

# Równowaga finansów publicznych a euro

Andrzej Wernik\*

Nadesłany: 13 stycznia 2009 r. Zaakceptowany: 8 maja 2009 r.

---

## Streszczenie

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są, zgodnie z Traktatem Ustanawiającym Wspólnotę Europejską, do unikania nadmiernego deficytu finansów publicznych, tzn. do utrzymania deficytu na poziomie nie przekraczającym 3% PKB. Przekroczenie tego poziomu powoduje otwarcie wobec danego państwa procedury nadmiernego deficytu. Równocześnie deficyt nieprzekraczający 3% PKB oraz dług publiczny nieprzekraczający 60% PKB stanowią kryteria konwergencji warunkujące przyjęcie danego państwa do strefy euro. W stosunku do Polski od 2004 r. prowadzona była procedura nadmiernego deficytu i została zakończona dopiero 8 lipca 2008 r. w związku z obniżeniem deficytu w 2007 r. do 1,9%. Jednakże w związku ze wzrostem deficytu w 2008 r. do 3,9% PKB może zostać wznowiona. Wielkość deficytu finansów publicznych w dużym stopniu zależy od stanu koniunktury i drastyczne spowolnienie dynamiki gospodarczej przesądza niemożność utrzymania deficytu poniżej 3%. Dotyczy to 2009 r. W następnych latach sytuacja będzie zależała od poprawy koniunktury, jednak utrzymanie deficytu na poziomie zapewniającym spełnienie fiskalnych warunków konwergencji będzie wymagało ostrej dyscypliny wydatków publicznych i rezygnacji z dalszego obniżania podatków.

---

**Słowa kluczowe:** deficyt finansów publicznych, procedura nadmiernego deficytu, program konwergencji, dług publiczny.

**JEL:** H63

---

\* Akademia Finansów, Instytut Finansów; e-mail: [if@af.edu.pl](mailto:if@af.edu.pl).

## 1. Ogólne ramy prawne

Deficyt finansów publicznych (ściślej sektora *general government*<sup>1</sup>) nieprzekraczający 3% PKB stanowi – zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht z 1992 r. – jedno z kryteriów warunkujących przejście przez dane państwo do trzeciego etapu realizacji Unii Gospodarczej i Walutowej, czyli przyjęcie euro jako wspólnej waluty. Nie jest jednak słuszne wiązanie sprawy ograniczenia deficytu finansów publicznych poniżej 3% PKB z ubieganiem się o wejście do strefy euro. Obowiązek ograniczenia deficytu dotyczy wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej niezależnie od tego, czy przyjęły wspólną walutę, czy też objęte są derogacją (tzn. wspólnej waluty nie przyjęły), zarówno protokolaną (jak Wielka Brytania i Dania<sup>2</sup>), jak i faktyczną (jak m.in. Polska i Szwecja<sup>3</sup>).

Wynika to z zasad obowiązujących w Unii Europejskiej. Jedną z podstawowych zasad brzmi, że państwa członkowskie uznają swą politykę gospodarczą za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują ją. Stanowi o tym art. 99 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE). Celem koordynacji jest zapewnienie – zgodnie z art. 38 TWE – by państwa członkowskie prowadziły swoje polityki gospodarcze, mając na względzie realizację celów Wspólnoty. Do celów tych, określonych w art. 2 TWE należą m.in. urzeczywistnienie zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia oraz stałego i nieinflacyjnego wzrostu.

Jako zasady przewodnie podlegające koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, art. 4 ust. 3 TWE wskazuje:

- stabilne ceny,
- zdrowe finanse publiczne i warunki pieniężne,
- trwałą równowagę płatniczą.

Zamieszczony w art. 4 TWE postulat zdrowych finansów publicznych jako jedna z zasad przewodnich wymaganych w Unii Europejskiej od polityk gospodarczych państw członkowskich, stanowi punkt wyjścia sformułowanych w Traktacie regulacji odnoszących się do finansów publicznych. Zanim przedstawiemy je bardziej szczegółowo trzeba przedstawić instrumenty całościowej koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich.

Zgodnie z art. 99 TWE Rada Europejska (gremium składające się z przywódców państw lub szefów rządów oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej) na podstawie sprawozdania przyjętego kwalifikowaną większością przez Radę (gremium składające się z przedstawicieli państw członkowskich w randze ministerialnej uprawnionych do podejmowania zobowiązań rządu danego państwa) przyjmuje, również większością kwalifikowaną, zalecenia dotyczące ogólnych kierunków polityki gospodarczej państw członkowskich. Rada na podstawie sprawozdań przedstawionych przez Komisję Europejską nadzoruje rozwój sytuacji gospodarczej w każdym z państw członkowskich

---

<sup>1</sup> Określonego w ESA 95, tzn. Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych obowiązującym w Unii Europejskiej na podstawie Rozporządzenia Rady z 25 czerwca 1996 r. Sektor *general government* mniej więcej odpowiada zakresowo sektorowi finansów publicznych w rozumieniu ustawy z 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. nr 249, poz. 2104). Różnice są niewielkie i nie wpływają na wynik sektora, co pozwala w rozważaniach ogólnych na utożsamienie obu sektorów.

<sup>2</sup> Wielka Brytania i Dania, podpisując Traktat z Maastricht, zastrzegły, że w przeciwieństwie do pozostałych państw członkowskich nie będą miały obowiązku przejścia do trzeciego etapu UGW z chwilą spełnienia kryteriów konwergencji; znalazło to wyraz w specjalnych protokołach (nr 11 i 12) załączonych do Traktatu.

<sup>3</sup> Sytuacja Szwecji jest szczególna. chociaż w zasadzie spełnia ona ekonomiczne kryteria konwergencji, to nie spełnia kryterium zgodności legislacyjnej w zakresie drugorzędnych regulacji dotyczących Riksbanku (centralnego banku Szwecji).

i we Wspólnocie, jak również zgodność polityki gospodarczej z przyjętymi ogólnymi kierunkami. W przypadku stwierdzenia, że polityka gospodarcza któregoś z państw członkowskich nie jest zgodna z przyjętymi ogólnymi kierunkami lub że zagraża należytemu funkcjonowaniu Unii Gospodarczej i Walutowej, Rada może kierować do tego państwa niezbędne zalecenia.

Należy podkreślić, że w postanowieniach Traktatu dotyczących koordynacji polityki gospodarczej nie ma rozróżnienia pomiędzy państwami, które weszły już do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej (tzn. przyjęły euro jako wspólną walutę), a państwami objętymi derogacją (czyli państwami, które nie przyjęły euro). Nie rozróżnia się także, czy derogacja ma charakter przejściowy (ponieważ państwa te zobowiązały się do urzeczywistnienia trzeciego etapu UGW) czy protokolarny.

Polska – podobnie jak pozostałe państwa przyjęte do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. – zgodnie z art. 4 i 5 Traktatu Akcesyjnego zobowiązała się do wypełnienia kryteriów konwergencji pozwalającej na przyjęcie wspólnej waluty. Niezależnie jednak od postępów w tym zakresie znalazła się w obowiązującym w Unii systemie koordynacji i wielostronnego nadzoru polityki gospodarczej. Także na podstawie art. 4 Polska uczestniczy w Unii Gospodarczej i Walutowej jako państwo objęte czasową derogacją.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że pod hasłem koordynacji polityk gospodarczych mieści się przede wszystkim koordynacja polityk fiskalnych, natomiast nie są zawarte problemy polityk pieniężnych. W państwach członkowskich, które przyjęły wspólną walutę, automatycznie zniknęło pole dla polityki pieniężnej jako zagadnienia narodowego, a prowadzenie wspólnej polityki pieniężnej znalazło się wyłącznie w gestii Europejskiego Banku Centralnego (dalej EBC), działającego zgodnie z art. 108 TWE całkowicie niezależnie od innych organów Unii. Państwa objęte derogacją zachowują autonomię w zakresie polityki pieniężnej, ale zgodnie z art. 108 TWE krajowe banki centralne powinny być całkowicie niezależne od rządów w prowadzeniu polityki pieniężnej. Oznacza to, że sprawy polityki pieniężnej nie mogą być przedmiotem koordynacji w trybie międzyrządowym tak, jak przewidują art. 98 i 99 TWE. Jeśli ma być prowadzona koordynacja polityki pieniężnej państw objętych derogacją, to musi to następować odrębnie w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

Przedmiotem koordynacji polityki w trybie art. 98 i 99 jest natomiast – na podstawie art. 126 TWE – polityka państw członkowskich w zakresie zatrudnienia.

## 2. Procedura nadmiernego deficytu

Głównym przedmiotem zainteresowania organów Unii w zakresie polityki fiskalnej jest kształtowanie się deficytu budżetowego rozumianego – zgodnie z terminologią ESA 95 – jako deficyt sektora *general government*. W art. 104 TWE ust. 1 sformułowano fundamentalną zasadę: „Państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu”. Nie ma tu żadnego rozróżnienia pomiędzy państwami, które przyjęły wspólną walutę, a państwami objętymi derogacją. Obowiązek unikania nadmiernego deficytu dotyczy zarówno jednych, jak i drugich.

Zgodnie z ust. 2 art. 104 Komisja Europejska „nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Bada poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie poniższych dwóch kryteriów:

a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba, że:

– stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia,

– lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;

b) czy stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie”.

Wartości odniesienia zostały określone w specjalnym „Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu” stanowiącym załącznik do Traktatu. Wynoszą one 3% dla stosunku deficytu do PKB i 60% dla stosunku długu publicznego do PKB. Prawidłowość określenia wartości odniesienia od początku budziła wątpliwości. Tym bardziej wątpliwe jest, czy po blisko 20 latach (opracowane zostały na podstawie danych z 1990 r. i lat wcześniejszych) zachowują aktualność w zmienionych warunkach. Nie wdając się w dyskusję na ten temat, trzeba pogodzić się z faktem, że określone przed laty wartości odniesienia ciągle obowiązują i należy je respektować.

