

Bernadeta Baran

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZJAWISKO NARASTANIA DŁUGU PUBLICZNEGO W KRAJACH UE

Streszczenie: Wysoki dług publiczny w krajach UE nie jest zjawiskiem nowym (w 1999 roku wspólną walutę przyjęło 11 krajów ze średnim poziomem zadłużenia publicznego wynoszącym 69% PKB) i od dawna stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania, głównie ze strony Komisji Europejskiej. Problem narastającego zadłużenia wystrzył jednak kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 roku. Wysokie deficyty budżetowe w krajach UE (będące skutkiem słabnącego tempa wzrostu gospodarczego i licznych działań dyskrejonalnych) przyczyniły się do znacznego wzrostu wskaźników długu publicznego, które osiągnęły poziom dotychczas nienotowany. W połączeniu z problemami związanymi ze starzejącym się społeczeństwem stawiają państwa Unii Europejskiej przed ogromnym wyzwaniem reformy finansów publicznych.

Słowa kluczowe: dług publiczny, kryteria konwergencji, kryzys finansowy, budżetowe skutki kryzysu, stabilność finansów publicznych w UE.

1. Wstęp

Utrzymywanie przez kraje członkowskie UE długu publicznego poniżej 60% PKB (tzw. wartość referencyjna z Maastricht) jest jedną z zasad koordynacji polityki budżetowej, wprowadzoną zapisami Traktatu z Maastricht, a następnie ugruntowaną w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Jednak jeszcze w latach 90. wskaźniki zadłużenia nie były przedmiotem szczególnego zainteresowania ani ze strony państw członkowskich, ani Komisji Europejskiej, a uwaga była skoncentrowana przede wszystkim na redukcji wysokich deficytów budżetowych. Przyjęto bowiem założenie, że spadek deficytu budżetowego przyczyni się automatycznie do obniżenia długu publicznego. W efekcie wspólną walutę przyjęły również kraje, w których zadłużenie znacznie przekraczało wyznaczony poziom 60% PKB (np. Włochy, Belgia). Z czasem jednak zaczęto dostrzegać problem związany z narastaniem długu, co znalazło odzwierciedlenie w nowych zapisach Paktu Stabilności i Wzrostu z 2004 roku. Większą uwagę na kwestię stabilności finansów publicznych zwrócono w związku z trwającą dyskusją na temat postępującego procesu starzenia się społeczeństwa europejskiego i niepokojącymi wynikami symulacji wpływu tego zjawiska na sektor finansów publicznych. Jednak problem narastającego zadłużenia w krajach UE wystrzył przede

wszystkim kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 roku. Wysokie deficyty budżetowe w krajach UE przyczyniły się do znacznego wzrostu wskaźników długu publicznego, które osiągnęły poziom dotychczas nienotowany. Znaczny wzrost nierównowagi fiskalnej był wynikiem słabnącego tempa wzrostu gospodarczego w krajach UE, ale przede wszystkim podjętych działań dyskrejonalnych, mających postać licznych rządowych programów antykryzysowych. Jeszcze na początku 2009 roku szacowano, że zwiększone w latach 2009-2011 wydatki będzie można zrównoważyć w ciągu dwóch lub trzech lat. Z prognoz Komisji Europejskiej wynika jednak, że przeznaczone na pobudzenie koniunktury środki były tak duże, a ożywienie może być tak nieznaczne, że spodziewane wpływy finansów publicznych jeszcze długo nie będą równoważyć bieżących wydatków. Szacuje się, że w 2020 roku dług publiczny w UE może wynieść 120% PKB. To dwukrotny wzrost w porównaniu z przedkryzysowym 2007 rokiem, gdy zobowiązania państw UE nie przekraczały 60% PKB. To także znacznie więcej niż prognozowany przez Komisję Europejską wskaźnik 80% PKB w 2010 roku, a więc teoretycznie w okresie wychodzenia z depresji. Oznacza to, że kolejne lata zakładanego wzrostu gospodarczego nie przyniosą automatycznej poprawy finansów publicznych. Problem ten skłania do głębszej refleksji na temat przyczyn wzrostu długu publicznego w UE w ostatnich czterech dekadach oraz porównania skali jego zmian podczas ostatnich załamań koniunktury gospodarczej. Celem opracowania jest jednak przede wszystkim zwrócenie uwagi na niepokojącą skalę tego zjawiska.

