

*Marta Postuła*

---

Ministerstwo Finansów  
Departament Reformy Finansów Publicznych

## Wybrane elementy polityki fiskalnej w krajach Unii Europejskiej wpływające na wzrost gospodarczy

### 1. Wprowadzenie

Kryterium sukcesu gospodarczego każdego kraju, w tym także Polski, jest stały wzrost dobrobytu obywateli. W przypadku Polski jest to osiągnięcie realnej konwergencji, tzn. stopniowego osiągania poziomu zamożności krajów Europy Zachodniej. Pierwszy krok w tym kierunku nasz kraj uczynił kilka lat temu – odkąd Polska jest pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, polskie przedsiębiorstwa mogą sprzedawać swoje produkty na olbrzymim rynku unijnym, polska infrastruktura, lokalne samorządy i rolnictwo mogą korzystać z funduszy unijnych. Ostatnie lata były dla Polski korzystne, odnotowano wzrost gospodarczy na poziomie wyższym od innych krajów członkowskich UE, co umożliwia większe oszczędności i inwestycje, a tym samym przyspieszenie procesu tworzenia nowych miejsc pracy. Oznacza to również wyższy poziom konsumpcji dla większości obywateli. Realny proces konwergencji z krajami zamożnymi wymaga, by wysokie tempo wzrostu nie było tylko sukcesem osiąganym przez kilka lat, ale procesem stałym – oczywiście mając na względzie zachodzące w gospodarce globalnej cykle gospodarcze.

Podjęmowane działania związane ze stymulowaniem i utrzymaniem wysokiego tempa wzrostu gospodarczego niewątpliwie muszą być powiązane z prowadzeniem racjonalnej polityki fiskalnej. W czasie ostatniego kryzysu konieczność ta szczególnie mocno wpłynęła na ukształtowanie się sytuacji w sektorze finansów publicznych Polski i innych krajów UE. W szczególności dotyczy to utrzy-

mywania się niebezpiecznego dla gospodarki, wysokiego deficytu budżetowego i związanego z nim szybkiego wzrostu zadłużenia publicznego. W sytuacji braku odpowiedniej reakcji w ramach polityki fiskalnej na poziomie narodowym i Unii Europejskiej obciążenie długiem publicznym może wymknąć się spod kontroli i doprowadzić do ograniczenia wzrostu gospodarczego. Celem niniejszych rozważań jest zaprezentowanie najnowszych kierunków zmian w koordynacji polityki budżetowej na szczeblu Unii Europejskiej oraz zachodzących w tym kontekście zmian w Polsce. W związku z powyższym w pierwszej części opracowania zestawiono czynniki wpływające na wzrost gospodarczy, w drugiej natomiast szczególną uwagę zwrócono na koordynację polityki fiskalnej na poziomie UE i jej wpływ na politykę narodową poszczególnych krajów członkowskich.

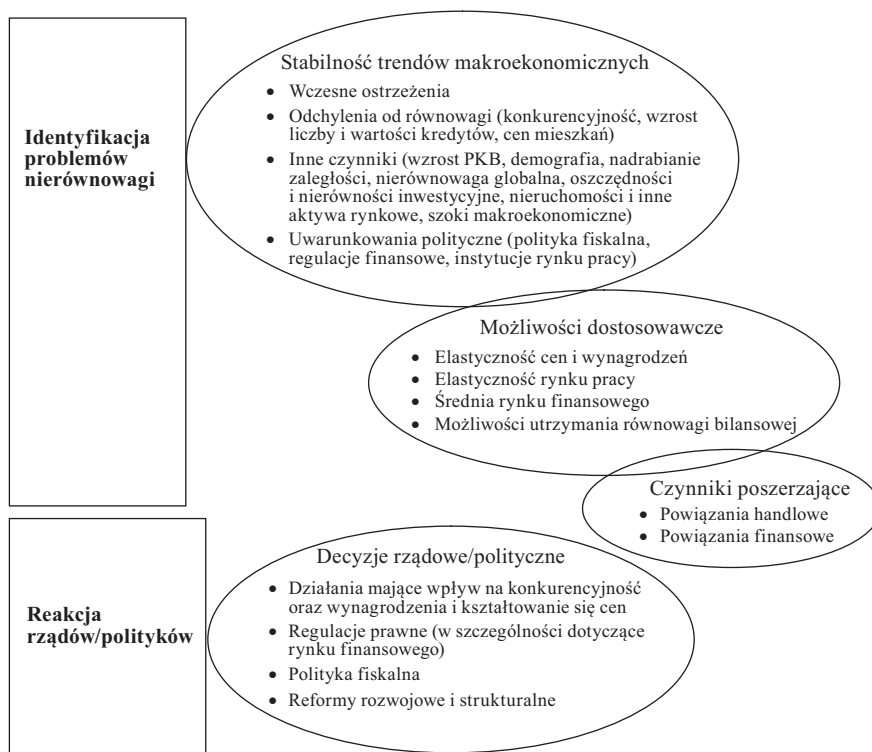
## **2. Wzrost gospodarczy – wyzwanie dla krajów Unii Europejskiej**

To, jak osiągnąć wysokie tempo wzrostu, które stanie się trwałym elementem rzeczywistości gospodarczej, nie jest tylko dylematem Polski, ale również innych krajów członkowskich UE, z uwagi oczywiście na fakt, że każdy z krajów członkowskich sam odpowiada za własną politykę, która ma odrębny charakter narodowy. W związku z tym opracowany został na poziomie Unii Europejskiej model nadzorowania nierównowagi makroekonomicznej w poszczególnych krajach, opierający się zasadniczo na identyfikacji problemów nierównowagi ekonomicznej oraz reakcji (decyzji) rządów wpływających na poziom rozwoju gospodarczego. Na rys. 1 przedstawiono elementy składające się na tak zdefiniowane grupy czynników wpływających na nierównowagę makroekonomiczną.

