

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski

Instytut Finansów i Rachunkowości

Wyższa Szkoła Informatyczno-Ekonomiczna w Warszawie

Kryterium fiskalne a procedura nadmiernego deficytu wobec Polski

Wstęp

Wszczęta na mocy decyzji Rady Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (Ecofin) z dnia 7 lipca 2009 r. procedura nadmiernego deficytu skłoniła polski rząd do działań naprawczych w obszarze finansów publicznych. Na wniosek Ministra Finansów priorytet nadano tzw. regule wydatkowej. Ograniczanie tempa wzrostu wydatków budżetowych ma nastąpić głównie poprzez redukcję nakładów na cele socjalne. W tym celu ograniczono partycypację otwartych funduszy emerytalnych w składce, przygotowano pakiet reform likwidujący system zaopatrzeniowy służb mundurowych, podjęto decyzję o wydłużeniu do 67 lat wieku emerytalnego w ubezpieczeniach pracowniczych. Przewidziano także szereg innych działań, które mają przynieść oszczędności budżetowi państwa, a równocześnie zwiększyć wydajność źródeł fiskalnych, obciążając budżety gospodarstw domowych.

Autorzy niniejszego opracowania – analizując dokumenty rządowe oraz oficjalne statystyki dotyczące sektora finansów publicznych, badając założenia, instrumenty oraz sposób realizacji planu konsolidacji sektora finansów publicznych i strategii zarządzania długiem publicznym – podjęli próbę odpowiedzi na pytanie: Czy przyjęty w 2010 r. (zaktualizowany w 2011 r.) program uzdrowienia finansów publicznych rokuje szanse wypełnienia przez Polskę kryterium fiskalnego w terminie określonym przez Komisję Europejską, tj. do końca 2012 r.?

Kryterium fiskalne a procedura nadmiernego deficytu

W warunkach globalizacji zaburzenia równowagi na rynku lokalnym przenoszą się na rynki regionalne i światowe [Małkiewicz 2010, s. 80–82]. Szczególnie niebezpieczne i długotrwałe są następstwa kryzysów, którym początek dały perturbacje na rynkach finansowych [Karpus 2009, s. 28; Claessem, Kose,

Terrones 2010, s. 254]. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Bank Rozrachunków Międzynarodowych i inne ponadnarodowe organizacje nie zdołały wyeliminować ryzyka bankructwa ani na poziomie mikro-, ani makroekonomicznym. Wypracowano jednak i ujednolicono standardy oceny standingu instytucji finansowych, ujednolicono systemy monitorowania stanu bezpieczeństwa finansów państwa. Dorobek ten wykorzystano w formułowaniu podstaw traktatowych procesu przekształcania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w Unię Europejską, która jest docelowo unią walutową, a być może wkrótce stanie się także unią fiskalną¹.

Unia walutowa pociąga za sobą utratę suwerenności w zakresie polityki monetarnej, wymaga bowiem przekazania kompetencji krajowego banku centralnego ponadnarodowej instytucji finansowej². Gospodarki krajów członkowskich muszą charakteryzować się spójnością, w przeciwnym razie może dojść do kryzysów zagrażających istnieniu wspólnej strefy walutowej. Powołując Wspólnotę Europejską określono zatem kryteria konwergencji nominalnej i prawnej w Tytule (rozdziale) VI traktatu z Maastricht. Obserwacji podlegają: wskaźniki stabilności cen, relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) do PKB oraz relacja długu publicznego do PKB. Te dwa ostatnie mierniki określa się mianem kryterium fiskalnego. Monitorowaniu podlega także referencyjna wartość stóp procentowych 10-letnich obligacji skarbowych, która odzwierciedla nastroje inwestorów portfelowych. W przypadku krajów, które zachowały waluty narodowe, dodatkowym kryterium referencyjnym są wartości brzegowe dopuszczalnego przedziału wahań kursu walutowego. Wypełnienie kryteriów konwergencji nominalnej – obok kryteriów konwergencji prawnej – jest warunkiem uczestnictwa w Europejskim Mechanizmie Kursowym II (ERM II), do którego aspiruje Polska.

Spośród wszystkich kryteriów oceny gotowości do uczestnictwa w unii walutowej, kluczową rolę odgrywają mierniki stosowane w badaniu kryterium fiskalnego. Środki pozyskane na finansowanie deficytu budżetowego (jeśli abstrahować od wpływów z wyprzedaży majątku narodowego) pochodzą z pożyczek,

¹ W tym kierunku zmierza Europejski Mechanizm Stabilizacyjny, który w połowie 2013 r. zastąpi (stworzony ad hoc w 2008 r.) Europejski Fundusz Stabilizacji Finansowej [więcej na ten temat: Magierowski 2012].

