

Tomasz Przybyciński

4. Kształtowanie ładu gospodarczego i społecznego w Europie Zachodniej

Streszczenie

Ład gospodarczy i społeczny w krajach Europy Zachodniej został oparty na koncepcji państwa dobrobytu. Jednakże państwo dobrobytu nie spełniło pokładanych w nim nadziei. Nie udało mu się bowiem zapewnić zarówno szybkiego wzrostu gospodarczego, jak i postępu społecznego. Dlatego polityka kształtowania ładu gospodarczego w UE wymaga zasadniczej reorientacji.

Słowa kluczowe: ład gospodarczy i społeczny, państwo dobrobytu, kraje Europy Zachodniej

Shaping Economic and Social Order in West-European Countries

Abstract

Economic and social order in West-European countries was based on a concept of the welfare state. However, the welfare state proved to be a great disappointment because it stimulated fast economic growth as well as social progress insufficiently. Therefore it is necessary to improve economic system policy in the EU significantly.

Keywords: economic and social order, welfare state, West-European countries

Wprowadzenie

Po II wojnie światowej w wielu krajach Europy Zachodniej obserwowano zwiększanie zakresu i skali interwencjonizmu państwowego w życiu gospodarczym. Towarzyszył temu szybki rozwój systemu zabezpieczeń społecznych oraz usług publicznych. Właśnie tak w Europie Zachodniej ukształtował się kapitalizm opiekuńczy i państwo dobrobytu, czyli *welfare state*, zwane również państwem socjalnym. Osobliwością europejskiego ładu gospodarczego i społecznego stały się zatem rozbudowane funkcje ekonomiczne i społeczne realizowane przez państwo¹.

¹ D.K. Rosati, *Wstęp*, w: *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, PWE, Warszawa 2009, s. 13; G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa 2010.

Początkowo gospodarki krajów Europy Zachodniej rozwijały się dynamicznie. Szybki wzrost gospodarczy Europy Zachodniej w okresie 30 lat po II wojnie światowej umożliwił zmniejszenie dystansu, jaki dzielił Europę Zachodnią od USA. W końcu lat 40. XX wieku poziom PKB na 1 mieszkańca Europy Zachodniej stanowił 35% poziomu USA. Tymczasem w połowie lat 70. XX wieku osiągnął on ok. 75%².

W tych warunkach pojawiły się nadzieje, że europejski ład gospodarczy i społeczny okaże się efektywniejszy niż model amerykański, a dogonienie i przegonienie USA będzie tylko kwestią niedługiego czasu. Wyrażano również przekonanie, że Europie Zachodniej udało się harmonijnie połączyć wzrost gospodarczy i postęp społeczny oraz zapewnić zrównoważony rozwój³.

Jednakże począwszy od drugiej połowy lat 70. XX wieku proces doganiania USA przez kraje Europy Zachodniej uległ zahamowaniu. Nie tylko gospodarki krajów zachodnioeuropejskich rozwijały się bowiem znacznie wolniej niż gospodarka amerykańska, ale również narastało zadłużenie publiczne. Ponadto pojawiły się duże trudności w finansowaniu rozbudowanych programów zabezpieczeń społecznych⁴.

W tym kontekście warto postawić pytanie o efektywność i trwałość europejskiego ładu gospodarczego i społecznego, którego osobliwością stały się rozbudowane funkcje ekonomiczne i społeczne realizowane przez państwo. Trzeba ustalić przyczyny, które sprawiły, że europejski model gospodarczy i społeczny w ostatnich dekadach nie potrafił zapewnić zarówno szybkiego wzrostu gospodarczego, jak i postępu społecznego.

1. Geneza ładu gospodarczego i społecznego w Europie Zachodniej

Dane dotyczące wydatków sektora finansów publicznych świadczą o tym, że w 1870 roku w grupie krajów uprzemysłowionych, obejmującej Australię, Austrię, Kanadę, Francję, Niemcy, Włochy, Irlandię, Japonię, Nową Zelandię, Norwegię, Szwecję, Szwajcarię, Wielką Brytanię, USA, Belgię, Holandię i Hiszpanię, wydatki publiczne wynosiły średnio 10,7% PKB. Tak niski poziom wydatków publicznych wynikał z niewielkich rozmiarów sektora publicznego oraz ograniczonych funkcji państwa, które zapewniało jedynie bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz administrację⁵.

Jednakże industrializacja wiązała się z szybkim wzrostem liczby robotników przemysłowych, co sprzyjało stopniowemu wzmocnieniu pozycji partii socjalistycznych

² D.K. Rosati, *Wstęp*, op.cit., s. 13.

³ Ibid., s. 13–14.

⁴ Ibid., s. 14.

⁵ B. Karbownik, *Analiza wydatków sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, w: *Europejski model...*, op.cit., s. 118–119 oraz 171.

i związków zawodowych. Domagały się one głębokich zmian ustrojowych o ewolucyjnym albo rewolucyjnym charakterze.

