

Stanisław Owsiak

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dylematy interpretacyjne przy ocenie sytuacji finansowej państwa

1. Wstęp

Praca nawiązuje do tematu sesji *Stylizowane fakty w ekonomii*, a jej celem jest próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego występują tak różne oceny w stosunku do obiektywnie istniejących zjawisk z zakresu finansów państwa. Ściślej chodzi o to, w jakim stopniu może to wynikać z kreatywnej sprawozdawczości, a w jakim zaś z oceny i odmiennej interpretacji zjawisk, gdy chodzi o ich przyczyny oraz skutki. Jeżeli pominąć przyczyny leżące w fałszowaniu informacji źródłowych (wyjściowych), to różnice w interpretacji danych, jako podstawy diagnozy sytuacji finansowej państwa, można prawdopodobnie wyjaśnić powiązaniem poszczególnych stanowisk (ocen) procesów gospodarczych z różnymi szkołami ekonomicznymi oraz wyprowadzonymi w oparciu o dorobek teoretyczny tych szkół doktrynami ekonomicznymi. Przykładem może być różne podejście do diagnozy stanu gospodarki w ekonomii podaży niż ekonomii neokeynesowskiej. Jest to o tyle ważne, że w zależności od diagnozy sytuacji finansowej państwa podejmowane są różne środki w celu zmiany tej sytuacji. Mogą to być np. działania systemowe, tak jak w przypadku Polski dokonywana właśnie reforma systemu emerytalnego, wydłużenie czasu aktywności zawodowej, zmiany w systemie podatkowym itd. Intrygujące jest pytanie, dlaczego wysoki fiskalizm w jednych krajach nie wpływa negatywnie na wzrost gospodarczy, innowacyjność, konkurencyjność gospodarki, a w przypadku innych krajów jest przeciwnie. Podobne wątpliwości powstają przy ocenie zadłużenia państwa (długu publicznego), gdzie obserwuje się kraje o wysokim wskaźniku zadłużenia do PKB (np. Belgia), ale stan taki nie wpływa negatywnie na rozwój gospodarki, ocenę wiarygodności kraju na rynkach finansowych, podczas gdy w innych krajach inaczej (np. Włochy, Hiszpania). Za równie ważne należy uznać poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego podejmowane próby standaryzacji narzędzi dla ochrony finansów państwa, zwłaszcza w wymiarze ponadnarodowym, czego przykładem są fiskalne kryteria z Maastricht, są mało skuteczne. Na tym tle rodzą się też pytania, czy najnowsze inicjatywy Unii Europejskiej polegające na dalszym zaostrzeniu kryteriów fiskalnych, czego przykładem jest tzw. Pakt fiskalny, „sześciopak” i inne rozwiązania instytucjonalne będą w przyszłości chronić finanse państwa przed kryzysami, pułapką zadłużeniową, niewypłacalnością itd. W pracy podstawowa część rozważań i analiz

poświęcona została ocenie sytuacji finansowej Polski, jakkolwiek perspektywa unijna jest także widoczna.

2. Dylematy związane z metodą oceny sytuacji finansowej państwa

Zanim przejdziemy do analizy konkretnych zjawisk w sferze finansów państwa na przykładzie Polski, warto zwrócić uwagę na wątpliwości i dylematy tkwiące w metodzie oceny sytuacji finansowej państwa. Chodzi zwłaszcza o popełniany nazbyt często błąd metodologiczny, charakterystyczny dla zwolenników ortodoksyjnego fiskalizmu. Jego istota sprowadza się do imperatywu zawsze zrównoważonego budżetu państwa (sektora finansów publicznych). Zachowanie równowagi między wydatkami a dochodami ma w pełni racjonalne uzasadnienie w przypadku mikroprzedsiębiorstw (przedsiębiorstwo, gospodarstwo domowe), zwłaszcza gdy w analizie zjawiska przyjmuje się średni i długi okres. Należy zauważyć też, że ze względu na skalę prowadzonej działalności mikroprzedsiębiorstwa są znacznie silniej narażone na niestabilne otoczenie, stąd kryterium zachowania równowagi finansowej jest rzeczywiście fundamentalne. Sytuacja państwa jest, jeśli pominąć ekstremalne warunki (wojna, szokowe załamanie gospodarki), inna. Dane empiryczne dla wielu krajów i w długich okresach wskazują, że nierównowaga w finansach publicznych może utrzymywać się przez dziesięciolecia, a skala tej nierównowagi może być znaczna. Jednocześnie wiele krajów przy tzw. „niezdrowych” finansach publicznych osiąga relatywnie wysokie stopy wzrostu gospodarczego, niskie bezrobocie. Realizacji tych pozytywnych celów towarzyszyć mogą zjawiska inflacyjne. Jeżeli jednak nie mają one charakteru uporczywego i nie kształtują się na wysokim poziomie, to sytuacja taka jest do zaakceptowania.

Wydaje się, że ocena sytuacji finansowej państwa nazbyt często dokonywana jest na podstawie zbyt ogólnych wskaźników. W krótkich okresach niegroźny jest nawet stosunkowo wysoki deficyt budżetu państwa, jeżeli jego finansowanie następuje poprzez rollowanie długu, podczas gdy w innych sytuacjach niższy deficyt powoduje trudności z jego finansowaniem, zmusza do oferowania wysokiego oprocentowania emitowanych rządowych papierów dłużnych. Jeszcze innym przykładem powierzchownej oceny finansów, tym razem całego kraju, jest stan rachunku obrotów bieżących, w przypadku którego przyjmuje się, że wypłacalność kraju jest bezpieczna, jeżeli poziom deficytu rachunku obrotów bieżących w relacji do PKB jest nie wyższy niż 5%. Praktyka jednak nie potwierdza tego, gdyż nawet wyższy poziom deficytu może być niegroźny, jeżeli występuje korzystna sytuacja w części kapitałowej bilansu płatniczego kraju, ale są też sytuacje przeciwne. Powyższe przykłady prowadzą do konkluzji, że w rzeczywistości mamy często do czynienia ze stylizowaniem

faktów ekonomicznych w zależności od tego, kto te fakty interpretuje, jakie stosuje kryteria doboru wskaźników do oceny sytuacji finansowej. W odniesieniu do faktów stylizowanych nie można wykluczyć subiektywnych przesłanek, np. politycznych, co występuje chociażby w przypadku interpretowania wskaźników oceniających działalność rządu przed kolejnymi wyborami. W ocenie takiej więcej jest retoryki (demagogii) niż merytorycznego uzasadnienia dokonywanych ocen, proponowanych środków do zmiany sytuacji.

