

JANINA PACH, ANDRZEJ MADERA

Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

Procedura nadmiernego deficytu budżetowego jako czynnik bezpieczeństwa finansowego krajów Unii Europejskiej

Wstęp

Deficyt budżetowy stanowi poważny problem gospodarczy i społeczny wielu krajów Unii Europejskiej. Konsekwencje, jakie deficyt budżetowy niesie dla danego kraju, obejmują przede wszystkim: wzrost długu publicznego, wzrost kosztów jego obsługi oraz ryzyk związanych z finansowaniem deficytu i długu publicznego (kredytowych, płynności, kursowych) oraz szereg innych.

Zapisany w Traktacie z Maastricht dopuszczalny poziom deficytu budżetowego na 3% PKB stanowi podstawowe kryterium konwergencji i spójności gospodarczej krajów Unii Europejskiej. Jest on również determinantą bezpieczeństwa finansowego krajów Unii Europejskiej. W związku z tym zwiększenie przez dany kraj deficytu budżetowego do ponad 3% PKB może oznaczać objęcie tego kraju procedurą nadmiernego deficytu budżetowego.

Celem artykułu jest próba znalezienia odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jakie są źródła i implikacje deficytu budżetowego oraz jaka jest jego wielkość i struktura w wybranych krajach Unii Europejskiej?
- Na czym polega procedura nadmiernego deficytu budżetowego oraz jakie są jej cele, efekty na wybranych przykładach?

Odpowiedzi na te pytania pozwolą dokonać diagnozy budżetowej krajów Unii Europejskiej z punktu widzenia ich bezpieczeństwa finansowego, spełnienia kryteriów budżetowych z Maastricht.

Od prawie czterdziestu lat deficyt budżetowy stał się zjawiskiem niemal powszechnie występującym w finansach publicznych krajów, co wiąże się z odejściem w ich polityce budżetowej od fundamentalnej zasady równowagi budżetowej. W literaturze finansów publicznych istnieje wiele definicji deficytu budżetowego. Najczęściej deficyt budżetowy określa się jako „nadwyżkę wydatków nad dochodami danego budżetu”, jak również „tę część wydatków budżetu, która nie znajduje pokrycia w dochodach” w danym roku budżetowym¹. Należy zaznaczyć, że pojęcie deficytu budżetowego w dużym stopniu zależy od stosowanej metody obliczania tego deficytu², np.:

- w metodzie kasowej stosowanej w Polsce deficyt budżetowy to ujemna różnica między dochodami a wydatkami ustalona dla danego okresu rozliczeniowego;
- w metodzie GFS 2001 Międzynarodowego Funduszu Walutowego deficyt budżetowy (ang. *overall deficit*) to ujemna różnica między dochodami a wydatkami, którą powinno się sfinansować za pomocą pożyczki publicznej;
- w metodzie brukselskiej ESA 95³, stosowanej przez Komisję Europejską, deficyt budżetowy (deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych) to *net borrowing* (tzw. deficyt majątkowo-kredytowy), czyli przyrost zadłużenia netto, oznaczający przyrost zadłużenia pomniejszony o przyrost należności w przyjętym okresie rozliczeniowym.

Istnieje wiele przyczyn deficytu budżetowego kraju. Do najważniejszych zaliczyć należy:

- ekspansywną politykę fiskalną państwa, charakteryzującą się dużymi wydatkami publicznymi, a relatywnie niskimi podatkami,

1 A. Milewska, *Deficyt budżetowy i źródła jego finansowania*, [w:] *Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, red. M. Podstawka, PWN, Warszawa 2010, s. 191.

2 P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 76.

3 Rozporządzenie Parlamentu i Rady nr 549/2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010), Dz. Urz. UE L174 z dnia 26 czerwca 2013 r., ESA 95 została zastąpiona od 1 września 2014 r. ESA 2010.

- państwowy interwencjonizm gospodarczy, powodujący przede wszystkim wzrost wydatków budżetowych na zwiększenie koniunktury gospodarczej,
- niższe od planowanych wpływy budżetowe, wynikające z pogorszenia się koniunktury gospodarczej lub ze zbyt optymistycznego zaplanowania ich wielkości,
- ponoszenie z bieżących dochodów kosztów obsługi już istniejącego długu publicznego, powiększające „dziurę budżetową”,
- sytuacje nadzwyczajne, np. wojny, klęski żywiołowe, oddziałujące na stronę dochodową i wydatkową budżetu,
- wadliwą budowę systemu finansów publicznych, uwzględniającą nadmierne przepływy pomiędzy poszczególnymi funduszami, np. między budżetem państwa a funduszami emerytalnymi i ubezpieczeniowymi.

