

Bartosz Józwiak

Stabilność sektora finansów publicznych w państwach Europy Środkowej (cz. 1)

Podczas głębokich recesji, jak te wywołane w ostatnim czasie przez pandemię COVID-19 oraz wojnę pomiędzy Rosją a Ukrainą, zapewnienie stabilności sektora finansów publicznych nie jest zadaniem łatwym. W państwach UE jest ona identyfikowana z utrzymaniem deficytu budżetowego i długu publicznego poniżej poziomu wymaganego w kryteriach z Maastricht. W 2022 r. w wielu państwach Europy Środkowej deficyty kształtowały się na wysokim poziomie. Chociaż ożywienie gospodarcze sprzyja powrotowi do tak rozumianej stabilności, zarówno w państwach Europy Środkowej, jak i w całej gospodarce UE niezbędne są ograniczenie ekspansywnej polityki fiskalnej i jej koordynacja z polityką monetarną.

Polityka fiskalna i deficyt finansów publicznych w państwach UE. Stabilność systemu finansów publicznych w państwach UE, a więc także w państwach Europy Środkowej należących do UE, identyfikowana jest z utrzymaniem deficytu budżetowego i długu publicznego na poziomie niższym od wymaganego w kryteriach z Maastricht. Zgodnie z tym kryterium, roczny deficyt nie powinien być wyższy niż 3% produktu krajowego brutto (PKB), zaś łączny dług publiczny nie może przekraczać 60% PKB. Na deficyt sektora finansów publicznych bezpośrednio wpływa ekspansywna polityka fiskalna, która polega na zwiększaniu wydatków publicznych i obniżaniu podatków. Taka strategia może być atrakcyjna dla regionu Europy Środkowej, silnie zależnego od inwestycji i popytu zewnętrznego. W ostatnich latach wielokrotnie była ona stosowana jako reakcja na kryzysy, co pozwalało różnym rządów pobudzać popyt i ożywiać gospodarkę.

Kryteria deficytu i długu publicznego są istotne dla utrzymania stabilności ekonomicznej, w opinii wielu ekspertów nie tylko w państwach strefy euro. Wynika to z faktu, że asymetryczne stymulowanie wzrostu gospodarczego poprzez ekspansywną politykę fiskalną w państwach tworzących jednolity rynek europejski, na którym występuje kilka walut, może prowadzić między innymi do zmiany konkurencyjności wymiany handlowej. Tym samym do wzrostu gospodarczego jednego państwa kosztem drugiego. Innym problemem, nie mniej istotnym, jest zachowanie integralności stóp procentowych przy zróżnicowanej polityce fiskalnej i przy klasycznych założeniach Mundella-Fleminga. Ta integralność, regulowana również w nominalnych kryteriach z Maastricht, wpływa na polityki monetarne Europejskiego Banku Centralnego oraz banków centralnych państw członkowskich znajdujących się poza strefą euro, na przykład Polski, Węgier, Rumunii, Bułgarii i Czech.

Faktem jest, że podczas głębokich recesji, jak te wywołane przez kryzys finansowy z 2008 r. czy w ostatnim czasie przez pandemię COVID-19 oraz wojnę pomiędzy Rosją a Ukrainą, wiele państw UE przekroczyło ten limit, aby sfinansować pakiety stymulacyjne i pomocowe mające na celu ożywienie gospodarki. W takich sytuacjach wydaje się zasadne czasowe złagodzenie kryteriów nominalnych konwergencji. Należy zauważyć, że w wielu państwach rozwiniętych gospodarczo deficyty budżetowe znacznie przekraczały przyjętą w UE granicę 3%. W 2020 r. deficyt USA wynosił 14,5%, a Japonii 10,3%.

Czasowe zawieszenie reguł fiskalnych. Warto zaznaczyć, że debata dotycząca dostosowania wieloletnich reguł fiskalnych UE do rzeczywistości gospodarczej, ukształtowanej przez kolejne kryzysy, nabiera tempa. Z punktu widzenia stabilności finansowej, niepokojący dla wielu ekonomistów może być fakt, że KE uważa ogólne ramy za przestarzałe i nieadekwatne do dynamicznie zmieniającego się krajobrazu gospodarczego oraz przejścia do

społeczeństwa neutralnego dla klimatu. Obecnie KE zamierza utrzymać zarówno cel 3%, jak i 60%. W związku z pojawiającymi się obecnie wątpliwościami prawdopodobnie jest to dobry moment, aby ocenić dotychczasową architekturę finansów publicznych państw tworzących jednolity rynek europejski. Tym bardziej że mniej rozwinięte gospodarczo, i zarazem mniej konkurencyjne, państwa Europy Środkowej inaczej reagują na wstrząsy gospodarcze. Nie oznacza to, że intuicyjne postrzeganie ekspansywnej polityki fiskalnej jako remedium na trudności gospodarcze jest w tym przypadku oczywiste. Wnioski z prognoz przedstawionych przez KE i Międzynarodowy Fundusz Walutowy wskazują na zalecenia umiarkowanego wykorzystywania instrumentów polityki fiskalnej. W pewnym sensie kierunek polityki gospodarczej strefy euro, do której należy sześć z jedenastu analizowanych państw Europy Środkowej, został zasugerowany w maju br. przez niemieckiego ministra finansów Christiana Lindnera, który stwierdził: „Z inflacją trzeba walczyć. W tym celu polityka pieniężna i polityka fiskalna rządu muszą ze sobą współpracować. Czasy ekspansywnej polityki fiskalnej dobiegają zatem końca”.

