

## Wybrane aspekty konsolidacji fiskalnej w sektorze *general government*

Wiesława Ziółkowska\*

**Streszczenie:** Celem artykułu jest jedynie próba oceny efektywności konsolidacji fiskalnej i niektórych jej skutków w Polsce na tle wybranych krajów UE. Badaniu poddano również wskaźnik reakcji deficytów nominalnego i strukturalnego mierzony zmianą ich udziałów w p.p. PKB na zmianę PKB o 1 p.p. Analizą objęto lata 2008–2014, a więc okres głębokiego kryzysu 2008–2009 i następujące po nim lata spowolnionego wzrostu gospodarczego z dynamiką ujemną jeszcze w 2012 roku. Zdjęcie procedury nadmiernego deficytu potwierdza skuteczność działań konsolidacyjnych. Podporządkowanie polityki fiskalnej w przypadku tej procedury przyniosło również negatywne skutki, a mianowicie pogłębiło jej procykliczny charakter. Efektem było zwiększenie deficytu strukturalnego, który w pierwszych 5 latach omawianego okresu przekraczał deficyt nominalny.

**Słowa kluczowe:** konsolidacja fiskalna, wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych, komponent cykliczny, saldo strukturalne

### Wprowadzenie

Kryzys finansowy, którego początek identyfikowany jest z symbolicznym upadkiem banku Lehman Brother, wywołał recesję gospodarczą połączoną z „boomem zadłużeniowym” w większości krajów świata, w tym również w UE. Poszczególne gospodarki odmiennie reagowały na turbulencje finansowe tak w zakresie szybkości, jak i charakteru oraz skali negatywnych ich skutków. W UE już w 2007 roku w 14 krajach odnotowano spadek realnego wzrostu gospodarczego obniżający średnie jego tempo o 0,2 p.p. jeszcze przy zachowaniu rocznej dodatniej dynamiki na poziomie 3,1% PKB. Mało kto przewidywał jednak, że przełom dwóch następnych lat będzie kulminacją recesji, a kryzys okaże się tak długotrwały i uciążliwy. Średnia dynamika PKB w UE wyniosła w latach 2008 i 2009 odpowiednio +0,5% i –4,4%, a skumulowany jej spadek w tych latach to 7,5 p.p. Polska była jedynym krajem, w którym nie odnotowano recesji, ale niestety nie udało się uniknąć istotnego pogorszenia stanu finansów publicznych. Analizą objęto lata 2008–2014, a więc okres głębokiego kryzysu 2008–2009 i następujące po nim lata spowolnionego wzrostu gospodarczego z dynamiką ujemną jeszcze w 2012 roku.

Przedmiotem badania uczyniono problemy nierównowagi finansów publicznych. Celem artykułu jest jednak jedynie próba oceny efektywności konsolidacji fiskalnej i niektórych

---

\* dr hab. Wiesława Ziółkowska, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, e-mail: wieslawajoanna@poczta.onet.pl.

jej skutków w Polsce na tle wybranych krajów UE, w warunkach gwałtownych zaburzeń finansowych o charakterze globalnym. Badaniu poddano również wskaźnik reakcji deficytów nominalnego i strukturalnego mierzony zmianą ich udziałów w p.p. PKB na zmianę PKB o 1 p.p.

Jako kryterium wyboru krajów przyjęto poziom rozwoju gospodarczego wyrażony w PKB mierzonym parytetem siły nabywczej na osobę. Porównano więc Polskę z 6 krajami o najwyższym i 6 o najniższym poziomie rozwoju. Wybór kryterium nie był przypadkowy, lecz wynikał głównie z założenia, że charakter polityki fiskalnej jest determinowany również poziomem zamożności danego kraju. W pierwszej grupie znalazły się państwa ze średnim dochodem od 35 do 32 tys. PPS *per capita* na osobę: Holandia, Irlandia, Austria, Szwecja, Dania i Niemcy (z wyłączeniem Luksemburga). W drugiej natomiast kraje z dochodem od 12 do 18 tys. PPS *per capita*: Bułgaria, Rumunia, Łotwa, Chorwacja, Węgry, Estonia i Polska z 16,4 tys. PPS *per capita*.

Zastosowano analizę opisową, analizę statystyczną o charakterze ilościowym oraz prezentację graficzną.

## 1. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych

Deficyty budżetowe są głównym źródłem narastającego zadłużenia publicznego. Nie stanowią one problemu ostatnich lat i nie obciążają jedynie polskich finansów publicznych. O ile jednak deficyty jako takie nie są kategorią ocenianą negatywnie, o tyle chroniczne i zbyt wysokie salda ujemne sektora *general government* muszą budzić niepokój. Zdaniem Komisji Europejskiej powolny wzrost oraz niska inflacja znacząco utrudniają zmniejszanie zakłóceń równowagi i ograniczanie ryzyka makroekonomicznego (Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego...).

