

TOMASZ M. BUDZYŃSKI

Procedura nadmiernego deficytu

The excessive deficit procedure

Abstrakt: W artykule przedstawiono funkcjonowanie w Unii Europejskiej mechanizmu zapobiegającego powstawaniu dużych ujemnych sald w budżetach państw członkowskich – procedury nadmiernego deficytu. Procedura ta stosowana jest wobec państw, w których deficyt budżetowy przekracza wartość referencyjną 3% PKB, na podstawie art. 104 TWE oraz Paktu Stabilności i Wzrostu. Artykuł koncentruje się ponadto na bieżącej sytuacji fiskalnej państw UE oraz na sytuacji Polski i prowadzonej wobec niej procedurze nadmiernego deficytu.

WSTĘP
Introduction

Z 27 państw należących obecnie do Unii Europejskiej tylko w części z nich funkcjonuje wspólna waluta, jaką jest euro. Ponieważ polityka pieniężna w krajach strefy euro została scentralizowana i jest prowadzona przez Europejski Bank Centralny, to poszczególne państwa utraciły samodzielność w zakresie prowadzenia własnej polityki monetarnej. Natomiast polityka budżetowa w ramach Unii Walutowo-Gospodarczej nie została jak dotąd scentralizowana. Poszczególne państwa mają tu dość daleko posuniętą swobodę, ograniczoną jedynie przez przepisy ograniczające występowanie nadmiernych deficytów budżetowych. Powodów przyjęcia takiego rozwiązania można znaleźć co najmniej dwa¹:

¹ *The economic policy framework in EMU*, „Monthly Bulletin” (listopad) 2001, EBC, s. 58.

- ♦ preferencje narodowe odnoszące się do rozmiarów budżetów, które są determinowane przez krajowe rozwiązania w zakresie dostarczania dóbr publicznych, takich jak: bezpieczeństwo socjalne, edukacja, ochrona zdrowia oraz obrona;
- ♦ możliwość prowadzenia polityki o charakterze stabilizacyjnym za pomocą instrumentów fiskalnych, w sytuacji innego przebiegu koniunktury gospodarczej w poszczególnych krajach.

Konieczna staje się zatem koordynacja prowadzonych samodzielnie przez członków UE polityk gospodarczych, w tym polityki budżetowej. Odbywa się ona na podstawie szeregu dokumentów, tj.: Ogólnych Wytocznych Polityki Gospodarczej, Paktu Stabilności i Wzrostu oraz procesów i strategii: Procesu Luksemburskiego, Procesu Cardiff, Procesu Kolońskiego oraz Strategii Lizbońskiej.

Koordynacja polityki budżetowej za pośrednictwem ustanowienia w art. 104 TWE przepisów mających przeciwdziałać powstawaniu nadmiernego deficytu budżetowego można uzasadnić trzema powodami powiązаныmi z funkcjonowaniem wspólnej waluty²:

- ♦ możliwym negatywnym wpływem nadmiernego deficytu budżetowego państwa członkowskiego na wysokość stóp procentowych na jednolitym rynku finansowym UE;
- ♦ ograniczaniem ryzyka napięć w polityce monetarnej wynikającego z utrzymywania się nadmiernego deficytu;
- ♦ minimalizowaniem ryzyka niewypłacalności państwa członkowskiego.

Ponadto wiele niekorzystnych skutków o charakterze makroekonomicznym powodowanych przez deficyty budżetowe również skłania do podjęcia kroków w celu ich ograniczenia. Zdrowy stan finansów publicznych jest bardzo pożądany w związku z postępującym procesem starzenia się społeczeństw, co będzie rodziło w przyszłości zwiększone wydatki na cele emerytalne.³

Jednocześnie traktat wprowadza trzy istotne postanowienia. Zakazuje EBC i krajowym bankom centralnym udzielania pożyczek, kredytów lub zakupu papierów dłużnych związanych z finansowaniem deficytu budżetowego. Zakazuje ponadto korzystniejszego dostępu władz publicznych i instytucji publicznych do instytucji finansowych, a także stanowi, iż zarówno Wspólnota, jak i kraje członkowskie nie odpowiadają za zobowiązania innego państwa członkowskiego.

² L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2005, s. 47–48.

³ Idem, *Polityka budżetowa na obszarze euro (cz. I)*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 6, s. 4.

PROCEDURA DOTYCZĄCA NADMIERNEGO DEFICYTU (ZGODNIE Z ART. 104 TWE)
The excessive deficit procedure (according to art. 104 Treaty)

Przepisy traktatowe zobowiązują państwa członkowskie do unikania nadmiernego deficytu publicznego⁴, czyli wartości powyżej 3% w stosunku do PKB wyrażonego w cenach rynkowych. Ponadto dodatkowe kryterium fiskalne odnosi się do wielkości zadłużenia publicznego⁵, które nie może być wyższe niż 60% PKB wyrażonego w cenach rynkowych.⁶

Organem, który wykonuje zadania operacyjne, jest Komisja Europejska. Nadzoruje ona rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów, a ponadto bada poszanowanie dyscypliny budżetowej w zakresie przestrzegania ww. dwóch kryteriów fiskalnych, z tym że analizuje kształtowanie się wskaźników sytuacji fiskalnej w dłuższym okresie. Państwa członkowskie przekazują dwa razy do roku (do 1 marca i do 1 września) dane na temat sytuacji budżetowej.

Jeśli Komisja stwierdzi, iż państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu kryteriów lub jeśli są inne przesłanki świadczące o istnieniu ryzyka nadmiernego deficytu, opracowuje sprawozdanie, w którym uwzględni, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględni wszelkie inne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową danego państwa. Opinię do sprawozdania załącza Komitet Ekonomiczno-Finansowy.

