

Patrycja Łapińska

Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: p.lapinska@uwb.edu.pl
ORCID: 0000-0002-8539-8403

DOI: 10.15290/oes.2025.02.120.11

ROSNĄCY DŁUG PUBLICZNY JAKO WYZWANIE DLA STABILNOŚCI FISKALNEJ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ¹

Streszczenie

Cel | Celem artykułu jest określenie poziomu i dynamiki zmian zadłużenia w poszczególnych państwach członkowskich oraz Unii Europejskiej jako całości, a także ocena konsekwencji rosnącego długu publicznego w kontekście stabilności fiskalnej.

Metoda badań | Przeprowadzono kierunkową analizę opisową oraz analizę porównawczą wielkości, struktury i dynamiki zadłużenia w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2014–2023.

Wnioski | Dokonane analizy wskazują na utrzymujący się wysoki poziom długu publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W latach 2014–2023, biorąc pod uwagę średni poziom długu publicznego liczony jako % PKB, 14 państw członkowskich Unii Europejskiej nie spełniało kryterium konwergencji, tzn. średnie zadłużenie ich gospodarek przekraczało 60% PKB. Jednocześnie w przypadku sześciu z nich (Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch) średni stosunek długu publicznego do PKB w badanym okresie przekraczał 100%. Systematyczny wzrost zadłużenia stanowi istotne zagrożenie dla stabilności fiskalnej państw.

Oryginalność / wartość / implikacje / rekomendacje | Ograniczenie negatywnych konsekwencji rosnącego długu publicznego wymaga monitorowania poziomu zadłużenia oraz dążenia do zahamowania jego wzrostu poprzez ustalenie skutecznej strategii polityki fiskalnej. Niezbędne jest określenie innych kluczowych czynników determinujących stabilność fiskalną w Unii Europejskiej, co stanowi przestrzeń do przeprowadzania dalszych badań.

Słowa kluczowe: dług publiczny, stabilność fiskalna, finanse publiczne, Unia Europejska

¹ Artykuł wpłynął 28.02.2025, zaakceptowano 12.05.2025.

GROWING PUBLIC DEBT AS A CHALLENGE TO THE FISCAL STABILITY OF THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES

Summary

Purpose | The aim of this article is to determine the level and dynamics of changes in debt in individual Member States and the European Union as a whole, as well as to assess the consequences of growing public debt in the context of fiscal stability.

Research method | A directional descriptive analysis and a comparative analysis of the size and dynamics of debt in the European Union Member States in 2014–2023 were conducted.

Results | The analyses indicate a persistently high level of public debt in the European Union member states. In the years 2014–2023, 14 EU Member States did not meet the convergence criterion, i.e. in the period under review, the average debt of these countries exceeded 60% of GDP. At the same time, 6 EU Member States (Belgium, France, Greece, Spain, Portugal and Italy) had an average public debt to GDP ratio exceeding 100%. The systematic increase in public debt is a significant threat to the fiscal stability of the European Union Member States.

Originality/value/implications/recommendations | Limiting the negative consequences of growing public debt requires monitoring the level of debt and striving to curb its growth by establishing an effective fiscal policy strategy. It is necessary to identify other key factors determining fiscal stability in the European Union, which is an area for further research.

Keywords: public debt, fiscal stability, public finances, European Union

JEL classification: E62, H30, H59, H63

1. Wstęp

Wszelkie załamania gospodarcze stanowią wyzwanie w zakresie utrzymania stabilności fiskalnej. Niekorzystne zmiany społeczno-ekonomiczne to swoisty egzamin weryfikujący skuteczność przyjętej strategii zarządzania finansami publicznymi. We współczesnym świecie różnorodne kryzysy nakładają się na siebie i pozostają synergicznie zapętlone, przez co aktualną

sytuację scharakteryzować można jako kryzysową multiplikację [Mączyńska, 2021, s. 14]. Coraz bardziej problematyczna staje się kwestia jednoczesnego występowania zazębiających się wstrząsów ekonomicznych i pozaekonomicznych, określanych jako polikryzys. Różnorodność oddziałujących na siebie trudności potęguje negatywne implikacje [Tooze, 2022]. Zarówno wcześniejsze kryzysy, jak i ten wywołany pandemią COVID-19 przyczyniły się do dynamicznego wzrostu długu publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej. To między innymi rosnące potrzeby społeczeństwa, znaczne ograniczenia aktywności gospodarczej, jak również późniejsza konieczność odbudowy gospodarek zobligowały władze państw do zwiększenia wydatków publicznych.

Kolejne kryzysy determinowały modyfikację dotychczasowych koncepcji polityki fiskalnej. Przeformułowanie założeń zakładało podjęcie działań, które w przyszłości pozwoliłyby na uniknięcie bądź znaczne ograniczenie negatywnych konsekwencji, wynikających z sytuacji kryzysowych. Na przestrzeni lat opracowano reguły fiskalne w zakresie długu, salda budżetu, wydatków i dochodów publicznych. Przestrzeganie tychże reguł, co do zasady, sprzyja fiskalnemu ustabilizowaniu. Ukształtowanie zbioru norm fiskalnych nie gwarantuje bynajmniej stabilności fiskalnej. Regulacje krajowe i unijne nie zawsze bowiem są respektowane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Ważna jest jednak świadomość, że dążenie do stabilności fiskalnej pozostaje kluczowym elementem w kontekście długookresowego wzrostu i rozwoju gospodarczego, a nadmierne zadłużenie może prowadzić do wielu niepożądanych efektów.

2. Dług publiczny – definicja i klasyfikacje

Analiza empiryczna wymaga uprzedniego wprowadzenia teoretycznego w postaci zdefiniowania podstawowych terminów związanych z badanym tematem. Najważniejszym z nich „dług publiczny”. Określa się go jako finansowe zobowiązania władz rządowych i samorządowych, będące skutkiem ich działalności m.in. w zakresie zaciągania bezpośrednich pożyczek oraz kredytów, emisji papierów wartościowych, nieregulowania przez jednostki sektora

publicznego wymagalnych zobowiązań czy udzielania różnym podmiotom gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa [Owsiak, 2017, s. 442]. W ustawie o finansach publicznych wskazano, że państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. [Ustawa o finansach publicznych, art. 73 ust. 1]. Z kolei według unijnej definicji „dług publiczny” oznacza całkowitą sumę zadłużenia brutto w wartości nominalnej, występującą na koniec roku i skonsolidowaną dla wszystkich sektorów władzy publicznej [Traktat o Unii Europejskiej, art. 2].

Powyższe opisy w swojej ogólnej formie są zbieżne, jednak dla właściwego zrozumienia terminu konieczne jest ich doprecyzowanie. Definiowanie „długu publicznego” powinno bowiem uwzględniać podmiotowe i przedmiotowe aspekty tego zjawiska w ujęciu szczegółowym. Niezbędne jest jednoznaczne określenie, które podmioty zalicza się do jednostek sektora rządowego i samorządowego, a także wskazanie, jakie zobowiązania wchodzą w skład długu publicznego i w jaki sposób są w nim ujmowane. Taka klasyfikacja nie jest jednak bezproblemowa, wszak występują różnice regulacyjne pomiędzy ujęciem krajowym a unijnym [Wernik, 2011, s. 11] (tabela 1).

Aspekty podmiotowe i przedmiotowe długu publicznego są inaczej określone w świetle prawa polskiego i europejskiego. Niejednorodność ta prowadzi do rozbieżności w szacowaniu poziomu zadłużenia publicznego. Dodatkowo występują różnice w samych metodach unijnych. W Unii Europejskiej dług publiczny jest bowiem szacowany według kryterium z Maastricht czy inaczej procedury nadmiernego deficytu (ang. *excessive deficit procedure*, w skrócie EDP) [Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009] oraz na podstawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych ESA 2010 [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013]. Wskazane metodologie różnią się zakresem przedmiotowym branym pod uwagę przy obliczaniu poziomu długu publicznego. Na potrzeby artykułu posługiwano się danymi publikowanymi przez Eurostat.

