

Kamilla Marchewka-Bartkowiak

## Problem długu publicznego w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów z Maastricht

**Public debt in the UE in the light of the Maastricht criteria:** The article provides an overview of the issue of government debt in Poland and in the EU. It begins with examining inter alia the differences between Polish and European Union's definitions and methodology of public debt (ESA 95 and EDP). Next, the author looks at the public debt in the EU after 1999 with particular focus on the years 2008-2010, i.e. current financial crisis. The article concludes with a brief overview of different options for possible changes to the debt criterion of the EDP.

\* Dr nauk ekonomicznych, specjalista ds. finansów publicznych w Biurze Analiz Sejmowych; e-mail: kamilla.marchewka-bartkowiak@sejm.gov.pl.

---

### Wstęp

Dług publiczny w krajach Unii Europejskiej, a także w Polsce, stanowi obecnie jeden z głównych tematów dyskusji nad koniecznością przeprowadzenia reform dotyczących zwiększenia dyscypliny finansów publicznych zarówno na szczeblu krajowych polityk budżetowych, jak i na poziomie ponadnarodowych działań Komisji Europejskiej.

Skutki kryzysu finansowego w postaci gwałtownego wzrostu zadłużenia sektora publicznego unaocznily problem zarówno niedociągnięć obecnie istniejących regulacji, jak też spotęgowały skalę niedostosowania finansów państw członkowskich do stawienia czoła nowym wyzwaniom, takim jak proces zmian demograficznych.

Po raz pierwszy w historii funkcjonowania strefy euro pojawiło się niebezpieczeństwo ogłoszenia niewypłacalności państwa członkowskiego, co dodatkowo pobudziło rozważania o granicach uprawnień i zasadach kontroli instytucji Wspólnoty dotyczących polityki budżetowej krajów członkowskich.

W niniejszym artykule zaprezentowano zarówno historyczne, jak i prognostyczne ujęcie zmian dotyczących wskaźnika długu publicznego w krajach Unii Europejskiej, w tym również w Polsce. Autorka przedstawiła także zagadnienia dotyczące konstrukcji unijnego kryterium długu, a w podsumowaniu zaproponowała warianty możliwych zmian w tym zakresie.

## Istota długu publicznego w Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej funkcjonują oficjalnie dwie definicje długu, czyli zobowiązań publicznych. Pierwszy wprowadzony został w 1993 r. w protokole w sprawie procedury nadmiernego deficytu (ang. *excessive deficit procedure*; dalej: EDP)<sup>1</sup> i był konsekwencją ustaleń zawartych w Traktacie z Maastricht (dalej: dług EDP). Drugi z kolei sformułowany został w ramach europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych (dalej: dług ESA'95)<sup>2</sup>.

Dług EDP stanowi podstawę do wyliczenia jednego z dwóch budżetowych kryteriów konwergencji (spójności), a definiowany jest jako całkowity dług brutto w wartości nominalnej (*nominal value*), występujący na koniec roku i skonsolidowany dla sektora publicznego, obejmującego władze centralne, lokalne oraz fundusze ubezpieczeń społecznych (*general government sector*). W skład długu EDP wchodzi pozycje gotówki i depozytów, papierów wartościowych innych niż akcje (czyli papierów dłużnych) oraz pożyczki.

Dług ESA'95 różni się od powyższej definicji dwoma zasadniczymi kwestiami. Po pierwsze, wyceną, gdyż zobowiązania systemu rachunków narodowych i regionalnych wyceniane są w sposób rynkowy (*market value*), a po drugie, szerszą strukturą<sup>3</sup>, co powoduje, że w wartościach brutto zazwyczaj wskaźnik ten charakteryzuje się wyższym poziomem niż dług EDP. Dług ESA'95 może mieć postać zarówno skonsolidowaną, jak i być podawany dla poszczególnych szczebli sektora publicznego włącznie z ich udziałem w przepływach w sektorze. Pasywa liczone według ESA'95 mogą być także formułowane w wartościach netto, czyli po odliczeniu aktywów finansowych sektora finansów publicznych (schemat 1). Operowanie

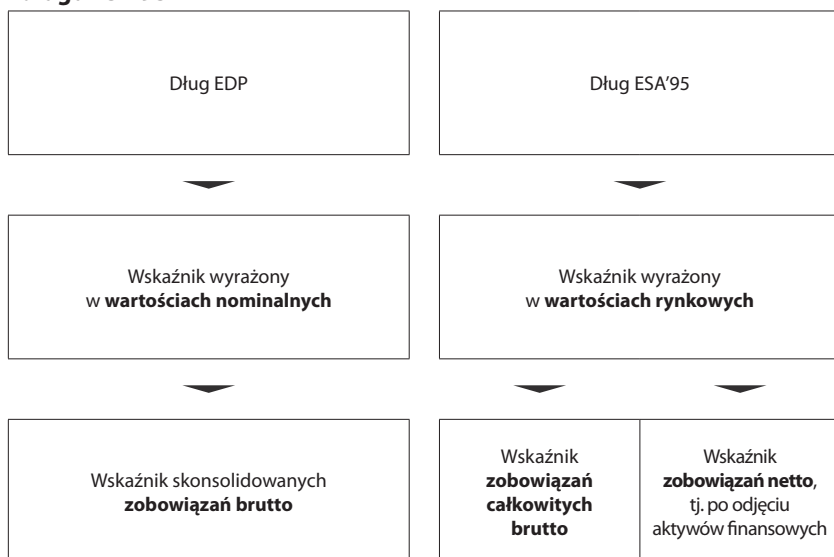
<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 3605/93 z 22 listopada 1993 r. w sprawie stosowania protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie.