Polska jest krajem, w którym skutki światowego kryzysu dla gospodarki realnej okazały się znacznie mniej dotkliwe niż w większości innych krajów europejskich. W szczególności polska gospodarka jest jedyną w UE i jedną z nielicznych w grupie państw OECD, które odnotowały wzrost gospodarczy w 2009 r., w 2010 r. zaś zajmują drugie miejsce w tym zakresie. Komisja Europejska prognozuje, że w 2011 r. tempo rozwoju gospodarczego w Polsce wyniesie 4,1% PKB, dzięki popytowi wewnętrznemu i odpornemu na kryzys rynkowi pracy, inflacja zaś ma być wyższa niż w roku poprzednim i szacowana jest na 3,3% w skali średniorocznej.

Mimo to w wyniku istotnego spowolnienia wzrostu gospodarczego, niekorzystnej pod względem fiskalnym struktury tego spowolnienia oraz wpływu reform strukturalnych na obniżenie poziomu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych (m.in. obniżenie składki rentowej w latach poprzed-

nich, obniżenie skali podatkowej w PIT od 2009 r. oraz korzystne dla podatników zmiany w rozliczaniu podatku VAT), również w Polsce nastąpiło znaczące pogorszenie nierównowagi fiskalnej. W rezultacie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z poziomu 3,7% PKB w 2008 r. do 7,1% PKB w 2009 r.<sup>1</sup>, a według prognoz Ministerstwa Finansów w 2010 r. osiągnął poziom 7,9% PKB.



Rys. 1. Kluczowe elementy nadzorowania nierównowagi makroekonomicznej

Źródło: *Nadzór nad nierównowagą makroekonomiczną w ramach procedury dotyczącej nadmiernej nierównowagi (EIP): Kierunki prac EPC w pierwszej połowie 2011 r.*, ECFIN/B1/ARES SN (2011) 69586.

Spowolnienie wzrostu gospodarczego nie jest jednak wyłączną przyczyną obecnej sytuacji finansów publicznych w Polsce. W rzeczywistości nierównowaga fiskalna ma w bardzo dużym stopniu podłoże strukturalne i jest wynikiem zaniechania reform w okresie dobrej koniunktury w latach 2006–2007. Od połowy lat 90. XX w. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się

<sup>1</sup> www.mf.gov.pl.

w Polsce średnio na poziomie 4,3% PKB, a jego przejściowe ograniczanie było przede wszystkim efektem dobrej koniunktury, bardzo rzadko natomiast działań ukierunkowanych na uzdrowienie finansów publicznych. W rzeczywistości nawet w okresie największego boomu gospodarczego nie udało się zbilansować wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, co oznacza, że deficyt strukturalny pozostaje znacznie wyższy niż poziom tzw. średniookresowego celu budżetowego, do którego przestrzegania zobowiązane są wszystkie państwa Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Wynik sektora na poziomie średniookresowego celu budżetowego zapewnia funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów, w sposób skutecznie łagodzący negatywne skutki spowolnienia gospodarczego, bez zagrożenia dla długookresowej stabilności finansów publicznych.

Strukturalne podłoże nierównowagi fiskalnej w połączeniu ze skutkami światowego kryzysu doprowadziło do szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce. W 2010 r. zarówno realizacja dochodów publicznych, jak i finansowanie zadań realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych odbywało się stabilnie i bez zakłóceń, zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami. Jak planowano, deficyt sektora finansów publicznych powinien zostać zmniejszony w 2011 r. do poziomu 5,0%, głównie dzięki ograniczeniu deficytu budżetu państwa. Dochody sektora w 2010 r., zgodnie z powyższymi szacunkami, w relacji do PKB nie powinny przekroczyć 40,0%, co oznacza, że wzrosły nieco wolniej niż rósł nominalny PKB. Szacuje się, że relacja wydatków sektora do PKB wzrosła o ok. 1,9 punktu proc. – do 45,9%. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z przyrostu relacji wydatków kapitałowych o 1,6 punktu proc. oraz kosztów obsługi długu o 0,2 punktu proc. Wysokie wydatki kapitałowe w 2010 r. były konsekwencją realizacji inwestycji infrastrukturalnych – zwłaszcza budowy dróg. Należy również podkreślić związany z tymi procesami wysoki poziom absorpcji środków unijnych.

Konsekwencją tego, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jeszcze w 2008 r. przekroczył wartość referencyjną z Maastricht (3,0% PKB), było podjęcie przez Radę Ecofin w dniu 7 lipca 2009 r. decyzji, na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i równocześnie wydanie zaleceń z art. 126 ust. 7 Traktatu dotyczących redukcji nadmiernego deficytu. Zgodnie z tymi zaleceniami Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny

---

<sup>2</sup> Zgodny z europejskim Paktem stabilności i wzrostu średniookresowy cel budżetowy, który dla Polski wynosi 1% PKB, odnosi się do deficytu strukturalnego. Oznacza to, że w okresie silnego wzrostu gospodarczego spójny z tym celem nominalny wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien być nadwyżką. Utrzymujący się nawet w okresie silnego ożywienia znaczący deficyt wskazuje zatem na głęboką nierównowagę finansów publicznych, która ma podłoże strukturalne.

i trwały. Należy zatem wprowadzić do systemu finansów publicznych zmiany pozwalające poprawić bilans sektora instytucji rządowych i samorządowych.

