

**Kazimierz Górka\***

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Marcin Łuszczuk\*\***

Politechnika Opolska

## WPŁYW OSŁABIENIA FINANSÓW PUBLICZNYCH NA GOSPODARKE NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

### Streszczenie

W artykule dokonano oceny stanu sektora finansów publicznych w wybranych krajach Unii Europejskiej i jego wpływu na gospodarkę. Zdaniem autorów, pomiędzy gospodarką a sektorem publicznym zachodzi sprzężenie zwrotne – szczególnie silne i widoczne w okresie recesji. Z jednej strony osłabienie gospodarcze negatywnie wpływa na kondycję budżetu, a z drugiej kryzys zadłużeniowy sektora finansów publicznych utrudnia skuteczną reakcję w okresie spadku koniunktury gospodarczej. Ponadto teoria cykli koniunkturalnych i analiza bieżących wskaźników makroekonomicznych wskazuje, że brak dyscypliny finansów publicznych może skutkować już w niedalekiej przyszłości głębokim kryzysem gospodarczym.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, rynek Unii Europejskiej

---

\* E-mail: gorkak@uek.krakow.pl

\*\* E-mail: m.luszczuk@po.opole.pl

## Wprowadzenie

Rozwój nowoczesnych technik komunikacyjno-informacyjnych (ICT) i rosnąca otwartość gospodarek sprzyjają zacieśnianiu relacji pomiędzy uczestnikami rynku. Integracja gospodarek narodowych przynosi niewątpliwie wymierne korzyści w postaci łatwiejszego dostępu do nowych rynków, technologii i kapitału finansowego będących czynnikami rozwoju wymiany międzynarodowej i wzrostu dochodu narodowego. Ścisłe powiązania gospodarek stwarzają również pewne zagrożenia. Po pierwsze, następuje dalszy wzrost nierówności społecznych, ponieważ z dobrodziejstw otwartości gospodarczej korzystają z reguły kraje wysoko rozwinięte, a w nich korporacje pomnażające posiadany kapitał finansowy. Po drugie, spada odporność gospodarek krajowych na wahania koniunktury rynkowej w krajach partnerskich. Po trzecie, sfera finansów coraz wyraźniej dominuje nad realną gospodarką, co zwiększa jej podatność na spekulacje na rynkach finansowych. Po czwarte, marginalizacji ulega rola państwa w życiu gospodarczym. Negatywne skutki silnej integracji gospodarczej odczuwamy dziś za sprawą trwającego nadal osłabienia gospodarczego. Co więcej, mamy obecnie do czynienia również z poważnym kryzysem zadłużeniowym sektora publicznego. W ostatnich latach, zgodnie z doktryną Johna Maynarda Keynesa, za pomocą publicznych pieniędzy – kosztem zadłużania państwa – podejmowano próby pobudzania gospodarki.

Celem artykułu jest ocena stanu sektora finansów publicznych w wybranych krajach Unii Europejskiej i jego wpływu na gospodarkę. Przyjmując hipotezę, że rynki podlegają cyklicznym zmianom koniunktury, można stwierdzić, iż szczególną rolę państwa w sferze gospodarki jest łagodzenie negatywnych skutków okresowego osłabienia rynku. Za sprawą silnego sektora finansów publicznych recesja mogłaby być krótsza i mieć łagodniejszy przebieg. Z kolei jego słabość będzie skutkować brakiem efektywnych działań antykryzysowych. Zatem dbałość i zapobiegliwość o stan gospodarki wymaga, aby nawet w okresie przejściowego ożywienia zwrócić szczególną uwagę na kondycję sektora finansów publicznych. Badania zostały przeprowadzone na podstawie danych Eurostatu z lat 2005–2014. Do analizy wybrano następujące kraje o różnorodnym stanie finansów publicznych i gospodarki:

- Dania, Francja i Niemcy – kraje UE-15 o względnie dobrej kondycji makroekonomicznej;
- Grecja, Hiszpania i Włochy – kraje „starej” Unii borykające się z kryzysem zadłużeniowym sektora finansów publicznych;
- Polska, Rumunia i Słowacja – kraje „nowej” Unii nadrabiające opóźnienia gospodarcze względem europejskich liderów.

## 1. Koniunkturalny charakter zmian w gospodarce

Powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego w skali globalnej mimo ogromnego wysiłku finansowego wielu rządów i instytucji międzynarodowych wciąż napotyka na trudności. Nie przynosi spodziewanych rezultatów łagodna polityka fiskalna i monetarna zgodna z zasadami proponowanymi przez Keynesa. Interwencjonizm państwowy z jednej strony pobudza gospodarki narodowe, a z drugiej sprzyja powiększaniu długu publicznego, który powoduje w kolejnych latach wzrost wydatków budżetowych. Trudno też uznać za skuteczne działania niektórych rządów polegające na wprowadzaniu restrykcji w ramach prowadzonej polityki fiskalnej. Stopniowy wzrost dochodu na mieszkańca zdaje się przedwczesną zapowiedzią końca kryzysu, skoro jednocześnie rosną nierówności społeczne. Mimo podejmowanych działań brakuje zapowiadanej poprawy jakości życia mieszkańców, narasta inflacja i rozczarowanie społeczeństw niespełnionymi obietnicami polityków oraz niechęć do dalszego zaciskania pasa. Fiasco dotychczasowych decyzji polityczno-gospodarczych skłania do uznania za słuszną tezę, że przedłużający się kryzys gospodarczy na świecie coraz bardziej przypomina mało jeszcze zbadane długie cykle koniunkturalne Kondratiewa<sup>1</sup>.