<sup>3</sup> Zobowiązania według metodologii ESA'95 obejmują dodatkowo pozycje z tytułu akcji i innych udziałów, rezerw techniczno-ubezpieczeniowych oraz pozostałych kwot do zapłacenia.

wskaźnikiem netto pozwala zatem na ukazanie tej części zobowiązań, która nie ma pokrycia w aktywach finansowych bilansu całego sektora.

### Schemat 1. Porównanie najważniejszych cech wskaźników długu EDP i długu ESA'95



W dalszej części artykułu przedstawiono zestawienie wskaźników zadłużenia liczonych według procedury nadmiernego deficytu oraz rachunków narodowych i regionalnych dla poszczególnych państw Unii Europejskiej w roku 2008 wyrażonych w ich walucie narodowej.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że we wszystkich krajach dług liczony według zasad ESA'95 przewyższa dług EDP. Jednakże po uwzględnieniu wielkości aktywów finansowych (czyli po odjęciu tej pozycji od kwoty pasywów) okazuje się, iż w dziewięciu krajach przewyższają one ponad poziom zobowiązań (zaznaczono z ujemnym znakiem). Te państwa w pełni zabezpieczają zatem swoje pasywa w „naturalny”, czyli bilansowy sposób, generując dodatkowo dodatnią wartość aktywów finansowych.

W całej Unii Europejskiej poziom wskaźników zadłużenia (EDP oraz ESA'95) w okresie 2000–2008 ulegał w większości systematycznemu powiększaniu się. Należy jednak zwrócić uwagę, iż od roku 2002 widoczny jest również trend wzrostowy w przypadku aktywów finansowych (zob. wykres 1), co wskazuje na powiększanie się znaczenia także tej pozycji bilansu finansowego.

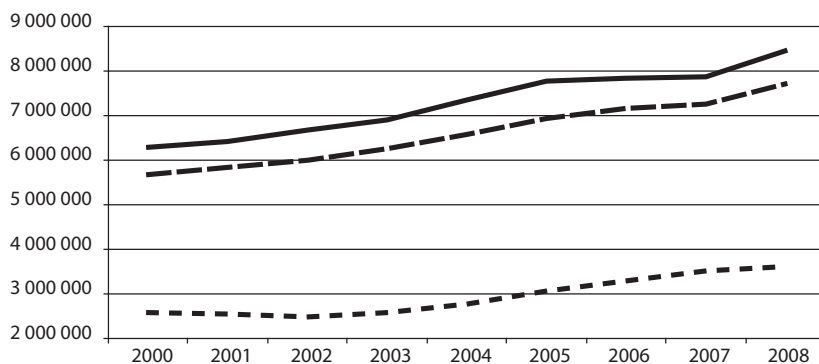
**Tabela 1. Wartość długu EDP oraz długu ESA'95 w ujęciu brutto oraz netto na koniec 2008 r.**  
(w mln waluty krajowej)

	Kraj*	Dług EDP	Dług ESA'95 brutto	Dług ESA'95 netto
Kraje stanowiące obecnie strefę euro	Austria	176 420	185 282	91 552
	Belgia	308 744	320 494	253 035
	Finlandia	62 140	75 558	-93 617
	Francja	1 327 143	1 481 905	816 660
	Grecja	237 181	245 725	176 740
	Hiszpania	432 523	512 001	250 249
	Holandia	346 224	384 025	151 267
	Irlandia	80 295	88 185	20 689
	Niemcy	1 641 844	1 715 953	1 122 645
	Portugalia	110 376	125 299	79 768
	Włochy	1 663 650	1 799 250	1 409 699
	Cypr	8 328,6	8 400,253	4 906
	Malta	3 629	4 340	2 937
	Słowacja	18 612	20 389	-2 821
	Słowenia	8 472	10 983	-2 305
Kraje będące obecnie poza strefą euro	Bulgaria	9 385	10 745	-7 583
	Czechy	1 105 753	1 330 374	-260 081
	Dania	580 000	695 056	-83 072
	Estonia	11 874	22 365	-64 835
	Litwa	17 374	19 634	-8 952
	Łotwa	3 164	4 357	129
	<b>Polska</b>	<b>598 402</b>	<b>687 875</b>	<b>256 736</b>
	Rumunia	68 532	93 789	18 032
	Szwecja	1 200 617	1 497 388	-437 040
	Wielka Brytania	750 286	855 200	483 594
	Węgry	1 9320 211	20 357 806	13 656 093

\* Bez Luksemburga.

