

Aneta Kargol-Wasiluk

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: a.kargol@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0003-1915-2840

DOI: 10.15290/oes.2025.03.121.07

SKUTECZNOŚĆ OGRANICZANIA DEFICYTU SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH I ZARZĄDZANIA DŁUGIEM PUBLICZNYM W POLSCE W ŚWIEŁE WYZWAŃ PANDEMICZNYCH I POSTPANDEMICZNYCH

Streszczenie

Cel | Celem artykułu jest ocena skuteczności ograniczania deficytu sektora finansów publicznych i zarządzania długiem publicznym w Polsce w latach 2018–2024, ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań wynikających z kryzysu pandemicznego oraz okresu postpandemicznego.

Metoda badań | Zastosowano metodę krytycznej analizy literatury przedmiotu oraz metodę opisową z elementami analizy danych statystycznych pochodzących z Ministerstwa Finansów RP i z Eurostatu. Zbadano wskaźniki relacji deficytu i długu publicznego do PKB, tempo ich zmian oraz wpływ mechanizmów pozabudżetowych na stan finansów publicznych. Dodatkowo przeprowadzono analizę podstaw prawnych zarządzania finansami publicznymi obowiązujących w Polsce i w UE.

Wnioski | Analiza wskazuje, że Polska utrzymała względną stabilność fiskalną w warunkach kryzysowych dzięki elastycznemu wykorzystaniu instytucji pozabudżetowych (Bank Gospodarstwa Krajowego, Polski Fundusz Rozwoju) oraz czasowemu zawieszeniu unijnych reguł fiskalnych. Jednocześnie stwierdzono ograniczoną przejrzystość tych działań oraz istotne rozbieżności między krajową i unijną metodologią pomiaru długu publicznego. W porównaniu z państwami Europy Środkowo-Wschodniej Polska wykazała umiarkowane ryzyko fiskalne, lecz rosnące napięcia w zakresie obsługi zadłużenia.

Oryginalność / wartość / implikacje / rekomendacje | Uzyskane w badanym okresie wyniki pozwalają na umiarkowaną pozytywną ocenę skuteczności zastosowanych

narzędzi zarządzania długiem publicznym w Polsce (w odniesieniu do długu jawnego), przy jednoczesnym wskazaniu konieczności opracowania rekomendacji w zakresie podjęcia reform fiskalnych polegających na konsolidacji sektora finansów publicznych i opracowaniu narzędzi zarządzania ryzykiem fiskalnym. Deficyt sektora finansów publicznych osiągnął wysokie wartości, co budzi wątpliwości w odniesieniu do prawidłowości zastosowanych rozwiązań fiskalnych. Zarządzanie deficytem sektora finansów publicznych i długiem publicznym w Polsce wymaga reform w kierunku większej spójności regulacyjnej i przejrzystości fiskalnej. Proponuje się m.in. dostosowanie krajowych reguł fiskalnych do nowych ram UE oraz ograniczenie funduszy parabudżetowych.

Słowa kluczowe: deficyt sektora finansów publicznych, dług publiczny, zarządzanie fiskalne, pandemia COVID-19, fundusze pozabudżetowe, reguły fiskalne, UE, Polska

EFFECTIVENESS OF REDUCING THE DEFICIT AND PUBLIC DEBT MANAGEMENT IN POLAND IN THE LIGHT OF PANDEMIC AND POST-PANDEMIC CHALLENGES

Summary

Purpose | This article aims to evaluate the effectiveness of reducing the public finance sector deficit and managing public debt in Poland between 2018 and 2024, with particular attention to the challenges arising from the COVID-19 pandemic and the subsequent post-pandemic period.

Research method | The study applies a critical review of the economic literature and a descriptive approach supported by empirical data from the Ministry of Finance of the Republic of Poland and Eurostat. It examines the deficit-to-GDP and public debt-to-GDP ratios, their dynamics, and the influence of extra-statutory mechanisms. The study also analyses the legal foundations of public finance governance in Poland and in the EU, identifying existing regulatory gaps.

Results | The results indicate that Poland preserved relative fiscal stability under crisis conditions by flexibly employing extra-budgetary institutions (Bank Gospodarstwa Krajowego, Polski Fundusz Rozwoju) and by taking advantage of the temporary suspension of EU fiscal rules. However, the findings also reveal limited transparency in these measures and substantial discrepancies between national and EU methodologies for public debt measurement. Compared with other Central and Eastern European economies, Poland exhibited moderate fiscal risk, alongside growing pressures in public debt servicing.

Originality/value/implications/recommendations | The findings for the analysed period support a moderately positive assessment of the effectiveness of Poland's public debt management tools (in relation to explicit debt), while underscoring the necessity of fiscal reforms aimed at consolidating the public finance sector and developing instruments for fiscal risk management. The elevated public finance sector deficit raises concerns about the appropriateness of the implemented fiscal measures. Addressing these challenges requires reforms to enhance regulatory coherence and fiscal transparency, including the alignment of national fiscal rules with the revised EU framework and the reduction of reliance on off-budget funds.

Keywords: deficit, public debt, fiscal governance, COVID-19 pandemic, off-budget funds, fiscal rules, European Union, Poland

JEL classification: H60, H62, H68, H69

1. Wstęp

Współczesne zarządzanie finansami publicznymi znajduje się pod presją gwałtownie zmieniających się uwarunkowań makroekonomicznych, strukturalnych oraz instytucjonalnych. Kryzys wywołany pandemią COVID-19 oraz jego długofalowe konsekwencje nałożyły na państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polskę, nadzwyczajne obowiązki w zakresie reagowania fiskalnego oraz utrzymania przejrzystości finansów publicznych. Szczęólnego znaczenia nabrała w tym kontekście kwestia skuteczności ograniczania deficytu sektora finansów publicznych oraz zarządzania długiem publicznym, zwłaszcza wobec konieczności podejmowania niestandardowych działań fiskalnych i *quasi-fiskalnych* przy jednoczesnym zachowaniu ram ostrożnościowych wynikających z regulacji krajowych i unijnych.

