

Leokadia Oręziak

EWOLUCJA FINANSÓW PUBLICZNYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ OD 2007 ROKU – OGRANICZONA SKUTECZNOŚĆ MECHANIZMÓW DYSCYPLINUJĄCYCH

1. UNIJNE REGULACJE DYSCYPLINUJĄCE POLITYKĘ BUDŻETOWĄ KRAJÓW CZŁONKOWSKICH

Strefa euro funkcjonuje od stycznia 1999 r. W jej skład weszło wtedy jedenaście krajów. Od tamtego czasu do strefy przystąpiło sześć kolejnych krajów. Siedemnastym krajem członkowskim stała się Estonia, która należy do niej od stycznia 2011 r. W efekcie obecnie w strefie euro uczestniczy większość krajów Unii Europejskiej. Ustanowienie euro stanowi kluczowy element procesu integracyjnego w ramach Unii, a w szczególności jest jednym z fundamentów jednolitego rynku towarów i usług. Strefa euro jest bezprecedensowym, specyficznym rozwiązaniem organizacyjno-instytucjonalnym, w ramach którego jednolitej polityce pieniężnej ponadnarodowego banku centralnego, jakim jest Europejski Bank Centralny (EBC), nie towarzyszy jednolita polityka budżetowa (fiskalna). Kompetencje do kształtowania i realizacji tej polityki zostały pozostawione w gestii krajów członkowskich. Było to konieczne, bowiem generalnie kraje te nie były, i dalej nie są, skłonne do rezygnacji z suwerenności narodowej w dziedzinie nakładania podatków oraz realizacji wydatków budżetowych. Korzystając z tej suwerenności, kraje te mogą realizować własne preferencje gospodarcze, społeczne i polityczne. Znajduje to wyraz w szczególności w kształtowaniu wysokości obciążeń podatkowych zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw, jak i poszczególnych grup społecznych¹, a także wielkości i struktury wydatków publicznych.

¹ Szerzej na ten temat zob. L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Wyd. WSHiP, Warszawa 2007.

Ze szczybla Unii polityka budżetowa krajów członkowskich podlega jednak koordynacji i monitorowaniu po to, by minimalizować ryzyko powstawania i długotrwałego utrzymywania się nadmiernych deficytów budżetowych. W czasie tworzenia zasad funkcjonowania strefy euro istniała świadomość tego, że niektóre kraje członkowskie strefy mogą do takich deficytów dopuszczać, a ujemne skutki tego stanu rzeczy byłyby ponoszone także przez pozostałe kraje należące do obszaru jednawalutowego. Potrzeba ustanowienia unijnych regulacji dyscyplinujących wynika także z obaw, że w przypadku występowania przez długi czas zbyt dużych deficytów poszczególne kraje będą miały ograniczone możliwości oddziaływania na sytuację makroekonomiczną poprzez politykę budżetową. W sytuacji gdy kompetencje do kształtowania polityki pieniężnej zostały przekazane na rzecz EBC, kraj mający problemy budżetowe musi je rozwiązywać poprzez działania w obszarze finansów publicznych zarówno po stronie dochodów, jak wydatków, a także podejmować wiele innych działań w ramach polityki makroekonomicznej. Nie ma natomiast możliwości oddziaływania na poprawę sytuacji gospodarczej poprzez politykę pieniężną i politykę kursową.

Wymienione czynniki stały się podstawą do stworzenia unijnych regulacji mających dyscyplinować politykę budżetową krajów strefy euro, a w nieco mniejszym zakresie także politykę pozostałych krajów Unii. Główne zasady oddziaływania unijnych instytucji: Komisji Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej (Ecofin) do czasu wejścia w życie w 2009 r. traktatu lizbońskiego były określone w art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Obecnie jest to art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wskazano w nim kolejne kroki, jakie powinny być podejmowane przy monitorowaniu sytuacji budżetowej krajów członkowskich, a następnie w ramach oddziaływania na te kraje, które dopuściły do nadmiernego deficytu. Zasady postępowania przy ocenie sytuacji budżetowej oraz przy prowadzeniu tzw. procedury nadmiernego deficytu zostały szczegółowo uregulowane w Pakcie Stabilności i Wzrostu.² Regulacje zawarte w tzw. prewencyjnej części Paktu mają zapewniać wczesne wykrywanie zagrożeń mogących skutkować znaczącym pogorszeniem stanu finansów publicznych, zaś w tzw. części represyjnej stanowią podstawę kolejnych kroków podejmowanych przez Komisję i Radę w celu skłonienia danego kraju do zredukowania deficytu poniżej poziomu 3 proc. PKB.

² Szerzej na ten temat zob. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 45–66.

Podstawowym instrumentem wykorzystywanym do oceny sytuacji budżetowej krajów członkowskich są przedstawiane przez nie corocznie Komisji i Radzie zaktualizowane programy pokazujące kształtowanie się relacji deficytu budżetowego oraz długu publicznego do PKB z uwzględnieniem przewidywanego tempa wzrostu gospodarczego oraz wielu innych czynników wpływających na stan finansów publicznych, w tym podjętych i planowanych reform strukturalnych w gospodarce. Kraje strefy euro powinny corocznie przedkładać tzw. Programy Stabilizacyjne. Programowanie średnioterminowe ma ważne znaczenie również w przypadku krajów Unii nienależących do strefy euro. Także one powinny przekazywać Komisji Europejskiej i Radzie UE informacje niezbędne do monitorowania ich sytuacji budżetowej. Informacje te powinny być zawarte w tzw. Programach Konwergencji. W programach tych powinny być zawarte przede wszystkim założenia dotyczące wzrostu gospodarczego, relacji deficytu budżetowego raz długu publicznego do PKB w odniesieniu do bieżącego roku oraz 3–4 lat następnych. Powinna być także pokazana droga wychodzenia ze stanu nadmiernego deficytu, a kraje, które takiego deficytu nie mają, powinny pokazać ścieżkę poprawy relacji salda budżetowego do PKB i długu publicznego do PKB.

Programy Stabilizacyjne i Programy Konwergencji okazały się znaczącym narzędziem monitorowania i oddziaływania na stan finansów publicznych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Ponieważ stanowią one podstawowy element Paktu Stabilności i Wzrostu, to ich zastosowanie rzutuje także na skuteczność samego Paktu jako instrumentu dyscyplinującego politykę budżetową. Mimo różnych słabości, które ujawniły się już w pierwszych latach jego stosowania, do czasu kryzysu finansowego z 2008 r. był on stosunkowo skutecznym rozwiązaniem wpływającym politykę gospodarczą krajów członkowskich.³ W okresie przedkryzysowym zdecydowana większość tych krajów osiągnęła relatywnie dobrą sytuację budżetową, co korzystnie rzutowało na ich możliwości zwalczania kryzysu finansowego i stymulowania gospodarki. Z kolei te kraje, które w czasie dobrej koniunktury nie podjęły wystarczających działań korekcyjnych, miały w czasie kryzysu, a także obecnie znacznie mniejsze możliwości wspierania wzrostu gospodarczego ze środków publicznych. Część krajów strefy euro znalazło się w bardzo trudnej sytuacji budżetowej i obecnie boryka się z ogromnym problemem zadłużenia publicznego.

³ Por. P. Taylor, *Dispite shortcomings, Stability and Growth Pact lives up to its name*, „International Herald Tribune” z 25 lutego 2008.