Źródło: na podstawie danych *Government finance statistics*, Eurostat 2009.

**Wykres 1. Wartość aktywów i pasywów (długu) łącznie w krajach UE wg metodologii EDP oraz ESA'95** (w mln euro)



Źródło: na podstawie danych Eurostatu.

## Wskaźnik długu publicznego EDP a inne zobowiązania

Z powyższej analizy wynika zatem, że wskaźnik długu EDP, stosowany najczęściej w statystykach porównawczych i sprawozdawczości budżetowej krajów członkowskich UE, jest określony stosunkowo wąsko. Należy także zaznaczyć, iż wskaźnik ten nie obejmuje innych, często przywoływanych wielkości zobowiązań publicznych, które ze względu na ich nieoficjalny charakter rachunkowy zwane są często długiem ukrytym. Należą do nich przede wszystkim zobowiązania z tytułu udzielonych gwarancji (poręczeń) publicznych oraz zobowiązań emerytalnych<sup>4</sup>.

Problem ujawniania w statystykach unijnych szerokiego zakresu zobowiązań publicznych nabrał znaczenia szczególnie w ostatnim okresie. Wpływ na dyskusje o możliwych zmianach w tym kierunku ma przede wszystkim skala wykorzystania gwarancji publicznych w programach anty-kryzysowych w krajach UE od roku 2007. Ich wartość, w ostatnich publikacjach, Komisja Europejska szacuje na ponad 605 mld euro na koniec 2008 r. (w tym 486 mld euro w krajach strefy euro)<sup>5</sup>.

Od kilku lat Komisja analizuje także zmiany związane z procesem starzenia się społeczeństw (ang. *ageing population process*) oraz jego wpływu

<sup>4</sup> Więcej na ten temat: K. Marchewka-Bartkowiak, *Redefinicja długu publicznego*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2010, nr 11(81).

<sup>5</sup> *Economy and finance*, Statistics in focus, Eurostat, 5/2010, s. 7

na zakres obciążeń fiskalnych w średnim i długim okresie. Według ostatnich danych poziom wydatków emerytalnych w krajach UE-25 na ten cel w 2007 r. sięgał ponad 10% PKB. Projekcje do 2060 r. wskazują na dalszy wzrost średnio o 2,8 punktu procentowego (dalej: pkt proc.) PKB<sup>6</sup>. Zjawisko to ściśle wiązać należy również ze wzrostem długu jawnego jako konsekwencji finansowania obciążeń emerytalnych.

W ostatnim czasie do dyskusji tej ma się włączyć także Polska. Rząd polski zaproponował bowiem rozszerzenie krajowej sprawozdawczości budżetowej o wyliczony wskaźnik długu emerytalnego. To rozwiązanie ma być przedłożone na forum unijnym podczas negocjacji z Eurostatem na temat zastosowania powyższych standardów dla wszystkich państw członkowskich UE<sup>7</sup>.

### **Różnica pomiędzy polską a unijną (EDP) metodologią liczenia długu publicznego**

Należy dodatkowo wyjaśnić, że wskaźnik długu EDP może różnić się także w stosunku do krajowego wskaźnika długu publicznego państwa członkowskiego UE, liczonego według przyjętych wewnętrznie rozwiązań w zakresie struktury sektora publicznego lub/i operacji wchodzących w skład zobowiązań. W związku z tym Komisja Europejska (a właściwie Eurostat) ma obowiązek weryfikować te zmiany, a kraj członkowski dążyć do ujednolicenia statystyki krajowej z unijną.

Taka sytuacja występuje w Polsce od 2004 r. Do najważniejszych różnic dotyczących wskaźnika długu EDP oraz państwowego długu publicznego (dalej: PDP) stosowanego w Polsce należy zaliczyć:

- do 2006 r. Polska wliczała do wskaźnika PDP wielkości przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji publicznych, w tym zakresie zasady zostały ujednoczone,
- do marca 2007 r. Polska zaliczała aktywa finansowe OFE do sektora *general government*, w tym zakresie zasady zostały ujednoczone,
- zobowiązania zaciągnięte w ramach Krajowego Funduszu Drogowego w Polsce nie są zaliczane do zadłużenia, Eurostat z kolei zalicza KFD do sektora *general government*,
- zobowiązania wymagalne zaliczane są do tytułów dłużnych w ramach metodologii polskiej, a nie unijnej.

<sup>6</sup> *The 2009 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, European Economy 2/2009, s. 26.

<sup>7</sup> „Plan rozwoju i konsolidacji finansów 2010–2011”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 29 stycznia 2010, pkt 3.1.2. Rozszerzenie zakresu informacji o zobowiązaniach publicznych, s. 11.