Celem niniejszego opracowania jest ocena skuteczności ograniczania deficytu sektora finansów publicznych i zarządzania długiem publicznym w Polsce w okresie pandemii oraz w fazie postpandemicznej, z uwzględnieniem aspektów instytucjonalnych i ekonomicznych. Artykuł podejmuje próbę oceny adekwatności przyjętych rozwiązań z punktu widzenia przejrzystości, efektywności oraz odpowiedzialności fiskalnej.

Artykuł ma charakter interdyscyplinarny – łączy perspektywę ekonomiczną z analizą instytucjonalną (w tym prawną) – i stanowi wkład do debaty nad przyszłym modelem zarządzania fiskalnego w Polsce w warunkach podwyższonej niepewności oraz potrzeby stopniowego powrotu do rygorów fiskalnych.

2. Przegląd literatury

Literatura dotycząca zarządzania zadłużeniem publicznym, w tym zapobiegania kryzysom fiskalnym, jest dosyć bogata. Wielu autorów zajmuje się przedmiotową problematyką. Obszar prowadzonych analiz różni się natomiast w zależności od istoty badanego problemu. Niewątpliwie w zapobieganiu kryzysom zadłużeniowym kluczową rolę odgrywają dyscyplina fiskalna (implementacja reguł fiskalnych), trwałość polityki fiskalnej oraz zarządzanie ryzykiem długu publicznego. Z drugiej strony ważne jest stosowanie elastycznego podejścia do polityki zadłużeniowej i dostrzeganie ograniczeń stosowanych reguł fiskalnych. O tych zagadnieniach traktują m.in. tacy autorzy jak Alesina i Perotti [1996], Bohn [1998], Blanchard i Giavazzi [2004], Alesina i Ardagna [2009] czy też Reinhart i Rogoff [2010]. Alesina i Perotti podjęli badania nad znaczeniem instytucjonalnych uwarunkowań procesu budżetowego dla efektywności kontroli deficytu budżetowego. Zauważyli, że procedury budżetowe mają istotne znaczenie. Zasugerowali dwa kluczowe obszary reform: dbałość o przejrzystość polityki fiskalnej oraz wzmocnienie roli władzy wykonawczej względem władzy ustawodawczej i roli ministra finansów względem reszty rządu, w celu osiągnięcia scentralizowanego, odgórnego podejścia do procesu budżetowego [Alesina, Perotti, 1996]. Bohn po przeprowadzeniu analiz długookresowych (1916–1995) w odniesieniu do gospodarki amerykańskiej zauważył, że rząd USA reagował na wzrost relacji długu publicznego do PKB poprzez zmniejszanie deficytu pierwotnego, co świadczyło o trwałości prowadzonej polityki fiskalnej w XX w. [Bohn, 1998, s. 962]. W odniesieniu do gospodarek europejskich analizy reguł fiskalnych, ich ograniczeń i konieczności elastycznego podejścia do polityki zadłużeniowej dokonali Blanchard i Giavazzi [2004, s. 443–457]. Z kolei Alesina i Ardagna na podstawie analizy bodźców fiskalnych i dopasowań fiskalnych w krajach OECD w latach 1970–2007 zauważyli, że w przypadku dostosowań fiskalnych te oparte na cięciach wydatków i braku podwyżek

podatków mają większe szanse na redukcję deficytów budżetowych oraz relacji długu publicznego do PKB niż dostosowania oparte na podwyżkach podatków. Ponadto dostosowania po stronie wydatków, w przeciwieństwie do tych opartych na stronie dochodowej (czyli podatkowej), rzadziej prowadzą do recesji. Potwierdzili te wyniki za pomocą prostej analizy regresji [Alesina, Ardagna, 2009, s. 13–15]. Warto jednak pamiętać, że obejmowała ona dane pochodzące z gospodarek przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego z początku XXI w. W kontekście prowadzonych analiz interesujące wydają się badania przeprowadzone przez Reinhart i Rogoffa. Już w 2010 r. badacze zauważyli, że nagły wzrost zadłużenia sektora publicznego okaże się prawdopodobnie jednym z najbardziej trwałych skutków kryzysu finansowego z lat 2007–2009 w wielu państwach kapitalistycznych. Na podstawie analizy danych pochodzących z 44 państw, informacji dotyczących długu rządowego, inflacji i wzrostu gospodarczego z okresu dwóch wieków ustalili, że zarówno w krajach rozwiniętych, jak i na rynkach wschodzących wysoki poziom długu publicznego w relacji do PKB (90% i więcej) wiąże się z wyraźnie niższymi wynikami wzrostu gospodarczego. Ponadto stwierdzili, że rzadko zdarza się, aby kraje „wydostały się” z długu publicznego poprzez sam wzrost gospodarczy. Oczywiście istnieją też inne zagrożenia związane z narastaniem zadłużenia, zwłaszcza jeśli rządy próbują ograniczyć koszty jego obsługi poprzez skracanie terminów zapadalności długu. Jak podkreślają, państwa, które nadmiernie polegają na krótkoterminowym finansowaniu narastającego zadłużenia, są szczególnie narażone na kryzysy zaufania, mogące prowadzić do nagłych i nieoczekiwanych kryzysów finansowych [Reinfart, Rogoff, 2010, s. 577–578]. Warto podkreślić, że ustalenia Reinhart i Rogoffa zostały kilka lat później zakwestionowane przez Herndona, Asha i Pollina [2013], co każe interpretować wnioski z ostrożnością [Herndon, Ash, Pollin, 2013, s. 1–25].