² Przystąpienie do unii monetarnej umożliwia zachowanie wpływu na proces decyzyjny albo poprzez udział w formowaniu koalicji, albo poprzez wpływ na przebieg dyskusji, a tym samym na ostateczny kształt polityki pieniężnej banku centralnego. Oznacza to, że przyszłe członkostwo Polski w strefie euro będzie się wiązało z pełniejszym uczestnictwem przedstawicieli naszego kraju w strukturach decyzyjnych europejskich instytucji. Dotyczy to m.in. włączenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego w skład Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego, uczestnictwa Prezesa NBP w jej posiedzeniach z prawem głosu. Po przyjęciu wspólnej waluty przedstawiciel Polski będzie mógł zostać wybrany do składu zarządu EBC [Raport na temat... 2009, s. 156].

które powiększają dług publiczny, a tym samym i koszty jego obsługi. Spirala zadłużenia wywołuje efekt „wypychania” inwestycji prywatnych przez wydatki publiczne, a tym samym spowalnia tempo wzrostu sfery realnej [Kosterna 2010, s. 112–113; Pyka 2010, s. 57–69]. Następstwem osłabienia koniunktury gospodarczej jest spadek wydajności źródeł fiskalnych i dalszy, coraz szybciej rosnący niedobór środków budżetowych. Permanentna, strukturalna przewaga wydatków nad dochodami państwa zagraża przyspieszeniem tempa inflacji, obniża skuteczność polityki pieniężnej, utrudnia interwencję władz monetarnych na rynkach walutowych, podnosi rentowność nowych serii papierów dłużnych (a tym samym i koszty obsługi zadłużenia). Krótko mówiąc: brak równowagi finansowej sektora *general government* z reguły uniemożliwia wypełnienie kryteriów konwergencji nominalnej w pozostałych obszarach.

Te przyczyny zdecydowały, że sfera finansów publicznych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) została poddana regulacji, której podlegają zarówno kraje strefy euro, jak i pozostałe kraje członkowskie. Relacja rzeczywistego (bądź prognozowanego) deficytu sektora *general government* do PKB nie powinna przekroczyć 3%³, a relacja długu sektora *general government* do PKB nie powinna przekroczyć 60%⁴. Komisja Europejska monitoruje dyscyplinę budżetową na podstawie art. 126 ust. 2 TFUE. Sposób i zakres przekazywania informacji o stanie finansów państwa (notyfikacji fiskalnej) reguluje Rozporządzenie Rady (WE) Nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Wyższy (od dopuszczalnego) deficyt budżetowy bądź dług publiczny podlegają sankcjom. Określa się je mianem procedury nadmiernego deficytu (*excessive debt procedure* – EDP). Likwidacja nadmiernego deficytu powinna mieć miejsce w roku następującym po roku, w którym deficyt ten został zidentyfikowany. Jednakże „szczególne okoliczności” mogą uzasadniać przesunięcie tego terminu o rok, w szczególnie trudnych przypadkach nawet na dłuższy okres.

Procedura EDP przebiega etapowo. Inicjuje ją raport Komisji Europejskiej o sytuacji budżetowej i gospodarczej kraju członkowskiego Unii Europejskiej. Raport ten stanowi punkt wyjścia dla sformułowania opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (Ecofin) o zasadności przejścia do następnego etapu działań naprawczych. Art. 126 ust. 6 i 7 TFUE nadaje bowiem Radzie Ecofin prawo rekomendacji w zakresie terminu i sposobu zlikwidowania nadmiernego deficytu. W kompetencjach tego gremium (art. 126 ust. 12 TFUE) jest również

³ Dopuszcza się wyższy poziom tego wskaźnika, jeśli deficyt sektora *general government* w relacji do PKB zmniejszył się wyraźnie i trwale, bądź jeśli nieznaczne przekroczenie poziomu referencyjnego ma wyjątkowy i tymczasowy charakter.

⁴ Dopuszcza się wyjątek od tej reguły, jeśli wskaźnik zbliża się do wartości referencyjnej w zadawalającym tempie.

ostateczna decyzja o zakończeniu postępowania⁵. Zanim to nastąpi, zgodnie z Protokołem w sprawie procedury nadmiernego deficytu, państwo członkowskie przedkłada Komisji Europejskiej notyfikację fiskalną, wskazującą na wypełnienie fiskalnego kryterium konwergencji. Na tej podstawie Komisja Europejska przygotowuje i kieruje do Rady Ecofin wnioski w sprawie zakończenia EDP. Na mocy Rozporządzenia Rady w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu [Rada WE 1997b, z późn. zm.], decyzja Rady o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu zostaje podjęta tak szybko, jak to możliwe, a w każdym razie nie później niż dwa miesiące od daty przedłożenia przez państwo członkowskie notyfikacji fiskalnej, świadczącej o pomyślnym przebiegu procesu naprawczego sektora finansów publicznych.

