

*Agnieszka Alińska, Katarzyna Wasiak*

## **ZMIANY W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH W DOBIE KRYZYSU GOSPODARCZEGO W UNII EUROPEJSKIEJ<sup>1</sup>**

### **Wprowadzenie**

Przez ostatnie lata sytuacja gospodarki polskiej, europejskiej i światowej uległa znacznemu pogorszeniu. Stało się to za sprawą kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2008 r. w Stanach Zjednoczonych i miał u swych podstaw krach na rynku nieruchomości w USA. Przyczyn kryzysu było oczywiście bardzo wiele i trudno jest wymienić je wszystkie. Wiadomo jednak, że na skutek narastających problemów w całym systemie finansowym, a co za tym idzie problemów instytucji kredytowych, które otrzymały ogromną pomoc ze środków publicznych, w poważnych tarapatach znalazły się także finanse publiczne wielu krajów na świecie, w tym krajów Unii Europejskiej, a także Polski. Powoduje to zatem powrót do dyskusji na temat możliwości uzdrowienia tego sektora i zmniejszenia zadłużenia w skali regionalnej i światowej. Kryzys finansowy przeniósł się do sfery realnej, powodując spadek wielkości konsumpcji prywatnej oraz inwestycji, a także eksportu netto w wyniku pogorszenia się obrotów handlu zagranicznego. A zatem kryzys sfery realnej w odpowiedzi na wzrost wydatków rządowych spowodował wzrost deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Na niebezpieczeństwo dalszego pogarszania się wskaźników rządu zareagowały ponownie polityką interwencyjną, zwiększając jeszcze deficyt i dług publiczny.

Skutki załamania w sektorze finansowym i liczne przykłady konieczności udzielania pomocy publicznej instytucjom bankowym i finansowym skłoniły rządy wielu państw na świecie (w tym także Komisję Europejską) do podejmowania nadzwyczajnych działań z wykorzystaniem niestandardowych instrumentów, których celem było, i w dalszym ciągu jest, ograniczenie skutków kryzysu gospodarczego. Wzrost wydatków rządowych przy ograniczonych dochodach budżetowych wynikających zwłaszcza ze spowolnienia gospodarczego wymusił konieczność podejmowania bardziej

---

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/03610.

radykałnych działań w sferze finansów publicznych. W ostatnich trzech latach decyzje rządów zmierzają przede wszystkim w kierunku coraz większego zaostrenia dyscypliny fiskalnej, zarówno na poziomie krajowym poprzez różnego rodzaju inicjatywy oszczędnościowe, jak i poprzez wprowadzanie na poziomie krajowym i w ujęciu Unii Europejskiej nowych regulacji i zasad zarządzania środkami publicznymi. W obliczu nowej sytuacji rynkowej niezbędnym elementem jest przeprowadzenie zmian w sektorze finansów publicznych, aby dostosować możliwości realizacji wydatków i uzyskiwania dochodów na poziomie adekwatnym do obecnego stanu.

Kryzys finansowy i gospodarczy, z którym mamy do czynienia od 2007 r., uwiarydlił także słabości obowiązujących ram instytucjonalno-prawnych wielu gospodarek na świecie. Przyjęte zasady postępowania, wzajemne zależności funkcjonowania oraz liczne wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju zarówno w sferze realnej (mikro- i makroekonomicznej), jak i w sektorze finansów publicznych okazały się nieadekwatne i niewystarczające przy zmieniających się warunkach otoczenia gospodarczego.

W opracowaniu poruszona została problematyka zmian w sektorze finansów publicznych w ostatnich latach, niezwykle ważnego zagadnienia zarówno z punktu widzenia polityki krajowej, jak i unijnej. Po kryzysie z 2008 r. ówczesny model „koordynacji polityki budżetowej” w Unii Europejskiej zdewaluował się i nastąpiła potrzeba podjęcia nowych działań oraz wprowadzenia nowych zasad funkcjonowania finansów publicznych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, jak również UE jako całości. Kryzys zadłużeniowy na naszym kontynencie wymusił w sektorze finansów publicznych działania o charakterze konsolidacji fiskalnej. Wprowadzone do tej pory rozwiązania, których szczegóły aplikacyjne ostatecznie kształtuje praktyka, są wciąż jeszcze w fazie mniej lub bardziej zaawansowanej dyskusji.

Celem opracowania jest wskazanie głównych obszarów zmian w sektorze finansów publicznych na tle kryzysu zadłużenia w Polsce i Unii Europejskiej, a także zwrócenie uwagi na słabości polityki fiskalnej w tym kontekście. Autorka prezentuje aktualne propozycje zmian, zmierzające do ograniczenia skali deficytu. Ponadto celem opracowania jest wskazanie ogólnych zasad i przesłanek wprowadzenia przykładów regulacji prawnych, nowych inicjatyw i działań służących poprawie stanu finansów publicznych. Jednym z podstawowych instrumentów wykorzystywanych w tym obszarze działania jest konsolidacja finansów publicznych w ujęciu ogólnoeuropejskim i krajowym.

Na tle tak sformułowanych założeń wstępnych oraz prowadzonych w toku pracy rozważań istotne jest poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jaki jest zakres zmian w stanie finansów sektora publicznego oraz wykorzystywane metody (narzędzia) jego poprawy?

- Czy polityka fiskalna i/lub budżetowa powinna być prowadzona według takich samych zasad w strefie euro, na poziomie Unii Europejskiej i w krajach członkowskich UE?
- Czy propozycja „uwspólnienia długu” oraz stworzenia funduszu solidarnościowego jest rozwiązaniem korzystnym dla UE, krajów członkowskich, a także dla Polski w kontekście analizy obecnej sytuacji w zakresie kształtowania się deficytu budżetowego i długu publicznego?

## 1. Instrumenty i narzędzia polityki gospodarczej a stan finansów sektora publicznego

Aby państwo mogło poprzez dostępne instrumenty i narzędzia wpływać na poprawę stanu finansów publicznych, musi przede wszystkim dysponować efektywną polityką fiskalną. Cele polityki fiskalnej, podobnie jak w przypadku innych narzędzi polityki makroekonomicznej, to: zrównoważony wzrost gospodarczy, odpowiedni poziom zatrudnienia, równowaga bilansu płatniczego, stabilność cen. Urzeczywistnianie celów wymaga natomiast jasnego sprecyzowania metod działania. Jak podkreśla A. Wojtyła, polityka makroekonomiczna, w tym polityka fiskalna, bywa nierzadko polem walki politycznej, głównie ze względu na to, że dotyczy w dużej mierze zjawisk o charakterze krótko- i średniookresowym, ponadto prowadzona jest w dynamicznym instytucjonalnym oraz międzynarodowym otoczeniu. Oczekuje się jednak, że te polityczne decyzje będą podejmowane przez demokratycznie wybrane organy, będące przedstawicielami woli społeczeństwa. Z. Fedorowicz podkreśla, że w podejmowaniu powyższych decyzji oprócz kryteriów politycznych należy również uwzględniać kryteria społeczne, a także wspierać się wykorzystaniem teorii finansów, która odpowiada na pytania, w jaki sposób mogą być osiągnięte różnorodne cele finansowe.

E. Balls sformułował cztery zasady, którymi powinny kierować się władze, prowadząc politykę makroekonomiczną w warunkach gospodarki otwartej, i które wpływają na wiarygodność decydentów w oczach rynków finansowych, społeczeństwa oraz na arenie międzynarodowej. Są nimi: 1) Zasada stabilności osiągniętej poprzez ograniczoną dyskrecjonalność – działania dyskrecjonalne umożliwiają polityce elastyczne dopasowywanie się do zmian w otoczeniu gospodarczym oraz reagowanie na szoki ekonomiczne, ale z drugiej strony uznaniowe działania są ograniczone ze względu na konieczność utrzymywania stabilnego poziomu cen. 2) Osiągnięcie wiarygodności poprzez oparcie długookresowej polityki na zdrowych zasadach – polityka

makroekonomiczna może być wiarygodna i jednocześnie cechować się ograniczoną dyskrejonalnością wówczas, gdy jest wewnętrznie spójna, decydenci rozwiązują powstałe problemy, zamiast starać się je ukryć i gdy wywiązują się z zapowiadanych deklaracji odnośnie do celów gospodarczych. 3) Osiąganie wiarygodności poprzez maksimum przejrzystości – cele oraz sposoby ich osiągnięcia powinny być przez władze jasno przedstawiane i podawane do wiadomości publicznej. Informacje dotyczące wyników powinny być regularnie publikowane. W ten sposób można zwiększyć zaufanie inwestorów do decydentów, elastycznie reagować na wahania koniunkturalne oraz kryzysy. Łatwiej także osiągnąć konsensus podczas podejmowania trudnych decyzji, jak również kreować odpowiednią *policy mix*. 4) Osiąganie wiarygodności poprzez narzucone sobie zobowiązania i ograniczenia – chodzi o to, aby przyjęte rozwiązania instytucjonalne wpływały motywująco na władze przy urzeczywistnianiu deklarowanych celów i aby uczestnicy rynku byli przekonani, że podejmowane przez decydentów decyzje są trafne w długim okresie<sup>2</sup>.

Ważnym aspektem przy rozważaniach na temat odpowiedniej polityki fiskalnej jest możliwość skoordynowania jej z polityką pieniężną – *policy mix*. Chodzi o skoordynowane i spójne podejmowanie decyzji przez suwerenne podmioty. Mają one przy tym unikać przypadkowego stosowania narzędzi, którymi operują polityka fiskalna i monetarna, a także uwzględniać różnorodne cele wraz z zestawem możliwych instrumentów, prowadzących do rozwiązania istniejącego problemu. Chodzi o takie działania władz fiskalnych i monetarnych, które nie są wymierzone w ograniczenie niezależności każdego z podmiotów. Efektywna koordynacja nie jest możliwa bez zwrócenia uwagi na skuteczność polityki fiskalnej i monetarnej, którą to skuteczność utożsamia się z nadaniem im takich cech, jak: wiarygodność, niezależność, przejrzystość oraz demokratyczne działanie. Istotny jest przepływ precyzyjnie formułowanych informacji pomiędzy decydentami. Informacje takie mają pomagać w trafniejszym podejmowaniu decyzji, które uwzględniają wszelkie możliwe powiązania z innymi podmiotami gospodarczymi, a mogące wpływać na osiągnięcie zamierzonych celów.

Istnieje powszechna zgodność co do tego, że ekspansywny charakter polityki fiskalnej państwa wyraża się najczęściej poprzez wzrost wydatków rządowych, obniżanie stawek podatkowych lub zastosowanie obu tych instrumentów jednocześnie. Działanie takie ma skutkować pobudzeniem popytu globalnego, aby w efekcie końcowym doprowadzić do wzrostu dochodu narodowego. Zwiększanie wydatków i/lub obniżanie podatków może jednak wpływać na konieczność podniesienia przez bank centralny stóp procentowych, a co za tym idzie prowadzić do zmniejszenia

---

<sup>2</sup> A. Wojtyna, *Szkice o polityce pieniężnej*, PWE, Warszawa 2004, s. 19–20.

stopy inwestycji. Nastawienie restrykcyjne polityki fiskalnej polega na tym, że zbyt wysoki popyt globalny jest ograniczany przez zmniejszanie wydatków państwa i/lub obniżanie stawek podatkowych. Można powiedzieć, iż restrykcyjny charakter polityki fiskalnej sprzyja utrzymaniu deficytu budżetowego oraz długu publicznego na niskim poziomie, co ma również odzwierciedlenie w niskim poziomie inflacji, umożliwiając tym samym rozluźnienie charakteru drugiego członu polityki finansowej – polityki pieniężnej.