Znaczenie doktryny ekonomicznej zarówno dla oceny sytuacji finansowej państwa, gospodarki, jak też podejmowanych środków potwierdziły najnowsze doświadczenia wyniesione z kryzysu finansowego, który z całą siłą ujawnił się w 2008 r. i w latach następnych. Po raz kolejny teoria keynesowska i założenia ekonomii pokeynesowskiej, zostały - najogólniej rzecz ujmując - zweryfikowane pozytywnie, a niezrównoważone finanse publiczne, czyli wysokie deficyty budżetowe oraz lawinowo wzrastające długi publiczne stanowiły zarówno środek ratunkowy dla sektora finansowego, jak też narzędzie pobudzania gospodarek (popytu). Skala interwencji fiskalnej okazała się jednak dla wielu krajów tak znaczna, że konieczne było przejście do fazy oszczędzania w wydatkach publicznych, na co przyjęto angielskie określenie *austerity*. Różnica między państwem jako makropodmiotem a mikropodmiotami systemu ekonomicznego polega na tym, że państwo wykorzystując atrybuty władzy może inaczej niż mikropodmioty rozwiązywać problemy nierównowagi w finansach publicznych. Państwo ma przywilej emisji długu, z którego nadal korzysta, pomimo tego, że współczesny system ekonomiczny oparty jest na zasadzie oddzielenia emisyjnego banku centralnego od rządu. Okazuje się jednak, że w sytuacjach nadzwyczajnych, do których zaliczyć należy bez wątpienia ostatni kryzys finansowy, banki centralne takie jak System Rezerwy Federalnej, Bank Anglii czy nawet Europejski Bank Centralny finansowały potrzeby pożyczkowe rządów związane z działalnością ratunkową i stabilizacyjną dla gospodarki amerykańskiej oraz gospodarek krajów strefy euro. Polityka monetarna była luzowana w celu pobudzania gospodarki w okresie kryzysu (*quantitative easing*). Doświadczenia te w nieco innym świetle stawiają relację między bankiem centralnym a rządem z okresu przed kryzysem finansowym i po kryzysie. Jeżeli chodzi o strefę euro doświadczenia te zmusiły do wypełnienia luki instytucjonalnej istniejącej w strefie euro, czego wyrazem jest zwłaszcza utworzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilnościowego, którego celem jest udzielanie pożyczek rządów krajów znajdujących się trudnej sytuacji finansowej (Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Irlandia).

3. Fiskalizm a sytuacja finansowa państwa

Pozostawiając na boku doświadczenia kryzysu nie można nie zauważyć, że w wielu krajach wysoko rozwiniętych, jak też w krajach transformujących gospodarkę występują znaczne różnice w poziomie fiskalizmu ocenianego od strony wydatków publicznych. Różnice te można wytłumaczyć doktryną społeczno-ekonomiczną preferowaną przez dany kraj (społeczeństwo). W tabelicy 1 przedstawione zostały trzy grupy krajów Unii Europejskiej: kraje o niskim, średnim i wysokim fiskalizmie, przy czym wyodrębnienie tych grup krajów dokonane zostało na podstawie średniej arytmetycznej wielkości wydatków publicznych w okresie 1995-2012. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy niski fiskalizm sprzyja zachowaniu kontroli nad finansami państwa, czego wyrazem jest saldo dochodów i wydatków sektora finansów publicznych (*General Government*). Analiza kształtowania się sald nie potwierdza prostej zależności między niskim fiskalizmem a równowagą w finansach publicznych. Jeżeli chodzi o Rumunię to we wszystkich latach okresu 1995-2012 występowały deficyty, przy czym ich skrajne wartości wynosiły od -1,2% PKB (2004-2005) do -9,0% PKB (2009 r.), zaś średnia dla badanego okresu to -3,7% PKB.

Tabela 1. Wydatki publiczne wybranych krajów Unii Europejskiej do PKB

Kraj	1995	2000	2007	2012	średnia 1995-2012
Kraje o niskim fiskalizmie					
Rumunia	34,1	38,6	38,2	36,6	36,5
Estonia	41,3	36,1	34,0	39,5	37,6
Łotwa	38,4	37,6	36,0	36,5	37,9
Kraje o średnim fiskalizmie					
Portugalia	41,9	41,6	44,4	47,4	44,8
Słowenia	52,3	46,5	42,3	48,1	46,5
Niemcy	54,9	45,1	43,5	44,7	47,3
Kraje o wysokim fiskalizmie					
Francja	54,4	51,7	52,6	56,6	53,9
Dania	59,3	53,7	50,8	59,5	55,5
Szwecja	64,9	55,1	51,0	52,0	55,6
Polska	47,7	41,1	42,2	42,2	44,3

Źródło: Eurostat

Podobna sytuacja występowała w większości lat badanego okresu na Łotwie, gdzie również w latach 1995-1996 oraz 1999 - 2012 występowały deficyty, przy czym w przypadku tego kraju zaobserwowano znacznie silniejsze wahania w poziomie deficytu, poczynając od -

0,4% PKB w 1996 i 2007 roku do -9,8% PKB w 2009 roku. W latach 1997 – 1998 Łotwa odnotowała nadwyżki budżetowe. Uśrednione saldo budżetowe dla całego okresu wyniosło - 2,4% PKB. Zależność między niskim poziomem fiskalizmu a kształtowaniem się salda budżetowego można zauważyć w przypadku Estonii, dla której najwyższy deficyt wyniósł - 3,5% PKB w roku 1999, ale kraj ten w analizowanym okresie osiągał też kilkakrotnie znaczne nadwyżki; największą 2,5% PKB w 2006 roku, zaś w całym okresie osiągnięta została średnia nadwyżka w wysokości 0,3% PKB.

Jednym z państw zaliczonych do grupy krajów o średnim fiskalizmie jest Portugalia. W przypadku tego kraju ujemne saldo dla analizowanego okresu wyniosło -4,9% PKB, przy czym w całym okresie występowały deficyty, dla których krańcowe wartości to -3,1% PKB w 1998 i 1999 roku, a -10,2% PKB w 2009 roku. Zbliżona sytuacja była w Słowenii, w której ujemne saldo dla całego okresu 1999-2012 wyniosło -3,3% PKB, a krańcowe wartości wynosiły od 0,1% PKB w 2007 roku do -8,3% w 1995 r. W porównaniu z tymi dwoma krajami interesująco przedstawia się sytuacja w Niemczech, dla których zdarzały się lata zrównoważonego budżetu, czyli minimalnej nadwyżki (2007-2008, 2012), ale i lata znacznych deficytów, tj. -9,5% PKB w 1995 r. oraz -4,2% PKB w latach 2003 i 2010, przy średnim deficycie dla całego okresu – 2,6% PKB.

Jeżeli chodzi o kraje o wysokim fiskalizmie to we Francji średni deficyt *General Government* dla lat 1995-2012 wynosił 3,7% PKB, przy czym najniższe wartości wystąpiły w latach 2000 – 2001 (1,5% PKB), a najwyższe w latach 2009-2010; odpowiednio: 7,5% PKB i 7,1% PKB. W przypadku Francji można stwierdzić, że wysoki fiskalizm, rozpatrywany od strony wydatków publicznych, może stanowić jedną z przesłanek trudności finansowych państwa. Do odmiennych wniosków dochodzi się jednak analizując finanse publiczne Danii, w której średnie saldo dochodów i wydatków dla okresu 1995 – 2012 było dodatnie i wyniosło 0,5% PKB. W badanym okresie zdecydowanie dominowały lata, w których występowało dodatnie saldo (rekordowe były lata 2005-2006 - saldo 5,2% PKB), zaś deficyty które występowały w latach 1995 – 1996, pojawiły się ponownie od roku 2009 (najwyższy w 2012 roku -4,1% PKB). Jeszcze inne wyniki daje analiza przypadku Szwecji, w której w latach 1995-2012 wystąpiło uśrednione dodatnie saldo w wysokości 0,2% PKB. Największy deficyt wystąpił w 1995 r. na poziomie -7,4% PKB. W kolejnych latach tak wysokiego

poziomu już nie odnotowano. Po 1997 r. saldo kształtowało się w przedziale od -1,3% PKB do 3,5% PKB.¹

