

**Łukasz Satola**

*Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kollątaja w Krakowie*

## **KRYZYS FINANSÓW PUBLICZNYCH Z PERSPEKTYWY SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ**

### *PUBLIC FINANCE CRISIS FROM THE PERSPECTIVE OF THE LOCAL COMMUNITY*

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, gospodarka lokalna, kryzys finansowy, kryzys finansów publicznych, samorząd terytorialny

*Key words:* public finance crisis, financial crisis, local economy, local government, public finance

**Abstrakt.** Podjęto problematykę oceny zjawisk kryzysowych w odniesieniu do sektora finansów publicznych. Analizie poddano odpowiedzi uzyskane w badaniach ankietowych. W opinii respondentów sektor finansów publicznych w Polsce przeżywa poważny kryzys spowodowany głównie problemami o podłożu strukturalnym. Globalny kryzys ekonomiczny jedynie pogłębił problemy finansów państwa. Ankietowani dość krytycznie odnieśli się do podejmowanych przez rząd działań w zakresie łagodzenia skutków kryzysu. Jako podstawowy sposób przywracania równowagi finansów publicznych wskazali potrzebę ograniczania wydatków.

### **Wstęp**

Pojęcie kryzysu finansowego oznacza poważne zaburzenia na rynkach finansowych, charakteryzujące się m.in. gwałtownym spadkiem cen aktywów oraz upadłością wielu firm i instytucji finansowych. Innym aspektem kryzysu są również niesprawności pojawiające się w systemie finansowym, wywołujące ograniczenia w efektywnym alokowaniu funduszy pomiędzy podmiotami lokującymi wolne środki a tymi, które są w stanie te środki efektywnie wykorzystać. Skutkiem tego może być gwałtowne ograniczenie aktywności gospodarczej [Mishkin 2002]. W ten sposób dochodzi do transmisji negatywnych zjawisk z rynku finansowego do gospodarki realnej. Empiryczne analizy potwierdzają, że w przeszłości kryzysy finansowe doprowadzały do istotnych kryzysów gospodarczych.

W warunkach kryzysu ekonomicznego jest nieunikniony spadek dochodów podmiotów sektora publicznego, co prowadzi do powstawania zjawisk kryzysowych w obrębie finansów publicznych [Kossek-Wojnar, Surówka 2011]. Z perspektywy finansów publicznych, kryzys jest najwcześniej widoczny po stronie dochodowej, co przy założeniu dużej inercji wydatków prowadzi do powstawania problemu deficytu budżetowego. W dłuższym okresie taka sytuacja implikuje narastanie długu publicznego, a w konsekwencji wzrost kosztów jego obsługi. Zwiększające się koszty obsługi zadłużenia, są rezultatem rosnącej podstawy naliczania odsetek, co w połączeniu z kryzysem zaufania na rynkach finansowych, objawiającym się wzrostem stóp procentowych jako premii za ponoszone ryzyko, dodatkowo potęguje negatywne skutki nierównowagi budżetu centralnego i samorządowego.

Pogarszająca się kondycja sektora finansów publicznych jest odczuwana przez społeczeństwo głównie przez pryzmat konieczności wprowadzania ograniczeń na poziomie lokalnych wspólnot samorządowych, tzn. cięć wydatków publicznych zarówno bieżących, jak i kapitałowych. Są to ograniczenia uwidaczniające się niejako bliżej miejsca zamieszkania ludzi, a zatem postrzegane przez nich w skali mikroekonomicznej. Innym rodzajem negatywnych konsekwencji kryzysu finansów publicznych jest konieczność ograniczania wydatków z budżetu centralnego, przekładająca się na podejmowanie decyzji na szczeblu rządowym, dotyczących ogółu społeczeństwa. Te zmiany rozpatrywać należy już w skali makroekonomicznej.

Zgodnie z zapisaną w Konstytucji RP zasadą jawności finansów publicznych, każdy obywatel ma prawo nieskrępowanego dostępu do informacji na temat stanu finansów państwa. Obywatele mogą również formułować poglądy dotyczące gospodarowania środkami publicznymi, a także postulować wprowadzenie zmian w tym zakresie.

