

# Wiesława Ziółkowska

---

## Kryzys a dług publiczny w Polsce na tle Unii Europejskiej

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3,  
13-20

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

WIESŁAWA ZIÓLKOWSKA

*Kryzys a dług publiczny w Polsce na tle Unii Europejskiej*

---

The crisis and the public debt in Poland as compared with the European Union

Słowa kluczowe: kryzys finansowy, PKB, deficyt i dług publiczny sektora instytucji rządowy samorządowych, dochody i wydatki publiczne.

Key words: financial crisis, GDP, deficit and debt of the sector of government institutions and self-government, public revenue and expenditure.

## **Wstęp**

Kryzys finansowy wywołał recesję gospodarczą w większości krajów świata, w tym również w Unii Europejskiej.<sup>1</sup> Poszczególne gospodarki odmiennie reagowały na turbulencje finansowe, tak w zakresie szybkości, jak i charakteru oraz skali negatywnych ich skutków. W UE już w 2007 r. w czternastu krajach odnotowano spadek wzrostu gospodarczego, obniżający średnie jego tempo o 0,3pkt.%. Zarówno praktycy, jak i naukowcy lepiej „odrobili lekcje” z ostrożności niż z racjonalności w antycypowaniu przyszłych wydarzeń. Mało kto się spodziewał, że przełom dwóch następnych lat będzie kulminacją recesji. Średnia dynamika PKB w UE wyniosła w latach 2008–2009 odpowiednio +0,5% i –4,3%. Polska była jedynym krajem, któremu udało się uniknąć recesji.

Celem artykułu jest próba analizy i oceny długu publicznego sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej

---

<sup>1</sup> Dla celów opracowania zastosowano uproszczoną definicję recesji, przyjmując, że objawia się ona co najmniej jednoroczną ujemną dynamiką PKB. W opracowaniu używa się także zamiennie określeń kryzys finansowy i kryzys gospodarczy.

w warunkach gwałtownych i powracających zaburzeń finansowych o charakterze globalnym. Analizą objęto lata 2007–2010, w odniesieniu do których dostępne są niezbędne dane statystyczne<sup>2</sup>.

## 1. Zmiany w dynamice produktu krajowego brutto i długu publicznego

Polska, ze średnim w omawianych latach wzrostem produktu wynoszącym 4,4%, była jedynym krajem w Unii, który nie odnotował ujemnej dynamiki PKB, przy średnim unijnym jego wzroście 0,3%. Wyraźniej odmiennie te obrazuje skumulowany wzrost produktu krajowego brutto, który w latach 2007–2010 wynosił:

- w krajach Unii Europejskiej 1,2%,
- w Polsce 17,4%.

W latach 2008–2011 różnice się pogłębiły. Skumulowana dynamika PKB w UE spadła do 0,6%, w Polsce zaś do 14,9%, była więc prawie dwudziestokrotnie wyższa niż średnia unijna.

Korzystniejsze wyniki polskiej gospodarki w latach 2007–2011 to nie tylko efekt prowadzonej polityki – szczególnie fiskalnej i monetarnej, ale i napływu bezzwrotnych środków zagranicznych związanych przede wszystkim z naszą akcesją do UE. Niewątpliwie korzystamy z tzw. renty zapóźnienia. Szacuje się, że transfery unijne wzmacniają roczny wzrost PKB od 0,6% do 0,8%, przekładając się także na większą aktywność inwestycyjną i spadek bezrobocia. Znaczący wpływ na tempo wzrostu gospodarczego miały również przygotowania do mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012. Otwarte pozostaje jednak pytanie o efektywne wykorzystanie środków zagranicznych i krajowych oraz ich oddziaływanie na gospodarkę w dłuższym okresie, np. poprzez trwałe zmiany w jej strukturze. Zdaniem części ekspertów środki te powinny pozwolić Polsce nie tylko przejść łagodniej przez kryzys, ale i poprawić konkurencyjność gospodarki oraz zwiększyć eksport<sup>3</sup>. Z drugiej strony, nie można jednak lekceważyć ryzyka spowolnienia gospodarki wywołanego zmniejszeniem inwestycji i konsumpcji po Euro 2012<sup>4</sup>.