TABELA 1

Różnice regulacyjne w definiowaniu długu publicznego

Dług publiczny	
Ujęcie krajowe (Polska)	Ujęcie unijne (Unia Europejska)
Aspekty podmiotowe	
Według Ustawy o finansach publicznych podmiotami tworzącymi sektor finansów publicznych są [Ustawa o finansach publicznych, art. 9]: 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; 2a) związki metropolitalne; 3) jednostki budżetowe; 4) samorządowe zakłady budżetowe; 5) agencje wykonawcze; 6) instytucje gospodarki budżetowej; 7) państwowe fundusze celowe; 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; 9) Narodowy Fundusz Zdrowia; 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; 11) uczelnie publiczne; 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury; 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego; 15) Bankowy Fundusz Gwarancyjny.	Według klasyfikacji unijnej sektor instytucji rządowych i samorządowych obejmuje [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013, pkt. 2.112]: a) jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, które w wyniku postępowania prawnego funkcjonują jako organ sądowy dla innych jednostek na danym terytorium ekonomicznym oraz administrują i finansują grupę działalności polegających głównie na dostarczaniu wyrobów i usług nierynkowych, przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa; b) instytucję lub instytucję typu przedsiębiorstwo, którą jest jednostka sektora instytucji rządowych i samorządowych, jeśli jej produkcja globalna jest w przeważającej mierze nierynkowa i jest ona kontrolowana przez jednostkę sektora instytucji rządowych i samorządowych; c) instytucje niekomercyjne uznane za samodzielne jednostki posiadające osobowość prawną, które są producentami nierynkowymi i są kontrolowane przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych; d) autonomiczne fundusze emerytalno-rentowe, w których istnieje prawny obowiązek płacenia składek, a sektor instytucji rządowych i samorządowych zarządza funduszami w zakresie rozliczania i zatwierdzania składek i świadczeń.
Aspekty przedmiotowe	
Według polskiego prawa dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów [Ustawa o finansach publicznych, art. 72 ust. 1]: 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne; 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek; 3) przyjętych depozytów; 4) wymagalnych zobowiązań: a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.	Rozporządzenie unijne wskazuje, że dług publiczny tworzą [Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009, art. 1 pkt. 5]: 1) gotówka i depozyty; 2) papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem instrumentów pochodnych; 3) pożyczki w rozumieniu przyjętym w ESA 95, to znaczy oprócz standardowych pożyczek także zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, oraz papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

Wielowymiarowość długu publicznego obliguje ponadto do uzupełnienia powyższych definicji o dodatkowe elementy. Wyróżnić bowiem można wiele jego rodzajów, m.in. [Piątkowski, 2020, s. 31–32]:

- ze względu na pochodzenie pożyczkodawcy: dług globalny, zagraniczny (zewnątrzny) i krajowy (wewnętrzny);
- z perspektywy kryterium terminu zapadalności: dług krótko- i długoterminowy;
- z uwagi na sposób ewidencji: dług brutto i netto;
- z punktu widzenia podmiotu zaciągającego zobowiązania: dług centralny i lokalny;
- zgodnie z kryterium dobrowolności: dług dobrowolny i przymusowy.

Ponadto, analizując dług publiczny, nie powinno się pomijać pojęcia ukrytego długu publicznego, który nie jest rejestrowany w księgach rachunkowych państwa [Siekmann, 2006, s. 4]. Ukryty dług publiczny obejmuje m.in. przyszłe wydatki na emerytury, renty oraz opiekę medyczną, wynikające z procesów starzenia się społeczeństwa [Owsiak, 2017, s. 448].

Ważnym elementem analizy jest również potencjalny dług publiczny, będący zakładaną wielkością spodziewanych, przewidywanych lub prognozowanych przyszłych zobowiązań podmiotów publicznych. Precyzyjne oszacowanie tej wielkości jest praktycznie niemożliwe, jednak prowadzenie prognoz, pozwalających na choćby orientacyjne określenie skali potencjalnych potrzeb pożyczkowych, spodziewanego długu, kosztów jego obsługi i ryzyka z tym związanego, jest istotne w procesie podejmowania decyzji w zakresie finansów publicznych [Kamiński, 2018, s. 23].

Jedną z klasyfikacji zobowiązań publicznych jest zaproponowana w 1998 r. przez Bank Światowy tzw. macierz ryzyka fiskalnego. Macierz ta wprowadza podział na zobowiązania bezpośrednie i potencjalne oraz formalne i deklaratywne (schemat 1).

Istnieje wiele przyczyn powstawania długu publicznego. Głównie upatruje się ich w długookresowo utrzymującym się deficycie budżetowym, okolicznościach wymuszających zwiększenie wydatków publicznych, takich jak wojny

czy kryzysy, strategiach zarządzania finansami publicznymi, zakładających wykorzystywanie deficytu budżetowego i długu publicznego jako narzędzi interwencjonizmu państwowego, umotywowanych politycznie decyzjach rządu czy tzw. pułapce zadłużenia (utracie zdolności terminowego spłacania długu) [Owsiak, 2017, s. 337].

SCHEMAT 1

Klasyfikacja zobowiązań publicznych według macierzy ryzyka fiskalnego

	Zobowiązania bezpośrednie	Zobowiązania potencjalne
Zobowiązania formalne	Zobowiązania uregulowane prawnie i rachunkowo, w przypadku których znane są wysokość i termin spłaty. Przykład: Zagraniczne i krajowe zadłużenie zaciągane przez władze centralne, władze lokalne czy inne jednostki sektora publicznego.	Zobowiązania uregulowane prawnie, w przypadku których trudno jest zaplanować i oszacować ich wysokość. Przykład: Gwarancje państwowe.
Zobowiązania deklaratywne	Zobowiązania niemające umocowania prawnego, które będą musiały zostać zaplanowane w przyszłych budżetach, z uwagi na silne oczekiwania społeczne. Przykład: Przyszłe wypłaty z tytułu powszechnych ubezpieczeń emerytalnych i zdrowotnych.	Zobowiązania będące rezultatem zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych, których brak zaciągnięcia może wiązać się z negatywnymi konsekwencjami. Przykład: Wydatki związane z wystąpieniem katastrof, kryzysów czy konfliktów zbrojnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Polackova, 1998, s. 3; Marchewka-Bartkowiak, 2010a, s. 1–2].

Realizacja polityki fiskalnej wymaga uważności, bowiem w dalszej perspektywie możliwe jest wystąpienie wielu negatywnych następstw rosnącego długu publicznego. Długookresowo zaburza on stabilność fiskalną państwa oraz wpływa niekorzystnie na wzrost gospodarczy m.in. poprzez wypieranie prywatnych inwestycji czy tzw. efekty ricardiańskie [Puonti, 2022, s. 6].

3. Istota i determinanty stabilności fiskalnej oraz kryzysu zadłużeniowego jako jej zagrożenia

Problematyka stabilności fiskalnej wpisuje się w obszar polityki fiskalnej, inaczej nazywanej też polityką budżetową. Sformułowana w sposób lapidarny definicja tej polityki wskazuje, że obejmuje ona decyzje państwa dotyczące wydatków i podatków [Begg i in., 2011, s. 77]. W literaturze przedmiotu wymienia się trzy główne funkcje polityki fiskalnej: alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. Funkcja alokacyjna polega na optymalnym rozmieszczeniu zasobów finansowych przy wykorzystaniu odpowiednich instrumentów. Jej realizacja może odbywać się na kilku płaszczyznach poprzez rozdysponowanie materialnych i niematerialnych czynników produkcji pomiędzy: sektor publiczny i prywatny, inwestycje i konsumpcję, poszczególne gałęzie gospodarki narodowej i regiony państwa. Funkcja redystrybucyjna polityki fiskalnej sprowadza się do redukcji nierówności społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Z kolei funkcja stabilizacyjna związana jest z przeciwdziałaniem wahaniom koniunkturalnym, zapobieganiem kryzysom, eliminacją dysfunkcji państwa czy łagodzeniem napięć społeczno-gospodarczych [Wójcicki, 2021, s. 27–28]. W gospodarkach rozwiniętych polityka fiskalna skupia się na utrzymaniu pełnego zatrudnienia i stabilizacji wzrostu, natomiast w krajach rozwijających się tworzy środowisko do szybkiego wzrostu gospodarczego [Popa, Codreanu, 2010, s. 2].