## Material i metodyka badań

Material empiryczny do prowadzonych analiz stanowiły wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2011 r. wśród przedstawicieli lokalnych społeczności w pięciu województwach południowej Polski: opolskim, śląskim, małopolskim, podkarpackim oraz świętokrzyskim. Badania przeprowadzono w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Dobór respondentów był zaprojektowany w taki sposób, aby uwzględniał reprezentowanie w każdej (JST) możliwie największej liczby przedstawicieli wywodzących się ze zróżnicowanych środowisk, co oznaczało m.in. prywatnych przedsiębiorców, pracowników sfery budżetowej oraz firm prywatnych, przedstawicieli urzędów, studentów, rolników oraz innych. W wyniku weryfikacji ostatecznie do analizy zakwalifikowano 228 kwestionariuszy.

Celem artykułu jest próba oceny postrzegania kryzysowych zjawisk występujących w sektorze finansów publicznych z perspektywy przedstawicieli lokalnych społeczności. Analiza obejmuje zarówno percepcję mieszkańców dotyczącą aktualnego stanu finansów publicznych, podejmowanych przez władze centralne działań, jak pewne zgłoszone propozycje rozwiązań mających zdaniem mieszkańców przyczynić się do poprawy kondycji finansowej budżetów: centralnego i samorządowych.

## Wyniki badań

Jakkolwiek przyczyny, mechanizmy oraz skutki obecnego kryzysu finansowego nie są jeszcze w pełni rozpoznane i pozostają przedmiotem poważnych kontrowersji, to jego zakres jest na tyle szeroki, że dotyka wielu podmiotów i z tego powodu jest szeroko analizowany [Jakóbiak 2011, Wojtyła 2011]. Kryzys, który początkowo obejmował kolejne segmenty sektora finansowego, stosunkowo szybko przeniknął do sfery realnej. Pogorszenie się kondycji finansowej przedsiębiorstw i gospodarstw domowych spowodowało wystąpienie niekorzystnych efektów wtórnych na rynku finansowym, w tym w sektorze finansów publicznych.

W polskiej gospodarce początkowo światowy kryzys ekonomiczny nie był silnie odczuwany, gdyż jego przyczyny miały charakter zewnętrzny, a w Polsce w żadnym okresie nie wystąpiła recesja w klasycznym rozumieniu. Realne problemy uwidoczniły się później w postaci kryzysu finansów w publicznych, wynikającego z nadmiernego deficytu i szybko rosnącego zadłużenia państwa. Ponieważ, w Polsce nie doszło do recesji, a produkt krajowy brutto wykazywał wciąż tendencję wzrostową, trudno jest uzasadnić wzrost deficytu zjawiskami recesywnymi. Nie było ponadto silnych przesłanek do dochodów podatkowych nieadekwatnie niskich w relacji do dynamiki PKB (w szczególności podatku od przedsiębiorstw w 2009 r.) [Chojna-Duch 2011].

Dochody budżetu państwa, po początkowym wzroście do 274,4 mld zł w 2009 r., spadły w 2010 r. do poziomu 250,3 mld zł. W tym samym czasie wydatki budżetu centralnego wzrosły z poziomu 277,9 mld zł w 2008 r. do 298,2 mld zł w 2009 r. Wzrostowa tendencja wydatków budżetowych została zatrzymana w 2010 r., gdy ukształtowały się one na poziomie 294,9 mld zł. Takie zmiany po dochodowej i wydatkowej stronie budżetu spowodowały gwałtowny przyrost deficytu z poziomu ok. 24 mld zł w latach 2008-2009 do 44,6 mld zł w 2010 r. Tak znaczący wzrost nierównowagi budżetu państwa musiał wywołać konieczność podjęcia działań zaradczych w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Było to dodatkowo potęgowane niebezpieczeństwem przekroczenia przez państwowy dług publiczny tzw. drugiego progu ostrożnościowego.

Rząd wprowadził wiele zmian, które w założeniu miały doprowadzić do ograniczenia wysokości deficytu budżetowego. Od 2011 r. podwyższono stawki podatku od towarów i usług (VAT) z poziomu 7% oraz 22% do odpowiednio 8 i 23% z równoczesnym ograniczeniem katalogu dóbr, które mogły pozostać opodatkowane stawką preferencyjną na rzecz objęcia ich stawką podstawową. Zmiana ta miała przełożyć się na wzrost dochodów podatkowych. W zakresie wydatków wprowadzono również pewne ograniczenia skoncentrowane wokół koncepcji tzw. reguły wydatkowej. Do szerszego dyskursu społecznego w największym stopniu dotarła informacja o ograniczeniu części składki emerytalnej przekazywanej z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych (z 7,3 do 2,3%). Pozostała część miała zasilać Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Ten pomysł wywołał bardzo duże kontrowersje zarówno wśród parlamentarzystów, jak i wszystkich ubezpieczonych. Pojawiły się również ostre protesty części ekonomistów, wskazujące na zaprzeczenie idei reformy emerytalnej zapoczątkowanej w 1999 r.

