

Aleksandra Milczarek

Uniwersytet Szczeciński

WPŁYW REALIZACJI STABILNEJ POLITYKI FISKALNEJ NA FUNKCJONOWANIE I ROZWÓJ GOSPODAREK PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Przez pryzmat założeń i reguł przyświecających stabilizacji fiskalnej oraz w świetle przyjętych dla tego celu kryteriów podjęto rozważania na temat wpływu realizowanej polityki fiskalnej na gospodarkę państw Unii Europejskiej, ich wzrost i rozwój. Na podstawie danych ilościowych dokonano oceny zmian w zakresie deficytów budżetowych oraz zadłużenia publicznego poszczególnych państw w latach 2000–2011 oraz ich oddziaływania na produkcję krajową i wskaźniki rozwoju społecznego. Opracowanie nawiązuje do norm unijnych oraz przyjętych i realizowanych programów stabilizacji fiskalnej. Na podstawie porównań i wniosków dokonano weryfikacji, jak stabilizacja fiskalna determinuje wzrost i rozwój społeczno-gospodarczy krajów Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: stabilizacja fiskalna, deficyt budżetowy, dług publiczny, wzrost gospodarczy

Wprowadzenie

Gospodarka rynkowa charakterystyczna dla współczesnych państw Europy nie występuje w swojej czystej postaci, w której rynek jako „niewidzialna ręka” steruje wszelkimi procesami gospodarczymi, lecz jako gospodarka mieszana, gdzie obok sektora prywatnego funkcjonuje także sektor publiczny. Jest to sys-

tem najczęściej występujący w większości gospodarek świata, także w krajach Unii Europejskiej.

Stopień ingerencji państwa w gospodarkę czy realizacja polityki socjalnej są w poszczególnych krajach wysoce zróżnicowane. Niemniej jednak w każdym z nich państwo jako jeden z podmiotów gospodarczych jest uczestnikiem rynku i życia gospodarczego. Sektor publiczny odpowiada za dostarczenie oraz przestrzeganie unormowań prawnych regulujących procesy gospodarcze, zapewnienie dostępu do dóbr i usług publicznych, prowadzenie zarówno polityki monetarnej, jak i fiskalnej danego kraju, a także działania mające na celu niwelowanie nadmiernych różnic w podziale dochodu. Państwo jako podmiot wpływa nie tylko na całą gospodarkę, ale także poziom życia jego obywateli. Determinuje funkcjonowanie w danym otoczeniu makroekonomicznym przedsiębiorstw czy gospodarstw domowych oraz oddziałuje na współpracę międzynarodową.

Sytuacja kryzysowa na światowych rynkach finansowych oraz problemy finansowe państw strefy euro – w szczególności Grecji, Hiszpanii i Portugalii, a przede wszystkim ich rosnące niebezpiecznie zadłużenie oraz pogarszające się oceny ratingowe skłaniają do przyjrzenia się polityce realizowanej przez poszczególne kraje. W świetle coraz powszechniej wskazywanych haseł stabilizacji fiskalnej warto zwrócić szczególną uwagę na politykę fiskalną.

Niniejsze opracowanie jest nawiązaniem do metod, reguł i założeń, których zamierzeniem jest umożliwienie osiągnięcia stabilizacji fiskalnej. Omówione uregulowania prawa unijnego, przyjęte do realizacji, oraz w dalszym ciągu opracowywane programy stabilizacji fiskalnej wskazują kryteria i limity, przy których budżety państw można uznać za zrównoważone. Celem artykułu jest analiza zależności między realizowaną polityką fiskalną a rozwojem gospodarczym poszczególnych państw Unii Europejskiej. Przy wykorzystaniu metod ilościowych w opracowaniu ukazano, jak w ostatnich latach zmieniały się dług i deficyt budżetowy w krajach Wspólnoty w odniesieniu do mierników dochodu narodowego oraz wskaźników rozwoju społecznego. Na podstawie wniosków i porównań podjęto rozważania, w jak dużym stopniu sytuacja fiskalna kraju, stabilizacja fiskalna lub jej brak wpływają na wypracowany dochód, na PKB czy rozwój i wzrost gospodarczy poszczególnych państw unijnych.

Unijne ramy stabilizacji fiskalnej

Niesprawność mechanizmu rynkowego wywołuje potrzebę ingerencji państwa w sferę gospodarczą i realizację polityki fiskalnej oraz monetarnej. Aspekt polityki monetarnej z racji określonego zakresu tematycznego niniejszej pracy zostanie pominięty, jednak należy podkreślić, że ogromny wpływ zarówno jednej, jak i drugiej na gospodarkę wymaga skoordynowania działań władz monetarnych i fiskalnych. Polityka fiskalna obejmuje źródła i metody służące gromadzeniu dochodów publicznych oraz sposoby wydatkowania zebranych środków na cele społeczne i gospodarcze przewidziane do realizacji przez właściwe organy publiczne¹. W perspektywie długookresowej służy ona pełniejszemu wykorzystaniu zasobów i zdolności danej gospodarki, zmniejszeniu amplitudy wahań cyklu koniunkturalnego, przyczynia się do stabilizowania rynku pracy, produkcji, poziomu inflacji oraz wpływa na bilans handlu zagranicznego. Jej realizacja w każdym z państw różni się rodzajem i stopniem zaangażowania poszczególnych instrumentów fiskalnych, do których zasadniczo zalicza się podatki, wydatki rządowe oraz płatności transferowe.

Systemy podatkowe obowiązujące w poszczególnych krajach Unii Europejskiej różnią się między sobą. Nie ulega jednak wątpliwości, że wpływy podatkowe stanowią w każdym z nich znaczną część dochodów publicznych, stąd tak ważny staje się dobrze skonstruowany system podatkowy oraz odpowiednia skala podatkowa. Zbyt niski poziom obciążeń podatkowych nie pozwoli na realizację podstawowych funkcji państwa, a zbyt wysoki może zniechęcić obywateli do pracy, spowodować ich ucieczkę w szarą strefę czy zarobkową emigrację, a przedsiębiorstwa zachęci do przenoszenia działalności do tak zwanych rajów podatkowych. Gromadzone środki służą finansowaniu realizacji różnych celów społeczno-gospodarczych. W zależności od stanowiska władz państwowych czy przyjętej polityki udział płatności transferowych i wydatków rządowych w całkowitych wydatkach będzie odmienny. Na przykład w krajach realizujących politykę społeczną znaczną część wydatków będą stanowiły transfery na rzecz społeczeństwa, czyli wydatki, w zamian za które państwo nie wymaga udostępniania zasobów, produkcji dóbr czy świadczenia usług². Zalicza się

¹ Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998, s. 7.