## Unijne kryterium długu publicznego

Wspólna metodologia liczenia wskaźnika EDP umożliwia dokonywanie analiz porównawczych zakresu zadłużenia publicznego w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ujednolicenie tego wskaźnika pozwoliło także na zastosowanie ponadnarodowej reguły ograniczającej jego wysokość, czyli unijnego kryterium długu publicznego. Reguła ta jednak nie dotyczy wartości nominalnej długu EDP, ale została ustalona w relacji do PKB na maksymalnym dopuszczalnym poziomie 60%.

Kryterium długu publicznego jest zatem regułą ilościową. Ustalenie powyższego poziomu zadłużenia nie jest jednak zgodne z przyjętą w finansach publicznych zasadą, w której za bezpieczny poziom zadłużenia przyjmuje się najczęściej maksymalny poziom 40% PKB (lub dochodów jednostki publicznej). Zasady ustalenia progno bezpieczeństwa przez kraje negocjujące definicje kryteriów z Maastricht nie są jednak powszechnie znane. Uważa się, że przyjęcie 60% PKB wynikało z tego, iż tyle wynosiła wówczas średnia wartość długu państw kandydujących, ale także z prostej zależności, zakładającej, iż stabilizacja długu publicznego jest możliwa przy założeniu deficytu sektora publicznego na poziomie 3% PKB oraz stopie wzrostu gospodarczego sięgającej 5% ( $0,03 = 0,05 * 0,6$ )<sup>8</sup>.

W art. 104 pkt 2 Traktatu wprowadzono także dodatkowy zapis, że: *Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów, w tym analizuje czy stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia [60% PKB – uwaga K.M.B.], chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.* W ten sposób ustalone kryterium ilościowe długu publicznego zostało znacząco uelastycznione.

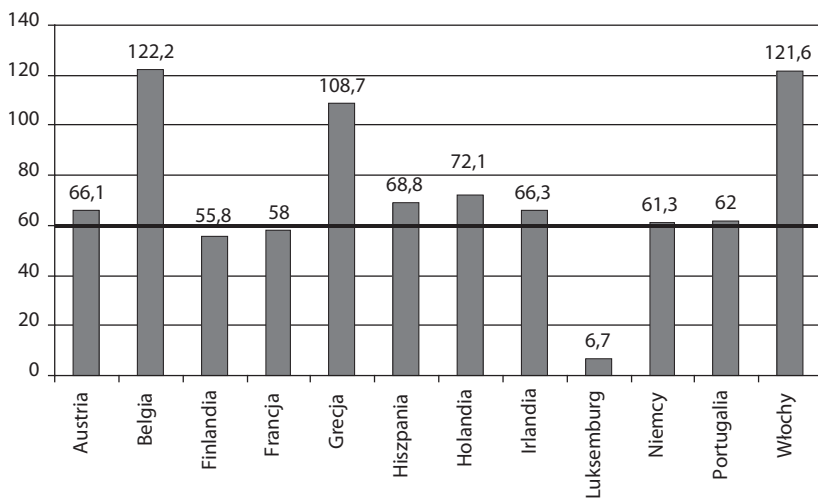
W kontekście weryfikacji kryterium długu publicznego należy podkreślić, iż większość krajów kandydujących do strefy euro w okresie referencyjnym, czyli w 1997 r., nie wypełniło wyznaczonego ograniczenia (wykres 2). Co więcej, trzy z nich (Belgia, Grecja i Włochy) zanotowały prawie lub ponaddwukrotny poziom wyższy od dopuszczalnego kryterium.

We wprowadzonym Pakcie Stabilności i Wzrostu<sup>9</sup> mało miejsca poświęcono problemowi zadłużenia. Priorytetem wydawało się spełnienie przez państwa członkowskie kryterium deficytu budżetowego. Dopiero w ramach

<sup>8</sup> P. de Grauwe, *Unia Walutowa*, PWE, Warszawa 2003, s. 147–148.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat w artykule „Reformy Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu” zamieszczonym w tym tomie na s. 149–168.

**Wykres 2. Kryterium długu w krajach kandydujących do strefy euro w 1997 r.**



Źródło: na podstawie danych EBC.

przeprowadzonej reformy Paktu w 2005 r. wyznaczono zasady dotyczące stabilizowania długu w średnim i długim okresie zgodnie z teorią międzyokresowego ograniczenia budżetowego. Postuluje się w niej, aby w sytuacji, kiedy nominalne koszty obsługi długu przekraczają nominalny poziom wzrostu gospodarczego, władze publiczne ograniczały dynamikę wzrostu zadłużenia poprzez wypracowywanie wymaganej nadwyżki budżetowej.

### **Dług publiczny w krajach Unii Europejskiej po 1999 r.**

Po wejściu do strefy euro mimo przekroczenia kryterium długu publicznego większość państw nie dokonała zasadniczych zmian w jego poziomie. Największą obniżkę zadłużenia zanotowała Belgia – na poziomie 24 pkt proc., z 108% PKB w 2000 r. do 84% PKB w 2007 r. Przeciętny spadek analizowanego wskaźnika w innych krajach nie sięgał jednak nawet 10 pkt proc.

