

JERZY RUTKOWSKI
Łódź

DLUG KRAJOWY I ZAGRANICZNY POLSKI

GLOBALNY KRYZYS FINANSOWY A PROCEDURY NADMIERNEGO DEFICYTU BUDŻETOWEGO

Globalny kryzys finansowy przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w. stał się faktem o poważnych konsekwencjach makroekonomicznych dla świata, Europy, strefy euro i Polski.

Przyczyny kryzysu tkwią zapewne dużo głębiej i sięgają dalej w przeszłość, jednak za punkt wyjścia analiz można przyjąć upadek jednego z największych amerykańskich banków inwestycyjnych – *Lehman Brothers*, co zapoczątkowało ujawnienie globalnego kryzysu finansowego. Fakt ten miał miejsce 15 września 2008 r. i wpłynął na wiele – jak się wydawało – silnych instytucji finansowych. Dominująca rola banków w wyzwoleniu zjawisk kryzysowych ma swoje źródło w procesach liberalizacji i towarzyszącej jej deregulacji gospodarki. Stworzyło to podatny grunt dla dynamicznego wzrostu zwrotnych form finansowania, tak przedsiębiorstw, jak i konsumpcji. Nie bez znaczenia była tu konkurencja między bankami i powiązany z podażą wzrost konsumpcji, których synergia spowodowała udzielanie kredytów osobom i podmiotom o coraz mniejszej zdolności kredytowej. Plan ratunkowy sekretarza skarbu USA Henry’ego Paulsona zakładał wykupienie nie płynnych aktywów bankowych zabezpieczonych hipotecznie za kwotę 700 mld dol. Po licznych i burzliwych dyskusjach plan został wprowadzony w życie, co stanowiło punkt wyjścia do rozpoczęcia działań interwencyjnych na szeroką skalę. Można domniemywać, że kryzys rozprzestrzeniał się głównie kanałami finansowymi i w dużej mierze wynikał ze zbiorowych zachowań uczestników rynków finansowych. Działania interwencyjne wiązały się przede wszystkim z podtrzymaniem płynności finansowej sektora bankowego. Dokonywało się to drogą gwarantowania spłaty zobowiązań przez banki, rozszerzenia gwarancji depozytów, obniżania stóp procentowych, dokapitalizowania banków, przejmowania zagrożonych aktywów, a także ograniczenia krótkookresowej, w dużej mierze spekulacyjnej

sprzedaży (na okres do 15 dni)¹. Plan ratunkowy dla banków działających na terenie Wielkiej Brytanii opiewał na kwotę 697 mld dolarów, co oznaczało pomoc w wysokości analogicznej jak w Stanach Zjednoczonych².

Międzynarodowe powiązania finansowe spowodowały, że zapoczątkowany w USA kryzys obejmuje swoim zasięgiem także Europę i przenosi się także na kraje o mniej rozwiniętych gospodarkach³. Sytuację poważnie komplikuje kryzys gospodarczy nie tylko w Grecji, Portugalii i Irlandii, ale także w Hiszpanii i Włoszech, dużych państwach należących do strefy euro, co może wstrząsnąć całą Unią Europejską. Wspólnym mianownikiem tak rozległego kryzysu jest powszechnie narastający dług publiczny.

Pochodzący z 1989 r. raport Delorsa, który przedstawiał koncepcję i etapy tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, podkreślał, iż dyscyplina polityki fiskalnej ma równie duże znaczenie dla funkcjonowania wspólnej waluty jak polityka monetarna. Ograniczenia tej polityki winny być ujęte w instytucjonalne ramy narodowych polityk i włączone do systemu prawnego Wspólnoty⁴. Wyrazem konkretyzacji ogólnych zapisów traktatu z Maastricht dotyczących koncepcji ograniczenia deficytu budżetowego do poziomu 3% PKB, a długu publicznego do 60% PKB, miał być Pakt Stabilności i Wzrostu⁵. Rozporządzenia wykonawcze nakładały na państwa członkowskie liczne obowiązki. Najważniejsze z nich to zobowiązanie państw strefy euro do sporządzania programów stabilności, a przez państwa spoza tej strefy – programów konwergencji. Nowelizacja z 2005 r. nakazywała opracowanie dla każdego z państw, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, średniookresowych celów budżetowych. Wprowadzone zostały i doprecyzowane procedury nadmiernego deficytu budżetowego, ustalono także, że najwyższa stawka sankcji z tytułu przekroczenia ustalonych limitów nie może przekroczyć 0,5% PKB⁶.

Procedury nadmiernego deficytu budżetowego mają zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, ale sankcje finansowe mogą dotyczyć jedynie państw strefy euro. Przewidują one m.in.:

¹ Por. W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, Warszawa, 2009, s. 131-138, por. także <http://www.efixdm.pl/C/P/doc/News/0020OgraniczenieSS.html> (według stanu na dzień 11 listopada 2011 r.).

² Por. W. Nawrot, *op. cit.*, s. 149.

³ Laureat Nagrody Nobla z 2001 r. amerykański ekonomista Joseph E. Stiglitz podkreślił, „że obecnemu kryzysowi należy się etykieta ‘Made in the USA’”, cytat za: A. Wojtyna, *Gospodarki wschodzące wobec kryzysu gospodarczego – duża odporność czy podatność? w: Kryzys finansowy i jego skutki dla krajów o średnim poziomie rozwoju*, A. Wojtyna (red.), Warszawa 2011, s. 19.

⁴ Por. L. Skiba, *Polityka fiskalna w unii walutowej*, http://www.piotr.wseip.edu.pl/pliki/R_06.pdf (wg stanu na dzień 15 listopada 2011 r.).

⁵ Por. http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/index_en.htm (wg stanu na dzień 17 listopada 2011 r.).

