

# Tomasz M. Budzyński

---

## Funkcja stabilizacyjna i sytuacja finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej w czasie kryzysu

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/2,  
29-43

---

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.

Katedra Finansów Publicznych,  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

TOMASZ M. BUDZYŃSKI

*Funkcja stabilizacyjna i sytuacja finansów publicznych  
w krajach Unii Europejskiej w czasie kryzysu*

---

The stabilization function and the situation of public finance in EU member  
states during crisis

Słowa kluczowe: funkcja stabilizacyjna, finanse publiczne, deficyt budżetowy

Keywords: stabilization function, public finance, budget deficit

### **Wstęp**

Okres światowego kryzysu gospodarczego i finansowego, który silnie dotknął kraje Unii Europejskiej, postawił zarówno całą Wspólnotę Europejską, jak i poszczególne państwa członkowskie przed koniecznością podjęcia zdecydowanych, o dużym wymiarze i angażujących ogromne ilości środków publicznych działań zmierzających do łagodzenia skutków kryzysu w ramach wypełnianej funkcji stabilizacyjnej. Głównym narzędziem stabilizacji koniunktury gospodarczej jest prowadzona polityka fiskalna obejmująca zarówno automatyczne stabilizatory koniunktury, jak i liczny wachlarz działań o charakterze dyskrejonalnym. Celem artykułu jest analiza realizacji funkcji stabilizacyjnej oraz sytuacji systemu finansów publicznych dotkniętych skutkami kryzysu.

### **1. Działania stabilizacyjne podejmowane w obliczu kryzysu**

Z uwagi na globalny kryzys finansowego na szczeblu unijnym podjęte zostały działania mające na celu łagodzenie jego skutków na podstawie Euro-

pejskiego planu naprawy gospodarczej, będącego instrumentem skutecznej koordynacji prac zarówno państw członkowskich, jak i Wspólnoty. Głównym zadaniem kroków podejmowanych na podstawie tej strategii było ograniczenie skutków recesji oraz zwiększenie siły nabywczej, umożliwiającej wzrost popytu i przywrócenie zaufania. Istotnym celem planu stała się także walka o utrzymanie poziomu zatrudnienia i poziomu aktywności gospodarczej w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, między innymi poprzez „inteligentne inwestycje”. Zasadniczym instrumentem realizacji planu w celu zwiększenia popytu był proponowany impuls fiskalny ze strony państw członkowskich w wysokości 200 mld EUR (1,5% PKB)<sup>1</sup>. Jednocześnie Komisja Europejska wskazała na fakt, iż nadzwyczajne okoliczności związane z sytuacją kryzysową dają podstawę do tymczasowego rozluźnienia polityki budżetowej oraz przekroczenia referencyjnej wielkości deficytu budżetowego. Ponadto wskazano na następujące cztery zasady opracowywania pakietów bodźców budżetowych, które powinny<sup>2</sup>:

- być szybkie, tymczasowe, ukierunkowane i skoordynowane;
- łączyć instrumenty dochodowe i wydatkowe, takie jak: podwyższenie zasiłków dla bezrobotnych oraz dla gospodarstw o niskich dochodach, intensyfikację inwestycji publicznych, gwarancje i subwencje kredytowe, zachęty finansowe, niższe podatki i składki na ubezpieczeni społeczne, tymczasowe obniżki standardowej stawki podatku VAT;
- zostać przeprowadzone w ramach pakietu na rzecz stabilności i wzrostu;
- być uzupełnione reformami strukturalnymi, które służą pobudzaniu popytu oraz wspierają odporność gospodarki.

Pakiety stymulacyjne były przewidziane do realizacji w latach 2009–2010, a ich zakres zależał od wyjściowej sytuacji budżetowej, potrzeb walki z kryzysem, cech charakterystycznych gospodarki, a także obszaru wolnego pola dla polityki makroekonomicznej każdego z państw członkowskich. Szacunki wskazują, iż podjęte działania stymulacyjne przyniosły efekty w postaci podwyższenie realnego PKB o 3/4 punkta procentowego w 2009 roku oraz o 1/3 punkta procentowego w 2010. Generalnie największe pakiety stymulacyjne wdrożono w tych krajach, które charakteryzowały się ujemną luką produktową<sup>3</sup>.

Istotne jest przy tym podkreślenie, iż zadania stabilizacji gospodarki zostały w całości złożone na barki polityki fiskalnej, jako że w polityce monetarnej

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Rady Europejskiej: *Europejski plan naprawy gospodarczej*, Bruksela, dnia 26.11.2008 KOM (2008) 800 wersja ostateczna, s. 2–3.

<sup>2</sup> *Ibid.*, s. 9–11.