Z powyższego przeglądu wybranych krajów wynika, że poszukiwanie ścisłego związku między poziomem fiskalizmu a niekorzystnym saldem finansów publicznych nie znajduje potwierdzenia. Co więcej, z analizy tej wynika, że relatywnie większe trudności z nierównowagą w finansach publicznych mają kraje o niskim fiskalizmie, co wskazywałoby na to, że doktryna niskich podatków, czy szerzej dochodów publicznych, wcale nie gwarantuje bezpiecznych zrównoważonych finansów państwa. W każdym razie teoretyczne twierdzenie, że wysoki fiskalizm, analizowany tutaj od strony wydatków, jest zawsze synonimem barier rozwojowych, prowadzi zawsze do trudności z zachowaniem równowagi w finansach publicznych, nie znajduje potwierdzenia. Założenia doktrynalne, według których niskie podatki przekładają się na wyższy rozwój, i przeciwnie – należy odrzucić jako nieznajdujące potwierdzenia empirycznego. W krajach o wysokim i średnim fiskalizmie, takich jak Dania, Szwecja, Niemcy, Francja, wskaźniki PKB na głowę mieszkańca w 2012 r. w stosunku do średniej UE wynosiły odpowiednio: 125%; 128%, 121%; 108%². Dodatkowym argumentem na rzecz ostrożnego podejścia do utożsamiania fiskalizmu z trudnościami finansowymi państwa i zjawiskami utrudniającymi wzrost gospodarczy jest fakt, że kraje o wysokim fiskalizmie znajdują się w czołówce najbardziej konkurencyjnych krajów świata (Finlandia, Szwecja, Dania, Norwegia, Niemcy).³ P. Krugman podnosi kwestię relacji pomiędzy podatkami a poziomem bezrobocia, twierdząc, że w USA w latach obowiązywania wysokich podatków poziom bezrobocia był niski i na odwrót. Tym samym zakwestionował dogmat amerykańskiej prawicy, że kluczem do sukcesu gospodarczego są niskie podatki⁴.

Przeprowadzona analiza zjawiska kształtowania się fiskalizmu w wybranych krajach oraz jego związek z bieżącym stanem finansów poszczególnych państw prowadzi nasze rozważania do reguł fiskalnych. Można przyjąć *a priori*, że duże zróżnicowanie skali ingerencji państwa w Produkt Krajowy Brutto stanowiło i stanowić będzie istotne utrudnienie w tzw. dyscyplinowaniu finansów państwa, zarówno w wymiarze krajowym, jak i w wymiarze ponadnarodowym.

¹Wszystkie wskaźniki wyliczono na podstawie: *General government deficit (-) and surplus (+) - annual data*, Eurostat

² Eurostat

³ Zob. *The Global Competitiveness Report 2013 – 2014*, World Economic Forum.

⁴ Noblista Paul Krugman wzywa: *Zakończcie ten kryzys TERAZ!*, <http://natemat.pl/20625,noblista-paul-krugman-wzywa-zakonczenie-ten-kryzys-teraz>

4. Rola reguł fiskalnych w kształtowaniu sytuacji finansowej państwa

Dla sytuacji finansowej państwa, zwłaszcza prospektywnej, pewną rolę mogą odgrywać reguły fiskalne. Ich znaczenie polega na tym, że mają one charakter prewencyjny, a więc ich celem jest zapobieganie negatywnym zjawiskom w sferze finansów publicznych (budżetu państwa). Chodzi tutaj o postawienie tamy dla ewentualnej nieodpowiedzialnej ekspansji fiskalnej państwa, zwłaszcza wydatkowej, która doprowadziłaby do zbyt głębokiej nierównowagi między zobowiązaniami wymagalnymi państwa a źródłami ich finansowania, co jest istotne zwłaszcza w odniesieniu do bieżącej płynności finansowej rządu (budżetu). Celem wydatkowych reguł fiskalnych jest też ochrona społeczeństwa przed nadmiernymi obciążeniami kosztami obsługi zaciąganych pożyczek, które w istocie stanowią jałowy wydatek państwa i są ceną za trwale utrzymującą się i niejednokrotnie głęboką nierównowagę budżetową. W dłuższej perspektywie celem reguł fiskalnych jest także zapobieganie zjawisku przerzucania ciężarów długu publicznego z bieżącego pokolenia na przyszłe pokolenia. Warto też zwrócić uwagę na znaczenie reguł fiskalnych w dążeniu do dostosowania cykli koniunkturalnych krajów wchodzących w skład ugrupowania gospodarczego.⁵

Rozważając istotę i znaczenie reguł fiskalnych, należy uwzględnić oczywisty składnik fakt, że finanse publiczne są kategorią polityczną, a to oznacza, że główne podmioty systemu politycznego (demokratycznego) mogą ze względu na wąsko i doraźnie pojmowany interes polityczny (zachowanie lub przejęcie władzy) wywoływać napięcia (kryzysy) w finansach publicznych. Przyczynami tych napięć i kryzysów mogą być zarówno pochopne obniżki podatków, jak też nadmierna ekspansja wydatków. W finansach publicznych, podobnie jak i w gospodarce, występują cykle. Cykl polityczny niekoniecznie musi pokrywać się z cyklem gospodarczym. Stosowanie reguł fiskalnych ma więc na celu ograniczenie nadmiernej fluktuacji sytuacji finansowej państwa ze względu na zmieniające się ekipy rządzące (cykl polityczny), preferowane przez nie doktryny społeczne, fiskalne, podatkowe, wydatkowe itd.

W praktyce stosowane mogą być różne reguły fiskalne odnoszące się do głównych kryteriów oceny sytuacji finansowej państwa, a więc deficytu (salda) budżetu państwa, skonsolidowanego salda sektora finansów publicznych. Reguły te dotyczyć mogą poziomu długu publicznego, wielkości kosztów jego obsługi, źródeł finansowania deficytów

⁵ P. Krajewski, K. Piłat, *Wpływ polityki fiskalnej na synchronizację cykli koniunkturalnych w Polsce i strefie euro*. „Bank i Kredyt”, 2012, nr 3 (43).

budżetowych. W tym ostatnim przypadku reguła może polegać na zakazie zaciągania pożyczek przez rząd w banku centralnym, ustalaniu limitów dla pożyczek zagranicznych, limitów dla emisji papierów skarbowych, limitów dla emisji konkretnych rodzajów papierów wartościowych itd. Dotychczasowe doświadczenia ze stosowaniem reguł fiskalnych w wielu krajach oraz w układzie ponadnarodowym wskazują, że główny wysiłek dyscyplinowania podmiotów odpowiedzialnych za finanse publiczne jest skierowany na poziom deficytu i poziom długu publicznego. Pogłębiona analiza polityki finansowej wielu krajów pozwala dalej stwierdzić, że dążenia do obniżenia deficytów budżetowych oraz ograniczenia przyrostu długu publicznego skoncentrowane były przede wszystkim na ograniczaniu wydatków publicznych. Doświadczenia wyniesione z ostatniego kryzysu finansowego nadal podtrzymują ten kierunek działań rządów i są widoczne w zaleceniach władz i instytucji unijnych. Nauki płynące z kryzysu są jednak i takie, że w procesie tzw. uzdrawiania finansów publicznych analizować należy również stronę dochodową, czego wyrazem są zapisy w dokumentach unijnych, nakazujące wskazanie źródła finansowania nowych projektów skutkujących wzrostem wydatków.⁶ Wyrazem innego podejścia do kwestii równowagi budżetowej są także podwyżki podatków w wielu krajach. Dotyczą one, niestety, podwyżek podatków pośrednich, które obciążają warstwy o niskich dochodach. Przy jednoczesnym ograniczaniu wydatków na cele publiczne decyzje takie są przyczyną napięć i protestów w wielu krajach.