Bardzo istotnym aspektem utrzymania stabilności i zapewnienia rozwoju gospodarczego jest podział kompetencji władz, ustalenie autonomii dysponentów oraz usankcjonowanie w prawie zasad działania. W okresie obniżonej aktywności gospodarczej, zbyt niskiej dynamiki PKB i rosnącego bezrobocia rosną oczekiwania względem polityki makroekonomicznej, a dokładniej polityki fiskalnej, iż powinna ona, wykorzystując dostępne instrumenty i stosując właściwe strategie, stymulować rozwój, przy jednoczesnej dbałości o stabilny poziom cen i odpowiedni poziom zatrudnienia. W tym miejscu rodzi się jednak kluczowe pytanie – jaki wariant polityki ekonomicznej pozwoli osiągnąć pożądane efekty oraz jakie nastawienie polityki jest skuteczne w konkretnych warunkach i otoczeniu gospodarczym<sup>3</sup>.

Aby polityka fiskalna była skuteczna i efektywna, musi dysponować odpowiednim wachlarzem instrumentów i narzędzi, a także instytucji, które będą w stanie zaprojektować i skutecznie egzekwować przyjęte zamierzenia. Można zatem w konsekwencji powiedzieć, że polityka fiskalna, która pozbawiona jest przejrzystych i egzekwowalnych reguł, jest polityką „wadliwą”. Argumentów przemawiających za przejrzystością prowadzonej przez państwa polityki fiskalnej jest wiele. Jak słusznie zauważa M. Piątkowski, finanse publiczne pozbawione reguł fiskalnych są polem otwartych konfliktów pomiędzy grupami interesu, które często nie zważają na dobro społeczne i wspólny interes, ani na długofalową stabilizację finansów publicznych. Ponadto, co nierzadko wynika z kalendarza wyborczego i niechęci społeczeństwa do ograniczania wydatków, polityka fiskalna jest często procykliczna. Oznacza to, że wydatki publiczne rosną w czasie ożywienia gospodarczego (nie tylko w fazie recesji). Cechą dobrej polityki fiskalnej jest natomiast to, że w czasie dobrej koniunktury gospodarczej wydatki maleją, aby elastycznie dopasować się do fazy cyklu i zaoszczędzić „na trudniejsze czasy”. W konsekwencji procykliczność finansów publicznych przyczynia się do niestabilności makroekonomicznej i w rezultacie do niższego wzrostu gospodarczego.

---

<sup>3</sup> Rozważania dotyczące koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej były już przez autorkę poruszane w rozprawie doktorskiej (2008 r.) oraz badaniach statutowych w poprzednich latach.

Kolejnym słusznym argumentem przemawiającym za tworzeniem reguł fiskalnych jest to, że „politycy myślą z reguły tylko w kategoriach krótkoterminowych i – w ramach zasady »po nas choćby potop« – nie zważają na długofalowe konsekwencje swoich posunięć. Dzieje się tak dlatego, że za ich politykę zapłacą dopiero przyszłe pokolenia, które albo jeszcze nie głosują, albo nie zdają sobie sprawy, że przyjdzie im za taką politykę kiedyś słono zapłacić”<sup>4</sup>.

W opinii autorów opracowania przygotowanego przez Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR)<sup>5</sup> reguły fiskalne są skutecznym narzędziem ograniczającym skłonność rządzących do generowania nadmiernych deficytów. By spełniały swoją korygującą funkcję, nie wystarczy jednak samo ich wprowadzenie. Reguły fiskalne muszą być oparte na wiarygodnych i skutecznych zasadach ich przestrzegania. Powinny obejmować cały sektor finansów publicznych, być relatywnie proste i elastyczne, a także zawierać klauzule wyjścia, mechanizmy monitoringu oraz procedury egzekucyjne. Efektywność reguł zwiększa się, gdy są one sformalizowane, czyli zapisane w prawie. W praktyce gospodarczej i światowych rozwiązaniach prawnych dotyczących sektora finansów publicznych stosuje się cztery typy reguł fiskalnych<sup>6</sup>:

- 1) zrównoważonego budżetu – definiowane poprzez saldo ogólne, pierwotne, strukturalne, dopasowanie cykliczne oraz złotą regułę,
- 2) wydatkowe – polegające głównie na ustanowieniu limitu jawnego długu, wyrażonego jako odsetek PKB,
- 3) dochodowe – nakładające ograniczenia na wydatki wyrażone w wartościach absolutnych, jako stopy przyrostu lub odsetek PKB,
- 4) długu – ustalające maksymalne bądź minimalne pułapy dotyczące dochodów państwa, a także ograniczenia w wydatkowaniu ponadplanowych dochodów.

Najskuteczniejsze są reguły zrównoważonego budżetu oparte na saldzie strukturalnym i cyklu oraz reguły wydatkowe. Reguły zrównoważonego budżetu są efektywne w ograniczaniu długu oraz stabilizacji gospodarczej. Zaletą reguły wydatkowej jest ograniczanie roli państwa w gospodarce. Aż 20% krajów, które przeprowadziły istotną konsolidację fiskalną w ostatnich latach, miały obie te reguły.

W Europie istnieją przykłady efektywnie działających rad fiskalnych, które mają charakter ciał doradczych, wskazujących rządowi, jak powinien kształtować politykę fiskalną.

<sup>4</sup> M. Piątkowski, *Czas na rady polityki fiskalnej*, MFW, materiał niepubl.

<sup>5</sup> J. Kantorowicz, *Reguły fiskalne – co się sprawdza?* „Analizy FOR” 2012, nr 3, s. 6.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 5.

**Tabela 1. Skuteczność reguł fiskalnych**

	Cel		
	zrównoważenie długu	stabilizacja gospodarcza	ograniczenie ingerencji państwa w gospodarkę
Reguła zrównoważonego budżetu oparta na:			
a) saldzie ogólnym	++	-	0
b) saldzie pierwotnym	+	-	0
c) saldzie dostosowanym cyklicznie lub saldzie strukturalnym	++	++	0
d) saldzie cyklu	++	+	0
Reguła długu	+++	-	-
Reguła wydatkowa	+	++	++
Reguły dochodowe:			
a) maksymalny pułap dochodów	-	-	++
b) minimalny pułap dochodów	+	+	-
c) reguła ograniczająca arbitralność w stosunku do ponadplanowych dochodów	+	++	++

Oznaczenia: wpływ pozytywny (+), wpływ negatywny (-), reguła neutralna (0).

Źródło: J. Kantorowicz, *Reguły fiskalne – co się sprawdza?* „Analizy FOR” 2012, nr 3, s. 6.

Znanym przykładem jest szwedzka Rada Polityki Fiskalnej (RPF), która powstała w 2007 r. w celu oceny realizowanej przez rząd polityki fiskalnej. Misją Rady Polityki Fiskalnej jest prowadzenie strategicznej i długofalowej polityki fiskalnej poprzez ustalanie deficytu budżetu centralnego w takiej wielkości, aby zapewnić długoterminową wypłacalność państwa, zmniejszyć wahania koniunktury gospodarczej oraz zapewnić międzypokoleniową sprawiedliwość<sup>7</sup>. Rada ocenia finanse publiczne w krótkim okresie, biorąc pod uwagę fazę cyklu koniunkturalnego. Monitoruje również, czy polityka fiskalna jest spójna z przyjętym długoterminowym celem, czy zapewnia długookresową stabilność finansów publicznych oraz czy jest zgodna z obowiązującymi regułami, np. regułą wydatkową. Rada ocenia rządowe prognozy makroekonomiczne i przejrzystość budżetu. Opinie Rady są szeroko dyskutowane w mediach oraz w parlamencie podczas prac nad budżetem, stąd też ciało to ma realny wpływ na kształt polityki fiskalnej w kraju<sup>8</sup>.

Podobna do szwedzkiej rada działa także na Węgrzech (od 2008 r.), przy czym na razie jest zbyt wcześnie, by oceniać jej działalność. Zdyscyplinowana polityka fiskalna prowadzona w tym kraju w ciągu ostatniego roku wynika przede wszystkim

<sup>7</sup> M. Piątkowski, op.cit.

<sup>8</sup> J. Kantorowicz, op.cit., s. 14.

z wymogów narzuconych przez MFW i UE w związku z udzielonym przez te instytucje wsparciem

Od końca lat 90. ubiegłego wieku widoczne było utrwalenie się wysokich deficytów fiskalnych w Grecji, Portugalii i we Włoszech, a w ich następstwie wzrostu wartości długu publicznego. W pozostałych krajach UE pojawienie się symptomów pogorszenia stanu finansów publicznych nastąpiło znacznie później. Jak podkreśla D. Filar, znaczenie głębokiego zróżnicowania sytuacji fiskalnej poszczególnych państw Europy przez długi czas było niedoceniane – lub wręcz lekceważone – zarówno przez agencje ratingowe, jak i rynki finansowe. Dopiero kryzys finansowy przyniósł fundamentalne przewartościowanie w tym zakresie<sup>9</sup>. Rozpoczęło się poszukiwanie metod i sposobów zmiany polityki fiskalnej jako elementu dalszej integracji Europy. Przy tej okazji wielu ekonomistów podkreśla, że Unia Europejska jest przykładem atypowej unii gospodarczej, ponieważ polityka pieniężna i walutowa zlokalizowane zostały na poziomie centralnym (unijnym), a polityka fiskalna pozostała na poziomie każdego kraju. Takie rozwiązanie okazało się nieefektywne z punktu widzenia zarządzania Unią Europejską (a zwłaszcza strefą euro) w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego. Stąd coraz częściej pojawiają się opinie i argumenty wskazujące na zagrożenia i ryzyko powodzenia realizacji obranego wcześniej kierunku rozwoju UE i realizacji przyjętych założeń.

Jedną z propozycji zmian w sektorze finansów publicznych, służących konsolidacji, jest uchwalony w marcu 2012 r. przez przywódców 25 państw Unii Europejskiej, w tym Polskę, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Monetarnej, zwany powszechnie traktatem fiskalnym lub paktem fiskalnym.

Pakt fiskalny jest to międzynarodowa umowa<sup>10</sup>, której celem jest wprowadzenie dyscypliny w sektorze finansów publicznych i wymuszenie zwiększonej dbałości państw członkowskich strefy euro o zachowanie równowagi budżetów oraz wzrostu kontroli unijnych instytucji nad stanem finansów publicznych. Główną przesłanką do przygotowania i przyjęcia paktu fiskalnego była walka ze skutkami kryzysu gospodarczego. W pakiecie fiskalnym w dużym stopniu powtórzone zostały warunki zawarte w kryteriach z Maastricht, dotyczące poziomu długu publicznego – 60% PKB i deficytu budżetowego – 3% PKB. Jednak w traktacie fiskalnym znacząco wzmocniony został wymóg dotyczący deficytu strukturalnego. Deficyt strukturalny to deficyt nominalny sektora finansów publicznych, nieuwzględniający dochodów i wydatków wynikających z wahań cyklicznych. Dotychczas deficyt strukturalny mógł się

<sup>9</sup> D. Filar, *Europejskie pęknięcie*, „Kurier Finansowy” 2012, nr 2.

