

Bernadeta Baran

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE I JEGO WPŁYW NA WARUNKI REALIZACJI STABILNEGO WZROSTU GOSPODARCZEGO

1. Znaczenie stabilizacji budżetowej w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Zgodnie z politycznymi ustaleniami regulującymi funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej polityka budżetowa (w przeciwieństwie do jednolitej polityki pieniężnej) nie została scentralizowana i pozostaje w kompetencji poszczególnych państw członkowskich. Wprowadzone zostały jednak pewne reguły dotyczące finansów publicznych (deficyt budżetowy mniejszy niż 3% PKB i dług publiczny niższy niż 60% PKB), do których przestrzegania zobowiązały się kraje UE. Ich przywódcy wielokrotnie podkreślali znaczenie stabilizacji budżetowej dla sprawnego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, a przede wszystkim dla tworzenia podstaw długotrwałego i stabilnego wzrostu gospodarczego i tym samym dla zapewnienia większej spójności ekonomicznej w tym drugim co do wielkości obszarze gospodarczym na świecie.

Stabilne budżety w państwach członkowskich umożliwiają wspieranie rozwoju obszarów recesyjnych i przeciwdziałanie bezrobociu; są obok elastycznych płac i swobodnego przepływu pracowników ważnym kryterium optymalnego obszaru walutowego Mundella¹. Ze względu na niecałkowite spełnienie tych dwóch ostatnich warunków znaczenie równowagi budżetowej w państwach członkowskich wydaje się istotne. Celem wprowadzenia dyscypliny budżetowej jest bowiem zapewnienie odpowiedniego „zaplecza finansowego”, które będzie można wykorzystać w razie wystąpienia szoków asymetrycznych na obszarze Unii Europejskiej.

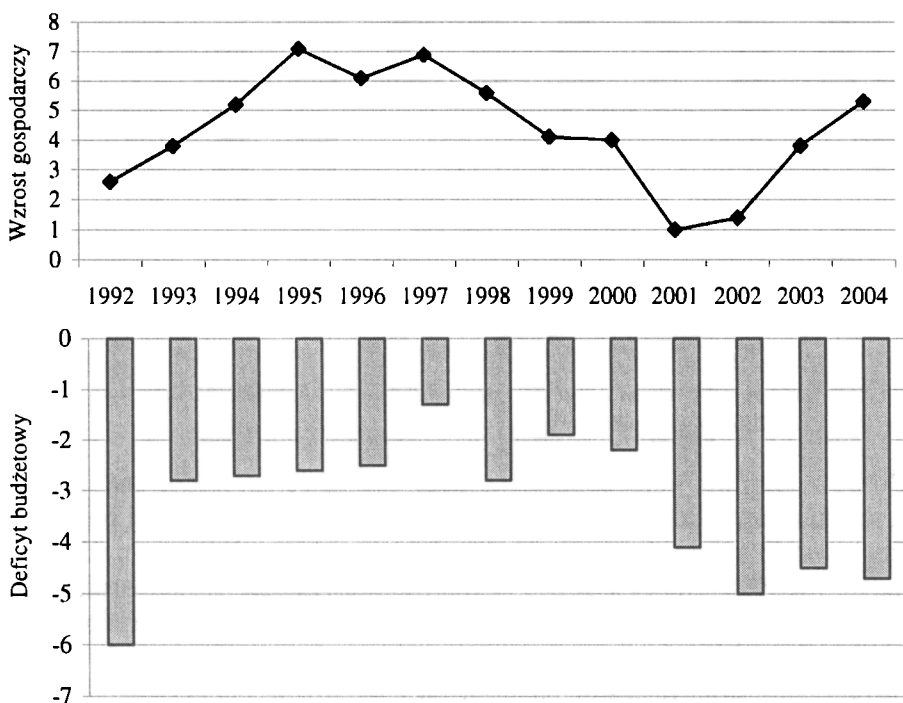
¹ Obszar taki to organizm obejmujący odrębne kraje, które mogą harmonijnie funkcjonować przy istnieniu jednej waluty na całym obszarze.