2. Czynniki kształtujące poziom zadłużenia publicznego

Jednym z najczęściej wskazywanych i analizowanych czynników wpływających na poziom zadłużenia publicznego są potrzeby pożyczkowe państwa. Z pewnością poziom **pierwotnego salda budżetowego** jest istotnym składnikiem, lecz oprócz niego można wskazać także dwa inne, mianowicie:

1. **Efekt kuli śnieżnej** (*snow-ball effect*), będący skutkiem różnicy pomiędzy realną stopą procentową a wzrostem PKB. Wielkość ta odzwierciedla zmiany pozycji kosztów obsługi zadłużenia publicznego po korekcie o wskaźnik realnego wzrostu PKB. Czynnikiem ten obrazuje, w jakim stopniu wzrost gospodarczy przyczynia się do obniżenia poziomu zadłużenia w odniesieniu do PKB, czy bardziej płatności odsetkowe powodują jego wzrost, i odwrotnie. Efekt ten ma szczególne znaczenie w przypadku istnienia dodatniej różnicy pomiędzy realną stopą oprocentowania długu publicznego a wzrostem PKB, gdyż powoduje wzrost zadłużenia. Na efekt kuli śnieżnej składają się więc następujące wielkości: inflacja, realna stopa procentowa kształtująca wielkość płatności odsetkowych oraz realny wzrost gospodarczy.

2. **Dostosowania stanów i przepływów** (*stock-flow adjustments, deficit-debt adjustments*), na które składają się:

- akumulacja netto aktywów finansowych,
- zmiany wartości długu wynikające z jego wyceny (deprecjacja/aprecjacja waluty),

- inne zmiany (najczęściej będące efektem klasyfikacji pewnych jednostek poza sektorem finansów publicznych lub uwzględnianych w tym sektorze),
- rozbieżności statystyczne,

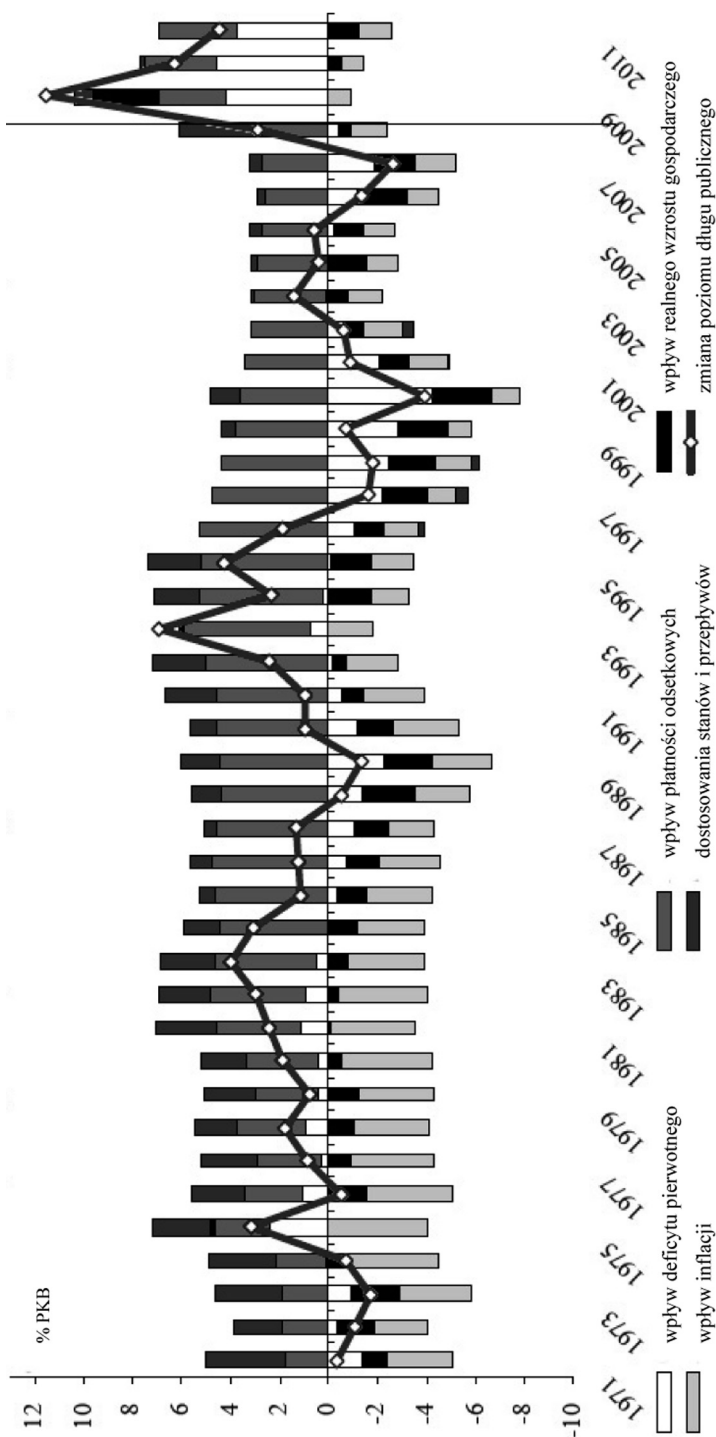
przy czym najbardziej istotnym spośród wymienionych czynników zmian poziomu zadłużenia jest akumulacja netto aktywów finansowych. Pozycja ta odzwierciedla zakup aktywów finansowych pomniejszony o ich sprzedaż w postaci: gotówki i depozytów (tj. zmiany wartości depozytów będących własnością sektora finansów publicznych, złożonych głównie w banku centralnym), papierów wartościowych innych niż udziały (zakup netto papierów wartościowych, głównie przez sektor funduszy ubezpieczeń społecznych), pożyczek (udzielonych dla innych rządów, przedsiębiorstw państwowych, gospodarstw domowych), udziałów i innych akcji, tj. zakup netto udziałów w przedsiębiorstwach; pozycja ta stanowi rezultat inwestycji portfelowych państwa nieklasyfikowanych jako transfery kapitałowe oraz efekt procesów prywatyzacji.

