

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

**Finanse publiczne**

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: K. Halina Kocur  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-477-6**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

|  |     |
|--|-----|
| <b>Wstęp</b> .....   | 9   |
| <b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012 .....   | 11  |
| <b>Joanna Działo:</b> Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego .....  | 25  |
| <b>Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki:</b> Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego .....  | 34  |
| <b>Mateusz Halka:</b> Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP .....   | 45  |
| <b>Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski:</b> Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia .... | 53  |
| <b>Małgorzata M. Hybka:</b> Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....   | 62  |
| <b>Agnieszka Jachowicz:</b> Project realization in local self-government units after accession to the European Union .....   | 73  |
| <b>Aleksandra Jurkowska:</b> Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce .....   | 81  |
| <b>Dorota Kawiorska:</b> Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....  | 92  |
| <b>Elwira Leśna-Wierszołowicz:</b> Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce .....  | 103 |
| <b>Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska:</b> Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....   | 113 |
| <b>Danuta Miłaszewicz:</b> Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki .....   | 124 |
| <b>Magdalena Miszczuk:</b> Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....  | 133 |
| <b>Katarzyna Owsiak:</b> Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....   | 142 |
| <b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....   | 151 |
| <b>Paweł Piątkowski:</b> Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....   | 166 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Elwira Pindyk:</b> Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy .....  | 181 |
| <b>Wojciech Piontek:</b> Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne .....  | 192 |
| <b>Adriana Politaj:</b> Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej .....  | 204 |
| <b>Halina Rechul:</b> Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ..... | 215 |
| <b>Magdalena Rękas:</b> Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland .....  | 224 |
| <b>Alicja Sekuła:</b> Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego .....                     | 235 |
| <b>Przemysław Siudak:</b> Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski .....                        | 246 |
| <b>Michał Sosnowski:</b> Sprawność fiskalna podatków pośrednich .....   | 257 |
| <b>Joanna Spychała:</b> Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013 .....  | 270 |
| <b>Marcin Spychała:</b> Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej .....                        | 279 |
| <b>Edyta Sygut:</b> Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego .....   | 289 |
| <b>Maciej Szczepkowski:</b> Zasadność opodatkowania majątku .....   | 299 |
| <b>Tomasz Śmietanka:</b> Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego .....                        | 312 |
| <b>Radosław Witczak:</b> Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r. ....              | 327 |
| <b>Iwona Wojciechowska-Toruńska:</b> Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey .....   | 337 |
| <b>Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz:</b> Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce .....                                 | 347 |
| <b>Adam Wyszowski:</b> Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych .....  | 359 |
| <b>Jolanta Zawora:</b> Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce .....  | 368 |
| <b>Arkadiusz Żabiński:</b> Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw .....                                   | 377 |

## Summaries

|   |    |
|---|----|
| <b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Changes in the government budget revenues in 2000-2012 ..... | 24 |
|---|----|

|   |     |
|---|-----|
| <b>Joanna Działo:</b> Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....   | 33  |
| <b>Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki:</b> Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes .....   | 44  |
| <b>Mateusz Halka:</b> Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....  | 52  |
| <b>Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski:</b> Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare ..... | 61  |
| <b>Malgorzata M. Hybka:</b> Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components? .....  | 72  |
| <b>Agnieszka Jachowicz:</b> Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej .....  | 80  |
| <b>Aleksandra Jurkowska:</b> The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland .....   | 91  |
| <b>Dorota Kawiorska:</b> The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union .....   | 102 |
| <b>Elwira Leśna-Wierszolicz:</b> The development of employee pension programs market in Poland .....  | 112 |
| <b>Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska:</b> Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....   | 123 |
| <b>Danuta Miłaszewicz:</b> Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....   | 132 |
| <b>Magdalena Miszczuk:</b> Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....  | 141 |
| <b>Katarzyna Owsiak:</b> Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....  | 150 |
| <b>Monika Pasternak-Malicka:</b> The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....  | 165 |
| <b>Paweł Piątkowski:</b> Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt .....  | 180 |
| <b>Elwira Pindyk:</b> Property tax as a source of income vs. municipality development .....   | 191 |
| <b>Wojciech Piontek:</b> The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues .....   | 203 |
| <b>Adriana Politaj:</b> State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union .....   | 214 |
| <b>Halina Rechul:</b> The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures .....                      | 223 |
| <b>Magdalena Rekas:</b> Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....  | 234 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Alicja Sekuła:</b> Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....                                    | 245 |
| <b>Przemysław Siudak:</b> The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland .....  | 256 |
| <b>Michał Sosnowski:</b> Fiscal efficiency of indirect taxes .....   | 269 |
| <b>Joanna Spychała:</b> Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013 .....   | 278 |
| <b>Marcin Spychała:</b> Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union .....   | 288 |
| <b>Edyta Sygut:</b> Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship .....   | 298 |
| <b>Maciej Szczepkowski:</b> Legitimacy of property taxation .....  | 311 |
| <b>Tomasz Śmietanka:</b> The budget of Koźienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level..... | 326 |
| <b>Radosław Witczak:</b> Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013 .....         | 336 |
| <b>Iwona Wojciechowska-Toruńska:</b> Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji .....  | 346 |
| <b>Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz:</b> System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland .....                                  | 358 |
| <b>Adam Wyszowski:</b> Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..   | 367 |
| <b>Jolanta Zawora:</b> The income situation of local governments in Poland.....  | 376 |
| <b>Arkadiusz Żabiński:</b> The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises .....                      | 389 |

**Paweł Piątkowski**

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: p.piatkowski@uwb.edu.pl

---

## WYBRANE KONSEKWENCJE KRYZYSU ZADŁUŻENIOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ W OBSZARZE DŁUGU PUBLICZNEGO

---

**Streszczenie:** Celem opracowania jest ocena skutków kryzysu zadłużeniowego w aspekcie długu publicznego. Analiza problemu została rozpoczęta od przedstawienia pojęcia długu publicznego z punktu widzenia prawa polskiego i unijnego, jak również teorii finansów publicznych. Następnie ocenie poddano zmiany poziomu deficytów budżetowych i długu publicznego w latach 2007-2013. Ostatnia część artykułu poświęcona została analizie zmian jakościowych w zakresie polityki zadłużenia publicznego, które są konsekwencją kryzysów gospodarczego i zadłużeniowego.

**Słowa kluczowe:** dług publiczny, kryzys zadłużeniowy.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.16

### 1. Wstęp

Dług publiczny od kilkudziesięciu lat stanowił stały element polityki budżetowej krajów Unii Europejskiej. W związku z tym w momencie utworzenia strefy euro dużą wagę przywiązywano do zapewnienia stabilności fiskalnej. Przyjęto ograniczenia wysokości deficytu i długu publicznego. Jednocześnie jednak zastosowane rozwiązania nie były doskonałe, gdyż wprowadzone sankcje w praktyce nie działały. Ponadto od razu „rozmiękczano” te reguły, gdyż kraje, takie jak Grecja, Włochy czy Belgia, ich nie spełniały. Niedoskonałości przyjętych rozwiązań były znane, podobnie jak konsekwencje ich nieprzestrzegania. Dopóki sytuacja gospodarcza była korzystna, dopóty nie podejmowano żadnych działań, aby udoskonalić funkcjonujące rozwiązania. Jednak kryzys gospodarczy przyczynił się do tak dużego wzrostu poziomu długu publicznego w krajach Unii Europejskiej, że spowodował on kryzys zadłużeniowy. Ten z kolei uwypuklił wszystkie wady rozwiązań prawnych i organizacyjnych w Unii Europejskiej w zakresie przestrzegania dyscypliny fiskalnej, przez co wymusił dokonanie wielu zmian.

