

Teoretyczne aspekty dyscyplinowania polityki fiskalnej w państwach należących do Unii Gospodarczej i Walutowej

Wstęp

W przypadku Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) polityka fiskalna nabiera szczególnego znaczenia. Polityka ta bowiem w odróżnieniu od polityki pieniężnej nie została scentralizowana. Kompetencje do jej kształtowania pozostawiono w gestii władz państw członkowskich. Z uwagi na fakt, iż polityka fiskalna ma duży wpływ na trwałość i funkcjonowanie wspólnej waluty, państwa należące do strefy euro¹ zobowiązały się do jej prowadzenia zgodnie z pewnymi regułami².

Należy podkreślić, iż niezbędność przestrzegania dyscypliny fiskalnej w UGW oparto na wielu teoretycznych podstawach. Warto przywołać te podstawy w obliczu trwającego kryzysu finansów publicznych w niektórych państwach członkowskich. Kryzys ten rozpoczął się w Grecji w pierwszej połowie 2010 r.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja najważniejszych założeń dotyczących prowadzenia polityki fiskalnej, w świetle tradycyjnych teorii optymalnych obszarów walutowych, przez kraje należące do Unii Gospodarczej i Walutowej. Artykuł ten wskazuje także na teoretyczne przesłanki na rzecz dyscyplinowania tej polityki w UGW.

1. Podstawy teoretyczne prowadzenia polityki fiskalnej w Unii Gospodarczej i Walutowej

1.1. Kryteria teorii optymalnych obszarów walutowych

Z historii unii monetarnych wynika założenie, iż partnerów unii muszą łączyć bardzo bliskie powiązania. Gospodarki państw członkow-

* Mgr, Doktorant Wydziału Zarządzania, Uniwersytet Gdański,
juliusz.gizynski@gmail.com

¹ Obszar obejmujący państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE), których walutą jest euro.

² Reguły te zawarto w Pakcie Stabilności i Wzrostu (ang. Stability and Growth Pact). Z kolei koordynacja tej polityki odbywa się w ramach tzw. Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej (ang. Broad Economic Policy Guidelines).

skich powinny znajdować się na podobnym etapie rozwoju i jednocześnie być komplementarne. Zatem można założyć, iż wymiana handlowa między państwami unii musi być wysoko rozwinięta. Z badań ekonomistów wnioskuje się, iż istnieje dużo więcej warunków koniecznych, aby na obszarze dwóch lub większej liczby państw mógł funkcjonować wspólny pieniądz. Warunki te opisano w teorii optymalnych obszarów walutowych (ang. theory of optimum currency areas) [Gruszecki, 2004, s. 241].

Teoria optymalnych obszarów walutowych zrodziła się z koncepcji bezpieczeństwa, tzn. zapewnienia strefie walutowej niepodatności na negatywne zjawiska ekonomiczne przenoszone z międzynarodowych rynków finansowych [Kolasiński, 2003, s. 21; De Grauwe, 2001, s. 3–102]. Znaczenie słowa „optymalny”, w kontekście obszaru walutowego, definiowano na wiele różnych sposobów. Potrzeba określenia kryteriów optymalności wynikała z kilku przyczyn. Z jednej strony chciano uniknąć sytuacji, w której Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG)³ doświadcza krachu, jaki stał się udziałem międzynarodowego systemu stałych kursów walutowych z Bretton Woods⁴. Z drugiej strony starano się stworzyć dla państw EWG ekonomiczny parasol ochronny, który będzie absorbował szoki gospodarcze pochodzące ze świata zewnętrznego. Chodziło o to, aby w długim okresie zapewnić trwałą wzrost gospodarczy na jednawalutowym obszarze, a także dobrobyt zamieszkujących go ludzi [Por. Burda, Wyplosz, 2000, s. 677–679]. Można to uzyskać poprzez połączenie państw w obszar, na którym funkcjonuje jedna waluta w obiegu – unia walutowa. Można także przyjąć, iż w obiegu znajdują się waluty narodowe, ale są one połączone nieodwołalnie usztywnionymi kursami wymiennymi. Z kolei wymienialność zewnętrzna takiego obszaru jest oparta na kursie płynnym – unia monetarna.

³ EWG, międzynarodowa organizacja gospodarcza, powstała w 1958 r. w wyniku procesów integracyjnych rozpoczętych po II – giej wojnie światowej przez europejskie kraje demokratyczne. W 1993 r., na mocy Traktatu z Maastricht z 1992 r., EWG została przekształcona we Wspólnotę Europejską. Z kolei Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1-go grudnia 2009 r., zastąpił nazwę „Wspólnota” terminem „Unia”, co było wyrazem przekształcenia UE w jednolitą organizację.

⁴ System międzynarodowego zarządzania walutowego, uzgodniony w 1944 r. przez największe potęgi przemysłowe na świecie. System Bretton Woods wymagał od sygnatariuszy powiązania ich walut krajowych z ceną złota, tym samym zapewniając międzynarodową stabilność walutową. System ten załamał się w 1973 r.

Zaprezentowano wiele koncepcji optymalności, które musi spełniać kraj aspirujący do unii walutowej, aby jego akcesja była bezpieczna. Podsumowanie tych koncepcji prezentuje tablica 1.