Analiza przeprowadzona w oparciu o te czynniki ma duże znaczenie, gdyż pozwala na uzyskanie informacji na temat skali działań związanych z konsolidacją budżetu lub poluzowaniem polityki budżetowej, odzwierciedlonych w saldzie pierwotnym, wpływu sytuacji makroekonomicznej, czyli wspólnego oddziaływania tempa wzrostu gospodarczego, inflacji i stopy procentowej na dynamikę zadłużenia, jak również znaczenia nadzwyczajnych czynników uwzględnionych w dostosowaniach stanów i przepływów.

3. Czynniki zmian długu publicznego w UE

Długi okres korzystnej koniunktury gospodarczej po II wojnie światowej przyniósł znaczny spadek zadłużenia publicznego w krajach europejskich. Ukształtował się on na poziomie poniżej 40% PKB jeszcze w latach 60., a w pierwszej połowie lat 70. widoczny był jego dalszy spadek. Kryzys gospodarczy wywołany przez wzrost cen paliw (kryzys naftowy) przyczynił się do skokowego wzrostu długu publicznego w 1976 roku, aczkolwiek w porównaniu ze zmianami w kolejnych latach jego skala była niewielka (wzrost o ok. 4 p.p.). Przez kolejne 13 lat zadłużenie publiczne w krajach europejskich systematycznie wzrastało. Zaznaczył się przede wszystkim negatywny wpływ dostosowań stanów i przepływów, a do 1985 roku także deficytu pierwotnego. Nierównowaga w sektorze finansów publicznych była efektem kryzysu lat 1980-1981 oraz wzrostu rozmiarów sektora publicznego w wielu krajach Europy Zachodniej. Jednak czynnikiem, który w coraz większym stopniu kształtował poziom zadłużenia publicznego, były koszty związane z jego obsługą (rys. 1).

Przełom lat 80. i 90. przyniósł nieznaczną poprawę, lecz kolejne załamanie koniunktury z okresu 1992-1993 skutkowało gwałtownym wzrostem długu publicznego w następnych latach, w czego efekcie ukształtował się on na najwyższym jak dotąd poziomie – 71% PKB w 1996 roku. W związku z rozpoczęciem przez kraje UE przygotowań do przyjęcia wspólnej waluty euro (warunkiem uczestnictwa



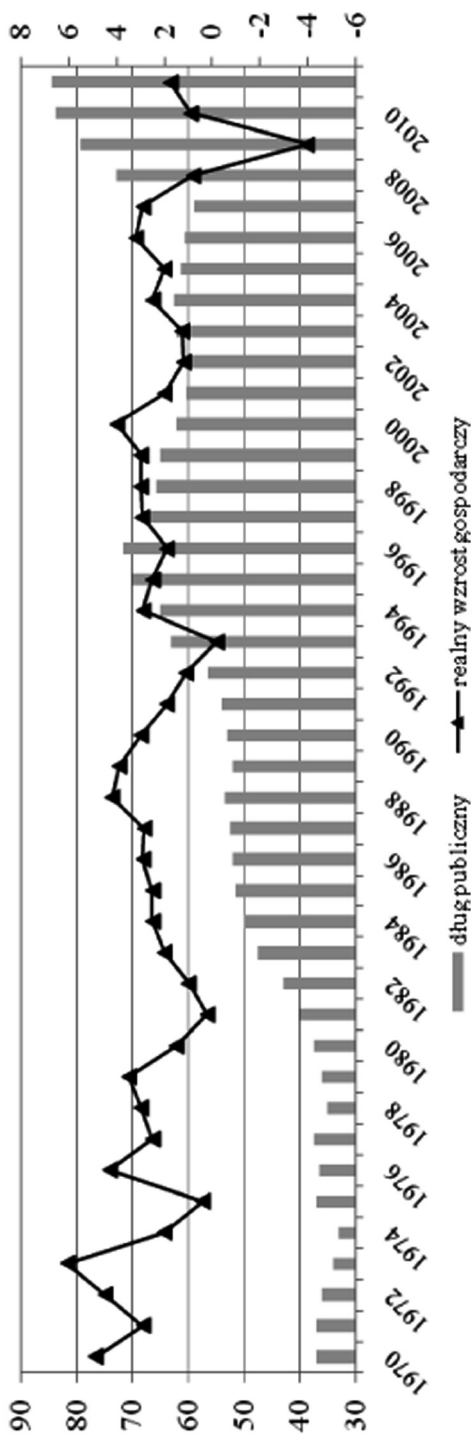
Rys. 1. Czynniki wpływające na poziom zadłużenia publicznego w latach 1971-2011 w UE (średni poziom*)