<sup>10</sup> Pakt fiskalny jest formą umowy i na tym etapie wprowadzania w życie nie jest włączony do oficjalnego porządku prawnego UE.



gać poziomu 1% PKB. Natomiast zgodnie z zapisami zawartymi w pakcie zalecane jest prowadzenie polityki i uchwalanie zrównoważonego budżetu, a za taki uważa się budżet, w którym roczny wynik strukturalny sektora *general government* (sektor instytucji rządowych i samorządowych) będzie nie wyższy niż (-) 0,5% PKB.

Pakt fiskalny określany jest jako jeden z elementów szerszej reformy zarządzania gospodarczego i naprawy stanu finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej. C. Fuest i A. Peichl wskazują na pięć elementów unii fiskalnej, na które należy zwrócić uwagę, wprowadzając nowe rozwiązania prawno-instytucjonalne<sup>11</sup>:

- 1) Reguły fiskalne, polityka koordynacji i nadzoru.
- 2) Mechanizm rozwiązywania kryzysów.
- 3) Wspólna gwarancja dla długu rządowego. Istotne w tej kwestii jest poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania:
  - a) Jaka wartość (ile) długu może być pokryta przez wspólną gwarancję?
  - b) Czy gwarancja posiada ograniczenia czasowe?
  - c) Jakie są reguły korzystania przez kraje z dostępu do funduszy zgromadzonych w ramach wspólnych gwarancji?
  - d) Jakie są zasady postępowania w sytuacji, gdy jedno z państw objętych wspólną gwarancją wykaże niebezpieczny wzrost zadłużenia i jaki będzie podział kosztów naprawy finansów publicznych tego państwa wśród pozostałych uczestników systemu?
- 4) Fiskalny mechanizm wyrównawczy i inne sposoby transferów środków pomiędzy krajami, czyli zdefiniowanie zasad, na jakich oprócz tych obecnie obowiązujących transferów środków pieniężnych UE w ramach strukturalnych i regionalnych funduszy następowalby przepływ środków finansowych pomiędzy krajami UE w ramach unii fiskalnej.
- 5) Zwiększenie wartości budżetu Unii Europejskiej i podatki europejskie. Obecnie wpłaty państw członkowskich do budżetu UE są proporcjonalne do wartości PKB, a wysokość obciążeń podatkowych obywateli i przedsiębiorstw w danym kraju jest odzwierciedleniem decyzji ich władzy ustawodawczej.

Zgodnie z przyjętymi założeniami podstawowym celem (art. 1) Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Monetarnej jest wzmocnienie filaru gospodarczego unii gospodarczej i walutowej poprzez przyjęcie szeregu reguł mających na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej, wzmocnienie kondycji ich polityki gospodarczej oraz poprawę zarządzania strefą euro, wspierając tym samym osiągnięcie celów Unii Europejskiej w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej.

---

<sup>11</sup> C. Fuest, A. Peichl, *European Fiscal Union*, „CESifo Forum” 2012, No. 1, s. 3–7.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Monetarnej składa się z preambuły i sześciu części, które określone zostały tytułami:

- Tytuł I: Cel i zakres
- Tytuł II: Spójność i powiązania z prawem Unii
- Tytuł III: Pakt budżetowy
- Tytuł IV: Koordynacja polityki gospodarczej i konwergencja
- Tytuł V: Zarządzanie strefą euro
- Tytuł VI: Postanowienia ogólne i końcowe.

Najistotniejsza pod względem merytorycznym jest część zatytułowana Pakt budżetowy, gdzie zamieszczone zostały najważniejsze zapisy paktu fiskalnego odnoszące się w swej treści do wartości deficytu strukturalnego państw, które przystąpiły do umowy. Artykuł 3a określa, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych musi być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę. Oczywiście wprowadzone zostały odstępstwa od powyższej reguły, zdefiniowane jako „wyjątkowe okoliczności” (art. 3.3b). Określone one zostały jako nadzwyczajne zdarzenia, na które państwa nie mają wpływu, a które oddziałują w znaczący sposób na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych. Warunkiem jest, aby tymczasowe odchylenia nie zagrażały stabilności budżetowej w średnim okresie. W artykule 3.1d zawarte jest wyjaśnienie sytuacji, w której dany kraj boryka się z wysokim poziomem długu publicznego (tj. przekraczającym przyjęty w ramach kryteriów z Maastricht poziom 60% PKB), wtedy dopuszcza się, aby deficyt strukturalny sektora finansów publicznych nie przekraczał 1% PKB w cenach rynkowych. W tej sytuacji należy zobowiązać się do systematycznego zmniejszania długu w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą rocznie (art. 4 paktu fiskalnego). W artykule 8.2 przewidziano ponadto, że jeżeli warunki określone w pakcie zostaną złamane, wówczas Komisja Europejska będzie mogła nałożyć na kraj karę finansową w wysokości 0,1% PKB.

Zwolennicy wprowadzania paktu fiskalnego w życie wskazują na konieczność zapewnienia przez rządy zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz dążenia do ograniczenia nadmiernego deficytu sektora *general government*, co ma zasadnicze znaczenie dla ochrony stabilności strefy euro jako całości. W związku z tym postulują wprowadzenie szczególnych zasad, w tym „zasadę zrównoważonego budżetu” oraz automatyczne mechanizmy korygujące, dostosowane do sytuacji każdego z państw członkowskich. W praktyce oznacza to, że umowa międzyrządowa w postaci paktu fiskalnego wprowadza konieczność dokonania zmian w ustawodawstwie każdego kraju, który ją ratyfikuje. Wątpliwości budzi jednak fakt, że zmiany, które wprowadza pakt fiskalny, powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w porządku prawnym każdego kraju członkowskiego strefy euro na poziomie nie tylko regulacji ustawowych, ale także zmian konstytucyjnych – a takie działania nie należą do prostych i szybkich.

Mimo że przesłanką do prowadzenia wszelkich rozwiązań zaproponowanych w pakcie fiskalnym nie było ograniczenie suwerenności krajów członkowskich, to obligatoryjne wprowadzenie nowych wymogów na poziomie krajowym może napotkać opór. Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie reguł fiskalnych ma przede wszystkim zapobiegać wystąpieniu sytuacji, z którą mamy do czynienia obecnie – kiedy jedno z państw prowadzi nieodpowiedzialną politykę budżetową, przez co zagrożona jest stabilność całej strefy euro.

Zgodnie z przyjętymi założeniami pełna i efektywna realizacja paktu fiskalnego powinna wpłynąć na poprawę stanu finansów publicznych zarówno w krajach strefy euro, jak i w pozostałych krajach Unii Europejskiej (mimo że dla nich na tym etapie wdrażania paktu fiskalnego jest to działanie dobrowolne).

Wyjściowa ocena stanu i możliwości wdrożenia paktu fiskalnego powinna opierać się na analizie aktualnego stanu finansów publicznych w poszczególnych krajach i wskazaniu możliwości osiągnięcia wymaganego poziomu, zwłaszcza w zakresie poziomu deficytu strukturalnego. Z punktu widzenia paktu fiskalnego najistotniejszy jest wynik (saldo) strukturalny sektora finansów publicznych.

I. Morawski zwraca uwagę, że we współczesnym świecie to społeczeństwa narodowe są kluczowym źródłem legitymizacji decyzji politycznych i tego nie da się zmienić. Odebranie kompetencji fiskalnych rządowi i przekazanie ich do Brukseli wpłynie na zmianę przestrzegania i pielęgnowania przyjętego od lat poziomu suwerenności (nawet ograniczonej) poszczególnych krajów, której przejawem jest m.in. swoboda ustalania podatków i redystrybucji dochodów<sup>12</sup>. W tym kontekście wejście w życie paktu fiskalnego wzbudza najwięcej dyskusji i kontrowersji. Zwraca się bowiem uwagę przede wszystkim na trzy kwestie<sup>13</sup>:

- 1) przekazywanie na poziom UE suwerennych praw parlamentów krajowych w kwestiach budżetowych,
- 2) przyszłość koncepcji federalistycznych w Unii Europejskiej,
- 3) wykorzystywanie zasobów UE (instytucji, ludzi, budynków i technicznej infrastruktury) do urzeczywistniania celów określonych w gronie niepełnej Unii.

Należy przy tym podkreślić, że traktat fiskalny przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu Unii Europejskiej i Komisji UE prawa przekraczające ich uprawnienia uzyskane na mocy prawa unijnego.

Przykładem form oporu przed wprowadzeniem w życie paktu fiskalnego, z którym możemy mieć do czynienia coraz częściej, są protesty ugrupowań politycznych

<sup>12</sup> I. Morawski, *Lepiej nie lekceważyć czarnych przepowiedni Sorosa*, [www.obserwatorfinansowy.pl](http://www.obserwatorfinansowy.pl), dostęp 12.06.2012.

<sup>13</sup> E. Kaliszuk, *Kontrowersyjny traktat fiskalny*, „Unia Europejska” 2012, nr 2, s. 12.

i różnego rodzaju organizacji społecznych podkreślające, że regulacje te pozbawiają rząd i parlament suwerennych kompetencji w kwestiach budżetu. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w Niemczech po ratyfikowaniu przez niemieckie izby parlamentu (Bundestag i Bundesrat), gdzie przeciwnicy ratyfikacji złożyli protesty do niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei w Holandii rozważa się propozycje przeprowadzenia referendum w sprawie wprowadzenia nowych regulacji w sferze finansów publicznych. W pełni należy zgodzić się z opinią D. Filara<sup>14</sup>, że pakt fiskalny i europejski mechanizm stabilizacyjny to rozwiązania, które doraźnie przeciwdziałają gospodarczemu pęknięciu kontynentu, chronią przed niekontrolowanym rozpadem i wybuchem chaosu. Nie przesądzając jednak odpowiedzi na pytanie o to, czy Europa na trwale pozostanie spójną strukturą.

Innym elementem kojarzonym bezpośrednio z paktem fiskalnym jest identyfikowanie rozwiązań unijnych z sytuacją zarządzania środkami publicznymi w państwie federalnym, jakim są Stany Zjednoczone. Przeciwnicy tego typu rozwiązań podkreślają niedoskonałości rozwiązań państwa federalistycznego, opisując doświadczenia z podobnego rozwiązania wprowadzonego w USA przez Alexandra Hamiltona, sekretarza skarbu za rządów Washingtona, który namówił rząd federalny, by wziął na siebie długi amerykańskich stanów z okresu wojny o niepodległość. Słuszność takiego rozwiązania podważa w swoim opracowaniu D. Gros<sup>15</sup>, stawiając retoryczne pytanie: czy członkowie UE gotowi są dokonać podobnego kroku, mając świadomość, że doświadczenia USA wskazują na kosztowność niewypłacalności stanów. Lata 40. XIX w. okazały się okresem spowolnienia wzrostu w USA, a utrzymujące się naciski ze strony zagranicznych wierzycieli zmusiły większość oficjalnych dłużników do podjęcia płatności po pewnym czasie. Niewypłacalność nie była więc łatwym sposobem wyjścia z kłopotów. Dlatego później wszystkie amerykańskie stany (prócz Vermontu) wprowadziły do swoich konstytucji poprawki dotyczące równoważenia budżetu, traktując to jako sposób wzmocnienia swojej wiarygodności fiskalnej.