Tablica 1. Kryteria optymalności wspólnego obszaru walutowego

Kryterium	Optymalny obszar walutowy
Inflacja	Wysokość stóp inflacji w państwach tworzących obszar musi być porównywalna. Podobna wielkość podaży pieniądza eliminuje zagrożenie spekulowania walutami słabszymi.
Polityka fiskalna	Systemy fiskalne państw powinny być do siebie bardzo zbliżone. Ten czynnik niweluje w państwie o wysokim poziomie bezrobocia negatywne gospodarczo efekty poprzez transfer pieniędzy z kraju o niższej stopie bezrobocia.
Ceny i płace	Niezbędna jest ich elastyczność. Dostosowanie cen do zaistniałej sytuacji gospodarczej pozwoli równoważyć skutki zwiększenia bezrobocia w jednym kraju i wzrost inflacji w drugim państwie bez potrzeby modyfikacji kursu walutowego.
Czynniki produkcji	Wrażliwe na zmiany w procesie dostosowania się do czynników zewnętrznych.
Typ gospodarki	Gospodarka otwarta i zróżnicowana, która oferuje wiele dóbr i usług najchętniej kraju małego.
Typ rynku	Rynek podobny. Ma to pozwolić na eliminację różnic będących przyczyną występowania szoku podażowego lub popytowego.

Źródło: [Kolasiński, 2003, s. 33].

Projekty i idee utworzenia w państwach Europy Zachodniej unii walutowej, które realizowano oficjalnie od szczytu w Hadze w 1969 roku, zainicjowały badania naukowe na temat teorii optymalnych obszarów walutowych. W teorii, której podwaliny opracował Mundell, McKinnon i Kenen, skoncentrowano się na analizie kosztów i korzyści z unii walutowej [De Grauwe, 2003, s. 15]. Badania te pozwoliły również na powstanie wielu poglądów, uzasadnianych naukowo, wskazujących różnice, które musiały cechować integrujące się państwa. Chodziło o zróżnicowania kulturowe, etniczne, geograficzne, gospodarcze i historyczne. Niektóre z wymienionych czynników przypisanych do państw Europy Zachodniej, Wspólnot Europejskich, Unii Europejskiej, i w końcu Unii Gospodarczej i Walutowej (zróżnicowanie pozostało nawet po wypełnieniu kryteriów konwergencji⁵) były tak trudne do przewyżcienia

⁵ Kryteria konwergencji to obowiązkowe wymogi przejścia, wszystkich krajów UE, do ostatniego etapu UGW. Istnieje pięć kryteriów konwergencji, które tworzą dwie grupy:

żenia i zneutralizowania, że mogły w długim okresie przyczynić się do zahamowania rozwoju UGW. Przewyciężanie różnic między uczestnikami jednego obszaru walutowego wymagało wysokich kosztów procesu dostosowawczego. Obciążone tymi kosztami budżety niektórych państw (nie zawsze słusznie określanych jako słabsze czy peryferyjne) mogły zubożyć ich obywateli. Co najbardziej istotne, członkostwo tych państw nie byłoby jakościowo takie samo jak kandydatów, którzy nie są zmuszeni dokonywać dostosowania.

Nie jest tajemnicą, iż obecnie funkcjonująca UGW nie jest optymalnym obszarem walutowym. Nie istnieje na jej obszarze zaawansowana mobilność siły roboczej ani elastyczność płac realnych. Polityka fiskalna nie jest zharmonizowana, a także nie przeniesiono jej na szczebel ponadnarodowy. Nie udało się również w pełni zrealizować postulatów założeń naukowych. Niemniej jednak, siłą wspólnej waluty jest potencjał zróżnicowanych państw członkowskich. Zróżnicowanych tak mocno, iż uzasadnione byłoby realizowanie unii walutowej na zasadzie tzw. dwóch prędkości [Kolasiński, 2003, s. 33–36].

Teoria optymalnego obszaru walutowego określa kryteria, które umożliwiają ograniczenie niedogodności związanych z utratą kursu walutowego. Natomiast nie wskazuje ona, w jaki sposób kryteria te należy stosować, aby zweryfikować, czy dane państwa można uznać za optymalny obszar walutowy [Borowiec, 2001, s. 37; Por. Bień, 1988, s. 57–59].

Przede wszystkim należy zaznaczyć, iż nie ma powodu do tego, aby istniał wymóg przestrzegania wszystkich kryteriów. Im więcej kryteriów jest spełnionych, tym łatwiej można ograniczyć koszty jedności monetarnej niezależnych państw. Warto podkreślić, iż unia walutowa może funkcjonować w warunkach słabej mobilności siły roboczej i niskiej elastyczności płac, jeśli spełnione są pozostałe kryteria. Niezwykle istotne jest to, aby utrata instrumentu polityki gospodarczej mogła być względnie łatwo skompensowana innymi środkami bądź też żeby utrata ta nie była znacząca.

Frankel i Rose zauważyli, iż kryteria optymalnego obszaru walutowego są endogeniczne i mogą być zmodyfikowane przez unię walutową [Frankel, Rose, 1997. Podają za: Borowiec, 2001, s. 46]. Zatem nie należy wyciągać wniosków wyłącznie na podstawie danych historycznych.

budżetowe (kryterium deficytu budżetowego i długu publicznego) oraz monetarne (inflacji, długookresowych stóp procentowych oraz stabilności kursu walutowego).

Czy kryteria optymalnego obszaru walutowego są wystarczające? Odpowiedź brzmi nie. Kryteria te są warunkami koniecznymi, ale nie wystarczającymi. Kandydaci do unii walutowej powinni mieć również te same cele ogólnoeconomiczne – H. Bourginat postulował nawet o preferencje jednolite – jeżeli chodzi o inflację, wzrost gospodarczy i walkę z bezrobociem [Borowiec, 2001, s. 46].