W kilku państwach, jak Francja, Niemcy czy Portugalia, wystąpił z kolei trend odwrotny, czyli wzrost zadłużenia, który zazwyczaj po 2002 r. przekraczał już poziom 60% PKB. Wzrost ten powiązany był także z problemami z wypełnieniem kryterium deficytu budżetowego. Brak konsekwencji w realizacji zapisów traktatowych o systematycznym obniżaniu zadłużenia



(szczególnie w sytuacji przekroczenia dopuszczalnych granic), spowodował, że w okresie kryzysu problem zadłużenia powrócił ze zdecydowanie większą siłą. Już w pierwszym okresie kryzysu, czyli w 2008 r., uwidoczniło się pogorszenie sytuacji w tym względzie prawie we wszystkich krajach członkowskich strefy euro (tabela 2).

**Tabela 2. Realizacja kryterium długu publicznego w krajach stanowiących obecnie strefę euro** (jako % PKB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Austria	67	67	66	66	65	64	62	59	63
Belgia	108	107	104	99	94	92	88	84	90
Finlandia	44	42	41	44	44	41	39	35	33
Francja	57	57	59	63	65	66	64	64	68
Grecja	103	104	102	98	99	99	96	95	98
Hiszpania	59	56	53	49	46	43	40	36	39
Holandia	54	51	51	52	52	52	47	46	58
Irlandia	38	36	32	31	30	27	25	25	43
Niemcy	60	59	60	64	66	68	68	65	66
Portugalia	51	53	56	57	58	64	65	64	66
Włochy	109	109	106	104	104	106	107	103	106
Cypr	59	61	65	69	70	69	65	59	49
Malta	56	62	60	69	72	70	64	62	64
Słowacja	50	49	43	42	41	34	30	29	28
Słowenia		27	28	27	28	27	27	23	23

Źródło: na podstawie danych Eurostatu.

Zdecydowanie lepsze wyniki w omawianym okresie wykazywały kraje pozostające poza strefą euro (w tym państwa z tzw. starej 15-tki oraz z Europy Środkowowschodniej). Jedynie w przypadku Węgier można mówić o problemie nieprzebrnięcia kryterium długu EDP. W pozostałych krajach zadłużenie pozostawało poniżej 60% PKB (tabela 3).

Na uwagę zwraca szczególnie przykład Bułgarii, której władze publiczne zdołały osiągnąć wręcz spektakularny sukces, obniżając wskaźnik zadłużenia ponadpięciokrotnie, tj. z poziomu 74% PKB w 2000 r. (jeszcze przed wejściem do UE), aż do poziomu 14% PKB w 2008 r. (po wejściu do UE).

Polskie doświadczenia w tym zakresie także należy uznać za zadowalające, gdyż dotychczas w pełni realizowano kryterium długu publicznego. Trzeba jednak zauważyć, iż od początku 2000 r. (a dalej po wejściu do UE) polski wskaźnik zadłużenia liczony według metodologii unijnej praktycznie systematycznie rośnie, co oznacza, iż od początku XXI wieku zwiększył się o 10 pkt proc.

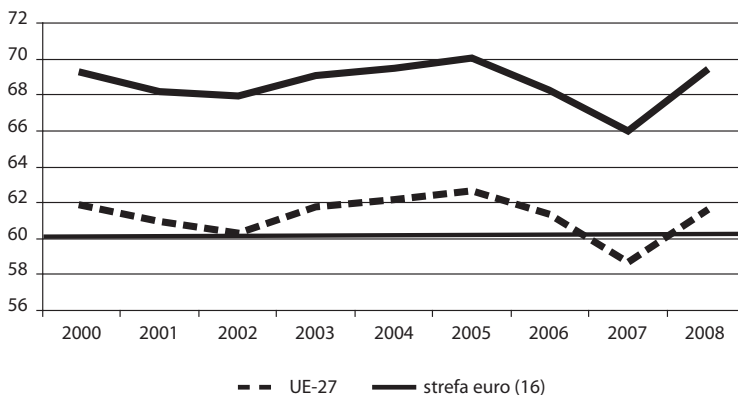
**Tabela 3. Realizacja kryterium długu publicznego w krajach pozostających obecnie poza strefą euro** (jako % PKB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bulgaria	74	67	54	46	38	29	23	18	14
Czechy	19	25	28	30	30	30	30	29	30
Dania	52	49	48	46	44	37	31	27	33
Estonia	5	5	6	6	5	5	4	3	5
Litwa	24	23	22	21	19	18	18	17	16
Łotwa	12	14	13	15	15	12	11	9	19
<b>Polska</b>	<b>37</b>	<b>38</b>	<b>42</b>	<b>47</b>	<b>46</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>47</b>
Rumunia	22	26	25	21	19	16	12	13	14
Szwecja	54	54	53	52	51	51	46	40	38
Wielka Brytania	41	38	37	39	41	42	43	44	52
Węgry	54	52	56	58	59	62	66	66	73

Źródło: jak pod tabelą 2.

