

*Agnieszka Kłos*<sup>\*</sup>

## **Zaostrzenia makroekonomiczne w Unii Europejskiej a realizacja polityki regionalnej w Polsce**

### **Wprowadzenie**

Integracja europejska stanowi jeden z najważniejszych pokojowych projektów XX w. Europy, który był budowany przy zachowaniu zasady solidarności społecznej i ekonomicznej między państwami europejskimi. Polska od chwili przystąpienia do Unii Europejskiej jest uczestnikiem tworzenia trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej i zobligowała się do stwarzania odpowiednich warunków do przyjęcia euro. Akceptacja tej idei była z jednej strony warunkiem akcesji do Unii Europejskiej, z drugiej natomiast wynikała z wyjściowego przekonania o słuszności decyzji podjętej wcześniej przez większość „starych” państw członkowskich UE utworzenia nie tylko unii gospodarczej, ale także walutowej. Stanowiło to uznanie projektu integracji europejskiej i walutowej za optymalny sposób stawienia czoła gospodarczym wyzwaniom współczesności<sup>1</sup>. Szczególnie istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest stabilność makroekonomiczna, gdyż decyzje podejmowane w ramach polityki pieniężnej i fiskalnej wpływają na możliwości rozwoju gospodarczego państwa. Wymóg stabilności makroekonomicznej znalazł odzwierciedlenie w kryteriach z Maastricht. W przypadku polityki monetarnej są to limity wprowadzania pieniądza do obiegu, natomiast w przypadku polityki fiskalnej są to limity dotyczące dopuszczalnego poziomu zadłużenia w stosunku do PKB oraz deficytu budżetowego.

---

<sup>\*</sup> Dr **Agnieszka Kłos** – Katedra Unii Europejskiej im. Jean Monnet w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

<sup>1</sup> Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 7.

Postulat stabilności makroekonomicznej oraz konieczność odwołania do Kryteriów z Maastricht pełniły w krajach strefy euro funkcję kotwicy nominalnej dyscyplinującej politykę gospodarczą. Scentralizowanej polityce pieniężnej, kreowanej przez wspólny bank centralny, towarzyszy zdecentralizowana polityka fiskalna, kształtowana przez rządy państw członkowskich. Zamysłem twórców kryteriów konwergencji nominalnej z Maastricht było m.in. wyeliminowanie ryzyka nadmiernego zadłużenia się państw członkowskich. Nadmiernie ekspansywna polityka fiskalna może sprawić, że finanse publiczne nie będą w stanie realizować funkcji stymulującej i stabilizującej. Prowadzić to może do zwiększenia premii za wzrastające ryzyko kredytowe zawarte w stopach długoterminowych, a negatywne konsekwencje wzrostu kosztu pieniądza mogą wówczas dotknąć również kraje prowadzące zdyscyplinowaną politykę fiskalną. Finansowanie wydatków państwa zaciąganiem długu publicznego może nie tylko negatywnie wpływać na poziom stóp procentowych, lecz także na kurs wspólnej waluty w kierunku jego aprecjacji<sup>2</sup>.

Wprowadzenie wspólnej waluty sprawiło, że państwa strefy euro chętnie decydowały się na zwiększanie wydatków przez inwestycje w nietypowe instrumenty finansowe, tzw. derywaty. Problemy związane z amerykańskimi kredytami hipotecznymi doprowadziły do braku płynności na rynkach pieniężnych na całym świecie. Załamanie rynku nieruchomości było odczuwalne także w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Kryzys gospodarczy, który szczególnie dotknął państwa strefy euro, skłonił wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej do refleksji nad stanem unii gospodarczej i walutowej. Konieczne było podjęcie działań stabilizujących gospodarkę państw strefy euro. Zdecydowano o ustanowieniu reguł, które będą zobowiązywały państwa członkowskie do utrzymywania dyscypliny w zakresie wydatków budżetowych.

Polska nie funkcjonuje w systemie gospodarki zamkniętej, której nie dotyczyłyby zmiany gospodarcze zachodzące w gospodarkach zewnętrznych. Wyraźnie można odczuć, że pogorszenie koniunktury w otoczeniu zewnętrznym Polski przełożyło się na spowolnienie wzrostu gospodarczego w kraju oraz na istotną zmianę warunków makroekonomicznych, które nie sprzyjają prowadzeniu polityki gospodarczej. Celem artykułu jest wskazanie relacji między wprowadzonymi zaostreniami makroekonomicznymi w strefie euro, w tym zaostreń dotyczących przestrzegania zapisów w zakresie ram budżetowych wiążących wszystkie państwa członkowskie, a skutkami, jakie niesie ze sobą nieprzestrzeganie nowych zasad, oraz możliwością realizacji polityki regionalnej w Polsce. W artykule

---

<sup>2</sup> Ibidem, s. 13.

skupiono się na ocenie realizacji kryteriów konwergencji o charakterze fiskalnym. Wprowadzenie zaostżeń makroekonomicznych w strefie euro oraz wprowadzenie ram budżetowych dla państw członkowskich będących poza strefą niesie implikacje dla realizacji polityki gospodarczej każdego państwa, w tym dla prowadzenia tak istotnej dla wszystkich krajów członkowskich polityki regionalnej, która ma prowadzić do zrównoważonego rozwoju w całym regionie. Poziom długu publicznego oraz deficytu budżetu państwa może mieć istotny wpływ na realizację tej polityki w Polsce w formie finansowania programów operacyjnych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

## **1. Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej a strategia Europa 2020**

Głównym celem polityki regionalnej Unii Europejskiej jest zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej we wszystkich jej regionach przez udzielanie pomocy słabiej rozwiniętym regionom i sektorom gospodarek państw członkowskich. Wszelkie działania podejmowane w ramach polityki regionalnej UE mają wspierać zrównoważony rozwój gospodarczy oraz osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia. Realizacja polityki regionalnej opiera się na działaniach państwa i występujących w jego imieniu władz centralnych i regionalnych w zakresie świadomego kształtowania procesu rozwoju społecznego i ekonomicznego regionów w ramach ogólnej polityki społeczno-ekonomicznej<sup>3</sup>. Na istotę realizacji polityki regionalnej wskazuje art. 130A Jednolitego aktu europejskiego, zgodnie z którym „W celu wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i prowadzi działania zmierzające do wzmocnienia swej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”.