### **3. Zmiany w finansach publicznych determinowane Paktem stabilności i wzrostu**

Reformy finansów publicznych podejmowane przez poszczególne kraje z założenia mogą przewidywać: głębokie zmiany w polityce podatkowej (wzrost obciążeń podatkowych), redukcję wydatków publicznych lub też odpowiednio zharmonizowane zmiany zarówno w systemie podatkowym, jak i po stronie wydatkowej jednostek sektora finansów publicznych. Z dotychczasowej praktyki wiadomo, że reformy oparte w głównej mierze na ograniczeniu wydatków publicznych (w szczególności transferów, kosztów ubezpieczenia społecznego, funkcjonowania administracji publicznej itp.) i nieznacznych ograniczeniach obciążeń podatkowych są skuteczniejsze, a ich efekty bardziej korzystne dla gospodarki, nawet w krótkim okresie, niż reformy polegające na podniesieniu poziomu obciążeń podatkowych oraz redukcji wydatków o charakterze inwestycyjnym, co zwykle prowadzi do negatywnych skutków makroekonomicznych. Proponowane obecnie przez kraje członkowskie UE strategie dostosowania fiskalnego i ich struktura uwzględniają ten fakt i opierają się w głównej mierze na redukcji wydatków publicznych. Konsolidacja finansów publicznych przez ograniczenie wydatków może oddziaływać na popyt krajowy różnymi kanałami. Z jednej strony konsolidacja może się odbywać przez zmniejszenie realnej konsumpcji rządowej lub realnych inwestycji publicznych, co bezpośrednio wpływa na popyt krajowy. Z drugiej strony ograniczenie transferów do gospodarstw domowych oraz wynagrodzeń w administracji publicznej oddziałuje na zmniejszenie dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, a to powoduje zmniejszenie realnej konsumpcji prywatnej, przy czym efekt ten jest łagodzony z uwagi na zmniejszenie inflacji (co powoduje, że zmniejszenie siły nabywczej dochodów nieco maleje). Wyniki symulacji dla Polski pokazują, że redukcja wydatków rządowych o 1% PKB w krótkim okresie istotnie negatywnie wpływa na poziom PKB, który odchyła się od ścieżki bazowej o ok.  $-1,3\%$  w pierwszym roku i maleje w kolejnych latach. Oprócz bezpośrednich efektów popytowych występują również znaczące zmiany o charakterze podażowym i strukturalnym. Należy oczekiwać, że ograniczenie wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznym może mieć istotne skutki dla całej gospodarki przez zmiany zachodzące na rynku pracy. W związku z tym, że sektor prywatny i publiczny konkurują o zasoby czynników wytwórczych (w tym pracy), zmiany w cenach czynników wytwórczych w jednym sektorze nie

pozostają bez wpływu na przeciętny poziom cen tych czynników w całej gospodarce. W związku z powyższym każdorazowo należy zastanowić się także, jakie narzędzia zarządzania środkami publicznymi wdrożyć, aby nie przyczyniło się to do osłabienia wzrostu gospodarczego.

Biorąc pod uwagę, że dobór czynników wpływających na poprawę sytuacji w sektorze publicznym zależy od suwerennych decyzji poszczególnych krajów na poziomie Unii Europejskiej, sformułowano ogólne zasady w odniesieniu do polityki fiskalnej. Polityka fiskalna w Polsce poddana jest także tym regułom, które dotyczą wszystkich krajów uczestniczących we wspólnym obszarze walutowym, nawet wówczas gdy nie przyjęły jeszcze waluty euro. Opracowując te ogólne zasady, Komisja Europejska szczególną uwagę zwróciła na wzrost znaczenia funkcji stabilizacyjnej polityki fiskalnej, ze względu na możliwy brak reakcji ze strony wspólnej polityki pieniężnej (w tym przypadku realizowanej przez Europejski Bank Centralny) na ewentualne szoki asymetryczne dotyczące gospodarki jednego z krajów obszaru (co przedstawiono na rys. 1). Z drugiej strony europejskie reguły fiskalne mają zapobiegać ryzyku nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej prowadzonej przez jeden z krajów członkowskich Unii, co może przełożyć się na ogólną sytuację UE.

Ramy koordynacji krajowej polityki fiskalnej w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) określone zostały w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu. Pakt ten zdefiniowany został w rozporządzeniach<sup>3</sup> Rady Europejskiej na podstawie odpowiednich artykułów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z uzasadnieniem, że dobra kondycja finansów publicznych jest warunkiem prawidłowego funkcjonowania UGW. Na Pakt z założenia składają się elementy zapobiegawcze (część prewencyjna) oraz elementy korygujące (procedura nadmiernego deficytu).