Komisja Europejska, podejmując decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu, kieruje opinię do Rady, która biorąc pod uwagę uwagi państwa członkowskiego, decyduje, po dokonaniu ogólnej oceny, czy istnieje nadmierny deficyt oraz kieruje zalecenia do danego państwa, aby położyło kres tej sytuacji w oznaczonym terminie.

W przypadku gdy Rada stwierdzi, że w odpowiedzi na jej zalecenia żadne skuteczne działanie nie zostało podjęte w oznaczonym terminie, może podać zalecenia do publicznej wiadomości.

Jeśli państwo (należące do strefy euro) w dalszym ciągu nie realizuje zaleceń Rady, może ona wezwać do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne do zaradzenia sytuacji oraz wzywa do przedstawienia sprawozdań

⁴ Gdzie „deficyt” oznacza pożyczki netto, zaś „publiczny” oznacza dotyczący całej władzy publicznej, czyli rządu centralnego, władz regionalnych lub lokalnych i funduszy ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem operacji handlowych, w rozumieniu Europejskiego Systemu.

⁵ Gdzie „zadłużenie” oznacza całkowitą sumę zadłużenia brutto w wartości nominalnej, występującą na koniec roku i skonsolidowaną dla wszystkich sektorów władzy publicznej.

⁶ Protokół (nr 20) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu.

według precyzyjnego harmonogramu, aby móc zbadać podjęte wysiłki dostosowawcze.

Ponadto Rada posiada w swojej kompetencji możliwość zastosowania następujących środków dyscyplinujących:

- ♦ żądanie opublikowania dodatkowych informacji określonych przez Radę przed emisją obligacji i papierów wartościowych,
- ♦ wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa,
- ♦ żądanie złożenia we Wspólnocie nieoprocentowanego depozytu o stosowanej wysokości aż do czasu, gdy nadmierny deficyt zostanie skorygowany,
- ♦ nałożenie grzywny.

Rada uchyla wszystkie lub niektóre decyzje, w miarę jak nadmierny deficyt został skorygowany. Jeśli Rada uprzednio podała zalecenia do publicznej wiadomości, to oświadcza publicznie, że nie ma już nadmiernego deficytu.⁷

PAKT STABILNOŚCI I WZROSTU The Stability and Growth Pact

Z uwagi na słabości przepisów TWE odnośnie do procedury nadmiernego deficytu budżetowego, takich jak uznaniowość wachlarza środków oraz brak automatyzmu w przechodzeniu do dalszych kroków tejże procedury, podjęto w 1995 roku prace nad Paktem Stabilności, którego głównym inicjatorem byli Niemcy. Celem prac nad nowymi przepisami było także: doprecyzowanie procedury nadmiernego deficytu oraz zasad stosowania sankcji. Chodziło również o wzięcie pod uwagę kwestii wzrostu gospodarczego przy zwalczaniu nadmiernego deficytu budżetowego.⁸

Pakt Stabilności i Wzrostu podpisano w 1997 r. w Amsterdamie; składa się on z 3 dokumentów:

1. Uchwały Rady Europejskiej o Pakcie Stabilności i Wzrostu⁹;
2. Rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych;
3. Rozporządzenia Rady nr 1467/97/WE w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.

Państwa, będące członkami UE, podjęły zobowiązanie do osiągnięcia w perspektywie średnioterminowej (okres pełnego cyklu koniunkturalnego) stanu rów-

⁷ Szerzej na temat tej procedury zob. L. Oręziak, *op. cit.*, s. 55–59.

⁸ *Ibid.*, s. 59–60.

⁹ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997 OJ C 236, 02/08/1997 p. 0001–0002.

nowagi lub nadwyżki w budżecie wraz z podjęciem niezbędnych kroków do realizacji tak postawionego celu. Ma to służyć poradzeniu sobie z przejściowymi trudnościami budżetowymi przez kraje o wysokim długu publicznym w sytuacji znacznego pogorszenia się koniunktury. Rada określiła, iż poziom poważnego pogorszenia się koniunktury – spadek rocznego realnego PKB – powinien wynosić co najmniej 0,75%.

Na część prewencyjną Paktu składa się rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE, którego rozwiązania mają zapobiegać powstawaniu nadmiernych deficytów budżetowych. Głównym środkiem służącym realizacji tak postawionego celu jest obowiązek składania programów:

- ♦ stabilizacyjnych – w odniesieniu do krajów w pełni przynależących do Unii Gospodarczej i Walutowej;
- ♦ konwergencji – w odniesieniu do krajów, wobec których stosowana jest derogacja dotycząca pełnego członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Zatem każde państwo corocznie przekazuje właściwy rodzaj programu do Komisji Europejskiej i Rady w trybie art. 99 TWE, przy czym opracowywane programy mają stanowić zasadniczą podstawę stabilności cen oraz silnego i trwałego wzrostu sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy. Na zawartość tychże programów składają się następujące elementy:

- 1) średniookresowy cel budżetowy oraz ścieżka dostosowania nadwyżki/deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do tego celu, a także oczekiwany przebieg kształtowania się wskaźnika zadłużenia tego sektora;
- 2) podstawowe założenia dotyczące spodziewanego rozwoju sytuacji gospodarczej i ważnych zmiennych ekonomicznych, takich jak rządowe wydatki inwestycyjne, wzrost PKB w ujęciu realnym, poziom zatrudnienia i inflacja;
- 3) szczegółowa i ilościowa ocena środków polityki budżetowej i innych środków polityki gospodarczej podejmowanych dla osiągnięcia celów programu, obejmująca szczegółową analizę kosztów i korzyści znaczących reform strukturalnych mających bezpośredni skutek w postaci długoterminowych oszczędności, w tym poprzez zwiększenie wzrostu potencjalnego;
- 4) analiza, w jaki sposób zmiany podstawowych założeń ekonomicznych mogłyby wpłynąć na saldo oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- 5) przyczyny odstępstwa od wymaganej ścieżki dostosowania do średniookresowego celu budżetowego.