1.2. Polityka fiskalna w świetle teorii optymalnych obszarów walutowych

Kraje europejskie mają suwerenną władzę budżetową. Konsekwencją tego jest możliwość pojawienia się w Unii Europejskiej szoków asymetrycznych⁶. Wywołuje to problem, jak w unii walutowej należy zarządzać polityką fiskalną. Tradycyjna teoria optymalnych obszarów walutowych prezentuje wiele interesujących spostrzeżeń dotyczących prowadzenia tej polityki przez poszczególne kraje członkowskie [De Grauwe, 2003, s. 38].

W celu przeanalizowania powyższej teorii pod kątem założeń jak państwa unii walutowej powinny prowadzić politykę fiskalną, należałoby zacząć od prezentacji przykładu asymetrycznego szoku popytowego.

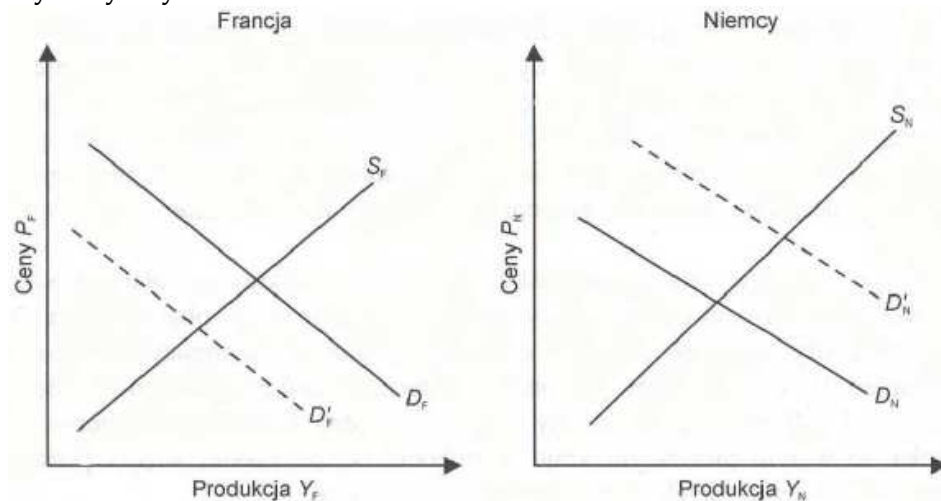
Założmy, iż Francja i Niemcy są członkami tej samej unii walutowej. W pierwszej kolejności należy założyć, iż europejscy konsumenci zwiększają swój popyt na produkty niemieckie kosztem produktów francuskich (zobacz rysunek 1, s. 6). Przyjmijmy także, iż powyższe kraje są zobligowane do przekazania do centralnego budżetu europejskiego pokaźnej części swoich budżetów krajowych. Przypuśćmy również, iż system ochrony socjalnej jest organizowany na szczeblu europejskim, a podatki dochodowe są pobierane przez władze europejskie.

Na podstawie powyższych założeń nietrudno zauważyć, iż scentralizowany budżet będzie działał jako czynnik eliminujący skutki szoku popytowego. We Francji spadnie produkcja i wzrośnie bezrobocie. Analizując dalej, wpływy z tytułu podatku dochodowego pobieranego przez władze europejskie we Francji zmniejszą się, podczas gdy wzrosną wypłacane przez nie zasiłki dla francuskich bezrobotnych. Dokładnie odwrotna sytuacja wystąpi w Niemczech, gdzie wzrośnie poziom produk-

⁶ Szokiem asymetrycznym, w teorii finansów, nazywamy gwałtowne zmiany warunków działania danej gospodarki (w tym wypadku – optymalnego obszaru walutowego), które są niezależne od niej. Różne gospodarki reagują na te zmiany w odmienny sposób (niesymetrycznie).

cji a bezrobocie obniży się. W rezultacie zwiększą się także dochody z tytułu podatków otrzymywanych przez władze europejskie z Niemiec. Z kolei poziom zasiłków na rzecz tego kraju zmniejszy się. A zatem scentralizowany budżet europejski automatycznie dokonuje redystrybucji dochodu z Niemiec do Francji, łagodząc przez to socjalne konsekwencje przesunięcia krzywej popytu dla francuskiego społeczeństwa.

Rysunek 1. Zmiany popytu we Francji i w Niemczech spowodowane szokiem asymetrycznym



Źródło: [De Grauwe, 2003, s. 217].

W przypadku, gdyby państwa Francja i Niemcy utworzyły unię walutową bez scentralizowania swoich budżetów krajowych, łatwo udowodnić, iż negatywne skutki szoku popytowego we Francji wywołają wzrost deficytu budżetowego w tym kraju, ponieważ wpływy podatkowe spadną. Władze francuskie będą zmuszone zwiększyć zasiłki dla bezrobotnych, co doprowadzi do wzrostu zadłużenia. W Niemczech nastąpi odwrotna sytuacja, tzn. w budżecie tego państwa będzie można zaobserwować wzrost nadwyżki bądź zmniejszenie deficytu budżetowego. Przy założeniu, że rynki kapitałowe działają efektywnie, potrzeby pożyczkowe Francji mogą być łatwo zaspokojone poprzez wzrost zasobów oszczędności pochodzących z Niemiec.