W omawianym okresie na 196 budżetów państw UE 179 było deficytowych. O ile jeszcze w 2008 roku budżety 7 państw wykazywały nadwyżkę, o tyle w 2009 roku we wszystkich odnotowano saldo ujemne, a w kolejnych latach 2010–2014 nadwyżka wystąpiła jedynie odpowiednio w 2, 2, 1, 1 i 4 przypadkach. Istotnie wzrósł także udział deficytu w PKB. W latach 2000–2007 średnio w UE wynosił on 2,3% PKB, podczas gdy w badanych okresie uległ prawie podwojeniu, osiągając średnio 4,4% PKB. W 2013 roku 20 państw-członków UE objętych zostało procedurą nadmiernego deficytu. Nie dotyczyła ona jedynie Niemiec, Bułgarii, Estonii, Luksemburga, Malty, Finlandii i Szwecji.

W Polsce pomimo uniknięcia recesji doszło do gwałtownego pogorszenia nierównowagi finansów publicznych. Deficyt sektora *general government* w latach 2009–2010 wynosił odpowiednio aż 7,3 i 7,5% PKB, przekraczając adekwatne relacje dla UE-28: 6,7 i 6,4%PKB. Skumulowana zmiana (wzrost) udziału deficytu w PKB w latach 2008–2014 stanowiła:

- w UE 2,1 p.p. przy średnim deficycie 4,4% PKB,
- w Polsce 1,4 p.p. przy średnim deficycie 4,9% PKB.

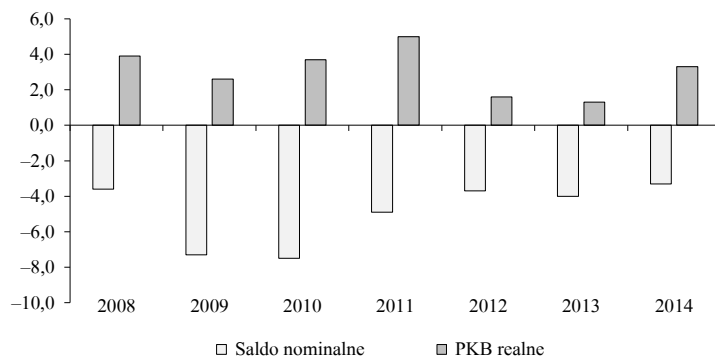
Na znaczący wzrost deficytu w polskim sektorze finansów publicznych w badanym okresie niewątpliwie miało wpływ wiele czynników, z których na szczególną uwagę zasługują:

- a) tendencja do obniżania stawek podatkowych implikowana dążeniem do zwiększenia konkurencyjności gospodarek;
- b) zawirowania na światowych rynkach finansowych i pogorszenie koniunktury u naszych głównych partnerów handlowych (z rynków państw unijnych importujemy prawie 60% towarów i usług, eksportujemy natomiast około 80%);
- c) będące ich skutkiem spowolnienie wzrostu gospodarczego wpłynęło na niższe wykonanie dochodów podatkowy;
- d) poszerzanie się zjawiska międzynarodowej optymalizacji podatkowej, tj. zjawiska szkodliwej konkurencji podatkowej (Nawrot, 2014, s. 73–164);
- e) obniżenie klina podatkowego poprzez zmniejszenie składki rentowej i stawek podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wprowadzenie ulg na dzieci (co z drugiej strony wspierało popyt i pozytywnie oddziaływało na rynek pracy);
- f) niższe wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych negatywnie oddziaływały na dochody własne jednostek samorządu terytorialnego – co przy rosnących wydatkach prowadziło do powiększenia deficytu;
- g) pogorszenie ściągłości podatków pośrednich, szczególnie podatku od wartości dodanej;
- h) od 2009 roku odnotowano również deficyt w sektorze ubezpieczeń społecznych – było to wynikiem sytuacji na rynku pracy oraz wysokości wynagrodzeń, ale i ściągłości składek, waloryzacji świadczeń oraz wysokości składek przekazywanych do OFE.

Tak więc negatywne skutki światowego kryzysu finansowego widoczne były nie tylko w podsektorze rządowym, ale i w samorządowym oraz w podsektorze ubezpieczeń.

Mimo podjętego przez rząd – niestety zbyt późno – „Planu stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego” od 2008 roku poziom deficytu sektora *general government* przekroczył limit określony w Pakcie Stabilności i Wzrostu, w wyniku czego w połowie 2009 roku Polska po raz drugi została objęta procedurą nadmiernego deficytu (pierwszy raz w 2004 r.). Deficyt i dynamikę realną PKB w czasie ostatniego kryzysu przedstawiono na rysunku 1.

W Polsce deficyty budżetowe mają charakter trwały i występują od początku procesu transformacji. Jednak ich głębokość, przyczyny i skutki na przestrzeni minionych 25 lat podlegały ewolucji. Rysunek 1 obrazuje, że mimo stosunkowo wysokiego wzrostu gospodarczego – jak na lata kryzysu – bilans sektora *general government* w każdym roku był ujemny. Co więcej, w latach wzrostu dynamiki PKB nie zawsze występowała poprawa salda. Może to świadczyć o tym, że znaczącym źródłem deficytów są czynniki niezwiązane z aktywnością gospodarczą.



**Rysunek 1.** Deficyt sektora *general government* i dynamika PKB w Polsce (%)

Źródło: opracowanie na podstawie Eurostatu.