* Wyznaczony dla: UE-11 w latach 1970-1977 (Belgia, Irlandia, Hiszpania, Włochy, Grecja, Luksemburg, Austria, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania, RFN); UE-15 w latach 1978-1996 oraz UE-27 od 1997 roku.

Źródło: *European Commission, European Economic Forecast – Autumn 2009*, ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16055_en.pdf.

w unii walutowej było spełnienie budżetowych kryteriów konwergencji, tj. sprowadzenie deficytu budżetowego poniżej 3% PKB, a długu publicznego poniżej 60% PKB) nastąpiły pewne zmiany w sektorze finansów publicznych tych państw. Od 1994 roku sytuacja budżetowa państw członkowskich podlegała stałemu monitoringowi ze strony Komisji Europejskiej. Wyniki pierwszych corocznych raportów na temat finansów publicznych nie były jeszcze zadowalające, a rezultaty polityki budżetowej z 1995 roku – w opinii Komisji – nawet „rozczarowujące”. Deficyt budżetowy poniżej 3% PKB odnotowany został jedynie w dwóch krajach: Danii i Irlandii, a dwa kolejne: Luksemburg i Holandia, ze względu na korzystną sytuację gospodarczą mogły ten cel osiągnąć w najbliższym czasie. Pozostałe kraje charakteryzowały się znacznym stopniem nierównowagi budżetowej. Jeśli chodzi natomiast o zadłużenie publiczne, dopuszczalny poziom został przekroczony w 11 krajach, spośród których tylko w Irlandii i w Danii zostały podjęte kroki zmierzające do jego ograniczenia. W efekcie pojawiły się nawet głosy nawołujące do odroczenia terminu wprowadzenia wspólnej waluty, tym bardziej że poważne problemy z realizacją budżetowych kryteriów konwergencji miały dwa duże państwa przyszłej unii walutowej: Niemcy i Francja. Co prawda wywiązały się one ze swoich zobowiązań w zakresie deficytu budżetowego, jednak problemem wciąż pozostawał wysoki poziom zadłużenia publicznego. W 1997 roku aż w 8 z 11 krajów mających przyjąć wspólną walutę przekraczał on 60% PKB (a we Włoszech i w Belgii nawet 100% PKB). Przystąpienie krajów do unii walutowej mimo niespełnienia kryterium długu publicznego było jednak możliwe ze względu na odpowiedni zapis Traktatu z Maastricht. Pozwalał on bowiem na członkostwo w ugrupowaniu, w sytuacji gdy przekraczał on dopuszczalny poziom, lecz w zadowalającym tempie zbliżał się do wartości referencyjnej. Pojęcie „zadowalające tempo” nie zostało przy tym wyraźnie zdefiniowane. W efekcie wspólną walutę przyjęło 11 krajów z deficytem budżetowym kształtującym się poniżej wartości referencyjnej lub równym 3% PKB i średnim poziomem zadłużenia publicznego wynoszącym 69% PKB.

Po 1998 roku dyscyplina została wyraźnie ograniczona, co mogło być związane ze zmianą struktury bodźców w efekcie ogłoszenia składu unii walutowej. Także system sankcji w związku z nieprzestrzeganiem dyscypliny budżetowej, który to system został ustanowiony w Pakcie Stabilności i Wzrostu, mógł wpływać na przekonanie państw o rzeczywistej trudności wyegzekwowania od nich zobowiązań w tym zakresie. Powrót do wysokich deficytów budżetowych należy jednak rozważać przede wszystkim w kontekście spowolnienia gospodarczego, które nastąpiło w 2000 roku i stworzyło „sprzyjające” warunki do narastania nierównowagi budżetowej. Warto przy tym zwrócić uwagę na istotny czynnik, który mógł wpłynąć na tę sytuację. Otóż konsolidacja budżetowa w latach 90. była osiągnięta głównie poprzez wzrost poziomu dochodów budżetowych w stosunku do PKB (dla obecnej strefy euro: z poziomu ok. 44% PKB w 1991 roku do ok. 47% PKB w 1999 roku). Wydatki w tym okresie zostały z kolei zredukowane zaledwie o ponad 1% PKB (z ok. 46% PKB do 45% PKB). Brak było więc przemyślanych strategii osiągnięcia przez kraje



Rys. 2. Średni poziom zadłużenia publicznego (lewa podziałka) i stopy realnego wzrostu gospodarczego w UE*, procent PKB

* Dane dla: UE-11 w latach 1970-1977 (Belgia, Irlandia, Hiszpania, Włochy, Grecja, Luksemburg, Austria, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania, RFN); UE-15 w latach 1978-1996 oraz UE-27 od 1997 roku.