Celem artykułu jest ocena skutków kryzysu zadłużeniowego w zakresie poziomu długu publicznego oraz polityki budżetowej związanej z jego zaciąganiem. Zostanie ona dokonana w dwóch aspektach: a) ilościowym – poprzez analizę zmiany poziomu nierównowagi finansów publicznych (ocenę zmiany poziomu dochodów sektora finansów publicznych, wydatków publicznych i poziomu deficytu) i zadłużenia publicznego (ocenę zmian poziomu długu sektora *general government*); b) jakościowym – poprzez ocenę zmian rozwiązań prawnych dotyczących długu publicznego. W artykule weryfikacji poddana zostanie hipoteza mówiąca, że efektem kryzysu zadłużeniowego nie był spadek poziomu zadłużenia krajów Unii Europejskiej, lecz ograniczenie tempa jego przyrostu. Jednocześnie nastąpiły pozytywne zmiany jakościowe (choć nierozwiązujące wszystkich problemów) w zakresie rozwiązań instytucjonalnych mających wpływ na zadłużanie się państw.

## 2. Dług publiczny jako kategoria finansów publicznych

Budżety większości państw świata wykazują się obecnie trwałą tendencją do nierównoważenia wydatków z dochodami, co skutkuje powstawaniem deficytów budżetowych. Skłonność ta jest określana jako *deficit bias*. Jej utrwalenie powoduje narastanie długu publicznego, który na trwałe wpisał się we współczesną politykę budżetową, szczególnie państw rozwiniętych [Kaja 2007].

Znaczenie pojęcia długu publicznego wydaje się proste i zrozumiałe, jednak różnice między poszczególnymi definicjami długu publicznego skutkują poważnymi rozbieżnościami w oszacowanych wartościach i interpretowaniu jego skutków. W literaturze przedmiotu spotykane są dwa podejścia do definiowania długu publicznego: z punktu widzenia definicji zawartych w regulacjach prawnych (np. polskich i unijnych) oraz teoretyczne, oparte na analizie tej kategorii.

Dług publiczny jest kategorią funkcjonującą w praktyce życia społecznego, stąd też kluczowe znaczenie mają praktyczne rozwiązania zastosowane w systemie prawnym. Podstawą jest tu definicja ustawowa. Ustawa o finansach publicznych z dnia 28 sierpnia 2009 r. definiuje państwowy dług publiczny jako nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, ustalone po wyeliminowaniu przepływów pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora. Obejmuje on następujące zobowiązania sektora finansów publicznych z tytułu [Ustawa z 28 sierpnia 2009, art. 72]:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- przyjętych depozytów;
- wymagalnych zobowiązań:
- wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
- uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem.



Szczegółowy katalog tytułów dłużnych oraz rodzaje zobowiązań zaliczanych do długu publicznego określa dodatkowo Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (DzU nr 289, poz. 1767). Ponadto istotny aspekt tej definicji stanowi katalog podmiotów zaliczanych przez ustawę do sektora finansów publicznych, zamieszczony w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Wymieniono tam katalog podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych (metoda enumeratywna). Europejskie regulacje prawne w zbliżony sposób definiują dług publiczny. Różnice pojawiają się jednak w klasyfikacji podmiotów zaliczanych do sektora *general government*. W standardach ESA 95 zawarto ich katalog, który opiera się na wykluczeniu pewnych podmiotów z sektora finansów publicznych. Przykładowo, do sektora *general government* zalicza się Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy, których z kolei polska definicja nie zalicza. Jest to przykład potwierdzający fakt, że większość różnic w sposobie obliczania według poszczególnych metodologii (polskiej, unijnej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego) ma swoje źródło w sposobie klasyfikacji instrumentów dłużnych i podmiotów sektora finansów publicznych [Miemieć, Sawicka, Miemieć 2013].

Drugim punktem widzenia na pojęcie długu publicznego jest jego naukowe, bardziej teoretyczne ujęcie. Trafną definicję długu publicznego przedstawił A. Wernik, definiując go jako: „sumę zobowiązań pieniężnych brutto jednostek zaliczonych do sektora (odpowiednio finansów publicznych bądź instytucji rządowych i samorządowych), liczonych według wartości nominalnej, niespłaconych do końca okresu sprawozdawczego” [Wernik 2011]. Przedstawiane w literaturze definicje długu publicznego podkreślają, że powstaje on w wyniku skumulowania deficytów budżetowych z kolejnych lat. Ponadto istotną kwestią jest fakt, że deficyt budżetowy stanowi zasób, który powinien być oceniany na dany moment, gdyż jest zmienny w czasie. Należy również podkreślić, że dług jako kategoria ekonomiczna jest wielkością wynikową, to znaczy powstaje jako wynik finansowania deficytów finansów publicznych, ale nie jest bezpośrednim celem polityki budżetowej, przeciwnie na ogół tak się finansuje deficyty, by przyrosty długu i koszty jego obsługi były jak najniższe. Ponadto jest on wielkością zbiorczą, agregatową, jako suma różnorodnych zobowiązań, a nie wielkością jednorodną, zawsze powinien być traktowany jako agregat o zróżnicowanej strukturze [Wernik 2011].

Dług publiczny nie jest kategorią jednolitą. Warto również poruszyć kwestię klasyfikacji jego typów. W literaturze przedmiotu spotyka się podziały według następujących kryteriów [Owsiak 2006]:

- Według kryterium dobrowolności – dług dobrowolny i przymusowy, finansowanie długu przez obywateli kraju może mieć charakter dobrowolny (np. większość obligacji) lub też przymusowy, a wówczas mają one charakter zbliżony do podatków (ta metoda jest stosowana zwykle w sytuacjach wyjątkowych, np. w czasie wojny).

- Dług globalny, krajowy i zagraniczny – rozróżnienie to ma istotny wpływ na warunki zaciągania zobowiązań, koszty ich obsługi; ma to także znaczenie z punktu widzenia wpływu na rozwój gospodarczy – w zależności, czy podmiotami otrzymującymi odsetki od pożyczonego kapitału są podmioty krajowe czy zagraniczne, akumulacja kapitału następuje w kraju lub za granicą; w niektórych przypadkach (np. niedobór kapitału krajowego) finansowanie długu ze źródeł zagranicznych może być dla państwa korzystne.
- Dług krótkoterminowy (płynny) i długoterminowy (fundowany) – dług służący finansowaniu krótkoterminowych zobowiązań państwa może mieć termin zapadalności do jednego roku i wówczas służy finansowaniu płynności budżetu; do tej kategorii zalicza się również zobowiązania o okresie do 3 lat; dług długoterminowy ma dłuższe okresy zapadalności. S. Owsiak wyróżnia tu również specjalną kategorię długu – fundowany, służący finansowaniu inwestycji użyteczności publicznej i zabezpieczony na powstającym w ten sposób majątku.
- Dług brutto i netto – dług publiczny brutto oznacza zobowiązania sektora finansów publicznych wobec podmiotów spoza tego sektora, które wynikają ze stosunków wierzycielsko-dłużniczych; dług publiczny netto nie jest obliczany poprzez proste pomniejszenie długu brutto o należności sektora finansów publicznych, lecz uwzględnia również realność odzyskania powyższych należności.
- Dług centralny (państwowy) i lokalny (samorządowy) – podział ten jest dokonywany na podstawie kryterium podmiotu zaciągającego zobowiązanie – władze centralne lub samorządowe.

