

**Iwona Wojciechowska-Toruńska**

Politechnika Łódzka

## **DOSTOSOWANIA FISKALNE W POLSCE W LATACH 2004-2008**

### **1. Wstęp**

Zgodnie z postanowieniami Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW), nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej – podobnie jak dotychczasowe – są zobligowane m.in. do określenia w programach konwergencji<sup>1</sup>, a następnie do realizacji polityki fiskalnej, która umożliwi w średnim okresie osiągnięcie i utrzymanie salda budżetowego bliskiego równowagi lub charakteryzującego się nadwyżką. W celu obniżenia salda budżetowego Polska podjęła wiele prób dostosowań fiskalnych już w latach 90. Jednak wciąż jest na ścieżce reformowania sektora finansów publicznych.

1 maja 2009 r. mija pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Rocznicą tą skłania do refleksji i podsumowań. Celem artykułu jest przedstawienie skali i kompozycji dostosowań fiskalnych w Polsce w latach 2004-2008, mających na celu osiągnięcie odpowiedniego poziomu deficytu, zgodnie z postanowieniami PSW. Analiza dostosowań fiskalnych w Polsce w latach 2004-2008 została przeprowadzona w oparciu o dane z Programu Konwergencji dla Polski z lat 2004-2008 przy zastosowaniu międzynarodowych definicji (miar) konsolidacji fiskalnej.

### **2. Pojęcie dostosowania fiskalnego**

W literaturze przedmiotu nie ma konsensusu co do definicji dostosowań fiskalnych. Uważa się, że jest to proces, a nie stan, gdy rządy wykazują deficyty i nadwyżki budżetowe – proces przejścia od deficytu sektora finansów publicznych do okresu równowagi budżetowej. Ambitne reformy finansów publicznych powinny uwzględ-

---

<sup>1</sup> Program konwergencji opisuje założenia planowanej polityki gospodarczej w średnim okresie, ukierunkowanej na spełnienie warunków niezbędnych do przyjęcia wspólnej waluty; jest aktualizowany co roku. Z kolei ocena stopnia realizacji programu konwergencji przez Komisję Europejską odbywa się co dwa lata w tzw. raportach konwergencji.

niać relacje między redukcją deficytu bieżącego a redukcją deficytu w przyszłości<sup>2</sup>. Generalnie dostosowanie fiskalne polega na redukcji w deficycie strukturalnym pierwotnym sektora finansów publicznych i może wynikać z redukcji wydatków publicznych, wzrostu dochodów podatkowych lub obu jednocześnie. Deficyt strukturalny pierwotny (*cyclically adjusted primary budget balance* – CAPBB) pomaga w odpowiedzi na pytanie, jak duża część deficytu wynika z bieżącej polityki, a jak duża część jest skutkiem zaszłości, czyli skali zadłużenia. Aby na to pytanie odpowiedzieć, z rachunku deficytu strukturalnego eliminuje się płatności odsetek od zadłużenia, uzyskując w ten sposób deficyt pierwotny (ile wyniósłby deficyt, gdyby nie było długu publicznego)<sup>3</sup>. Dostosowanie fiskalne może także polegać na redukcji deficytu strukturalnego. Deficyt strukturalny uwzględnia wpływ bieżącej sytuacji gospodarczej na dochody i wydatki budżetowe. W okresie dobrej koniunktury deficyt spada, bo szybko rosną dochody; w okresie recesji deficyt wzrasta, bo spadają dochody, a rosną np. wydatki na zasiłki dla bezrobotnych. Jest to deficyt, który uzyskuje się, jeśli chce się poddać ocenie politykę fiskalną rządu – z rachunku eliminuje się te zmiany deficytu, które są wynikiem zmian koniunktury gospodarczej<sup>4</sup>. W literaturze ekonomicznej zamiast pojęcia deficytu strukturalnego używa się również pojęć: deficyt skorygowany o wahania cykliczne (*cyclically adjusted budget* – CAB) i deficyt przy pełnym zatrudnieniu.

