

Katarzyna Wójtowicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**METODY OGRANICZANIA DEFICYTU
SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH
W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ
W WARUNKACH KRYZYSU FINANSOWEGO**

Streszczenie: Celem artykułu jest wskazanie sposobów ograniczania deficytu sektora finansów publicznych podejmowanych w państwach UE w warunkach obecnego kryzysu finansowego. Badaniem objęto kształtowanie się dochodów, wydatków i salda sektora *general government* 27 państw członkowskich w latach 2009-2011. Na potrzeby opracowania metody zastosowane w celu redukcji deficytów budżetowych zostały usystematyzowane w trzy grupy koncentrujące się wokół rozwiązań na rzecz: obniżania wydatków, podnoszenia podatków oraz zmian instytucjonalnych przyczyniających się do zwiększenia skuteczności polityki fiskalnej.

Słowa kluczowe: deficyt, kryzys finansowy, redukcja, dochody i wydatki publiczne.

1. Wstęp

Jednym z głównych skutków światowego kryzysu finansowego (gospodarczego) – obok ograniczenia tempa wzrostu gospodarczego – jest pogorszenie kondycji finansów publicznych, wyrażające się w zwiększeniu deficytu budżetowego oraz dynamicznym przyroście długu publicznego (por. tab. 1). W państwach UE średni wzrost deficytu sektora *general government*¹ w roku 2009 w stosunku do roku 2008 wyniósł 4,5% PKB, w tym w strefie euro 4,3% PKB. Jednocześnie w roku 2009 aż 22 kraje członkowskie (w roku 2010 już 24 państwa) przestały wypełniać fiskalne kryterium Traktatu z Maastricht zakładające poziom deficytu poniżej 3% PKB, co stanowi precedens niespotykany dotąd w ramach Wspólnoty. Efektem tego jest skokowy wzrost zadłużenia publicznego, które w roku 2010 w przypadku 14 państw ukształtowało się powyżej dopuszczalnego limitu 60% PKB. Tak znaczne osłabienie sytuacji fiskalnej jest w znacznej mierze następstwem – z jednej strony – spadku dochodów publicznych towarzyszącego charakterystycznemu dla fazy recesji zmniejszeniu

¹ Określonego w ESA 95, por. [Europejski System... 2000].

konsumpcji i inwestycji, z drugiej zaś – wzrostu wydatków publicznych na skutek konieczności finansowania zwiększonych kosztów społecznych. Niebagatelną rolę w procesie zwiększania zadłużenia publicznego odegrały także podejmowane w wielu państwach UE działania na rzecz stabilizacji gospodarki zwiększające wydatki lub redukujące ciężary podatkowe². Początkowo wprawdzie sądzono, że skutki pakietów antykrzysowych uda się zniwelować w ciągu 2-3 lat, jednak obecnie wydaje się, iż ożywienie gospodarcze w relacji do poniesionych wydatków dało zbyt słaby impuls, by spodziewane wpływy mogły zrównoważyć bieżące wydatki, co w konsekwencji utrwała jeszcze niekorzystne tendencje w zakresie powiększania długu.

Jak wielokrotnie wykazywano w literaturze przedmiotu, wysoki deficyt budżetowy skutkujący przyrostem długu publicznego wpływa negatywnie na długookresowe tempo wzrostu PKB, w związku z tym jego ograniczenie staje się w dobie kryzysu jednym z ważniejszych wyzwań polityki gospodarczej³. Należy jednak mieć na uwadze, iż drastyczne działania oszczędnościowe w zakresie wydatków publicznych bądź duże podwyżki podatków mogą mieć charakter procykliczny i przyczyniać się do jeszcze większego osłabienia koniunktury [Wernik 2009]. Trzeba także zauważyć, iż w większości państw recesja gospodarcza nie stanowiła jedynej przyczyny wzrostu zadłużenia, bowiem ma ono w znacznej części charakter strukturalny⁴ i już przed kryzysem utrzymywało się na wysokim poziomie (por. tab. 1).

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie sposobów ograniczania deficytu sektora finansów publicznych podejmowanych w państwach UE w warunkach obecnego kryzysu. Badaniem objęto kształtowanie się dochodów, wydatków i salda sektora *general government* 27 państw członkowskich, przede wszystkim w latach 2009-

² Na przykład w Niemczech w celu ożywienia gospodarki zaproponowano dwa pakiety stymulacyjne: pierwszy w listopadzie roku 2008 (*Konjunkturpaket I*), a drugi w styczniu roku 2009 (*Konjunkturpaket II*). Koszty ich wdrażania w latach 2009-2010 oszacowano na poziomie blisko 80 miliardów euro (tj. blisko 3,1% PKB). W efekcie powyższych działań deficyt sektora *general government* wzrósł w roku 2009 do 3,0% PKB (podczas gdy w roku 2008 odnotowano nadwyżkę budżetową na poziomie 0,1% PKB). Szerzej na ten temat: [Koske 2010].

³ Powoduje on bowiem spadek oszczędności krajowych, a co za tym idzie – wzrost stóp procentowych, presję na wzrost deficytu obrotów bieżących, importu, a przez to możliwą aprecjację kursu walutowego. W konsekwencji dochodzi do ograniczenia inwestycji prywatnych (tzw. efekt wypychania) lub wzrostu deficytu handlowego (powstanie tzw. deficytów bliźniaczych). Wysokie opodatkowanie niezbędne do sfinansowania rosnących wydatków wpływa hamująco na aktywność gospodarczą, wykorzystywanie zaś zasobów gospodarczych przez sektor publiczny jest znacznie mniej efektywne niż przez sektor prywatny. Por. [Ciak 2010, s. 249].