Ruch socjalistyczny, który ukształtował się w Europie w XIX wieku, był bardzo zróżnicowany. Koncentrował się on przede wszystkim na krytyce gospodarki rynkowej i postulował jej głębokie reformy albo po prostu obalenie przemocą ustroju kapitalistycznego. Jeżeli chodzi o propozycje o charakterze docelowym i konstruktywnym, to propagowano rozmaite koncepcje zmiany organizacji życia gospodarczego i społecznego. Na przykład, proponowano budowę – w sposób odgórny – racjonalnego i egalitarnego porządku gospodarczego i społecznego. Duże nadzieje wiązano przede wszystkim z ograniczeniem lub całkowitą likwidacją własności prywatnej w gospodarce. Prywatnych właścicieli środków produkcji oskarżano bowiem o wyzysk robotników, a chaotyczną konkurencję rynkową uznawano za główną przyczynę kryzysów gospodarczych.

Nasilająca się walka o prawa wyborcze i prawa pracownicze doprowadziła do tego, że władza polityczna powoli ustępowała pod presją społeczną. Stopniowo państwo ewoluowało w kierunku współczesnej demokracji parlamentarnej. Zezwalano również na działalność związków zawodowych.

Charakterystyczny jest tutaj przypadek Niemiec. W Niemczech w XIX wieku skutek dynamicznej industrializacji nastąpił bardzo szybki wzrost liczby robotników przemysłowych, co doprowadziło do wzmocnienia pozycji socjalistów i związków zawodowych. Socjaliści dążyli do zdobycia władzy w kraju, wykorzystując głównie parlamentarne metody działania, ale nie odrzucali walki rewolucyjnej. W tej sytuacji konserwatywny i pragmatyczny kanclerz Rzeszy Niemieckiej O. von Bismarck usiłował z jednej strony przeciwdziałać wzrostowi wpływów socjalistów, a z drugiej – ustabilizować stosunki społeczne w kraju. W 1878 roku uchwalono ustawę przeciwko socjalistom, uznając ich za wrogów państwa, społeczeństwa i konstytucji. Zakazano zrzeszania się oraz organizowania zebrań i manifestacji. Osoby sympatyzujące z socjalizmem mogły być zwalniane z pracy. Jednakże socjalistom nie zakazano wystawiania swoich kandydatur w wyborach i prowadzenia kampanii wyborczych. Aby zmniejszyć poparcie dla socjalistów w środowisku robotniczym stopniowo wprowadzono ustawodawstwo socjalne, tj. ubezpieczenia emerytalne, zdrowotne i na wypadek kalectwa⁶.

Trzeba zaznaczyć, że chociaż napięcia związane z przemianami gospodarki rynkowej były w Niemczech duże już przed I wojną światową, to po niej jeszcze bardziej się

⁶ T. Przybyciński, *Ordoliberalizm a kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce*, „Monografie i Opracowania” nr 561, SGH, Warszawa 2009, s. 14.

nasiliły. W słabej Republice Weimarskiej część społeczeństwa broniła *status quo*, a część dążyła do rewolucji, przy czym w walce o władzę stosowano nie tylko procedury demokratyczne, ale również przemoc. Osłabienie państwa, a także chaos polityczny i kłopoty gospodarcze przyczyniły się do tego, że w 1933 roku władzę w Niemczech przejęli faszyci, którzy wprowadzili rządy totalitarne. To właśnie oni zainicjowali wyścig zbrojeń, a gospodarka III Rzeszy nabrała charakteru wojennego. Chociaż dominowała w niej własność prywatna, to jednak była ona centralnie zarządzana⁷.

W tym kontekście warto podkreślić, że niemieccy faszyci – skupieni w Narodowosocjalistycznej Niemieckiej Partii Robotniczej (Nationalsozialistische Deutsche Arbeitspartei, NSDAP) – dążyli do stworzenia państwa sprawiedliwego społecznie. To właśnie w efekcie ich działań wprowadzono rządy totalitarne, charakteryzujące się wyjątkową opresyjnością. Masy społeczne zostały całkowicie uzależnione od państwa. Obywatele stali się w praktyce podwładnymi. Niemieckie społeczeństwo ubezwłasnowolniono i podporządkowano państwu⁸.

Jednakże w kwestiach szczegółowych wewnątrz NSDAP istniały istotne różnice. Radykalne skrzydło narodowych socjalistów zdecydowanie sprzeciwiało się kapitalizmowi, w którym dostrzegało wiodącą rolę Żydów. Właśnie tutaj należy poszukiwać genezy eksplozji niemieckiego antysemityzmu w okresie międzywojennym. Stąd też wynikało zawłaszczanie majątków Żydów, chociaż konfiskaty majątku dotyczyły również innych wrogów publicznych. Tymczasem partyjni konserwatyści dążyli do sojuszu z kapitalistami. Z kolei pragmatycy w NSDAP tolerowali własność prywatną i rynek pod warunkiem, że były one podporządkowane celom III Rzeszy. Właśnie dlatego własność prywatna w Niemczech zdołała się utrzymać. Kres narodowosocjalistycznego eksperymentu nastąpił wraz z upadkiem III Rzeszy.

