

**Agnieszka Alińska**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

---

## STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE NA TLE KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ W OBlicZU GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO

---

**Streszczenie:** Globalny kryzys finansowy wywarł istotny wpływ na sferę finansów publicznych w wielu krajach na świecie. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie tempa i zakresu zmian, jakie dokonały się w latach 2006-2009 w sektorze finansów publicznych w Polsce w porównaniu z pozostałymi krajami Unii Europejskiej i krajami strefy euro. Wyniki wstępnych analiz wskazują, że pomimo identyfikacji pozytywnych zjawisk stan finansów publicznych w naszym kraju wymaga podjęcia szybkich i niekonwencjonalnych działań służących poprawie sytuacji w niedalekiej przyszłości, zwłaszcza w obliczu oczekiwań związanych z przystąpieniem Polski do strefy euro.

**Słowa kluczowe:** równowaga fiskalna, kryzys finansowy, deficyt budżetowy.

### 1. Wstęp

Kryzys finansowy, który rozwinął się w 2007 r. na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych *subprime*, przerodził się w największy od czasów Wielkiego Kryzysu z lat 30. XX w. okres rynkowych zaburzeń nie tylko przejawiających się problemami w funkcjonowaniu podmiotów z sektora finansowego, ale także mających istotny wpływ na realną sferę gospodarki. Wiele krajów na świecie dotkniętych zostało załamaniem aktywności gospodarczej, co miało bezpośrednie znaczenie w wartości uzyskiwanych dochodów publicznych i skali wydatkowanych środków budżetowych.

Celem niniejszej publikacji jest zaprezentowanie najistotniejszych skutków wpływu światowego kryzysu finansowego na stan finansów sektora publicznego w Polsce w porównaniu z pozostałymi krajami Unii Europejskiej, z wyszczególnieniem państw strefy euro. Takie ujęcie tematu posłuży przede wszystkim do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy polski sektor finansów publicznych poradził sobie lepiej niż pozostałe kraje Unii Europejskiej ze skutkami spowolnienia gospodarczego wywołanego globalnym kryzysem finansowym?

Ramy czasowe przeprowadzanych analiz obejmują okres czterech lat od 2006 r. do 2009 r. Rok 2006 był ostatnim przed wybuchem kryzysu finansowego, a kolejne

trzy lata to okres silnych zawirowań na rynku finansowym i czas podejmowania niestandardowych decyzji politycznych i związanych z tym określonych konsekwencji finansowych, głównie dotyczących sfery finansów publicznych. W treści niniejszej publikacji zaprezentowane zostaną także wyniki badań i analiz prowadzonych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, co pozwoli na podjęcie próby przedstawienia podstawowych wartości ekonomicznych charakteryzujących stan sektora finansów publicznych w perspektywie lat 2010-2015.

## **2. Dochody i wydatki w sektorze finansów publicznych w krajach UE**

Skutki światowego kryzysu finansowego były silnie odczuwane w sektorze finansów publicznych krajów Unii Europejskiej. Wynikało to m.in. z konsekwencji przyjętej strategii działania większości rządów krajów europejskich, które wprowadzały wiele nowych rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych, dążąc w ten sposób do ograniczenia negatywnego wpływu sytuacji w sektorze finansowo-bankowym (i nie tylko<sup>1</sup>) na sferę realną. Jednym z głównych narzędzi walki ze skutkami kryzysu były różnorodne programy pomocowe finansowane przede wszystkim ze środków publicznych. Wymiernym efektem tych działań był wzrost wydatków publicznych w krajach Unii Europejskiej w latach 2006-2009 odpowiednio z poziomu 46,3% PKB do 50,8% PKB (czyli o 4,5 p.p.). W tym samym okresie wartość dochodów publicznych w relacji do PKB utrzymywała się na stabilnym poziomie i wynosiła ok. 44% PKB. Jednocześnie podkreślić należy, że średnia wartość dochodów budżetowych w krajach Unii Europejskiej w relacji do PKB była silnie zróżnicowana w poszczególnych krajach i kształtowała się w przedziale od 32,9% w Rumunii do 55,8% w Danii. Polska, z wartością dochodów publicznych w relacji do PKB w 2009 r. na poziomie 39,3%, należała do grupy krajów, których wartość tej kategorii ekonomicznej kształtuje się poniżej średniej zarówno dla krajów UE, jak i dla krajów strefy euro.