⁴ Deficyt strukturalny stanowi hipotetyczną miarę, która obliczana jest przy założeniu pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych gospodarki i stopie bezrobocia odpowiadającej sytuacji pełnego zatrudnienia. Koncepcja salda strukturalnego, dzięki wyeliminowaniu wpływu automatycznych stabilizatorów koniunktury, umożliwia określenie charakteru realizowanej przez rząd polityki fiskalnej. Szerzej na ten temat: [Owsiak 2001, s. 239; Ziółkowska 2002, s. 233; Hagemann 1999].

Tabela 1. Dynamika PKB, saldo sektora *general government* (w tym strukturalne) oraz dług publiczny

Kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
	Dynamika PKB (w %)					Saldo sektora GG w % PKB				
Austria	3,7	2,2	-3,9	2,0	1,7	-0,6	-0,5	-3,5	-4,3	-3,6
Belgia	2,9	1,0	-2,8	2,0	1,8	-0,4	-1,4	-6,1	-4,9	-4,7
Bułgaria	6,4	6,2	-4,9	-0,1	2,6	1,1	1,7	-4,7	-3,8	-2,9
Cypr	5,1	3,6	-1,7	0,5	1,5	3,4	0,9	-6,0	-5,9	-5,7
Czechy	6,1	2,5	-4,1	2,4	2,3	-0,7	-2,7	-5,8	-5,2	-4,6
Dania	1,6	-1,1	-5,2	2,3	1,9	4,8	3,3	-2,8	-5,2	-4,4
Estonia	6,9	-5,1	-13,9	2,4	4,4	2,5	-2,9	-1,8	-1,1	-2,0
Finlandia	5,3	0,9	-8,0	2,9	2,9	5,2	4,2	-2,7	-3,3	-1,8
Francja	2,4	0,2	-2,6	1,6	1,6	-2,7	-3,3	-7,6	-7,8	-6,3
Grecja	4,3	1,3	-2,3	-4,2	-3,0	-6,7	-9,5	-15,4	-9,6	-7,4
Hiszpania	3,6	0,9	-3,7	-0,2	0,7	1,9	-4,2	-11,1	-9,3	-6,4
Holandia	3,9	1,9	-3,9	1,7	1,5	0,2	0,5	-5,4	-5,8	-3,9
Irlandia	5,6	-3,5	-7,6	-0,2	0,9	0,0	-7,3	-14,4	-32,3	-10,3
Litwa	9,8	2,9	-14,7	0,4	2,8	-1,0	-3,3	-9,2	-8,4	-7,0
Luksemburg	6,6	1,4	-3,7	3,2	2,8	3,7	3,0	-0,7	-1,8	-1,3
Łotwa	10,0	-4,2	-18	-0,4	3,3	-0,3	-4,1	-10,2	-7,7	-7,9
Malta	3,9	2,7	-1,9	3,1	2,0	-2,3	-4,8	-3,8	-4,2	-3,0
Niemcy	2,7	1,0	-4,7	3,7	2,2	0,3	0,1	-3,0	-3,7	-2,7
Polska	6,8	5,1	1,7	3,5	3,9	-1,9	-3,7	-7,2	-7,9	-6,6
Portugalia	2,4	0,0	-2,5	1,3	-1,0	-2,8	-3,0	-9,4	-7,3	-4,9
Rumunia	6,3	7,3	-7,1	-1,9	1,5	-2,6	-5,7	-8,6	-7,3	-4,9
Słowacja	10,5	5,8	-4,8	4,1	3,0	-1,8	-2,1	-7,9	-8,2	-5,3
Słowenia	6,9	3,7	-8,1	1,1	1,9	0,0	-1,8	-5,8	-5,8	-5,3
Szwecja	3,3	-0,6	-5,3	4,8	3,3	3,5	2,2	-1,2	-1,0	-0,2
Węgry	0,8	0,8	-6,7	1,1	2,8	-5,0	-3,7	-4,4	-3,8	-4,7
Wielka Brytania	2,7	-0,1	-5,0	1,8	2,2	-2,7	-5,0	-11,3	-10,4	-8,6
Włochy	1,5	-1,3	-5,0	1,1	1,1	-1,5	-2,7	-5,2	-4,9	-4,2
UE (16 krajów)	2,8	0,4	-4,1	1,7	1,5	-0,7	-2,0	-6,3	-6,3	-4,6
UE (27 krajów)	3,0	0,5	-4,2	1,8	1,7	-0,9	-2,3	-6,8	-6,8	-5,1

*prognoza dla lat 2010-2011

Źródło: Baza danych: Ameco, ECOFIN, wersja z 29 listopada 2010 r.