Również w Szwecji industrializacja dokonała się z opóźnieniem w stosunku do niektórych państw europejskich. Uprzemysłowienie krajów zachodnich rozpoczęło się bowiem w XVIII wieku, przy czym w rezultacie tego procesu Szwecja stała się zapleczem surowcowym Wielkiej Brytanii. Jednakże początkowo gospodarka szwedzka w dalszym ciągu opierała się na rolnictwie. Jej osobliwością była silna pozycja chłopstwa, czyli warstwy ludzi wolnych, posiadających ziemię uprawną na własność lub dzierżawiących ją. Chłopi mieli często silne przedstawicielstwo w parlamencie i nierzadko decydowali o sposobie reformowania kraju. Ze względu na samodyscyplinę i racjonalny sposób rozumowania polityczna demokratyzacja była w Szwecji w dużym

⁷ Ibid., s. 17.

⁸ T.G. Palmer, *Państwo opiekuńcze. Kosztowne złudzenie*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2014, s. 60–63.

stopniu poszerzaniem chłopskiej samorządności i stosunku do równości na całe społeczeństwo. Postawy egalitarne, które charakteryzowały szwedzkie społeczeństwo, wynikały bowiem z trudnych warunków życia na północy⁹.

W pierwszej połowie XIX wieku pod wpływem idei oświeceniowych wprowadzono w Szwecji stopniowe reformy w zakresie praw obywatelskich i rolnictwa. Od lat 40. do lat 70. XIX wieku klimat intelektualny i polityczny Szwecji sprzyjał bardziej liberalizmowi gospodarczemu. Zerwano wówczas z prowadzeniem polityki merkantylistycznej. W 1846 roku zniesiono system cechowy. W 1864 roku wprowadzono powszechną wolność gospodarczą, eliminując prawne bariery prowadzenia działalności gospodarczej. Z kolei w 1865 roku Szwecja włączyła się w europejski system wolnego handlu. Działania te umożliwiły dynamiczny rozwój gospodarczy. Inspirowano się wówczas przede wszystkim francuską myślą liberalną, a w szczególności pismami F. Bastiata i A. de Tocqueville'a¹⁰.

Warto zaznaczyć, że szwedzki liberalizm miał pragmatyczny charakter. Był on wyważony i dostosowany do realiów politycznych i społecznych. Liberalizację prawnych uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej przeprowadzono we właściwym momencie. Dzięki wcześniejszym reformom instytucjonalnym zapewniono bowiem stabilność monetarną, rozwój szkolnictwa oraz budowę infrastruktury komunikacyjnej i transportowej. W rezultacie w latach 70. XIX wieku nastąpiło przyspieszenie uprzemysławiania Szwecji. Jednakże pod względem zatrudnienia rolnictwo stanowiło dominujący sektor szwedzkiej gospodarki do późnych lat 30. XX wieku¹¹.

Ogólnoświatowe spowolnienie gospodarcze w latach 1873–1896 i spadek kosztów transportu doprowadziły do nasilenia konkurencji w wielu sektorach gospodarki. W Szwecji obawiano się negatywnych skutków prowadzenia liberalnej polityki gospodarczej i zaczęto przejmować koncepcje niemieckie. Dotyczyło to polityki socjalnej, przemysłowej i protekcjonistycznej¹².

Stopniowo w Szwecji tworzyło się nowoczesne społeczeństwo przemysłowe. Znacznie zwiększyła się liczba robotników, a klasa robotnicza stawała się coraz bardziej homogeniczna. Środowisko robotnicze organizowało się, dążąc do zwiększenia praw politycznych oraz zrównoważenia przewagi pracodawców nad pracownikami.

⁹ S. Czech, *Gospodarka w służbie idei. Rzecz o modelu szwedzkim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013, s. 17–19.

¹⁰ *Ibid.*, s. 19–22.

¹¹ *Ibid.*, s. 19 oraz 22–24.

¹² *Ibid.*, s. 24–25.

W 1889 roku powstała szwedzka partia socjaldemokratyczna, będąca politycznym ramieniem rozproszonego robotniczego ruchu związkowego. W 1898 powstała krajowa centrala związkowa LO, która zjednoczyła różne organizacje związkowe. Szwedzka partia socjaldemokratyczna i związki zawodowe wspólnie walczyły o prawa pracownicze, domagając się przeprowadzenia reform gospodarczych i społecznych. Jednakże ruch robotniczy dążył przede wszystkim do zmian stopniowych i ewolucyjnych poprzez procedury demokratyczne, a nie do zmian o charakterze rewolucyjnym. Ich konieczność dostrzegali również liberałowie i konserwatyści. Świadczyło to o daleko posuniętym pragmatyzmie szwedzkiej klasy politycznej¹³.

W trakcie procesu demokratyzacji zachodnich społeczeństw zwiększała się rola organów wybieralnych, w tym zwłaszcza parlamentu, rosła liczba mieszkańców uznawanych za obywateli i ujednolicono zasady wyborcze, tak aby nie preferować bogatych. Na przykład, powszechne prawo wyborcze dla mężczyzn wprowadzono we Francji w 1848 roku, w Cesarstwie Niemieckim w 1871 roku, w Belgii w 1893 roku, we Włoszech w 1912 roku, a w Anglii w 1918 roku¹⁴. Walka o prawa wyborcze dla kobiet trwała dłużej niż o prawa wyborcze dla mężczyzn.