Powyższe przyczyny wskazują, iż deficyt budżetowy wynikać może zarówno ze świadomej polityki gospodarczej rządu, jak i z żywiołowości procesów gospodarczych, którą nie zawsze można przewidzieć w trakcie planowania budżetowego. Z punktu widzenia oddziaływania państwa na wielkość deficytu budżetowego istotne jest wyróżnienie⁴:

- deficytu rzeczywistego, stanowiącego faktyczną różnicę między wydatkami a dochodami budżetowymi w danym roku budżetowym, wielkość najczęściej prezentowaną w statystykach;
- deficytu strukturalnego, będącego wielkością hipotetyczną, istniejącą w warunkach pełnego wykorzystania czynników wytwórczych, w tym zatrudnienia;
- deficytu cyklicznego, będącego skutkiem zróżnicowanego stopnia wykorzystania zdolności wytwórczych w poszczególnych fazach cyklu koniunkturalnego, np. w kryzysie. W ujęciu ilościowym stanowi on różnicę pomiędzy deficytem strukturalnym a deficytem rzeczywistym. Ze względu na fakt, iż kryzys gospodarczy uwarunkowany jest na ogół procesami wewnętrznymi i zewnętrznymi (występującymi w gospodarce światowej), Unia Europejska łągodniej podchodzi do stosowania procedur nadmiernego deficytu budżetowego w sytuacji stwierdzenia deficytu koniunkturalnego.

4 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2013, s. 314–317.

Deficyt budżetowy powoduje szereg skutków o charakterze ekonomicznym i społecznym. Do najważniejszych zaliczyć należy:

- absorpcję prywatnych oszczędności z rynku finansowego na potrzeby sektora publicznego. Część oszczędności, które powstają w sektorze prywatnych przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych), zostaje przejęta (dobrowolnie) przez sektor publiczny, co wiąże się ograniczeniem możliwości finansowania nowych inwestycji prywatnych, mających znaczenie dla dalszego wzrostu gospodarczego;
- efekt wypychania (ang. *crowding out effect*) polegający na wypieraniu z rynku kapitałowego prywatnych inwestorów na skutek wzrostu stopy procentowej spowodowanej rosnącymi potrzebami pożyczkowymi państwa;
- wypieranie przez podmioty publiczne prywatnych pożyczkobiorców z rynków finansowych, co jest skutkiem podwyższania stopy procentowej i wyższego oprocentowania publicznych papierów wartościowych;
- niebezpieczeństwo monetyzacji deficytu (wzrostu podaży pieniądza) mogące powodować procesy inflacyjne w danym kraju.

Deficyt budżetowy wiąże się z systematycznym wzrostem długu publicznego i kosztów jego obsługi. Natomiast dług publiczny, będący konsekwencją „uporczywych” deficytów budżetowych, związany jest z szeregiem ryzyk, niepewności⁵. Do najważniejszych należą⁶:

- ryzyko rynkowe – określane jako zmiana wartości portfela zadłużenia oraz kosztów jego obsługi wywołana zmianą stóp procentowych, kursu walutowego oraz stopy inflacji;
- ryzyko kredytowe – związane z trudnością pozyskania przez państwo nowych kredytów, sprzedaży nowych transz papierów skarbowych;

5 *Draft guidelines for public debt management*, IFT and the World Bank, August 2000.

6 J. Pach, *Problem długu publicznego w kontekście bezpieczeństwa finansowego Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo RP: historia, ekonomia, polityka. Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, red. A. Zebrowski, A. Jaeschke, R. Kłaczyński, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2013, s. 160–172.

- ryzyko płynności – polegające na utracie zdolności kraju do wywiązywania się z bieżących zobowiązań, np. wypłaty rent, emerytur, płac w budżetówce.

Reasumując, należy stwierdzić, iż konsekwencje deficytu budżetowego są znacznie szersze i obejmują: spadek tempa wzrostu PKB, niepełne wykorzystanie mocy produkcyjnych na skutek efektu wypychania i wypierania, przekładającego się na zmniejszenie inwestycji, wzrost bezrobocia oraz inflacji. Mają one charakter nie tylko ekonomiczny, ale i społeczny.

W świetle powyższych zagrożeń związanych z deficytem budżetowym uzasadnione są działania Unii Europejskiej mające na celu ograniczenie deficytu w krajach członkowskich. Unia Europejska w Traktacie z Maastricht, jak również w Pakcie Stabilności i Wzrostu, ratyfikowanym na szczycie w Amsterdamie w czerwcu 1997 roku, zobowiązała kraje członkowskie do utrzymania dyscypliny fiskalnej i ograniczenia deficytu budżetowego do poziomu nieprzekraczającego 3% PKB⁷. W sytuacji przekroczenia deficytu budżetowego ponad 3% PKB, w danym kraju członkowskim zostaje wszczęta na szczeblu UE procedura nadmiernego deficytu budżetowego, mająca na celu podjęcie działań sanacyjnych. Polega ona przede wszystkim na⁸:

- uchwaleniu rekomendacji w formie aktu bezpośredniego, bezwzględnie obowiązującego państwo członkowskie naruszające kryterium budżetowe,
- zażądaniu od danego państwa członkowskiego przed emisją papierów wartościowych opublikowania dodatkowych informacji;
- udzieleniu krajowi naruszającemu dyscyplinę budżetową tzw. noty upominającej, zawierającej wezwanie do podjęcia konkretnych działań,
- podjęciu decyzji o pomocy publicznej w formie transferu środków na rzecz kraju borykającego się z problemami budżetowymi,

7 Pakt Stabilności i Wzrostu został zreformowany w 2005 i w 2009 roku w kierunku szerszego stosowania obowiązującego mechanizmu i umożliwienia Komisji Europejskiej wszczęcia procedury nadmiernego deficytu, K. Marchewka-Bartkowiak, *Stability and Growth Pact*, „Infos” 2011, nr 11.

8 P. Kowalewski, *Euro a międzynarodowy system walutowy*, Tigger, Warszawa 2001, s. 83–87.

- nałożeniu sankcji w formie obowiązku złożenia zwrotnego depozytu stabilizacyjnego przez kraj w stosownej wysokości aż do czasu, gdy w ocenie Rady ECOFIN nadmierny deficyt zostanie zmniejszony,
- nałożenie grzywny w wysokości zależnej od wielkości deficytu budżetowego, będącej surowszą sankcją.

Jeżeli przekroczenie ma charakter przejściowy, jest bliskie progu 3% PKB lub jest wynikiem pogorszenia się koniunktury gospodarczej, to na ogół nie wszczyna się procedury nadmiernego deficytu.

Natomiast w przypadku, gdy dane państwo nie stosuje się do wezwania, Rada do 4 miesięcy od wydania wezwania może podjąć decyzję o zastosowaniu jednego albo kilku środków dyscyplinujących, w myśl art. 126 ust. 11.

Pakt Stabilności i Wzrostu zawiera szczegółowe procedury w sytuacji wystąpienia nadmiernego deficytu w kraju UE. Składa się on z dwóch części:

- prewencyjnej (zapobiegawczej)⁹, zobowiązującej państwa członkowskie do sporządzenia corocznie na trzy następne lata programów stabilności (w odniesieniu do państw członkowskich należących do strefy euro) lub programów konwergencji (w odniesieniu do państw członkowskich spoza strefy euro), które stanowią, zgodnie z art. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011, element wielostronnego nadzoru sprawowanego przez Radę oraz Komisję w celu zapobiegania już na wczesnym etapie wystąpienia nadmiernego deficytu,
- represyjnej (korygującej, naprawczej)¹⁰, uzupełniającej procedurę nadmiernego deficytu, a także doprecyzowującej system

9 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, które było dwukrotnie zmieniane. Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L 306 z dnia 23 listopada 2012 r., s. 12.

10 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97, które było dwukrotnie zmieniane. Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011 r.

sankcji. W przypadku niestosowania się do zaleceń dotyczących ograniczenia nadmiernego deficytu Rada może zażądać od danego państwa złożenia nieoprocentowanego depozytu. Depozyt ten składa się zarówno z części stałej, wynoszącej 0,2% PKB, jak i z części zmiennej, wynoszącej 1/10 różnicy między stosunkiem deficytu do PKB a wartością odniesienia (art. 12 Rozporządzenia Rady (UE) nr 1177/2011). Maksymalna wysokość depozytu może wynieść 0,5% PKB (art. 12 ust. 3 Rozporządzenia Rady (UE) nr 1177/2011). Jeżeli natomiast państwo członkowskie w ciągu dwóch lat od wezwania nie podejmie skutecznych działań dotyczących zmniejszenia nadmiernego deficytu, Rada może zaostrzyć nałożone sankcje, zamieniając złożony wcześniej depozyt na bezwrotną karę pieniężną¹¹.

Należy podkreślić, iż system sankcji, określony w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Rozporządzeniu Rady (UE) nr 1177/2011 stosuje się wyłącznie do państw należących do strefy euro, czyli państw „uczestniczących”. Natomiast w stosunku do państw objętych derogacją, decyzją Rady może zostać wstrzymana w całości lub w części pomoc finansowa z Funduszu Spójności, aż do momentu podjęcia przez dane państwo skutecznych działań likwidujących nadmierny deficyt¹².

Pomimo stosowania przez UE licznych ograniczeń deficytu budżetowego, w postaci procedury nadmiernego deficytu oraz innych procedur ostrożnościowych, jest to nadal poważny problem gospodarczy Unii Europejskiej (tab. 1).