Wyróżnia się dwie cechy dostosowania fiskalnego:

1) skalę (rozmiar) – zwykle mierzoną w latach i definiowaną jako intensywność wysiłków (zmiany np. w CAPBB, CAB, wydatkach czy dochodach publicznych można wyrażać w punktach procentowych PKB),

2) kompozycję (rodzaj) – mierzoną jako proporcja dostosowania fiskalnego, otrzymana z redukcji wydatków publicznych, porównana do proporcji dostosowania fiskalnego spowodowanego wzrostem dochodów publicznych<sup>5</sup>.

Dostosowanie fiskalne o dużej skali redukcji (co najmniej 1% PKB) deficytu i wydatków publicznych nazywa się konsolidacją fiskalną, inaczej konsolidacją budżetową.

### 3. Deficyt strukturalny pierwotny jako miara konsolidacji fiskalnej

Pierwszą zastosowaną miarą do ustalenia skali dostosowań fiskalnych w Polsce był deficyt strukturalny pierwotny (CAPBB). Tabela 1 przedstawia wielkość deficytu strukturalnego pierwotnego w latach 2004-2008.

<sup>2</sup> J.O. Mierau, R. Jong-A-Pin, J. de Haan, *Do political variables influence fiscal adjustment decisions? New Empirical Evidence*, Public Choice, 2007.

<sup>3</sup> W.M. Orłowski, *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 72.

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> European Commission, *European Economy No 195*, Brussels 2003, s. 26-32.

Tabela 1. Deficyt strukturalny pierwotny w Polsce w latach 2004-2008 (% PKB)

Rok	Deficyt strukturalny pierwotny
2004	-1,3
2005	0,3
2006	-1,0
2007	0,0
2008	-0,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu Konwergencji dla Polski z lat 2004-2008, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

Ustalając okres konsolidacji fiskalnej, uwzględniono definicję restrykcyjnej polityki fiskalnej (tzw. zacieśnienia fiskalnego – *tight fiscal policy*)<sup>6</sup>. Zgodnie z Alesiną i Perotti, „okres restrykcyjnej polityki fiskalnej to rok, w którym CAPBB jest obniżony o więcej niż 1,5% PKB, lub okres, w którym CAPBB spada przynajmniej o 1,25% PKB w każdym roku” (I definicja). McDermott i Wescott prezentują trzy różne definicje restrykcyjnej polityki fiskalnej:

- miara CAPBB w relacji do PKB polepsza się przynajmniej o 1,5% PKB w ciągu dwóch kolejnych lat i nie zmniejsza się w żadnym z tych dwóch lat (II definicja);
- miara CAPBB zmniejsza się przynajmniej o 1,5% PKB w roku; ta reguła może nie uwzględniać odwróconej sytuacji w następnym roku oraz pomijać małe, ale regularne polepszenia w okresie dłuższym niż rok (III definicja);
- miara CAPBB zmniejsza się przynajmniej o 2% PKB w ciągu 3 lat i nie zwiększa się w żadnym z tych trzech lat (IV definicja).

Tabela 2. Definicje konsolidacji fiskalnej a zmiany w CAPBB w latach 2004-2008 w Polsce (% PKB)

Lata	Zmiana w CAPBB	I definicja	II definicja	III definicja	IV definicja
2004-2005	1,6	+	–	+	–
2005-2006	-1,3	–	–	–	–
2006-2007	1,0	–	–	–	–
2007-2008	-0,8	–	–	–	–

Uwaga: I definicja za A. Alesina, R. Perotti, wyd. cyt.; II-IV definicja za J. McDermott i R. Wescott, wyd. cyt.; oznaczenia: wypełnianie definicji „+”, niewypełnianie definicji „–”.

Źródło: opracowanie własne.

