

Katarzyna Wójtowicz

Charakter nierównowagi sektora finansów publicznych w Polsce na tle sytuacji w innych państwach Unii Europejskiej

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/2,
217-229

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katedra Finansów Publicznych,
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

KATARZYNA WÓJTOWICZ

*Charakter nierównowagi sektora finansów publicznych w Polsce
na tle sytuacji w innych państwach Unii Europejskiej*

The nature of budget imbalance in Poland against the background of experiences
of other EU countries

Słowa kluczowe: nierównowaga budżetowa, saldo strukturalne, saldo cykliczne, cykl koniunkturalny

Keywords: budget imbalance, cyclically adjusted budget balance, cyclical component of budget balance, business cycle

Wstęp

Problematyka zachowania równowagi finansów publicznych stanowi od dawna istotne zagadnienie zarówno wśród przedstawicieli doktryny finansów, jak i wśród praktyków gospodarczych. Aktualność tej kwestii wzrosła w dobie trwającego kryzysu finansowego, którego skutkiem stało się istotne pogłębienie skali nierównowagi fiskalnej oraz dynamiczny przyrost długu publicznego obserwowane w większości krajów członkowskich. Charakterystyczne jest to, iż podejmowanie próby zmniejszenia deficytów budżetowych zarówno w Polsce, jak i w innych krajach nie przyniosły zadawalających rezultatów, a niekiedy nawet powodowały efekty przeciwne od zamierzonych.

Wydaje się, iż zasadnicze znacznie dla powodzenia wysiłków na rzecz ograniczania nierównowagi finansów publicznych ma właściwe zdiagnozowanie przyczyn (czynników), które doprowadziły do jej powstania. Istotne jest

m.in. udzielnie odpowiedzi na pytanie, na ile występowanie deficytów budżetowych związane jest fazą cyklu koniunkturalnego, w której znajduje się gospodarka, na ile spowodowane jest koniecznością obsługi wcześniej zaciągniętych długów, a na ile jego przyczyną są inne czynniki strukturalne tkwiące w systemach gospodarczych.

Celem artykułu jest próba identyfikacji charakteru nierównowagi sektora finansów publicznych w Polsce na tle doświadczeń innych państw europejskich w tej dziedzinie. Analizą objęto kształtowanie się salda budżetowego (prezentowanego w różnych ujęciach) w 25 krajach członkowskich UE¹ w latach 1995–2010.

1. Skala nierównowagi sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1995–2010

Analiza wielkości salda sektora finansów publicznych w relacji do PKB w latach 1995–2010 wskazuje, iż deficyt budżetowy jest zjawiskiem, które na stałe wpisało się w proces przemian gospodarczych w Polsce. Z punktu widzenia głównych tendencji w kształtowaniu się skali nierównowagi w badanym okresie wyodrębnić można cztery główne etapy (por. tab. 1 i 2).

W pierwszym etapie przypadającym na lata 1995–1998 udział deficytu sektora finansów publicznych w PKB pozostawał w miarę stabilny z lekką tendencją wzrostową. Jego zwiększenie w roku 1998 do $-2,4\%$ PKB było efektem przeprowadzonej wówczas zmiany metodologii liczenia salda budżetowego, która polegała na wyłączeniu z kategorii dochodów publicznych wpływów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa i zakwalifikowaniu ich do przychodów publicznych służących finansowaniu zadłużenia². Powyższy etap w historii kształtowania się deficytu budżetowego można określić jako „fazę niewykorzystanych szans”, pomimo bowiem bardzo dobrej sytuacji makroekonomicznej (przejawiającej się wysokim tempem PKB³ i malejącą inflacją) zaniechano przeprowadzenia poważniejszych reform umożliwiających przywrócenie równowagi budżetowej.

¹ Badaniem objęto 15 krajów tzw. „starej” Unii oraz 10 krajów przyjętych do Wspólnoty w roku 2004. Ze względu na brak kompletnych danych statystycznych w analizie pominięto doświadczenia Bułgarii i Rumunii.

² Ustawa z 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. nr 106, poz. 673 z późn. zm.

³ Średnie roczne tempo PKB w powyższym okresie przekraczało 6%, por. *Mały Rocznik Statystyczny Polski 1999*, GUS Warszawa 1999.

