



**Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae**

Rok 22, Nr 1/2018

Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania

Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

**Europa w globalnym świecie: uwarunkowania i perspektywy  
integracji transatlantyckiej**

**Kinga Nawracaj<sup>1</sup>**

## **DYSCYPLINOWANIE POLITYKI FISKALNEJ W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ. CHARAKTERYSTYKA STABILNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH POLSKI**

**Streszczenie:** Stabilność fiskalna ma istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki, także członków Unii Europejskiej. W kontekście działań mających na celu intensyfikację współpracy transatlantyckiej, warto wskazać, że stabilne finanse publiczne mają także wpływ na tworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi biznesu. Celem artykułu jest przedstawienie rozwiązań, które pozwalają na dyscyplinowanie polityki fiskalnej w Unii Europejskiej oraz sytuacji finansów publicznych Polski. Realizacji celu służyć będzie przedstawienie założeń Paktu Stabilności i Wzrostu oraz jego reformy, a także ocena zmian w poziomie deficytu budżetowego, długu publicznego, wydatków oraz dochodów sektora finansów publicznych i salda strukturalnego w Polsce w okresie 2000-2016. Artykuł kończy zestawienie najważniejszych wniosków wynikających z przeprowadzonej analizy.

**Słowa kluczowe:** stabilność fiskalna, dług publiczny, Polska, Unia Europejska

### **1. Wprowadzenie**

Polityka fiskalna jest jednym ze źródeł wzrostu dobrobytu społecznego, środkiem do kształtowania mechanizmów rynkowych oraz ich korekty. W najszerszym znaczeniu polityka fiskalna służy realizacji celów fiskalnych i pozafiskalnych. Badacze zajmującym się tą problematyką do celów fiskalnych najczęściej zaliczają zapewnienie dochodów budżetowi państwa oraz dysponowanie nimi między różnymi sferami działalności państwa. Z kolei jako cele pozafiskalne rozumieją wykorzystanie

---

<sup>1</sup> Mgr Kinga Nawracaj, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

instrumentów, takich jak system podatkowy, wydatki budżetowe, aby regulować zachowania podmiotów gospodarczych, gospodarstw domowych, zapewniać odpowiedni poziom życia, działać przeciwko nierównościom społecznym, wpływać na koniunkturę oraz alokację czynników produkcji. Zakres polityki fiskalnej determinowany jest przez dominującą opcję polityczną, a także przyjętą koncepcją państwa<sup>2</sup>.

Zgodnie z koncepcją państwa dobrobytu (welfare state), która przeważa we współczesnych gospodarkach, państwo powinno podejmować szereg działań, które mają pobudzać koniunkturę i wpływać pozytywnie na dobrobyt obywateli, ale także zabezpieczać poziom życia obywateli finansując system opieki zdrowotnej, świadczeń emerytalnych czy pomocy społecznej. Jednakże im większy wpływ państwa, tym większe koszty rozwiązań, co skutkuje wykorzystywaniem deficytów budżetowych, a to w konsekwencji prowadzi do narastania długu publicznego<sup>3</sup>. Przekroczenie optymalnego dla gospodarki poziomu długu publicznego może prowadzić do osłabienia aktywności sektora prywatnego, ograniczenia wypłacalności państwa, głębokiego kryzysu, a nawet bankructwa.

Celem artykułu jest przedstawienie rozwiązań, które pozwalają na dyscyplinowanie polityki fiskalnej w Unii Europejskiej oraz sytuacji finansów publicznych Polski.

Realizacji celu służyć będzie przedstawienie założeń Paktu Stabilności i Wzrostu oraz jego reformy, a także ocena zmian w poziomie deficytu budżetowego, długu publicznego, wydatków oraz dochodów sektora finansów publicznych i salda strukturalnego w Polsce w okresie 2000-2016. Artykuł kończy zestawienie najważniejszych wniosków wynikających z przeprowadzonej analizy.

## 2. Stabilność fiskalna a członkostwo w Unii Europejskiej

Rozwiązania dyscyplinujące kraje członkowskie w obszarze polityki budżetowej zostały zapisane w Traktacie z Maastricht. Szczególnie w kontekście uczestnictwa kraju w Unii Gospodarczo-Walutowej istotne było wprowadzenie zasad, które chroniłyby jej członków przed nieodpowiedzialną polityką fiskalną partnerów. Jednakże kryteria konwergencji dotyczące poziomu długu publicznego i deficytu budżetowego okazały się być niewystarczającym mechanizmem zapewniającym efektywne funkcjonowanie strefy euro.

Niedostateczne zabezpieczenie dyscypliny fiskalnej w krajach tworzących strefę euro zainicjowało dyskusję na temat konieczności opracowania reguł fiskalnych. Rozwiązania zostały uzgodnione w 1996 roku, na grudniowym szczycie UE i przyjęte w czerwcu 1997 roku jako Pakt Stabilności i Wzrostu<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> S.I. Bukowski, *Unia monetarna: teoria i praktyka*, Difin, Warszawa, 2007, s. 87.