W literaturze przedmiotu pojęcia stabilności i zrównoważenia sektora publicznego często używane są zamiennie. Zrównoważona polityka fiskalna ma na celu uniknięcie bankructwa sektora finansów publicznych poprzez kontrolowanie poziomu deficytu, a długookresowo dążenie do równoważenia poziomu długu publicznego [Uryszek, 2020, s. 82]. Niezrównoważona polityka fiskalna, prowadząca do nadmiernej akumulacji długu publicznego, której towarzyszą stale rosnące koszty jego obsługi, stanowi zagrożenie dla gospodarki w przyszłości [Ptak, 2014, s. 27]. Pomiar zrównoważenia może okazać się jednak problematyczny, gdyż długoterminowe prognozy obarczone są znacznym błędem oszacowania [Uryszek, 2020, s. 83].

Dodatkowe trudności powoduje wielowymiarowość definiowanego pojęcia. Stabilność fiskalną określa się bowiem przez pryzmat różnych aspektów. Rozstrzygająca w zakresie stabilności fiskalnej może być przykładowo ocena

zdolności rządu do finansowania swoich zobowiązań bez konieczności nadmiernego zadłużania się lub podnoszenia podatków, których zbyt wysoki poziom mógłby okazać się szkodliwy dla gospodarki [Blanchard i in., 1990]. Inna definicja wskazuje, że stabilność fiskalna jest osiągnięta, gdy prowadzona polityka fiskalna państwa nie powoduje dużych wahań w produkcji, zatrudnieniu i cenach, a zobowiązania publiczne są finansowane w sposób niezakłócający funkcjonowania rynków finansowych [Heller, 2005]. Pojęcie stabilności fiskalnej może skupiać się również na skuteczności rządu w dostosowywaniu swoich wydatków i przychodów w odpowiedzi na szoki gospodarcze bez prowokowania niepokoju społecznego lub kryzysu gospodarczego [Kopits, Symansky, 1998]. Według innego podejścia osiągnięcie stabilności fiskalnej utożsamia się ze stanem, gdy obecne i prognozowane poziomy deficytu budżetowego oraz długu publicznego są na tyle niskie, że nie wymagają, często negatywnie wpływających na gospodarkę, gwałtownych korekt w polityce fiskalnej [Alesina, Perotti, 1995]. Stabilność fiskalną postrzega się także jako sytuację, w której rząd ma wystarczające przychody, aby pokryć swoje wydatki bez generowania zbyt wysokiego długu, co zapewnia długoterminową równowagę budżetową i przeciwdziała fiskalnym niespodziankom [Schick, 2005]. Zrównoważenie polityki fiskalnej definiowane jest też jako utrzymujący się na odpowiednim poziomie stosunek wartości netto sektora publicznego do PKB [Buiter, 1985].

Stabilność fiskalna pozostaje przedmiotem zainteresowania ekonomistów zwłaszcza w kontekście zagrażającym jej kryzysom. W literaturze przedmiotu kryzys zadłużeniowy definiowany jest jako sytuacja, w której większość dłużników popada w pętlę zadłużenia, czyli dochodzi do czasowej lub zupełnej niewypłacalności. Jego przyczyn upatrywać należy z jednej strony w wysokości zaciągniętych zobowiązań, a z drugiej w ogólnym stanie gospodarki, który uniemożliwia obsługę zobowiązań dłużniczych odziedziczonych z przeszłości [Wnorowski, 2009, s. 209–210].

Każde kolejne załamanie gospodarcze wzmaga toczące się dyskusje odnośnie do implikacji dla stabilności fiskalnej. Ostatni kryzys wywołany pandemią COVID-19, a także współwystępujące kryzysy ekonomiczne i pozaekonomiczne przyczyniły się do powstania nierównowagi i spowolnienia procesów gospodarczych. Niewątpliwie wielowymiarowa analiza czynników odpowiadających

za utrzymanie równowagi finansów publicznych jest konieczna do prawidłowego prowadzenia polityki fiskalnej, a tym samym ograniczenia negatywnych skutków kryzysów w przyszłości.

W teorii krótkookresowa stabilizacja jest możliwa poprzez zastosowanie szeregu dyskrejonalnych dostosowań w polityce fiskalnej. W rzeczywistości jednak zdarza się, że prowadzona polityka fiskalna ma charakter procykliczny. W okresie prosperity wydatki rządowe i ich udział w PKB są zwiększane, a w czasie recesji następuje ich spadek. Nie sprzyja to pożądanej stabilności makroekonomicznej [Goczek, 2010, s. 175–176]. Ponadto w praktyce wydatki publiczne często przewyższają dochody publiczne, a deficyt budżetowy pozostaje jednym z głównych narzędzi polityki fiskalnej [Filipiak, Wyszowska, 2022, s. 20]. Polityka ta często realizowana jest bowiem w odniesieniu między innymi do socjalnych oczekiwań społeczeństwa, zakresu potrzeb publicznych czy chęci uzyskania poparcia politycznego.

Pomimo szeroko opisanych w literaturze niedoskonałości polityki fiskalnej związanych m.in. z niewłaściwym umotywowaniem podejmowanych decyzji, oportunistycznym rządzącym czy społeczną asymetrią informacji, wiele państw w okresie COVID-19, a także w czasie wcześniejszych kryzysów, zdecydowało się na wykorzystanie pakietów fiskalnych, uznając je za niezbędne do przywrócenia stabilności makroekonomicznej [Wildowicz-Szumarska, 2021, s. 120]. Wdrażanie niektórych rozwiązań budzi jednak kontrowersje, a zasadność stosowania narzędzi, które z dużym prawdopodobieństwem spowodują nadmierne deficyty, pozostaje wątpliwa. Wyzwanie stanowi pogodzenie potrzeb różnych grup interesów, zachowanie spójności polityki fiskalnej oraz analiza długoterminowych następstw podejmowanych działań.

W wielu państwach głównym instrumentem interwencyjno-stabilizującym, stosowanym w czasie kryzysu, pozostawał deficyt budżetowy, co wywoływało negatywne skutki w późniejszym okresie. Istotny problem stanowiła i stanowi nadal realizowana polityka, wykorzystująca mechanizmy zadłużania poza budżetowego. Z uwagi na różnice pomiędzy krajową a unijną metodologią obliczania długu publicznego (opisane w części 2 niniejszego artykułu) część wydatków nie jest w nim uwzględniana. Takie podejście nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych, utrudnia zarządzanie długiem oraz sprawowanie

kontroli w sytuacji, gdy jest on silnie zdecentralizowany [Filipiak, Ziolo, 2021, s. 134–135]. Kryzys wywołany pandemią COVID-19 charakteryzował się wysoką niepewnością, co stanowiło dodatkowe utrudnienie w realizacji polityki fiskalnej oraz utrzymaniu stabilności fiskalnej.

Według standardowej teorii bodźców fiskalnych skuteczność polityki fiskalnej zależy od tzw. zasady „3T”. Stosowane narzędzia fiskalne powinny być terminowe (*timely*), ukierunkowane (*targeted*) i tymczasowe (*temporary*). Terminowość tychże instrumentów oznacza ich dyskrejonalność i odpowiednie rozplanowanie. Obniżenie podatków czy wzrost wydatków ma na celu m.in. pobudzenie wzrostu gospodarczego. Ukierunkowanie przejawia się adresowaniem wsparcia do konkretnych, najbardziej potrzebujących grup zamiast do ogółu podmiotów funkcjonujących w gospodarce. Z kolei tymczasowe instrumenty polityki fiskalnej to takie, które wykorzystywane są w krótkim okresie do momentu poprawy koniunktury. Ich doraźne zastosowanie ma na celu uniknięcie zwiększenia deficytów w przyszłości. Nieprzewidywalność kryzysu COVID-19 wymusiła dostosowanie tejże teorii do jego specyfiki, ale nie wpłynęła na zasadność stosowania wskazanych reguł [Steel, Harris, 2020, s. 10].