Część prewencyjna Paktu przewiduje, że państwa członkowskie muszą przedstawiać roczne programy stabilności, w przypadku krajów pozostających poza strefą euro są to programy konwergencji. Celem programów jest zapewnienie stabilnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, z uwzględnieniem, co jest szczególnie podkreślane, skutków starzenia się społeczeństwa. Programy stabilności i konwergencji są przygotowywane przez państwa członkowskie w celu przed-

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. dotyczące wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu; Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.



stawienia średniookresowej strategii budżetowej, spójnej z rocznymi budżetami narodowymi. Nadzór i koordynacja polityki budżetowej miały zapewnić bardziej rygorystyczną dyscyplinę budżetową. System ma gwarantować porównywalność pomiędzy programami różnych państw, spójność ocen i równość traktowania.

Programy stabilności i konwergencji określają przede wszystkim średnioterminowy cel budżetowy, zapewniający długoterminową stabilność finansów publicznych. Osiągnięcie celu oznacza sytuację budżetową, która zabezpiecza przed ryzykiem naruszenia fiskalnego kryterium konwergencji nominalnej – w części dotyczącej deficytu sektora 3% PKB. Program musi zawierać ścieżkę dostosowania do tego celu oraz oczekiwany przebieg wskaźnika zadłużenia. Ponadto prezentowane są w nim podstawowe założenia ekonomiczne – wzrost gospodarczy, zatrudnienie, inflacja i inne środki polityki służące do osiągnięcia celów programu oraz analizę wpływu zmiany głównych założeń ekonomicznych na sytuację budżetową i zadłużenie. Programy uwzględniają cele średnioterminowej polityki pieniężnej oraz ich związek ze stabilnością cen (i kursu wymiany – dotyczące programów konwergencji). Informacje, zgodnie z zapisami Paktu, w programach obejmują rok poprzedni i bieżący oraz co najmniej trzy kolejne lata.

Rada UE analizuje programy i wydaje opinię na temat każdego z nich, na podstawie ocen dokonanych przez Komisję Europejską oraz Komitet Ekonomiczno-Finansowy. Rada w opinii może skierować wczesne ostrzeżenie i ostatecznie zalecić państwu członkowskiemu przestrzeganie zobowiązań wynikających z Paktu.

Funkcja korygująca Paktu jest regulowana przez protokół w sprawie procedury nadmiernego deficytu. Procedura dla danego kraju jest uruchamiana na skutek niespełniania przez dany kraj fiskalnego kryterium konwergencji. Zgodnie z art. 126 (d. 104) i art. 140 (d. 121) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Protokołem (nr 12) w sprawie procedury nadmiernego deficytu do art. 126, Protokołem (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji do art. 140 ust. 1 dokonywana jest przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny ocena osiągnięcia przez kraj członkowski stopnia konwergencji nominalnej. Ocena następuje na podstawie wypełnienia kryteriów dotyczących: stabilności poziomu cen, stabilności kursu walutowego, poziomu długoterminowej stopy procentowej oraz dyscypliny budżetowej. Dodatkowo sprawdzana jest zgodność legislacji krajowej z prawem wspólnotowym.

Fiskalne kryterium konwergencji<sup>4</sup> dotyczy dyscypliny budżetowej. Protokół w sprawie procedury nadmiernego deficytu określa maksymalny dopuszczalny

---

<sup>4</sup> Fiskalne kryterium konwergencji stanowi, że kraj członkowski w momencie dokonywania oceny nie może być objęty procedurą nadmiernego deficytu w rozumieniu art. 126 traktatu. Analiza sytuacji fiskalnej w danym kraju przeprowadzana jest pod kątem sprawdzenia, czy: faktyczny lub planowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB prze-

poziom deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczony zgodnie z zasadami Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95. Dla deficytu wartość referencyjna została ustalona w wysokości 3% PKB, dla długu natomiast na poziomie 60% PKB danego kraju.

Decyzja o występowaniu w danym państwie członkowskim UE kraju nadmiernego deficytu podejmowana jest na podstawie danych przesyłanych do Eurostatu (notyfikacje fiskalne) dwukrotnie w roku – 1 kwietnia i 1 października. Po stwierdzeniu, że deficyt jest nadmierny w rozumieniu Traktatu, Rada UE wydaje państwu członkowskiemu zalecenie skorygowania nadmiernego deficytu i wyznacza termin, w jakim należy tego dokonać. Niezastosowanie się do zaleceń powoduje wprowadzenie sankcji finansowych (wprost kary w przypadku krajów strefy euro lub dla pozostałych krajów pośrednio przez utrudniony dostęp do pomocy unijnej).