(w % PKB) w latach 2007-2011* w państwach UE

2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo strukturalne w % PKB					Dług publiczny w % PKB				
-1,6	-1,8	-2,3	-3,4	-2,9	59,3	62,5	67,5	70,4	72,0
-1,6	-2,1	-4,6	-3,7	-3,7	84,2	89,6	96,2	98,6	100,5
-0,3	-0,1	-3,6	-2,1	-1,4	17,2	13,7	14,7	18,2	20,2
2,5	-0,3	-5,5	-5,1	-5,0	58,3	48,3	58,0	62,2	65,2
-3,0	-4,6	-5,0	-4,5	-3,9	29,0	30,0	35,3	40,0	43,1
3,1	3,1	0,9	-2,7	-2,9	27,3	34,1	41,5	44,9	47,5
-0,9	-3,8	1,7	1,5	-0,7	3,7	4,6	7,2	8,0	9,5
2,4	2,4	0,6	-0,6	0,4	35,2	34,1	43,8	49,0	51,1
-3,7	-3,5	-5,8	-0,6	-4,6	63,8	67,5	78,1	83,0	86,8
-7,7	-10,5	-15,2	-7,4	-4,1	105	110,3	126,8	140,2	150,2
1,3	-4,2	-9,2	-7,4	-4,9	36,1	39,8	53,2	64,4	69,7
-0,8	-0,3	-3,4	-4,1	-2,3	45,3	58,2	60,8	64,8	66,6
-1,7	-7,3	-11,8	-30,2	-9,1	25,0	44,3	65,5	97,4	107
-3,6	-5,5	-7,0	-6,5	-6,0	16,9	15,6	29,5	37,4	42,8
1,7	2,3	1,7	0,4	0,8	6,7	13,6	14,5	18,2	19,6
-4,4	-6,2	-7,2	-5,1	-6,5	9,0	19,7	36,7	45,7	51,9
-2,4	-5,0	-2,9	-3,9	-2,9	61,7	63,1	68,6	70,4	70,8
-0,6	-0,7	-1,0	-2,8	-2,2	64,9	66,3	73,4	75,7	75,9
-3,1	-4,8	-7,0	-7,4	-6,1	45,0	47,1	50,9	55,5	57,2
-3,1	-3,0	-8,2	-6,7	-3,8	62,7	65,3	76,1	82,8	88,8
-5,1	-8,9	-8,6	-6,1	-3,5	12,6	13,4	23,9	30,4	33,4
-3,5	-4,0	-7,3	-7,9	-5,0	29,6	27,8	35,4	42,1	45,1
-3,0	-5,0	-3,9	-4,0	-3,8	23,4	22,5	35,4	40,7	44,8
1,1	1,2	2,0	0,2	0,2	40,0	38,2	41,9	39,9	38,9
-6,4	-5,0	-2,3	-1,9	-3,7	66,1	72,3	78,4	78,5	80,1
-3,7	-5,2	-9,0	-8,3	-6,9	44,5	52,1	68,2	77,8	83,5
-3,0	-3,3	-3,5	-3,7	-3,5	103,6	106,3	116	118,9	120,2
-1,7	-2,6	-4,4	-4,9	-3,5	66,0	69,7	79,1	84,1	86,5
-2,0	-3,0	-4,9	-5,3	-3,9	58,8	61,8	74,0	79,1	81,8

-2011⁵, przy czym dla uwypuklenia skali zjawiska przyrostu zadłużenia odwołano się także do lat wcześniejszych, tj. 2007-2008. Ze względu na bardzo krótki okres badawczy (obejmujący tylko trzy lata, a w przypadku roku 2010 i 2011 opierający się w większości na danych zawartych w prognozach Komisji Europejskiej⁶) przeprowadzona analiza nie pozwala na kompleksową ocenę rzeczywistych skutków podejmowanych wysiłków reformatorskich i z założenia ogranicza się raczej do ich klasyfikacji i wskazania towarzyszących im uwarunkowań.

Dla potrzeb opracowania metody zastosowane w celu redukcji deficytów budżetowych zostały usystematyzowane w trzy grupy koncentrujące się wokół rozwiązań na rzecz: obniżania wydatków, podnoszenia podatków oraz zmian instytucjonalnych przyczyniających się do zwiększenia skuteczności polityki fiskalnej.

2. Charakterystyka działań zmierzających do poszukiwania oszczędności w wydatkach publicznych

Ograniczanie wydatków publicznych stanowiło w większości państw UE podstawowy sposób poprawy salda sektora finansów publicznych. O ile jeszcze w latach 2009-2010 w niektórych krajach utrzymywała się tendencja wzrostowa udziału wydatków w PKB, o tyle według prognoz KE w roku 2011 już wszystkie państwa unijne przeprowadzić mają mniej lub bardziej zdecydowane cięcia budżetowe (por. tab. 2).

Na największy ich zakres zdecydowały się takie kraje, jak: Irlandia, Wielka Brytania, Portugalia i Grecja, a także większość państw Europy Wschodniej, tj.: kraje nadbałtyckie, Słowacja, Węgry czy Rumunia. Nadanie pierwszoplanowego znaczenia cięciom wydatków wynika z potrzeby stymulowania wzrostu gospodarczego, z którą w sprzeczności stoi zwiększanie obciążeń podatkowych. Również wcześniejsze doświadczenia w zakresie reform fiskalnych wielu krajów wskazują, iż ograniczenia po stronie wydatków są znacznie bardziej efektywnym sposobem redukcji zadłużenia publicznego niż podwyżki dochodów publicznych⁷.

Najbardziej powszechne źródło oszczędności w wydatkach publicznych stanowiły redukcje w poziomie nakładów na wynagrodzenia w sektorze publicznym. Z tabeli 3 wynika, iż udział kosztów związanych z zatrudnieniem kształtował się w państwach UE średnio się na poziomie ok. 11% PKB. Największe cięcia w tej kategorii wydatków przeprowadzono m.in.: w państwach nadbałtyckich, Portugalii,

⁵ Wybór powyższego okresu badawczego podyktowany był tym, że w większości państw członkowskich reformy fiskalne zmierzające do redukcji deficytu budżetowego zaczęły być wdrażane dopiero po pojawieniu się pierwszych oznak ożywienia gospodarczego, czyli zazwyczaj w roku 2010, i kontynuowane były w roku 2011. W okresie wcześniejszym, tj. w latach 2008-2009, stosowano antykryzysowe pakiety stymulacyjne, które skutkowały pogłębieniem zadłużenia.

⁶ Zawartych w opracowaniu: [*General Government Data...* 2010].

⁷ Szerzej na ten temat m.in. w pracach: [Ahrend, Catte, Price 2006; Guichard i in. 2007; Strategies for Fiscal Consolidation... 2010; From Stimulus to Consolidation... 2010].