² D. Miłaszewicz, *Podstawy funkcjonowania gospodarki i równowaga w gospodarce*, w: *Podstawy makroekonomii*, red. D. Miłaszewicz, Volumina.pl Daniel Krzanowski, Szczecin 2011, s. 48.

do nich między innymi: renty, emerytury, różnego rodzaju zasiłki, stypendia, dotacje podmiotowe i przedmiotowe. Inaczej jest w przypadku wydatków rządowych, za które państwo oczekuje świadczenia zwrotnego, a środki publiczne są przeznaczane na utrzymanie sfery budżetowej, czyli finansują działalność państwa. W zakres tych wydatków wchodzi także inwestycje w infrastrukturę, oświatę, kulturę, działania produkcyjne czy obronę narodową. Drugi sposób wydatkowania może być zdecydowanie bardziej korzystny dla gospodarki, jeśli środki posłużą do sfinansowania inwestycji publicznych, które w przyszłości zapoczątkują i przyczynią się do późniejszego wzrostu gospodarczego.

Zestawiając dochody z wydatkami publicznymi, w sposób uproszczony otrzymuje się saldo budżetu państwa. Przy wzajemnym dostosowaniu obu strumieni budżet państwa jest zrównoważony, co w praktyce gospodarczej zdarza się nader rzadko. Najczęściej występującą sytuacją jest brak pokrycia wydatków przez wpływy budżetowe, czyli deficyt budżetowy, finansowany z reguli przez pożyczki, będące główną, choć nie jedyną przyczyną powstawania długu publicznego.

Przeznaczanie znacznych kwot pieniędzy publicznych na inwestycje, infrastrukturę, edukację czy tworzenie oraz wdrażanie nowych technologii może pobudzać gospodarkę, przyczyniając się do zmniejszenia bezrobocia, większej aktywności gospodarczej kraju, ale i znacznego deficytu budżetowego, a w konsekwencji do wzrostu zadłużenia. W długim okresie tak wygenerowany wzrost produkcji krajowej powinien spowodować zwiększenie wpływów podatkowych, spadek deficytu oraz obniżenie długu publicznego. Jednak w rzeczywistości gospodarczej obrany kierunek działań nie zawsze przynosi oczekiwane rezultaty. Bardziej racjonalne wydaje się stymulowanie wzrostu poprzez zdrową politykę państwa, które powinno ograniczać nadmierne wydatki, aby zmniejszać deficyt budżetowy, a tym samym dług publiczny. Ważna jest stabilność finansów publicznych, ponieważ tylko w takiej sytuacji możliwe będzie wypracowanie stabilnego wzrostu gospodarczego. Rozwiązanie to preferowane przez rządy europejskie znajduje odzwierciedlenie w ograniczaniu deficytu budżetowego. Zakłada się, że zdrowe finanse państwa wpłyną pozytywnie na gospodarkę, na aktywność podmiotów rynkowych oraz pozytywne postrzeganie danej gospodarki przez partnerów handlowych, co z czasem zaowocuje stabilnym i dynamicznym wzrostem.

Kwestia stabilnych finansów państwowych, deficytu i długu publicznego jest w obliczu światowego kryzysu priorytetowym zadaniem ekip rządzących

oraz szczególnym przedmiotem zainteresowania ze względu na swoje znaczenie makroekonomiczne. Zagrożenie utratą wypłacalności przez państwa europejskie skłania do podejmowania działań ograniczających nadmierne wydatki, a tym samym deficyty, oraz wprowadza kontrolę i nadzór nad saldem budżetu państwa oraz jego zadłużeniem.

Zdaniem autora niniejszego artykułu, stabilizacja fiskalna powinna polegać na wprowadzaniu głębokich zmian w finansach publicznych, zmierzających do obniżenia deficytu budżetowego, a w długim okresie także długu publicznego. Działania te powinny koncentrować się na budżecie państwa, wpływając na strumienie dochodów i wydatków, w szczególności redukując te ostatnie, a także zmieniając ich strukturę. Powinno się także dążyć do zmniejszenia wartości wydatków bezzwrotnych, na rzecz większego udziału wydatków, które mogą zaprocentować w przyszłości. W dotychczas powstałych programach i strategiach dla polityki fiskalnej wskazywane są różne wartości referencyjne dla deficytu oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, jednak co do zasady są one dosyć zbieżne.

Przystępując do Unii Europejskiej, państwa członkowskie zobowiązują się do przestrzegania norm i reguł, które w niej obowiązują. Dotyczy to również kryteriów zapisanych w traktacie z Maastricht z 1992 roku. Aspirując do udziału w Unii Gospodarczej i Walutowej, gospodarki powinny spełniać następujące warunki³:

- a) średnia stopa inflacji, odnotowana w danym państwie w ciągu jednego roku poprzedzającego badanie, nie powinna przekraczać o więcej niż 1,5 punktu procentowego inflacji trzech państw członkowskich o najbardziej stabilnych cenach;
- b) stabilna sytuacja finansów publicznych według następujących wartości odniesienia:
 - 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych,
 - 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych;

³ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 140 oraz *Protokół (nr 13) do TFUE w sprawie kryteriów konwergencji*, art. 1–4; *Protokół (nr 12) do TFUE w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu*, art. 1, (Dz. Urz. UE C 115, 9 maja 2008).

- c) poszanowanie zwykłych marginesów wahań kursów przewidzianych mechanizmem kursów wymiany walut europejskiego systemu walutowego przez co najmniej dwa lata (uczestnictwo w ERM 2), bez dewaluacji w stosunku do euro;
- d) średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa w ciągu jednego roku przed badaniem nie powinna przekraczać więcej niż o dwa punkty procentowe stopy procentowej trzech państw członkowskich o najbardziej stabilnych cenach.

Cztery kryteria konwergencji: kryterium stabilności cen, finansów publicznych, kursu walutowego oraz stopy procentowej, stanowią warunek konieczny uzyskania członkostwa w strefie euro dla państw objętych derogacją. Z punktu widzenia niniejszego opracowania najistotniejsze są kryteria fiskalne, dotyczące dopuszczalnych granic deficytu budżetowego oraz długu publicznego w stosunku do wielkości produktu krajowego brutto. W przypadku krajów z obszaru wspólnej waluty w sytuacji utrzymywania deficytu na niedozwolonym poziomie istnieje groźba obciążenia sankcjami finansowymi. Za każdy punkt procentowy deficytu budżetowego powyżej 3% PKB kraje te zobowiązane są do złożenia nieoprocentowanego depozytu, składającego się z 0,2% PKB jako części stałej oraz części zmiennej w wysokości 0,1% PKB. Maksymalnie depozyt ten może stanowić 0,5% PKB. Na rzecz Unii przechodzi on w momencie, kiedy nadmierny deficyt będzie utrzymywany przez dwa lat od daty wydania decyzji o obowiązku wniesienia depozytu⁴.