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1466:PL:NOT>, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:10:01:31997R1466:PL:PDF> (według stanu na dzień 17 listopada 2011 r.).

1. Sporządzenie przez Komisję Europejską raportu dotyczącego relacji deficytu instytucji rządowych i samorządowych do PKB i jego monitorowanie;
2. Sporządzenie opinii przez Komitet Ekonomiczny i Finansowy złożony z przedstawicieli ministra finansów i banku centralnego państwa członkowskiego oraz przedstawiciela Komisji i Europejskiego Banku Centralnego;
3. Przedstawienie wstępnej opinii Komisji Europejskiej co do wszczęcia procedury nadmiernego deficytu budżetowego;
4. Opracowanie definitywnego stanowiska Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia omawianej procedury;
5. Ostateczne potwierdzenie istnienia nadmiernego deficytu budżetowego przez Radę Unii Europejskiej. Ustala ona także okres, w którym deficyt powinien ulec zmniejszeniu do poziomu poniżej 3% PKB i zaleca ścieżkę dojścia do tego poziomu.

Rada Unii Europejskiej miała prawo nakazać złożenie nieoprocentowanego depozytu, który może być przekształcony w grzywnę.

Algorytm, według którego ustalano kwotę depozytu, przedstawia poniższa formuła:

$$D = 0,1 (P + 0,002 PKB)$$

Gdzie: D – ustalona kwota depozytu

P – kwota przekroczenia

PKB – produkt krajowy brutto

W dotychczasowej praktyce przedstawione procedury nie zostały jednak zastosowane. Ich skuteczność została poważnie ograniczona. Wynika to stąd, iż omawiane postępowanie w 2003 r. zostało wszczęte wobec Niemiec i Francji – głównych państw Unii Europejskiej i strefy euro. Komisja oceniła, że projekt budżetu na kolejny rok nie realizuje zaleceń co do ograniczenia deficytu i opracowała dla Rady Europy projekt deklaracji, który miał być przesłanką do nałożenia na te państwa sankcji finansowych. Mimo zaleceń Komisji Europejskiej Rada Unii nie podzieliła jej stanowiska co do wszczęcia procedur – wskutek zabiegów zainteresowanych państw wniosek w tej sprawie nie uzyskał wymaganej większości głosów. Mimo starań Komisji wyrok Trybunału Sprawiedliwości uznał suwerenność decyzji Rady w tym zakresie⁷.

⁷ Por. Wydział ds. kontaktów z mediami i informacji komunikat prasowy nr 57/04 13, lipca 2004 r. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-27/04 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-02/cp_040057pl.pdf (według stanu na dzień 18 listopada 2011 r.).

Przyczyn wzrostu długu publicznego jest wiele i stanowią one złożony konglomerat zależności przyczynowo-skutkowych, jednak wyhamowanie wszystkich procedur z jednej strony sprzyjało wzrostowi zadłużenia, a z drugiej – spowodowało osłabienie twardych reguł postępowania.

DLUG PUBLICZNY POLSKI A ZADŁUŻENIE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Dług publiczny i deficyt budżetowy to kategorie ekonomiczne ściśle ze sobą powiązane. Ich określenie tylko pozornie jest oczywiste i nie budzi kontrowersji. W ekonomii dług publiczny kojarzony jest z pożyczkami zaciąganyymi przez państwo⁸.

Określenie to wydaje się być istotne z polskiego punktu widzenia, albowiem nie jest do końca jasne, czy w pełni zostało spłacone zadłużenie pochodzące jeszcze z okresu władzy komunistycznej, a związane z finansowaniem nie zawsze racjonalnych przedsięwzięć gospodarczych⁹.

W literaturze polskiej często określenie długu publicznego odnosi się do definicji zawartych w kolejnych ustawach o finansach publicznych¹⁰.

Polskie rozwiązania¹¹ prawne posługują się określeniem „państwowy dług publiczny”¹², przez który rozumie się zobowiązania z tytułu bonów i obligacji skarbowych, kredytów, pożyczek, przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań związanych np. z realizacją wyroków sądowych, decyzji administracyjnych itp.¹³

Pojęcie deficytu budżetowego nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, oznacza ono nadwyżkę wydatków budżetu nad dochodami¹⁴. Deficyt budżetowy można

⁸ „Zakumulowana wielkość pożyczek nazywana jest długiem rządowym lub publicznym” (P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, Warszawa, 1995, s. 541).

⁹ „Dług publiczny (narodowy) jest to całkowite pozostające do spłaty zadłużenie państwa. Jeżeli rząd jest odpowiedzialny za zadłużenie znacjonalizowanych gałęzi przemysłu (tak jest w Wielkiej Brytanii), to poprawniej byłoby połączyć deficyt budżetu państwa z długiem znacjonalizowanych gałęzi przemysłu i rozpatrywać dług sektora publicznego” (D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, t. 2, Warszawa 1992, s. 84).

¹⁰ „Przez dług publiczny rozumie się na ogół sumę nominalnych zobowiązań podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań (czyli po dokonaniu konsolidacji długu)” (A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 106).

¹¹ „Dług publiczny najczęściej określa się ogólnie jako finansowe zobowiązanie władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek” (S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 251).

¹² Art. 72 Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. nr 157 z 2009, poz. 1240).

¹³ Por. 72, ust. 1, pkt. 1-4 powołanej Ustawy, *ibidem*.

¹⁴ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *op. cit.*, t. 2, s. 68.