W krajach Europy Zachodniej państwo stopniowo angażowało się w realizowanie reform społecznych. Wzrost wydatków socjalnych zaczynał się zazwyczaj od wprowadzenia powszechnej edukacji. Następnie wdrażano programy ubezpieczeń pracowniczych (wypadków przy pracy i chorobowych). Potem uruchamiano programy w zakresie emerytur i ochrony zdrowia. Najpóźniej pojawiały się zasiłki dla bezrobotnych. Można powiedzieć, że industrializacja wykreowała bardzo silną grupę interesu w postaci potężnego ruchu robotniczego, który wywierał rosnącą presję na władze państwowe. Grożąc rewolucją socjalistyczną i forsując demokratyzację, ruch robotniczy wymuszał redystrybucję dochodów, co przyczyniało się do zmniejszenia skali niepokoju społecznych¹⁵.

W ten sposób zaczęto realizować w praktyce ideały socjalistyczne, w tym zwłaszcza ideał sprawiedliwości społecznej. Coraz częściej państwo dokonywało transferów socjalnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że tempo zmian było niewielkie. Jeszcze w 1913

¹³ Ibid., s. 25–43 oraz 45.

¹⁴ S. Zabieglik, *Słowa i myśli*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Gdańsk 1987, s. 110; T. Przybyciński, *Konkurencja i ład rynkowy – przyczynek do teorii i polityki konkurencji*, SGH, Warszawa 2005, s. 64.

¹⁵ M. Radzikowski, *Państwo socjalne. Przyczyny i skutki*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2013, s. 99–111.

roku udział wydatków publicznych w PKB w krajach rozwiniętych wynosił średnio 12,7%¹⁶.

Sytuacja zmieniła się wskutek wybuchu I wojny światowej. W niektórych krajach nastąpiło wówczas odejście od rynkowego mechanizmu alokacji zasobów. Wprowadzano bowiem gospodarkę wojenną. Dla W.I. Lenina, który organizował rewolucję bolszewicką w Rosji, niemiecka gospodarka wojenna stała się wzorcem socjalistycznej organizacji społeczeństwa. Wysokie koszty prowadzenia działań wojennych – nie tylko ekonomiczne, ale również społeczne i polityczne – sprzyjały tworzeniu się sytuacji rewolucyjnych¹⁷.

Wysiłki wojenne doprowadziły do wyraźnego wzrostu wydatków publicznych. Nawet po zakończeniu I wojny światowej wydatki publiczne nie powróciły do poziomu sprzed wojny. W 1920 roku udział wydatków publicznych w PKB w krajach rozwiniętych wynosił średnio 18,7%¹⁸.

Wielki kryzys gospodarczy w latach 1929–1933 oraz rewolucja keynesowska w myśli ekonomicznej, której elementem był postulat interwencjonizmu państwowego w życiu gospodarczym, stały się katalizatorami dalszego zwiększania wydatków publicznych. Ponadto nasilający się w latach 30. XX wieku wyścig zbrojeń przyczynił się do ich dalszego wzrostu. W rezultacie średni poziom wydatków publicznych w krajach rozwiniętych w 1937 roku osiągnął 22,8% PKB¹⁹.

2. Ewolucja ładu gospodarczego i społecznego w Europie Zachodniej po II wojnie światowej

Wzrost wydatków publicznych był kontynuowany po II wojnie światowej. Początkowo dokonywał się on powoli. Dlatego w 1960 roku średni poziom wydatków publicznych w krajach rozwiniętych wynosił 27,9% PKB. Jednakże w latach 60. i 70. XX wieku wydatki publiczne w krajach Europy Zachodniej znacznie się zwiększyły. Był to okres rozkwitu interwencjonizmu państwowego i eksplozji wydatków socjalnych. Na przykład, w Niemczech wydatki publiczne w 1960 roku stanowiły 32,4% PKB. W 1980 roku osiągnęły one 47,9% PKB. W Szwecji wydatki publiczne w 1960 roku wynosiły 31% PKB. W 1980 roku osiągnęły one 60,1% PKB. Tymczasem w USA dynamika wydatków publicznych była znacznie mniejsza. W 1960 roku wydatki

¹⁶ Ibid.; B. Karbownik, *Analiza wydatków...*, op.cit., s. 119 oraz 171.

¹⁷ T. Przybyciński, *Konkurencja...*, op.cit., s. 96.

¹⁸ B. Karbownik, *Analiza wydatków...*, op.cit., s. 119 oraz 171.

¹⁹ Ibid., s. 119.

publiczne w USA wynosiły 27% PKB. W 1980 roku osiągnęły one zaledwie 31,4% PKB²⁰.

Wydaje się, że przyczyną dynamicznego wzrostu wydatków publicznych i zwiększania roli państwa w życiu gospodarczym była wyraźna zmiana polityki gospodarczej i społecznej w wielu krajach Europy Zachodniej. W latach 60. i 70. XX wieku podjęto bowiem kompleksową próbę realizacji koncepcji kapitalizmu opiekuńczego oraz budowy państwa dobrobytu. Chodziło tutaj o wprowadzenie istotnych modyfikacji ustrojowych demokratycznego kapitalizmu, zmierzających do ograniczenia wolnorynkowych cech systemu gospodarczego. Zmiany obejmowały między innymi rozbudowę na wielką skalę systemu zabezpieczenia społecznego, ustanowienie silnie progresywnych podatków dochodowych oraz utworzenie rozległego sektora przedsiębiorstw państwowych. Towarzyszyła temu makroekonomiczna polityka „nakręcania koniunktury”, która przyczyniała się do wzrostu deficytu budżetowego, a w dalszej perspektywie – do znacznego zwiększania rozmiarów długu publicznego²¹.

