



Alina Grynia

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomiczno-Informatyczny w Wilnie
Katedra Ekonomii
grynia@uwb.edu.pl

STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH NA LITWIE NA TLE KRAJÓW UE

Streszczenie: Stabilność makroekonomiczna danej gospodarki w znacznym stopniu uzależniona jest od stanu finansów publicznych. Niezwykle ważne jest, aby prowadzić taką politykę budżetową, która umożliwi obniżenie podatków i wzrost efektywności wydatków publicznych. Obecny stan finansów publicznych krajów UE ogranicza takie możliwości. Rozbudowane instrumentarium fiskalne, określone w traktacie z Maastricht czy Pakcie Stabilności i Wzrostu, nie było w stanie zapobiec nadmiernemu zadłużeniu się tych państw. W konsekwencji nie uchroniły one całej UE i strefy euro przed kryzysem.

Przedmiot rozważań w tym artykule stanowi deficyt budżetowy oraz dług publiczny Litwy w odniesieniu do krajów UE (nowych i starych krajów członkowskich, a także strefy euro). Okres badawczy obejmuje lata 2004-2014. W analizie danych Eurostatu posłużono się metodami statystycznymi i opisowymi.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, deficyt budżetowy, dług publiczny, Litwa.

Wprowadzenie

Deficyt budżetowy to stosunkowo nowy problem, który pojawił się w krajach Europy Zachodniej na początku lat 80. XX w. Jednakże w wyniku kryzysu gospodarczego problem ten zyskał na znaczeniu i stał się aktualny dla większości krajów europejskich. W ostatnich latach zaczęto mówić o kryzysie finansów publicznych, tj. nadmiernym zadłużeniu sektora publicznego. Dług publiczny pociąga za sobą wiele negatywnych skutków, takich jak efekt wypierania inwestycji prywatnych, uzależnienie się od zagranicy (dług zewnętrzny), straty efektywnościowe z tytułu opodatkowania, osłabienie tempa wzrostu gospodarczego, ograniczenie realizacji dużych programów rządowych itp.

Celem niniejszego opracowania jest ocena stanu finansów publicznych Litwy na tle państw UE w zakresie wysokości długu publicznego oraz dynamiki jego zmiany. Analizą objęto lata 2004-2014, czyli okres członkostwa Litwy w UE.

1. Finanse publiczne w ujęciu teoretycznym

Nauka o finansach publicznych zajmuje się funduszami, które tworzą i którymi dysponują władze publiczne na szczeblu rządowym i samorządowym [Owsiak, 2013]. Można je rozpatrywać w węższym i szerszym ujęciu [Alińska i Woźniak, 2015]. Przedmiotem finansów publicznych w węższym ujęciu są problemy źródeł i procedur pozyskiwania środków do budżetu państwa. W szerszym ujęciu obejmują one całokształt problematyki związanej z aktywnością państwa w zakresie alokacji czynników wytwórczych, redystrybucji dochodów, działań w zakresie wydatków oraz podejmowania decyzji w kontekście maksymalizacji dobrobytu ogólnospołecznego. W tym kontekście przyjęto wyodrębnić trzy podstawowe funkcje finansów publicznych: alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną [Guziejewska, 2012].

Alokacyjna funkcja państwa polega na podejmowaniu działań sprzyjających optymalnej alokacji zasobów. Dotyczy ona finansowania dóbr publicznych (bezpieczeństwo publiczne, obrona narodowa) oraz dóbr społecznych, do których dostęp na zasadach rynkowych byłby ograniczony (usługi oświatowe, zdrowotne) [Podstawka (red.), 2010]. Z kolei funkcja redystrybucyjna polega na wtórnym korygowaniu sytuacji dochodowej czy majątkowej poszczególnych podmiotów. Dokonuje się ona poprzez system transferów dochodów i przyjmuje postać przepływu pieniądza między poszczególnymi obywatelami a państwem. Funkcję redystrybucyjną pełni władza centralna [Owsiak, 2006].

Decentralizacji nie podlega także funkcja stabilizacyjna, która polega na łagodzeniu negatywnych skutków zmian koniunktury gospodarczej za pomocą narzędzi polityki fiskalnej. Zakłada się, iż rząd dąży do realizacji takich makroekonomicznych celów, jak: wzrost gospodarczy, ograniczanie bezrobocia czy inflacji, poprawa bilansu płatniczego itp. Za twórcę doktryny interwencjonizmu państwowego uznaje się J.M. Keynesa, według którego w funkcjonowaniu gospodarki rynkowej podstawowe znaczenie ma popyt [Keynes, 2011].

Dług publiczny jest związany z pojęciem deficytu budżetowego. Państwo zazwyczaj finansuje swój deficyt poprzez sprzedaż obligacji, zapożyczając się u społeczeństwa lub zaciągnąć pożyczkę za granicą. Dług publiczny może więc

mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny. Tak czy inaczej dług publiczny to suma pozostałych do spłacenia pożyczek państwowych [Begg i in., 2014].