2. EWOLUCJA SYTUACJI BUDŻETOWEJ KRAJÓW STREFY EURO ORAZ POZOSTAŁYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Stosowanie w praktyce regulacji zawartych w TFUE (poprzednio w TWE) oraz Pakcie Stabilności i Wzrostu stanowiło istotny czynnik rzutujący na stan finansów publicznych krajów Unii Europejskiej. Od 2004 r. regulacjami tymi zostały objęte także nowe kraje członkowskie, choć w odniesieniu do nich regulacje te charakteryzują się mniejszą restrykcyjnością, niż w odniesieniu do krajów strefy euro. Na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego można stwierdzić, że w latach 2004–2007 sytuacja finansów publicznych większości krajów Unii uległa wyraźnej poprawie zarówno jeśli chodzi o relację salda budżetowego do PKB, jak i długu publicznego do PKB (zob. tabela 1). Saldo budżetowe w odniesieniu do całej Unii Europejskiej, jak i strefy euro jako całości, definiowane jako saldo sektora finansów publicznych (*general government*), obejmujące saldo budżetu centralnego, budżetów lokalnych i systemu ubezpieczeń społecznych było saldem ujemnym. W przypadku strefy euro ten deficyt zmniejszył się jednak w latach 2004–2007 bardzo znacząco: z 3,0 proc. w 2004 r. do 0,7 proc. PKB, a w przypadku całej Unii z 2,9 proc. do 0,8 proc. PKB. Strefa euro z tak niskim deficytem w 2007 r. znalazła się praktycznie blisko równowagi budżetowej. Od 2008 roku zaczął następować ponowny wzrost deficytu. Wyniósł on 2 proc. PKB w 2008 r., a w 2009 r. aż 6,3 proc.

Postępująca w okresie przed kryzysem poprawa salda budżetowego przyczyniła się do spadku relacji długu publicznego do PKB. W strefie euro zmniejszyła się ona z 69,6 proc. w 2004 r. do 66,1 proc. w 2007 r., zaś w całej Unii z 62,2 proc. do 59,8 proc. PKB.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że w 2007 r. siedem spośród 15 krajów należących wówczas do strefy euro miało nadwyżkę budżetową (Irlandia, Hiszpania, Cypr, Luksemburg, Holandia, Finlandia i Niemcy), a trzy kraje (Belgia i Austria, Słowenia) sytuację bliską równowagi. Zwraca uwagę fakt osiągnięcia nadwyżki budżetowej przez Niemcy, co należy uznać za znaczący sukces po wielu latach walki z deficytem. Spośród wszystkich krajów strefy euro w najmniej korzystnej sytuacji budżetowej w 2007 r. znajdowała się Grecja i Portugalia, gdzie deficyt kształtował się na poziomie odpowiednio -6,4 proc., 2,8 proc. PKB.

Osiągnięcie przez dużą grupę krajów strefy euro tego stosunkowo korzystnego stanu finansów publicznych było w dużej mierze efektem dobrej koniunktury gospodarczej występującej przez większość lat 2004–2007. Znaczącą rolę w osiągnięciu tego stanu należy także przypisać dyscyplinującemu

Tabela 1

**Saldo sektora finansów publicznych i dług publiczny
w krajach Unii Europejskiej**

	Deficyt (-)/nadwyżka (+) w % PKB						Dług publiczny jako % PKB					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgia	-0,2	-2,6	0,2	-0,3	-1,3	-6,0	94,3	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2
Niemcy	-3,8	-3,3	-1,6	0,3	0,1	-3,0	65,6	67,8	67,6	64,9	66,3	73,4
Estonia	1,7	1,5	2,4	2,5	-2,8	-1,7	5,0	4,5	4,4	3,7	4,6	7,2
Irlandia	1,4	1,7	2,9	0,0	-7,3	-14,4	29,4	27,3	24,8	25,0	44,3	65,5
Grecja	-7,5	-5,1	-5,7	-6,4	-9,4	-15,4	98,6	98,8	106,1	105,0	110,3	126,8
Hiszpania	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,2	-11,1	46,2	43,0	39,6	36,1	39,8	53,2
Francja	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	64,9	66,4	63,7	63,8	67,5	78,1
Włochy	-3,5	-4,3	-3,4	-1,5	-2,7	-5,3	103,8	106,6	106,6	103,6	106,3	116,0
Cypr	-4,1	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6,0	70,2	69,1	64,6	58,3	48,3	58,0
Luksemburg	-1,2	-0,1	1,4	3,7	3,8	-0,7	6,3	6,1	6,7	6,7	13,6	14,5
Malta	-4,7	-2,8	-2,7	-2,3	-4,8	-3,8	72,1	69,9	63,4	61,7	63,1	68,6
Holandia	-1,7	-0,3	0,6	0,2	0,6	-5,4	52,4	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8
Austria	-4,4	-1,5	-1,5	-0,4	-0,5	-3,5	64,8	63,5	62,1	59,3	62,5	67,5
Portugalia	-3,4	-6,1	-4,1	-2,8	-2,9	-9,3	58,3	63,6	63,9	62,7	65,3	76,1
Słowenia	-2,2	-1,4	-1,3	0,0	-1,8	-5,8	27,2	27,0	26,7	23,4	22,5	35,4
Słowacja	-2,3	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-7,9	41,4	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4
Finlandia	2,4	2,9	4,0	5,2	4,2	-2,5	44,1	41,3	39,7	35,2	34,1	43,8
Strefa euro	-3,0	-2,6	-1,4	-0,7	-2,0	-6,3	69,6	70,2	68,4	66,1	69,8	79,2
Bułgaria	1,6	1,9	1,9	1,1	1,7	-4,7	37,9	29,2	21,6	17,2	13,7	14,7
Czechy	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,8	30,4	29,8	29,4	29,0	30,0	35,3
Dania	2,0	5,2	5,2	4,8	3,4	-2,7	43,8	36,4	32,1	27,4	34,2	41,4
Łotwa	-1,0	-0,4	-0,5	-0,3	-4,2	-10,2	14,9	12,4	10,7	9,5	19,7	36,7
Litwa	-1,0	-0,4	-0,4	-1,0	-3,3	-9,2	19,4	18,4	18,0	16,9	15,6	29,5
Węgry	-6,4	-7,8	-9,3	-5,0	-5,0	-3,7	59,4	61,7	65,7	66,1	72,3	78,4
Polska	-5,7	-4,3	-3,6	-1,9	-3,7	-7,2	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9
Rumunia	-1,2	-1,2	-2,2	-2,6	-5,7	-8,6	18,8	15,8	12,4	12,6	13,4	23,9
Szwecja	0,8	2,4	2,3	3,6	2,2	-0,9	51,2	50,9	45,0	40,0	38,2	41,9
W. Brytania	-3,4	-3,4	-2,7	-2,7	-5,0	-11,4	40,6	42,3	43,4	44,5	52,1	68,2
UE-27	-2,9	-2,4	-1,4	-0,8	-2,5	-6,8	62,2	62,7	61,8	59,8	64,4	74,2

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: dane za lata 2004 i 2005: Statistics Pocket Book, European Central Bank, April 2009, s. 45, 46; dane za lata 2006–2009 – Statistics Pocket Book, European Central Bank. February 2011, s. 45, 46.

