

**Iwona Wojciechowska-Toruńska**

Politechnika Łódzka

---

## KONSOLIDACJA FISKALNA W POLSCE W TEORII I W PRAKTYCE

---

**Streszczenie:** Artykuł wyjaśnia pojęcie konsolidacji fiskalnej na podstawie dostępnej literatury przedmiotu. Przedstawia jej rodzaje, cechy, efekty oraz środowisko ekonomiczne, które może jej sprzyjać. Główną częścią artykułu jest charakterystyka konsolidacji fiskalnej w Polsce. Ta część rozważań obejmuje porównanie planów reformy sektora finansów publicznych z ich realizacją. W końcowej części pracy zostały przedstawione możliwości konsolidacji fiskalnej w Polsce w latach 2010–2012. Celem artykułu było przedstawienie konsolidacji fiskalnej w teorii i w praktyce.

**Słowa kluczowe:** konsolidacja fiskalna, reforma sektora finansów publicznych, dostosowania fiskalne, deficyt sektora finansów publicznych

### 1. Wstęp

Wiele krajów Unii Europejskiej (m.in. Dania, Irlandia) przeprowadziło konsolidacje fiskalne, które pozwoliły na poprawę ich sald budżetowych). W licznych opracowaniach naukowych wskazuje się, że aby redukcje deficytów budżetowych były trwałe, tzn., aby nie powróciły do stanu pierwotnego w ciągu kilku następnych lat, fiskalne dostosowanie musi „opierać się na ograniczaniu wydatków [...], a w krótkim okresie polegać głównie na wzroście dochodów”<sup>1</sup>. Dla spełnienia średniookresowego celu, jakim jest obniżenie deficytu budżetowego poniżej 3% PKB (wynikającego z zapisu Paktu Stabilności i Wzrostu) lub równowaga budżetowa, wiele państw UE podjęło fiskalne wysiłki dostosowawcze dotyczące właśnie ograniczeń po stronie wydatków publicznych. Kraje, które stosowały dyscyplinę fiskalną przed kryzysem finansowym w 2008 r. nie miały trudności z utrzymaniem jej później<sup>2</sup>. Aktualnie znaczną część krajów UE objęły zalecenia Komisji Europejskiej do reformowania sektora finansów publicznych. Sformułowanie „konsolidacja fiskalna” nabrało szczególne-

---

<sup>1</sup> A. Alesina, R. Perotti, J. Tavares, *Political economy of fiscal adjustments*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1998, vol. 1, s. 197–266.

<sup>2</sup> I. Wojciechowska-Toruńska, *Dyscyplina fiskalna w warunkach kryzysu finansowego*, w: *Rynek kapitałowy a koniunktura gospodarcza*, red. A.T. Szablewski, I. Wojciechowska-Toruńska, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009, s. 268.

go charakteru zwłaszcza w Polsce. Rada Ecofin 7 lipca 2009 r. podjęła decyzję, na podstawie art. 104.6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu (powyżej wartości referencyjnej z Maastricht – 3% PKB) i równocześnie wydała rekomendacje z art. 104.7 TWE, dotyczące redukcji nadmiernego deficytu. Zgodnie z rekomendacjami, Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwały.

Powstaje pytanie, jakie działania podejmował i podejmuje polski rząd w celu ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych? Celem artykułu jest przedstawienie – na podstawie międzynarodowych – publikacji pojęcia, cech i rodzajów konsolidacji fiskalnej oraz charakterystyka polskiej konsolidacji fiskalnej w teorii i w praktyce.

W pracy nie analizowano warunków towarzyszących konsolidacji fiskalnej. Temat ten może być przedmiotem dalszych rozważań.

## 2. Teoretyczne podstawy konsolidacji fiskalnej

Pojęcie konsolidacji fiskalnej jest przedmiotem zainteresowania wielu badaczy na świecie. Przegląd literatury dotyczącej definicji oraz reguł identyfikujących konsolidacje i ekspansje jest dość obszerny. W Polsce pojęcie konsolidacji fiskalnej (inaczej konsolidacji budżetowej) funkcjonuje od niedawna. W 2004 r. wicepremier Jerzy Hausner występując w Sejmie, powiedział, że „rządowy plan naprawy finansów publicznych<sup>3</sup> jest pierwszym, kompleksowym projektem [...] konsolidacji finansów państwa polskiego w historii III RP”<sup>4</sup>. Konsolidację fiskalną można określić jako naprawę finansów publicznych, która jest planem chroniącym państwo przed załamaniem finansów publicznych, przed sytuacją, w której państwo nie będzie w stanie wypełnić swoich zobowiązań i swoich zadań wobec obywateli. Konsolidacja budżetowa to działania rządu, które stanowią konkretną i rzeczową odpowiedź na pytania:

1. Co zrobić, aby wzrosły dochody publiczne?
2. Co zrobić, aby ograniczyć wydatki publiczne?
3. Co zrobić, aby lepiej gospodarować pieniędzmi publicznymi?<sup>5</sup>

Ekspert Komisji Europejskiej<sup>6</sup> przeprowadzili badania opierające się na charakterystyce i efektach konsolidacji fiskalnej dokonanej w państwach członkowskich UE w ostatnich dziesięcioleciach. Przeprowadzono analizę *ex-post* za pomocą statystycznej analizy opisowej i metod regresyjnych oraz opracowano prognozy *ex-*

<sup>3</sup> Rada Ministrów, *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Warszawa 2003.

<sup>4</sup> Wystąpienie wicepremiera, ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej Jerzego Hausnera w Sejmie 3.03.2004 r. (strony internetowe Ministerstwa Finansów: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) – dostęp: 02.03.2005).