Teoretyczną podstawę takiej polityki gospodarczej i społecznej stanowiła ekonomia dobrobytu oraz ekonomia keynesowska. Ekonomia dobrobytu postulowała aktywną działalność państwa w celu przeciwdziałania masowemu bezrobociu i ubóstwu. Działania te miały bowiem zwiększać dobrobyt społeczny. Z kolei ekonomia keynesowska domagała się rozbudowy państwowego interwencjonizmu, zwłaszcza w zakresie sterowania globalnym popytem. Oba podejścia teoretyczne wcale się nie wykluczały, ale raczej wzajemnie się uzupełniały²².

Dodatkowymi okolicznościami, sprzyjającymi dynamicznemu wzrostowi wydatków publicznych i zwiększeniu roli państwa w życiu gospodarczym, były: istnienie alternatywy ustrojowej dla kapitalizmu w postaci gospodarki centralnie planowanej (duży blok państw socjalistycznych) oraz silna presja środowisk pracowniczych²³.

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje propozycja wprowadzenia pełnego państwa socjalnego, która została przedstawiona w 1942 roku w pracy W. Beveridge’a zatytułowanej *Social Insurance and Allied Services*, zwanej raportem Beveridge’a. Opublikowanie tego dzieła okazało się silnym impulsem do rozwoju państwa dobrobytu.

W. Beveridge (1879–1963) zaproponował podjęcie przez państwo działań redystrybucyjnych na wielką skalę, które przeciwdziałałyby niesprawnościom rynku.

²⁰ Ibid., s. 119–121 oraz 171.

²¹ Ibid., s. 120–121; R. Bugaj, *Plusy dodatnie i ujemne, czyli polski kapitalizm bez solidarności*, Poltext, Warszawa 2015, s. 175–176.

²² *Ekonomia od A do Z. Encyklopedia podręczna*, red. S. Sztaba, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 330–331.

²³ R. Bugaj, *Plusy dodatnie...*, op.cit., s. 175.

Były one zgodne z wcześniejszymi zaleceniami dla polityki gospodarczej sformułowanymi przez J.M. Keynesa oraz ekonomię dobrobytu. W. Beveridge wyszedł z założenia, że zagwarantowanie ochrony socjalnej obywatelom przez państwo jest tak samo ważne, jak zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Aby wyeliminować ubóstwo, będące wynikiem różnych zdarzeń losowych, należało – zdaniem W. Beveridge’a – wprowadzić jednolite składki ubezpieczeniowe, które zagwarantowałyby wypłatę świadczeń, zapewniających obywatelom godziwą egzystencję. Państwo zapewniałoby zatem opiekę zdrowotną, emerytury i renty, odpowiednie warunki mieszkaniowe, a także indywidualne usługi socjalne. W ten sposób ludzie zostaliby objęci opieką „od kołyski aż po grób”. W Wielkiej Brytanii koncepcję państwa opiekuńczego wprowadzała w życie po II wojnie światowej Partia Pracy. W innych krajach zbliżone koncepcje były wprowadzane w życie przez partie o podobnej, socjaldemokratycznej orientacji.

W przypadku Szwecji socjaldemokraci przez wiele lat stopniowo zwiększali ingerencję państwa w rynkowe procesy gospodarcze. Uważali bowiem, że wolnokonkurencyjny mechanizm rynkowy nie jest w stanie zapewnić stabilnego wzrostu gospodarczego, równowagi oraz pełnego zatrudnienia. Celem socjaldemokratów była budowa „domu ludu”, w którym każdy miałby swoje miejsce i mógłby pracować na jego rzecz. Właśnie na tym polegała koncepcja bezklasowego społeczeństwa przyszłości *folkhemmet*, w którym polityka społeczna odgrywałaby kluczową rolę. Usiłowano zatem pogodzić dążenie do równości, wolności, demokracji i bezpieczeństwa oraz wzrostu efektywności i wolumenu produkcji. Sprzyjała temu akceptacja protestanckich wzorów etycznych nie tylko przez mieszczaństwo, ale również przez dużą część proletariatu, zarówno wiejskiego, jak i robotniczego. Chodziło tutaj o luterzańską postawę, charakteryzującą się oszczędnością, solidnym wykonywaniem obowiązków, samodyscypliną i bogaceniem się, czemu towarzyszyła wiara w naukę i racjonalny sposób rozumowania. Warto podkreślić, że początkowo głównym narzędziem do walki z ubóstwem był wzrost produkcji, a nie redystrybucja. Stąd wynikało poparcie szwedzkich socjaldemokratów dla dużych i nowoczesnych przedsiębiorstw, które były korzystniej opodatkowane niż mniejsze firmy²⁴.