oddziaływaniu Paktu Stabilności i Wzrostu. Stał się on podstawowym czynnikiem o charakterze zewnętrznym wpływającym na kształtowanie polityki budżetowej zarówno krajów strefy euro, jak i pozostałych krajów Unii. Jeśli chodzi o tę grupę krajów, to należy wskazać, że niektóre z nich nie tylko nie podjęły reform niezbędnych do konsolidacji finansów publicznych, ale realizowały dość ekspansywną politykę budżetową, w rezultacie której sytuacja finansów publicznych uległa nawet znacznemu pogorszeniu. Chodzi tu w szczególności o Węgry, gdzie w 2006 r. deficyt budżetowy osiągnął rekordowy poziom 9,3 proc. PKB. Pogorszenie międzynarodowej wiarygodności tego kraju oraz presja wywierana na ten kraj przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej w ramach procedury nadmiernego deficytu przyczyniły się do istotnej reorientacji w polityce budżetowej węgierskiego rządu, wyrażającej się w znacznym podniesieniu podatków oraz redukcji wydatków⁴. To z kolei pozwoliło zmniejszyć w 2007 r. znacząco relację deficytu budżetowego do PKB (do 5,0 proc. PKB). Mimo tej poprawy, Węgry szczególnie silnie odczuły w ostatnim okresie kryzys w gospodarce światowej. Konieczna okazała się znacząca pomoc międzynarodowa m.in. ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Europejskiego Banku Centralnego.

Warto podkreślić, że na początku 2009 r. spośród 16 krajów strefy euro jedynie Grecja miała niższą wiarygodność kredytową na międzynarodowych rynkach finansowych i płaciła wyższe odsetki od obligacji niż Irlandia. Sytuacja budżetowa Irlandii uległa drastycznemu pogorszeniu w 2009 r.⁵ Deficyt budżetowy w tym kraju osiągnął rekordowy poziom 14,4 proc. PKB (zob. tabela 1). Taka ewolucja stanu budżetu przyczyniła się do gwałtownego wzrostu zadłużenia publicznego: z 24,7 proc. w 2007 r. do 65,5 proc. PKB w 2009 r. Także w najbliższych latach rysuje się dalszy wzrost tego zadłużenia. Irlandia, jako drugi kraj strefy euro, po Grecji, zaczęła od 2010 r. korzystać z pomocy finansowej innych krajów członkowskich, udzielanej wspólnie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym.

Warto zwrócić uwagę na to, że kryzys zadłużenia publicznego w Grecji był głównie skutkiem prowadzenia przez ten kraj w ciągu długiego okresu zbyt luźnej polityki budżetowej. Polityce tej sprzyjał spadek stóp procentowych w tym kraju po wejściu do strefy euro. Ułatwił on rządowi greckiemu zacią-

⁴ Zob. szerzej: L. Jankovics, *Public finance reform in Hungary: light in the end of the tunnel*, „ECFIN Country Focus”, European Commission, Vol. 5, Issue 4, 22.02.2008

⁵ Na temat przyczyn kryzysu zadłużenia publicznego w strefy euro zob. L. Bini Smaghi, *Eurozone, European crisis & Policy responses*, European Central Bank, 22 February 2011, <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110222.en.html>, 1 marca 2011.

ganie pożyczek obligacyjnych. Przyczynił się też do nadmiernej akcji kredytowej banków, co zaowocowało poważnym wzrostem zadłużenia podmiotów prywatnych (gospodarstw domowych i przedsiębiorstw). Z kolei przyczyną lawinowego narastania długu publicznego w Irlandii stały się koszty, jakie państwo wzięło na siebie w związku z ratowaniem banków. Koszty te są szacowane na 36 proc. PKB tego kraju. Szacuje się, że łącznie koszty te oraz inne skutki kryzysu finansowego i ekonomicznego doprowadzą od 2014 r. dług publiczny do poziomu 125 proc. PKB. Niekorzystne są też perspektywy dla Grecji, gdzie dług może do tego czasu osiągnąć poziom 150 proc. PKB i coraz bardziej realistyczna jest perspektywa restrukturyzacji tego długu⁶.

Należy zauważyć, że sytuacja budżetowa strefy euro jako całości, a także pozostałych krajów Unii zapewne byłaby jeszcze bardziej niekorzystna, gdyby nie było w stosunku do nich dyscyplinującej presji ze strony unijnych instytucji. Był to do tej pory także jeden z czynników, który przyczynił się do tego, że większość tych krajów zastosowała dość ostrożne podejście do finansowania poprzez zwiększone deficyty budżetowe dodatkowych wydatków w ramach pakietów mających stymulować gospodarkę w procesie jej wychodzenia z recesji.

3. STOSOWANIE UNIJNEJ PROCEDURY NADMIERNEGO DEFICYTU

Ewolucja koniunktury w ostatnich latach znalazła swoje wyraźne odzwierciedlenie w zmianach stanu finansów publicznych krajów Unii Europejskiej, a ten z kolei w przebiegu określonej traktatem procedury nadmiernego deficytu (zgodnie z art. 104 TWE, obecnie jest to art. 126 TFUE). Nowe kraje członkowskie UE – Polska, Republika Czeska, Cypr, Malta, Słowacja – zostały objęte tą procedurą praktycznie kilka dni po wejściu do Unii (maj 2004 r.). W przypadku Polski procedura ta została zamknięta 8 lipca 2008 r., a w przypadku niektórych pozostałych krajów nieco wcześniej. W latach 2005–2008 taka procedura została zamknięta także w odniesieniu do kilku krajów „starej” Unii (Holandia, Niemcy, Francja, Grecja, Wielka Brytania, Portugalia i Włochy). W przypadku tych krajów wszczęcie procedury miało miejsce na początku 2000 r. (zob. tabela 2).

⁶ Por. *The euro area`s debt crisis. Sovereign remedies*, „The Economist” z 5 marca 2011.

Tabela 2

**Zamknięte procedury nadmiernego deficytu wobec krajów Unii Europejskiej
– stan na 17 lipca 2009**

Kraj	Data raportu Komisji (Art. 104§3 TWE)	Decyzja Rady (Art.104§12 TWE) znosząca decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu
Polska	12/05/2004	08/07/2008
Portugalia	22/06/2005	03/06/2008
Włochy	07/06/2005	03/06/2008
Republika Czeska	12/05/2004	03/06/2008
Słowacja	12/05/2004	03/06/2008
Cypr	12/05/2004	11/06/2006
Malta	12/05/2004	16/05/2007
Wielka Brytania	21/09/2005	12/09/2007
Grecja	19/05/2004	16/05/2007
Holandia	28/04/2004	07/06/2005
Niemcy	19/11/2002	16/05/2007
Francja	2/04/2003	30/01/2007
Portugalia	24/09/2002	11/05/2004

Źródło: Zestawienie na podstawie: http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/excessive_deficit9109_en.htm, 17.7.2009.