W tym samym okresie (2007–2010) skumulowany przyrost długu publicznego sektora *general government* liczony jako różnica między relacją długu do PKB na koniec 2010 i 2006 r. wynosił:

- w UE 18,6pkt.%,
- w Polsce 7,2pkt.%.

<sup>2</sup> Obliczeń dokonano w zdecydowanej większości na podstawie danych Eurostatu pobranych w marcu 2012 r., w pozostałych przypadkach powołano źródło.

<sup>3</sup> A. Osiecki, *Dotacje napędzają gospodarkę*, „Rzeczpospolita” 2012, 25.01.

<sup>4</sup> A. Kamińska, *Po Euro 2012 polska gospodarka zwolni*, „Rzeczpospolita” 2012, 28–29.01.

W latach 2008–2010 (dla 2011 brak danych) w UE dług przyszedł o 21,1pkt.%, w Polsce zaś o 9,9pkt.%.

Mimo 14,5-krotnej wyższej w latach 2007–2010 dynamiki PKB w Polsce w porównaniu ze średnią w UE, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł w Polsce tylko 2,6 krotnie wolniej. I chociaż jest to przyrost należący do najmniejszych w Europie, prowadzący na koniec 2010 r. do długu na poziomie 54,9% PKB, to nie ma podstaw dla umniejszania zagrożeń wynikających z niego dla polskiej gospodarki. Jest to wartość także znacząco niższa w porównaniu ze średnią w krajach unijnych – 80,1% PKB lub na przykład z takimi krajami, jak Grecja (144,9%) czy Portugalia (93,3%), ale i Belgia (96,2%), Niemcy (83,2%), Francja (82,3%). Każdy z nich jest jednak w odmiennej sytuacji, a przede wszystkim, mierząc GDP *per capita* in Purchasing Power Standards, są to kraje zamożniejsze niż Polska.

## 2. Wysokość i struktura dochodów oraz wydatków publicznych

Powyższe różnice między zmianami w produkcie krajowym brutto i w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych czynią istotnym pytanie o przyczyny znaczącego wzrostu zadłużenia finansów publicznych w Polsce, w warunkach znacznie szybszego niż w krajach UE wzrostu gospodarczego. Prawidłowa identyfikacja przyczyn gwałtownego wzrostu nierównowagi może mieć fundamentalne znaczenie dla antycypowania wydarzeń przeciwdziałających pogorszeniu stanu finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Rządy oddziałują na gospodarkę różnymi kanałami, wykorzystując nie tylko automatyczne stabilizatory, ale i dochodowe oraz wydatkowe instrumenty aktywnej polityki fiskalnej, determinując tym samym popyt krajowy<sup>5</sup>. Zmiany w dochodach i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych mogą być więc zarówno efektem charakteru i jakości zmian systemowych, wahań koniunkturalnych, jak i napływu bezzwrotnych środków zagranicznych.

Najczęściej przywołuje się dwa krańcowe sposoby reakcji na kryzys gospodarczy. Pierwszy z nich – stymulujący, zakłada wzrost aktywności państwa i ekspansję wydatków. Drugi natomiast koncentruje się na konsolidacji fiskalnej, zmniejszającej wydatki i zaostrzającej politykę fiskalną. Skuteczność tych rozwiązań jest kontrowersyjna i często w praktyce dąży się do połączenia obu modeli reakcji, przez powiązanie działań konsolidacyjnych ze zmianą wysokości i struktury wydatków i podatków. Przy czym – jak wielokrotnie wskazywano w literaturze – negatywne konsekwencje recesji gospodarczych wywołują za-

<sup>5</sup> W. Ziółkowska, *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo WSB, Poznań 2010, s. 68–76.