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Łącznie z pracownikami Dyrektoriatu Generalnego ds. Ekonomicznych i Finansowych (*Directorate General for Economic and Financial Affairs*).

-*ante*. Wśród czynników statystycznie istotnych przy opisywaniu przypadków konsolidacji fiskalnej znalazły się:

1. Skala (rozmiar) regulacji fiskalnych mierzonych dostatecznym stopniem poprawy deficytu strukturalnego;
2. Kompozycja (rodzaj) regulacji fiskalnych, np. stopień, w jakim osiągany jest postęp przy redukcji deficytu budżetowego przez wzrost podatków czy cięcia wydatków;
3. Początkowy stan finansów publicznych (wskaźnik dług/PKB)<sup>7</sup>.

Istniejące międzynarodowe studia skupiają się na ocenie *ex-post* ekspansywnych konsolidacji fiskalnych. Konsolidacje fiskalne są definiowane według stopnia, w jakim na przestrzeni lat poprawia się równowaga budżetowa mierzona udziałem w PKB. W celu wykluczenia wpływu cykli koniunkturalnych zastosowano miarę deficytu strukturalnego (CAB). Ponadto, aby wyizolować wpływ dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, wydatki na obsługę zadłużenia (wydatki odsetkowe) zostały odjęte od deficytu strukturalnego, tzn. że zmiany w deficycie strukturalnym pierwotnym (CAPBB) zostały wykorzystane do identyfikacji okresów konsolidacji fiskalnej<sup>8</sup>.

W zależności od konkretnego opracowania, pojęcie konsolidacji fiskalnej skupia się albo na kryterium **skali** (dostateczny rozmiar regulacji fiskalnych – zmiany w deficycie strukturalnym i deficycie strukturalnym pierwotnym), albo na kryterium **trwałości** (odpowiedni okres, w którym saldo budżetowe stale się poprawia). Niektóre prace nawiązują do udoskonalenia pojęcia konsolidacji fiskalnej, poprzez nazwanie **konsolidacji – udaną**, gdy zostaje osiągnięta utrzymująca się redukcja wskaźnika długu publicznego (dług/PKB). Niemalże we wszystkich opracowaniach znaleźć można analizę opisową przykładów charakteryzujących ważne zmienne fiskalne i makroekonomiczne przed, w trakcie i po zakończeniu okresu konsolidacji. Pozwala to na sprawdzenie ogólnych uwarunkowań rozpoznania **konsolidacji fiskalnej ekspansywnej**: występowania dodatniego efektu dla wzrostu gospodarczego po przeprowadzeniu fiskalnych dostosowań. Analiza średnich wartości zmiennych fiskalnych pozwala na opisanie cech charakterystycznych konsolidacji fiskalnej (skala dostosowania fiskalnego, początkowy stan finansów publicznych lub rodzaj dostosowań) oraz określenie, jak te cechy różnicują się w zależności od tego, czy konsolidacja ma charakter zacieśnienia fiskalnego<sup>9</sup>, czy ekspansji fiskalnej. Zostały przeprowadzone badania w celu ekonometrycznej identyfikacji głównych czynników wpływających na prawdopodobieństwo wystąpienia konsolidacji fiskalnej uda-

<sup>7</sup> G. Giudence, A. Turrini, J. in'tVeld, *Can fiscal consolidations be expansionary in the EU? Ex-post evidence and ex-ante analysis*, European Economy, European Commission, Economic Papers, no. 195, Brussels 2003, s. 1.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Chodzi o rodzaj polityki fiskalnej prowadzonej przez dane państwo w okresie konsolidacji fiskalnej: czy jest to polityka zacieśnienia (restrykcyjna) czy rozluźnienia (ekspansywna).

nej<sup>10</sup> lub ekspansywnej<sup>11</sup>. Ważne zmienne makroekonomiczne, jak stopy procentowe czy kursy walut, pozwalają ocenić, czy konsolidacji fiskalnej towarzyszy aktywna polityka monetarna lub dewaluacja. Niektóre studia uzupełniają opisową analizę statystyczną analizą empirycznych przypadków poszczególnych państw dla lepszego zrozumienia uwarunkowań środowiskowych konsolidacji (np. porozumienia płacowe, zmiany kursów walut).

Wiele wyników badań daje wspólne rezultaty:

1. W prawie wszystkich pracach są dowody na występowanie efektów niekeynesowskich<sup>12</sup> konsolidacji fiskalnej.
2. Konsolidacje prowadzące do trwałego spadku długu publicznego (udane) zwykle mają charakter ekspansywny.
3. W czasie konsolidacji ekspansywnej obserwuje się zarówno przyspieszenie konsumpcji indywidualnej, jak i inwestycji przedsiębiorstw.
4. Środowisko gospodarcze, w którym wprowadzana jest konsolidacja fiskalna ma znaczenie. W szczególności zmiany kursowe i płacowe mogą mieć duży wpływ (w czasie dostosowania fiskalnego) na wzrost gospodarczy.

Brak jest porozumienia, co do cech charakterystycznych dla ekspansywnej konsolidacji fiskalnej. Niektóre prace głoszą pogląd, że dostosowania fiskalne z efektami ekspansywnymi są bardziej prawdopodobne przy „dużej skali” konsolidacji<sup>13</sup>. Inne – za najważniejszą cechę ekspansywnej konsolidacji fiskalnej uznają rodzaj dostosowania fiskalnego. Fiskalne zacieśnienia oparte na ograniczeniach wydatków (zwłaszcza w transferach i płacach) częściej powodują efekty ekspansywne niż gdy zmiany fiskalne bazują na wzroście podatków<sup>14</sup>. Istnieją też prace podkreślające wpływ początkowego stanu finansów publicznych. Konsolidacja fiskalna częściej wykazuje efekty niekeynesowskie, gdy wskaźnik dług/PKB jest wysoki<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> J. von Hagen, H. Hughes, R. Strauch, *Budgetary consolidation in EMU*, European Commission, Economic Papers, no. 148, Brussels 2001. (Konsolidacja fiskalna „udana” to taka, która prowadzi do trwałego spadku długu publicznego w określonym czasie).