4. Reguły fiskalne jako narzędzia kontroli długu publicznego i zapewnienia stabilności fiskalnej

W ramach Unii Europejskiej ustalono pewne warunki, których spełnienie jest konieczne w momencie przystępowania państwa do Unii Gospodarczej i Walutowej. Warunki te nazywane są kryteriami konwergencji. Państwa Członkowskie Unii Europejskiej objęte derogacją oceniane są pod względem [Traktat o funkcjonowaniu UE, art. 140 ust. 1]:

- osiągnięcia wysokiego stopnia stabilności cen, co będzie wynikało ze stopy inflacji zbliżonej do istniejącej w co najwyżej trzech Państwach Członkowskich, które mają najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen,
- stabilnej sytuacji finansów publicznych, co będzie wynikało z sytuacji budżetowej, która nie wykazuje nadmiernego deficytu budżetowego w rozumieniu artykułu 126 ustęp 6 TFUE,

- poszanowania zwykłych marginesów wahań kursów przewidzianych mechanizmem kursów wymiany walut europejskiego systemu walutowego przez co najmniej dwa lata, bez dewaluacji w stosunku do euro,
- trwałego charakteru konwergencji osiągniętej przez Państwo Członkowskie objęte derogacją i jego udziału w mechanizmie kursów wymiany walut, co odzwierciedla się w poziomach długoterminowych stóp procentowych.

Jedno z kryteriów konwergencji odnosi się zatem do stabilności finansów publicznych, co stanowi jeden z elementów regulacyjnych w tym zakresie.

Istotne narzędzie wykorzystywane do zapewnienia stabilności fiskalnej i umożliwiające kontrolę zadłużenia stanowią reguły fiskalne. Reguły te określane są jako pewne ograniczenia polityki fiskalnej. Mogą mieć one postać ilościową, być stosowane w formie wskaźników, wzorców czy procedur. Reguły fiskalne pozostają niezmiennie, niezależnie od sytuacji politycznej [Kopits, Symansky, 1998, s. 2]. Stosowanie tychże reguł ma wpływać na zminimalizowanie używania przez rząd instrumentów dyskrecjonalnych, jak również zapewnić kontrolę średniookresową i przygotowanie długofalowej strategii polityki fiskalnej [Alińska, Kosycarz, 2017, s. 177].

Wyróżnić można cztery główne typy reguł fiskalnych [Marchewka-Bartkowiak, 2010, s. 4–6]:

- reguły długu, które wyznaczają ograniczenia lub cel wielkości relacji długu publicznego do PKB,
- reguły salda budżetu w postaci, np. „złotej reguły budżetowej”, reguły budżetu zrównoważonego w okresie cyklu koniunkturalnego czy limitu deficytu w stosunku do PKB lub w ujęciu nominalnym,
- reguły wydatkowe, związane z ograniczaniem rozmiarów wydatków publicznych,
- reguły dochodowe, ograniczające dochody sektora publicznego.

W Unii Europejskiej reguły fiskalne są dwupoziomowe, ukształtowane na szczeblu krajowym i unijnym. Poszczególne państwa członkowskie w głównej mierze kierują się wewnętrznymi regulacjami, które są odmienne dla każdego z nich. Zadaniem mechanizmu unijnego jest dyscyplinowanie narodowych polityk

fiskalnych oraz niejako ujednolicanie zasad, np. poprzez zapisy traktatu z Maastricht czy Paktu Stabilności i Wzrostu [Próchnicki, 2013, s. 30].

Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego w 2021 r. w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej obowiązywało od 3 do 7 reguł fiskalnych, przy czym dane obejmują zarówno reguły ustalane na szczeblu krajowym, jak i te wprowadzone na poziomie unijnym. Najwięcej reguł w tym obszarze obowiązywało w Bułgarii i Szwecji, a najmniej uregulowaną polityką fiskalną charakteryzowały się Czechy i Łotwa. W każdym spośród państw członkowskich UE-27 stosowane były normy w zakresie długu, salda budżetu oraz reguły wydatkowe. Dwa państwa, Francja i Niderlandy, zdecydowały się na wprowadzenie reguł dochodowych.

SCHEMAT 2

Liczba numerycznych reguł fiskalnych* w państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2021 roku



* łącznie reguły fiskalne krajowe i unijne

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IMF [*Fiscal Rules...*, 2022].

W obu wymiarach, zarówno krajowym jak i unijnym, istnieje wiele rozwiązań stabilizujących finanse publiczne. Początkowo Unia Europejska nie wymagała od państw członkowskich opracowywania długoterminowych planów finansowych zgodnych z perspektywą finansową UE. Sytuacje kryzysowe ujawniły jednak pewne trudności z utrzymaniem stabilności finansów publicznych, co

skłoniło do ustalenia konkretnych zasad minimalizujących ryzyko nawrotu trudności gospodarczych i procedur wdrażanych w sytuacji, gdy nadzór budżetowy wykáže nieprawidłowości [Gwóźdź, Kołodziej, 2024, s. 120–121].

Warto jednak zaznaczyć, że w przypadku poważnych wstrząsów gospodarczych dopuszczalna jest pewna elastyczność fiskalna. W ramach Paktu Stabilności i Wzrostu stworzono tzw. Ogólną klauzulę wyjścia (ang. *General Escape Clause*), która pozwala na czasowe odstępstwo od części zapobiegawczych lub naprawczych reguł w sytuacjach kryzysowych, np. w obliczu pandemii COVID-19 [*The 'general'...*, 2020].

Reguły fiskalne mogą pełnić funkcję istotnego narzędzia wspomagającego długookresowe utrzymanie stabilności finansów publicznych pod warunkiem, że ich przestrzeganie nie będzie lekceważone. Kontrola zadłużenia, tj. właściwe zarządzanie budżetem, wystrzeganie się nadmiernego deficytu, a w ujęciu strategicznym dążenie do równoważenia poziomu długu publicznego minimalizuje ryzyko nawrotu trudności gospodarczych i pozwala na ograniczenie negatywnych konsekwencji wynikających z sytuacji kryzysowych.

5. Analiza porównawcza wielkości, struktury i dynamiki zmian zadłużenia w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2014–2023

W wielu państwach Unii Europejskiej deficyt budżetowy i dług publiczny są zjawiskami powszechnymi. Nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że dług publiczny na stałe wpisał się w strukturę finansową poszczególnych gospodarek.

W ostatnich latach wśród głównych przyczyn powstawania długu publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej należałoby wymienić utrzymujące się przez wiele lat deficyty budżetowe, pandemię COVID-19, która wymusiła niejako znaczne zwiększenie wydatków publicznych, mających na celu ograniczenie negatywnych skutków powstałego kryzysu (np. wprowadzanie tarcz antykryzysowych), a także nieprzestrzeganie przez niektóre z państw reguł fiskalnych i praktyczny brak wynikających z tego powodu sankcji [Górniewicz, 2023, s. 28].

TABELA 2

Dług publiczny państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2014–2023 (w mld EUR)