Reasumując zatem analizę zmian wskaźnika długu publicznego w krajach UE do 2008 r., należy podkreślić, że jego średnia dla wszystkich państwa członkowskich, a w szczególności dla strefy euro, przebiegała zdecydowanie powyżej wyznaczonego limitu (wykres 3). Wskazuje to zatem, iż wprowadzenie ograniczeń w poziomie długu jako elementu dyscyplinowania budżetów publicznych państw członkowskich przede wszystkim po wejściu do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) nie spełniło swojego zadania.

**Wykres 3. Średni wskaźnik długu publicznego dla krajów UE oraz strefy euro** (jako % PKB)



Źródło: jak pod tabelą 2.

## **Dług publiczny w krajach Unii Europejskiej – okres kryzysu finansowego**

Problem powiększającego się długu publicznego w krajach UE nie zostanie rozwiązany w najbliższych latach. Od 2008 r. podstawowym skutkiem trwającego globalnego kryzysu finansowego jest wzrost zobowiązań publicznych, zarówno tych jawnych (dług EDP), jak i ukrytych (przede wszystkim gwarancje publiczne). W tej sytuacji kryzys, który rozpoczął się w sektorze finansowym, może przerodzić się w kryzys zadłużeniowy, połączony z koniecznością ogłoszenia repudiacji długu przez niektóre kraje.

Zastosowane w ostatnich latach instrumenty pakietów antykryzysowych kierowane były do zagrożonych sektorów rynku i gospodarki przede wszystkim kosztem zwiększenia zadłużenia publicznego. Tym sposobem w krótkim czasie rozkręcona została spirala zadłużenia. W krajach UE problem ten dotknął w szczególności kraje należące do strefy euro.

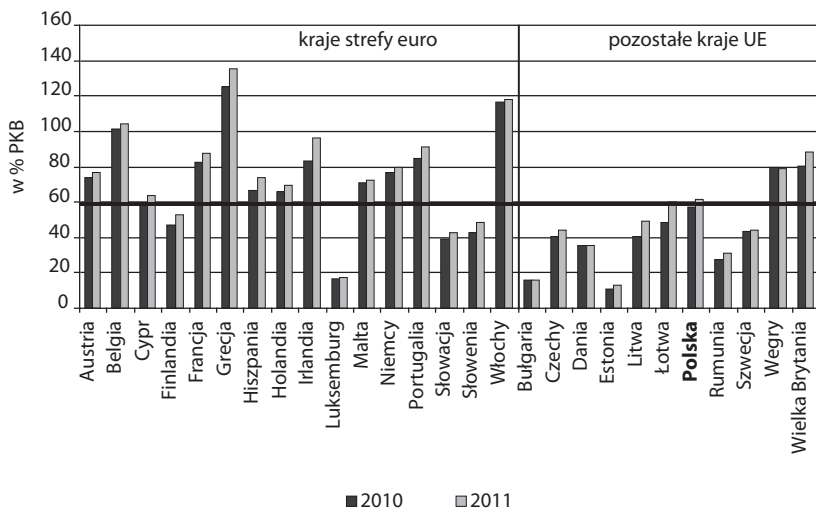
Państwa grupy PIIGS (Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja i Hiszpania), które już teraz mają problem z refinansowaniem długu na rynku finansowym, poniosą także wysokie koszty z tytułu jego obsługi, co dodatkowo wpłynie na zwiększenie pozycji wydatków budżetowych i tym samym deficytu budżetowego.

Jak wskazuje Komisja Europejska w ostatnich projekcjach, prawie wszystkie kraje UGW nie wypełnią ponownie kryterium długu publicznego w najbliższych dwóch latach. Co więcej, zagrożenie przekroczenia 60% PKB wystąpić może w pozostałych państwach UE, m.in. takich jak Węgry, Wielka Brytania, Łotwa, a także Polska (wykres 4).

Skala wzrostu zadłużenia publicznego staje się ogromnym obciążeniem dla krajów UE, blokując także możliwość wprowadzenia reform dyscyplinujących finanse publiczne. Jak wynika z wykresu 5, zmiany w poziomie długu EDP w latach 2008–2010 mogą sięgać nawet 30% (liczone w relacji do PKB), m.in. w Irlandii, na Łotwie czy w Wielkiej Brytanii. W najmniejszym stopniu dług publiczny prawdopodobnie zwiększy się w Danii, Holandii, Estonii, Luksemburgu. Jedynie na Cyprze odnotowany ma być jego spadek. Powyższe wnioski wynikają przede wszystkim ze zróżnicowania poziomu i źródeł finansowania instrumentów antykryzysowych, ale także z zakresu zgromadzonych wcześniej rezerw.