W odpowiedzi na skutki pandemii COVID-19 międzynarodowe instytucje takie jak International Monetary Fund (IMF) i Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) zaproponowały szereg rekomendacji dotyczących strategii zarządzania fiskalnego i konsolidacji fiskalnej. W październiku 2020 r. (siedem miesięcy po wybuchu pandemii) IMF, w obliczu dotkliwej sytuacji zdrowotnej na świecie, rekomendował unikanie przedwczesnego wycofania wsparcia fiskalnego (bezpośredniego i pośredniego, często o charakterze nadzwyczajnym) w celu ograniczenia długofalowych negatywnych skutków

społeczno-gospodarczych. Gospodarki z ograniczonymi możliwościami fiskalnymi powinny skupić się na ochronie najbardziej wrażliwych grup i eliminacji nieefektywnych wydatków. Aby zarządzać kompromisami czasowymi w polityce fiskalnej, zalecał przyjęcie średnio- i długoterminowych ram fiskalnych [IMF, Fiscal Monitor 2020, s. IX–X]. W 2021 r. IMF skupił się na wzmocnieniu wiarygodności sektora finansów publicznych i zwrócił uwagę, że osiągnięcie celów fiskalnych w zakresie poziomu deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego powinno być dostosowane do ryzyka fiskalnego danego państwa. Odpowiednie ramy fiskalne pozostają priorytetem – mają zapewnić stabilność fiskalną, stabilizację gospodarczą, przy jednoczesnej prostocie reguł fiskalnych [IMF, Fiscal Monitor 2021, s. VII–VIII]. W 2022 r. nastąpiła istotna zmiana sytuacji międzynarodowej z uwagi na konflikt rosyjsko-ukraiński i wybuch wojny. IMF rekomendował, że względu na zmianę charakteru niepewności fiskalnej, stosowanie dopasowanej i elastycznej polityki fiskalnej oraz odejście od wyjątkowych środków związanych z pandemią, zwłaszcza gdy banki centralne podnoszą stopy procentowe w celu walki z inflacją [IMF, Fiscal Monitor 2022]. W 2023 r. pojawiły się pierwsze symptomy normalizacji sytuacji fiskalnej. Ogólne wnioski są następujące: polityka fiskalna to istotne narzędzie wspierające odporność. Rządy poszczególnych państw powinny opracować wiarygodne ramy fiskalne, które uwzględniają ryzyko fiskalne, promują spójną politykę makroekonomiczną, zmniejszają ryzyko zadłużenia w czasie i budują przestrzeń na przyszłe wstrząsy [IMF, Fiscal Monitor 2023]. Opracowania OECD [2021, 2022] odnoszą się z kolei do strategii państw OECD w zakresie zarządzania fiskalnego po kryzysie pandemicznym i wskazują na konieczność zachowania elastyczności budżetowej oraz wzmocnienia krajowych rynków kapitałowych [OECD, 2021, 2022].

Z perspektywy polskiej warto zwrócić uwagę na kilka ważnych opracowań poświęconych stanowi finansów publicznych, w tym długowi publicznemu, autorstwa Misiąga [2020], Możdżenia i Zygmuntowskiego [2022], Ciak [2023]. Pandemia COVID-19 zrewidowała dotychczasowe podejście do zarządzania finansami publicznymi w państwach rozwiniętych, w tym w Polsce, i zmusiła decydentów do tymczasowego odejścia od zasad fiskalnej dyscypliny na rzecz działań stabilizacyjnych i interwencyjnych. W literaturze podkreśla się, że skala i szybkość odpowiedzi fiskalnej na kryzys pandemiczny były bezprecedensowe, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i jako odsetek PKB, co znacząco wpłynęło

na poziom deficytu i długu publicznego w wielu państwach UE [IMF, Fiscal Monitor 2021]. W przypadku Polski reakcja fiskalna została przeprowadzona częściowo poza budżetem państwa, z wykorzystaniem instytucji takich jak Polski Fundusz Rozwoju oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, co utrudnia ocenę rzeczywistego poziomu zadłużenia i skuteczności zarządzania nim. W prowadzonych badaniach zauważa się, że zastosowane mechanizmy były efektywne w krótkim okresie, lecz ich długoterminowe konsekwencje dla przejrzystości finansów publicznych oraz ich zgodności z Konstytucją RP i unijnymi ramami fiskalnymi pozostają problematyczne.

Kluczowe znaczenie w ocenie skuteczności zarządzania deficytem i długiem ma także kontekst instytucjonalny. Z jednej strony, jak pisze Kopits, zarządzanie fiskalne powinno opierać się na regułach zapewniających stabilność i przejrzystość, z drugiej – w sytuacjach nadzwyczajnych dopuszcza się elastyczność ram fiskalnych [Kopits, 2001]. Warto pamiętać, że Unia Europejska wprowadziła tymczasowe odstępstwa od reguł Paktu Stabilności i Wzrostu, co przyczyniło się do zwiększenia skuteczności odpowiedzi fiskalnej, ale jednocześnie postawiło nowe wyzwania w zakresie powrotu do fiskalnej dyscypliny w okresie post-pandemicznym (środowisko instytucjonalne będzie szczegółowo analizowane w kolejnej części opracowania).