Postanowienia fiskalne z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zostały doprecyzowane przez zapisy Paktu Stabilności i Wzrostu z 1997 roku oraz jego zreformowaną wersję z 2005 roku. Wprowadzono system wczesnego ostrzegania, polegający na stałej kontroli Komisji Europejskiej nad sytuacją budżetową członków Wspólnoty. Kraje strefy euro zobowiązano do przedstawiania corocznych sprawozdań z narodowych programów stabilizacyjnych, a pozostałe państwa, ubiegające się o członkostwo w unii walutowej, do sporządzania programów konwergencji i ich przedkładania Komisji celem oceny i nadzoru przebiegu ich realizacji⁵. W zreformowanym Pakcie Stabilności i Wzrostu zostały ustalone jednocześnie średniookresowe cele budżetowe, czyli

⁴ B. Kolanowska-Kowalska, *Polityka fiskalna*, w: *System finansowy w Polsce 2*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 345.

⁵ *Warunki przyjęcia euro – kryteria konwergencji*, <http://polskawue.gov.pl/Warunki,przyjecia,euro,,kryteria,konwergencji,2116.html> (dostęp 1.09.2012).

zróznicowane wartości referencyjne dla różnych krajów odnośnie do salda strukturalnego w relacji do PKB w zależności od tempa wzrostu gospodarczego i poziomu zadłużenia. Dodatkowo każde państwo unijne zostało zobowiązane do określenia własnych średniookresowych celów, nieprzekraczających wartości referencyjnej. Ta natomiast dla państw strefy euro oraz uczestniczących w mechanizmie ERM2 została ustalona w przedziale od -1% PKB do równowagi lub nadwyżki budżetowej, z uwzględnieniem zmian cyklicznych⁶.

Wspomniane założenia, kryteria i dopuszczalne wartości dla deficytu i długu publicznego ustanowione przez Komisję Europejską są uwzględniane w polityce państw członkowskich Unii. Włączają je one do swoich krajowych programów stabilizacyjnych, tworzonych na kolejne lata z uwzględnieniem możliwości poszczególnych gospodarek i stopniowo podejmują próby ich wdrażania. Z rzeczywistą realizacją tych postanowień na przestrzeni lat i w obliczu sytuacji panujących na rynkach w każdym z państw bywało jednak różnie.

Polityka fiskalna państw Unii Europejskiej w latach 2000–2011

Zrównoważenie finansów prężnie działającego przedsiębiorstwa produkcyjnego czy gospodarstwa domowego w natłoku istotnych, niemożliwych do pominięcia wydatków nie należy do zadań łatwych, tym więc trudniejsze staje się osiągnięcie stabilizacji przez tak wielki organ, jakim jest instytucja państwa. Budżet państwa na koniec roku w praktyce gospodarczej z reguły nigdy nie jest zrównoważony. Jednak w celu przeciwdziałania nadmiernemu wydatkowaniu środków publicznych, które nie znajduje odzwierciedlenia po stronie dochodowej, przyjęto założenia o stosowaniu ograniczeń, wprowadzeniu limitów wielkości deficytu budżetowego oraz długu publicznego, a także o świadomym, rozważnym dysponowaniu środkami publicznymi. Przy nieograniczonych potrzebach wydatki mogą nie mieć końca, stąd postanowienia o większej kontroli wydatków publicznych i finansów państwa. Rządy europejskie zaakceptowały dosyć restrykcyjne normy dla tych wielkości oraz programy stabilizacji fiskalnej, gdyż zdały sobie sprawę z powagi sytuacji. Nadmierny i stale wykazujący rosnący trend deficytu i dług publiczny zagrażały utratą wypłacalności kolejnym krajom Unii Europejskiej.

⁶ B. Kolanowska-Kowalska, *op.cit.*, s. 346.

Decydując się na wspólną walutę euro oraz przystępując do unii walutowej, poszczególne kraje musiały spełniać warunki zawarte w traktacie z Maastricht. W 1999 roku wspólna waluta została wprowadzona w 11 krajach: Hiszpanii, Portugalii, Francji, Włoszech, Irlandii, Holandii, Belgii, Luksemburgu, Niemczech, Austrii oraz Finlandii. Dwa lata później także Grecja przyjęła wspólną walutę, następnie w 2007 roku euro wprowadzono na Słowenii, w 2008 na Cyprze i Malcie, w 2009 na Słowacji i w 2011 w Estonii. Podczas akcesji do unii walutowej poszczególne państwa spełniały wymagane kryteria, lecz z biegiem czasu zarówno ich sytuacja ekonomiczna, jak i omawiane wielkości ulegały przemianom. Analizując ujętą w tabelach 1 i 2 relację deficytu budżetowego i długu publicznego w stosunku do wartości osiągniętego produktu krajowego brutto w państwach Unii, można zauważyć, że w latach 2000–2011 zmiany obu wielkości podążają z reguły w tym samym kierunku. Zwiększonemu deficytowi towarzyszy pogłębiony dług publiczny i na odwrót – jeśli zmniejsza się deficyt budżetowy albo nawet pojawia się nadwyżka w budżecie państwa to wówczas zmniejsza się dług. W całym badanym dziesięcioleciu jedynie pięć spośród wszystkich 27 unijnych państw prowadziło stabilną politykę fiskalną, na tyle, aby omawiane dane nie przekroczyły wartości dopuszczalnych przez kryteria zbieżności. Z obszaru wspólnej waluty jedynie Estonia, Finlandia i Luksemburg spełniały określone kryteria, a wśród pozostałej dziesiątki tylko Dania i Szwecja. We wszystkich pozostałych krajach deficyt i/albo dług znacznie przekraczały odpowiednio 3% i 60% PKB. Państwa skandynawskie na tym tle prezentowały się najlepiej. W latach 2000–2008 zarówno Dania, Finlandia, Szwecja, jak i Luksemburg wypracowały nadwyżkę w budżecie państwa, przy długu publicznym oscylującym pomiędzy 30%–50% PKB, a w Luksemburgu w latach 2000–2007 jedynie nieznacznie ponad 6% PKB. Co ciekawe, dług publiczny Estonii, którą charakteryzował także niski deficyt, a w latach 2010 i 2011 nawet nieznaczna nadwyżka, w całym badanym okresie nie przekroczył 8% PKB – był to jedyny taki przypadek, jeśli chodzi o państwa unijne.