<sup>3</sup> Komisja Europejska: *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, „European Economy” 7/2009, s. 67–68.

Tabela 1. Rozmiary pakietów stymulacyjnych w państwach UE w latach 2009–2010 (w % PKB)

		EU-27	EA-17
Całkowite	2009	1,1	1,1
	2010	0,7	0,8
Dochody	2009	0,6	0,5
	2010	0,4	0,5
Wydatki	2009	0,5	0,5
	2010	0,3	0,3
Inwestycje publiczne	2009	0,3	0,3
	2010	0,1	0,0

Źródło: Komisja Europejska: *Public finance in EMU-2009*, „European Economy” 5/2009, s. 147

osiągnięto dolną granicę jej działania poprzez zastosowanie bardzo niskiej stopy procentowej<sup>4</sup>.

Łączny wymiar budżetowy pakietów stymulacyjnych wyniósł w całej Unii Europejskiej równowartość 2,9% PKB, z czego 1,7% PKB przypadało na 2009 rok, pozostała zaś część na rok 2010. Ze wstępnych danych wynika, iż większa część wdrożonych instrumentów obejmowała stronę dochodową, po stronie zaś wydatkowej nakłady były nieznacznie mniejsze. Biorąc pod uwagę podział tych instrumentów na tymczasowe i stałe, należy stwierdzić, iż nieznaczną przewagą charakteryzowały się instrumenty tymczasowe (57%) w stosunku do instrumentów stałych (43%). Natomiast analizując wymiar stymulacji fiskalnej pod względem kierunku wpływu powyższych instrumentów, trzeba zauważyć, że największe środki przeznaczono dla gospodarstw domowych (35%; 1,0% PKB), natomiast wsparcie przedsiębiorstw pochłonęło 28% środków (0,8% PKB), inwestycje publiczne 20% (0,6% PKB), a wydatki na rynek pracy 17% (0,5% PKB).

Największe pakiety stymulacyjne (powyżej 3% PKB) zastosowały następujące kraje: Luksemburg, Cypr, Polska, Szwecja, Finlandia, Niemcy, Czechy, Słowenia, Austria i Hiszpania. Natomiast Litwa nie zastosowała żadnych instrumentów stymulacji fiskalnej, podczas gdy następujące kraje zaangażowały w tym celu niewielkie środki (od 0,5 do 1,8% PKB): Rumunia, Grecja, Estonia, Słowacja, Bułgaria, Łotwa, Włochy, Irlandia, Portugalia, Malta. Główne działania pobudzające gospodarkę zastosowały w 2009 roku: Łotwa, Wielka Brytania, Hiszpania, Czechy i Luksemburg. Grupa 10 krajów podjęła natomiast zdecydowanie intensywniejsze działania dopiero w 2010 roku, a należą do niej:

<sup>4</sup> Komisja Europejska: *Public finance in EMU-2010*, „European Economy” 4/2010, s. 1.

Tabela 2. Budżetowy wymiar instrumentów walki z kryzysem w ramach Europejskiego planu naprawy gospodarczej w latach 2009–2010 (w % PKB)

	2009			2010			Łącznie		
	Całkowity (brutto)	Instrumenty tymczasowe	Instrumenty stałe	Całkowity (brutto)	Instrumenty tymczasowe	Instrumenty stałe	Całkowity (brutto)	Instrumenty tymczasowe	Instrumenty stałe
Austria	1,5	0,2	1,2	1,8	0,3	1,5	3,3	0,5	2,7
Belgia	1,1	0,3	0,7	1,0	0,0	1,0	2,1	0,3	1,7
Bułgaria	0,3	0,3	0,0	1,0	0,0	1,0	1,3	0,3	1,0
Cypr	2,7	1,8	0,5	2,4	1,6	0,4	5,1	3,4	0,9
Czechy	2,3	1,5	0,8	1,2	0,2	1,0	3,5	1,7	1,8
Dania	0,7	0,5	0,3	1,5	0,9	1,0	2,2	1,4	1,3
Estonia	0,0	0,0	0,0	1,2	1,2	0,0	1,2	1,2	0,0
Finlandia	1,6	0,5	1,3	2,7	0,6	2,3	4,3	1,1	3,6
Francja	1,6	1,3	0,2	1,4	0,4	1,0	3,0	1,7	1,2
Grecja	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,0
Hiszpania	2,4	2,2	0,2	0,8	0,5	0,2	3,2	2,7	0,4
Holandia	0,9	0,5	0,3	1,8	0,6	0,4	2,7	1,1	0,7
Irlandia	0,7	0,1	0,6	1,0	0,2	0,8	1,7	0,3	1,4
Litwa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Luksemburg	3,4	0,7	2,7	2,2	0,3	1,9	5,6	1,0	4,6
Łotwa	1,5	1,5	-0,1	0,1	0,0	0,1	1,6	1,5	0,0
Malta	0,7	0,3	0,4	1,1	0,4	0,7	1,8	0,7	1,1
Niemcy	1,7	1,2	0,5	2,4	1,0	1,5	4,1	2,2	2,0