Tabela 2. Wpływ zmian dochodów i wydatków publicznych na saldo sektora finansów publicznych w państwach UE w latach 2009-2011

Państwo	Zmiana salda sektora finansów publicznych w okresie:		Na skutek:			
			zmiany dochodów publicznych w okresie:		zmiany wydatków publicznych w okresie:	
	2010/2009	2011/2010	2010/2009	2011/2010	2010/2009	2011/2010
	w % PKB					
Austria	-0,8	0,7	-0,4	0,2	0,4	-0,5
Belgia	1,2	0,2	0,2	0	-1	-0,2
Bułgaria	0,9	0,9	-1,7	0	-2,6	-0,9
Cypr	0,1	0,2	0,4	0,2	0,3	0
Czechy	0,6	0,6	0,4	-0,3	-0,2	-0,9
Dania	-2,4	0,8	-2,8	-0,2	-0,4	-1
Estonia	0,7	-0,9	-1,9	-1,4	-2,6	-0,5
Finlandia	-0,6	1,5	-0,6	0,6	0	-0,9
Francja	-0,2	1,5	0,3	1,0	0,1	-0,5
Grecja	5,8	2,2	2,4	1,7	-3,4	-0,5
Hiszpania	1,8	2,9	1,7	0,6	-0,1	-2,3
Holandia	-0,4	1,9	-0,1	0,9	0,3	-1
Irlandia	-17,9	22	0,7	-0,2	18,6	-22,2
Litwa	0,8	1,4	-0,2	0,1	-1	-1,3
Luksemburg	-1,1	0,5	-0,4	0,2	0,7	-0,3
Łotwa	2,5	-0,2	1,3	-1,2	-1,2	-1
Malta	-0,4	1,2	0,3	0,7	0,7	-0,5
Niemcy	-0,7	1	-1,5	-0,2	-0,8	-1,2
Polska	-0,7	1,3	1	0,7	1,7	-0,6
Portugalia	2,1	2,4	3,3	-0,1	1,2	-2,5
Rumunia	1,3	2,4	0,5	-0,6	-0,8	-3
Słowacja	-0,3	2,9	-1,8	0,8	-1,5	-2,1
Słowenia	0	0,5	0,7	-0,2	0,7	-0,7
Szwecja	0,2	0,8	-1,7	-0,5	-1,9	-1,3
Węgry	0,6	-0,9	-1	-2,5	-1,6	-1,6
Wielka Brytania	0,9	1,8	0,3	0,3	-0,6	-1,5
Włochy	0,3	0,7	-0,6	-0,3	-0,9	-1
UE-16	0	1,7	-0,1	0,2	-0,1	-1,5
UE-27	0	1,7	-0,1	0,2	-0,1	-1,5

Źródło: [General Government Data... 2010].

Irlandii, Bułgarii, Rumunii oraz Szwecji (por. tab. 3). Przybierały one kilka form, tj.: bezpośrednich obniżek pensji (np. o pewien stały procent niezależnie od zajmowanego stanowiska lub też tylko dla najlepiej opłacanych pracowników, np. na Litwie i w Portugalii), likwidacji premii i innych uznaniowych dodatków do wynagrodzenia, zaprzestania lub zmiany stosowanych mechanizmów waloryzacyjnych (np. w Wielkiej Brytanii). Oszczędności polegały także na zmniejszaniu liczby zatrudnianych pracowników przez redukcje etatów.

Kolejną metodą na obniżenie udziału wydatków publicznych w PKB stało się ograniczanie (a niekiedy także lepsze ukierunkowanie) transferów społecznych. Ten sposób redukcji deficytów budżetowych był jednak znacznie rzadziej wykorzystywany w państwach unijnych niż opisane powyżej cięcia wydatków na wynagrodzenia. Głównymi przyczynami mniejszej popularności tego rozwiązania były: silny opór społeczny, możliwe negatywne konsekwencje w postaci osłabienia tempa wzrostu gospodarczego, częste „uszczywnienie” tej kategorii wydatków, a także to, że zmiany w tej dziedzinie wymagają dłuższego czasu i bardziej systemowego podejścia⁸. Pomimo tych okoliczności redukcje poziomu transferów społecznych przewidziano m.in. w programach reform fiskalnych takich krajów, jak: Litwa, Estonia, Niemcy, Węgry czy Szwecja (por. tab. 3).

Największe wyzwanie stanowiły niewątpliwie reformy systemów ubezpieczeń społecznych wobec rosnącej presji wydatkowej związanej ze „starzeniem się” społeczeństwa⁹. Koncentrowały się one wokół modyfikacji zakresu niektórych uprawnień do świadczeń społecznych (w tym rent i emerytur), zmian zasad ich waloryzacji, a także stopniowego wydłużania wieku emerytalnego (np. do 65 roku życia na Litwie, w Estonii, Grecji i we Włoszech, do 66 lat w Wielkiej Brytanii i w Irlandii oraz do 67 lat w Niemczech). Celem wprowadzanych zmian, oprócz względów fiskalnych, stało się także stymulowanie aktywności zawodowej. W związku z tym wiele krajów zaostrzyło kryteria zdrowotne uprawniające do przejścia na rentę, a szczególnie nacisk położony został na oszacowanie stopnia (pełnej lub niepełnej) faktycznej niezdolności do pracy (np. na Litwie i Łotwie).

⁸ O tym, że reformy te nie mogą być przygotowywane w pośpiechu, świadczy chociażby przykład łotewski. W roku 2009 dokonano tam obniżenia niektórych świadczeń emerytalnych, jednak to działanie zostało uznane w następstwie orzeczenia łotewskiego Trybunału Konstytucyjnego (z dnia 21 grudnia 2009 r.) za niezgodne z Konstytucją, w wyniku czego rząd został zobowiązany do wypłaty stosownego wyrównania, które to koszty w roku 2010 zostały oszacowane na poziomie 1% PKB. Por. [Purfield, Rosenberg 2010].