Tabela 1. Cykle Nikołaja Kondratiewa w światowej gospodarce

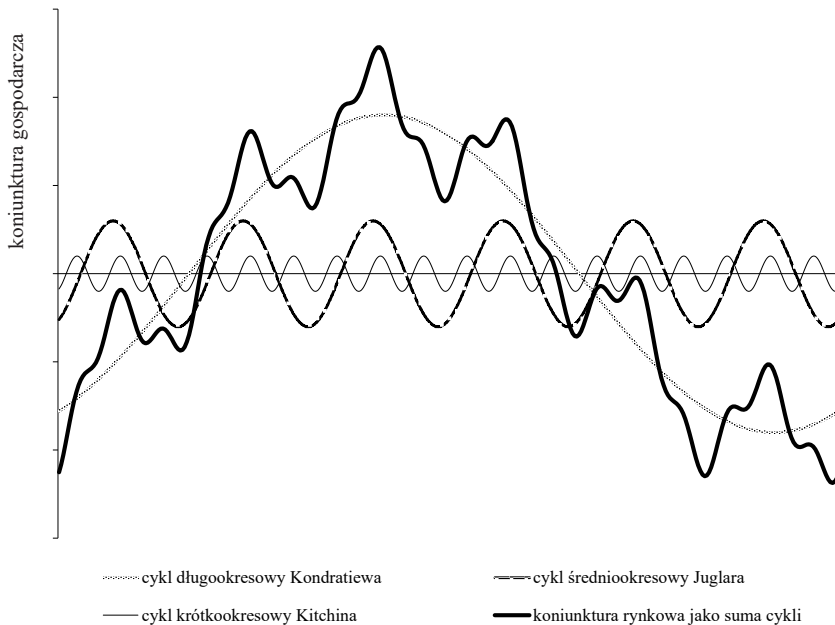
Wyszczególnienie	Okres <sup>a)</sup>	Główna zmiana cywilizacyjna
Pierwszy cykl Kondratiewa	1792–1847	Wynalezienie maszyny parowej i rozwój przemysłu włókienniczego
Drugi cykl Kondratiewa	1847–1893	Rozwój kolejnictwa i przetwórstwa stali
Trzeci cykl Kondratiewa	1893–1939	Rozwój elektrotechniki i przemysłu chemicznego
Czwarty cykl Kondratiewa	1939–1990	Rozwój przemysłu petrochemicznego i motoryzacji
Piąty cykl Kondratiewa	1990–2040?	Rozwój nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych
Szósty cykl Kondratiewa	2040?–	Ekologizacja życia społeczno-gospodarczego, dążenie do poprawy jakości życia zamiast ilościowego wzrostu gospodarczego mierzonego PKB na mieszkańca

<sup>a)</sup> Nie ma ściśle określonych ram czasowych kolejnych cykli koniunkturalnych Kondratiewa, co wynika z występującego zróżnicowania rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów. Prezentowane daty są w miarę często powtarzającymi się w literaturze wynikami badań cykli gospodarczych w skali globalnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie R.U. Ayres, *Technological Transformations and Long Waves*, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg 1989, s. 8.

<sup>1</sup> K. Górka, *Światowy kryzys finansowy i gospodarczy w kształtowaniu wyzwań rozwojowych*, w: *Ekonomia przemysłowa w warunkach kryzysu finansowego*, red. P.P. Małecki, Fundacja UEK w Krakowie, Kraków 2012, s. 36.

Każdy z wyróżnionych w tabeli 1 długich cykli jest silnie powiązany ze zmianami technologicznymi wynikającymi z upowszechniania się wynalazków, a każda dotychczasowa fala wzrostu, a następnie spadku koniunktury gospodarczej na świecie trwała około 50 lat. Wraz z ciągłym przyspieszaniem życia społeczno-gospodarczego możliwe jest również, że kolejne cykle Kondratiewa będą krótsze niż dotychczasowe. Opinię taką podzielają niektórzy autorzy<sup>2</sup> – według nich V cykl rozpoczął się około 1988 roku i osiągnął maksimum w latach 2008–2010. Słuszność tego typu przewidywań potwierdza przedłużający się kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 roku. Jednak i w tym przypadku odwrócenia niekorzystnych tendencji rynkowych należy spodziewać się dopiero w latach 2028–2030.



Rysunek 1. Cykle koniunkturalne Kondratiewa, Juglara i Kitchina oraz ich suma

W graficznej prezentacji cykli koniunkturalnych autorzy przyjęli, że cykl Juglara ma amplitudę 3 razy większą niż cykl Kitchina, a amplituda cyklu Kondratiewa jest odpowiednio 3 razy silniejsza niż cyklu Juglara.

Źródło: opracowanie własne.

<sup>2</sup> A.V. Korotayev, S.V. Tsirel, *A Spectral Analysis of World GDP Dynamics: Kondratieff Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development, and the 2008–2009 Economic Crisis*, „Structure and Dynamics” 2010, nr 4(1), s. 2.

Uzupełniając długookresowe cykle Kondratiewa o krótsze Juglarsa i Kitchina<sup>3</sup>, otrzymujemy teoretyczną symulację fluktuacji w gospodarce (rysunek 1).