Państwo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Austria	281,3	292,9	296,7	290,4	285,8	281,0	316,4	334,7	351,1	371,7
Belgia	431,5	438,7	451,8	454,3	459,7	467,5	515,5	548,8	578,3	615,0
Bułgaria	11,6	11,9	14,2	13,2	12,4	12,3	15,1	17,0	19,4	21,7
Chorwacja	36,7	37,5	37,6	38,4	38,7	39,4	43,8	45,7	46,3	48,3
Cypr	19,7	20,0	20,3	19,6	22,0	21,6	25,4	24,8	23,8	23,1
Czechy	65,6	67,9	64,9	68,5	67,4	68,5	81,9	103,3	124,3	130,8
Dania	129,6	121,2	117,9	118,1	115,8	118,2	144,7	139,8	130,3	126,4
Estonia	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,6	5,3	5,8	7,0	7,7
Finlandia	133,4	144,5	148,1	149,6	151,6	155,8	178,1	182,2	197,0	210,9
Francja	2070,6	2134,1	2190,0	2262,4	2319,8	2386,1	2662,1	2826,7	2953,6	3101,4
Grecja	321,6	315,0	319,4	323,0	341,4	339,2	350,8	364,1	368,0	369,1
Hiszpania	1085,2	1114,1	1145,7	1184,1	1209,7	1224,4	1346,9	1429,4	1504,1	1575,3
Irlandia	203,4	201,6	200,6	201,3	205,8	203,4	217,9	236,1	224,8	220,7
Litwa	14,8	15,9	15,4	16,5	15,3	17,5	23,1	24,5	25,7	27,6
Luksemburg	11,3	11,4	11,0	12,7	12,5	13,9	15,8	17,6	19,1	20,3
Łotwa	9,8	9,1	10,2	10,5	10,8	11,2	12,9	14,8	16,0	17,6
Malta	5,4	5,6	5,8	5,7	5,7	5,7	7,0	8,3	9,0	9,8
Niderlandy	455,9	446,0	438,2	420,1	405,6	394,9	435,6	449,6	480,5	481,5
Niemcy	2224,6	2197,5	2182,4	2132,8	2086,4	2075,0	2347,0	2502,8	2569,9	2631,8
Polska	204,6	216,8	229,0	241,2	240,8	245,8	293,2	306,9	323,2	389,7
Portugalia	229,4	235,0	244,5	246,4	248,3	249,0	269,6	268,2	271,4	261,9
Rumunia	58,4	59,4	62,7	64,5	70,7	78,0	102,4	116,5	134,5	157,6
Słowacja	40,9	41,5	42,6	43,7	44,5	45,4	55,1	61,3	63,5	69,0
Słowenia	30,2	32,1	31,8	31,9	32,3	31,8	37,5	38,9	41,4	43,7
Szwecja	192,8	204,7	197,2	193,5	186,0	172,0	200,8	195,6	177,3	176,1
Węgry	79,6	83,8	87,4	91,3	93,4	94,3	105,5	114,7	121,9	144,0
Włochy	2204,4	2241,2	2287,8	2332,2	2384,6	2414,3	2576,6	2685,2	2762,9	2868,4
UE-27	10310,7	10466,0	10620,1	10732,5	10832,5	10933,0	12150,0	12828,6	13313,7	13895,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat [Government deficit...].

W latach 2014–2023 dług publiczny wielu państw członkowskich Unii Europejskiej pozostawał na wysokim poziomie. Według danych Eurostatu łączne zadłużenie UE-27 na koniec 2023 r. wyniosło 13,9 bln euro. Natomiast na 12,7 bln euro oszacowano dług publiczny w strefie euro, co stanowiło ponad 91% całkowitego zadłużenia wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. W 2023 r. najbardziej zadłużone, biorąc pod uwagę wartość bezwzględną długu publicznego, okazały się Francja (3,1 bln euro), Włochy (2,9 bln euro) i Niemcy (2,6 bln euro). Dług publiczny Polski w 2023 r. wyniósł z kolei ok. 390 mld euro (por. tabela 2). Dynamiczny wzrost długu publicznego zaobserwowano w latach 2019–2021, za co w głównej mierze odpowiadał kryzys związany z wybuchem pandemii COVID-19. Kryzys ten doprowadził do zmian w zakresie potrzeb społeczeństwa oraz wielu ograniczeń w obrębie działań gospodarczych. Niezbędne okazało się wsparcie poszczególnych branż funkcjonujących w gospodarce i intensywniejsze wykorzystanie instrumentów dłużnych. Zadłużenie w państwach członkowskich Unii Europejskiej wzrastało z 10,9 bln euro w 2019 r., przez 12,2 bln euro w 2020 r. (+12% r/r) do 12,8 bln euro w 2021 r. (+5% r/r). Ocena zadłużenia poszczególnych państw członkowskich oraz Unii Europejskiej jako całości, poza ujęciem nominalnym, wymaga wskazania relacji do produktu krajowego brutto (PKB). Problemu nie stanowi bowiem wartość bezwzględna zadłużenia, lecz zdolność państwa do spłaty zobowiązań, wyznaczana przez rozmiary gospodarki [Burda, Wypłosz, 2000, s. 487]. Podstawową zaletą wskaźnika dług publiczny/PKB jest jego prostota i intuicyjność. Pozwala on zarówno na ocenę sytuacji bieżącej poprzez porównanie danych historycznych, jak i tworzenie prostych prognoz nakreślających możliwe zagrożenia. Wykorzystanie omawianego wskaźnika do sformułowania celu polityki fiskalnej umożliwia przyjęcie odpowiedniej strategii zarządzania długiem [Włodarczyk, 2011, s. 9]. Według danych Eurostatu w 2023 r. stosunek długu publicznego do PKB w państwach UE-27 wyniósł 80,8%, a w strefie euro 87,4%. W 2020 r., podczas kryzysu COVID-19, wskaźnik ten oszacowano na 89,5% we wszystkich państwach członkowskich UE, a na 96,5% w państwach należących do strefy euro. Największe obciążenie gospodarki długiem publicznym w stosunku do PKB w 2023 r. odnotowano dla Grecji (163,9%), Włoch (134,8%) i Francji (109,9%). Jednocześnie państwa te charakteryzowały się stosunkowo wysokim poziomem zadłużenia, wskazującym na niestabilność fiskalną w całym badanym okresie, tj. w latach 2014–2023. W Polsce stosunek długu publicznego do PKB w 2023 r. oszacowano na 49,7%. (por. tabela 3).

TABELA 3

Dług publiczny państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2014–2023 (w % PKB)

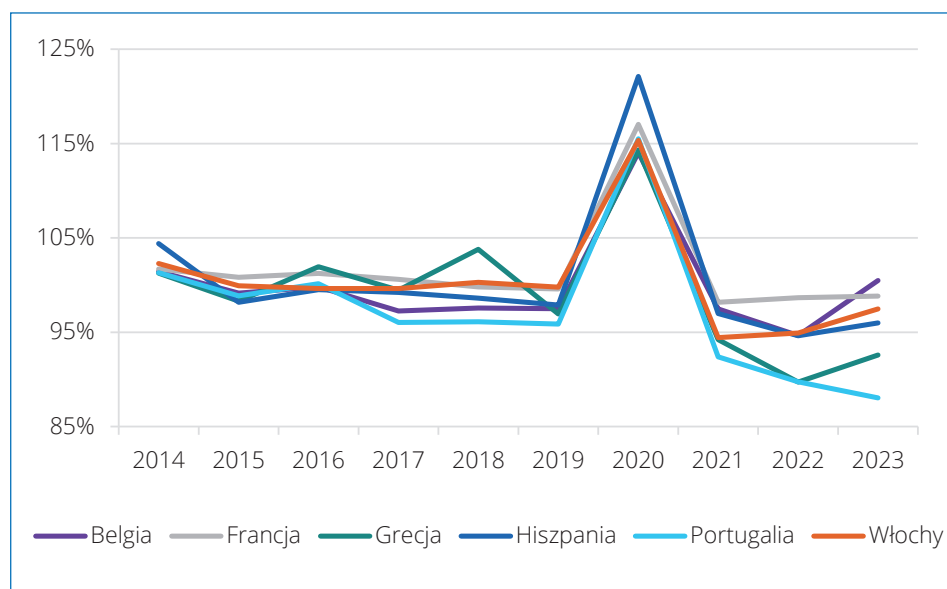
Państwo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Austria	85,2	85,6	83,4	79,1	74,6	71,0	83,2	82,4	78,4	78,6
Belgia	106,5	105,6	105,4	102,5	100,0	97,5	111,2	108,4	102,6	103,1
Bułgaria	27,0	25,9	29,1	25,1	22,1	20,1	24,4	23,8	22,5	22,9
Chorwacja	83,2	82,8	79,3	76,2	72,8	70,9	86,5	78,2	68,5	61,8
Cypr	112,7	111,6	106,9	96,5	100,7	92,3	113,6	96,5	81,0	73,6
Czechy	41,5	39,5	36,2	33,8	31,7	29,6	36,9	40,7	42,5	42,4
Dania	48,7	44,6	41,7	40,2	38,5	38,3	46,3	40,5	34,1	33,6
Estonia	11,6	10,8	10,2	9,4	8,5	9,0	19,1	18,4	19,1	20,2
Finlandia	64,8	68,8	68,6	66,6	65,4	65,3	75,4	73,2	74,0	77,1
Francja	96,1	96,9	98,1	98,7	98,5	98,1	114,8	112,7	111,2	109,9
Grecja	182,7	179,6	183,1	182,1	189,0	183,2	209,4	197,3	177,0	163,9
Hiszpania	104,4	102,5	102,0	101,2	99,8	97,7	119,3	115,7	109,5	105,1
Irlandia	101,3	74,0	72,6	65,2	61,5	55,9	57,0	52,6	43,1	43,3
Litwa	40,7	42,4	39,8	39,1	33,3	35,6	45,9	43,3	38,1	37,3
Luksemburg	21,9	21,1	19,6	21,8	20,9	22,3	24,5	24,4	24,6	25,5
Łotwa	43,1	38,3	41,7	40,3	38,3	37,9	44,0	45,9	44,4	45,0
Malta	60,7	55,0	53,1	45,6	41,4	39,2	48,7	49,6	49,4	47,4
Niderlandy	67,2	63,8	60,8	55,9	51,5	47,6	53,3	50,4	48,3	45,1
Niemcy	74,5	71,2	68,3	64,0	60,8	58,7	68,0	68,1	65,0	62,9
Polska	51,1	51,1	54,1	50,4	48,2	45,2	56,6	53,0	48,8	49,7
Portugalia	132,5	131,0	131,2	126,0	121,1	116,1	134,1	123,9	111,2	97,9
Rumunia	39,1	37,7	37,8	35,3	34,4	35,0	46,6	48,3	47,9	48,9
Słowacja	53,4	51,6	52,1	51,4	49,3	48,0	58,4	60,2	57,7	56,1
Słowenia	81,1	83,4	79,4	74,9	71,0	66,0	80,2	74,8	72,7	68,4
Szwecja	45,7	44,5	42,8	41,6	39,8	35,7	40,1	36,7	33,6	31,5
Węgry	76,5	75,7	74,6	72,0	68,8	65,0	78,7	76,2	73,8	73,4
Włochy	134,8	134,7	134,2	133,7	134,1	133,8	154,3	145,7	138,3	134,8
UE-27	86,9	85,0	84,0	81,5	79,5	77,4	89,5	86,7	82,5	80,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat [Government deficit...].