Tabela 1. Wynik finansowy budżetu państwa i sektora finansów publicznych w relacji do PKB w latach 1995–2005 (w %)

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Budżet państwa	-2,2	-2,2	-1,1	-2,2	-1,9	-2,1	-4,2	-4,9	-4,4	-4,5	-2,9
Budżety JST	0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	0,1	-0,1
Państwowe fundusze celowe	0,4	0,2	-0,1	0,0	-1,0	-0,6	-0,5	-0,3	-0,5	-0,1	0,2
Fundusze celowe JST	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Państwowa gospodarka pozabudżetowa	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,2	0,0
Gospodarka pozabudżetowa JST	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kasy chorych/NFZ	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,1
Agencje państwowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,0
Pozostałe jednostki sektora	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Sektor publiczny ogółem	-1,6	-1,9	-1,4	-2,4	-3,0	-2,8	-4,9	-5,7	-5,2	-4,5	-2,6

Źródło: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata*, MF, Warszawa 1996–2006

Cechą charakterystyczną drugiego etapu obejmującego lata 2000–2004 jest wyraźne nasilenie skali nierównowagi finansów publicznych, określane nawet mianem „kryzysu finansów państwa”⁴. Zwiększenie deficytu było bezpośrednim skutkiem gwałtownego wzrostu wydatków publicznych będącego m. in. efektem wprowadzenia w roku 1999 czterech tzw. „wielkich” reform strukturalnych, a także koniecznością uregulowania wcześniej zaciągniętych przez państwo zobowiązań. Wpływ na wzrost zadłużenia w badanym okresie miało także znaczne pogorszenie koniunktury gospodarczej⁵.

W kolejnym etapie w latach 2005–2007 skala nierównowagi finansów publicznych ulegała stopniowemu ograniczeniu. Jednocześnie począwszy od roku 2006, saldo sektora finansów publicznych prezentowane jest w podziale na trzy podsektory: rządowy, samorządowy oraz ubezpieczeń społecznych (por. tab. 2)⁶. Znaczna redukcja deficytu w roku 2005 w stosunku do roku 2004 sięgająca aż 1,9% PKB miała jedynie charakter „techniczny”, będąc skutkiem zmiany zasad rozliczania przychodów z prywatyzacji, a nie wynikiem rzeczy-

⁴ A. Moździerz, *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009, s. 135.

⁵ A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2007, s. 206.

⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

Tabela 2. Wynik finansowy budżetu państwa i sektora finansów publicznych w relacji do PKB w latach 2006–2010 (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
1. Podsektor rządowy:	-2,0	-0,9	-1,5	-1,9	-4,0
– budżet państwa	-2,4	-1,4	-1,9	-1,8	-3,2
– agencje państwowe	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
– pozostałe jednostki	0,3	0,4	0,5	0,2	-0,9
2. Podsektor samorządowy:	-0,2	0,2	-0,2	-1,0	-1,2
– budżety JST	-0,1	0,1	-0,1	-0,6	-1,1
– pozostałe jednostki	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
3. Podsektor ubezpieczeń społecznych:	0,1	0,8	0,1	-0,9	-0,8
– FUS	0,0	0,7	0,0	-1,0	-0,2
– FER	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
– pozostałe jednostki	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,5
Sektor publiczny ogółem	-2,1	0,1	-1,6	-3,8	-6,0

Źródło: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata*, MF, Warszawa 2007–2011

wistej poprawy kondycji finansów państwa. Wpływ na ograniczenie skali nierównowagi sektora finansów publicznych w badanym okresie miało także zmniejszenie tempa wzrostu niektórych wydatków publicznych będące efektem podjęcia pewnych działań o charakterze naprawczym wynikających z szybkiej akumulacji długu publicznego, jak też poprawa koniunktury gospodarczej związana z akcesją do UE. Doprowadziło to nawet do pojawienia się w roku 2007 dodatniego salda na poziomie 0,1% PKB. Powyższy okres podobnie jak etap pierwszy również jawi się jako czas niedostatecznie wykorzystanych możliwości przede wszystkim ze względu na brak gruntownej reformy finansów publicznych, mimo szans stworzonych w tym zakresie przez szybkie tempo wzrostu gospodarczego oraz napływ środków europejskich.