Budżet państwa można zdefiniować jako publiczny plan finansowy obejmujący swym zakresem przedmiotowym dochody i wydatki, przychody i rozchody, uchwalany w formie ustawy przez parlament na okres jednego roku budżetowego [Mastalski, Fojcik-Mastalska, 2011]. Z definicji wynika, iż budżet państwa jest narzędziem zarządzania zadaniami publicznymi, które posiada ściśle określone cechy, tj. opiera się na określonych zasadach. Najczęściej wymieniane zasady budżetowe to: jedność, powszechność, roczność, równowaga, szczegółowość, jawność i przejrzystość oraz sprawność [Kosikowski, Ruśkowski, 2008].

Zasada równowagi to najważniejsza reguła dotycząca gospodarki budżetowej. Jej istota polega na zrównoważeniu wydatków budżetu państwa z jego dochodami. Z tą zasadą wiążą się zagadnienia nierównowagi budżetowej, tzn. niedoboru dochodów w stosunku do wydatków. Z realizacją zasady równowagi w praktyce występują kłopoty, bowiem większość państw realizuje deficyty budżetowe, co prowadzi do wzrostu długu publicznego.

2. Wysokość deficytu budżetowego krajów UE

W traktacie z Maastricht przyjęto, że polityka fiskalna pozostanie w gestii poszczególnych państw członkowskich. Tym niemniej uznano za konieczne określenie reguł tej polityki i mechanizmów dyscyplinujących poszczególne kraje członkowskie. W jednym z protokołów dołączonych do traktatu określono wartości referencyjne: dla deficytu budżetowego na poziomie 3% PKB, a dla długu publicznego – 60% PKB [www 1]. Kolejnym dokumentem regulującym kwestie finansów publicznych był Pakt Stabilności i Wzrostu, w którym uszczegółowiono zasady stosowania procedury nadmiernego deficytu [www 2].

W badanym okresie większość krajów UE nie spełniała kryterium konwergencji nominalnej dotyczącej deficytu budżetowego. Dane dotyczące salda sektora finansów publicznych w okresie 2004-2014 przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Deficyt budżetowy w krajach UE w wybranych latach (w % PKB)

Nowe kraje – UE-13					Stare kraje – UE-15				
Kraj	2004	2009	2010	2014	Kraj	2004	2009	2010	2014
Bułgaria – BG	1,8	-4,2	-3,2	-2,8	Austria – AT	-4,8	-5,3	-4,5	-2,4
Chorwacja – HR	-5,1	-5,9	-6,0	-5,7	Belgia – BE	-0,2	-5,5	-4	-3,2
Czechy – CZ	-2,7	-5,5	-4,4	-2,0	Dania – DK	2,1	-2,8	-2,7	1,2
Estonia – EE	1,6	-2,0	0,2	0,6	Finlandia – FI	2,2	-2,5	-2,6	-3,2
Litwa – LT	-1,5	-9,3	-6,9	-0,7	Francja – FR	-3,5	-7,2	-6,8	-4,0
Łotwa – LV	-1,0	-8,9	-8,2	-1,4	Grecja – GR	-7,5	-15,2	-11,1	-3,5
Polska – PL	-5,2	-7,3	-7,6	-3,2	Hiszpania – ES	0	-11	-9,4	-5,8
Rumunia – RO	-1,2	-8,9	-6,6	-1,5	Holandia – NL	-1,8	-5,5	-5	-2,3
Słowacja – SK	-2,3	-7,9	-7,5	-2,9	Irlandia – IE	1,4	-13,9	-32,4	-4,1
Słowenia – SI	-2,2	-6,1	-5,7	-4,9	Luksemburg – LU	-1	-0,5	-0,6	0,6
Węgry – HU	-6,4	-4,6	-4,5	-2,6	Niemcy – DE	-3,7	-3	-4,1	0,7
Malta – MT	-4,4	-3,3	-3,3	-2,1	Portugalia – PT	-6,2	-9,8	-11,2	-4,5
Cypr – CY	-3,7	-5,5	-4,8	-8,8	Szwecja – SE	0,3	-0,7	0	-1,9
					W. Brytania – GB	-3,6	-10,8	-9,6	-5,7
					Włochy – IT	-3,6	-5,3	-4,2	-3,0

Źródło: [www 3].

W przypadku nowych krajów członkowskich (UE-13) występowanie deficytu budżetowego jest zjawiskiem niemal powszechnym. Pod tym względem pozytywnie wyróżniało się tylko kilka krajów. W latach 2004-2008 nadwyżkę budżetową zanotowały: Bułgaria, Estonia (z wyj. 2008 r.) oraz Cypr (w latach 2007 i 2008). Rekordową wysokość deficytu miały Węgry w 2006 r. – na poziomie -9,4% PKB. W tym samym czasie sytuacja w starych krajach członkowskich (UE-15) była znacznie lepsza. W każdym z analizowanych lat wystąpiła nadwyżka dochodów nad wydatkami w budżetach Szwecji, Danii i Finlandii. Stosunkowo dobrą sytuację odnotowano także w Hiszpanii, Irlandii i Luksemburgu. Zdecydowanie negatywnie należy ocenić sytuację budżetową Włoch, Wielkiej Brytanii, Portugalii, Francji i Grecji, gdzie wartość deficytu w 2008 r. zbliżała się do 10% PKB [www 3].