Głęboki kryzys finansowy w latach 2008–2009, który dotknął większość krajów Unii Europejskiej, oraz trudności finansowe wielu państw w latach 2010 i 2011, będące wynikiem tegoż kryzysu, wpłynęły na decyzję o podjęciu przez Komisję Europejską i inne instytucje oraz organy unijne wielu działań mających na celu przezwyciężenie kryzysu, zwłaszcza w obszarze finansów publicznych państw członkowskich oraz nadanie nowych impulsów

---

<sup>3</sup> B. Winiarski, *Polityka regionalna*, Warszawa 1976, s. 13.

rozwojowych Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Na tle światowego kryzysu wyraźnie ujawniły się problemy gospodarki Unii Europejskiej, gdyż zmiany gospodarcze zachodziły szybciej niż zmiany polityczne. Na przykładzie kryzysu w strefie euro udowadnia się, że unia gospodarcza i walutowa została niewłaściwie skonstruowana w odniesieniu do rozłożenia kompetencji między państwami a instytucjami UE. Państwa zostały pozbawione prawa do kształtowania własnej polityki monetarnej, a Unii Europejskiej nie przyznano mocy decyzyjnej w sferze fiskalnej. W tej sytuacji pojawienie się kryzysu było kwestią czasu<sup>5</sup>. Kryzys odsłonił strukturalnie słabe punkty Europy. Średnia stopa wzrostu w Europie była strukturalnie niższa w porównaniu z naszymi największymi partnerami gospodarczymi, głównie z uwagi na różnice w poziomach wydajności, co wynika z różnic w strukturach biznesowych, niższego poziomu inwestycji w działalność badawczo-rozwojową i innowacje oraz niewystarczającego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych, niechęci części naszych społeczeństw do wprowadzania innowacji, trudności w dostępie do rynku i mniej dynamicznego otoczenia biznesu. Niskie wskaźniki zatrudnienia, które wynoszą średnio 69% dla osób w wieku 20–64 lat, są znacznie niższe niż w innych częściach świata. Społeczeństwa starzeją się coraz szybciej. Wraz z odchodzeniem na emeryturę pokolenia wyżu demograficznego liczba osób aktywnych zawodowo zacznie się w UE zmniejszać. Systemy gospodarcze w Unii Europejskiej są coraz bardziej współzależne. Mimo tego, że system gospodarczy Unii Europejskiej jest jednym z najbardziej otwartych na świecie, trzeba mieć na uwadze to, że konkurencja ze strony krajów rozwiniętych i wschodzących jest coraz ostrzejsza. Dostępność łatwych kredytów, krótkowzroczność i nadmierne ryzyko na rynkach finansowych na całym świecie sprzyjały spekulacjom i doprowadziły do wzrostu opartego na bańce finansowej i do poważnej nierównowagi<sup>6</sup>. Wzrost akcji kredytowej kierowany do gospodarstw domowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw skutkował spadkiem jakości udzielanych kredytów oraz doprowadził do powstania baniek spekulacyjnych na rynkach aktywów, w szczególności nieruchomości. Pęknięcie takich baniek przyczyniło się do wybuchu kryzysu bankowego, którego skutki przybrały charakter ogólnoświatowy z uwagi na efekt domina, który wynika z globalizacji rynków i wzrostu powiązań międzyinstytucjonalnych. Co więcej,

---

<sup>4</sup> S. Owsiak, *Opinia merytoryczna na temat Paktu Euro Plus, Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu gospodarczym w Unii Gospodarczej i Walutowej, Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym i tzw. sześciopaku*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 1(33), s. 162.

<sup>5</sup> Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 88.

<sup>6</sup> Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM (2010), Bruksela 3.3.2010, s. 8–9.

zjawiska boomów kredytowych oraz baniek spekulacyjnych wzajemnie się napędzają, tworząc mechanizm sprzężenia zwrotnego (nazywany często akceleratorem finansowym)<sup>7</sup>.

Wprowadzenie wspólnej waluty sprawiło, że państwa członkowskie strefy euro w okresie 2002–2007 zdecydowały się na zwiększenie wydatków. Przykładem jest Grecja, która przystępując do unii gospodarczej i walutowej, mogła liczyć na gwarancje finansowe Europejskiego Banku Centralnego oraz pozostałych państw grupy euro. Oprocentowanie obligacji znacznie spadło, co obniżyło koszty obsługi długu. EBC akceptował greckie obligacje jako zabezpieczenia kredytu. Europejskie banki zainteresowane były zakupem greckich obligacji rządowych, gdyż mogły je wykorzystać do otrzymania niżej oprocentowanych pożyczek z EBC. Podobne mechanizmy stosowano w Irlandii, Portugalii, Hiszpanii czy we Włoszech<sup>8</sup>. W przypadku tak szerokiego spektrum przyczyn kryzysu finansowego Unii Europejskiej znaczenia nabiera wybór rodzaju polityki w celu rozwiązania problemu. Położono szczególny nacisk na wzmocnienie reguł ostrożnościowych dotyczących stabilności systemu finansowego<sup>9</sup>. Kryzys zmusił Europę do opracowywania rozwiązań na rzecz skutecznego i stabilnego systemu finansowego, który będzie miał przełożenie także w systemie globalnym. Pokazał, że systemy gospodarcze państw UE są w bardzo dużym stopniu zależne od siebie nawzajem. Szczególnie uwidocznione zostały bliskie związki państw w strefie euro i ich wzajemne oddziaływanie. Reformy lub ich brak w jednym kraju mają wpływ na wyniki we wszystkich pozostałych<sup>10</sup>.

Opracowana strategia Europa 2020 ma pokazać że „Europa może się rozwijać w sposób inteligentny i zrównoważony, może sprzyjać włączeniu społecznemu, umie znaleźć sposób na stworzenie nowych miejsc pracy

---

<sup>7</sup> M. Czaplicki, *Boomy kredytowe w gospodarkach wschodzących. Przyczyny i sposoby przeciwdziałania*, Materiały i Studia NBP nr 284, Warszawa 2012, s. 9; W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku*, Warszawa 2009, szerzej na temat boomu kredytowego za M. Czaplickim: C. Borio, I. Shim, *Whatcan (macro-) prudential policy do to supportmonetary policy?*, „BIS, Working Paper”, grudzień 2007, No. 242, s. 1; C. Borio, P. Lowe, *Assetprices, financial and monetarystability: exploring the nexus*, „BIS Working Papers” 2002, No. 114; F. Allen, D. Gale, *Bubbles, Crises, and Policy*, „Oxford Review of Economic Policy” 1999, tom 15, nr 3, s. 9–18.

<sup>8</sup> Z. Czachór, op.cit., s. 426, szerzej na temat greckiego kryzysu: *Grecki kryzys – geneza i konsekwencje*, Dokument uzupełniający do Ram Strategicznych Narodowego Planu Wprowadzenia Euro, Ministerstwo Finansów, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa 26.10.2010.

<sup>9</sup> Patrz np.: European Commission, *Communication from the Commission, European financial supervisions*, COM (2009) 252, Bruksela, 27.5.2009.

<sup>10</sup> Europa 2020, op.cit., s. 9.

i określić kierunek rozwoju naszych społeczeństw”<sup>11</sup>. Ma pomóc w skorygowaniu niedociągnięć europejskiego modelu wzrostu gospodarczego i stworzyć warunki, dzięki którym będzie on bardziej inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu<sup>12</sup>. Komisja Europejska wymienia pięć wymiernych celów UE, które nadadzą kierunek całemu procesowi wchodzenia na ścieżkę zrównoważonego rozwoju i zostaną przełożone na cele krajowe. Obejmują one zatrudnienie, badania i innowacje, zmiany klimatu i energię, edukację oraz walkę z ubóstwem. Pokazują kierunek, w którym powinna zmierzać Unia Europejska. Cele te będą realizowane za pomocą narzędzi w postaci nowych metod zarządzania finansami, wspartych rynkiem wewnętrznym, budżetem, wymianą handlową i zewnętrzną polityką gospodarczą oraz trwałymi zasadami unii gospodarczej i walutowej<sup>13</sup>. Obok głównych pięciu celów będzie realizowanych siedem tzw. inicjatyw przewodnich, w oparciu o które Unia Europejska i władze państw członkowskich będą nawzajem uzupełniać swoje działania w kluczowych dla strategii obszarach, są to:

- „Unia innowacji”,
- „Młodzież w drodze”,
- „Europejska agenda cyfrowa”,
- „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”,
- „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”,
- „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”,
- „Europejski program walki z ubóstwem”<sup>14</sup>.