Jeżeli występuje decentralizacja budżetów krajowych, to we Francji wzrośnie dług zewnętrzny, który trzeba będzie spłacać w przyszłości. W zaistniałej sytuacji władze francuskie będą zmuszone prowadzić restrykcyjną politykę fiskalną. Jednak w przypadku scentralizowania budżetów krajowych, Francja nie stanie przed poważnym problemem dłu-

gu zewnętrznego. Wynika to z faktu, iż Niemcy automatycznie przekażą do Francji swoje dochody. Jednakże nie przysporzy to korzyści obywatelom Niemiec.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż wielkość efektu wywołanego scentralizowanym budżetem zależy w dużym stopniu od elastyczności płac, a także cen i/lub mobilności siły roboczej. Jeżeli te czynniki są silne, to automatyczny transfer z Niemiec (bądź, w drugim przypadku, francuski deficyt budżetowy) będzie niższy. Przy założeniu, iż mobilność siły roboczej między analizowanymi dwoma krajami jest wysoka, to bezrobocie i świadczenia dla bezrobotnych we Francji będą odpowiednio mniejsze.

Teoria optymalnych obszarów walutowych prowadzi do następujących konsekwencji dla polityki fiskalnej w unii walutowej [De Grauwe, 2009, s. 224].

Po pierwsze, jest pożądane, aby znaczna część budżetów krajowych była przekazywana do budżetu scentralizowanego na poziomie całej unii. Takie założenie ma pozwolić krajom (a także regionom) dotkniętym przez negatywne szoki na automatyczny transfer środków, a tym samym zmniejszać społeczne koszty unii walutowej. Do podobnych wniosków doszli także autorzy raportu (ang. MacDougall Report), opublikowanego w 1977 r. Argumentowali oni, iż unia walutowa w Europie musiałaby się łączyć ze znaczną centralizacją budżetu europejskiego, a dokładniej z centralizacją systemu zasiłków dla bezrobotnych. Nieprowadzenie we wprowadzaniu takiego rozwiązania prowadziłoby do poważnych problemów socjalnych, a także zagrażałoby funkcjonowaniu całej unii walutowej [Szerzej patrz: De Grauwe, 2003, s. 237–238].

Po drugie, jeżeli wystąpi sytuacja, iż centralizacja budżetów krajowych w ramach unii walutowej nie jest możliwa, to krajowa polityka fiskalna państw członkowskich powinna być prowadzona w sposób elastyczny. Oznacza to, iż w momencie wystąpienia negatywnych szoków poszczególne kraje powinny mieć prawo do zwiększania swoich deficytów budżetowych poprzez wbudowany (automatyczny) system stabilizacji, tj. spadek wpływów budżetowych spowoduje wzrost wydatków socjalnych.

Postulat mówiący o tym, iż polityka fiskalna powinna elastycznie reagować na negatywne szoki, także nasuwa wniosek, iż kraje unii powinny zachować znaczną autonomię w ramach kształtowania takiej polityki. W założeniach optymalnego obszaru walutowego poszczególne

państwa tracą narzędzie swojej polityki pieniężnej, jakim jest kurs walutowy, w momencie przystąpienia do unii walutowej. Jeżeli nie istnieje budżet scentralizowany, który automatycznie redystrybuuje dochody budżetowe, państwa unii nie dysponują narzędziem absorbującym negatywne szoki (zakładając, iż wynagrodzenia są nieelastyczne i nie istnieje mobilna siła robocza). W takim przypadku państwom członkowskim pozostają do dyspozycji jedynie instrumenty polityki fiskalnej.

Powyższe poglądy na temat możliwych sposobów prowadzenia polityki fiskalnej w ramach unii były szeroko krytykowane. Niemniej jednak, zgadzano się co do założenia, iż jest pożądane, aby znacząca część budżetów krajów członkowskich miała charakter scentralizowany w ramach unii walutowej. Negatywne komentarze związane są z drugim wnioskiem. Nawołuje on bowiem do elastyczności i niezależności budżetów w krajach unii walutowej w sytuacji, gdy stopień centralizacji budżetowej jest ograniczony.

Najpoważniejszym problemem powyższej analizy jest jej główne założenie, iż kraje członkowskie mogą tworzyć deficyt budżetowy w celu ograniczenia skutków negatywnych szoków. Z kolei ryzyko, iż deficyt ten przyjmie charakter trwały, w tej analizie nie występuje. Niemniej jednak, doświadczenie wielu krajów Europy Zachodniej z lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych wskazuje na fakt, iż krajowy deficyt budżetowy może wywoływać takie problemy [De Grauwe, 2003, s. 219].

Problem powstania trwałego deficytu można przedstawić w następujący sposób. Deficyt budżetowy skutkuje wzrostem długu publicznego, który trzeba będzie spłacić w przyszłości. Jeśli koszt obsługi tego długu będzie wyższy od stopy wzrostu gospodarczego, to uruchamia się dynamika długu. Efektem takiego zjawiska będzie nieustanny wzrost wskaźnika długu publicznego do PKB. Konsekwencją tego jest zmiana krajowego deficytu budżetowego, co wymaga podjęcia działań korygujących.

Z kolei jeśli jakiś kraj stworzył znaczny deficyt budżetowy w przeszłości, to w danym momencie będzie zmuszony do tworzenia odpowiednio dużej nadwyżki budżetowej. Jest to niezbędne działanie, aby zapobiec automatycznemu przyrostowi wskaźnika długu publicznego do PKB. Takie działanie oznacza konieczność redukcji wydatków i/lub zwiększenia podatków.