<sup>11</sup> A. Alesina, S. Ardagna, *Tales of fiscal adjustment*, „Economic Policy” 1998, no. 27, s. 489–545.

<sup>12</sup> Przez efekty niekeynesowskie rozumie się występowanie dodatniego efektu dla wzrostu gospodarczego, którego źródłem jest wzrost konsumpcji i inwestycji indywidualnej na skutek tego, że społeczeństwo postrzega zacieśnienie fiskalne rządu o dużej skali jako trwałe. Polityka fiskalna rządu wydaje się wiarygodna i konsumenci oczekują zmniejszenia podatków w przyszłości, tak więc decydują się na konsumpcję w okresie bieżącym.

<sup>13</sup> F. Giavazzi, M. Pagano, *Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International evidence and the Swedish experience*, „Swedish Economic Policy Review” 1996, no. 33, s. 67–103; F. Giavazzi, T. Jappelli, M. Pagano, *Searching for non-linear effects of fiscal policy: Evidence for industrial and developing countries*, NBER Working Papers, 2000, no. 7460.

<sup>14</sup> A. Alesina, R. Perotti, J. Tavares, *The political economy...*, dz.cyt.; A. Alesina, S. Ardagna, *Tales of fiscal...*, dz. cyt.

<sup>15</sup> Tamże; R. Perotti, *Fiscal policy in good times and bad*, „Quarterly Journal of Economics” 1999, no. 114, s. 1399–1436.

Ogólnie, mimo że analiza empiryczna poszczególnych państw rzuca światło na pewne aspekty konsolidacji fiskalnych, to wyniki wymagają bardzo ostrożnej interpretacji z wielu względów. Po pierwsze, występują problemy z pomiarem i definicją konsolidacji fiskalnej. Zwłaszcza miary oparte na deficycie zdają się ograniczać wpływ reform fiskalnych *na bieżącą* równowagę budżetową, ale wywierają potencjalnie duże efekty na sytuację finansów publicznych *w długim okresie* i na stałe dochody takie, jak np. reformy emerytalne.

Po drugie, istniejące opracowania zawodzą przy właściwym uwzględnianiu ważnych czynników, jak zmiany w polityce monetarnej i polityce stóp procentowych, które mają swój udział w kształtowaniu powiązań między polityką fiskalną a aktywnością gospodarczą<sup>16</sup>.

Po trzecie, przy interpretacji tychże powiązań należy wziąć pod uwagę błędne związki przyczynowo-skutkowe i czynniki równoległe. Wzrost produkcji z powodu konsolidacji fiskalnej może w większej mierze zależeć od niezależnego rozwoju cyklu koniunkturalnego niż czynników uwzględnionych w analizie, zwłaszcza gdy konsolidację wprowadzono w słabej fazie cyklu. Ponadto związek między konsolidacją fiskalną a krótkookresowym wzrostem może być dokładnie odwrotny: oczekiwanie poprawy (silniejsze przy recesji) może zwiększać prawdopodobieństwo konsolidacji finansów publicznych<sup>17</sup>.

Tabela 1 przedstawia przegląd literatury dotyczącej studiów nad konsolidacją fiskalną. Jest zestawieniem wielu różnych definicji określających dostosowania fiskalne przeprowadzone w większości krajów OECD.

Podsumowując, można stwierdzić, że w literaturze wykorzystującej analizę empiryczną danych panelowych proponuje się różne definicje konsolidacji fiskalnej, co utrudnia porównanie wyników.

I. Poprzez **okres (epizod) konsolidacji fiskalnej** rozumie się:

- albo wystarczającą poprawę równowagi budżetowej (skala),
- albo wystarczająco długi okres stałej poprawy bilansu (trwałość),
- albo kombinację obydwu.

II. Jeśli chodzi o definicję **ekspansywnej konsolidacji fiskalnej** kryteria wyróżniające znacznie się różnią. Ogólnie, aby okres konsolidacji fiskalnej uznać za ekspansywny, gospodarka musi dobrze działać (np. widoczny odpowiednio szybki wzrost gospodarczy) po przeprowadzeniu zmian fiskalnych. Okres ten jest raczej krótki (1–3 lat po konsolidacji).

III. W literaturze opisuje się także tzw. **konsolidację udaną**. Charakteryzuje się ona utrzymującą się redukcją wskaźnika długu publicznego do PKB po okresie/epizodzie właściwej konsolidacji fiskalnej.

<sup>16</sup> Von Hagen, Hughes-Hallett i Strauch próbują wziąć pod uwagę powiązania między polityką fiskalną i monetarną przez równoczesną estymację równań produkcji oraz funkcji reakcji polityki fiskalnej i monetarnej.

<sup>17</sup> F. Giavazzi, M. Pagano, *Non-Keynesian effects...*, dz. cyt.; F. Giavazzi, T. Jappelli, M. Pagano, *Searching for non-linear...*, dz. cyt.