⁹ Jak wskazują prognozy, w samej UE wzrost wydatków związanych z wiekiem społeczeństwa (*age-related spending*), do których zalicza się także oprócz wydatków na ubezpieczenia społeczne również nakłady na opiekę zdrowotną oraz edukację, w latach 2007-2035 ma wynieść średnio ok. 2,75% PKB, w latach zaś 2007-2060 już 4,7% PKB. Szerzej na ten temat: [The 2009 Ageing Report... 2009].

Tabela 3. Udział niektórych kategorii wydatków publicznych w PKB (w %) w państwach UE w latach 2009-2011

Państwo	Wydatki publiczne na:								
	wynagrodzenia			transfery społeczne*			dotacje**		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
	w % PKB								
Austria	9,9	9,9	9,6	19,7	20,1	20,0	3,8	3,9	3,9
Belgia	12,8	12,5	12,3	17,3	17,4	17,2	2,2	2,3	2,4
Bułgaria	9,4	8,9	8,4	12,1	12,7	12,3	0,9	0,9	0,9
Cypr	15,6	15,9	16,0	13,1	14,0	14,8	0,2	0,3	0,4
Czechy	8,1	8,0	7,5	13,9	14,0	13,7	2,1	2,0	2,0
Dania	19,5	19,2	18,9	16,8	16,5	16,5	2,6	2,6	2,5
Estonia	12,8	12,2	11,7	14,0	13,3	12,7	1,0	1,1	1,0
Finlandia	14,8	14,8	14,4	18,2	18,4	18,1	1,5	1,5	1,5
Francja	13,3	13,3	13,1	19,0	19,3	19,3	1,7	1,6	0,9
Grecja	13,5	12,3	12,3	20,9	20,4	20,9	0,1	0,1	0,1
Hiszpania	11,9	11,7	11,2	14,5	15,2	14,9	1,1	1,0	0,9
Holandia	10,0	9,9	9,7	11,5	11,7	11,6	1,5	1,5	1,4
Irlandia	12,3	11,8	11,4	15,3	16,1	15,6	0,5	0,8	0,7
Litwa	12,9	12,6	12,0	15,2	13,7	13,5	0,7	1,1	1,1
Luksemburg	8,0	8,0	8,0	15,4	16,0	15,8	1,6	1,6	1,6
Łotwa	12,1	10,8	9,6	12,6	12,9	12,5	0,8	0,7	0,9
Malta	14,5	13,8	13,7	13,3	13,2	13,2	1,1	1,0	0,8
Niemcy	7,4	7,4	7,2	18,5	18,1	17,5	1,3	1,3	1,2
Polska	10,2	10,1	9,7	14,7	14,9	14,4	0,6	0,6	0,6
Portugalia	12,3	12,2	10,8	16,6	17,1	17,1	0,8	0,8	0,7
Rumunia	10,8	9,6	8,8	12,9	13,3	12,6	0,8	0,7	0,5
Słowacja	7,8	7,6	7,0	13,7	13,5	13,1	1,6	1,2	1,1
Słowenia	12,4	12,4	12,0	16,6	17,1	17,1	1,9	1,9	1,6
Szwecja	15,2	14,5	14,1	16,3	16,0	15,5	1,5	1,4	1,4
Węgry	11,3	11,1	10,2	16,3	15,8	15,6	1,0	0,9	0,8
Wielka Brytania	12,1	11,9	11,7	15,1	15,0	15,0	0,7	0,7	0,6
Włochy	11,3	11,2	10,8	19,2	19,2	19,3	1,0	1,0	1,0
UE-16	11,3	11,2	10,9	17,3	17,3	17,1	1,3	1,3	1,2
UE-27	11,2	11,1	10,8	17,1	17,1	16,9	1,3	1,3	1,2

* Z wyjątkiem świadczeń społecznych w naturze. Pojęcie transferów społecznych obejmuje świadczenia wypłacane przez fundusze ubezpieczeń społecznych, przez instytucje ubezpieczeniowe lub inne jednostki instytucjonalne administrujące prywatnymi kapitałowymi systemami ubezpieczeń społecznych, przez pracodawców administrujących niekapitałowymi systemami ubezpieczeń społecznych oraz świadczenia z pomocy społecznej wypłacane przez instytucje rządowe i samorządowe. Szerzej na ten temat: [Statystyka sektora... 2010]; ** Zgodnie z metodologią ESA'95 obejmują one bieżące transfery, których dokonują instytucje rządowe i samorządowe na rzecz producentów krajowych, w celu wywarcia wpływu na poziom ich produkcji, poziom cen lub opłacenie czynników produkcji. Szerzej na ten temat: [Statystyka sektora ... 2010].

Źródło: jak wyżej.

Kolejnym sposobem redukcji wydatków publicznych stało się także ograniczenie dotacji udzielanych przez podmioty publiczne. Jak wskazują dane zawarte w tab. 3, udział dotacji kształtował się w państwach UE w roku 2010 na poziomie ok. 1,3% PKB, przy czym w takich państwach, jak: Austria, Dania i Belgia znacznie przekraczał 2% PKB. Największe cięcia tej kategorii wydatków przewidziano we Francji, Słowacji, Słowenii i Rumunii.

W obliczu występowania silnych presji wydatkowych oraz przy ograniczonej wielkości środków publicznych istotnego znaczenia nabrały rozwiązania przyczyniające się do zwiększenia efektywności wydatków publicznych w najbardziej kosztochłonnych usługach społecznych, takich jak np.: ochrona zdrowia czy edukacja. W kilku państwach zmiany ukierunkowane zostały na zwiększenie udziału niepublicznych źródeł finansowania opieki medycznej przez rozwój prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych, a także „współpłacenie” za niektóre usługi medyczne, głównie o charakterze ponadstandardowym (np. w Portugalii i Słowenii). Reformą objęto także system finansowania edukacji, m.in. poprzez wprowadzenie tzw. bonów edukacyjnych (np. na Łotwie).