zwyczaj większe skutki po stronie dochodowej niż wydatkowej. Ta dysproporcja znajduje swe uzasadnienie chociażby w teorii automatycznych stabilizatorów.<sup>6</sup>

Przeprowadzona analiza wskazuje jednak, że w latach 2007–2010 średnio w krajach UE27 kryzys w większym stopniu znalazł odbicie po stronie wydatków niż dochodów. Skumulowany wzrost wydatków w relacji do PKB w UE27 wyniósł 4,3pkt.%, osiągając w 2010 r. 50,6% PKB. Przy czym dominował wzrost transferów socjalnych wynoszący 1,8pkt.%, przy skumulowanej zmianie inwestycji tylko o 0,2pkt.%.

Skumulowana zmiana udziału dochodów w PKB Unii Europejskiej w omawianym okresie wskazywała na ich spadek tylko o 0,7pkt%, do poziomu 44,1% PKB w 2010 r. W największym stopniu zmniejszył się udział podatków od dochodów i majątku (o 1,0pkt%). Zmiana udziału składek na ubezpieczenia społeczne oraz podatków od produkcji i importu, w porównaniu z tak znaczącym spowolnieniem gospodarki, była niewielka i wynosiła odpowiednio –0,4pkt.% i –0,2pkt%.

Większa wrażliwość podatków od dochodów i majątku nie tylko na zmiany koniunktury, ale i zmiany społeczne, powoduje, jak się wydaje, dążenie rządów do zmniejszania ich znaczenia jako źródła dochodów publicznych. W 2010 r. tylko w sześciu zamożniejszych krajach UE (Belgia, Dania, Włochy, Luxemburg, Szwecja, Wielka Brytania) udział podatków od dochodu i majątku w PKB był większy od udziału podatków od produkcji i importu. Podczas gdy jeszcze w 2007 r. dziewięć państw uzyskiwało wyższe wpływy z podatków od dochodów i majątku.

W Polsce, w przeciwieństwie do średniej unijnej, skumulowany wzrost udziału wydatków w PKB w latach 2007–2010 był prawie trzykrotnie niższy od unijnego i wyniósł 1,5pkt.%, osiągając poziom 45,4% PKB w ostatnim analizowanym roku. Struktura zmian wydatków była także odmienna: skumulowany wzrost nakładów inwestycyjnych był jednym z najwyższych w UE i wyniósł 1,7pkt.%, przy obniżeniu transferów socjalnych o 0,4pkt.%. Wydatki majątkowe, stanowiące barometr prorozwojowości, wzrosły znacząco zarówno w podsektorze rządowym, jak i samorządowym. W pierwszym z nich ich dynamika w 2010 r. w porównaniu z 2007 r. stanowiła 103%, w drugim natomiast 59%.<sup>7</sup>

Skumulowane zmniejszenie udziału dochodów w PKB, mimo kilkunastokrotnie wyższego niż w UE27 wzrostu PKB wyniosło aż 2,7pkt.%, osiągając wysokość 37,5% PKB w 2010 r. Jedynie w odniesieniu do podatków od produkcji i importu zmiana była dodatnia i wynosiła 1,0pkt%. Udział składek na

<sup>6</sup> A. Wernik, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 135–138.

<sup>7</sup> T. Lubińska, *Reguła limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych jako kluczowe narzędzie ograniczania samorządowego długu publicznego*, [w:] E. Denek, B. Filipiak (red.), *Zarządzanie długiem publicznym*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2011.

ubezpieczenia społeczne zmniejszył się o 1,1pkt.%, a podatków dochodowych o 0,6pkt.%. Szczególna sytuacja zaistniała w odniesieniu do podatku dochodowego od osób prawnych. Wystąpił bowiem nominalny spadek wpływów z CIT, wskazujący wręcz na jego ujemną elastyczność w relacji do rosnącego PKB.