Tabela 1. Przegląd studiów konsolidacji fiskalnej

Praca	Definicja konsolidacji	Cel analizy	Typ analizy	Wnioski
McDermott i Westcott (1996), MFW (1996), 20 krajów OECD, 1970–95	Deficyt strukturalny pierwotny (CAPBB) poprawia się o co najmniej 1,5% PKB przez dwa lata i w żadnym roku nie spada	Analiza cech charakterystycznych i wpływu udanej konsolidacji, tj. prowadzącej do trzyprocentowego obniżenia długu publicznego (w relacji do PKB)	Opisowy	Udana konsolidacja prowadzi zwykle do podniesienia wzrostu PKB, nieudana – do obniżenia wzrostu PKB. Skala i rodzaj zacieśnienia fiskalnego są ważne dla wystąpienia udanej konsolidacji
Giavazzi i Pagano (1996), 19 krajów OECD, 1970–92	Skumulowana zmiana w deficycie strukturalnym pierwotnym powyżej danego progu (5, 4 lub 3% PKB) przez określoną liczbę lat (odpowiednio 4, 3 lub 2)	Analiza istnienia wpływów niekeynesowskich konsolidacji fiskalnej poprzez kanał konsumpcji	Estymacja funkcji konsumpcji na danych panelowych	Skala zacieśnienia fiskalnego jest istotna dla zaobserwowania przypadków wystąpienia cech niekeynesowskich
OECD (1996): 18 krajów OECD, 1975–95	Skumulowana zmiana w deficycie strukturalnym pierwotnym powyżej 3% PKB przez okres co najmniej ostatnich 2 lat	Analiza cech charakterystycznych i efektów konsolidacji fiskalnej	Opisowy	Miały miejsce konsolidacje fiskalne, przy których wzrost PKB był większy niż oczekiwano. Dostosowanie polityki monetarnej wydaje się ważne dla ograniczenia spadku produkcji
Cour, red., (1996), 17 krajów OECD, 1970–94	Stała poprawa wielkości deficytu strukturalnego pierwotnym z okresem najwyższej 3 lat, o co najmniej 3% PKB	Analiza cech charakterystycznych i efektów konsolidacji fiskalnej ze szczególnym uwzględnieniem kanału konsumpcji w efektach niekeynesowskich	Opisowy oraz estymacja funkcji konsumpcji	Skala zacieśnienia fiskalnego jest istotna dla zaobserwowania przypadków ekspansyjnych
Alesina, Perotti, Tavares (1998), 19 krajów OECD, 1960–95	Deficyt strukturalny pierwotny poprawia się o co najmniej 1,5% PKB	Analiza cech charakterystycznych i efektów konsolidacji fiskalnej, badająca alternatywne kanały efektów niekeynesowskich	Opisowy	Udane konsolidacje częściej prowadzą do ekspansji. Rodzaj konsolidacji ważniejszy niż rozmiar dla zaobserwowania przypadków ekspansyjnych. Ważna jest również struktura rynku pracy
Alesina, Ardagna (1998), 20 krajów OECD, 1960–94	Deficyt strukturalny pierwotny poprawia się o co najmniej 2% PKB lub o co najmniej 1,5% PKB w roku przez dwa kolejne lata	Analiza cech charakterystycznych i efektów konsolidacji fiskalnej, badająca alternatywne kanały efektów niekeynesowskich	Opisowy, regresja Probit, zbiór opracowań	Rodzaj konsolidacji jest ważniejszy niż jej skala dla zaobserwowania przypadków ekspansyjnych. Porozumienia płacowe i obniżka stóp procentowych są ważnymi czynnikami towarzyszącymi

Perotti (1999), 19 krajów OECD, 1965–94	Brak danych	Analiza czy początkowe warunki fiskalne mają wpływ na efekty polityki fiskalnej	Estymacja dynamicznej funkcji konsumpcji	Im wyższy poziom długu, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia efektów niekeynesowskich polityki fiskalnej
Giavazzi, Jappelli, Pagano (2000), 18 krajów OECD, 1970–96	Deficyt strukturalny pierwotny poprawia się o co najmniej 1,5% PKB w roku przez dwa kolejne lata	Analiza istnienia efektów niekeynesowskich konsolidacji fiskalnej ze szczególnym uwzględnieniem kanału konsumpcji	Estymacja funkcji oszczędności na danych panelowych	Rozmiar regulacji fiskalnych jest ważny dla zaobserwowania przypadków z cechami niekeynesowskimi. Efektów niekeynesowskich można spodziewać się raczej przy zmianach podatków niż wydatków i raczej przy konsolidacji fiskalnej niż ekspansji
Von Hagen, Hughes-Hallett, Strauch (2001), 20 krajów OECD 1960–98	Deficyt strukturalny pierwotny poprawia się o co najmniej 1,25% PKB w roku przez dwa kolejne lata lub o co najmniej 1,5% PKB w jednym roku i dalej się poprawia w następnym	Opis cech charakterystycznych i efektów konsolidacji fiskalnej w nawiązaniu do UE	Analiza opisowa, studium przypadku, regresja Probit, estymacja równania produkcji oraz funkcji reakcji polityki fiskalnej i monetarnej	Polityka fiskalna przejawia generalnie efekty keynesowskie, ale w UE w latach 90. brak dowodów za bądź przeciw efektom keynesowskim
Alesina, red. (2002), 18 OECD krajów 1960–96	Deficyt strukturalny pierwotny poprawia się o co najmniej 2% PKB lub o co najmniej 1,25% PKB w roku przez dwa kolejne lata	Analiza istnienia efektów niekeynesowskich konsolidacji fiskalnej ze szczególnym uwzględnieniem kanału inwestycji	Estymacja równania inwestycji, analiza opisowa	Cięcia wydatków publicznych, zwłaszcza rekompensat dla pracowników publicznych, wspiera inwestycje. Ekspansywne konsolidacje wiążą się z przyśpieszeniem inwestycji

Źródło: European Commission, *European economy*, Economic Papers, no. 195, Brussels 2003, s. 26–32.