Dostrzegając przeciwności i ograniczenia przyjęcia oraz przestrzeganie zasad określonych w pakcie fiskalnym, należy wskazać, że jest to istotny dokument, który stanowi podstawę do wprowadzania dalszych zmian w funkcjonowaniu strefy euro i UE. Przyjęcie paktu fiskalnego uzależnione jest od jego ratyfikacji, co nie jest pozbawione przeszkód, dyskusji i negocjacji. Nawet w trakcie procesu ratyfikacyjnego w Niemczech przy tej okazji domagano się powołania europejskiego funduszu zarządzania długiem, do którego następowałby transfer nadmiernego zadłużenia państw strefy

<sup>14</sup> D. Filar, *op.cit.*, s. 21.

<sup>15</sup> D. Gros, *Pułapki euroobligacji wzorowanych na rozwiązaniu w USA*, [www.obserwatorfinansowy.pl](http://www.obserwatorfinansowy.pl), dostęp 20.08.2012.

euro. Ponadto pojawiały się żądania konkretnych działań rządu w sprawie wprowadzenia podatku od transakcji finansowych w możliwie największej liczbie państw UE. Inne głosy z kolei wyrażały chęć poparcia podatku od transakcji finansowych, ale odrzucały fundusz zarządzania długiem, który oznaczałby wspólną odpowiedzialność za nadmierne zadłużenie poszczególnych krajów. Rozwiązanie takie napotyka sprzeciw tych ekonomistów, którzy opowiadają się za dekompozycją strefy euro, czy też jej drenażem. S. Kawalec i E. Pytlarczyk<sup>16</sup> podkreślają, że uporczywa obrona wspólnej waluty narażać będzie Europę na olbrzymie problemy i konflikty, będzie hamować wzrost gospodarczy i osłabiać pozycję międzynarodową, a może zakończyć się niekontrolowanym rozpadem strefy euro o nieobliczalnych konsekwencjach. Natomiast Unia Europejska i jednolity rynek mogą funkcjonować bez jednej waluty i robiły to z powodzeniem przed wprowadzeniem euro.

## 2. Działania w zakresie konsolidacji finansów publicznych

Konieczność dokonania zmian w sektorze finansów publicznych w dużej mierze dotycząca konsolidacji fiskalnej uzewnętrzniła się szczególnie po 2008 r., gdy skutki kryzysu finansowego i gospodarczego doprowadziły do znacznego osłabienia, a nawet załamania koniunktury na świecie. Kryzys dotknął także gospodarkę realną. Wzrosło bezrobocie. Sektor finansów publicznych znalazł się w tarapatkach<sup>17</sup>. Polska oraz inne kraje członkowskie Unii Europejskiej podjęły szereg działań naprawczych i stabilizacyjnych związanych właśnie z konsolidacją finansów publicznych. Działania te mają wpływać na poprawę wiarygodności gospodarki oraz wzmocnienie jej fundamentów.

Z problemem wysokiego zadłużenia boryka się w chwili obecnej wiele gospodarek światowych. Jest to w dużej mierze związane ze skalą interwencji państwowych, których celem była ochrona instytucji finansowych i przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem przed upadłością. Skala pomocy państwowej była także związana z ochroną przed negatywnymi skutkami kryzysu finansowego. To, w jaki sposób kraj poradzi sobie z rosnącym deficytem i długiem publicznym, zależy od wielu czynników, m.in. od poziomu prywatnego zadłużenia oraz od narodowych oszczędności, ale przede wszystkim od działań, jakie poszczególne kraje podejmą w celu poprawy sytuacji

---

<sup>16</sup> S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Rozwiązać strefę euro by ratować Unię Europejską*, „Gazeta Wyborcza” 11.04.2012.

<sup>17</sup> Z. Szpringer, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon>

sektora finansów publicznych. Reformy są sprawą nieuniknioną. Jeżeli oszczędności będą wykorzystywane na inwestycje sektora prywatnego, to część długu państwa będą musiały sprzedać na rynku międzynarodowym. Może to doprowadzić do wzrostu zadłużenia zagranicznego, a w konsekwencji do kryzysu makrofinansowego, jeśli dotyczyłoby wielu krajów na świecie lub regionów mających szczególne znaczenie w gospodarce światowej (Unia Europejska, Stany Zjednoczone)<sup>18</sup>.

Zgodnie z dalszymi rozważaniami warto w tym miejscu wyjaśnić pojęcie konsolidacji fiskalnej. Profesor B. Samojlik wskazuje, że konsolidacja to eufemizm zastępujący termin „zaciskanie pasa”; w języku MFW odpowiednikiem konsolidacji jest eufemizm „program dostosowawczy”, którego celem jest fiskalna konsolidacja, czyli polityka wyrzeczeń<sup>19</sup>.

Z formalnoprawnego punktu widzenia, w szerokim ujęciu, konsolidację fiskalną (konsolidację sektora finansów publicznych) można zdefiniować jako politykę mającą na celu zmniejszenie deficytu budżetowego oraz akumulacji zadłużenia<sup>20</sup>. Natomiast w wąskim ujęciu, w aspekcie technicznym, jest to zestawienie wybranych pozycji budżetowych sektora finansów publicznych, takich jak: dochody, wydatki, aktywa finansowe oraz zadłużenie sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu przepływów pieniężnych pomiędzy jednostkami tego sektora. W Polsce zestawienie prezentowane jest w podziale na podsektor rządowy, samorządowy oraz sektor ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z ustawą budżetową na 2012 r. ujęcie takie pozwala na wyeliminowanie podwójnego liczenia niektórych wielkości, a ponadto wpływa na prawidłowe wyliczenie deficytu lub nadwyżki budżetowej oraz zadłużenia całego sektora i jego podsektorów z punktu widzenia przyjętej krajowej metodologii<sup>21</sup>. Ciekawej analizy literatury oraz prezentacji teoretycznego podejścia do konsolidacji fiskalnej dokonują Barrios i inni<sup>22</sup>.

Na problem wysokiego zadłużenia sektora finansów publicznych zwracał uwagę, już w 2010 r., Międzynarodowy Fundusz Walutowy w Globalnym Raportcie Stabilności Finansowej. Analitycy MFW dostrzegli powagę problemu, jakim jest wysokie zadłużenie, stanowiące zagrożenie dla stabilności systemu finansowego na świecie. Zadłużenie najbogatszych krajów na świecie spowodowane walką z kryzysem oraz

<sup>18</sup> S. Gomułka, *Krugman, diagnozując przyczyny kryzysu, pomija znaczące zjawiska*, wywiad z profesorem z London School of Economics, 15.10.2010, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>

<sup>19</sup> B. Samojlik, *O potrzebie elastyczności systemu podatkowego ze względu na jego funkcje stabilizacyjne w „dobrych” i „złych” czasach*, w: *Eseje o stabilności finansowej*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 478.

<sup>20</sup> *OECD Glossary of Statistical Terms*, <http://stats.oecd.org/glossary/>

<sup>21</sup> Ustawa budżetowa na rok 2012. Uzasadnienie, t. I, (druk sejmowy VII kad.), Warszawa, grudzień 2011, s. 222.

<sup>22</sup> S. Barrios, S. Langedijk, L. Pench, *EU fiscal consolidation after the financial crisis, Lessons from past experience*, „European Economy”, „Economic and Financial Affairs, Economic Papers” July 2010, 418.

jego skutkami wzrosło skokowo i jak pisał wówczas MFW, jest zbliżone do tego sprzed 60 lat. Sytuację w tych krajach pogarsza ponadto fakt, iż rynki finansowe nie są chętne do utrzymywania wysokiego zadłużenia. Wzrosła premia za ryzyko inwestowania w dług publiczny, zwłaszcza w krajach najbardziej dotkniętych kryzysem<sup>23</sup>.

W maju 2010 r. W. Gadomski pisał, iż „Problem finansów publicznych przechodził przez kilka faz. Na początku kryzysu finansowego zasilenie rynków płynnością przez banki centralne i szukanie przez inwestorów mniej ryzykownych lokat spowodowało obniżenie rentowności obligacji rządowych, zwłaszcza krajów uważanych za stabilne, takich jak Niemcy i Francja. Jesienią 2008 r. zaczęła rosnąć rentowność obligacji rządowych krajów, których finanse publiczne wywoływały niepokój, a proces ten przyspieszył jesienią 2009 r.” W najtrudniejszej sytuacji znalazła się wówczas Grecja, ale – jak wiemy dziś – problem dotyczy wielu innych europejskich krajów. Wysoki poziom zadłużenia (także krajów uważanych wcześniej za stabilne – Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, USA) sprawił, że kryzys finansowy, wywołany problemami fiskalnymi w jednym kraju, rozszerzał się na inne, powiązane gospodarczo<sup>24</sup>.

Według zaleceń Rady Europejskiej kraje członkowskie Unii Europejskiej powinny „energicznie” wdrażać strategię konsolidacji budżetowej, czyniąc to w zgodzie z paktem stabilności i wzrostu (PSW) oraz z zaleceniami, które zostały wystosowane do państw UE objętych procedurą nadmiernego deficytu, a także przestrzegając wytycznych w protokołach ustaleń (w przypadku uzyskania wsparcia bilansu płatniczego). Ponadto należy przestrzegać, realizując zadania konsolidacji fiskalnej, wykonania średniookresowych celów zgodnie z paktem stabilności i wzrostu. W omawianym dokumencie Rada Europejska zalecała, aby konsolidacja fiskalna rozpoczęła się najpóźniej w 2011 r., a w „państwach członkowskich o odpowiedniej ku temu sytuacji gospodarczej nawet wcześniej”<sup>25</sup>.

Opracowując i wdrażając strategię konsolidacji fiskalnej, kraje członkowskie powinny skupić się na ograniczeniu wydatków oraz w pierwszej kolejności realizować te pozycje wydatków, które wpływają na wzrost gospodarczy, zwłaszcza w obszarach takich jak: edukacja, kwalifikacje i zwiększanie szans na rynku pracy, badania i rozwój oraz innowacje, inwestycje w sieci mające pozytywne skutki dla produktywności, w stosownych przypadkach na przykład w szybki internet, wzajemne połączenia energetyczne i transportowe oraz infrastrukturę. Jeśli kraj Unii Europejskiej zdecyduje,

<sup>23</sup> Global Financial Stability Report, Meeting New Challenges to Stability and Building a Safer System International Monetary Fund, April 2010.

<sup>24</sup> W. Gadomski, *Według MFW świat wychodzi z kryzysu*, 10.05.2010, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>

<sup>25</sup> DzUrz. UE L 2010.191.28, Zalecenia Rady z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (2010/410/UE), DzUrz. UE L z 23.07.2010.

że zachodzi konieczność podniesienia podatków, powinna mu w miarę możliwości towarzyszyć zmiana systemów podatkowych na bardziej sprzyjające zatrudnieniu, środowisku i wzrostowi. Mogłoby to nastąpić poprzez przesunięcie obciążeń podatkowych w kierunku działań szkodliwych dla środowiska. Rada rekomenduje, aby systemy podatkowe i systemy świadczeń stanowiły zachętę zwiększającą opłacalność pracy<sup>26</sup>.

Kolejnym zaleceniem Rady w stosunku do krajów członkowskich, w ramach wytycznej dotyczącej finansów publicznych, jest wzmocnienie krajowych ram budżetowych, poprawa jakości wydatków publicznych oraz zrównoważenie finansów publicznych. Od poszczególnych państw oczekuje się: przeprowadzenia zdecydowanej redukcji zadłużenia, reformy wydatków publicznych związanych z wiekiem ludności (emerytury, wydatki na opiekę zdrowotną) oraz działania na rzecz podniesienia poziomu zatrudnienia i efektywnego wieku emerytalnego, aby zapewnić trwałość finansową tego rodzaju wydatków oraz systemów zabezpieczenia społecznego<sup>27</sup>.