Obecnie osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” jest mocno utrudnione m.in. z powodu obniżenia wskaźników zatrudnienia oraz wzrostu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Pogłębiające się dysproporcje regionalne podważają jeden z głównych celów Unii Europejskiej i polityki spójności. Choć niektóre państwa członkowskie wyszły z kryzysu stosunkowo nieposzkodowane, to w przypadku większości z nich problemów będzie więcej, a zasobów publicznych mniej. W różnych regionach Europy istnieją problemy gospodarczo-społeczne o różnym stopniu natężenia. Zatem przyszłe programy będą musiały uwzględniać te różnice w sposób umożliwiający maksymalizację pozytywnych skutków i ukierunkowania działań na problemy w tych miejscach, w których są one najpoważniejsze<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> J.M. Barroso, słowo wstępne do Europa 2020, op.cit., s. 2.

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pl.htm) [dostęp 26.08.2013].

<sup>13</sup> Europa 2020, op.cit., s. 3.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 5–6.

<sup>15</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Ósme sprawozdanie z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Regionalny i miejski wymiar kryzysu, COM(2013) 463 final, Bruksela 26.06.2013, s. 17.

Kryzys w Unii Europejskiej wskazał na potrzebę zbudowania silniejszego modelu zarządzania gospodarczego, który ma się opierać na dwóch filarach: podejściu tematycznym, łączącym ogólne priorytety i służące ich realizacji wymierne cele, oraz na sprawozdaniach państw członkowskich, które mają pomóc w opracowaniu własnych strategii powrotu do trwałego wzrostu gospodarczego i stabilnych finansów publicznych. Na poziomie UE przyjęte zostaną zintegrowane wytyczne, obejmujące unijne priorytety ogólne i wymierne cele, a poszczególnym państwom członkowskim przekazane zostaną zalecenia. Strategia Europa 2020 oraz Pakt na rzecz stabilności i wzrostu będą prowadzone jednocześnie, jednak instrumenty te będą funkcjonować niezależnie od siebie przy zachowaniu integralności paktu<sup>16</sup>.

## 2. Zaostrzenia makroekonomiczne w Unii Europejskiej

Pierwszym formalnym wyrazem ustaleń mających na celu przewyższenie kryzysu finansowego, zapewnienie stabilności strefy euro oraz wzrostu gospodarczego podjętych podczas posiedzenia Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 r. był pakt euro plus. Podjęte decyzje nie miały charakteru opracowania, ale zaowocowały przygotowaniem wiążących dokumentów, tj. sześciu aktów prawnych (pięć rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i jedna dyrektywa Rady Ecofin – tzw. sześciopak), Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (tzw. traktat fiskalny) oraz europejski mechanizm stabilizacji (załącznik II do paktu euro plus). Pakt euro plus dotyczy całej Unii Europejskiej. Ideą jest ściślejsza koordynacja polityki gospodarczej, służąca zwiększeniu konkurencyjności gospodarek krajów Unii Europejskiej oraz konwergencji. Pakt jest zgodny z funkcjonującym w Unii Europejskiej modelem zarządzania gospodarczego, a jego celem jest wzmocnienie tego modelu. Realizacja paktu będzie zgodna z instrumentami zawartymi w strategii Europa 2020, semestrem europejskim, wytycznymi oraz Paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Zgodnie z założeniami paktu każde państwo ma obowiązek przedstawienia krajowego zakresu reform. Co roku szef każdego państwa lub szef rządu będzie musiał przedstawić konkretne zobowiązanie krajowe w zakresie reform. Zobowiązanie to będzie podlegało monitorowaniu reform na podstawie sprawozdania Komisji przedstawianego na szczeblu politycznym przez szefów państw bądź rządu<sup>17</sup>. Pakt euro plus wyraża polityczne zobowiązanie do:

---

<sup>16</sup> Europa 2020, op.cit., s. 6.

<sup>17</sup> S. Owsiak, op.cit., s. 162–163.

- przeglądu wskazanych mechanizmów wpływających na jednostkowe koszty pracy,
- zwiększenia wydajności rynków usług przez otwieranie sektorów dotychczas chronionych oraz przez wspieranie zdolności rynków pracy do elastycznej reakcji na podaż miejsc pracy,
- poprawy systemu opodatkowania pracy oraz jakości otoczenia biznesowego przedsiębiorstw,
- stworzenia warunków stabilności finansów publicznych przez zachowanie długookresowej zdolności obsługi zobowiązań, w tym odpowiednie dostosowanie systemu emerytalnego do sytuacji demograficznej,
- zapewnienia krajowych podstaw prawnych służących zapewnieniu stabilności sektora finansowego.

W odniesieniu do innych niż ww. elementy polityki fiskalnej strony paktu euro plus zobowiązały się do odzwierciedlenia unijnych zasad fiskalnych określonych w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu w ich ustawodawstwie krajowym. Strony zobowiązały się również do prowadzenia politycznej dyskusji służącej wymianie informacji i doświadczeń dotyczących polityk podatkowych. Pakt przewiduje, że strony będą uzgadniać zestawy konkretnych działań realizowanych przez nie w ciągu następnych 12 miesięcy<sup>18</sup>.

Wszystkie państwa członkowskie zobowiązały się do osiągnięcia celów strategii Europa 2020 i ustanowiły zgodne z nią cele krajowe oraz strategie pobudzające wzrost gospodarczy.

Przyjęte 16 listopada 2011 r. akty prawne (tj. pięć rozporządzeń) wprowadziły zmiany legislacyjne dotyczące wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych oraz dyscypliny finansów publicznych w strefie euro. Dwa z nich zmieniają dotychczasowe rozporządzenie dotyczące wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych oraz rozporządzenie w sprawie przyspieszenia oraz wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Z punktu widzenia Polski i innych krajów spoza strefy euro kluczowe znaczenie ma dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Ramy te stanowią zbiór uzgodnień, procedur, reguł i instytucji będących podstawą prowadzenia polityki budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych, a dotyczą w szczególności:

---

<sup>18</sup> A. Nowak-Far, *Opinia na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym jego relacji z innymi dokumentami poświęconymi zarządzaniu gospodarczemu w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 1(33), s. 109.



- systemów rachunkowości budżetowej i sprawozdawczości statystycznej,
- reguł i procedur regulujących przygotowywanie prognoz na potrzeby planowania budżetowego,
- numerycznych reguł fiskalnych, które są wyrażone zbiorczym wskaźnikiem wyników budżetowych, tj. deficyt budżetowy sektora instytucji rządowych i samorządowych, potrzeby pożyczkowe, dług i ich główne składniki,
- procedur budżetowych stanowiących podstawę procesu budżetowego na wszystkich etapach,
- średniookresowych ram budżetowych, wydłużających perspektywę kształtowania polityki budżetowej poza roczny cykl budżetowy, w tym ustalanie priorytetów politycznych i średniookresowych celów budżetowych,
- uzgodnień dotyczących niezależnego monitorowania i analizy mających na celu zwiększenie przejrzystości elementów procesu budżetowego,
- mechanizmów i zasad regulujących relacje budżetowe między organami publicznymi we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych<sup>19</sup>.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro ustanawia system sankcji służących skuteczniejszemu egzekwowaniu części zapobiegawczej i naprawczej paktu stabilności i wzrostu w strefie euro. Natomiast tryb postępowania wyjaśniającego przyczyny powstania nadmiernego deficytu przewiduje rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu<sup>20</sup>. W przypadku podjęcia decyzji przez Radę o niepodjęciu przez państwo członkowskie w ramach procedury wielostronnego monitorowania działań zgodnych z zaleceniem Rady może ona nałożyć na to państwo obowiązek złożenia w Komisji oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% jego PKB z roku poprzedzającego rok, w którym nałożono sankcję. Istotą tej sankcji jest to, że państwo nie może dysponować kwotą odpowiadającą 0,2% PKB z roku poprzedniego. Depozyt ten może się zmienić w depozyt nieoprocentowany, a nawet grzywnę w przypadku dalszego niestosowania reguł polityki budżetowej. W przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu w państwie

---

<sup>19</sup> Art. 2 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L 306, 23.11.2011, s. 44.