Na podstawie danych zawartych w tabeli 1 należy stwierdzić, iż w latach 2008–2013 deficyt budżetowy obliczony dla całej Unii Europejskiej (27 krajów) oraz strefy euro (obejmującej wówczas 17 krajów) przekraczał traktatowe 3% PKB¹³. O ile w latach 2008–2010 wykazywał tendencję wzrostową, o tyle od 2011 roku zarówno absolut-

11 P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania...*, s. 155–157.

12 Ibidem, s. 156; C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 147.

13 W języku polskim pojęcie „deficyt budżetowy” oznacza, że kraj ma nadwyżkę wydatków nad przychodami, czyli jest na minusie) i najczęściej nie zaznacza się tego znakiem minus, podając np.: deficyt wyniósł 46 mld zł, tzn. 4,2% PKB. W meto-

Tabela 1. Deficyt budżetowy w całej Unii Europejskiej oraz w strefie euro w latach 2008–2013

			2008	2009	2010	2011	2012	2013
deficyt publiczny	UE – 27	% PKB	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
		mld €	-303,9	-807,6	-800,3	-557,5	-509,4	-437,3
	strefa euro – 17	% PKB	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,7	-3,1
		mld €	-196,7	-566,9	-569,3	-388,5	-351,4	-292,5
dług publiczny	UE – 27	% PKB	62,2	74,5	80,2	82,7	85,5	87,1
		mld €	7 769,8	8 772,2	9 861,3	10 476,8	11 047,1	11 386,0
	strefa euro – 17	% PKB	70,2	80,1	85,6	87,5	90,8	92,7
		mld €	6 490,4	7 142,2	7 846,0	8 242,9	8 610,8	8 881,5

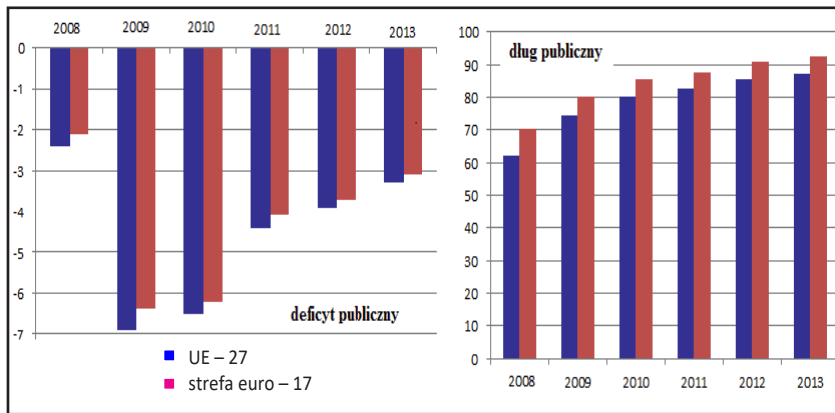
* dane podane w 2013 r. (czyli od wejścia Chorwacji do UE) dla 28 krajów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z dnia 31 sierpnia 2014 r.

na, jak i względna wielkość deficytu budżetowego uległa zmniejszeniu. Wydaje się, iż był to efekt działań antykrzysowych podjętych przez Unię Europejską. Nie została jednak odwrócona tendencja wzrostowa w zakresie długu publicznego, będącego skumulowaną wielkością niespłaconych deficytów budżetowych i rosnących kosztów obsługi długu publicznego. Tendencję tę obrazuje wykres 1.

Należy podkreślić, że w latach 2008–2013 znacznie szybciej wzrastał poziom deficytu i długu publicznego strefy euro niż całej UE. W analizowanym okresie tempo wzrostu poziomu deficytu budżetowego dla strefy euro wyniosło 47,6%, a dla całej UE 37,5%. Ponadto kierunki zmian w zakresie deficytu budżetowego i długu publicznego w UE, w tym w krajach strefy euro, nie zawsze się pokrywały (por. tab. 2). W latach 2008–2013 w UE (27) deficyt budżetowy (z wyjątkiem 2008 r.)

dologii unijnej, na której opiera się Eurostat, deficyt przedstawia się ze znakiem minus, np. deficyt wyniósł -42 mld zł, tzn. -4,2% PKB.



Wykres 1. Deficyt publiczny i dług publiczny w Unii Europejskiej oraz w strefie euro w latach 2008–2013 (% PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z dnia 31 stycznia 2015 r.

zmniejszał się, a pomimo to następował wzrost długu publicznego. Dotyczyło to również UE (28 krajów) i 17 krajów strefy euro. Wskazuje to na konieczność dalszego zmniejszania deficytu budżetowego krajów UE, różnymi metodami, w tym również przez zastosowanie procedur nadmiernego deficytu, tak aby zapobiec dalszemu wzrostowi długu publicznego w UE, kosztów jego obsługi i ryzyk z niego wynikających. Jednakże deficyt w poszczególnych państwach członkowskich UE był bardzo zróżnicowany.