Zaobserwowano, że nastąpiło zmniejszenie CAPBB w 2005 r. w porównaniu do 2004 r. o 1,6% PKB. W okresie 2005-2006 nastąpiło zwiększenie CAPBB o 1,3% PKB, a w latach 2006-2007 – zmniejszenie o 1% PKB. Zmiany w deficycie pierwot-

<sup>6</sup> A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal adjustment in OECD countries composition and macroeconomic effects*, Staff Papers, IMF, vol. 44, no. 2, Washington DC 1997, s. 220; J. McDermott, R. Wescott, *An empirical analysis of fiscal adjustment*, IMF Working Papers no. 59, Washington DC 1996.

nym strukturalnym (% PKB) w okresie 2004-2008 oraz przyporządkowanie ich poszczególnych definicjom konsolidacji fiskalnej przedstawiono w tab. 2. Uwzględniono cztery definicje konsolidacji fiskalnej przedstawione powyżej. Spośród wyodrębnionych definicji konsolidacji fiskalnej Polska spełniła dwie (definicja I i II). Można zatem ustalić jeden roczny epizod dostosowania fiskalnego w 2005 r., który wyróżnia się poprawą w CAPBB aż o 1,6% PKB w relacji do roku poprzedniego.

Definicja konsolidacji fiskalnej stosowana przez OECD<sup>7</sup> jest mniej restrykcyjna niż powyższe. Zgodnie z nią, epizod konsolidacji fiskalnej:

- Zaczyna się, gdy CAPBB poprawia się przynajmniej o 1% PKB w ciągu roku lub dwóch kolejnych lat. Jednak w pierwszym roku z dwóch lat poprawa powinna być co najmniej o 0,5% PKB.
- Trwa tak długo, jak ma miejsce poprawa w CAPBB. Dopuszczalne jest pogorszenie, jeśli nie jest większe niż 0,3% PKB i nie przechodzi na następny rok (poprawa wynosi co najmniej 0,5% PKB).
- Kończy się, gdy CAPBB przestaje poprawiać się lub poprawa jest mniejsza niż 0,2% PKB w ciągu roku, a potem się pogarsza.

Eksperti OECD uważają, że tylko duże zmiany w CAPBB, tzn. poprawa co najmniej o 1% PKB w ciągu roku lub dwóch kolejnych lat, kwalifikują się do stosowania słowa „konsolidacja”. Biorąc to pod uwagę, w Polsce wystąpiły dwa epizody konsolidacji fiskalnej w 2005 r. (poprawa CAPBB o 1,6% PKB) i w 2007 r. (poprawa w CAPBB o 1% PKB).

#### **4. Wydatki publiczne i deficyt strukturalny – wskaźniki dostosowań fiskalnych**

Do dalszej analizy zjawiska dostosowania fiskalnego w Polsce w latach 2004-2008 wykorzystano jeszcze dwa inne wskaźniki. Pierwszy to wydatki sektora publicznego, tj. roczny wydatek państwa jako udział w PKB. Drugi to miara rocznego deficytu sektora publicznego za pomocą deficytu strukturalnego (aby wyeliminować wpływ cyklu koniunkturalnego). W wielu opracowaniach podaje się, że aby ograniczenia fiskalne były trwałe i nie odwróciły się w późniejszych okresach, to fiskalna konsolidacja musi „polegać w większości na ograniczeniach po stronie wydatków [...] krótkookresowe dostosowania polegają w większości na wzroście dochodów sektora finansów publicznych”<sup>8</sup>. Aby się dowiedzieć, czy dostosowania fiskalne w Polsce były trwałe, zastosowano kombinację wskaźników: deficytu strukturalnego oraz wydatków publicznych. Pierwsza definicja mówi, że tylko te przypadki (okresy), w których państwo redukuje swój deficyt strukturalny lub wydatki sektora publicznego (utrzymując inne zmienne *constans*) przez przynajmniej 5 lat z rządu,

<sup>7</sup> OECD, *Economic Outlook Volume 2008*, Issue 2, www.oecd.org, 10.04.2009.

<sup>8</sup> A. Alesina, R. Perotti, J. Tavares, wyd. cyt., s. 200.

liczy się jako okresy rzeczywistego fiskalnego ograniczenia<sup>9</sup>. Rezultaty zastosowania tej definicji w odniesieniu do Polski w okresie 2004-2008 zestawiono w tab. 3. Kolumna druga pokazuje zmiany w deficycie strukturalnym (CAB), a kolumna trzecia zmiany wielkości redukcji wydatków sektora publicznego.