<sup>3</sup> P. Włodarczyk, *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995-2009*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 256, Narodowy Bank Polski, Warszawa, 2011, [online], [https://www.nbp.pl/publikacje/materiały\\_i\\_studia/ms256.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/materiały_i_studia/ms256.pdf), (20.10.2017).

<sup>4</sup> D. Miłaszewicz, *Stabilizacja fiskalna: teorie i doświadczenia wybranych gospodarek*, Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe ZAPOL Dmochowski, Sobczyk, Szczecin 2012, s. 150.

Celem Paktu jest utrzymywanie dyscypliny fiskalnej w krajach członkowskich Unii, ze szczególnym uwzględnieniem tych, którzy przyjęli wspólną europejską walutę. Na Pakt składają się trzy akty prawne – uchwała Rady Europejskiej oraz dwa rozporządzenia Rady Unii Europejskiej, które wprowadzają dodatkowe mechanizmy kontroli i wdrażania przepisów Traktatu z Maastricht. Uchwała jest deklaracją polityczną przywódców krajów członkowskich oraz organów Unii Europejskiej w zakresie koordynacji polityk budżetowych.

Najważniejsze zobowiązanie dotyczy dążenia do równoważenia budżetu lub wypracowywania nadwyżki w średnim okresie oraz przestrzegania wszystkich reguł zapisanych w Traktacie o Unii Europejskiej. Tak sformułowane ramy polityki budżetowej są zgodne z doktryną nowej ekonomii klasycznej, ponieważ dotyczą równoważenia finansów publicznych oraz ograniczenia polityki stabilizacyjnej do automatycznych stabilizatorów koniunktury<sup>5</sup>.

Dwa pozostałe akty prawne składające się na Pakt Stabilności i Wzrostu to rozporządzenia Rady UE, stanowią one część prewencyjną i część represyjną Paktu.

### 3. Część Prewencyjna Paktu Stabilności i Wzrostu

Rozporządzenie Rady 1466/97/WE z 07.07.1997 roku dotyczy koordynacji polityk budżetowych oraz sposobów wzmocnienia monitoringu sytuacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej. Zgodnie z tym aktem prawnym kraje członkowskie zostały podzielone na dwie grupy:

- Uczestniczące Państwa Członkowskie – kraje przyjmujące wspólną walutę,
- Nieuczestniczące Państwa Członkowskie – kraje, które nie przyjęły wspólnej waluty.

Państwa należące do pierwszej grupy, osiągnęły trwałą konwergencję z uwagi na spełnienie kryteriów z Maastricht, mają obowiązek utrzymania „zdrowych pozycji budżetowych” oraz przedstawiania programów stabilności. Działania te są konieczne dla utrzymania stabilnego poziomu wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia.

Nieuczestniczące Państwa Członkowskie mają obowiązek prowadzenia polityki umożliwiającej osiągnięcie trwałej konwergencji oraz przedstawiania programów konwergencji<sup>6</sup>.

Programy konwergencji i stabilności są badane, monitorowane i weryfikowane przed Komisję ze szczególnym uwzględnieniem cech strukturalnych i koniunktury każdej z gospodarek. W rozporządzeniu wskazano na znaczenie mechanizmu wczesnego ostrzegania. Uruchamiany jest on, gdy pozycje budżetowe odchylają się z znacznym stopniem od osiągnięcia celu, jakim jest równowaga lub nadwyżka budżetowa. Dopuszczalne odchylenie deficytu nie może przekraczać 0,5% PKB, a podstawą dla tego odchylenia jest brak pewności co do oceny różnych pozycji księgowych. Programy mają stanowić „element wielostronnego nadzoru sprawowanego przez Radę i Komisję w celu zapobiegania, na wczesnym etapie, wystąpieniu

<sup>5</sup> D. Miłaszewicz, *Stabilizacja fiskalna...*, *ibidem.*, s. 151.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady (WE) NR 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, sekcja 1, art. 1.

nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz w celu wspierania nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych”.

Program stabilności i konwergencji powinien zawierać informacje dotyczące<sup>7</sup>:

- średniookresowego celu budżetowego,
- spodziewanego długu publicznym,
- kształtowania się kluczowych wskaźników makroekonomicznych,
- środków i narzędzi umożliwiających osiągnięcie założonego celu,
- analizy przyjętych założeń w kontekście równowagi makroekonomicznej.