Generalnie konsolidacja fiskalna może polegać na redukcji wydatków publicznych albo na wzroście dochodów podatkowych w strukturze dochodów publicznych, może charakteryzować się odpowiednią skalą i trwałością, może być w końcu ekspansywna i udana. Aktualna definicja konsolidacji fiskalnej stosowana przez OECD jest mniej restrykcyjna niż definicje przedstawione w tabeli 1. Według ekspertów OECD duże zmiany w CAPBB, to, co najmniej 1% PKB w ciągu roku lub dwóch i tylko takie redukcje upoważniają do stosowania słowa „konsolidacja”<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Por.: OECD, *Economic outlook volume 2008*, issue 2, www.oecd.org (dostęp: 10.04.2009); I. Wojciechowska-Toruńska, *Dostosowania fiskalne w Polsce w latach 2004–2008*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 39, *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 365.

### 3. Charakterystyka konsolidacji fiskalnej w Polsce

#### 3.1. Próby reform fiskalnych w Polsce w latach 1999–2004

Próby reform sektora finansów publicznych zostały podjęte już w 1999 r. Rząd polski zdawał sobie sprawę z tego, że stan finansów publicznych wymaga poprawy, aby Polska mogła podnieść swój potencjał wzrostowy oraz w pełni wykorzystać przystąpienie do Unii Europejskiej. Za źródło problemów fiskalnych uznano nadmierne wydatki bieżące (zwłaszcza socjalne). Odtąd podjęto wiele prób reform fiskalnych, które jednak okazywały się porażkami, głównie z powodu braku żywotnego zainteresowania oraz wystarczającego politycznego porozumienia wokół reform (rysunek 2).

**Tabela 2.** Reformy fiskalne Polsce w latach 1999–2004

##### **Strategia Balcerowicza**

W 1999 r. celem strategii fiskalnej (opartej na wcześniejszych reformach fiskalnych i ambitnym programie dalszych zmian) była redukcja ogólnego deficytu budżetowego poniżej 1% PKB, a długu publicznego poniżej 30% PKB do 2003 r. Sednem strategii rozwiązania problemów fiskalnych było ograniczenie wysokich wydatków bieżących. Jednak spowolnienie wzrostu gospodarczego w połowie 2000 r. spowodowało zmniejszenie zmian w stosunku do założonych wielkości, spadek poparcia politycznego dla reform oraz utratę w 2000 r. większości przez rządzącą partię centroprawicową.

##### **Okres Bauca**

Polityka wyborcza w 2001 r. wzięła górę, deficyt strukturalny wzrósł w relacji do PKB o 3/4 punktu procentowego, a reformy fiskalne zostały wstrzymane.

##### **Rządy Belki**

Po wyborach w 2001 r. minister finansów próbował wprowadzić zasadę fiskalną, która ograniczała wzrost centralnych wydatków rządowych do wskaźnika inflacji CPI\* zwiększonego o jeden punkt procentowy. Aby umożliwić zachowanie tej reguły, Ministerstwo Finansów rozpoczęło przygotowania do reform mających na celu redukcję wydatków socjalnych. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) poparł plan i wezwał do rozszerzenia reguły na wydatki sektora general government.

##### **Pakiet Kołodki**

Plan konsolidacji w 2003 r. skupiał się na wyeliminowaniu wydatków związanych z rozpowszechnionymi regulacjami biurokratycznymi (formalistycznymi). Grupa reprezentująca MFW zyczliwie przyjęła ten plan. Wzywała do strukturalnych reform fiskalnych i ostrzegała, że konieczne są dalsze działania, aby przywrócić fiskalną równowagę.

##### **Plan Hausnera**

Plan przedłożony w 2003 r. miał na celu redukcję wydatków socjalnych, usprawnienie działania rządu i przyspieszenie restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych borykających się z trudnościami. J. Hausner, oprócz opracowania szczegółowych propozycji, kładł też nacisk na uzyskanie poparcia społecznego. Desygnowany na premiera M. Belka udzielił poparcia planowi.

\* *Consumer Price Indices* (CPI).

Źródło: IMF, *Staff report for the 2004. Article IV Consultation, Republic of Poland*, Washington D.C. 2004, s. 6. Zdaniem przedstawicieli MFW ds. Polski poważnych problemów fiskalnych, jakich Polska doświadcza obecnie, można było uniknąć, gdyby wprowadzono w życie powyższe plany. Odkładanie reform fiskalnych może być niekorzystne dla dynamiki wzrostu gospodarczego. Świadczy o tym przypadek węgierski. Węgry na skutek odkładania dostosowania fiskalnego z lat 1991–1994 w latach 1993–2000 doświadczyły redukcji PKB o 0,5% rocznie (J.J. Dethier, W.M. Orłowski, *Long term effects of fiscal adjustment*, w: *Public finance reform during the transition: The experience of Hungary*, red. L. Bokros i J.J. Dethier, World Bank, Washington D.C. 1998, s. 95–124).



Poczynając od 2000 r., każdy minister finansów rezygnował z pełnionej funkcji, gdy podjęte przez niego próby wprowadzenia reform budżetowych napotykały na nacisk polityków, któremu poddawał się rząd<sup>19</sup>. Tabela 2 przedstawia polskie reformy fiskalne w latach 1999–2004 w opinii grupy ekspertów reprezentujących Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)<sup>20</sup>.

### 3.2. Konsolidacja fiskalna w Polsce w latach 2004–2008

Efekty zaniechania przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej o długim okresie stałej poprawy w poszczególnych wskaźnikach w Polsce zostały zobrazowane w tabeli 3.