W Programach konwergencji dodatkowe punkty odnoszą się do średniookresowej polityki monetarnej oraz przedstawienia skutków polityki dla stabilności cen i kursu walutowego. Dane liczbowe obejmują okres 5-letni (rok poprzedni, bieżący i trzy lata następne). Państwa członkowskie mają obowiązek publikacji programów oraz ich corocznej aktualizacji.

Organami badającymi złożone programy są: Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Komisja oraz Rada. W ramach oceny dokonuje się ustalenia w zakresie realności celu budżetowego, założeń ekonomicznych, właściwości ścieżki dostosowania oraz podejmowanych środków. Przy dokonywaniu oceny brane są pod uwagę znaczące reformy strukturalne oraz reformy emerytalne.

W przypadku stwierdzenia znaczącej rozbieżności między pozycją budżetową a średniookresowym celem budżetowym lub ścieżką dostosowań w tym kierunku podejmuje się procedurę wczesnego ostrzeżenia przed wystąpieniem nadmiernego deficytu poprzez wystosowanie odpowiednich zaleceń, zgodnie z art. 99 ust. 4 TWE.

Część represyjna Paktu skierowana jest natomiast do państw, które przyjęły euro i dotyczy ona uszczegółowienia postępowania w przypadku stwierdzenia nadmiernego deficytu oraz precyzuje wymiar nakładanych sankcji. Części represyjnej nie stosuje się w sytuacji uznania przekroczenia przez deficyt budżetowy wartości bazowej za wyjątkowe i tymczasowe wskutek niezwykłego zdarzenia, na które państwo członkowskie nie miało wpływu i które oddziałuje w sposób znaczący na pozycję finansową ogólnego działu państwowego, lub jeśli wynika ze znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Sankcje finansowe, które może nałożyć Rada, polegają na wniesieniu przez państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu na rzecz UGW. Depozyt ten składa się z części stałej (jest to 0,2% PKB) oraz części zmiennej (równej jednej dziesiątej różnicy między deficytem jako procentem PKB w poprzednim roku a wartością bazową w wysokości 3% PKB). Łączna wysokość depozytu nie może przekroczyć 0,5% PKB. Państwo członkowskie ma dwa lata na skorygowanie nadmiernego deficytu, jeśli tak się nie stanie, depozyt zostaje przekształcony w karę, która nie jest później zwracana.

Krytycy Paktu Stabilności i Wzrostu wskazują na szereg mankamentów mających charakter dość istotnych słabości tego rozwiązania, a zatem są to¹⁰:

1. Nadmierne usztywnienie i ograniczenie elastyczności polityki budżetowej.
2. Nałożenie na państwa członkowskie obowiązku prowadzenia zbyt rygorystycznej polityki budżetowej również w okresie dobrej koniunktury.
3. Skupienie się niemal wyłącznie na krótkotrwałych celach i zobowiązaniach, a przez to niezwracanie dostatecznej uwagi na reformy strukturalne.
4. Zniechęcanie do dokonywania inwestycji publicznych.
5. Nieuwzględnianie sytuacji budżetowej strefy euro jako całości.
6. Polityczny kontekst podejmowania decyzji.
7. Jednostronny charakter Paktu, który przewidując kary i sankcje, nie przewiduje równocześnie nagród.

¹⁰ K. Szelaąg, *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej. Część I*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 3, s. 28–29.

Liczne głosy krytyczne pod adresem Paktu, jak i postawa Niemiec i Francji, wobec których Komisja miała liczne trudności z uruchomieniem procedury nadmiernego budżetu, doprowadziły w roku 2005 do jego reformy. Dotychczas przyjęte rozwiązania nie były spójne, nie prowadziły do jednoznacznych sądów. Po reformie postawiono jasno określony cel, którym jest trwały i zrównoważony wzrost gospodarczy, oraz opracowano wskaźniki mające pokazywać stopień realizacji celu.¹¹

Warto również wskazać na fakt, iż nastąpiło po przyjęciu wspólnej waluty znaczne rozluźnienie prowadzonej polityki budżetowej. O ile deficyt w odniesieniu do całej strefy euro wynosił w roku 1999 1,3% PKB, o tyle w 2004 roku już prawie 3% PKB. Znaczne problemy budżetowe dotyczą prawie pięciu krajów: Francji, Niemiec, Grecji, Holandii i Włoch. Ta sytuacja pokazuje również, iż Pakt Stabilności i Wzrostu nie jest narzędziem wysoce skutecznym, równocześnie zawierając zbyt sztywne unormowania, przyczynia się do zahamowania wzrostu gospodarczego. Zarazem EBC, prowadząc jednolitą antyinflacyjną politykę pieniężną, powoduje, iż tracą na tym kraje o niskiej inflacji (Niemcy, Holandia), zaś zyskują kraje o wyższej inflacji (Hiszpania, Grecja, Irlandia).¹²

Doświadczenia takich krajów jak Francja i Niemcy wyraźnie pokazują wielką trudność przede wszystkim natury społecznej i politycznej w procesie racjonalizowania wydatków budżetowych. W związku z tym potrzeba znacznie więcej czasu na obniżenie zbyt dużego deficytu budżetowego.