Oceniając znaczenie reguł fiskalnych zawartych w Traktacie z Maastricht, późniejszych regulacjach unijnych o charakterze sanacyjnym, zapisanych w Pakcie Stabilności i Wzrostu, trzeba stwierdzić, że okazały się nieskuteczne⁷. Można przyjąć, że nieskuteczność tę da się wytłumaczyć głębokim kryzysem finansowym⁸, ale trudności z utrzymaniem dyscypliny fiskalnej pojawiły się w wielu krajach UE już przed kryzysem. W okresie kryzysu finansowego ponad 20 państw objętych było procedurą nadmiernego deficytu budżetowego⁹. Sytuacja wyjątkowa stała się regułą. Potwierdza to sformułowane wcześniej przypuszczenie, że natura finansów publicznych, ich kontekst polityczny, społeczny,

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

⁷ O niedostatkach instytucjonalnych w systemie nadzoru fiskalnego i próbach jego wzmocnienia w: A. Moździerz, *Ewolucja systemu nadzoru fiskalnego w Unii Gospodarczej i Walutowej*, w: *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro. Wybrane problemy III*, praca zbiorowa pod red. J. Czekaja, Krakowska Szkoła Biznesu Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 69-90.

⁸ L. Wahrig, I. Gancedo Vallina, *The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure* Statistic in Focus 2011/45, Eurostat.

⁹ Informacje Komisji Europejskiej zamieszczone na stronie http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm

doktrynalny itd. utrudnia zachowanie kontroli nad finansami publicznymi przy pomocy numerycznych reguł fiskalnych.

Ze względu na ograniczone ramy niniejszej pracy, uwaga zostanie skoncentrowana na regułach fiskalnych odnoszących się do naszego kraju, jak też regułach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej¹⁰.

W przypadku Polski mocna reguła fiskalna dotyczy Państwowego Długu Publicznego (PDP) i została zapisana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, a więc pięć lat po Traktacie z Maastricht. Dopuszczalny pułap PDP w Polsce wynosi 3/5 rocznego PKB wyliczonego z poprzedniego roku. Drugi rodzaj reguł, odnoszących się także do PDP został wprowadzony w 1999 roku ustawą o finansach publicznych i jest określony w procedurach ostrożnościowych i sanacyjnych, w ramach których wyodrębnione zostały trzy progi bezpieczeństwa dla finansów publicznych. Pierwszy próg bezpieczeństwa finansów publicznych został wyznaczony na poziomie 50% PKB, drugi 55% PKB, trzeci 60% PKB. W przypadku Polski, ocena zmieniającej się sytuacji finansowej państwa dokonywana była właśnie poprzez analizę zmiany wielkości długu publicznego. Ocena ta implikowała, rzecz jasna, deficyty budżetowe w tym sensie, że stanowiły one podstawową przyczynę zmian (przyrostu) długu publicznego. Wraz z wejściem do Unii Europejskiej Polska zobowiązana jest także do respektowania kryterium deficytu budżetowego (3% PKB). Fiskalna reguła deficytu sektora finansów publicznych okazała się w przypadku Polski również mało skuteczna.

5. Kształtowanie się długu publicznego w Polsce

O ile numeryczne określenie reguł fiskalnych okazało się równie arbitralne, co i łatwe, o tyle respektowanie ich w praktyce, było już znacznie trudniejsze. Nie chodzi tutaj tylko o trudności związane z wahaniami cyklu koniunkturalnego¹¹, czego nie przewidziano w Traktacie z Maastricht, stąd skorygowano dopiero w Pakcie Stabilności i Wzrostu, ale o pojawiające się trudności metodologiczne związane z zakresem sektora finansów publicznych, metodami liczenia salda sektora finansów publicznych i państwowego długu publicznego.

¹⁰ O skutkach akcesji do UE dla finansów publicznych w Polsce w: A. Moździerz, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na finanse publiczne w Polsce*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, praca zbiorowa pod red. F. Tereszkiwicza, Laboratorium Idei – Prezydencki Program Ekspercki, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 126 – 155.

¹¹ P. Skrzypczyński, *Wahania aktywności gospodarczej w Polsce i w strefie euro*, Materiały i Studia, NBP, , Warszawa 2008, Zeszyt nr 227.

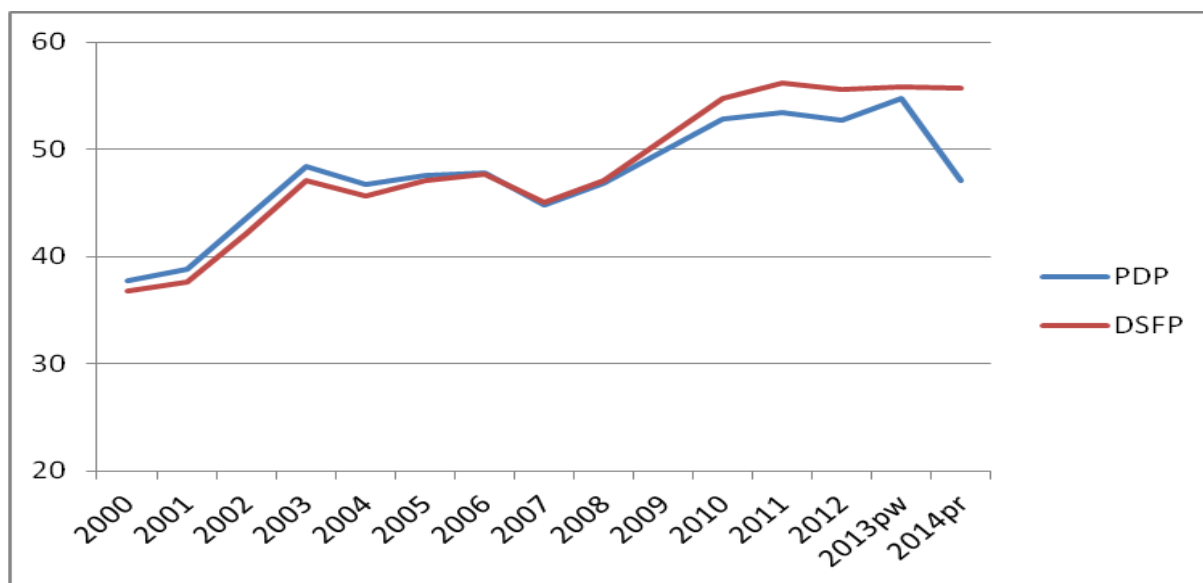
Tablica 2. Państwowy dług publiczny a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Lata	Państwowy Dług Publiczny		Dług Sektora Finansów Publicznych		Lata	Państwowy Dług Publiczny		Dług Sektora Finansów Publicznych	
	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB		mld zł	% PKB	mld zł	% PKB
2000	280,3	37,7	273,8	36,8	2008	597,8	46,9	600,8	47,1
2001	302,1	38,8	292,8	37,6	2009	669,9	49,8	684,1	50,9
2002	352,4	43,6	340,9	42,2	2010	747,9	52,8	776,8	54,8
2003	408,3	48,4	396,7	47,1	2011	815,3	53,4	859,1	56,2
2004	431,4	46,7	422,4	45,5	2012	840,5	52,7	886,8	55,6
2005	466,6	47,5	463,0	47,1	2013 ^{pw}	899,5	54,8	b.d.	b.d.
2006	506,3	47,8	506,0	47,7	2014 ^{pr}	810,9	47,1	b.d.	b.d.
2007	527,4	44,8	529,4	45,0					