**Tabela 3.** Dostosowania fiskalne w latach 2004–2008 (% PKB)

Lata	PKB	CAPBB	CAB	Dług publiczny	Dochody publiczne	Wydatki publiczne	Koszt obsługi długu
2004	5,3	-1,3	-3,9	46,7	39,2	43,0	2,6
2005	3,5	0,3	-2,3	47,5	40,9	43,3	2,6
2006	6,2	-1,0	-3,7	47,8	40,0	43,8	2,7
2007	6,7	0,0	-2,4	44,9	40,0	42,0	2,4
2008	5,0	-1,2	-4,4	45,3	39,6	43,3	2,2

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Programy Konwergencji z lat 2004–2009*, Warszawa.

W latach 2004–2008 wystąpiły dwa jednoroczne epizody konsolidacji fiskalnej: rok 2005 i rok 2007. Konsolidacja fiskalna była nąga i krótkotrwała, bez trwałych efektów w badanym czasie. Pomimo że w latach 2004–2008 wzrost PKB utrzymywał się na poziomie powyżej 5%, po redukcji o znacznej skali (od 1,3 do 1,8% PKB) następowało pogorszenie takich miar, jak CAB, CAPBB, wydatki/dochody publiczne w relacji do PKB (od 0,3 do 2% PKB). W 2005 r. nastąpiła redukcja w deficycie strukturalnym i w deficycie strukturalnym pierwotnym o 1,6% PKB. W tym samym roku wydatki publiczne wzrosły o 0,3% PKB. Konsolidacja jednoroczna w 2005 r. opierała się głównie na wzroście dochodów publicznych (skala wzrostu 1,7% PKB). Niestety nie była to konsolidacja udana, ponieważ dług publiczny wzrósł w następnym roku o 0,3% PKB. Rok 2007 był okresem o największej skali zmian w poprawie salda strukturalnego oraz w redukcji wydatków sektora finansów publicznych. Epizod ten też nie był tzw. udaną konsolidacją fiskalną, bo nie przyczynił się do zmniejszenia długu publicznego w relacji do PKB w następnym roku. W tym samym roku miał miejsce najwyższy wzrost PKB (6,7%) w całym badanym okresie, jednak nie osiągnięto ani równowagi, ani nadwyżki w saldzie strukturalnym.

<sup>19</sup> Międzynarodowy Fundusz Walutowy wspierał te wysiłki i zapewniał fachową pomoc przy ich projektowaniu.

<sup>20</sup> A. Leipold, L.P. Ebrill, *Staff report for the 2004. Article IV Consultation, Republic of Poland*, IMF, Washington D.C. 2004, s. 6–7.

W pierwszym roku akcesji Polski do Unii Europejskiej program rządowy<sup>21</sup> przewidywał możliwość konsolidacji fiskalnej zgodnie z międzynarodowymi miarami w latach 2005–2007. Faktycznie okres konsolidacji fiskalnej skurczył się do jednego roku i przypadł na ostatni rok planowanego okresu. Zgodnie z planami rządowymi możliwość konsolidacji fiskalnej była przewidywana przy średnim wzroście PKB 5%, w rzeczywistości wzrost PKB w latach 2005–2007 wyniósł więcej niż 6% i dlatego dziwi fakt, że nie został on wykorzystany na redukcję deficytu strukturalnego i wydatków publicznych w tym okresie. Według szacunku Ministerstwa Finansów kolejny okres wysokiego wzrostu PKB (powyżej 5%) może nastąpić dopiero po 2012 r. Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że plany zawarte w programach konwergencji z lat 2004–2008 nie były realizowane całościowo i adekwatnie do sprzyjającej im koniunktury gospodarczej. Polska nie wykorzystwała wysokiego wzrostu gospodarczego w latach 2004–2008 dla przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej opartej na redukcji w wydatkach publicznych.

### 3.3. Propozycje reform fiskalnych w latach 2009–2012

Program Konwergencji Aktualizacja 2009 jest kolejnym planem rządowym, który podkreśla ważność konsolidacji fiskalnej w Polsce w najbliższym czasie. Priorytetowym zadaniem rządu stało się zniwelowanie uwidocznionej przez kryzys nierównowagi fiskalnej. „Nadmierny wzrost deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego ograniczałby szanse na tworzenie nowych przewag konkurencyjnych polskiej gospodarki oraz uniemożliwiłby szybkie przyjęcie euro w Polsce”<sup>22</sup>. Dlatego rząd planuje w najbliższych latach realizację wiarygodnej konsolidacji fiskalnej, która pozwoli na wzmocnienie fundamentów długofalowego i stabilnego wzrostu gospodarczego. Zdaniem autorów Programu Konwergencji 2009 szybka, zbyt silna konsolidacja fiskalna niesie ze sobą ryzyko pojawienia się negatywnych skutków dla ożywienia gospodarczego. Oznacza to, że zacieśnianie polityki fiskalnej powinno być przeprowadzone poprzez stopniowe, konsekwentne realizowanie reform przy równoczesnym ograniczeniu nierównowagi fiskalnej i przy minimalizacji ewentualnych negatywnych skutków dla sfery realnej. Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów (rozdział III), przedstawiony przez prezesa Rady Ministrów, zawiera konkretne działania w tym zakresie<sup>23</sup>.

Instrumentem służącym do ograniczenia narastania deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego jest wprowadzenie **wiążących reguł wydatkowych**, wraz z mechanizmami ich monitorowania i egzekwowania. Zaproponowano dwie reguły:

<sup>21</sup> Pierwszy program konwergencji z 2004 r.