Rada zobowiązała państwa Unii do aktywnego konsolidowania finansów publicznych w okresie dobrej koniunktury. Ponadto kraje strefy euro oraz uczestniczące w mechanizmie kursowym ERM II powinny osiągać poprawę salda budżetu w tempie 0,5% PKB rocznie. Jednocześnie Rada zmieniła założenia o celu procedury nadmiernego deficytu, którym ma być pomoc państwom w jego zwalczaniu poprzez wzmożony nadzór, a nie ich karanie.

Nadal jednak Pakt nie uwzględnia należycie perspektywy długoterminowej kształtowania się finansów publicznych. I tak niebezpieczny wzrost długu może nastąpić m.in. w Niemczech – w roku 2050 ma wynieść 221% PKB oraz we Francji – w roku 2050 ma wynieść 235% PKB; natomiast w przypadku Włoch ma się on obniżyć w stosunku do bieżącego poziomu i wynieść 90% PKB.¹³

¹¹ Porównanie rozwiązań w procedurze nadmiernego deficytu – szerzej zob. K. Stabryła, *Kierunki zmian w Pakcie Stabilności i Wzrostu*, [w:] *Finanse publiczne*, pod red. A. Pomorskiej, Wyd. UMCS, Lublin 2006, s. 508.

¹² L. Oręziak, *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 7, s. 16.

DOŚWIADCZENIA KRAJÓW UE W ZAKRESIE NADMIERNEGO DEFICYTU
BUDŻETOWEGO

The experience of EU member states in the excessive deficit procedure

Kraje przygotowujące się do wejścia do strefy euro w roku 1999 dość solidnie podeszły do ustanowionych kryteriów konwergencji określonych w traktacie z Maastricht. Nastąpiło zacieśnienie polityki fiskalnej, co doprowadziło do znacznego zmniejszenia relacji deficytów budżetowych do PKB. Proces konsolidacji fiskalnej został dobrze przeprowadzony w tych państwach, w których udało się istotnie zmniejszyć poziom deficytu (choć nie zawsze udało się zejść poniżej wartości referencyjnej). Dotyczy to Włoch, Szwecji, Grecji, Finlandii, Danii oraz Wielkiej Brytanii. W odniesieniu do państw skandynawskich można zdecydowanie stwierdzić, iż dokonana konsolidacja fiskalna jest faktycznie konsolidacją realną, osiągnięto bowiem na przestrzeni szeregu lat nadwyżki w budżecie. Średni poziom relacji deficytu do PKB w strefie euro wyniósł: 5,0% PKB w roku 1992, 4,9% w roku 1995, 2,6%, w 1997 roku, 1,3 w 1999 roku i 0,8% w 2000.¹⁴

Lata 1999–2000, czyli dwa pierwsze lata funkcjonowania wspólnej waluty euro, były pomyślne pod względem tempa rozwoju gospodarczego (PKB wzrósł o 2,8% w 1999 r. i o 3,5% w 2000 r.). Warto zaznaczyć, iż na bardzo dobre wyniki w zakresie kształtowania się deficytu oraz długu publicznego w UE w roku 2000 miały wpływ jednorazowe, ale bardzo znaczne wpływy ze sprzedaży koncesji na telefonię typu UMTS.¹⁵ Natomiast kolejne trzy lata były okresem pogorszenia się koniunktury¹⁶, co było przyczyną ogólnego pogorszenia się także stanu finansów publicznych krajów strefy euro oraz zaczęło stanowić poważną przeszkodę w procesie redukcji deficytów budżetowych. Poważne problemy dotknęły kraje, które nie uporały się do chwili wejścia do strefy z koniecznymi reformami finansów publicznych, przez co obniżenie relacji deficytu poniżej 3%, będące warunkiem przyjęcia euro, było sytuacją nietrwałą. Okres gorszej koniunktury dość jasno uwypuklił istniejące w Niemczech, Francji, Włoszech i Portugalii, słabości i zagrożenia.¹⁷

Przyczyną niekorzystnej sytuacji w sferze finansów publicznych były również działania podejmowane po stronie prawie wyłącznie dochodów budżetowych. Dokonano znacznych obniżek stawek podatku dochodowego od przed-

¹³ L. Oręziak, *Reforma Paktu...*, s. 25.

¹⁴ S. Owsiak, *Konsolidacja fiskalna krajów UE – stan i perspektywy*, [w:] *Finanse publiczne*, pod red. A. Pomorskiej, Wyd. UMCS, Lublin 2006, s. 497.

¹⁵ L. Oręziak, *Polityka budżetowa na obszarze euro (cz. II)*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 7, s. 8.

¹⁶ PKB w strefie euro wzrósł o: 1,6% w 2001 r., 0,9% w 2002 r. i o 0,4% w 2003 r.

¹⁷ L. Oręziak, *Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 8, s. 14.

siębiorców oraz od dochodów osobistych, co było podłożem okresowego spadku dochodów, zaś jednocześnie nie podejmowano skutecznych działań w zakresie redukcji wydatków budżetowych. Największe negatywne skutki tego postępowania ujawniły się przez wszystkim w Niemczech i Francji, ale także we Włoszech, Holandii, Grecji oraz Irlandii.

