

Agata Szymańska*

NIERÓWNOWAGA FINANSÓW PUBLICZNYCH W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPY ŚRODKOWO- WSCHODNIEJ

PUBLIC FINANCE IMBALANCE IN SELECTED CEE COUNTRIES

Abstract

The aim of this article is to assess the public finance imbalance in selected CEE countries. The study examines public debt and deficit in six European Union Member States: Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Poland, Romania, and Hungary. The study revealed the growing imbalance in public finance in these countries, resulting mainly from the increased public debt. Moreover, the examined countries have problems with the implementation of supranational fiscal rule for budget balance, which resulted in the imposition of the Excessive Deficit Procedures.

Keywords: deficit, public debt, Treaty on the Functioning of the European Union, Stability and Growth Pact

JEL Classifications: H62, H63

Wstęp

Równowaga finansów publicznych jest jednym z czynników branych pod uwagę przy ocenie wypełnienia kryteriów konwergencji nominalnej przez kraj ubiegający się o uczestnictwo w strefie euro. Zrównoważone finanse publiczne kraju członkowskiego unii walutowej eliminują ryzyko niewypłacalności oraz wpływają na stabilność stóp procentowych, co jest istotne dla zapewnienia długookresowej równowagi strefy euro. W związku z powyższym, w krajach Unii Europejskiej wdrożone zostały mechanizmy zmierzające do zapewnienia równowagi finansów publicznych, do których należy zaliczyć wspólnotowe reguły fiskalne. Reguły te nakładają arbitralnie określone numeryczne limity na deficyt budżetowy i dług publiczny, wymuszając działania na rzecz realizacji ustalonych wartości odniesienia, co osiągnięte jest również przy pomocy odpowiednio skonstruowanych działań, a w ostateczności i sankcji nakładanych na kraje nieprzeznaczające reguł.

* Mgr, Katedra Funkcjonowania Gospodarki, Uniwersytet Łódzki.

W ostatnich latach w wielu państwach Unii Europejskiej narastała nierównowaga w zakresie finansów publicznych, na co wpłynęły m.in. ekspansywna polityka fiskalna realizowana w okresie spowolnienia gospodarczego oraz liczne uwarunkowania leżące poza bezpośrednią kontrolą rządu. Niejednokrotnie do nierównowagi przyczyniały się również działania podejmowane przez rządy poszczególnych państw, które determinowały procykliczny charakter polityki fiskalnej. W 2009 r. przeciętny dług publiczny sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE wyniósł 73% PKB, w tym w krajach strefy euro 78,3% PKB. Według danych za 2014 r. średni dług publiczny sektora instytucji rządowych i samorządowych w UE wyniósł 88,6% PKB a deficyt budżetowy 3%. O ile obserwuje się w ostatnich latach narastanie przeciętnego długu publicznego w państwach UE, o tyle następuje wyraźne obniżenie deficytu, co wynika ze zwiększonej dbałości państw członkowskich o utrzymanie dyscypliny finansów publicznych, zwłaszcza w okresie pokryzysowym.

Szczególne wyzwania w zakresie zapewnienia równowagi finansów publicznych pojawiają się dla krajów podlegających derogacji, głównie z punktu widzenia ich potencjalnych, lecz oddalonych w czasie dążeń do uczestnictwa w strefie euro. Celem artykułu jest zatem ocena zrównoważenia finansów publicznych, którą przeprowadzono na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej objętych derogacją. W artykule przedstawiono kształtowanie się wybranych zmiennych z obszaru finansów publicznych oraz zaprezentowano zarys wspólnotowych regulacji w zakresie zapewnienia równowagi finansów publicznych. W niniejszym opracowaniu analizie podlega sześć państw Unii Europejskiej: Polska, Czechy, Węgry, Rumunia, Bułgaria oraz Chorwacja.

Finanse publiczne w UE – zarys rozwiązań wspólnotowych

Podstawy finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej zostały określone m.in. w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz w Pakcie stabilności i wzrostu (PSW). Dokumenty te stanowią fundamenty dla wspólnotowych ram fiskalnych, mających na celu zapewnienie równowagi finansów publicznych, co osiągnięte jest m.in. poprzez zobowiązanie krajów członkowskich do utrzymania deficytu oraz długu publicznego poniżej określonych wartości odniesienia oraz podjęcie niezwłocznych działań korygujących w przypadku przekroczenia przyjętych progów. Ponadto od państw Unii Europejskiej wymagane jest dążenie do osiągnięcia i utrzymania średniookresowych celów budżetowych (MTO – *medium term objective*), co z kolei wynika z postanowień prewencyjnej części Paktu stabilności i wzrostu i ma na celu zobowiązanie krajów do realizacji wytyczonych ścieżek.

Zgodnie z zapisem TFUE (art. 126 (1)) państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są do unikania nadmiernego deficytu. Ocena realizacji tego zadeczenia przeprowadzana jest przez Komisję Europejską, która sprawuje nadzór nad poszanowaniem dyscypliny budżetowej w każdym z krajów członkowskich. Nadzór ten realizowany jest z punktu widzenia dwóch kryteriów (art. 126 (2)) oceniających:

(1) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że spełnione są warunki, do których należy zaliczyć ustalenie, czy:

– poddana ocenie relacja zmniejszyła się znacznie i w sposób trwały oraz osiągnęła poziom bliski wartości odniesienia,

– lub czy przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy a relacja deficytu względem PKB pozostaje bliska wartości odniesienia;

(2) czy stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Wartości odniesienia zawarte zostały w protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, który stanowi załącznik do TFUE. Wspomniane wartości wynoszą odpowiednio 3% PKB dla deficytu budżetowego oraz 60% PKB dla długu publicznego. Wspomnieć należy, że powyższe wartości odniesienia wprowadzone zostały Traktatem z Maastricht (który wszedł w życie w listopadzie 1993 r.) i do tej pory nie uległy zmianie. Państwa Unii Europejskiej, mimo licznych przeobrażeń i przemian w obszarze finansów publicznych, pozostawiły wartości odniesienia bez zmian. Reformy dotknęły jednak mechanizm korekty nadmiernych deficytów, regulowany w sposób szczegółowy w tzw. represyjnej części Paktu stabilności i wzrostu.