Przesłanki wszczęcia procedury nadmiernego deficytu wobec Polski

Akcesja do Unii Europejskiej ożywiła działalność inwestorów, przyspieszając tempo wzrostu polskiej gospodarki, korzystnie wpłynęła na stan finansów publicznych i równowagę bilansu płatniczego. Prognozy makroekonomiczne wskazywały na możliwość przez nasz kraj wypełnienia do 2012 r. kryteriów konwergencji nominalnej. Oczekiwano, że wejście do strefy euro podniesie tempo wzrostu polskiego PKB już w najbliższych latach i zwiększy stopę wzrostu gospodarki co najmniej o 0,9 pkt. proc.; w wariantcie optymistycznym oczekiwano wzrostu dynamiki PKB o 1,9 pkt. proc. Długookresowe korzyści (netto), których miernikiem byłoby podniesienie tempa wzrostu gospodarczego, oszacowano w przedziale 2,5–7,5%. Oczekiwano wzrostu konsumpcji prywatnej: do-raznie rządu 0,3–0,9 pkt. proc., w dłuższej perspektywie – o 0,9–3,6 pkt. proc. Zmianom ilościowym towarzyszyć miały zmiany jakościowe, a w szczególności wzrost podatności na innowacje [Ramy strategiczne... 2010, s. 25 i 39]. Rozczarowanie przyszło szybko, a planowany termin przystąpienia do Europejskiego Mechanizmu Kursowego ERM II (na razie) przesunięto na 2015 r. Bariery, utrudniające Polsce proces dostosowawczy, tworzyły się głównie na skutek pogłębiającej się nierównowagi finansowej sektora *general government*.

Historię polskiego długu publicznego można podzielić na dwa okresy. W pierwszym mieliśmy do czynienia ze skutkami niedostosowania aparatu fiskalnego do działania w warunkach gospodarki rynkowej. Odziedziczony po PRL-u dług podlegał redukcji na podstawie porozumień zawartych z wierzycielami, ale ogólna kwota zadłużenia rosła z uwagi na bieżące potrzeby pożyczko-

⁵ Decyzja ta zapada kwalifikowaną większością głosów; od 2014 r. ma to być 55% krajów z 65% mieszkańców UE.

we. Ten etap zakończył się pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku, gdy budowany od podstaw system fiskalny zaczął sprawnie funkcjonować. W drugim okresie równowagę finansów państwa zakłóciła eklektyczna, oparta na fałszywych podstawach metodologicznych⁶ i prognozach⁷, reforma emerytalna.

Proces rozkładu klasycznego systemu emerytalno-rentowego przyspieszyły rozwiązania prawne – pozornie korzystne dla ubezpieczonych, które coraz bardziej obciążały FUS, pogłębiając deficyt sektora *general government*⁸. Chodzi tu przede wszystkim o sprzeczne z zasadą solidaryzmu ubezpieczeniowego, ustawowe ograniczenie poboru składki emerytalno-rentowej do 250% prognozowanej kwoty wynagrodzenia, zwolnienie umów cywilno-prawnych zawartych z obcymi pracownikami z obowiązku odprowadzania składki, umożliwienie (niezależnie od osiągniętych bieżąco zarobków) pobierania pełnej emerytury osobom, które osiągnęły wiek ustawowy, a wreszcie redukcję stawek w ubezpieczeniach rentowych i wypadkowych. Dopiero w 2009 r. zniesiono nadmiernie rozbudowane przywileje emerytalne, zlikwidowano wcześniejsze emerytury, zastępując je emeryturami pomostowymi. W 2010 r., pod presją pogarszającej się sytuacji budżetowej, zaczęto odchodzić od innych szkodliwych rozwiązań.

Na poparcie tezy, że trudna sytuacja finansowa Polski jest wywołana głównie destrukcyjną w swych założeniach reformą emerytalną, wystarczy porównać stan zadłużenia na koniec grudnia 1999 r. (273 mld zł, w tym na sektor rządowy przypadało 264 mld zł, na samorządowy – 6 mld zł) ze wstępnymi danymi Ministerstwa Finansów o zadłużeniu sektora finansów publicznych na dzień 31 grudnia 2011 r. (ogółem 815 mld zł, odpowiednio: 749 mld zł

⁶ Autorzy reformy emerytalnej, mówiąc o systemie emerytur kapitałowych, zapomnieli (albo nie wiedzieli), że w ubezpieczeniach nigdy nie lokuje się składki, a jedynie kapitały własne oraz rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe. Pomylili zatem fundusze inwestycyjne (spekulacyjne) z ubezpieczeniową ochroną ryzyka starości.