Źródło: *European Economic Forecast – Autumn 2009*, European Economy no 10, 2009.

Tabela 1. Cykliczny komponent salda budżetowego w krajach UE

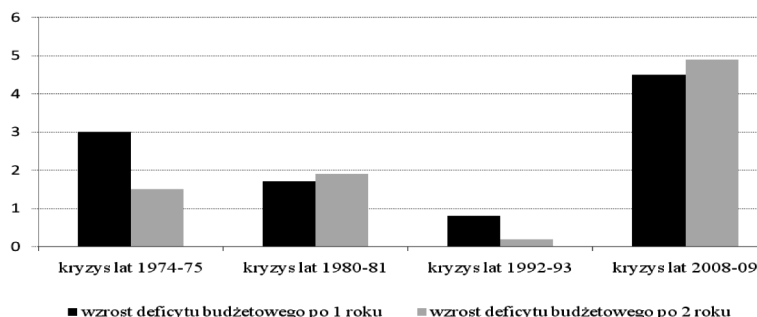
Kraj \ rok	BE	DE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LU	MT	NL	AT	PT	SI	SK	FI	BG	CZ	DK	EE	LV	LT	HU	PL	RO	SE	UK
2007	1,3	1,4	2	1,1	0,6	1,1	1,3	0,8	2,8	0,5	1,3	1,3	0,6	2,1	1,9	2,1	1,3	2,2	1,6	3,2	4,1	2,4	1,5	1,3	2	1,9	1
2008	1	1,5	0,3	1,1	0,4	0,8	0,5	0,9	0,6	0,6	1,5	1,4	0,4	1,5	2,4	1,4	1,3	1,9	-0,1	1	1,8	2	1,4	1,4	2,5	0,5	0,7
2009	-1,4	-1,6	-2,9	-0,2	-1,1	-1,1	-1,8	0,1	-2,1	-0,1	-1,1	-1	-1,2	-0,6	0,3	-1,5	-0,7	-0,3	-2,6	-2,6	-2,2	-1,6	-1,7	-0,6	0,1	-2,2	-1,3
2010	-2	-1,9	-3,4	-1	-1,5	-1,5	-2	-0,5	-2,9	-0,4	-1,8	-1,6	-1,6	-1,3	-0,6	-2	-2	-1,2	-2,9	-3,1	-2,9	-3,1	-1,9	-1,5	-0,9	-2	-1,6

Źródło: European Commission, *Public finances in EMU 2009*, „European Economy” 2009, no 5.

członkowskie swoich celów budżetowych. Także początkowy sukces w ograniczaniu nadmiernych deficytów przyczyniał się do błędnego założenia, że postęp w tym zakresie będzie widoczny również w kolejnych latach. Niemniej jednak po okresie niewielkiego wzrostu zadłużenia publicznego w latach 2003-2005 jego średni poziom w 2007 roku był najniższy od 1992 roku (rys. 2).

4. Wpływ kryzysu gospodarczego (2008-2009) na poziom długu publicznego

Żaden dotychczasowy kryzys nie był tak bardzo „kosztowny dla budżetu” jak obecny. W 2009 roku na wzrost poziomu długu publicznego w znacznym stopniu wpłynęły czynniki związane z sytuacją makroekonomiczną, ale przede wszystkim wzrastający deficyt pierwotny. Na 2009 rok szacowany jest jego wzrost o 11,5 p.p. – w efekcie osiągnie on poziom 79% PKB. Jest to największy roczny wzrost zadłużenia publicznego i deficytu budżetowego od pięciu dekad¹ (rys. 3).



Rys. 3. Zmiany poziomu deficytu budżetowego podczas kolejnych załamań koniunktury gospodarczej
Źródło: *European Economic Forecast – Autumn 2009*, European Economy no 10, 2009.