Najlepszy stan finansów publicznych w Europie odnotowywany obecnie w Estonii wpłynął na nazywanie jej „bałtyckim tygrysem”. Estończycy mają dosyć konserwatywne podejście do kwestii fiskalnych, które znajduje odzwierciedlenie w obowiązującej tam od 1993 roku regule zrównoważonego budżetu, która – jak widać – przynosi wymierne i zadowalające efekty. Reguła ta jest respektowana przez wszystkie rządy, pomimo iż nigdy nie została sformalizo-

wana, a jest jedynie wpisana w umowę koalicyjną. Obecnie z uwagi na kryzys finansowy oraz rozbieżności w szacowaniu pozycji gospodarczej w cyklu koniunkturalnym władze estońskie planują wprowadzić ją do krajowego porządku prawnego poprzez wpisanie w krajowe ramy fiskalne⁷.

Tabela 1. Relacja nadwyżki (+)/deficytu (-) sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej

Kraj	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	nadwyżka (+) / deficyt (-)											
Austria	-1,7	0,0	-0,7	-1,5	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,6
Belgia	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	0,1	-0,3	-1,0	-5,6	-3,8	-3,7
Bułgaria	-0,5	1,1	-1,2	-0,4	1,9	1,0	1,9	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2,1
Cypr	-2,3	-2,2	-4,4	-6,6	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3
Dania	2,3	1,5	0,4	0,1	2,1	5,2	5,2	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,8
Estonia	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,5	2,4	-2,9	-2,0	0,2	1,0
Finlandia	6,9	5,1	4,1	2,6	2,5	2,8	4,1	5,3	4,3	-2,5	-2,5	-0,5
Francja	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2
Grecja	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,5	-9,8	-15,6	-10,3	-9,1
Hiszpania	-0,9	-0,5	-0,2	-0,3	-0,1	1,3	2,4	1,9	-4,5	-11,2	-9,3	-8,5
Irlandia	4,7	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	2,9	0,1	-7,3	-14,0	-31,2	-13,1
Litwa	-3,2	-3,5	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1,0	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5
Luksemburg	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,0	-0,8	-0,9	-0,6
Łotwa	-2,8	-2,0	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,5	-0,4	-4,2	-9,8	-8,2	-3,5
Malta	-5,8	-6,4	-5,8	-9,2	-4,7	-2,9	-2,8	-2,4	-4,6	-3,8	-3,7	-2,7
Niderlandy	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,7
Niemcy	1,1	-3,1	-3,8	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,2	-4,3	-1,0
Polska	-3,0	-5,3	-5,0	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,4	-7,8	-5,1
Portugalia	-2,9	-4,3	-2,9	-3,0	-3,4	-5,9	-4,1	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,2
Republika Czeska	-3,6	-5,6	-6,5	-6,7	-2,8	-3,2	-2,4	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8	-3,1
Rumunia	-4,7	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,9	-5,7	-9,0	-6,8	-5,2
Słowacja	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-4,8
Słowenia	-3,7	-4,0	-2,4	-2,7	-2,3	-1,5	-1,4	0,0	-1,9	-6,1	-6,0	-6,4
Szwecja	3,6	1,5	-1,3	-1,0	0,6	2,2	2,3	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,3
Węgry	-3,0	-4,1	-9,0	-7,3	-6,5	-7,9	-9,3	-5,1	-3,7	-4,6	-4,2	4,3
Wielka Brytania	3,6	0,5	-2,1	-3,4	-3,5	-3,4	-2,7	-2,7	-5,0	-11,5	-10,2	-8,3
Włochy	-0,8	-3,1	-3,1	-3,6	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9

Źródło: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_11293_PLK_HTML.htm (dostęp 15.08.2012).

W pozostałych niewspominanych państwach Unii relacja deficytu i długu do PKB ulegały w analizowanym okresie naprzemiennym wzrostom i spadkom. Wielu rządów w latach 2000–2005 udało się zmniejszyć deficyt budżetowy

⁷ J. Kantorowicz, *Reguly fiskalne – co się sprawdza?*, „Analiza Forum Obywatelskiego Rozwoju” 2012, nr 3, s. 12.

oraz ograniczyć zadłużenie (por. tabele 1 i 2). Taka sytuacja wystąpiła między innymi na Litwie, Słowacji oraz w Słowenii, Bułgarii i Rumunii. Na uwagę zasługuje Bułgaria, która w 2004 roku wykazała dodatnie saldo budżetu państwa, utrzymujące się do 2008 roku, oraz ograniczyła zadłużenie z ponad 72% wartości PKB w 2000 roku do 16% w roku 2011.

Tabela 2. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej

Kraj	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	dług publiczny											
Austria	66,2	66,8	66,2	65,3	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,5	71,9	72,2
Belgia	107,8	106,5	103,4	98,4	94,0	92,0	88,0	84,1	89,3	95,8	96,0	98,0
Bułgaria	72,5	66,0	52,4	44,4	37,0	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,3	16,3
Cypr	59,6	61,2	65,1	69,7	70,9	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,5	71,6
Dania	52,4	49,6	49,5	47,2	45,1	37,8	32,1	27,5	33,4	40,6	42,9	46,5
Estonia	5,1	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7	6,0
Finlandia	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,5	48,4	48,6
Francja	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,3	85,8
Grecja	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	106,1	107,4	113,0	129,4	145,0	165,3
Hiszpania	59,4	55,6	52,6	48,8	46,3	43,1	39,6	36,2	40,2	53,9	61,2	68,5
Irlandia	37,5	35,2	31,9	30,7	29,4	27,2	24,7	24,8	44,2	65,1	92,5	108,2
Litwa	23,6	23,0	22,2	21,0	19,3	18,3	17,9	16,8	15,5	29,4	38,0	38,5
Luksemburg	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	13,7	14,8	19,1	18,2
Łotwa	12,4	14,1	13,6	14,7	15,0	12,5	10,7	9,0	19,8	36,7	44,7	42,6
Malta	54,9	60,9	59,1	67,6	71,7	69,7	64,1	62,1	62,3	68,1	69,4	72,0
Niderlandy	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	62,9	65,2
Niemcy	60,2	59,1	60,7	64,4	66,3	68,6	68,1	65,2	66,7	74,4	83,0	81,2
Polska	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,8	56,3
Portugalia	48,5	51,2	53,8	55,9	57,6	62,8	63,9	68,3	71,6	83,1	93,3	107,8
Republika Czeska	17,8	23,9	27,1	28,6	28,9	28,4	28,3	27,9	28,7	34,4	38,1	41,2
Rumunia	22,5	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	30,5	33,3
Słowacja	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,9	35,6	41,1	43,3
Słowenia	26,3	26,5	27,8	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	21,9	35,3	38,8	47,6
Szwecja	53,9	54,7	52,5	51,7	50,3	50,4	45,0	40,2	38,8	42,6	39,4	38,4
Węgry	56,1	52,7	55,9	58,6	59,5	61,7	65,9	67,0	73,0	79,8	81,4	80,6
Wielka Brytania	41,0	37,7	37,5	39,0	40,9	42,5	43,4	44,4	54,8	69,6	79,6	85,7
Włochy	108,5	108,2	105,1	103,9	103,4	105,4	106,1	103,1	105,7	116,0	118,6	120,1

Źródło: jak pod tabelą 1.