Relatywnie niewielkie rozmiary unijnego budżetu oznaczają, że faktycznie nie może on odgrywać większej roli jako mechanizm stabilizowania sytuacji gospodarczej. Także jednolita polityka pieniężna, kształtowana z punktu widzenia UE jako całości, nie jest w stanie uwzględniać szczególnych potrzeb poszczególnych krajów. Tylko dzięki samodzielnej polityce budżetowej, której narzędzia mogą być skutecznie wykorzystane tylko przy „zdrowym” budżecie, kraje będą miały pełną możliwość reagowania w pożądanym przez siebie sposób na zmiany koniunktury.

Doświadczenia krajów strefy euro wskazują, że samo wypełnienie nominalnych kryteriów konwergencji, uznawanych za warunek uczestnictwa w unii walutowej, nie jest w wystarczającym warunkiem utrzymania stabilności gospodarczej na obszarze Eurolandu. Przykładem jest akcesja Portugalii do strefy euro: odłożenie w czasie niezbędnej reformy systemu finansów publicznych oraz utrzymywanie względnie wysokiego poziomu wydatków budżetowych wpłynęły na wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego w latach kolejnych, mimo utrzymywania tych dwóch wskaźników poniżej wartości referencyjnych przed przyjęciem wspólnej waluty. Skutkiem tego było obniżenie międzynarodowej konkurencyjności Portugalii w dziedzinie produkcji, co nie pozostało bez wpływu na ogólne wskaźniki gospodarcze Unii Europejskiej. Ze względu na podobną obecnie sytuację ekonomiczną Polski, uzasadnione wydaje się przeprowadzenie analizy stanu finansów publicznych także w naszym kraju.

2. Obraz sektora finansów publicznych w Polsce

Trwałym elementem obrazu sytuacji ekonomicznej w Polsce jest występująca od kilku lat poważana nierównowaga budżetowa: widoczne są zarówno rosnący trend deficytu budżetowego, jak i utrzymująca się na jednakowym wysokim poziomie wartość długu publicznego. Istotnym czynnikiem decydującym o tych dwóch wielkościach budżetowych są przede wszystkim stan gospodarki kraju i koniunktura światowa. W okresie recesji następuje spadek poziomu produkcji i – co się z tym wiąże – również spadek wpływów budżetowych. Jednocześnie zwiększają się wydatki (np. zasiłki dla bezrobotnych), powodując obniżenie istniejącej nadwyżki budżetowej lub powiększenie deficytu. Wzrost gospodarczy jest więc często dobrym okresem na poprawę sytuacji w państwowym budżecie. Regułą tę potwierdza analiza kształtowania się polskiego budżetu w latach dziewięćdziesiątych. Ożywieniu polskiej gospodarki w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych towarzyszył spadek wielkości deficytu od poziomu sięgającego 6% PKB w 1992 r. do wartości zaledwie 1,3% PKB w roku 1997. Wskutek zaś spowolnienia wzrostu gospodarczego w latach 1998-2001 i charakterystycznego dla złej koniunktury spadku dochodów budżetowych deficyt zaczął się zwiększać – w końcu badanego okresu przekroczył 3% PKB.

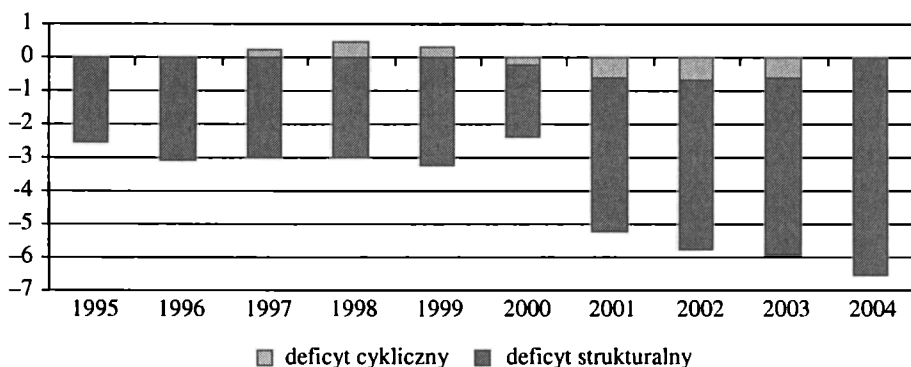


Rys. 1. Kształtowanie się poziomu deficytu budżetowego na tle dynamiki wzrostu PKB w latach 1992-2004