Inna sprawa, że praktyka w pewnym stopniu różni się od zapisów traktatowych. Przede wszystkim kryteria te nie są traktowane równorzędnie. Właściwie wagę przywiązuje się do kryterium deficytu, a do kryterium długu podchodzi się dość tolerancyjnie. Dzieje się tak właściwie od początku, gdyż w 1999 r. spośród 11 państw dopuszczonych do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej tylko cztery (Luksemburg, Finlandia, Portugalia i Francja) miały dług publiczny na poziomie poniżej 60% PKB, natomiast w dwóch – w Belgii i we Włoszech – przekraczał 120% PKB<sup>4</sup>. Furtką umożliwiającą dopuszczenie państw z długiem wyższym niż 60% PKB był wspomniany zapis w art. 104, że nie stoi na przeszkodzie taka sytuacja, gdy „stosunek (długu do PKB) zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie”. Na tej samej zasadzie przyjęto w 2002 r. do strefy euro Grecję z długiem 114,4% PKB. Rygorystycznie kryterium długu nie było przestrzegane także w ostatnich latach: Malta została przyjęta do strefy euro 1 stycznia 2008 r. z długiem w wysokości 64,2% PKB<sup>5</sup>.

Traktowanie sprawy relacji długu publicznego jako drugorzędnej ma uzasadnienie teoretyczne, gdyż przy niskich deficytach, a tym bardziej zrównoważonych finansach publicznych relacja długu do PKB automatycznie się obniża. Dług publiczny w normalnych warunkach stanowi wynik kumulacji deficytów z przeszłości i relacja długu do PKB zmienia się pod wpływem bieżącego kształtowania się deficytu. Oczywiście wpływ wywierają również czynniki decydujące o dynamice nominalnego PKB, a więc tempo jego realnego wzrostu i poziom inflacji, ale mały deficyt nie spowoduje wzrostu relacji do PKB. Inna rzecz, że deficytu na poziomie zbliżonym do 3% PKB nie można uważać z tego punktu widzenia za wystarczająco mały. Do sprawy wróć przy omawianiu Paktu Stabilności i Wzrostu.

Procedura nadmiernego deficytu wdrażana jest, gdy w państwie członkowskim Unii Europejskiej deficyt finansów publicznych przekracza wartość odniesienia, tzn. 3% PKB. Zgodnie z art. 104 TWE Komisja Europejska opracowuje sprawozdanie stwierdzające ten fakt, jednak powinna

<sup>4</sup> Według danych na koniec 1997 r., na podstawie których podejmowano decyzje o spełnieniu kryteriów konwergencji.

<sup>5</sup> Według stanu na koniec 2006 r.

w nim uwzględnić, czy deficyt przekracza publiczne wydatki inwestycyjne oraz inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową danego państwa. Trzeba zauważyć, że zapis w art. 104 jest niejednoznaczny, gdyż nie określa, jaki jest sens owego uwzględnienia stosunku deficytu do wydatków inwestycyjnych. Jest to echo dość często spotykanego, zwłaszcza w Niemczech, poglądu, że rzeczywisty deficyt finansów publicznych występuje tylko wtedy, gdy jest wyższy od wydatków inwestycyjnych, gdyż te powinny być finansowane z pożyczek<sup>6</sup>. W art. 104 brak jednak takiego stwierdzenia, więc nie wiadomo, w jakim celu ma się uwzględniać wydatki inwestycyjne. Praktyka Komisji Europejskiej poszła więc w kierunku ignorowania zapisu o ich uwzględnianiu przy orzekaniu o powstaniu nadmiernego deficytu.

Sprawozdanie Komisji podlega zaopiniowaniu przez działający na podstawie art. 114 TWE Komitet Ekonomiczno-Finansowy (tzw. Ecofin, złożony z przedstawicieli państw członkowskich, Komisji i EBC). Jeżeli po uzyskaniu opinii Ecofin uzna, że istnieje nadmierny deficyt, przekazuje sprawę Radzie. Dopiero Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów na zlecenie Komisji, po rozważeniu ewentualnych uwag danego państwa podejmuje decyzję o istnieniu w danym państwie nadmiernego deficytu.

Rada podejmuje decyzję w sprawie nadmiernego deficytu większością kwalifikowaną – tzn. musi ona uzyskać co najmniej 258 głosów z 337. Większość kwalifikowana powinna przy tym reprezentować przynajmniej 62% ogółu ludności Unii. Stwarza to dość duże możliwości blokowania decyzji, zwłaszcza gdy dojdzie do koalicji dużych państw Unii<sup>7</sup>.

Uznanie przez Radę zaistnienia w państwie członkowskim nadmiernego deficytu otwiera tzw. procedurę nadmiernego deficytu, uregulowaną w ust. 7–14 art. 104 TWE. Przewiduje ona sekwencję środków dyscyplinujących, począwszy od poufnych zaleceń, a kończąc na obowiązku złożenia nieoprocentowanego depozytu lub nałożenia grzywny, która może sięgnąć – ale nie wynika to już z Traktatu, lecz z prawa wtórnego – 0,5% PKB danego państwa. Art. 122 TWE stanowi jednak, że ostrzejsze środki dyscyplinujące nie są stosowane wobec państw objętych derogacją, a więc i Polski. W stosunku do państw objętych derogacją i wykazujących nadmierny deficyt mogą jednak zostać zastosowane – choć nie wynika to z Traktatu, lecz z prawa wtórnego – inne sankcje, polegające na przykład na pozbawieniu prawa do korzystania ze środków Funduszu Spójności.

Należy zauważyć, że do tej pory nie zastosowano w związku z nadmiernym deficytem innych sankcji niż werbalne zalecenia i ustalenie „nieprzekraczalnych” terminów. Przyszłość jest jednak otwarta i nie można wykluczyć, że sankcje zostaną kiedyś zastosowane.

Omówione regulacje dotyczące polityki fiskalnej i nadmiernego deficytu zostały przyjęte w ramach Traktatu z Maastricht podpisanego 7 lutego 1992 r. Traktat ten nie stanowił jednak – jak się niekiedy jeszcze sądzi – odrębnego aktu prawnego, lecz był jedynie (podobnie jak wcześniejsze Traktaty: Brukselski z 1965 r., Luksemburski z 1970 r. i późniejszy Traktat Nicejski podpisany 26 lutego 2001 r.) uzgodnionym pakietem zmian w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Zmiany zostały wprowadzone i Traktat z Maastricht trzeba traktować jako fakt historyczny, a nie źródło prawa; źródłem prawa jest Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską w jego aktualnym

<sup>6</sup> Problem polega na przyjętej definicji deficytu, mianowicie, czy stanowi on niepokrytą dochodami część łącznych wydatków publicznych czy tylko wydatków bieżących. W pierwszym przypadku deficyt jest tożsamy z finansowaniem wydatków z zaciąganych pożyczek, w drugim – pożyczki zaciągane na cele inwestycyjne stanowią normalne źródło dochodów publicznych.

<sup>7</sup> Konflikt między Komisją a Radą na tym tle miał miejsce w latach 2002–2004; szczegółowo omawia go Mucha-Leszko (2007, s. 193–196).

brzmieniu<sup>8</sup>. Otwartą sprawą jest czy, a jeśli tak to kiedy zostanie on zastąpiony przez nowy Traktat Lizboński (zresztą także stanowiący pakiet poprawek), co pierwotnie miało nastąpić 1 stycznia 2009 r. Trzeba jednak podkreślić, że z punktu widzenia naszego tematu ewentualne wejście w życie Traktatu Lizbońskiego nie ma znaczenia, bo w tym zakresie powtarza on regulacje dotychczasowe, choć przy pewnych zmianach semantycznych.

### 3. Pakt Stabilności i Wzrostu

Tak się złożyło, że po podpisaniu Traktatu z Maastricht skończył się w Europie Zachodniej okres pomyślnej koniunktury korzystnej dla finansów publicznych<sup>9</sup>. Rozpoczęła się recesja, która swoje dno osiągnęła w 1993 r., gdy w większości państw Unii Europejskiej wystąpił realny spadek PKB (średni spadek wyniósł 0,4%). Przyniosło to oczywiście wzrost deficytów budżetowych. Dopiero w miarę poprawy koniunktury średni poziom deficytu w państwach Unii obniżył się poniżej 5% i w 1996 r. osiągnął 4,2% PKB. W 1990 r. – stanowiącym rok bazowy obliczeń, które posłużyły do ustalenia wielkości mających stanowić kryteria konwergencji – średni deficyt wynosił 4,1%.

W konsekwencji w połowie lat 90. narastało zniecierpliwienie brakiem postępu w zakresie obniżania deficytów, gdyż stwarzało to zagrożenie dla przewidywanego na początek 1999 r. urzeczywistnienia trzeciego etapu UGW – wprowadzenia wspólnej waluty. W świetle wyników za 1995 r. kryterium dopuszczalnego deficytu spełniały tylko trzy państwa: Luksemburg, Irlandia i Dania, która zastrzegła sobie w Traktacie derogację protokolaną. Uznano przeto, że zachodzi potrzeba stworzenia mechanizmu dyscyplinującego państwa członkowskie Unii w zakresie obniżania deficytów budżetowych.

W tym celu państwa członkowskie Unii zawarły w grudniu 1996 r. w Dublinie Pakt Stabilności i Wzrostu. Praktycznie został on skonkretyzowany wydaniem przez Radę w dniu 7 lipca 1997 r. dwóch rozporządzeń.

Pierwsze rozporządzenie, nr 1466/1997, dotyczyło wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki ekonomicznej. Wprowadziło ono w art. 3 obowiązek dla państw członkowskich przedstawiania Komisji i Radzie corocznych „informacji niezbędnych do prowadzenia wielostronnego nadzoru w regularnych odstępach czasu, w formie programu stabilności stanowiącego zasadniczą podstawę osiągnięcia stabilności cenowej oraz silnego zrównoważonego wzrostu sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy”. Później nazwę programu dla państw objętych derogacją zmieniono na „program konwergencji”.

Choć zakres programu określono szeroko, to zasadniczą sprawą w nim jest kształtowanie się pozycji budżetowej (czyli salda budżetowego). Jako średniookresowy cel zaleca się pozycję budżetową bliską zbilansowania lub z nadwyżką. Program powinien określać ścieżkę dostosowań do osiągnięcia tego celu, w odniesieniu do konkretnej nadwyżki bądź deficytu, oraz oczekiwaną ścieżkę relacji długu rządowego do PKB. Ponadto program powinien przedstawiać:

<sup>8</sup> Równocześnie 7 lutego 1992 r. podpisano w Maastricht Traktat o Unii Europejskiej, ale nie jest on nazywany Traktatem z Maastricht. Z kolei Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską stanowi w istocie zmodyfikowany Traktat Rzymski i w swym oficjalnym tekście nosi datę 25 marca 1957 r., tzn. datę podpisania tego Traktatu.