Na przestrzeni lat 2002–2007 Rada wraz z Komisją wdrożyły procedurę nadmiernego deficytu wobec wielu państw, zarówno należących do strefy euro (wobec 6 z 12), jak i będących poza strefą. Procedury, które zostały już zakończone, wszczęte były wobec: Holandii, Portugalii, Francji, Niemiec, Grecji, Wielkiej Brytanii oraz Cypru i Malty. W chwili obecnej wciąż trwają postępowania rozpoczęte w latach 2004 i 2005 wobec: Portugalii (po raz drugi), Włoch, Węgier, Czech, Polski i Słowacji.¹⁸

Zalecenia dotyczące Portugalii mającej już po raz drugi nadmierny deficyt dotyczą przede wszystkim konieczności przeprowadzenia kompleksowych reform w obszarze administracji publicznej oraz ubezpieczeń społecznych.

Widać znaczną poprawę w kształtowaniu się sald poszczególnych państw dawnej piętnastki, postępującą od roku 2006, znajduje to wyraz w wielkości średniego deficytu wynoszącego zaledwie 1,5% PKB i mającego wykazywać w kolejnych latach dalszą tendencję spadkową.

Biorąc pod uwagę wysokość deficytu budżetowego (dla roku 2006) krajów strefy euro, można je podzielić na 4 grupy¹⁹:

- 1) z deficytem powyżej wartości referencyjnej 3% PKB – Włochy (-4,7%) i Portugalia (-4,6%);
- 2) z deficytem powyżej średniej wielkości w całej strefie euro i poniżej wartości referencyjnej – Grecja (-2,6%), Francja (-2,7%), Niemcy (-2,3%);
- 3) z deficytem poniżej średniej wielkości w całej strefie euro – Austria (-1,3%), Luksemburg (-1,5%), Belgia (-0,2%);
- 4) kraje z nadwyżką budżetową lub saldem zerowym: Finlandia (2,9%), Hiszpania (1,5%), Irlandia (1,2%) oraz Holandia (0,0%).

Znajdujące się poza strefą euro Dania i Szwecja wykazują dość pokaźne nadwyżki w budżecie, zaś Wielka Brytania deficyt bliski przekroczenia wartości referencyjnej.

Choć problem deficytu wyraźnie dominuje w przepisach Paktu Stabilności i Wzrostu, to nie mniej ważny pozostaje problem zadłużenia publicznego. W tym zakresie również można zauważyć znaczną różnorodność poziomu zadłużenia wśród państwa strefy euro i całej UE. Państwa, w których funkcjonuje euro, można podzielić na trzy grupy²⁰:

¹⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/excessive_deficit9109_en.htm

¹⁹ B. Mucha-Leszeko, *Strefa euro. Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 175–176.

²⁰ *Ibid.*, s. 217.

Tab. 1. Saldo sektora *general government* dla krajów UE-15 w latach 1999–2009 (w % PKB)
Balance of general government sector EU-15, 1999–2009 (% GDP)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Austria	-2,2	-1,5	0,0	-0,5	-1,6	-1,2	-1,6	-1,4	-0,8	-0,7	-0,4
Belgia	-0,5	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	-2,3	0,4	-0,3	-0,4	-0,4
Dania	1,3	2,3	1,5	0,2	-0,1	1,9	4,6	4,6	4,0	3,0	2,5
Finlandia	1,6	6,9	5,0	4,1	2,5	2,3	2,7	3,8	4,6	4,2	4,0
Francja	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,5	-2,6	-2,6	-2,7
Grecja	-3,1	-3,7	-4,4	-4,7	-5,6	-7,3	-5,1	-2,5	-2,9	-1,8	-1,8
Hiszpania	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	1,8	1,8	1,2	0,6
Holandia	0,4	2,0	-0,2	-2,0	-3,1	-1,7	-0,3	0,6	-0,4	0,5	1,3
Irlandia	2,7	4,7	0,9	-0,4	0,4	1,3	1,2	2,9	0,9	-0,2	-0,6
Luksemburg	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,2	-0,1	0,7	1,2	1,0	1,4
Niemcy	-1,5	1,3	-2,7	-3,7	-4,0	-3,8	-3,4	-1,6	0,1	-0,1	0,2
Portugalia	-2,7	-2,9	-4,3	-2,9	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-3,0	-2,6	-2,4
Szwecja	1,4	3,8	1,6	-1,2	-0,9	0,8	2,4	2,5	3,0	2,8	3,0
Wielka Brytania	0,9	3,6	0,6	-1,9	-3,3	-3,4	-3,3	-2,7	-2,8	-3,0	-2,8
Włochy	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,2	-4,4	-2,3	-2,3	-2,3
UE-12	-1,4	0,0	-1,8	-2,5	-3,1	-2,8	-2,5	-1,5	-0,8	-0,8	-0,8
UE-15	-0,8	0,8	-1,2	-2,3	-3,0	-2,7	-2,4	-1,5	-0,9	-1,0	-1,0

Źródło: *European Commission*, „Statistical Annex of European Economy” (Autumn) 2007, s. 176–177.

1) o zadłużeniu znacznie przekraczającym poziom 60 % PKB: Włochy (104,3%), Grecja (93,7%), Belgia (84,6%);

2) o zadłużeniu pomiędzy 60 % PKB a średnim zadłużeniem dla strefy euro (66,7%): Austria (60,0%), Francja (64,3%), Portugalia (64,4%), Niemcy (64,7%);

3) o zadłużeniu poniżej wartości referencyjnej: Holandia (46,8%), Hiszpania, (36,3%), Finlandia (35,7%), Irlandia (25,2%) oraz Luksemburg (6,6%).

Pozostałe kraje starej UE-15 charakteryzują się umiarkowanym poziomem długu: Dania – 25,0% PKB, Szwecja – 41,1% PKB, zaś Wielka Brytania – 43,6% PKB.