Tabela 3. Okres fiskalnego ograniczenia w Polsce w latach 2004-2008 (% PKB)

Lata	Zmiana w CAB	Zmiana w wydatkach publicznych
2004-2005	1,6	0,3
2005-2006	-1,4	0,5
2006-2007	1,3	-1,8
2007-2008	-0,8	0,6
Zmiany 2004-2008	0,7	-0,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu Konwergencji dla Polski z lat 2004-2008.

W Polsce, jeśli uwzględnimy aktualizacje programu konwergencji z lat 2004-2008, redukcja w deficycie strukturalnym w latach 2004-2008 wyniosła 0,7% PKB, a wydatki sektora finansów publicznych w tym samym czasie zmniejszono o 0,4% PKB (tab. 3 i 4). Ponieważ poprawa salda strukturalnego jest wyższa niż redukcje w wydatkach, to różnica między tymi wielkościami (0,3% PKB) pokazuje zwiększenie dochodów sektora publicznego. W badanym okresie w Polsce dostosowania fiskalne opierały się głównie na redukcjach deficytu strukturalnego oraz wzroście dochodów publicznych.

Tabela 4. Dochody i wydatki sektora publicznego w Polsce w latach 2003-2007 (w % PKB)

Lata	Dochody	Wydatki
2004	39,2	43,0
2005	40,9	43,3
2006	40,0	43,8
2007	40,0	42,0
2008	39,8	42,6
Zmiana 2008-2004	0,6	-0,4
Zmiana 2005-2004	<b>1,1</b>	<b>0,3</b>
Zmiana 2007-2006	<b>0,0</b>	<b>-1,8</b>

Uwaga: pogrubiona czcionka odpowiada okresowi konsolidacji fiskalnej.

Źródło: opracowanie własne.

Redukcja w wydatkach publicznych miała miejsce tylko w 2007 r. i wyniosła 1,8% PKB przy niezmiennych dochodach publicznych, a redukcja deficytu strukturalnego wystąpiła tylko w 2005 r. i 2007 r., dlatego trudno mówić o rzeczywistym

<sup>9</sup> Tamże.

fiskalnym ograniczeniu ze względu na powyższą definicję. Aby skontrolować te wyniki, przyjęto drugą definicję<sup>10</sup>, która mówi, że fiskalne dostosowanie następuje, gdy dany kraj redukuje deficyt strukturalny przynajmniej o 2% PKB w roku lub przynajmniej 1,5% PKB w ciągu dwóch kolejnych lat. Rezultaty zastosowania tej definicji są pokazane w tab. 5 i 3.

Tabela 5. Okresy fiskalnego ograniczenia w Polsce (lata 2005 i 2007)

Lata	Zmiany w deficycie strukturalnym (% PKB)	Zmiany w wydatkach publicznych (% PKB)
2004-2005	1,6	0,3
2006-2007	1,3	1,8

Źródło: opracowanie własne.

W Polsce w latach 2004-2008 nie wystąpił rok, w którym redukcja deficytu strukturalnego wyniosła przynajmniej 2% PKB. Nie można wyróżnić okresów dwuletnich, w których nastąpiła poprawa salda strukturalnego o przynajmniej 1,5% PKB. W latach konsolidacji fiskalnej 2005 i 2007 (według poprzedniej definicji) redukcje też były mniejsze niż 2% PKB (tab. 3 i 5).

## 5. Definicja tzw. udanej konsolidacji fiskalnej

Dopełnieniem charakterystyki polskiego dostosowania fiskalnego w latach 2004-2008 jest wykorzystanie definicji tzw. udanej konsolidacji fiskalnej. Zwykle udana konsolidacja budżetowa ma miejsce, gdy relacja długu publicznego do PKB zaczyna się zmniejszać ze względu na zmiany w polityce fiskalnej i dalej zmniejsza się przez okres kilku lat<sup>11</sup>. Tabela 6 zawiera wielkość długu publicznego w Polsce w latach 2004-2008.

Tabela 6. Wielkość długu publicznego w Polsce w latach 2004-2008 (% PKB)

Lata	2004	2005	2006	2007	2008
Dług publiczny	46,7	47,5	47,8	44,9	45,9

Źródło: Program Konwergencji. Aktualizacje z lat 2004-2008, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), 7.03.2009.