Tabela 2. Deficyt budżetowy i dług publiczny w poszczególnych krajach członkowskich UE, w tym strefy euro, w latach 2008–2013

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE – 27	deficyt budżetowy	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
	dług publiczny	62,2	74,5	80,2	82,7	85,5	87,4
UE – 28*	deficyt budżetowy	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
	dług publiczny	62,0	74,4	79,9	82,4	85,2	87,1
strefa euro – 17	deficyt budżetowy	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,7	-3,1
	dług publiczny	70,2	80,1	85,6	87,5	90,8	92,7

Austria	deficyt budżetowy	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,6	-1,5
Belgia	deficyt budżetowy	-1,0	-5,6	-3,8	-3,8	-4,1	-2,6
Cypr	deficyt budżetowy	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,4	-5,4
Estonia	deficyt budżetowy	-3,0	-2,0	0,2	1,1	-0,2	0,2
Francja	deficyt budżetowy	-3,3	-7,5	-7,0	-5,2	-4,9	-4,3
Grecja	deficyt budżetowy	-9,8	-15,7	-10,9	-9,6	-8,9	-12,7
Holandia	deficyt budżetowy	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-2,5
Luksemburg	deficyt budżetowy	3,2	-0,7	-0,8	0,2	0,0	0,1
Malta	deficyt budżetowy	-4,6	-3,7	-3,5	-2,7	-3,3	-2,8
Niemcy	deficyt budżetowy	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	0,0
Portugalia	deficyt budżetowy	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9
Słowacja	deficyt budżetowy	-2,1	-8,0	-7,5	-4,8	-4,5	-2,8
Słowenia	deficyt budżetowy	-1,9	-6,3	-5,9	-6,4	-4,0	-14,7
Włochy	deficyt budżetowy	-2,7	-5,5	-4,5	-3,7	-3,0	-3,0
Bułgaria	deficyt budżetowy	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	-0,8	-1,5
Czechy	deficyt budżetowy	-2,2	-5,8	-4,7	-3,2	-4,2	-1,5
Dania	deficyt budżetowy	3,2	-2,7	-2,5	-1,9	-3,8	-0,8
Chorwacja	deficyt budżetowy	-1,9	-5,4	-6,4	-7,8	-5,0	-4,9
Łotwa	deficyt budżetowy	-4,4	-9,2	-8,2	-3,5	-1,3	-1,0
Litwa	deficyt budżetowy	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-2,2
Węgry	deficyt budżetowy	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-2,1	-2,2
Polska	deficyt budżetowy	-3,7	-7,5	-7,8	-5,1	-3,9	-4,3
Rumunia	deficyt budżetowy	-5,7	-9,0	-6,8	-5,5	-3,0	-2,3
Szwecja	deficyt budżetowy	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,6	-1,1
Wielka Brytania	deficyt budżetowy	-5,0	-11,4	-10,0	-7,6	-6,1	-5,8

¹ 1 lipca 2013 r. do UE weszła Chorwacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z dnia 30 grudnia 2014 r.

W kryzysowym 2009 roku aż 23 spośród 28 krajów UE i aż 15 z 17 krajów strefy euro przekroczyło traktatowy wskaźnik deficytu publicznego 3% PKB, co świadczy o tym, iż deficyt publiczny nadal był poważnym problemem UE. Natomiast w całym badanym okresie kryterium konwergencji deficytu budżetowego spełniało tylko 5 państw: Estonia, Luksemburg, Szwecja, Finlandia oraz Dania (z wyjątkiem 2012 r.).

Zbyt wysokie wskaźniki deficytu budżetowego do PKB w badanym okresie były podstawą wszczęcia wobec wielu państw członkowskich procedury nadmiernego deficytu. Zaznaczyć należy, iż w analizowanych latach liczba krajów objętych tą procedurą zmieniała się, nowe procedury wszczynano, wcześniejsze zawieszano bądź zamykano. Przykładowo, w 2008 roku procedurą nadmiernego deficytu objęte były dwa kraje (od 2004 r. – Węgry, od 2008 r. – Wielka Brytania), a wobec czterech państw członkowskich (Czech, Słowacji, Włoch oraz Polski) procedura ta została zakończona bądź zawieszona.

W 2009 roku procedurą nadmiernego deficytu objętych było już 16 państw Unii Europejskiej, a tylko wobec pozostałych 11 państw UE procedura ta nie musiała być zastosowana. W latach 2010–2012 procedurą nadmiernego deficytu objęte były 23 kraje UE, w tym 14 państw strefy euro (tj. 16 państw z 2009 r., a ponadto, od 2010 r. – Belgia, Cypr, Finlandia, Holandia, Słowacja, Bułgaria oraz Dania). Tylko 4 państw procedura ta nie obowiązywała (tj. Estonii, Luksemburga, Malty oraz Szwecji). Na uwagę zasługuje fakt, iż w 2012 roku wobec Bułgarii oraz Niemiec procedura nadmiernego deficytu została zakończona. W efekcie w 2013 roku procedurą nadmiernego deficytu budżetowego objęte były 22 kraje, w tym 14 państw strefy euro. Należy podkreślić, iż wobec 6 państw członkowskich (tj. Węgier, Włoch, Łotwy, Litwy, Rumunii oraz Finlandii) procedura nadmiernego deficytu została zakończona, ze względu na poprawę wskaźników dotyczących deficytu budżetowego. Podsumowując, należy stwierdzić, iż Unia Europejska w dbałości o stabilność finansową stosunkowo często korzysta z procedury nadmiernego deficytu; w latach 2008–2013 nie została ona otwarta tylko dla trzech krajów (tj. Estonii, Szwecji oraz Luksemburga).