Źródło: roczniki statystyczne, GUS, Warszawa.

Omawiana zasada zależności odwrotnie proporcjonalnej między zmianami poziomu PKB a wielkością deficytu nie ma już zastosowania w polskiej gospodarce od 2001 r.: rozwijającemu się bowiem ożywieniu gospodarki towarzyszy trwały wzrost deficytu sektora finansów publicznych. Ma on charakter wysoce strukturalny, obrazujący trwałe dostosowania polityki fiskalnej, i w niewielkim stopniu zależy od czynników koniunkturalnych wynikających ze zmiany luki popytowej. W 2004 r. czynniki strukturalne wpływały na wielkość deficytu budżetowego w przeszło 90% (rys. 2). Wzrost dynamiki PKB stanowi więc warunek konieczny poprawy stanu finansów publicznych, nie jest jednak w tej kwestii czynnikiem wystarczającym.

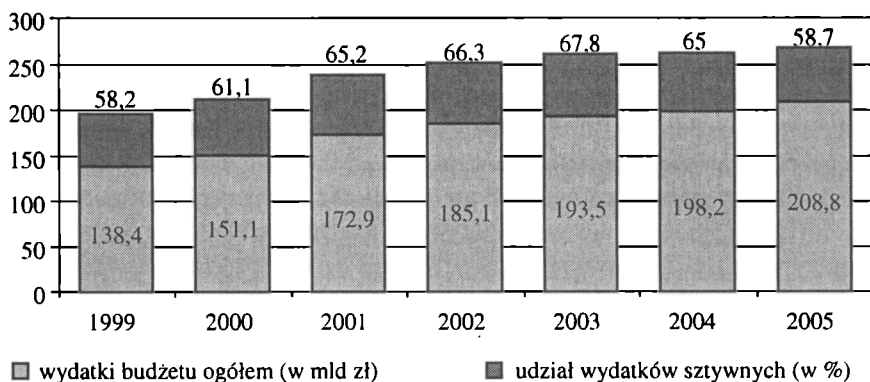
Istotny wpływ na kształtowanie się wysokiego poziomu deficytu budżetowego oraz długu publicznego w Polsce ma duży udział wydatków o charakterze transferowym w ogólnej kwocie wydatków budżetowych (w 2004 roku – 28,8%). Kategoria ta, obejmująca m.in. wypłaty z tytułu emerytur, rent, świadczeń chorobowych czy zasiłków, zajmuje ważną pozycję w budżecie w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, mimo że społeczeństwo polskie nie należy do najstarszych krajów w tej grupie.



Rys. 2. Przyczyny narastania deficytu budżetowego w Polsce

Źródło: *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, www.kprm.gov.pl.

Rosnąca nierównowaga budżetowa może być także spowodowana ukształtowaną strukturą dochodów i wydatków budżetowych. W rzeczywistości polskiej gospodarki systematyczny wzrost wydatków sztywnych i *quasi-sztywnych*² (z poziomu 46% w 1998 r. do 67% w 2003 r.) silnie oddziałuje na kształtowanie się rosnącego trendu deficytu budżetowego. Wysoki udział wydatków zdeterminowanych w globalnych wydatkach budżetowych istotnie ogranicza możliwość zmniejszenia nierównowagi sektora finansów publicznych i zadłużenia publicznego, ponieważ automatycznie generuje wydatki budżetowe w latach kolejnych.