Największy wzrost wskaźnika dług publiczny/PKB w UE-27 zaobserwowano w okresie pandemii COVID-19. Kryzys uruchomił działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury oraz dał impuls rządowi poszczególnych państw do podjęcia dyskrecyjnych działań fiskalnych. Doprowadziło to do wzrostu deficytów budżetowych i długu publicznego w krajach unijnych i Unii Europejskiej jako całości.

WYKRES 1

Dynamika długu publicznego w stosunku do PKB najbardziej zadłużonych państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2014–2023 (rok poprzedni = 100%)



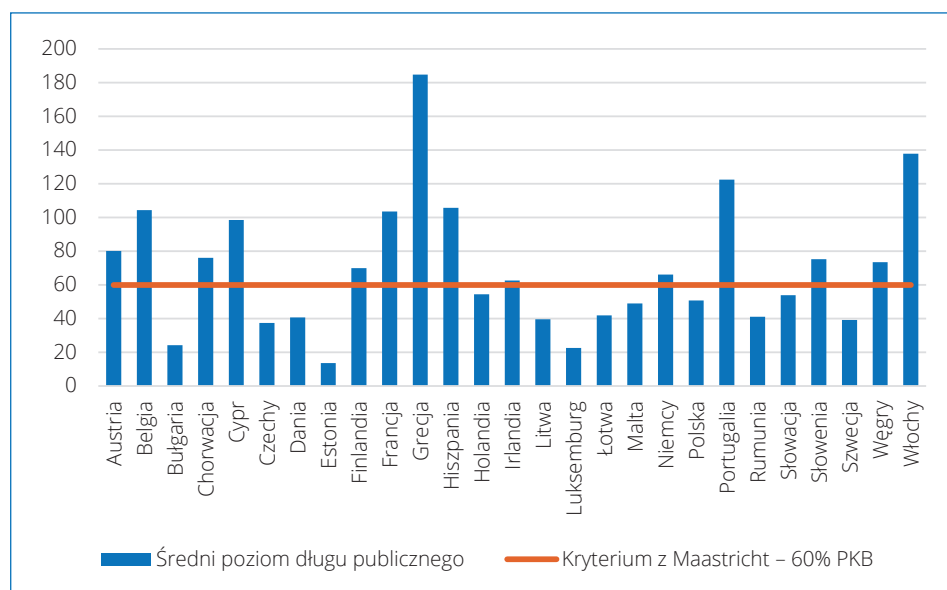
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat [Government deficit...].

W latach 2014–2023, biorąc pod uwagę średni poziom długu publicznego liczony jako% PKB, 14 państw członkowskich Unii Europejskiej nie spełniało kryterium konwergencji (opisanego w części 4 niniejszego artykułu). Jednocześnie w przypadku sześciu z nich średni stosunek długu publicznego do PKB przekraczał 100%. Według danych Eurostatu najmniej zadłużona pozostaje Estonia, w 2023 r. wskaźnik dług publiczny/PKB w tym państwie wynosił 20,2%, a średnio w badanym okresie 13,63%. W latach 2014–2023 przeciętne zadłużenie publiczne w Polsce oszacowano na 50,82% PKB. Według danych

Eurostat we wszystkich analizowanych latach Polska spełniała kryterium konwergencji dotyczące stabilności finansów publicznych w zakresie stosunku długu publicznego do PKB.

WYKRES 2

Średni poziom długu publicznego państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2014–2023 w odniesieniu do kryterium z Maastricht (w % PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat [Government deficit...].

W kontekście stabilności fiskalnej istotna jest ponadto struktura zadłużenia publicznego, która może być analizowana na podstawie różnych kryteriów. Według danych Eurostatu na koniec 2023 r. w przypadku 25 z 27 państw członkowskich UE podsektor instytucji rządowych na szczeblu centralnym (*central government*) odpowiadał za ponad 75% długu publicznego (nieskonsolidowanego między podsektorami). Jednocześnie szacunki wskazują na stosunkowo duży udział podsektora instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym (*state government*) w Niemczech (23%), Hiszpanii (17%) i Belgii (16%) oraz podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym (*local government*) w Szwecji (40%), Danii (21%) i Finlandii (17%) [Structure of...].

Struktura zadłużenia publicznego według nabywców instrumentów dłużnych na koniec 2023 r. kształtowała się odmiennie w poszczególnych państwach członkowskich UE. Rezydenci finansowi przeważali w Szwecji (74,6%), Danii (72,3%), Czechach (69,9%) i Chorwacji (64,6%). Z kolei osoby niebędące rezydentami były głównymi nabywcami w państwach takich jak: Cypr (95,7%), Estonia (79,8%), Łotwa (66,6%), Austria (64,1%) i Litwa (63,2%). W niektórych krajach dane wskazywały również na stosunkowo duży udział rezydentów niefinansowych. Przykłady takich gospodarek to Malta (23,6%), Węgry (23,4%), Portugalia (18,0%), Włochy (13,4%) oraz Irlandia (11,7%) [*Structure of...*].

W 2023 r. w strukturze terminowej długu publicznego państw członkowskich UE przeważało zadłużenie długoterminowe (powyżej jednego roku). Udział niespłaconego długu zaciągniętego w perspektywie długoterminowej wynosił od 69,5% w Szwecji do prawie 100% na Litwie [*Structure of...*].

Jak pokazują dane, kontrolowanie poziomu zadłużenia, które mogłoby przyczynić się do ograniczenia negatywnych skutków kryzysów, jest lekceważone przez wiele państw członkowskich Unii Europejskiej. Obowiązujące reguły fiskalne często są nieprzestrzegane. Nierozsądne zarządzanie długiem publicznym wpływa negatywnie na kondycję finansów publicznych, a w czasach gorszej koniunktury może prowadzić do eskalacji problemów gospodarczych. Powielane corocznie wysokie deficyty budżetowe, zwiększający się dług publiczny i rosnące koszty jego obsługi przekładają się na niestabilność fiskalną poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

6. Ocena konsekwencji wzrastającego zadłużenia w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz rekomendacje w aspekcie polityki fiskalnej

Wysoki poziom długu publicznego może oddziaływać na funkcjonowanie gospodarki w wielu wymiarach. Jednym z ekonomicznych skutków wzrastającego zadłużenia pozostaje niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy. Ponadto może ono stać się przyczyną występowania tzw. efektu wypychania, czyli ograniczenia ilości środków pozostających do dyspozycji sektora prywatnego. Wysoki dług publiczny stanowi także zagrożenie w kontekście poziomu kursu walutowego,

salda bilansu płatniczego, stopnia zaufania rynków finansowych i inwestorów do państwa czy występowania tzw. bliźniaczych deficytów (jednoczesne występowanie deficytów budżetowych i deficytów handlowych) [Piątkowski, 2020, s. 44–47].