⁷ Reforma wprowadzi zastąpienie ubezpieczeń emerytalnych osób, które urodziły się po 31 grudnia 1953 r. obowiązkowym uczestnictwem w quasi-funduszach emerytalnych o charakterze niskoprocentowanych lokat. Jest oczywiste (z uwagi na niską przeciętną podstawę wymiaru składki, stanowiącą ok. 50% średniego wynagrodzenia), że państwo będzie nadal zmuszone dotować większość emerytur, tak by świadczenie dla osób uprawnionych miało choćby minimalną wysokość.

⁸ Chodzi tu na przykład o takie zmiany legislacyjne, jak: a) arbitralne i bezzasadne (wobec pogłębiającego się deficytu FUS) obniżenie składki rentowej i wypadkowej, b) kilkakrotne przesuwanie terminu likwidacji przywilejów emerytalnych, co skłaniało ubezpieczonych do przechodzenia na wcześniejsze emerytury zanim zostaną im odebrane prawa nabyte, c) utrzymywanie do 2009 r. (na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) rozszerzenia uprawnień do wcześniejszej emerytury z tytułu stażu pracy, d) progresywne zwiększanie części kapitałowej w emeryturach dla osób urodzonych po 31 grudnia 1949 r. a przed 1 stycznia 1954 r., co skłoniło większość tych osób do skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury, d) nowelizacja ustawy o emeryturach kapitałowych, która nadała prawo do pobierania emerytury (od stycznia 2008 r. do września 2010 r.) bez konieczności rozwiązania stosunku pracy.

i 64 mld zł)⁹. W ciągu dwunastu lat polski dług publiczny zwiększył się trzykrotnie (zadłużenie samorządów obarczanych coraz licznieszymi zadaniami – ponad dziesięciokrotnie). W tym czasie transfery środków publicznych na uzupełnienie niedoboru środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosły łącznie 455 mld zł (z tego dotacje z budżetu państwa do FUS stanowiły 279 mld zł, refundacja składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych – 176 mld zł). Dotacje na wyrównanie niedoboru systemu ubezpieczeń pracowniczych w latach 1999–2011 stanowiły prawie 56% całego przyrostu zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w tym okresie. Korelacja przyrostu długu publicznego i transferów na wyrównanie niedoboru środków FUS wynosiła ponad 83%.

Zgodnie z metodologią rachunków narodowych ESA 95 (obowiązująca przy notyfikacji długu publicznego) skonsolidowane zadłużenie sektora finansów publicznych na 31 grudnia 2011 r. było jeszcze wyższe od wykazanego przez Ministerstwo Finansów, sięgało bowiem 859 mld zł¹⁰, z tego:

- zadłużenie podsektora instytucji rządowych stanowiło 795,3 mld zł (w tym zadłużenie podsektora rządowego stanowiło 748,8 mld zł),
- zadłużenie podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym – 62,8 mld zł,
- zadłużenie podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych – 0,8 mld zł.

Sektor rządowy (de facto Skarb Państwa) przejął na siebie prawie całe zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych oraz znaczną część zadłużenia jednostek samorządu lokalnego. Tezę tę potwierdzają dane na dzień 31 grudnia 2012 r., dotyczące długu publicznego przed konsolidacją: zadłużenie podsektora rządowego kształtowało się na poziomie 772,6 mld zł, podsektora samorządowego – 70,4 mld zł, podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych – 18,2 mld zł¹¹.

Wprawdzie, w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej¹², sytuacja w naszym kraju nie jest jeszcze alarmująca, ale w 2011 r. relacja długu publicznego do PKB przekroczyła już pierwszy konstytucyjny próg bezpieczeństwa (56,3% PKB).

⁹ Według danych GUS, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł na koniec grudnia 2011 r. 858 931 mld zł, co stanowiło 56,3% polskiego PKB (1,3 pkt. proc. powyżej pierwszego konstytucyjnego progu bezpieczeństwa sektora finansów publicznych). *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 23 kwietnia 2012 r., s. 1.

¹⁰ *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 23 kwietnia 2012 r., s. 1.

¹¹ http://www.mf.gov.pl/_files/_kwartalna/kwartalna_maj_2012.pdf; dostęp dnia 1 czerwca 2012 r.

¹² W krajach Unii Europejskiej relacja zadłużenia sektora *general government* (ogółem) do produktu krajowego brutto (ogółem) już w 2001 r. wyniosła 60,1%, a do 2010 r. wzrosła do 80,1%.