Tabela 1

Deficyt i dług publiczny oraz rentowność obligacji 10-letnich w państwach UE

	2009			2010		
	deficyt/ nadwyżka	dług	stopa 10-letnia	deficyt/ nadwyżka	dług	stopa 10-letnia
	% PKB	% PKB	%	% PKB	% PKB	%
Grecja	-15,4	127,1	5,17	-10,5	142,8	9,09
Włochy	-5,4	116,1	4,31	-4,6	119,0	4,04
Belgia	-5,9	96,2	3,90	-4,1	96,8	3,46
Portugalia	-10,1	83,0	4,21	-9,1	93,0	5,40
Węgry	-4,5	78,4	9,12	-4,2	80,2	7,28
Francja	-7,5	78,3	3,65	-7,0	81,7	3,12
Niemcy	-3,0	73,5	3,22	-3,3	83,2	2,74
Austria	-4,1	69,6	3,94	-4,6	72,3	3,23
Wielka Brytania	-11,4	69,6	3,36	-10,4	80,0	3,36
Malta	-3,7	67,6	4,54	-3,6	68,0	4,19
Irlandia	-14,3	65,6	5,23	-32,4	96,2	5,74
Holandia	-5,5	60,8	3,69	-5,4	62,7	2,99
Cypr	-6,0	58,0	4,60	-5,3	60,8	4,60
Hiszpania	-11,1	53,3	3,98	-9,2	60,1	4,25
Polska	-7,3	50,9	6,12	-7,9	54,9	5,78
Finlandia	-2,6	43,8	3,74	-2,5	48,4	3,01
Szwecja	-0,7	42,8	3,25	0,0	39,8	2,89
Dania	-2,7	41,8	3,59	-2,7	43,6	2,93
Łotwa	-9,7	36,7	12,36	-7,7	44,7	10,34
Słowacja	-8,0	35,4	4,71	-7,9	41,0	3,87
Czechy	-5,9	35,3	4,84	-4,7	38,5	3,88
Słowenia	-6,0	35,2	4,38	-5,6	38,0	3,83
Litwa	-9,5	29,5	14,00	-7,1	38,2	5,57
Rumunia	-8,5	23,6	9,69	-6,4	30,8	7,34
Bułgaria	-4,7	14,6	7,22	-3,2	16,2	6,01
Luksemburg	-0,9	14,6	4,23	-1,7	18,4	3,17
Estonia	-1,7	7,2		0,1	6,6	
Strefa euro	-6,3	79,3	3,82	-6,0	85,1	3,62
UE	-6,8	74,4	4,13	-6,4	80,0	3,83

Źródło: Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015. http://mof-net.gov.pl/_files_/dlug_publiczny/strategie_zarzadzania_dlugiem/strategia_zarzadzania_dlugiem_2012-15.pdf (według stanu na dzień 21 listopada 2011 r.).

także określić przez pryzmat równowagi budżetowej, to znaczy sytuacji, w której wydatki budżetowe są pokrywane przez dochody, przy czym wystąpieniu nadwyżki budżetowej, czyli dodatniej różnicy między dochodami i wydatkami, nie przypisuje się naruszenia równowagi¹⁵.

Przyczyny deficytu budżetowego i długu publicznego wzajemnie się przeplatają. Bez wątplenia powołany wyżej wyrok Trybunału Sprawiedliwości stępił zagrożenia sankcjami na wypadek nadmiernego deficytu budżetowego, co stało się bodźcem do bezkarnego powiększania zadłużenia.

Wymienić tu trzeba także wydatki socjalne, które szczególnie dużo zaczynają ważyć w okresie kryzysowego załamania gospodarki, gdy przy jednoczesnym spadku dochodów zachodzi konieczność zwiększenia wydatków o charakterze pomocowym. Spowolnienie gospodarcze wyzwała działania interwencyjne, które zgodnie z teorią Keynesa wiążą się najczęściej z powiększaniem zadłużenia. W Polsce, oprócz wymienionych przyczyn, wskazać trzeba jeszcze na kosztowną reformę emerytalną, której realizacja, z uwagi na konieczność jednoczesnego utrzymywania „starego” systemu i finansowania nowego wymagała corocznie dwudziestomiliardowego, dodatkowego dotowania. Nie bez znaczenia były także nie do końca trafne decyzje o redukcji składki rentowej czy też podatków.

Punktem wyjścia tej oceny niech będzie stwierdzenie, iż średni deficyt budżetowy państw Unii Europejskiej w 2010 r. wyniósł 6,4% PKB i zmniejszył się w ciągu roku o 0,4% PKB. W strefie euro średnie deficyty były niższe i podobnie uległy obniżeniu z 6,3% do 6,0%. W Polsce deficyt wzrósł z 7,3% PKB do 7,9%. Analogiczne trendy dały się zaobserwować w zakresie relacji długu publicznego do PKB. Średnia unijna w 2009 r. wyniosła 74,4% i w ciągu 2010 r. wzrosła do poziomu 80,0%. Odpowiedni wskaźnik dla strefy euro wzrósł z 79,3% do 85,1%. Udział długu publicznego w PKB Polski wzrósł w analogicznym okresie z 50,9% do 54,9%.

Z powyższych danych wynika, że mimo iż udział długu publicznego Polski w PKB jest wyraźnie niższy niż w państwach strefy euro i całej Unii Europejskiej, to wzrost relacji deficytu budżetowego do PKB z 7,3% do 7,9% można uznać za zjawisko wysoce niepokojące i wymagające przeciwdziałania.

Za miarę ryzyka inwestycyjnego i stabilności finansowej poszczególnych państw można przyjąć średnio- i długookresowe stopy oprocentowania obligacji skarbowych. Brakowi stabilności finansowej i zwiększonemu ryzyku inwestycyjnemu odpowiada wyższe oprocentowanie tych papierów wartościowych. Należy podkreślić, że wykazany w tabeli 1 spadek oprocentowania dziesięcioletnich obligacji polskich z 6,12% do 5,78, to jest o 5,6%, jest wyrazem poprawiającej się wiarygodności naszego kraju na rynkach międzynarodowych.