Praktyka pokazała, że przynajmniej w odniesieniu do części krajów członkowskich zamknięcie procedury nadmiernego deficytu okazało się decyzją przedwczesną. W nieodległym czasie konieczne okazało się ponowne wszczęcie tej procedury (zob. tabela 5). Miało to miejsce m.in. w odniesieniu do Polski. Jedynie przez rok (od 8 lipca 2008 do 7 lipca 2009) kraj nasz nie był objęty tą procedurą. Na mocy decyzji Rady z 7 lipca 2009 r. Polska została zobowiązana do skorygowania deficytu do poziomu niższego od 3 proc. PKB do 2012 r. Warto zauważyć, że według stanu na 17 lipca 2009 r. tylko wobec 11 z 27 krajów UE stosowano procedurę nadmiernego deficytu. Krajom nią objętym Rada wyznaczyła terminy na skorygowanie deficytu mieszczące się w okresie 2010 (Malta) – 2014 (Wielka Brytania). Zwraca uwagę sytuacja Węgier, które praktycznie od momentu wejścia do Unii nie zdołały na tyle poprawić swej sytuacji budżetowej, by wyjść z procedury nadmiernego deficytu.

Tabela 3

Trwające procedury nadmiernego deficytu (Art. 104 TWE)
– stan 17 lipca 2009

Kraj	Data raportu Komisji (Art. 104§3 TWE)	Decyzja Rady o istnieniu nadmiernego deficytu (Art. 104.6 TWE)	Termin skorygowania deficytu
Polska	13/05/2009	7/07/2009	2012
Rumunia	13/05/2009	7/07/2009	2011
Litwa	13/05/2009	7/07/2009	2011
Malta	13/05/2009	7/07/2009	2010
Francja	18/02/2009	27/04/2009	2012
Łotwa	18/02/2009	7/07/2009	2012
Irlandia	18/02/2009	27/04/2009	2013
Grecja	18/02/2009	27/04/2009	2010
Hiszpania	18/02/2009	27/04/2009	2012
W. Brytania	11/06/2008	8/07/2008	rok finansowy 2013/14
Węgry	12/05/2004	5/07/2004	2011

Źródło: Zestawienie na podstawie : http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/excessive_deficit9109_en.htm, 17.7.2009.

Kryzys gospodarczy trwający od 2007 r. znacząco pogorszył stan finansów publicznych praktycznie wszystkich krajów Unii, co zaowocowało zastosowaniem procedury nadmiernego deficytu do znacznie większej ich liczby niż to miało miejsce w połowie 2009 r. (zob. tabela 3).

Według stanu na 7 marca 2011 r., procedurą tą nie były objęte tylko 3 kraje Unii: Belgia, Luksemburg i Słowenia, zaś znajdowały się w niej pozostałe 24 kraje członkowskie, w tym także te największe, jak Niemcy i Francja. W odniesieniu do Bułgarii, Cypru, Danii i Finlandii procedura została wszczęta bardzo niedawno, bo w lipcu 2010 r. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku większości krajów, które już rok wcześniej były objęte procedurą nadmiernego deficytu, termin do jego skorygowania został wydłużony. Najdalszy termin dla tej korekty Rada przyznała Irlandii (rok 2015), Wielkiej Brytanii (rok finansowy 2014/2015) oraz Grecji (rok 2014). Większość pozostałych krajów ma skorygować deficyt do 2012 lub 2013 r.

Tabela 4

**Trwające procedury nadmiernego deficytu (Art. 104 TWE/126.3 TFUE)
– stan na 7 marca 2011**

Kraj	Data raportu Komisji (Art.104.3/126.3)	Decyzja Rady stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu (Art.104.6/126.6)	Obecny termin skorygowania deficytu
Bułgaria	12 maja 2010	13 lipca 2010	2011
Dania	12 maja 2010	13 lipca 2010	2013
Cypr	12 maja 2010	13 lipca 2010	2012
Finlandia	12 maja 2010	13 lipca 2010	2011
Austria	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Belgia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2012
Czechy	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Niemcy	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Włochy	7 października 2009	2 grudnia 2009	2012
Holandia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Portugalia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Słowenia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Słowacja	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Polska	13 maja 2009	7 lipca 2009	2012
Rumunia	13 maja 2009	7 lipca 2009	2012
Litwa	13 maja 2009	7 lipca 2009	2012
Malta	13 maja 2009	7 lipca 2009	2011
Francja	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2013
Łotwa	18 lutego 2009	7 lipca 2009	2012
Irlandia	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2015
Grecja	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2014
Hiszpania	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2013
W. Brytania	11 czerwca 2008	8 lipca 2008	rok finansowy 2014/15
Węgry	12 maja 2004	5 lipca 2004	2011

Źródło: Zestawienie własne na podstawie strony Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm, 7 marca 2011.

Tak wielka liczba krajów członkowskich, wobec których konieczne okazało się zastosowanie procedury nadmiernego deficytu, wskazuje na masowy charakter problemów budżetowych w Unii. Stosunkowo odległe terminy, wyznaczone przez Radę dla skorygowania deficytu, świadczą, że problemy budżetowe są bardzo poważne i wymagają działań, których pożądane efekty mogą wystąpić jedynie w perspektywie średnioterminowej.

Warto wskazać na potencjalne trudności, jakie mogą wyniknąć dla tych krajów z ewentualnego zacieśnienia polityki pieniężnej przez EBC, dążącego do ograniczenia ryzyka inflacyjnego. Z punktu widzenia krajów mających ciągle słaby wzrost gospodarczy i wysoki dług publiczny wyższe stopy procentowe EBC stworzą trudniejsze warunki do podejmowania działań naprawczych w finansach publicznych⁷. Istotnym wyzwaniem dla krajów strefy euro jest stworzenie trwałych mechanizmów, które miałyby zastosowanie wobec krajów członkowskich w przypadku ich faktycznej niewypłacalności⁸. Warto podkreślić, że nawet gdyby w 2011 r. udało się takie mechanizmy wypracować, to trudno przewidzieć, kiedy możliwa byłaby niezbędna zmiana traktatu, by wprowadzić te mechanizmy w życie.

4. DZIAŁANIA DYSCIPLINUJĄCE UE WOBEC POLSKI

Unijne regulacje dyscyplinujące politykę budżetową mają do odegrania istotną rolę nie tylko w przypadku krajów strefy euro, ale także w przypadku pozostałych krajów Unii Europejskiej. Niemal od razu po wejściu do Unii Europejskiej (12 maja 2004 r.) w ramach Paktu Stabilności procedura nadmiernego deficytu została wszczęta wobec Polski oraz 5 innych nowych krajów członkowskich (Cypr, Czechy, Malta, Słowacja i Węgry).

Rada Ecofin 5 lipca 2004 r. podjęła decyzję o istnieniu w Polsce (i pozostałych 5 krajach) nadmiernego deficytu. Podstawą do podjęcia tej decyzji był raport Komisji Europejskiej z 24 czerwca 2004 r. W swej decyzji Rada wskazała, że działania konieczne dla zmniejszenia deficytu powinny być podjęte najpóźniej do 5 listopada 2004 r., natomiast termin skorygowania przez Polskę deficytu został przez Radę ustalony na 2007 r. Jeśli chodzi o terminy dla innych krajów, to określono je następująco: Cypr – 2005 r., Malta – 2006, Słowacja – 2007, a Czechy i Węgry – 2008 r. To odmienne potraktowanie

⁷ Por. G.T. Smith, *The (relatively) good news on the euro*, „The Wall Street Journal Europe” z 2 marca 2011.