Polska	1,6	0,0	1,5	3,2	0,1	3,1	4,8	0,1	4,6
Portugalia	1,1	0,8	0,3	0,6	0,3	0,3	1,7	1,1	0,6
Rumunia	0,2	0,2	0,0	0,3	0,2	0,0	0,5	0,4	0,0
Słowacja	0,4	0,4	0,0	0,8	0,5	0,0	1,2	0,9	0
Słowenia	1,5	0,4	1,1	1,8	0,6	1,2	3,3	1,0	2,3
Szwecja	1,7	0,5	1,2	2,7	0,9	1,8	4,4	1,4	3,0
Węgry	0,5	0,0	0,5	2,1	0,0	2,1	2,6	0	2,6
Wielka Brytania	1,9	1,7	0,2	0,5	0,3	0,4	2,4	2	0,6
Włochy	0,8	0,6	0,2	0,8	0,7	0,1	1,6	1,3	0,3
EU-27	1,5	1,1	0,4	1,4	0,6	0,9	2,9	1,7	1,3

Źródło: Komisja Europejska: *Public finance in EMU-2010, op. cit.*, s. 20–21

Estonia, Słowacja, Bułgaria, Dania, Węgry, Holandia, Niemcy, Finlandia, Szwecja, Polska. Rumunia, Grecja, Estonia, Słowacja oraz Łotwa zastosowały wyłącznie instrumenty tymczasowe. Tylko instrumenty permanentne wdrożyły Węgry oraz właściwie Polska, natomiast w Irlandii, Austrii oraz Luksemburgu wystąpiła zdecydowana dominacja tej grupy środków. Największe nakłady kierowane do gospodarstw domowych (od 3 do 1,6% PKB) zanotowano w następujących krajach: Luksemburgu, Finlandii, Austrii, Wielkiej Brytanii i Polsce oraz w Niemczech i na Cyprze. Szwecja, Węgry oraz Czechy charakteryzują się tym, iż przeznaczyły dużą pulę środków pieniężnych na wsparcie rynku pracy, natomiast Hiszpania, Słowenia oraz Francja na wsparcie przedsiębiorstw. Pobudzanie gospodarki poprzez inwestycje publiczne wystąpiło na szerszą skalę w Polsce, na Cyprze, w Hiszpanii i Luksemburgu oraz w Estonii.

Ważne znaczenie zarówno z punktu widzenia finansów publicznych, jak i sektora bankowego miała pomoc państw członkowskich udzielona bankom, a obciążająca środki publiczne i powiększająca dług publiczny. W latach 2008–2009 przeprowadzono wiele operacji angażujących środki publiczne polegających głównie na dokapitalizowaniu instytucji finansowych. Wzrost długu publicznego z tego tytułu w największym stopniu miał miejsce w Holandii (o 24% PKB), Wielkiej Brytanii (o 13% PKB), Luksemburgu i Belgii (o 12% PKB), na Łotwie (o 10% PKB). Średni wzrost długu publicznego dla 27 państw członkowskich oszacowano na 5% PKB<sup>5</sup>. Natomiast pomoc udzielona bankom Irlandii w 2010 roku osiągnęła pułap około 20% PKB<sup>6</sup>.

Oprócz omówionych pokrótce narzędzi dyskrecjonalnej polityki fiskalnej oraz pakietów pomocy dla banków, dużą rolę do spełniania w zakresie stabilizowania koniunktury gospodarczej odegrały także automatyczne stabilizatory koniunktury, których działanie przyczyniło się w połowie do pogorszenia się salda budżetowego państw UE pomiędzy rokiem 2007 a 2009, a ponadto w związku z tym, iż przed rokiem 2013 nie jest prognozowane zamknięcie się luki produktowej, wpływ automatycznych stabilizatorów koniunktury na wysokość deficytu budżetowego będzie dalej znaczny<sup>7</sup>.

## 2. Stan systemu finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej

Finanse publiczne w krajach Unii Europejskiej zostały poważnie dotknięte wskutek globalnego kryzysu finansowego, najważniejsze zaś drogi oddziały-

<sup>5</sup> *Ibid.*, s. 25.

<sup>6</sup> Europejski Bank Centralny: Raport Roczny 2010, s. 79.