W listopadzie 2008 r. polski rząd zaprezentował dokument pt. Plan stabilności i rozwoju, w którym zapisane zostały propozycje działań, mające wpłynąć na „wzmocnienie polskiej gospodarki wobec światowego kryzysu finansowego”<sup>28</sup>. Dokument, poza planem antykryzysowym, który miał być wprowadzany w kolejnych miesiącach po uchwaleniu, nawiązywał jednak także do inicjatyw już rozpoczętych i realizowanych.

Plan stabilności i rozwoju został zatem podzielony na dwie części:

- 1) Zadania w trakcie realizacji – mające na celu:
  - a) utrzymanie stabilności finansów publicznych,
  - b) działania na rzecz stabilności systemu finansowego (gwarancje dla depozytów bankowych, gwarancje dla kredytów międzybankowych, powstanie Komitetu Stabilności Finansowej, pakiet zaufania Narodowego Banku Polskiego),
  - c) działania na rzecz wzrostu gospodarczego (zwiększenie popytu konsumpcyjnego, zwiększenie popytu inwestycyjnego, w tym zniesienie barier dla realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków UE oraz zwiększenie elastyczności przepisów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego).
- 2) Plan antykryzysowy, tj.:
  - a) zwiększenie dostępności kredytów dla przedsiębiorstw – wzrost limitu poręczeń i gwarancji,
  - b) wsparcie dla instytucji rynku finansowego,
  - c) wzmocnienie systemu gwarancji i poręczeń dla MŚP,
  - d) przyspieszenie inwestycji współfinansowanych ze środków UE,

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> [http://www.kprm.gov.pl/centrum\\_prasowe/wydarzenia/id:764/](http://www.kprm.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/id:764/)



- e) wprowadzenie wyższej ulgi inwestycyjnej dla nowo zakładanych firm,
- f) znoszenie barier dla inwestycji w infrastrukturę teleinformatyczną,
- g) umożliwienie zaliczania do kosztów podatkowych wydatków na prace badawcze,
- h) wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii,
- i) wzmocnienie pozycji odbiorców energetyki, wzmocnienie konkurencji i pozycji regulatora w celu ochrony gospodarki i gospodarstw domowych przed niekontrolowanym wzrostem cen energii,
- j) utworzenie Rezerwy Solidarności Społecznej<sup>29</sup>.

W zamierzeniach wszystkie wymienione w Planie stabilności i rozwoju projekty ustaw i rozporządzeń miały zostać przyjęte przez rząd do końca grudnia 2008 r. Część planowanych i obiecanych przedsięwzięć została zrealizowana, część wciąż jest w trakcie realizacji.

W lipcu 2010 r. Rada Europejska wydała zalecenia w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii (DzUrz. UE L 2010.191.28). Rada wymieniła sześć wytycznych, które są wspólne dla wszystkich krajów Unii Europejskiej. W tych wytycznych określone zostały odpowiednie cele przewodnie wyznaczające ogólne kierunki działań poszczególnych państw członkowskich. Cele te mają być jednak urzeczywistniane przy uwzględnieniu z jednej strony pozycji wyjściowych i uwarunkowań krajowych, z drugiej zaś całej Unii. Pierwsza z wytycznych Rady Europejskiej odnosi się bezpośrednio do sektora finansów publicznych i mówi o zapewnieniu jakości i stabilności tego sektora.

W roku 2011 wprowadzono sześć aktów prawnych, których celem jest zreformowanie i wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, głównie w zakresie zarządzania w sektorze finansów publicznych; są to:

- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, DzUrz. UE L 306/41 z 23.11.2011,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro,

---

<sup>29</sup> <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/rzad-realizuje-plan-stabilnosci-i-rozwoju.html>; Polski rynek finansowy w obliczu kryzysu finansowego w latach 2008–2009, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, maj 2010, s. 37–38.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania,
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.

Regulacje wprowadzone Dyrektywą Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich<sup>30</sup> są jednym z sześciu aktów prawnych, zwanych potocznie „sześciopakiem”.

Stosując się do wytycznych Rady Europejskiej, o których była mowa wcześniej i które dotyczą sektora finansów publicznych, w Polsce został opracowany Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów Publicznych na lata 2010–2011, a następnie dokonywane były zmiany prawa służące konsolidacji fiskalnej (Wieloletni Plan Finansowy Państwa, WPFPP)<sup>31</sup>.

Zgodnie z definicją sformułowaną w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., która wprowadziła instytucję WPFPP, jest to „plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, sporządzany na cztery lata budżetowe. WPFPP jest sporządzany w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji i uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, o której mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów”. WPFPP w podziale na poszczególne lata budżetowe określa:

- podstawowe wielkości makroekonomiczne,
- kierunki polityki fiskalnej,
- prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa,
- kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania,
- prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich,
- wynik budżetu środków europejskich,
- skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych,
- kwotę państwowego długu publicznego<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> DzUrz. UE L 306/41 z 23.11.2011.

<sup>31</sup> Z. Szpringer, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=96F2A53CC8289E76C1257A-680030F57E&litera=K>

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 ze zm., art. 103 i 104.

Należy zaznaczyć, że instytucja WPPF jest odpowiedzią na oczekiwania związane z wydłużeniem perspektywy budżetowania i jej powiązania ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Jest zgodna z praktyką stosowaną w Unii Europejskiej, gdzie punktem odniesienia dla budżetów rocznych są Wieloletnie Ramy Finansowe. To, w jaki sposób ujmowane są w WPPF prognozy dochodów i wydatków, określa ustawa o finansach publicznych. WPPF jest podstawą do przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. W WPPF określony jest także dopuszczalny poziom deficytu budżetowego na dany rok. W projekcie ustawy budżetowej zatem poziom ten nie może być przekroczony, chyba że zaistnieją nadzwyczajne okoliczności, a Rada Ministrów przedstawi Sejmowi RP szczegółowe wyjaśnienia<sup>33</sup>.

W ostatnich miesiącach 2013 r. rząd przyjął nowy projekt reguły wydatkowej, zgodnie z założeniami której w 2015 r. wydatki publiczne będą mogły wzrosnąć tylko o blisko 4%. Reguła wydatkowa to nowe rozwiązanie, które docelowo ma ustabilizować finanse publiczne. Zakłada ona, że wydatki państwa będą mogły rosnąć w takim tempie, w jakim średnio rozwija się gospodarka.

W ramach działań podjętych przez resort finansów publicznych wiele może zmienić się po wprowadzeniu w życie przepisów ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, która ma na celu dalszą konsolidację sektora finansów publicznych, określaną jako drugi etap konsolidacji finansów publicznych. Jednak na obecnym etapie prac MF nie planuje objęcia obowiązkiem konsolidacji wolnych środków jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Wprowadzenie reguły ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności polskiej gospodarki na rynkach finansowych, zwłaszcza zważywszy na fakt, że wcześniej zawieszono zostały sankcje za przekroczenie progu 50% przez dług publiczny. Reguła ma obejmować całość finansów publicznych, w tym wydatki FUS, KRUS, BGK oraz fundusze zależne, a nie jedynie budżet państwa. Według szacunków rządowych reguła wydatkowa obejmie dwie trzecie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Limit wydatków zostanie obliczony na podstawie prognozy inflacji oraz średniego tempa wzrostu PKB z 8 lat – 6 lat wstecz i 2 lata prognozowane.

Argumentów za kontynuowaniem konsolidacji fiskalnej nie popiera obecnie Komisja Europejska. W czerwcu 2013 r. w rekomendacjach dla Polski KE uznała, że dalsze konsolidowanie finansów publicznych może negatywnie odbić się na dynamice wzrostu PKB. Rekomendacje dla Polski z 2013 r. były w większości powtórzeniem tych z 2012 r., ponieważ nie zostały jeszcze wprowadzone w życie. Jak uważa Tomasz Gibas – doradca ds. ekonomicznych w przedstawicielstwie KE w Warszawie, w związku komunikatem KE tempo ograniczania deficytu sektora finansów

<sup>33</sup> Z. Szpringer, [www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon)

publicznych należy spowolnić. Komisja dopuściła wyhamowanie tempa konsolidacji, aby zminimalizować koszty, jakie ponosi w związku z tym nasza gospodarka. Ponadto, biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą w UE, Komisja Europejska zdecydowała o wydłużeniu o 2 lata czasu, w którym kraje członkowskie mają obowiązek obniżyć deficyt sektora finansów publicznych poniżej 3% PKB. Wynika z tego, że Polska powinna zlikwidować nadmierny deficyt nie później niż do końca 2014 r. W tej chwili kluczowe wydaje się przywrócenie zaufania rynków finansowych do działań antykryzysowych podejmowanych w Europie<sup>34</sup>.

Spowolnienie tempa konsolidacji sektora finansów publicznych, które nastąpiło w 2013 r., jak powiedział komisarz UE ds. gospodarczych i walutowych Olli Rehn, było możliwe „dzięki zwiększeniu wiarygodności polityk fiskalnych w krajach strefy euro, działaniom Europejskiego Banku Centralnego, służącym stabilizacji rynków oraz reformom zarządzania gospodarczego w UE, które umożliwiają bardziej zróżnicowane podejście do reform strukturalnych w poszczególnych krajach”<sup>35</sup>.

Wydaje się, że istotne pytanie, jakie należałoby dziś postawić, jest następujące: czy znane i dostępne instrumenty polityki fiskalnej są obecnie wystarczające, aby przeprowadzić skuteczną konsolidację fiskalną oraz stymulować gospodarkę i zapewnić odpowiednią dynamikę wzrostu. Ponadto warto podkreślić, że analiza działań wyraźnie wskazuje, iż w celu stabilizowania systemu finansowego, w tym sektora finansów publicznych, należy wykorzystać także politykę pieniężną, która powinna być ściśle skoordynowana z polityką fiskalną.

### 3. Ocena stanu finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej w latach 2006–2013

W dobie kryzysu finansowego Polska była jedynym krajem (dane za rok 2009) w Unii Europejskiej, w którym odnotowano dodatnią wartość PKB, pomimo zarysowującej się tendencji spadkowej w przypadku pozostałych gospodarek (tabela 2). Oznacza to, że gospodarka kraju stosunkowo dobrze poradziła sobie z zawirowaniami na rynku globalnym. Dodatkowo wartości PKB w Polsce obrazujące końcowy rezultat działalności wszystkich podmiotów gospodarki narodowej powinny mieć przełożenie na wartości danin publicznych, które trafiają do budżetu państwa i jednostek

<sup>34</sup> <http://www.bankier.pl/wiadomosc/KE-konsolidacja-fiskalna-nie-moze-niszczyc-wzrostu-PKB-2848730.html>

<sup>35</sup> *Tempo konsolidacji finansów publicznych w strefie euro zwalnia*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/rehn-tempo-konsolidacji-finansow-publicznych-w-strefie-euro-zwalnia/>

samorządu terytorialnego. Jednak w tym zakresie sytuacja w sektorze finansów publicznych jest odmienna od oczekiwanej.