### 3. Deficyt a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

W Polsce, mimo uniknięcia recesji, znacznie słabszego impulsu fiskalnego, niskiego udziału podatków w PKB (w Polsce – 31,5%, w UE27 – 39,4%) doszło do gwałtownego pogorszenia nierównowagi finansów publicznych. Deficyt sektora *general government* w latach 2009–2010 wynosił odpowiednio aż 7,3% PKB i 7,8% PKB, przekraczając adekwatne relacje dla UE27: 6,9% PKB i 6,6% PKB. Skumulowana zmiana udziału deficytu w PKB w latach 2007–2010 stanowiła:

- średnio w UE –5,1pkt.%,
- w Polsce –4,0 pkt.%.

Udział poszczególnych podsektorów w tej zmianie był następujący:

- instytucji rządowych – 1,7pkt%,
- instytucji samorządowych – 0,9pkt%,
- funduszy ubezpieczeń społecznych – 1,5pkt.%

W latach 2008–2010 w Polsce skumulowany udział deficytu w PKB był wyższy niż w Unii o 0,2pkt% i osiągnął poziom 5,9pkt%.

Na znaczący wzrost deficytu w polskim sektorze instytucji rządowych i samorządowych niewątpliwie miało wpływ wiele czynników, z których na szczególną uwagę zasługują:

- zawirowania na światowych rynkach finansowych i pogorszenie koniunktury u naszych głównych partnerów handlowych (z rynków państw unijnych importujemy prawie 59% towarów i usług, eksportujemy natomiast około 77%),
- obniżenie klina podatkowego przez zmniejszenie składki rentowej i stawek podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wprowadzenie ulg na dzieci (co z drugiej strony wspierało popyt i pozytywnie oddziaływało na rynek pracy).

Nieadekwatne do dochodów sektora publicznego wydatki, chociaż stanowią decydujące źródło zadłużenia, nie uzasadniają tak znacznego jego podwyższenia. Fakt występowania bardziej złożonych przyczyn sugerują między innymi wcześniejsze badania, które nie potwierdziły jednoznacznych, mierzalnych zależności między udziałem dochodów i wydatków w PKB a długiem publicznym. Jednocześnie wskazały one na występowanie ujemnej korelacji między udziałem długu

w PKB a jego dynamiką – wyższy wzrost uzyskiwały kraje mniej zadłużone<sup>8</sup>. Wyjaśnienie tej niespójności wynika z faktu, iż dług publiczny obejmuje całość zobowiązań, a nie tylko z tytułu deficytów. Zobowiązania władz publicznych mogą wynikać także z innych tytułów, nie zawsze ustawowo doprecyzowanych. Mogą być skutkiem np. udzielonych przez nie kredytów i pożyczek, odszkodowań, przyjętych depozytów i wymagalnych zobowiązań jednostek sektora publicznego.

W Polsce istotny wpływ na – zwiększające dług – potrzeby pożyczkowe miała konieczność dotowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu ubytku składki przekazywanej do OFE oraz prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Szacuje się, że koszty reformy emerytalnej zwiększyły dług publiczny aż o 30%.<sup>9</sup>

Rozpatrując więc zależność między deficytem a długiem publicznym, należy brać pod uwagę fakt, iż wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych najczęściej nie oznaczają całości alokowanych przez ten sektor środków, dochody zaś nie są tożsame z całością środków gromadzonych przez ten sektor.

Wysokość długu w części zagranicznej jest ponadto obciążona ryzykiem kursowym. Duży udział denominowanych w walutach obcych instrumentów dłużnych w wyniku deprecjacji złotego doprowadził do zwiększenia zadłużenia w latach 2008–2011 o ponad 4% PKB<sup>10</sup>.

Wielkość i strukturę państwowego długu publicznego według podsektorów obrazuje tab. 1.