<sup>7</sup> Komisja Europejska: *Public finance in EMU-2011*, „European Economy” 3/2011, s. 14.

wania obejmowały zakres działania automatycznych stabilizatorów koniunktury, dyskrecjonalnych pakietów stymulacyjnych, pomocy finansowej dla sektora bankowego. Ponadto na pogorszenie się stanu finansów publicznych wpłynął fakt pęknięcia baniek na rynku nieruchomości oraz na rynku kredytów w niektórych krajach, a także rosnące stopy procentowe na rynku skarbowych papierów wartościowych.

Spadek dochodów zarówno w grupie 27 krajów UE, jak i strefie euro był stosunkowo niewielki, wyniósł bowiem pomiędzy rokiem 2007 a 2009 tylko 0,8 punkta procentowego (z 44,8% PKB dla EU-27 i z 45,4% PKB dla EA-17). W zdecydowanej większości krajów wielkość dochodów do PKB pozostała na dość stabilnym poziomie. Sześć krajów zanotowało poważniejsze uszczuplenia dochodów, a są to: Hiszpania (o 6,5 pp), Bułgaria i Cypr (o 4,8 pp), Irlandia i Polska (o 3 pp) oraz Grecja (o 2,7 pp). Jednocześnie w grupie pięciu krajów nastąpił odwrotny trend, a więc w Estonii nastąpił wzrost relacji dochodów o 5,5 pp, w Luksemburgu o 1,5 pp, na Słowacji i na Węgrzech o 1,1 pp, w Austrii zaś o 0,8 pp.

Wydatki publiczne w stosunku do PKB wzrosły w badanym okresie o 5 punktów procentowych w obu grupach krajów, przekraczając poziom 50% PKB. W żadnym kraju nie zanotowano spadku tej relacji, a tylko w trzech był on minimalny (Węgry, Bułgaria i Malta). Największy wzrost wydatków publicznych wystąpił w Irlandii (o 30,3 pp), co było spowodowane nakładami na ratowanie banków w 2010 roku. Stosunkowo duży przyrost wydatków (pomiędzy 11 a 7 pp) odnotowano w grupie następujących krajów: Estonii, Litwie, Finlandii, Łotwie, Danii, Wielkiej Brytanii i Słowacji. W trzech krajach (Polska, Czechy i Francja) był on mały i wyniósł pomiędzy 2 a 4 pp, pozostałe zaś kraje doświadczyły wzrostu wydatków na średnim poziomie.

O ile w roku 2007 18 krajów wykazywało nadwyżkę pierwotną, 2 kraje zerowe saldo pierwotne, średnie zaś saldo pierwotne dla 27 krajów UE wynosiło 1,8% PKB (2,3% PKB w EA-17), o tyle w roku 2009 tylko dwa, a w 2010 trzy kraje zanotowały bardzo niewielką nadwyżkę pierwotną. Niekorzystna zmiana salda pierwotnego dla obu grup krajów wyniosła aż 6 punktów procentowych. Analizując różnicę pomiędzy deficytem pierwotnym a rzeczywistym pomiędzy rokiem 2007 a 2011, można zauważyć istotne powiększanie się tej różnicy dla grupy 6 krajów (Irlandia, Grecja, Łotwa, Litwa, Portugalia i Rumunia) w związku z rosnącymi kosztami obsługi długu publicznego.

Pomiędzy rokiem 2007 a 2009 nastąpiło na niespotykaną dotąd skalę załamanie się równowagi systemu finansów publicznych w krajach UE, gdyż deficyt budżetowy wzrósł raptownie z minimalnego poziomu 0,9% PKB do niezwykle wysokiego poziomu 6,8% PKB, podczas gdy deficyt strukturalny



Tabela 3. Udział dochodów i wydatków publicznych w PKB w latach 2007–2012 (w %)