⁸ Por. A.A. Weber, *Europe's reforms May come at high price*, „Financial Times” z 22 lutego 2011.

poszczególnych krajów było efektem głównie zróżnicowanej sytuacji finansów publicznych, a także z zakresu już podjętych reform oraz reform przewidywanych do realizacji w najbliższych latach.

Tabela 5

Procedura nadmiernego deficytu wobec Polski
(daty kolejnych etapów procedury i terminy wyznaczone przez Radę)

Rozpoczęcie procedury – Raport Komisji (Art. 104.3 TWE)	12 maja 2004
Raport Komisji stwierdzający istnienie nadmiernego deficytu (Art. 104.5)	24 czerwca 2004
Decyzja Rady stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu (Art. 104.6 TWE/126.6 TFUE) – Termin skorygowania nadmiernego deficytu	5 lipca 2004 2007
Decyzja Rady w sprawie zamknięcia procedury nadmiernego deficytu	8 lipca 2008
Raport Komisji stwierdzający istnienie nadmiernego deficytu (Art. 104.3 TWE/ Art. 126.3 TFUE)	13 maja 2009
Decyzja Rady stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu (Art. 104.3 TWE/ Art. 126.3 TFUE) – Termin skorygowania nadmiernego deficytu	7 lipca 2009 2012

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów dostępnych na: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm, 7 marca 2011.

W przypadku Polski punktem wyjścia do wszczęcia przez Radę procedury był raport Komisji z dnia 12 maja 2004 r. Sama procedura trwała ponad 4 lata (zob. tabela 5). W decyzji 2005/183/WE, wydanej przez Radę 5 lipca 2004 r., stwierdzono, że w 2003 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 4,1 proc. Procedura została zamknięta na mocy decyzji Rady z dnia 8 lipca 2008 r. uchylającej decyzję 2005/183/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce.⁹ W uzasadnieniu Rada wskazała, że z dokonanej całościowej oceny wynika, że nadmierny deficyt w Polsce został skorygowany.

W grudniu 2008 r. polski rząd przedłożył Komisji Europejskiej i Radzie UE zaktualizowany Program Konwergencji¹⁰. W programie tym zostały przedstawione założenia dotyczące wzrostu gospodarczego, salda oraz długu

⁹ Por. Dz. Urz. UE L 200 z 29 lipca 2008.

¹⁰ *Program Konwergencji. Aktualizacja 2008*, Warszawa, grudzień 2008, http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article10982_en.htm

sektora finansów instytucji rządowych oraz instytucji samorządowych w relacji do PKB w latach 2007–2011. W poprzednim programie, obejmującym lata 2006–2010, przedłożonym przez Polskę w marcu 2008 r., założono, że w okresie do 2010 r. sytuacja finansów publicznych będzie generalnie dobra¹¹. Aktualizacja programu, przekazana w grudniu 2008 r., uwzględniała skutki wynikające dla finansów publicznych z pogorszenia koniunktury gospodarczej.

W lutym 2010 r. polski rząd przekazał Komisji Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej kolejną aktualizację Programu Konwergencji (*Aktualizacja 2009*), obejmującą lata 2008–2012.¹² Uwzględniono w niej dalsze niekorzystne efekty światowego kryzysu gospodarczego dla finansów publicznych w Polsce (zob. tabela 6).

Tabela 6

Wzrost PKB, saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wzrost PKB w cenach stałych (w %):						
<i>Aktualizacja 2009</i>	.	5,0	1,7	3,0	4,5	4,2
<i>Aktualizacja 2008</i>	6,7	5,1	3,7	4,0	4,5	.
<i>Aktualizacja 2007</i>	6,5	5,5	5,0	5,0	.	.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (w % PKB)						
<i>Aktualizacja 2009</i>	.	-3,6	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9
<i>Aktualizacja 2008</i>	-2,0	-2,7	-2,5	-2,3	-1,9	.
<i>Aktualizacja 2007</i>	-2,0	-2,5	-2,0	-1,5	.	.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (w % PKB)						
<i>Aktualizacja 2009</i>	-	47,2	50,7	53,1	56,3	55,8
<i>Aktualizacja 2008</i>	44,9	45,9	45,8	45,5	44,8	
<i>Aktualizacja 2007</i>	44,9	44,2	43,3	42,3	.	

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: *Program Konwergencji. Aktualizacja 2007*, Warszawa, marzec 2008, s. 14, 15 oraz *Program Konwergencji. Aktualizacja 2008*, Warszawa, grudzień 2008, s. 16; *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, Warszawa, luty 2010, s. 15.

¹¹ *Program Konwergencji. Aktualizacja 2007*, Warszawa, marzec 2008, http://www.mf.gov.pl/_files/_raporty_analazy_statystyki/program_konwergencji/konwergencja_aktualizacja_2007.pdf

¹² *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, Warszawa, luty 2010 http://www.mf.gov.pl/_files/_raporty_analazy_statystyki/program_konwergencji/apk_aktualizacja_2009.pdf

W *Aktualizacji 2008* odniesieniu do 2009 r. w programie uwzględniono założenia przyjęte w ustawie budżetowej na ten rok, że wzrost gospodarczy wyniesie 3,7 proc. Rząd założył optymistycznie, że w latach 2010 i 2011 będzie miał miejsce także stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy (4 proc. w 2010 r. i 4,5 proc. w 2011 r. Przy takich założeniach deficyt sektora finansów publicznych, czyli instytucji rządowych i samorządowych (obejmujące podsektor centralny, w tym budżet państwa, podsektor lokalny oraz fundusze ubezpieczeń społecznych), miał ulegać sukcesywnej redukcji: z 2,7 proc. w 2008 r. do 2,5 proc. w 2009 r., 2,3 proc. w 2010 r. oraz do 1,9 proc. w 2011 r. Tak korzystna ewolucja salda budżetowego miała pozwolić na istotne zmniejszenie relacji długu publicznego: z 45,9 proc. w 2008 r. do 45,8 proc. w 2009. 45,5 proc. w 2010 r. oraz 44,8 proc. w 2011 r. Już wiosną 2009 r. okazało się, że scenariusz ten jest zbyt optymistyczny. Osiągnięcie zakładanych w nim celów jest silnie uzależnione od stanu koniunktury w tym okresie zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach Unii, a w szczególności w tych, które odgrywają największą rolę w polskim eksporcie jako rynek zbytu. Zważywszy na poważne spowolnienie gospodarcze, a w większości krajów Unii nawet recesję, można stwierdzić, że założenia przyjęte w grudniu 2008 r. w Programie Konwergencji są nierealistyczne.

Przedstawiając ten program, rząd praktycznie zdawał sobie sprawę z zagrożeń dla polskiej gospodarki wynikających ze światowego kryzysu gospodarczego. Wśród głównych czynników ryzyka o charakterze makroekonomicznym, mogących mieć wpływ na realizację założonych wielkości dotyczących finansów publicznych w Programie Konwergencji (*Aktualizacja 2008*), wskazano:

- głębokość i czas trwania obecnego kryzysu na międzynarodowym rynku finansowym oraz skala jego ujemnego oddziaływania na stan światowej gospodarki,
- niepewność odnośnie do dalszego kształtowania się cen surowców energetycznych, w tym zwłaszcza ropy naftowej na rynku światowym,
- stopień wpływu kryzysu na polską gospodarkę, w tym sytuacja u głównych partnerów handlowych,
- warunki pozyskania środków finansowych,
- awersja do ryzyka i sentyment inwestorów zagranicznych odnośnie do lokowania kapitału w Polsce,
- sytuacja na rynku pracy, w tym skala powrotów Polaków z emigracji zarobkowej,
- opóźnienia w realizacji zadań przedstawionych w Mapie drogowej przyjęcia euro przez Polskę.