Tabela 1. Państwowy dług publiczny (liczony zgodnie z krajową metodologią) w Polsce w latach 2007–2010

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010
Ogółem	w mld zł	527,4	597,8	669,9	747,9
	w % PKB	44,8	46,9	49,9	52,8
Dług podsektora rządowego	w mld zł	500,2	566,9	623,6	692,4
	w % PKB	42,5	44,5	46,4	48,9
Dług podsektora samorządowego	w mld zł	24,5	28,1	39,3	53,5
	w % PKB	2,1	2,2	2,9	3,8
Dług podsektora ubezpieczeń	w mld zł	2,7	2,8	7,0	2,0
	w % PKB	0,2	0,2	0,5	0,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego GUS 2010 i 2009, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2010 r.

<sup>8</sup> W. Ziółkowska, *Dług publiczny a dochody i wydatki sektora general government oraz wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej*, [w:] E. Denek, B. Filipiak (red.), *Zarządzanie długiem publicznym*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2011.

<sup>9</sup> *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Raport Ministerstwa Finansów, Warszawa 2012, s. 1.

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 35.



Analiza państwowego długu publicznego według podsektorów wskazuje na systematyczny jego wzrost nie tylko w podsektorze rządowym, ale i samorządowym. W tym drugim podsektorze powodowany był on głównie niższymi wpływami z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych. Spadek wpływów z tytułu składek oraz zmniejszenie dotacji z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego podwyższyło natomiast – w sposób znaczący – dług podsektora ubezpieczeń społecznych.

## Zakończenie

Kryzys finansowy wywołał recesję gospodarczą w większości krajów świata. Poszczególne gospodarki odmiennie reagowały na turbulencje finansowe, tak w zakresie szybkości, jak i charakteru oraz skali negatywnych ich skutków. Celem artykułu jest próba analizy i oceny długu publicznego sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w warunkach gwałtownych i powracających zaburzeń finansowych o charakterze globalnym.

Pomimo 14,5-krotnej wyższych w latach 2007–2010 zmian dynamiki PKB w Polsce w porównaniu ze średnią w UE27 dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł w Polsce tylko 2,6-krotnie wolniej. I chociaż jest to przyrost należący do najmniejszych w Europie, prowadzący na koniec 2010 r. do długu na poziomie 54,9% PKB – to nie ma podstaw dla umniejszania zagrożeń wynikających z niego dla polskiej gospodarki. Konieczna wydaje się więc rozsądna, tzn. rozumiana i akceptowana społecznie konsolidacja fiskalna, oparta zarówno na działaniach prowadzących do umiarkowanych cięć wydatków, jak i ograniczonych podwyżkach obciążeń podatkowych rozłożonych w dłuższym horyzoncie czasu.

## Bibliografia

- Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Raport Ministerstwa Finansów, Warszawa 2012.
- Kamińska A., *Po Euro 2012 polska gospodarka zwolni*, „Rzeczpospolita” 2012, 28–29.01.
- Lubińska T., *Reguła limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych jako kluczowe narzędzie ograniczania samorządowego długu publicznego*, [w:] E. Denek, B. Filipiak (red.), *Zarządzanie długiem publicznym*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2011.
- Osiecki A., *Dotacje napędzają gospodarkę*, „Rzeczpospolita” 2012, 25.01.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Ziółkowska W., *Dług publiczny a dochody i wydatki sektora general government oraz wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej*, [w:] E. Denek, B. Filipiak (red.), *Zarządzanie długiem publicznym*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2011.
- Ziółkowska W., *Finanse Publiczne – teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010.



### **Summary**

The financial crisis triggered the economic recession in the majority of countries in the world. Individual economies differently reacted to financial crisis, both in the speed and character, and the scale of their effects. The purpose of the paper is analysis and evaluation of the national debt of the sector of government institutions and local government in Poland as compared with the EU in conditions of violent and recurrent disorders of global character. In spite of 14.5 higher in years of 2007–2010 changes of dynamics GDP in Poland, in comparing with the average in UE27, debt changes in Poland only 2.6 more slowly. And at least it is belonging increase to lowest in Europe, it doesn't have grounds for belittling threats from it. So seems necessary to be sensible i.e. understood and socially accepted fiscal, based consolidation both on action causing moderate cuts of expenses, as well as fiscal charges.