Na podstawie przedkładanych Radzie programów podejmowana jest decyzja czy podjęte działania są wystarczające i są dodatnio skorelowane z realizacją przyjętego celu. Jeżeli nie pomagają one zapobiegać nadmiernemu deficytowi lub osiągnięciu koordynacji gospodarczej, Rada może zwrócić się do władz danego państwa o skorygowanie programu. W przypadku zagrożenia nadmiernym deficytem mimo korekty programu, Rada może udzielić niejawnego zalecenia, aby zastosowano środki do wyeliminowania rozbieżności między stanem faktycznym a pożądanym finansów publicznych.

#### **4. Część represyjna Paktu Stabilności i Wzrostu**

Kolejnym aktem prawnym jest Rozporządzenie 1467/97/WE w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Stanowi ono część represyjną Paktu Stabilności i Wzrostu. Według artykułu 104 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej Państwa Członkowskie są zobowiązane do unikania nadmiernego deficytu budżetowego, a Komisja Europejska nadzoruje stan i dynamikę deficytu budżetowego oraz długu publicznego.

Rozporządzenie Rady nazywane częścią represyjną Paktu uszczegóławia zapisy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W rozporządzeniu wskazuje się na konieczność stabilnej i trwałej zbieżności wyników gospodarczych, a także budżetowych Państw Członkowskich, szczególnie dla Państw Członkowskich uczestniczących w Europejskiej Unii Gospodarczo-Walutowej. W dokumencie sprecyzowane są także nieprzekraczalne terminy podejmowania kolejnych działań wskazanych w artykule 104 TWE. W rozporządzeniu przyjęto dwa rodzaje sankcji, możliwych do zastosowania wyłącznie wobec kraju strefy euro: złożenie przez Państwo Członkowskie nieoprocentowanego deficytu, a następnie ewentualne przekształcenie go w grzywnę.

Zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu przed reformą z 2005 roku, Komisja Europejska przekazywała Radzie opinię na temat wyników gospodarki danego Państwa Członkowskiego opierając swoją ocenę na programach stabilności lub konwergencji. Jeżeli Komisja uzna, że istnieją obawy do wystąpienia nadmiernego deficytu, wydaje Państwu Członkowskiemu zalecenia, zgodnie z mechanizmem

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady (WE) NR 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, sekcja 2, art. 3, sekcja 3, art.7.

wczesnego ostrzegania. Nałożenie sankcji jest konsekwencją nie stosowania się do zaleceń, jest więc to ostateczny instrument dyscyplinujący.

Pierwszy rodzaj sankcji to nieoprocentowany depozyt, którego wysokość obliczana jest na podstawie dwóch składowych – komponentu stałego oraz zmiennego. Komponent stały wynosi 2% PKB kraju objętego procedurą nadmiernego deficytu, natomiast zmienny wynosi odpowiednio 0,1% PKB od każdego punktu procentowego różnicy między faktycznym deficytem a wartością referencyjną większą od 3% PKB, jednakże wysokość narzuconej sankcji nie może przekraczać 0,5% PKB. Jeżeli zostanie jej nadany charakter bezzwrotny, depozyt jest dzielony proporcjonalnie pomiędzy Państwa Uczestniczące nieobjęte procedurą nadmiernego deficytu, według kryterium wysokości uczestnictwa PKB danego kraju w PKB Unii Europejskiej, jednakże wyklucza się wysokość PKB państwa ukaranego depozytem<sup>8</sup>.

Warto zaznaczyć, że istnieją warunki, zgodnie z którymi nie nakłada się sankcji, mimo że deficyt kraju, przekroczył przewidywaną w Traktacie z Maastricht wartość referencyjną. Jest to wskazany w Traktacie „wyjątkowy i przejściowy charakter deficytu”. Jego tymczasowość oznacza, że Komisja przewidziała jego wystąpienie. W konsekwencji tych regulacji, jeżeli roczny spadek realnego PKB wynosi przynajmniej 2% w skali roku, sankcje są odraczane. Z kolei jeśli wartość spadku produkcji znajdzie się w przedziale (od 2% do 0,75%), Rada może podjąć decyzję o odroczeniu sankcji.

Jednakże depozyt i jego ewentualna późniejsza zamiana na grzywnę to dwie z trzech możliwych do zastosowania sankcji. Rada może jeszcze ukarać nieprzestrzegające dyscypliny budżetowej państwo poprzez wstrzymanie strumienia środków finansujących projekty realizowane z ramach Funduszu Spójności.

Reasumując, Pakt Stabilności i Wzrostu precyzuje zapisy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczące polityki fiskalnej i budżetowej. Dyscyplinowanie Państw jest prowadzone stopniowo poprzez mechanizm wczesnego ostrzegania i wydawane zalecenia. Następnie publikowanie tych informacji, jeżeli kraj nie stosuje się działań mających zaradzić wysokiemu poziomowi deficytu sektora finansów publicznych. Dopiero gdy te dwa działania nie przeniosą zamierzonego skutku, Rada decyduje się na karę w formie nieoprocentowanego depozytu, a następnie zamienienie złożonych środków w grzywnę. Ma również możliwość zawieszenia finansowania w danym kraju projektów realizowanych w ramach Funduszu Spójności.