Ciekawym przykładem są kraje, takie jak Belgia, Holandia i Włochy. Kraje te pozwoliły na znaczące zwiększenie swoich deficytów budżetowych na początku lat osiemdziesiątych. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy była poważna recesja gospodarcza a skutkiem wysokich deficytów było szybko narastające zadłużenie. Pod koniec lat osiemdziesiątych Belgia i Holandia, po wielu latach restrykcyjnej polityki fiskalnej, ustabilizowały wskaźnik długu publicznego do PKB. Kraje te były w stanie tego dokonać poprzez osiągnięcie sporej nadwyżki w budżecie podstawowym. Niemniej jednak, poziom, na którym Belgia ustabilizowała swój wskaźnik długu, był w dalszym ciągu wysoki. Taki stan nie pozwolił Belgom, w latach 1992–1993, wykorzystać polityki fiskalnej do złagodzenia skutków kryzysu. Przeciwnie, rząd belgijski został zmuszony do zmniejszania wydatków rządowych, a także do podniesienia podatków. Polityka ta jednak nie uchroniła Belgii przed wzrostem wskaźnika zadłużenia w powyższym okresie.

Z kolei Włochom nie udało się ani osiągnąć odpowiednio wysokiej nadwyżki w budżecie podstawowym, ani ustabilizować wskaźnika długu w latach osiemdziesiątych XX-go wieku. Dopiero od 1992 roku kraj ten wypracowywał taką nadwyżkę, a lata 1994–1995 określa się okresem stabilizacji poziomu zadłużenia. Niezwykle istotny jest fakt, iż wysoki dług publiczny uniemożliwił państwu włoskiemu użycie polityki fiskalnej w walce z cyklami koniunkturalnymi [De Grauwe, 2009, s. 228].

Powyższe przykłady dobrze ukazują ograniczenia polityki fiskalnej w zapobieganiu negatywnym szokom ekonomicznym. Taka polityka nie może być tolerowana w długim okresie. Doświadczenia analizowanych krajów pokazują, iż wysoki deficyt budżetowy szybko prowadzi do niekontrolowanej dynamiki długu. Wydostanie się z tak dużego zadłużenia stanowi duże wyzwanie. Belgia osiągnęła stabilizację wskaźnika zadłużenia w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX-ego wieku dzięki wypracowanym nadwyżkom w budżecie podstawowym, po wielu latach cięć wydatków, a także podnoszenia podatków.

Poprzednie rozważania dowiodły także, iż polityka fiskalna nie jest elastycznym instrumentem, uwiarygodnionym przez teorię optymalnych obszarów walutowych. Nieustanne wykorzystywanie tej polityki szybko prowadzi do problemów z utrzymaniem stabilnego poziomu długu, zmuszając państwa do tworzenia nadwyżek budżetowych przez wiele kolejnych lat. Można zatem stwierdzić, iż kraje, które stosują in-

strumenty polityki fiskalnej w danym momencie, nie będą mogły ich użyć przez wiele następnych lat [De Grauwe, 2003, s. 223].

Określając zręby przyszłej, scentralizowanej i jednolitej polityki pieniężnej w europejskiej unii walutowej przyjęto, iż polityka fiskalna pozostanie w gestii poszczególnych krajów członkowskich. Wynikało to przede wszystkim z przyczyn politycznych. Państwa członkowskie mają bowiem odmienne preferencje co do zasięgu i intensywności realizacji idei „państwa opiekuńczego”. Różnice te były i są wciąż postrzegane jako nie do zniwelowania w przewidywalnej przyszłości. Dlatego rezygnacja z suwerenności w obszarze polityki fiskalnej była i jest nie do zaakceptowania ani przez rządy, ani przez społeczeństwa poszczególnych członków unii.

Przy braku perspektyw wprowadzenia federalizmu fiskalnego umożliwiającego uruchomienie, w ramach ponadnarodowego budżetu, mechanizmu transferów środków pomiędzy krajami Unii Europejskiej, ważnym argumentem ekonomicznym za pozostawieniem polityki fiskalnej jako (względnie) autonomicznej sfery decyzyjnej rządów państw członkowskich była konieczność użycia narzędzi tej polityki dla łagodzenia różnic przebiegu cyklu koniunkturalnego oraz dla reakcji na szoki asymetryczne. Nie mniej istotne jest to, iż na obszarze jednawalutowym, ze scentralizowaną polityką pieniężną, nie ma możliwości automatycznej odpowiedzi rynków finansowych na pogorszenie koniunktury w danym kraju, tj. reakcji w postaci obniżenia stóp procentowych czy spadku kursu waluty. Z tego powodu potrzeba zachowania „amortyzatora” szoków ekonomicznych w kształcie autonomicznej narodowej polityki fiskalnej wydawała się oczywista [Kosterna, 2006, s. 82].

2. Niezbędność dyscypliny fiskalnej w Unii Gospodarczej i Walutowej

1 stycznia 1999 roku wprowadzono wspólną walutę euro w jedenaśtu suwerennych krajach Unii Europejskiej, które utworzyły Unię Gospodarczą i Walutową. Należy zaznaczyć, iż powyższe przedsięwzięcie jest obciążone wysokim ryzykiem niestabilności. Wynika to z braku jednej władzy politycznej, która nadzoruje wspólną walutę, a także z możliwych odchyień w narodowej polityce gospodarczej poszczególnych państw.

W UGW prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej oraz realizację głównego celu, jakim jest utrzymanie stabilności cen, powierzono Euro-

pejskiemu Bankowi Centralnemu. Stabilność cen była od początku stawiana na czele listy priorytetów unii walutowej [Rosati, 2009, s. 22]. Stabilność waluty euro nie jest jednak możliwa tylko dzięki polityce pieniężnej, ale także dzięki dobrej współpracy makroekonomicznej państw wchodzących w skład UGW [Wierzba, 2009, s. 267]. Zwłaszcza dotyczy to polityki fiskalnej, prowadzonej niezależnie przez poszczególne kraje. Dlatego twórcy unii walutowej w Europie byli świadomi, iż jeśli wspólna waluta ma być silna i wiarygodna, to musi być ona wspomagana mocniejszą dyscypliną fiskalną w krajach członkowskich. Co więcej, jednolita polityka pieniężna wymaga odpowiedniego stopnia koordynacji polityki fiskalnej. Ma to zapewnić optymalne proporcje między polityką pieniężną i fiskalną (ang. policy mix), a także ułatwić koordynację innych rodzajów polityki gospodarczej – w szczególności polityki w zakresie reform strukturalnych [Rosati, 2010, s. 611].