Podobnie różnorodna sytuacja przedstawia się w odniesieniu do nowych państw członkowskich UE przyjętych w latach 2005 i 2007. Bardzo dobra sytuacja (nadwyżka) panuje w budżetach trzech państw: Bułgarii, Estonii i Łotwy. Nieznaczny poziom deficytu poniżej poziomu 3% PKB wykazuje kolejnych 5 państw: Cypr, Malta, Litwa. Słowacja i Słowenia. Zaś ostatnie z tej grupy 4 państwa przekraczają wartość referencyjną w zakresie deficytu, a są to: Węgry, Czechy, Polska i Rumunia.

Poziom długu przekraczający nieznacznie 60% PKB wykazują obecnie trzy kraje: Węgry, Malta i Cypr. Polska ma dość pokaźne rozmiary długu, ale oscyluje on wokół 46–47% PKB. Pozostałe 8 krajów ma dobrą sytuację odnośnie do zadłużenia – najlepsza sytuacja panuje w Estonii (2,8% PKB), największy dług w tej grupie dotyczy Czech (30,2% PKB) oraz Słowacji (30,8% PKB).

Nowe kraje członkowskie powinny możliwie wcześniej przeprowadzić głębokie reformy w systemach finansów publicznych, co ma być osłoną także przed destabilizującym przepływem kapitału w okresie przed przyjęciem euro. Warto, by państwa Europy Środkowo-Wschodniej wzorowały się na doświadczeniach krajów strefy euro, szczególnie w odniesieniu do samofinansowania się redukcji podatków. Niezbędne dla uzdrowienia finansów publicznych są reformy po stronie wydatków.²¹

Istotnymi problemami występującymi w krajach postkomunistycznych są malejące wpływy z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz znaczne trudności w przeprowadzeniu redukcji wydatków budżetowych. Państwa te przyjęły na siebie obowiązek zapewnienia świadczeń społecznych oraz wspierania różnych dziedzin gospodarki. W strukturze wydatków budżetowych dominującą pozycję zajmują tzw. wydatki sztywne. Wszystko to sprawia, iż są to grupy wydatków trudno redukowalne. Problemy również polegają na trudnościach w kontrolowaniu poziomu wydatków na szczeblach regionalnych i lokalnych. Konieczna jest trwała poprawa stanu finansów publicznych także z uwagi na

²¹ L. Oręziak, *Doświadczenia...*, s. 26.

Tab. 2 Saldo sektora *general government* dla nowych krajów członkowskich UE w latach 1999–2009 (w % PKB)
Balance of general government sector of new member states, 1999–2009 (% GDP)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cypr	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	-1,0	-0,8	-0,6
Malta	-7,7	-6,2	-6,4	-5,5	-9,8	-4,9	-3,1	-2,5	-1,8	-1,6	-1,0
Bulgaria	0,4	-0,5	0,2	-0,1	0,0	2,3	2,0	3,2	3,0	3,1	3,1
Czechy	-3,7	-3,7	-5,7	-6,8	-6,6	-3,0	-3,5	-2,9	-3,4	-2,8	-2,7
Estonia	-3,6	-0,2	-0,1	0,4	1,8	1,8	1,9	3,6	3,0	1,9	1,0
Łotwa	-3,9	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,3	0,9	0,8	0,5
Litwa	-2,8	-3,2	-2,1	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,6	-0,9	-1,4	-0,8
Węgry	-5,4	-2,9	-4,0	-8,9	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2	-6,4	-4,2	-3,8
Polska	-2,3	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8	-2,7	-3,2	-3,1
Rumunia	-4,5	-4,6	-3,3	-2,0	-1,5	-1,5	-1,4	-1,9	-2,7	-3,2	-3,9
Słowacja	-7,1	-12,2	-6,5	-8,2	-2,7	-2,4	-2,8	-3,7	-2,7	-2,3	-2,4
Słowenia	-2,0	-3,8	-4,2	-2,5	-2,7	-2,3	-1,5	-1,2	-0,7	-1,0	-0,8
UE-27	-1,0	0,6	-1,4	-2,5	-3,1	-2,8	-2,4	-1,6	-1,1	-1,2	-1,1

Źródło: *European Commission*, „Statistical Annex of European Economy” (Autumn) 2007, s. 176–177.

zapotrzebowanie finansowe przy absorpcji środków unijnych. Komisja Europejska zidentyfikowała następujące obszary wymagające poprawy²²:

- ♦ zbyt wąska baza podatkowa;
- ♦ wysokie obciążenia zatrudnienia podatkami oraz składkami na ubezpieczenia społeczne;
- ♦ słabości w funkcjonowaniu administracji podatkowej i gromadzeniu dochodów budżetowych;
- ♦ kontrola wydatków na wszystkich szczeblach, poprawa jakości usług świadczonych przez administrację publiczną;
- ♦ starzenie się społeczeństwa będzie wymagało znacznych środków finansowych.

Z uwagi na doświadczenia z państwami, które już przyjęły euro, nowe kraje mające w perspektywie przyjęcie nowej waluty będą bardziej rygorystycznie kontrolowane pod względem spełniania kryteriów konwergencji, a także ich trwałości oraz rzetelności podawanych danych statystycznych.