Agencja ratingowa Standard&Poor's w swoim komunikacie jeszcze z końca 2011 r. napisała, że gospodarka Polski może znacznie wzrosnąć w kolejnych kwartałach, ale żeby w pełni wykorzystać potencjał wzrostowy, polski rząd powinien przeprowadzić do końca kluczowe reformy strukturalne, m.in. kontynuując zaplanowaną konsolidację fiskalną, a także program prywatyzacji, dążyć do podniesienia wydatków na technologię informacji i komunikacji oraz dalszą deregulację rynku pracy. Zwrócono wówczas również uwagę na fakt, że Polska ma najmniejszy w porównywalnym regionie (Czechy, Słowacja, Węgry, Estonia) PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Wniosek z tego, że przestrzeń do nadrabiania zaległości jest duża i należy ją wykorzystać<sup>36</sup>.

MFW w opublikowanym jeszcze we wrześniu 2011 r. raporcie World Economic Outlook stwierdza, że tam, gdzie „ożywienie gospodarcze już się utrwaliło (np. w Polsce czy Turcji), potrzebna jest przyspieszona konsolidacja fiskalna, by wzmocnić finanse państwa i stworzyć poduszkę na wypadek trwałego odwrócenia napływów kapitałowych, a także by powstrzymać presję inflacyjną”. Ponadto „w każdym przypadku konsolidacja fiskalna powinna być wspierana przez działania strukturalne wzmacniające perspektywy wzrostu”.

Sytuacja finansowa polskiego sektora finansów publicznych jest typowa dla sytuacji kryzysowej, w której ramach państwo otrzymuje mniejsze dochody z tytułu danin publicznych – głównie z powodu spadku aktywności gospodarczej podmiotów funkcjonujących na rynku, a jednocześnie zobligowane jest do ponoszenia większych wydatków publicznych (np. z tytułu zasiłków dla bezrobotnych). Wysoki poziom wydatków budżetowych w Polsce odbywał się głównie na poziomie rządowym. Największym problemem jest zbyt wysoki udział wydatków sztywnych (wynikających z obowiązków instytucji publicznych zapisanych ustawowo), który kształtuje się na poziomie około 70% całości wydatków budżetowych. W ostatnich latach następuje pogłębianie się nierównowagi finansów publicznych, wynikające przede wszystkim z pogarszających się relacji pomiędzy dochodami i wydatkami publicznymi. Mimo że polska gospodarka nie doświadczyła recesji, spowolnienie tempa wzrostu PKB w latach 2009–2013 (tabela 2) negatywnie wpłynęło na poziom dochodów podatkowych. W największym stopniu efekt spowolnienia gospodarczego widoczny był w dynamice wpływów z podatków dochodowych, zwłaszcza z podatku CIT, który jest szczególnie wrażliwy na zmiany koniunktury gospodarczej.

---

<sup>36</sup> <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/s-p--polska-musi-przeprowadzic-reformy-strukturalne,21269,1>

**Tabela 2. Wzrost PKB w UE oraz wybranych krajach świata w latach 2006–2013. Zmiana w stosunku do roku poprzedniego (w %)**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE (28 krajów)	3,4	3,2	0,4	-4,5	2,0	1,7	-0,4	0,1
Strefa euro (18 krajów)	3,3	3,0	0,4	-4,4	2,0	1,6	-0,7	-0,4
Austria	3,7	3,7	1,4	-3,8	1,8	2,8	0,9	:
Belgia	2,7	2,9	1,0	-2,8	2,3	1,8	-0,1	0,2
Bułgaria	6,5	6,4	6,2	-5,5	0,4	1,8	0,6	0,9
Chorwacja	4,9	5,1	2,1	-6,9	-2,3	0,0	-1,9	-1,0
Cypr	4,1	5,1	3,6	-1,9	1,3	0,4	-2,4	-5,4
Czarnogóra	8,6	10,7	6,9	-5,7	2,5	3,2	-2,5	:
Czechy	7,0	5,7	3,1	-4,5	2,5	1,8	-1,0	0,9
Dania	3,4	1,6	-0,8	-5,7	1,4	1,1	-0,4	0,4
Estonia	10,1	7,5	-4,2	-14,1	2,6	9,6	3,9	0,8
Finlandia	4,4	5,3	0,3	-8,5	3,4	2,7	-1,0	-1,4
Francja	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,2
Grecja	5,5	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-7,0	-3,9
Hiszpania	4,1	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2
Holandia	3,4	3,9	1,8	-3,7	1,5	0,9	-1,2	-0,8
Irlandia	5,5	5,0	-2,2	-6,4	-1,1	2,2	0,2	:
Islandia	4,7	6,0	1,2	-6,6	-4,1	2,7	1,5	3,3
Japonia	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,6	2,8	1,9
Litwa	7,8	9,8	2,9	-14,8	1,6	6,0	3,7	3,3
Luksemburg	4,9	6,6	-0,7	-5,6	3,1	1,9	-0,2	2,1
Łotwa	11,0	10,0	-2,8	-17,7	-1,3	5,3	5,2	4,1
Macedonia	5,0	6,1	5,0	-0,9	2,9	2,8	-0,4	3,1
Malta	2,6	4,1	3,9	-2,8	4,0	1,6	0,6	2,4
Niemcy	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,0	3,3	0,7	0,4
Norwegia	2,3	2,7	0,1	-1,6	0,5	1,2	2,9	0,6
Polska	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,5	2,0	1,6
Portugalia	1,4	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,3	-3,2	-1,4
Rumunia	7,9	6,3	7,3	-6,6	-1,1	2,2	0,6	3,5
Serbia	3,6	5,4	3,8	-3,5	1,0	1,6	-1,5	2,5
Słowacja	8,3	10,5	5,8	-4,9	4,4	3,0	1,8	0,9
Słowenia	5,8	7,0	3,4	-7,9	1,3	0,7	-2,5	-1,1
Szwajcaria	3,8	3,8	2,2	-1,9	3,0	1,8	1,0	2,0
Szwecja	4,3	3,3	-0,6	-5,0	6,6	2,9	0,9	1,5
Turcja	6,9	4,7	0,7	-4,8	9,0	8,8f	2,2f	3,5f
USA	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,8	2,8	1,6
Węgry	3,9	0,1	0,9	-6,8	1,1	1,6	-1,7	0,7
Wielka Brytania	2,8	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7
Włochy	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,5	-2,4	-1,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>, dostęp 04.2014.

**Tabela 3. Saldo budżetowe w relacji do PKB w wybranych krajach w latach 2006–2013 (w %)**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE (28 krajów)	:	:	:	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
Strefa euro (18 krajów)	-1,3	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,7	-3,0
Austria	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,6	-1,5
Belgia	0,4	-0,1	-1,0	-5,6	-3,8	-3,8	-4,1	-2,6
Bułgaria	1,9	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	-0,8	-1,5
Chorwacja	:	:	:	-5,3	-6,4	-7,8	-5,0	-4,9
Cypr	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,4	-5,4
Czechy	-2,4	-0,7	-2,2	-5,8	-4,7	-3,2	-4,2	-1,5
Dania	5,2	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,9	-3,8	-0,8
Estonia	2,5	2,4	-3,0	-2,0	0,2	1,1	-0,2	-0,2
Finlandia	4,2	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,7	-1,8	-2,1
Francja	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0	-5,2	-4,9	-4,3
Grecja	:	:	:	:	-10,9	-9,6	-8,9	-12,7
Hiszpania	2,4	2	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-7,1
Holandia	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-2,5
Irlandia	2,9	0,2	-7,4	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2	-7,2
Islandia	6,3	5,4	-13,5	-9,9	-10,1	-5,6	-3,8	:
Litwa	-0,4	-1,0	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-2,2
Luksemburg	1,4	3,7	3,2	-0,7	-0,8	0,2	0,0	0,1
Łotwa	-0,6	-0,7	-4,4	-9,2	-8,2	-3,5	-1,3	-1,0
Malta	-2,7	-2,3	-4,6	-3,7	-3,5	-2,7	-3,3	-2,8
Niemcy	-1,6	0,2	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	0,0
Norwegia	18,5	17,5	18,8	10,5	11,1	13,6	13,9	11,1
Polska	-3,6	-1,9	-3,7	-7,5	-7,8	-5,1	-3,9	-4,3
Portugalia	-4,6	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9
Rumunia	-2,2	-2,9	-5,7	-9,0	-6,8	-5,5	-3,0	-2,3
Słowacja	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,5	-4,8	-4,5	-2,8
Słowenia	-1,4	0,0	-1,9	-6,3	-5,9	-6,4	-4,0	-14,7
Szwecja	2,3	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,6	-1,1
Węgry	-9,4	-5,1	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-2,1	-2,2
Wielka Brytania	-2,8	-2,8	-5,0	-11,4	-10,0	-7,6	-6,1	-5,8
Włochy	-3,4	-1,6	-2,7	-5,5	-4,5	-3,7	-3,0	-3,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>, dostęp 04.2014.

Źródła wzrostu deficytu w poszczególnych państwach UE (tabela 3) jest wiele i mają one różnych charakter. Jeśli chodzi o Polskę, to wśród głównych źródeł wzrostu wartości deficytu budżetowego, a w następstwie długu publicznego (tabela 4) są m.in.:

- wzrost wydatków na realizację inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej,
- ograniczenia składki rentowej oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (ulga prorodzinna oraz obniżenie stawek od 2009 r.),
- wzrost wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe w związku ze wzrostem liczby świadczeniobiorców,
- spowolnienie gospodarcze wynikające głównie z wpływu otoczenia makroekonomicznego i sytuacji społeczno-gospodarczej w innych krajach.

Z analizy danych statystycznych obrazujących poziom salda budżetu w krajach UE (a dokładniej poziom deficytu budżetowego – tabela 3) wynika, że w 2011 r. tylko Estonia, Luksemburg i Szwecja wykazały nadwyżkę budżetową. Estonia jest jednym z krajów, który charakteryzuje się najniższym poziomem zadłużenia, dlatego może warto skorzystać z doświadczeń tego kraju i wdrożyć rozwiązania tam stosowane. Na elementy przewagi zarządzania w sferze finansów publicznych Estonii wskazuje w swoim opracowaniu T. Rydzyk, podkreślając, że przypadek tego kraju jest szczególnie interesujący. Od 1993 r. obowiązuje tam reguła zrównoważonego budżetu, odzwierciedlająca konserwatywne podejście Estończyków do kwestii fiskalnych. Choć nigdy nie została sformalizowana, to wszystkie rządy ją respektowały. Wyjątkiem były lata 2008–2009, gdy została zawieszona ze względu na skalę recesji gospodarczej (nastąpił spadek PKB odpowiednio o 5% i 14%). Reguła wpisywana jest jedynie w umowę koalicyjną na początku każdej nowej kadencji rządu i obejmuje swym zakresem cały sektor finansów publicznych. W ostatnich latach oparta została o saldo strukturalne i dopasowana do cyklu koniunkturalnego. Ze względu na nadmierne poluzowanie fiskalne w latach 2008–2009 i rozbieżności w szacowaniu pozycji gospodarczej w cyklu koniunkturalnym rząd estoński rozpatruje obecnie wprowadzenie reguły do krajowego porządku prawnego. Ma to zapewnić jej spójność oraz podnieść koszty ewentualnego jej obejścia. Duży wpływ na kreowanie polityki fiskalnej ma Narodowy Urząd Audytu. Jego ocena *ex post* wykonalności budżetu oraz rekomendacje na przyszłość odbierane są przez społeczeństwo jako wyznacznik oceny działań rządu. Dzięki temu jakakolwiek próba odejścia od reguły lub zlekceważenie rekomendacji wiąże się z ryzykiem utraty reputacji i spadkiem popularności ekipy rządowej. Przykład Estonii pokazuje, że efektywne osiągnięcie założeń przyjętych w pakcie fiskalnym wymaga determinacji rządu i akceptacji społeczeństwa.