Główną przyczyną wzmocnienia dyscypliny fiskalnej jest występowanie zjawiska skłonności do deficytu (ang. deficit bias). Skłonność do deficytu przypisuje się do demokratycznych systemów parlamentarnych, gdzie władzę sprawują politycy wybierani w demokratycznych wyborach. W tego typu systemach władza państwowa ma skłonność do zwiększania wydatków publicznych, aby spełnić oczekiwania swoich wyborców. Z tego samego względu unika ona podnoszenia podatków. Takie postępowanie ma ułatwić reelekcję. Zjawisko to często obserwuje się w okresie przedwyborczym. Powiązany z wyborami cykl polityczny przyczynia się do okresowego wzrostu wydatków publicznych, które najczęściej przyjmują charakter trwały. Wydatki te powiększają deficyt i zazwyczaj są finansowane z długu [Por. ECB, February 2003, s. 39].

Stosunkowo rzadko zdarza się, aby władzę przejmowały te partie polityczne, które proponują wyrzeczenia społeczne, niższe świadczenia socjalne i wyższe podatki. Najczęściej rządy obejmują ci, którzy opowiadają się nie tylko za utrzymaniem istniejących przywilejów, ale również za wprowadzeniem nowych. Następnie okazuje się, iż wiele z tych obietnic nie da się spełnić. Niemniej jednak, urzeczywistnienie tylko części przyrzeczeń może generować znaczny wzrost wydatków budżetowych i/lub zmniejszenie wpływów do budżetu, co w ostatecznym rozrachunku skutkuje pogorszeniem salda budżetowego. Praktyka wielu państw często pokazuje, iż partykularne interesy partii politycznych, pragnących dojść do władzy i/lub ją utrzymać, górują nad interesem państwa. Co więcej, politycy nierzadko „kupują” poparcie całych grup

społecznych, co skutkuje wzrostem długu publicznego i stwarza zagrożenie dla stabilności gospodarki i państwa [Oręziak, 2007, s. 110].

Skłonność do deficytu nasila się w warunkach występowania tzw. problemu „wspólnych zasobów” (ang. common pool), co również jest zjawiskiem przypisywanym do współczesnych demokracji. Polityk reprezentujący określony okręg wyborczy zawsze ma szczególnie silną motywację do pozyskania dla swojego okręgu dodatkowych środków finansowych z budżetu ogólnokrajowego. Kwoty te niewiele znaczą w skali całego budżetu. Z kolei w skali danego okręgu wyborczego będą to środki, które mogą przesądzić o karierze tego polityka. Występuje więc asymetria pomiędzy kosztami zwiększenia budżetu ogólnokrajowego o pewną kwotę, która obciąża wszystkich obywateli, i korzyściami jakie z tego tytułu przypadają wyborcom tylko z jednego okręgu. Z uwagi na fakt, iż większość polityków postępuje w ten właśnie sposób, to asymetria bodźców sprawia, iż w systemach demokratycznych występuje systematyczna skłonność do deficytu budżetowego. Taka asymetria jest znacznie silniejsza niż skłonność do tworzenia nadwyżki budżetowej.

Kolejną ważną kwestią jest sprawa długu publicznego. W celu zapewnienia wysokiej wiarygodności wspólnej waluty w ramach UGW należało zapobiec powstawaniu nadmiernego zadłużenia. Kraje nadmiernie zadłużone bowiem są skłonne do zmniejszania ciężaru zadłużenia kosztem wysokiej inflacji, która pozwala obniżyć realną wartość długu. Dlatego utrzymanie wskaźnika inflacji na niskim poziomie wymagało ścisłej kontroli poziomu długu publicznego w państwach strefy euro, a także niedopuszczenia do jego nadmiernego wzrostu. Ponadto chodzi o uniknięcie sytuacji określanej jako „pasażer na gapę” (z ang. free rider).

Zjawisko „pasażera na gapę” polega na tym, iż w ramach unii walutowej część kosztów nadmiernie ekspansywnej polityki fiskalnej jednego kraju jest ponoszona przez inne państwa, które należą do wspólnego obszaru walutowego. Są to koszty takie jak: wzrost krótkookresowych i długookresowych stóp procentowych, wzrost inflacji, a także spadek kursu waluty. Takie rozproszenie kosztów przy koncentracji korzyści sprzyja rozluźnianiu polityki fiskalnej [Rosati, 2010, s. 612]. W takiej sytuacji bank centralny unii walutowej, starając się ograniczyć presję inflacyjną może być zmuszony do utrzymywania stóp procentowych na wyższym poziomie. Duże potrzeby pożyczkowe niektórych

państw mogą przyczynić się do wzrostu stóp na całym obszarze jednowalutowym poprzez wzrost zapotrzebowania na środki finansowe. W takim przypadku przedsiębiorstwa mają trudniejsze warunki dla finansowania swej działalności bieżącej i inwestycyjnej [Oręziak, 2009, s. 49].