Celem poszczególnych państw członkowskich i Unii Europejskiej jako całości jest długoterminowy, zrównoważony stan finansów publicznych. Stabilność fiskalna wymaga zapewnienia przejrzystości, a także przewidywalności prowadzonej polityki fiskalnej. Przyjęta strategia w zakresie polityki fiskalnej z całą pewnością powinna obejmować nie tylko perspektywę krótkookresową, ale też średnio- oraz długofalową.

Według prognoz Komisji Europejskiej wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej w krótkim okresie charakteryzuje niskie ryzyko niestabilności fiskalnej. W średniej perspektywie w 7 badanych gospodarkach ryzyko to określono jako niskie, w 11 jako średnie, a w 9 jako wysokie. Prognozy długoterminowe wskazują natomiast na niskie ryzyko dla stabilności fiskalnej w 8 z 27 państw członkowskich Unii Europejskiej, w 14 z nich ryzyko oceniono jako średnie, zaś w 5 jako wysokie (por. tabela 4) [*Debt Sustainability Monitor 2023*, 2024, s. 13].

TABELA 4

Klasyfikacja ryzyka stabilności fiskalnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Państwo	Krótkoterminowa kategoria ryzyka	Średnioterminowa kategoria ryzyka	Długoterminowa kategoria ryzyka
Austria	Niskie	Średnie	Średnie
Belgia	Niskie	Wysokie	Wysokie
Bułgaria	Niskie	Średnie	Średnie
Chorwacja	Niskie	Średnie	Niskie
Cypr	Niskie	Średnie	Niskie
Czechy	Niskie	Średnie	Średnie
Dania	Niskie	Niskie	Niskie
Estonia	Niskie	Niskie	Niskie
Finlandia	Niskie	Wysokie	Średnie
Francja	Niskie	Wysokie	Średnie

Państwo	Krótkoterminowa kategoria ryzyka	Średnioterminowa kategoria ryzyka	Długoterminowa kategoria ryzyka
Grecja	Niskie	Wysokie	Niskie
Hiszpania	Niskie	Wysokie	Średnie
Irlandia	Niskie	Niskie	Średnie
Litwa	Niskie	Średnie	Średnie
Luksemburg	Niskie	Niskie	Wysokie
Łotwa	Niskie	Niskie	Niskie
Malta	Niskie	Średnie	Wysokie
Niderlandy	Niskie	Niskie	Średnie
Niemcy	Niskie	Średnie	Średnie
Polska	Niskie	Średnie	Średnie
Portugalia	Niskie	Wysokie	Niskie
Rumunia	Niskie	Wysokie	Średnie
Słowacja	Niskie	Wysokie	Wysokie
Słowenia	Niskie	Średnie	Wysokie
Szwecja	Niskie	Niskie	Niskie
Węgry	Niskie	Średnie	Średnie
Włochy	Niskie	Wysokie	Średnie

Źródło: [Debt Sustainability Monitor 2023, 2024, s. 13].

Ponadto strategia w zakresie polityki fiskalnej powinna uwzględniać zarówno czynniki finansowe wpływające na stabilność fiskalną, jak i czynniki niefinansowe o rosnącym znaczeniu. Powszechny problem stanowi na przykład starzenie się społeczeństwa. Niekorzystna sytuacja demograficzna wpływa na wielkość dochodów budżetowych, wydatków w zakresie polityki społecznej czy wydatków związanych z systemem zabezpieczenia emerytalnego. Stabilność fiskalna wymaga uwzględnienia tych czynników w tworzeniu strategii politycznej, oszacowania ich konsekwencji oraz wyboru odpowiedniego planu działania, w którym ryzyko czynników niefinansowych zostanie skutecznie zredukowane [Filipiak, Ziolo, 2021, s. 138].

Jeden z kluczowych elementów polityki fiskalnej stanowią reguły fiskalne, określane dwustopniowo: wewnętrznie jako regulacje krajowe i zewnętrznie na poziomie unijnym. Przestrzeganie tych ograniczeń może przyczynić się do utrzymania stabilnej sytuacji fiskalnej. Zaznaczyć przy tym należy, że reguły fiskalne, aby były skuteczne, muszą być właściwie skonstruowane. Ich złe przygotowanie może bowiem prowadzić do problemów związanych z procesami przenoszenia zadłużenia, kreatywnej księgowości czy zjawisk iluzji fiskalnej [Marchewka-Bartkowiak, 2010, s. 3]. Dyscyplina wynikająca z zapisów reguł fiskalnych mogłaby na stałe ograniczyć dyskrecjonalne działania rządu w zakresie prowadzonej polityki fiskalnej [Kantorowicz, 2012, s. 4].

W obliczu znacznego wzrostu poziomu zadłużenia publicznego, starzenia się społeczeństwa, intensyfikacji powiązań międzynarodowych oraz wynikających z tych procesów konsekwencji kwestia stabilności fiskalnej staje się coraz istotniejsza. Niezbędne wydaje się stworzenie realnych mechanizmów międzynarodowych służących przynajmniej do zahamowania tempa jego wzrostu w kolejnych latach, a najlepiej do znacznego ograniczenia długu publicznego [Górniewicz, 2023, s. 36].

Załamania gospodarcze powinny stanowić impuls do refleksji nad dotychczasową polityką fiskalną i wprowadzania zmian uwzględniających długoterminowe skutki działań politycznych. Kryzysy, w tym kryzys związany z wybuchem pandemii COVID-19, ujawniły niski poziom odporności poszczególnych państw członkowskich oraz całej Unii Europejskiej na niekorzystne zmiany w gospodarce.

Rosnący dług publiczny oraz wzrastające koszty jego obsługi, z uwagi na wskazane zagrożenia, z pewnością negatywnie wpływają na stabilność fiskalną państw. Niezbędne jest jednak określenie innych kluczowych czynników determinujących stabilność fiskalną w Unii Europejskiej, co stanowi przestrzeń do przeprowadzenia dalszych badań.

7. Podsumowanie

Definiowanie długu publicznego pozostaje niejednorodne ze względu na różnice podmiotowe i przedmiotowe charakteryzowane według regulacji unijnych oraz krajowych. Brak unifikacji w tym zakresie wpływa na odmienne

szacowanie poziomu zadłużenia, a tym samym może prowadzić do pewnych manipulacji politycznych i ograniczać świadomość społeczną co do faktycznego obciążenia gospodarki.

Okresy załamania gospodarczego niewątpliwie stanowią zagrożenie dla stabilności fiskalnej państw. Większej wagi nabierają wówczas działania związane z pogodzeniem potrzeb różnych grup interesu, zachowaniem spójności polityki fiskalnej oraz analizą długoterminowych następstw przyjętej strategii. Kryzys wywołany pandemią COVID-19 charakteryzował się wysoką niepewnością, co stanowiło dodatkowe utrudnienie w obrębie realizacji założeń polityki fiskalnej oraz utrzymania stabilności fiskalnej.

W wielu państwach głównym instrumentem interwencyjno-stabilizującym, stosowanym w czasie kryzysu COVID-19, pozostawał deficyt budżetowy. Niekorzystne uwarunkowania, zmiany potrzeb społeczeństwa i znaczne ograniczenia aktywności gospodarczej zobligowały władze państw do zwiększenia wydatków publicznych. Dodatkowe trudności w utrzymaniu stabilnej sytuacji fiskalnej wynikały z trwającej kryzysowej multiplikacji, czyli jednoczesnego występowania zazębiających się wstrząsów ekonomicznych i pozaekonomicznych.

W latach 2014–2023, biorąc pod uwagę średni poziom długu publicznego liczony jako % PKB, 14 państw członkowskich Unii Europejskiej nie spełniało kryterium konwergencji, tzn. średnie zadłużenie tych gospodarek przekraczało 60% PKB. Jednocześnie w przypadku sześciu z nich (Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy) średni stosunek długu publicznego do PKB w badanym okresie przekraczał 100%.