Tabela 4 prezentuje dane dotyczące długu publicznego w relacji do PKB w wybranych krajach. Najwyższe zadłużenie w 2013 r. – znacznie powyżej 100% PKB – zanotowane zostało w Grecji, Portugalii, Irlandii, na Cyprze, we Włoszech oraz Belgii. Takie znaczące gospodarki UE jak Francja i Niemcy notują wysokość długu publicznego w relacji do PKB znacznie powyżej 60%, dopuszczalnej granicy, wyznaczonej przez Pakt Stabilności i Wzrostu (odpowiednio 93,5% oraz 78,4%). Jest to wyraźna tendencja wzrostowa.

Dług publiczny narasta m.in. dlatego, że poza tymi nadzwyczajnymi wydatkami, które państwa zdecydowały się realizować w związku z następstwem kryzysu finansowego, zachodzi konieczność finansowania działalności bieżącej. Poprzez wszelkiego rodzaju dopłaty, dotacje, gwarancje, poręczenia itp. rządy starają się ponadto utrzymać popyt globalny na możliwie stabilnym poziomie. Wycofywanie się rządów z pakietów stymulacyjnych może w przyszłości odbić się negatywnie na wzroście gospodarczym.

Tabele 5 i 6 obrazują kształtowanie się wydatków i dochodów sektora finansów publicznych jako % PKB. Biorąc pod uwagę średnią unijną, dochody nieznacznie wzrosły w ciągu ostatnich 3 lat. Wydatki natomiast, porównując lata 2009 i 2013, nieco zmalały.

Głównym czynnikiem determinującym nierównowagę w sektorze finansów publicznych w krajach UE jest postępujący wzrost wydatków publicznych, przy zachowaniu stabilnego poziomu dochodów budżetowych. Analiza danych odzwierciedlających dynamikę zmian dochodów i wydatków budżetowych w Polsce w latach 2006–2013 wyraźnie pokazuje słabnącą dynamikę dochodów sektora finansów publicznych, przy jednoczesnym utrzymywaniu się wysokiej dynamiki wzrostu wartości realizowanych wydatków budżetowych.

**Tabela 4. Dług publiczny w relacji do PKB w latach 2006–2013 (w %)**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE (28 krajów)	61,5	58,9	62,2	74,5	80,0	82,4	85,2	87,1
Strefa euro (18 krajów)	68,5	68,5	68,5	68,5	68,5	68,5	68,5	68,5
Austria	62,3	60,2	63,8	69,2	72,3	73,1	74,4	74,5
Belgia	87,9	84	89,2	95,7	95,7	99,2	101,1	101,5
Bułgaria	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2	16,3	18,4	18,9
Chorwacja	:	:	:	36,6	44,9	51,6	55,5	67,1
Cypr	64,7	58,8	48,9	58,5	61,3	71,5	86,6	111,7
Czechy	28,3	27,9	28,7	34,6	38,4	41,4	46,2	46,0
Dania	32,1	27,1	33,4	40,7	42,7	46,4	45,4	44,5
Estonia	4,4	3,7	4,5	7,1	6,7	6,1	9,8	10,0
Finlandia	39,6	35,2	33,9	43,5	48,7	49,2	53,6	57,0
Francja	63,7	64,2	68,2	79,2	82,4	86,2	90,6	93,5
Grecja	106,1	107,4	112,9	129,7	148,3	170,3	157,2	175,1
Hiszpania	39,7	36,3	40,2	54,0	61,7	70,5	86,0	93,9
Holandia	47,4	45,3	58,5	60,8	63,4	65,7	71,3	73,5
Irlandia	24,6	24,9	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	123,7
Islandia	27,9	28,5	70,4	87,9	93,0	99,1	96,4	:
Litwa	17,9	16,8	15,5	29,3	37,8	38,3	40,5	39,4
Luksemburg	6,7	6,7	14,4	15,5	19,5	18,7	21,7	23,1
Łotwa	10,7	9,0	19,8	36,9	44,4	42,0	40,8	38,1
Malta	62,5	60,7	60,9	66,5	66,8	69,5	71,3	73,0
Niemcy	68,0	65,2	66,8	74,5	82,5	80,0	81,0	78,4
Norwegia	55,4	51,5	48,2	42,8	42,5	27,8	29,1	29,5
Polska	47,7	45,0	47,1	50,9	54,9	56,2	55,6	57,0
Portugalia	69,4	68,4	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1	129,0
Rumunia	12,4	12,8	13,4	23,6	30,5	34,7	38,0	38,4
Słowacja	30,5	29,6	27,9	35,6	41,0	43,4	52,7	55,4
Słowenia	26,4	23,1	22,0	35,2	38,7	47,1	54,4	71,7
Szwecja	45,3	40,2	38,8	42,6	39,4	38,6	38,3	40,6
Węgry	65,9	67,0	73,0	79,8	82,2	82,1	79,8	79,2
Wielka Brytania	42,7	43,7	51,9	67,1	78,4	84,3	89,1	90,6
Włochy	106,3	103,3	106,1	116,4	119,3	120,7	127,0	132,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410>, dostęp 04.2014.

**Tabela 5. Dochody państwa (*total general government revenue*) jako % PKB w latach 2006–2013 w wybranych krajach**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE (28 krajów)	:	:	:	44,1	44,1	44,6	45,4	45,7
Strefa euro (18 krajów)	45,3	45,3	45,0	44,9	44,8	45,4	46,3	46,7
Austria	47,5	47,6	48,3	48,5	48,3	48,3	49,1	49,7
Belgia	48,8	48,1	48,7	48,1	48,7	49,6	51,0	52,0
Bułgaria	36,2	40,4	40,1	37,1	34,3	33,6	35,0	37,2
Chorwacja	:	:	:	40,8	40,5	40,1	40,8	41,0
Cypr	41,4	44,8	43,1	40,1	40,9	39,9	39,4	40,3
Czechy	39,6	40,3	38,9	38,9	39,1	40,0	40,3	40,9
Dania	56,6	55,6	54,8	55,3	55,0	55,7	55,5	56,2
Estonia	36,1	36,4	36,7	42,8	40,6	38,7	39,2	38,1
Finlandia	53,3	52,7	53,6	53,4	53,0	54,1	54,5	56,0
Francja	50,6	49,9	49,9	49,2	49,5	50,6	51,8	52,8
Grecja	39,2	40,7	40,7	38,4	40,6	42,4	44,4	45,8
Hiszpania	40,7	41,1	36,9	35,1	36,7	36,2	37,2	37,8
Holandia	46,1	45,4	46,7	45,8	46,3	45,6	46,4	47,3
Irlandia	37,4	36,9	35,4	34,5	34,9	34,0	34,5	35,9
Islandia	48,0	47,7	44,1	41,0	41,5	41,7	43,6	44,2
Litwa	33,7	34,3	34,6	35,5	35,0	33,2	32,7	32,3
Luksemburg	39,9	39,9	42,3	44,5	42,7	42,7	44,0	43,6
Łotwa	37,8	35,6	34,9	34,0	35,3	34,9	35,1	35,1
Malta	40,4	39,5	38,6	38,8	38,1	38,9	39,9	41,1
Niemcy	43,7	43,7	44,0	45,2	43,7	44,3	44,8	44,7
Norwegia	58,3	57,6	58,6	56,4	55,6	57,0	57,2	55,8
Polska	40,2	40,3	39,5	37,2	37,5	38,4	38,3	37,5
Portugalia	40,6	41,1	41,1	39,6	41,6	45,0	40,9	43,7
Rumunia	33,3	35,3	33,6	32,1	33,3	33,9	33,7	32,7
Słowacja	33,3	32,4	32,8	33,5	32,3	33,3	33,7	35,9
Słowenia	43,0	42,2	42,2	42,3	43,6	43,6	44,4	44,7
Szwecja	54,9	54,5	53,9	54,0	52,3	51,5	51,2	51,5
Węgry	42,7	45,6	45,5	46,9	45,6	54,3	46,6	47,6
Wielka Brytania	40,8	40,5	42,1	39,5	39,8	40,3	42,0	41,1
Włochy	45,0	46,0	45,9	46,5	46,1	46,1	47,7	47,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00021>, dostęp 04.2014.

**Tabela 6. Wydatki państwa (*total general government expenditure*) jako % PKB w latach 2006–2013 w wybranych krajach**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE (28 krajów)	:	:	:	51,0	50,6	49,0	49,3	49,0
Strefa euro (18 krajów)	46,7	46,0	47,1	51,2	51,0	49,5	49,9	49,7
Austria	49,1	48,6	49,3	52,6	52,8	50,8	51,6	51,2
Belgia	48,5	48,2	49,8	53,7	52,6	53,5	55,1	54,7
Bułgaria	34,4	39,2	38,4	41,4	37,4	35,6	35,8	38,7
Chorwacja	:	:	:	46,1	46,9	47,9	45,7	45,9
Cypr	42,6	41,3	42,1	46,2	46,2	46,3	45,8	45,8
Czechy	42,0	41,0	41,1	44,7	43,7	43,2	44,5	42,3
Dania	51,6	50,8	51,5	58,1	57,7	57,6	59,4	57,2
Estonia	33,6	34,0	39,7	44,7	40,5	37,5	39,5	38,3
Finlandia	49,2	47,4	49,2	56,1	55,8	55,2	56,7	58,5
Francja	53,0	52,6	53,3	56,8	56,6	55,9	56,7	57,1
Grecja	45,3	47,5	50,6	54,0	51,4	52,0	53,4	58,5
Hiszpania	38,4	39,2	41,4	46,2	46,3	45,7	47,8	44,8
Holandia	45,5	45,3	46,2	51,4	51,3	49,9	50,4	49,8
Irlandia	34,5	36,7	42,8	48,1	65,5	47,1	42,6	42,9
Islandia	41,6	42,3	57,7	51,0	51,6	47,3	47,4	46,3
Litwa	34,2	35,3	37,9	44,9	42,3	38,7	36,1	34,5
Luksemburg	38,6	36,3	39,1	45,2	43,5	42,6	43,9	43,5
Łotwa	38,3	36,0	39,1	43,7	43,4	38,4	36,5	36,1
Malta	43,2	41,8	43,2	42,5	41,6	41,7	43,1	43,9
Niemcy	45,3	43,5	44,1	48,3	47,9	45,2	44,7	44,7
Norwegia	40,0	40,3	39,8	46,0	44,6	43,7	43,3	44,7
Polska	43,9	42,2	43,2	44,6	45,4	43,4	42,2	41,9
Portugalia	45,2	44,4	44,8	49,8	51,5	49,3	47,4	48,7
Rumunia	35,5	38,2	39,3	41,1	40,1	39,5	36,7	35,0
Słowacja	36,5	34,2	34,9	41,6	40,0	38,4	37,8	38,7
Słowenia	44,3	42,3	44,1	48,7	49,4	49,9	48,4	59,4
Szwecja	52,7	51,0	51,7	54,9	52,3	51,5	52,0	52,9
Węgry	52,2	50,7	49,2	51,4	50,0	50,0	48,7	50,0
Wielka Brytania	43,6	43,3	47,1	50,8	49,9	48,0	48,1	46,9
Włochy	48,5	47,6	48,6	51,9	50,4	49,8	50,6	50,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>, dostęp 04.2014.