Uwagi: ¹⁾ Dla lat 2013- 2014 Projekt ustawy budżetowej na rok 2014; ²⁾ Dla lat 2013 - 2014 - informacje z Programu konwergencji Aktualizacja 2013, kwiecień 2013, s. 24

Źródło: GUS

Wykres 1. Państwowy Dług Publiczny a Dług Sektora Finansów Publicznych (% PKB)



Źródło: jak w tablicy 2

Przykładem tego jest spór między Komisją Europejską a rządem polskim, który dotyczył przede wszystkim OFE, gdyż władze naszego kraju traktowały OFE jako element sektora finansów publicznych, podczas gdy Komisja Europejska w rachunku salda budżetowego oraz wielkości długu publicznego ujmowała OFE jako element znajdujący się poza sektorem¹².

¹² Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych, GUS, Departament Rachunków Narodowych, Warszawa 2010, s. 14–15

Ciężar gatunkowy tego sporu był znaczny, gdyż zaliczanie lub niezaliczanie OFE do sektora finansów publicznych istotnie zmieniało wynik finansowy sektora oraz wielkość długu publicznego. Sprawa ta została definitywnie rozstrzygnięta po myśli Komisji Europejskiej, a więc o niezaliczaniu OFE do sektora, co było – jak wolno sądzić – jedną z przyczyn zapoczątkowanej w roku 2011 reformy systemu emerytalnego, której ostateczny kształt nie jest jeszcze znany.

W tabelicy 2 oraz na wykresie 1 przedstawione zostały dwa różne ujęcia długu publicznego w Polsce w latach 2000-2014 (prognoza). Różnice między ujęciem krajowym a ujęciem UE (Eurostatu) zachodzą w trzech płaszczyznach: a) zakresowe, b) tytuły dłużne c) dług potencjalny¹³. Jeżeli chodzi o polskie regulacje, to zakres sektora finansów publicznych jest zdefiniowany w ustawie o finansach publicznych. W świetle tej definicji, pomijając kwestię OFE, do sektora finansów publicznych nie są zaliczane fundusze utworzone w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, takie jak Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy. Regulacje unijne fundusze te zaliczają do sektora. Druga różnica podmiotowa dotyczy przedsiębiorstw publicznych (instytutów badawczych), które zgodnie z ustawą o finansach publicznych nie są zaliczane do sektora finansów publicznych¹⁴. Według metodologii brukselskiej zasadnicze znaczenie przy klasyfikacji ma określenie charakteru jednostki rynkowa/nierynkowa. Dlatego też GUS w rachunkach narodowych dla określenia charakteru jednostki przyjmuje kryterium skali pokrywania kosztów z przychodów ze sprzedaży produktów wytwarzanych przez jednostkę (jednostkę uznaje za nierynkową, jeżeli w ciągu 3-letniego okresu obserwacji mniej niż 50% kosztów pokrywanych było z przychodów ze sprzedaży produktów)¹⁵. Reasumując, po wyłączeniu z analizy OFE, metoda krajowa zaniżała dług publiczny w stosunku do długu liczonego przez Eurostat. Rozbieżne dane stanowiły przedmiot kontrowersji między częścią ekonomistów, niektórymi politykami a rządem.¹⁶ W niektórych latach pokazywane były ujęcia długu publicznego metodą krajową i metodą Eurostatu, w innych latach wyłącznie metodą krajową, gdyż wskaźniki długu były korzystniejsze dla polityki prowadzonej przez rząd.

¹³ Dokładniejsze omówienie różnic w ujęciu długu metodą krajową i metodą Eurostatu można znaleźć w: *Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2014-2017*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2013, s. 52-55.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 19.

¹⁵ Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za lata 2009-2011, s. 1.

¹⁶ *Tak Rostowski zamiata dług publiczny pod dywan*, <http://wgospodarce.pl/informacje> z 23 października 2013 r.

W tablicy 2 zwraca uwagę także radykalny spadek wielkości w prognozie na rok 2014, zarówno w liczbie bezwzględnej, jak też w odniesieniu do PKB. Jest to skutkiem zamierzonej reformy systemu emerytalnego. Do sprawy tej powrócimy.

6. Kontrowersje wokół salda budżetowego

Najbardziej newralgicznym kryterium oceny sytuacji finansowej państwa pozostaje jednak saldo budżetu państwa. Jest ono znacznie silniej podatne na manipulowanie danymi finansowymi niż ma to miejsce w przypadku długu publicznego. Ujemne saldo budżetu państwa, czyli deficyt budżetu państwa jest też ważnym nośnikiem informacji dla społeczeństwa, a zwłaszcza opinii o działalności bieżącej rządu. Wysokość deficytu budżetowego jest zapisywana w ustawie budżetowej, rząd musi wskazać wiarygodne źródła jego sfinansowania. Błędy w prognozach dochodów budżetowych zmuszają niekiedy do nowelizacji ustawy budżetowej, zwiększenia kwoty deficytu budżetowego, ograniczania wydatków, jak to miało miejsce w 2013 roku.

Możliwości oceny sytuacji finansowej państwa na podstawie salda budżetu państwa i salda całego sektora finansów publicznych są znacznie większe niż w przypadku długu publicznego. Nie chodzi tutaj tylko o możliwości przenoszenia części wydatków (zobowiązań) między latami budżetowymi, ale także o występujące istotne różnice metodologiczne. Związane są one z memoriałową i kasową metodą liczenia salda, rozróżnieniem salda cyklicznego i salda strukturalnego, dodatkowo liczonego dwoma metodami.