<sup>9</sup> W rzeczywistości załamanie koniunktury nastąpiło już w 1991 r., ale tego uczestnicy konferencji w Maastricht nie byli jeszcze świadomi.

– główne założenia na temat spodziewanych trendów ekonomicznych oraz zmiennych istotnych dla realizacji programu, takich jak rządowe wydatki inwestycyjne, realny wzrost PKB, zatrudnienie i inflacja,

– opis środków zaradczych – budżetowych i innych – podejmowanych lub proponowanych dla osiągnięcia celów programu,

– analizę ewentualnego wpływu zmian w zakresie głównych założeń na pozycję budżetową i dłużną.

Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Rada ma badać, czy określony w programie średniookresowy cel budżetowy zapewnia odpowiedni margines bezpieczeństwa dla uniknięcia nadmiernego deficytu, czy przyjęte założenia ekonomiczne są realistyczne, a proponowane środki wystarczające. Art. 6 upoważnia Radę, jeśli w tym zakresie są wątpliwości, do skierowania do danego państwa, jako wczesnego ostrzeżenia, zalecenia zastosowania odpowiednich środków zaradczych.

Drugie rozporządzenie, nr 1467/1997, precyzowało finansowe sankcje związane z nadmiernym deficytem. Obowiązkowy deficyt wpłacany na podstawie decyzji Rady po wyczerpaniu innych środków dyscyplinujących miałby składać się ze składnika stałego równego 0,2% PKB oraz składnika zmiennego, równego jednej dziesiątej różnicy między procentowym udziałem deficytu w PKB w poprzednim roku a wartością referencyjną 3% PKB. Równocześnie ustalono, że żaden pojedynczy depozyt nie może przekroczyć 0,5% PKB. Depozyt w takiej wysokości mógłby zostać wniesiony przy deficycie na poziomie 6% PKB. Trzeba jednak zauważyć, że do wyznaczenia deficytu może dojść dopiero po 4–5 latach stosowania łagodniejszych środków dyscyplinujących.

Ponadto w rozporządzeniu w art. 2 ust. 2 za czynnik usprawiedliwiający przekroczenie przez deficyt wartości referencyjnej uznano znaczne pogorszenie koniunktury. Zostało ono jednak zdefiniowane skrajnie restrykcyjnie jako roczny realny spadek PKB wynoszący co najmniej 2%. Takie zdefiniowanie pogorszenia koniunktury nadało zapisowi charakter całkowicie jałowy i sprawiło wrażenie ustępstwa w złej wierze, bo – po pierwsze – tak głębokie spadki PKB praktycznie się nie zdarzają (spadek o 1% oznacza już głęboką recesję), a po drugie już spadek o 0,5% powoduje ogromne trudności dla finansów publicznych i nieunikniony wzrost deficytu.

Stosowanie przez Komisję Europejską postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu spotkało się w latach następnych – zwłaszcza po 2000 r. – z krytyką. W szczególności krytykowano zbyt mechaniczne stosowanie kryterium wartości odniesienia dla deficytu 3% PKB i nierespektowanie zapisów traktatowych dotyczących uwzględniania stosunku deficytu do inwestycji publicznych oraz średniookresowej sytuacji gospodarczej. Sprawa uwzględniania sytuacji gospodarczej stała się szczególnie aktualna, bo po 2000 r. państwa Unii Europejskiej stanęły wobec wyraźnego pogorszenia koniunktury, co odbiło się na poziomie deficytów budżetowych. Dotyczyło to zwłaszcza Francji i Niemiec, podczas gdy wiele państw mniejszych – jak Austria, Belgia, Dania, Irlandia, a także Hiszpania – utrzymywało deficyty poniżej 3% PKB, mimo że też odczuwało skutki dekoniunktury. Łączna pozycja budżetowa państw Unii, która w 2000 r. wykazywała nadwyżkę 0,2% PKB, w 2003 r. przekształciła się jednak w deficyt wynoszący 3,0% PKB.

Inną sprawą wskazywaną przez krytyków była potrzeba uwzględniania w ocenie, czy deficyt jest nadmierny, wydatków nadzwyczajnych, na przykład kosztów reform emerytalnych czy kosztów zjednoczenia Niemiec. Istotna była zwłaszcza sprawa kosztów reform emerytalnych, gdyż stanowiły one w istocie doraźny wzrost wydatków w celu ograniczenia ich w przyszłości. Dotyczyło to w szczególności Polski, która w momencie wejścia do Unii była najbardziej zaawansowana w Europie w reformowaniu systemu emerytalnego.

Krytyka skłoniła władze Unii do nowelizacji Paktu Stabilności i Wzrostu. Obradująca 22 i 23 marca 2005 r. w Brukseli Rada Europejska przyjęła sprawozdanie Rady zawierające propozycje „wzmocnienia i wyjaśnienia wdrażania Paktu Stabilności i Wzrostu celem usprawnienia koordynacji i nadzoru polityk gospodarczych zgodnie z art. 99 Traktatu oraz celem uniknięcia nadmiernych deficytów zgodnie z wymogiem art. 104 ust. 1 Traktatu”. Już sam tytuł przywołuje ducha tego dokumentu, w którym konkretne decyzje toną w powodzi słów, chyba po to, by zredukować do minimum zakres tych właśnie decyzji.

Wprowadzone zmiany nie są wielkie. Dominuje aprobatą rozwiązań dotychczasowych, jednak:

1) zaleca się dopuszczenie do różnicowania celu średniookresowego i odejście od sztywnej formuły „pozycji bliskiej równowadze lub nadwyżki” pod warunkiem zachowania wystarczającego marginesu poniżej wartości odniesienia; cele średniookresowe dla poszczególnych państw osiągnęłyby – po potrąceniu jednorazowych i tymczasowych środków, na zasadzie cyklicznej korekty – wielkości pomiędzy -1% PKB dla państw o małym zadłużeniu bądź wysokim potencjale wzrostu a równowagą lub nadwyżką w przypadku państw o dużym zadłużeniu bądź niskim potencjale wzrostu;

2) oceniając, że dotychczasowa definicja „znacznego pogorszenia koniunktury” (spadek realnego PKB o co najmniej 2%) jest zbyt restrykcyjna, zaleca się zrezygnowanie z jednoznacznej definicji i pozostawienie zarówno Komisji, jak i Radzie przy podejmowaniu decyzji o nadmiernym deficycie swobody uznawania za wyjątkowe – i tym samym dopuszczalne – przekroczenia wartości odniesienia, powstałego w wyniku ujemnego wzrostu lub skumulowanego spadku produkcji w przedłużających się okresach bardzo niskiego wzrostu, w porównaniu ze wzrostem potencjalnym;

3) przyznanie Radzie praktycznie swobody w uznawaniu, czym są „inne istotne czynniki”, które muszą być uwzględniane w ocenie zaistnienia nadmiernego deficytu, zwłaszcza jeśli przekroczenie wartości odniesienia ma charakter tymczasowy, a deficyt pozostaje bliski wartości odniesienia;

4) zasadę, że roczny krok na ścieżce obniżania deficytu powinien wynosić 0,5 pkt proc. w relacji do PKB;

5) uwzględnianie kosztów reform emerytalnych; koszt reformy netto ma być uwzględniany w ciągu pierwszych pięciu lat po jej wprowadzeniu bądź w ciągu pięciu lat po 2004 r. dla państw, które wcześniej taką reformę wprowadziły (co mogłoby dotyczyć m.in. Polski), jednak w sposób regresywny, tzn. w kolejnych latach 100, 80, 60, 40 i 20%;

6) nieznaczne wydłużenie terminów podejmowania skutecznych działań i środków zmierzających do usunięcia nadmiernego deficytu.

Ogólnie cała „poprawa wdrażania” Paktu Stabilności i Wzrostu sprowadza się do uelastyczenia i zwiększenia uznaniowości decyzji dotyczących wystąpienia nadmiernego deficytu. Elementem otwierającym pole dowolności jest posługiwanie się często słowem „bliskie” (np. „bliskie wartości odniesienia”), bez precyzowania, co konkretnie znaczy ta „bliskość”. Prawdopodobnie w gruncie rzeczy chodziło o uniknięcie sporów, jakie w przeszłości występowały pomiędzy bardziej rygorystyczną Komisją a bardziej wyrozumiałą Radą. Dowolność interpretacji „bliskości” stwarza jednak Komisji możliwość narzucania bardziej rygorystycznych interpretacji dzięki taktycznej przewadze nad Radą. Wprawdzie to Rada podejmuje ostateczną decyzję, ale opiera ją na sprawozdaniu przedkładanym przez Komisję.

Zmiany zostały wprowadzone rozporządzeniem Rady nr 1055/2005 i nr 1056/2005 z 7 lipca 2005 r. Wydaje się jednak, że sformułowania zawarte w rozporządzeniach stanowią w niektórych



przypadkach zawężającą interpretację postanowień zawartych w sprawozdaniu Rady. Zawężające były też interpretacje stosowane w następnych latach w praktyce. Szczególnie drastycznym przykładem było nieuwzględnienie w ocenie deficytu Polski w latach 2005 i 2006 kosztów reformy emerytalnej, pod pretekstem, że deficyt liczony łącznie z kosztami nie był „bliski” wartości odniesienia (tzn. w interpretacji Komisji przekraczał 3,5% PKB). Nie brano pod uwagę, jak wysokie były koszty reformy i jaki był ich wpływ na powstanie deficytu. Tymczasem po potrąceniu odpowiedniej kwoty kosztów reformy deficyt wyraźnie kształtował się poniżej wartości odniesienia. Brak logiki w interpretacji Komisji polegał na tym, że gdyby reforma miała węższy zakres i jej koszty byłyby niższe, to mogłyby zostać potrącone (bo deficyt byłby wtedy niższy) i Polska uniknęłaby wdrożenia procedury nadmiernego deficytu. Zło w interpretacji Komisji polegało więc na tym, że reforma szła zbyt daleko.

#### 4. Rozwój sytuacji fiskalnej po 2005 r.

Modyfikacja Paktu Stabilności i Wzrostu dokonana w 2005 r. miała położyć kres kontrowersjom związanym z procedurą nadmiernego deficytu i rzeczywiście po 2005 r. kontrowersje te zanikły. Przyczyna była jednak inna. W latach 2005–2007 wyraźnie poprawiła się sytuacja fiskalna państw członkowskich Unii. W 2008 r. ponownie jednak się pogorszyła, co otworzyło nowy etap fiskalnych problemów Europy, zwłaszcza że wszystko wskazuje na to, iż wyniki 2009 r. będą jeszcze gorsze. Liczby przedstawia tabela 1.