	Dochody publiczne						Wydatki publiczne					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austria	48,0	48,3	48,8	48,3	48,7	48,7	49,0	49,3	53,0	53,0	52,4	52,0
Belgia	48,1	48,8	48,1	48,9	49,3	49,4	48,4	50,1	54,1	53,1	53,1	53,6
Bułgaria	40,8	39,3	36,0	34,5	34,7	35,0	39,7	37,6	40,7	37,7	37,4	36,6
Cypr	44,6	42,6	39,8	41,3	41,0	41,0	41,2	41,7	45,8	46,6	46,1	45,9
Czechy	41,8	40,2	40,1	40,5	41,2	41,2	42,5	42,9	45,9	45,2	45,6	45,2
Dania	55,6	55,2	55,6	55,6	53,4	53,6	50,8	51,9	58,4	58,4	57,5	56,8
Estonia	36,9	37,0	43,4	40,1	39,2	38,0	34,4	39,9	45,2	40,0	39,8	40,4
Finlandia	52,8	53,9	53,8	52,4	52,8	52,9	47,5	49,6	56,5	55,3	53,7	53,5
Francja	49,6	49,5	48,7	49,2	50,1	50,1	52,4	52,9	56,2	56,2	55,8	55,4
Grecja	40,0	39,9	37,3	39,1	40,2	40,2	46,6	49,7	52,9	49,5	49,7	49,5
Hiszpania	41,1	37,1	34,7	35,7	36,5	36,7	39,2	41,3	45,8	45,0	42,9	42,0
Holandia	45,4	46,6	45,9	45,9	46,5	47,1	45,3	46,0	51,4	51,2	50,2	49,4
Irlandia	36,8	35,5	33,9	34,6	35,0	35,1	36,7	42,8	48,2	67,0	45,5	43,9
Litwa	33,8	34,1	34,5	34,2	33,5	33,5	34,8	37,4	44,0	41,3	39,0	38,3
Luksemburg	39,8	39,8	41,3	39,5	39,3	39,0	36,2	36,9	42,2	41,2	40,3	40,1
Łotwa	35,4	34,6	34,6	35,2	36,9	36,5	35,8	38,8	44,2	42,9	41,4	40,4
Malta	40,3	39,0	39,5	38,7	39,7	39,4	42,6	43,5	43,2	42,3	42,7	42,4
Niemcy	43,8	43,9	44,5	43,3	43,3	43,2	43,6	43,8	47,5	46,6	45,3	44,3
Polska	40,3	39,5	37,2	37,8	40,0	40,1	42,2	43,2	44,5	45,7	45,8	43,7

Portugalia	41,1	41,1	39,7	41,5	41,8	42,4	44,4	44,7	49,8	50,7	47,7	46,9
Rumunia	33,7	32,6	32,1	34,3	34,1	34,5	36,3	38,3	40,6	40,8	38,8	38,1
Słowacja	32,5	32,9	33,6	33,1	33,6	32,9	34,3	35,0	41,5	41,0	38,8	37,4
Słowenia	42,4	42,3	43,1	43,4	43,3	43,1	42,5	44,1	49,0	49,0	49,1	48,1
Szwecja	54,5	53,9	54,2	52,8	52,4	52,7	51,0	51,7	55,2	53,0	51,5	50,6
Węgry	45,0	45,2	46,1	44,6	52,0	42,0	50,0	48,8	50,5	48,9	50,4	45,3
Wielka Brytania	41,3	42,5	40,3	40,4	41,2	41,6	44,0	47,4	51,4	50,6	49,8	48,6
Włochy	46,4	46,1	46,5	45,9	45,9	46,1	47,9	48,8	51,8	50,3	49,9	49,2
EA-17	45,4	45,0	44,7	44,6	44,9	44,9	46,1	47,1	51,1	50,6	49,1	48,5
EU-27	44,8	44,6	44,0	43,9	44,5	44,5	45,6	46,9	50,8	50,3	49,1	48,3

Źródło: Komisja Europejska: *Statistical Annex of European Economy. Spring 2011*, s. 172–179

Tabela 4. Saldo pierwotne i strukturalne w latach 2007–2012 (w % PKB)

	Deficyt pierwotny						Deficyt strukturalny					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austria	1,9	1,7	-1,3	-2,0	-0,9	-0,3	-2,0	-2,2	-2,9	-3,7	-3,2	-2,9
Belgia	3,5	2,5	-2,3	-0,7	-0,4	-0,7	-1,4	-1,8	-4,2	-2,8	-2,9	-3,7
Bułgaria	2,3	2,5	-3,9	-2,6	-1,9	-0,7	-0,4	-0,2	-3,4	-1,4	-1,2	-0,6
Cypr	6,4	3,7	-3,4	-3,1	-2,7	-2,5	2,7	-0,1	-5,5	-4,6	-4,5	-4,7
Czechy	0,5	-1,6	-4,5	-3,3	-2,7	-2,3	-2,9	-4,5	-5,1	-4,0	-3,8	-3,8
Dania	6,4	4,7	-0,9	-1,0	-2,2	-1,2	2,8	3,0	0,9	0,0	-2,2	-1,8
Estonia	2,7	-2,6	-1,4	0,3	-0,4	-2,1	-1,0	-3,8	1,7	2,5	0,3	-2,3
Finlandia	6,7	5,6	-1,5	-1,4	0,2	0,7	2,6	2,5	0,7	0,2	0,8	0,7