Kolejną kwestią związaną z długiem publicznym są granice zadłużenia się państwa. Pierwszy punkt odniesienia stanowią regulacje prawne. W Unii Europejskiej jeden z najważniejszych punktów odniesienia stanowią wartości zapisane w Traktacie z Maastricht, czyli maksymalny poziom długu publicznego na poziomie 60% PKB [Protokół (nr 12)..., 2012, art. 1]. W Polsce, w czasie gdy przygotowaliśmy się do akcesji, w konstytucji zostało zapisane ograniczenie maksymalnego poziomu długu publicznego na tym samym poziomie. Dodatkowo Ustawa o finansach publicznych z dnia 28 sierpnia 2009 r. wprowadza trzy progi ostrożnościowe. Po przekroczeniu 50%, 55% i 60% stosunku długu do PKB przewidziane jest zastosowanie odpowiednich procedur bezpieczeństwa, mających na celu ograniczenie poziomu długu [Ustawa z 28 sierpnia 2009, art. 86].

Z kolei nauka finansów publicznych nie odpowiedziała dotąd na pytanie o granice bezpiecznego zadłużania się. D. Begg, S. Fischer i R. Dornbusch wskazują, że odpowiedzialny ekonomista powinien zaniepokoić się poziomem długu, gdy: 1) jego wielkość staje się zbyt duża w stosunku do PKB, a pokrycie zwiększonych kosztów obsługi zadłużenia wymaga podwyżki podatków; 2) w sytuacji, gdy wskutek braku możliwości podwyższenia podatków państwo musi zaciągać coraz większe długi na pokrycie deficytu [Begg, Fischer, Dornbusch 2007]. W literaturze przedmiotu można również spotkać określenie granic zadłużania się państwa poprzez wskaza-

nie okoliczności, kiedy granica zadłużenia nie jest przekroczona; przytacza je Komar [1996]:

- kredytowanie umożliwia lepsze wykorzystanie możliwości produkcyjnych,
- kredytowanie umożliwia rozwinięcie i poprawę produkcji,
- kredytowanie umożliwia lepszy podział produktu społecznego.

Ponadto proponuje się zastosowanie analizy korzyści i kosztów do wskazania granicy zwiększania długu publicznego. Taka analiza wymaga jednak dokładnego ewidencjonowania korzyści, jakie uzyskuje państwo wskutek określonego zwiększenia długu. Zasada ta premiuje więc wydatki inwestycyjne o charakterze produkcyjnym jako przynoszące wymierne korzyści. Jest ona jednak praktycznie niemożliwa do realizacji ze względu na zasady budżetowe mówiące o braku bezpośredniego związku wydatków budżetowych ze źródłami ich finansowania (tzw. zasada niefunduszowania).

Wśród innych metod jest również mierzenie granic wzrostu zadłużenia przy pomocy relacji odsetek od długu publicznego do produktu społecznego lub wpływów podatkowych. Problem może stanowić tutaj określenie poziomów granicznych. A. Komar proponuje także analizę międzypokoleniowego rozłożenia spłaty zadłużenia. Należy bowiem zbadać, czy obciążenie następnych pokoleń spłatą zobowiązań poprzednich nie spowoduje nadmiernego i nieuzasadnionego zmniejszenia konsumpcji i inwestycji tego pokolenia. Kryterium to wydaje się mimo wszystko bardzo ogólne i nieprecyzyjne, stąd trudne do zastosowania. Jako najważniejszą metodę autor wskazuje jednak uwzględnianie relacji nowych kredytów do dodatkowych wydatków budżetowych i relację odsetek do produktu społecznego. Mimo to wydaje się, że i ta metoda jest trudna do zastosowania, gdyż dług publiczny jest kategorią dynamiczną, zmienną w czasie. Dzięki temu relacje, o których mowa w tym kryterium, są bardzo płynne.

Podsumowując, dług publiczny stanowi złożoną i niejednorodną kategorię ekonomiczną. Wielkość długu w praktyce zależy od przyjętej jego definicji, a w szczególności od klasyfikacji podmiotów, instrumentów oraz przyjętej metody obliczeń. Dlatego też w dalszej części artykułu wykorzystane zostały dane z jednego źródła (Eurostatu), obliczane w jednolity sposób dla wszystkich krajów Unii Europejskiej.

### **3. Dynamika długu publicznego krajów Unii Europejskiej w latach 2007-2013**

Po zdefiniowaniu kategorii długu publicznego poniżej przedstawiona zostanie ocena zmiany poziomu długu publicznego i powiązanych z nim wielkości w Unii Europejskiej. Analiza ta została oparta na danych dotyczących krajów Unii Europejskiej, przedstawionych częściowo w tabeli 1. Analizowany okres obejmuje lata 2007-2013, ze szczególnym uwzględnieniem lat 2011-2013, pokazujących zmiany następujące wskutek kryzysu zadłużeniowego. Użyte wielkości są wyrażone w procentach PKB jako relacji względnej, oddającej znaczenie poszczególnych wielkości w danej gospodarce.

Tabela 1. Dochody, wydatki i saldo budżetów oraz dług sektora *general government* w wybranych latach (proc. PKB)