Faktyczne deficyty były zresztą wyższe od wykazanych przez Ministerstwo Finansów, co zostało spowodowane zaliczeniem do dochodów sektora finansów publicznych środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych (Ziółkowska, 2006, s. 19–20). Tymczasem środki te powinny zostać wyeliminowane w procesie konsolidacji sektora. W latach 2004–2014, tj. w całym okresie, jaki nastąpił po zmianie finansowania kosztów reformy emerytalnej, łączne zaniżenie deficytu wyniosło 152,3 mld zł, czyli średnio 14,6 mld zł rocznie (NIK, 2014).

Roczne zmiany salda sektora *general government* w Polsce na tle krajów UE w latach 2008–2014 przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1**

Zmiany salda *general government* w p.p. oraz średni udział salda w PKB w Polsce i wybranych krajach UE

| GEO/TIME  | 2008 | 2009 | 2010  | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Saldo 2014 |
|-----------|------|------|-------|------|------|------|------|------------|
| Holandia  | 0,0  | -5,6 | 0,4   | 0,7  | 0,4  | 1,5  | 0,0  | -2,4       |
| Irlandia  | -7,3 | -6,8 | -18,5 | 19,8 | 4,5  | 2,3  | 1,8  | -3,9       |
| Austria   | -0,1 | -3,9 | 0,9   | 1,8  | 0,4  | 0,9  | -1,4 | -2,7       |
| Szwecja   | -1,3 | -2,7 | 0,7   | -0,1 | -0,8 | -0,5 | -0,3 | -1,7       |
| Dania     | -1,8 | -6,0 | 0,1   | 0,6  | -1,4 | 2,4  | 2,6  | 1,5        |
| Niemcy    | -0,4 | -3,0 | -1,0  | 3,2  | 0,9  | 0,0  | 0,4  | 0,3        |
| Polska    | -1,7 | -3,7 | -0,2  | 2,6  | 1,2  | -0,3 | 0,7  | -3,3       |
| Bułgaria  | 0,5  | -5,7 | 0,9   | 1,2  | 1,4  | -0,2 | -5,0 | -5,8       |
| Rumunia   | -2,7 | -3,5 | 2,2   | 1,5  | 2,2  | 1,0  | 0,8  | -1,4       |
| Łotwa     | -3,4 | -5,0 | 0,6   | 5,1  | 2,6  | -0,1 | -0,7 | -1,4       |
| Chorwacja | -0,3 | -3,1 | -0,1  | -1,9 | 2,5  | -0,1 | -0,2 | -5,6       |
| Węgry     | 1,5  | -1,0 | 0,1   | -1,0 | 3,2  | -0,2 | 0,0  | -2,5       |
| Estonia   | -5,4 | 0,5  | 2,4   | 1,0  | -1,5 | 0,2  | 0,8  | 0,7        |

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostatu.

Dane zawarte w tabeli 1 potwierdzają, że zmiany sald sektora *general government* w krajach najzamożniejszych i najbiedniejszych w poszczególnych latach różnią się tak w zakresie wysokości, jak i kierunku. Największe różnice miały miejsce w latach 2009–2011. Średnie najwyższe pogorszenie salda w 6 krajach wysoko rozwiniętych wystąpiło w 2009 roku i wynosiło 4,7 p.p. PKB. Najniższa zmiana miała miejsce w 2014 roku i oznaczała zmniejszenie średniego deficytu tych krajów o 0,5 p.p. PKB.

W krajach o najniższym poziomie PKB *per capita* najgłębsze pogorszenie salda miało miejsce także w 2009 roku, ale wynosiło – 3 p.p. PKB, najniższa zmiana natomiast wystąpiła w 2014 roku i oznaczała pogorszenie udziału deficytu w PKB o 0,7 p.p. Różnice mierzone zmianą skumulowanych sald między krajami o krańcowo różnych poziomach zamożności występują, ale wydają się być niższe od oczekiwanych.

Polska pod względem udziału średniego salda w PKB zajęła 19 miejsce w UE. Najwyższe deficyty wystąpiły w Irlandii, Grecji i Hiszpanii. Oceniając narastanie ujemnego salda w Polsce na tle UE, należy podkreślić fakt, że proces ten postępował w warunkach średniego wzrostu PKB w Polsce w wysokości 3,1%, podczas gdy w państwach tak zwanej starej Unii wzrost był zerowy, a w całej Wspólnocie wynosił zaledwie 0,2%.

## 2. Działania konsolidacyjne

W świetle narastającej nierównowagi finansów publicznych rządy krajów zachodnich przyjęły różne plany ratunkowe. W ich ramach władze monetarne skoncentrowały się na zapewnieniu płynności i gwarancjach dla wierzycieli. Zadania polityki fiskalnej polegały natomiast na dokapitalizowaniu banków i instytucji finansowych, w tym również ze środków publicznych. Obok tych działań doraźnych o różnym horyzoncie czasowym w UE podjęto szereg zmian o charakterze instytucjonalnym. Szczegółowo najważniejsze z nich analizuje między innymi S. Owsiak (2015, s. 384–388).