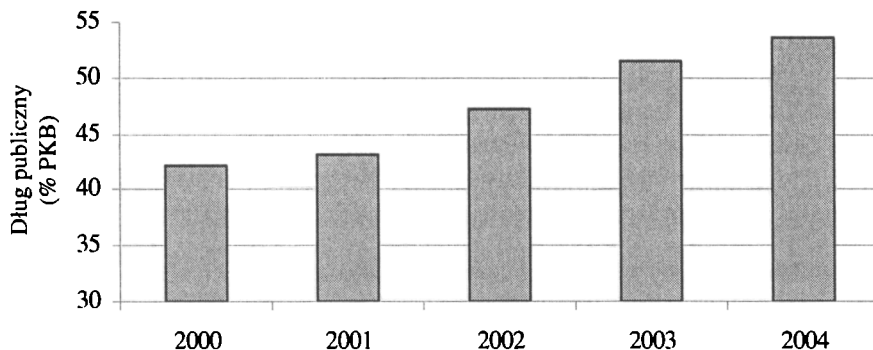


Rys. 3. Wielkości wydatków całkowitych i sztywnych w latach 1999-2005

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa, ustawa budżetowa 2005*, Ministerstwo Finansów, www.mofnet.gov.pl.

² Wydatki sztywne wynikają z przepisów ustawowych i muszą być sfinansowane w wielkości określonej z góry, łączna zaś kwota wydatków *quasi-sztywnych* (również określona ustawowo) zależy od liczby świadczeniobiorców.

Utrzymujący się wysoki poziom deficytu sektora finansów publicznych jest również przyczyną powstawania długu publicznego, bez względu na tempo wzrostu PKB. W 2000 r. kształtował się na poziomie 42% PKB i systematycznie się zwiększał, a w 2004 r. osiągnął wartość 53,6% PKB. Wysokie koszty jego obsługi, traktowane jako sztywna pozycja wydatków, mają istotny wpływ na kształtowanie się budżetu państwa.



Rys. 4. Zmiany wielkości długu publicznego w relacji do PKB w latach 1992-2005

Źródło: roczniki statystyczne, GUS, Warszawa.

W polskiej gospodarce istnieje problem tzw. spirali wzrostowej deficytu i długu publicznego: rosnący deficyt, czyli nadwyżka wydatków nad dochodami, stwarza konieczność pozyskiwania dodatkowych środków na pokrycie tzw. dziury budżetowej, czego skutkiem jest wzrost długu publicznego i kosztów jego obsługi. Dług publiczny jest więc kosztownym sposobem finansowania nadmiernych wydatków państwa.

3. Wyniki realizacji *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*

Pogłębiająca się nierównowaga fiskalna oraz wymogi Unii Europejskiej dotyczące „kondycji” finansów publicznych były podstawowymi przesłankami przygotowania w 2003 r. *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*³. W programie zgodnie stwierdzono, że „niezbędne jest podjęcie działań skierowanych na usunięcie pierwotnych przyczyn powodujących nierównowagę między dochodami i wydatkami w długim okresie”. Dokument ten jest rozszerzeniem *Średniookresowej strategii finansów publicznych*⁴, przyjętej przez Radę Ministrów

³ Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, www.kprm.gov.pl.

⁴ Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, www.mofnet.gov.pl.

także w 2003 r.; wyznaczył on kierunek dostosowań fiskalnych⁵. W programie założono, że już w 2004 roku określone w nim działania przyniosą efekty korzystne dla finansów publicznych, a od 2005 roku istotnie wpłyną na ograniczenie deficytu budżetowego i długu publicznego i pozwolą na zredukowanie ich poziomu poniżej określonych w Traktacie z Maastricht wartości referencyjnych (do 2007 r.).

Efekty dotychczasowej realizacji tego dość ambitnego planu, opublikowane w specjalnym raporcie w maju bieżącego roku⁶, nie są jednak w pełni optymistyczne. Indeks wykonania założeń, zdefiniowany jako stosunek oszczędności i dodatkowych wpływów wynikających z elementów programu wdrożonych w chwili publikacji tego dokumentu do całkowitych efektów finansowych, jakie program przewidywał w chwili jego przyjęcia, wyliczony został na poziomie 56,2%. Oznacza to, że oszczędności osiągnięte w wyniku realizacji programu stanowią zaledwie 56,2% oszczędności i dodatkowych wpływów zakładanych w programie z 2003 r.