**Tabela 1. Dochody, wydatki oraz saldo budżetu państwa w latach 2008-2011**

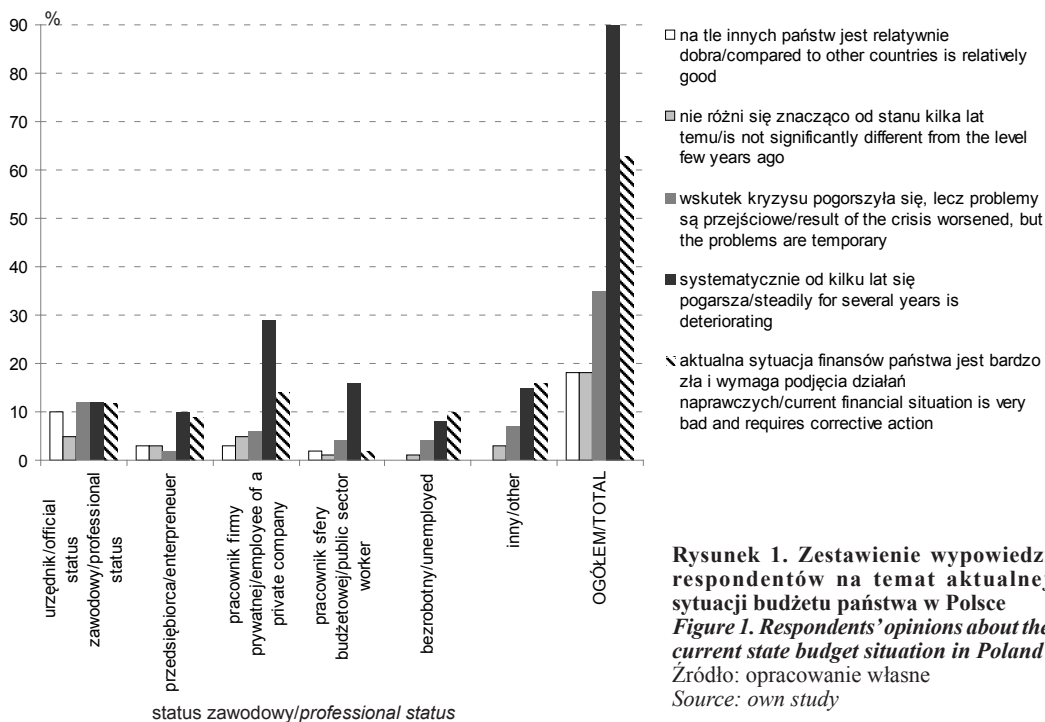
*Table 1. Revenues, expenditures and balance of the state budget in Poland in the period 2008-2011*

Wyszczególnienie/ Specification	Rok/Year			
	2008	2009	2010	2011*
Dochody/Revenues	253,5	274,4	250,3	273,14
Wydatki/Expenditures	277,9	298,2	294,9	313,34
Saldo budżetu państwa/State budget balance	-24,4	-23,8	-44,6	-40,2

\* wartości planowane wg ustawy budżetowej/values planned by the Budget Act

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa

Source: based on reports from the state budget execution



Wpływ kryzysu na sektor finansów publicznych był przedmiotem kilku pytań, które postawiono ankietowanym mieszkańcom. W pierwszej kolejności zapytano mieszkańców gmin i miast o ich ocenę bieżącej sytuacji budżetu państwa. Zbiorcze wyniki zestawiono na rysunku 1.

Największa część badanych respondentów (40,2%) wyraziła opinię, iż kondycja finansów publicznych systematycznie od kilku lat się pogarsza. Szczególnie często taki pogląd wyrażali pracownicy przedsiębiorstw prywatnych oraz sfery budżetowej. Liczna była również grupa ludzi (63 osoby), którzy stwierdzili, że sytuacja budżetu państwa jest obecnie na tyle zła, że wymaga podjęcia natychmiastowych działań naprawczych. Taka odpowiedź relatywnie najczęściej padała w grupie bezrobotnych, a najrzadziej wśród pracowników sektora publicznego. Może to być interpretowane jako dostrzeżenie związku pomiędzy własną sytuacją zawodową a kondycją finansową całego kraju.