Szanse zamknięcia procedury nadmiernego deficytu wobec Polski

W przypadku wystąpienia deficytu budżetowego, potrzeby pożyczkowe są zawsze znacznie wyższe od nominalnej kwoty niedoboru, bo zwiększa je koszt pozyskania pieniądza¹³. Polska, z jej permanentnie (z wyjątkiem 2007 r.) powtarzającymi się deficytami budżetowymi, zaczęła balansować na granicy „pułapki zadłużenia” zanim stała się członkiem Unii Europejskiej. Po raz pierwszy nasz kraj został objęty procedurą nadmiernego deficytu w latach 2004–2006. Procedura ta przyniosła zamierzone efekty: w 2007 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych kształtował się poniżej 3% PKB. Jednak, mimo utrzymującej się wciąż dobrej koniunktury, już w 2008 r. doszło do przekroczenia poziomu stopy referencyjnej, na skutek czego, z dniem 7 lipca 2009 r. (decyzją Rady Ecofin), Polska została ponownie objęta procedurą nadmiernego deficytu, której termin upływa w 2012 r. (z możliwością derogacji nie dłuższej niż do 2013 r.).

Odpowiedzią polskiego rządu jest opracowany w 2010 r. (zaktualizowany w 2011 r.) Plan rozwoju i konsolidacji finansów na lata 2010–2011¹⁴. Priorytetowym zadaniem było utrzymanie w 2010 r. deficytu budżetu państwa w granicach ustawowych i sukcesywne zmniejszanie niedoboru w latach następnych poprzez zastosowanie tzw. reguły wydatkowej¹⁵. Najważniejszym punktem programu sanowania finansów państwa było ograniczenie z 7,3 do 2,3% partycypacji OFE w składce ubezpieczeniowej. W 2011 r. uzyskano z tego tytułu oszczędności rządu 8–10 mld zł¹⁶. Korzystny wpływ na poprawę równowagi budżetu państwa miały także podwyżki podatków pośrednich, zaniechanie waloryzacji progów w podatku dochodowym od osób fizycznych, utrzymywanie niezmienionych od 2004 r. kryteriów uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej. Wpływ

¹³ Na przykład w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. przyjęto deficyt budżetu państwa w wysokości 35 mld zł, lecz koszty jego finansowania oszacowano na ponad 47 mld zł. Rada Ministrów, *Ustawa budżetowa na 2012 r.*, Warszawa, wrzesień 2011, s. 183 i 188.

¹⁴ Więcej na ten temat: G. Ancyparowicz, *Statystyka budżetu państwa i długu publicznego*, [w:] *Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa. Raport z drugiego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju*, (red.) J. Osiatyński, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010, s. 46–65.

¹⁵ Ministerstwo Finansów, Prezentacja: *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=153&id=285105&typ=news>; dostęp dnia 28 lutego 2012 r.

¹⁶ Dotacje do FUS spadły z 38 mld zł w 2010 r. do 37 mld zł w 2011 r., zaś środki przekazane z tytułu refundacji składek transferowanych do OFE obniżyły się z 22 do 15 mld zł. W ustawie na 2012 r. przewidziano dotacje do FUS rządu 40 mld zł oraz środki na refundację składek w kwocie ok. 9 mld zł., <http://www.mf.gov.pl>; dostęp dnia 28 lutego 2012 r.

tych rozwiązań na poziom deficytu i zmianę wartości wskaźników referencyjnych ilustruje tabela 1. W 2012 r. nastąpiły dalsze podwyżki akcyzy, zapowiedziano podniesienie stawki podatku od towarów i usług o kolejny punkt procentowy (do 25%).

Tabela 1

Dochody, wydatki, wynik sektora *general government* w latach 2008–2011 [w mln zł] oraz relacja wyniku tego sektora do polskiego PKB [w %]

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Dochody sektora ogółem, w tym:	503 979	499 776	531 764	587 068
podatki związane z produkcją i importem	180 576	172 659	192 347	209 634
podatki od dochodów i majątku	109 747	100 013	98 293	107 197
dochody z tytułu własności	17 531	18 765	14 989	16 159
składki na ubezpieczenia społeczne	144 578	152 443	156 981	174 336
Wydatki sektora ogółem, w tym:	550 904	598 875	642 957	665 078
zużycie pośrednie	78 752	76 307	88 145	87 656
koszty związane z zatrudnieniem	127 299	138 292	144 043	149 000
dotacje	7 971	7 231	6 827	6 955
świadczenia społeczne	205 583	227 014	241 150	247 521
nakłady brutto na środki trwałe	58 463	70 074	79 548	88 371
Nadwyżka(+)/Deficyt(-) sektora ogółem	-46 890	-99 100	-111 181	-77 959
podsektor centralny	-49 837	-72 689	-90 827	-65 238
podsektor samorządu terytorialnego	-2 298	-14 283	-17 275	-11 194
podsektor ubezpieczeń społecznych	-49 837	-72 689	-90 827	-65 238
Sektor general government/PKB	-3,7	-7,4	-7,8	-5,1
podsektor centralny/PKB	-3,9	-5,4	-6,4	-4,3
podsektor samorządu terytorialnego/PKB	-0,2	-1,1	-1,2	-0,7
podsektor ubezpieczeń społecznych/PKB	+0,4	-0,9	-0,2	-0,1

Źródło: *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 23 kwietnia 2012 r.