Tabela 1. Indeks planu – wykonanych oszczędności i dodatkowych wpływów

Oszczędności	Wykonane	Niezrealizowane
Administracyjne i gospodarcze	72,4	27,6
Społeczne	45,8	54,2
Razem	56,2	43,8

Źródło: Wyliczenia MGiP, *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*.

Z raportu wynika, że jedynie zmniejszono, a nie usunięto – jak zakładano w programie – strukturalny charakter deficytu budżetowego. W dalszym ciągu podtrzymuje się opinię, że „deficyt sektora finansów publicznych w Polsce ma charakter trwały i w małym stopniu zależy od koniunktury gospodarczej, zaś czynniki cykliczne i jednorazowe mogą w pewnych okolicznościach uczynić go bardziej widocznym”. Wskazuje się także na problem wysokiego długu publicznego, czego obrazem są jedynie działania utrzymujące jego poziom na zbliżonym poziomie, a nie trwale redukującym istniejącą wartość. Efektem będzie więc nadal niekorzystna struktura budżetu, z bardzo małym marginesem działań w zakresie finansów publicznych.

Rozpatrując wyniki wykonania planu z punktu widzenia możliwości realizacji budżetowych kryteriów konwergencji, należy zauważyć, że w sporządzonym programie konwergencji przyjęto pełną realizację *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*. Należy więc wziąć pod uwagę korektę założonych wartości dotyczących kształtowania się podstawowych wielkości budżetowych oraz terminu realizacji budżetowych wartości referencyjnych.

⁵ Program działań zmierzających do racjonalizacji wydatków publicznych razem z pakietem projektów ustaw wprowadzających te zmiany w życie nazywany jest planem Hausnera.

⁶ Raport z realizacji *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Rada Ministrów, Warszawa 2005, www.kprm.gov.pl.

4. Ocena polskiego programu konwergencji budżetowej

Zgodnie z obowiązującymi procedurami dotyczącymi zasad członkostwa w unii gospodarczej i walutowej Polska już w 2001 r. objęta została uproszczoną procedurą koordynacji polityki gospodarczej, w tym procedurą przeglądu i nadzoru finansów publicznych. Od 2001 r. zobowiązano ją do przedkładania corocznie Komisji Europejskiej swoich przedakcesyjnych programów gospodarczych. W programach tych, traktowanych wówczas jako odpowiedniki programów konwergencji i stabilności, musiały znaleźć się podstawowe informacje dotyczące średnio-okresowych celów polityki gospodarczej oraz podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Do 1 marca 2004 r. Polska, wraz z pozostałymi nowymi członkami Unii Europejskiej, zobowiązana została do przedłożenia Komisji Europejskiej tzw. notyfikacji fiskalnej. W obliczeniach należało uwzględnić ujednoczoną metodologię europejskiego systemu rachunków narodowych ESA'95⁷.

Poziom dopuszczalnego deficytu budżetowego został przekroczony w 2003 r., toteż już w maju tego roku Komisja uruchomiła wobec naszego kraju procedurę nadmiernego deficytu. Dokładnie rok później, a więc tuż po przystąpieniu do Unii Europejskiej, Polska przedstawiła pierwszy *Program konwergencji*. W wydanym na jego temat zaleceniu dla opinii Rady⁸ Komisja uznała, że założone prognozy dotyczące kształtowania finansów publicznych są „raczej optymistyczne” i że wypełnienie przyjętych założeń będzie możliwe jedynie pod warunkiem pełnej realizacji planu Hausnera. Następnie Rada Ecofin, zgodnie z obowiązującymi procedurami, podjęła decyzję w sprawie procedury nadmiernego deficytu⁹ i wydała odpowiednie zalecenia. Biorąc pod uwagę specyficzne warunki gospodarcze, m.in. kontynuację dostosowań strukturalnych, Rada ustaliła rok 2007 jako docelową datę redukcji deficytu budżetowego poniżej obowiązującej wartości referencyjnej. W szczegółowych zaleceniach Rada wezwała do podjęcia skutecznych działań zmierzających w krótkim okresie do ukształtowania wielkości budżetowych na określonym poziomie. Za jeden z najważniejszych warunków skutecznej realizacji przedstawionego programu konwergencji Rada uznała, podobnie jak Komisja Europejska, pełne zastosowanie środków zawartych w planie Hausnera.