## 2. Stan wybranych gospodarek europejskich

Teoretyczne rozważania na temat cykli koniunkturalnych potwierdza stan wielu europejskich gospodarek. W licznych krajach Unii Europejskiej można łatwo dostrzec utrzymujące się od 2008 roku, mimo aktywnej polityki gospodarczej państwa, niekorzystne tendencje zmian produktu krajowego brutto<sup>4</sup>. Mimo sta- rań tylko nieliczne kraje oparły się recesji. Zdecydowana większość europejskich gospodarek zanotowała w 2009 roku poważny spadek PKB (tabela 2, rysunek 2).

Tabela 2. Zmiana PKB w wybranych krajach Unii Europejskiej (%)

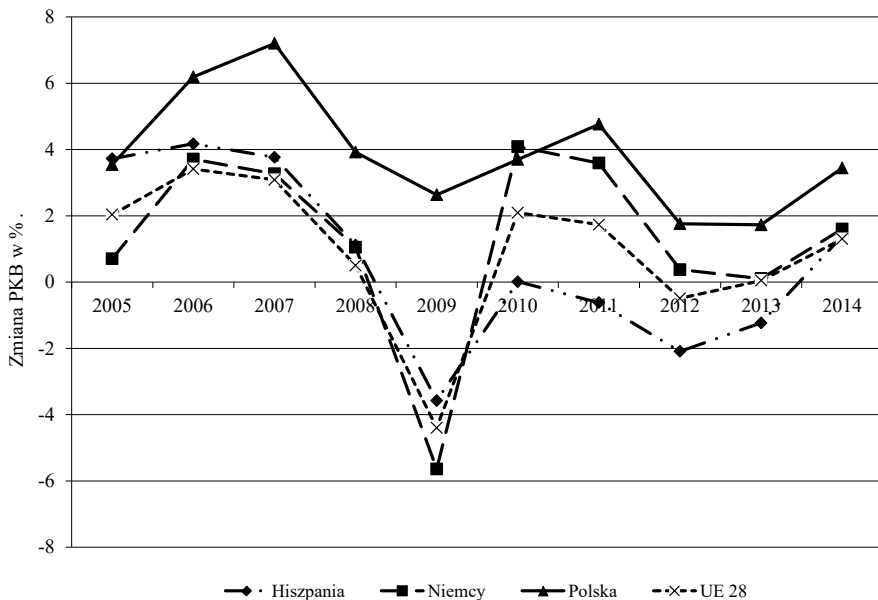
Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 <sup>a)</sup>
Dania	2,4	3,8	0,8	-0,7	-5,1	1,6	1,2	-0,7	-0,5	1,1	45,6
Francja	1,6	2,4	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,3	0,3	0,4	32,4
Grecja	0,9	5,8	3,5	-0,4	-4,4	-5,4	-8,9	-6,6	-3,9	0,8	16,3
Hiszpania	3,7	4,2	3,8	1,1	-3,6	0,0	-0,6	-2,1	-1,2	1,4	22,8
Niemcy	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,6	4,1	3,6	0,4	0,1	1,6	35,2
Polska	3,5	6,2	7,2	3,9	2,6	3,7	4,8	1,8	1,7	3,4	10,7
Rumunia	4,2	8,1	6,9	8,5	-7,1	-0,8	1,1	0,6	3,4	2,8	7,5
Słowacja	6,5	8,3	10,7	5,4	-5,3	4,8	2,7	1,6	1,4	2,4	13,9
Włochy	0,9	2,0	1,5	-1,0	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,4	26,6
UE-28	2,0	3,4	3,1	0,5	-4,4	2,1	1,7	-0,5	0,0	1,3	27,3

<sup>a)</sup> W tys. euro na mieszkańca.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

<sup>3</sup> Koncepcję średniookresowych cykli koniunkturalnych sformułował Clément Juglar. Zauważył on, że spadki koniunktury w drugiej połowie XIX w. były związane z okresowym brakiem dostępności kapitału finansowego, co hamowało popyt. Banki w Stanach Zjednoczonych dość regularnie, mniej więcej co 9 lat (1848, 1857, 1866 i lata następne) ograniczały z różnych powodów akcję kredytową. Z kolei występowanie jeszcze krótszych cykli koniunkturalnych zaobserwował Joseph Kitchin. Badając kształtowanie się na przełomie XIX i XX w. cen, stóp procentowych i rozliczeń międzybankowych w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, doszedł do wniosku, że koniunktura gospodarcza jest cykliczna, a obserwowane maksima występują mniej więcej co 40 miesięcy ze średnim odchyleniem nieprzekraczającym trzech miesięcy. Szerzej o kształtowaniu się cykli koniunkturalnych w gospodarce: K. Górka, M. Łuszczuk, *Współczesne tendencje rozwoju gospodarczego regionu w kontekście teorii cykli koniunkturalnych*, „Studia Komitetu Przestrzenno-Gospodarowania Kraju PAN” 2013, t. 155, s. 71–83.

<sup>4</sup> Mimo coraz powszechniejszej krytyki PKB nadal pozostaje dobrym miernikiem aktywności gospodarczej.



Rysunek 2. Graficzna prezentacja zmian PKB w wybranych krajach Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Na skutek kryzysu spowolniła, o mniej więcej 4 pkt proc., również polska gospodarka. Poważnego spadku PKB nie ustrzegły się także Rumunia i Słowacja – kraje pod względem zachodzących przemian polityczno-gospodarczych podobne do Polski. W przypadku Danii, Francji i Niemiec obniżenie dochodu w zasadzie nie spowodowało poważniejszego spadku jakości życia – tam w dalszym ciągu PKB na mieszkańca utrzymuje się powyżej średniej unijnej. Znacznie dotkliwiej obniżenie dobrobytu materialnego było dostrzegane na Słowacji i w Rumunii. W Grecji, w związku z recesją, doszło nawet z tego powodu do poważnych niepokojów społecznych.