W kontekście długookresowym warto akcentować potrzebę wypracowania nowego modelu zarządzania długiem publicznym, który godziłby wymogi elastyczności z potrzebą odbudowy zaufania do polityki fiskalnej. Zdaniem Blancharda i współautorów obecne otoczenie makroekonomiczne – charakteryzujące się wysokim poziomem zadłużenia i rosnącymi kosztami obsługi długu – wymaga przemyślanej strategii konsolidacji fiskalnej [Blanchard, Leandro, Zettelmeyer, 2021, s. 2 i nast.].

3. Luki badawcze

Mimo rosnącej liczby publikacji dotyczących ograniczania deficytu budżetowego i zarządzania długiem publicznym w warunkach pandemii istnieje szereg istotnych luk badawczych w literaturze polskiej, które wymagają pogłębionej eksploracji zarówno z perspektywy ekonomicznej, jak i prawnej. Są to:

1. Niedostateczna integracja podejścia interdyscyplinarnego – większość analiz koncentruje się albo na aspektach makroekonomicznych (np. dynamika długu/PKB, potrzeby pożyczkowe), albo na wymiarze prawnym (legalność funduszy pozabudżetowych). Brakuje kompleksowych badań integrujących obie te perspektywy w sposób empiryczny i modelowy.
2. Ograniczona analiza skutków długookresowych – dotychczasowe badania skupiają się głównie na latach 2020–2022. Brakuje ocen wpływu pandemicznej interwencji na trajektorie fiskalne średnio- i długookresowe, szczególnie w kontekście kosztów obsługi długu i potencjalnego wypychania wydatków.
3. Znikoma ocena efektywności instytucjonalnej – pomija się kwestię sprawczości i odpowiedzialności instytucji uczestniczących w zarządzaniu środkami publicznymi poza tradycyjnym budżetem (PFR, BGK), w szczególności pod kątem kontroli demokratycznej, audytu i jawności podejmowanych działań.
4. Brak międzynarodowych porównań z państwami o podobnej strukturze fiskalnej – Polska została dotychczas słabo osadzona w szerszym porównaniu z krajami Europy Środkowo-Wschodniej (takimi jak Czechy, Węgry, Słowacja), co utrudnia relatywną ocenę skuteczności zarządzania kryzysem fiskalnym.

4. Metodologia badawcza

W opracowaniu zastosowano metodę krytycznej analizy literatury przedmiotu oraz metodę opisową z elementami analizy prawno-instytucjonalnej i analizy danych statystycznych. W podejściu jakościowym skupiono się na analizie aktów prawnych i dokumentów rządowych (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Konstytucja RP, ustawy, sprawozdania budżetowe, strategie itd.). Dokonano także selektywnej eksploracji publikacji i raportów instytucji międzynarodowych: IMF, OECD. W ramach podejścia ilościowego skupiono się na analizie danych statystycznych z lat 2018–2024 pochodzących z Ministerstwa Finansów RP oraz Eurostatu. Przeanalizowano następujące wskaźniki:

- a. poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB,
- b. poziom deficytu strukturalnego w relacji do PKB,
- c. poziom długu publicznego w relacji PKB,
- d. koszty obsługi długu publicznego.

W zakresie założeń analizy empirycznej – Polska stanowi jednostkę analizy, natomiast poziom odniesienia to średnia dla państw UE oraz państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Czechy, Węgry i Słowacja) o porównywalnym poziomie rozwoju i sytuacji fiskalnej.

W ramach prowadzonych analiz sformułowano następujące pytania badawcze:

1. W jaki sposób pandemia COVID-19 wpłynęła na dynamikę deficytu sektora finansów publicznych oraz długu publicznego w Polsce?
2. Czy wykorzystanie mechanizmów pozabudżetowych zwiększyło skuteczność zarządzania fiskalnego?
3. Czy działania podjęte w Polsce były zgodne z unijnymi ramami prawnymi?
4. Jakie są perspektywy powrotu do trwałej równowagi fiskalnej w warunkach postpandemicznych?

Na podstawie przeglądu literatury i wstępnej analizy danych statystycznych sformułowano następujące hipotezy badawcze:

- H1:** Wykorzystanie instrumentów pozabudżetowych (takich jak tarcze finansowe PFR) zwiększyło krótkookresową skuteczność działań antykrzysowych, jednocześnie zmniejszyło przejrzystość finansów publicznych.
- H2:** Odpowiedź fiskalna Polski na kryzys pandemiczny była relatywnie większa niż państw Europy Środkowo-Wschodniej, co miało istotny wpływ na relację deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego do PKB.
- H3:** Pozytywna ocena skuteczności zarządzania długiem publicznym w latach 2020–2021 nie przekłada się na trwałość konsolidacji fiskalnej w okresie postpandemicznym.

5. Instytucjonalne uwarunkowania zarządzania deficytem budżetowym i długiem publicznym w Polsce i w UE

Środowisko prawno-instytucjonalne jest fundamentem zarządzania fiskalnego. W tabeli 1 zaprezentowano porównanie obowiązujących podstaw prawnych w odniesieniu do ograniczania deficytu budżetowego oraz długu publicznego obowiązujących w Polsce i w Unii Europejskiej. Skupiono się na prawie traktatowym, Pakcie Stabilności i Wzrostu (SGP), Europejskim Systemie Rachunków Narodowych (ESA 2010), Konstytucji RP, ustawach polskich, a także innych dokumentach o charakterze wytycznych i rekomendacji.