⁷ Różnice pomiędzy metodologią polską a ESA 95 dotyczą 2 kwestii: 1) zasad rachunkowości: w metodologii ESA 95 wymagane jest stosowanie zasady memoriałowej, podczas gdy w metodologii polskiej wykorzystywana jest metoda kasowa (czego efektem jest np. powiększenie długu państwowego przez wypłaty z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń oraz nieuwzględnianie w obliczeniach wymagalnych zobowiązań); 2) zakresu sektora finansów publicznych: pozycje, które włączono do sektora finansów publicznych, a według metodologii UE znajdują się poza nim, to np. kategoria jednostek badawczo-rozwojowych. Należy dodać, że zastosowanie metodologii unijnej, zamiast dotychczas stosowanej, prowadzi do obniżenia wielkości deficytu i długu publicznego.

⁸ SEC/2004/0825.

⁹ OJ L 062, 09/03/2005 P. 0018-0018.

10 grudnia 2004 r. rząd polski przedstawił Komisji Europejskiej *Aktualizację Programu konwergencji*. Zawarto w niej aktualne prognozy kształtowania się wielkości budżetowych w latach 2005-2007 oraz uwzględniono skutki ograniczenia deficytu budżetowego w latach 2004 i 2005. Oceniając tę aktualizację, Komisja uznała, że zawarte w niej projekty są „mniej ambitne” niż przedstawione w maju 2004 r., m.in. dlatego, że rząd polski zamiast planowanego wcześniej zredukowania deficytu budżetowego do 1,5% PKB w 2007 r., zakłada obecnie redukcję na poziomie 2,2%.

Tabela 2. Rządowe prognozy dotyczące kształtowania się wzrostu gospodarczego, deficytu budżetowego oraz długu publicznego (według metodologii ESA95)

Wskaźnik	2004	2005	2006	2007
<i>Pierwotna wersja Programu konwergencji (30.04.2004)</i>				
PKB (%)	5,0	5,0	5,6	5,6
Deficyt budżetowy(%)	5,7	4,2	3,3	1,5
Dług publiczny (%)	49,0	51,9	52,7	52,3
<i>Zaktualizowany Program konwergencji</i>				
PKB (%)	5,7	5,0	4,8	5,6
Deficyt budżetowy (%)	5,9	3,9	3,2	2,2
Dług publiczny (%)	45,9	51,9	52,7	52,3

Źródło: Ministerstwo Finansów, www.mofnet.gov.pl.

Komisja skrytykowała także polski rząd za niepełną i nieterminową realizację planu Hausnera oraz uznała, że pozycja budżetowa ujęta w programie jest nie wystarczająca do zredukowania deficytu poniżej 3% PKB w 2007 r. i „mogą być potrzebne dodatkowe środki ponad te przewidziane w »planie Hausnera«”.

Uwzględniając stanowisko Komisji, 17 lutego 2005 r Rada wydała opinię dotyczącą zaktualizowanego *Programu konwergencji Polski na lata 2004-2007*¹⁰, w której zaleca min.:

- obniżenie planowanego deficytu budżetowego na 2007 r.,
- pełne wdrożenie planu Hausnera,
- szybsze dostosowanie finansów publicznych do wytycznych UE i podjęcie dodatkowych środków wzmacniających plan działań zmierzających do wejścia do strefy euro.