Tabela 1  
Sytuacja fiskalna państw Unii Europejskiej w latach 2003–2008

		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Średnia pozycja fiskalna państw UE (w % PKB)		- 3,1	- 2,9	- 2,5	- 1,3	- 0,6	- 2,3
Liczba państw z deficytem powyżej 3% PKB		11	12	9	5	2	12
Najwyższy deficyt (w % PKB), o ile przekracza 3% PKB	1	Malta 9,2	Grecja 7,5	Węgry 7,8	Węgry 9,3	Węgry 5,0	Irlandia 7,1
	2	Węgry 7,2	Węgry 6,5	Portugalia 6,1	Portugalia 3,9	Grecja 3,5	Wielka Brytania 5,5
	3	Czechy 6,6	Polska 5,7	Grecja 5,1	Polska 3,8	–	Rumunia 5,4

Tabela 2  
Sytuacja fiskalna Niemiec, Austrii i Czech w latach 2003–2007 (w % PKB)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Niemcy	– pozycja fiskalna	-4,0	-3,8	-3,3	-1,5	-0,2	-0,1
	– wydatki	48,5	47,1	46,8	45,3	44,2	43,9
	– dochody	44,5	43,3	43,5	43,8	44,0	43,8
Austria	– pozycja fiskalna	.	- 4,4	-1,5	-1,6	-0,5	-0,4
	– wydatki	.	54,0	49,8	49,4	48,7	48,7
	– dochody	.	49,5	48,2	47,7	48,0	48,2
Czechy	– pozycja fiskalna	-6,6	-3,0	-3,6	-2,7	-0,6	-1,6
	– wydatki	47,3	45,1	45,0	43,8	42,6	42,4
	– dochody	40,7	42,2	41,4	41,2	42,0	40,9

Źródło: jak w tabeli 1.

Przyczyny poprawy w latach 2005–2007 były złożone. Niewątpliwie znaczną rolę odegrała poprawa koniunktury, ale była ona dość ograniczona. W państwach sfery euro PKB realnie wzrósł w 2006 r. o 2,9%, a w 2007 r. o 2,6%; w „nowych” państwach członkowskich UE wzrost był wyższy. Wydaje się jednak, że zasadniczą rolę odegrała rosnąca, choć nierównomiernie w poszczególnych państwach, świadomość negatywnych skutków – zarówno ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych – wysokich deficytów fiskalnych i, szerzej, „miękkich” finansów publicznych. Oczywiście świadomość istniała wcześniej, ale nie zawsze przekładała się na wolę polityczną podejmowania niepopularnych działań zapewniających obniżenie deficytu.

O ponownym pogorszeniu zadecydowało załamanie się koniunktury, przechodzące w wielu państwach w otwartą recesję.

Poszczególne państwa wykazujące w pierwszych latach dekady znaczne – tzn. przekraczające 3% PKB – deficyty fiskalne wybrały różne drogi ich obniżenia. Tylko niektóre prowadziły konsekwentnie politykę obniżania poziomu wydatków publicznych w relacji do PKB. Wiązało się to z reformami systemowymi, choć nie zawsze były to reformy wielkie i spektakularne. Ten sam efekt przynosiły ostra selekcja wydatków i rezygnacja z finansowania czy ograniczenie finansowania wielu drobnych zadań. Do państw, które wyraźnie zmniejszyły poziom wydatków publicznych (także w 2008 r.), należą Niemcy, Austria i Czechy; pokazuje to tabela 2.

W Niemczech i Austrii obniżeniu poziomu wydatków towarzyszyło, choć w znacznie mniejszym stopniu, obniżenie poziomu dochodów publicznych, a w Czechach poziom dochodów był mniej więcej stabilny.

Drugą grupę państw stanowią Francja i Włochy. Widzimy tutaj mniej więcej stabilny, w relacji do PKB, poziom wydatków oraz zwiększenie dochodów, tak że obniżenie deficytu jest rezultatem wzrostu poziomu dochodów. Zaznaczyć trzeba, że poziom wydatków we Francji jest szczególnie wysoki, najwyższy w Europie po Szwecji. Szwecja ma jednak zbilansowane i stabilne finanse publiczne, zamykające się systematycznie znaczną nadwyżką (w 2007 r. 3,6% PKB). We Francji do 2007 r. deficyt kształtował się tylko nieznacznie poniżej wartości odniesienia, a w 2008 r. znacznie wzrósł i przekroczył tę wartość. Z kolei we Włoszech, choć deficyt wzrósł, utrzymał się poniżej 3% PKB.

Tabela 3  
Sytuacja fiskalna Francji i Włoch w latach 2003–2007 (w % PKB)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Francja	– pozycja fiskalna	- 4,1	- 3,6	- 2,9	- 2,4	- 2,7	- 3,4
	– wydatki	53,4	53,2	53,4	52,7	52,3	52,7
	– dochody	49,2	49,6	50,4	50,3	49,6	49,3
Włochy	– pozycja fiskalna	- 3,5	- 3,5	- 4,3	- 3,3	- 1,5	- 2,7
	– wydatki	48,3	47,7	48,2	48,7	47,9	48,7
	– dochody	44,8	44,2	43,8	45,4	46,4	46,0

Źródło: jak w tabeli 1.

Stabilność poziomu wydatków publicznych wskazuje na brak poważniejszych reform systemowych, natomiast wzrost poziomu dochodów nie musi wiązać się z zaostrzeniem systemów podatkowych, podnoszeniem stawek itp. Może być skutkiem wzmocnienia dyscypliny podatkowej i poprawy ściągальności podatków. Słabość dyscypliny podatkowej we Włoszech była wręcz przysłowiowa, a we Francji także pozostawiała dużo do życzenia.

Poprawa pozycji fiskalnej w rezultacie obniżenia poziomu wydatków jakościowo różni się od poprawy uzyskanej w następstwie zwiększenia poziomu dochodów. W obecnych warunkach w Europie zasadniczym zagrożeniem dla finansów publicznych są wahania koniunktury. Dekoniunktura, a tym bardziej otwarta recesja (tzn. spadek realnego PKB) nieuchronnie odbijają się na finansach publicznych, jednak przede wszystkim na kształtowaniu dochodów publicznych. Wydatki – jeśli nie jest prowadzona szczególna polityka stabilizacyjna – nie reagują na wahania koniunktury<sup>10</sup> i rosną zgodnie z własnym rytmem, wynikającym z przyjętych rozwiązań systemowych. W konsekwencji w przypadku załamania koniunktury dynamika wydatków utrzymuje się na dotychczasowym poziomie (ewentualnie nieznacznie tylko osłabionym), natomiast dynamika dochodów gwałtownie słabnie. Oczywiście prowadzi to do wzrostu deficytu.

Gdy deficyt jest niewielki (np. poniżej 1% PKB), a tym bardziej gdy finanse publiczne są w pełni zrównoważone lub występuje nadwyżka, dekoniktura nie powoduje tendencji do powstawania nadmiernego deficytu. Deficyt, choć ulega zwiększeniu, może utrzymać się w bezpiecznych ramach (zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu poniżej 3% PKB). Gdy natomiast w warunkach dobrej koniunktury deficyt utrzymuje się na poziomie nieznacznie tylko niższym od wartości odniesienia, na przykład w przedziale 2,5–2,9% PKB, jest niemal pewne, że w przypadku pogorszenia koniunktury wartość odniesienia zostanie przekroczona, chyba że zostaną podjęte jakieś drastyczne działania oszczędnościowe w zakresie wydatków bądź drastyczne podwyżki podatków. Tego rodzaju przeciwdziałanie wzrostowi deficytu miałyby jednak charakter procykliczny i przyspieszałyby pogarszanie się koniunktury.

Dla uniknięcia wyboru pomiędzy obroną poziomu deficytu za pomocą działań procyklicznych a dopuszczeniem do jego nadmiernego wzrostu celowe jest przyjęcie zaleceń zmodyfikowanego

<sup>10</sup> Wyjątek stanowią zasiłki dla bezrobotnych, ale ich udział w całości wydatków jest raczej niewielki; w Polsce w 2007 r. stanowiły 0,4% wydatków sektora finansów publicznych.

Paktu Stabilności i Wzrostu by zredukować deficyt poniżej 1% PKB. Nie wolno jednak zapominać, że zalecenia te odnoszą się do warunków „normalnej” koniunktury, a nie do sytuacji recesyjnej.

## 5. Sytuacja fiskalna Polski

W 2007 r. sytuacja fiskalna Polski zasadniczo się poprawiła. Deficyt sektora finansów publicznych, który w 2006 r. wynosił 3,8% PKB, obniżył się do 1,9% PKB, a więc po raz pierwszy od wejścia Polski do Unii Europejskiej spadł poniżej wartości odniesienia 3% PKB. Skala obniżenia deficytu przekroczyła najsmielsze oczekiwania, bo jeszcze we wrześniu 2007 r. przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na 2008 r. szacowano, że deficyt 2007 r. liczony zgodnie z ESA 95 wyniesie 3,0% PKB.

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na pewne sprawy metodologiczne związane z liczeniem deficytu finansów publicznych. W Unii Europejskiej obowiązuje dla celów m.in. procedury nadmiernego deficytu metoda memoriałowa zgodna z ESA 95, a ściślej z przyjętą przez Eurostat interpretacją ESA 95. Dlatego Polska, przekazując do Eurostatu wyniki finansów publicznych, musi stosować tę metodę, natomiast do celów krajowych wykorzystuje odmienną metodę, nawiązując do ujęcia kasowego. Ma to uzasadnienie, bo ewidencja księgową w sferze budżetowej (choć nie w całym sektorze finansów publicznych) ma charakter kasowy. Druga różnica dotyczy ujęcia refundacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych. Od 2004 r. refundacja jest traktowana jako skonsolidowany dochód sektora (ściślej FUS-u jako podmiotu zaliczonego do sektora), choć finansowana jest z emisji skarbowych papierów wartościowych, a w niewielkim stopniu z przychodów z prywatyzacji, a więc ze źródeł, które zgodnie z obowiązującą ustawą z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, nie powinny być traktowane jako źródła dochodów publicznych. Do 2003 r. włącznie refundacja ta była traktowana jako transfer w obrębie sektora, co było zgodne z ESA 95. W 2007 r. refundacja wynosiła 16,2 mld zł, co odpowiadało 1,4% PKB. Liczenie czy nieliczenie refundacji wywiera więc bardzo silny wpływ na wartość prezentacyjną deficytu, a ściślej salda, finansów publicznych.