Znacznemu pogorszeniu koniunktury w kolejnych latach towarzyszyło także spore pogorszenie sytuacji w budżetach zarówno nowych, jak i starych członków UE. Występujące jeszcze w poprzednich latach nadwyżki w Bułgarii, Estonii, na Cyprze oraz w Danii, Finlandii i Szwecji zmieniły się w deficyty budżetowe. Od 2010 r. w niektórych krajach już zaznaczyła się tendencja spadku deficytu, chociaż sytuacja pozostawała bardzo zróżnicowana – Estonia wykazała nadwyżkę budżetu, a Irlandia w tym roku odnotowała rekordową wysokość deficytu.

Tymczasem w latach 2011-2014 można zauważyć pozytywną tendencję w przypadku większości krajów, szczególnie w wartościach bezwzględnych. Odnotować jednak należy, że wśród 13 nowych krajów członkowskich tylko Estonia w 2014 r. miała nadwyżkę budżetową, reszta nadal wykazuje deficyt. Wy-

sokość tego wskaźnika jest bardzo zróżnicowana: od -0,7% PKB na Litwie do -8,8% na Cyprze, gdzie wbrew ogólnej tendencji w ostatnich latach deficyt wzrósł. Trzy kraje spośród starej piętnastki miały w 2014 r. nadwyżkę budżetową – Dania, Luksemburg oraz Niemcy. Najwyższe deficyty odnotowano w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.

Kryterium konwergencji dotyczącej deficytu budżetowego w 2004 r. w grupie krajów UE-13 nie spełniało pięć krajów (Chorwacja, Polska, Węgry, Malta i Cypr), a w grupie UE-15 – siedem (Austria, Francja, Grecja, Dania, Portugalia, Wielka Brytania i Włochy). W 2014 r. wśród nowych krajów członkowskich już tylko cztery kraje miały deficyt budżetowy poniżej 3% PKB: Polska, Słowenia, Chorwacja i Cypr, a wśród starych tylko siedem nie przekroczyło ww. wskaźnika.

3. Dług publiczny w krajach UE

Deficyt budżetowy oznacza stopniowe narastanie długu publicznego. Wysokość długu publicznego w stosunku do PKB dla badanych grup krajów UE w latach 2004-2014 prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Dług publiczny w krajach UE w wybranych latach (w % PKB)

Nowe kraje – UE-13					Stare kraje – UE-15				
Kraj	2004	2009	2010	2014	Kraj	2004	2009	2010	2014
BG	36,1	14,2	15,9	27,6	AT	64,8	79,7	82,4	84,5
HR	39,8	48,0	57,0	85,0	BE	96,6	99,3	99,6	106,5
CZ	28,5	34,1	38,2	42,6	DK	44,2	40,4	42,9	45,2
EE	5,0	7,1	6,5	10,6	FI	42,7	41,7	47,1	59,3
LT	18,7	29,0	36,2	40,9	FR	65,5	78,8	81,5	95,0
LV	14,2	36,4	46,8	40,0	GR	98,6	126,8	146,0	177,1
PL	45,3	49,8	53,6	50,1	ES	45,3	52,7	60,1	97,7
RO	18,6	23,2	29,9	39,8	NL	50,0	56,5	59,0	68,8
SK	40,6	36	40,9	53,6	IE	28,3	62,2	87,4	109,7
SI	26,8	34,5	38,2	80,9	LU	6,5	15,5	19,6	23,6
HU	58,8	78,2	80,9	76,9	DE	64,6	72,4	80,3	74,7
CY	64,7	54,1	56,5	107,5	PT	62,0	83,6	96,2	130,2
MT	72,0	67,8	67,6	68,0	SE	47,9	40,3	36,8	43,9
					GB	40,2	65,9	76,4	89,4
					IT	100,0	112,5	115,3	132,1

Źródło: [www 4].

W 2004 r. w grupie krajów UE-13 najniższy jednocyfrowy dług publiczny miała Estonia (5% PKB), następne były Łotwa, Rumunia i Litwa (poniżej 20% PKB). Największy dług publiczny zanotowano na Malcie, Cyprze, Węgrzech oraz w Polsce i na Słowacji.

Bezpośrednio po przystąpieniu do Wspólnoty większość krajów UE-13 odnotowała spadek zadłużenia. W latach 2004-2007 średnia dla tej grupy spadła z 29,7% do 25,4% PKB. Największy procentowy spadek nastąpił w Bułgarii i na Słowacji, jedynie Węgry odnotowały wzrost zadłużenia. W kolejnym okresie dług publiczny badanych krajów ponownie zaczął rosnąć, czego powodem z pewnością był kryzys gospodarczy. Największy jego wzrost wystąpił w krajach bałtyckich, głównie na Litwie i Łotwie, gdzie zanotowano największy spadek PKB [www 7]. Tym niemniej w 2014 r. Estonia nadal pozostawała krajem z najniższym długiem. Kolejne miejsca zajęły Bułgaria oraz Rumunia, jednak ich dług był znacznie wyższy.