Francja	0,0	-0,4	-5,1	-4,5	-3,1	-2,4	-3,7	-3,4	-5,6	-5,1	-3,9	-3,7
Grecja	-2,0	-4,8	-10,3	-4,9	-2,8	-1,8	-7,5	-10,4	-14,9	-8,2	-6,1	-6,6
Hiszpania	3,5	-2,6	-9,4	-7,3	-4,1	-2,9	1,3	-4,1	-9,2	-7,0	-4,3	-3,9
Holandia	2,4	2,8	-3,3	-3,4	-1,6	-0,1	-0,9	-0,5	-3,6	-3,8	-2,5	-1,3
Irlandia	1,1	-6,0	-12,2	-29,2	-6,8	-4,2	-1,8	-7,4	-12,0	-30,3	-9,2	-8,5
Litwa	-0,3	-2,6	-8,3	-5,3	-3,5	-2,8	-3,6	-5,4	-7,1	-5,1	-4,7	-4,8
Luksemburg	3,9	3,3	-0,5	-1,3	-0,5	-0,6	3,0	2,3	1,5	0,1	0,3	-0,4
Łotwa	0,0	-3,6	-8,2	-6,2	-2,7	-1,8	-4,4	-6,3	-6,6	-5,1	-3,1	-3,6
Malta	1,0	-1,4	-0,6	-0,6	0	0,1	-2,1	-5,3	-2,8	-3,5	-3,0	-3,1
Niemcy	3,0	2,8	-0,4	-0,9	0,4	1,2	-0,5	-0,5	-0,8	-2,2	-1,4	-0,8
Polska	0,4	-1,5	-4,7	-5,2	-3	-0,9	-2,9	-4,6	-7,1	-7,4	-5,3	-3,1
Portugalia	-0,2	-0,5	-7,2	-6,1	-1,7	0,3	-3,4	-3,5	-9,1	-8,8	-4,9	-3,1
Rumunia	-1,9	-5,0	-7,0	-4,9	-2,9	-1,8	-4,9	-8,7	-8,3	-5,2	-3,3	-2,8
Słowacja	-0,4	-0,8	-6,5	-6,6	-3,6	-2,9	-3,6	-4,0	-7,4	-7,4	-4,8	-4,4
Słowenia	1,2	-0,7	-4,6	-4,0	-4,1	-3,1	-2,9	-4,6	-3,6	-3,0	-3,5	-3,3
Szwecja	5,3	3,9	0,2	0,7	1,6	2,8	1,4	1,7	2,6	1,4	1,3	2,1
Węgry	-0,9	0,5	0,1	-0,1	5,5	0,5	-6,1	-4,5	-2,0	-2,1	2,7	-3,3
Wielka Brytania	-0,5	-2,7	-9,4	-7,4	-5,5	-3,6	-3,8	-5,3	-9,1	-8,2	-6,5	-5,3
Włochy	3,5	2,5	-0,7	-0,1	0,8	1,9	-3,0	-3,2	-3,2	-2,9	-2,6	-2,2
EA-17	2,3	1,0	-3,5	-3,2	-1,3	-0,4	-1,7	-2,5	-4,3	-4,4	-3,0	-2,5
EU-27	1,8	0,4	-4,2	-3,7	-1,8	-0,8	-2,0	-2,8	-4,8	-4,4	-3,3	-2,8

Źródło: Komisja Europejska: *Statistical...*, s. 180–183

Tabela 5. Deficyt budżetowy i dług publiczny w latach 2007–2012 (w % PKB)

	Deficyt budżetowy						Dług publiczny					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austria	-0,9	-0,9	-4,1	-4,6	-3,7	-3,3	60,7	63,8	69,6	72,3	73,8	75,4
Belgia	-0,3	-1,3	-5,9	-4,1	-3,7	-4,2	84,2	89,6	96,2	96,8	97,0	97,5
Bułgaria	1,1	1,7	-4,7	-3,2	-2,7	-1,6	17,2	13,7	14,6	16,2	18,0	18,6
Cypr	3,4	0,9	-6,0	-5,3	-5,1	-4,9	58,3	48,3	58,0	60,8	62,3	64,3
Czechy	-0,7	-2,7	-5,9	-4,7	-4,4	-4,1	29,0	30,0	35,3	38,5	41,3	42,9
Dania	4,8	3,2	-2,7	-2,7	-4,1	-3,2	27,5	34,5	41,8	43,6	45,3	47,1
Estonia	2,5	-2,8	-1,7	0,1	-0,6	-2,4	3,7	4,6	7,2	6,6	6,1	6,9
Finlandia	5,2	4,2	-2,6	-2,5	-1,0	-0,7	35,2	34,1	43,8	48,4	50,6	52,2
Francja	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0	-5,8	-5,3	63,9	67,7	78,3	81,7	84,7	86,8
Grecja	-6,4	-9,8	-15,4	-10,5	-9,5	-9,3	105,4	110,7	127,1	142,8	157,7	166,1
Hiszpania	1,9	-4,2	-11,1	-9,2	-6,3	-5,3	36,1	39,8	53,3	60,1	68,1	71,0
Holandia	0,2	0,6	-5,5	-5,4	-3,7	-2,3	45,3	58,2	60,8	62,7	63,9	64,0
Irlandia	0,1	-7,3	-14,3	-32,4	-10,5	-8,8	25,0	44,4	65,6	96,2	112,0	117,9
Litwa	-1,0	-3,3	-9,5	-7,1	-5,5	-4,8	16,9	15,6	29,5	38,2	40,7	43,6
Luksemburg	3,7	3,0	-0,9	-1,7	-1,0	-1,1	6,7	13,6	14,6	18,4	17,2	19,0
Łotwa	-0,3	-4,2	-9,7	-7,7	-4,5	-3,8	9,0	19,7	36,7	44,7	48,2	49,4
Malta	-2,4	-4,5	-3,7	-3,6	-3,0	-3,0	62,0	61,5	67,6	68,0	68,0	67,9
Niemcy	0,3	0,1	-3,0	-3,3	-2,0	-1,2	64,9	66,3	73,5	83,2	82,4	81,1
Polska	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9	-5,8	-3,6	45,0	47,1	50,9	55,0	55,4	55,1