3. Zarys rozwiązań na rzecz zwiększenia dochodów publicznych

Oprócz cięć w wydatkach publicznych, podjęto także działania zwiększające dochody publiczne, koncentrujące się przede wszystkim na zmianach w poziomie obciążeń podatkowych, a także składek na ubezpieczenia społeczne. Miały one przeważnie charakter jedynie uzupełniający, chociaż w niektórych państwach (tj. np. w Grecji, Francji, Holandii, na Malcie i w Polsce) to na nich skupiła się zasadnicza część wysiłków zmierzających do poprawy stanu finansów publicznych (por. tab. 2). Zazwyczaj były to jednak doraźne korekty, a nie kompleksowe reformy na rzecz poprawy funkcjonowania systemów podatkowych.

W większości państw europejskich w celu ograniczenia deficytów budżetowych zdecydowano się na podwyżkę podatków pośrednich. Odbywało się to przede wszystkim przez wzrost stawek podatku VAT oraz podatków akcyzowych, likwidację stawek obniżonych i preferencyjnych, a także działania zmierzające do poszerzenia bazy podatkowej, tj. np. przez ograniczanie katalogu ulg i zwolnień podatkowych.

Z danych zawartych w tab. 4 wynika, że w latach 2009-2011 aż 12 krajów członkowskich zdecydowało się na podwyżki stawek podatku VAT, które wahały się od 1% (np. w Czechach, Finlandii i w Polsce) do 5% (np. w Rumunii). Z kolei na Węgrzech, w Portugalii i w Wielkiej Brytanii zwiększenie stawek VAT w badanym okresie wynikało z likwidacji wprowadzonych wcześniej (tj. przed kryzysem lub w początkowej jego fazie) obniżek poziomu obciążeń podatkowych. Jednocześnie w większości z analizowanych przypadków zdecydowano się także na znaczne zawężenie zakresu stosowania stawek obniżonych, a także likwidację niektórych zwolnień podatkowych (por. Estonia, Grecja, Łotwa i Litwa).

Tabela 4. Wzrost stawek podatku VAT w krajach UE w latach 2009-2011

Kraj	Data wprowadzenia zmiany	Stawka podstawowa	Stawki obniżone
Czechy	01.01.2010	+1%	+1%
Grecja	15.03.2010	+2%	+0,5% do 1%
	01.07.2010	+2%	+0,5% do 1%
Estonia	01.01.2009	b. z.	+4%
	01.07.2009	+2%	b. z.
Finlandia	01.07.2010	+1%	+1%
Węgry	01.01.2009	+5%	+3%
Łotwa	01.01.2009	+3%	+5%
Litwa	01.01.2009	+1%	b. z.
	01.09.2009	+2%	b. z.
Polska	01.01.2011	+1%	+1%
Portugalia	01.07.2010	+1%	+1%
Rumunia	01.07.2010	+5%	b. z.
Hiszpania	01.07.2010	+2%	+1%
Wielka Brytania	01.01.2010	+2,5%	b. z.
	04.01.2011	+2,5%	b. z.

Źródło: [Monitoring tax revenues... 2010; VAT Rates... 2010].

Podwyżki nastąpiły także w podatkach akcyzowych. Zazwyczaj dotyczyły one wzrostu akcyzy na papierosy i wyroby tytoniowe, alkohole oraz energię elektryczną (np. w Bułgarii, Czechach, Finlandii, Niemczech, na Łotwie i Litwie, na Słowacji i w Słowenii, a także w Wielkiej Brytanii). Ponadto zwiększeniu uległa także akcyza od paliw silnikowych, a także oleju opałowego (np. w Estonii czy Wielkiej Brytanii) przy zachowaniu jednak preferencji o charakterze ekologicznym. Rozszerzeniu uległ także katalog wyrobów akcyzowych (np. w Finlandii o cukier i napoje bezalkoholowe, w Grecji o towary luksusowe, na Łotwie o gaz wykorzystywany w celach grzewczych).

W niektórych krajach remedium na trudności budżetowe stanowiły podwyżki podatków dochodowych (por. tab. 5). Jednakże ze względu na ich negatywne oddziaływanie na aktywność gospodarczą rozwiązanie to stosowane było znacznie rzadziej niż w przypadku podatków pośrednich¹⁰. Przeważnie decydowano się na

¹⁰ Jak wielokrotnie wskazywano w literaturze przedmiotu, najbardziej negatywnie na wzrost gospodarczy oddziałują podwyżki podatków dochodowych, szczególnie od przedsiębiorstw, stosunkowo mniej zaś szkodliwe z tego punktu widzenia jest zwiększanie podatków konsumpcyjnych i majątkowych. Por. np. [Johansson i in. 2008; Arnold 2008; Myles 2009].

podwyższanie podatków dochodowych od osób fizycznych, jedynie zaś sporadycznie od osób prawnych.

Tabela 5. Wzrost obciążeń podatkami dochodowymi w państwach UE w latach 2009-2010

Podatek dochodowy:	Państwa, w których nastąpiło podwyższenie poziomu opodatkowania na skutek:	
	zmiany stawki podatkowej	zmiany w zakresie podstawy opodatkowania
– od osób fizycznych	Grecja, Irlandia, Francja, Łotwa, Portugalia, Słowenia, Wlk. Brytania	Grecja, Irlandia, Litwa, Dania, Estonia, Węgry, Łotwa, Portugalia, Hiszpania
– od osób prawnych	Litwa, Węgry, Irlandia	Irlandia, Grecja, Włochy, Litwa, Belgia, Bułgaria, Węgry

Źródło: [Monitoring tax revenues... 2010].