W rezultacie w zależności od zastosowanej metody występują trzy możliwe wartości numeryczne salda sektora finansów publicznych, a mianowicie:

- 1) saldo obliczone zgodnie z ESA 95,
- 2) saldo obliczone według obowiązującej metody krajowej,

Tabela 4  
Saldo sektora finansów publicznych w 2007 r.

Metoda	mln zł	% PKB
Saldo wg ESA 95	- 23 247	- 2,0
Saldo wg obowiązującej metody krajowej	+ 993	+ 0,1
Saldo wg metody krajowej porównywalnej z latami przed 2004 r.	- 15 631	- 1,4

Źródło: dane GUS i Ministerstwa Finansów.

3) saldo obliczone według metody obowiązującej do 2003 r., czyli porównywalne z latami poprzednimi.

Saldo sektora finansów publicznych w 2007 r. obliczone według tych trzech metod przedstawia tabela 4.

Danymi o saldzie sektora finansów publicznych wg ESA 95 dysponujemy od 1999 r., natomiast dla lat 90. dostępne są tylko dane liczone metodą krajową, oczywiście bez refundacji dla FUS, bo problem ten występuje dopiero od reformy emerytalnej przeprowadzonej w 1999 r. Jednak dla tego okresu różnice – jak można sądzić na podstawie danych za lata 1999–2000 – byłyby niewielkie.

W latach 90., po wyjściu z transformacyjnego kryzysu finansów publicznych, gdy deficyt przekraczał 5% PKB, od 1993 r. nastąpiła stabilizacja deficytu w przedziale 2,3–3,0% PKB, a więc poniżej obowiązującej wartości referencyjnej<sup>11</sup>. Wahania deficytu w tym przedziale miały charakter incydentalny i dopiero w latach 1999–2000 zarysowała się pewna tendencja wzrostowa, związana z kosztami przeprowadzonej reformy emerytalnej. Wyraźną natomiast tendencją było obniżanie się skali redystrybucji budżetowej. Relacja dochodów publicznych do PKB zmniejszyła się z 40,6% w 1993 r. do 36,5% w 2000 r. (w tym dochodów podatkowych z 25,6% do 19,2%), a relacja wydatków do PKB z 42,6% w 1993 r. do 39,4% w 2000 r.

Sytuacja zasadniczo zmieniła się w 2001 r. gdy Polska znalazła się na krawędzi recesji. Realny PKB wzrósł zaledwie o 1,2% (w II półroczu o 0,7%), podczas gdy przed rokiem tempo wzrostu wynosiło 4,3%. Deficyt (liczony zgodnie z ESA 95) zwiększył się z 3,0% PKB w 2000 r. do 5,1% PKB.

Tabela 5  
Finanse publiczne w latach 2000–2005 (wg ESA 95)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tempo wzrostu realnego PKB w %	4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6
Dochody						
– w mld zł	283,3	301,2	317,1	323,6	341,4	383,7
– w % PKB <sup>a</sup>	38,1	38,6	39,2	38,4	36,9	39,0
Wydatki						
– w mld zł	305,3	341,2	357,6	376,4	394,1	426,2
– w % PKB <sup>a</sup>	41,1	43,8	44,2	44,6	42,6	43,3
Saldo						
– w mld zł	- 22,5	- 40,0	- 40,5	- 52,8	- 52,4	- 42,5
– w % PKB <sup>a</sup>	- 3,0	- 5,1	- 5,0	- 6,3	- 5,7	- 4,3

<sup>a</sup> PKB nominalny

Źródło: Eurostat – Euroindicators 147/2008 oraz dane GUS i Ministerstwa Finansów.

<sup>11</sup> Ciekawym szczegółem jest, że w latach 90. nie zdawano sobie sprawy z tego, iż Polska spełnia kryterium dopuszczalnego deficytu z Traktatu z Maastricht. Panowała opinia, że deficyt przekracza dopuszczalny poziom i trudno będzie go obniżyć. Upoważniały do tego publikowane przez GUS dane o wysokości nominalnego PKB. Dopiero dokonane przez GUS w ostatnich latach zmiany w metodzie liczenia nominalnego PKB i związana z tym korekta danych wstecz ujawniły, że wartość nominalnego PKB w poszczególnych latach była wyższa, niż szacowano wcześniej. Obliczenie relacji między nowymi wartościami PKB a deficytem, a także innymi wielkościami finansowymi wykazało, że nowe wskaźniki są korzystniejsze – z punktu widzenia oceny stanu finansów publicznych – niż poprzednie.

W następnych latach deficyt utrzymywał się na wysokim poziomie, choć tempo wzrostu realnego PKB stopniowo przyspieszało – zmiana trendu nastąpiła dopiero w 2005 r. Kształtowanie się dochodów, wydatków i salda sektora finansów w tych latach – w ujęciu zgodnym z ESA 95 – w relacji do PKB przedstawia tabela 5.

Wzrostu deficytu nie można sprowadzać jednak do skutków dekonjunktury. Równocześnie pojawiły się dwie nowe pozycje należące do kategorii wydatków, których nie można uniknąć – a mianowicie koszty reformy emerytalnej<sup>12</sup> oraz wypłata rekompensat z tytułu zaniechania waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w latach 1991–1992. Konieczność wypłaty tych rekompensat wynikała z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uznał zaniechanie waloryzacji za sprzeczne z prawem, gdyż odpowiednie zmiany ustaw nastąpiły dopiero po 12 miesiącach.

Koszty reformy emerytalnej – praktycznie wspomniana już refundacja dla FUS ubytku składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych – oraz wypłaty rekompensat wynosiły w 2001 r. łącznie 11,1 mld zł, co odpowiadało 1,4% PKB. W następnych latach koszty reformy emerytalnej systematycznie rosły, natomiast wypłata rekompensat została zakończona w 2004 r.

Wzrost deficytu w 2001 r. spowodowany był przyczynami po stronie wydatkowej. Wydatki wzrosły aż o 11,2% wobec wzrostu o 7,5% w 2000 r. Oznacza to, że gdyby ich dynamika utrzymała się na poziomie z 2000 r. – już i tak dość wysokim – to deficyt wyniósłby nie 5,1% PKB, lecz tylko 3,7%. Tempo wzrostu dochodów wynosiło 6,3% wobec 5,3% w 2000 r. Trudno więc dopatrywać się przyczyn wzrostu deficytu po stronie dochodowej, choć tak zalecają standardowe poglądy na temat wpływu dekonjunktury na wzrost deficytu.

W 2002 r. sytuacja przedstawiała się inaczej, ale także nie odpowiadała w pełni standardowym poglądom. Dynamika dochodów nieco osłabła, ale też była dość wysoka – wynosiła 5,3%, natomiast wydatki wzrosły tylko o 4,8%. W rezultacie kwota deficytu wzrosła minimalnie (o 0,5 mld zł), ale jego relacja do PKB zmniejszyła się tylko z 5,1% do 5,0%.

Dopiero w 2003 r. nastąpiło załamanie dynamiki dochodów – wzrosły tylko o 2,0% – a deficyt osiągnął rekordowy poziom 6,3% PKB, mimo że koniunktura wyraźnie się poprawiała. Realny PKB wzrósł o 3,9% w skali roku oraz o 4,5% w II półroczu. Przypadek 2003 r. pokazuje, że wpływ dekonjunktury na dochody publiczne może ujawniać się z opóźnieniem, co wiąże się z trybem naliczania i poboru podatków.

Lata 2004 i 2005 były dla finansów publicznych i całej gospodarki szczególne w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Najpierw w IV kwartale 2003 r. i w I połowie 2004 r. wystąpił boom przedakcesyjny, a następnie w II półroczu 2004 r., a zwłaszcza w I półroczu 2005 r. pojawiło się poakcesyjne spowolnienie. Równocześnie w związku z harmonizacją podatków w Unii zostały zmienione zasady poboru podatków pośrednich. Spowodowało to, że część należności podatkowych, która przy poprzednich procedurach wpłynęłaby w 2004 r., przesunęła się na 2005 r. W konsekwencji w obu tych latach utrzymał się dość wysoki deficyt.

Właściwie dopiero lata 2006 i 2007 można uznać za okres normalny z punktu widzenia interesującego nas tematu zależności deficytu finansów publicznych od konjunktury gospodarczej.

Sytuację fiskalną w latach 2005–2008 przedstawia tabela 6.

W świetle danych przytoczonych w tabeli 6 nie ulega wątpliwości, że spadek deficytu finansów publicznych w latach 2006–2007 związany był z bardzo dobrą koniunkturą – wzrostem realnego

<sup>12</sup> Koszty reformy emerytalnej można traktować jako *sui generis* inwestycję, która po kilkunastu latach ma w istotny sposób odciążyć finanse publiczne w zakresie kosztów wypłaty emerytur.

Tabela 6  
Finanse publiczne w latach 2005–2008 (wg ESA 95)

	2005	2006	2007	2008
Tempo wzrostu				
– realnego PKB	3,6	6,2	6,7	4,9
– nominalnego PKB	6,4	7,7	10,9	8,2
Dochody				
– w mld zł	383,7	424,2	469,9	498,0
– w % PKB <sup>a</sup>	39,0	40,0	40,2	39,2
– przyrost w stosunku do poprzedniego roku (w %)	12,4	10,6	11,2	6,0
Wydatki				
– w mld zł	426,2	464,3	493,0	547,5
– w % PKB <sup>a</sup>	43,3	43,8	42,1	43,0
– przyrost w stosunku do poprzedniego roku (w %)	8,1	8,9	6,7	10,3
Saldo				
– w mld zł	42,5	40,2	22,1	49,5
– w % PKB <sup>a</sup>	4,3	3,8	1,9	3,9

<sup>a</sup> PKB nominalny

Źródło: jak w tabeli 5.

PKB o ponad 6% rocznie. Nie można jednak nie zauważyć, że komponent inflacyjny też odegrał – zwłaszcza w 2007 r. – pewną rolę; tempo wzrostu nominalnego PKB było wyraźnie wyższe niż realnego, a to właśnie PKB nominalny decyduje o kształtowaniu się dochodów publicznych. Tempo wzrostu dochodów było jednak wyższe w obu latach niż tempo wzrostu nominalnego PKB<sup>13</sup>, co trzeba wiązać z jednej strony z pewnymi przesunięciami strukturalnymi w zakresie podstaw naliczania poszczególnych danin publicznych (podatków i składek ubezpieczeniowych), a z drugiej ze stosowaniem – zwłaszcza w 2006 r. – drobnych posunięć zwiększających obciążenia podatkowe. W sumie sytuacja w zakresie dochodów kształtowała się pomyślnie z punktu widzenia obniżenia deficytu.