Patrząc przez pryzmat kryteriów konwergencji fiskalnej, można stwierdzić, że w 2012 r. nie należy spodziewać się zamknięcia EDP. Zaplanowane na bieżący rok w ustawie budżetowej dochody (293,8 mld zł) zrealizowano w 21,6%, wydatki (328,8 mld zł) wykonano w 26,3%. W tej sytuacji deficyt, który miał wynieść w skali dwunastu miesięcy 35,0 mld zł, już po trzech miesiącach był zaawansowany w 65,6%. Na tak wysoki poziom deficytu miało wpływ wyższe, niż wynikałoby to z upływu czasu, wykonanie wydatków na obsługę zadłużenia

zagranicznego (45,8%), rozliczeń z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych (44,0%), dotacji do FUS (32,3%), subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego (35,0%).

Ministerstwo Finansów szacuje, że w 2012 r. potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa (niezależnie od potrzeb innych instytucji sektora *general government*) wyniosą 167,9 mld zł. W ramach tej kwoty na wykup długu zagranicznego przeznaczono 15,6 mld zł, zaś na wykup długu krajowego 114,3 mld zł. W stosunku do roku poprzedniego potrzeby te będą wyższe (netto) o 38 mld zł¹⁷, a więc co najmniej o tyle wzrośnie dług publiczny. Kwota ta będzie zapewne wyższa, jeśli dodać do niej koszty refinansowania ubiegłorocznego (10,2 mld zł) i bieżącego deficytu jednostek samorządu terytorialnego¹⁸.

Istotnym punktem programu konsolidacji finansów publicznych jest strategia zarządzania długiem publicznym na lata 2011–2015, która ma prowadzić do obniżenia kosztów jego obsługi (tab. 2) poprzez: dobór instrumentów o możliwie najdłuższych terminach zapadalności, emisję dużych serii obligacji (benchmarków) na rynku krajowym zapewniających im płynność na rynku wtórnym¹⁹ oraz podejmowanie działań zorientowanych na obniżenie rentowności skarbowych papierów wartościowych²⁰. Finansowanie zagraniczne ma działać stabilizująco na rynek krajowy poprzez:

- zapewnienie bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w przypadku przejściowych zaburzeń popytu na skarbowe papiery wartościowe na rynku krajowym,
- absorpcję części popytu inwestorów zagranicznych na polskie skarbowe papiery wartościowe, by ograniczyć popyt nierezydentów nabywających dłużne papiery Skarbu Państwa emitowane na rynku krajowym,

¹⁷ *Plan finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jego uwarunkowania*, maj 2012, Ministerstwo Finansów, s. 3/8, http://www.mf.gov.pl/_files_...05.pdf; dostęp dnia 11 maja 2012 r.

¹⁸ *Wstępne wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2011 r.*, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=209&id=284285&typ=news>; dostęp dnia 11 maja 2012 r.

¹⁹ Do 2015 r. przewiduje się zwiększenie jednostkowej wartości obligacji benchmarkowych powyżej 30 mld zł. *Dług publiczny. Szeregi czasowe oraz Strategia Zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2011 r., s. 32, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=590&id=70515>; dostęp dnia 27 lutego 2012 r.

²⁰ Na podstawie prowadzonej od 2003 r. obserwacji, kwotę 5 mld euro uznano za wartość referencyjną, adekwatną do rozwoju rynku polskich skarbowych papierów wartościowych. Uważa się bowiem, że emisja w tej wysokości zapewnia wystarczającą płynność dużym inwestorom instytucjonalnym i nie stwarza nadmiernego ryzyka przy wykupie.

- sprzedaż walut na rynku walutowym oraz w Narodowym Banku Polskim dla finansowania potrzeb pożyczkowych w walucie krajowej, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z polityki pieniężnej i rachunku finansowego.

Tabela 2

Prognozowany dług publiczny i koszty jego obsługi [w mld zł]*

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Państwowy dług publiczny	747,9	817,0	836,8	850,3	872,0	919,1
Dług sektora general government	776,8	865,1	893,3	908,3	930,4	976,8
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	34,1	38,4	42,9	42,6	42,3	42,0

*W latach 2010–2011 wykonano prognozę, która obejmuje lata 2012–2015.

Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2011 r.

Znaczna część dłużnych papierów skarbowych znajduje się obecnie w rękach nierezydentów²¹, dlatego na koszty obsługi długu wywierają wpływ wahania stóp procentowych i kursów walutowych na międzynarodowych rynkach²². Przeciwdziałać tym negatywnym wpływom mają (organizowane od 2001 r. przez Ministra Finansów) harmonogramy przetargów, zapobiegające kumulacji płatności i podażą skarbowych papierów wartościowych.