Wysoki deficyt pierwotny jest przede wszystkim efektem wykorzystania narzędzi dyskrejonalnych polityki budżetowej. Już pod koniec 2008 roku rządy wielu państw europejskich przyjęły lub zapowiedziały podjęcie pakietów działań stymu-

¹ W 2009 roku już 20 krajów UE wykazywało deficyt finansów publicznych powyżej dozwolonego w Traktacie z Maastricht poziomu 3% PKB. Najwcześniej procedury nadmiernego deficytu zostały uruchomione w stosunku do Wielkiej Brytanii i Węgier. W lutym 2009 roku – wobec Francji, Hiszpanii, Irlandii i Grecji. W lipcu 2009 roku procedury zostały formalnie otwarte wobec Polski, Litwy, Łotwy, Malty i Rumunii. Natomiast w październiku 2009 roku Komisja Europejska opublikowała raporty, będące pierwszym krokiem do otwarcia procedury nadmiernego deficytu wobec Belgii, Niemiec, Włoch, Holandii, Austrii, Portugalii, Słowenii, Czech i Słowacji. Komisja prognozuje, że poziom deficytu budżetowego w UE w 2009 roku wzrośnie do 7% PKB (z 2,3% PKB w 2008 roku), a w 2010 roku sięgnie prawie 8% PKB. Sytuacja taka nie miała dotąd miejsca.

Tabela 2. Wielkość i kierunki działań dyskrejonalnych w krajach UE w 2009 i 2010 roku (procent PKB)

Kraj	Łącznie w 2009 r.	Po stronie wydatków	Po stronie dochodów	Środki skierowane w 2009 r.				Prognozy na rok 2010
				dla gospodarstw domowych	na rynek pracy	dla przedsiębiorstw	na inwestycje	
AT	1,8	0,4	1,4	1,1	0,2	0,3	0,2	1,8
BG	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0	0,2	0,4
CY	0	0	0	0	0	0	0	0
CZ	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0
DE	1	0,5	0,5	0	0,5	0,1	0,4	0,5
DK	1,4	0,6	0,8	0,9	0,1	0	0,4	1,9
EE	0,4	0,3	0,1	0	0	0,1	0,3	0,8
EL	0,2	0,2	0	0	0,2	0	0	0,3
ES	0	0	0	0	0	0	0	0
FI	2,3	1	1,3	0,3	0	1,1	0,9	0,6
FR	1,7	0,6	1,1	0,9	0,2	0,2	0,3	1,7
HU	1	0,7	0,3	0,2	0,1	0,4	0,3	0,1
IE	0	0	0	0	0	0	0	0
IT	0,5	0,3	0,2	0,5	0	0	0	0,5
LT	0	0,2	-0,2	0,2	0	-0,2	0	0
LV	0	0	0	0	0	0	0	0
LU	1,2	0,1	1,2	1,2	0	0	0	1,4
MT	1,6	1,3	0,3	0,3	0	0,1	1,3	1,6
NL	0,9	0,4	0,5	0,3	0,1	0,1	0,4	1
PL	1	0,3	0,7	0,6	0	0,1	0,3	1,5
PT	0,9	0,9	0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,1
RO	0	0	0	0	0	0	0	0
SE	1,4	0,6	0,8	0,6	0,5	0	0,3	1,6
SI	0,6	0,5	0,1	0	0,1	0,3	0,2	0,5
SK	0,1	0,1	0	0	0	0,1	0	0
UK	1,4	0,4	1	1,2	0	0	0,2	0
UE 27	1,1	0,5	0,6	0,5	0,1	0,2	0,3	0,7

Źródło: European Commission, *Public finances in EMU 2009*, European Economy no 5, 2009.

lujących ich gospodarki. W 2009 roku ich łączna wartość szacowana jest na 1,1% PKB Unii Europejskiej jako całości, natomiast w 2010 roku – 0,7% PKB. W 2009 roku największe bodźce fiskalne wśród krajów UGiW zostały podjęte w Hiszpanii (2,3% PKB), Austrii (1,8% PKB), Finlandii (1,7% PKB), na Malcie (1,6% PKB)

i w Niemczech (1,4% PKB), natomiast spoza unii walutowej w Wielkiej Brytanii i w Szwecji (1,4% PKB)². Działania stymulujące zaplanowane zostały po stronie zarówno dochodów, jak i wydatków budżetowych, i mają różną postać. Znaczna część ma na celu zwiększenie siły nabywczej gospodarstw domowych (głównie poprzez zmniejszenie obciążeń fiskalnych i składek społecznych) oraz finansowe wsparcie przedsiębiorstw: obniżenie podatków, ułatwienie finansowania, zwroty podatku VAT (tab. 2).