Odnotować trzeba wzrost oprocentowania greckich, portugalskich, irlandzkich, hiszpańskich oraz ostatnio także włoskich obligacji rządowych. Proces ten jest wyraźnie skorelowany z pogarszającą się sytuacją gospodarczą w tych państwach.

¹⁵ Por. A. Wernik, *op. cit.*, s. 73.

DŁUG PUBLICZNY I DEFICYT BUDŻETOWY POLSKI
W LATACH 2009-2011

Przedmiotem analiz jest dług publiczny i deficyt budżetowy Polski w latach 2009-2011. Za punkt wyjścia przyjęto rok 2009, kiedy pojawiły się pierwsze symptomy kryzysu zapoczątkowanego zaburzeniami na rynku nieruchomości.

Ujęcie danych liczbowych w trzymiesięcznych interwałach czasowych wynika z publikowania sprawozdawczości statystycznej dotyczącej PKB w ujęciu kwartalnym. W wyjściowym roku analizy PKB ukształtował się na poziomie 1 343,4 mld zł. W roku 2011 jego poziom wyniósł w cenach bieżących 1 522,7 mld zł.

Dług sektora finansów publicznych zwiększył się z 627,6 mld do 815,3 mld zł na koniec 2011 r., co oznacza wzrost o 29,96%. Relacja długu publicznego do PKB charakteryzowała się tendencją wzrostową. Wskaźnik udziału zwiększył się z 46,72% do 53,54% na koniec 2011 r.¹⁶

Dług sektora rządowego zwiększył się z 597,5 mld zł do 748,81 mld zł, to jest o 25,32%, ale jego udział w PKB charakteryzował się tendencją spadkową z 95,21% do 91,84% 2011 r. Dług sektora samorządowego wzrósł o 131,85%, a jego udział z 4,41% do 7,88%.

Z kolei dług sektora ubezpieczeń społecznych charakteryzował się dużą zmiennością w czasie i w ostatnim okresie wykazywał wyraźną tendencją spadkową. Najwyższy poziom ten składnik długu publicznego osiągnął w IV kwartale 2009 r. – 7,0 mld zł, co stanowiło 1,0% ogółu zadłużenia. Na koniec 2011 r. wyniósł on 2,28 mld zł, to jest 0,28% długu publicznego.

Powyższe dane liczbowe upoważniają do stwierdzenia, że relacja długu publicznego do PKB oparta na danych GUS i Ministerstwa Finansów w analizowanym okresie ulega, mimo trudnej sytuacji spowolnienia gospodarczego, niewielkiej tendencji spadkowej przy wzroście w ostatnim półroczu. Jest ona wypadkową zmienności długu sektora rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Dług sektora rządowego ulega niewielkiemu, ale systematycznemu wzrostowi, jednak obniża się wskaźnik jego udziału w PKB. Dług sektora samorządowego wzrasta dynamicznie. Wynika to przede wszystkim z konieczności prefinansowania inwestycji komunalnych realizowanych ze środków pomocowych. Dynamiczny wzrost tych wydatków jest jedną z przyczyn wzrostu wskaźnika udziału długu w PKB.

Trzeba pozytywnie ocenić spadający deficyt sektora ubezpieczeń społecznych, co wynika przede wszystkim ze zmniejszenia odprowadzania do II filara składki z tytułu ubezpieczenia emerytalnego.

¹⁶ Dane dotyczące PKB w 2011 r. według Departamentu Statystyki NBP, *Informacja wstępna nr 2 z 2012 r.*, http://www.nbp.gov.pl/publikacje/informacja_wstepna/2012/2012_02.pdf (według stanu na dzień 4 kwietnia 2012 r.).

Tabela 2

Dług publiczny Polski a PKB w latach 2009-2011 w mln zł

Wyszczególnienie	I kw. 2009	II kw. 2009	III kw. 2009	IV kw. 2009
PKB ceny bieżące	1 343 366			
Dług publiczny	627 623,1	635 614,8	659 789,7	669 876,4
%	46,72	47,32	49,11	49,87
Dług sektora rządowego	597 532,1	603 894,0	625 698,7	623 592
%	95,21	95,01	94,83	93,09
Dług sektora samorządowego	27 704,3	29 296,9	32 072,0	39 324,7
%	4,41	4,61	4,86	5,87
Dług sektora ubezpieczeniowego	2 386,7	2 423,6	2 018,9	6 959,8
%	0,38	0,38	0,31	1,04
Wyszczególnianie	I kw. 2010	II kw. 2010	III kw. 2010	IV kw. 2010
PKB ceny bieżące	1 415 385			
Dług publiczny	688 573,0	721 938,4	746 164,0	747 698,8
%	48,65	51,01	52,72	52,83
Dług sektora rządowego	646 222,7	678 158,1	698 597	692 360,5
%	93,85	93,94	93,63	92,60
Dług sektora samorządowego	38 768,0	40 620,0	44 708,8	53 519,0
%	5,63	5,63	5,99	7,16
Dług sektora ubezpieczeniowego	3 582,4	3 160,3	2 858,2	2 019,3
%	0,520	0,44	0,38	0,27
Wyszczególnianie	I kw. 2011	II kw. 2011	III kw. 2011	IV kw. 2011
PKB ceny bieżące	1 522 700			
Dług publiczny	778 214,2	785 981,4	798 919,5	815 324,8
%	51,11	51,62	52,47	53,54
Dług sektora rządowego	722 455,5	729 394,1	739 550,1	748 812,9
%	92,84	92,80	92,57	91,84
Dług sektora samorządowego	54 048,4	54 914,3	57 892,0	64 232,8
%	6,95	6,99	7,25	7,88
Dług sektora ubezpieczeniowego	1 710,3	1 673,0	1 477,2	2 279,1
%	0,22	0,21	0,18	0,28

Źródło: http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm część 4. Roczne wskaźniki makroekonomiczne http://www.nbp.gov.pl/publikacje/Informacja_wstepna/2011/2011-09.pdf <http://mofnet.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=590&id=70517> http://www.nbp.gov.pl/publikacje/informacja_wstepna/2012/2012_02.pdf (według stanu na dzień 31 marca 2012); obliczenia własne.