W grupie krajów UE-15 w 2004 r. największe zadłużenie miały Włochy (100% PKB) oraz Belgia (ok. 97%), najniższe Luksemburg (6,5%) oraz Irlandia (ok. 28%). Podobnie jak w nowych krajach członkowskich w tej grupie także następowały zmiany poziomu zadłużenia w poszczególnych latach. W ciągu jedenastu lat tylko jeden kraj potrafił zmniejszyć poziom długu publicznego – Szwecja o 4 pkt. proc. – pozostałe kraje odnotowały jego wzrost. Najbardziej dług publiczny w badanym okresie wzrósł w Irlandii (o ponad 81 pkt. proc.), Grecji (78,5 pkt. proc.) oraz Portugalii (ponad 68 pkt. proc.). Najmniejszy przyrost zadłużenia nastąpił w Danii (o 1 pkt. proc.) oraz Belgii i Niemczech (ok. 10 pkt. proc.).

Na początku analizowanego okresu kryterium konwergencji dotyczące długu publicznego nie spełniały w grupie krajów UE-13 tylko dwa kraje (Malta i Cypr), a w grupie UE-15 – siedem (Austria, Belgia, Francja, Grecja, Niemcy, Portugalia i Włochy). W 2014 r. liczba takich krajów wzrosła do pięciu, do Malty i Cypru dołączyły Chorwacja, Słowenia i Węgry. Z kolei w przypadku starych krajów członkowskich tylko cztery spełniały ww. kryterium: Dania, Finlandia, Szwecja i Luksemburg. Poważny problem z osiągnięciem bezpiecznego poziomu mają przede wszystkim Grecja (blisko trzykrotnie przekroczyła dopuszczalny poziom), Włochy i Portugalia (ponaddwukrotnie).

Można przypuszczać, iż różnice w poziomie deficytu budżetowego i długu publicznego w ramach EU-13 wynikały przede wszystkim z sytuacji gospodarczej tych krajów w momencie rozpoczęcia transformacji systemowej, jej przebiegu, stosowanej polityki makroekonomicznej, dążenia do przyjęcia wspólnej waluty oraz innych czynników, specyficznych dla każdego kraju. W przypadku krajów UE-15 wiodącą rolę odgrywał funkcjonujący w danym kraju model gospodarczy.

4. Finanse publiczne Litwy

Przystępując do UE, w Traktacie Akcesyjnym Litwa zobowiązała się do wprowadzenia euro natychmiast po spełnieniu kryteriów konwergencji. Fundamentem strategii przystąpienia do strefy euro było wprowadzenie w 1994 r. zarządu walutą opartego na sztywnym kursie wymiany waluty stabilizacyjnej. Dwa miesiące po wstąpieniu do UE Litwa formalnie przystąpiła do mechanizmu ERM II, a jej wyniki były monitorowane w kontekście kryteriów konwergencji. Szczegółowe informacje na temat stanu finansów publicznych Litwy zawiera tabela 3.

W 2004 r. deficyt budżetu litewskiego kształtował się na poziomie 1,4% PKB, z tendencją spadkową w kolejnych dwóch latach. Średni poziom tego wskaźnika w okresie 2004-2007 wynosił -0,7% PKB, znacznie poniżej średniej wartości dla UE-28. Wydawało się, iż nic nie stoi na przeszkodzie, aby Litwa weszła do strefy euro w 2007 r. wraz ze Słowenią. W marcu 2006 r. Litwa zwróciła się o ocenę gotowości przyjęcia wspólnej waluty, ale wraz ze zbliżaniem się chwili oceny zaczęła rosnąć inflacja. Zdaniem ekspertów do wzrostu inflacji w znacznym stopniu przyczyniły się pewne decyzje dotyczące cen regulowanych (energia, transport), ekspansywna polityka w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego oraz wzrost płac [Vilpišauskas, 2011]. Wskutek powyższego w momencie oceny wszystkie kryteria konwergencji były spełnione – z wyjątkiem inflacji. Decyzja instytucji oceniających była negatywna.