<sup>20</sup> Dz. Urz. UE L 306, 23.11.2011, s. 33.

członkowskim, które złożyło w Komisji oprocentowany depozyt, lub w przypadku stwierdzenia przez Komisję szczególnie poważnego niestosowania się do obowiązków wynikających z Paktu, Rada może nałożyć na nie obowiązek złożenia nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB z roku poprzedniego. Jeżeli Rada uzna, że państwo członkowskie nie podjęło skutecznych działań mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu, może być na nie nałożona grzywna w wysokości 0,2% PKB z roku poprzedzającego rok, w którym podjęto decyzję o nałożeniu grzywny. Nieoprocentowany depozyt złożony przez państwo członkowskie zostaje wówczas przekształcony w grzywnę. W tym przypadku, podobnie jak przy składaniu nieoprocentowanego depozytu, jeżeli wyliczona wysokość grzywny jest niższa od wysokości złożonego depozytu nieoprocentowanego, różnica zostanie zwrócona państwu członkowskiemu. Jeżeli jest niższa, wówczas państwo członkowskie reguluje powstałą różnicę<sup>21</sup>.

Nowość i unikatowość tej konstrukcji prawnej polega na tym, że dotychczas art. 126 ust. 8 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej miał zastosowanie także do państw spoza strefy euro. Mogła być do nich adresowana decyzja Rady przewidziana w tym przepisie. Rozporządzenie 1173/2011 nie eliminuje tej konstrukcji, lecz wprowadza możliwość zastosowania „grzywny” jako środka przymuszającego tylko wobec państw strefy euro. Artur Nowak-Far zwraca uwagę na to, że dwoistość reguł dotycząca procedury nadmiernego deficytu pojawi się, nie jak to miało miejsce przed przyjęciem rozporządzenia – na etapie stosowania art. 126 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ale już w kontekście ust. 8 tego postanowienia<sup>22</sup>. Rozporządzenie 1173/2011 reguluje także kwestie związane z manipulowaniem danymi statystycznymi. Państwo, które podaje nieprawdziwe dane dotyczące deficytu oraz długu istotne dla stosowania procedury nadmiernego deficytu, może zostać ukarane grzywną w wysokości do 0,2% PKB danego państwa członkowskiego<sup>23</sup>.

Obok procedury wielostronnego monitorowania oraz nadmiernego deficytu wprowadza się nowe instrumenty koordynacyjne polityk gospodarczych. Są to: procedura zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz procedura dotycząca nadmiernego zakłócenia równowagi. Przepisy rozporządzenia 1176/2011 stosuje się w ramach europejskiego semestru. Zgodnie z rozporządzeniem 1176/2011 za „zakłócenie równowagi” uważa się jakkolwiek

---

<sup>21</sup> Art. 4–6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz. Urz. UE L 360, 23.11.2011, s. 4–5.

<sup>22</sup> A. Nowak-Far, op.cit., s. 112.

<sup>23</sup> Art. 8 rozporządzenia 1173/2011, op.cit., s. 5.

tendencję prowadzącą do rozwoju sytuacji makroekonomicznej, która ma lub może mieć niekorzystny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki państwa członkowskiego lub unii gospodarczej i walutowej, lub całej unii. Procedura zapobiegania zakłóceniom opiera się na analizie sytuacji makroekonomicznej państw UE, czyli należących do strefy euro i będących poza nią. Komisja Europejska przygotowuje coroczne sprawozdanie zawierające jakościową ocenę gospodarczo-finansową opartą na tabeli wskaźników, których wartości są porównywalne z orientacyjnymi progami. Ocena uwzględnia ewolucję zakłóceń równowagi w Unii i w strefie euro. W sprawozdaniu stwierdza się, czy przekroczenie progów w co najmniej jednym państwie członkowskim oznacza możliwość wystąpienia zakłóceń równowagi. Wskazuje się w nim państwa członkowskie, w których mogą występować zakłócenia równowagi, lub które mogą być na nie narażone. Komisja przekazuje sprawozdanie wraz ze sformułowanymi zaleceniami do Rady Unii Europejskiej oraz Parlamentowi Europejskiemu, Eurogrupie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu. Rada omawia sprawozdanie roczne Komisji i przeprowadza jego ogólną ocenę, Eurogrupa zaś – w zakresie, w jakim dotyczy ono państw członkowskich, których walutą jest euro. W analizie ekonomicznej Komisja UE zwraca szczególną uwagę na zmiany w sytuacji realnej, w tym na wzrost gospodarczy, zatrudnienie i bezrobocie, nominalną i realną konwergencję wewnątrz strefy euro i poza nią, zmiany sytuacji w zakresie produktywności i odnośne czynniki wpływające na jej rozwój, tj. badania i rozwój, inwestycje krajowe i zagraniczne, zmiany w poszczególnych sektorach gospodarki, w tym w sektorze energetycznym, które wpływają na PKB oraz na wyniki obrotów bieżących. Wskaźniki dotyczące danych makro- i mikroekonomicznych państw członkowskich wskazują dolne i górne progi ostrzegawcze, które są zróżnicowane dla państw należących do strefy euro i państw do niej nienależących. W przypadku wskaźników dotyczących stabilności rynku finansowego uwzględnia się prace Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Komisja może zwrócić się do niej o przedstawienie stanowiska w sprawie opracowania wskaźników stosownych z punktu widzenia stabilności rynku finansowego. Jeżeli Komisja uzna, że w danym państwie członkowskim występują zakłócenia równowagi, informuje o tym Parlament Europejski, Radę, Eurogrupę, właściwe europejskie organy nadzoru oraz Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego. Rada może, na zalecenie Komisji, stwierdzić istnienie nadmiernego zakłócenia równowagi i zalecić danemu państwu członkowskiemu podjęcie działań naprawczych. Państwo członkowskie ma obowiązek przedstawić Radzie i Komisji plan działań naprawczych opracowanych na podstawie

zaleceń Rady. Plan ten podlega uzgodnieniu z Radą i Komisją<sup>24</sup>. W przypadku stwierdzenia niewłaściwego wykonywania planu naprawczego oraz dalszego niewykonywania i niestosowania się do zaleceń Rady UE mają zastosowanie sankcje określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro. Sankcje te dotyczą jedynie państw strefy euro. Jeżeli Rada uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło działań naprawczych nałożonych przez Radę w formie zaleceń (zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia 1176/2011), nakłada się roczną grzywnę w wysokości 0,1% PKB. W przypadku niestosowania się do wydanej decyzji Rady UE (art. 10 ust. 4 rozporządzenia 1176/2011) roczna grzywna nakładana jest w drodze przekształcenia oprocentowanego depozytu w roczną grzywnę<sup>25</sup>.