W całym okresie 2004-2008 dług publiczny w Polsce zmalał o 0,8% PKB, ale w latach 2004-2006 dług systematycznie rósł, nastąpił wzrost aż o 1,1% PKB. Zmniejszenie długu publicznego w relacji do PKB nastąpiło tylko w roku 2007. Jest to epizod konsolidacji fiskalnej ze względu na miarę CAPBB i CAB. Spadek zadłuże-

<sup>10</sup> A. Alesina, S. Ardagna, *Fiscal Adjustments*, Economic Policy, CEPR, London 1998, s. 469.

<sup>11</sup> A. Alesina, R. Perotti, wyd. cyt.; definicje tych autorów dotyczące sukcesu konsolidacji nie tylko skupiają się na zadłużeniu państwa, ale jako kryteria udanej konsolidacji biorą pod uwagę również redukcje deficytu budżetowego.

nia z 2006 r. do 2007 r. wynosił aż 1,9% PKB. Jednak nie udało się utrzymać tendencji do spadku w 2008 r. Ponownie nastąpił wzrost, tym razem o 1% PKB. Dlatego dostosowania fiskalnego w 2007 r. nie można nazwać udaną konsolidacją.

## 6. Miara wysiłku stabilizacyjnego i efektu wzrostu

Dostosowanie fiskalne można też zmierzyć za pomocą takich miar, jak:

- pierwotny wysiłek stabilizacyjny (zmniejszanie relacji różnego rodzaju wydatków lub wzrostu relacji dochodów do PKB),
- wtórny wysiłek stabilizacyjny (kształtowanie kosztów obsługi długu publicznego),
- dostosowanie fiskalne, które jest sumą poprzednich efektów oraz efektów wzrostu PKB<sup>12</sup>.

Tabela 7. Wzrost PKB, koszt obsługi długu publicznego i wielkość deficytu sektora publicznego w Polsce w latach 2004-2008 (% PKB)

Lata	2004	2005	2006	2007	2008
Realny wzrost PKB	5,3	3,5	6,2	6,7	5,1
Saldo sektora finansów publicznych	-3,8	-2,4	-3,8	-2,0	-2,7
Odsetki	2,6	2,6	2,7	2,4	2,4
Saldo strukturalne	-3,9	-2,3	-3,7	-2,4	-3,2

Źródło: Program Konwergencji. Aktualizacje z lat 2004-2008, www.mf.gov.pl, 7.03.2009.

Ponieważ wzrost dochodów publicznych w latach 2004-2008 wyniósł 0,6% PKB<sup>13</sup>, nie można mówić o pierwotnym wysiłku stabilizacyjnym, który spowodował redukcję deficytu sektora publicznego do poziomu zbliżonego do wartości referencyjnej UE w całym okresie (tab. 7). Redukcja salda deficytu sektora finansów publicznych to 1,1% PKB. Efekt wzrostu PKB w latach 2004-2008 był ujemny i wyniósł 0,2 % PKB. Z kolei spadek kosztów długu publicznego w tym samym okresie to tylko 0,2% PKB. Dostosowanie fiskalne wyniosło razem 0,6% PKB (0,6% PKB – 0,2% PKB + 0,2% PKB = 0,6% PKB)<sup>14</sup>. W latach konsolidacji fiskalnej 2005 i 2007 wysiłek stabilizacyjny i efekt wzrostu PKB wyniósł odpowiednio –0,1% PKB i 0,8% PKB, a redukcja salda sektora publicznego odpowiednio 1,4% PKB i 1,8% PKB. Z kolei saldo strukturalne w latach konsolidacji fiskalnej 2005 i 2007 zostało zmniejszone odpowiednio o 1,6% PKB i 1,3% PKB. Można uznać, że zastosowana tutaj miara wyróżnia rok 2007, który charakteryzuje się większą skalą zmian niż skala zmian w 2005 r. i w całym okresie.

<sup>12</sup> W.M. Orłowski, wyd. cyt., s. 89-95.

<sup>13</sup> Uważa się, że redukcję w wydatkach rządu powyżej 2% PKB to wysiłek stabilizacyjny powodujący spadek deficytu sektora publicznego poniżej 3% PKB. Por. W.M. Orłowski, wyd. cyt., s. 107.