W ostatnim etapie obejmującym okres 2008–2010 widoczne jest ponowne dynamiczne pogłębienie deficytu sektora finansów publicznych. Wpływ na tę sytuację wydaje się mieć ograniczenie dochodów publicznych przede wszystkim o charakterze podatkowym (w efekcie spadku aktywności gospodarczej) oraz zwiększenie tempa wzrostu wydatków publicznych będące skutkiem światowego kryzysu finansowego. Nie jest to jednak główna przyczyna tak znacznego pogorszenia kondycji finansów publicznych, Polska bowiem odnotowywała

w całym tym okresie dodatnie wartości dynamiki PKB⁷. W związku z powyższym w celu ustalenia rzeczywistych powodów wzrostu deficytu niezbędne jest określenie, w jakim stopniu na jego powstanie wpływ miały czynniki związane z fazą cyklu koniunkturalnego, a w jakim strukturalne tkwiące zarówno w strukturze gospodarki, jak i przyjętych założeniach systemowych dotyczących dochodów i wydatków publicznych.

2. Wpływ czynników cyklicznych i strukturalnych na kształtowanie się salda sektora finansów publicznych w Polsce i innych państwach UE

Dla oceny charakteru nierównowagi finansów publicznych w Polsce i innych krajach UE niezbędne jest odwołanie się do funkcjonującej zarówno w literaturze przedmiotu⁸, jak też w prawodawstwie Unii Europejskiej koncepcji salda strukturalnego.

Podział deficytu budżetowego na: rzeczywisty, cykliczny i strukturalny ma na celu ukazanie stanu budżetu po wyeliminowaniu cyklicznych wahań koniunktury. U podstaw tego rozróżnienia legło założenie, że część budżetu jest kształtowana pod wpływem aktywnej (dyskrecjonalnej) polityki fiskalnej, a część wynika z cykli koniunkturalnych, które mają przełożenie na działanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury. I tak, przez deficyt rzeczywisty rozumieć należy faktyczną różnicę między dochodami a wydatkami budżetowymi w danym roku. Z kolei deficyty cykliczne uwzględniają zmiany w dochodach i wydatkach budżetowych zachodzące pod wpływem cyklu koniunkturalnego. Deficyt strukturalny stanowi natomiast 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. Począwszy do roku 2002, saldo strukturalne stanowi jedno z podstawowych kryteriów oceny polityki fiskalnej w krajach członkowskich przeprowadzanej przez Komisję Europejską.

Poniżej zaprezentowano kształtowanie się salda cyklicznego i strukturalnego w latach 1995–2010 w 25 państwach członkowskich UE przy wykorzystaniu

⁷ Średnie tempo wzrostu gospodarczego w latach 2008–2010 kształtuje się na poziomie 3,6% PKB. Por. *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011*, GUS Warszawa 2011.

⁸ Por. np. S. Owsiak, *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001, s. 239, R. Hagemann, *The Structural Budget Balance. The IMF's Methodology*, IMF Working Paper 1999, nr 95.

Tabela 3. Saldo strukturalne sektora *general government* w państwach UE w latach 1995–2010 (w % PKB)