Natomiast po stronie wydatków – wzrost publicznego dofinansowania inwestycji (głównie infrastrukturalnych), rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz edukacji. Duże znaczenie miał również program dopłaty za złomowane samochody, wprowadzony przez rządy Niemiec, Francji, Austrii, Hiszpanii i Portugalii³. Ponadto na budżet wpływają także zwiększone środki na inwestycje publiczne, m.in. wydatki infrastrukturalne i w zakresie energetyki oraz specjalne programy wsparcia dla zagrożonego niewypłacalnością sektora finansowego. Co prawda znaczna część powyższych środków na rzecz zapewnienia stabilizacji finansowej (gwarancje) nie ma bezpośredniego wpływu na deficyt budżetowy, ale konieczność poniesienia realnych wydatków z budżetu państwa może się pojawić w sytuacji wykorzystania publicznych gwarancji. Do końca marca 2009 r. łączna pomoc państw członkowskich UE dla sektora bankowego sięgnęła 3 bln euro, z czego zdecydowaną większość (blisko 2,3 bln euro) stanowią gwarancje bankowe. Kwota faktycznego dokapitalizowania sektora bankowego wyniosła niecałe 300 mld euro, a pozostałe środki dotyczą działań *ad hoc*, służących ratowaniu i restrukturyzacji sektora⁴.

Swój duży wpływ zaznaczyły także automatyczne stabilizatory w postaci spadku dochodów budżetowych (wpływów podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne) oraz wzrostu wydatków w związku z koniecznością finansowania zwiększonych zasiłków dla osób, które straciły pracę. Ich skala szacowana jest na poziomie 2,5 p.p. (tab. 1). Z prognoz wynika, że kryzys gospodarczy w największym stopniu może negatywnie oddziaływać na finanse publiczne w Irlandii (wzrost deficytu o 2,9% PKB w 2009 roku i 3,4% PKB w 2010 roku), w Danii i w republikach nadbałtyckich. Najmniej podatne na wahania koniunktury są natomiast budżety na Cyprze, Malcie i Słowacji. Co jednak niepokoi, to fakt, że wysokie deficyty budżetowe w wielu krajach UE mają w dużej mierze także charakter strukturalny. Aktywne środki podjęte w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu gospodarczego dodatkowo zwiększyły nierównowagę, co może utrudnić sprowadzenie sald budżetowych do bezpiecznych poziomów w przyszłości i pociągnie za sobą wzrost kosztów obsługi zadłużenia publicznego, a w efekcie przyczyni się do narastania długu publicznego w najbliższej przyszłości.

² European Commission, *Public finances in EMU 2009*, European Economy no 5, 2009.

³ *Strategies for Aligning Stimulus Measures with Long Term Growth*, OECD, Paris 2009.

⁴ Report from the Commission State Aid Scoreboard, Spring 2009 Update, Special Edition on State Aid Interventions in the Current Financial and Economic Crisis, European Commission, Brussels 8.04.2009.

5. Zakończenie

Wzrost zadłużenia publicznego jest naturalnym zjawiskiem w okresie spowolnienia gospodarczego. Jednak problemem krajów UE jest fakt, że osiągnął on skalę dotychczas nienotowaną oraz powiększy i tak już wysoki poziom długu publicznego. Co więcej, zwiększy także ryzyko niestabilności, które jest efektem starzejącego się społeczeństwa. Już w 2006 roku, we współpracy Komisji (DG ECFIN) oraz państw członkowskich w ramach grupy roboczej ds. starzenia się społeczeństw przy Komitecie Polityki Gospodarczej, przeprowadzona została prognoza wpływu tego zjawiska na budżet. Wyniki symulacji dołączone do komunikatu wydanego przez Komisję wskazywały, że istnieje duże prawdopodobieństwo, że ponad połowa krajów członkowskich będzie miała w przyszłości większe lub mniejsze problemy budżetowe wynikające z procesu starzenia się społeczeństw⁵. Komisja niejednokrotnie zwracała do zwrócenia większej uwagi na kwestie związane z zadłużeniem publicznym i do uzgodnienia długofalowych wyzwań polityki z procesem formułowania polityki budżetowej w krótkim i średnim okresie. Trwający kryzys gospodarczy przesłonił krajom członkowskim ten ważny problem i w bardzo dużym stopniu utrudni realizację procesu ograniczania wysokich wskaźników zadłużenia publicznego. Odpowiadając na to wyzwanie, Komisja Europejska usilnie przypomina o konieczności podjęcia w najbliższych latach działań zmierzających do zredukowania narosłych deficytów budżetowych, proponując 2011 rok jako datę rozpoczęcia wychodzenia ze strategii pobudzających gospodarkę i dążeń do zrównoważenia finansów publicznych. Przestrzega też przed dalszymi wydatkami w celu antykryzysowego pobudzenia gospodarek, kosztem wzrostu zadłużenia i deficytu. Pomimo ogólnej politycznej zgody co do konieczności redukcji deficytu w przyszłości pojawiają się jednak poważne różnice zdań co do tempa jego zmniejszenia. Za większą dyscypliną opowiadają się na przykład Niemcy (w celu zabezpieczenia się przed popadaniem w nadmierny deficyt w przyszłości przyjęto poprawkę do konstytucji, w myśl której od 2016 roku maksymalny poziom deficytu budżetu federalnego może wynieść 0,35% PKB) czy Szwecja, podczas gdy Francja prezentuje odmienne stanowisko, zapowiadając dalszy wzrost inwestycji (przedstawiony projekt budżetu na rok 2010 przedłużył o kolejny rok wysiłki na rzecz pobudzania gospodarczego, zakładając rekordowy deficyt w wysokości 8,5% PKB). Są też państwa, które zmuszone są do prowadzenia restrykcyjnej polityki budżetowej. Przykładem jest Łotwa, która jest jednym z najciężej doświadczonych przez kryzys finansowy państw w Europie (realny PKB w 2009 r. spadł tam o 13,1%)⁶. W ramach wypełniania warunków

