

Marlena Gołębiowska

Wpływ COVID-19 na polityki fiskalne państw Europy Środkowej

W ciągu sześciu miesięcy od ogłoszenia pandemii COVID-19 państwa Europy Środkowej na wsparcie fiskalne wydały równowartość niemal 10% PKB. Ta zdecydowana reakcja rządów łagodzi skutki kryzysu gospodarczego, ratuje przedsiębiorstwa i pozwala zachować miejsca pracy. Wzrost wydatków przy równocześnie mniejszych wpływach budżetowych nieuchronnie prowadzi jednak do zachwiania stabilności finansów publicznych.

Niespotykana reakcja fiskalna. Obecny kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID-19 jest bezprecedensowy dla wschodzących gospodarek środkowoeuropejskich. Ostateczna skala spowolnienia, jakie je w tym roku czeka, nie jest jeszcze znana, ale prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) z października mówią o spadku na poziomie 5,5% (średnia dla państw regionu przynależących do UE: Bułgarii, Chorwacji, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier). To jednak nieco mniej, niż prognozowano na początku pandemii. W kwietniu MFW przewidywał w tych państwach spowolnienie rządu 6,4%.

Nie bez znaczenia dla poprawy tej prognozy było inne, równie bezprecedensowe zjawisko gospodarcze podczas tego kryzysu, czyli reakcja fiskalna – rekordowa zarówno w skali globalnej, jak i w obrębie poszczególnych państw. Aby zatrzymać rozprzestrzenianie się wirusa, a jednocześnie ratować przedsiębiorstwa i miejsca pracy, rządy na całym świecie wydały dotychczas 11,7 bln dolarów, tj. niemal 12% globalnego PKB¹. W państwach Europy Środkowej była to kwota 175 mld dolarów, co w sumie stanowi niespełna 10% ich PKB. Z jednej strony w tej kwocie znalazły się bezpośrednie wydatki fiskalne, na które przeznaczono łącznie 78,5 mld dolarów, z czego 11,3 mld dolarów trafiło do systemu opieki zdrowotnej, a 67,2 mld dolarów do osób i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji z uwagi na pandemię, m.in. w postaci zasiłków, dotacji lub zmniejszenia wymiaru opodatkowania. Z drugiej strony było to wspieranie płynności przedsiębiorstw ze strony sektora publicznego, na które przeznaczono 96,1 mld dolarów, m.in. w postaci pożyczek, gwarancji i zastrzyków kapitałowych.

Nominalnie największe wsparcie fiskalne przygotowała największa gospodarka w regionie – Polska – prawie 68 mld dolarów. Kolejne były Czechy – 48 mld dolarów i Rumunia – 13,4 mld dolarów. Natomiast w relacji do PKB największe wsparcie przygotowały Czechy – blisko 20%, następnie Słowenia – 14,5% i Polska – niespełna 12%, najmniejsze natomiast państwa, które najpóźniej przystąpiły do UE – Bułgaria, Rumunia i Chorwacja – w granicach 5-7%.

Niespotykane zadłużenie. Zdecydowana reakcja rządów na gospodarcze skutki pandemii w postaci szeroko zakrojonych działań fiskalnych – łącznie z utratą dochodów z tytułu spadku produkcji – prowadzi jednak do wzrostu zadłużenia sektora finansów publicznych.

W niekryzysowych warunkach, zgodnie z *Paktem stabilności i wzrostu* uchwalonym w 1997 r., państwa członkowskie UE są zobowiązane do dyscypliny budżetowej. Powinny utrzymywać deficyt publiczny na poziomie nieprzekraczającym 3% PKB, natomiast dług publiczny – nieprzekraczającym 60% PKB. W przeciwnym wypadku na dane państwo członkowskie nakładana jest procedura nadmiernego deficytu, która ma je skłonić do podjęcia stosownych działań w tym zakresie. Po kryzysie zadłużeniowym w 2012 r. przyjęto kolejny dokument, mający zdyscyplinować finanse publiczne poszczególnych państw członkowskich UE – tzw. *pakt fiskalny*, zatwierdzony przez 25 państw ówczesnej UE (z wyjątkiem Czech i Wielkiej Brytanii). Oba kryteria – deficytu i długu w relacji do PKB – zostały utrzymane, wzmocniono natomiast sposób reagowania na ich przekraczanie, przede wszystkim wobec państw strefy euro.

¹ Dane MFW na 11 września: International Monetary Fund (IMF), *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*, Washington, October 2020.