Trend spadkowy nie utrzymał się jednak zbyt długo, ponieważ już w kolejnych latach, poczynając od przełomu lat 2008 i 2009, zaobserwowano wzrost relacji deficytu i zadłużenia państw w stosunku do PKB. Kraje strefy euro także poddały się tej fali. Odnosnie do tej grupy zaobserwować można pewną prawidłowość, charakteryzującą większość, lecz nie wszystkie z państw siedemnast-

ki. Po przyjęciu wspólnej waluty, często nawet już po pierwszym roku, deficyt tych państw znacznie się pogłębiał. Stosunek ujemnego wyniku budżetowego do wartości wytworzonej produkcji zaczynał przekraczać górną granicę dozwolonych 3% PKB i narastał w kolejnych latach. Podobnie działo się z długiem publicznym, który rósł, nierzadko przewyższając 60% PKB.

W Belgii już w 2000 roku, niecały rok po akcesji, zadłużenie sięgnęło poziomu 107,8% PKB, a we Włoszech 108,5%. Pogarszająca się sytuacja finansowa państw była skutkiem pewnego rozluźnienia fiskalnego. Skoro warunki przyjęcia do strefy euro zostały spełnione i wprowadzono wspólną walutę, czyli osiągnięto cel, jaki przyświecał utrzymywanym ograniczeniom w walce o spełnienie kryteriów, to rządy opuściły nieco poprzeczkę i złagodziły politykę.

Raptowne pogorszenie sytuacji finansowej państw w Europie można zaobserwować od 2009 roku, kiedy to impulsy kryzysu światowego zostały na przełomie lat 2008 i 2009 przeniesione na rynki europejskie. W tym czasie deficyty przekroczyły 10% PKB, a zadłużenie krytyczne 100% PKB. W 2009 roku w Hiszpanii relacja deficytu do produktu krajowego brutto w cenach bieżących wynosiła 11,2%, w Grecji aż 15,6%, Irlandii – 14%, Portugalii – 10,2% i Wielkiej Brytanii – 11,5%. W tym samym czasie zadłużenie w relacji do PKB największy poziom osiągnęło w Grecji (129,4%) i Włoszech (116%).

Analizując ostatni badany rok budżetowy, można zauważyć, że na 27 państw należących do Unii Europejskiej tylko 6 może poszczycić się względną stabilizacją fiskalną, generując zarówno dług, jak i deficyt na poziomie niższym niż wskazywane limity. Najwyższy deficyt w relacji do PKB na koniec 2011 roku odnotowano w Irlandii (-13,1%), Grecji (-9,1%) oraz Hiszpanii (-8,5%) i Wielkiej Brytanii (-8,3%), a najniższy w Finlandii (-0,5%), Luksemburgu (-0,6%) oraz Niemczech (-1%). Estonia, Węgry i Szwecja jako jedyne wypracowały nadwyżkę budżetową, dość znaczną w przypadku Węgier, gdyż aż 4,3% wartości PKB. Pozytywnym zjawiskiem jest zmniejszenie deficytów budżetowych w roku 2011 w porównaniu do roku 2010 przez zdecydowaną większość krajów Wspólnoty, bo aż 24 państwa. Jest to efekt wdrażania polityki stabilizującej sferę fiskalną czy postanowień Paktu Stabilności Wzrostu. Cypr i Słowenia jako jedyne zwiększyły wartość deficytu, a Szwecja utrzymała nieznaczną nadwyżkę na poprzednim poziomie 0,3% PKB.

Dług publiczny charakteryzował się odwrotną tendencją. W 2011 roku w porównaniu do roku 2010 wzrósł w 20 krajach Unii. Najniższy odnotowano w Estonii (6%), Bułgarii (16,3%) oraz Luksemburgu (18,2%), a najwyższy

w Grecji (165,3%), Włoszech (120,1%) oraz Irlandii (108,2%) i Portugalii (107,8%). W sumie w 14 krajach przekroczył on 60% PKB.

O ile sytuacja fiskalna Grecji może tłumaczyć kryzys grecki, o tyle dane Irlandii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Włoch i Portugalii powinny być ostrzeżeniem dla rządzących. Ich analiza już zaowocowała wdrożeniem wielu reform finansów publicznych, głównie cięć budżetowych, mocno redukujących wydatki publiczne. Przyjęte kryteria fiskalne mają wzmacniać walkę państwa z nadmiernym deficytem i rosnącym zadłużeniem. Sytuacja fiskalna jest o tyle nieciekawa, że zaczyna zagrażać wypłacalności oraz negatywnie wpływa na stan gospodarki i zachowawcze działania podmiotów na rynku. Dodatkowo dużym problemem państw europejskich jest postępujące starzenie się społeczeństwa i budżetowe tego konsekwencje. System emerytalny oraz system opieki zdrowotnej generują koszty wysoce obciążające budżety państw, przez co kraje strefy euro zalicza się do kategorii średniego i wysokiego ryzyka stabilności finansowej.

Polska, podobnie jak kraje Europy Środkowej i Wschodniej, takie jak Bułgaria, Estonia, Łotwa, czy kraje skandynawskie wypada na tle Europy dosyć dobrze. W latach 2008–2011 deficyt i dług nie były aż tak wysokie, jak w pozostałych krajach, głównie Europy Zachodniej, uznawanych za dominujące i przodujące gospodarki, które musiały w dużo większym stopniu zmagać się ze skutkami światowego kryzysu finansowego. Przy bardziej stabilnej polityce fiskalnej państwa Europy Środkowo-Wschodniej oraz Skandynawia mogły w spokoju i w większym stopniu skupić się na rozwoju własnych gospodarek oraz zapewnieniu wzrostu gospodarczego.