Zarówno dochody Komisji uzyskane z tytułu odsetek od złożonych depozytów, grzywna zapłacona w wyniku procedury nadmiernego deficytu, jak i grzywna zapłacona w wyniku procedury korygowania nierównowag makroekonomicznych będą przekazywane na rzecz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej<sup>26</sup>. Z tego instrumentu będą udzielane pożyczki krajom proporcjonalnie do stopnia zakłócenia równowagi makroekonomicznej i fiskalnej państwa członkowskiego. Europejski Mechanizm Stabilizacji jest adresowany jedynie do państw strefy euro. Kraje spoza tej strefy mogą w nim uczestniczyć jako obserwatorzy, którym będą dostarczane wszelkie materiały dotyczące stabilności. Wraz z przystąpieniem do strefy euro istnieje obowiązek dołączenia do EMS wraz z wszelkimi prawami i obowiązkami. Wiąże się z tym konieczność wniesienia kapitału na takich samych zasadach, jak wniesienie kapitału do Europejskiego Banku Centralnego. Udział kapitałowy państw tworzących EMS jest o tyle ważny, że od jego wysokości uzależniona jest liczba głosów przy niektórych podejmowanych decyzjach. Największy udział w nim mają Niemcy – 190 mld euro i Francja – ok. 143 mld euro. Przewiduje się, że efektywna zdolność do udzielania pożyczek nie będzie mniejsza niż 500 mld euro. Europejski Mechanizm Stabilizacji zamierza ściśle współpracować z Międzynarodowym Funduszem Walutowym na

---

<sup>24</sup> Art. 1–8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz. Urz. UE L 360, 23.11.2011, s. 28–30.

<sup>25</sup> Art. 1–3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dz. Urz. UE L 360, 23.11.2011, s. 10.

<sup>26</sup> Art. 10 rozporządzenia 1173/2011, op.cit., s. 6 oraz art. 4 rozporządzenia 1174/2011, op.cit., s. 10.

poziomie technicznym i finansowym przy zaangażowaniu Komisji i Europejskiego Banku Centralnego<sup>27</sup>.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych określa zasady dotyczące treści, przedkładania, analizy i monitorowania wdrażania programów stabilności i programów konwergencji, stanowiących element wielostronnego nadzoru sprawowanego przez Radę i Komisję w celu zapobiegania wystąpienia nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz w celu wspierania nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, aby ułatwić osiągnięcie celów Unii w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Rozporządzenie to wprowadza zapisy uzupełniające dotyczące Semestru Europejskiego na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, dialogu gospodarczego oraz wprowadza zapisy dotyczące zasady niezawisłości statystycznej<sup>28</sup>.

Europejski Semestr jest systemem tworzenia i nadzorowania ram koordynacji polityk gospodarczych Unii Europejskiej, których ramą traktatową są przepisy art. 121 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz przepisy art. 148 Traktatu dotyczące zatrudnienia. Postanowienia dotyczące Semestru Europejskiego są częścią szerszego pakietu planistycznego Unii Europejskiej obejmującego strategię na rzecz zatrudnienia oraz ogólny pakiet Europa 2020. Nowe przepisy wprowadzają wyraźny obowiązek przedstawienia przez państwa członkowskie Unii nie tylko programów konwergencji czy programów stabilizacji, ale także krajowego programu reform nawiązującego do unijnej strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Celem Semestru jest zapewnienie odpowiedniego cyklu planistycznego obejmującego wszystkie kraje UE oraz zapewnienie systemu egzekwowania realizacji planów makroekonomicznych. Do dotychczasowego systemu koordynacyjnego wprowadzono możliwość wielokrotnego wystosowywania wobec państw członkowskich wytycznych dotyczących polityk gospodarczych, ustanowienie przez Komisję Europejską „misji nadzoru” skierowanej do danego państwa członkowskiego, które nie realizuje uzgodnionych planów gospodarczych, oraz wzmocnienie udziału Parlamentu Europejskiego w systemie koordynacji polityk makroekonomicznych.

---

<sup>27</sup> S. Owsiak, *op.cit.*, s. 168–169.

<sup>28</sup> Art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L 360, 23.11.2011, s. 15.

### **3. Dług publiczny i deficyt budżetowy – stan realizacji wybranych kryteriów konwergencji w Polsce**

Co najmniej co dwa lata lub na wniosek państwa członkowskiego objętego derogacją (tzn. ubiegającego się o przyjęcie do UGW) Komisja i Europejski Bank Centralny składają Radzie sprawozdania w sprawie postępów dokonanych przez państwa członkowskie objęte derogacją w wypełnianiu ich zobowiązań w zakresie urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej<sup>29</sup>. Treść sprawozdań przygotowywanych przez Komisję i Europejski Bank Centralny reguluje art. 140 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym sprawozdania muszą obejmować analizę zgodności prawodawstwa krajowego, w tym statutu krajowego banku centralnego, z art. 130 i 131 TFUE oraz ze Statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. Sprawozdania muszą również zawierać ocenę osiągniętego przez państwa członkowskie poziomu trwałej konwergencji. Oceny tej dokonuje się w oparciu o stopień spełnienia kryteriów konwergencji (tj. stabilność cen, stabilna sytuacja finansów publicznych, stabilność kursu walutowego, poziom długoterminowych stóp procentowych) i z uwzględnieniem szeregu innych czynników, o których mowa w ostatnim akapicie art. 140 ust. 1 TFUE. Ocena stanu konwergencji jest zatem dostosowana do szerzej zakrojonej koncepcji Semestru Europejskiego, która przyjmuje całościowe i wybiegające w przyszłość podejście do wyzwań w zakresie polityki gospodarczej, przed którymi stoi UGW w swoich dążeniach na rzecz zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych, konkurencyjności, stabilności rynków finansowych oraz wzrostu gospodarczego. Analiza sprawozdania z konwergencji 2012 r. nie napawa optymizmem. Wskazuje się, że „prawodawstwo polskie – w szczególności ustawa o banku centralnym (NBP) oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – nie jest w pełni zgodne z wymogiem określonym w art. 131 TFUE. Niezgodności dotyczą kwestii niezależności banku centralnego, zakazu finansowania ze środków banku centralnego oraz jego integracji z ESBC z chwilą przyjęcia euro. Ponadto ustawa o NBP zawiera również pewne niedociągnięcia w odniesieniu do niezależności banku centralnego oraz jego integracji z ESBC z chwilą przyjęcia euro”<sup>30</sup>. Komisja uznała, że Polska nie spełnia

---

<sup>29</sup> Ostatnie sprawozdania z konwergencji zostały przyjęte przez Komisję i Europejski Bank Centralny w maju 2010 r.

<sup>30</sup> Sprawozdanie Komisji, Sprawozdanie z konwergencji – 2012 r. (przygotowane zgodnie z art. 140 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, COM(2012) 257 final, Bruksela 30.05.2012, s. 21.

kryterium stabilności cen, finansów publicznych, kursu walutowego oraz długoterminowych stóp procentowych<sup>31</sup>.