W maju 2020 r. Komisja Europejska (KE) poinformowała, że w tym roku wszystkie omawiane państwa nie spełnią pierwszego kryterium, a niektóre także drugiego². Deficyt publiczny wedle planów rządów będzie średnio dwukrotnie wyższy niż dopuszczalny przez UE – wyniesie 7,7% w relacji do PKB. Najwyższy założyły władze państw bałtyckich, kolejno Litwy – 11,4%, Estonii – 10,1% i Łotwy – 9,4%. Natomiast dług publiczny w odniesieniu do PKB na koniec roku wedle założeń miały wynieść w państwach Europy Środkowej średnio 55%, podczas gdy w 2019 r. było to średnio 43%. Zakładany przez UE poziom długu publicznego przekroczony zostanie wówczas w Chorwacji – 86%, w Słowenii – 82%, na Węgrzech – 73% i w Słowacji – 61% (blisko wyznaczonego poziomu znajdują się Polska – 55,2%, Łotwa i Litwa – nieco ponad 50%).

Niespotykane zalecenia. Pomimo tak niepokojących wskaźników KE w maju nie rekomendowała objęcia kolejnych państw członkowskich procedurą nadmiernego deficytu (obecnie objęta jest nią jedynie Rumunia). Zapowiedziała rewizję tego stanowiska jesienią, lecz nie należy się spodziewać zmiany w tym zakresie. W obliczu obecnego kryzysu gospodarczego unijne instytucje zalecają bowiem państwom członkowskim podjęcie wszelkich niezbędnych środków, aby skutecznie zaradzić pandemii i ratować gospodarkę. Dlatego też tymczasowo zawieszono reguły fiskalne i poluzowano zasady pomocy publicznej.

Już 13 marca 2020 r. KE ogłosiła *Skoordynowaną europejską reakcję na skutki gospodarcze koronawirusa*, która m.in. dała państwom członkowskim możliwość wdrożenia środków niezbędnych do zatrzymania rozpowszechniania się wirusa oraz do łagodzenia negatywnych skutków społeczno-gospodarczych pandemii. Również MFW wskazuje, że rosnące poziomy długu publicznego nie są obecnie największym ryzykiem. Priorytetem w najbliższym czasie jest uniknięcie przedwczesnego wycofania wsparcia fiskalnego.

KE podkreśla równocześnie, że w obliczu bezprecedensowych pakietów fiskalnych przyjętych w państwach członkowskich i w efekcie zwiększonej roli sektora publicznego w gospodarce istotne jest, aby administracja publiczna była skuteczna i wydajna. Trzeba mieć na uwadze, że w normalnych realiach – co do zasady – zakazane jest finansowe wsparcie publiczne przedsiębiorstw prywatnych, ponieważ prowadzi ono do zakłócenia konkurencji na wolnym rynku. Wsparcie udzielane w obliczu wyjątkowego kryzysu, z jakim mamy do czynienia obecnie, także może wpływać na wypaczenia konkurencji na poszczególnych rynkach i co więcej – sprzyjać nadużyciom.

Wnioski. Od początku pandemii COVID-19 rządy państw Europy Środkowej skupiały się na ograniczeniu jej konsekwencji. Podejmowane przez nie działania fiskalne po sześciu miesiącach od wybuchu pandemii liczone są w setkach miliardów dolarów (przy znaczących różnicach w ramach poszczególnych państw: od Czech, które na wsparcie przeznaczyły niemal piątą część swojego PKB, po Bułgarię, Rumunię i Chorwację, które wydały analogicznie zaledwie piętnastą część).

Tak duże wsparcie skutkuje jednocześnie nierównowagą finansów publicznych – w 2020 r. wszystkie rządy państw regionu założyły deficyt na wyższym poziomie niż ten, który w normalnych warunkach jest dopuszczalny przez UE. Obecnie jednak problem rosnących poziomów długów publicznych nie jest postrzegany priorytetowo.

W obliczu wyraźnego wzrostu liczby zakażonych w państwach Europy Środkowej i w konsekwencji szeregu decyzji rządów o ponownym ograniczeniu różnych działalności gospodarczych, finansowe wsparcie publiczne z pewnością będzie kontynuowane. Jego podtrzymanie instytucje unijne wskazują jako dobrą drogę do wyjścia z obecnego kryzysu. W związku z tym zawiesiły one tymczasowo reguły fiskalne i poluzowały zasady pomocy publicznej. Nie zwalnia to jednak rządów państw z obowiązku udzielania takiego wsparcia na jasno określonych zasadach i wyłącznie w formach przejrzystych.

² Dane zgłoszone przez władze poszczególnych państw w dniu 31 marca 2020 r.; brak danych dla Rumunii.