Wśród pozostałych obszarów ryzyka, wymienionych w Programie Konwergencji, rzutujących na możliwości realizacji założonych w nim wskaźników, należy wymienić też możliwą niższą absorpcję środków z Unii Europejskiej, przewidzianych z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w perspektywie finansowej na lata 2007–2013. Za dodatkowy czynnik zwiększający ryzyko uznano także stan dostosowania do prawa wspólnotowego krajowego prawa w zakresie środowiska i związane z nim konsekwencje finansowe. Większość czynników ryzyka wskazanych w *Aktualizacji 2008* wymieniono także w *Aktualizacji 2009*. Dodatkowo wskazano tu m.in. ryzyko wynikające z prognozowanego nominalnego PKB w poszczególnych latach, z powodu globalnego kryzysu finansowego i związanego z nim spowolnienia gospodarczego, zmiany założeń dotyczących potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, które znacząco wzrosły¹³.

Przedstawione w *Aktualizacji 2009* perspektywy finansów publicznych na lata 2010–2012 uwzględniają fakt zmniejszenia tempa wzrostu gospodarczego (do 3 proc.). Zgodnie z tym dokumentem deficyt całego sektora finansów publicznych miał wynieść w 2010 r. 6,9 proc., w 2011 r. 5,9 proc., a w 2012 r. 2,9 proc. Taka ewolucja, zgodnie z przyjętymi przez rząd założeniami, miałaby doprowadzić do obniżenia deficytu do poziomu umożliwiającego zamknięcie przez Radę UE procedury nadmiernego deficytu wszczętego wobec Polski w lipcu 2009 r. Warto podkreślić, że nawet gdyby nastąpiła zakładana w programie redukcja deficytu, to i tak w 2011 r. dług publiczny przekroczyłby drugi próg ostrożnościowy i wyniósłby 56,3 proc., a w 2012 r. 55,8 proc. Oznacza to konieczność kontynuacji działań w postaci redukcji wydatków budżetowych i zwiększania podatków.

5. STAN I PERSPEKTYWY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Mimo pewnych sukcesów polityki budżetowej, od 2004 r. w redukowaniu deficytu budżetowego zadłużenie sektora finansów publicznych przez cały czas wzrastało, osiągając we wrześniu 2010 r. poziom 746 126,3 mln zł, w tym:

- zadłużenie sektora rządowego 708 736,0 mln zł (92,3 proc. długu ogółem),
- zadłużenie sektora samorządowego 50 490,9 mln zł (6,6 proc. ogółem),
- zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych 8 358,2 mln zł (1,1 proc. długu ogółem)¹⁴.

¹³ *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, op. cit., s. 23–24.

¹⁴ Por. Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych, Informacja kwartalna III kw/2010, Departament Długu Publicznego, Ministerstwo Finansów, Warszawa 10 grudnia 2010 r.

Największą część zadłużenia sektora rządowego stanowi zadłużenie Skarbu Państwa (ok. 92,3 proc.)¹⁵. Zadłużenie to na koniec listopada 2010 r. wyniosło ponad 709 mld zł i było to o 208 mld więcej niż w grudniu 2007 r. (zob. tabela 7). W okresie około 3 lat zadłużenie to wzrosło więc o ponad 40 proc.

Tabela 7

**Zadłużenie Skarbu Państwa wg kryterium miejsca emisji
(wg nominalu)**

Wyszczególnienie	XII 2007		XII 2009		XI 2010	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Zadłużenie Skarbu Państwa	501 521,0	100,0	631 506,5	100,0	709 301,7	100,0
<i>w tym:</i>						
– zadłużenie krajowe	380 409,2	75,8	462 733,6	73,3	507 496,9	71,5
– zadłużenie zagraniczne	121 121,8	24,2	168 772,9	26,7	201 804,8	28,5

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: Zadłużenie Skarbu Państwa, Biuletyn Miesięczny nr 1/2009, Departament Długu Publicznego, Ministerstwo Finansów, 20 marca 2009 oraz nr 11/2010 z 20 stycznia 2011.

Niepokojącym faktem jest też pewien wzrost udziału w tym zadłużeniu zadłużenia zagranicznego: z 24,2 proc. w grudniu 2007 r. do 28,5 proc. w listopadzie 2010 r. Większe zadłużenie zagraniczne oznacza bowiem większe powiązanie poziomu długu z kształtowaniem się kursu złotego wobec walut obcych. Każda bardziej znacząca deprecjacja złotego skutkuje wzrostem ogólnej kwoty długu wyrażonej w złotych, a także kosztów jego obsługi. Występujące w ostatnich miesiącach znaczące osłabienie złotego w stosunku do dolara oraz euro nie pozostało bez wpływu na ogólny poziom zadłużenia publicznego.

Postępujące pogarszanie się sytuacji budżetowej kraju stało się podstawą ponownego wszczęcia w 2009 r. wobec Polski procedury nadmiernego deficytu (po jej zamknięciu w 2008 r.).

¹⁵ Inne niż Skarb Państwa elementy sektora rządowego to: Narodowy Fundusz Zdrowia, państwowe fundusze celowe z osobowością prawną, państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe instytucje kultury, PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne, pozostałe państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Poziom długi publiczny w Polsce niebezpiecznie zbliża się nie tylko do wskaźników alarmowych (50 proc. PKB i 55 proc. PKB), określonych w art. 79 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (z późn. zm.), ale także do limitu wskazanego w art. 216 Konstytucji RP. Stwierdza się w nim, że „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. W odniesieniu do tego stanu w art. 79, ustawy o finansach publicznych stwierdza się, że „w projekcie ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy oraz w uchwalonych budżetach jednostek samorządu terytorialnego kwota wydatków jest równa lub niższa od kwoty dochodów”. Oznacza to, że w przypadku osiągnięcia przez dług publiczny poziomu 60 proc. PKB, nie będzie możliwe uchwalenie przez Sejm i władze lokalne budżetów z jakimkolwiek deficytem. To z kolei implikuje konieczność znacznego obniżenia wydatków i zwiększenia podatków, by budżet na dany rok był zrównoważony. Zważywszy na nieustanne występowanie deficytów budżetowych praktycznie od początku transformacji systemowej w Polsce, taka zmiana byłaby dramatycznie trudna do przeprowadzenia. Można oczekiwać, że zanim doszłoby do tej trudnej sytuacji, powinny zadziałać mechanizmy zabezpieczające, wynikające z ustawy o finansach publicznych, zobowiązujące władze państwowe do podjęcia niezbędnych działań legislacyjnych i faktycznych w przypadku przekroczenia przez dług publiczny poziomu 50 proc. PKB, a potem 55 proc. PKB.