Jednakże mimo to pozoru jasno określonych zasad, niektóre przepisy Paktu były na tyle enigmatyczne, że Rada zachowała przestrzeń dla pewnych manewrów politycznych. W efekcie tego Rada kilkakrotnie blokowała decyzje zalecane przez Komisję. Miało to miejsce w latach 2002-2004, kiedy to nie udało się przegłosować sankcji wobec Niemiec i Francji. Podjęte wówczas decyzje ujawniły brak przejrzystości, konsekwencji we wdrażaniu Paktu, co mocno osłabiło jego wiarygodność<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady (WE) NR 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.

<sup>9</sup> D. Miłaszewicz, *Stabilizacja fiskalna...*, *op.cit.*, s. 156.

## 5. Poprawa stosowalności Paktu Stabilności i Wzrostu – reforma 2005 roku

Sprawność i wiarygodność Paktu zostały osłabione w wyniku zablokowania stosowania procedury nadmiernego deficytu wobec Francji i Niemiec. Komisja Europejska zdecydowała się nawet na zaskarżenie tej decyzji do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jednakże ten uznał, że skarga Komisji na decyzję Rady jest bezzasadna. Wszystkie te działania zakwestionowały skuteczność stosowalności Paktu. Ponadto, jak wskazują członkowie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w Opinii „Wzmocnienie zarządzania gospodarczego – Reforma Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu” z 2006 roku, w okresie sześciu lat funkcjonowania Paktu odnotowano niewątpliwe sukcesy na polu polityki pieniężnej i finansowej, jednakże działania odnoszące się do strefy realnej gospodarki nie można określić mianem sukcesu. Między państwami, które tworzą Unię Gospodarczą i Walutową występuje wiele różnic o charakterze strukturalnym, a zasady wprowadzone przez Traktat z Maastricht i Pakt Stabilności i Wzrostu zaowocowały prowadzeniem nieskutecznej polityki makroekonomicznej. Wprowadzone arbitralnie zasady fiskalne dotyczące stanu budżetu oraz wysokości zadłużenia, mogły stanowić nawet przeszkodę w osiągnięciu celów stabilności finansowej: pełnego zatrudnienia i wzrostu gospodarczego<sup>10</sup>.

W tej sytuacji w 2005 roku podjęto próbę poprawy sposobu egzekwowania zapisów Paktu oraz zmian w przepisach. Najważniejsze postanowienia, podjęte w ramach prac Rady Ecofin, zostały zawarte w raporcie „Poprawa stosowalności Paktu Stabilności i Wzrostu”. W konsekwencji podjętych działań Komisja znowelizowała Rozporządzenia Rady Nr 1466/97/WE i 1467/97/WE. Ostatecznie reforma Paktu została przyjęta 27 czerwca 2005 roku.

## 6. Reforma części prewencyjnej

W części prewencyjnej wprowadzono wiele zmian dotyczących nakazu prowadzenia zdrowych finansów publicznych w średnim okresie czasu. Pierwsza zmiana dotyczyła mechanizmu wczesnego ostrzegania, aby uniknąć decyzji politycznych, Komisja może odtąd udzielać pouczeń państwu, którego wskaźniki gospodarcze (budżetowe) przekraczają ustalone wartości.

Niemniej jednak, najważniejszą zmianą było przeformułowanie definicji śródtreminowego celu budżetowego. Każde państwo ma prawo ustalić go na poziomie odpowiadającym specyfice jego gospodarki. Zgodnie z nowymi ustaleniami cele polityki budżetowej mają spełniać trzy warunki<sup>11</sup>:

- zapewniają bezpieczny margines z uwzględnieniem limitu 3% PKB,
- zapewniają relatywnie szybkie dostosowania, aby utrzymać finanse publiczne na bezpiecznym poziomie,

---

<sup>10</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Wzmocnienie zarządzania gospodarczego – Reforma Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej – Komunikaty ROK 2006 NR 88 POZ 68.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

- tworzą pole manewru, w szczególności pozwalają na prowadzenie inwestycji publicznych.

Pierwotną wersję Paktu obarczono krytyką za brak elastyczności na różne okoliczności ekonomiczne. Dlatego też reformując Pakt zawarto w nim zalecenia dotyczące redukcji zadłużenia z okresach wysokiej i słabej koniunktury. Kiedy gospodarka notuje spowolnienie, wysiłek wkładany w obniżanie poziomu zadłużenia może być skromny. Jednakże, gdy w gospodarce narodowej notuje się wzrost, rząd jest zobowiązany do wykorzystania tego w celu dynamicznego wpływania na poziom deficytu i długu publicznego. Każdy nieoczekiwany spadek wydatków rządowych, czy wzrost wpływów podatkowych powinien być wykorzystywany do osiągnięcia średnioterminowego celu budżetowego.