Egzekwowanie reguł fiskalnych zostało zawieszono od początku pandemii koronawirusa („Komentarze IEŚ”, nr 273) i ma zostać wznowione w 2024 r., ale według zapowiedzi – w zmienionej formie. Reforma zaproponowana przez KE zakłada większą odpowiedzialność i elastyczność rządów, które będą zobowiązane do opracowania własnych średniookresowych planów fiskalnych, mających na celu przywrócenie długu publicznego do zrównoważonego poziomu. Plany dla poszczególnych państw będą negocjowane pomiędzy każdym rządem a KE, a następnie zatwierdzane przez Radę UE, podobnie jak to miało miejsce w przypadku funduszu odbudowy po COVID-19.

Trendy w UE. Utrzymująca się ekspansja gospodarcza, a w szczególności poprawa składu cyklicznego budżetu i polityki dyskrecjonalnej sprzyja redukcji deficytu UE. Według danych Eurostatu, począwszy od historycznie wysokiego poziomu 6,7% PKB w 2020 r., zagregowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w UE spadł do 4,8% w 2021 r. i do 3,4% w 2022 r. W tym czasie bezrobocie zmniejszyło się do rekordowo niskiego poziomu od 2008 r. 5,9% w UE oraz do 6,5% w strefie euro (według danych z maja 2023 r.). Warto dodatkowo podkreślić te wyróżniające się procesy jednoczesnego przywracania stabilności budżetów oraz równowagi na rynkach pracy. Jest jednak oczywiste, że pomimo permanentnego zwiększania mobilności pracowników i uelastyczniania rynku pracy różnice między bezrobociem w poszczególnych państwach jednolitego rynku europejskiego pozostają wciąż znaczące. I tak największe bezrobocie w kwietniu 2023 r. występowało w Hiszpanii (12,7%) i Grecji (11,2%), a najmniejsze w Polsce i Czechach (2,7%), na Malcie (2,8%) i w Niemczech (2,9%). Największe bezrobocie wśród państw Europy Środkowej odnotowano na Litwie (7,6%), a mimo tego na tamtejszym rynku pracy występowały znaczące problemy ze znalezieniem pracowników („Komentarze IEŚ”, nr 902).

Należy również zauważyć, że stopniowe wycofywanie środków tymczasowych związanych z pandemią COVID-19 z nawiązką zrekomensowało środki wsparcia mające na celu złagodzenie negatywnego wpływu wysokich cen energii na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Ponadto na deficyt UE w 2022 r. wpływ miały koszty schronienia i integracji osób uciekających przed wojną na Ukrainie, które szacuje się na 0,1% PKB. Dodatkowo wydatki odsetkowe wzrosły o ponad 0,2 pp. PKB w 2022 r., w wyniku wyższych stóp procentowych i wyższej rentowności obligacji skarbowych indeksowanych do inflacji.

Podobnie jak w całej gospodarce UE, tak i w państwach Europy Środkowej ożywienie gospodarcze sprzyjało redukcji deficytów budżetowych. Pomimo tego trendu, w wielu państwach deficyty utrzymywały się na wysokim poziomie. Spośród jedenastu państw Europy Środkowej, aż w pięciu deficyty budżetowe przekraczały 3%. Według danych Eurostatu, w 2022 r. największe deficyty występowały w Rumunii i na Węgrzech (-6,2%), następnie na Łotwie (-4,4%), w Polsce (-3,7%) i Czechach (-3,6%) („Komentarze IEŚ”, nr 887). Nadwyżkę budżetową zaobserwowano jedynie w Chorwacji, która w 2022 r. przygotowywała się do przystąpienia do strefy euro od 1 stycznia 2023 r. („Prace IEŚ”, nr 3/2021, „Komentarze IEŚ”, nr 320).

Wnioski. Chociaż kryteria z Maastricht dotyczące deficytu i długu publicznego są kluczowe dla stabilności ekonomicznej w państwach UE, w sytuacjach głębokich recesji, takich jak kryzys finansowy czy pandemia COVID-19, wiele państw przekracza te limity, wskazując na potrzebę czasowego złagodzenia kryteriów nominalnych konwergencji. Wobec zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej oraz przejścia do społeczeństwa neutralnego

dla klimatu, istnieje rosnąca potrzeba dostosowania reguł fiskalnych UE, a także uwzględnienia specyfiki reakcji mniej rozwiniętych gospodarczo państw Europy Środkowej na wstrząsy gospodarcze. Mimo że ekspansywna polityka fiskalna była stosowana jako reakcja na kryzysy, obecny kierunek polityki gospodarczej strefy euro wskazuje na konieczność umiarkowanego wykorzystywania instrumentów fiskalnych i ich większej koordynacji z polityką pieniężną.