Tabela 3. Poziom deficytu oraz długu publicznego w relacji do PKB na Litwie i UE-28

Wyszczególnienie		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody sektora publicznego, % PKB	LT	32,6	33,7	34	34,4	35	35,8	35,4	33,6	33	32,9	34,3
	UE	43,2	43,5	43,9	44	44	43,6	43,6	44	44,7	45,4	45,2
Wydatki sektora publicznego, % PKB	LT	34	34,1	34,3	35,2	38,1	44,9	42,3	42,5	36,1	35,5	34,9
	UE	46,1	46,1	45,6	44,9	46,5	50,3	50	48,5	49	48,6	48,1
Deficyt budżetowy, % PKB	LT	-1,4	-0,3	-0,3	-0,8	-3,1	-9,1	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7
	UE	-2,9	-2,6	-1,6	-0,9	-2,5	-6,7	-6,4	-4,5	-4,2	-3,2	-2,9
Dług publiczny brutto, % PKB	LT	18,7	17,6	17,2	15,9	14,6	29	36,2	37,2	39,8	38,8	40,9
	UE	61,2	61,8	60,4	57,8	61,0	73,0	78,4	80,9	83,7	85,5	86,8
Zmiany PKB, r.r. %	LT	6,6	7,7	7,4	11,1	2,6	-14,8	1,6	6,0	3,8	3,5	3,0

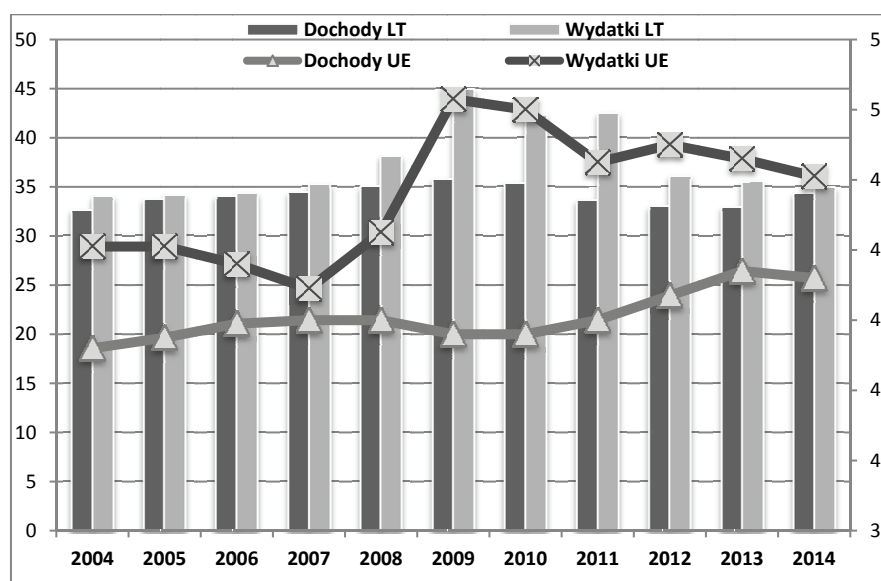
Źródło: [www 3; www 4; www 5; www 6; www 7].

Kolejne cztery lata dla gospodarki litewskiej okazały się okresem znacznego spadku aktywności gospodarczej, a nawet zapaści gospodarczej – w 2009 r. odnotowano spadek PKB o blisko 15%. Co prawda spadek szybko udało się po-

wstrzymać i już w 2010 r. nastąpił wzrost tego wskaźnika o 1,6%. Brak dyscypliny budżetowej przyczynił się do szybkiego wzrostu deficytu i długu publicznego po 2008 r. Największy problem ze wzrostem deficytu budżetowego ujawnił się w 2009 r. – osiągnął on -9,1% PKB i przekroczył kryteria fiskalne o ponad 6 pkt. proc. W wyniku tego w lipcu 2009 r. decyzją KE Litwa została objęta procedurą nadmiernego deficytu, a perspektywa przyjęcia euro znacznie się oddaliła [www 8].

W kolejnym roku udało się obniżyć deficyt do poziomu ok. -7% PKB, jednak w 2011 r. wskaźnik ten ponownie wzrósł o 2 pkt. proc. i przewyższał średni poziom dla całego ugrupowania o 4,4 pkt. proc. W 2012 r. deficyt litewskiego budżetu nieznacznie przewyższał ustawowe 3% PKB, a w 2013 r. ukształtował się na poziomie -2,6%. Pozwoliło to KE zakończyć procedurę nadmiernego deficytu w stosunku do Litwy, a Litwinom dało nadzieję na sfinalizowanie starań o przyjęcie wspólnej waluty. Rok przed wejściem Litwy do strefy euro deficyt budżetowy obniżył się o kolejne 1,9 pkt. proc.

Warto poświęcić nieco uwagi kształtowaniu się dochodów i wydatków sektora publicznego. Generalnie uznaje się, iż większą wrażliwością na zmiany cyklu koniunkturalnego odznaczają się dochody niż wydatki. Przedstawione na rys. 1 dane wskazują, iż w całym badanym okresie dochody litewskiego sektora publicznego w stosunku do PKB utrzymywały się na względnie stabilnym poziomie ok. 34% PKB.