Na państwa członkowskie nałożono obowiązek korygowania odchylenia od wyznaczonego celu w tempie rocznym 0,5% PKB, ale przewiduje się możliwość podejmowania działań naprawczych w całym cyklu gospodarczym. Dla członków strefy euro oraz państw uczestniczących w ERM II średnioterminowe cele budżetowe mogą odchylić się o 1% PKB od równowagi lub nadwyżki budżetowej.

Odchylenia od obranego celu są akceptowalne tylko jeżeli są rezultatem podjętych reform strukturalnych, które obciążają budżet w krótkim okresie, ale mają pozytywny wpływ na stabilność finansów publicznych w długim okresie<sup>12</sup>. Szczególnie zwraca się uwagę na reformy emerytalne wprowadzające system kilku filarów z obowiązkowym filarem kapitałowym. Istotnym jest jednak zaznaczenie, że odstąpienie od celu musi odpowiadać kosztowi netto reformy, musi także zostać zachowany margines zabezpieczający przestrzeganie wartości referencyjnej deficytu (Rozporządzenie Rady nr 1055/2005)<sup>13</sup>.

## 7. Reforma części represyjnej

Najbardziej istotne zmiany wprowadzono jednak w drugiej – represyjnej części Paktu. W znowelizowanym Rozporządzeniu 1467/97/WE wskazano na okoliczności, które mogą uzasadniać przekroczenie wartości referencyjnej deficytu budżetowego wynoszącej 3%, a także wyjaśnienie, że celem Paktu nie jest karanie państw, które nie przestrzegają dyscypliny budżetowej, lecz pomoc w osiągnięciu stabilności fiskalnej.

Uznano, że kotwicami skoordynowanej polityki budżetowej są wskazane w Traktacie z Maastricht wartości 3% deficytu budżetowego oraz 60% długu publicznego. Jednakże Komisja sporządzająca raporty na temat finansów publicznych powinna brać pod uwagę wyjątkowe sytuacje przewidziane w Traktacie,

---

<sup>12</sup> L. Diebalek, W. Köhler-Töglhofer, D. Prammer, *Reform of the Stability and Growth Pact*, Monetary Policy & the Economy, 2006, s.78-90, [online], [https://econpapers.repec.org/article/onboenbmp/y\\_3a2006\\_3ai\\_3a1\\_3ab\\_3a4.htm](https://econpapers.repec.org/article/onboenbmp/y_3a2006_3ai_3a1_3ab_3a4.htm), (21.10.2017).

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

wartość wydatków inwestycyjnych oraz „wszelkie istotne czynniki”, którymi są<sup>14</sup>:

- stan koniunktury,
- realizacja strategii lizbońskiej,
- polityka wspierająca prace badawczo-rozwojowe,
- rozwój sytuacji budżetowej w średnim okresie, a w szczególności wysiłki kraju na rzecz konsolidacji budżetowej podjęte w czasie dobrej koniunktury,
- poziom długu publicznego,
- ogólny stan finansów publicznych.

Ponadto, Komisja powinna rozważyć wszystkie czynniki istotne w ocenie państwa członkowskiego, które mogą zaważyć na ocenie i decyzji podejmowanej przez Komisję.

W znowelizowanej części represyjnej Paktu doprecyzowano także sytuacje wyjątkowe, które pozwalają na akceptację nadmiernego deficytu. Według nich uznanie deficytu za wyjątkowy może nastąpić, gdy<sup>15</sup>:

- jest rezultatem wyjątkowego wydarzenia, które nie znajdowało się pod kontrolą państwa, na którego gospodarkę wpłynęło,
- wynika z poważnego spadku koniunktury, przy czym „poważny spadek” oznacza, że wzrost gospodarczy jest ujemny – a wartość spadku nie ma znaczenia (w pierwotnej wersji było to 2% PKB, a w przypadku spadku mniejszego niż 2% PKB decyzję o uznaniu deficytu za nadmierny pozostawiano Radzie) lub, że przedłuża się okres bardzo niskiego wzrostu gospodarczego w stosunku do wzrostu potencjalnego.

Zgodnie z przeprowadzoną w 2005 roku reformą, rozpoczęcie procedury nadmiernego deficytu następuje oficjalnie, gdy Komisja stwierdzi, że kraj członkowski nie spełnia kryteriów „zdarzeń wyjątkowych”.