Koszty obsługi długu od lat stanowią bardzo znaczącą pozycję wydatków budżetu państwa. W ustawie budżetowej na 2009 r. przewidziano na ten cel 32,7 mld zł, czyli ponad 10 proc. ogólnej kwoty wydatków budżetowych zaplanowanych na ten rok (321,2 mld zł). Z kolei w ustawie budżetowej na 2011 r. przyjęto, że koszty obsługi długu krajowego wyniosą 29,6 mld zł, a długu zagranicznego 8,8 mld zł, łącznie więc koszty obsługi długu przekroczą 38 mld zł, czyli ponad 12 proc. zaplanowanej kwoty wydatków (wynoszących 313,3 mld zł).

Konsekwencją wysokiego zadłużenia publicznego jest też konieczność pozyskiwania środków na jego spłatę. Związane z tym duże potrzeby pożyczkowe państwa (wynoszące w 2011 r. ponad 160 mld zł) stawiają ogromne wyzwania przed Ministerstwem Finansów związane z przeprowadzaniem emisji na rynku krajowym i rynkach międzynarodowych. Sytuacja na tych ostatnich jest coraz trudniejsza, gdyż wiele krajów stara się na nich pozyskać fundusze na refinansowanie swego rekordowo wysokiego zadłużenia publicz-

nego oraz finansowanie ogromnych deficytów budżetowych, tworzących nowy dług publiczny. Kryzys finansów publicznych w wielu tych krajach powstał m.in. na skutek wydatków związanych z ratowaniem banków oraz instytucji finansowych, a także wydatków na pobudzenie gospodarki. Duża liczba krajów podjęła w latach 2008–2009 realizację szeroko zakrojonych tzw. pakietów stymulacyjnych. Szczególnie wysokie potrzeby z tym związane zgłosiły Stany Zjednoczone (na kwotę ponad 800 mld dol.). Łączne dodatkowe potrzeby pożyczkowe w 2011 r. szacowane są na co najmniej 2 biliony dolarów. W tych warunkach nie da się wykluczyć wystąpienia pewnych problemów ze skutecznym lokowaniem pożyczek obligacyjnych na międzynarodowych rynkach finansowych przez kraje regionu Europy Środkowej i Wschodniej, traktowanego ostatnio jako region o podwyższonym ryzyku. Jakkolwiek sytuacja ekonomiczna Polski jest znacznie lepsza niż niektórych krajów z tego regionu, tym niemniej dla wielu inwestorów międzynarodowych kraj nasz jest postrzegany łącznie z innymi, przeżywającymi poważne trudności gospodarcze. Rzutuje to niezbyt korzystnie na obraz Polski jako pożyczkobiorecy i nie pozostaje bez wpływu na koszty pożyczanych funduszy.

Dotychczas średnia rentowność polskich długoterminowych obligacji skarbowych kształtowała się na stosunkowo wysokim poziomie, zbliżonym do poziomu dotyczącego krajów regionu Europy Środkowej i Wschodniej, przeżywające poważne problemy finansów publicznych. I tak np. w grudniu 2010 r. wynosiła ona 5,98 proc., podczas gdy w przypadku Litwy było to 5,15 proc., Węgier 7,92 proc., Łotwy 7,55 proc., Rumunii 7,09 proc., a Bułgarii 5,76 proc. Dla porównania warto jednak dodać, że kraje Unii o wysokiej wiarygodności kredytowej finansują swe zadłużenie znacznie niższym kosztem. Np. w grudniu 2010 r. w przypadku Danii analizowana stopa procentowa wynosiła 3,01 proc., a w przypadku Szwecji 3,21 proc.¹⁶

Poważnym wyzwaniem dla finansów publicznych mogą okazać się także skutki wzrostu bezrobocia w wyniku osłabienia koniunktury gospodarczej. W grudniu 2010 r. stopa bezrobocia w Polsce wynosiła 10,0 proc. ludności zawodowo czynnej i wykazywała tendencję rosnącą¹⁷. Tak niekorzystna sytuacja na rynku pracy w sposób nieunikniony przyczyni się do wzrostu wydatków budżetowych, a w rezultacie będzie istotnie rzutować na poziom deficytu budżetowego.

Istotnym problemem finansów publicznych w Polsce, wymagającym pilnego rozwiązania, jest problem narastającego zadłużenia publicznego z powodu

¹⁶ Por. „Monthly Bulletin” (European Central Bank), February 2011, s. 75.

¹⁷ Ibidem, s. 75.

istnienia otwartych funduszy emerytalnych (OFE). OFE funkcjonują w Polsce od 1999 r., a dług publiczny, wynikający z konieczności refundowania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) kwoty składek emerytalnych przekazywanych do OFE, na koniec 2010 r., wraz z odsetkami, według oceny Ministerstwa Finansów wyniósł 232 mld zł¹⁸. OFE stanowiły dotychczas największe źródło długu publicznego i stały się poważnym zagrożeniem dla finansów publicznych¹⁹.

6. FINANSE PUBLICZNE A UDZIAŁ ZŁOTEGO W ERM II

Stan finansów publicznych jest kluczowym czynnikiem, który będzie rzutował na przebieg uczestnictwa złotego w ERM II (*Exchange Rate Mechanism II*). W miarę harmonijny udział złotego w tym mechanizmie w wymaganym okresie przynajmniej dwóch lat stanowi wielkie wyzwanie polskiej polityki budżetowej. Chodzi o to, by w tym dwuletnim okresie nie występowały bardziej znaczące napięcia związane z kursem złotego do euro, a w szczególności o to, by nie doszło do jednostronnej dewaluacji złotego. Także ewentualna dewaluacja uzgodniona z EBC i innymi krajami uczestniczącymi w ERM II też nie byłaby zjawiskiem pożądanym. Znaczące osłabienie złotego i związaną z tym możliwą dewaluację mogą wywołać różne czynniki, stan i perspektywy kształtowania się relacji deficytu budżetowego oraz długu publicznego do PKB należą do najbardziej krytycznych. Rzutują poważnie na międzynarodową wiarygodność kredytową kraju, a w efekcie na możliwości dalszego pozyskiwania środków finansowych przez polskie władze publiczne. Wskaźniki te mają także newralgiczne znaczenie z punktu widzenia zainteresowania zarówno podmiotów krajowych, jak i zagranicznych dalszym utrzymywaniem w swych portfelach polskich papierów skarbowych. Wszelkie negatywne nastroje inwestorów w tej kwestii mogą skutkować postępującą deprecjacją złotego i trudnościami w utrzymaniu wahań kursu rynkowego w dopuszczalnym przedziale +/- 15% od kursu centralnego, które w skrajnym przypadku mogą doprowadzić do dewaluacji. W międzyczasie może okazać się konieczne znaczące podniesienie stóp procentowych przez NBP,

¹⁸ Por. J. Rostowski, *OFE. Nikomu niepotrzebna beczka prawie bez dna*, „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2011.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. L. Oręziak, *OFE – zagrożenie dla finansów publicznych i emerytur*, Sejm RP, Biuro Analiz Sejmowych, „Analizy BAS” nr 2, 2 lutego 2011 <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>, a także L. Oręziak, *Jak wprowadzono w Polsce OFE*, „Przegląd” (tygodnik)2011, nr 9, 6 marca 2011.

by podtrzymać kurs złotego. Nie pozostanie to jednak bez wpływu na stan koniunktury gospodarczej.