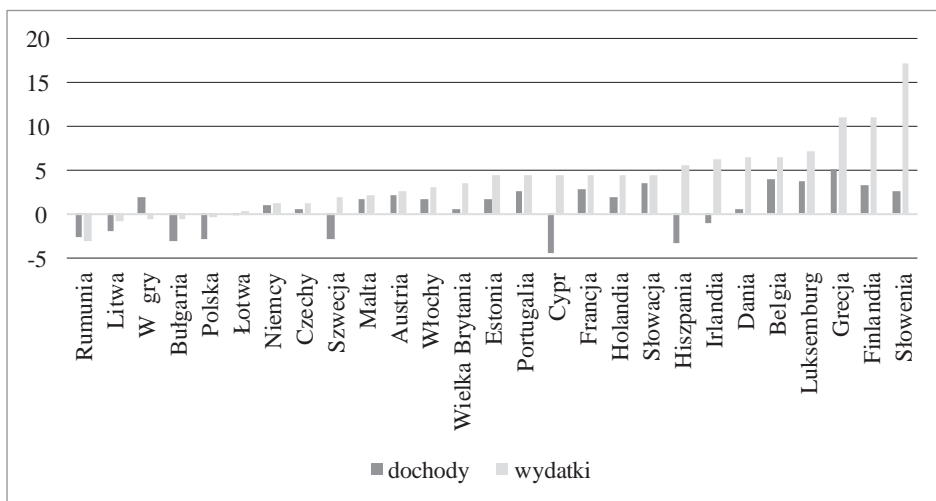
| Zmienna         | Dochody |      |      | Wydatki |      |      | Saldo |       |       | Dług  |       |       |
|-----------------|---------|------|------|---------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rok             | 2007    | 2010 | 2013 | 2007    | 2010 | 2013 | 2007  | 2010  | 2013  | 2007  | 2010  | 2013  |
| Austria         | 47,6    | 48,3 | 49,7 | 48,6    | 52,8 | 51,2 | -0,9  | -4,5  | -1,5  | 60,2  | 72,5  | 74,5  |
| Belgia          | 48,1    | 48,7 | 52   | 48,2    | 52,6 | 54,7 | -0,1  | -3,8  | -2,6  | 84    | 96,6  | 101,5 |
| Bułgaria        | 40,4    | 34,3 | 37,2 | 39,2    | 37,4 | 38,7 | 1,2   | -3,1  | -1,5  | 17,2  | 16,2  | 18,9  |
| Cypr            | 44,8    | 40,9 | 40,3 | 41,3    | 46,2 | 45,8 | 3,5   | -5,3  | -5,4  | 58,8  | 61,3  | 111,7 |
| Czechy          | 40,3    | 39,1 | 40,9 | 41      | 43,7 | 42,3 | -0,7  | -4,7  | -1,5  | 27,9  | 38,4  | 46    |
| Dania           | 55,6    | 55   | 56,2 | 50,8    | 57,7 | 57,2 | 4,8   | -2,5  | -0,8  | 27,1  | 42,8  | 44,5  |
| Estonia         | 36,4    | 40,7 | 38,1 | 34      | 40,5 | 38,3 | 2,4   | 0,2   | -0,2  | 3,7   | 6,7   | 10    |
| Finlandia       | 52,7    | 53   | 56   | 47,4    | 55,8 | 58,5 | 5,3   | -2,5  | -2,1  | 35,2  | 48,8  | 57    |
| Francja         | 49,9    | 49,5 | 52,8 | 52,6    | 56,6 | 57,1 | -2,7  | -7    | -4,3  | 64,2  | 82,7  | 93,5  |
| Niemcy          | 43,7    | 43,7 | 44,7 | 43,5    | 47,9 | 44,7 | 0,2   | -4,2  | 0     | 65,2  | 82,5  | 78,4  |
| Grecja          | 40,7    | 40,4 | 45,8 | 47,5    | 51,4 | 58,5 | :     | -10,9 | -12,7 | 107,4 | 148,3 | 175,1 |
| Węgry           | 45,6    | 45,6 | 47,6 | 50,7    | 50   | 50   | -5,1  | -4,3  | -2,2  | 67    | 82,2  | 79,2  |
| Irlandia        | 36,9    | 34,9 | 35,9 | 36,7    | 65,5 | 42,9 | 0,2   | -30,6 | -7,2  | 24,9  | 91,2  | 123,7 |
| Włochy          | 46      | 46,1 | 47,7 | 47,6    | 50,5 | 50,6 | -1,6  | -4,5  | -3    | 103,3 | 119,3 | 132,6 |
| Łotwa           | 35,3    | 35,3 | 35,1 | 36      | 43,4 | 36,1 | -0,7  | -8,2  | -1    | 9     | 44,5  | 38,1  |
| Litwa           | 34,3    | 35   | 32,3 | 35,3    | 42,3 | 34,5 | -1    | -7,2  | -2,2  | 16,8  | 37,8  | 39,4  |
| Luksemburg      | 39,9    | 42,8 | 43,6 | 36,3    | 43,5 | 43,5 | 3,7   | -0,8  | 0,1   | 6,7   | 19,5  | 23,1  |
| Malta           | 39,5    | 37,7 | 41,1 | 41,8    | 41,2 | 43,9 | -2,3  | -3,5  | -2,8  | 60,7  | 66    | 73    |
| Holandia        | 45,4    | 46,3 | 47,3 | 45,3    | 51,3 | 49,8 | 0,2   | -5,1  | -2,5  | 45,3  | 63,4  | 73,5  |
| Polska          | 40,3    | 37,5 | 37,5 | 42,2    | 45,4 | 41,9 | -1,9  | -7,8  | -4,3  | 45    | 54,9  | 57    |
| Portugalia      | 41,1    | 41,6 | 43,7 | 44,4    | 51,5 | 48,7 | -3,1  | -9,8  | -4,9  | 68,4  | 94    | 129   |
| Rumunia         | 35,3    | 33,3 | 32,7 | 38,2    | 40,1 | 35   | -2,9  | -6,8  | -2,3  | 12,8  | 30,5  | 38,4  |
| Słowacja        | 32,4    | 32,3 | 35,9 | 34,2    | 39,8 | 38,7 | -1,8  | -7,5  | -2,8  | 29,6  | 41    | 55,4  |
| Słowenia        | 42,2    | 43,6 | 44,7 | 42,3    | 49,5 | 59,4 | 0     | -5,9  | -14,7 | 23,1  | 38,7  | 71,7  |
| Hiszpania       | 41,1    | 36,7 | 37,8 | 39,2    | 46,3 | 44,8 | 2     | -9,6  | -7,1  | 36,3  | 61,7  | 93,9  |
| Szwecja         | 54,5    | 52,3 | 51,5 | 51      | 52,3 | 52,9 | 3,6   | 0,3   | -1,1  | 40,2  | 39,4  | 40,6  |
| Wielka Brytania | 40,5    | 39,8 | 41,1 | 43,3    | 49,9 | 46,9 | -2,8  | -10   | -5,8  | 43,7  | 78,4  | 90,6  |

Źródło: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database) (30.04.2014).

Okres kryzysu gospodarczego odbił się na poziomie dochodów i wydatków rządowych oraz wynikającego z nich salda budżetów. Średni poziom dochodów budżetowych sektora *general government* dla Unii Europejskiej nieznacznie spadł z poziomu 44,6% PKB w 2007 r. do poziomu 44,1% PKB w 2010 r. Zmiana o 0,5 p.p. pozornie jest niewielka. Jednak wynika to z faktu, że w 10 krajach UE poziom dochodów wzrósł (średnio o 1,24 p.p.), w 14 krajach spadł (średnio o 2 p.p.), a w trzech pozostał bez zmian. Najtrudniejsza sytuacja wystąpiła w Bułgarii (spadek o 6,1 p.p.), a najlepsza – w Estonii (wzrost o 4,8 p.p.). W kolejnych latach następował stopniowy wzrost poziomu dochodów i w 2013 r. był średnio dla całej UE wyższy od poziomu z 2007 r. o 1,3 p.p. Dlatego też należy domniemywać, że źródłem trudności budżetowych była strona wydatkowa.