O występujących istotnych różnicach w podejściu do salda budżetowego metodą krajową (kasową) i metodą brukselską (memoriałową)¹⁷ świadczą dane zawarte w tablicy 3 oraz na wykresie 2. Występujące różnice w wielkości deficytu sektora w niektórych latach są istotne. Zwracają uwagę zwłaszcza wyniki dla roku 2007, w którym saldo sektora finansów publicznych liczone metodą krajową było wprawdzie minimalnie, ale jednak dodatnie (0,1% PKB). W ujęciu brukselskim deficyt sektora wyniósł jednak -1,9% PKB. Istotne różnice występowały też w roku 2006 (saldo liczone metodą krajową wyniosło - 2,1% PKB, zaś metoda brukselską -3,8% PKB). W niektórych latach tzw. dostosowanie metodologiczne,

¹⁷ Detaliczne rozliczenie pozycji wpływających na kasowy i memoriałowy wynik sektora finansów publicznych można znaleźć w: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w okresie 1 stycznia do 31 grudnia 2007.*, *Omówienie, t. I*, Rada Ministrów, Warszawa 2008, s. 473-476.

czyli przejście z metody krajowej na metodę brukselską wynosiło do 2% PKB (np. w 2010 r.). Rozbieżności w liczeniu salda sektora oraz otrzymywany wynik są ważne nie tylko dla oceny sytuacji finansowej państwa na użytek wewnętrzny, ale także z punktu widzenia respektowania fiskalnych kryteriów konwergencji, przygotowaniem Polski do wstąpienia do strefy euro, ewentualnych sankcji ze strony Unii Europejskiej w przypadku rażącego odejścia od kryteriów zawartych w Traktacie z Maastricht i późniejszych zobowiązaniach traktatowych. Przykładem ewentualnych sankcji może być wstrzymanie dopływu funduszy unijnych w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020.

Tablica 3. Saldo sektora według metody krajowej i metody brukselskiej

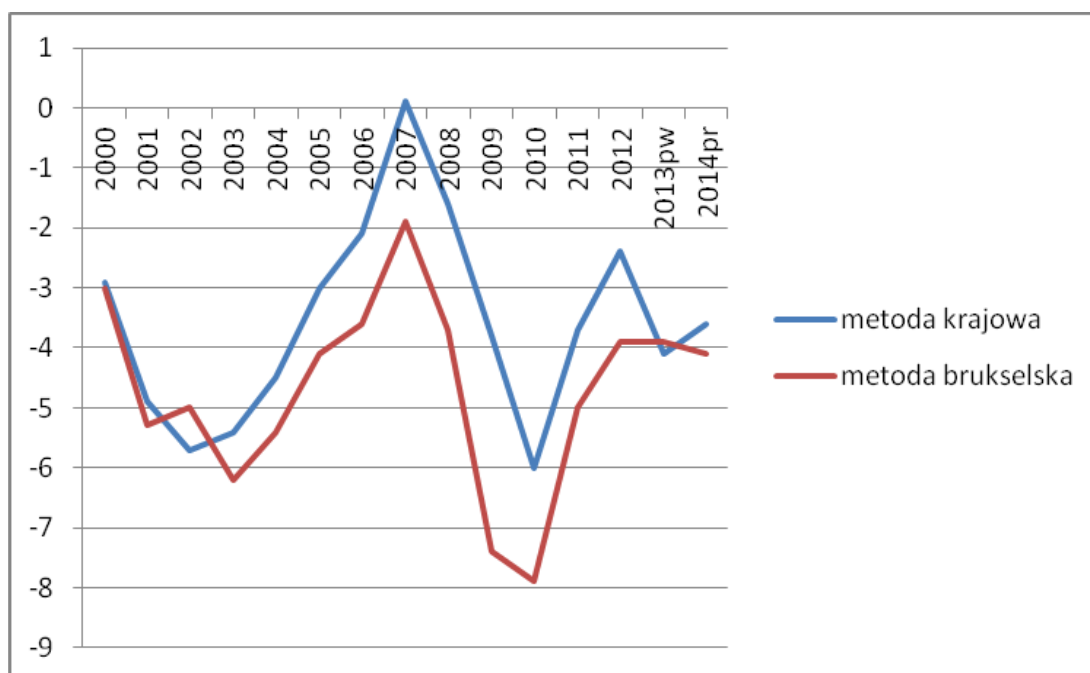
Lata	Saldo SFP - metoda krajowa ¹⁾		Saldo SFP - metoda brukselska		Lata	Saldo SFP - metoda krajowa ¹⁾		Saldo SFP - metoda brukselska	
	mld zł	% PKB ¹⁾	mld zł	% PKB ²⁾		mld zł	% PKB ¹⁾	mld zł	% PKB ²⁾
2000	-15,4	-2,9	-22,5	-3,0	2008	-24,3	-1,6	-47,0	-3,7
2001	-32,4	-4,9	-44,1	-5,3	2009	-23,8	-3,8	-99,6	-7,4
2002	-39,4	-5,7	-40,3	-5,0	2010	-44,6	-6,0	-111,3	-7,9
2003	-37,0	-5,4	-52,2	-6,2	2011	-25,1	-3,7	-76,1	-5,0
2004	-41,4	-4,5	-49,8	-5,4	2012	-30,4	-2,4	-67,7	-3,9
2005	-28,4	-3,0	-40,1	-4,1	2013^{PW}	-66,6	-4,1	bd	-3,9
2006	-25,1	-2,1	-38,5	-3,6	2014^{PF}	-62,5	-3,6	bd	-4,1
2007	1,7	0,1	-22,1	-1,9					

Uwagi: ¹⁾ Dla lat 2013- 2014 Projekt ustawy budżetowej na rok 2014; ²⁾ Dla lat 2013 - 2014 - prognozy Komisji Europejskiej

Źródło: GUS i Eurostat.

Odnosząc się do kwestii różnic w liczeniu salda sektora trzeba zauważyć, że Polska stopniowo dostosowywała krajową metodę liczenia salda sektora do metody brukselskiej, czego wyrazem są zmniejszające się różnice w latach 2013-2014.

Wykres 2 Saldo Sektora Finansów Publicznych obliczone metodą krajową i metodą brukselską



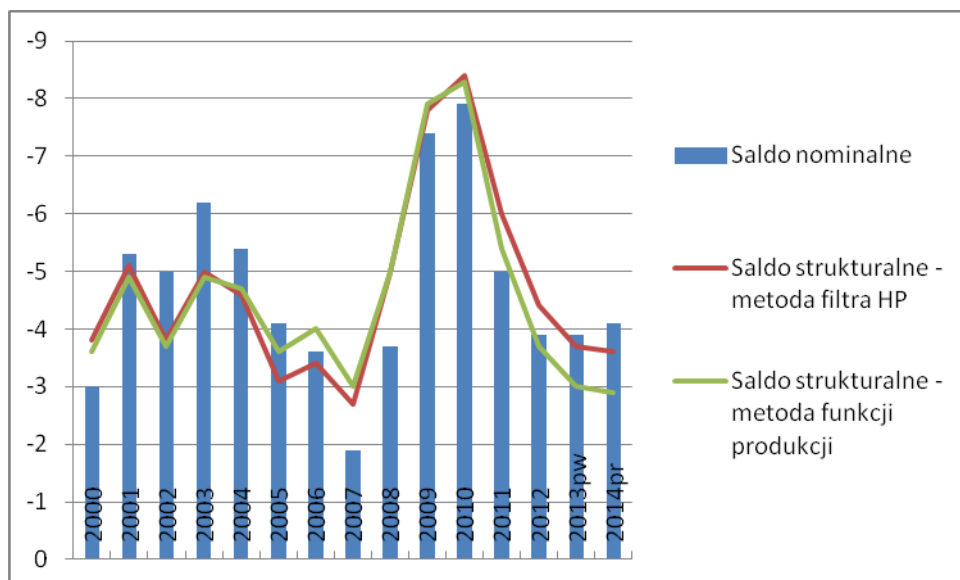
Źródło: *Cyclical Adjustment of Budget Balances*, European Commission Directorate General Ecofin, Economic And Financial Affairs, Spring 2012, s. 38 i 52.