Rozszerzenie zapisów Traktatu w zakresie procedury nadmiernego deficytu zawiera Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, które wchodzi w skład Paktu stabilności i wzrostu (PSW). W rozporządzeniu tym, zwanym częścią represyjną lub korekcyjną Paktu stabilności i wzrostu, doprecyzowano kolejne kroki w ramach procedury nadmiernego deficytu (PND), której zarys zawiera obecnie art. 126 TFUE (dawny artykuł 104 TWE). Wprawdzie Traktat z Maastricht zawierał wymogi, jakie państwa musiały spełnić, aby móc uczestniczyć w strefie euro, jednak nie formułował on zasad prowadzenia polityki fiskalnej w utworzonej strefie euro. W tej sytuacji instytucją odpowiedzialną za prawidłowe funkcjonowanie finansów publicznych strefy euro stał się uchwalony PSW. Pakt podlegał dwukrotnie reformom (2005 r. oraz 2011 r.). Reforma z 2011 r. dokonana została w obliczu kryzysu fiskalnego strefy euro. Rozporządzenie reformujące część represyjną Paktu (tj. rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/1997) weszło w skład tzw. sześciopaku tj. pakietu sześciu aktów prawnych mających na celu zwiększenie dyscypliny finansów publicznych. W skład pakietu, obok wymienionego dokumentu, wchodziło również m.in. rozporządzenie reformujące część prewencyjną PSW, dyrektywa w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, rozporządzenie w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej strefy euro. Najważniejsze postanowienia sześciopaku dotyczą przede wszystkim wprowadzenia instytucji europejskiego semestru (tj. harmonogramu prac podejmowanych w krajach członkowskich, obejmujących m.in. opracowanie programów konwergencji lub programów stabilności), umiejscowienia

w ramach fiskalnych poszczególnych krajów numerycznych reguł fiskalnych, wprowadzenia zmian w zakresie sankcji nakładanych w ramach PND, zmianę głosowania poprzez wprowadzenie tzw. odwróconej większości kwalifikowanej, czy wprowadzenie sankcji za manipulowanie danymi statystycznymi. W szczególności, w reformującym rozporządzeniu Rady (UE) nr 1177/2011 wprowadzono instytucję dialogu gospodarczego oraz podkreślono znaczenie długu publicznego w ocenie nadmiernych deficytów i zapewnienia równowagi finansów publicznych. Wskazano, że w kraju, w którym dług publiczny przekracza wartość odniesienia należy podjąć działania na rzecz systematycznego obniżania powstałej nierównowagi. Odwołano się do zapisu art. 126(2) TFUE dotyczącego „zadowalającego tempa”, w jakim dług publiczny powinien zmniejszać się dostatecznie i zbliżać do wartości odniesienia. Przyjęto, iż na okoliczność gdy dług publiczny przekracza wartość odniesienia, uznaje się że relacja długu publicznego do PKB zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie, jeśli w ciągu poprzednich 3 lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszał się średniorocznie w tempie 1/20. Podkreślić należy, iż zapis ten może okazać się dość restrykcyjny w skutkach dla tych państw, w których np. dług publiczny przekracza 100% PKB, co wynika z konieczności ponoszenia znacznego wysiłku w obszarze finansów publicznych, w związku z czym negatywne konsekwencje działań naprawczych mogłyby okazać się zbyt dotkliwie dla objętej represjami gospodarki¹. Rozporządzenie Rady (UE) 1177/2011 przywiązuje tym samym uwagę do znaczenia długu publicznego w ocenie funkcjonowania procedury nadmiernego deficytu.

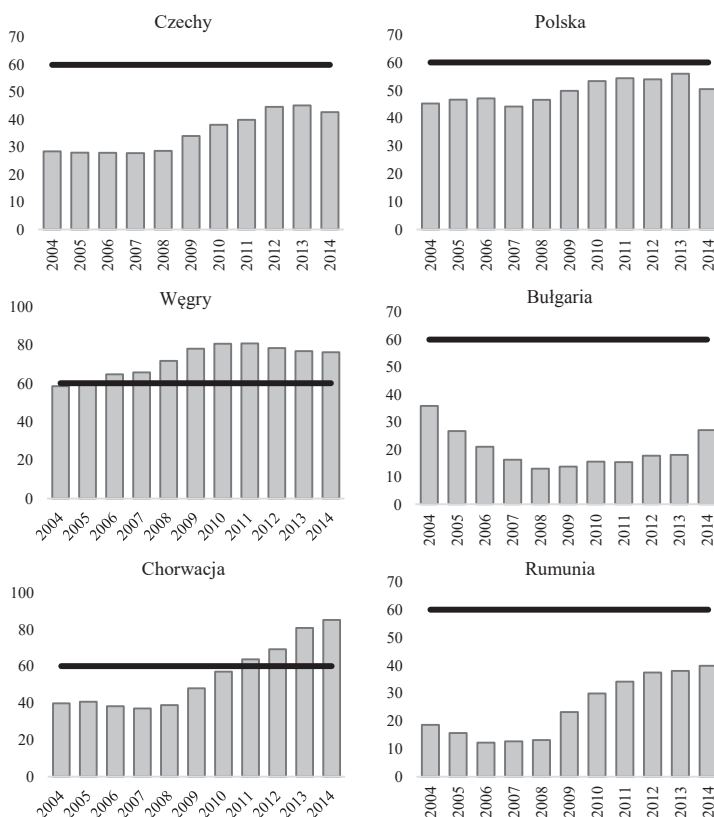
Kolejne rozwiązania w zakresie wzmocnienia dyscypliny fiskalnej przyniósł dwupak – tj. pakiet dwóch rozporządzeń, które miały zastosowanie wyłącznie do krajów strefy euro. Rozporządzenia te weszły w życie w 2013 r. i dotyczyły zwiększonej dbałości o zapewnienie korekty nadmiernego deficytu w państwach należących do strefy euro oraz wzmocnienia nadzoru w krajach strefy euro, w których pojawia się zagrożenie naruszenia stabilności finansowej. Innym dokumentem mającym wpływ na finanse publiczne krajów UE jest podpisany w 2012 r. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, zwany potocznie Paktem fiskalnym. Dokument ten odnosi się przede wszystkim do państw uczestniczących w strefie euro, na które nakłada on wyższe wymagania w zakresie dyscypliny fiskalnej. Pakt przewiduje uznanie pozycji budżetowej państwa za zrównoważoną w sytuacji występowania deficytu strukturalnego² o określonej wysokości, przy czym w pewnych okolicznościach, przewidzianych Paktem, może być on wyższy. Polska, jako sygnatariusz Paktu, zobowiązana zostanie do ponoszenia sankcji przewidzianych dla deficytu strukturalnego dopiero wówczas, gdy stanie się członkiem strefy euro.