Wraz z upływem czasu okazało się jednak, że dotychczasowe rozwiązania zawarte w Pakcie są niewystarczające, co spowodowało przyjęcie w 2005 r. przez Radę UE sprawozdania Poprawa wdrażania Paktu na rzecz stabilności i wzrostu, którego celem było wzmocnienie zarządzania i krajowej odpowiedzialności za ramy fiskalne. Wzmocnione miały być fundamenty ekonomiczne i skuteczność Paktu zarówno w sferze prewencyjnej, jak i korygującej. Zmiany miały na celu zabezpieczenie stabilności finansów publicznych w długim okresie, wspieranie wzrostu i unikanie nakładania nadmiernych obciążeń na przyszłe pokolenia. W konkluzjach w dniu 23 marca 2005 r. Rada Europejska uznała, że zatwierdzone przez nią sprawozdanie aktualizuje i uzupełnia Pakt na rzecz stabilności i wzrostu. Zmiany legislacyjne wprowadzono w rozporządzeniach Rady z 27 czerwca 2005 r. Potwierdzono wartości nominalne kotwic Paktu (deficyt i dług), sformułowano postulat uczciwego i spójnego stosowania ich we wszystkich krajach, w sposób zrozumiały dla opinii publicznej. Doprecyzowano definicję średniookresowego celu budżetowego. Jeśli kraje strefy euro lub uczestniczące w europejskim mechanizmie walutowym ERM 2 nie osiągnęły jeszcze celu, powinny zredukować deficyt o co najmniej 0,5% PKB; przy określaniu ścieżki osiągnięcia celu uwzględniać należy reformy strukturalne. Wdrażając procedury nadmiernego deficytu, należy uwzględniać koszty reformy emerytalnej. Zmieniono terminy korygowania deficytu, zaakcentowano wagę stabilności i rozmiarów długu. W reformie Paktu z 2005 r. wskazano wagę wpływu starzenia się społeczeństwa

---

kracza wartość referencyjną. Jeśli tak, to czy: 1) relacja ta spadała w sposób znaczący i trwały i zbliżyła się do wartości referencyjnej, albo 2) przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy i chwilowy, a relacja ta pozostaje bliska wartości referencyjnej; relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB przekracza wartość referencyjną. Jeśli tak, to czy relacja ta maleje odpowiednio szybko i zbliża się do wartości referencyjnej w satysfakcjonującym tempie.



na budżet, ustalono wspólne długoterminowe prognozy budżetowe na poziomie UE i indywidualnych państw członkowskich.

Zmiany z 2005 r. nie uchroniły większości krajów UE od radykalnego pogorszenia się ich stabilności finansów publicznych wskutek kryzysu gospodarczego lat 2008–2009. Pogorszenie, a właściwie załamanie sytuacji fiskalnej niektórych krajów wewnątrz strefy euro (np. Grecja, Irlandia, Portugalia) spowodowało konieczność istotnego, ponownego uporządkowania zasad polityki fiskalnej krajów Unii Gospodarczej i Walutowej. Wstępny zarys propozycji został przedstawiony przez Komisję Europejską w dwóch komunikatach: zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej, z 12 maja 2010 r.; oraz wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE, z 30 czerwca 2010 r.

Ostatecznym efektem prac był projekt Dyrektywy Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich z 29 września 2010 r.<sup>5</sup>

Deklarowanym celem projektu tej dyrektywy jest wzmocnienie Paktu przez udoskonalenie jego zapisów w świetle dotychczasowych doświadczeń, w tym wynikających z kryzysu, poprawę istniejących i skonstruowanie bardziej skutecznych narzędzi egzekwowania reguł Paktu oraz uzupełnienie go o przepisy dotyczące krajowych ram budżetowych. Stworzony ma być nowy cykl nadzorczy – zwany europejskim okresem oceny – scalający procesy ujmowane dotychczas w ramach Paktu na rzecz stabilności i wzrostu oraz ogólnych wytycznych polityki gospodarczej. Nowy system przewiduje jednocześnie przedstawianie programów stabilności (konwergencji) oraz krajowych programów reform, co poprawia koordynację polityki gospodarczej i nadzór nad reformami strukturalnymi.

W ramach części prewencyjnej Paktu utrzymana została konieczność osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego oraz zasada zbliżania się do niego w tempie 0,5% PKB rocznie. Poprawa skuteczności prewencji ma być uzyskana dzięki wprowadzeniu nowej zasady prowadzenia rozważnej polityki budżetowej. Roczna dynamika wzrostu wydatków nie powinna przekraczać ustalonego, w sposób ostrożny, tempa wzrostu PKB w średnim okresie. W sytuacji gdy średniookresowy cel budżetowy nie został osiągnięty, dynamika wydatków powinna być wyraźnie niższa od tempa wzrostu PKB. Wyjątek od zasady przewidziano dla sytuacji, gdy średniookresowy cel budżetowy został zrealizowany z dużą nadwyżką lub gdy nadwyżce wzrostu wydatków ponad wymagane tempo towarzyszą odpowiednie środki uznaniowe po stronie dochodów. Rozwiązanie to ma

---

<sup>5</sup> Wniosek Dyrektywa Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich, Bruksela, 29.09.2010.

na celu zapobieżenie wydaniu nadzwyczajnych dochodów i przeznaczenie ich na redukcję zadłużenia. Powyższa zasada będzie służyć ocenie planów budżetowych zawartych w programach stabilności i konwergencji. Nieprzestrzeganie zasady może spowodować skierowanie ostrzeżenia przez Komisję Europejską. Kolejnym krokiem może być wydanie przez Radę zalecenia działań naprawczych. W odniesieniu do krajów strefy euro byłoby ono wsparte mechanizmem w postaci oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB. Po ustaniu sytuacji, w wyniku której depozyt został nałożony, byłby on zwracany wraz z narosłymi odsetkami.