TABELA 1

Instytucjonalne ramy zarządzania fiskalnego (w tym ograniczania deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego) w Unii Europejskiej i w Polsce

Wyszczególnienie	Unia Europejska	Polska
Ramy prawne i regulacyjne	• Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 126 TFUE) + Protokół nr 12 • Pakt Stabilności i Wzrostu (SGP) • ESA 2010 • Procedura nadmiernego deficytu budżetowego (EDP)	• Konstytucja RP (art. 216 ust. 5) • Ustawa o finansach publicznych • Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej
Instytucje monitorujące	• Komisja Europejska, Eurostat, Rada UE (procedura EDP)	• Minister Finansów, Rada Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli
Metodologia	• ESA 2010	• ESA 2010 i metodologia krajowa
Reguły fiskalne	• Deficyt sektora GG $\leq$ 3% PKB • Dług publiczny $\leq$ 60% PKB • Klauzula ogólna <i>escape clause</i> (2020–2023) • Reforma reguł fiskalnych 2024 – indywidualne ścieżki dostosowań	• Konstytucyjny limit długu: 60% PKB • Progi ostrożnościowe: 55%, 60% długu wg definicji krajowej • Mechanizm korekcyjny w przypadku przekroczenia progów zadłużenia
Sankcje i procedury	• Procedura nadmiernego deficytu (EDP) • Możliwość sankcji finansowych (dla strefy euro) • Wymóg przedłożenia krajowego planu fiskalnego	• Obowiązek planów sanacyjnych • Blokowanie wydatków publicznych • Zakaz nowelizacji budżetu zwiększającej deficyt budżetowy
Instytucje pozabudżetowe	• Rekomendacja ich konsolidacji (zgodnie z ESA 2010)	• Fundusze pozabudżetowe (BGK, PFR) z ograniczonym limitem sprawozdawczym • Fundusz COVID-19 (BGK), tarcze finansowe PFR, fundusze celowe
Zasady raportowania	• Obowiązek sprawozdawczości do Eurostatu	• Obowiązek przedstawiania danych o długu publicznym i deficycie sektora finansów publicznych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (WPFP), ustawie budżetowej, sprawozdaniach budżetowych
Planowanie średniookresowe	• Krajowy plan fiskalny – nowe podejście UE od 2024 r. (4–7 lat)	• Wieloletni Plan Finansowy Państwa – na 4 lata (opracowywany do 2024 r.) • Średniookresowy Plan Budżetowo-Strukturalny na lata 2025–2028 (pierwszy przyjęty plan) • Wieloletnie założenia makroekonomiczne na lata 2025–2029
		Dwa ww. dokumenty zastąpiły WPFP

Źródło: opracowanie na podstawie polskich i unijnych regulacji prawnych.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie dyscypliny fiskalnej w UE jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zwłaszcza art. 126, ustanawiający procedurę nadmiernego deficytu (*Excessive Deficit Procedure* – EDP), która może zostać uruchomiona wobec państwa członkowskiego, jeżeli stosunek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB przekracza 3%, chyba że zmniejsza się on w sposób wystarczająco zadowalający. Załączony do TFUE Protokół nr 12 definiuje metodologię obliczania deficytu i długu publicznego na podstawie zasad ESA 2010 (*European System of Accounts*), które muszą być stosowane jednolicie przez wszystkie państwa członkowskie.

Wprowadzony w 1997 r. Pakt Stabilności i Wzrostu (*Stability and Growth Pact* – SGP), zreformowany w latach 2005 i 2011 (pakiet *six-pack* i *two-pack*), składa się z dwóch części: prewencyjnej, która zakłada istnienie średniookresowych celów fiskalnych (MTO) i systemu wczesnego ostrzegania, oraz korygującej, która reguluje zasady EDP i sankcje wobec państw przekraczających limity deficytu i długu. Reforma Paktu z 2011 r. (*six-pack*) wprowadziła też regułę wydatkową oraz wymóg redukcji długu publicznego dla państw przekraczających 60% PKB.

W latach 2023–2024 Komisja Europejska przedstawiła projekt nowego podejścia do reguł fiskalnych, który zakłada m.in.:

- odejście od sztywnych limitów rocznych (3% i 60%) jako wyłącznych kryteriów oceny,
- wprowadzenie indywidualnych trajektorii dostosowawczych na podstawie czteroletnich planów krajowych (z możliwością wydłużenia do 7 lat przy reformach),
- większy nacisk na stabilność długu publicznego i kosztów jego obsługi.

Nowe przepisy miały zostać zaimplementowane od 2025 r., po okresie zawieszenia SGP w związku z pandemią COVID-19 (klauzula ogólna – *general escape clause* – działała w latach 2020–2023).

6. Stan zadłużenia w Polsce w latach 2018–2024

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie krytycznej oceny skuteczności zarządzania deficytem sektora finansów publicznych oraz długiem publicznym w Polsce w latach 2018–2024, w kontekście pandemicznym i postpandemicznym.

nym. Autorka dąży do zbadania, na ile zastosowane instrumenty fiskalne – zarówno budżetowe, jak i pozabudżetowe – były efektywne, przejrzyste i zgodne z zasadami odpowiedzialności fiskalnej.