¹ A. Wernik, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 142.

² W rozumieniu Komisji Europejskiej, saldo strukturalne to saldo rzeczywiste po uwzględnieniu zmian cyklicznych i po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe (zob. np. *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*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L. 174, 07.07.2005).

Realizacja wspólnotowych reguł fiskalnych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Reguła fiskalna wyraża się w liczbowych limitach o charakterze długookresowym nakładanych na wybrane agregaty polityki fiskalnej (dochody, wydatki, dług, deficyt)³. We wszystkich krajach Unii Europejskiej obowiązują ponadnarodowe reguły fiskalne sformułowane dla deficytu oraz zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG – *general government*). Realizacja reguł dla długu i deficytu rozpatrywana jest według definicji z Maastricht (EDP – *Excessive Deficit Procedure*), co gwarantuje porównywalność obliczonych wskaźników dla poszczególnych krajów.



Wykres 1. Dług publiczny jako % PKB na tle wartości referencyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych AMECO.

³ G. Kopits, S.A. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper no. 162, IMF, Washington DC 1998.

W analizowanej grupie sześciu państw przekraczanie wartości odniesienia obserwowane jest na Węgrzech oraz w Chorwacji. Problem długu publicznego powyżej 60% PKB pojawił się na Węgrzech już w 2006 r., przy czym do tej pory nie udało się dokonać skutecznej konsolidacji finansów publicznych, na co wskazuje realizacja wskaźnika długu publicznego do PKB w kolejnych latach. W okresie lat 2004–2014 relacja długu do PKB wzrosła w tym kraju o ok. 17,7 p.p. W ostatnim roku analiz (2014 r.) dług publiczny na Węgrzech przekraczał wartość referencyjną z Maastricht o ok. 16,2 p.p., jednak od 2010 r. obserwuje się stopniowe, choć powolne, obniżanie zadłużenia.

W ostatnich latach niekorzystnie przedstawia się sytuacja finansów publicznych w Chorwacji. W kraju tym równoległe z wysokim długiem publicznym występuje nadmierny deficyt. Chorwacja wstąpiła do Unii Europejskiej w 2013 r. i w tymże roku została poddana procedurze w zakresie dyscyplinowania finansów publicznych. Stan finansów publicznych w Chorwacji powoduje konieczność podejmowania wielu reform, które po części zostały zlecone do realizacji w ramach redukcji powstałego deficytu. Wstępny termin na podjęcie skutecznych działań wyznaczono dla Chorwacji na 2016 r.

Zarówno Węgry i Chorwacja przystępowały do Unii Europejskiej ze znaczną nierównowagą w obszarze finansów publicznych. Na Węgrzech w 2004 r. (rok wejścia do UE) dług publiczny był bliski wartości odniesienia (58,5% PKB), natomiast w Chorwacji w roku jej akcesji do Unii Europejskiej (2013 r.) dług wynosił aż 80,75% PKB. Wysokie zadłużenie w relacji do PKB obserwuje się także w Polsce. Wprawdzie w Polsce wartość odniesienia nie została przekroczona, jednak pojawiło się takie zagrożenie, wynikające ze zbyt bliskiego kształtowania się wskaźnika relacji długu do PKB w porównaniu do wartości referencyjnej. Niemniej jednak dyscyplina została utrzymana, za co w dużej mierze odpowiadały również krajowe regulacje przewidziane w polskiej ustawie o finansach publicznych i Konstytucji.

Zaznaczyć należy, że po 2009 r. obserwuje się ogólny wzrost zadłużenia publicznego w analizowanych krajach. Kryzys finansowo-gospodarczy wpłynął dość niekorzystnie na stan finansów publicznych we wszystkich krajach Unii Europejskiej. W 2014 r. średni dług publiczny wynosił w analizowanych sześciu krajach ok. 53,6% PKB, podczas gdy w 28 krajach UE średnio ok. 88,6% PKB, zaś w strefie euro 94,5% PKB. Warto podkreślić, że dług publiczny powyżej 100% PKB zanotowało w 2014 r. sześć krajów: Grecja (178,6% PKB), Włochy (132,2% PKB), Portugalia (130,2% PKB), Cypr (108,2% PKB), Irlandia (107,5% PKB), Belgia (106,7% PKB), w dwóch krajach zadłużenie sektora GG kształtowało się powyżej 90% PKB (Hiszpania: 99,3% PKB, Francja: 95,6% PKB), zaś najniższe zadłużenie finansów publicznych wystąpiło w Estonii (10,4% PKB), co w porównaniu do zadłużenia w Grecji (najwyższa wartość w 2014 r.) stanowiło różnicę aż 168,4 p.p.