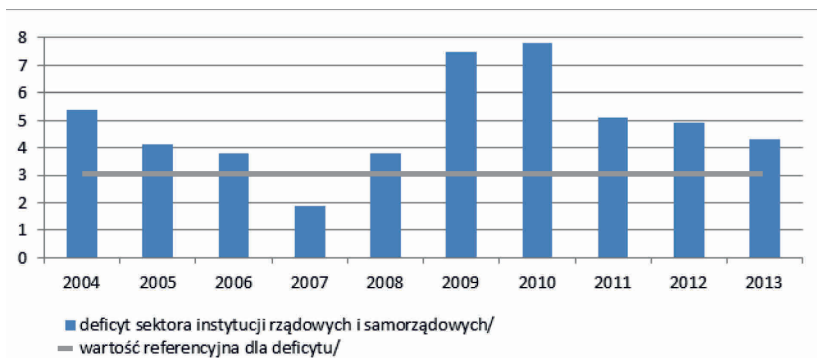
W Polsce deficyt budżetowy występował w całym analizowanym okresie 2004–2013 i przekraczał konstytucyjny próg 3% PKB (z wyjątkiem 2007 r.) (por. tab. 3).

Tabela 3. Deficyt budżetowy w Polsce w latach 2004–2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo sektora finansów publicznych (% PKB)	-3,9	-4,5	-3,8	-1,9	-3,6	-7,2	-7,9	-5,6	-3,9	-4,3

Źródło: Raport Ministerstwa Finansów, Warszawa 2013, s. 19

Najtrudniejsza sytuacja w budżecie wystąpiła w latach 2009–2011, kiedy to deficyt sektora rządowego i samorządowego przekroczył 7% PKB, czego efektem był wzrost długu publicznego do progu konstytucyjnego 55% PKB (por. wykres 2).



Wykres 2. Deficyt sektora rządowego i samorządowego w Polsce w latach 2004–2013 (% PKB)

Źródło: Raport Ministerstwa Finansów, Warszawa 2013

Tak duża skala deficytu budżetowego w Polsce była pewnym zaskoczeniem, gdyż Polska miała w tym okresie dodatnie tempo przyrostu PKB (aczkolwiek niższe niż w poprzednich latach). Wzrost deficytu budżetowego jedynie w pewnej mierze był zatem wynikiem spadku koniunktury gospodarczej (powiększenia się deficytu koniunkturalnego). Do tak dużej nadwyżki wydatków nad dochodami budżetowymi przyczyniły się także:

- wysoka dynamika wydatków konsumpcyjnych i inwestycyjnych;
- rosnące transfery z budżetu państwa na rzecz systemu ubezpieczeń społecznych;

- rosnąca dynamika przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej;
- zmiana zasad zasilania jednostek samorządu terytorialnego w środki publiczne, zwiększenie ich udziałów we wpływach podatkowych;
- zmiany w systemie podatkowym Polski (m.in. rozpoczęta harmonizacja systemu podatkowego);
- zmiany w systemie podatków dochodowych (obniżki stawek)
- szereg innych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i politycznych.

Wydaje się, iż wzrost deficytu budżetowego, przekładający się na wzrost długu publicznego w UE, to przede wszystkim skutek pogorszenia się sytuacji gospodarczej w krajach UE, przejawiający się ujemnym tempem PKB. W wielu krajach UE w celu stabilizacji i przywrócenia koniunktury gospodarczej oraz spełnienia oczekiwań społecznych również realizowano nadmierne wydatki publiczne, przede wszystkim na świadczenia społeczne, inwestycje centralne, transfery rządowe na działania pomocowe dla zagrożonych bankructwem przedsiębiorstw (firm samochodowych) oraz instytucji finansowych, w tym banków. W celu poprawy sytuacji finansów publicznych Unia Europejska utworzyła specjalne fundusze oraz programy pomocowe umożliwiające krajom borykającym się z problemem zadłużenia bieżące finansowanie wydatków publicznych¹⁴. Szczególną rolę w tym względzie odgrywa europejski system wsparcia finansowego¹⁵. Jego zaczątkiem stał się utworzony w 2010 roku tymczasowy europejski mechanizm stabilności, który składał się z¹⁶:

- Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM), świadczącego pomoc finansową niezbędną do utrzymania finan-

14 P. Szkudlarek, *Kryzys finansów publicznych w Unii Europejskiej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 34, s. 8–21.

15 http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0009_pl.htm (dostęp: 10.01.2015).