Na koszt pozyskania pieniądza wpływa ryzyko inwestycyjne, którego syntetyczną miarą jest rating. W 1996 r. po raz pierwszy trzy główne agencje: Fitch, Moody's i Standard & Poor's nadały rating polskim długoterminowym zobowiązaniom nominowanym w walucie zagranicznej. Była to ocena niska, granicząca z ryzykiem spekulacyjnym (odpowiednio BB+, Baa3, BB). W 1999 r. rating długoterminowych wierzytelności zagranicznych poprawił się do poziomu zadawalającego (BBB+, Baa1, BBB). Analogiczną ocenę uzyskały zagraniczne wierzytelności krótkoterminowe (Fitch F2, Moody's P2, S&P A-3). Rating wierzytelności w walucie krajowej został po raz pierwszy przeprowadzony w 1997 r. Ryzyko inwestycji w polskie papiery dłużne nominowane w złotych zostało wówczas ocenione powyżej średniej (Fitch A+, Mood's A2, S&P A-). Kolejna zmiana ratingu wierzytelności w walucie zagranicznej i w walucie krajowej nastąpiła w 2005 r., nadane wówczas oceny pozostały aktualne do dziś (tab. 3).

²¹ Zadłużenie wobec nierezydentów stanowiło w końcu 2011 r. 52% zadłużenia sektora rządowego, z tego ich udział w instrumentach finansowych wyemitowanych na polskim rynku wynosił 20%, a za granicą 32%. Obliczenia własne na podstawie *Biuletynu Statystycznego*, GUS 4/2012 r.

²² Od 2006 r. ryzyko kursowe papierów nominowanych w walutach obcych obniża się, zawierając zabezpieczające transakcje na instrumentach pochodnych.

Tabela 3
Ocena ratingowa Polski (2012 r.)

Agencja	Waluta zagraniczna		Waluta krajowa		Perspektywa
	długo-terminowa	krótko-terminowa	długo-terminowa	krótko-terminowa	
Fitch	A-	F2	A	x	stabilna
Moody's	A2	P-1	A2	P-1	stabilna
Standard & Poor's	A-	A-2	A	A-1	stabilna

Źródło: Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=2122&wysw=2&sub=sub3>; dostęp dnia 11 maja 2012 r.

Stabilny rating jest przesłanką ograniczenia amplitudy wahań rentowności polskich papierów dłużnych, a tym samym zapobiega nieprzewidywalnemu nagromadzeniu się kosztów z tytułu dyskonta przy ich wykupie. Jednak rentowność polskich obligacji, traktowanych przez inwestorów jako papiery o podwyższonym stopniu ryzyka, jest prawie dwukrotnie wyższa w porównaniu z obligacjami o najwyższym ratingu²³. Zwiększa to koszty obsługi długu, stanowi zatem obciążenie wydatków bieżących sektora *general government*, co nie znalazło pełnego odzwierciedlenia w prognozie Ministerstwa Finansów na najbliższe 4 lata.

Sytuacja na rynkach finansowych jest obecnie nacechowana dużą niepewnością, w związku z tym nie można spodziewać się wyraźnej poprawy pozycji ratingowej Polski, która pozwoliłaby znacząco obniżyć koszty pozyskania pieniądza. W tych okolicznościach prognoza Ministerstwa Finansów (tab. 2), w której przyjęto relatywny spadek kosztów obsługi zadłużenia, wydaje się zbyt optymistyczna.

Wnioski

Wstępny komunikat GUS przekazany w kwietniu 2012 r. Komisji Europejskiej świadczy, że w 2011 r. osiągnięto pewien postęp w zakresie poprawy relacji deficytu sektora *general government* do PKB. Wpłynął na to wzrost PKB w cenach bieżących z 1416 mld zł w 2010 r. do 1525 mld zł w 2011 r. (o ponad 108 mld zł). Równocześnie uzyskano lepszy wynik finansowy sektora instytucji rządowych i samorządowych, do czego przyczyniły się m.in. takie okoliczności

²³ Na przykład dziesięcioletnie obligacje Skarbu Państwa (EDO0422) sprzedane w kwietniu 2012 r. miały rentowność 6,50%. Ministerstwo Finansów, <http://www.obligacjeskarbowe.pl/index.php?id=pras77&samSession=082391cc4671620d2b7721a5089ded3b>; dostęp dnia 14 czerwca 2012 r.