Głównym czynnikiem determinującym nierównowagę w stanie sektora finansów publicznych w krajach UE jest systematycznie postępujący wzrost wydatków publicznych. Powstaje więc pytanie, jak na tym tle przedstawia się sytuacja polskiego sektora finansów publicznych? Z analizy danych odzwierciedlających dynamikę zmian dochodów i wydatków budżetowych w Polsce w latach 2006-2009 wyraźnie zarysowuje się słabnąca dynamika dochodów sektora finansów publicznych przy jednoczesnym utrzymywaniu się wysokiej dynamiki wzrostu wartości realizowanych wydatków budżetowych.

Sytuacja finansowa polskiego sektora finansów publicznych jest paradoksalnie typowa dla sytuacji kryzysowej, w ramach której państwo otrzymuje mniejsze do-

---

<sup>1</sup> J.E. Stiglitz w publikacji *Freefall – jazda bez trzymanki* [2010] opisuje szczegółowo beneficjentów publicznych programów pomocowych.

chody z tytułu danin publicznych – głównie z powodu spadku aktywności gospodarczej podmiotów funkcjonujących na rynku. Jednocześnie osłabienie aktywności gospodarczej determinuje instytucje publiczne do ponoszenia większych wydatków (np. zasiłków dla bezrobotnych).

**Tabela 1.** Dynamika zmian dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w Polsce w % w ujęciu nominalnym (rok poprzedni = 100%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009
Dochody budżetowe	115,8	106,0	104,8
Wydatki budżetowe	109,6	110,5	110,3

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa w kolejnych latach, Ministerstwo Finansów.

Wysoki poziom wydatków budżetowych w Polsce odbywał się przede wszystkim na poziomie rządowym. Z punktu widzenia racjonalności wydatków publicznych ważne jest zatem określenie zarówno ich poziomu, jak i struktury. Jednak w polskim systemie finansów publicznych największym problemem jest zbyt wysoki udział wydatków sztywnych, który wynosi ok. 70% całości wydatków budżetowych.

Od 2009 r. także jednostki samorządu terytorialnego w znacznym stopniu zwiększyły dynamikę realizowanych wydatków budżetowych, co wiązało się z chęcią wykorzystania w jak największej skali zaoferowanych środków w ramach programów Unii Europejskiej przeznaczonych na prowadzenie działalności inwestycyjnej. Pozytywne decyzje władz samorządowych o realizacji nowych inwestycji współfinansowanych ze środków UE wymagały zaangażowania znacznych wartości własnych środków finansowych lub też wykorzystania zewnętrznych (pożyczkowych) źródeł finansowania. Powodowało to dalszy wzrost zadłużenia tego podsektora finansów publicznych. Wysoka dynamika przyrostu zadłużenia samorządów nie oznacza, że sytuacja jednostek samorządu terytorialnego może stanowić zagrożenie dla stabilności sektora finansów publicznych. Wręcz przeciwnie, łączny dług samorządów jest niewielki w porównaniu z zadłużeniem Skarbu Państwa i na koniec czerwca 2010 r. stanowił zaledwie 6% państwowego długu publicznego.

### 3. Wybrane parametry oceny sytuacji sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej

Do oceny wpływu kryzysu finansowego na stan finansów publicznych w Polsce i w krajach Unii Europejskiej wykorzystane zostaną podstawowe dane statystyczne obrazujące kształtowanie się PKB, deficytu budżetowego i długu publicznego w latach 2006-2009. Największy spadek Produktu Krajowego Brutto w krajach Unii Europejskiej zanotowano w 2009 r. w krajach nadbałtyckich: Łotwie (18%), Litwie

(14,7%) i Estonii (13,9%). Polska gospodarka osiągnęła na koniec 2009 r. poziom 1,8% PKB.

**Tabela 2.** Wybrane parametry makroekonomiczne w latach 2006-2009 dla Polski, krajów Unii Europejskiej i krajów strefy euro