Wzrost poziomu wydatków budżetowych wystąpił we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Okres kryzysu gospodarczego przyczynił się do wzrostu średniego poziomu wydatków budżetowych dla całej Unii z 45,5% PKB w 2007 r. do 50,6% PKB w 2010 r. Najmniejszy poziom wzrostu wydatków budżetowych (jako procent PKB) wystąpił na Węgrzech i Malcie (0,7 p.p.), największy zaś w Estonii i Irlandii (odpowiednio o 10,7 i 11,5 p.p.). Z kolei kryzys zadłużeniowy przyniósł znacznie bardziej zróżnicowane zmiany w poziomie wydatków rządowych. W przypadku 14 krajów poziom ten spadł – średnio o 0,9 p.p. W największym stopniu obniżył się w Rumunii, Irlandii i na Litwie (ponad 4 p.p.), zaś w najmniejszym – w Holandii i na Słowacji (odpowiednio 0,1 i 0,2 p.p.). Jednak w tym samym czasie w 12 krajach poziom wydatków budżetowych w stosunku do PKB wzrósł – średnio o 3,4 p.p. Szczególnie wysoki poziom wzrostu zanotowano w Grecji i Słowenii (odpowiednio 6,6 i 9,5 p.p.). Dlatego też, oceniając cały analizowany okres, można zauważyć, że znaczenie sektora publicznego w Unii Europejskiej wzrosło w 22 krajach (średnio o 4,7 p.p.), w tym w Grecji i Finlandii o ponad 11 p.p., a w Słowenii o ponad 17 p.p.

Wynikiem przytoczonych powyżej zmian w dochodach i wydatkach są deficyty budżetowe wypracowywane przez budżety poszczególnych rządów. Od 2007 do 2013 roku średni poziom deficytu budżetowego w krajach Unii Europejskiej bardzo mocno się zmieniał. O ile w 2007 r. średnio budżety były zrównoważone, o tyle w kolejnym roku deficyt wyniósł 1,7% PKB. W kolejnych dwóch latach średni deficyt wyniósł już 6,1% PKB, aby w kolejnych latach spaść poniżej 4% PKB. Analizując zmiany w poszczególnych państwach, jedynie w Rumunii i na Węgrzech w 2013 r. udało się zmniejszyć stosunek deficytu do PKB w porównaniu z 2007 r. W pozostałych krajach kondycja budżetu pogorszyła się, przy czym w przypadku kilku krajów zmiana była szczególnie duża. W przypadku Finlandii, Szwecji i Danii stosunkowo wysokie nadwyżki zmieniły się w umiarkowane deficyty. Jednak w przypadku Irlandii, Cypru, Hiszpanii i Słowenii sytuacja pogorszyła się znacząco (deficyty osiągnęły od 7,1 do 14,7% PKB w 2013 r., lecz we wcześniejszych latach osiągały one znacznie wyższe wielkości – np. w Irlandii w 2010 r. przekroczył 30% PKB).

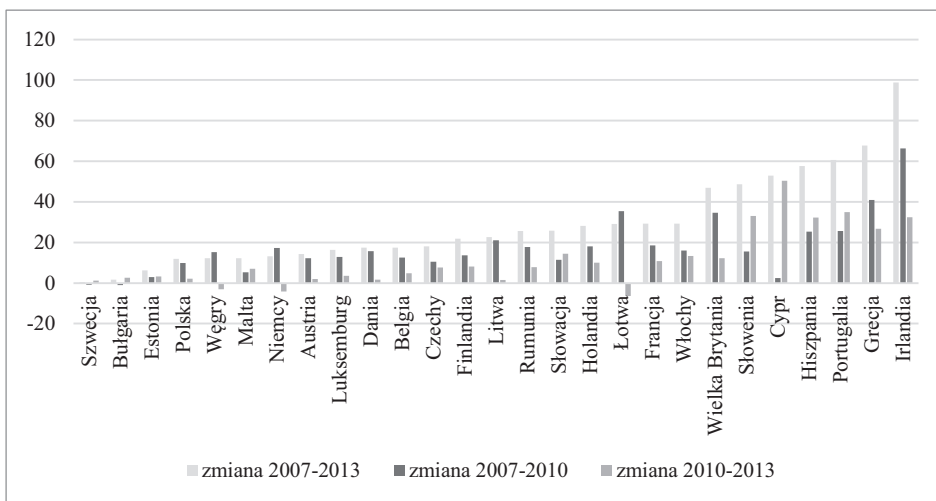


Rys. 1. Zmiana poziomu dochodów i wydatków budżetowych w latach 2007-2013 (p.p. PKB)

Źródło: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database) (30.04.2014).

W następnej kolejności analizie poddana została zmiana poziomu długu publicznego sektora *general government* (jako procentu PKB). Porównując sytuację z roku 2007 do roku 2013, można stwierdzić, że w skali Unii Europejskiej (UE-27) poziom długu wzrósł o 28,5 p.p. do poziomu 87,4% PKB. Sytuacja we wspólnocie była bardzo zróżnicowana, choć w żadnym z państw dług nie spadł. W przypadku Szwecji, Bułgarii i Estonii poziom długu wzrósł w minimalnym stopniu (odpowiednio o 0,4, 1,7 i 6,3 p.p.). W przypadku tych dwóch ostatnich państw całkowity poziom był niewielki (poniżej 20% PKB), a w Szwecji umiarkowany (nieznacznie przekroczył 40%). W przypadku kolejnych 9 krajów (Polski, Węgier, Malty, Niemiec, Austrii, Luksemburga, Danii, Belgii i Czech) wzrost wyniósł od 10 do 20 p.p. W przypadku trzech z nich poziom zadłużenia pozostał na umiarkowanym poziomie (poniżej 45% PKB), w przypadku czterech osiągnął niepokojący poziom blisko 80%, w Polsce zbliżył się do 60%, a w Belgii przekroczył 100%. W kolejnych ośmiu krajach (Finlandia, Litwa, Rumunia, Słowacja, Holandia, Francja, Włochy i Łotwa) dług wzrósł w zakresie od 20 do 30 p.p. W tej grupie szczególnie niepokoi sytuacja Włoch, choć poziom długu Francji i Holandii jest również wysoki. Jednak w największym stopniu poziom długu wzrósł w pozostałych siedmiu krajach (Wielkiej Brytanii, Słowenii, Cyprze, Hiszpanii, Portugalii, Grecji i Irlandii). Wzrosty sięgały tu od 47 do 99 p.p. Poziom długu osiągnął niezmiernie wysoki poziom (od 91% PKB w przypadku Wielkiej Brytanii do 170% PKB w przypadku Grecji). Kraje te, poza Wielką Brytanią i Słowenią, stanęły na skraju niewypłacalności.





**Rys. 2.** Zmiana poziomu długu publicznego w latach 2007-2013 (p.p. PKB)

Uwaga: dane sortowane.

Źródło: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database) (30.04.2014).