Obliczenia dotyczące 2011 r. wskazują, że relacja długu publicznego do PKB zamknęła się wskaźnikiem 53,54%, a więc na stosunkowo bezpiecznym poziomie z punktu widzenia granicy 55% wyznaczającej wprowadzenie ostrych reżimów procedur ostrożnościowych i sanacyjnych.

PROCEDURY OSTROŻNOŚCIOWE I SANACYJNE

Zapisy traktatu z Maastricht dotyczące długu publicznego znalazły odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej. Nie może on przekroczyć 3/5 rocznego produktu krajowego brutto¹⁷. To konstytucyjne ograniczenie stanowiło przesłankę uchwalenia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, których wszczęcie miałyby zapobiec przekroczeniu przez zadłużenie bezpiecznego poziomu, co mogłoby prowadzić do konieczności kolejnych, nadmiernych kredytów generujących nazbyt wysokie koszty obsługi i co prawdopodobnie powodowałoby poważne zakłócenia gospodarcze.

Minister finansów został zobowiązany do corocznego ogłaszania w „Monitorze Polskim” kwoty państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa oraz kwoty niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń kredytowych, a także relacji tych wielkości do produktu krajowego brutto. Powyższe dane liczbowe ujmują stan na koniec roku kalendarzowego i winny zostać opublikowane w terminie do 31 maja roku następującego po roku budżetowym¹⁸.

Postępowanie, o którym mowa, ma trójstopniowy poziom uciążliwości zależny od relacji państwowego długu publicznego do PKB, oznaczonej w poniższych wywodach jako „r”:

1. Jeżeli

$$50\% < r \leq 55\%$$

to Rada Ministrów ma obowiązek w uchwale budżetowej przedstawić tak skonstruowany projekt, aby spełniony był warunek:

$$Def_{BPn} / Doch_{BPn} \leq Def_{BP(n-1)} / Doch_{BP(n-1)}$$

gdzie: Def_{BPn} – deficyt budżetu państwa na kolejny rok,

$Doch_{BPn}$ – dochody budżetu państwa na kolejny rok,

$Def_{BP(n-1)}$ – deficyt budżetu państwa z roku bieżącego wg ustawy budżetowej,

$Doch_{BP(n-1)}$ – dochody budżetu państwa z roku bieżącego wg ustawy budżetowej.

¹⁷ Por. art. 216 p. 5, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

¹⁸ Por. art. 38 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 i 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020, Nr 238, poz. 1578, Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 185, poz. 1092, Nr 201, poz. 1183).

2. Jeżeli

$$55\% < r < 60\%$$

to Rada Ministrów uchwała projekt zrównoważonego budżetu lub ustala deficyt budżetowy Def_{BPn} tak, aby spełniona była relacja:

$$D_{SPn} / PKB_n < D_{SP(n-1)} / PKB_{(n-1)}$$

gdzie: D_{SPn} – deficyt budżetowy planowany na kolejny rok,

PKB_n – PKB przewidywany na kolejny rok,

$D_{SP(n-1)} / PKB_{(n-1)}$ – relacja ogłoszona w obwieszczeniu

Ponadto nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej, waloryzacja emerytur i rent nie może przekroczyć wskaźnika wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych ogłoszonego przez GUS za miniony rok budżetowy, wprowadzony zostaje zakaz udzielania nowych kredytów i pożyczek z budżetu, wzrost wydatków na instytucje, których budżety minister finansów włączał do budżetu państwa bez prawa korekty nie może przekroczyć wskaźnika wzrostu wydatków na administrację rządową¹⁹. Rada Ministrów zostaje zobowiązana do dokonania przeglądu wydatków finansowanych ze środków zagranicznych i programów wieloletnich, a także jest zobowiązana do przedstawienia programu sanacyjnego, którego celem jest poprawa relacji długu do PKB.

Z kolei wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie powinny być wyższe niż ich dochody powiększone o wolne środki finansowe i nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi.

3. Jeżeli

$$r \geq 60\%$$

to stosuje się wyżej przedstawione procedury, ale także Rada Ministrów w ciągu miesiąca jest zobowiązana do przedstawienia Sejmowi programu sanacyjnego, którego celem jest obniżenie wskaźnika r do poziomu poniżej 60%. Program ten winien zawierać wskazanie przyczyn zadłużenia, plan działań mających na celu jego obniżenie oraz przedstawiać trzyletnią

¹⁹ Chodzi tu o Kancelarię Prezydenta, Senatu, Sejmu, Najwyższą Izbę Kontroli, Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny, Naczelny Sąd Administracyjny i jego organy wojewódzkie, Krajową Radę Sądownictwa, sądy powszechne, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej, Krajowe Biuro Wyborcze, Państwową Inspekcję Pracy (por. art. 139, ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

prognozę relacji długu publicznego do PKB. Budżety jednostek samorządu terytorialnego nie mogą zamykać się deficytem budżetowym.

Od siódmego dnia po ogłoszeniu relacji długu do PKB jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych nie mogą udzielać poręczeń i gwarancji kredytowych.

Przytoczonych tu rozwiązań nie stosuje się na wypadek ogłoszenia stanu wojennego, stanu klęski żywiołowej lub stanu wyjątkowego na terenie całego państwa.