Państwo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	-5,5	-3,6	-1,3	-2,3	-2,7	-2,7	-0,2	-0,6	-0,8	-4,0	-1,4	-2,1	-2,3	-2,6	-3,2	-3,9
Belgia	-4,1	-3,1	-2,1	-0,6	-1,0	-1,2	0,0	-0,2	0,4	-0,5	-2,8	-0,5	-1,6	-2,3	-4,6	-3,1
Dania	-2,7	-2,1	-1,1	-0,4	0,7	0,8	0,8	0,5	1,0	2,4	4,7	3,2	2,3	2,0	-0,2	-1,1
Finlandia	-3,8	-1,5	-1,0	1,1	0,9	5,2	3,9	3,6	2,6	1,9	2,2	2,5	2,1	1,7	0,0	-0,5
Francja	-4,8	-2,9	-2,2	-2,2	-1,8	-2,4	-2,3	-3,4	-4,0	-3,8	-3,3	-3,0	-3,9	-4,0	-6,3	-6,1
Grecja	-8,3	-5,8	-5,2	-3,1	-2,3	-3,1	-4,0	-4,2	-6,1	-8,4	-5,8	-7,6	-9,4	-12,7	-17,2	-10,3
Hiszpania	-5,5	-3,5	-2,3	-2,5	-1,2	-1,4	-1,1	-0,7	-0,4	-0,7	0,2	0,5	-0,3	-6,0	-10,7	-8,2
Holandia	-3,4	-1,0	-1,0	-1,1	-0,8	0,2	-1,6	-2,2	-2,2	-1,0	0,4	0,3	-1,3	-1,3	-4,5	-4,8
Irlandia	-0,2	1,7	1,5	2,6	1,7	2,9	-0,4	-1,7	-0,5	0,6	0,0	0,3	-4,0	-9,2	-12,7	-30,2
Luksemburg	3,4	3,6	5,7	4,7	3,2	4,2	5,3	1,5	1,2	-0,6	-0,2	0,5	1,2	1,3	0,6	-0,6
Niemcy	-3,4	-3,0	-2,3	-2,0	-1,5	0,4	-3,6	-3,8	-3,4	-3,2	-2,5	-1,9	-0,9	-1,0	-1,1	-2,5
Portugalia	-3,8	-3,5	-2,8	-3,6	-3,3	-4,1	-5,5	-3,7	-2,7	-3,2	-5,7	-4,2	-4,2	-4,5	-10,0	-9,7
Szwecja	-6,6	-1,9	-0,3	1,2	0,4	2,3	1,2	-1,3	-0,8	0,0	1,3	0,4	1,0	1,3	2,6	1,4
Wielka Brytania	-5,3	-3,7	-1,8	0,0	0,9	3,1	0,1	-2,2	-3,7	-4,0	-4,1	-3,8	-4,4	-6,2	-10,0	-9,1
Włochy	-7,2	-6,4	-2,3	-2,3	-1,2	-1,3	-3,9	-3,4	-3,4	-3,8	-4,6	-4,4	-3,2	-3,6	-3,5	-3,4
Średnia UE-15	-4,1	-2,5	-1,2	-0,7	-0,5	0,2	-0,8	-1,4	-1,5	-1,9	-1,4	-1,3	-1,9	-3,1	-5,4	-6,1
Cypr	-1,2	-2,9	-4,3	-3,8	-4,3	-2,7	-2,8	-4,4	-5,9	-3,8	-2,5	-1,6	2,1	-0,8	-6,0	-4,8
Czechy	-14,2	-4,7	-4,2	-4,4	-2,7	-3,1	-4,8	-5,5	-5,5	-2,2	-3,8	-4,1	-3,2	-5,0	-5,5	-4,3
Estonia	1,4	0,4	1,6	-1,1	-1,7	0,7	0,8	0,7	1,8	1,3	0,0	-1,1	-2,2	-5,0	1,1	2,5
Litwa	-1,6	-3,1	-12,1	-4,0	-1,8	-1,6	-2,3	-0,9	-1,4	-2,1	-1,7	-2,5	-4,7	-6,8	-7,8	-4,9

Łotwa	-2,0	-0,1	1,4	0,4	-2,6	-1,7	-1,3	-1,6	-1,2	-1,4	-2,3	-4,6	-6,4	-7,9	-7,1	-4,5
Malta	-3,5	-7,5	-7,7	-10,0	-8,2	-7,7	-6,7	-5,7	-9,3	-3,6	-2,6	-2,4	-2,7	-6,0	-3,1	-3,6
Polska	-3,3	-4,5	-5,3	-5,1	-3,3	-4,0	-5,2	-3,9	-5,1	-4,7	-3,2	-3,4	-2,7	-4,8	-7,5	-8,0
Słowacja	-3,1	-10,7	-7,3	-6,4	-7,3	-11,3	-5,4	-7,2	-1,8	-1,4	-2,4	-3,7	-4,0	-4,6	-7,7	-7,7
Słowenia	-8,2	-0,7	-2,2	-2,0	-3,1	-3,9	-3,6	-2,1	-1,9	-1,8	-1,5	-2,7	-3,3	-5,8	-4,9	-4,3
Węgry	-9,2	-3,5	-5,0	-7,2	-4,9	-2,8	-3,9	-9,1	-7,7	-7,6	-9,4	-11,5	-6,8	-5,3	-2,5	-2,3
Średnia UE-10	-4,5	-3,7	-4,5	-4,4	-4,0	-3,8	-3,5	-4,0	-3,8	-2,7	-2,9	-3,8	-3,4	-5,2	-5,1	-4,2

Źródło: *Cyclical Adjustment of Budget Balances*, European Commission, Brussels, Spring 2011.