Okazuje się, że zainicjowane wówczas na szeroką skalę, w tym z wykorzystaniem środków publicznych, działania pro wzrostowe przyniosły jedynie krótkookresową poprawę koniunktury. W 2012 roku ponownie zanotowano objawy powracającego osłabienia gospodarczego, co zapowiadała graficzna analiza cykli koniunkturalnych przedstawiona na rysunku 1.

### 3. Osłabienie sektora finansów publicznych

Krótkotrwale polepszenie stanu gospodarek w latach 2010–2011 odbyło się jednak kosztem wyraźnego osłabienia sektora finansów publicznych. O ile jeszcze w 2007 roku tylko Grecja notowała deficyt sektora finansów publicznych powyżej progu dopuszczalnego w kryteriach z Maastricht, o tyle w 2009 roku jedynie w Danii i w Niemczech udało się utrzymać w miarę bezpieczny poziom deficytu. W Hiszpanii w 2009 roku deficyt przekroczył 10% PKB, a w Grecji nawet 15% PKB (tabela 3, rysunek 3).

Tabela 3. Kształtowanie się deficytu sektora finansów publicznych w relacji do PKB (%)

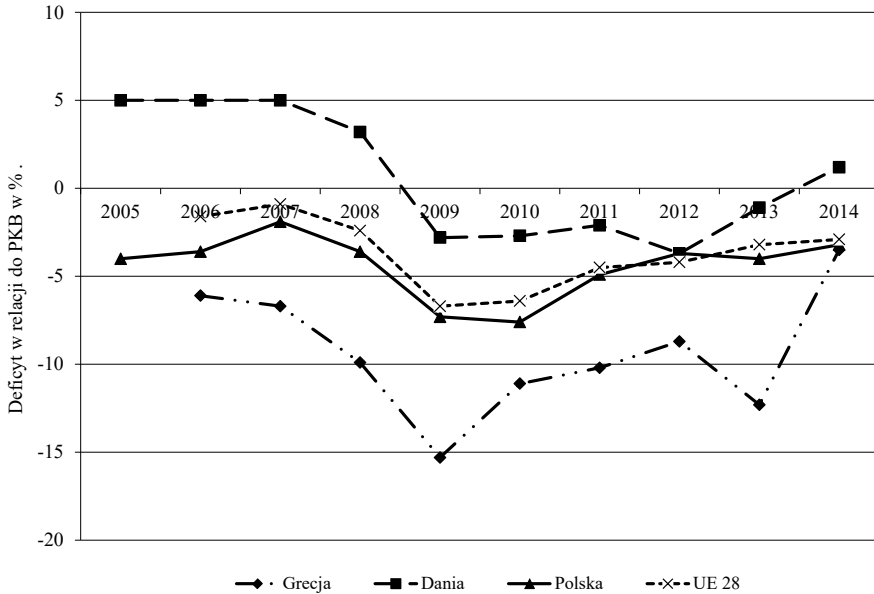
Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dania	5,0	5,0	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,7	-1,1	1,2
Francja	-3,2	-2,3	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-4,0
Grecja	:	-6,1	-6,7	-9,9	-15,3	-11,1	-10,2	-8,7	-12,3	-3,5
Hiszpania	1,2	2,2	2,0	-4,4	-11,0	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8	-5,8
Niemcy	-3,3	-1,5	0,3	0,0	-3,0	-4,1	-0,9	0,1	0,1	0,7
Polska	-4,0	-3,6	-1,9	-3,6	-7,3	-7,6	-4,9	-3,7	-4,0	-3,2
Rumunia	-1,2	-2,2	-2,9	-5,6	-8,9	-6,6	-5,3	-2,9	-2,2	-1,5
Słowacja	-2,9	-3,6	-1,9	-2,4	-7,9	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6	-2,9
Włochy	-4,2	-3,6	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0
UE-28	:	-1,6	-0,9	-2,4	-6,7	-6,4	-4,5	-4,2	-3,2	-2,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Utrzymujący się przez cztery lata niebezpiecznie wysoki poziom deficytu spowodował poważny przyrost długu publicznego. Na przykład w Grecji przekroczył on 170% poziomu PKB. Jest to stan, w którym bez międzynarodowej pomocy finansowej Grecji nie uda się już uniknąć bankructwa. W Hiszpanii natomiast dług publiczny w latach 2006–2014 wzrósł o niemal 60 pkt proc., przy utrzymującym się nadal rocznym deficycie powyżej 5% PKB. Według prognoz Eurostatu już na koniec 2015 roku dług publiczny Hiszpanii wyniesie 100,4% PKB i przekroczy umowną granicę (100% PKB) niewypłacalności państwa<sup>5</sup>. Zdecydowanie korzystniej w tym względzie przedstawia się sytuacja krajów Europy Środkowej. Są to, obok Danii, państwa, których dług publiczny kształtuje się poniżej limitów określonych w kryteriach z Maastricht (tabela 4, rysunek 4). W przypadku Polski spadek długu o prawie 6 pkt proc. w 2014 roku

<sup>5</sup> D. Mierzwa, *Problemy zadłużenia finansów publicznych w warunkach gospodarki globalnej (na przykładzie wybranych krajów UE)*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica” 2014, nr 4 (305), s. 67.

w porównaniu z 2013 rokiem miał miejsce za sprawą transferu środków pieniężnych z OFE do sektora publicznego.