Część korygująca (naprawcza) pierwotnie miała zapobiegać rażącym błędom w polityce fiskalnej, które mogłyby podważać stabilność finansów publicznych i ostatecznie zagrażać Unii Gospodarczej i Walutowej. W ramach nominalnego kryterium konwergencji kryterium fiskalne składa się z dwóch równorzędnych kryteriów: deficytu i długu. W obecnych ocenach poziom zadłużenia stanowi prawdopodobnie poważniejsze zagrożenie dla stabilności finansów publicznych niż okazjonalny wysoki deficyt. W dotychczasowej praktyce procedura nadmiernego deficytu skupiała się do tej pory niemal wyłącznie na deficycie, tj. progu „3% PKB”, a dług odgrywał rolę marginalną. Poprawa skuteczności kryterium długu w ramach procedury nadmiernego deficytu ma być uzyskana przez przyjęcie liczbowej wartości referencyjnej, która stanowić będzie wyznacznik tego, czy wskaźnik długu zmniejsza się w zadowalającym tempie. Proponuje się uznać, że relacja długu do PKB przekraczająca 60% zmniejsza się w zadowalającym tempie, jeżeli w poprzednich trzech latach jej dystans względem wartości referencyjnej wynoszącej 60% PKB zmniejszał się w tempie rzędu jednej dwudziestej rocznie. W przypadku gdyby proponowany wyznacznik był podstawą wszczęcia procedury nadmiernego deficytu, należy wziąć pod uwagę wszystkie istotne czynniki, np. bardzo niski wzrost nominalny PKB, strukturę długu, ukryte zobowiązania. Dodatkowo po podjęciu decyzji, że w danym kraju istnieje nadmierny deficyt, kraj – członek strefy euro – zobowiązany byłby do złożenia nieoprocenowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB, który w przypadku niezastosowania się do pierwotnego zalecenia nakazującego skorygowanie deficytu zamieniano by na grzywnę.

Zdecentralizowany charakter polityki budżetowej w UE wymaga, by cele ram koordynacji budżetowej w UGW miały odzwierciedlenie w krajowych ramach budżetowych (KRB). Termin „krajowe ramy budżetowe” obejmuje wszystkie instytucje kształtujące politykę budżetową w danym kraju. Ramy obejmują systemy rachunkowości publicznej, statystykę, zasady prognozowania, liczbowe reguły budżetowe, procedury budżetowe stosowane na poszczególnych etapach procesu budżetowego, w tym dotyczące planów średniookresowych, a także relacje budżetowe pomiędzy podsektorami sektora publicznego.

W uzasadnieniu do wniosku Komisji Europejskiej zawierającego projekt dyrektywy Rady sformułowano kryteria zapewniające minimalną jakość i spójność przepisów krajowych z ramami budżetowymi w UGW. Owe kryteria krajowych ram budżetowych określono następująco. Rachunkowość, statystyka i zasady prognozowania mają być zgodne z minimalnymi standardami europejskimi, aby zwiększyć przejrzystość i ułatwić monitorowanie sytuacji budżetowej. Należy wprowadzić zasadę wieloletniego planowania budżetowego, aby zapewnić realizację średniookresowych celów ustalonych na szczeblu UE. Ponadto należy wprowadzić liczbowe reguły budżetowe sprzyjające spełnianiu warunków dotyczących wysokości deficytu i długu. Zagwarantowana powinna być przejrzystość procesu budżetowego, prezentować należy szczegółowe informacje na temat istniejących funduszy pozabudżetowych, ulg podatkowych i zobowiązań warunkowych. Kraje UE muszą spowodować, aby krajowe ramy budżetowe miały zastosowanie do wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Zarysowane przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r. kierunki działań w odniesieniu do Paktu na rzecz stabilności i wzrostu oraz nadzoru budżetowego wskazały na konieczność wzmocnienia części prewencyjnej i korygującej Paktu, w tym przez sankcje i należyte uwzględnianie indywidualnej sytuacji poszczególnych państw członkowskich należących do strefy euro. W ramach nadzoru budżetowego postuluje się zwracać baczniejszą uwagę na poziom zadłużenia i ogólną stabilność finansów publicznych. Wszystkie państwa członkowskie mają przyjąć, zgodne z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu, krajowe ramy budżetowe i średniookresowe ramy budżetowe. Istotne jest zapewnienie jak najlepszej jakości danych statystycznych.

#### **4. Polskie ramy budżetowe w kontekście nowego projektu dyrektywy unijnej**

Zapisy zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej oraz uzupełniających go przepisach podkreślają znaczenie bardzo ważnych narzędzi wpływających na spełnienie kryterium sytuacji finansów publicznych, tzw. kryterium fiskalnego. Zalicza się do nich wspomniane powyżej planowanie wieloletnie, a także reguły fiskalne wprowadzane przez poszczególne państwa członkowskie, których celem jest utrzymywanie dyscypliny budżetowej. W Polsce główną obowiązującą regułą fiskalną jest tzw. reguła zadłużenia, ujęta w dwóch aktach prawnych – Konstytucji RP oraz Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (wprowadzona po raz pierwszy w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicz-