Szwedzkim socjaldemokratom nie chodziło o zniesienie instytucji rynku, ale o umiejętne sterowanie nim po to, aby osiągnąć zamierzone cele w zakresie zmniejszenia nierówności społecznych, bezrobocia i obszarów nędzy. W skrajnym przypadku interpretowano to jako dążenie do zapewnienia opieki „od kołyski po grób”.

²⁴ S. Czech, *Gospodarka...*, op. cit., s. 34–35 oraz 54–71.

Inspiracją był tutaj paternalistyczny model wielopokoleniowej rodziny, która oferowała swoim członkom zabezpieczenie materialne w różnych wypadkach losowych oraz na starość. W tym przypadku nacisk kładziono na politykę fiskalną. Postrzegano ją bowiem jako narzędzie redystrybucji dochodów i majątku²⁵.

Międzywojenne szwedzkie rządy socjaldemokratyczne, które prowadziły ostrożną politykę finansową, przygotowały grunt pod głębsze zmiany w polityce gospodarczej. Wprowadzono je po II wojnie światowej, kiedy do władzy doszła grupa bardziej radykalnych socjaldemokratów, sympatyzująca z silną kontrolą rynku przez państwo oraz ekspansywną polityką fiskalną. Szczególnie ważna okazała się rozbudowa systemu transferów publicznych. W latach 1965–1980 udział transferów w wydatkach publicznych ogółem zwiększył się z 25% do 50%, co oznaczało w kategoriach realnych wzrost pięciokrotny²⁶.

Szczególne znaczenie miała przebudowa systemu emerytalnego. Pierwszą reformę systemu emerytalnego po II wojnie światowej przeprowadzono w Szwecji w 1948 roku. Wprowadzono wówczas świadczenia emerytalne o powszechnym charakterze, finansowane z budżetu państwa i zapewniające stały poziom środków, które gwarantowały minimalny standard życia. Jednakże świadczenia emerytalne robotników były w dalszym ciągu niższe niż urzędników i pracowników biurowych. W tej sytuacji szwedzcy socjaldemokraci przeforsowali następną reformę emerytalną, która weszła w życie 1 stycznia 1960 roku. Jej celem była ochrona standardu życia po przejściu na emeryturę. Nowy system emerytalny oparto na zasadzie obowiązkowego ubezpieczenia oraz powszechności świadczeń, które były finansowane przez państwo. Jego wprowadzenie zachęciło socjaldemokratów do realizacji kolejnych projektów o charakterze socjalnym. W rezultacie tych działań ogromna ilość środków finansowych została skupiona w rękach publicznych, dzięki czemu państwo uzyskało bardzo duży wpływ na inwestycje i oszczędności w gospodarce. Tymczasem dopływ środków finansowych do sektora prywatnego znacznie się zmniejszył²⁷.

W ślad za rosnącymi transferami publicznymi w Szwecji zwiększano również obciążenia podatkowe. Jeszcze w 1955 roku wpływy podatkowe do budżetu stanowiły 25,5% PKB. W 1975 roku osiągnęły one 41,3% PKB. Zwiększano przede wszystkim podatki pośrednie. Oprócz tego podnoszono narzuty na wynagrodzenia²⁸.

²⁵ Ibid., s. 54–71.

²⁶ Ibid., s. 99.

²⁷ Ibid., s. 100–101.

²⁸ Ibid., s. 104–105.

Początkowo wydawało się, że realizacja wielu projektów socjalnych nie wpływała negatywnie na wzrost i rozwój gospodarczy Szwecji. Szwedzki model gospodarczy i społeczny zapewniał bowiem stabilny wzrost gospodarczy, pełne zatrudnienie oraz niską inflację. Właśnie dlatego okres 1951–1970 był postrzegany jako „złote lata” szwedzkiej gospodarki. Jednakże w latach 70. i 80. XX wieku jej kondycja uległa wyraźnemu pogorszeniu. Tempo wzrostu gospodarczego znacznie spadło. Ponadto zwiększyła się inflacja i ujawniły się duże niedopasowania strukturalne. Polityka społeczna, którą rozszerzano pod hasłem większej równości, sprawiedliwości społecznej i uniezależnienia ludzkiej egzystencji od kaprysów rynku, miała szkodliwe skutki uboczne²⁹.

Zatrzymanie procesu rozbudowy szwedzkiego państwa dobrobytu okazało się trudne. Jeszcze w 1995 roku w Szwecji wydatki państwa stanowiły aż 65,3% PKB, przy czym ponad połowę tych wydatków stanowiły wydatki na cele socjalne. Rozbudowie szwedzkiego państwa socjalnego towarzyszyła jednak nasilająca się krytyka patologii związanych z redystrybucją dochodów. Krytycy państwa dobrobytu, charakteryzującego się dużymi obciążeniami o charakterze podatkowym i paropodatkowym, lansowali tezę o immanentnej niewydolności rozbudowanego państwa socjalnego. Wskazywali, że wysoka progresja podatkowa stworzyła bodźce do oszukiwania w podatkach i świadczeniach państwowych. Taka sytuacja prowadziła do erozji „kapitału uczciwości”, który wcześniej był dla Szwedów powodem do dumy. Na dłuższą metę nie można było tego tolerować. Konieczne okazało się zmodyfikowanie dotychczasowej polityki gospodarczej i społecznej w kierunku redukcji funkcji realizowanych przez państwo³⁰.