Tabela 4. Saldo cykliczne *general government* w państwach UE w latach 1995–2010 (w % PKB)

Państwo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	-0,3	-0,4	-0,6	0,0	0,4	1,0	0,2	-0,1	-0,7	-0,5	-0,3	0,5	1,4	1,6	-1,0	-0,8
Belgia	-0,4	-0,8	-0,1	-0,3	0,4	1,1	0,4	0,1	-0,5	0,2	0,1	0,6	1,3	1,0	-1,3	-1,0
Dania	-0,2	0,0	0,5	0,4	0,6	1,5	0,7	-0,1	-0,9	-0,3	0,5	2,0	2,5	1,3	-2,6	-1,6
Finlandia	-2,4	-2,0	-0,4	0,4	0,7	1,7	1,0	0,3	-0,2	0,4	0,5	1,5	3,1	2,6	-2,6	-2,0
Francja	-0,6	-1,1	-1,1	-0,4	0,1	0,9	0,8	0,3	-0,1	0,2	0,4	0,7	1,2	0,7	-1,2	-0,9
Grecja	-0,8	-0,9	-0,7	-0,7	-0,8	-0,5	-0,4	-0,6	0,4	0,9	0,6	1,8	3,0	2,9	1,8	-0,2
Hiszpania	-1,0	-1,3	-1,1	-0,7	-0,2	0,4	0,5	0,2	0,2	0,3	0,8	1,5	2,2	1,8	-0,4	-1,0
Holandia	-1,0	-0,9	-0,2	0,2	1,2	1,8	1,4	0,1	-0,9	-0,8	-0,7	0,2	1,5	1,8	-1,0	-0,6
Irlandia	-1,9	-1,8	-0,4	-0,2	1,0	1,8	1,3	1,3	0,9	0,8	1,6	2,6	4,0	1,9	-1,6	-2,2
Luksemburg	-1,0	-2,4	-2,0	-1,4	0,2	1,8	0,8	0,6	-0,7	-0,5	0,2	0,9	2,5	1,7	-1,5	-1,1
Niemcy	0,2	-0,3	-0,4	-0,2	0,0	0,9	0,8	0,1	-0,6	-0,6	-0,8	0,4	1,1	1,1	-1,9	-0,7

Portugalia	-1,2	-1,1	-0,6	0,1	0,6	1,2	1,3	0,8	-0,3	-0,2	-0,2	0,1	1,0	1,0	-0,2	0,5
Szwecja	-0,8	-1,3	-1,2	-0,5	0,5	1,3	0,3	0,1	-0,2	0,6	0,9	2,0	2,6	1,0	-3,3	-1,4
Wielka Brytania	-0,6	-0,5	-0,4	-0,1	0,1	0,5	0,3	0,1	0,3	0,6	0,7	1,2	1,7	1,1	-1,4	-1,3
Włochy	-0,2	-0,5	-0,4	-0,5	-0,6	0,6	0,8	0,4	-0,1	0,3	0,3	1,1	1,7	0,9	-1,8	-1,2
Średnia UE-15	-0,8	-1,0	-0,6	-0,3	0,3	1,1	0,7	0,3	-0,2	0,1	0,3	1,1	2,1	1,5	-1,3	-1,0
Cypr	0,3	-0,3	-0,7	-0,4	0,0	0,4	0,6	0,0	-0,6	-0,2	0,0	0,4	1,3	1,7	0,0	-0,5
Czechy	0,8	1,4	0,4	-0,7	-1,0	-0,7	-0,8	-1,2	-1,1	-0,7	0,2	1,5	2,5	2,3	-0,3	-0,4
Estonia	-0,3	-0,8	0,5	0,4	-1,8	-0,9	-0,8	-0,5	-0,1	0,3	1,6	3,6	4,8	2,2	-2,8	-2,3
Litwa	0,0	-0,1	0,4	1,0	-1,0	-1,6	-1,3	-1,0	0,1	0,5	1,2	2,1	3,7	3,5	-1,7	-2,2
Łotwa	0,4	-0,4	0,1	-0,4	-1,3	-1,1	-0,7	-0,7	-0,4	0,4	1,9	4,1	6,0	3,7	-2,6	-3,2
Malta	-0,7	-0,4	0,0	0,1	0,4	1,5	0,2	0,3	-0,7	-1,1	-0,3	-0,4	0,4	1,4	-0,6	0,0
Polska	-1,1	-0,4	0,6	0,9	1,0	1,0	-0,1	-1,0	-1,1	-0,7	-0,9	-0,2	0,8	1,1	0,2	0,1
Słowacja	-0,3	0,8	0,9	1,1	-0,2	-1,0	-1,1	-1,0	-1,0	-0,9	-0,4	0,5	2,2	2,6	-0,2	-0,2
Słowenia	-0,2	-0,4	-0,2	-0,4	0,1	0,2	-0,4	-0,3	-0,8	-0,5	0,0	1,3	3,2	3,9	-1,1	-1,3
Węgry	0,5	-0,9	-0,9	-0,6	-0,5	-0,1	-0,1	0,1	0,5	1,2	1,5	2,2	1,8	1,6	-2,0	-1,9
Średnia UE-10	-0,1	-0,2	0,1	0,1	-0,4	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,2	0,5	1,5	2,7	2,4	-1,1	-1,2