Rysunek 3. Graficzna prezentacja zmian deficytu budżetowego w wybranych krajach Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

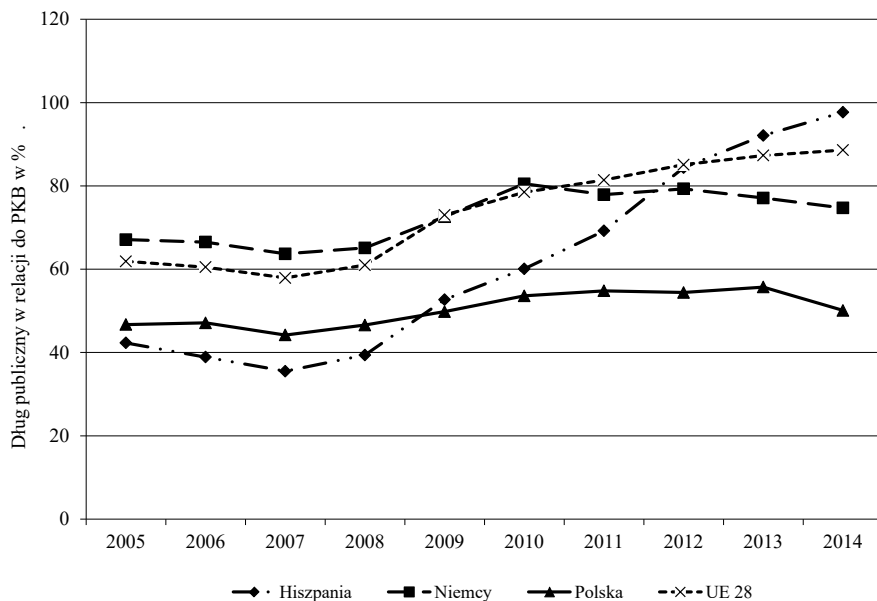
Tabela 4. Dług publiczny w relacji do PKB

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dania	37,4	31,5	27,3	33,4	40,4	42,9	46,4	45,6	45,0	45,2
Francja	67,2	64,4	64,4	68,1	79,0	81,7	85,2	89,6	92,3	95,0
Grecja	106,8	103,4	103,1	109,3	126,8	146,0	171,3	156,9	175,0	177,1
Hiszpania	42,3	38,9	35,5	39,4	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1	97,7
Niemcy	67,1	66,5	63,7	65,1	72,6	80,5	77,9	79,3	77,1	74,7
Polska	46,7	47,1	44,2	46,6	49,8	53,6	54,8	54,4	55,7	50,1
Rumunia	15,7	12,3	12,7	13,2	23,2	29,9	34,2	37,3	38,0	39,8
Słowacja	33,8	30,7	29,8	28,2	36,0	40,9	43,4	52,1	54,6	53,6
Włochy	101,9	102,5	99,7	102,3	112,5	115,3	116,4	123,1	128,5	132,1
UE-28	61,9	60,5	57,9	61,0	73,0	78,5	81,4	85,1	87,3	88,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.



Na uwagę zasługuje dyscyplina finansów publicznych utrzymywana w ostatnich latach w Niemczech. Mimo wzrostu długu w okresie kryzysu już od trzech lat niemiecki budżet wykazuje nadwyżkę. Brak deficytu inicjuje dodatkowe sprzężenie zwrotne w postaci niższych kosztów obsługi długu, równoważenie budżetu dostrzegają bowiem dotychczasowi wierzyciele i nowi inwestorzy. Rentowność długoterminowych obligacji skarbowych zarówno w Niemczech, jak i w Danii jest ponad pięciokrotnie niższa niż w Grecji.



Rysunek 4. Kształtowanie się długu publicznego w wybranych krajach Unii Europejskiej

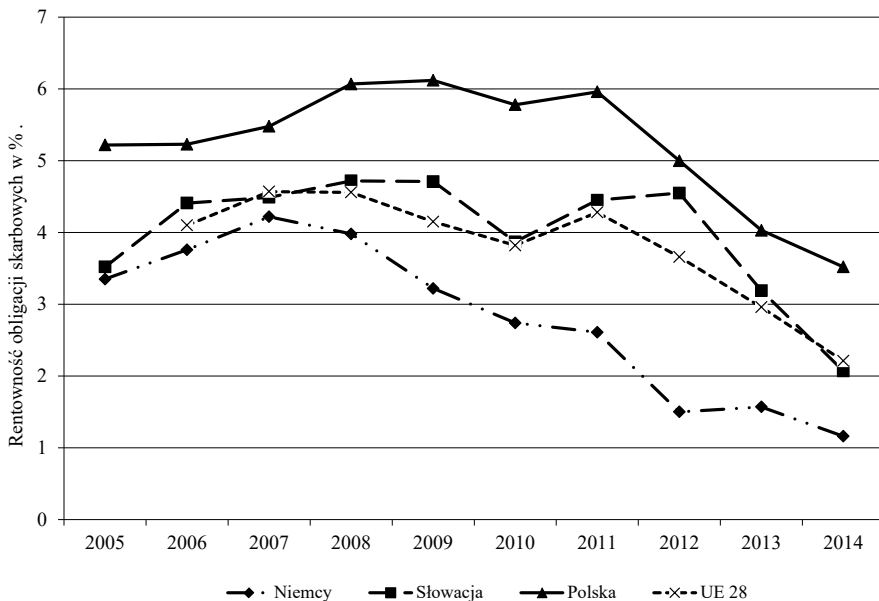
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Również we Włoszech brak dyscypliny finansów publicznych (dług publiczny 132% PKB i deficyt bieżący 3% PKB) skutkuje wyższą rentownością długoterminowych obligacji skarbowych, która wyniosła w 2014 roku 2,9% (tabela 5, rysunek 5).