W latach 2009–2010 kraje Europy Środkowo-Wschodniej nie były w stanie utrzymać deficytu budżetowego w granicach określonych wymogami z Maastricht (tab. 1), za co w dużej mierze odpowiadały uwarunkowania makroekonomiczne. W 2007 r. w przypadku 5 na 6 analizowanych państw deficyt mieścił się w granicy określonej definicją z Maastricht (wyjątek dotyczył Węgier). Zaznaczyć należy, że w przypadku Polski w latach 2004–2014 kryterium deficytu nominalnego zostało wypełnione tylko raz (w roku 2007), z kolei w Chorwacji kryterium było zrealizowane zaledwie w dwóch latach (co więcej, były to lata sprzed akcesji do UE). Najbardziej korzystnie pod względem oceny realizacji salda sektora finansów publicznych kształtowała się sytuacja w Bułgarii, która do końca 2008 r. utrzymywała nadwyżki budżetowe. Niepokojący jest jednak fakt zanotowania wysokiego deficytu w 2014 r., który w porównaniu z 2013 rokiem wzrósł o około 5 p. p.

**Tabela 1. Nominalny deficyt budżetowy w relacji do PKB
w krajach Europy Środkowo-Wschodniej**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Zmiana 2004– 2014* (w p. p.)
Bułgaria	1,80	1,01	1,81	1,09	1,58	-4,06	-3,16	-1,98	-0,62	-0,78	-5,77	-7,57
Chorwacja	-5,02	-3,66	-3,23	-2,40	-2,72	-5,77	-5,90	-7,78	-5,34	-5,36	-5,60	-0,58
Czechy	-2,71	-3,11	-2,25	-0,69	-2,11	-5,51	-4,41	-2,74	-3,96	-1,25	-1,95	+0,76
Polska	-5,15	-3,99	-3,59	-1,85	-3,63	-7,32	-7,53	-4,85	-3,69	-4,02	-3,30	+1,85
Rumunia	-1,21	-1,15	-2,22	-2,90	-5,58	-9,11	-6,86	-5,41	-3,16	-2,17	-1,38	-0,17
Węgry	-6,35	-7,82	-9,33	-5,06	-3,64	-4,59	-4,52	-5,47	-2,31	-2,49	-2,52	+3,83
liczba krajów spełniająca kryterium dla deficytu	3	2	3	5	3	0	0	2	2	4	3	x

* + oznacza poprawę salda budżetowego; – oznacza pogorszenie salda budżetowego; zaciemnione pola dotyczą lat, gdy kryterium deficytu nie zostało spełnione.

Źródło: opracowanie na podstawie danych AMECO.

W latach 2004–2014 wystąpiło kilka ważnych zmian w kształtowaniu się salda nominalnego krajów EŚW. Po pierwsze, mimo przejściowych kłopotów w realizacji równoważeniu publicznych wynikających z kryzysu, który dotknął większość państw UE w latach 2009–2011, w trzech krajach EŚW udało się w 2014 r. ograniczyć deficyt sektora GG w porównaniu do roku 2004. Sytuacja ta miała miejsce w Czechach, Polsce i na Węgrzech. Wymienione państwa przystąpiły

do UE w maju 2004 r. Najbardziej znacząca korekta deficytu dotyczyła Węgier, gdzie nastąpiła poprawa salda o ponad 3,8 p.p., zaś natomiast najmniej korzystnie zmieniła się sytuacja w Bułgarii, w przypadku której w latach 2004–2014 deficyt budżetowy powiększył się o ok. 7,6 p.p. Zaznaczyć należy, że Bułgaria weszła do UE w 2007 r., wobec tego oceniając zmianę, jaka zaszła w trakcie jej członkostwa w UE (tj. w okresie lat 2007–2014) obserwuje się pogorszenie salda o ponad 6,8 p.p.

Procedura nadmiernego deficytu w grupie państw Europy Środkowo-Wschodniej

Rozwój sytuacji budżetowej, w tym występowanie wysokiego deficytu, wpłynęły na formułowanie przez Radę Ecofin działań naprawczych kierowanych do poszczególnych państw w ramach procedur nadmiernego deficytu budżetowego (PND). Procedura nadmiernego deficytu jest narzędziem korekty deficytów w Unii Europejskiej, a tym samym stanowi mechanizm przywracania równowagi finansów publicznych. Każde z analizowanych państw Europy Środkowo-Wschodniej podlegało w trakcie swojego dotychczasowego członkostwa w Unii Europejskiej procedurze, w tym dwa państwa doświadczyły jej dwukrotnie.

Chorwacja przystępowała do UE z nadmiernym deficytem sektora GG, co sygnalizowało rychłym objęciem tego kraju procedurą nadmiernego deficytu. Raport Komisji został sporządzony w listopadzie 2013 r.⁴ Podkreślono w nim, iż zgodnie z art. 126 TFUE w Chorwacji nie jest przestrzegana dyscyplina w zakresie utrzymania deficytu i zadłużenia publicznego w stosunku do ustalonych wartości odniesienia. W opinii Komisji deficyt, wprawdzie podyktowany niekorzystnym rozwojem sytuacji makroekonomicznej i recesją, które nadawały mu znamiona deficytu o charakterze wyjątkowym (*exceptional*), nie spełniał tzw. podwójnego warunku – Komisja na podstawie swoich prognoz uznała, że deficyt w Chorwacji nie miał charakteru tymczasowego i nie był bliski wartości odniesienia w rozumieniu Paktu stabilności i wzrostu. Analizie poddano również wypełnienie kryterium długu publicznego, na podstawie której stwierdzono, iż w horyzoncie prognozy do roku 2015 i przy zachowaniu dotychczasowych trendów relacja długu publicznego do PKB nie może zostać uznana za spełniającą warunek dostatecznego zmniejszania i zbliżania się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie w rozumieniu zapisów PSW. Na tej podstawie uznano, że drugie kryterium fiskalne (tj. analiza relacji długu publicznego do PKB względem wartości odniesienia) również nie zostanie wypełnione. Ocenie podlegały także tzw. istotne czynniki, w tym średniookresowa pozycja ekonomiczna

⁴ *Report from the Commission, Croatia, Report Prepared in Accordance with Article 126(3) of the Treaty*, Brussels, 15.11.201, COM(2013) 905 final.

i budżetowa kraju (na bazie art. 126(3) TFUE). W ostatecznej konkluzji stwierdzono, że Chorwacja nie wypełnia kryteriów fiskalnych w rozumieniu PSW i zarekomendowano kraj do objęcia PND. Decyzję o uruchomieniu procedury podjęła Rada Ecofin w styczniu 2014 r.⁵ Obecny termin na podjęcie skutecznych działań został określony na 2016 r.