Źródło: jak w tab. 3.

metody filtru Hödricka-Prescotta⁹ (por. tab. 3 i 4). Warto w tym miejscu zauważyć, iż dane te różnią się od wielkości ujętych w tab. 1 i 2, co wynika z rozbieżności metodologicznych w ujmowaniu deficytu sektora finansów publicznych w Polsce i UE¹⁰.

Z danych tych wynika, iż nierównowaga finansów publicznych w Polsce ma ewidentnie charakter strukturalny. W całym badanym okresie występował bowiem deficyt strukturalny, który znacznie przewyższał średnią zarówno dla państw UE-15, jak też dla krajów UE-10. Charakterystyczne jest to, iż w latach 1997–2000 oraz 2007–2010 saldo cykliczne było dodatnie, a zatem poziom deficytu strukturalnego przekraczał nawet deficyt rzeczywisty. Trzeba także zauważyć, iż pod względem wysokości deficytów strukturalnych Polska w ostatnim czasie wypada gorzej od większości państw piętnastki. Przykładowo w roku 2010 wyższe deficyty strukturalne odnotowały jedynie Irlandia, Grecja, Portugalia, Hiszpania i Wielka Brytania. Jednocześnie skala nierównowagi strukturalnej w Polsce była w tym roku najwyższa spośród krajów UE-10, blisko dwukrotnie przekraczając średnią dla tych państw.

3. Oddziaływanie kosztów obsługi długu publicznego na nierównowagę strukturalną w Polsce i innych państwach członkowskich

Jak już wspomniano, głównym czynnikiem kształtującym nierównowagę sektora finansów publicznych w Polsce były względy strukturalne. W celu możliwie najpełniejszej oceny wpływu uznaniowych działań podejmowanych w ramach prowadzonej polityki fiskalnej na wysokość deficytu budżetowego należy przy jego liczeniu wyeliminować skutki, jakie wynikają z długów zaciągniętych w poprzednich okresach. Jest to możliwe dzięki prezentacji salda strukturalnego w ujęciu pierwotnym, tj. po korekcie o koszty obsługi długu publicznego.

Dane zawarte w tab. 5 wskazują, iż strukturalna nadwyżka pierwotna wystąpiła w Polsce jedynie w latach 1995–1996. W kolejnych latach mamy do czynienia ze stopniowym pogłębianiem się strukturalnego deficytu pierwotnego, który w roku 2010 osiągnął poziom $-5,3\%$ PKB. Był to jeden z najgorszych wyników w ramach UE, wyższe wskaźniki bowiem osiągnęło jedynie pięć państw członkowskich (tj. Irlandia, Portugalia, Hiszpania, Wielka Brytania i Słowacja). Występowanie strukturalnego deficytu pierwotnego świadczy o tym,

⁹ *Cyclical Adjustment of Budget Balances*, European Commission, Brussels, Spring 2011, s. 6–11.

¹⁰ Por. m.in.: M. Gajda, *Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu sektora publicznego*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 12.

Tabela 5. Strukturalne saldo pierwotne sektora *general government* w państwach UE w latach 1995–2010 (w % PKB)