SYTUACJA POLSKI The situation of Poland

Polska przedstawiała zgodnie z przyjętymi procedurami przedakcesyjne programy gospodarcze w latach 2001–2003, na podstawie których dokonywane były oceny sytuacji gospodarczej Polski jako kraju kandydującego do członkostwa w UE. Na podstawie danych z aktualizacji programu, jak i danych przekazanych przez Polskę i Eurostat deficyt sektora *general government* wyniósł w roku 2003 4,1% PKB, co oznaczało znaczne przekroczenie wartości referencyjnej. Komisja Europejska zwróciła ponadto uwagę na to, iż przekroczenie wielkości deficytu nie stanowi sytuacji wyjątkowej ani nie jest wynikiem gwałtownego pogorszenia koniunktury w rozumieniu Paktu Stabilności i Wzrostu. Ponadto zwróciła uwagę na znaczny przyrost w ciągu trzech kolejnych lat długu publicznego (do 45,4% PKB w 2003 r.). Prognozy KE, jak i polskich władz wskazywały na 6-procentowy deficyt oraz wzrost długu o 3,7% w stosunku do PKB.²³ W związku z zaistniałą sytuacją 12 maja 2004 KE zainicjowała procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski poprzez przedstawienie raportu, zaś decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu podjęła Rada 5 lipca 2004 r., wyznaczając rok 2007 jako czas na dokonanie stosownych korekt. Polska w przedstawionym programie konwergencji zobowiązywała się zmniejszyć deficyt dopiero w roku 2007 do poziomu

²² L. O r e z i a k, *Finanse...*, s. 90–91.

²³ *Report from the Commission. Poland – report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty*, Brussels 2004, s. 9.

1,5% PKB, jednocześnie prognozując wzrost długu publicznego do poziomu 52,3% PKB.

W pierwszej aktualizacji programu konwergencji przedstawionej późną jesienią 2004 roku Polska podwyższyła poziom deficytu planowanego na rok 2007 i wskazała na wartość 2,2% PKB, co w ocenie KE wydaje się zdecydowanie mniej ambitnym celem, biorąc pod uwagę przewidywanie przyspieszenia wzrostu gospodarczego w kolejnych latach. Niewątpliwie korzystna była dla Polski decyzja Eurostatu o możliwości zaliczenia do sektora *general government* otwartych funduszy emerytalnych (OFE) w okresie przejściowym, dzięki czemu podawany zgodnie z metodologią unijną deficyt jest niższy. KE podkreśliła brak projekcji stanu finansów publicznych po roku 2020, co znacznie utrudnia ocenę zrównoważenia finansów publicznych w długim okresie.²⁴

Rada pozytywnie oceniła wysiłki Polski skierowane na obniżanie deficytu, zaprezentowane w kolejnej aktualizacji programu konwergencji. Choć w programie podano bardzo optymistyczny poziom kształtowania się deficytu (2,9% PKB), w ocenie KE był zdecydowanie nierealny, co później się potwierdziło. Wskazano w dokonywanej ocenie na pozytywne tendencje we wzroście ściągłości podatków oraz ustanowienie tzw. kotwicy budżetowej na poziomie 30 mld zł oraz liczne negatywne, m.in.: ciągle wysokie koszty reformy emerytalnej, specjalne emerytury górnicze. W programie założono, co prawda, kształtowanie się deficytu w roku 2007 na poziomie 2,2% PKB, ale bez uwzględnienia kosztów reformy emerytalnej wynoszących 1,9% PKB, a więc łączny wynik powinien wynieść -4,1% PKB.

Niemniej jednak pomimo czynionych przez Polskę wysiłków wszystko wskazywało na to, iż niestety nie uda się do 2007 roku spełnić zaleceń Rady w kwestii redukcji nadmiernego deficytu. Równocześnie z chwilą konieczności przedstawienia notyfikacji fiskalnej na rok 2007, czyli 1 kwietnia 2007, upłynął okres przejściowy, w którym Polska mogła klasyfikować środki zgromadzone w OFE do sektora *general government*. W związku z tym Komisja, dokonując oceny działań Polski, oceniła je w sposób negatywny, jako niewystarczające.²⁵ Nie jest bowiem możliwe osiągnięcie postawionego w 2004 roku przez Radę celu deficytu budżetowego na rok 2007 w wysokości 1,5% PKB, jak również trzeba wziąć pod uwagę niepewność co do wyników budżetów lokalnych oraz nacisków na wyższe świadczenia społeczne. Ostatecznie przewidywania władz polskich na

²⁴ Komisja Europejska, *Commission's assessment of the November 2004 update of the convergence programme of Poland*, Bruksela 2005, s. 3.

²⁵ Komisja Europejska, *Commission assessment in relation to the Commission recommendation for a Council decision establishing that the action taken by Poland in response to the Council recommendation under Article 104 (7) of 5 July 2004 is proving to be inadequate*, Bruksela 14.11.2006.

rok 2007 mówiły o deficycie 1,7% PKB (bez kosztów reformy emerytalnej), zaś Komisji o deficycie rządu 2,0% PKB. W związku z tym Rada, podzielając opinie Komisji, podjęła 26 listopada 2006 stosowną decyzję.

W programie konwergencji – aktualizacji 2006 wskazano na bardzo dobre wyniki Polski za rok 2006 – udało się osiągnąć deficyt na poziomie 1,9% PKB (plus koszty reformy emerytalnej 2% PKB) oraz dalsze obniżanie deficytu i zejście poniżej wartości referencyjnej w roku 2009. Dokonując oceny tejsze aktualizacji, rada wskazała na trzy istotne kwestie, wzywając Polskę do²⁶:

- ♦ zapewnienia korekty nadmiernego deficytu do roku 2007, zgodnie z nowym zaleceniem na mocy art. 104 ust. 7;
- ♦ wykorzystania okresu dobrej koniunktury, w tym wszelkich dodatkowych dochodów w celu obniżenia deficytu i zwiększenia tempa działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego po przeprowadzeniu korekty nadmiernego deficytu, poprzez przygotowanie i realizację dodatkowych środków (zwłaszcza po stronie wydatków) niezbędnych do osiągnięcia przewidywanego dostosowania;
- ♦ utrzymania wyników reformy systemu emerytalnego.