Najdłużej PND trwała na Węgrzech. Pierwszy raport Komisji dla tego kraju ukazał się już w maju 2004 r.⁶ (Węgry zostały przyjęte do UE 1.05.2004 r.), natomiast decyzja Rady Ecofin w zakresie istnienia nadmiernego deficytu podjęta została w lipcu 2004 r.⁷ Rozwój wydarzeń spowodował, że Węgry są krajem Unii Europejskiej o dotychczas najdłużej trwającej PND – procedura została zniesiona decyzją Rady Ecofin w czerwcu 2013 r., po ponad 10 latach dostosowywania węgierskich finansów publicznych do wymagań nakładanych przez Unię Europejską⁸.

Polska podlegała dwóm procedurom nadmiernego deficytu budżetowego⁹. Pierwsza, podobnie jak na Węgrzech, została uruchomiona w 2004 r., natomiast została zdjęta decyzją Rady Ecofin w 2008 r. (uznano, że zrealizowany w 2007 deficyt daje gwarancję realizacji w kolejnych latach deficytu sektora GG poniżej 3% PKB). Jednak w 2009 r. pojawił się kolejny raport Komisji niekorzystnie oceniający stan finansów publicznych w Polsce. Nałożona decyzją Rady procedura trwała do czerwca 2015 r.

Czechy, podobnie jak Polskę, również dotknęły dwie procedury. Pierwsza została uruchomiona w 2004 r. i trwała do 2008 r., zaś podstawą do jej wdrożenia była ocena deficytu za 2003 r., który nie był bliski wartości odniesienia, nie wynikał z okoliczności znajdujących się poza kontrolą rządu oraz wskazywał na tendencję do utrzymywania się powyżej wartości odniesienia w przyszłych latach¹⁰. Druga z kolei procedura – wszczęta w 2009 r. – zakończyła się w 2014 r. W uzasadnieniu wdrożenia procedury wskazano, iż niebędący bliski wartości odniesienia deficyt, wprowadzający charakter wyjątkowy (wynikał z ostrej recesji) nie mógł

⁵ *Council Decision on the Existence of an Excessive Deficit in Croatia*, ECOFIN 1166, Brussels, 21 January 2014.

⁶ *Report from the Commission, Hungary, Report Prepared in Accordance with Article 104(3) of the Treaty*, Brussels, 12.5.2004, SEC(2004) 578 final.

⁷ *Council Decision of 5 July 2004 on the Existence of an Excessive Deficit in Hungary (2004/918/EC)*, "Official Journal of the European Union", L 389, 30.12.2004.

⁸ *Council Decision of 21 June 2013 Abrogating Decision 2004/918/EC on the Existence of an Excessive Deficit in Hungary (2013/315/EU)*, "Official Journal of the European Union", L 173, 26.6.2013.

⁹ Syntetyczny opis działań można znaleźć m.in. w: A. Szymańska, *Mechanizm korekty nadmiernego deficytu w krajach Unii Europejskiej – analiza na przykładzie Polski*, [w:] *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce. Determinanty konkurencyjności przedsiębiorstw, regionów gospodarek*, red. P. Urbank, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2013, s. 283–299.

¹⁰ *Council Decision of 5 July 2004 on the Existence of an Excessive Deficit in the Czech Republic (2005/185/EC)*, "Official Journal of the European Union", L 62, 9.3.2005.

być uznany za wyłączający wdrożenie procedury z uwagi na fakt, iż niespełniony był tzw. podwójny warunek – na bazie prognoz uznano, iż deficyt nie będzie miał charakteru tymczasowego w rozumieniu PSW¹¹.

Rumunia, która wstąpiła do UE w 2007 r., poddana została jak dotąd jednej procedurze nadmiernego deficytu, która trwała w latach 2009–2013. Jako podstawę uruchomienia procedury uznano, zgodnie z decyzją Rady¹², ocenę deficytu za 2008 r. (5,4% PKB), który nie był bliski wartości odniesienia, nie mógł zostać potraktowany jako wyjątkowy w rozumieniu Paktu stabilności i wzrostu. Wprawdzie można byłoby uznać powstały deficyt za przejściowy (na bazie prognoz Komisji), to jednak wypełnienie postanowień PSW uznano za częściowe (podwójny warunek nie został zrealizowany), co umożliwiło Radzie podjęcie decyzji o wdrożeniu PND.

W Bułgarii procedura trwała w okresie lat 2010–2012. Decyzja Rady opierała się m.in. na stwierdzeniu braku wypełnienia podwójnego warunku, który określa tymczasowy charakter nadmiernego deficytu i jego kształtowanie się w pobliżu wartości odniesienia¹³. Wprawdzie Komisja w swoim raporcie uznała, że deficyt spełnia warunek wyjątkowego i tymczasowego charakteru¹⁴, to jednak Rada w uzasadnieniu poddała w wątpliwość czy deficyt rzeczywiście będzie miał charakter tymczasowy¹⁵. Wątpliwości wynikały z rewizji deficytu, która została przesłana przez władze bułgarskie, a w której deficyt przekraczał wartość prognozowaną przez Komisję, w związku z czym uznano, iż warunek tymczasowości mógłby nie zostać wypełniony. Brak wypełnienia kryteriów wykluczył możliwość uchylecia decyzji w sprawie wdrożenia PND, wobec czego Rada 13.07.2010 r. zadecydowała o jej otwarciu. W listopadzie 2015 r. przygotowano nowy raport Komisji¹⁶, która oceniła sytuację w Bułgarii. Raport pojawił się jako konsekwencja wysokiego deficytu, który wystąpił w 2014 r. Sporządzona analiza stanu finansów publicznych pozwoliła na stwierdzenie, że podlegały one wpływowi, które wyłączają uruchomienie PND – uznano bowiem, że deficyt (5,8% PKB) wprawdzie nie był bliski wartości odniesienia, jednak miał charakter przejściowy i wynikał z nadzwyczajnego zdarzenia, co wykluczało uruchomienie procedury (w rozumieniu PSW).