Kryzys finansowy za główny czynnik sprawczy pogorszenia stanu finansów państwa uznało 15,6% ankietowanych. Z uwagi na oczekiwania poprawy ogólnej koniunktury gospodarczej w tej grupie podzielano pogląd, że problemy budżetowe są przejściowe. Z tym poglądem najczęściej identyfikowali się urzędnicy. Najmniej zwolenników zyskały dwa warianty odpowiedzi, świadczące o relatywnie niezłej kondycji polskiego budżetu. Z rozkładu odpowiedzi wynika, że 8% respondentów uważa, że sytuacja Polski na tle innych krajów jest stosunkowo dobra. Tyle samo osób uznało, że stan finansów publicznych obecnie nie odbiega znacząco od sytuacji kilka lat temu.

Rozkład odpowiedzi jednoznacznie wskazuje, że większość ankietowanych dostrzegła istotne pogorszenie kondycji finansowej państwa. Zdaniem większości kryzys finansów publicznych ma raczej charakter trwały niż przejściowy, a ponadto powodowany jest w największym stopniu czynnikami strukturalnymi, których działanie kumuluje się w długim okresie. Globalny kryzys na rynkach finansowych uwypuklił jedynie negatywne zjawiska widoczne w sektorze publicznym i przyspieszył konieczność jego reformowania.

Sposób oceny kondycji finansowej państwa może być dokonywany przez pryzmat postrzegania własnej sytuacji materialnej. Respondentów zapytano, w jakim stopniu obecny kryzys finansowy wpłynął na ich osobistą sytuację finansową (rys. 2).

Jedynie 17% ankietowanych było zdania, że ostatni kryzys finansowy pozostał bez wpływu na ich sytuację materialną. Odmiennego zdania było aż 83% respondentów, z czego nieznacznie więcej niż połowa uznała ten wpływ za nieznaczny, a pozostała część bardziej dotkliwie odczuła skutki kryzysu. Uzyskane wyniki korespondują z rezultatami badań przeprowadzonymi w ogólnopolskiej skali przez CBOS [Reakcje na kryzys... 2009]. Warto zaznaczyć, że negatywne postrzeżenie wpływu kryzysu na własną

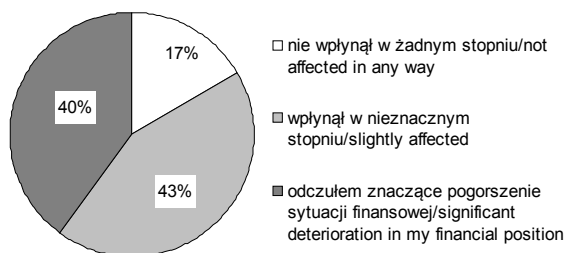
sytuację materialną szybko rośnie wraz z rozprzestrzenianiem się oznak spowolnienia gospodarczego. W początkowej fazie kryzysu (2008 r.) taki związek dostrzegало tylko 18% Polaków, obecnie jest ich zdecydowanie więcej [Sondaż na temat... 2012].

W większości spraw publicznych, a w sytuacjach kryzysowych szczególnie działania podejmowane przez władze, stają się przedmiotem publicznej debaty i podlegają ocenie społeczeństwa. W niektórych sprawach konsultacje z partnerami społecznymi są nieodzownym elementem procedury legislacyjnej, a tam, gdzie nie są wymagane przepisami prawa, mogą spełniać funkcję informowania społeczeństwa o wprowadzanych zmianach bądź oswojania z nimi.

W koncepcji *New Public Management* akcentuje się nawet znaczenie partycypacji obywatelskiej w tworzeniu efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych i uzyskiwania społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej [Szewczuk 2011]. W badaniach postawiono pytanie dotyczące oceny dotychczasowych działań rządu w kontekście ograniczania skutków kryzysu ekonomicznego, a wyniki zaprezentowano na rysunku 3. Zdecydowana większość ankietowanych oceniła, że rząd źle radzi sobie z kryzysem, w tym ok. 42% wyraziło zdanie, iż rząd w ogóle nie radzi sobie z jego skutkami. Potrzebę modyfikacji podejmowanych działań widziało 37% badanych. Pełne zaufanie do przedsięwzięć rządu w zakresie walki z kryzysem wyraziło jedynie 3%, a kolejne 18% uznało działania za właściwe, choć podjęte z opóźnieniem. Uzyskane z badanej populacji wyniki są nieco surowsze dla rządu od opublikowanych przez CBOS w 2009 r. Wpływ na pogorszenie nastrojów miało stopniowe rozprzestrzenianie się kryzysu na różne dziedziny gospodarki i fakt, że kryzys był w Polsce dotkliwiej odczuwany w 2011 r. niż dwa lata wcześniej.