Rząd Polski wobec groźby kryzysu postanowił wzmocnić działania konsolidacyjne, w ramach których między innymi poszerzono stosowanie reguł fiskalnych (Próchnicki, 2013). Ograniczono więc swobodę kształtowania określonych parametrów makroekonomicznych poprzez nałożenie na nie limitów ilościowych lub/oraz poddanie ich określonym procedurom instytucjonalno-kontrolnym. W praktyce najczęściej stosuje się reguły: długu, deficytu (saldo budżetu), wydatków i dochodów (Mills, Quinet, 2001, s. 326–327). W Polsce główną regułą długu publicznego oznaczającą maksymalny jego pułap w wysokości 60% PKB ustanowiono mocą Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku. Ponadto ustawą o finansach publicznych z 1998 roku wprowadzono trzy progi (pierwszy zawieszono od 2013 r.) upoważniające Radę Ministrów do podejmowania różnych działań ostrożnościowo-sanacyjnych w przypadku jej zagrożenia (Alińska, Woźniak, 2015, s. 408–420).

Konstytucyjny limit długu w Polsce, w przeciwieństwie do wielu krajów UE, nie został nigdy przekroczony. Akcesja do Unii oznaczała przyjęcie drugiej reguły fiskalnej – deficytu nieprzekraczającego 3% rocznego PKB. Limit określony tą regułą był dwukrotnie

przekroczony i stanowił podstawę do objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu. Zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu postęp w osiągnięciu celu budżetowego podlega ocenie na podstawie wyniku strukturalnego, przy czym Polska przyjęła docelowy wynik strukturalny na poziomie  $-1\%$  PKB (MTO: *medium-termbudgetary objective*).

Stosowane reguły fiskalne nie wykazały się jednak wystarczającą skutecznością. W odpowiedzi na ostatni kryzys między innymi implementowano dwie reguły wydatkowe. Pierwsza z nich tak zwana reguła dyscyplinująca służyła ograniczeniu deficytu strukturalnego do pożądanego poziomu. Objęła ona niewielką część wydatków budżetowych i miała charakter tymczasowy (Ustawa, 2010). Celem drugiej, która została zastosowana dopiero podczas prac nad budżetem na 2015 rok, było natomiast ustabilizowanie deficytu na określonym poziomie (Ustawa o zmianie ustawy, 2013). Ustawą o finansach publicznych ograniczono również możliwości uchwalania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego. Do 2014 roku wszystkie samorządy obowiązywały dwa ilościowe limity zadłużenia. Od 2014 roku natomiast wprowadzono indywidualne limity zadłużenia. Ustalono ponadto, że w okresie procedury nadmiernego deficytu nie będą przyjmowane ustawy skutkujące spadkiem dochodów i/lub wzrostem wydatków publicznych.

Kolejny krok konsolidacyjny dotyczył zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. W wyniku reformy z 1999 roku na konta FUS zaczęła wpływać tylko część składek, resztę przekazywano do OFE. Ubytek przychodów FUS z tego tytułu, jak i wprowadzenia limitu zarobków, od których odprowadzano składkę, pokrywano początkowo z wydatków budżetu państwa, a potem z rozchodów. Głównie niepokojące wskaźniki demograficzne skutkujące spadkiem wpływów z tytułu podatków oraz wzrostem wydatków na emerytury, ochronę zdrowia i opiekę społeczną doprowadziły na początku 2013 roku do stopniowego podwyższenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, aż do ich zrównania na poziomie 67 lat. Ograniczono także przywileje emerytalne sędziów, prokuratorów i służb mundurowych.

Narastająca nierównowaga wymusiła wręcz zmiany w funkcjonowaniu części kapitałowej systemu emerytalnego (Ustawa o zmianie niektórych ustaw, 2013). W 2014 roku 51,5% aktywów netto OFE przekazano do ZUS. Umorzono skarbowe papiery wartościowe, a obligacje Krajowego Funduszu Drogowego skonsolidowano. W efekcie dług sektora GG obniżył się o 145,8 mld zł. Obniżenie składki przekazywanej do OFE oraz obowiązek przekazania na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego kapitału zgromadzonego w OFE do FUS niewątpliwie determinuje nie tylko dług publiczny, ale i deficyt.

Ponadto w celu zwiększenia wpływów podatkowych podwyższono stawki VAT oraz akcyzy. Po stronie wydatkowej między innymi obniżono wskaźnik waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych i wysokość zasiłków pogrzebowych oraz zamrożono płace w sferze budżetowej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Specyfikację szczegółowych działań mających na celu zlikwidowanie nadmiernego deficytu zawarto w Programie konwergencji (aktualizacja kwiecień 2015 r.), który od 2014 roku na mocy art. 104 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. jest częścią Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Poprawiono również system zarządzania płynnością poprzez wprowadzenie dla znaczących podmiotów sektora rządowego obowiązku lokowania środków na rachunku Ministerstwa Finansów. Konsolidacja rozrachunków, początkowo złotych, a później i walutowych, pozwala na poprawę cyrkulacji pieniądza publicznego, a tym samym zmniejszenie długu i kosztów jego obsługi<sup>2</sup>.