¹¹ *Council Decision of 19 January 2010 on the Existence of an Excessive Deficit in the Czech Republic (2010/284/EU)*, "Official Journal of the European Union", L 125, 21.5.2010.

¹² *Council Decision of 7 July 2009 on the Existence of an Excessive Deficit in Romania (2009/590/EC)*, "Official Journal of the European Union", L 202, 4.8.2009.

¹³ *Council Decision of 13 July 2010 on the Existence of an Excessive Deficit in Bulgaria (2010/422/EU)*, "Official Journal of the European Union", L 199, 31.7.2010.

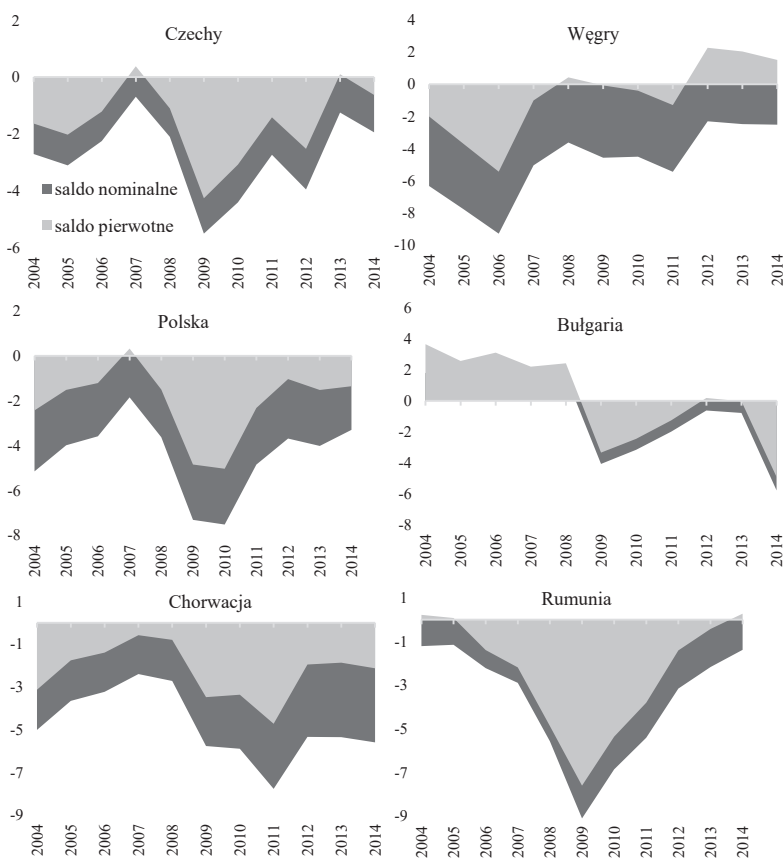
¹⁴ *Report from the Commission, Romania, Report Prepared in Accordance with Article 104(3) of the Treaty*, Brussels, 13.5.2009, SEC(2009) 647 final.

¹⁵ *Council Decision of 7 July 2009 on the Existence of an Excessive Deficit in Romania (2009/590/EC)*, "Official Journal of the European Union", L 202, 4.8.2009.

¹⁶ *Report from the Commission, Bulgaria, Report Prepared in Accordance with Article 126(3) of the Treaty*, Brussels, 16.11.2015 COM(2015) 802 final.

Nierównowaga finansów publicznych

Dokonując ogólnej oceny kształtowania się nierównowagi finansów publicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wykorzystano m.in. analizę salda pierwotnego i salda nominalnego. Wykres 2 obrazuje wynik nominalny oraz saldo pierwotne, przy czym obie wielkości zostały wyrażone za pomocą wskaźnika określającego ich procentowy udział w PKB.



Wykres 2. Saldo pierwotne oraz saldo nominalne jako procent PKB

Źródło: opracowanie na podstawie danych AMECO.

Saldo pierwotne ustalane jest jako różnica pomiędzy dochodami a wydatkami pomniejszonymi o koszty obsługi zadłużenia publicznego. Wyeliminowanie kosztów obsługi długu publicznego sprawia, że saldo pierwotne informuje o stanie finansów publicznych, jaki wystąpiłby gdyby państwo nie

ponosiło obciążeń związanych z tytułu długu publicznego. Stanisław Owsiak saldo pierwotne nazywa także saldem kredytowym – tj. saldem, które traktuje budżet za zrównoważony w sytuacji, gdy w ciągu roku budżetowego nie ulega zwiększeniu netto martwy dług publiczny, co oznacza, iż nie zaciągane są nowe pożyczki publiczne¹⁷.

W przypadku Węgier obserwuje się tendencję w zakresie stopniowego pomniejszania zarówno salda nominalnego, jak i salda pierwotnego. Z kolei w Bułgarii następuje stopniowe zmniejszanie początkowych nadwyżek (zarówno pierwotnych, jak i nominalnych) i narastanie deficytu. W Rumunii, która weszła do UE w 2007 r., w okresie lat 2005–2009 relacja deficytu względem PKB powiększyła się o ok. 8 p.p. W kraju tym po 2009 r. nastąpiło stopniowe zmniejszanie relacji deficytu względem PKB, która dla roku 2014 osiągnęła ok. 1,4% PKB. W Rumunii najwyższy deficyt przypadł na 2009 r. i powiązany był z recesją gospodarczą. Rumuński deficyt z 2009 r. (9,11% PKB) był najwyższym deficytem zanotowanym w analizowanych krajach w okresie globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego. Nieco wyższy deficyt (9,33% PKB) wystąpił w 2006 r. na Węgrzech i był to jednocześnie najwyższy deficyt w latach 2004–2014 w rozważanej grupie państw EŚW.