jak: bezwzględny spadek kwoty transferów do OFE, wzrost dochodów podatkowych, wpłata 8 mld zysku wygospodarowanego przez NBP do budżetu państwa. Założenia makroekonomiczne do ustawy budżetowej oraz wyniki po I kwartale 2012 r. nie napawają optymizmem. Po pierwsze, wzrost gospodarczy będzie zapewne niższy w porównaniu z poprzednim rokiem, co skutkuje obniżeniem dynamiki dochodów podatkowych. Po drugie, wydaje się, że w budżecie państwa zbyt nisko oszacowano wiele kategorii wydatków, dlatego ich wykonanie jest tak wysokie. Po trzecie, trudno liczyć na równie wysoką, jak w ubiegłym roku wpłatę zysku z NBP, jeśli bank centralny zdecyduje się na wzmocnienie rezerw. W tych okolicznościach nie uda się zapewne w 2012 r. osiągnąć referencyjnego poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Procedura nadmiernego deficytu wobec Polski nie zostanie zatem zakończona w bieżącym roku. Zapowiadane są dalsze, dotkliwe społecznie cięcia wydatków i wzrost obciążeń fiskalnych. W 2013 r. ma nastąpić likwidacja (nielicznych już) ulg w podatku od osób fizycznych (w tym dla twórców). Nie wydaje się to jednak wystarczającą rękojmą redukcji deficytu sektora *general government* do poziomu 3% polskiego PKB, dlatego poszukuje się rozwiązań ograniczających wydatki, w szczególności dotacje do FUS²⁴.

Literatura

- ANCYPAROWICZ G., *Statystyka budżetu państwa i długu publicznego*, [w:] *Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa. Raport z drugiego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju*, (red.) J. Osiatyński, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010.
- CLAESSEMS S., KOSE M.A., TERRONES M.E., *The global financial crisis: How similar? How different? How costly?*, *Journal of Asian Economics* 21/2010, s. 254.
- Dług publiczny. Szeregi czasowe oraz Strategia Zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2011 r., http://www.mf.gov.pl/_files_/dlug_publiczny/relacje_z_inwestorami/informacja_2012-05.pdf, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=590&id=70515>; dostęp dnia 27 lutego 2012 r.
- Economic and Monetary Policy*, Treaty on European Union 92/C 191/01.
- Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=153&id=285105&typ=news>; dostęp dnia 28 lutego 2012 r.

²⁴ Jednym z najbardziej kontrowersyjnych, budzących opór wielu środowisk, pomysłów oszczędności budżetowych jest przyjęta przez Sejm 11 maja 2012 r. ustawa o wydłużeniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat, która – według naszych szacunków – przyniesie doraźnie oszczędności rządu 1 mld zł.

- http://www.mf.gov.pl/_files_/kwartalna/kwartalna_maj_2012.pdf; dostęp dnia 1 czerwca 2012 r.
- KARPUŚ P., *Oddziaływanie zawirowań sfery finansowej na sferę realną. Rynek finansowy w erze zawirowań*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, s. 28.
- Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 23 kwietnia 2012 r., <http://www.stat.gov.pl>
- KOSTERNA U., *Kryzys obszaru jednawalutowego – potrzeba nowych ram instytucjonalnych narodowej polityki fiskalnej*, [w:] *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio II Oeconomia*, Lublin 2010.
- MAGIEROWSKI M., *Mechanizm skubania Europejczyków*, Rzeczpospolita 5–6 stycznia 2012.
- MALKIEWICZ A., *Kryzys. Polityczne, ekologiczne i ekonomiczne uwarunkowania*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2010.
- Ocena ratingowa Polski*, <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=2122&wysw=2&sub=sub3>
- Plan finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jego uwarunkowania*, maj 2012, Ministerstwo Finansów, http://www.mf.gov.pl/_files_...05.pdf
- PYKA I., *Bank centralny na współczesnym rynku pieniężnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Ramy strategiczne narodowego planu wprowadzenia euro*, Warszawa 2010, <http://www.mf.gov.pl>.
- Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, <http://www.nbp.pl/>
- Rozporządzenie Rady w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu* [Rada WE 1997b, z późn. zm.].
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [Dz.U. UE z 30.03.2010].
- Wstępne wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2011 r., <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=209&id=284285&typ=news>; dostęp dnia 11 maja 2012 r.

The Fiscal Criterion and the Excessive Deficit Procedure Against Poland

Abstract

The formulation of the nominal convergence criteria in the Treaty establishing the European Union was dictated by the need to examine the degree of consistency in the economies of Member States. These criteria enabled verification of their readiness to participate in the Monetary Union. In particular, establishment of the fiscal criterion was aimed to impose financial discipline. Poland participates in the third stage of Economic and Monetary Union on the rights of the State with

a derogation, however, it does not exempt our country from fulfilling the fiscal criterion. Exceeding the reference level of the general government sector's deficit triggered EC's initialization of Excessive Deficit Procedure (EDP) against our country in 2009. The answer to this challenge was the Government's plan to consolidate public finances. In 2011, at the cost of raising tax rates and eliminating most of the allowances, while limiting transfers to Open Pension Funds (OFE) and reducing social spending, an improvement of the reference indicators was achieved. Nevertheless, the results after the first quarter of 2012 are not optimistic.