KURS WALUTOWY I JEGO WPŁYW NA POZIOM DŁUGU PUBLICZNEGO

W tej sytuacji głębszej analizy wymaga zagrożenie wzrostu długu publicznego na skutek nieoczekiwanego spadku wartości złotego w stosunku do euro i dolara, co znajduje odzwierciedlenie w zwiększeniu nominalnej wartości zadłużenia zagranicznego i może implikować konieczność uruchomienia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych.

Dług publiczny na koniec 2011 r. ukształtował się na poziomie 815,3 mld zł, co odpowiada wskaźnikowi udziału w PKB w wysokości 53,54%.

Przedstawiony wyżej mechanizm funkcjonowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych wskazuje na ich poważne uciążliwości tak dla państwa, jak i społeczeństwa.

Przy rysujących się tendencjach w zakresie relacji długu do PKB nieprzewidywalne, niekiedy spekulacyjne, wahania kursów walutowych mogą odgrywać decydującą rolę w przekroczeniu przez miernik relacji r wskazanej wyżej granicy.

Zgodnie ze stosowaną metodologią obliczeń, dług zagraniczny wyznaczany jest według kursu walutowego na koniec okresu sprawozdawczego.

W analizowanym okresie od 2009 do połowy 2011 r. dług krajowy wzrósł o 22,08%. Zadłużenie zagraniczne zwiększyło się o 50,76%. Należy podkreślić, że zadłużenie zagraniczne i krajowe Polski wzrosły w analogicznym tempie, które tym samym pokrywało się z tempem wzrostu zadłużenia publicznego. Natomiast od III kwartału zmniejszył się udział zadłużenia krajowego w sumie o 4,29%, a wzrost udziału zadłużenia zagranicznego o ten sam wskaźnik. Zaowocowało to zmianą relacji między długiem krajowym i zagranicznym. Udział długu krajowego zmniejszył się z 72,61% do 68,32, a tym samym zwiększył się udział długu zagranicznego z 27,39 do 31,68%.

Zadłużenie Skarbu Państwa w 21,4% nominowane jest w euro, a 4,7% w dolarach, tylko 4,6% przypada na pozostałe waluty. Można więc przyjąć, że zadłużenie zagraniczne w 82% wyrazić można w euro, a w 18% dolarach. Zatem zadłużenie przeliczone na koniec 2011 r. oszacować można na 47,9 mld euro oraz 14,1 mld dolarów przy przyjęciu kursu 4,4168 zł za 1 euro oraz 3,4174 zł za

Tabela 3

Dług publiczny krajowy i zagraniczny w mln zł

Wyszczególnienie	I kw. 2009	II kw. 2009	III kw. 2009	IV kw. 2009
Dług publiczny	627 623,1	635 614,8	669 876,4	669 876,4
Dług krajowy	456 312,1	471 101,1	493 817,5	493 817,5
%	72,70	74,12	73,72	73,72
Dług zagraniczny	171 311,0	164 513,5	176 058,9	176 058,9
%	27,30	25,88	26,28	26,28
Wyszczególnienie	I kw 2010	II kw 2010	IV kw 2010	IV kw 2010
Dług publiczny	688 573,0	721 938,4	747 698,8	747 698,8
Dług krajowy	505 044,2	520 699,3	543 388,5	543 388,5
%	73,35	72,13	72,67	72,67
Dług zagraniczny	183 528,8	201 239,1	204 510,3	204 510,3
%	26,65	27,87	27,35	27,35
Wyszczególnienie	I kw. 2011	II kw. 2011	III kw. 2011	IV kw. 2011
Dług publiczny	778 214,2	785 981,4	798 919,5	815 324,8
Dług krajowy	569 224,2	570 725,7	552 424,0	557 055,8
%	73,14	72,61	69,15	68,32
Dług zagraniczny	208 990,0	215 255,7	246 495,4	258 268,9
%	26,85	27,39	30,85	31,68

Źródło: <http://mofnet.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=590&id=70515> (według stanu na dzień 31 marca 2011 r.) Obliczenia własne.

1 dolara, wg tabeli kursów z dnia 30 grudnia 2011 r. Przy przyjęciu niezmienności innych warunków można oszacować kurs walutowy, przy którym nastąpi przekroczenie przez wskaźnik relacji długu publicznego do PKB granicznego poziomu 55%.

Zadłużenie zagraniczne Polski jest zdeterminowane w głównej mierze przez kurs złotego w stosunku do euro i dolara. Przy uwzględnieniu wielkości PKB na koniec 2012 r., poziomu zadłużenia krajowego i zagranicznego, można oszacować graniczne kursy euro i dolara, przy przekroczeniu których relacja długu publicznego do PKB przewyższy graniczny poziom 55%. Trzeba podkreślić, iż analiza zmienności kursów walut zamieszczonych w tabelach kursów wskazuje, że zmienność relacji euro do dolara i do złotego jest wysoce zbieżna.

Maksymalny kurs euro i dolara w stosunku do złotego ukształtował się w dniu 18 lutego 2009 r. na poziomie 4,90 zł, i 3,90 zł²⁰. Odpowiada to długowi zagranicznemu przeliczonemu na złotówki w wysokości 288,0 mld zł. Hipotetyczny dług publiczny oszacowany przy tych kursach wyniósłby 845,1 mld zł, jego odniesienie do przewidywanego na bieżący rok PKB daje wskaźnik udziału na poziomie 55,5%, co oznacza zastosowanie ostrych procedur ostrożnościowych i sanacyjnych.

Ponieważ nie ma istotnych przesłanek fundamentalnej natury uzasadniających tak niski kurs złotego, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można przyjąć, iż był on rezultatem działań spekulacyjnych ukierunkowanych na osłabienie złotego.