Rozwiązania stosowane w Pakcie Stabilności i Wzrostu mają jednak pewne istotne braki, których występowanie wiąże się z zagrożeniami stosowania go w praktyce. Przede wszystkim, teoria antycyklicznej polityki fiskalnej, na których opierają się rozwiązania zawarte w Pakcie, opiera się na równowadze między dochodami a wydatkami dostosowanymi cyklicznie, a zasada o zbilansowanych finansach publicznych jest oparta na nieobserwowanych wirtualnych danych. Jest to największe zagrożenie w stosowaniu obecnych rozwiązań Paktu. Wskaźniki ekonomiczne przyrównuje się do danych fikcyjnych, a już mierzenie zjawisk występujących realnie w gospodarce jest procesem złożonym i trudnym. Estymowanie potencjalnych wartości, jest więc obarczone dużym ryzykiem błędu. Jak wskazuje S. Miklaszewicz najtrudniejszym jest obliczenie wartości potencjalnego dochodu aktualnie i w przyszłych okresach. Złożoność tego zadania polega bowiem na tym, że cykl

---

<sup>14</sup> S. Miklaszewicz, *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu*, International Journal of Management and Economics 20, s. 109, 2006, [online], [http://bazhum.muzhp.pl/media/files/International\\_Journal\\_of\\_Management\\_and\\_Economics/International\\_Journal\\_of\\_Management\\_and\\_Economics-r2006-t20/International\\_Journal\\_of\\_Management\\_and\\_Economics-r2006-t20-s103-117/International\\_Journal\\_of\\_Management\\_and\\_Economics-r2006-t20-s103-117.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media/files/International_Journal_of_Management_and_Economics/International_Journal_of_Management_and_Economics-r2006-t20/International_Journal_of_Management_and_Economics-r2006-t20-s103-117/International_Journal_of_Management_and_Economics-r2006-t20-s103-117.pdf), (21.10.2017).

<sup>15</sup> S. Miklaszewicz, *Reforma Paktu Stabilności...*, *ibidem*, s. 109.



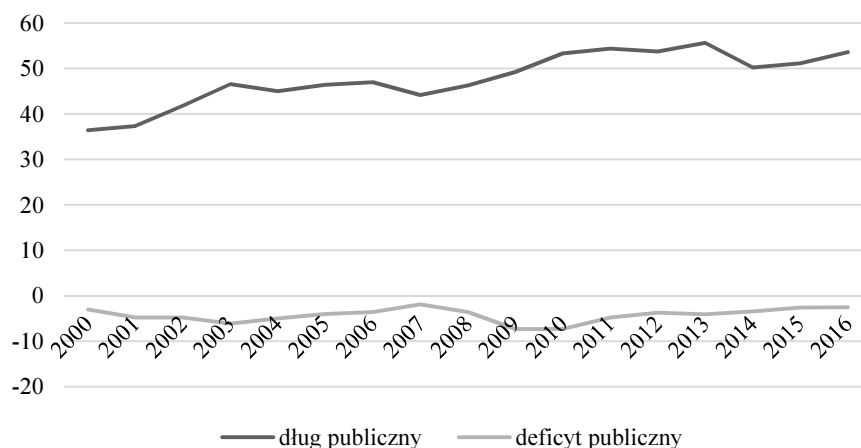
koniunkturalny nie zachowuje się w sposób modelowy, nie jest więc pewnym czy spowolnienie bądź ożywienie gospodarcze jest efektem długotrwałego trendu czy też wynika się z znajdowania się w określonej fazie cyklu koniunkturalnego<sup>16</sup>.

## 8. Stabilność fiskalna Polski

Podstawowymi wskaźnikami, pozwalającymi analizować stabilność finansów publicznych danego kraju są kształtowanie się poziomu długu publicznego i deficytu budżetowego. Na wykresie 1, zaprezentowano kształtowanie się tychże wskaźników dla Polski w okresie 2000-2016.

W badanym okresie można zauważyć rosnący trend wskaźnika długu publicznego. W Polsce nie przekroczył on jednak wartości wskazanej jako referencyjna w Traktacie z Maastricht, tj. 60%. Poziom długu publicznego w 2000 wyniósł 36,45%, a w 2016 roku osiągnął już 53,27%, co oznacza wzrost o 46% w badanym okresie.

Saldo budżetu jest kolejnym wskaźnikiem konwergencji, jego wartość referencyjna zapisana w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie może przekraczać -3% PKB. Polska, której poziom deficytu przekroczył 3% PKB w każdym roku badanego okresu oprócz roku 2007 roku, była objęta procedurą nadmiernego deficytu, która została zdjęta w 2015 roku.