Pomyślne tendencje po stronie dochodowej stanowiły warunek konieczny znacznego obniżenia skali deficytu, lecz jeszcze nie wystarczający. Ważną rolę odegrało istotne osłabienie dynamiki wydatków, które w 2007 r. wzrosły w porównaniu z 2006 r. tylko o 6,7%, podczas gdy w 2006 r. o 8,9%. Na efekt obniżenia dynamiki wydatków przypadało prawie dwie trzecie obniżki kwoty deficytu.

Obniżenie dynamiki wydatków, a w konsekwencji ich relacji do PKB nie było jednak skutkiem reform systemowych, lecz czynników incydentalnych. Istotną rolę odegrało obniżenie dynamiki wydatków socjalnych – wzrosły o 4,9% wobec 6,6% w 2006 r. – ale wiązało się to z brakiem waloryzacji emerytur i rent. Waloryzacji nie można było uniknąć w 2008 r., co musi się odbić na dynamice

<sup>13</sup> Trzeba jednak zauważyć, że wyprzedzające tempo wzrostu dochodów w stosunku do PKB wyraźnie słabło; w 2007 r. wyprzedzenie było już zupełnie nieznaczące (0,3 pkt proc.).

wydatków w skali roku. Nie wszystkie przypadki tego rodzaju można zidentyfikować, ale faktem jest, że w 2007 r. nie było istotnych zmian systemowych przynoszących oszczędności w wydatkach publicznych.

Niezależnie od przyczyn zmniejszenia poziomu wydatków nastąpiło znaczne obniżenie deficytu finansów publicznych – do 1,9% PKB. W ten sposób po raz pierwszy od wejścia Polski do Unii Europejskiej spadł on poniżej wartości odniesienia 3% PKB. W następstwie tego Rada 8 lipca 2008 r. podjęła decyzję o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski, wdrożonej 5 lipca 2004 r.

Rok 2008 przyniósł gwałtowny wzrost deficytu do 3,9% PKB. Nie można uznać tego za rezultat dekoniunktury, gdyż dynamika PKB była jeszcze dość wysoka. Bezpośrednią przyczyną była nieodpowiedzialna polityka fiskalna poprzedniego rządu, który jeszcze w 2006 r. podjął trzy decyzje negatywnie wpływające na poziom dochodów publicznych. Mianowicie:

1) wprowadzenie ulg rodzinnych w podatku dochodowym od osób fizycznych formalnie od początku 2007 r., ale faktycznie uwzględnianych w ostatecznym rozliczeniu podatku za dany rok już w roku następnym, a więc po raz pierwszy w 2008 r.; ubytek wpływów podatkowych z tego tytułu wyniósł w tym roku 5,4 mld zł;

2) obniżenie od 2009 r. stawek progresywnych w podatku dochodowym od osób fizycznych do 18% i 32%, przy czym wyższa stawka będzie dotyczyła mniej niż 1% podatników, co nadaje podatkowi charakter prawie liniowy; oznacza to ubytek wpływów w 2009 r. co najmniej o 8 mld zł;

3) obniżenie składki na ubezpieczenie rentowe z 13% do 6%, co już w 2008 r. spowodowało ubytek dochodów o ponad 20 mld zł.

Uwzględniając, że pewną część obniżki składki na ubezpieczenie rentowe skompensował wzrost wpływów z podatku dochodowego, konsekwencje tych decyzji dla 2008 r. trzeba szacować na co najmniej 20 mld zł. Oznacza to, że deficyt wyniósłby nie 49,5 mld zł, lecz najwyżej 29,5 mld zł, co odpowiadałoby tylko 2,3% PKB.

Otwartą sprawą jest, czy w związku ze wzrostem deficytu wobec Polski ponownie zostanie wdrożona procedura nadmiernego deficytu. Wprawdzie już w kwietniu Komisja Europejska wystąpiła z rekomendacją o wdrożenie procedury wobec państw, w których deficyt przekroczył wartość odniesienia, ale decyzja należy do Rady. Państw, których to dotyczy, jest wiele, a Pakt Stabilności i Wzrostu w swojej zmodyfikowanej wersji stwarza podstawy do usprawiedliwiania – o czym była już mowa – przekroczenia podstawy odniesienia w warunkach „ujemnego wzrostu lub skumulowanego spadku produkcji”. Komisja Europejska, skłonna do rygoryzmu, lubi o tym nie pamiętać. Inna rzecz, że pozycja Polski jest tutaj słaba, gdyż to nie dekoniunktura zadecydowała – jak wyżej wykazałem – o wzroście deficytu.

## 6. Perspektywy rozwoju sytuacji fiskalnej w Polsce

Kształtowanie się deficytu finansów publicznych w nadchodzących latach zależy od trzech czynników:

– po pierwsze, od stanu koniunktury,

– po drugie, od zdolności do zapewnienia, by tempo wzrostu wydatków publicznych było wyraźnie niższe od tempa wzrostu nominalnego PKB,

– po trzecie, od zaniechania dalszego obniżania obciążeń podatkowych.



Trzeci warunek właściwie jest oczywisty. Niemniej trzeba na niego zwrócić uwagę ze względu na stale występujące naciski w tej sprawie i nieustającą reklamę obniżek podatków jako rzekomo niezawodnego lekarstwa na wszelkie problemy gospodarcze.

Podstawowe znaczenie dla rozwoju sytuacji fiskalnej w Polsce w nadchodzących latach ma kształtowanie się koniunktury gospodarczej, a ściślej to, jak głęboka i długotrwała będzie zarysowująca się dekonunktura. Pogarszanie się koniunktury jest nieuniknione. Wahania koniunktury są immanentną cechą gospodarki rynkowej i naiwnością było oczekiwanie, że dobra koniunktura może się utrzymywać stale. Jest więc rzecz naturalną, że po okresie dobrej koniunktury przychodzi okres gorszej koniunktury, czyli dekonunktury. W opisie takiej sytuacji unikać trzeba ulubionych przez publicystów słów „recesja” i „kryzys”. Recesja to – zgodnie z powszechnie przyjętą terminologią<sup>14</sup> – sytuacja, w której przez co najmniej dwa kwartały następuje obniżenie realnego PKB. W niektórych krajach Europy Zachodniej (Niemcy, Włochy, Irlandia), a także w Estonii i na Łotwie wystąpiła w ciągu 2008 r. rzeczywista recesja<sup>15</sup>, jednak spowolnienie tempa wzrostu realnego PKB prawie do zera (jak w 2001 r.) – z czym trzeba się liczyć – to zjawisko w najwyższym stopniu niekorzystne, bolesne dla całej gospodarki, a tym samym dla finansów publicznych. Nie jest to jednak recesja, a tym bardziej „kryzys”. Słowo „kryzys” nie mieści się w przyjętej terminologii dotyczącej cyklu koniunkturalnego w gospodarce rynkowej i odnosi się raczej do odcinkowych załamań; w tym sensie można obecnie mówić o kryzysie bankowym. Oczywiście takie odcinkowe kryzysy mogą powodować ogólne spowolnienie dynamiki gospodarczej, a nawet recesję w ścisłym tego słowa znaczeniu. Na określenie przedłużającej się recesji – zazwyczaj recesje są krótkotrwałe – używa się w literaturze naukowej określenia „depresja”; tak też nazywa się wydarzenia lat 1929–1933, w których nastąpiła najdłuższa znana i najgłębsza depresja ze spadkiem PKB w niektórych krajach nawet o 50% (w Stanach Zjednoczonych o 30%<sup>16</sup>).

Aktualne prognozy dotyczące 2009 r. są zgodne, że spowolnienie dynamiki PKB w Polsce nastąpi, ale wykazują znaczne rozbieżności co do skali spowolnienia.

Najbardziej pesymistyczne są ogłoszone na przełomie kwietnia i maja prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego (spadek realnego PKB o 0,7%) i Komisji Europejskiej (spadek o 1,7%). Polscy ekonomiści na ogół nie przewidują jednak spadku PKB – a więc recesji – lecz nieznaczny wzrost w przedziale od 0,1% do 1,0%; najwięksi optymiści mówią o wzroście do 2%.

Tak znaczne spowolnienie dynamiki PKB stwarza zasadnicze wyzwanie dla finansów publicznych i polityki finansowej rządu. Znaczenie ma jednak nie tyle skala spowolnienia, ile jego długotrwałość, w szczególności gdy sprawa rozpatrywana jest z punktu widzenia spełnienia przez Polskę fiskalnego kryterium konwergencji. Krótkotrwałe spowolnienie – na przykład gdyby ograniczyło się do 2009 r. – nie stwarzałoby większych trudności, choć oczywiście musiałyby się odbić na wynikach tego roku. Groźne byłoby natomiast utrzymywanie się niskiej dynamiki PKB, rządu 1-2% rocznie przez kilka lat, gdyż wykluczałoby utrzymanie deficytu finansów publicznych na poziomie poniżej 3% PKB i tym samym odraczało na dłuższy czas możliwość przyjęcia przez Polskę euro.

Podstawowe znaczenie dla urzeczywistnienia zapowiedzianego przez rząd terminu przyjęcia euro na początku 2012 r. mają wyniki 2010 r. Będą one stanowić podstawę oceny, czy Polska w spo-

<sup>14</sup> Por. np. Black (2008).

<sup>15</sup> Eurostat. Euroindicators I62/2008

<sup>16</sup> W cenach stałych; por. Mitchell (1993, s. 753). W cenach bieżących obniżenie było większe, bo depresji towarzyszył silny spadek cen.

Tabela 7  
Program konwergencji – aktualizacja 2008. Podstawowe wskaźniki

	2007	2008	2009	2010	2011
Tempo wzrostu					
– realnego PKB	6,7	5,1	3,7	4,0	4,5
– nominalnego PKB	10,9	8,4	6,6	6,5	7,1
Saldo finansów publicznych <sup>a</sup> (w % PKB)	- 2,0	- 2,7	- 2,5	- 2,3	- 1,9
Dochody (w % PKB),	40,0	39,8	40,7	40,0	39,7
w tym:					
– podatki	22,8	23,0	23,1	22,8	22,7
– składki na ubezpieczenia społeczne	12,0	11,0	11,2	11,1	11,0
Wydatki (w % PKB),	42,0	42,6	43,2	42,4	41,7
w tym:					
– transfery socjalne <sup>b</sup>	16,2	16,6	16,4	16,0	15,5
– odsetki <sup>c</sup>	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4
– nakłady brutto na środki trwałe	4,1	4,3	5,1	5,4	5,8

<sup>a</sup> W dokumencie używa się określenia: sektor instytucji rządowych i samorządowych.