nych). Reguła konstytucyjna określa limit państwowego długu publicznego, wskazując, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Uzupełnieniem tej zasady jest reguła ustawowa wyznaczająca progi ostrożnościowe dotyczące państwowego długu publicznego, przez wprowadzenie progów państwowego długu publicznego w relacji do PKB na poziomie 50%, 55% oraz 60%, których przekroczenie skutkuje wprowadzeniem procedur ostrożnościowych i sanacyjnych szczegółowo wskazanych w ustawie o finansach publicznych. W Polsce pomimo funkcjonującej reguły zadłużenia do niedawna brakowało reguły wydatkowej, której celem byłoby utrzymanie dyscypliny finansów publicznych przez kontrolę poziomu lub dynamiki wydatków. Wprowadzana od 1 stycznia 2011 r. dyscyplinująca reguła wydatkowa będzie ograniczać wzrost wydatków o charakterze uznaniowym, zwanych również elastycznymi, oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych, zwanych sztywnymi. Należy zauważyć, że wprowadzana wydatkowa reguła dyscyplinująca będzie dotyczyła określenia wielkości tzw. elastycznych wydatków budżetu państwa ogółem, a nie poszczególnych kategorii wydatkowych bądź wydatków poszczególnych dysponentów, które to będą mogły być planowane zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami do projektu budżetu państwa na dany rok budżetowy. W przepisach ustawy o finansach publicznych enumeratywnie wskazano bowiem wydatki budżetu państwa, do których nie będzie miała zastosowania wydatkowa reguła dyscyplinująca. Zgodnie z regulacjami ustawowymi wydatki elastyczne budżetu państwa będą mogły rosnąć realnie o 1 punkt proc. w stosunku do roku poprzedniego. Opracowując wydatkową regułę dyscyplinującą, wzięto pod uwagę nowe rozwiązania, jakie wprowadziła w życie Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. w odniesieniu do jednego z elementów nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi, jakim jest planowanie wieloletnie. Zobowiązano w niej bowiem Radę Ministrów, aby w przyjmowanych przez nią projektach nowych ustaw, w ich treści przedstawiane były skutki finansowe na najbliższych 10 lat prezentowane kwotowo, odrębnie dla każdego roku. Podkreślenia wymaga, że nowe uregulowania systemowe określające maksymalny limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych w poszczególnych projektach ustaw w horyzoncie 10 lat oraz mechanizmy korygujące odnosić się będą do nowych rządowych projektów aktów prawnych, wnoszonych pod obrady Rady Ministrów, generujących skutki finansowe dla sektora finansów publicznych. Maksymalny, kwotowy limit wydatków i inne mechanizmy określone w tych projektach nie będą zawierać rozwiązań dyskryminujących lub przyznających przywileje danym podmiotom, a jedynie określać np. warunki, wymogi czy kryteria, które będą musiały być spełnione w celu zabezpieczenia

przed niekontrolowanym wzrostem wydatków sektora finansów publicznych wynikających z realizacji zadań publicznych.

Przez wsparcie procesu konsolidacji proponowane regulacje będą sprzyjać stworzeniu warunków dla efektywnego wprowadzenia kolejnej reguły wydatkowej – wydatkowej reguły stabilizującej zgodnej z projektem dyrektywy UE. Reguła ta będzie obejmować możliwie szeroki zakres wydatków sektora finansów publicznych, dzięki czemu zapewni wystarczający stopień swobody w kształtowaniu poszczególnych składowych ogólnego agregatu. Intencją prac prowadzonych obecnie w Ministerstwie Finansów jest, by reguła ta miała charakter antycykliczny, była oparta w części realnej na wzroście gospodarczym w kilkuletnim okresie referencyjnym, a w części nominalnej na celu inflacyjnym lub prognozowanej inflacji. Ponadto w regule tej będzie potrzebny dodatkowy element zapewniający stopniowe obniżenie obecnej relacji wydatków publicznych do PKB<sup>6</sup>.

Kryzys finansowy, z którego obecnie wychodzi większość krajów UE, wpływa znacząco na nastroje społeczne. W sytuacji niepewności na międzynarodowych rynkach finansowych bardzo ważne jest, aby działać rozważnie i starać się przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom, które mogą nastąpić. W tym działaniu pomagać powinno właśnie takie narzędzie jak planowanie wieloletnie. Biorąc powyższe przesłanki pod uwagę, w Ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. znalazły się szczegółowe rozwiązania odnoszące się do kwestii planowania wieloletniego zarówno na poziomie centralnym – „Wieloletni plan finansowy państwa”, jak i lokalnym – wieloletnia prognoza finansowa.

Idei stworzenia „Wieloletniego planu finansowego państwa” przyświecało założenie, że jesteśmy już w stanie wykorzystać dotychczasowe doświadczenia w planowaniu średniookresowym oraz metodologię budżetu zadaniowego, która dotychczas ma w znacznej mierze charakter prezentacyjny. Nowa ustawa o finansach publicznych przewiduje, że „Wieloletni plan finansowy państwa” będzie opracowywany i uchwalany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Tryb i zasady opracowywania jego projektu będą wprowadzać nową jakość planowania wieloletniego w administracji publicznej z wykorzystaniem najnowocześniejszych metod zarządzania finansami publicznymi. W obowiązujących regulacjach przewidziano, że „Wieloletni plan finansowy państwa” będzie aktualizowany corocznie, dwa miesiące po opublikowaniu ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, o obowiązującą na dany rok ustawę budżetową i będzie uwzględniał prognozę na trzy kolejne lata. Szczególnie ważną pozycją prezentowaną w „Wieloletnim planie finansowym państwa” jest poziom deficytu przewidziany na poszczególne

---

<sup>6</sup> Fragment uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i innych ustaw z dnia 12 września 2010 r.; [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

lata budżetowe, który wyznaczać będzie wysokość deficytu, jaki powinien być przyjmowany do opracowania projektu ustawy budżetowej na dany rok. Jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach byłoby możliwe przyjęcie przez Radę Ministrów wyższego poziomu deficytu.