Niekiedy do budowy państwa opiekuńczego przyczyniały się również partie chrześcijańsko-demokratyczne. Właśnie tak stało się, na przykład, w RFN. Kanclerz K. Adenauer przeforsował bowiem – pomimo zastrzeżeń wielu ekonomistów oraz wbrew opinii części środowiska politycznego związanego z CDU (Christlich-Demokratische Union – Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna) i CSU (Christlich-Soziale Union – Unia Chrześcijańsko-Społeczna), któremu przewodził – reformę ubezpieczeń emerytalnych i rentowych. Oprócz dużej podwyżki rent i emerytur w 1957 roku w RFN uchwalono tzw. dynamiczną emeryturę. Odtąd w miarę wzrostu płac miały być automatycznie podwyższane emerytury i renty. W rezultacie na gospodarce został

²⁹ Ibid., s. 106–108.

³⁰ Ibid., s. 138, 146–147, 176–177 oraz 203.

nałożony duży ciężar, a polityka społeczna przestała spełniać jedynie funkcję subsydiarną³¹.

L. Erhard, który był federalnym ministrem gospodarki i twórcą ordoliberalnej społecznej gospodarki rynkowej w RFN, zgłaszał sprzeciw wobec reformy ubezpieczeń emerytalnych i rentowych. Twierdził, że świadczenia socjalne powinny być przyznawane tylko w przypadku zaistnienia rzeczywistej potrzeby. Uważał, iż zabezpieczenie socjalne dla wszystkich obywateli było niewskazane. Zwiększanie ingerencji państwa w podział dochodów musiało skutkować ogólnym ograniczeniem zdolności i motywacji do osiągania dobrych wyników gospodarczych. Z tego punktu widzenia działania podejmowane przez K. Adenauera stanowiły niebezpieczne precedensy, wywołujące nadmierny rozrost polityki socjalnej³².

Reforma ubezpieczeń emerytalnych i rentowych przyczyniła się do rekordowego zwycięstwa chrześcijańskich demokratów w wyborach do Bundestagu w 1957 roku i wzmocnienia pozycji K. Adenauera. Tego sukcesu nie udało się powtórzyć w 1961 roku. Wynik wyborczy, osiągnięty wówczas przez chrześcijańskich demokratów, okazał się wyraźnie gorszy. W rezultacie zaczęto kwestionować przywództwo K. Adenauera, który pod wpływem krytyki ustąpił w 1963 roku z urzędu kanclerza. W latach 60. XX wieku nastąpił również zmierzch rządów chadeckich w RFN. Władzę przejęli bowiem socjaldemokraci. To właśnie kanclerze wywodzący się z SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands – Socjaldemokratyczna Partia Niemiec) zrealizowali drugą fazę poszerzania systemów zabezpieczenia socjalnego, czemu L. Erhard sprzeciwiał się aż do śmierci w 1977 roku. Stosowali oni keynesowskie recepty w polityce gospodarczej. W praktyce polegały one na prowadzeniu ekspansywnej polityki wydatków publicznych i zwiększaniu zadłużenia, wzroście wydatków socjalnych, zwłaszcza zdrowotnych i emerytalnych, świadomym rozszerzaniu aktywności państwa w kierunku kapitalizmu opiekuńczego i wstrzymaniu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W ten sposób nastąpiło odejście od podstawowej zasady ordoliberalnej polityki gospodarczej, która stanowi, że wzrost gospodarczy ma pierwszeństwo nad podziałem. Rosnące koszty płac i jeszcze szybciej wzrastające wydatki socjalne miały negatywny wpływ na rentowność

³¹ J. Krasuski, *Historia RFN*, KiW, Warszawa 1987, s. 300 oraz 303–305; J. Krasuski, *Historia Niemiec*, Ossolineum, Wrocław 2004, s. 558–559; J. Czech-Rogosz, *Ewolucja społecznej gospodarki rynkowej w RFN*, AE, Katowice 2005, s. 74–75 oraz 209; H.F. Wünsche, *Spółeczna gospodarka rynkowa – legendarny niemiecki „cud gospodarczy” a aktualne problemy polityki gospodarczej Niemiec*, w: *Spółeczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, PTE, Warszawa 2003, s. 116–118; T. Przybyciński, *Ordoliberalizm...*, op.cit., s. 80–81.

³² Ibid.

zachodniemieckich przedsiębiorstw. Firmy te napotykały coraz większe trudności z finansowaniem ambitnych projektów inwestycyjnych³³.

Jeszcze w latach 60. XX wieku koniunktura gospodarcza w Europie Zachodniej była dobra. Sytuacja ta zmieniła się w latach 70. XX wieku. Zamiast spodziewanego wzrostu produkcji doszło wówczas do pobudzenia inflacji. Znacznie wzrosły ceny ropy naftowej. Jednocześnie wyraźnie zmniejszyła się motywacja do ciężkiej pracy i ujawniły się tendencje stagnacyjne w gospodarce. Pojawiła się stagflacja. Kapitalizm opiekuńczy był coraz powszechniej krytykowany³⁴.