Tabela 3. Dług i deficyt w Unii Europejskiej w latach 2005–2011

EU27		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PKB w cenach rynkowych (mln euro)		11 061 969	11 683 430	12 362 471	12 466 843	11 742 120	12 260 171	12 634 499
Deficyt budżetowy	mln euro	-269 702	-165 676	-99 385	-302 270	-808 644	-802 311	-565 117
	% PKB	-2,4	-1,4	-0,8	-2,4	-6,9	-6,5	-4,5
Dług publiczny	mln euro	6 937 297	7 163 806	7 252 930	7 789 712	8 777 601	9 811 660	10 421 987
	% PKB	62,7	61,3	58,7	62,5	74,8	80	82,5

Źródło: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22102009-AP/EN/2-22102009-AP-EN.PDF (dostęp 10.08.2012); (dostęp 10.08.2012);
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF (dostęp 10.08.2012).

W całej Unii Europejskiej w latach 2000–2011 deficyt ulegał naprzemiennym spadkom i wzrostom. W roku 2004 jego wartość zaczęła się zmniejszać, osiągając w 2007 roku wartość najniższą –99 385 mln euro, co stanowiło –0,8% wypracowanego przez Unię PKB. Rok później wartość ta zwiększyła się prawie trzykrotnie i dalej rosła. Następnie w roku 2011, kiedy sytuacja ekonomiczna państw zaczęła się stabilizować, deficyt unijny zmniejszył się z ponad –800 000 mln euro do –565 117 mln euro, czyli do –4,5% PKB całej Unii. Przy czym prawie 69% tego deficytu powstało w strefie euro. Zadłużenie Wspólnoty także wykazywało wahania, a od 2008 roku trend rosnący – w 2011 roku przekroczyło kwotę 10 bilionów euro, a tym samym 80% PKB. Strefa euro z udziałem 17 państw przyczyniła się do takiego wyniku aż w 79%⁸. Szczegółowe dane zbiorcze dla Unii Europejskiej zawarto w tabeli 3.

Stabilizacja fiskalna jako determinanta wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego

Sytuacja ekonomiczna państwa nie pozostaje bez wpływu na jego funkcjonowanie. Stabilne finanse publiczne tworzą sprzyjające warunki życia gospodarczego, lepsze perspektywy rozwoju i prowadzenia działalności czy funkcjonowania przedsiębiorstw na danym terytorium. „Zdrowe” państwo zapewniające względną stabilność, redukujące nadmierne wahania rynku, zachęca i przyciąga inwestorów krajowych i zagranicznych. Wszystko to z czasem przyczynia się do wzrostu gospodarczego oraz podniesienia poziomu życia obywateli danego kraju.

W ciągu ostatniego dziesięciolecia duże wahania i zmiany deficytu budżetowego oraz długu publicznego w poszczególnych krajach wraz ze zmieniającą się sytuacją makroekonomiczną oddziaływały na poziom produkcji krajowej. Przedstawione w tabeli 4 dane wskazują, że PKB krajów Unii Europejskiej w latach 2000–2008 wykazywały wyraźny trend rosnący, który w 2009 roku w każdej z tych gospodarek uległ nagłemu załamaniu. W tym momencie gospodarki najbardziej odczuły wpływ kryzysu, który nie ominął także starego kontynentu. Państwa Europy nie poradziły sobie z trudną sytuacją na rynkach finansowych, doszło do załamania gospodarczego, co wpłynęło na wygenero-

⁸ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; www.stat.gov.pl/gus (dostęp 17.08.2012).

wanie niższego niż przed rokiem produktu krajowego. Najmniejszą dynamiką PKB w tym czasie wykazały się Estonia, Litwa i Łotwa. Polska jako jedyne państwo unijne w 2009 roku odnotowała wzrost gospodarczy.

Zestawienie danych charakteryzujących deficyt budżetowy oraz zadłużenie państw Unii Europejskiej z osiągniętą produkcją nasuwa ciekawe wnioski. Pogarszająca się sytuacja w budżetach niektórych państw unijnych czy zmiany wielkości długu w latach 2000–2005 i jednocześnie zmniejszanie deficytu oraz długu w innych nie wywarło większego wpływu na wypracowany produkt krajowy brutto. Jak już zostało wspomniane, w okresie tym każdy z członków Wspólnoty osiągnął przyrost PKB w porównaniu do roku wcześniejszego (por. tabela 4). W kolejnych dwóch latach – 2006 i 2007 – gospodarki unijne dalej pręźnie się rozwijały, ciesząc się w dalszym ciągu wzrostem gospodarczym. Wówczas jednak odnotowano we wszystkich krajach spadek wartości deficytów budżetowych lub zmniejszenie zadłużenie albo spadek obu tych wartości jednocześnie. Sytuacja taka wpłynęła na tyle korzystnie na gospodarkę, że w każdym państwie właśnie w tych dwóch latach dynamika PKB była najwyższa w całym badanym okresie.

W 2006 roku, jak ukazano w tabeli 4, najwyższą dynamikę wzrostu uzyskała Łotwa na poziomie 111,2% w stosunku do roku poprzedniego oraz Estonia 110,1%, a najniższą Portugalia 101,4%. W roku 2007 zaś Słowacja 110,5% z najwyższą dynamiką wzrostu oraz Węgry 100,1% z najniższą. Rok później można już zauważyć pewne spowolnienie gospodarki i duże zmiany w prezentowanych wartościach. W większości krajów Unii pogłębił się deficyt, który co do wartości wzrósł kilka, a nawet kilkanaście razy w stosunku do roku wcześniejszego oraz zwiększył się udział długu publicznego. Każde państwo z wyjątkiem zielonej wyspy Irlandii zwiększyło jeszcze w 2008 roku wartość PKB, ale dynamika produkcji krajowej była zdecydowanie niższa niż przed rokiem.