<sup>14</sup> Uwzględniając spadek wydatków sektora finansów publicznych w latach 2004-2008 o 0,4% PKB, dostosowanie fiskalne wyniosłoby 1% PKB.

## 7. Podsumowanie

Dostosowania fiskalne w Polsce w latach 2004-2008 polegały głównie na wzroście dochodów sektora finansów publicznych (wzrost o 0,6% PKB) i redukcji deficytu strukturalnego (redukcja o 0,7% PKB). Zastosowane miary dostosowania fiskalnego pozwoliły na określenie okresu konsolidacji fiskalnej. Były to dwa epizody jednoroczne: rok 2005 i rok 2007. Konsolidacja fiskalna była nagła i krótkotrwała, bez trwałych efektów w badanym czasie. Rok 2007 był okresem o największej skali zmian w poprawie salda strukturalnego oraz w redukcji wydatków sektora finansów publicznych. Jednak epizod ten nie był tzw. udaną konsolidacją fiskalną, bo nie przyczynił się do zmniejszenia długu publicznego w relacji do PKB w następnym roku. W tym samym roku miał miejsce najwyższy wzrost PKB (6,7%) w całym badanym okresie i osiągnięto równowagę budżetową w saldzie strukturalnym pierwotnym (CAPBB). W latach 2004-2008 Polska utrzymała wielkość CAPBB poniżej wartości referencyjnej 3% PKB, zgodnie z kryteriami z Maastricht i z Paktem Stabilności i Wzrostu.

Pomimo, że w latach 2004-2008 wzrost PKB utrzymywał się na poziomie powyżej 5%, po redukcji o znacznej skali (od 1,3 do 1,8% PKB) następowało pogorszenie takich miar jak CAPBB, CAB, wydatki/dochody publiczne w relacji do PKB (od 0,3 do 1,4% PKB). W analizowanym okresie Polska nie redukowała deficytu strukturalnego i wydatków publicznych przez przynajmniej pięć lat z rzędu, dlatego trudno mówić o rzeczywistym dostosowaniu fiskalnym w tym okresie i jego trwałych efektach.

Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że plany zawarte w programach konwergencji z lat 2004-2008 nie były realizowane całościowo i adekwatnie do sprzyjającej im koniunktury gospodarczej. Polska nie wykorzystwała wysokiego wzrostu gospodarczego w latach 2004-2008 do przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej opartej na redukcji w wydatkach publicznych.

## Literatura

- Alesina A., Ardagna S., *Fiscal adjustments*, Economic Policy, CEPR, London 1998.
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal adjustment in OECD countries composition and macroeconomic effects*, Staff Papers, IMF, Vol. 44, No 2., Washington DC 1997.
- Alesina A., Perotti R., Tavares J., *Tales of fiscal adjustment*, CEPR, London 1998.
- European Commission, *European Economy No 195*, Brussels 2003.
- McDermott J., Wescott R., *An empirical analysis of fiscal adjustment*, IMF Working Papers no. 59, Washington DC 1996.
- Mierau J.O., Jong-A-Pin R., de Haan J., *Do political variables influence fiscal adjustment decisions? New Empirical Evidence*, Public Choice, 2007.
- Orłowski W.M., *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- OECD, *Economic Outlook Volume 2008*, Issue 2, www.oecd.org, 10.04.2009.
- Program Konwergencji. Aktualizacje z lat 2004-2008, www.mf.gov.pl, 7.03.2009.
- www.gus.pl, 30.03.2009.



**FISCAL ADJUSTMENTS IN POLAND BETWEEN 2004 AND 2008****Summary**

The article presents the scale and the composition of fiscal adjustments in Poland between 2004 and 2008. The fiscal adjustments mainly resulted from an increase in public revenues (0.6%GDP) and an reduction in the government structural budget (0.7%GDP). There were two episodes of fiscal consolidation (2005, 2007) as the reductions in government structural deficit were at least 1% GDP per each year. Between 2004 and 2008 Poland kept its government primary budget deficit below the line of three percent GDP in order to match the Maastricht criteria and the Pact of Stability and Growth.