Według danych Eurostatu w 2023 r. wskaźnik dług publiczny/PKB w państwach UE-27 wyniósł 80,8%, a w strefie euro – 87,4%. Największe obciążenie gospodarki długiem publicznym w stosunku do PKB w 2023 r. odnotowano w Grecji (163,9%), a najmniejsze – w Estonii (20,2%).

Struktura długu publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej na koniec 2023 r. charakteryzowała się dużym udziałem podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym (*central government*) oraz przewagą zadłużenia długoterminowego (powyżej jednego roku).

Wysoki poziom długu publicznego może oddziaływać na funkcjonowanie gospodarki w wielu wymiarach. Systematyczny wzrost zadłużenia stanowi istotne zagrożenie dla stabilności fiskalnej państw. Z kolei niestabilność fiskalna grozi zmniejszeniem poziomu odporności na niekorzystne warunki społeczno-ekonomiczne oraz spotęgowaniem ciężaru negatywnych konsekwencji w czasie kryzysu. Załamania gospodarcze powinny zatem stanowić impuls do refleksji nad dotychczasową polityką fiskalną i motywować do wprowadzania zmian, uwzględniających długoterminowe skutki działań politycznych.

Niezbędne wydaje się stworzenie realnych mechanizmów międzynarodowych służących do zahamowania tempa wzrostu długu publicznego. Ponadto istotnym narzędziem, wykorzystywanym do zapewnienia stabilności fiskalnej i umożliwiającym kontrolę zadłużenia pozostają reguły fiskalne, formułowane zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Ich skuteczność uzależniona jest jednak od właściwej konstrukcji oraz konsekwentnego przestrzegania.

Literatura

- Alesina A., Perotti R., 1995, *Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries*, Economic Policy, Working Paper, no. 5214.
- Alińska A., Kosycarz E., 2017, *Implementacja i przestrzeganie reguł fiskalnych w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 103, s. 173–191, DOI: 10.26485/SPe/2017/103/10.
- Begg D., Vernasca G., Fischer S., Dornbusch R., 2011, *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Blanchard O., Chouraqui J.C., Hagemann R.P., Sartor N., 1990, *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question*, OECD Economic Studies, no. 15.
- Buiter W.H., 1985, *A Guide to Public Sector Debt and Deficits*, „Economic Policy”, vol. 1(1), s. 13–61, DOI: 10.2307/1344612.
- Burda M., Wypłoz Ch., 2000, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa.
- Debt Sustainability Monitor 2023, 2024*, European Commission, Institutional Paper 271, Luxembourg, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/e3a23fba-1402-4cc9-b5710-7473b5e7842a_en?filename=ip271_en.pdf [data dostępu: 15.01.2024].
- Filipiak B.Z., Wyszowska D., 2022, *Stabilność fiskalna w krajach UE*, „Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician”, vol. 67, 8, s. 17–40, DOI: 10.5604/01.3001.0015.9703.
- Filipiak B.Z., Ziolo M., 2021, *Finanse publiczne*, PAN, Warszawa.

- Fiscal Rules Dataset 1985–2021*, 2022, IMF Fiscal Affairs Department, <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/matrix/matrix.htm> [data dostępu: 14.01.2025].
- Goczek Ł., 2010, *Długookresowe skutki polityki fiskalnej – badanie empiryczne*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 112, s. 174–185.
- Government Deficit/Surplus, Debt and Associated Data*, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1__custom_14042507/default/table?lang=en [data dostępu: 7.12.2024].
- Górniewicz G., 2023, *Dług publiczny krajów Unii Europejskiej w okresie pandemii COVID-19*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 73(1), s. 21–38, DOI: 10.15584/nsawg.2023.1.2.
- Gwóźdz T., Kołodziej D., 2024, *Fiscal Sustainability – a Comparative Approach*, „Annals of The Administration and Law”, t. XXIV, z. 1, s. 115–132, DOI: 10.5604/01.3001.0054.4679.
- Heller P.S., 2005, *Understanding Fiscal Space*, IMF Policy Discussion Paper, PDP/05/4.
- Kamiński A., 2018, *Potencjalny dług publiczny*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
- Kantorowicz J., 2012, *Reguły fiskalne – co się sprawdza?*, Analiza FOR, nr 3, https://for.org.pl/pliki/artykuly/2514_65-analiza-3-2012-reguly-fiskalne-6-02-2012.pdf [data dostępu: 31.05.2025].
- Kopits G., Symansky S., 1998, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper No. 162.
- Marchewka-Bartkowiak K., 2010, *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS”, nr 7(32), [https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/1F5A85843430DA51C12576CF002C7B48/\\$File/Analiza_%20BAS_2009_32.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/1F5A85843430DA51C12576CF002C7B48/$File/Analiza_%20BAS_2009_32.pdf) [data dostępu: 31.05.2025].
- Marchewka-Bartkowiak K., 2010a, *Redefinicja długu publicznego*, „Analizy BAS”, nr 11(81), https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/BF7371A69C140251C125773600253776/%-24File/infos_81.pdf [data dostępu: 31.05.2025].
- Mączyńska E., 2021, *Kryzysy jako impulsy zmian systemów społeczno-gospodarczych*, „MAZOWSZE Studia Regionalne”, nr 37, s. 11–32, DOI 10.21858/msr.37.
- Owsiak S., 2017, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Piątkowski P., 2020, *Dług publiczny a procesy inflacyjne w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Polackova H., 1998, *Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability*, „Policy Research Working Paper”, World Bank.
- Popa I., Codreanu D., 2010, *Fiscal Policy and its Role in Ensuring Economic Stability*, „MPRA Paper”, no. 20820.
- Próchnicki L., 2013, *Reguły fiskalne a stabilność fiskalna krajów Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 32(1), s. 27–50.
- Ptak P., 2014, *Medium- and Long-Term Fiscal Sustainability in Europe*, „Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics”, nr 2(270), s. 25–52, DOI: 10.33119/GN/100871.

- Puonti P., 2022, *Public Debt and Economic Growth*, ETLA Report, no. 127.
- Schick A., 2005, *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches*, OECD Journal on Budgeting, vol. 5(1).
- Siekmann H., 2006, *The burden of an ageing society as a public debt*, "IMFS Working Paper Series", no. 1.
- Steel I., Harris T., 2020, *COVID-19 Economic Recovery: Fiscal Stimulus Choices for Lower Income Countries*, Institute for Fiscal Studies, London.
- Structure of Government Debt*, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Structure_of_government_debt [data dostępu: 16.04.2025].
- The 'General Escape Clause' Within the Stability and Growth Pact: Fiscal Flexibility for Severe Economic Shocks*, 2020, Parlament Europejski, adres internetowy: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)649351](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649351) [data dostępu: 31.01.2025].
- Tooze A., 2022, *Welcome to the World of the Polycrisis*, "Financial Times", October, 28, <https://www.ft.com/content/498398e70-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33> [data dostępu: 30.01.2025].
- Uryszek T., 2020, *Stabilizacja i optymalizacja długu publicznego a zrównoważenie sektora finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Wernik A., 2011, *Problemy definicji długu publicznego*, „Studia BAS”, nr 4(28), s. 9–24.
- Wildowicz-Szumarska A., 2021, *Wyzwania polityki fiskalnej dla państw Unii Europejskiej w dobie pandemii COVID-19*, „Studia BAS”, nr 3(67), s. 117–132, DOI: 10.31268/StudiaBAS.2021.29.
- Włodarczyk P., 2011, *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009*, „Materiały i Studia”, z. 256, DOI: 10.13140/RG.2.2.27388.74881.
- Wnorowski H., 2009, *Kryzys zadłużeniowy*, [w:] *Od wielkiego kryzysu gospodarczego do wielkiego kryzysu finansowego. Perturbacje w gospodarce światowej w latach 1929–2009*, Kaliński J., Zalesko M. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Wójcicki W., 2021, *Zrozumieć finanse publiczne*, Wydawnictwo Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska.

Akty prawne

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0479> [data dostępu: 31.05.2025].

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0549> [data dostępu: 31.05.2025].

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 326/47, 26.10.2012.

Traktat o Unii Europejskiej. 10. Protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, Dz.U. UE C 310/377, 16.12.2004.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, 1572, z późn. zm.