Niewątpliwie są wśród tych działań rozwiązania kontrowersyjne, ale jednak ocena ich przez Radę ECOFIN stała się podstawą do zawieszenia wobec Polski w 2014 roku procedury nadmiernego deficytu.

### 3. Wskaźniki reakcji deficytu na zmiany PKB w okresie dekonjunkury

Poszczególne fazy cyklu koniunkturalnego rodzą skutki tak po stronie dochodowej, jak i wydatkowej. Będący wynikiem kryzysu ubytek dochodów wymagałby zmniejszenia wydatków. Tymczasem w okresie dekonjunkury jest to bardzo trudne, a czasami wręcz szkodliwe z punktu widzenia ich wpływu na popyt i dynamikę PKB. Najczęściej więc rządy poszczególnych państw sięgają po pożyczki, co skutkuje deficytami i długiem. Na te dwie kategorie ekonomiczne mają jednak wpływ nie tylko zmiany aktywności gospodarczej, ale i wiele czynników zaliczanych do bieżącej polityki – określanych jako strukturalne.

Wpływ komponentu cyklicznego mierzy się, wykorzystując lukę produkcyjną, czyli różnicę między rzeczywistym a potencjalnym produktem krajowym brutto. Problem w tym, że produkt potencjalny jest kategorią nieweryfikowalną. Zdaniem niektórych ekonomistów nie tylko nie da się precyzyjnie określić wielkości luki, ale i jej znaku (Rzońca, 2014, s. 335–336). Zależnie więc od przyjętej metody jego pomiaru oraz okresu nim objętego jego szacunki są różne<sup>3</sup>. Co więcej, w celu zdefiniowania salda strukturalnego kategorię wrażliwości zastąpiono półelastycznością, nie definiując precyzyjnie różnic między nimi. Chaos terminologiczny dotyczy również samego salda strukturalnego. W węższym ujęciu komponent strukturalny salda jest zdeterminowany procesami w sferze realnej gospodarki, takimi jak: wysokość i struktura PKB, konkurencyjność gospodarki, nierównowaga zewnętrzna. W szerszym ujęciu należy do niego włączyć determinanty tkwiące w sferze społecznej, takie jak: struktura demograficzna, zatrudnienie i bezrobocie, zjawisko ubóstwa materialnego (Moździerz, 2012, s. 27–49).

Klasyczny podział dyskrecjonalnej polityki fiskalnej rozróżnia politykę:

- ekspansywną, adekwatną w okresie kryzysu i polegającą na zwiększeniu wydatków i obniżeniu podatków;
- restrykcyjną, odpowiednią dla okresu wzmożonej aktywności gospodarczej, która polega na obniżaniu wydatków i podwyższaniu podatków.

<sup>2</sup> W 2014 r. średni koszt pozyskania depozytów wynosił 2,14% przy koszcie emisji adekwatnej kwoty obligacji wynoszącym 3,21%.

<sup>3</sup> Różnice w pomiarze luki produktowej mierzonej za pomocą funkcji produkcji Cobba-Douglassa i filtra Hodricka-Prescotta analizuje m.in. Moździerz (2011, s. 59–62).



Takie kształtowanie dochodów i wydatków publicznych ma na celu ograniczenie spadku popytu w gospodarce w okresie recesji oraz jego obniżenie w latach prosperity. W okresie recesji konsolidacja fiskalna poprzez cięcie wydatków jest zazwyczaj nie tylko trudna, ale i niecelowa, ogranicza bowiem i tak już zbyt niski popyt. Najczęściej więc wykorzystuje się przeciwstawne argumenty i odwołując się do mnożnika wydatków publicznych, rządy zwiększają je za cenę przejściowego wzrostu deficytu<sup>4</sup>. Dzięki mnożnikowi bowiem szybszy wzrost PKB powinien skutkować – z pewnym opóźnieniem czasowym – zwiększeniem dochodów podatkowych i zmniejszeniem wydatków. Te z kolei powinny prowadzić do zmniejszenia deficytu, a w całym cyklu do zrównoważenia budżetu<sup>5</sup>. W praktyce jednak od prawie dwóch dekad deficyty dominują we wszystkich fazach cyklu koniunkturalnego. Tym bardziej więc w omawianych latach dekonunktury deficyty sektora finansów publicznych stały się powszechne, co obrazuje tabela 2.

**Tabela 2**

Skumulowane zmiany dochodów i wydatków oraz średnie salda i ich zmiany w p.p. i w procentach PKB w Polsce i wybranych krajach UE w latach 2008–2014