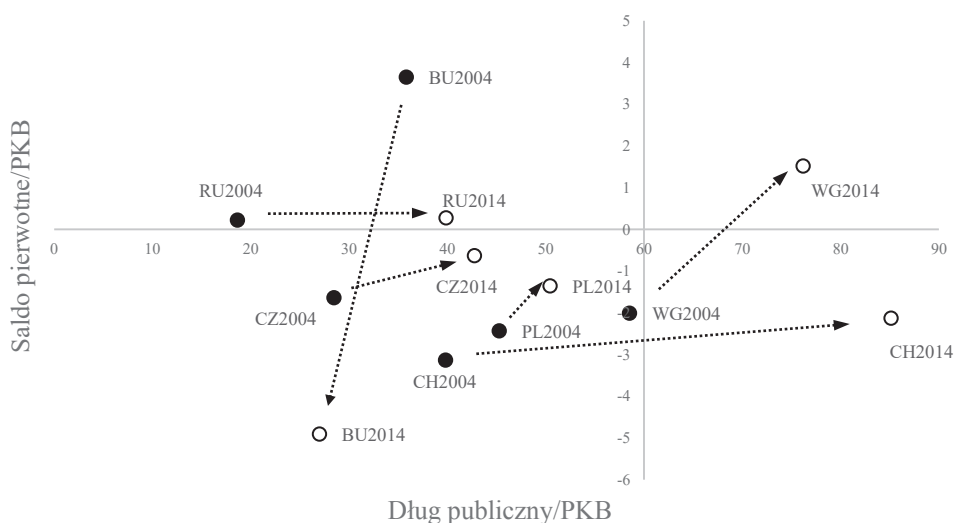
Zaznaczyć należy, iż w przypadku podlegających analizie krajów okres najwyższych deficytów przypadał na 2009 r. (Czechy, Rumunia), 2010 r. (Polska) lub 2011 r. (Chorwacja). Deficyty te powiązane były z konsekwencjami kryzysu finansowo-gospodarczego, w trakcie którego nieodzowna była konieczność zastosowania stabilizacyjnej polityki fiskalnej. W przypadku Węgier najwyższy deficyt pojawił się w roku 2006 (a więc przed kryzysem) i od tego czasu podlegał redukcji (co wymuszone zostało m.in. poprzez konieczność podejmowania skutecznych działań w ramach procedury nadmiernego deficytu, której podlegał ten kraj w latach 2004–2013). Wprawdzie w roku 2009 i 2011 na Węgrzech wystąpił zwiększony deficyt nominalny (jako konsekwencja spowolnienia), jednak w 2012 r. możliwe było znaczne pomniejszenie nierównowagi. Zaznaczyć należy, że od 2007 r. deficytom nominalnym towarzyszyły stosunkowo niskie deficyty pierwotne, a w ostatnich latach i nadwyżki pierwotne.

W Polsce w okresie lat 2004–2007 nastąpiło stopniowe ograniczanie deficytu nominalnego (redukcję wzmacniało podejmowanie skutecznych działań zaleconych w ramach PND), jednak w okresie recesji nastąpił ponowny wzrost nierównowagi. Zaznaczyć należy, że wzrost deficytu nie miał uzasadnienia w wyjątkowych okolicznościach, w tym nie powstał na skutek recesji, gdyż Polska w tym okresie zanotowała dodatnie tempo wzrostu PKB. Zaistniałą sytuację podkreślała również Komisja Europejska, która wdrażając drugą procedurę uznała deficyt w Polsce za niemający uzasadnienia w czynnikach leżących poza kontrolą rządu.

¹⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999, s. 233.

Spośród sześciu krajów uwzględnionych w badaniu tylko jeden był zdolny do wytworzenia nadwyżek nominalnych – Bułgaria. Nadwyżki te realizowane były w latach 2004–2008 r. Z kolei rozpatrując kształtowanie się salda pierwotnego zauważyć należy, że w okresie lat 2004–2014 jedynie Chorwacja nie była w stanie osiągnąć nadwyżki pierwotnej.

Oceniając rozbieżności pomiędzy kształtowaniem się salda pierwotnego i salda nominalnego zauważyć należy, iż najwyższe różnice pomiędzy nimi wystąpiły na Węgrzech (średnia różnica w latach 2004–2014 to ok. 4,2 p.p.), w Chorwacji a także w Polsce. Podkreślić należy, iż dwa pierwsze z wymienionych krajów dotyka problem wysokiego zadłużenia publicznego, natomiast w przypadku Polski dług publiczny znajduje się blisko wartości referencyjnej z Maastricht, lecz nadal jest utrzymywany poniżej wytyczonego progu. Różnice pomiędzy saldem pierwotnym a saldem nominalnym w okresie lat 2004–2014 powiększały się w Chorwacji oraz w Rumunii, co wskazuje na wpływ kosztów obsługi zadłużenia publicznego w kształtowaniu wydatków tych państw.



Wykres 3. Dług publiczny i saldo pierwotne w okresie lat 2004–2014

Źródło: opracowanie na podstawie danych AMECO.

Analiza zadłużenia publicznego i salda pierwotnego w latach 2004–2014 wskazuje na przesunięcia większości krajów w stronę wyższego długu i wyższego salda pierwotnego (wykres 3). W najbardziej niekorzystnej sytuacji znajdują się obecnie finanse publiczne w Chorwacji. W tym kraju w okresie lat 2004–2014 nastąpił znaczny wzrost zadłużenia publicznego przy utrzymywaniu się deficytu pierwotnego. W przeciwnej zależności ukształtowały się zmienne

w Bułgarii, która w latach 2004–2014 pogłębiła nierównowagę w zakresie salda pierwotnego przy jednoczesnej zdolności do obniżenia wskaźnika zadłużenia publicznego względem PKB. Zaznaczyć należy, że w Bułgarii do 2008 r. miało miejsce obniżanie zadłużenia publicznego (wykres 1), natomiast Węgry charakteryzowało wysokie zadłużenie, które w 2014 r. realizowane zostało przy nadwyżce pierwotnej. Pojawia się jednak ryzyko, że wystąpienie niekorzystnych warunków makroekonomicznych, w tym czynników niezależnych od działań rządu, spowodować może narastanie trwałej nierównowagi i pogłębiać niestabilność finansów publicznych w tym kraju. W takiej sytuacji pozycja finansów publicznych Węgier mogłaby ulec pogorszeniu. Podkreślić należy, że w analizowanych krajach EŚW, z wyjątkiem Bułgarii, obserwuje się narastanie nierównowagi wynikającej ze wzrostu długu publicznego.