Rys. 1. Wydatki i dochody sektora publicznego Litwy oraz UE-28 (w % PKB)

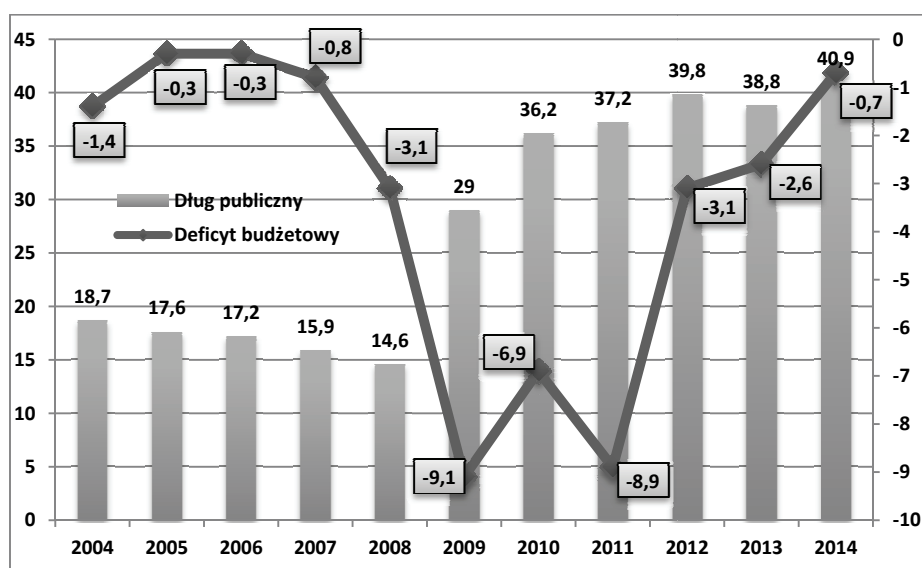
Źródło: Na podstawie danych z tabeli 3.

Nawet w okresie dekoniunktury wartości względne nie spadały poniżej tych z 2004 r., chociaż dane Eurostatu wskazują na to, że Litwa była i nadal pozostaje jednym z krajów UE-13 o najniższym udziale dochodów w PKB. W 2014 r. niższą wartość odnotowała tylko Rumunia. W tym roku różnica między Litwą a krajami o najwyższym udziale dochodów w PKB w obrębie nowych krajów członkowskich wynosiła: w stosunku do Włoch ponad 14 pkt. proc., Węgier ponad 13 pkt. proc. i Grecji ponad 12 pkt. proc. [www 5].

Głównym czynnikiem determinującym dochody publiczne Litwy są podatki oraz składki na ubezpieczenia społeczne – ich udział w dochodach kształtował się na poziomie 85-90%. Poszczególne podatki charakteryzują się różną elastycznością na zmiany koniunktury. Z reguły bardziej wrażliwe są podatki bezpośrednie. W apogeum załamania gospodarczego (2008-2011) w krajach UE-15 największy udział w dochodach sektora publicznego miały podatki bezpośrednie, aż w 9 krajach wpływ z tego tytułu były wyższe. Z kolei w nowych krajach członkowskich dochody z podatków pośrednich najczęściej przewyższały te uzyskiwane z podatków bezpośrednich. Wynika to z faktu, iż w całym badanym okresie stawki CIT były najwyższe dla grupy krajów UE-15, a najniższe dla krajów UE-13 – różnica pomiędzy grupami wahała się od ponad 10 pkt. proc. w 2004 r. do ponad 8 pkt. proc. w 2014 r. Najwyższy wskaźnik całkowitych dochodów podatkowych w stosunku do PKB odnotowano na Litwie w 2011 r., przy tym ww. wskaźnik systematycznie malał w całym okresie [www 9].

W przypadku wydatków publicznych największy wzrost w stosunku do PKB nastąpił na Litwie w latach 2008-2011 – o ponad 3 pkt. proc. Warto dodać, iż w 2007 r. została przyjęta Ustawa o dyscyplinie budżetowej, której intencją było osiągnięcie zrównoważonego budżetu w 2009 r. Ustawa ta kładła nacisk na ograniczenie wzrostu wydatków. Wraz z przyspieszeniem kryzysu w 2009 r. dochody budżetowe istotnie zmalały, a wydatków nie udało się zmniejszyć, ich poziom w stosunku do 2004 r. wzrósł o ponad 10 pkt. proc. Warto również odnotować, iż w całym analizowanym okresie litewskie wydatki publiczne pozostawały na niższym poziomie niż średnia dla UE-28. W 2009 r. niższy poziom tego wskaźnika miało tylko 7 krajów, zaś w 2014 r. Litwa wraz z Rumunią miały najniższy poziom analizowanego wskaźnika. Istotne zmiany nastąpiły również w strukturze wydatków. W latach 2008-2011 dla Litwy odnotowano wzrost udziału transferów socjalnych o 3,7 pkt. proc., jeden z najwyższych w grupie krajów UE-13. W tym samym czasie nakłady brutto na środki trwałe zmalały o 1,3 pkt. proc. [www 6].

Na początku analizowanego okresu dług publiczny Litwy kształtował się na stosunkowo niskim poziomie ok. 19% PKB. Niższym poziomem długu legitymowały się tylko Estonia i Rumunia. W kolejnych latach (do 2008 r. włącznie) zauważalna jest tendencja spadkowa długu w relacji do PKB (rys. 2).