Następnym etapem tak rozpoczętego spowolnienia w Europie był rok 2009, kiedy to jedynie w Polsce odnotowano przyrost produkcji krajowej. Rok ten przyniósł nie tylko pogorszenie sytuacji ekonomicznej na rynkach oraz niekorzystne zmiany warunków działalności gospodarczej, lecz był także krytycznym momentem dla rządów europejskich. Deficyty budżetowe na terenie Unii osiągnęły najwyższe pułapy: 15,8% PKB w Grecji, 14,2% w Irlandii czy 11,5% w Wielkiej Brytanii. W żadnym z państw nie wystąpiła w roku 2009 nadwyżka budżetowa, lecz wszędzie deficyt. Dodatkowo w każdym z 27 państw można

Tabela 4. Dynamika produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej
(ceny stałe)

Kraj	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	103,7	100,9	101,7	100,9	102,6	102,4	103,7	103,7	101,4	96,2	102,3
Belgia	103,7	100,8	101,4	100,8	103,3	101,7	102,7	102,9	101,0	97,2	102,3
Bułgaria	105,7	104,2	104,7	105,5	106,7	106,4	106,5	106,4	106,2	94,5	100,2
Cypr	105,0	104,0	102,1	101,9	104,2	103,9	104,1	105,1	103,6	98,1	101,1
Dania	103,5	100,7	100,5	100,4	102,3	102,4	103,4	101,6	99,2	94,2	101,3
Estonia	114,0	106,3	106,6	107,8	106,3	108,9	110,1	107,5	96,3	85,7	102,3
Finlandia	105,3	102,3	101,8	102,0	104,1	102,9	104,4	105,3	100,3	91,6	103,7
Francja	103,7	101,8	100,9	100,9	102,5	101,8	102,5	102,3	99,9	97,3	101,5
Grecja	103,5	104,2	103,4	105,9	104,4	102,3	105,5	103,0	99,8	96,7	96,5
Hiszpania	105,0	103,7	102,7	103,1	103,3	103,6	104,1	103,5	100,9	96,3	99,9
Irlandia	109,3	104,8	105,9	104,2	104,5	105,3	105,3	105,2	97,0	93,0	99,6
Litwa	112,3	106,7	106,8	110,3	107,4	107,8	107,8	109,8	102,9	85,2	101,4
Luksemburg	108,4	102,5	104,1	101,5	104,4	105,4	105,0	106,6	100,8	94,7	102,7
Łotwa	106,1	107,3	107,2	107,6	108,9	110,1	111,2	109,6	96,7	82,3	99,7
Malta	–	98,5	102,8	100,1	99,5	103,7	102,8	104,3	104,3	97,4	102,9
Niderlandy	103,9	101,9	100,1	100,3	102,2	102,0	103,4	103,9	101,8	96,5	101,7
Niemcy	103,1	101,5	100,0	99,6	101,2	100,7	103,7	103,3	101,1	94,9	103,7
Polska	104,3	101,2	101,4	103,9	105,3	103,6	106,2	106,8	105,1	101,6	103,9
Portugalia	103,9	102,0	100,8	99,1	101,6	100,8	101,4	102,4	100,0	97,1	101,4
Republika Czeska	104,2	103,1	102,1	103,8	104,7	106,8	107,0	105,7	103,1	95,3	102,7
Rumunia	102,4	105,7	105,1	105,2	108,5	104,2	107,9	106,3	107,3	93,4	98,4
Słowacja	101,4	103,5	104,6	104,8	105,1	106,7	108,3	110,5	105,9	95,1	104,2
Słowenia	104,3	102,9	103,8	102,9	104,4	104,0	105,8	106,9	103,6	92,0	101,4
Szwecja	104,5	101,3	102,5	102,3	104,2	103,2	104,3	103,3	99,4	94,8	105,6
Węgry	104,2	103,7	104,5	103,9	104,8	104,0	103,9	100,1	100,9	93,2	101,3
Wielka Brytania	104,5	103,2	102,7	103,5	103,0	102,1	102,6	103,5	98,9	95,6	101,8
Włochy	103,7	101,8	100,5	100,0	101,5	100,7	102,0	101,5	98,7	94,8	101,3

Źródło: jak pod tabelą 1.

było zauważyć pogłębienie zadłużenia publicznego, które w dalszym ciągu z roku na rok rosło. Budżety państw unijnych w kolejnych latach (2010 i 2011) zmniejszały ujemne saldo finansowe sfery publicznej, czemu towarzyszył wzrost wartości produkcji krajowej i względne stabilizowanie się sytuacji gospodarek europejskich. W tym czasie jedynie w Irlandii i Grecji produkcja uległa zmniejszeniu w porównaniu z rokiem 2009. Dodatkowo w Irlandii w 2010 roku deficyt zwiększył się ponad dwukrotnie, osiągając poziom 31,2% PKB, co częściowo przyczyniło się do trzyprocentowego spadku PKB. W następnym roku tak wysoki deficyt został zredukowany do 13% i automatycznie odnotowano nieznaczny przyrost wartości PKB (0,3%). W ostatnich dwóch badanych latach deficyt w krajach Unii zaczął się zmniejszać na tyle, że w 2011 roku w wielu państwach zaczął oscylować wokół dopuszczalnych 3% wartości PKB,

a w 9 był nawet niższy. Te pozytywne trendy wpłynęły zauważalnie także na zmiany produkcji i dochodu narodowego. Dynamika PKB *in plus* była wyższa niż przed rokiem. Jedynie zadłużenie stale rosło. Trzeba jednak uwzględnić i rozróżnić elementy składowe długu. Jeżeli służy on finansowaniu działań inwestycyjnych, rozwojowych, jak na przykład inwestycje infrastrukturalne, wydatki na szkolnictwo, badania i rozwój, które w przyszłości mogą przynieść korzyści, to jego zaciąganie jest jak najbardziej uzasadnione. Natomiast jeżeli dług zaciąga się w celu sfinansowania bieżącej konsumpcji, to z pewnością nie przyczyni się on do znaczącej poprawy przyszłej sytuacji kraju.

Rozwój gospodarczy jako pojęcie szersze niż wzrost gospodarczy, obejmujący oprócz zmian ilościowych także jakościowe zmiany w gospodarce, jest bardzo trudny do zmierzenia. Choć istnieje wiele metod próbujących dokonać jego pomiaru, to żadna z nich nie jest na tyle miarodajna oraz nie uwzględnia wszystkich istotnych i wpływających na rozwój danego kraju aspektów, aby została przyjęta jako podstawowa miara. Najczęściej jednak wykorzystywany jest wskaźnik rozwoju społecznego HDI, czyli *Human Development Index*. Corocznie jest on obliczany, a następnie publikowany przez ONZ. Przy jego wyznaczaniu bierze się pod uwagę trzy składowe: przeciętną długość trwania życia, PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej oraz poziom wykształcenia z uwzględnieniem między innymi liczby osób umiejących pisać i czytać. Indeks przyjmuje wartości od 0 do 1, gdzie wartości bliżej jedynki oznaczają wyższy poziom rozwoju społecznego kraju⁹.