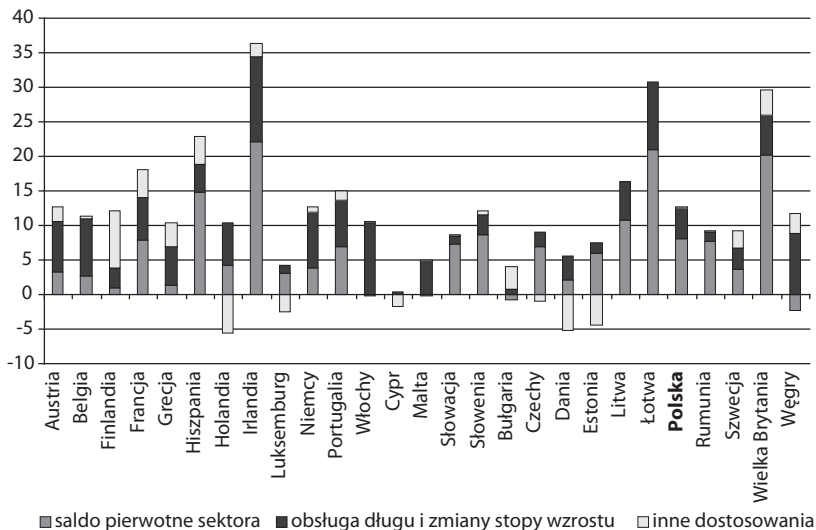
W strukturze przyrostu długu w relacji do PKB dominować będzie przede wszystkim finansowanie deficytu pierwotnego (czyli deficytu budżetu z wyłączeniem kosztów oprocentowania zadłużenia), ale także oddzielnie liczona obsługa długu oraz negatywne oddziaływanie zmian w stopie wzrostu gospodarczego. Kategoria „inne dostosowania”, wykazana w niektórych krajach,

**Wykres 4. Prognozy Komisji Europejskiej dotyczące długu publicznego w krajach UE w latach 2010–2011**



Źródło: na podstawie prognoz Komisji Europejskiej z października 2009 r.

**Wykres 5. Zmiana zadłużenia w krajach UE w latach 2008–2010 oraz czynniki wpływające na tę zmianę (jako % PKB)**



Źródło: na podstawie *Public finance in EMU-2009*, European Commission, s. 24.

dotyczyć będzie przede wszystkim zmian akumulacji aktywów finansowych netto (wywołanym finansowaniem zobowiązań), a także przeszacowań kursowych zadłużenia (długu krajowego, ale głównie zagranicznego).

W przypadku Polski zmiana wskaźnika długu EDP w analizowanych latach ma wynieść ponad 13% PKB. Główną składową przyrostu ma być przede wszystkim finansowanie niedoborów budżetowych.

## **Problem stabilizowania długu publicznego w długim okresie**

Konsekwencją działań dyscyplinujących politykę budżetową państw UE, które powinny zostać wprowadzone zarówno na szczeblu krajowym, jak i ponadnarodowym, będą możliwości stabilizowania długu w średnim i długim okresie. Zgodnie bowiem z przyjętą w 2005 r. zasadą kraje członkowskie powinny wypracowywać taki poziom wymaganej pierwotnej nadwyżki budżetowej (tzw. *required primary balance*), który wypełni lukę potrzebną do obsługi zadłużenia oraz pokrycia kosztów związanych z procesem starzenia się społeczeństw w przyszłości. Wskaźnik ten ma postać hipotetyczną, ale pokazuje skalę czekającego poszczególne kraje dostosowania.

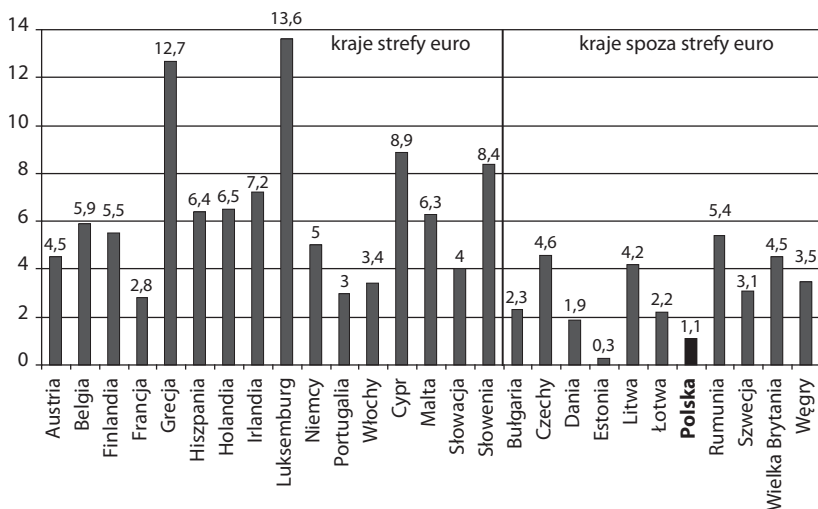
Jak wynika z wykresu 6, poziom analizowanego wskaźnika w krajach UE jest bardzo zróżnicowany. Należy pamiętać, że bierze się w nim pod uwagę nie tylko prognozowaną wielkość przyszłych obciążeń jako efektu długu jawnego, ale także tę część zadłużenia, która wynikać będzie z konieczności poniesienia wydatków emerytalnych oraz zdrowotnych w sytuacji braku reform w systemie ubezpieczeń społecznych i przewidywanej skali postępujących zmian demograficznych.