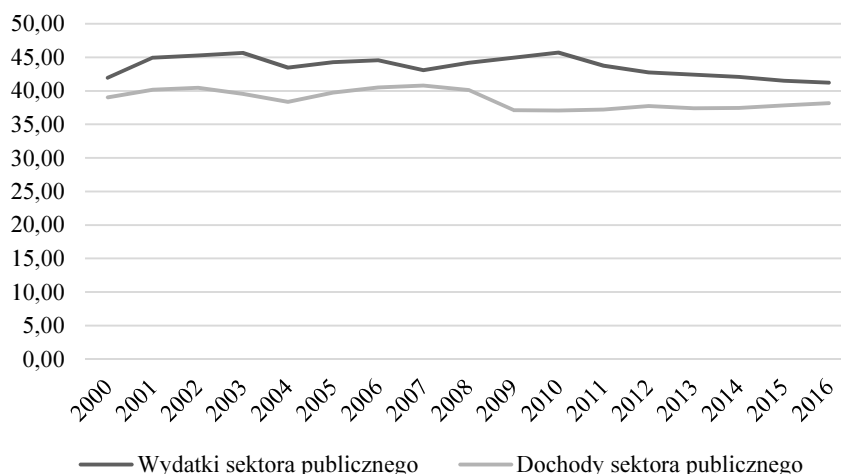


Wykres 1 Kształtowanie się poziomu długu publicznego i deficytu budżetowego Polski w okresie 2000-2016 (% PKB)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostat, [online], <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina200>, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>, (01.11.2017).

<sup>16</sup> M. Kloc-Konkołowicz, A. Marnic, A. Stążka-Gawrysiak (red. Nauk.), *Przygotowania Litwy do członkostwa w strefie euro i pierwsze doświadczenia związane z wprowadzaniem wspólnej waluty*, Narodowy Bank Polski, Departament Edukacji i Wydawnictw, Warszawa, 2015.

Wysokość oraz struktura wydatków i dochodów sektora publicznego są ważnymi wskaźnikami w ocenie stabilności fiskalnej oraz pro- lub antycykliczności prowadzonej polityki fiskalnej. Na wykresie 2 przedstawiono jak kształtował się poziom wydatków i dochodów sektora publicznego w Polsce w latach 2000-2016. W badanym okresie, wydatki jak i dochody charakteryzowały się stabilnością. Zauważalny jest jednak skokowy spadek dochodów w 2009 roku, było to konsekwencją globalnego kryzysu finansowego. W trakcie trwania kryzysu znacznie wzrosły wydatki sektora publicznego, osiągając w 2010 roku poziom 45,7% PKB. Należy jednak zauważyć, że o ile poziom wydatków powrócił do swojej przedkryzysowej wielkości, to dochody sektora publicznego nadal są na poziomie niższym niż w pierwszej dekadzie XXI wieku.

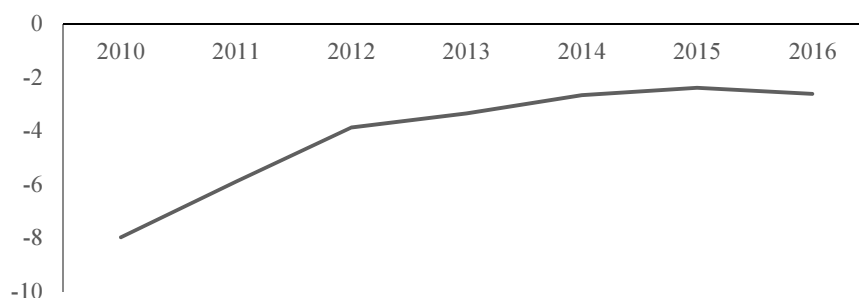


Wykres 2 Kształtowanie się poziomu wydatków i dochodów sektora publicznego w Polsce w okresie 2000-2016 (% PKB)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych AMECO, [online], [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm), (01.11.2017).

Saldo strukturalne stanowi różnicę między wydatkami a dochodami sektora publicznego skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego. Wzrost poziomu salda strukturalnego świadczy o podejmowanych przez dany kraj działaniach zacieśniających politykę fiskalną, wskazuje to także na prowadzenie antycyklicznej polityki budżetowej. Im wyższy poziom wartości salda strukturalnego, tym bardziej swobodne są działania automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Na wykresie 3 przedstawiono jak kształtował się poziom salda strukturalnego w Polsce w latach 2010-2016. Na wykresie widać wyraźny trend konsolidacyjny w polityce fiskalnej. Największy wzrost zaobserwować między 2010 a 2011 rokiem, kiedy to poziom deficytu spadł z 7,98% PKB do 5,90%. Jednakże wartość tego wskaźnika nieznacznie wzrosła w 2016 osiągając poziom 2,62% PKB.



Wykres 3 Kształtowanie się poziomu salda strukturalnego w Polsce w okresie 2010-2016 (% PKB)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych AMECO, [online], [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm), (01.11.2017).

## 9. Wnioski końcowe

Znaczenia stabilności fiskalnej wciąż rośnie. Szczególnie w kontekście obserwowanych procesów globalizacyjnych w gospodarce światowej, ponieważ powiązania między krajami są tak silne, że zaburzenia w jednym powodują perturbacje w gospodarce partnera.