<sup>b</sup> Zarówno pieniężne, jak i w naturze.

<sup>c</sup> Od długu publicznego.

Źródło: *Program konwergencji. Aktualizacja 2008*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, grudzień 2008.

sób trwały spełnia fiskalne kryteria konwergencji. Powinny w zasadzie być znane do końca marca 2011 r. (w terminie wiosennej notyfikacji dla Eurostatu), choć trzeba liczyć się z tym, że mogą być traktowane jako dane wstępne i dopiero dane notyfikacji jesiennej (początek października) zostaną uznane za wiarygodne. Przewidywania dotyczące wyników 2011 r. będą miały jedynie znaczenie uzupełniające, choć istotne dla potwierdzenia trwałości pozytywnych – o ile takie będą – wyników 2010 r. Należy podkreślić, że dane dotyczące spełnienia kryterium fiskalnego „dojrzewają” dłużej niż dane dotyczące pozostałych kryteriów konwergencji, co oczywiście odbija się na przebiegu procedury uznania, iż dane państwo spełnia całość kryteriów i może przyjąć wspólną walutę. Trzeba tu także brać pod uwagę, że decyzja dotycząca Polski będzie podejmowana ze szczególną docieklivością, bo potencjał gospodarczy Polski jest prawie trzykrotnie większy niż czterech państw ostatnio przyjętych do strefy euro (tzn. Słowacji, Słowenii, Cypru i Malty) razem wziętych.

Założenia polityki fiskalnej na lata 2009–2011, mające zapewnić spełnienie przez Polskę fiskalnego kryterium konwergencji w warunkach spowolnienia dynamiki gospodarczej, zawarto w „Programie konwergencji. Aktualizacja 2008” przyjętym przez rząd 30 grudnia 2008 r. i przekazane niezwłocznie do Brukseli<sup>17</sup>. W syntetycznym ujęciu założenia te przedstawia tabela 7.

<sup>17</sup> Zgodnie z obowiązującym harmonogramem programy konwergencji powinny być przekazywane do końca listopada, ale w związku ze złożoną sytuacją w gospodarce europejskiej Rada Ecofin przesunęła termin o miesiąc.

W komentarzu do ogłoszonego „Programu” Ministerstwo Finansów<sup>18</sup> stwierdziło, że obecny program podtrzymuje zasadnicze cele i kierunki polityki gospodarczej przyjęte w marcu 2008 r. w „Programie konwergencji. Aktualizacja 2007”. Nie wydaje się jednak, by uwzględniono uwagi zawarte w przyjętej 8 lipca 2008 r. opinii Rady (Unii Europejskiej)<sup>19</sup>, aprobującej sformułowany średniookresowy cel budżetowy, ale stwierdzającej zagrożenie dla jego osiągnięcia „wynikające głównie z braku konkretnych środków”. Osiągnięcie celu miała zapewnić w gruncie rzeczy bardzo dobra koniunktura (zakładano stabilne tempo wzrostu realnego PKB na poziomie 5%), a reformy mające obniżyć poziom wydatków publicznych sprowadzały się właściwie do ograniczenia zakresu wczesnych emerytur.

Zasadnicza zmiana w obecnej wersji „Programu” wiąże się z koniecznością rozstania się z mitem bardzo dobrej koniunktury jako fundamentem prognozy finansów publicznych. Zrobiono to jednak połowicznie, co uwidoczniła tabela 7. Dla 2009 r. przyjęto nierealny wzrost realnego PKB 3,7%, a w latach następnych stopniowe przyspieszenie – do 4,5% w 2011 r.

Można zgodzić się z przyjętym założeniem, że spowolnienie będzie krótkotrwałe i w 2010 r. Polska znajdzie się w fazie ożywienia, choć jest to raczej wyraz myślenia życzeniowego niż prognozy opartej na mocnych podstawach. Obecnie jednak nie ma takich podstaw i 2010 r. stanowi całkowitą tajemnicę. Dlatego w takim dokumencie jak „Program konwergencji” można kierować się w odniesieniu do 2010 r. życzeniami, gdyż nie pociąga to żadnych negatywnych konsekwencji, ale w II półroczu 2009 r. niezbędna będzie weryfikacja tego stanowiska<sup>20</sup>. Warto zauważyć, że w świetle doświadczeń z lat 2002–2003 ponowne przyspieszenie może następować dość szybko: w 2002 r. realny PKB wzrósł zaledwie o 1,4%, ale w 2003 r. już o 3,9%, a w 2004 r. o 4,7%. O tym, jak ukształtuje się wzrost realnego PKB w 2010 r., zadecyduje rozwój sytuacji w Europie Zachodniej, gdyż głównym źródłem tak znacznego spowolnienia w Polsce jest występująca tam recesja<sup>21</sup>.

Niezależnie od tego, jaka rzeczywistość będzie dynamika PKB w latach 2009–2011, trzeba poddać analizie zapowiedziane w „Programie konwergencji” wyniki finansów publicznych w tych latach. Wiadomo już, że całkowicie nietrafne okazały się przewidywania dotyczące 2008 r. Dochody w relacji do PKB były niższe, a wydatki wyższe, w rezultacie czego deficyt wyniósł nie 2,5% PKB, lecz 3,9% PKB.

Zupełnie nierealistycznie oszacowany jest też deficyt w 2009 r. w wysokości 2,5% PKB. Dzisiaj – to znaczy w maju – nawet Minister Finansów dopuszcza, że może on sięgnąć 4,6% PKB. Z drugiej jednak strony ogłoszona 4 maja prognoza Komisji Europejskiej, mówiąca o deficycie na poziomie 6,6% PKB, jest przesadnie pesymistyczna. Najbardziej prawdopodobne wydaje się utrzymanie deficytu w przedziale 4,5–5,0% PKB, co jest możliwe, o ile nominalny PKB wzrośnie o około 3,0–4,0%, a wzrost wydatków publicznych zostanie utrzymany w granicach 7,0–7,5%.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że taki wzrost deficytu w 2009 r. nie musiałby stanowić przeszkody w wejściu Polski do strefy euro do początku 2012 r. Podstawą oceny spełnienia kryterium fiskalnego – o czym była już mowa – będzie bowiem dopiero 2010 r., a więc szansę stworzyłyby

<sup>18</sup> Na swojej stronie internetowej [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>19</sup> Dz.Urz. UE nr C 182.

<sup>20</sup> Będzie to już sprawa „Aktualizacji 2009”. Nie można jednak nie zauważyć, że takie podejście oznacza skrócenie horyzontów programu konwergencji do jednego roku.

<sup>21</sup> Nie oznacza to jednak, że nie wystąpiły wewnętrzne przyczyny powodujące spowolnienie. Ogólnie rzecz biorąc, czynniki, które przyniosły wysoką – przekraczającą 6% rocznie – dynamikę PKB w latach 2006–2007, wyczerpały swój potencjał i spowolnienie było nieuniknione, ale bez recesji w Europie Zachodniej byłyby znacznie słabsze.

obniżenie deficytu w tym roku poniżej 3% PKB. Jest to jednak mało prawdopodobne, nawet gdyby koniunktura wyraźnie się poprawiła. Majowa prognoza Komisji Europejskiej, choć zakłada poprawę koniunktury (wzrost realnego PKB o 0,8% wobec spadku o 1,7% w 2009 r.), przepowiada wzrost deficytu do 7,3% PKB. Choć trzeba się zgodzić, że poprawa koniunktury nie powoduje w tym samym roku spadku deficytu (tak było też w 2003 r.), jednak także ta ocena Komisji jest niewątpliwie przesadna. Deficyt nie powinien przekroczyć 5% PKB. Jeśli natomiast koniunktura będzie się dalej poprawiała, można liczyć się z obniżeniem deficytu w liczącej się skali w 2011 r. Podstawowe znaczenie ma to, kiedy uda się ponownie sprowadzić deficyt finansów publicznych poniżej 3% PKB: czy już w 2011 r., czy dopiero w 2012 r. Od tego zależy perspektywa wejścia Polski do obszaru euro.

Warunkiem jest jednak właściwa, wyraźnie restrykcyjna polityka fiskalna, a zwłaszcza rygorystyczne kontrolowanie wydatków budżetowych. W tym kierunku właśnie zmierza „Program konwergencji. Aktualizacja 2008”, zapowiadając obniżenie relacji wydatków publicznych z 43,2% w 2009 r. do 41,7% w 2011 r.

Ponieważ trzymanie w ryzach wydatków publicznych stanowi imperatyw polityki fiskalnej na nadchodzące lata, nie jest możliwe realizowanie proponowanych obecnie „programów antykrzysowych”, polegających na intensywnym wydatkowaniu i wzroście deficytu. „Programy” te budzą zresztą zażenowanie swą nieprofesjonalnością. Dla przeciwdziałania spowolnieniu dynamiki gospodarczej do 2%, a choćby nawet 1% bezkrytycznie proponuje się zastosowanie instrumentów, które sprawdziły się w latach 30. w Niemczech i Stanach Zjednoczonych, w warunkach przewlekłej recesji i spadku PKB o 30%. Ponadto tak się złożyło – trochę przypadkiem<sup>22</sup> – że w 2009 r. wystąpi czynnik istotnie podtrzymujący popyt, choć bardzo niekorzystny dla równowagi finansów publicznych, a mianowicie obniżka stawek w podatku dochodowym, która przyniesie gospodarstwu domowemu ponad 8 mld zł (0,6% PKB), do czego trzeba doliczyć rodzinne ulgi w tym podatku. Jeśli idzie o inwestycje finansowane ze środków publicznych, to właśnie „Program konwergencji” zakłada ich stopniowy wzrost z 4,1% PKB w 2008 r. do 5,8% w 2011 r., to znaczy o 71% w ujęciu rocznym. Forsowanie jeszcze szybszego wzrostu wydatków inwestycyjnych prowadziłoby do marnotrawstwa, gdyż o faktycznym wzroście nakładów decydują nie preliminowane środki finansowe, lecz zdolności przerobowe całego aparatu realizującego (nie tylko przedsiębiorstw budowlanych, lecz jednostek prowadzących prace przygotowawcze i projektowe, prawne itp.), a te rosną niezbyt szybko. Dzięki grantom z Unii Europejskiej nie brakuje środków finansowych na inwestycje, a problemem jest raczej tempo ich wykorzystywania, zależne właśnie od możliwości owego aparatu realizacyjnego. Można zauważyć, że wyraźne osłabienie budownictwa mieszkaniowego może pomóc w realizacji inwestycji infrastrukturalnych, choć najważniejsze – jak się wydaje – jest usprawnienie prac przygotowawczych. Są to jednak sprawy wykraczające poza zakres tematyczny „Programu konwergencji”.