| Wyszczególnienie | Skumulowana zmiana dochodów (p.p.) | Skumulowana zmiana wydatków (p.p.) | Średnie saldo nominalne (p.p.) | Skumulowana zmiana salda nominalnego (p.p.) | Średnie saldo strukturalne (%) | Skumulowana zmiana salda strukturalnego (p.p.) |
|------------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|---|--------------------------------|--|
| Holandia         | 1,2                                | 3,7                                | -3,3                           | -2,6  | -2,2                           | 0,4  |
| Irlandia         | -1,8                               | 2,3                                | -11,9                          | -4,2  | -10,6                          | -1,1   |
| Austria          | 2,2                                | 3,6                                | -2,8                           | -1,4  | -2,6                           | 0,3  |
| Szwecja          | -2,9                               | 2,1                                | -0,4                           | -5,0  | 0,6                            | -2,1   |
| Dania            | 2,8                                | 6,4                                | -1,1                           | -3,5  | 0,6                            | 1,0  |
| Niemcy           | 1,6                                | 1,5                                | -1,2                           | 0,1   | -0,9                           | 1,3  |
| Polska           | -2,4                               | -1,0                               | -4,9                           | -1,4  | -5,4                           | 0,6  |
| Bułgaria         | -2,2                               | 4,7                                | -2,1                           | -6,9  | -2,1                           | -5,7   |
| Rumunia          | -1,9                               | -3,3                               | -4,8                           | 1,5   | -4,2                           | 4,2  |
| Łotwa            | 2,5                                | 3,4                                | -4,1                           | -0,9  | -2,6                           | 2,7  |
| Chorwacja        | 0,1                                | 3,3                                | -5,5                           | -3,2  | -5,1                           | 1,7  |
| Węgry            | 2,4                                | -0,2                               | -3,6                           | 2,6   | -2,7                           | 4,3  |
| Estonia          | 1,9                                | 3,9                                | -0,5                           | -2,0  | 0,0                            | 4,2  |

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostatu.

Prowadzone badanie wykazało różnice w wykorzystaniu wydatków jako instrumentu polityki fiskalnej w UE-15 i EŚW. Średnia skumulowana zmiana wydatków w 6 najbardziej

<sup>4</sup> Problem polityki fiskalnej i mnożników omawia m.in. Rzońca (2014, s. 333–342). Jego zdaniem stymulacja fiskalna nie jest skutecznym narzędziem ograniczania ujemnej luki popytowej. Wynika to nie tylko z dużego obciążenia błędem szacunku samych mnożników, ale również z faktu braku możliwości precyzyjnego określenia luki popytowej.

<sup>5</sup> Owsiak (2015, s. 109–110) sytuację, w której stan budżetu jest powiązany ze zmianami aktywności gospodarczej oraz wykorzystaniem deficytu do oddziaływania na popyt, wzrost produkcji, zatrudnienia i dochody, określa jako paradoks niezrównoważonego budżetu.



rozwiniętych krajach UE wynosiła przeszło 3 p.p., w całej starej Unii sięgała prawie 5 p.p. W krajach o najniższym poziomie PKB na osobę adekwatna zmiana wydatków wynosiła około 2 p.p. i prawie pokrywała się ze średnią dla całej EŚW, przy czym 4 kraje obniżyły wydatki. Rumunia, Polska, Węgry i Litwa odnotowały ujemną skumulowaną ich zmianę.

Średnia zmiana dochodów w wymienionych w tabeli 2 krajach o najwyższym poziomie PKB wynosiła zaledwie 0,3 p.p., przy czym w Irlandii i Szwecji ich zmiana miała znak ujemny. W całej UE-15 skumulowana zmiana dochodów średnio wynosiła 1,6 p.p. i była przeszło 5-krotnie wyższa w porównaniu z krajami najbogatszymi. W EŚW natomiast adekwatna zmiana wynosiła 0,9 p.p., w tym dla 6 najbiedniejszych członków UE zaledwie około 0,5 p.p. Ich ujemne skumulowane zmiany odnotowano w Bułgarii, Rumunii i Polsce.

Przyjmując jako kryterium wysokość i kierunek zmian dochodów i wydatków w omawianych latach, gospodarki UE można podzielić na następujące grupy:

- a) kraje, w których skumulowana zmiana udziału wydatków i dochodów w PKB doprowadziła do skumulowanego obniżenia deficytu, takie jak: Grecja, Węgry, Malta, Niemcy, Rumunia i Litwa;
- b) kraje, w których skumulowany wzrost wydatków przekraczał wzrost dochodów, prowadząc do wzrostu deficytu, takie jak: Łotwa, Słowacja, Czechy, Estonia, Chorwacja, Francja, Austria, Włochy, Luksemburg, Holandia, Słowenia, Belgia, Portugalia, Finlandia i Dania;
- c) kraje, w którym skumulowanemu wzrostowi wydatków towarzyszył spadek dochodów skutkujący wzrostem deficytu; tę podręcznikową reakcję antycykliczną odnotowano w: Bułgarii, Wielkiej Brytanii, Szwecji, na Cyprze, w Hiszpanii i Irlandii;
- d) Polska jest jedynym krajem, w którym odnotowano jednoczesny spadek dochodów i wydatków, przy czym spadek dochodów był znacznie głębszy niż wydatków, prowadząc do wzrostu deficytu.

Jest to świadectwo prowadzenia odmiennych polityk fiskalnych przez państwa członkowskie oraz braku ich koordynacji. Różnią się one nie tylko rolą automatycznych stabilizatorów koniunktury zdeterminowanych przede wszystkim charakterem systemów podatkowych. Przyczyn ich odmienności należy poszukiwać głównie na gruncie różnic strukturalnych gospodarek. Ponadto nie da się pominąć faktu, że są one odzwierciedleniem różnic poglądów między ekonomistami co do skuteczności stabilizującej polityki fiskalnej.