TABELA 2

Sytuacja fiskalna w Polsce w latach 2018–2024 na tle średniej UE-27

Rok	Deficyt sektora finansów publicznych (<i>General Government</i> – GG) (%PKB)	Deficyt sektora finansów publicznych (GG) (%PKB) – średnia UE-27	Deficyt strukturalny (% PKB)	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych EDP (%PKB)	Dług EDP (%PKB) – średnia UE-27	Koszty obsługi długu Skarbu Państwa (SP) (mld)	Koszty obsługi długu SP (% PKB)
2018	-0,2	-0,4	-1,5	48,2	79,5	29,5	1,39
2019	-0,7	-0,5	-2,3	45,2	77,4	27,3	1,20
2020	-6,9	-6,7	-6,0	56,6	89,5	29,3	1,26
2021	-1,7	-4,6	-2,1	53,0	86,8	26,0	0,99
2022	-3,4	-3,2	-4,8	48,8	82,5	32,7	1,06
2023	-5,3	-3,5	-4,5**	49,5	80,8	61,7	1,81
2024	-6,6	-3,2	-3,1**	55,3	81,0	80,2*	–

* Koszty obsługi długu EDP

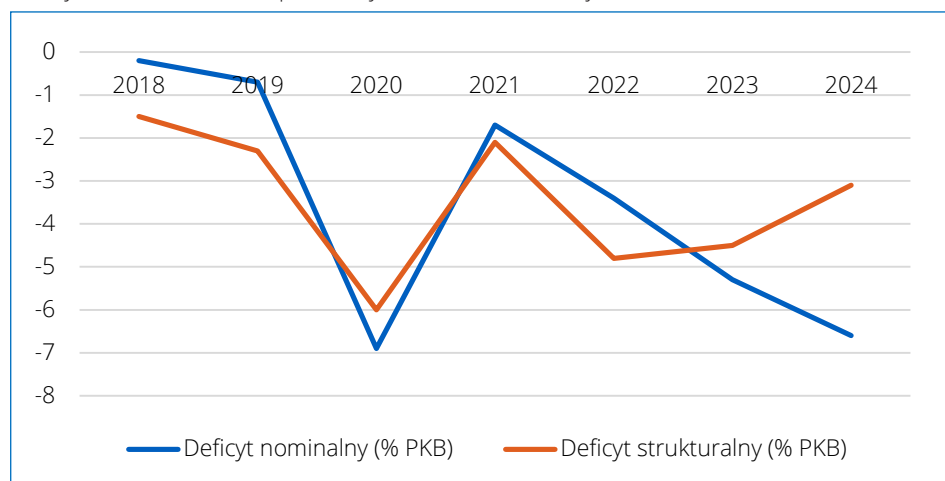
** Prognoza

Źródło: [Eurostat; *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023; 2021–2024; 2022–2025; 2023–2026; 2024–2027; 2025–2028; WPFP 2023–2026; WPFP 2024–2027*].

Na podstawie analizy danych przedstawionych w tabeli 2 można zauważyć, że poziom deficytu sektora finansów publicznych w Polsce (liczony według metodologii unijnej), z wyjątkiem roku 2018 i 2021, wykazywał w badanym okresie wartości wyższe niż poziom deficytu sektora finansów publicznych (GG) w państwach UE-27. Odwrotną tendencję obserwowano dla wartości długu publicznego (długu EDP), co wynika m.in. z ograniczeń konstytucyjnych obowiązujących w Polsce. Niepokojący jest wzrost kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i względnym.

WYKRES 1

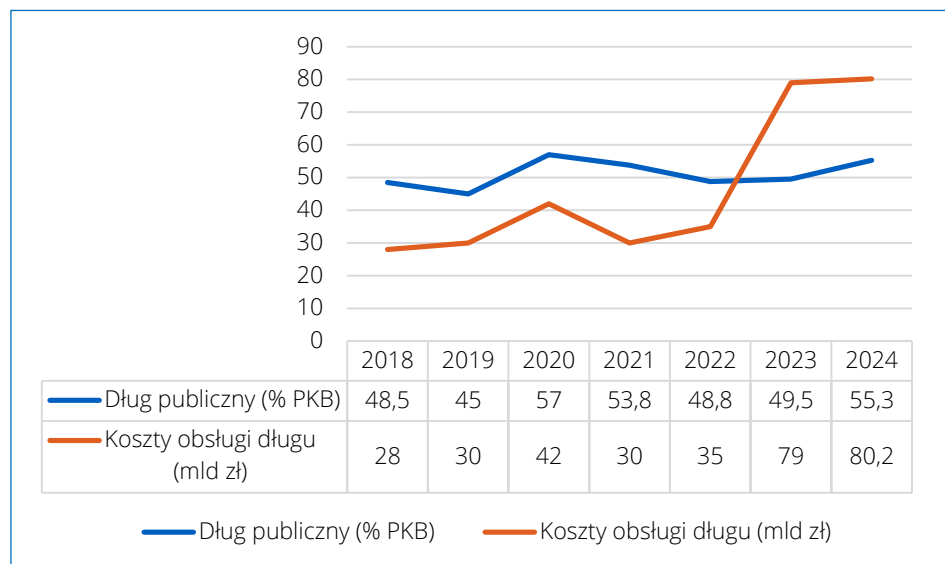
Deficyt sektora finansów publicznych w Polsce w relacji do PKB



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Eurostat; *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023; 2021–2024; 2022–2025; 2023–2026; 2024–2027; 2025–2028; WPPF 2023–2026*].

WYKRES 2

Dług publiczny w Polsce w relacji do PKB i koszty jego obsługi



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Eurostat; *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023; 2021–2024; 2022–2025; 2023–2026; 2024–2027; 2025–2028, WPPF 2023–2026*].