## Podsumowanie i wnioski

Zaburzenia na rynku finansowym, przejawiające się w problemach pojedynczych, ale ważnych systemowo instytucji bankowych, przyczyniły się do istotnych zmian w sferze realnej gospodarki. Zaostrzono kryteria finansowania klientów, wzrosły wymogi w zakresie stosowanych zabezpieczeń i dokonano zmian w zakresie akceptowalnego poziomu ryzyka. Taka postawa banków przyczyniła się do ograniczenia aktywności gospodarczej i załamania się poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wielu gospodarek na świecie. Na rynkach pojawiły się symptomy coraz głębszego kryzysu gospodarczego (stagnacja, recesja, spowolnienie gospodarcze), którym towarzyszą negatywne zjawiska makroekonomiczne, takie jak wzrost bezrobocia, spadek wiarygodności finansowej czy spadek konkurencyjności gospodarki. Zawirowania na rynku finansowym i w sferze gospodarczej nie ominęły także Unii Europejskiej i państw strefy euro. W tej sytuacji jednym z podstawowych wymogów jest uruchamianie dyskrejonalnych programów rządowych, których celem jest rekompensowanie spadku popytu globalnego sektora prywatnego. Istotne jest także wprowadzanie zmian dostosowawczych do obecnie obowiązującej polityki fiskalnej i realizowanych wydatków publicznych. Kryzys i jego następstwa w jeszcze większym stopniu ujawniły skalę i siłę powiązań, jakie występują pomiędzy sferą realną i systemem finansowym, a zwłaszcza stanem finansów publicznych.

Ekonomiści, politycy, a także społeczeństwa wielu państw dostrzegają konieczność dokonania zmian w dotychczas obowiązujących regułach, zasadach postępowania i przyjętych standardach. Bardzo często jest to związane z koniecznością wprowadzenia oszczędności i ograniczeń finansowych adekwatnych do sytuacji każdego kraju. Strukturalnych przyczyn destabilizacji europejskiej gospodarki należy poszukiwać w odmiennych w poszczególnych państwach relacjach pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, importem i eksportem, pomiędzy dochodami i wydatkami budżetów czy regułami prowadzenia polityki fiskalnej. Wszystkie te odmienności sprawiają, że reformy strukturalne, których próby są podejmowane, wymagają dodatkowych nakładów, a także czasu na ich pełną realizację i osiągnięcie wymaganych efektów. Jednak działania podejmowane na poziomie poszczególnych państw Unii Europejskiej ze względu na rozmiary zapaści finansowej (zwłaszcza państw GIIPS, tj. Grecji, Irlandii, Włoch, Portugalii i Hiszpanii) nie przynosiły oczekiwanych efektów. Pozostawienie tych krajów bez pomocy z zewnątrz zagraża stabilności całej strefy euro i UE. W tej sytuacji słuszne jest, pod względem skuteczności i efektywności proponowanych działań, wprowadzenie nowych rozwiązań na poziomie ogólnoeuropejskim. W ten sposób stworzona zostanie możliwość eliminacji

występujących nierównowag, co z kolei pozwoli na pełne, ogólnoeuropejskie i trwałe osiągnięcie rozwoju społeczno-gospodarczego, ograniczenie poziomu bezrobocia i wzrostu poziomu konkurencyjności w strefie euro i UE.

Dylematy, przed jakimi stoi dziś gospodarka światowa, nie są łatwe do rozwiązania. Biorąc za przykład unię bankową, która ma być lekarstwem dla krajów strefy euro, trudno dziś przewidzieć społeczno-gospodarcze skutki rozwiązań, które proponuje się do wprowadzenia na poziomie unijnym. Nie jest łatwo oszacować koszty, jakie generuje stworzenie nowej organizacji struktur unijnych. Niewątpliwie są to kwoty niebagatelne. Pozostaje mieć nadzieję, że koszty nie przewyższą spodziewanych korzyści. Trzeba się oczywiście liczyć z tym, że ani unia bankowa, ani żadne inne rozwiązanie nie jest w stanie zapobiec wystąpieniu kryzysów w gospodarce. Te są nieodłączną częścią życia gospodarczego. Występują jednak ze zmienną częstotliwością i nasileniem. Chodzi zatem o to, aby właśnie minimalizować skutki społeczno-gospodarcze tych kryzysów i stosować w tym celu adekwatne narzędzia.

Dotychczasowa lekcja obrazująca rozmiary i skutki kryzysu finansowego jest szczególnie ważna, gdyż po raz kolejny pokazuje, że załamanie gospodarcze jest nieuchronne, niezależnie od obowiązujących zasad, regulacji, ram instytucjonalnych i wiedzy uczestników rynku. Decyzje rządów i władz państw, które podjęły aktywną walkę ze skutkami zawirowań na rynkach finansowych, zmieniły obraz sytuacji gospodarczej wielu państw na świecie.

Konieczność pomocy zagrożonym upadłością instytucjom finansowym oraz skutki spowolnienia gospodarczego wpłynęły na niespotykany dotychczas poziom zadłużenia się rządów i instytucji publicznych. Naprawa stanu finansów publicznych wymaga nowych rozwiązań, a jednym z nich jest propozycja wprowadzenia w życie paktu fiskalnego, który postrzegany jest jako bufor ochronny do utrzymania stabilności fiskalnej w Europie. Jednak według wyłaniającego się w Europie konsensusu, którego wyrazicielem może być ratyfikacja paktu fiskalnego, możemy spodziewać się dalszych zmian i coraz bardziej radykalnych rozwiązań służących ograniczeniu skutków obecnego kryzysu gospodarczego w strefie euro i UE. Kolejnym spodziewanym krokiem może być „uwspólnienie długu” w formie emisji euroobligacji, a to z kolei może prowadzić do rozpoczęcia prac nad wprowadzeniem państwa federalnego. Oznaczałoby to, że pakt fiskalny jest tylko wstępem do pełnej integracji w strefie euro.

Podsumowując, należy stwierdzić, że niewątpliwie kryzys finansowy zachwiał równowagą sektora finansów publicznych w różnych regionach świata. Dyskusja na temat ograniczenia deficytu budżetowego i długu publicznego jest więc jak najbardziej na miejscu. Szczegółowo zaplanowana i efektywnie przeprowadzona konsolidacja fiskalna jest konieczna, aby gospodarka znalazła się ponownie na ścieżce

zrównoważonego wzrostu. Polityka fiskalna ma jednak pewne ograniczenia i słabości, które mogą być barierą do osiągnięcia tego celu. Niezbędne jest spojrzenie na gospodarkę z szerszej perspektywy oraz wykorzystanie innych narzędzi i instrumentów polityki państwa. Koordynacja polityki fiskalnej i monetarnej jest jednym z kluczowych elementów sukcesu. Ponadto należy rozważyć i odpowiedzieć na pytanie czy, i ewentualnie w jakim stopniu, istnieje potrzeba wprowadzenia dodatkowej kontroli rynków oraz instytucji finansowych, a także konieczność zmian regulacji, pozwalających na większą kontrolę oraz bardziej precyzyjną ocenę ryzyka. Mimo że upłynęło już kilka kwartałów, od kiedy kryzys finansowych dotknął systemu finansowego, wciąż otwarte pozostaje pytanie, w jaki sposób poddać kontroli ten system, aby był bardziej efektywny i skuteczny, a przede wszystkim, aby ryzyko wystąpienia podobnych kryzysów w przyszłości zostało zminimalizowane. Nie będzie to możliwe bez współpracy międzynarodowej w zakresie regulacji prawnych i ustaleń nadzorczych.

## **Changes in the public finance sector during economic crisis in the EU**

The paper concentrates on changes in the public finance sector in recent years: a topic of great importance from the viewpoint of maintaining stability of financial system and from both national and EU perspective. The effects of the current financial crisis have stressed the need for action to reduce the growing deficit and public debt. Debt crisis shows that it is necessary to conduct an effective fiscal consolidation to put and maintain economies of many countries on a path of sustainable growth. The paper begins with a brief presentation of theory. In the following part, the paper discusses structural and cyclical causes of the rising debt. Changes in the legal environment, including key issues, were also discussed. Fiscal rules, fiscal councils and the fiscal pact were therefore analyzed in detail. The authors furthermore pay attention to certain limitations and weaknesses of fiscal policy, stressing the necessity to look at the economy from a broader perspective and to use other tools and instruments of state policy. The study includes recent data on GDP, the budget deficit, public debt and expenditure and revenue in the EU.

Keywords: economic crises, public finance consolidation, financial system stability

## **Les changements dans le secteur des finances publiques au cours de la crise économique en UE**

L'article se concentre sur les changements dans le secteur des finances publiques au cours des dernières années: c'est un sujet d'une grande importance pour maintenir la stabilité du système financier, tant du point de vue national et européen. Les effets de la crise financière actuelle ont souligné la nécessité d'agir pour réduire le déficit et la dette publique croissante. La crise de la dette montre qu'il est nécessaire de procéder à une consolidation budgétaire efficace afin de mettre et de maintenir les économies de nombreux pays sur la voie d'une croissance durable. L'article commence par une brève présentation de la théorie. Dans la partie suivante, le document traite des causes structurelles et conjoncturelles de l'augmentation de la dette. Les changements dans l'environnement juridique, y compris les questions clés, ont également été discutés. Les règles budgétaires, les conseils fiscaux et le pacte budgétaire ont donc été analysés en détail. En outre, l'attention a été accordée à certaines limites et faiblesses de la politique budgétaire, en soulignant la nécessité de regarder l'économie dans une perspective plus large et d'utiliser d'autres outils et instruments de la politique publique. L'étude comprend des données récentes sur le PIB, le déficit budgétaire, la dette publique ainsi que les dépenses et les recettes dans l'UE.

Mots-clés: les crises économiques, la consolidation des finances publiques, la stabilité du système financier

## **Изменения в секторе публичных финансов в период экономического кризиса в Европейском союзе**

Предметом исследования являются произошедшие за последние годы изменения в сфере публичных финансов. Эта тема чрезвычайно важна с точки зрения возможности поддержания стабильности финансовой системы как на национальном, так и на уровне ЕС. Нынешний финансовый кризис и особенно его последствия показали необходимость принятия мер по снижению растущего дефицита и государственного долга. Долговой кризис выявил неизбежность проведения эффективной бюджетной консолидаций, без которой обеспечение устойчивого экономического роста многих стран становится невозможным. Во введении приводится краткое изложение теоретических аспектов. В следующей части статьи рассуждается о причинах роста долга – структурного и циклического, и о изменениях в правовой



среде, указывая на ключевые вопросы. Подробному анализу подвергнуто фискальные правила, фискальные советы, а также фискальный пакт. Кроме того, авторы обращают внимание на определенные ограничения и слабости бюджетной политики, подчеркивая, что необходим более широкий взгляд на экономику и использование других средств и инструментов государственной политики. В статье приводятся текущие данные по ВВП, бюджетному дефициту, государственному долгу и государственных расходах и доходах стран ЕС.

Ключевые слова: экономический кризис, консолидация государственных финансов, стабильность финансовой системы