<sup>22</sup> Ministerstwo Finansów, *Program Konwergencji 2009. Aktualizacja z dnia 10 lutego 2009 r.*, Warszawa 2009, s. 14.

<sup>23</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011. Propozycje*, Warszawa 2010.

1) *regułę doraźną* z celem obniżenia deficytu strukturalnego do poziomu średniookresowego celu (MTO). Ta reguła ma silnie ograniczyć wzrost wydatków (elastycznych) o charakterze uznaniowym, tzn. niewynikających z obowiązujących ustaw regulujących wydatki publiczne;

2) *regułę docelową*, która ma stabilizować deficyt strukturalny na poziomie zgodnym ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z Paktu Stabilności i Wzrostu (MTO dla Polski wynoszący  $-1,0\%$  PKB). Planuje się, że będzie ona obejmować możliwie szeroki zakres wydatków sektora finansów publicznych, dzięki czemu zachowana zostanie swoboda w kształtowaniu poszczególnych składowych całego agregatu. Reguła ta powinna być oparta w części realnej na wzroście gospodarczym w kilkuletnim okresie referencyjnym, natomiast w części nominalnej na celu inflacyjnym RPP. Może wystąpić konieczność wprowadzenia dodatkowego elementu stopniowo zmniejszającego *relację wydatków publicznych do PKB do poziomu poniżej 40%*, co umożliwi dalsze zmniejszanie obciążeń fiskalnych<sup>24</sup>.

Reguły wydatkowe mają być zawarte w przygotowywanej ustawie o stabilności finansów publicznych.

Kolejne propozycje reform finansów publicznych dotyczą:

- zwiększenia efektywności zarządzania posiadanymi zasobami. Ma w tym pomóc Wieloletni Plan Finansowy Państwa w układzie zadaniowym wprowadzony nową ustawą o finansach publicznych uchwaloną 27 sierpnia 2009 r.<sup>25</sup>;
- uwolnienia zamrożonych rezerw gotówkowych, co poprawi zarządzanie płynnością sektora publicznego. Wolne środki wybranych jednostek sektora finansów publicznych będą lokowane na rachunkach prowadzonych przez Ministra Finansów. Umożliwi to wykorzystanie tymczasowo niezaangażowanych aktywów niektórych jednostek w celu finansowania potrzeb pożyczkowych innych podmiotów. Takie *działanie pozwoli na obniżenie poziomu długu publicznego o ok. 1,1% PKB*;
- rozszerzenia bazy podatkowej poprzez:
  - ograniczenie uprawnień do zwolnienia z obowiązku stosowania kas fiskalnych,
  - ograniczenie odliczeń podatku VAT przy nabyciu niektórych paliw i samochodów skategoryzowanych jako ciężarowe (tzw. z kratką). Działania te mają nie tylko zwiększyć wpływy do budżetu, ale umożliwić pełniejsze opodatkowanie dochodów<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Ministerstwo Finansów, *Program Konwergencji...*, dz. cyt., s. 17.

<sup>25</sup> Dz.U. nr 157, poz. 1240.

<sup>26</sup> Ministerstwo Finansów, *Program Konwergencji...*, dz. cyt., s. 17; por.: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Plan rozwoju...*, dz. cyt., s. 9, s. 23 oraz Ministerstwo Finansów, *Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych (propozycje dla Prezydenta RP)* z dnia 2 marca 2010 r.

#### 4. Możliwość konsolidacji fiskalnej w latach 2009–2012

Możliwe dostosowania fiskalne w Polsce w latach 2009–2012 zostały zawarte w tabeli 4. W celu ustalenia okresu konsolidacji fiskalnej w latach 2009–2012 wykorzystano międzynarodowe miary konsolidacji fiskalnej przedstawione w podrozdziale 2. Zwrócono szczególną uwagę na zmiany w deficycie strukturalnym pierwotnym oraz w wielkości długu publicznego w relacji do PKB.

**Tabela 4.** Skala dostosowania fiskalnego w latach 2009–2012 i w 2012 r. (% PKB) – prognozy

Lata	PKB	CAPBB	CAB	Dług publiczny	Dochody publiczne	Wydatki publiczne	Koszt obsługi długu publicznego
2009	1,7	-4,7	-7,1	50,7	37,4	44,6	2,4
2010	3,0	-3,9	-6,6	53,1	39,6	46,5	2,7
2011	4,5	-3,0	-5,8	56,3	40,3	46,2	2,8
2012	4,2	-0,2	-2,9	55,8	40,3	43,3	2,7
Zmiana							
2012–2009	2,5	4,5	4,2	-5,1 (!!!)	2,9	-1,3	-0,3
2012–2011	-0,3	2,8	2,9	-0,5	0,0	-2,9	-0,1

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, Warszawa 2010.

Skala dostosowań fiskalnych w Polsce w latach 2009–2012 według prognoz Ministerstwa Finansów jest duża: od 1,3% PKB redukcji w wydatkach publicznych do 4,5% PKB redukcji w deficycie strukturalnym pierwotnym. Niepokojące są plany wzrostu długu publicznego aż o 5,1% PKB. W tej sytuacji trudno prognozować tzw. udaną konsolidację fiskalną w całym okresie. Skala wzrostu dochodów publicznych jest większa niż skala redukcji wydatków publicznych. Z tego wynika, że w latach 2009–2012 konsolidacja fiskalna będzie oparta głównie na wzroście dochodów oraz redukcji deficytu strukturalnego. Największa skala redukcji jest planowana na rok 2012. Deficyt strukturalny pierwotny będzie zredukowany aż o 2,8% PKB, a wydatki publiczne aż o 2,9% PKB, choć koszt obsługi długu publicznego w tym samym czasie zmniejszy się zaledwie o 0,1% PKB, a wielkość dochodów publicznych w relacji do PKB pozostaje bez zmian. Teoretycznie można założyć, że rok 2012 będzie rocznym epizodem konsolidacji fiskalnej, szczególnie, że oprócz znacznej redukcji deficytu strukturalnego i wydatków publicznych planowana jest redukcja długu publicznego (o 0,5% PKB). Trudno przewidzieć, czy będzie to tzw. udana konsolidacja fiskalna, ponieważ brakuje danych odnośnie do wielkości długu publicznego w relacji do PKB w 2013 r. i nie wiadomo, czy nastąpi jego dalsza redukcja, czy też nie. Biorąc pod uwagę prognozy dotyczące wysokiego wzrostu gospodarczego po 2012 r., można założyć, że istnieje prawdopodobieństwo konsolidacji fiskalnej udanej w 2012 r.