Przedstawiona na rysunku 2 zmiana poziomu długu w znacznej części nastąpiła w latach 2007-2010. Analiza lat 2011-2013 wskazuje bowiem, że nastąpiła wówczas poprawa sytuacji w zakresie długu publicznego w zdecydowanej większości krajów Unii. W przypadku czterech krajów (Łotwy, Danii, Węgier i Niemiec) poziom długu spadł (od 1,6 do 4 p.p.). W szesnastu krajach wzrost nie przekroczył 10 p.p. (w 9 z nich był poniżej 5 p.p.). Jedyne przypadek Grecji w tej grupie należy ocenić negatywnie, gdyż w analizowanym okresie kraj ten przeszedł operację znacznej redukcji poziomu długu, a mimo to poziom długu wzrósł. Z kolei we Włoszech i na Słowacji wzrost ten był na poziomie ok. 12 p.p. Znaczne wzrosty (od 20 do 25 p.p.) wystąpiły w najbardziej zadłużonych krajach: Irlandii, Portugalii, Hiszpanii i Słowenii. Najgorsza sytuacja była zaś na Cyprze, gdzie dług wzrósł aż o 40 p.p.

Podsumowując powyższą analizę, należy wskazać, że kryzys zadłużeniowy spowodował poważne konsekwencje w zakresie zmian poziomu dochodów, wydatków i salda budżetów oraz poziomu zadłużenia podmiotów sektora *central government*. Przede wszystkim wzrósł poziom dochodów budżetów (średnio dla UE o 1,3 p.p.), co można wiązać z koniecznością ograniczania deficytów w obliczu trudności z ich sfinansowaniem. W zakresie wydatków nastąpiło znaczne ograniczenie ich dynamiki. W blisko połowie państw ich poziom spadł (średnio o 1,5 p.p.), a w większości pozostałych tempo ich przyrostu było minimalne (średni wzrost dla całej grupy – 2,65 p.p.). Wyjątek stanowiły tu kraje najbardziej dotknięte kryzysem zadłużeniowym. Konsekwencją powyższych zmian była poprawa zrównoważenia budżetów

(średni spadek deficytów o 1,1 p.p.). W 20 krajach Unii Europejskiej poziom deficytu spadł. Jednak jedynie w dwóch państwach udało się zrównoważyć budżety. Dlatego też poziom długu wciąż wzrastał, choć w większości krajów jego dynamika osłabła (średnio dla całej UE o 4,7 p.p., podczas gdy w poprzednich trzech latach wzrósł o 28 p.p.). Problem zadłużenia nie został jednak rozwiązany i kryzys zadłużeniowy może znów wybuchnąć.

#### **4. Zmiany w polityce zadłużenia publicznego po kryzysie zadłużeniowym**

Kryzys zadłużeniowy nie przyniósł rozwiązania problemu nadmiernego zadłużenia krajów Unii Europejskiej. Jednak spowodował istotne zmiany jakościowe w zakresie polityki zadłużenia publicznego, które zostaną przedstawione poniżej.

Wybuch kryzysu zadłużeniowego ujawnił zróżnicowania w Unii Europejskiej, a szczególnie w strefie euro. Wskutek ujawnienia problemów z wypłacalnością Grecji oraz gwałtownej reakcji rynków finansowych<sup>1</sup> poddano analizie poziom zadłużenia, fundamenty ekonomiczne oraz odporność na wstrząsy rynkowe poszczególnych krajów. Problemem okazał się brak oczekiwanej konwergencji gospodarek strefy euro. Brak wzajemnych kursów walutowych utrudniał odzwierciedlenie różnic w poziomie konkurencyjności poszczególnych gospodarek [Tchorek 2013]. Problemy najsłabszych krajów, takich jak Grecja, Hiszpania i Portugalia, ukazały skalę problemów związanych z długiem publicznym w strefie euro. W związku z tym zarówno Unia Europejska, jak i sama strefa przestały być postrzegane jako jednolite [Mink, Haan de 2013]. Zróżnicowana sytuacja gospodarcza poszczególnych krajów, a jednocześnie ponoszenie wspólnej odpowiedzialności za problemy strefy euro skutkowało wzrostem antagonizmów pomiędzy krajami. Ich interesy zaczęły być sprzeczne i poszczególne kraje zaczęły inaczej postrzegać przyszłość integracji. Skrajnym skutkiem stały się „separatystyczne” tendencje w Wielkiej Brytanii [Gadomski 2013; Gajda-Kantorowska 2012]. Dlatego też Unia Europejska wskutek kryzysu zadłużeniowego będzie musiała na nowo zdefiniować proces integracji oraz ścieżkę jego postępów.

Należy również zauważyć, że kryzys zadłużeniowy boleśnie obnażył niedoskonałości mechanizmów ograniczających poziom deficytu budżetowego i długu publicznego w strefie euro i szerzej w Unii Europejskiej. Wspólne rozwiązania zapisane w Traktacie z Maastricht ukazały w całości swoje niedoskonałości, wynikające głównie z braku rozwiązań represyjnych przy ograniczeniach poziomu długu. Kryzys zadłużeniowy wykazał jednak w pełni niedoskonałości poszczególnych rozwiązań w zakresie długu publicznego oraz wymusił poprawienie rozwiązań wspólnych [Pielach 2012]. Podjęte działania utrudniał brak jednolitego stanowiska państw

---

<sup>1</sup> Skutkowało one wzrostem spreadów na obligacje rządów większości państw Unii Europejskiej, których dynamika została przedstawiona w: [Hagen von, Schuknecht, Wolswijk 2011].



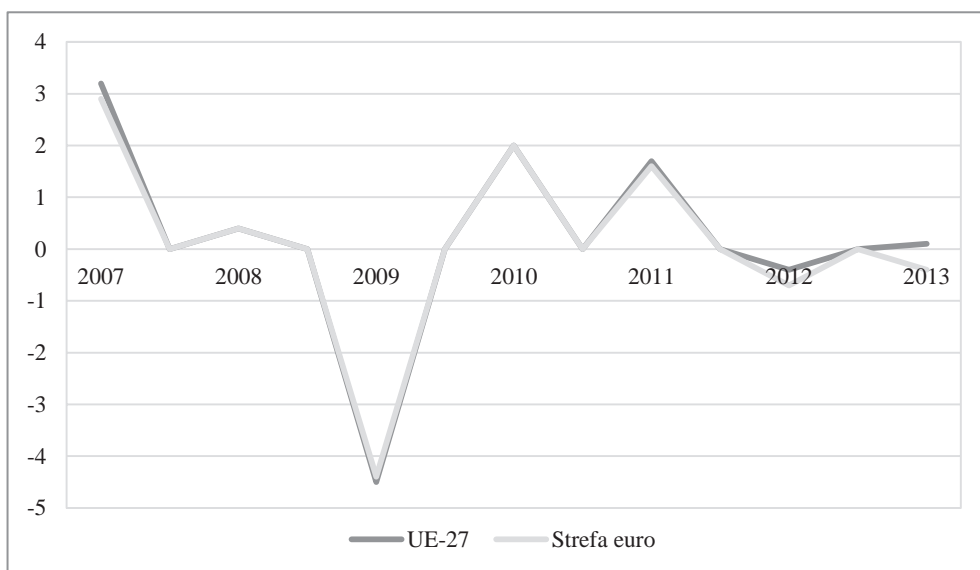
członkowskich Unii Europejskiej. Wprowadzono Pakt Euro Plus, obejmujący tzw. sześciopak (pięć rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i jedną dyrektywę Rady EcoFin), Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (traktat fiskalny), Europejski Mechanizm Stabilizacji (załącznik II do Paktu Euro Plus). Przyjęte rozwiązania są krokiem w dobrą stronę, lecz jak podkreślają niektórzy autorzy, dług publiczny może wymykać się spod kontroli wprowadzanych obecnie regulacji. Kolejne lata zweryfikują więc skuteczność określonych rozwiązań prawnych [Owsiak 2012; Wernik 2012].