Stosując analogiczną procedurę można wyznaczyć graniczne kursy euro i dolara do złotego, przy których relacja długu publicznego do PKB ukształtuje się na poziomie 55%. Wskaźnikowi temu odpowiada zadłużenie publiczne w kwocie 837 485 mln zł. Oszacowaniu podlega graniczny kurs walutowy, zatem przyjąć należy stałość zadłużenia krajowego – 557 055,8 mln zł. Oznacza to, że na dług zagraniczny przypadnie hipotetyczna kwota 280 429,2 mln zł. Odpowiada to wskaźnikowi przyrostu zadłużenia na skutek wzrostu kursu walutowego o 8,57%. Jak z powyższego wynika, kurs euro na poziomie 4,79 zł i dolara 3,71 zł wyznacza granicę osiągnięcia przez dług publiczny 55% udziału w PKB.

Wydaje się, że przekroczenie tych kursów granicznych jest mało prawdopodobne. Powstaje jednak pytanie, czy istnieje możliwość przeciwdziałania temu mało prawdopodobnemu, ale funkcjonującemu zagrożeniu. Pewne możliwości stwarza tu podjęcie interwencji przez NBP²¹, za skuteczne należy uznać wprowadzenie na wolny rynek przez Bank Gospodarstwa Krajowego pewnej ilości euro pochodzących ze środków pomocowych Unii Europejskiej, co jest korzystne nie tylko z punktu widzenia oddziaływania na umocnienie złotówki, ale także ze względu na wymianę euro na polską walutę przy korzystnym jej przeliczaniu.

DLUG PUBLICZNY W ŚWIETLE „SZEŚCIOPAKU” I KONCEPCJI POROZUMIEŃ MIĘDZYKRAJOWYCH

Brak konsekwencji w przestrzeganiu ustaleń traktatu z Maastricht w zakresie dopuszczalnego deficytu budżetowego i długu publicznego to jedna z przyczyn jego niekontrolowanego narastania w takich państwach, jak Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy, co doprowadziło do zachwiania pozycji euro i musiało wywołać

²⁰ http://www.nbp.gov.pl/home.aspx?f=/kursy/kursy_archiwum.html (według stanu na dzień 31 marca 2012 r.).

²¹ Komunikat NBP, *W godzinach popołudniowych NBP dokonał sprzedaży pewnej ilości walut obcych za złote*, Data publikacji: 29-12-2011, http://www.nbp.gov.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci_2011/in29.html (według stanu na dzień 1 stycznia 2012 r.).

potężne działania interwencyjne niezbędne dla stabilizacji finansowej całej Unii Europejskiej. Jednocześnie uświadomiono sobie konieczność wzmocnienia dyscypliny finansowej wszystkich państw członkowskich Unii. Stąd konieczność wypracowania konsekwentnych i nieodwracalnych procedur ograniczających deficyt budżetowy i dług publiczny, których nieprzestrzeganie rodziłoby niepodważalne sankcje finansowe.

Rozstrzygnięcie tych fundamentalnych dla funkcjonowania strefy euro i całej Unii Europejskiej kwestii przypadło na okres polskiej prezydencji²². Osiągnięcie porozumienia między Parlamentem Europejskim a Radą Unii Europejskiej jest sukcesem w zakresie unormowania szeroko rozumianej polityki fiskalnej. Konieczność nowych regulacji wynika z niedostatecznej skuteczności Paktu Stabilizacji i Wzrostu. Próbą rozwiązania problemu niespójności polityki fiskalnej jest przyjęcie nowej dyrektywy finansowej oraz nowelizacja przepisów regulujących tę politykę. Pierwsze z ustaleń dotyczy *MTO*, czyli *medium-term budgetary objectives* – średniookresowych celów budżetowych. Ustalone rozwiązania dopasowują sztywne zapisy wspomnianego Paktu poprzez uwzględnianie takich zmiennych, jak wpływ stadium przebiegu cyklu koniunkturalnego, kwoty zadłużenia, wzrostu kosztów związanych z procesami starzenia społeczeństwa i podjęciem reform emerytalnych związanych z wprowadzeniem kapitałowego filara ubezpieczeń. Generalnie rzecz biorąc, chodzi o obniżenie szans na przekroczenie przez relację długu publicznego do PKB granicznego poziomu 3%. Państwa, które nie spełniają kryterium *MTO* winny zmniejszać relację długu do PKB w tempie 0,5% rocznie.

Kolejna zmiana rozporządzenia dotyczy państw, których relacja długu publicznego do PKB przekracza 60% i zobowiązuje do jej obniżania o 1/20 nadwyżki ponad 60% w ciągu każdego roku.

W świetle dotychczasowych doświadczeń, za kluczowy problem skuteczności uregulowań fiskalnych trzeba uznać konsekwencje w zakresie realizacji sankcji związanych z nieprzestrzeganiem ustaleń. Powstaje możliwość nałożenia sankcji, w postaci wpłacenia oprocentowanego depozytu, na to państwo strefy euro, które rażąco odeszło od wskaźnika *MTO*. Wysokość depozytu określono na 0,2% PKB. Natomiast nieoprocentowany depozyt w analogicznej wysokości ma dotyczyć tych państw, wobec których wszczęto procedurę nadmiernego deficytu budżetowego. Bezzwrotna kara może zostać nałożona na państwa, które nie będą realizować rekomendacji dotyczących zmniejszenia deficytu, a także dopuszczają się fałszowania danych statystycznych. Jednocześnie wprowadza się możliwość szybszego zrealizowania zaleceń procedury nadmiernego deficytu budżetowego, choć przepisy nie precyzują, jak rozumieć jego znaczącą i trwałą redukcję do poziomu bliskiego 3-procentowej granicy.