Kryzysowa sytuacja w sektorze finansów publicznych objawia się głównie narastaniem deficytu budżetowego. Sytuacja taka nie może trwać długo i w konsekwencji należy poszukiwać sposobów jego ograniczania. Działania te z reguły napotykać opór społeczny, gdyż w większości przypadków oznaczają konieczność wprowadzania, cięć wydatków na sferę społeczną.

Ograniczanie deficytu budżetowego powoduje społeczne kontrowersje, zwłaszcza wśród grup, które mogą stracić dotychczasowe przywileje. Często w opiniach społecznych przeważają partykularne interesy nad rozwiązaniami właściwymi dla ogółu finansów państwa, stąd często trudno znaleźć rozwiązania zadowalające większość. W przeprowadzonych badaniach niemal 80% respondentów wskazało ograniczanie wydatków publicznych jako najlepszą drogę do redukcji deficytu. Na drugim miejscu z 11% odpowiedzi znalazła się prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw i zwiększanie w ten sposób dochodów budżetowych. Inny sposób na podniesienie dochodów, czyli wzrost poziomu opodatkowania został wskazany jako ten, po który rząd powinien sięgać w ostatniej kolejności. Również zaciąganie pożyczek w międzynarodowych instytucjach finansowych nie zyskało aprobaty objętych badaniem osób. Obok wymienionych w tabeli 2 odpowiedzi pojawiały się również inne, wśród których wymienić można postulaty ograniczenia uposażeń władzy ustawodawczej i administracji państwowej, wsparcia rozwoju przedsiębiorstw, szczególnie MSP i zwiększenia tym sposobem bazy podatkowej. Pojawiły się



Rysunek 2. Zestawienie odpowiedzi na temat wpływu kryzysu finansowego na sytuację materialną respondentów

Figure 2. Summary of responses about the impact of financial crisis on the respondent financial situation

Źródło: opracowanie własne

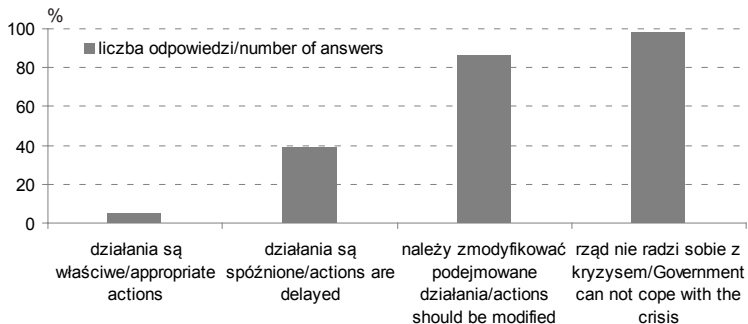
Source: own study

Rysunek 3. Ocena dotychczasowych działań rządu w zakresie ograniczania skutków kryzysu finansowego

Figure 3. Evaluation of government actions to reduce the impact of financial crisis

Źródło: opracowanie własne

Source: own study



**Tabela 2. Zestawienie akceptowanych sposobów redukcji deficytu budżetowego**  
**Table 2. Summary of the acceptable budget deficit reduction methods**

Sposoby ograniczania deficytu budżetowego/ <i>Budget deficit reduction methods</i>	Kolejność podjęcia działań/ <i>The sequence of choosing an action</i>			
	w pierwszej kolejności/ <i>first</i>		na końcu/ <i>last</i>	
	liczba wskazań/ <i>number of answers</i>	%	liczba wskazań/ <i>number of answers</i>	%
Zmniejszać wydatki budżetu państwa/ <i>Reduce state budget expenditures</i>	180	79,30	4	1,76
Podnosić podatki, aby zwiększyć dochody budżetowe/ <i>Raise taxes to increase tax revenues</i>	4	1,76	51	22,47
Przyspieszyć prywatyzację przedsiębiorstw państwowych/ <i>Accelerate the privatization of state enterprises</i>	25	11,01	4	1,76
Zaciągać pożyczki w bankach/institucjach międzynarodowych/ <i>Raise loans in banks/international institutions</i>	2	0,88	30	13,22

Źródło: opracowanie własne  
*Source: own study*

także wskazania na potrzebę efektywniejszego gospodarowania środkami publicznymi, w tym również lepszej analizy zasadności prowadzenia niektórych inwestycji infrastrukturalnych, a ponadto ograniczenia w finansowaniu partii politycznych i zagranicznych misji wojskowych.