## 5. Podsumowanie

Konsolidacja fiskalna była planowana corocznie w programach konwergencji dla Polski w latach 2004–2008. Z analizy danych przedstawionych powyżej wynika, że plany te nie były realizowane sukcesywnie i z trwałym pozytywnym efektem dla sytuacji finansów publicznych w Polsce. W żadnym z programów rządowych z lat 2004–2008 nie przedstawiono nowych reguł fiskalnych<sup>27</sup> realizacji konsolidacji fiskalnej, choć w każdym programie gospodarczym prezentowano prognozy obniżania deficytu sektora finansów publicznych, w tym deficytu strukturalnego. Program konwergencji 2009 z lutego 2010 r. jest pierwszym programem konwergencji, w którym zawarto propozycje formalnych reguł fiskalnych dotyczących wydatków publicznych, gdyż przewidziane są one w ustawie o stabilności finansów publicznych. Należy mieć nadzieję, że propozycje reform fiskalnych z lat 2009–2012 będą zrealizowane i przyczynią się do redukcji deficytu strukturalnego i wydatków publicznych chociaż w skali 1% PKB w ciągu dwóch lat. Obecnie rząd tylko prognozuje poprawę sytuacji sektora finansów publicznych, oby tym razem prognozy stały się faktem.

## Literatura

1. Alesina A., Ardagna S., *Tales of fiscal adjustment*, „Economic Policy” 1998, no. 27.
2. Alesina A., Perotti R., Tavares J., *Political economy of fiscal adjustments*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1998, vol. 1.
3. *The cost of fiscal retrenchment revisited: How strong is the evidence?*, red. Ph. Cour, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Série des Documents de Travail, G9612, 1996.
4. Dethier J.J., Orłowski W.M., *Long term effects of fiscal adjustment*, w: *Public finance reform during the transition: The experience of Hungary*, red. L. Bokros i J.J. Dethier, World Bank, Washington D.C. 1998.
5. *Fiscal policy, profits, and investment*, red. A. Alesina, „American Economic Review” 2002, no. 92.
6. Giavazzi F., Jappelli T., Pagano M., *Searching for non-linear effects of fiscal policy: Evidence for industrial and developing countries*, NBER Working Papers Series, 2000, no. 7460.
7. Giavazzi F., Pagano M., *Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International evidence and the Swedish experience*, „Swedish Economic Policy Review” 1996, no. 33.
8. Giudence P., Turrini G., in: t’Veld J.A., *Can fiscal consolidations be expansionary in the EU? Ex-post evidence and ex-ante analysis*, European Economy, European Commission, Economic Papers, 2003, no. 195.
9. Hagen J., Hughes H. von, Strauch R., *Budgetary consolidation in EMU*, European Commission, Economic Papers, no. 148, Brussels 2001.
10. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011. Propozycje*, Warszawa 2010.

---

<sup>27</sup> Kotwicę budżetową premiera Marcinkiewicza mówiącą o nieprzekraczaniu deficytu budżetowego ponad 30 mld zł trudno uznać za formalną regułę, gdyż nie miała ona zapisu ustawowego.

11. Leibold A., Ebrill L.P., *Staff report for the 2004. Article IV Consultation, Republic of Poland*, IMF, Washington D.C. 2004.
12. McDermott C.J., Westcott R., *An empirical analysis of fiscal adjustments*, IMF Working Paper, 1996, no. 59.
13. Ministerstwo Finansów, *Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych (propozycje dla Prezydenta RP)* z dnia 2 marca 2010 r.
14. Ministerstwo Finansów, *Program Konwergencji 2009. Aktualizacja z dnia 10 lutego 2009 r.*, Warszawa 2009.
15. Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).
16. OECD, *Economic outlook*, vol. 2008, issue 2, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
17. OECD, *OECD economic outlook*, Paris 1996.
18. Perotti R., *Fiscal policy in good times and bad*, „Quarterly Journal of Economics” 1999, no. 114.
19. Rada Ministrów, *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Warszawa 2003.
20. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).
21. Wojciechowska-Toruńska I., *Dostosowania fiskalne w Polsce w latach 2004–2008*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 39, *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
22. Wojciechowska-Toruńska I., *Dyscyplina fiskalna w warunkach kryzysu finansowego*, w: *Rynek kapitałowy a koniunktura gospodarcza*, red. A.T. Szablewski, I. Wojciechowska-Toruńska, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009.

## FISCAL CONSOLIDATION IN POLAND IN THEORY AND PRACTICE

**Summary:** The article explains the definition, construction, size and persistence of the fiscal consolidation. It contains the review of international literature of the fiscal consolidation, too. Then the consolidation in Poland is characterized by comparing the planned fiscal adjustments to the implemented fiscal adjustments. Finally, a possibility of the fiscal consolidation in Poland in the years 2010–2012 is presented.