Sam moment włączenia złotego do ERM II ma też istotne znaczenie. Wybór tego momentu powinien uwzględniać potencjalne skutki, jakie mogą wyniknąć dla sytuacji budżetowej kraju z faktu trwającego osłabienia koniunktury. Jakkolwiek dotychczasowa oraz prognozowana sytuacja gospodarcza w Polsce na tle niektórych innych krajów Unii Europejskiej oraz krajów regionu Europy Wschodniej przedstawia się nieco lepiej, tym niemniej w praktyce trudno skwantyfikować jej oddziaływanie na rzeczywistą wielkość deficytu budżetowego w 2009 oraz 2010 r.

Pogarszanie się sytuacji w polskiej gospodarce w 2009 r. stało się głównym czynnikiem modyfikacji w rządowym harmonogramie dochodzenia do euro. Dość długo rząd opowiadał się za tym, by wejście Polski do strefy euro nastąpiło z początkiem 2012 r. Od maja 2009 r. przedstawiciele rządu zaczęli coraz częściej prezentować publicznie stanowisko, że przyjęcie euro może ulec opóźnieniu ze względu na skutki światowego kryzysu gospodarczego.²⁰ Istotną rolę w tym opóźnieniu może odegrać też kwestia zmiany konstytucji, niezbędna do zastąpienia złotego przez euro. Istnieją poważne obawy, że zmiana taka będzie trudna do przeprowadzenia ze względu na brak wystarczającej większości parlamentarnej. Czynniki te powodują, że włączenie złotego do ERM2 w dającej się przewidzieć perspektywie, choć nie wykluczone, jest jednak mało prawdopodobne.

UWAGI KOŃCOWE

Unijne mechanizmy dyscyplinujące politykę budżetową krajów członkowskich wymagają poważnych zmian. Okazały się one niewystarczające, by zapobiec kumulowaniu się problemów w finansach publicznych. Problemy te zaowocowały poważnym kryzysem zadłużenia publicznego w części krajów strefy euro i stały się źródłem zagrożenia dla jej dalszego istnienia. Procedura nadmiernego deficytu w pierwszych latach istnienia strefy euro była ważnym czynnikiem wymuszającym poprawę dyscypliny budżetowej. Kryzys ekonomiczny ujawnił jej poważne słabości. Jak na razie brak jednak innego unijnego instrumentu oddziaływania ze szczebla Unii na politykę budżetową krajów członkowskich. W odniesieniu do strefy euro istotne znaczenie może mieć

²⁰ Por. np. wypowiedź ministra finansów J. Rostowskiego w „Financial Times” z 12 maja 2009.

przygotowywany nowy mechanizm rozwiązywania problemów w przypadku faktycznej niewypłacalności należącego do niej kraju. Trudno jednak określić, kiedy taki mechanizm mógłby zacząć funkcjonować. W nadchodzących latach problemy niektórych krajów Unii, w tym Polski, wynikające z nadmiernego zadłużenia publicznego, mogą ulec znacznemu zaostrzeniu.

Finanse publiczne odgrywają kluczową rolę w procesie przygotowań Polski do wejścia do strefy euro. Światowy kryzys gospodarczy stał się główną przyczyną spowolnienia tego procesu. Utrzymywanie się wysokiego deficytu budżetowego, a w konsekwencji szybkie narastanie długu publicznego, oznaczać będzie, że Polska nie będzie w stanie spełnić jednego z głównych kryteriów konwergencji, czyli kryterium dotyczącego finansów publicznych. Obecnie szczególne znaczenie ma utrzymanie wiarygodności kredytowej kraju na arenie międzynarodowej, by możliwe było pozyskiwanie środków zarówno na refinansowanie istniejącego, jak i finansowanie nowego długu publicznego.

BIBLIOGRAFIA

- Bini Smaghi L., *Eurozone, European crisis & Policy responses*, European Central Bank, 22 February 2011, <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110222.en.html> 1 marca 2011.
- The euro area's debt crisis. Sovereign remedies*, „The Economist” z 5 marca 2011.
- Jankovics L., *Public finance reform in Hungary: light in the end of the tunnel*, „ECFIN Country Focus”, European Commission, Vol. 5, Issue 4, 22.02.2008.
- Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Oręziak L., *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Wyd. WSHiP, Warszawa 2007.
- Oręziak L., *OFE – zagrożenie dla finansów publicznych i emerytur*, Sejm RP, Biuro Analiz Sejmowych, „Analizy BAS” nr 2, 2 lutego 2011 <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>
- Oręziak L., *Jak wprowadzono w Polsce OFE*, „Przegląd” (tygodnik) 2011, nr 9, 6 marca 2011.
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2007*, Warszawa, marzec 2008.
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2008*, Warszawa, grudzień 2008.
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, Warszawa, luty 2010.

Rostowski J., *OFE. Nikomu niepotrzebna beczka prawie bez dna*, „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2011.

Smith G.T., *The (relatively) good news on the euro*, „The Wall Street Journal Europe” z 2 marca 2011.

Taylor P., *Dispite shortcomings, Stability and Growth Pact lives up to its name*, „International Herald Tribune” z 25 lutego 2008.

Weber A.A., *Europe's reforms May come at high price*, „Financial Times” z 22 lutego 2011.

Zadłużenie Skarbu Państwa, Biuletyn Miesięczny nr 1/2009, Departament Długu Publicznego, Ministerstwo Finansów, 20 marca 2009.

Zadłużenie Skarbu Państwa, Biuletyn Miesięczny nr 11/2010, Departament Długu Publicznego, Ministerstwo Finansów, 20 stycznia 2011.

STRESZCZENIE

Stan finansów publicznych większości krajów strefy euro oraz pozostałych krajów Unii Europejskiej uległ od 2008 r. znacznemu pogorszeniu. Okazało się, że istniejące unijne mechanizmy dyscyplinujące politykę budżetową okazały się niewystarczające, by zapobiec tworzeniu się nadmiernych deficytów budżetowych i szybkiemu narastaniu długu publicznego. Część krajów strefy euro znalazła się w szczególnie trudnej sytuacji. Bez wsparcia finansowego udzielonego przez inne kraje członkowskie Grecja i Irlandia nie byłyby w stanie refinansować swego zadłużenia. Tych problemów budżetowych, a także niektórych innych krajów należących do strefy, nie tylko nie udało się na razie rozwiązać, ale istnieje ryzyko poważnego ich zaostrzenia w przyszłości. Istnieje pilna potrzeba zwiększenia skuteczności procedury nadmiernego deficytu. Stan finansów publicznych Polski w ostatnich latach także znacznie się pogorszył. Ogranicza to poważnie szanse na wejście Polski do strefy euro w dającej się przewidzieć perspektywie.

SUMMARY

The state of public finance in most countries of the Euro zone and the remaining European Union countries has deteriorated considerably since 2008. It turned out that the existing mechanisms intended to have disciplinary effects on budgetary policy were insufficient to be able to prevent the creation of excessive budget deficits and a fast increase in public debt. Some

of the European Union countries found themselves in a particularly difficult situation. Without the financial support provided by other Member States, Greece or Ireland would not have been able to refinance their public debt. Budget problems of those and some other countries belonging to the Euro zone have been resolved for the time being, however, the threat that they may exacerbate in the future still exists. There is an urgent need for the increase in the effectiveness of excessive deficit procedure. The state of Polish public finance has also deteriorated substantially in recent years. This limits the possibilities of Poland to join the Euro zone in the foreseeable future.