Państwo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	-1,4	0,4	2,5	1,4	0,8	0,9	3,3	2,7	2,3	-1,0	1,6	0,8	0,6	0,1	-0,4	-1,2
Belgia	4,8	5,3	5,6	6,7	5,8	5,5	6,5	5,6	5,8	4,3	1,5	3,5	2,3	1,6	-0,9	0,5
Dania	3,2	3,6	3,9	4,1	4,9	4,4	4,2	3,7	3,8	5,0	6,8	4,9	3,9	3,4	1,8	0,9
Finlandia	0,2	2,7	3,2	4,6	3,9	8,0	6,6	5,7	4,5	3,7	3,9	4,1	3,6	3,1	1,4	0,9
Francja	-1,4	0,7	1,2	1,2	1,2	0,5	0,7	-0,5	-1,2	-1,0	-0,6	-0,4	-1,2	-1,1	-3,9	-3,5
Grecja	2,9	4,7	4,1	5,1	5,1	4,2	2,4	1,4	-1,1	-3,6	-1,2	-2,9	-4,7	-7,7	-12,0	-4,8
Hiszpania	-0,3	1,7	2,4	1,7	2,3	1,9	1,9	2,0	2,0	1,4	2,0	2,2	1,3	-4,4	-8,9	-6,3
Holandia	2,3	4,3	3,9	3,6	3,5	3,8	1,6	0,6	0,4	1,5	2,8	2,5	0,9	0,9	-2,3	-2,9
Irlandia	5,1	6,2	5,3	6,0	4,2	4,9	1,1	-0,3	0,8	1,7	1,0	1,3	-2,9	-7,8	-10,6	-26,9
Luksemburg	3,8	4,0	6,1	5,1	3,6	4,5	5,6	1,7	1,4	-0,4	0,0	0,7	1,4	1,6	1,0	-0,2
Niemcy	0,1	0,5	1,1	1,4	1,7	3,6	-0,6	-0,9	-0,5	-0,4	0,2	0,9	1,9	1,7	1,5	-0,2
Portugalia	1,7	1,3	1,0	-0,5	-0,4	-1,2	-2,6	-0,9	0,0	-0,7	-3,2	-1,5	-1,2	-1,4	-7,0	-6,6
Szwecja	-1,3	3,5	4,9	5,8	4,4	5,7	3,9	1,7	1,4	1,8	3,1	2,1	2,8	2,9	3,8	2,4
Wielka Brytania	-1,8	-0,2	1,8	3,5	3,7	5,8	2,5	-0,2	-1,7	-2,1	-2,0	-1,8	-2,2	-3,9	-8,0	-6,1
Włochy	4,4	5,1	7,0	5,9	5,5	5,0	2,5	2,3	1,7	1,0	0,1	0,2	1,8	1,5	1,0	1,1
Średnia UE-15	1,5	2,9	3,6	3,7	3,3	3,8	2,6	1,7	1,3	0,8	1,1	1,1	0,6	-0,6	-2,9	-3,5
Cypr	0,8	-0,6	-1,9	-0,7	-1,3	0,6	0,5	-1,3	-2,4	-0,5	1,1	1,6	5,1	2,0	-3,5	-2,6
Czechy	-13,2	-3,5	-3,0	-3,2	-1,7	-2,2	-3,8	-4,3	-4,4	-1,1	-2,7	-3,0	-2,1	-4,0	-4,2	-2,9
Estonia	2,0	0,8	1,9	-0,5	-1,4	0,9	0,9	0,9	2,0	1,5	0,2	-1,0	-2,1	-4,8	1,4	2,6
Litwa	-1,2	-2,3	-11,4	-2,9	-0,4	0,1	-0,8	0,5	-0,1	-1,2	-0,9	-1,8	-4,0	-6,1	-6,5	-3,1

Łotwa	-1,1	1,3	2,3	1,1	-1,9	-0,7	-0,3	-0,9	-0,6	-0,7	-1,7	-4,1	-6,0	-7,3	-5,6	-3,0
Malta	-1,5	-5,3	-5,0	-6,8	-4,5	-4,1	-3,3	-2,2	-5,8	0,0	1,1	1,2	0,6	-2,8	0,0	-0,6
Polska	2,4	0,1	-0,7	-1,1	-0,3	-1,0	-2,1	-1,1	-2,1	-1,9	-0,4	-0,8	-0,3	-2,6	-4,9	-5,3
Słowacja	-0,7	-8,1	-4,9	-3,9	-3,9	-7,3	-1,4	-3,6	0,7	0,7	-0,7	-2,3	-2,6	-3,4	-6,3	-6,3
Słowenia	-6,1	1,4	0,2	0,2	-0,7	-1,5	-1,3	0,1	0,0	-0,1	0,0	-1,3	-2,0	-4,7	-3,6	-2,8
Węgry	-0,4	5,6	3,5	-0,2	1,8	2,4	0,8	-5,0	-3,6	-3,2	-5,3	-7,6	-2,7	-1,2	2,0	1,8
Średnia UE-10	-1,9	-1,1	-1,9	-1,8	-1,4	-1,3	-1,1	-1,7	-1,6	-0,6	-0,9	-1,9	-1,6	-3,5	-3,1	-2,2

Źródło: jak w tab. 3.