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009
Kraje strefy euro				
PKB w mln euro (ceny bieżące)	8 561 831	9 019 608	9 248 228	8 957 736
Deficyt budżetowy w mln euro	-111 763	-58 519	-186 010	-563 419
Deficyt budżetowy (% PKB)	-1,4	-0,6	-2,0	-6,3
Dochody budżetowe (% PKB)	45,3	45,3	44,9	44,5
Wydatki budżetowe (% PKB)	46,7	46,0	46,9	50,8
Dług publiczny w mln euro	5 865 245	5 967 265	6 452 348	7 092 408
Dług publiczny (%PKB)	68,5	66,2	69,8	79,2
Kraje Unii Europejskiej				
PKB w mln euro (ceny bieżące)	11 700 493	12 397 513	12 494 932	11 787 182
Deficyt budżetowy w mln euro	-173 319	-106 248	-292 783	-800 430
Deficyt budżetowy (% PKB)	-1,5	-0,9	-2,3	-6,3
Dochody budżetowe (% PKB)	44,8	44,7	44,6	44,0
Wydatki budżetowe (% PKB)	46,3	45,6	46,9	50,8
Dług publiczny w mln euro	7 194 795	7 292 373	7 726 636	8 720 027
Dług publiczny (%PKB)	61,5	58,8	61,8	74,0
Polska				
PKB w mln euro (ceny bieżące)	1 060 031	1 176 737	1 275 432	1 343 657
Deficyt budżetowy w mln euro	-38 476	-22 134	-46 849	-97 321
Deficyt budżetowy (% PKB)	-3,6	-1,9	-3,7	-7,2
Dochody budżetowe (% PKB)	40,2	40,3	39,5	37,2
Wydatki budżetowe (% PKB)	43,9	42,2	43,2	44,4
Dług publiczny w mln euro	506 036	529 370	600 829	684 073
Dług publiczny (%PKB)	44,7	45,0	47,1	50,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu – 15.11.2010 (aktualizacja danych po II notyfikacji).

Z analizy danych zamieszczonych w tab. 2 wynika, że w odniesieniu do wartości PKB polska gospodarka w analizowanym okresie była liderem w Europie (w odniesieniu zarówno do grupy krajów należących do strefy euro, jak i do całej Unii Europejskiej). W 2009 r. nasz kraj był jedynym w Unii Europejskiej, w którym odnotowano dodatnią wartość PKB, pomimo zarysowującej się tendencji spadkowej. Jest to m.in. wynik przyjętych programów i strategii działania władz publicznych

na przestrzeni ostatnich 20 lat oraz konsekwentna realizacja polityki gospodarczej polegającej na utrzymaniu w miarę szybkiego wzrostu gospodarczego. Dane statystyczne potwierdzają opinie o „polskiej zielonej wyspie” na tle innych krajów europejskich. Dodatkowo wartości PKB w Polsce obrazujące końcowy rezultat działalności wszystkich podmiotów gospodarki narodowej powinny mieć przełożenie na wartości danin publicznych, które trafiają do budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Jednak w tym zakresie sytuacja w sektorze finansów publicznych jest odmienna od oczekiwanej.

Wartość PKB stanowi punkt odniesienia do dalszej analizy dwóch podstawowych parametrów charakteryzujących stan finansów sektora publicznego, czyli wartości deficytu budżetowego i długu publicznego. Zmiany w tym zakresie zaprezentowane zostały w tab. 3.

**Tabela 3.** Dynamika zmian podstawowych kategorii makroekonomicznych dla Polski, krajów Unii Europejskiej i krajów strefy Euro w % (rok poprzedni = 100)