Kolejne zalecenie dla Polski Rada wydała 27 lutego 2007, wskazując na termin podjęcia działań do 27 sierpnia 2007 oraz akceptując przedstawioną ścieżkę dostosowawczą. Rada zatem zaleciła władzom polskim redukcję deficytu sektora *general government* w wiarygodny i trwały sposób oraz zapewnienie poprawy salda strukturalnego o co najmniej 0,5% PKB pomiędzy 2006 a 2007 rokiem. Ponadto Polska została wezwana do trwałego zapewnienia osiągnięcia średniookresowego celu w zakresie deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB po zakończeniu procedury nadmiernego deficytu.

Przewidywania KE wskazują, iż dzięki znacznie większemu wzrostowi gospodarczemu oraz bardzo dużym wpływom podatkowym faktyczny deficyt za 2007 rok wyniesie 2,7% PKB, zaś cel na rok 2008 jest określony na poziomie 3,0–3,2% PKB. Dane statystyczne wskazują, iż poprawa salda strukturalnego osiągnęła poziom 0,9% PKB, a więc jest ona znacznie większa niż wymagana w lutowych zaleceniach Rady. Konkludując, należy stwierdzić, iż Rada pozytywnie oceniła działanie polskich władz i stwierdziła, iż nie są potrzebne dalsze kroki w procedurze nadmiernego deficytu. Nowa ekipa rządząca ma jak najszybciej przedstawić uaktualniony program konwergencji, co ma nastąpić w marcu 2008.

Zgodnie z najnowszymi prognozami władze polskie będą podejmowały zwielokrotnione wysiłki, mające na celu redukcję deficytu sektora finansów publicz-

²⁶ Opinia Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2006–2009 przedstawionego przez Polskę (2007/C 72/04).

nych (*general government*), tak aby prawdopodobnie w roku 2009 zakończyła się procedura nadmiernego deficytu wobec Polski. Według najnowszych planów rządu w roku 2011 ma wystąpić nadwyżka w budżecie państwa, co ma się odbyć poprzez znaczne zmniejszenie udziału wydatków sztywnych z obecnych 70% do 50%, głównie za sprawą aktywizacji zawodowej tzw. młodych emerytów. Będą natomiast rosły kwoty wpłacane z budżetu do OFE (16,2 mld zł w 2007 roku i 18 mld zł w 2008).²⁷

Tab. 3. Deficyt i dług sektora finansów publicznych (w % PKB)
Balance of general government sector and public debt (% GDP)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deficyt sektora wg PK aktualizacja 2007	3,8	3,0	3,0	2,8	2,5	---
Deficyt sektora wg PK aktualizacja 2008	3,8	2,9	3,0	2,0	1,5	1,0
Dług publiczny	47,6	47,0	47,6	47,8	47,8	---

Źródło: *Program konwergencji. Aktualizacja 2007*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, październik 2007 r., s. 14 oraz E. Głapiak, *Budżet zyska 5 mln zł*, „Rzeczpospolita” 12.02.2008.

W trakcie prac nad najnowszym programem konwergencji Ministerstwo Finansów chce przyjąć bardzo ambitne założenia w kształtowaniu się deficytu sektora finansów publicznych, dążąc do stopniowej, ale szybkiej obniżki, tak aby w 2011 roku osiągnąć deficyt na poziomie 1% PKB.²⁸

PODSUMOWANIE Résumé

Należy bardzo pozytywnie ocenić wprowadzenie przepisów o charakterze ostrożnościowym i dyscyplinującym państwa członkowie UE w zakresie występowania nadmiernych deficytów budżetowych poprzez ustanowienie stosownej procedury zawartej w art. 104 TWE oraz w zreformowanym Pakcie Stabilności i Wzrostu. Zaprezentowane doświadczenia państw, zarówno przynależących do UE od dłuższego już czasu, jak i będących członkami od niedawna, wskazują na liczne trudności w utrzymywaniu salda sektora finansów publicznych w zakresie wyznaczonym przez wartość referencyjną oraz średniookresowe cele budżetowe (MTO). Kilka państw podlega obecnie procedurze nadmiernego deficytu i ich sytuacja budżetowa jest stale monitorowana przez instytucje UE. Czekają na niej niewątpliwie realizacja mało popularnej polityki „zaciskania pasa”, szczególnie w okresie prognozowanego pogorszenia się koniunktury gospodarczej.

²⁷ E. Głapiak, *Rząd ma wydawać mniej*, „Rzeczpospolita” 18.01.2008.

²⁸ Idem, *Budżet zyska 5 mln zł*, „Rzeczpospolita” 12.02.2008

Konieczne jest podejmowanie różnych działań, mając na uwadze niekorzystną sytuację demograficzną, jak i możliwość wykorzystania tylko polityki fiskalnej w celu stabilizowania wahań koniunkturalnych.

SUMMARY

The article presents functioning in EU the mechanism of preventing from rising large budget deficits in member states – the excessive deficit procedure. This procedure is triggered at EU level, if a member state exceeds the deficit ceiling (the reference value for the deficit is 3% GDP), according to art. 104 of the EC Treaty and the Stability and Growth Pact legislation. The article is focused on current fiscal condition of EU member states and especially, on situation of Poland with the excessive deficit procedure.