Art. 86 ustawy o finansach publicznych przewiduje konieczność podjęcia odpowiednich działań i ograniczeń w przypadku przekroczenia relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto odpowiednio 50%, 55% oraz 60%. W Polsce relacja ta od kilku lat przekracza 50%, co oznacza, że Rada Ministrów uchwała na kolejny rok projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej. Zatem niemożliwa byłaby przygotowana nowelizacja budżetu na 2013 r. wymuszona niższymi niż założone dochodami. W ustawie budżetowej na 2012 r. wspomniana relacja została ustalona w wysokości 11,9%, i taka też została przyjęta w ustawie na 2013 r. Zdecydowano zatem o zawieszeniu pierwszego progu oszczędnościowego, jak również reguły wydatkowej, która zakłada ograniczenie wzrostu wydatków elastycznych o nie więcej niż 1 punkt procentowy ponad inflację. Planowane jest jednocześnie wprowadzenie nowej, antycyklicznej reguły wydatkowej<sup>32</sup>. Trudno nie zgodzić się z opinią, że „zawieszanie zasad i reguł fiskalnych pod wpływem bieżącej sytuacji zawsze jest niebezpiecznym precedensem, gdyż stanowić będzie w przyszłości argument, którym żonglować będą mogli politycy. Progi ostrożnościowe są rodzajem reguł fiskalnych nakładających na politykę finansową państwa rodzaj permanentnych ograniczeń zapisanych w konstytucji lub w ustawach o finansach publicznych. W warunkach kryzysowych reguły fiskalne są traktowane jako ważny mechanizm instytucjonalny wspierający dyscyplinę budżetową i odpowiedzialną politykę fiskalną w sytuacji poważnych ograniczeń budżetowych. Odnosi się je najczęściej do wysokości deficytu i długu publicznego, a limity określa się najczęściej w relacji do PKB. Być może nie jest to artykułowane zbyt często, jednak wprowadzenie reguł fiskalnych z założenia ma na celu ograniczanie swobodnych (nieodpowiedzialnych) decyzji polityków w sferze fiskalnej”<sup>33</sup>. Ograniczenie długu publicznego i deficytu budżetowego wiąże się z koniecznością wprowadzania rozwiązań mało komfortowych z punktu widzenia polityków. Wprowadzenie ograniczeń wydatkowych oraz poszukiwanie nowych źródeł dochodów może wiązać się ze spadkiem poparcia ze strony społeczeństwa. Stąd

---

<sup>31</sup> Ibidem, s. 22–24.

<sup>32</sup> B. Guziejewska, *Rozmiękczenie reguł budżetowych*, Obserwator finansowy 29.08.2013, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/finanse-publiczne/rozmiękczenie-regul-budzetowych/> [dostęp 31.08.2013].

<sup>33</sup> Ibidem.

pojawia się częsta pokusa w przedstawianiu rzeczywistego stanu finansów publicznych w sposób miękki, niebudzący niepewności nie tylko wśród społeczeństwa, ale także wśród przedsiębiorców, ponieważ to oni m.in. na podstawie płynących komunikatów o stanie finansów publicznych podejmują decyzje strategiczne.

Problem długu publicznego i deficytu budżetowego dotyka większości państw członkowskich. Mała skuteczność rządów w ograniczaniu tych dwóch głównych kryteriów konwergencji, mimo obowiązujących różnych reguł, prowokuje dyskusję na temat skuteczności sformułowanych reguł fiskalnych. Jeśli przekroczenie limitów nie wiąże się z żadnymi poważnymi restrykcjami i karami, stają się one w praktyce rodzajem miękkich ograniczeń budżetowych i o żadnej skuteczności nie może być mowy<sup>34</sup>. Nawet na poziomie Unii Europejskiej przekroczenie limitów nie wiązało się ze stosowaniem kar za przekroczenie kryteriów konwergencji. Rada Europejska, mimo wniosku Komisji Europejskiej, nie ukarała Francji ani Niemiec za trzecie z rzędu złamanie reguł max. 3% deficytu budżetowego. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu przewidywał sankcje prawne i finansowe, natomiast decyzja Rady oznaczała przyzwolenie na bezkarne łamanie jego reguł. Nie pomogła tu nawet skarga Komisji Europejskiej skierowana do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, gdyż w orzeczeniu uznano skargę za niedopuszczalną<sup>35</sup>.

**Tabela 1. Dług publiczny w latach 2011–2016**

Wyszczególnienie	Wykonanie 2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Państwowy dług publiczny</b>						
w mld zł	815,3	845,8	867,6	893,3	941,5	991,4
w relacji do PKB	53,5%	52,4%	51,4%	50,5%	50,2%	49,6%
<b>Dług sektora <i>general government</i></b>						
w mld zł	859,0	894,7	920,9	944,8	990,0	1039,0
w relacji do PKB	56,3%	55,5%	54,5%	53,4%	52,8%	52,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2012 r., s. 4.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Z. Czachór, op.cit., s. 425–426.



Prezentowane w tabeli 1 wielkości długu publicznego należy odnosić do wysokości progów ostrożnościowych i sanacyjnych określonych w art. 86 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym artykułem, jeżeli dług przekroczy 50%, to Rada Ministrów uchwała na kolejny rok projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej. Bardziej restrykcyjne są procedury opracowania ustawy budżetowej w przypadku, gdy wartość długu jest większa niż 55%, a mniejsza niż 60%. Wówczas Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy, w którym nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie odpowiednio niższa. Nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej. Waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez GUS za poprzedni rok budżetowy. Ponadto wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat udzielnych w latach poprzednich. Nie przewiduje się także wzrostu wydatków. Z przedstawionych w tabeli 1 danych wynika, że dług sektora *generalgovernment*, który jest liczony według metodologii unijnej, kształtuje się na znacznie wyższym poziomie niż dług publiczny liczony metodą krajową. Należy zwrócić uwagę także na to, że w każdym roku zakłada się wzrost zadłużenia przy jednoczesnym spadku relacji długu do PKB.

Gospodarka Polski podlega wpływom wielu czynników zarówno o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Zmiany te mogą zachodzić w trudno przewidywalnym kierunku i zakresie. Stąd pojawia się trudność w realizacji założeń makroekonomicznych, które przyjęto w 2012 r. do realizacji ustawy budżetowej na rok 2013. Na koniec czerwca 2013 r. deficyt budżetowy wyniósł 73%. Dochody zrealizowano w niespełna 45%, a wydatki w ok. 48%. W lipcu 2013 r. realizacja dochodów wzrosła do 53%, a wydatków do niewiele ponad 55%, co nie miało większego wpływu na poziom deficytu budżetowego. Na niską realizację dochodów budżetowych wpływ miało niskie wykonanie dochodów od osób prawnych (w czerwcu 2013 – 38,6%, w lipcu 2013 – 44,3%), podatek akcyzowy (w czerwcu 2013 – 42,9%, w lipcu 2013 – 52%) oraz wykonanie dochodów od osób fizycznych (w czerwcu 2013 – 44% i w lipcu 2013 – 51,6%)<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń–czerwiec i styczeń–lipiec 2013, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013 r.