Zmiany wielkości wskaźnika HDI, jak wskazano w tabeli 5, wykazują tendencję rosnącą. Z roku na rok następował w całej Unii Europejskiej proces postępu cywilizacyjnego. Jak zatem sytuacja państwa, jako jednego z podmiotów gospodarczych, mogła wpływać na kształtowanie się wskaźnika rozwoju społecznego? Otóż finanse państwa, ich stabilizacja lub jej brak, podobnie jak prowadzona polityka czy relacja długu i deficytu do PKB oraz wartość wypracowanego dochodu, wpływają na zachowania uczestników życia gospodarczego, a tym samym na stan gospodarki oraz poziom życia jego obywateli. W całym badanym okresie HDI co roku było wyższe. Można jednak zauważyć, że w okresie osłabienia europejskich gospodarek także i tendencja wzrostowa tego wskaźnika ulegała spowolnieniu. W czasie, kiedy w Irlandii odnotowano

⁹ R. Nagaj, *Wzrost gospodarczy i polityka pro wzrostowa*, w: *Podstawy makroekonomii...*, s. 116.

w 2010 roku najwyższy deficyt (31,2% PKB) oraz najniższy poziom PKB (155 992 mln euro), dynamika HDI także się zmniejszyła. W Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech w 2009 roku znaczne pogorszenie sytuacji państwa, duży wzrost deficytu oraz spowolnienie gospodarcze odbiły się na zahamowaniu dynamiki rozwoju społecznego tych państw. Podobnie było w całej Europie. Grecja po 2009 roku odnotowała nawet spadek wskaźnika HDI.

Tabela 5. Wskaźnik HDI w wybranych krajach Unii Europejskiej

Kraj	2000	2005	2009	2010	2011
Irlandia	0,869	0,898	0,905	0,907	0,908
Niemcy	0,864	0,895	0,900	0,903	0,905
Szwecja	0,894	0,896	0,898	0,901	0,904
Grecja	0,802	0,856	0,863	0,862	0,861
Hiszpania	0,839	0,857	0,874	0,876	0,878
Wielka Brytania	0,833	0,855	0,860	0,862	0,863
Polska	0,770	0,791	0,807	0,811	0,813
Portugalia	0,778	0,789	0,805	0,808	0,809
Włochy	0,825	0,861	0,870	0,873	0,874
Estonia	0,776	0,821	0,828	0,832	0,835

Źródło: Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All, UNDP, s. 131.

Podsumowanie

Na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia państwa Unii Europejskiej w różnym stopniu borykały się z problemem nieodpowiednich sald fiskalnych. Musiały się one zmierzyć z nadmiernym deficytem budżetowym oraz wysokim zadłużeniem. Zdecydowana większość w okresach lepszej koniunktury potrafiła jednak ograniczyć ujemne saldo budżetu państwa, a nawet wygenerować nadwyżkę budżetową oraz obniżyć wartość długu publicznego.

Sytuacja finansowa państwa nie pozostaje bez wpływu na całą gospodarkę, wszystkie podmioty rynkowe, poziom życia obywateli oraz relacje z zagranicą. Pogłębiający się deficyt, a wraz z nim i dług publiczny, negatywnie oddziałują na produkcję krajową. Niestabilne finanse publiczne, duża niepewność, do tego słabsze wyniki państwa nie zachęcają do większej aktywności gospodarczej, stąd obserwowane w tym czasie mniejsze wartości wypracowanego PKB lub chociażby jego mniejsza dynamika. Wzajemna korelacja między sytuacją w bud-

żecie państwa oraz miernikiem PKB najlepiej widoczna była na przełomie lat 2008 i 2009, kiedy kraje unijne odnotowały jedne z najwyższych deficytów oraz znaczne spowolnienie gospodarcze. Kolejno pogorszeniu uległa sytuacja podmiotów rynkowych oraz spadła jakość życia obywateli. Reasumując, pogłębianie deficytu oraz zadłużenia publicznego znajduje odzwierciedlenie w słabszych wynikach całej gospodarki. Polityka fiskalna powinna pobudzać i utrzymywać trendy rozwojowe, dlatego tak ważna jest jej stabilizacja, która determinuje wzrost i rozwój gospodarczy. Ujęte w traktacie z Maastricht oraz Pakcie Stabilizacji i Wzrostu zalecenia oraz kryteria fiskalne w roku 2011 nie zostały zrealizowane, jednak państwa Unii są świadome, że bez ich wdrożenia nie osiągną pełnej stabilizacji oraz zrównoważonego rozwoju. Realizowane strategie fiskalne, programy stabilizacji oraz zalecenia Rady ECOFIN skierowane do poszczególnych państw przynoszą powolne efekty, zauważalne już w 2011 roku, w zbliżaniu się do wartości dopuszczalnych deficytu i długu. Wpłynęło to na zwiększenie dynamiki PKB oraz podwyższenie wskaźników rozwoju społecznego w danym czasie. Konsekwencja ekip rządzących, ich koncentracja na konsolidacji budżetowej oraz realizacja przyjętych założeń umożliwią dalsze sukcesy w osiągnięciu stabilizacji fiskalnej, co następnie przełoży się na wzrost gospodarczy oraz rozwój danego kraju.

Literatura

- Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998.
- Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All*, UNDP.
- Kantorowicz J., *Reguły fiskalne – co się sprawdza?*, „Analiza Forum Obywatelskiego Rozwoju” 2012, nr 3.
- Kolanowska-Kowalska B., *Polityka fiskalna*, w: *System finansowy w Polsce 2*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Miłaszewicz D., *Podstawy funkcjonowania gospodarki i równowaga w gospodarce*, w: *Podstawy makroekonomii*, red. D. Miłaszewicz, Volumina.pl Daniel Krzanowski, Szczecin 2011.
- Nagaj R., *Wzrost gospodarczy i polityka pro wzrostowa*, w: *Podstawy makroekonomii*, red. D. Miłaszewicz, Volumina.pl Daniel Krzanowski, Szczecin 2011.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE 2008 C 115).

Warunki przyjęcia euro – kryteria konwergencji, http://polskawue.gov.pl/Warunki_przyjecia,euro,,kryteria,konwergencji,2116.html (dostęp 1.09.2012).
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (dostęp 15.08.2012).
<http://www.stat.gov.pl/gus> (dostęp 15.08.2012).

EFFECT OF STABLE FISCAL POLICY IN OPERATION AND DEVELOPMENT ECONOMIES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

Through the prism of assumptions and rules guiding fiscal stabilization, and in view adopted for this purpose criteria, elaborates on the fiscal impact of the policy on the economy of the European Union countries, their growth and development. Based on the quantitative data were assessed changes in budget deficits and the national debt in the years 2000–2011 and their impact on domestic production or human development indicators. Development refers to the EU standards and adopted and implemented fiscal stabilization programs. Based on comparisons and conclusions were verified, as fiscal stabilization determines growth and socio-economic development countries of the European Union.

Keywords: fiscal stability, public debt, budget deficit, economic growth

JEL Classification: E62, H62, H63, O11

Translated by Aleksandra Milczarek