że dochody publiczne nie wystarczają nawet na pokrycie bieżących wydatków państwa i wskazuje na ryzyko przekroczenia granic bezpieczeństwa, a nawet groźbę kryzysu finansowego. Jest to także potwierdzenie tezy o tym, że główną przyczyną trudności budżetowych w Polsce nie są – jak często wskazuje się w różnego typu dyskusjach – koszty obsługi długu publicznego, lecz bieżąca polityka rządu, w ramach której dopuszcza się do sytuacji zbyt wysokich wydatków w stosunku do dochodów.

Zakończenie

Deficyt sektora finansów publicznych wpisał się na trwałe w historię przemian gospodarczych w Polsce. Charakterystyczną tendencją w badanym okresie jest wzrost jego udziału w PKB. Podejmowane działania na rzecz ograniczania skali nierównowagi budżetowej w Polsce okazywały się większości nieskuteczne, przybierając głównie charakter korekt o charakterze metodologicznym.

Nierównowaga budżetowa w Polsce ma charakter strukturalny, wykazując stosunkowo słaby związek z przebiegiem cyklu koniunkturalnego. Wskazuje to na fakt, iż główną jej przyczyną są błędy w prowadzonej polityce fiskalnej (czynniki systemowe), jak też czynniki strukturalne tkwiące w systemie gospodarczym obciążonym kosztami transformacji ustrojowej. Niezwykle niepokojące jest to, iż w całym badanym okresie relacja deficytu strukturalnego do PKB w Polsce znacznie przekraczała średnią zarówno dla Państw UE-15, jak też UE-10. W ostatnim czasie wysoki poziom tego wskaźnika sytuuje Polskę obok takich krajów, jak: Grecja, Hiszpania czy Portugalia, które stoją w obliczu ryzyka niewypłacalności.

Dotychczasowe doświadczenia w dziedzinie wysiłków na rzecz przywrócenia równowagi budżetowej w Polsce nie napawają optymizmem. Praktyka pokazuje bowiem, iż Polska jest krajem, w którym naprawę finansów państwa planuje się dopiero wówczas, gdy deficyt budżetowy ulega znacznemu zwiększeniu. Poprawie koniunktury gospodarczej nie towarzyszy zazwyczaj racjonalizacja polityki fiskalnej prowadząca do zmniejszenia zadłużenia, lecz paradoksalnie jego eskalacja. Biorąc pod uwagę rozdźwięk pomiędzy obecnym stanem deficytu sektora finansów publicznym, który w roku 2010 wyniósł 7,9% PKB, a wymaganym przez prawo wspólnotowe 3% PKB, należy zauważyć, iż przyjęta w roku 2010 reguła wydatkowa jest dalece niewystarczająca¹¹. Dla tak znacznego ograniczenia deficytu tempo wzrostu PKB musiałoby wynieść 6%

¹¹ Stanowi ona, iż dynamika wydatków elastycznych państwa nie może przekroczyć poziomu 1% + inflacja.

PKB, podczas gdy założenia budżetowe na rok 2011 przewidują jedynie 3,5%¹². W tej sytuacji niezbędne jest dokonanie bardziej drastycznych cięć wydatków, które muszą wykraczać poza wydatki elastyczne i obejmować również szerokie reformy strukturalne.

Bibliografia

- Gajda M., *Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu sektora publicznego*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 12.
- Hagemann R., *The Structural Budget Balance. The IMF's Methodology*, IMF Working Paper 1999, nr 95.
- Moździerz A., *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009, s. 135.
- Owsiak S., *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001.
- Skica T., Pater R., *Ocena wpływu kryzysu finansowego na stan finansów publicznych w Polsce*, Kwartalnik „E-finanse” 2010, nr 6.
- Wernik A., *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2007, s. 206.

The nature of budget imbalance in Poland against the background of experiences of other EU countries

The aim of the research is to identify the nature of the general government deficit in Poland as compared with experience of other EU countries. The main conclusion of the article is that budget imbalance in Poland is structural and indicates a very little connection with business cycles.

¹² T. Skica, R. Pater, *Ocena wpływu kryzysu finansowego na stan finansów publicznych w Polsce*, Kwartalnik „E-finanse” 2010, nr 6.