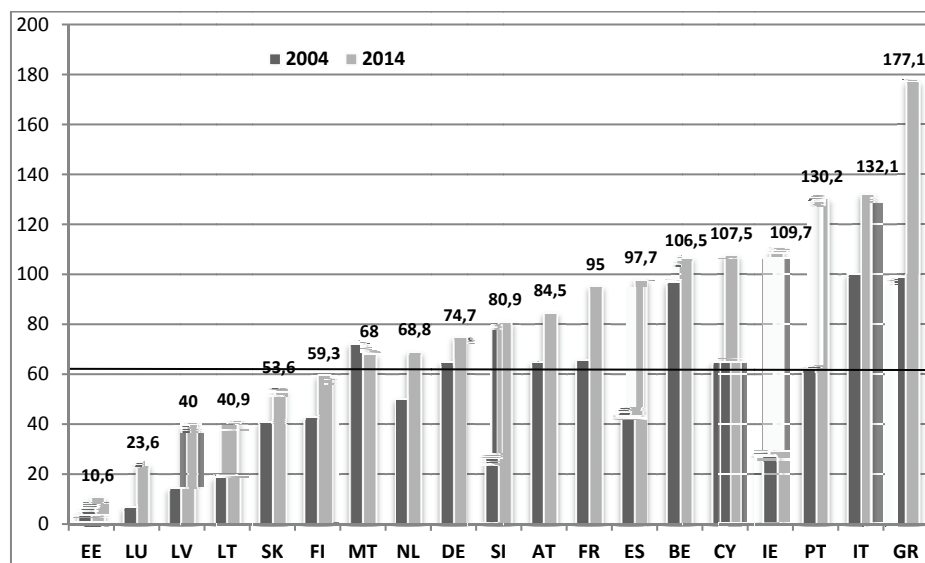
Prawa oś – deficyt budżetowy; lewa oś – dług publiczny.

Rys. 2. Deficyt budżetowy i dług publiczny Litwy w relacji do PKB (w %)

Źródło: Na podstawie danych z tab. 3.

Wraz ze wzrostem ujemnego salda finansów publicznych rozpoczął się proces narastania długu do blisko 41% PKB w 2014 r. W całym analizowanym okresie wystąpił wzrost długu w relacji do PKB o ponad 22 pkt. proc. Istotne jednak jest to, że pozostawał on nadal na poziomie poniżej 60% PKB, co pozwoliło Litwie wprowadzić euro w styczniu 2015 r. Mimo odnotowanego wzrostu długu sytuację finansów publicznych na Litwie można uznać za stosunkowo dobrą w porównaniu z krajami Eurolandu (rys. 3).

Z przedstawionych danych wynika, iż poziom długu publicznego w krajach strefy euro jest bardzo zróżnicowany. Uszeregowanie krajów według wysokości zadłużenia pokazuje, iż największy dług w relacji do PKB w 2014 r. miała Grecja, a najmniejszy – Estonia. Różnica między nimi wynosi więcej niż 166 pkt. proc. W ciągu jedenastu lat we wszystkich krajach oprócz Malty wystąpił wzrost analizowanego wskaźnika. Dodać należy, iż tylko 6 krajów spełniało kryteria fiskalne w zakresie długu publicznego: Finlandia, Słowacja, Łotwa, Luksemburg, Estonia i Litwa.



Rys. 3. Dług publiczny w strefie euro w latach 2004 i 2014 (w % PKB)

Źródło: [www 4].

W opracowaniach organizacji międzynarodowych (MFW, BŚ) oraz badaczy litewskich częstokroć poszukuje się czynników, które pozwoliły Litwie odnieść sukces w sektorze finansów publicznych. Najczęściej wymienia się: niskie stawki podatkowe, niewysokie wydatki publiczne, zwłaszcza na cele socjalne, oraz brak długu zagranicznego wyniesionego z okresu socjalizmu (całość zobowiązań przejęła Rosja) [Maslauskaitė i Zorgenfrei, 2013].

Warto także dodać, iż w walce ze skutkami kryzysu Litwa wybrała drogę dewaluacji wewnętrznej, opartej na cięciu wydatków i zwiększaniu przychodów. Dotyczyło to przede wszystkim cięcia wydatków socjalnych: zasiłków chorobowych, emerytur, zmniejszenie części składki emerytalnej kierowanej do drugiego filara i in. Wymienione cięcia budżetowe okazały się skuteczne, jednak eksperci wskazują na ich wysokie koszty społeczne: wzrost emigracji, wykluczenia społecznego i skali ubóstwa [Kattel i Raudla, 2012].

Można również przypuszczać, iż istotny wpływ na poprawę sytuacji finansów publicznych Litwy miały środki strukturalne Unii Europejskiej. W okresie 2004-2013 do Litwy napłynęło ok. 46 mld LT, a wpłaty do budżetu UE wyniosły 10 mld LT, co wskazuje na dodatni bilans w wysokości 36 mld LT (ponad 10 mld EUR) [www 10].

Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków:

- W przypadku zarówno nowych krajów członkowskich, jak i starych występowanie deficytu budżetowego jest zjawiskiem niemal powszechnym. Pod tym względem pozytywnie wyróżniały się Estonia i Bułgaria oraz Dania i Luksemburg. Kryterium konwergencji dotyczącej deficytu budżetowego w 2014 r. nie spełniały cztery nowe kraje i osiem starych.
- Poziom zadłużenia publicznego starych krajów członkowskich jest znacznie wyższy niż nowych, co prawdopodobnie wynika z ich wyższego poziomu rozwoju gospodarczego. W ciągu jedenastu lat tylko jeden kraj potrafił zmniejszyć poziom długu publicznego – Szwecja.
- Kryterium konwergencji dotyczącej długu publicznego w 2014 r. nie spełniało pięć nowych krajów członkowskich. W przypadku starych krajów tylko cztery spełniały ww. kryterium.
- Deficyt budżetowy Litwy znacząco wzrósł w okresie kryzysu, w wyniku czego w 2009 r. Litwa została objęta procedurą nadmiernego deficytu. Podjęte działania pozwoliły w 2013 r. zredukować deficyt do poziomu 2,6% PKB i zakończyć procedurę nadmiernego deficytu w stosunku do Litwy.
- Wraz ze wzrostem ujemnego salda finansów publicznych rozpoczął się proces narastania długu. Pozostawał on jednak nadal na poziomie poniżej 60% PKB, co pozwoliło Litwie wprowadzić euro w styczniu 2015 r. Mimo odnotowanego wzrostu długu sytuację finansów publicznych na Litwie można uznać za stosunkowo dobrą na tle pozostałych krajów Eurolandu.
- Wśród czynników, które pozwoliły Litwie odnieść sukces w sektorze finansów publicznych można wymienić: niewysokie wydatki publiczne na cele socjalne, niskie stawki podatkowe, brak długu zagranicznego, dewaluację wewnętrzną, znaczny napływ środków strukturalnych UE oraz dążenie do wprowadzenia euro.

Podsumowując, można stwierdzić, iż proces naprawy finansów publicznych skupiał się na Litwie raczej na kwestii deficytu, a nie na redukcji długu publicznego.

Literatura

- Alińska A., Woźniak B. (2015), *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa.
- Begg D., Vernasca G., Fischer S., Dornbusch R. (2014), *Makroekonomia*, PWE, Warszawa.
- Guziejewska B. (2012), *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa.

- Kattel R., Raudla R. (2012), *Austerity That Never Was? The Baltic States and the Crisis*, Levy Economics Institute of Bard College, Policy Note 5.
- Keynes J.M. (2011), *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. (2008), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Maslauskaitė K., Zorgenfrei L. (2013), *Economic Miracle in the Baltic States: An Exemplary Way to Growth?* "Studies&Reports", No. 98.
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E. (2011), *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Owsiak S. (2006), *Finanse publiczne, ekonomia i polityka*, PWN, Warszawa.
- Owsiak S. (2013), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Podstawka M., red. (2010), *Finanse*, PWN, Warszawa.
- Vilpišauskas R. (2011), *National Preferences and Bargaining of the New Member States since the Enlargement of the EU: the Baltic States, Still Policy Takers?* "Lithuanian Foreign Policy Review", No. 25.
- [www 1] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3A125020> (dostęp: 5.10.2015).
- [www 2] http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm (dostęp: 5.11.2015).
- [www 3] <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=> (dostęp: 5.10.2015).
- [www 4] <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1> (dostęp: 7.11.2015).
- [www 5] <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00021> (dostęp: 3.10.2015).
- [www 6] <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023> (dostęp: 3.11.2015).
- [www 7] <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tipsau10&language=en> (dostęp: 5.11.2015).
- [www 8] http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/lithuania_en.htm (dostęp: 9.11.2015).
- [www 9] http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/geninfo/economic.en.htm (dostęp: 7.11.2015).
- [www 10] <http://www.ekspertai.eu/lietuvas-parama-36-milijardaivalstybes-skola-56-milijardai/> (dostęp: 5.11.2015).

**PUBLIC FINANCES IN LITHUANIA COMPARED
WITH THE EU COUNTRIES**

Summary: Macroeconomic stability of the economy largely depends on the state of public finances. The current situation of public finances of the EU countries limits such opportunities. Extensive fiscal instruments, as defined in the Maastricht Treaty and the Stability and Growth Pact, were not able to prevent over-indebtedness of these states. As a consequence, they did not protect the entire EU and the euro zone from the crisis.

The subject under discussion in this article is the budget deficit and public debt of Lithuania in relation to the EU countries (new and old member states). The research covers the period between 2005 and 2014. While analysing the data from Eurostat and the Lithuanian Department of Statistics, statistical and descriptive methods have been used.

Keywords: public finance, budget deficit, public debt, Lithuania.