Skłonność do nadmiernej ekspansji fiskalnej może także wywołać zbyt duże zacieśnianie polityki pieniężnej. Taki niekorzystny „policy mix” może z kolei hamować wzrost gospodarczy, co byłoby szczególnie szkodliwe w państwach o niskiej potencjalnej stopie wzrostu PKB [Rosa-ti, 2009, s. 38–39].

De Grauwe argumentował, iż istnieją dwa ważne czynniki, które mogą doprowadzić do zmiany wielkości krajowych deficytów budżetowych. Pierwszy z tych czynników prowadzi do mniejszej dyscypliny fiskalnej, drugi zaś do większej.

Zjawisko, które powoduje osłabienie dyscypliny fiskalnej, można zaprezentować w następujący sposób. W przypadku, gdy suwerenny kraj emituje dług publiczny denominowany we własnej walucie, to stopa procentowa od tego długu odzwierciedla premię za ryzyko. Składa się ono z dwóch części: z ryzyka niewypłacalności i ryzyka przyszłej dewaluacji waluty krajowej. Ten drugi czynnik można całkowicie wyeliminować poprzez emisję długu publicznego w walucie obcej. W takiej sytuacji premia za ryzyko zawiera jedynie ryzyko niewypłacalności. Sytuacja taka ma również miejsce wówczas, kiedy dane państwo wstępuje do unii walutowej i musi emitować dług publiczny denominowany w ekwiwalencie waluty obcej. W rezultacie, jeśli występuje premia za ryzyko tego długu, to odzwierciedla ona prawdopodobieństwo całkowitej niemożności jego obsługi przez dany kraj w przyszłości.

Jednakże pożyczkodawcy mogą mieć problemy z prawidłowym oszacowaniem ryzyka niewypłacalności określonej emisji długu. Wynika to z ukrytej gwarancji wsparcia finansowego ze strony innych członków unii. Takie przekonanie może skłaniać kraje członkowskie do zadłużania się ponad stan. Zjawisko to nazywa się problemem „pokusy nadużycia” (ang. moral hazard). Klauzula o „nieratowaniu” (ang. no – bailout provision) do końca nie rozwiązuje tego problemu, dlatego, że jest ona mało wiarygodna. Nawet jeśli władze europejskie zadeklarowałyby, iż nigdy nie wspomogą krajów członkowskich, to nie ma pewności, czy nie złamią zasady. Dlatego bez wspólnego nadzoru, unia wal-

towa prowadzi do nadmiernego deficytu budżetowego i długu publicznego w państwach członkowskich [De Grauwe, 2003, s. 228–229].

Istnieje jednak jeszcze czynnik, który może wpłynąć pozytywnie na utrzymanie dyscypliny fiskalnej w unii walutowej. Warto podkreślić, iż kraje wstępujące do tej unii zmniejszają swoją zdolność finansowania deficytu poprzez kreację pieniądza. Stają one bowiem w obliczu surowszych ograniczeń budżetowych. Z tego względu państwa spoza unii cechuje większa skłonność do tworzenia wysokich deficytów [Szerzej patrz: De Grauwe, 2009, s. 236].

Który z dwóch wyżej wymienionych efektów – „pokusa nadużycia” czy ograniczenie kreacji pieniądza – przeważa, jest zasadniczym pytaniem empirycznym, zależnym od cech instytucjonalnych, a także motywacji państw unii.⁷

Teoretycznego uzasadnienia wprowadzenia rozwiązań dyscyplinujących politykę fiskalną w europejskiej unii walutowej dostarcza koncepcja tzw. „dóbr klubowych” (ang. club goods) [Rosati, 2010, s. 638]. Koncepcja ta zakłada, iż pewne kategorie dóbr są wspólnie użytkowane przez członków danej wspólnoty i stanowią wartość dodaną. Na przykład wspólna waluta, wspólny rynek czy stabilność cen [Luc, 2008, s. 113–114] są w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej takimi dobrami „klubowymi”, które przynoszą korzyści wszystkim jej członkom. Korzyści te mogą jednakże ulec ograniczeniu z powodu określonych działań jednego bądź kilku państw. W przypadku, gdy dany kraj zwiększa deficyt budżetowy i zadłuża się ponad miarę, może to zwiększyć ryzyko wzrostu inflacji. Jeżeli część krajów unii walutowej prowadzi nieodpowiedzialną albo wręcz szkodliwą politykę, to pozostałe państwa, w trosce o właściwe korzystanie z „dóbr klubowych”, będą domagać się zmiany tej polityki. Mamy tu do czynienia z powiązaniem interesów poszczególnych członków tej unii. Takie relacje narzucają konieczność współpracy w zakresie polityki fiskalnej. Konsekwencją tego jest ograniczenie tradycyjnie definiowanej suwerenności wszystkich państw należących do „klubu”, jakim niewątpliwie jest Unia Gospodarcza i Walutowa [Rosati, 2010, s. 638].

⁷ Pogłębionej analizy roli instytucji odpowiedzialnych za stabilność finansów publicznych dokonał J. von Hagen w pracy zatytułowanej: Fiscal rules or institutions. Praca wykonana dla the Group of Economic Analysis of the European Commission, April 2002 [De Grauwe, 2009, s. 236].

Zakończenie

Pozostawienie pełnej suwerenności w zakresie polityki fiskalnej krajom członkowskim Unii Gospodarczej i Walutowej zwiększało ryzyko, iż polityka ta miałaby nadmiernie ekspansywny charakter. Mogłoby to podważyć podstawy unii walutowej. Dlatego kraje członkowskie Unii Europejskiej uznały, iż warunkiem niezbędnym utrzymania wysokiej wiarygodności wspólnej waluty jest nałożenie na politykę fiskalną państw członkowskich ograniczeń prawnych i instytucjonalnych, wspólnych dla całej Unii [Rosati, 2010, s. 613]. Mają one ułatwić utrzymanie stabilności wspólnej waluty euro, która jest podstawą długofalowego wzrostu gospodarczego.