Powyżej przedstawiono opisową analizę kluczowych wskaźników fiskalnych Polski w latach 2018–2024. Oto główne wnioski wynikające z przedstawionych danych (tabela 1, wykres 1 i 2):

1. W 2020 r. w Polsce nastąpił gwałtowny wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) do poziomu -6,9% PKB, co było bezpośrednim efektem wdrożenia szeroko zakrojonych działań antykryzysowych (tarcze finansowe, zwolnienia z opłacania składek ZUS, wydatki na opiekę zdrowotną w związku z wybuchem pandemii COVID-19).
2. W latach 2023–2024 r. (po okresie lepszej sytuacji fiskalnej w latach 2021–2022) nastąpiło pogłębienie deficytu sektora GG (odpowiednio do poziomu -5,3% PKB i -6,6% PKB), co wskazuje na istotne trudności w przywracaniu dyscypliny budżetowej. W świetle przyszłych wymogów UE (reformowane ramy fiskalne) może to stanowić wyzwanie dla wiarygodności fiskalnej Polski.
3. Mamy do czynienia z trwałym pogorszeniem salda pierwotnego, co świadczy o strukturalnym charakterze nierównowagi fiskalnej.
4. Dług EDP w badanym okresie podlegał wahaniom. Wzrósł z 45,2% PKB w 2019 r. do 56,6% w 2020 r., jednak nie przekroczył konstytucyjnego progu 60% PKB. Zwraca uwagę względna stabilizacja tego wskaźnika w kolejnych latach, co wynikało m.in. z wysokiej inflacji podnoszącej mianownik (PKB nominalny). Warto podkreślić, że wysoka inflacja sztucznie obniża relację długu do PKB i wypacza ocenę. Na koszty obsługi długu publicznego wpływała polityka NBP (np. skup obligacji), co przekładało się na koszt obsługi długu i jego strukturę.
5. Analiza nie uwzględnia pełnego obrazu długu ukrytego (wydatki takich instytucji jak PFR czy BGK). Ich działalność istotnie przyczyniła się do podtrzymania aktywności gospodarczej w Polsce w okresie pandemii COVID-19. Jednocześnie znajduje się ona poza tradycyjnym systemem kontroli parlamentarnej.

Uwzględniając dane pochodzące z IMF i rozszerzając wnioski z analizy empirycznej (Polska na tle Słowacji, Węgier i Czech), warto zauważyć, że Polska zastosowała jedną z bardziej ekspansywnych polityk fiskalnych w regionie do walki z pandemią. W latach 2020–2021 Polska wdrożyła znacznie szerszy pakiet wsparcia fiskalnego niż państwa z regionu. Łączna wartość programów pomocowych w Polsce była szacowana przez IMF na ponad 7,5% PKB w 2020 r., podczas gdy w Czechach na ok. 5,4% PKB, na Węgrzech – ok. 4% PKB, na

Słowacji – ok. 3,8% PKB. Różnica wynikała m.in. z dużej skali wykorzystania funduszy poza budżetem państwa (np. tarcze PFR, Fundusz COVID-19) [IMF, Fiscal Monitor 2021]. Dynamika długu publicznego była zbliżona do tej w regionie, lecz jego struktura – mniej przejrzysta. Choć dług publiczny Polski wzrósł znacząco (z 45,2% w 2019 r. do 56,6% PKB w 2020 r.), był to wzrost porównywalny (w Czechach dług publiczny wzrósł z 29,6% (2019) do 40,7% PKB (2021); na Węgrzech: z 65% (2019) do 78,7% PKB (2020); na Słowacji: z 48% do 58,4% PKB (2020) [Eurostat]). Istotna różnica polegała jednak na stopniu przejrzystości – w Polsce znaczna część długu była generowana poza budżetem centralnym, a mechanizmy tarcz finansowych nie były objęte pełną kontrolą parlamentarną.

Trwałość konsolidacji fiskalnej pozostaje w Polsce słabsza niż w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Podczas gdy Czechy i Słowacja rozpoczęły proces redukcji deficytu już w 2022 r., Polska nadal utrzymuje deficyt powyżej 4% PKB, co wskazuje na trudności z przywróceniem trwałej równowagi fiskalnej. Węgry również doświadczają pogorszenia sytuacji budżetowej, lecz z innej przyczyny – sztywności dochodowej budżetu i wysokich kosztów obsługi długu w HUF. Dane za 2024 r. dotyczące deficytu budżetowego również stawiają Polskę w negatywnym świetle (Polska: 6,6% PKB; Czechy: 2,2% PKB; Słowacja: 5,3% PKB; Węgry: 4,9% PKB [Eurostat]).

7. Wnioski

W reakcji na pandemię COVID-19 Polska znacząco zwiększyła deficyt i dług publiczny. Relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrosła z 0,75% PKB w 2019 r. do 6,9% w 2020 r., natomiast relacja długu publicznego (EDP) do PKB wzrosła w analogicznym okresie z poziomu 45,2% PKB do poziomu 56,6% PKB. Wzrost deficytu wynikał z bezprecedensowych wydatków na wsparcie gospodarki, programy socjalne i ochronę zdrowia, co przełożyło się na gwałtowną dynamikę zadłużenia. W latach 2020–2022 nastąpiła marginalizacja roli budżetu państwa. Część wydatków realizowano poza budżetem centralnym poprzez instytucje pozabudżetowe. Wykorzystane mechanizmy były legalne, pogłębiły jednak nieprzejrzystość i utrudniły kontrolę parlamentarną nad wydatkami publicznymi, co osłabiło skuteczność zarządzania fiskalnego. W odniesieniu do porównań z państwami Europy

Środkowo-Wschodniej Polska zastosowała jedną z bardziej ekspansywnych polityk fiskalnych w regionie. W latach 2020–2021 wdrożono bowiem znacznie szerszy pakiet wsparcia fiskalnego niż w Czechach, na Węgrzech czy Słowacji. Obecnie Polska przekracza próg deficytu UE (3% PKB) – deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. wyniósł 6,6% PKB. Z kolei dług publiczny (według prognoz) ma w 2025 r. wzrosnąć do 58% PKB, a w 2026 r. przekroczyć 60% PKB, ze względu na wysoki poziom realizowanego deficytu i wydatki na obronność [Dudek, Kalisz, Kotecki, 2025, s. 7].