Porównanie średnich sald nominalnych i strukturalnych wskazuje, że głównym źródłem nierównowagi jest komponent strukturalny. Komponent cykliczny w omawianych latach stanowił od 12 do 30% salda nominalnego. Udział salda nominalnego, strukturalnego i komponentu cyklicznego w PKB w latach 2008–2014 przedstawiono w tabeli 3.

W zdecydowanej większości krajów komponent cykliczny ma znak ujemny, pomniejszając tym samym deficyt nominalny. Kraje te prowadziły więc politykę antycykliczną. W Polsce w 5 z 7 omawianych lat polityka miała charakter procykliczny, co stało się głównym źródłem pogorszenia stanu finansów publicznych. Pomimo średniego realnego wzrostu PKB o 3,1% nastąpił spadek udziału dochodów w PKB o 2 p.p. Towarzyszył temu również

spadek wydatków o 1 p.p. będący m.in. efektem podporządkowania finansów publicznych procedurze nadmiernego deficytu.

**Tabela 3**

Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w procentach PKB w latach 2008–2014 według różnych miar

|                        |       | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Średnia<br>2008–2014 |
|------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|----------------------|
| Saldo nominalne        | EU-28 | -2,1 | -6,4 | -6,3 | -4,6 | -3,8 | -3,5 | -3,0 | -4,2                 |
|                        | EU-15 | -1,7 | -6,6 | -7,2 | -4,7 | -4,4 | -3,6 | -2,9 | -4,4                 |
|                        | ESW   | -2,7 | -6,4 | -5,5 | -4,6 | -2,9 | -3,4 | -2,7 | -4,0                 |
|                        | PL    | -3,6 | -7,3 | -7,5 | -4,9 | -3,7 | -4,0 | -3,3 | -4,9                 |
| Komponent<br>cykliczny | EU-28 | 1,5  | -1,8 | -1,3 | -0,8 | -1,3 | -1,5 | -1,1 | -0,9                 |
|                        | EU-15 | 0,9  | -2,0 | -1,3 | -1,0 | -1,8 | -1,9 | -1,5 | -1,2                 |
|                        | ESW   | 2,2  | -1,7 | -1,5 | -0,6 | -0,8 | -0,8 | -0,4 | -0,5                 |
|                        | PL    | 1,5  | 0,8  | 0,7  | 1,2  | 0,3  | -0,6 | -0,4 | 0,5                  |
| Saldo strukturalne     | EU-28 | -3,6 | -4,6 | -5,1 | -3,8 | -2,5 | -2,1 | -1,9 | -3,4                 |
|                        | EU-15 | -2,7 | -4,6 | -5,9 | -3,7 | -2,6 | -1,6 | -1,3 | -3,2                 |
|                        | ESW   | -4,9 | -4,8 | -4,0 | -3,9 | -2,1 | -2,6 | -2,3 | -3,5                 |
|                        | PL    | -5,1 | -8,1 | -8,2 | -6,1 | -4,0 | -3,4 | -2,9 | -5,4                 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostatu i AMECO.

Następnie poddano badaniu wpływ zmian dynamiki nominalnego PKB o 1 p.p. w odniesieniu do wyrażonej w p.p. zmiany udziału deficytu. Otrzymane wskaźniki – prezentowane w tabeli 4 – informują, o ile p.p. zmieniła się relacja deficytu do PKB z tytułu zmiany PKB o 1 p.p.

**Tabela 4**

Wskaźniki reakcji deficytów na zmianę PKB o 1 p.p. w Polsce i wybranych państwach UE w latach 2008–2014

| Wyszczególnienie | Skumulowane zmiany<br>dynamiki nominalnego PKB | Wskaźniki reakcji deficytów |                |
|------------------|--|-----------------------------|----------------|
|                  |  | nominalnego                 | strukturalnego |
| 1                | 2  | 3                           | 4              |
| Holandia         | -4,1   | -0,63                       | 0,10           |
| Irlandia         | -1,2   | -3,50                       | -0,92          |
| Austria          | -4,0   | -0,35                       | 0,08           |
| Szwecja          | -7,6   | -0,66                       | -0,28          |
| Dania            | -1,4   | -2,50                       | 0,71           |
| Niemcy           | -1,7   | 0,06                        | 0,76           |
| Polska           | -10,6  | -0,13                       | 0,06           |
| Bułgaria         | -17,6  | -0,39                       | -0,32          |

| 1         | 2     | 3     | 4    |
|-----------|-------|-------|------|
| Rumunia   | -23,3 | 0,06  | 0,18 |
| Łotwa     | -28,0 | -0,03 | 0,10 |
| Chorwacja | -10,3 | -0,31 | 0,17 |
| Węgry     | -8,3  | 0,31  | 0,52 |
| Estonia   | -15,2 | -0,13 | 0,28 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostatu i AMECO.