16 https://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/info_EFSF_ESM.pdf (dostęp: 12.01.2015); http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0009_pl.htm (dostęp: 10.01.2015).

sowej stabilności strefy euro krajom zagrożonym kryzysem. Pomoc z EFSM miała formę pożyczki albo linii kredytowej przyznanej państwom członkowskim po złożeniu wniosku zawierającego ocenę potrzeb finansowych i działań mających na celu przywrócenie stabilności finansowej;

- Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), który służył do utrzymania stabilności finansowej państw członkowskich strefy euro. EFSM w celu pozyskania środków na finansowanie pomocy dla krajów zagrożonych utratą płynności emituje obligacje lub inne instrumenty dłużne.

W 2013 roku tymczasowy europejski mechanizm stabilności decyzją Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 roku został zastąpiony Europejskim Mechanizmem Stabilności (ESM)¹⁷, którego wsparcie uzależnione jest od spełnienia rygorystycznych warunków w ramach przeprowadzonej przez Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Europejski Bank Centralny analizy zdolności do obsługi zadłużenia publicznego oraz działań dostosowawczych o charakterze makroekonomicznym. Fundusz ten dysponuje możliwością udzielania pożyczek krajom zwracającym się o pomoc.

Jedną ze skuteczniejszych metod ograniczania deficytu budżetowego w Unii Europejskiej jest tzw. procedura nadmiernego deficytu budżetowego. Stosowana jest ona w stosunku do krajów, w których deficyt budżetowy przekracza traktatowe kryterium 3% PKB i ma charakter uporczywy, powodujący nadmierny przyrost długu publicznego. Składa się ona z części prewencyjnej (zapobiegawczej) oraz części represyjnej (naprawczej, korygującej), uzupełniającej procedurę nadmiernego deficytu, a także doprecyzowującej system sankcji.

Należy podkreślić, iż Unia Europejska podjęła jeszcze szereg innych działań na rzecz stabilności i bezpieczeństwa finansowego. Obejmują one: przyjęcie w 2011 roku tzw. sześciopaku gospodarczego (czyli sześciu wniosków ustawodawczych), który dotyczył harmonizacji krajowych zasad polityki fiskalnej, a także nadzoru budżetowego, przyjęcia paktu fiskalnego, mającego na celu utrzymanie równowagi budżet-

17 Czyli stałym mechanizmem pomocy finansowej dla krajów strefy euro, który również nazywany jest mechanizmem zarządzania kryzysowego.

towej, poprawę koordynacji polityki gospodarczej, a także zwiększenie kontroli Rady UE oraz Komisji Europejskiej nad finansami publicznymi państw członkowskich¹⁸. Pierwsze ich efekty są już widoczne na przykładzie Węgier, Hiszpanii, Portugalii i w pewnej mierze Grecji, która w 2007 roku stanęła na krawędzi bankructwa.

Ponadto ważnym wzmocnieniem działań Unii Europejskiej na rzecz stabilizacji finansów publicznych, kontroli skali deficytu budżetowego, eliminacji ryzyk z nim związanych są:

- prawne regulacje ostrożnościowe, nakładające na instytucje finansowe obowiązek skutecznego zarządzania ryzykiem finansowym i utrzymania dyscypliny finansowej,
- budowa sieci bezpieczeństwa finansowego, w skład których wchodzi instytucje nadzorcze, systemy bezpieczeństwa, systemy kontroli, audyt zewnętrzny,
- nadzór ostrożnościowy, polegający na sprawdzaniu przestrzegania przez instytucje finansowe regulacji i kryteriów finansowych.

Podsumowanie

Współcześnie deficyt budżetowy stanowi problem gospodarczy większości krajów Unii Europejskiej i jest poważnym zagrożeniem ich finansów publicznych. Ze szczególną ostrością pokazał to ostatni kryzys gospodarczy, który w krajach Unii Europejskiej związany był z nadmiernym deficytem i długiem publicznym oraz kosztami ich finansowania. Niektóre państwa (Grecja, Włochy, Hiszpania, Irlandia) miały poważne problemy z pozyskaniem nowych kredytów i utrzymaniem płynności finansowej.

Jedną z wielu metod ograniczania deficytu budżetowego w Unii Europejskiej jest tzw. procedura nadmiernego deficytu budżetowego. Stosowana jest ona w stosunku do krajów, w których deficyt budżetowy przekracza traktatowe kryterium 3% PKB i ma charakter uporczywy, powodujący nadmierny przyrost długu publicznego. Składa się ona z części prewencyjnej (zapobiegawczej) oraz części represyjnej (korygującej, naprawczej), uzupełniającej procedurę nadmiernego deficytu, a także doprecyzowującej system sankcji.