### Podsumowanie

Kryzys gospodarczy, który zapoczątkowany został kryzysem na rynkach finansowych, w wyniku gęstej i rozbudowanej sieci połączeń charakterystycznej dla współczesnych gospodarek rynkowych szybko rozprzestrzenił się na inne dziedziny światowej gospodarki. Z uwagi na duże związki sektora finansów publicznych z podmiotami gospodarki realnej pogorszenie koniunktury nie pozostało bez wpływu na stan finansów publicznych. W Polsce w dużej mierze kryzys ekonomiczny bywa postrzegany przez pryzmat kryzysu finansów publicznych.

Zdaniem większości ankietowanych, kondycja finansów publicznych rzeczywiście jest zła, a obecny jej stan tylko w części został spowodowany przez globalny kryzys ekonomiczny. Jako główną przyczynę wskazano strukturalne problemy sektora, które nawarstwiały się od wielu lat, a kryzys je dodatkowo wypuklił i przyspieszył konieczność ich rozwiązania.

Większość badanych przyznała, że skutki kryzysu są odczuwalne dla ich sytuacji finansowej, co również miało wpływ na postrzeganie przez nich stanu finansów publicznych. Ocena podejmowanych przez rząd działań w zakresie ograniczania skutków kryzysu była w większości krytyczna, a poziom krytycyzmu rósł wraz z pogarszaniem się sytuacji materialnej respondentów. Podejmowane przez rząd działania za właściwe uznawali badani, którzy nie odczuli pogorszenia swojej sytuacji finansowej w związku z kryzysem ekonomicznym.

Zarówno w skali lokalnej (samorządowej), jak i w odniesieniu do budżetu centralnego jako podstawowy sposób redukcji deficytu wskazano ograniczanie wydatków publicznych. Pogląd ten był szeroko podzielany, niezależnie od statusu zawodowego respondenta. Natomiast różnice występowały przy wskazaniu dziedziny ograniczania wydatków miałyby dotyczyć. Najniższą akceptację jako sposób na równoważenie budżetu zyskał pomysł podniesienia podatków, z którego – zdaniem ankietowanych – powinno się korzystać w ostateczności.

### Literatura

- Reakcje na kryzys gospodarczy 2009: Komunikat z badań. Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Chojna-Duch E.** 2011: Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego. [W:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny* (red. A. Alińskiej, B. Pietrzaka). Wyd. CeDeWu, Warszawa, 9-20.
- Jakóbiak W.** 2011: Theory of Economy as the Original Cause of the World Crisis. *Contemporary Economics*, vol. 5, issue 2, 4-15.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K.** 2011: Sytuacja finansowa JST w Polsce w warunkach kryzysu sektora finansów publicznych. [W:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu* (red. S. Owsiak). PWE, Warszawa, 361-368.
- Miszkin F.S.** 2002: *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*. PWN, Warszawa.

- Szewczuk A.** 2011: Filozofia nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego a praktyczne implikacje. [W:] Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu (red. S. Owsiak). PWE, Warszawa, 325-342.
- Sondaż na temat sytuacji gospodarczej Polski 2012: Komentarz do raportu. TNS OBOP, Warszawa.
- Wojtyna A.** 2011: Gospodarki wschodzące w obliczu kryzysu finansowego – duża odporność czy podatność? [W:] Kryzys finansowy i jego skutki dla krajów na średnim poziomie rozwoju (red. A. Wojtyna). PWE, Warszawa, 13-33.

### **Summary**

*The article discusses the assessment of the crisis in the public finance sector. The analysis focused on the result of the implemented survey. According to the respondents, the public finance sector in Poland is undergoing a serious crisis mainly due to its structural problems. The global economic crisis has only accentuated the problems of state's finances. Respondents were quite critical of the actions taken by the government to reduce the impact of the economic crisis. As the primary means of rebalancing the public finances respondents indicated the need to reduce budget expenditures.*

#### **Adres do korespondencji:**

dr inż. Łukasz Satola  
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie  
Katedra Zarządzania i Marketingu w Agrobiznesie  
al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków  
tel. (12) 662 43 87  
e-mail: lsatola@ar.krakow.pl