Tabela 5. Rentowności obligacji skarbowych (w % rocznie)

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dania	3,4	3,8	4,3	4,3	3,6	2,9	2,7	1,4	1,8	1,3
Francja	3,4	3,8	4,3	4,2	3,7	3,1	3,3	2,5	2,2	1,7
Grecja	3,6	4,1	4,5	4,8	5,2	9,1	15,8	22,5	10,1	6,9
Hiszpania	3,4	3,8	4,3	4,4	4,0	4,3	5,4	5,9	4,6	2,7
Niemcy	3,4	3,8	4,2	4,0	3,2	2,7	2,6	1,5	1,6	1,2
Polska	5,2	5,2	5,5	6,1	6,1	5,8	6,0	5,0	4,0	3,5
Rumunia	:	7,2	7,1	7,7	9,7	7,3	7,3	6,7	5,4	4,5
Słowacja	3,5	4,4	4,5	4,7	4,7	3,9	4,5	4,6	3,2	2,1
Włochy	3,6	4,1	4,5	4,7	4,3	4,0	5,4	5,5	4,3	2,9
UE-28	:	4,1	4,6	4,6	4,2	3,8	4,3	3,7	3,0	2,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.



Rysunek 5. Zmiany rentowności obligacji skarbowych w wybranych krajach Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Odmienna sytuacja ma miejsce w przypadku Rumunii. Mimo zadowalającej na tle innych krajów kondycji sektora publicznego i perspektyw wzrostu gospodarczego rentowność obligacji skarbowych nadal pozostaje wysoka. Przypuszczalnie wpływ na słabą ocenę rumuńskich obligacji ma jej pozostawanie poza strefą euro. Podobna tendencja utrzymuje się również w Polsce.

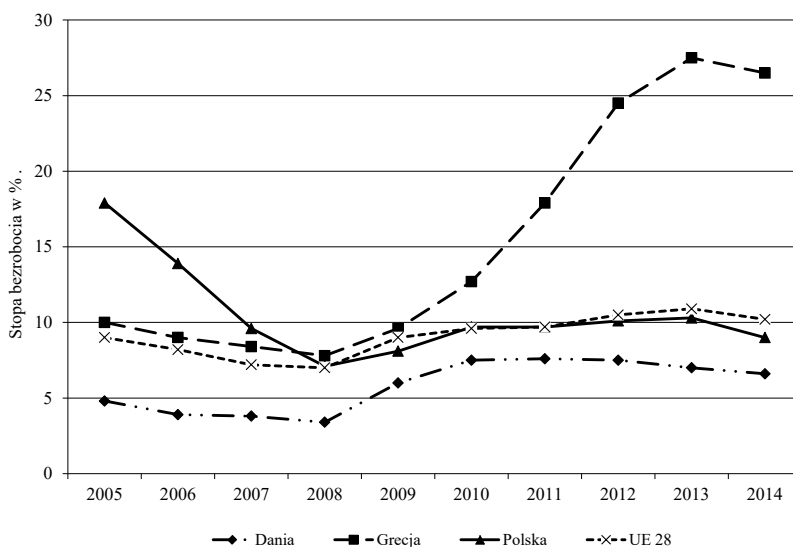
## 4. Wpływ rynku pracy na kondycję finansów publicznych

Osłabienie gospodarcze ma również negatywne konsekwencje dla rynku pracy. O ile jednak niektóre kraje względnie szybko poradziły sobie z narastającym bezrobociem, o tyle duży niepokój budzi sytuacja rynku pracy w Grecji i Hiszpanii (tabela 6, rysunek 6). Zgodnie z danymi Eurostatu w grupie osób do 25. roku życia stopa bezrobocia na koniec 2014 roku przekroczyła w tych krajach 50% zasobu siły roboczej (w Grecji – 52,4%, w Hiszpanii – 53,2%).

Tabela 6. Stopa bezrobocia w wybranych krajach Unii Europejskiej

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dania	4,8	3,9	3,8	3,4	6,0	7,5	7,6	7,5	7,0	6,6
Francja	8,9	8,8	8,0	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3
Grecja	10,0	9,0	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5
Hiszpania	9,2	8,5	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5
Niemcy	11,2	10,1	8,5	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0
Polska	17,9	13,9	9,6	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0
Rumunia	7,1	7,2	6,4	5,6	6,5	7,0	7,2	6,8	7,1	6,8
Słowacja	16,4	13,5	11,2	9,6	12,1	14,5	13,7	14,0	14,2	13,2
Włochy	7,7	6,8	6,1	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7
UE-28	9,0	8,2	7,2	7,0	9,0	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.



Rysunek 6. Graficzna prezentacja stanu rynku pracy w wybranych krajach Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Tak poważne zakłócenie funkcjonowania rynku pracy wymaga niewątpliwie interwencji państwa. Z pewnością nie wystarczy oczekiwana redukcja zasobu siły roboczej wynikająca z trwających przemian demograficznych (tabela 6). Przyniosą one wprawdzie spadek podaży pracy, ale przede wszystkim wpłyną na obciążenie systemu ubezpieczeń społecznych mających głównie repartycyjny charakter i opierających się na zasadzie solidarności międzypokoleniowej. Można mieć uzasadnione obawy o wypłatę świadczeń społecznych w wymaganej wysokości, ponieważ silnie zadłużonego budżetu nie będzie stać na istotne dotowanie systemu ubezpieczeń społecznych. Na przykład w Polsce zgodnie z prognozami ZUS współczynnik obciążenia systemowego<sup>6</sup> wzrośnie w latach 2015–2060 z 0,36 do 0,59. Stale też będzie utrzymywał się poważny deficyt Funduszu Emerytalnego przekraczający 50 mld zł rocznie<sup>7</sup>.