Portugalia	-3,1	-3,5	-10,1	-9,1	-5,9	-4,5	68,3	71,6	83,0	93,0	101,7	107,4
Rumunia	-2,6	-5,7	-8,5	-6,4	-4,7	-3,6	12,6	13,4	23,6	30,8	33,7	34,8
Słowacja	-1,8	-2,1	-8,0	-7,9	-5,1	-4,6	29,6	27,8	35,4	41,0	44,8	46,8
Słowenia	-0,1	-1,8	-6,0	-5,6	-5,8	-5,0	23,1	21,9	35,2	38,0	42,8	46,0
Szwecja	3,6	2,2	-0,7	0,0	0,9	2,0	40,2	38,8	42,8	39,8	36,5	33,4
Węgry	-5,0	-3,7	-4,5	-4,2	1,6	-3,3	66,1	72,3	78,4	80,2	75,2	72,7
Wielka Brytania	-2,7	-5,0	-11,4	-10,4	-8,6	-7,0	44,5	54,4	69,6	80,0	84,2	87,9
Włochy	-1,5	-2,7	-5,4	-4,6	-4,0	-3,2	103,6	106,3	116,1	119,0	120,3	119,8
EA-17	-0,7	-2,0	-6,3	-6,0	-4,3	-3,5	66,3	70,0	79,4	85,5	87,9	88,7
EU-27	-0,9	-2,4	-6,8	-6,4	-4,7	-3,8	59,0	62,3	84,4	80,2	82,3	83,3

Źródło: Komisja Europejska: *Statistical...*, *op. cit.*, s. 184–187

powiększył się z 2,0% PKB do 4,8% PKB. Z uwagi na bardzo dobrą koniunkturę saldo cykliczne było w 2007 roku dodatnie, przez co korzystnie wpływało na kształtowanie się deficytu rzeczywistego, choć na dużo mniejszą skalę ten sam trend obserwowany był rok później. Od 2009 roku zaobserwowano, iż saldo cykliczne przyjęło ujemny wymiar, prowadząc do powiększenia deficytu rzeczywistego – o 2 pp w latach 2009–2010, o 1,4 pp w roku 2011 i o 1,0 pp w roku 2012, co pozostaje w korelacji z rozmiarami kryzysu gospodarczego i finansowego oraz obrazuje wpływ czynników cyklicznych, w tym automatycznych stabilizatorów koniunktury na kształtowanie się salda budżetowego.

Duże pogłębienie się deficytu strukturalnego w 2009 roku ma ścisły związek z wdrażanymi przez wiele państw pakietami stymulacyjnymi, a nieznaczna poprawa tego salda w roku 2010 wiąże się z tym, iż część państw zaczęła wycofywać już powoli instrumenty stymulacji fiskalnej. Najgłębsze deficyty strukturalne wystąpiły w: Irlandii, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii i Rumunii. Oprócz tych państw do grupy krajów o największej nierównowadze rzeczywistej należą: Litwa, Łotwa i Słowacja. Pozostaje to w ścisłej korelacji z tym, iż kraje te w największym stopniu zostały dotknięte przez kryzys. Jednakże, w przypadkach kilku krajów wpływ kryzysu na nierównowagę budżetową był bardzo niewielki. W Danii, Estonii, Finlandii oraz Luksemburgu w latach 2009–2010 udało się osiągnąć nadwyżkę strukturalną. Bardzo niskim poziomem deficytu rzeczywistego charakteryzowały się w 2009 roku: Estonia (w 2010 roku minimalna nadwyżka), Luksemburg i Szwecja (w 2010 saldo zrównoważone).