Kolejny problem z wykorzystywaniem salda sektora finansów publicznych jako narzędzia oceny sytuacji finansowej państwa jest związany z wyodrębnieniem z salda nominalnego, tzw. salda cyklicznego i salda strukturalnego¹⁸. Zasadnicza trudność ma swoje źródło w niepewności co do poprawności szacowania produkcji potencjalnej, stanowiącej fundament koncepcji salda strukturalnego. Problem ten dotyczy pomiaru we wszystkich krajach UE, ale w szczególności państw transformujących gospodarkę, z uwagi na dostępność krótszych szeregów czasowych, co stwarza warunki do popełnienia większych błędów. Do wyliczania salda cyklicznego i strukturalnego z powszechnie wykorzystywana jest metoda pomiaru produkcji potencjalnej opartej na funkcji produkcji Cobba-Douglasa. Ze względu na krótsze szeregi czasowe, w stosunku do państw takich jak Polska i innych nowych członków Unii Europejskiej stosowana jest równolegle druga metoda, bazująca na funkcji trendu Hodricka-Prescotta. Różnice w pomiarze salda strukturalnego przy wykorzystaniu tych dwóch metod zobrazowano na wykresie 3. Doskonalenie metod pomiaru w tym zakresie ma zasadnicze znaczenie z uwagi na rangę jaką nadano saldu strukturalnemu w UE, definiując go jako średniookresowy cel budżetowy (MTO). Znaczenie MTO istotnie wzrosło w nowym

¹⁸ O trudnościach pomiaru i interpretacji salda strukturalnego więcej w: A. Moździerz, *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009.

systemie nadzoru fiskalnego w UE, wdrażanego od 2011 r. Cel średniookresowy dla Polski został określony na poziomie deficytu 1% PKB. Z danych zamieszczonych na wykresie 3 wynika, że cel ten wciąż pozostaje niezrealizowany.

Wykres. 3. Nominalne a strukturalne saldo budżetowe



Źródło: *Cyclical Adjustment of Budget Balances*, European Commission Directorate General Ecfm, Economic and Financial Affairs, Spring 2012, s. 38 i 52

Co więcej, na podstawie wykresu 3, można wnioskować, że czynniki strukturalne są główną przyczyną corocznych deficytów budżetowych w Polsce. Wniosek ten prowadzi do kolejnego dylematu interpretacyjnego, wynikającego z niejednoznaczności, dużej liczby czynników strukturalnych. Tak więc w przypadku salda strukturalnego trudności pomiarowe wzmocnione są trudnościami interpretacyjnymi.

7. Kontrowersje wokół reformy emerytalnej

W Polsce obserwujemy diametralnie różne stanowiska w sprawie reformy emerytalnej, zarówno tej dokonanej w roku 1999, jak i tej, która została zapoczątkowana w 2011 roku. Jest to zrozumiałe, gdyż zarówno reforma z 1999 roku, jak i reforma podjęta obecnie mają silny związek z kształtowaniem się sytuacji finansowej państwa, z wielkością deficytów budżetowych, z wielkością długu publicznego. W tym kontekście pojawiły się też spory interpretacyjne odnośnie do oszczędności gospodarstw domowych (składek) lokowanych w OFE. Część ekonomistów uważa, że gromadzone środki w OFE stanowią

oszczędności na przyszłe emerytury nawet wtedy, gdy oszczędności te są lokowane w dłużne papiery rządowe, których emisja przez Skarb Państwa powiększa dług publiczny. Podejście takie podważa sens oszczędności z punktu widzenia ich treści ekonomicznej. Pozostawiając na boku te spory warto podkreślić, że realizowana od roku 1999 reforma emerytalna istotnie stanowiła poważne obciążenie dla budżetu państwa. Polegało ono na konieczności przekazywania znacznie większych środków do ZUS celem rekompensaty uszczupień z tytułu przekazywania istotnej części składki przez ZUS do OFE. Największe koszty (skutki) reformy emerytalnej z 1999 roku związane są ze zmianą systemu emerytalnego z opartego wcześniej na międzypokoleniowym solidaryzmie na system kapitałowy. Tak radykalna zmiana w podejściu do ubezpieczeń oznaczała, moim zdaniem, zakwestionowanie cywilizacyjnego dorobku instytucjonalnego, jakim są ubezpieczenia społeczne. Jednocześnie tak wysokie koszty systemu kapitałowego (OFE i PTE) okazały się nie do zaakceptowania z punktu widzenia stale pogarszającej się sytuacji finansowej państwa. O negatywnym wpływie reformy systemu emerytalnego z roku 1999 na finanse publiczne informują dane zawarte w tabelicy 4.

Tablica 4 Wpływ reformy emerytalnej na deficyty i dług publiczny w latach 1999-2012

Lata	Środki do ZUS		Koszty obsługi dodatkowego długu		Wpływ reformy na deficyt <i>General Government</i>		Wpływ reformy na dług publiczny	
	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB
1999	2,3	0,3	0,2	0,0	2,4	0,4	2,6	0,4
2000	7,6	1,0	0,8	0,1	8,4	1,1	12,0	1,6
2001	8,7	1,1	1,8	0,2	10,5	1,3	24,1	3,1
2002	9,5	1,2	3,0	0,4	12,5	1,5	37,7	4,7
2003	9,9	1,2	3,8	0,5	13,7	1,6	52,0	6,2
2004	10,6	1,1	4,3	0,5	14,9	1,6	68,3	7,4
2005	12,6	1,3	5,1	0,5	17,7	1,8	87,1	8,9
2006	14,9	1,4	6,4	0,6	21,3	2,0	109,2	10,3
2007	16,2	1,4	7,0	0,6	23,2	2,0	134,0	11,4
2008	19,9	1,6	7,7	0,6	27,6	2,2	163,7	12,8
2009	21,1	1,6	10,0	0,7	31,1	2,3	196,5	14,6
2010	22,3	1,6	11,4	0,8	33,8	2,4	232,9	16,4
2012	15,4	1,0	12,4	0,8	27,8	1,8	260,6	17,1
2012	8,2	0,5	14,4	0,9	22,6	1,4	279,4	17,5

Źródło: *Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2014-2017*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2013, s. 22.