Tabela 7. Prognoza zmian liczby ludności w wybranych krajach Unii Europejskiej  
(w %, 2015 rok = 100%)

Kraj	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2080 <sup>a)</sup>
Dania	2,2	7,2	11,1	13,6	15,7	18,0	20,2	6,8
Francja	2,2	6,4	10,0	12,3	14,2	16,5	19,1	78,8
Grecja	-2,5	-8,1	-12,6	-16,8	-21,8	-26,6	-29,9	7,7
Hiszpania	-1,3	-4,0	-3,8	-1,8	-0,6	0,2	2,6	47,6
Niemcy	-0,1	-1,2	-3,6	-7,4	-12,0	-15,8	-19,0	65,4
Polska	-0,3	-2,5	-5,9	-9,5	-13,5	-18,3	-23,2	29,6
Rumunia	-1,1	-4,5	-7,3	-9,7	-12,4	-15,6	-17,9	16,3
Słowacja	0,0	-1,9	-5,6	-10,1	-15,6	-22,1	-28,6	3,9
Włochy	1,7	5,2	8,6	10,0	8,9	7,4	6,8	65,1
UE-28	0,8	2,0	3,0	3,4	2,9	2,3	2,3	520,0

<sup>a)</sup> W mln mieszkańców.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Według Johna Maynarda Keynesa receptą na słabnącą gospodarkę jest wspieranie popytu przy pomocy państwa, ponieważ to rosnąca konsumpcja stanowi główną determinantę wzrostu zatrudnienia. Keynes przestrzegał przed nad-

<sup>6</sup> Współczynnik obciążenia systemowego to iloraz liczby emerytów do liczby osób ubezpieczonych w ubezpieczeniu emerytalnym.

<sup>7</sup> Tym większy niepokój budzą podejmowane działania rządu polegające na uszczuplaniu środków pieniężnych zgromadzonych już na przyszłe emerytury, np. przekazania w lutym 2014 r. 153,15 mld zł z OFE do sektora publicznego lub permanentnego korzystania z Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). Stan środków zgromadzonych w FRD na koniec 2014 r. wyniósł jedynie 18,7 mld zł, co stanowi niewielką część sumy przyszłych deficytów Funduszu Emerytalnego, zob. *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, ZUS, Warszawa 2013, s. 45.

mierną zapobiegliwością i ostrożnością: „zrobiliśmy się tak ostrożni, dobrze się zastanawiając, zanim obarczymy potomnych ciężarami finansowymi, budując im domy mieszkalne, że niełatwo nam już uniknąć plagi bezrobocia”<sup>8</sup>. Państwo powinno prowadzić aktywną politykę fiskalną i monetarną, której celem jest pobudzanie popytu oraz dążenie do osiągnięcia przez gospodarkę stanu pełnego zatrudnienia. Zgodnie z poglądami Keynesa bez ingerencji państwa gospodarka nie będzie w stanie w pełni wykorzystać dostępnych czynników produkcji, a przyczyną nieefektywnego działania gospodarki oraz trudności w samoregulacji rynku jest ograniczona skłonność do konsumpcji. Aktywna polityka fiskalna państwa powinna zatem polegać na podejmowaniu różnorodnych działań stabilizujących rynek, finansowaniu służby zdrowia, ubezpieczeń i pomocy społecznej. Koncepty Keynesa sprawdziły się w zwalczaniu kryzysu lat 30. XX wieku. Niestety, współcześnie okazują się już niewystarczające. Co więcej, ich ścisłe przestrzeganie doprowadziło w wielu wysoko rozwiniętych krajach do osłabienia finansów publicznych, jednak bez wyraźnej poprawy koniunktury gospodarczej.

Przyjmując optymistycznie, wbrew uzasadnionym obawom, że reguły Keynesa będą skuteczne przynajmniej w krótkim okresie, to i tak można zauważyć, iż bez klarownej odpowiedzi pozostaje pytanie, w jaki sposób prowadzić aktywną politykę fiskalną zmierzającą w pierwszej kolejności do naprawy rynku pracy w stojącej na skraju bankructwa Grecji i poważnie zadłużonej Hiszpanii. Istnieją granice zadłużania sektora finansów publicznych. Być może skuteczną alternatywą jest wprowadzenie dualnego systemu kształcenia młodzieży z powodzeniem realizowanego w Austrii, Niemczech i Danii<sup>9</sup>. Należy również wymagać większej niż dotychczas dyscypliny finansów publicznych, czyli równoważenia budżetu i spłaty zaciągniętych zobowiązań w okresie poprawy koniunktury gospodarczej.

## Podsumowanie

Pomiędzy gospodarką a sektorem publicznym zachodzi sprzężenie zwrotne – szczególnie silne i widoczne w okresie recesji. Z jednej strony osłabienie gospodarcze negatywnie wpływa na kondycję budżetu, z drugiej kryzys zadłużeniowy

<sup>8</sup> J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 117.

<sup>9</sup> K. Lechowicz, M. Łuszczuk, *Zmiany standardów kształcenia w szkolnictwie zawodowym w zakresie usług w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 722, Ekonomiczne Problemy Usług nr 95, Szczecin 2012, s. 349–360.

sektora finansów publicznych wielu państw europejskich utrudnia skuteczną reakcję w okresie spadku koniunktury gospodarczej.