Podsumowanie i wnioski końcowe

W artykule dokonano oceny stanu finansów publicznych, w tym przeprowadzono analizę pod kątem realizacji fiskalnych kryteriów konwergencji z Maastricht w sześciu krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W podsumowaniu należy wskazać na kilka kwestii:

– W większości krajów obserwuje się narastanie długu publicznego, zwłaszcza po 2009 r., co w zdecydowanej większości państw wynika z konsekwencji uruchomienia działań stabilizacyjnych w reakcji na kryzys finansowo-gospodarczy. W ostatnich latach dwa kraje zrealizowały wskaźnik długu publicznego w relacji do PKB powyżej wartości odniesienia (Chorwacja, Węgry), przy czym przekroczenie to miało (jak dotąd) charakter trwały. W przypadku Polski wskaźnik ten kształtuje się w pobliżu wartości odniesienia, przy czym wskazać należy, że za prawidłowy stan polskich finansów publicznych odpowiadały również krajowe reguły fiskalne.

– Dość istotny problem dla krajów EŚW stanowi przestrzeganie reguły nakładanej na deficyt. Zaznaczyć należy, że w większości przypadków deficyt pojawił się w tych państwach jako konsekwencja recesji gospodarczej. Każdy z sześciu analizowanych krajów poddany był konieczności podejmowania skutecznych działań na rzecz redukcji nadmiernego deficytu, nakładanych w ramach procedury nadmiernego deficytu.

– Wprowadzenie i realizacja reguł krajowych (jak w przypadku polskich norm ostrożnościowych i sanacyjnych) pozwala na utrzymanie dyscypliny w finansach publicznych i skuteczne wypełnianie reguł wspólnotowych.

– Zachodzi konieczność realizacji bardziej perspektywicznej polityki fiskalnej opartej na konsolidacji finansów publicznych, ze względu na problem rosnącego zadłużenia. Wprawdzie kraje EŚW nie dotknął znacząco problem konsolidacji

finansów publicznych, jak w przypadku krajów strefy euro, jednak dotychczasowe kształtowanie się zadłużenia, zwłaszcza w Chorwacji i na Węgrzech wymaga podejmowania bardziej zdecydowanych działań na rzecz ich redukcji, zgodnie z postanowieniami PSW.

– Wypełnienie kryteriów fiskalnych konwergencji nominalnej wymagać będzie bardziej zdyscyplinowanej polityki fiskalnej krajów z derogacją.

Bibliografia

- Council Decision of 13 July 2010 on the Existence of an Excessive Deficit in Bulgaria (2010/422/EU)*, “Official Journal of the European Union”, L 199, 31.7.2010.
- Council Decision of 19 January 2010 on the Existence of an Excessive Deficit in the Czech Republic (2010/284/EU)*, “Official Journal of the European Union”, L 125, 21.5.2010.
- Council Decision of 21 June 2013 Abrogating Decision 2004/918/EC on the Existence of an Excessive Deficit in Hungary (2013/315/EU)*, “Official Journal of the European Union”, L 173, 26.6.2013.
- Council Decision of 5 July 2004 on the Existence of an Excessive Deficit in Hungary (2004/918/EC)*, “Official Journal of the European Union”, L 389, 30.12.2004.
- Council Decision of 5 July 2004 on the Existence of an Excessive Deficit in the Czech Republic (2005/185/EC)*, “Official Journal of the European Union”, L 62, 9.3.2005.
- Council Decision of 7 July 2009 on the Existence of an Excessive Deficit in Romania (2009/590/EC)*, “Official Journal of the European Union”, L 202, 4.8.2009.
- Council Decision on the Existence of an Excessive Deficit in Croatia*, ECOFIN 1166, Brussels, 21 January 2014.
- Kopits K., Symansky S.A., *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper no. 162, IMF, Washington DC 1998.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999.
- Report from the Commission, Bulgaria, Report Prepared in Accordance with Article 126(3) of the Treaty*, Brussels, 16.11.2015 COM(2015) 802 final.
- Report from the Commission, Croatia, Report Prepared in Accordance with Article 126(3) of the Treaty*, Brussels, 15.11.201, COM(2013) 905 final.
- Report from the Commission, Hungary, Report Prepared in Accordance with Article 104(3) of the Treaty*, Brussels, 12.5.2004, SEC(2004) 578 final.
- Report from the Commission, Romania, Report Prepared in Accordance with Article 104(3) of the Treaty*, Brussels, 13.5.2009, SEC(2009) 647 final.
- Szymańska A., *Mechanizm korekty nadmiernego deficytu w krajach Unii Europejskiej – analiza na przykładzie Polski*, [w:] *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce. Determinanty konkurencyjności przedsiębiorstw, regionów gospodarek*, red. P. Urbaneek, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2013.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.
- 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*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L. 174, 07.07.2005.

AMECO, http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm.

Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Streszczenie

Przedmiotem podjętych analiz jest ocena nierównowagi finansów publicznych w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W opracowaniu zbadano kształtowanie się długu publicznego oraz deficytu w sześciu państwach Unii Europejskiej: Bułgarii, Chorwacji, Czechach, Polsce, Rumunii oraz na Węgrzech. Przeprowadzone analizy wykazały, że w państwach tych narasta nierównowaga, wynikająca m.in. ze wzrostu zadłużenia publicznego. Ponadto poddane ocenie państwa wykazują problemy z realizacją reguły przewidzianej dla deficytu, co wpłynęło na nakładanie na nie procedur nadmiernego deficytu.

Słowa kluczowe: deficyt, dług publiczny, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Pakt stabilności i wzrostu

Numer klasyfikacji JEL: H62, H63