Podczas prac nad ustawą budżetową na rok 2013 przyjęto zbyt optymistyczne założenia makroekonomiczne. Założono, że realne tempo wzrostu PKB w przyszłym roku wyniesie 2,2%<sup>37</sup>. Założenie to zostało zweryfikowane m.in. przez międzynarodowe instytucje finansowe. Międzynarodowy Fundusz Walutowy obniżył prognozę wzrostu PKB Polski na rok 2013 do 1,1%<sup>38</sup>, Bank Światowy do 1,0%<sup>39</sup>. Według EBOiR i raportu Fitch Ratings wzrost gospodarczy Polski ma spowolnić w 2013 r. do 1,2%<sup>40</sup>. W założeniach makroekonomicznych do projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 Ministerstwo Finansów szacuje wzrost gospodarczy w roku 2013 na poziomie 1,5%. Dzięki zawieszeniu działania pierwszego prognozy ostrożnościowego zwiększono deficyt budżetowy do 51,5 mld zł (wg ustawy budżetowej na rok 2013 planowano 35,5 mld zł), zmniejszono dochody budżetowe z 299,3 mld zł do 275,7 mld zł i zmniejszono wydatki z 334,9 mld zł do 327,2 mld zł. Praktycznie każdy resort dokonywał w swoim budżecie zmniejszenia wydatków, w tym nie pominięto także zmniejszenia wydatków ponoszonych w ramach Narodowej Strategii Spójności w latach 2007–2013, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (z wyłączeniem wydatków na wspólną politykę rolną – WPR) oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Zmniejszenia wydatków dokonano zarówno w budżetach dysponentów poszczególnych części budżetowych, jak i w rezerwie celowej budżetu państwa (cz. 83 budżetu państwa, poz. 8). Jednocześnie zwiększono wydatki na płatność polskiej składki członkowskiej do budżetu ogólnego UE (tzw. środków własnych UE).

W Unii Europejskiej problemem jest nowelizacja budżetu rocznego Unii na 2013 r. Parlament zażądał dodatkowych 11,2 mld euro na uregulowanie zaległych płatności za ten rok, ale do tej pory kraje Unii przekazały jedynie część tej kwoty, czyli 7,3 mld euro, obiecując drugą nowelizację jesienią 2013 r. Istnieją głosy wśród parlamentarzystów europejskich, że

<sup>37</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2013, Ministerstwo Finansów, s. 6.

<sup>38</sup> MFW obniżył prognozę wzrostu PKB Polski do 1,1% na 2013 r., „Gazeta Wyborcza”, 23 lipca 2013, r. [http://wyborcza.biz/Gielder/1,132329,14325331,MFW\\_obnizyl\\_prognoze\\_wzrostu\\_PKB\\_Polski\\_do\\_1\\_1\\_na.html](http://wyborcza.biz/Gielder/1,132329,14325331,MFW_obnizyl_prognoze_wzrostu_PKB_Polski_do_1_1_na.html) [dostęp 31.08.2013].

<sup>39</sup> Bank Światowy kolejny raz obniża prognozę wzrostu PKB dla Polski na 2013 r. Wypracujemy 1 a nie 1,5 proc., „Gazeta Prawna”, 13 czerwca 2013 r.

<sup>40</sup> EBOR obniżył prognozę wzrostu PKB Polski, „Puls Biznesu”, 10.05.2013 r.; Fitch obniżył prognozę wzrostu PKB Polski na 2013 r., „Gazeta Prawna”, 26 sierpnia 2013 r.

Komisja Europejska może uznać, iż potrzebna jest nowelizacja budżetu na 2013 r. na większą sumę, niż szacowała dotychczas. Parlament Europejski proponuje także cięcia w projekcie rocznego budżetu na 2014 r. w stosunku do propozycji Komisji. „Zamiast przyspieszyć wydatkowanie funduszy na inicjatywy dla młodzieży, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz badania i rozwój, co pozwoliłoby uniknąć znacznego ograniczenia środków na te cele w porównaniu do 2013 r., Rada praktycznie złamała uzgodnienia, ograniczając sumę zobowiązań na te programy i redukując całość płatności w projekcie budżetu na 2014 r. o ponad miliard euro”<sup>41</sup>.

Wpłacanie składki w wysokości zapisanej w budżecie ogólnym stanowi wypełnienie traktatowego zobowiązania Polski wobec UE. Konieczność zwiększenia płatności wynika z dwóch powodów: dodatkowych płatności z tytułu opłat cukrowych, nakładanych na podstawie rozporządzeń Komisji Europejskiej dotyczących rozliczeń na rynku cukru w roku gospodarczym 2012/2013 oraz z przyjmowania w ciągu roku przez Radę i Parlament Europejski budżetów korygujących do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, które wpływają na zamiany wysokości składek wpłacanych przez państwa członkowskie. W nowelizacji budżetu na rok 2013 składka z tytułu korekty do budżetu ogólnego wzrasta o 327 738 tys. zł, natomiast składka z tytułu opłat cukrowych wzrasta o 76 920 tys. zł. Łącznie więc wydatki na płatności polskiej składki do budżetu ogólnego wzrastają o 404 658 tys. zł (tj. z 17 775 269 tys. zł do 18 179 927 tys. zł)<sup>42</sup>. W ustawie budżetowej na rok 2014 r. planuje się wzrost PKB na poziomie 2,5%, inflację na poziomie 2,4%, a stopę bezrobocia na poziomie z końca 2013 r. Szacuje się, że wyniesie ona 13,8%<sup>43</sup>.

Prowadząc rozważania na temat wprowadzonych zaostrzeń makroostrożnościowych i ich implikacji dla Polski w odniesieniu do realizacji polityki regionalnej w formie realizacji programów operacyjnych finansowanych z budżetu Unii Europejskiej, warto zwrócić uwagę na przepisy ustawy o finansach publicznych regulujących kwestię statusu środków europejskich i ich przepływy w systemie finansów publicznych. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>44</sup> wyodrębnia w ramach budżetu państwa „budżet środków europejskich”, który prezentuje dane

---

<sup>41</sup> *Nowa odsłona sporu między PE a rządami o wieloletni budżet*, PAP <http://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/nowa-odslona-sporu-miedzy-pe-a-rzadami-o-wieloletni-budzet/?k=dispatches> [dostęp 12.09.2013].

<sup>42</sup> Uzasadnienie – zmiana ustawy budżetowej 2013, Ministerstwo Finansów 2013, s. 44–45, 48–49.

<sup>43</sup> Założenia projektu budżetu państwa na rok 2014 r., Rada Ministrów, Warszawa, czerwiec 2013 r., s. 6–11.

<sup>44</sup> Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

dotyczące środków na realizację programów finansowanych z udziałem m.in. funduszy strukturalnych w części podlegającej refundacji z Komisji Europejskiej. Deficyt budżetu środków europejskich nie jest wliczany do deficytu budżetu państwa, ale jego finansowanie stanowi dodatkową potrzebę pożyczkową budżetu państwa. Nadwyżka budżetu środków europejskich również nie będzie wliczana do dochodów budżetu państwa. Będzie ona źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa zaciągniętych na pokrycie deficytu budżetu środków europejskich. Według ww. ustawy przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa należy rozumieć zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania m.in. budżetu środków europejskich. W związku z tym minister finansów w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa jest zobowiązany do zaciągania zobowiązań lub przeprowadzania innych operacji finansowych. W przypadku w miarę terminowego i ciągłego napływu do Polski środków z Komisji Europejskiej z tytułu refundacji poniesionych kosztów związanych z realizacją programów operacyjnych, budżet środków europejskich powinien się mniej więcej równoważyć. Natomiast problem może powstać w przypadku opóźnień w płatnościach ze strony Komisji Europejskiej. Taka sytuacja może wystąpić w przypadku problemów finansowych także na poziomie Unii Europejskiej. Wówczas realizacja polityki regionalnej w Polsce, mimo jej priorytetowego znaczenia, może zostać utrudniona.