W opinii Rady Polska systematycznie zmierza do obniżenia nadmiernego deficytu. Problemem pozostaje jednak poziom jego redukcji: efektem realizacji reformy systemu finansów publicznych będzie, co prawda, spadek deficytu poniżej wartości referencyjnej w najbliższym okresie, jednak niepełne wdrożenie programu uporządkowania finansów publicznych oznaczać będzie także konieczność odłożenia

¹⁰ OJ C 136, 03/06/2005 P. 0023 – 0025.

nia w czasie gruntownej reformy w dziedzinie wydatków publicznych i obniżenie korzyści z tytułu przyjęcia wspólnej waluty.

5. Podsumowanie

Proces realizacji budżetowych kryteriów konwergencji jest obarczony w Polsce ryzykiem początkowej destabilizacji, co nie pozostanie bez wpływu na obraz europejskiej gospodarki jako całości. Nieskuteczne wdrażanie reformy finansów publicznych, przy obecności innych niekorzystnych czynników, takich jak wysokie bezrobocie czy opóźnienia restrukturyzacyjne, mogą wpłynąć bowiem na zahamowanie procesów konwergencji realnej.

Wypełnienie przez Polskę ustalonych kryteriów, także budżetowych, pozwoli na przystąpienie do strefy euro. Jednym z rezultatów przyjęcia wspólnej waluty będzie pozbawienie możliwości wykorzystania narzędzi polityki pieniężnej i kursowej. Pozostające do dyspozycji instrumenty mogą się okazać nie wystarczające do kontynuowania wzrostu konwergencji realnej i szybkiego zmniejszania dystansu gospodarczego dzielącego nasz kraj od państw „starej Unii”.

W obecnych warunkach ekonomicznych Polski i ze względu na brak gruntownej reformy finansów publicznych należy rozważyć także ewentualną groźbę kryzysu w tym sektorze. Jego pojawienie się po przystąpieniu naszego kraju do strefy euro może wywołać poważne skutki gospodarcze. Zgodnie z obowiązującymi przepisami niemożliwe będzie uzyskanie wsparcia Europejskiego Banku Centralnego, a zalecenia Komisji będą miały na celu jak najszybsze obniżenie deficytu budżetowego. Podjęte wówczas przez Polskę działania zmierzające do efektywnej redukcji wydatków publicznych mogą prowadzić do pogłębienia depresji. Dlatego tak ważna, wskutek występowania obecnie w naszym kraju deficytu strukturalnego, jest gruntowna i skuteczna reforma finansów publicznych.

Literatura

1. Decyzja Rady z dnia 5 lipca 2004 r. w sprawie występowania w Polsce nadmiernego deficytu [OJ L 062, 09/03/2005 P. 0018-0018].
2. *Opinia Rady z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie Zaktualizowanego programu konwergencji Polski na lata 2004-2007* [OJ C 136, 03/06/2005 P. 0023 – 0025].
3. *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Rada Ministrów, Warszawa, październik 2003, www.kprm.gov.pl.
4. *Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych* [OJ L 209 02/08/1997].
5. *Rozporządzenie Rady nr 1467/97/WE w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu* [OJ L 209 02/08/1997].

6. Raport z realizacji *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Rada Ministrów, Warszawa, maj 2005, www.kprm.gov.pl.
7. *Średniookresowa strategia finansów publicznych*, Rada Ministrów, Warszawa 2003, www.mofnet.gov.pl.

CONDITION OF PUBLIC FINANCE IN POLAND AND IT'S INFLUENCE ON CONDITIONS OF REALIZATION OF STABLE ECONOMIC GROWTH

Summary

The main fiscal policy indicators: fiscal deficit and public debt are at the centre of attention in EU, because the budgetary stabilization affects macroeconomic stability and long run growth. Regulations concerning forming those two indicators subject coordination in EU.

Poland, as a member of the Economic Union, was obliged to lower the level of the budgetary deficit. This operation, because of its structural character, will last according to accepted foundation even for year 2007.