W perspektywie średnioterminowej kluczowe będzie odbudowanie buforów fiskalnych poprzez wiarygodne ramy fiskalne i politykę, która promuje stabilność makroekonomiczną oraz umożliwi reagowanie na przyszłe wstrząsy gospodarze. W okresie pandemicznym i postpandemicznym doszło do rozluźnienia reguł fiskalnych, zarówno unijnych (zawieszenie SGP), jak i krajowych (kwestia reguły wydatkowej). Wymaga to obecnie ponownego zaostrożenia dyscypliny fiskalnej. Polska formalnie przestrzega unijnych reguł fiskalnych (w zakresie długu publicznego), lecz w praktyce wiele działań (szczególnie w czasie pandemii) realizowano z wykorzystaniem mechanizmów pozaustawowych, co prowadzi do asymetrii między regułami krajowymi a unijnymi. Reforma reguł fiskalnych UE wymusi w nadchodzących latach większą spójność między planowaniem budżetowym a trajektorią długu, co może wiązać się z koniecznością nowelizacji ustawy o finansach publicznych.

Wydaje się, że Polska stoi przed koniecznością zwiększenia przejrzystości polityki fiskalnej i konsolidacji sektora finansów publicznych, bowiem analiza z lat 2018–2024 wskazuje na duże trudności z zakresie ograniczania deficytu budżetowego i utrzymania długu publicznego w ryzach konstytucyjnych i ustawowych.

Literatura

- Alesina A., Ardagna S., 2009, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, NBER Working Paper No. 15438.
- Alesina A., Perotti R., 1996, *Fiscal Discipline, and the Budget Process*, „American Economic Review”, nr 86(2), s. 401–407.
- Contemporary Issues and Challenges in Public Financial Management. Responding to Global Crises*, 2025, Allen R., Krause P. (red.), Springer, Switzerland.

- Blanchard O., Leandro J., Zettelmeyer J., 2021, *Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper 21-1, Washington.
- Blanchard O., Giavazzi F., 2004, *Improving the SGP Through a Proper Accounting of Public Investment*, „European Economic Review”, nr 48(3), s. 443–457.
- Bohn H., 1998, *The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits*, „The Quarterly Journal of Economics”, nr 113(3), s. 949–963.
- Ciak J.M., 2023, *Konsekwencje zadłużenia publicznego dla bezpieczeństwa finansów publicznych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, nr 193, s. 9–30.
- Dudek S., Kalisz P., Kotecki L., 2025, *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*. Edycja 2025, Instytut Odpowiedzialnych Finansów, Warszawa.
- Dzigbede K.D., Hildreth W.B., 2023, *Research Handbook on Public Financial Management*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham Massachusetts.
- Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat> [data dostępu: 31.07.2025].
- Hausner J., Krzykowski M., 2023., *Gospodarka i entropia. Jak wyjść z polikryzysu?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Herndon T., Ash M., Pollin R., 2013, *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, Political Economy Research Institute, Working Paper No. 322.
- IMF, Fiscal Monitor 2020, *Policies for the Recovery*, Washington.
- IMF, Fiscal Monitor 2021, *A Fair Shot*, Washington.
- IMF, Fiscal Monitor 2021, *Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, Washington.
- IMF, Fiscal Monitor 2022, *Fiscal Policy from Pandemic to War*, Washington.
- IMF, Fiscal Monitor 2023, *On the Path to Policy Normalization*, Washington.
- Kelton S., 2024, *Mit deficytu. Nowoczesna teoria monetarna i gospodarka zaspokajania potrzeb*, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.
- Kopits G., 2001, *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*, IMF Working Paper No. 145.
- Misiąg W., 2020, *Wpływ pandemii COVID-19 na polskie finanse publiczne – źródła finansowania, wydatki, procedury*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy”, nr 1, s. 7–25.
- Możdżeń M., Zygmuntowski J.J., 2022, *Polityka fiskalna dla regeneracji: reguły w finansach publicznych na czasy kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- OECD, *Public Finances after the COVID-19 Pandemic*, GOV/SBO(2022).

- Postuła M., 2022, *Public Financial Management in the European Union. Public Finance and Global Crises*, Routledge, New York.
- Rawdanowicz Ł., Turban S., Haas J., Crowe D., Millot V., 2021, *Constraints and Demands on Public Finances: Considerations of Resilient Fiscal Policy*, „OECD Economics Department Working Papers”, nr 169, DOI: 10.1787/602500be-en.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S., 2010, *Growth in a Time of Debt*, „American Economic Review”, nr 100(2), s. 573–578.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. z 2025 r., poz. 133.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L z 30.04.2024.
- Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy L 209.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2020.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2021.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2022.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2023.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2024.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2019.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2020.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022–2025*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2021.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2022.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024–2027*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2023.

Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025–2028, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2024.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 202/47.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, 1572, 1717, 1756, 1907, z 2025 r. poz. 39.

WPFP, 2024, Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2023–2026, Warszawa.