Przewidziano także coroczne składanie do Parlamentu przez Radę Ministrów informacji o stanie wykonania „Wieloletniego planu finansowego państwa” wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa za rok poprzedni.

## 5. Podsumowanie

Kryzys gospodarczy, którego pierwsze skutki odczuwalne były pod koniec 2008 r. w Stanach Zjednoczonych, bardzo szybko ogarnął swoim zasięgiem cały świat. Powstanie znacznych zaburzeń równowagi makroekonomicznej, widocznych m.in. w postaci istotnych i utrzymujących się różnic pod względem konkurencyjności, okazało się z chwilą wystąpienia kryzysu bardzo szkodliwe dla Unii Europejskiej, a w szczególności dla funkcjonowania euro. W latach poprzedzających kryzys niskie koszty finansowania przyczyniały się do niewłaściwej alokacji zasobów, które często znajdowały mniej produktywnie zastosowania, co w niektórych państwach członkowskich prowadziło do nadmiernej konsumpcji, powstawania baniek na rynku mieszkaniowym oraz akumulacji zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego. Ważne jest zatem opracowanie nowej, ustrukturyzowanej procedury zapobiegania niekorzystnym zaburzeniom równowagi makroekonomicznej oraz ich korygowania we wszystkich państwach członkowskich. W swoim komunikacie i sprawozdaniu zatytułowanym „10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej – sukcesy i wyzwania”<sup>7</sup>. Komisja Europejska zaproponowała szeroko zakrojony program działań politycznych, mających doprowadzić do poprawy funkcjonowania UGW. Kraje Unii sformułowały kolejne dokumenty programowe w 2010 r., o których była mowa powyżej. Zaproponowane działania są wdrażane systematycznie przez kraje członkowskie UE. Skutki kryzysu odczuła również Polska, szczególnie w odniesieniu do sytuacji finansowej sektora finansów publicznych, w związku z czym zaplanowano wzmocnienie ram instytucjonalnych, zgodnie z przedstawionym w styczniu 2010 r. „Planem rozwoju i konsolidacji finansów 2010–2011”<sup>8</sup>). W tym celu wprowadzane są nowe rozwiązania, w tym reguły fiskalne, koncentrujące się na stronie wydatkowej sektora finansów publicznych, wzmocniane działaniami uzupełniającymi. Trwałość tych

<sup>7</sup> „European Economy” 2008, nr 2, Komisja Europejska, DG ds. Gospodarczych i Finansowych.

<sup>8</sup> [http://www.kprm.gov.pl/files/news/download/PRIKF\\_internet.pdf](http://www.kprm.gov.pl/files/news/download/PRIKF_internet.pdf).



rozwiązań powinna być zapewniona przez ich umocowanie w polskim ustawodawstwie i odniesienie ich do podstawowych planów finansowych państwa, tj. ustawy budżetowej i „Wieloletniego planu finansowego państwa”, aktualizacji „Programu kowergencji”. Jednym z efektów działań powinno stać się skuteczne zniesienie procedury nadmiernego deficytu w stosunku do Polski.

## Literatura

„European Economy” 2008, nr 2, Komisja Europejska, DG ds. Gospodarczych i Finansowych.

*Nadzór nad nierównowagą makroekonomiczną w ramach procedury dotyczącej nadmiernej nierównowagi (EIP): Kierunki prac EPC w pierwszej połowie 2011 r.*, ECFIN/BI/ARES SN (2011) 69586.

Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Rozporządzenie Rady 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. dot. wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i innych ustaw z dnia 12 września 2010 r., [http://www.kprm.gov.pl/files/news/download/PRiKF\\_internet.pdf](http://www.kprm.gov.pl/files/news/download/PRiKF_internet.pdf).

Wniosek Dyrektywa Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich, Bruksela, 29.09.2010.

## The Selected Aspects of Fiscal Policy in EU Member States and Their Impact on Economic Growth

The criterion of the economic success of every country, including Poland, is the constant growth of its citizens' welfare. Actions aimed at stimulating and maintaining the high level of economic growth must be linked with a sound fiscal policy. The fiscal policy of European Union member states is subject to the general rules of coordination of their domestic fiscal policies within the Economic and Monetary Union (EMU), which are set forth in the Stability and Growth Pact. As a result of the 2008–2009 economic crisis, which led to the worsening, or even collapse of the fiscal situation of some of Eurozone countries (such as Greece, Ireland, Portugal), a need arose to once again significantly rearrange the principles of the fiscal policy of Economic and Monetary

Union countries. In 2010, a draft proposal was jointly developed and presented by the European Commission, which will affect measures taken by the particular member states including Poland. In 1997, Poland introduced a constitutional debt limit; in 2011, expenditure disciplinary rules were implemented, while expenditure stabilising rules are under preparation. The public sector is applying and developing a methodology for task budgeting and long-term planning. Another goal is the consolidation of public finance, resulting in the abolition of the excessive deficit procedure against Poland.

**Marta Postuła** – doktor, Ministerstwo Finansów, Departament Reformy Finansów Publicznych.

*Zainteresowania naukowo-badawcze:* efektywność wykorzystania środków publicznych, wpływ zmiany procesu podejmowania decyzji o alokacji środków publicznych na wzrost gospodarczy, nowe metody zarządzania środkami publicznymi.

*e-mail:* [marta.postula@mofnet.gov.pl](mailto:marta.postula@mofnet.gov.pl)