Dla podtrzymywania popytu konsumpcyjnego znaczenie mają także napływające do Polski środki z budżetu Unii Europejskiej o przeznaczeniu nieinwestycyjnym, w tym środki wynikające ze wspólnej polityki rolnej i rybackiej.

Uwzględniając to wszystko, trzeba stwierdzić, że nie ma potrzeby ani w ogóle miejsca dla dodatkowych programów antykrzysowych, mających uzupełnić program rządowy, a zakładających zwiększenie – pod różnymi pretekstami – wydatków budżetowych. Takie programy w żadnej mierze

<sup>22</sup> Decyzję w tej sprawie podjęto już w 2006 r.

nie miałyby wpływu na to, co jest najważniejsze, tzn. przyspieszenie ponownego ożywienia gospodarczego, bo to zależy od rozwoju wydarzeń poza Polską. Mogłyby natomiast uniemożliwić szybkie przyjęcie przez Polskę euro.

Przyjęta 10 marca 2008 r. opinia Rady Unii Europejskiej o „Programie konwergencji. Aktualizacja 2008”<sup>23</sup> jest raczej sceptyczna. Podkreśla nadmierny optymizm przyjętych w nim założeń co do wzrostu PKB i kształtowania się deficytu. W 2009 r. w szczególności zawyżone są dochody z podatków bezpośrednich, składki ubezpieczeniowej i dochody z tytułu własności. Wyższe też mogą okazać się wydatki, zwłaszcza świadczenia socjalne. W rezultacie przewiduje się wzrost deficytu sektora do 3,5% PKB. Jeśli idzie o następne lata objęte programem, to w opinii z aprobatą wyrażono się o założeniu znacznego ograniczenia wydatków w relacji do PKB, ale równocześnie wyrażono obawy, gdyż „w programie nie określono jednak środków ograniczenia wydatków”. Pozytywnie natomiast oceniono przyjęte przez rząd Polski środki, mające zapewnić stabilność sektora finansowego, jak również planowane środki stymulacyjne mające na celu pobudzenie zagregowanego popytu. Środki te ocenione zostały jako adekwatne. W konkluzji Rada wzywa Polskę „do wsparcia strategii konsolidacyjnej na lata 2010 i 2011 konkretnymi środkami na rzecz zmniejszenia deficytu” oraz „wzmocnienia ram budżetowych poprzez lepszą kontrolę nad wydatkami”.

## 8. Dług publiczny

W Polsce rozmiary długu publicznego kształtują się znacznie poniżej wartości odniesienia (tzn. 60% PKB). Na koniec 2007 r. dług publiczny rozumiany jako skonsolidowany dług jednostek sektora finansów publicznych wynosił 527,6 mld zł, co odpowiadało 44,9% PKB. Zadłużenie na koniec 2008 r. wynosiło 598,4 mld zł, co odpowiadało 47,1% PKB.

Wzrost relacji długu do PKB w zasadzie może następować w wyniku finansowania wysokich deficytów sektora emisją skarbowych papierów wartościowych. Dług to suma skonsolidowanych deficytów z przeszłości. Niewielkie deficyty nie muszą powodować wzrostu relacji długu do PKB, gdyż nominalny PKB rośnie wówczas na ogół szybciej niż kwota długu. Oznacza to, że jeśli w nadchodzących latach uda się utrzymać deficyt sektora poniżej 3% PKB, to w zasadzie nie ma podstaw, by obawiać się nadmiernego wzrostu długu publicznego, a ściślej jego relacji do PKB.

Jest jednak jedna szczególna możliwość wzrostu długu, mianowicie wynikająca z ewentualnego znacznego osłabienia złotego. Dług zagraniczny (liczony według miejsca emisji) jest nominowany w walutach obcych i do ustalenia ogólnego poziomu długu publicznego przelicza się go na złote według kursu dnia, a więc osłabienie złotego musi automatycznie spowodować wzrost kwoty długu w przeliczeniu na złote.

Oslabienie złotego względem euro, które nastąpiło w ciągu 2008 r. (wzrost kursu euro w złotych – według danych na koniec roku – z 3,58 zł do 4,57 zł, tzn. o 16,5%), spowodowało wzrost relacji długu publicznego do PKB o 1,7 pkt proc. Gdyby jednak osłabienie przybrało takie rozmiary, jak w połowie lutego 2009 r., tzn. kurs euro zbliżyłby się do 5 zł, to relacja długu do PKB wzrosłaby o kolejne 2,3 pkt. Sytuację ratuje okoliczność, że dług zagraniczny stanowi stosunkowo niewielką część długu publicznego; według danych na koniec września 2008 r. około 23% (licząc zarówno w złotych, jak i w euro).

<sup>23</sup> Dz.Urz. UE 2009 nr C 66.

W „Programie konwergencji. Aktualizacja 2008” zakłada się, że po przejściowym niewielkim wzroście relacji długu do PKB w 2008 r. w latach następnych relacja będzie się stopniowo obniżać:

<b>Relacja długu do PKB (w %)</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
	44,9	45,9	45,8	45,5	44,8

Przedstawiona projekcja długu jest zbyt optymistyczna, co stanowi odbicie zbyt optymistycznych – o czym była już mowa – założeń co do deficytu sektora finansów publicznych. Zniżenie relacji jest jednak niewielkie i nie wydaje się, by w przyjętym horyzoncie czasowym znacznie przekroczyła 50% PKB, ale oczywiście warunkiem *sine qua non* jest utrzymanie po 2010 r. deficytu sektora finansów publicznych na poziomie nieprzekraczającym wartości odniesienia, tzn. 3% PKB. Jednak nawet przy nieco wyższych deficytach w okresie dekonjunktury dystans do dopuszczalnego pułapu 60% PKB jest na tyle duży, by nie nastąpiło jego przekroczenie. Takie niebezpieczeństwo mogłoby wystąpić jedynie wówczas, gdyby deficyt wymknął się spod kontroli, a to oznaczałoby całkowite załamanie się finansów publicznych.

## 9. Konkluzje

Podstawową konkluzją przedstawionej analizy jest konieczność unikania znacznych deficytów sektora finansów publicznych niezależnie od tego, czy chce się, by Polska przyjęła wspólną walutę, czy też nie. Wynika to:

- po pierwsze – z formalnoprawnego obowiązku nałożonego na wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską,
- po drugie – co ważniejsze, z faktu, że nadmierne deficyty są szkodliwe dla gospodarki,

Polska osiągnęła w 2007 r. bardzo dobre wyniki fiskalne i uzyskała w związku z tym zniesienie procedury nadmiernego deficytu. W latach 2008–2009 ze względu na dekonjunkturę i błędy polityki fiskalnej lat 2006 i 2007 deficyt znacznie wzrósł, ale utrzymanie po 2010 r. deficytu poniżej wartości odniesienia (3% PKB) jest możliwe pod warunkiem przestrzegania ostrej dyscypliny w zakresie wydatków publicznych i rezygnacji z dalszego obniżania podatków. Stwarza to możliwość spełnienia fiskalnych kryteriów konwergencji warunkujących przyjęcie euro jako wspólnej waluty w 2014, a może nawet w 2013 r.

## Bibliografia

- Black J. (2008), *Słownik ekonomii*, PWN, Warszawa.
- European Commission (2009), *EU interim forecasts for 2009–2010. January 2009*, <http://ec.europa.eu>.
- Eurostat, Euroindicators (2007), *Provision of deficit and debt data for 2006*, nr 142.
- Eurostat, Euroindicators (2008), *Provision of deficit and debt data for 2007*, nr 147.
- Eurostat, Euroindicators (2009), *Provision of deficit and debt data for 2008*, nr 56.
- Mitchell B.R. (1993), *International Historical Statistics, The Americas 1750–1988*, Stockton Press, New York.
- Mucha-Leszko B. (2007), *Strefa euro. Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*. Wyd. Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2007, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, marzec 2008.
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2008, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, grudzień 2008.
- Rada (Unii Europejskiej), Rozporządzenie nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE, nr L 209.
- Rada (Unii Europejskiej), Rozporządzenie nr 1467/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE, nr L 209.
- Rada (Unii Europejskiej), Rozporządzenie nr 1055/2005 z 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE, nr L 174.
- Rada (Unii Europejskiej), Rozporządzenie nr 1056/2005 z 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE, nr L 174.
- Rada (Unii Europejskiej), Opinia z 8 lipca 2008 r. w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007–2010 przedstawionego przez Polskę, Dz.Urz. UE, nr C 182.
- Rada (Unii Europejskiej), Opinia z 10 marca 2009 r. w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2008–2011 przedstawionego przez Polskę, Dz.Urz. UE., nr C 66.
- Rada Ministrów (2008), *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r.*, Warszawa.
- Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

## Sustainability of public finances and the euro

---

### Abstract

In accordance with the Treaty establishing the European Community, European Union Member States undertake to avoid excessive public finance deficit, i.e. to maintain the government deficits below a reference value of 3% of GDP. Exceeding this threshold value launches the excessive deficit procedure vis-à-vis a given country. At the same time a deficit not exceeding 3% of GDP and public debt not exceeding 60% of the GDP constitute convergence criteria which must be met before adopting the euro. Since 2004 Poland was subject to an EU Council decision on the existence of an excessive deficit, abrogated only on 8 July 2008 in the context of reducing the deficit to 1.9 % in 2007 . However, in view of 3.9% deficit growth in 2008, the excessive deficit procedure can be resumed. The public finance deficit by and large reflects the economic climate. Respectively, as a result of the considerable economic slowdown, the deficit cannot be maintained below 3% in 2009. Looking a few years ahead, the situation will depend on the economic recovery. In any case, stabilising the deficit at a level which ensures compliance with the fiscal convergence criteria will require a strict budgetary discipline and abandoning any further tax cuts.

---

**Keywords:** public finance deficit, excessive deficit procedure, convergence program, public debt