Przedstawione dane w tablicy 4 powinny ułatwić zrozumienie determinacji rządu do wprowadzenia zmian w systemie emerytalnym naszego kraju. Nie oznacza to, że na stan finansów publicznych nie oddziaływały negatywnie także inne czynniki, leżące zarówno po stronie dochodowej (słabo rozpoznane skutki obniżki podatków) jak i wydatkowej (kosztowana reforma systemu administracyjnego kraju), jednak wpływ reformy emerytalnej można uznać za decydujący.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wybranych czynników kształtujących sytuację finansową państwa wskazuje ponad wszelką wątpliwość, że jest to przedsięwzięcie skomplikowane, a jego skala może utrudniać zobiektywizowaną ocenę. Sektor finansów publicznych alokuje w wielu krajach blisko połowę PKB, stąd pełne rozpoznanie tych zjawisk napotyka trudności o charakterze definicyjnym, interpretacyjnym, rachunkowym. Nie jest też łatwo jednoznacznie uchwycić zjawiska zachodzące w sferze finansów państwa w konwencji deterministycznej. Dodatkowa trudność oceny sytuacji finansowej państwa wynika z różnych możliwości ewidencji zjawisk, ich mierzenia, czego przykładem jest ujęcie kasowe i ujęcie memoriałowe. Sytuacja taka niewątpliwie sprzyja ewentualnej manipulacji danymi o stanie finansów państwa, ale nie można wykluczyć przyczyn o charakterze obiektywnym leżących w ograniczonych możliwościach pozyskiwania danych źródłowych. Nie można też tracić z pola widzenia faktu, że pomiar niektórych zjawisk jest umowny, np. gdy chodzi o zakres sektora finansów publicznych, tytuły dłużne uwzględniane lub nie w rachowaniu salda czy wielkości długu publicznego. Sam punkt odniesienia przy ocenie sytuacji finansowej państwa jest miękki, gdyż Produkt Krajowy Brutto jest w istotnej części szacowany (ograniczenia podmiotowe w statystyce państwowej, szara strefa). Produkt Krajowy Brutto jest właściwie permanentnie weryfikowany *ex post* przez urzędy statystyczne. Stąd za zaskakujące można uznać nadawanie większego znaczenia przez analityków i polityków faktowi wzrostu czy spadku PKB o jedną dziesiątą procentu. W gruncie rzeczy jest to wskaźnik leżący w granicach błędu statystycznego. Informacja taka, czy to statystyczna czy prognostyczna ma znaczenie psychologiczne dla podmiotów systemu ekonomicznego, czego nie można, rzecz jasna, lekceważyć. Fakt ten nakazuje jednak większą ostrożność w formułowaniu kategoriycznych ocen. Dotyczy to także zależności między poziomem fiskalizmu a kształtowaniem się sytuacji finansowej państwa, gdyż krańcowe doktrynalne stanowiska mogą prowadzić ocenę sytuacji finansowej państwa na manowce. W ocenie zjawisk finansowych w obszarze działalności finansowej państwa nie można, znowu w imię przyjętej

błędnej doktryny zmywać treści kategorii ekonomicznych. A tak właśnie należy odnieść się do próby nadawania statusu oszczędnościom środkom gromadzonym w OFE w Polsce, których ekonomicznym źródłem jest dług publiczny. Jeżeli popatrzymy na gospodarkę jako układ zamknięty, to w gruncie rzeczy są to oszczędności fikcyjne, w zostały ulokowane w dłużnych papierach wartościowych Skarbu Państwa. Z dystansem należy odnosić się do ponadnarodowych numerycznych reguł fiskalnych, zarówno tych, które wprowadzono w Maastricht, jak i tych zastrzonych w Pakcie fiskalnym. Ich skuteczność w równoważeniu finansów państwa okazała się wątpliwa, a mechaniczne ich stosowanie przez poszczególne kraje przy takim ich zróżnicowaniu nie znajduje, moim zdaniem, racjonalnej argumentacji.

Natura zjawisk zachodzących w obszarze finansów państwa, trudności z ich ewidencją, trudności definicyjne itd. prowadziły i prowadzić będą do rozbieżnych ocen. Zjawisko to można ocenić, wbrew pozorom jako pozytywne, gdyż różne punkty widzenia, różne sądy wartościujące, sprzyjają obiektywizacji oceny finansów państwa oraz ich bezpieczeństwu.

Bibliografia

- Cyclical Adjustment of Budget Balances*, European Commission Directorate General Ecofin, Economic and Financial Affairs, Spring 2012
- Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za lata 2009-2011
- Krajewski P., Piłat K., *Wpływ polityki fiskalnej na synchronizację cykli koniunkturalnych w Polsce i strefie euro*. „Bank i Kredyt”, 2012, nr 3 (43)
- Moździerz A, *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009
- Moździerz A, *Ewolucja systemu nadzoru fiskalnego w Unii Gospodarczej i Walutowej*, w: *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro. Wybrane problemy III*, praca zbiorowa pod red. J. Czekaja, Krakowska Szkoła Biznesu Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, 2012
- Moździerz A, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na finanse publiczne w Polsce*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, praca zbiorowa pod red. F. Tereskiewiczza, Laboratorium Idei – Prezydencki Program Ekspercki, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013
- Orenstein M.A. , *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2013*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, kwiecień 2013
- Reinhart C.M., Rogoff K. S, *From Financial Crash to Debt Crisis*, NBER Working Paper No. 15795 Issued in March 2010
- Roubini M. Mihm S., *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011
- Schick A., *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilizing Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, OECD Journal on Budgeting Volume 2010/2 OECD 2010
- Skrzypczyński P., *Wahania aktywności gospodarczej w Polsce i w strefie euro*, Materiały i Studia, NBP, Warszawa 2008, Zeszyt nr 227

Wahrig L. Gancedo Vallina I., *The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure* Statistic in Focus 2011/45, Eurostat

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w okresie 1 stycznia do 31 grudnia 2007, Omówienie, t.I, Rada Ministrów, Warszawa 2008

Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych, GUS, Departament Rachunków Narodowych, Warszawa 2010

Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2014-2017, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2013

Stanisław Owsiak

Dylematy interpretacyjne przy ocenie sytuacji finansowej państwa

Abstrakt

Treścią referatu jest analiza dylematów związanych z rozbieżnymi ocenami obiektywnie występujących zjawisk finansowych. Przyczyny mogą leżeć w fałszowaniu informacji źródłowych, w kreatywnej sprawozdawczości, w różnej interpretacji zjawisk gospodarczych przez różne szkoły ekonomiczne. Wysoki fiskalizm w jednych krajach nie wpływa negatywnie na gospodarkę, w innych - przeciwnie. Rozbieżne oceny dotyczą bezpiecznego poziomu długu publicznego, zadłużenia zagranicznego kraju itp. W przypadku Polski obserwujemy diametralnie różną interpretację oszczędności gospodarstw domowych zgromadzonych w OFE. Innym przykładem były wieloletnie spory między rządem polskim a Komisją Europejską o metodę liczenia salda budżetowego, długu publicznego. Nie można wykluczyć politycznych przyczyn stylizowania faktów rzutujących na błędną ocenę sytuacji finansowej państwa. Rozpoznanie tego zjawiska jest trudne, gdyż rządy mogą negatywnie wpływać na dane wyjściowe, stanowiące podstawę oceny sytuacji finansowej państwa. W referacie podjęta zostanie próba zidentyfikowania wskaźników odpornych na stylizowanie faktów ekonomicznych. Teza referatu: zjawisko stylizowania faktów ekonomicznych negatywnie wpływa na możliwości kształtowania procesów gospodarczych i społecznych, stanowi ważne wyzwanie dla nauk ekonomicznych.