⁵ *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), Special Report no 1, 2006.

⁶ European Commission, *Public finances in EMU 2009*, European Economy no 5, 2009.

otrzymanego przez ten kraj pakietu ratunkowego, wynoszącego ok. 7,5 mld, przyjęty został program zmniejszenia wydatków budżetowych w wysokości 500 mln łątów (ponad 700 mln euro), m.in. poprzez redukcję płac w sektorze publicznym o 20% i emerytur o 10%. Zgoda na wprowadzenie oszczędności budżetowych zmniejszyła ryzyko dewaluacji łata, który znajduje się w mechanizmie ERM2 (od maja 2005 roku) i jest dodatkowo utrzymywany w wąskim paśmie wahań ($\pm 1\%$) wobec euro⁷.

Polityka budżetowa krajów UE nie została scentralizowana właśnie dlatego, aby możliwe było wykorzystanie jej narzędzi w okresie załamania koniunktury. Jednak powinna ona być prowadzona w sposób antycykliczny, a więc dopuszczalne jest zastosowanie narzędzi dyskrejonalnych oraz wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego w okresie spowolnienia gospodarczego, podczas gdy w okresie korzystnej koniunktury konieczne są działania zmierzające do poprawy stanu finansów publicznych. Można przypuszczać, że ze względu na indywidualne interesy gospodarcze, skalę załamania gospodarczego i powziętych środków antykryzysowych oraz ich skutków w sferze budżetowej – dostosowania budżetowe nie będą łatwe. Są one jednak niezbędne do przywrócenia stabilności długookresowej i sprostanania wyzwaniom związanym z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa.

Literatura

- Buti M., Giudice G., *Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment*, „Journal of Common Market Studies” 2002, no 40.
- Committee and the European Commission (DG ECFIN), Special Report no 1, 2006.
- Council Decision of 13 December 1996 in accordance with Article 109 j (3) of the Treaty establishing the European Community, on entry into the third stage of economic and monetary union (96/736/EC).
- European Commission, *European Economic Forecast – Autumn 2009*, European Economy no 10, 2009.
- European Commission, *Public finances in EMU 2009*, European Economy no 5, 2009.
- Hallett A.H., Lewis J., *European fiscal discipline before and after EMU, permanent weight loss or crash diet?*, Working Paper no 5, Vanderbilt University, 2005.
- Kaczor M., *Kryzys finansowy i gospodarczy jako wyzwanie dla szwedzkiej prezydencji w Radzie UE*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuro Badań i Analiz, Biuletyn nr 39 z 1.07.2009.
- Krenusz A., de Rougemont P., *Stock-flow adjustment in government accounts*, Eurostat, „Economy and Finance” 2006, no 26.
- Report from the Commission State Aid Scoreboard, Spring 2009 Update, Special Edition on State Aid Interventions in the Current Financial and Economic Crisis, European Commission, Brussels 8.04.2009.
- Słojewska A., *Zadłużenie poza kontrolą*, „Rzeczpospolita” z 29.09. 2009.
- State Aid Scoreboard – Spring 2009 update*, COM(2009) 164, <http://ec.europa.eu/>.
- Strategies for Aligning Stimulus Measures with Long Term Growth*, OECD, Paris 2009.

⁷ M. Kaczor, *Kryzys finansowy i gospodarczy jako wyzwanie dla szwedzkiej prezydencji w Radzie UE*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuro Badań i Analiz, Biuletyn nr 39 z 1.07.2009.

The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050), Report prepared by the Economic Policy.

THE ISSUE OF INCREASING PUBLIC DEBT IN THE EU COUNTRIES

Summary: Fiscal costs of interventions in the financial sector, the large fiscal deficits – incurred as a result of the pronounced slowdown – contribute to an increase of public debt-to-GDP ratios. Rising public debts and the contingent liabilities incurred by governments to support the financial sector, together with the prospected increases in age-related expenditure and slowdown in potential growth raise concerns about public finance sustainability. Current situation is of special importance because for the first time growth of public debt is so high and the process of lowering will be very difficult and long.