Uczestnictwo w Unii Europejskiej nakłada na kraj szereg obowiązków i obostrzeń związanych prowadzoną polityką, w tym również fiskalną. Pierwsze zapisy mające wpływ na politykę fiskalną krajów członkowskich, w tym szczególnie tych, które aspirowały do akcesji do strefy euro, znalazły się w Traktacie z Maastricht. Jednakże okazały się one niewystarczające, dlatego też zdecydowano się na ich doprecyzowanie, co znalazło swoje odzwierciedlenie w podpisanym w 1997 roku Pakcie Stabilności i Wzrostu. Niestety i ten dokument nie zabezpiecza stabilności finansów publicznych, dlatego też w po sześciu latach obowiązywania Paktu, zdecydowano się na jego reformę, która mimo stawianych przed nią oczekiwań wprowadzenia większej dyscypliny fiskalnej jest znana jako „rozluźnienie”, gdyż w znowelizowanych Rozporządzeniach Rady podkreśla się rolę Komisji i Rady jako organów, które mają pomagać państwom członkowskim, a nie karać je. Wszystkim tym zapisom musiała się podporządkować również Polska, która w 2004 roku dokonała akcesji do Unii Europejskiej. Polska rozpoczęła długą drogę konsolidację fiskalnej, którą w dużej mierze utrudnił globalny kryzys gospodarczy, jednakże wyraźnie ogranicza ona poziom swojego deficytu budżetowego, długu publicznego, a także poprawia wartość wskaźnika salda strukturalnego.

## Bibliografia:

- Bukowski S.I., *Unia monetarna: teoria i praktyka*, Difin, Warszawa, 2007.  
 Diebalek L., Köhler-Töglhofer W., Prammer D., *Reform of the Stability and Growth Pact, Monetary Policy & the Economy*, 2006, [online], [https://econpapers.repec.org/article/onboenbmp/y\\_3a2006\\_3ai\\_3a1\\_3ab\\_3a4.htm](https://econpapers.repec.org/article/onboenbmp/y_3a2006_3ai_3a1_3ab_3a4.htm), (21.10.2017).

- Kloc-Konkołowicz M., Marnic A., Stażka-Gawrysiak A (red. Nauk.), *Przygotowania Litwy do członkostwa w strefie euro i pierwsze doświadczenia związane z wprowadzaniem wspólnej waluty*, Narodowy Bank Polski, Departament Edukacji i Wydawnictw, Warszawa, 2015.
- Miklaszewicz S., *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu*, International Journal of Management and Economics 20, 2006, [online], [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/International\\_Journal\\_of\\_Management\\_and\\_Economics/International\\_Journal\\_of\\_Management\\_and\\_Economics-r2006-t20/International\\_Journal\\_of\\_Management\\_and\\_Economics-r2006-t20-s103-117/International\\_Journal\\_of\\_Management\\_and\\_Economics-r2006-t20-s103-117.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/International_Journal_of_Management_and_Economics/International_Journal_of_Management_and_Economics-r2006-t20/International_Journal_of_Management_and_Economics-r2006-t20-s103-117/International_Journal_of_Management_and_Economics-r2006-t20-s103-117.pdf), (21.10.2017).
- Miłaszewicz D., *Stabilizacja fiskalna: teorie i doświadczenia wybranych gospodarek*, Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe ZAPOL Dmochowski, Sobczyk, Szczecin, 2012, s. 150.
- Włodarczyk P., *Stabilność Fiskalna - koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995-2009*, Materiały i studia, zeszyt nr 256, Narodowy Bank Polski, Warszawa, 2011, [online], [https://www.nbp.pl/publikacje/materiały\\_i\\_studia/ms256.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/materiały_i_studia/ms256.pdf), (20.10.2017).
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Wzmocnienie zarządzania gospodarczego – Reforma Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej – Komunikaty ROK 2006 NR 88 POZ 68.
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, sekcja 2, art. 3, sekcja 3, art.7.
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 126 – dawny artykuł 104 TWE.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

## Abstract

### Fiscal discipline in European Union and sustainable public finances in Poland

Sustainable public finances represented by the maintenance of public debt levels are crucial from an economic perspective. Fiscal policy has great influence also on European Union countries. Taking under consideration future transatlantic integration, it is important to highlight that fiscal sustainability is a factor which helps to improve the business friendly environment important for foreign direct investment flow. The aim of this paper is to present what are the fiscal rules and form of governance in European Union as well as the results of Poland. The empirical study is conducted analysing the Sustainability and Growth Pact and its reforms. In order to present results for Poland the dynamics of general government deficit, public debt, total lending and revenue of government and structural balance are taken under consideration.

**Keywords:** fiscal sustainability, public debt, Poland, European Union