Problemy z poziomem długu publicznego sprawiły, że aktualne stały się kwestie konsolidacji fiskalnej w Polsce i całej Unii Europejskiej. Sektory finansów publicznych w większości krajów nie są jednolite. Oprócz sektora rządowego funkcjonują samorządy terytorialne i instytucje niezależne (np. fundusze celowe), mające uprawnienia do zadłużania się. Dlatego też powiększanie się długu publicznego częściowo wymyka się kontroli rządów. Działania te na dłuższą metę prowadzą do ograniczania poziomu wydatków rządowych, co w świetle spadku dynamiki PKB stanowi problem większości gospodarek [Wieczorek 2014; Sawicki 2014].

Warto również podkreślić, że ponownie sięgnięto po narzędzia polityki gospodarczej, dotąd odrzucane, takie jak: emisja pustego pieniądza czy nacjonalizacja oszczędności. Ocena przyszłości Unii Europejskiej w aspekcie sprzeczności pomiędzy ich zadłużeniem i dynamiką PKB wskazuje na poważne ryzyko wykorzystania inflacji jako czynnika redukującego realną wartość zobowiązań państw członkowskich wspólnoty. Europejski Bank Centralny (EBC) stara się zachowywać odpowiedzialnie, nie angażując się bezpośrednio w rozwiązywanie problemów krajów członkowskich. Jednocześnie jednak kraje, takie jak Wielka Brytania czy USA, nie wahają się przed emisją dodatkowego pieniądza [Filar 2009; *Drukują na potęgę pieniądza* 2012]. W dalszej perspektywie może to wymusić na EBC podjęcie podobnych działań, aby utrzymać konkurencyjność krajów Unii Europejskiej. Ponadto trudności związane z rozwiązaniem sprzeczności pomiędzy redukcją długu a pobudzaniem wzrostu (np. obserwowane obecnie w Grecji) mogą skłonić kraje Unii do sięgnięcia po niestandardowe narzędzia, w tym skup wierzycielności przez EBC, a tym samym emisję pieniądza bez pokrycia. Rozwiązanie to uważane jest za niekorzystne gospodarczo, lecz może okazać się łatwiejsze do przyjęcia przez społeczeństwa niż dalszy wzrost obciążeń podatkowych.

Kryzys wyraźnie udowodnił również, że bolesne cięcia fiskalne negatywnie wpływają na poziom wzrostu gospodarczego, jednocześnie jednak dając zdrowsze podstawy do dalszego rozwoju (np. nadwyżkę pierwotną w budżecie). Podstawowym problemem, jaki obecnie wiąże się z próbami ograniczania narastania długu publicznego w krajach Unii Europejskiej, jest negatywny wpływ tych działań na dynamikę gospodarek. Na wykresie (rys. 3) została przedstawiona dynamika PKB Unii Europejskiej i strefy euro. Jak można zauważyć, w okresie kryzysu zadłużeniowego rozpoczął się proces różnicowania stóp wzrostu, choć w przypadku poszczególnych krajów różnice są znacznie większe. Minimalny wzrost PKB lub często wręcz jego

spadek powoduje, że rządy mają coraz większe problemy ze zrównoważeniem budżetów. To zaś przekłada się na dalsze cięcia, które negatywnie odbijają się na sytuacji gospodarczej krajów oraz dynamice PKB. Ponadto społeczeństwa zaczynają stawiać opór przed drastycznymi oszczędnościami. Skutkuje to zmianami rządów i wzrostem poparcia dla partii, które nie są zdeterminowane w prowadzeniu dalszych reform fiskalnych. Dlatego też perspektywy wzrostu w Unii są pesymistyczne w porównaniu z innymi krajami.



Rys. 3. Dynamika PKB w Unii Europejskiej i strefie euro w latach 2007-2013 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1> (3.03.2014).

Kolejną kwestią, którą warto poruszyć, jest fakt, że dług publiczny stał się trwałym problemem krajów rozwiniętych, a nie jak było wcześniej krajów słabo rozwiniętych i rozwijających się. Przyszłość gospodarki Unii Europejskiej jest oceniana obecnie głównie przez pryzmat poziomu długów publicznych jej krajów członkowskich. Oceny dokonywane przez różne ośrodki analityczne nie są jednak optymistyczne (przykładowa prognoza IMF została przedstawiona w tabeli 2, inną prezentuje K. Berti [2013]). Przewidują one bowiem wzrost średniego poziomu długu publicznego w następnych 10 latach. Jest to wynikiem problemów z wdrażaniem programów oszczędnościowych oraz ich negatywnym wpływem na dynamikę PKB. Stąd też pojawia się pytanie, czy Unia Europejska powinna iść za wszelką cenę w stronę ograniczania długu [Berti, Castro, Salto 2013]. Z jednej strony kraje takie jak Stany Zjednoczone i Japonia nie przestają się zadłużać. Z drugiej zaś sytuacja

**Tabela 2.** Prognoza wielkości długu sektora *general government* wybranych krajów Unii Europejskiej w latach 2015 i 2017

| Wyszczególnienie | 2015  | 2017  | 2017                             |
|------------------|-------|-------|----------------------------------|
|                  | % PKB |       | zmiana w stosunku do 2011 w p.p. |
| Grecja           | 174,0 | 152,8 | -12,6                            |
| Włochy           | 125,6 | 120,6 | 0,5                              |
| Irlandia         | 115,0 | 108,4 | 1,9                              |
| Francja          | 114,2 | 114,0 | 11,1                             |
| Wielka Brytania  | 96,6  | 93,7  | 11,9                             |
| Węgry            | 75,9  | 76,6  | -4,0                             |
| Niemcy           | 77,6  | 73,7  | -6,9                             |
| Hiszpania        | 101,1 | 101,2 | 32,1                             |
| Holandia         | 72,7  | 75,0  | 9,8                              |
| Polska           | 54,6  | 52,5  | -3,8                             |
| Norwegia         | 49,6  | 49,6  | 0,0                              |
| Słowacja         | 48,1  | 48,7  | 5,4                              |
| Czechy           | 45,7  | 45,6  | 5,1                              |
| Luksemburg       | 30,9  | 36,6  | 18,4                             |
| Bułgaria         | 15,3  | 11,5  | -4,0                             |
| Estonia          | 8,7   | 7,7   | 1,7                              |
| Unia Europejska  | 87,8  | 86,3  | 2,0                              |

Źródło: *World Economic Outlook Database*, International Monetary Fund, October 2012.

gospodarcza tych krajów, strategia finansowania długu publicznego oraz nastawienie międzynarodowych rynków finansowych sprawiają, że Unia Europejska nie jest w takiej samej sytuacji. Ponadto dług publiczny stał się na tyle dużym problemem dla krajów wspólnoty (w szczególności strefy euro), że kryzys zadłużeniowy może wielokrotnie powracać bez wyraźnej poprawy sytuacji [Zarazik 2011].