Problem dyscypliny fiskalnej nabiera szczególnego znaczenia w obliczu obecnego kryzysu finansów publicznych w niektórych krajach strefy euro. Dyskutowana na forum UE od 2009 r. druga reforma Paktu Stabilności i Wzrostu, która ma wejść w życie w 2012 r., powinna wzmocnić nadzór nad tą polityką. Przy wprowadzaniu zmian w tym nadzorze nie wolno jednak zapominać o teoretycznych fundamentach, na których oparto funkcjonowanie UGW.

Literatura

1. Bień A. (1988), *Optymalny obszar walutowy*. Teoria i praktyka, PWE, Warszawa.
2. Borowiec J. (2001), *Unia ekonomiczna i monetarna*. Historia, podstawy teoretyczne, polityka, AE we Wrocławiu, Wrocław.
3. Burda M., Wyplosz C. (2000), *Makroekonomia*, PWE, Warszawa.
4. De Grauwe P. (2001), *The political economy of monetary union*, Elgar Publishing Inc.
5. De Grauwe P. (2003), *Unia walutowa*, PWE, Warszawa.
6. De Grauwe P. (2009), *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press Inc., New York.
7. ECB (February 2003), *The relationship between monetary policy and fiscal policies in the euro area*, ECB „Monthly Bulletin”.
8. Frankel J. A., Rose A. K. (1997), *Is EMU More Justifiable Ex Post than Ex Ante?*, „European Economic Review”, nr 3 – 4.
9. Gruszecki T. (2004), *Teoria pieniądza i polityka pieniężna*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

10. Kolasiński T. W. (2003), *Geneza i proces tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej w Europie Zachodniej*, w: *Strefa euro – wyzwanie dla Polski*, Nowak A. Z., Stępnia A. (red.), WWZ, Warszawa.
11. Kosterna U. (2006), *Reguły polityki fiskalnej a dyscyplina budżetowa w Unii Europejskiej*, w: *Stopy procentowe a gospodarka. Dylematy Unii Gospodarczej i Walutowej*, Bednarczyk J. L. (red.), ITE, Radom.
12. Luc S. (2008), *Międzynarodowa koordynacja polityki gospodarczej*, w: *Polityka gospodarcza: teoria i realia*, Stacewicz J. (red.), SGH, Warszawa.
13. Oręziak L. (2007), *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa.
14. Oręziak L. (2009), *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*, w: *Euro – ekonomia i polityka*, Rosati D. (red.), Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa.
15. Rosati D. (2009), *Dziesięć lat strefy euro. Sukces czy niespełnione nadzieje?*, w: *Euro – ekonomia i polityka*, Rosati D. (red.), Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa.
16. Rosati D. (2010), *Kierunki zmian w systemie zarządzania fiskalnego strefą euro*, „*Ekonomista*”, nr 5.
17. Wierzba (2009), *Euro – dziesięć lat funkcjonowania*, w: *Studia z bankowości centralnej i polityki pieniężnej*, Przybylska – Kapuścińska W. (red.), Difin, Warszawa.

Użyte skróty

EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza

UE – Unia Europejska

UGW – Unia Gospodarcza i Walutowa

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja najważniejszych założeń dotyczących prowadzenia polityki fiskalnej, w świetle tradycyjnych teorii optymalnych obszarów walutowych, przez kraje należące do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Artykuł ten wskazuje także na teoretyczne przesłanki na rzecz dyscyplinowania tej polityki w UGW. Należy zaznaczyć, iż teorie optymalnych obszarów walutowych określiły m. in. warunki jakie powinny spełniać kraje tworzące jeden obszar walutowy. Kryteria te mogą jednak zostać zmodyfikowane przez unię walutową. W przypadku braku scentralizowanego budżetu, kraje członkowskie, przekazując swoje kompetencje w zakresie polityki pie-

nieżnej niezależnemu bankowi centralnemu, tracą narzędzie absorbujące negatywne szoki ekonomiczne. Pozostają tym krajom do dyspozycji jedynie instrumenty polityki fiskalnej. Pomimo tego, nałożenie pewnych ograniczeń na tę politykę w UGW jest niezbędne. Bez wspólnego nadzoru, unia walutowa prowadzi do nadmiernego deficytu budżetowego i długu publicznego w krajach członkowskich. Główną przyczyną wzmocnienia dyscypliny fiskalnej w strefie euro jest m. in. systematyczna skłonność do deficytu, przypisana do demokracji parlamentarnych. Co więcej, część kosztów nadmiernej polityki fiskalnej jednego kraju członkowskiego jest ponoszona przez pozostałych członków unii. Konsekwencją m. in. tego było wprowadzenie pewnych ograniczeń prawnych i instytucjonalnych w tej polityce, wspólnych dla całej UGW. Rozwiązania te mają ułatwić utrzymanie stabilności waluty euro.

Słowa kluczowe

strefa euro, teorie optymalnych obszarów walutowych, dyscyplina fiskalna, deficyt budżetowy, dług publiczny

Theoretical aspects of fiscal policy discipline in the Economic and Monetary Union (Summary)

The aim of this article is to present main views on running fiscal policies in Member States of the Economic and Monetary Union in the light of optimum currency area theories. Article also summarizes theoretical premises of fiscal policy discipline in the euro area.

Keywords

euro area, theories of optimum currency areas, fiscal discipline, budget deficit, public debt