Jak wynika z tabeli 4, wrażliwość deficytów poszczególnych państw na zmiany koniunktury jest bardzo zróżnicowana. Najwyższą reakcję deficytu nominalnego na zmianę PKB o 1 p.p. odnotowano w Danii i Irlandii, najniższą natomiast na Łotwie i Rumunii. W całej UE aż w 19 państwach wskaźnik reakcji nie przekraczał 1 p.p. W tej grupie znalazła się też Polska, zajmując 17 miejsce. Niska wrażliwość deficytów na zmiany PKB przesądza o dominacji komponentu strukturalnego jako źródła nierównowagi.

Najwyższa reakcja deficytu strukturalnego wystąpiła w Grecji i Irlandii, przekraczając tylko w tym pierwszym przypadku 1 p.p. W 27 państwach osiągała poziom nieprzekraczający 1 p.p. Najniższy wskaźnik reakcji deficytu strukturalnego na zmianę PKB o 1 p.p. wystąpił w Holandii i na Łotwie oraz w Luksemburgu.

## Uwagi końcowe

Celem podjętych rozważań była próba oceny efektywności i skutków konsolidacji fiskalnej w sektorze instytucji rządowych i samorządowych w Polsce na tle UE w latach 2008–2014. Wydaje się, że przeprowadzone badania upoważniają do następującego wniosku:

1. Fakt, iż w 2014 roku z Polski została zdjęta przez Radę ECOFIN procedura nadmiernego deficytu, potwierdza skuteczność podjętych działań konsolidacyjnych.
2. Procesowi temu towarzyszył jednak spadek wydatków o 1 p.p. i jeszcze głębszy dochodów, bo wynoszący 2,4 p.p. PKB, przy średnim wzroście gospodarczym wynoszącym 3,1%.
3. Podporządkowanie polityki fiskalnej procedurze nadmiernego deficytu nadało jej procyklicznego charakteru. Polska jest jedynym krajem, który przez większość omawianego okresu prowadził politykę procykliczną.
4. Efektem tego było pogłębianie się deficytu strukturalnego, który w pierwszych 5 latach omawianego okresu przekraczał deficyt nominalny.
5. Niska wrażliwość deficytu nominalnego na zmiany PKB świadczy o tym, że wysokość deficytu cyklicznego z makroekonomicznego punktu widzenia jest stosunkowo mało znacząca, a poziom nierównowagi jest głównie zdeterminowany przez komponent strukturalny uwzględniający czynniki społeczne i gospodarcze.

## Literatura

- Alińska, A., Woźniak, B. (2015). *Współczesne finanse publiczne*. Warszawa: Difin.
- Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania (2015). Komisja Europejska. Pobrane z: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/amr2015\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/amr2015_pl.pdf) (1.01.2016).
- Mills, P., Quinet, A. (2001). *The Case for Spending Rules*, w: *Fiskal Rules, Banca d'Italia, Proceedings of the Banca d'Italia Workshop on Public Finance*. Rome.
- Moździerz, A. (2011). Wrażliwość dochodów publicznych na zmiany luki produkcyjnej. W: A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*. Warszawa: CeDeWu.
- Moździerz, A. (2012). Nierównowaga finansów publicznych w Polsce w warunkach zmian w strukturze społecznej. *Studia Ekonomiczne*, 1 (LXXII).
- Nawrot, R.A. (2014). *Międzynarodowa optymalizacja podatkowa*. Warszawa: Difin.
- NIK (2014). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku*. Warszawa.
- Owsiak, S. (2015). *Finanse*. Warszawa: PWE.
- Próchnicki, L. (2013). Reguły fiskalne, a stabilność fiskalna krajów Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 32, 1.
- Ustawa z 16.12.2010 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. nr 257, poz. 1726.
- Ustawa z 8.11.2013 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. nr 257, poz. 1646.
- Ustawa z 6.12.2013 o zmianie niektórych ustaw w związku z określaniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Dz.U. poz. 1717.
- Ziółkowska, W. (2006). Rola finansów publicznych w Polsce w latach 1991–2007. W: W. Ziółkowska (red.), *Finanse publiczne*. Poznań: Wydawnictwo WSB.

### SELECTED ASPECTS OF FISCAL CONSOLIDATION IN THE SECTOR GENERAL GOVERNMENT

**Abstract:** The aim of this article is merely an attempt to evaluate the effectiveness of fiscal consolidation and some of its effects in Poland and in EU countries. The survey also response rate of nominal and structural deficits measured by the change of their shares in p.p. GDP change in GDP of 1 p.p. The analysis covered the years 2008–2014, and thus a period of deep crisis of 2008–2009 and the following years of sluggish economic growth with the dynamics of negative even in 2012. Photo EDP confirms the effectiveness of the consolidation. The subordination of fiscal policy in the case of this procedure has brought negative consequences, namely deepened its pro-cyclical character. The result was an increase in the structural deficit, which in the first 5 years of the period exceeded the nominal deficit.

**Keywords:** fiscal consolidation, the result of government and local government, the cyclical component, structural balance

## Cytowanie

- Ziółkowska, W. (2016). Wybrane aspekty konsolidacji fiskalnej w sektorze *general government*. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84/2), 5–16. DOI: 10.18276/frfu.2016.6.84/2-01.