Postulowany poziom nadwyżek będzie szczególnie wysoki w przypadku państw strefy euro – wynosić on będzie średnio 6–7% PKB. Ponaddwukrotnie niższy poziom analizowanego wskaźnika prognozuje się z kolei dla państw nienależących do strefy euro. Wśród nich nieco ponad 1% wymaganej nadwyżki pierwotnej prognozuje się dla Polski.

Generalnie Komisja Europejska wskazała, że dla krajów z najwyższym oczekiwanym poziomem dostosowania konieczne jest wprowadzenie bardzo ambitnych planów konsolidacyjnych w średnim okresie, obejmujących zarówno sferę finansów publicznych, jak i systemu ubezpieczeniowego.

Zaniechanie wprowadzenia reform w krajach członkowskich UE skutkować może eksplozją zadłużenia w długim okresie. Prezentowane w raporcie z 2009 r. dane na rok 2030 oraz 2060 wskazują bowiem, że tylko pięć państw będzie mogło utrzymać dwucyfrowy poziom zadłużenia, realizując dotychczasową politykę budżetową i emerytalną (tabela 4).

**Wykres 6. Wymagany poziom pierwotnej nadwyżki budżetowej w celu stabilizowania długu publicznego w krajach UE jako średnia dla lat 2011–2015**  
(% PKB)



Źródło: na podstawie *Sustainability Report – 2009*, European Commission, s. 39.

W prognozach tych Polska wypada na średniej pozycji, czyli z zadłużeniem na poziomie powyżej 100% PKB za 20 lat oraz ponad 300% PKB za 50 lat. Na tak wysokie przewidywania wpływ mają przede wszystkim problemy systematycznego wzrostu długu publicznego oraz niekorzystna skala zmian demograficznych.

## Podsumowanie

Zaprezentowane wnioski z analizy dotychczasowych oraz przewidywanych zmian w poziomie długu publicznego skłaniają przede wszystkim do refleksji nad sposobem przeprowadzenia reform, które spowodować powinny co najmniej ustabilizowanie długu publicznego w kolejnych latach. Najważniejsze wydaje się przede wszystkim wprowadzenie zmian w istniejącym kryterium zadłużenia w UE, które okazało się w praktyce nieefektywne. Aktualny pozostaje także postulat pełnego ujawnienia wszystkich zobowiązań publicznych, które obciążać mogą budżety państw członkowskich w kolejnych latach.

W świetle powyższych rozważań postulować należy, aby kryterium długu EDP poddane zostało weryfikacji, biorąc pod uwagę trzy możliwe scenariusze:

**Tabela 4. Długoterminowe projekcje długu publicznego w krajach UE**  
(jako % PKB)

	Kraj	2030	2060
Kraje stanowiące obecnie strefę euro	Austria	116	337
	Belgia	137	372
	Finlandia	61	248
	Francja	177	431
	Grecja	205	884
	Hiszpania	188	766
	Holandia	121	450
	Irlandia	260	848
	Niemcy	102	318
	Portugalia	156	389
	Włochy	112	205
	Cypr	67	335
	Malta	114	432
	Słowacja	115	561
Słowenia	158	831	
Kraje będące obecnie poza strefą euro	Bułgaria	-9,9	9,8
	Czechy	114	486
	Dania	11,3	18,3
	Estonia	28	81
	Litwa	113	545
	Luksemburg	35	437
	Łotwa	113	545
	<b>Polska</b>	<b>108</b>	<b>318</b>
	Rumunia	125	633
	Szwecja	32	93
	Wielka Brytania	271	759
Węgry	21	-26	

Źródło: jak pod wykresem 6.

- zaostrenie przez Wspólnotę dyscypliny budżetowej państw członkowskich w kierunku bieżącego obniżania oraz stabilizacji zadłużenia w długim okresie, powiązane z wyznaczeniem nowego kryterium zbliżonym do bezpiecznego poziomu długu (40% PKB),
- weryfikację struktury zobowiązań publicznych podlegających ocenie np. w kierunku wykorzystania wskaźnika długu netto (na bazie konstrukcji aktywów finansowych i pasywów w ujęciu ESA'95),
- wyeliminowanie kryterium długu publicznego i zwiększenie efektywności realizacji i kontroli kryterium salda budżetowego.

## Bibliografia

- P. de Grauwe, *Unia Walutowa*, PWE, Warszawa 2003.
- Economy and finance, Statistics in focus*, Eurostat, 5/2010.
- Government finance statistics*, Eurostat 2009.
- K. Marchewka-Bartkowiak, *Redefinicja długu publicznego*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2010, nr 11(81).
- „Plan rozwoju i konsolidacji finansów 2010–2011”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 29 stycznia 2010 r.
- Public finance in EMU-2009*, European Commission.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 3605/93 z 22 listopada 1993 r. w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie.
- Sustainability Report – 2009*, European Commission.
- The 2009 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, European Economy 2/2009.