Największe przyrosty nierównowagi strukturalnej (od 28,5 pp do 7,4 pp) wystąpiły w Irlandii, Hiszpanii, na Cyprze i w Grecji, podczas gdy na Węgrzech, w Szwecji oraz we Włoszech zanotowano poprawę salda strukturalnego. W grupie 10 krajów UE wystąpiło najgłębsze obniżenie się równowagi budżetowej, a należą do niej oprócz wskazanych wyżej czterech krajów: Dania, Finlandia, Litwa, Łotwa, Portugalia i Wielka Brytania. Na Malcie deficyt wzrósł nieznacznie (jedynie o 1,3 pp), na Węgrzech zaś nastąpiła poprawa salda budżetowego, choć jest to wynik jednorazowych zabiegów związanych ze zmianami w systemie emerytalnym. Wpływ czynników cyklicznych na równowagę budżetową w największym stopniu dotknął państwa nadbałtyckie i skandynawskie oraz Słowenię, stosunkowo zaś w niewielkim Malte, Portugalie i Grecję.

Z uwagi na ogromny wzrost nierównowagi budżetowej w krajach UE w latach 2007–2010 nastąpiło także powiększenie się na niespotykaną dotąd skalę zadłużenia publicznego, również wskutek przejścia przez państwa członkowskie różnych zobowiązań. W roku bazowym 2007 rozpiętość zadłużenia publicznego wynosiła od 3,7% PKB w Estonii do 105,4% PKB w Grecji, przy

średniej unijnej wynoszącej 59,0% PKB, a w strefie euro 66,3% PKB. Z szacunków na rok 2012 wynika, iż rozpiętość długu publicznego będzie kształtowała się od 6,9% PKB w Estonii do 166,1% PKB w Grecji, przy średniej unijnej wynoszącej 83,3% PKB, w strefie euro zaś 88,7% PKB. Biorąc pod uwagę ten pięcioletni okres, w największym stopniu wzrost zadłużenia publicznego odczują takie kraje, jak: Irlandia (o 92,9 pp), Grecja (o 60,7 pp), Wielka Brytania (o 43,5 pp), Łotwa (o 40,4 pp), Portugalia (o 39,1 pp) i Hiszpania (o 34,9 pp). Szwecja natomiast ma odnieść sukces i obniżyć ciężar długu publicznego w stosunku do PKB o 6,9 pp.

### Zakończenie

Skala globalnego kryzysu gospodarczego i finansowego, który dotknął kraje Unii Europejskiej, począwszy od 2008 roku wymagała podjęcia licznych i kosztownych działań w celu ochrony ich gospodarek przed jego zgubnymi skutkami, zarówno w formie aktywnej polityki fiskalnej, jak i pomocy finansowej udzielonej sektorowi bankowemu przy równoczesnym działaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury. Swoistą ceną, którą trzeba zapłacić za te działania, jest głęboki i trwały kryzys finansów publicznych wyrażający się w dużej skali nierównowagi budżetowej, gwałtownym i ogromnym przyroście zadłużenia publicznego oraz wzroście kosztów obsługi długu publicznego, jak też trudnościach z pozyskaniem funduszy na operacje refinansowania długu. W najbliższym czasie kraje UE, z których 22 ma otwartą procedurę nadmiernego deficytu, będzie musiało podjąć zdecydowane i kosztowne kroki w celu dokonania konsolidacji fiskalnej.

### Bibliografia

- Europejski Bank Centralny: *Raport Roczny 2010*.
- Komisja Europejska: *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, „European Economy” 7/2009.
- Komisja Europejska: *Public finance in EMU-2009*, „European Economy” 5/2009.
- Komisja Europejska: *Public finance in EMU-2010*, „European Economy” 4/2010.
- Komisja Europejska: *Public finance in EMU-2011*, „European Economy” 3/2011.
- Komisja Europejska: *Statistical Annex of European Economy. Spring 2011*.
- Komunikat Komisji do Rady Europejskiej: *Europejski plan naprawy gospodarczej*, Bruksela, dnia 26.11.2008 KOM (2008) 800 wersja ostateczna.

---

### **The stabilization function and the situation of public finance in EU member states during crisis**

Most of European countries experienced an unprecedented deterioration in the budget balances and public debts during the crisis. Three factors explain the deterioration in the public finances situation across the euro area and the EU which are the main instruments of stabilization function and which resulted from the crisis: the role of automatic stabilisers, the introduction of discretionary measures and the fall in revenues due to the bursting of housing and credit bubbles in some countries. Now twenty-two countries have to consolidate their public finances to fulfil the reference value of the Treaty.