Mianowicie w podatku dochodowym od osób fizycznych najczęściej zwiększono stawki dla osób o najwyższych dochodach (np. w Grecji, Francji, Wielkiej Brytanii, Słowenii i na Łotwie). Podnoszono także stawki dla niektórych kategorii dochodów, takich jak np. zyski z oszczędności i inwestycji kapitałowych (w Wielkiej Brytanii z 18 do 28%). Eliminacji uległy także niektóre ulgi i zwolnienia podatkowe.

Na zwiększenie stawek podatku dochodowego od osób prawnych zdecydowały się tylko trzy kraje. Na Węgrzech w roku 2010 podatek CIT wzrósł z 16 do 19%, w Irlandii w 2009 r. z 20 do 25%, na Litwie zaś podwyższona o 5% (z 15 do 20%) stawka tego podatku obowiązywała jedynie w roku 2009, po czym w 2010 wróciła do wcześniejszego poziomu. Sposobem na wzrost wydajności podatku CIT było także rozszerzanie podstawy opodatkowania przez: ograniczenie katalogu kosztów uzyskania przychodu (Belgia), a także likwidację niektórych zwolnień (Węgry, Litwa, Irlandia, Grecja).

Niektóre kraje członkowskie uciekały się także do alternatywnych sposobów opodatkowania, np. w formie podatków ekologicznych. Wielka Brytania oraz Niemcy wprowadziły także podatki obciążające linie lotnicze (których wysokość zależna jest od odległości między miejscem wylotu a miejscem przeznaczenia). Analizując alternatywne sposoby opodatkowania w krajach członkowskich, nie można także pominąć wdrażanego, począwszy od 2011 r., m.in. w Niemczech, Wielkiej Brytanii czy we Francji, podatku bankowego. Ma on służyć nie tylko celom fiskalnym, ale także skłonić instytucje finansowe do ograniczenia najbardziej ryzykownych operacji, zmniejszając w ten sposób ryzyko systemowe całego sektora [Słojewska 2010]. Wyższe wpływy podatkowe osiągnięto także dzięki podwyżkom podatków od nieruchomości (np. na Łotwie, w Bułgarii, w Czechach oraz w Grecji).

Oprócz zmian w systemach podatkowych, kilka krajów wprowadziło także podwyżki składek na ubezpieczenia społeczne (np. Estonia, Rumunia i Finlandia). Rozwiązanie to stosowane było dość rzadko, bowiem wpływając na koszty pracy, może pogłębiać zjawiska recesyjne. Z drugiej jednak strony uzasadniała je silna presja na wzrost świadczeń społecznych i konieczność zagwarantowania płynności systemów emerytalnych w warunkach „starzenia się społeczeństw”.

Tabela 6. Rozwiązania instytucjonalne na rzecz wzmocnienia dyscypliny w sektorze finansów publicznych stosowane w państwach UE po roku 2008

Państwo	Reguly fiskalne			Reformy procesu budżetowego po roku 2008 zmierzające do:				Niezależne instytucje fiskalne		
	liczba regul w 2008	zmiany istniejących regul	nowe reguly po roku 2008	konsolidacji sektora finansów publicznych	wdrożenia budżetowania zadaniowego	wprowadzenia lub rozszerzenia horyzontu planowania wieloletniego	istniejące w roku 2008	zmiany w zakresie działania istniejących instytucji	powołanie nowych instytucji po roku 2008	
Belgia	4	0	0	-	-	nie	2	nie	-	
Bulgaria	2	0	0	nie	-	nie	0	-	nie	
Czechy	2	0	0	nie	nie	nie	0	-	nie	
Dania	3	0	0	-	-	nie	1	nie	nie	
Niemcy	5	0	1	nie	tak	nie	4	nie	nie	
Estonia	2	1	0	nie	nie	nie	1	nie	nie	
Irlandia	3	0	0	-	-	nie	0	-	nie	
Grecja	0	-	1	tak	tak	-	1	nie	-	
Hiszpania	4	0	0	-	-	nie	2	nie	nie	
Francja	5	0	0	nie	nie	nie	2	nie	nie	
Włochy	4	0	1	tak	nie	tak	1	nie	nie	
Cypr	0	-	0	nie	nie	tak	0	-	nie	
Łotwa	2	0	0	nie	nie	nie	0	-	nie	
Litwa	4	0	0	tak	nie	nie	1	nie	nie	
Luksemburg	3	0	0	-	-	-	1	nie	nie	
Węgry	2	0	1	tak	nie	tak	1	nie	tak	
Malta	0	-	0	-	-	nie	0	-	nie	
Holandia	2	0	1	nie	nie	nie	1	nie	nie	
Austria	1	0	1	nie	nie	tak	3	nie	nie	
Poliska	1	1	4	nie	nie	tak	0	-	nie	
Portugalia	3	0	1	nie	nie	tak	2	nie	nie	
Rumunia	2	0	3	nie	nie	tak	0	-	tak	
Słowenia	2	0	1	nie	nie	nie	1	nie	tak	
Słowacja	2	0	2	nie	nie	tak	0	-	nie	
Finlandia	4	0	0	-	-	nie	0	-	nie	
Szwecja	3	0	0	-	-	tak	2	nie	nie	
Wielka Brytania	2	0	2	nie	nie	tak	1	nie	nie	
Razem	67	2	19	4	2	10	27	0	3	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Public Finance in EMU 2010].