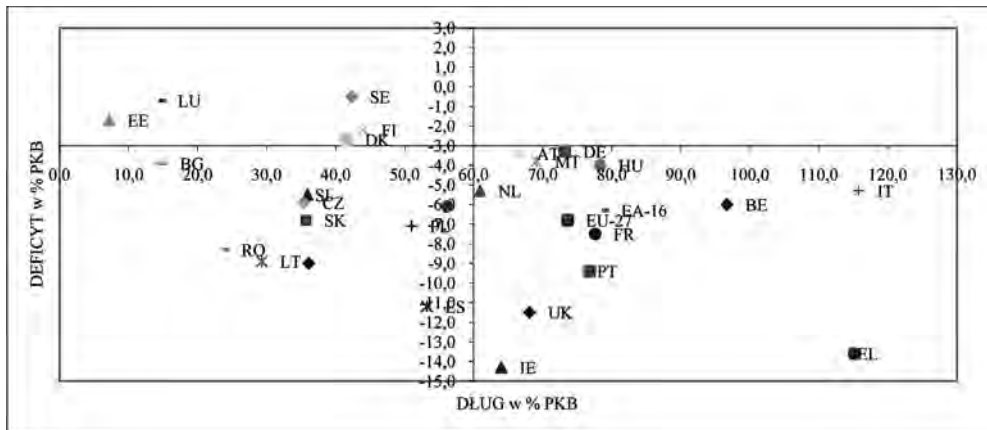
Wyszczególnienie	2007	2008	2009
PKB			
Kraje strefy euro	105,3	102,5	96,8
Kraje Unii Europejskiej	105,9	100,7	94,3
Polska	111,0	108,8	105,3
Deficyt budżetowy			
Kraje strefy euro	52,3	317,8	302,8
Kraje Unii Europejskiej	61,3	275,5	273,3
Polska	57,5	211,6	207,7
Dług publiczny			
Kraje strefy euro	101,7	108,1	109,9
Kraje Unii Europejskiej	101,3	105,9	112,8
Polska	104,6	113,4	113,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Mimo że na koniec 2009 r. wartość deficytu budżetowego w Polsce wynosiła 7,2% i kształtowała się powyżej średniej zarówno dla krajów UE, jak i dla krajów strefy euro, to dynamika wzrostu tej kategorii w Polsce była najniższa w porównaniu z krajami UE i krajami strefy euro. Utrzymujący się wysoki poziom deficytu przekłada się na narastanie długu publicznego, który według prognoz Komisji Europejskiej przekroczy w 2011 r. 59% PKB (według metodologii ESA), tym samym zbliżając się do wartości referencyjnej dla długu publicznego zapisanej w Traktacie z Maastricht. W rezultacie spełnienie w przyszłości kryterium fiskalnego dla Polski stanie się trudniejsze.

Mało korzystnie przedstawia się także pozycja Polski w odniesieniu do kategorii długu publicznego. Dynamika wzrostu wartości obrazującej tempo zadłużania się naszego kraju kształtuje się na stosunkowo wysokim poziomie i systematycznie wzrasta. Ponadto, dług publiczny według metodologii krajowej niebezpiecznie zbliża się do II progu ostrożnościowego (55% PKB), zapisanego w ustawie o finansach publicznych.

W obliczu wysokiego deficytu sektora finansów publicznych oraz szybkiego narastania długu publicznego, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Unii Europejskiej niezbędne jest szybkie podjęcie działań trwale ograniczających deficyt sektora finansów publicznych. Postulat ten jest szczególnie istotny z punktu widzenia analizy rozkładu krajów, które na koniec 2009 r. nie spełniały kryteriów z Maastricht w odniesieniu do długu publicznego i deficytu budżetowego (rys. 1).

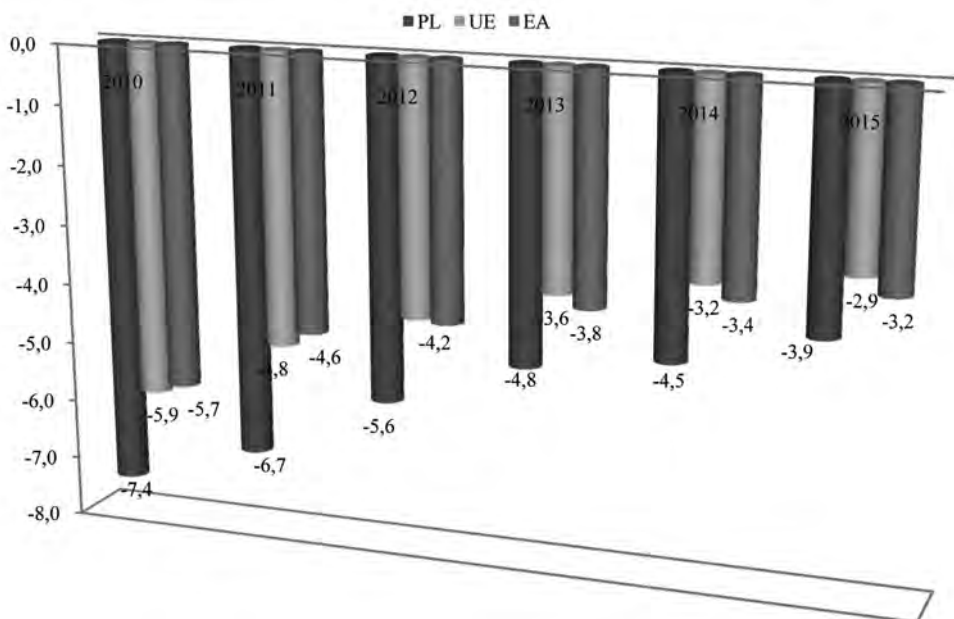


Rys. 1. Podział krajów Unii Europejskiej według kryterium deficytu budżetowego i długu publicznego w 2009 roku