²² Opracowano na podstawie: M. Barańczak, M. Rozkrut, *Sześciopak – nadzieja czy porażka?* <http://www.rp.pl/artykul/9157,732018.html> (według stanu nadzień 3 stycznia 2012 r.).

Przedstawione rozwiązania zasługują na pozytywną ocenę z uwagi na sprecyzowanie procedur i ułatwienia w zakresie konsekwentnego egzekwowania ograniczeń deficytu budżetowego i długu publicznego.

Szczyt szefów rządów państw Unii Europejskiej w grudniu 2011 r. zakończył się uzgodnieniem pakietu regulującego politykę fiskalną – traktatowe uregulowanie tego problemu zostało zablokowane przez weto Wielkiej Brytanii, co w znacznym stopniu osłabiło moc sprawczą ustaleń, które w tej sytuacji mogą być wprowadzone jedynie drogą umowy międzynarodowej obejmującej państwa strefy euro oraz sześć innych państw, w tym Polskę. Jej zawarcie i konsekwentna realizacja stwarza szanse na opanowanie kryzysu długu publicznego i ustabilizowanie strefy euro. Osiągnięcie stabilizacji w tym zakresie jest warunkiem wejścia Polski do unii monetarnej i jak się wydaje, zapobiega tworzeniu „Europy dwóch prędkości”.

PAKT FISKALNY JAKO POŻĄDANA FORMA
ZINTEGROWANEJ POLITYKI STABILIZACJI GOSPODARCZEJ
I WYŻSZA FORMA INTEGRACJI UNIJNEJ

Integracja polityki monetarnej państw strefy euro jest wysoce zaawansowana. Wykorzystywanie dostępnych instrumentów polityki pieniężnej trzeba uznać za skuteczne, a nadrzędna pozycja Europejskiego Banku Centralnego nad bankami narodowymi nie budzi poważniejszych wątpliwości. Uderzająca jest rozbieżność między dosyć konsekwentną realizacją polityki monetarnej a brakiem koordynacji i dużą dowolnością polityki fiskalnej. Mimo restrykcyjnego zakresu uregulowań traktatu z Maastricht, jego ograniczenia nawet przez główne państwa Unii Europejskiej nie były przestrzegane, a postulowane rozwiązania nie realizowane. Globalny kryzys finansowy winien wymusić rozwiązania bardziej radykalne, powszechnie stosowane i egzekwowane. W tych uwarunkowaniach na wysoką ocenę zasługuje rozpoczęcie prac nad projektem porozumienia pod nazwą Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Monetarnej. W dniu 2 marca 2012 r. przez szefów rządów 25 państw podpisany został dokument w tej sprawie. Jego podstawowym celem jest przeciwdziałanie procesowi nadmiernego zadłużania państw członkowskich. Do kluczowych ustaleń tego porozumienia zaliczyć należy:

- przyjęcie reguły budżetowej, w myśl której deficyt strukturalny nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB, a dług publiczny 60% PKB;
- automatyczne nakładanie sankcji finansowych w wysokości do 0,1% PKB z tytułu przekroczenia ograniczeń fiskalnych; orzekać w tej kwestii ma międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, wpływy z orzeczonych kar będą zasilać środki Międzynarodowego Funduszu Stabilizacyjnego.

Dodać trzeba, że Komisja Europejska winna nadzorować przebieg realizacji ustaleń fiskalnych.

Państwa deklarujące przystąpienie do paktu winny nadać moc prawną temu ustaleniu z preferencjami dla konstytucyjnego usankcjonowania przyjętej reguły.

Nieprzystąpienie do paktu Wielkiej Brytanii i Czech przesądziło o tym, że ma on charakter porozumienia międzynarodowego. Zmiana treści traktatu została przez Wielką Brytanię zawetowana. Termin wejścia w życie omawianego porozumienia ustalono na 1 stycznia 2013 r., pod warunkiem że zostanie ono ratyfikowane przez 12 spośród 17 państw strefy euro. Dodać trzeba, że tylko państwa ratyfikujące porozumienie będą uprawnione do korzystania z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (*ESM*), którego zasoby sięgną najprawdopodobniej kwoty biliona euro.

Celowość realizacji zawartego porozumienia nie budzi wątpliwości. Jest to krok w kierunku pogłębienia nie tylko integracji gospodarczej – fiskalnej i monetarnej – ale także politycznej. Powstaje pytanie, czy taki przebieg integracji nie oznacza nadmiernej ingerencji w sprawy wewnętrzne państw członkowskich i czy nie jest to przejawem ograniczenia suwerenności. Podpisując traktat z Maastricht, Polska zobowiązała się do integracji walutowej nie określając terminu realizacji tego zobowiązania. Czas wykazał, że integracja monetarna wymaga pogłębienia integracji fiskalnej. Stwarza to szansę sprostania konkurencji ze strony nie tylko dotychczasowych, ale także nowych, wschodzących potęg gospodarczych.

ABSTRACT

The beginning of a global economic crisis can be identified with the collapse of Lehman Brothers, an American investment bank. Liberalization and deregulation processes enhanced competition on the market of goods and services and also on the market of loans, granted to persons and entities of decreasing repayment capacity. The crisis triggered large scale interventionism which in turn led to a substantial growth of public debt. A lack of consequences in implementing the procedures of excessive debt must be considered the major cause of a widespread growth of public debt in the EU member states. This policy is responsible for the fact that the average public debt of EU countries in 2010 amounted to 80% of the GDP with 85.1% in the eurozone. The Polish public debt at the end of 2011 was 53.5% of the GDP. Measures aimed at reducing the public debt of the member states to the level provided for in the Treaty of Maastricht must be appreciated. The considered solutions include the so-called "six pack" and Treaty on the Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Ratification of those agreements and their implementation in respective constitutional arrangements would be desirable.