4. Zmiany instytucjonalne na rzecz zwiększenia dyscypliny finansów publicznych

Ostatnia grupa działań dotyczyła wdrażania wielu rozwiązań instytucjonalnych mających na celu poprawę zarządzania środkami publicznymi oraz wzrost efektywności prowadzonej polityki fiskalnej. Szczególnie dotyczyły one: wprowadzania nowych (bądź modyfikacji już istniejących) reguł fiskalnych, reform procesu budżetowego zmierzających do poprawy zarządzania środkami publicznymi (w tym strategicznego planowania wieloletniego w sektorze finansów publicznych), a także ustanawiania niezależnych instytucji fiskalnych.

W 10 krajach przyjęto (lub zmodyfikowano wcześniej obowiązujące) rozwiązania zmierzające w kierunku wydłużenia horyzontu planowania budżetowego. Charakterystyczne jest to, iż w przypadku Węgier, Cypru i Portugalii instrumenty planowania wieloletniego (o 3-letnim horyzoncie czasowym) zastosowano po raz pierwszy.

Stosunkowo rzadko w badanym okresie podejmowano natomiast działania na rzecz ustanawiania nowych instytucji fiskalnych (np. na Węgrzech, w Rumunii i Słowenii), a także reform procesu budżetowego w kierunku konsolidacji sektora finansów publicznych czy też wdrażania budżetowania zadaniowego.

5. Konkluzje

Dokonując podsumowania wysiłków podejmowanych przez państwa europejskie w warunkach kryzysu finansowego, należy zauważyć, że ich główne kierunki odpowiadają zaleceniom sformułowanym w przyjętej w marcu 2010 r. przez Komisję Europejską nowej strategii gospodarczej „Europa 2020” [EUROPE 2020... 2010]. Akcentuje się w niej, iż programy reform fiskalnych winny uwzględniać potrzebę zapewnienia długotrwałego wzrostu gospodarczego oraz rozwoju zatrudnienia, wspierając rozwój kapitału ludzkiego, badań naukowych i innowacji. Nieuniknione podwyżki obciążeń podatkowych winny odbywać się w sposób, który zapewni jak najmniejsze koszty dla gospodarki. W związku z tym należy unikać zwiększania poziomu opodatkowania pracy na rzecz wzrostu podatków od energii, jak również przez wprowadzanie różnych danin ekologicznych. Poszukując oszczędności w wydatkach publicznych, należy dokonać reform strukturalnych w takich dziedzinach finansowanych ze środków publicznych, jak: ochrona zdrowia, edukacja, ubezpieczenia społeczne czy pomoc socjalna. Ich celem winno stać się podniesienie jakości i efektywności usług publicznych.

Literatura

- Ahrend R., Catte P., Price R., *Interactions between monetary and fiscal policy: How monetary conditions affect fiscal consolidation*, OECD Economics Department Working Papers no 52, 2006.
- Arnold J., *Do tax structures affect aggregate economic growth? empirical evidence from a panel of OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers no 643, 2008.
- Ciak J., *Kształtowanie się deficytu budżetowego w Polsce w warunkach kryzysu*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego*, red. E. Ruśkowski, I. Zaverucha, Białystok-Lwów 2010.
- EUROPE 2020 A Strategy For Smart, Sustainable And Inclusive Growth*, European Commission, Brussels, 3.3.2010, Com (2010).
- Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 1995*, GUS, Warszawa 2000.
- From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies*, IMF Fiscal Affairs Department, 30.04.2010.
- General Government Data: General government revenue, expenditure, balances and gross debt*, European Commission, Directorate General Ecofin Economic and Financial Affairs, Brussels, Autumn 2010.
- Guichard S., Kennedy M., Wurzel E., André C., *What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences*, OECD Economics Department Working Papers no 553, 2007.
- Hagemann R., *The structural budget balance. The IMF's methodology*, IMF Working Paper, no 95, 1999.
- Johannson A., Heady C., Brys B., Vartia L., *Taxation and economic growth*, OECD Economics Department Working Papers no 620, 2008.
- Koske I., *After the crisis: bringing German public finances back to a sustainable path*, OECD Economics Department Working Paper no 766, 2010.
- Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010*, „European Economy” 2010 no 6, European Commission, Brussels 2010.
- Myles G.D., *Economic growth and the role of taxation – aggregate data*, OECD Economics Department Working Papers 2009 no 714.
- Owsiak S., *Finanse publiczne-teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001.
- Public Finance in EMU*, „European Economy” 2010 no 4, European Commission, Brussels 2010.
- Purfield C., Rosenberg Ch.B., *Adjustment under a currency peg: Estonia, Latvia and Lithuania during the global financial crisis 2008-2009*, IMF Working Paper no 213, 2010.
- Słojewska A., *Europejska moda na bankowa takse*, „Rzeczpospolita” z dnia 30 sierpnia 2010 r.
- Spending Review 2010*, HM Treasury London, United Kingdom, October 2010, <http://www.hm-treasury.gov.uk>.
- Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych*, GUS, Warszawa 2010.
- Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World*, IMF Fiscal Affairs Department, 4.02.2010,
- The 2009 ageing report: economic and budgetary projections for the EU-27 member states (2008-2060)*, „European Economy” 2009 no 3, Brussels 2009.
- VAT rates applied in the member states of the European Union*, situation at 1st July 2010, European Commission, Brussels 2010.
- Wernik A., *Równowaga finansów publicznych a euro*, „Bank i Kredyt” 2009 nr 3.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne-teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2002.

METHODS OF REDUCING GENERAL GOVERNMENT DEFICIT IN THE EU MEMBER STATES UNDER THE CONDITIONS OF FINANCIAL CRISIS

Summary: The aim of this article is to indicate the methods of reducing general government deficit in the EU countries in the context of the current financial crisis. The research covers fluctuation of revenue, spending and general government balance of 27 EU Member States in the period of 2009-2011. The methods of deficit abatement have been classified into three categories: spending cuts, revenue increases and institutional settings contributing to the fiscal discipline.