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Analizując sytuację Polski na tle innych krajów Unii Europejskiej, podkreślić należy także, iż Komisja Europejska dała wyraz swojemu zaniepokojeniu stanem finansów publicznych w naszym kraju już na przełomie lat 2008 i 2009. W 2008 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce przekroczył wartość referencyjną i w związku z tym 7 lipca 2009 r. Rada ECOFIN stwierdziła po raz drugi istnienie w Polsce nadmiernego deficytu i wydała zalecenie ograniczenia jego wysokości do poziomu referencyjnego do 2012 r. W sierpniu 2009 r. Sejm RP uchwalił Ustawę o finansach publicznych oraz Ustawę Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, na mocy której większość przepisów zmieniających zasady funkcjonowania i organizacji sektora publicznego weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Podstawowym celem nowych regulacji było wprowadzenie zasadniczych zmian zwiększających zasady przejrzystości i efektywności zarządza-

nia środkami publicznymi, a przede wszystkim konsolidacja finansów publicznych, czego przejawem ma być m.in. zmniejszenie nierównowagi w sektorze finansów publicznych i osiągnięcie wartości określonych w ramach kryteriów z Maastricht. Spełnienie tych wymogów wydaje się jednak mało realne, jeśli zachowa się dotychczasowe zasady i reguły organizacji finansów sektora publicznego oraz przeanalizuje szacunkowe dane przedstawione przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Okazuje się bowiem, że w opinii MFW Polska przez następne pięć lat nie spełni podstawowego wymogu ograniczenia deficytu budżetowego do poziomu 3% PKB.



**Rys. 2.** Perspektywy zmian stanu finansów sektora publicznego w latach 2010-2015 dla Polski, krajów UE i krajów strefy euro (EA) jako % PKB

Źródło: obliczenia własne na podstawie [*Fiscal Exit...* 2010].

#### 4. Podsumowanie

W pełni zgodzić należy się z opiniami<sup>2</sup>, iż bieżący stan nierównowagi fiskalnej w Polsce jest nie tylko skutkiem światowego kryzysu lat 2007-2009, ale przede wszystkim rezultatem wieloletnich zaniedbań w zakresie reformowania wydatków sektora publicznego. Osiągając dodatnie, a jednocześnie najwyższe wartości PKB, Polska ma stosunkowo wysoką wartość deficytu budżetowego (powyżej średniej

<sup>2</sup> Por. m.in.: [Marczkowska-Proczka 2011; Skica, Pater 2010].

dla krajów UE i krajów strefy euro) i wysoką dynamikę wzrostu długu publicznego. Sytuacja ta oznacza, że w okresach dobrej koniunktury gospodarczej silna presja na wzrost wydatków publicznych nie spowodowała wprowadzenia koniecznych reform w finansach publicznych. Prezentowane strategie i programy konsolidacji finansów publicznych oraz naprawy obecnego stanu opierają się na doraźnych założeniach i bieżących (często wybiórczych) danych statystycznych, co może prowadzić do dalszego pogorszenia stanu finansów publicznych w Polsce w kolejnych latach – na co wskazują eksperci z MFW.

## Literatura

*Fiscal Exit: From Strategy to Implementation*, „Fiscal Monitor” 2010, November, IMF.

Marczkowska-Proczka J., *Kierunki i możliwości zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce*, [w:]

A. Alińska (red.), *Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2011.

Skica T., Pater R., *Ocena wpływu kryzysu finansowego na stan finansów publicznych w Polsce*, e-Finanse 2010, vol. 6, nr 4.

Stiglitz J.E., *Freefall – jazda bez trzymanki*”, PTE, Warszawa 2010.

## Akty prawne

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1241.

## CONDITION OF PUBLIC FINANCE IN POLAND FROM THE PERSPECTIVE OF THE EUROPEAN UNION COUNTRIES IN THE FACE OF THE GLOBAL FINANCIAL CRISIS

**Summary:** The global financial crisis substantially influenced the area of public finance in many countries in the world. The purpose of this article is to point out the pace and range of changes in public finance sector undertaken in Poland in comparison to other European countries and the countries of monetary euro zone in the years 2006-2009. The results of preliminary analyses show that the condition of public finance in Poland, in spite of the identification of positive symptoms, requires quick and non-conventional action to improve them in near future, especially taking into consideration the expectations connected with joining the monetary euro zone by Poland.