18 P. Szkudlarek, *Kryzys finansów publicznych...*, s. 19–21.

W 2009 roku traktatowy wskaźnik deficytu publicznego 3% PKB przekroczyło aż 23 spośród 28 krajów UE i aż 15 z 17 krajów strefy euro. Procedurą nadmiernego deficytu objęto wówczas 16 państw członkowskich, w tym 9 państw strefy euro. Tylko 11 państw UE procedura ta nie dotyczyła. W latach 2010–2012 procedurą nadmiernego deficytu objęte były aż 23 kraje UE, w tym 14 państw strefy euro.

W Polsce skala i skutki deficytu budżetowego były mniejsze niż w innych krajach Unii Europejskiej, aczkolwiek dwukrotnie wobec Polski wszczęta została procedura nadmiernego deficytu budżetowego. Obecnie sytuacja budżetowa w Polsce jest znacznie lepsza i w 2015 roku planowane jest zmniejszenie deficytu budżetowego poniżej 3% PKB.

Reasumując, należy stwierdzić, iż stosowana procedura nadmiernego deficytu budżetowego, mająca na celu ograniczenie deficytu i wyeliminowanie ryzyk z nim związanych, przyniosła pewne efekty. Jej skuteczność jest jednak uwarunkowana wieloma czynnikami społeczno-gospodarczymi i politycznymi, co pokazuje przykład Grecji, Hiszpanii czy Portugalii.

Bibliografia

- Draft guidelines for public debt management*, IFT and the World Bank, August 2000.
- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- Kowalewski P., *Euro a międzynarodowy system walutowy*, Tigger, Warszawa 2001.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Stability and Growth Pact*, „Infos” 2011, nr 11.
- Milewska A., *Deficyt budżetowy i źródła jego finansowania*, [w:] *Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, red. M. Podstawka, PWN, Warszawa 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2013.
- Pach J., *Problem długu publicznego w kontekście bezpieczeństwa finansowego Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo RP: historia, ekonomia, polityka. Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, red. A. Żebrowski, A. Jaeschke, R. Kłaczyński, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2013.
- Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

Raport Ministerstwa Finansów, Warszawa 2013.

Rozporządzenie Parlamentu i Rady nr 549/2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010), Dz. Urz. UE L 174 z dnia 26 czerwca 2013 r., ESA 95 została zastąpiona od 1 września 2014 r. ESA 2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L 306 z dnia 23 listopada 2012 r.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011 r.

Szkudlarek P., *Kryzys finansów publicznych w Unii Europejskiej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 34.

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0009_pl.htm (dostęp: 10.01.2015)

https://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/info_EFSF_ESM.pdf (dostęp: 12.01.2015)

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0009_pl.htm (dostęp: 10.01.2015)

<https://www.ecb.europa.eu/pub/mb/editorials/2012/html/mb121011.pl.html> (dostęp: 14.10.2014)

Streszczenie

Deficyt budżetowy stanowi problem gospodarczy wielu krajów Unii Europejskiej i jest poważnym zagrożeniem ich finansów publicznych. Wiąże się on z licznymi konsekwencjami w postaci wzrostu długu publicznego, kosztami jego obsługi oraz z różnymi ryzykami, w tym: z ryzykiem rynkowym, kredytowym, kursowym, płynności. Jedną z wielu metod ograniczania deficytu budżetowego w Unii Europejskiej jest tzw. procedura nadmiernego deficytu budżetowego. Stosowana jest ona w stosunku do krajów, w których deficyt budżetowy przekracza traktatowe kryterium 3% PKB i ma charakter uporczywy, powodujący nadmierny przyrost długu publicznego. Składa się ona z części prewencyjnej (zapobiegawczej) oraz części represyjnej (korygującej, naprawczej), uzupełniającej procedurę nadmiernego deficytu, a także doprecyzowującej system sankcji.

Na czym polega procedura nadmiernego deficytu budżetowego oraz jakie są jej cele, efekty, regulacje prawne, skala stosowania i uwarunkowania – to główne pytania, na które artykuł dostarcza odpowiedzi. Ponadto zawiera on rozważania dotyczące innych instrumentów ostrożnościowych w zakresie polityki budżetowej krajów UE, w tym Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM).

Procedure of Excess Budget Deficit as a Factor of Financial Security of the EU Countries

Abstract

The budget deficit is an economic problem of many countries of the European Union and is a serious threat to their public finances. It is connected with many consequences, like an increase of the public debt, costs of its service, and various risks, including: market/credit/currency rate risks, fluidity. One of the many methods of limiting the budget deficit in the EU is a procedure of excess budget deficit. It is used towards countries, the budget deficit of which exceeds the treaty criterion of 3% GDP and is persistent in character, causing excess increase of the public debt. The procedure consists of two parts: preventive and repressive (correcting, repairing), complementing the procedure of excess deficit, and clarifying the sanctions system.

What is the procedure of excess budget deficit and what are its purposes, effects, legal regulations, scale of using and conditions – this is the main question the article provides an answer to. Apart from that, it includes considerations regarding other prudential instruments regarding budget politics of the EU countries, including the European Stability Mechanism (ESM).