Wbrew powszechnej interpretacji poglądów Keynesa osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia nie musi prowadzić do nadmiernego zadłużania państwa, czego przykładami są Dania, Niemcy, a nawet Rumunia. Warto pamiętać, że Keynes proponował aktywną politykę gospodarczą w czasie recesji, natomiast w okresie prosperity zalecał spłatę zaciągniętych zobowiązań. Niestety, współcześnie często zapomina się o potrzebie uregulowania długu publicznego, a keynesowską retorykę wykorzystuje się wybiórczo, wyłącznie w celu uzasadnienia zwiększonych wydatków państwa: „Stosowana polityka jest realizowana głównie pod naciskiem bieżącej sytuacji i sprzecznych żądań najsilniejszych graczy politycznych i ekonomicznych”<sup>10</sup>. Teoria cykli koniunkturalnych i analiza bieżących wskaźników makroekonomicznych wskazuje, że brak dyscypliny finansów publicznych może skutkować już w niedalekiej przyszłości głębokim kryzysem gospodarczym.

Wyniki przeprowadzonych analiz pokazują, że obecnie można mówić o Europie nie dwóch, ale nawet trzech prędkości. W tej trzeciej, przejściowej, znajdują się m.in. kraje „starej” Unii, które na skutek braku dyscypliny finansów publicznych i utrzymującego się wysokiego bezrobocia tracą dystans do najlepszych, a prognozowany spadek liczby ludności wskazuje, że w najbliższej przyszłości nie skorzystają również z tzw. premii demograficznej. Są też kraje, jak np. Słowacja, które w sferze gospodarczej konsekwentnie zmiierzają ku europejskiej czołówce. Ambitne plany Słowacji mogą jednak pokrzyżować niekorzystne prognozy demograficzne. Otwarte pozostaje pytanie, gdzie ostatecznie znajdzie się Polska. O naszym miejscu w Europie zdecyduje mądrość dokonywanych w najbliższych latach wyborów politycznych i gospodarczych.

Pozostawanie poza strefą euro pozwala wprawdzie na zachowanie przez Polskę autonomicznej polityki monetarnej, ale jest m.in. przeszkodą w uzyskaniu wysokiej wiarygodności wśród inwestorów. W konsekwencji obsługa długu publicznego kosztuje więcej, utrudniając równowagę budżetu<sup>11</sup>. Jeśli przyjmujemy, że wraz z przyjęciem przez Polskę euro rentowność obligacji skarbowych obniży się o 1,4%, czyli do poziomu obligacji słowackich, to w ujęciu rocznym koszty

<sup>10</sup> J. Godłów-Legiędz, *Ideologia liberalna i keynesowska z perspektywy globalnego kryzysu*, w: *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, red. P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 29.

<sup>11</sup> Państwowy dług publiczny na koniec 2014 r. wyniósł 826,7 mld zł, zob. *Zadłużenie sektora finansów publicznych IV kw/2014. Biuletyn kwartalny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, s. 1.

obsługi państwowego długu publicznego będą nominalnie niższe o 11,5 mld zł. Dlatego warto przyspieszyć przygotowania wejścia do strefy euro.

## Literatura

- Ayres R.U., *Technological Transformations and Long Waves*, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg 1989.
- Godłów-Legiędź J., *Ideologia liberalna i keynesowska z perspektywy globalnego kryzysu*, w: *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, red. P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Górka K., *Światowy kryzys finansowy i gospodarczy w kształtowaniu wyzwań rozwojowych*, w: *Ekonomia przemysłowa w warunkach kryzysu finansowego*, red. P.P. Małecki, Fundacja UEK w Krakowie, Kraków 2012.
- Górka K., Łuszczczyk M., *Współczesne tendencje rozwoju gospodarczego regionu w kontekście teorii cykli koniunkturalnych*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2013, t. 155.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Korotayev A.V., Tsirel S.V., *A Spectral Analysis of World GDP Dynamics: Kondratieff Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development, and the 2008–2009 Economic Crisis*, „Structure and Dynamics” 2010, nr 4(1).
- Lechowicz K., Łuszczczyk M., *Zmiany standardów kształcenia w szkolnictwie zawodowym w zakresie usług w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 722, Ekonomiczne Problemy Usług nr 95, Szczecin 2012.
- Mierzwa D., *Problemy zadłużenia finansów publicznych w warunkach gospodarki globalnej (na przykładzie wybranych krajów UE)*, „Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica” 2014, nr 4(305).
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, ZUS, Warszawa 2013.
- Zadłużenie sektora finansów publicznych IV kw/2014. Biuletyn kwartalny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015.

## INFLUENCE OF WEAKENING THE PUBLIC FINANCE ON THE MARKET ON THE EXAMPLE OF SELECTED COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

### Abstract

In the article the assessment of the state of the public finance sector in selected countries of the European Union is made and its impact on the market is presented. According to the authors, there is the feedback between the market and the public sector – particularly strong and visible in the recessionary period. On one hand, the market weakness negatively affects the position of the budget, on the other hand the debt crisis of the public finance sector is hindering the effective reaction in the period of business recession. Moreover, both the theory of trade cycles and analysis of current macroeconomic indicators show that the indiscipline of the public finance can result in the near future in a deep economic crisis.

*Translated by Kazimierz Górka, Marcin Łuszczuk*

**Keywords:** public finance, European Union market

**JEL codes:** E32, E62