## 5. Zakończenie

Unia Europejska, a w szczególności strefa euro, w największym stopniu została dotknięta przez kryzys zadłużeniowy. Trudności związane z nim uwypukliły szereg problemów, które dotąd były bagatelizowane lub niedostrzegane. Kryzys wymusił zwrócenie uwagi na kwestię równowagi budżetowej i poziomu długu publicznego, a także zmniejszył dynamikę przyrostu zadłużenia w większości państw Unii. Uświadomił również wielu rządów, że granice zadłużania się istnieją. Wiele krajów zaczęło zwracać uwagę na kwestie bezpieczeństwa finansowego budżetów i ich nadmiernego uzależnienia od rynków finansowych. Ponadto kryzys dał mandat wie-

lu rządów (np. w Hiszpanii i Portugalii) do podjęcia bolesnych, choć koniecznych reform w sektorze publicznym. Wymusił również podjęcie stanowczych działań mających na celu wyegzekwowanie wdrażania zapisów Traktatu z Maastricht. Ich skuteczne wprowadzenie będzie musiało być rozłożone na wiele lat, gdyż problemy z dynamiką PKB utrudnią równoważenie budżetów. Działania te spowodowały zaś problemy z solidarnym wprowadzaniem ograniczeń i dalszym integrowaniem się gospodarczym, które będą dzieliły Unię w kolejnych latach.

Konsekwencje kryzysu zadłużeniowego będą widoczne w Unii Europejskiej przez wiele lat. Należy jednak mieć nadzieję, że oprócz problemów, takich jak wysoki poziom zadłużenia, pozostawi on również pozytywne zmiany w zakresie większej dyscypliny budżetowej państw Unii oraz ukazania kierunków integracji faktycznie oczekiwanych przez poszczególne państwa.

## Literatura

- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., 2007, *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Berti K., 2013, *Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries*, „European Economy Economic Papers” 480, April.
- Berti K., Castro F. de, Salto M., 2013, *Effects of fiscal consolidation envisaged in the 2013 Stability and Convergence Programmes on public debt dynamics in EU Member States*, „European Economy Economic Papers” 504, September.
- Dług publiczny będzie rósł, to problem wielu krajów*, 2011, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/dlug-publiczny-bedzie-ros/> (10.03.2013).
- Drukują na potęgę pieniądze: w ten sposób chcą uratować świat*, <http://www.polskatimes.pl/artyku-1/661489,drukuj-na-potege-pieniadze-w-ten-sposob-chca-uratowac-swiat,id,t.html> (10.03.2013).
- Eurostat database*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec\\_00115&plugin=1](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec_00115&plugin=1) (3.03.2014).
- Filar D., 2009, *Drukowanie pieniędzy przez Bank Anglii to bomba inflacyjna*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/filar;drukowanie;pieniedzy;przez;bank;anglii;to;bomba;inflacyjna,147,0,432275.html> (10.03.2013).
- Gadomski W., 2013, *Brytyjskie hamletyzowanie: być albo nie być w Unii*, <http://wyborcza.biz/biznes/2029020,100897,12901291.html> (3.03.2013).
- Gajda-Kantorowska M., 2012, *Kontrowersje wokół metod rozwiązywania kryzysu zadłużenia w krajach Unii Gospodarczo-Walutowej*, „Studia Ekonomiczne/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” nr 123.
- Hagen J. von, Schuknecht L., Wolswijk G., 2011, *Government bond risk premiums in the EU revisited: The impact of the financial crisis*, „European Journal of Political Economy”, 27.
- Kaja J., 2007, *Polityka gospodarcza: wstęp do teorii*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Komar A., 1996, *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Branta, Bydgoszcz.
- Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., 2013, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Mink M., Haan J. de, 2013, *Contagion during the Greek sovereign debt crisis*, „Journal of International Money and Finance” 34.

- Owsiak S., 2006, *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Owsiak S., 2012, *Opinia merytoryczna na temat Paktu Euro Plus, Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu gospodarczym w Unii Gospodarczej i Walutowej, Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym i tzw. sześciopaku*, „Zeszyty Prawnicze” nr 1(33).
- Pielach M., 2012, *Góra długów publicznych ucieka regulacjom*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/finanse-publiczne/gora-dlugow-publicznych-ucieka-regulacjom/> (3.03.2013).
- Protokół (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (DzUrz UE C 326/279), art. 1.
- Public debt in 2020: A sustainability analysis for DM and EM economies*, 2010, Deutsche Bank Research, [http://www.dbresearch.com/MAIL/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000255134.pdf](http://www.dbresearch.com/MAIL/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000255134.pdf) (10.03.2013).
- Public debt in 2020: Monitoring fiscal risks in developed markets*, 2011, Deutsche Bank Research, [http://www.dbresearch.fr/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000275164/Public+debt+in+2020%3A+Monitoring+fiscal+risks+in+developed+markets.PDF](http://www.dbresearch.fr/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000275164/Public+debt+in+2020%3A+Monitoring+fiscal+risks+in+developed+markets.PDF) (10.03.2013).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (DzU nr 289, poz. 1767).
- Sawicki J., 2014, *Dynamika zmian w bilansie płatniczym krajów Unii Gospodarczej i Walutowej – wnioski dla Polski*, „Gospodarka Narodowa” nr 1(269).
- Tchorek G., 2013, *Nierównowagi fiskalne i makroekonomiczne w strefie euro a nowe rozwiązania instytucjonalne*, „Management and Business Administration. Central Europe” 2(121).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2009, nr 157, poz. 1240.
- Wernik A., 2012, *Opinia na temat Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Zeszyty Prawnicze” nr 1(33)
- Wernik A., 2011, *Problemy definicji długu publicznego*, „Studia BAS” nr 4(28).
- Wieczorek P., 2014, *Stabilność finansów publicznych – gospodarka Polski w warunkach spowolnienia*, „Kontrola Państwowa” nr 1(354).
- World Economic Outlook Database*, 2012, International Monetary Fund, October.
- Zarazik Z., 2011, *Kraje wschodzące dają lekcję rozwiniętym*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/kraje-wschodzace-daja-lekcje-rozwinietym/> (10.03.2013).

## SELECTED CONSEQUENCES OF DEBT CRISIS IN THE EUROPEAN UNION IN THE AREA OF PUBLIC DEBT

**Summary:** This paper presents selected consequences of debt crisis in the European Union. Special attention was paid to public debt. Firstly, the theory of public debt was presented, both: law regulations and scientific aspects of the debt. Secondly, changes in budget incomes, spendings, deficits and public debt were analyzed. Thirdly, the main activities of European governments and the European Commission in the area of fiscal policy and public debt management were shown.

**Keywords:** public debt, debt crisis.