## **Podsumowanie**

Przyjęte w formie aktów prawnych reguły makroostrożnościowe dotyczą głównie krajów strefy euro, ale określają też dyscyplinę budżetową obowiązującą we wszystkich państwach członkowskich. Wraz z ratyfikacją przez Prezydenta RP paktu fiskalnego, co miało miejsce w lipcu 2013 r., Polska zobowiązała się do przestrzegania ram budżetowych określonych w dyrektywie Rady 2011/85/UE. Na jej mocy przy konstruowaniu ustaw budżetowych jesteśmy zobligowani do wdrażania zaleceń Rady Europejskiej. Mając na uwadze to, że decyzją Rady z dnia 7 lipca 2009 r. Polska ponownie objęta została procedurą nadmiernego deficytu<sup>45</sup>, przygotowywanie projektów ustaw budżetowych jest i będzie dużym wyzwaniem. Przyjęcie zbyt

---

<sup>45</sup> Decyzja Rady z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz. Urz. UE L 202, 4.8.2009, s. 46. W 2004 r. Polska była także objęta procedurą nadmiernego deficytu – patrz decyzja Rady z dnia 5 lipca 2004 r. w sprawie występowania w Polsce nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 62, 9.3.2005, s. 18.

optymistycznych założeń do ustawy budżetowej może się wiązać w ostateczności z koniecznością redukcji wydatków w każdym obszarze gospodarki, w tym także w obszarze realizacji polityki rozwoju regionalnego. Pozytywnym aspektem jest to, że dopóki Polska nie przystąpi do strefy euro, dopóty nie jesteśmy zobligowani do uiszczania kar finansowych z tytułu nieprzestrzegania kryteriów konwergencji. Możemy obserwować sytuację makroekonomiczną krajów należących do tej strefy, wyciągać wnioski i odpowiednio kształtować własną politykę rozwoju gospodarczego. Analiza regulacji prawnych dotycząca sankcji za nieprzestrzeganie ustalonych kryteriów makroekonomicznych budzi refleksję dotyczącą ich celowości. Nasuwa się pytanie, czy nakładanie kar finansowych na państwo borykające się z problemami makroekonomicznej stabilności finansowej jest właściwym rozwiązaniem. Wygenerowanie środków na przekazanie środków czy to w formie oprocentowanego, czy nieoprocentowanego depozytu może wiązać się z pogłębieniem już istniejącej destabilizacji makroekonomicznej danego kraju członkowskiego. Warto także zastanowić się nad tym, czy wprowadzone regulacje pomogą wejść państwu ukaranemu na drogę harmonijnego i zrównoważonego rozwoju, jeżeli większość państw będzie objęta procedurą nadmiernego deficytu. Zdaniem autorki, wprowadzone rozwiązania mogą mieć jedynie znaczenie psychologiczne. Państwa członkowskie, decydując o kształcie prowadzenia polityki gospodarczej, w tym polityki fiskalnej, powinny mieć cały czas na uwadze realizację celów oraz konsekwencje, jakie mogą się pojawić w wyniku nieprzestrzegania ogólnych wytycznych UE w zakresie jej prowadzenia. Takie podejście może mobilizować kraj członkowski do podjęcia rzetelnej pracy nad naprawą tych obszarów gospodarki, które tego wymagają.

Analizując zależność wprowadzonych zasad makroostrożnościowych w państwach strefy euro oraz ram budżetowych w stosunku do możliwości realizacji przez te kraje polityki rozwoju regionalnego, nie bez znaczenia pozostają przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające nowe wspólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych oraz wspólnej polityki rolnej i rybackiej w perspektywie finansowej 2014–2020<sup>46</sup>. Zgodnie z art. 21 Komisja Europejska może zwrócić się do

---

<sup>46</sup> Wniosek, art. 21 ust. 1–6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, COM(2011)615 final/2, Bruksela, dnia 14.3.2012 r., s. 46–47.

państwa członkowskiego z prośbą o przegląd i zaproponowanie ewentualnych zmian do umowy partnerskiej w sytuacji, gdy to państwo członkowskie ma problemy z utrzymaniem dyscypliny makroekonomicznej. Jeżeli państwo członkowskie korzysta z pomocy europejskiego mechanizmu stabilności, Komisja nie czekając na jego wniosek, może zmienić umowę partnerską i programy w celu maksymalizacji wpływu dostępnych funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych na wzrost gospodarczy i konkurencyjność. Natomiast jeśli państwo członkowskie nie przekazuje proponowanych zmian w umowie partnerskiej lub nie zareaguje w zadowalający sposób, Komisja może podjąć decyzję o zawieszeniu w całości lub części płatności w odniesieniu do danych programów. Sankcja ta dotyczy nie tylko przypadku otrzymywania pomocy z mechanizmu stabilności, lecz także sytuacji, gdy państwo członkowskie nie podejmie skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu lub nie podjęło dostatecznych działań w celu zapobieżenia wystąpienia zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

Wydaje się, że w nowym okresie programowania 2014–2020 prowadzenie polityki regionalnej w większości państw członkowskich nie będzie zadaniem łatwym. Aktualnie procedurą nadmiernego deficytu objętych jest 20 państw członkowskich UE. Oznacza to, że procedura ta dotyczy wszystkich państw członkowskich UE z wyjątkiem Bułgarii, Niemiec, Estonii, Luksemburga, Malty, Finlandii i Szwecji. Komisja zaproponowała uchylenie procedury wobec Włoch, Łotwy, Węgier, Litwy i Rumunii. Jednocześnie zaproponowała wszczęcie procedury nadmiernego deficytu wobec Malty. Szacuje się, że jeśli Rada zastosuje się do zaleceń Komisji, to łączna liczba państw objętych procedurą może spaść do 16. W przypadku Polski planuje się, że powinniśmy zlikwidować nadmierny deficyt najpóźniej do 2014 r. Polska powinna osiągnąć cel w zakresie deficytu nominalnego wynoszący 3,6% PKB w 2013 r. i 3,0% PKB w 2014 r., co odpowiadałoby rocznej poprawie salda strukturalnego wynoszącej, odpowiednio, co najmniej 0,8% PKB i 1,3% PKB na podstawie zaktualizowanej prognozy służb Komisji z wiosny 2013 r.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Komisja Europejska, MEMO/13/463 29/05/2013, Bruksela, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-463\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-463_pl.htm) [dostęp 15.09.2013].

## **Abstract**

### **Macroeconomic tightening in the European Union in the context of the implementation of regional policy in Poland**

The objective of the EU regional policy is to increase the economic and social cohesion in all its regions by providing assistance to less developed regions and sectors of the economies of the member states. All activities undertaken in the framework of EU regional policy are designed to promote sustainable economic development. The economic crisis of recent years in the euro zone forced the development of new prudential standards in the conduct of fiscal policy. This paper presents the relationship between macroeconomic tightening introduced in the euro area (including pressure on compliance with the provisions of the budgetary framework binding all the member states), the effects posed by non-compliance with the new rules and the possibility of implementing regional policy in Poland.