Krytyka kapitalizmu opiekuńczego pochodziła głównie z kręgów neoliberalnej myśli ekonomicznej, która wzmocniła się znacznie w latach 70. XX wieku. Ówczesna neoliberalna myśl ekonomiczna obejmowała: tradycyjny leseferystyczny liberalizm, monetaryzm oraz ekonomię podażową. Chociaż nurty te w wielu kwestiach szczegółowych wyraźnie się różniły, to jednak zgadzały się co do tego, że przyczyną wielu problemów, które ujawniły się z wielką siłą w latach 70. XX wieku, była niewłaściwa polityka gospodarcza i społeczna. Takie poglądy bardzo upowszechniły się w latach 80. i 90. XX wieku, doprowadzając do poważnego osłabienia ekonomii keynesowskiej oraz do neoliberalnej kontrewolucji we współczesnej myśli ekonomicznej³⁵.

Rosnąca ingerencja państwa w życie gospodarcze i zwiększanie wydatków socjalnych, które stanowiły zasadnicze elementy polityki gospodarczej i społecznej, realizowanej przede wszystkim przez partie socjaldemokratyczne, od początku miały negatywne skutki uboczne. Jednakże w całej pełni ujawniły się one z pewnym opóźnieniem, a więc po kilku dekadach budowy kapitalizmu opiekuńczego, kiedy państwo stało się duże i drogie³⁶.

W latach 50. i 60. XX wieku wzrost gospodarek zachodnioeuropejskich opierał się na rozwoju produkcji przemysłowej, przy czym wykorzystywano do tego standardowe technologie importowane głównie z USA. Zmiany technologiczne dokonywały się wówczas stosunkowo wolno i nie wiązały się z koniecznością radykalnych zmian kwalifikacji zawodowych siły roboczej. Chociaż zakres zabezpieczeń społecznych zwiększał się, to jednak nie występowały jeszcze zaburzenia w finansach publicznych,

³³ Ibid.

³⁴ R. Bugaj, *Plusy dodatnie...*, op.cit., s. 175–176.

³⁵ T. Przybyciński, *Globalny kryzys finansowy i gospodarczy jako wyzwanie dla polityki gospodarczej i teorii ekonomii*, w: *Polityka gospodarcza jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 94, SGH, Warszawa 2014, s. 60.

³⁶ Ibid., s. 62.

ponieważ poziom wyjściowy zabezpieczeń społecznych był relatywnie niski, a ponadto społeczeństwa zachodnioeuropejskie miały korzystną strukturę demograficzną i cechowały się stosunkowo wysoką aktywnością zawodową³⁷.

W latach 70. XX wieku znacznie wzrosły ceny ropy naftowej. Ponadto wyraźnie nasiliła się konkurencja globalna, w szczególności ze strony takich nowych państw uprzemysłowionych, jak: Korea Południowa, Tajwan i Hongkong. Do tej grupy dołączyły później Chiny i Indie. Naśladując Japonię, rozwijały one produkcję wielkoprzemysłową, która okazała się ogromnym zagrożeniem dla gospodarek zachodnioeuropejskich. Azjatyccy producenci wykorzystywali atut niskich kosztów wytwarzania i byli niezwykle konkurencyjni cenowo. Bardzo często zachodnioeuropejskie przedsiębiorstwa nie potrafiły im sprostać. Dlatego ograniczały produkcję, zwalniały pracowników i wypadały z rynku albo same przenosiły produkcję do Azji³⁸.

Oprócz tego w latach 80. i 90. XX wieku dokonała się rewolucja technologiczna w informatyce i telekomunikacji, która przyczyniła się do skrócenia cyklu życia wielu wyrobów przemysłowych. To z kolei wymusiło szybkie dostosowania w strukturze produkcji i zatrudnienia. W przypadku zachodnioeuropejskich przedsiębiorstw czynnikami hamującymi niezbędne dostosowania okazały się: ochrona zatrudnienia, wysokie koszty pracy oraz duże obciążenia podatkowe i parapodatkowe. Aby sprostać konkurencji, gospodarki zachodnioeuropejskie musiałyby tworzyć innowacje. Wymagałoby to jednak zwiększenia nakładów na edukację, kształcenie, badania naukowe i rozwój. Nie było to łatwe, ponieważ dużą część środków publicznych przeznaczano na wydatki socjalne³⁹.

Sytuację gospodarek zachodnioeuropejskich pogarszały niekorzystne zmiany demograficzne, czyli starzenie się społeczeństw i odwracanie się piramidy demograficznej. Wywoływały one rosnącą presję na finansowanie szerokiego zakresu zabezpieczeń społecznych, co wiązało się ze wzrostem obciążeń podatkowych i parapodatkowych oraz utratą konkurencyjności⁴⁰.

Z perspektywy czasu nietrudno zauważyć, że rezultatem nadmiernego wzrostu świadczeń socjalnych oraz rosnących obciążeń podatkowych i parapodatkowych musiało być w długim horyzoncie czasowym zduszenie wzrostu gospodarczego. Jednakże wielu zwolenników państwa dobrobytu nie chciało przyjąć do wiadomości, że taka zależność w ogóle istnieje.

³⁷ D.K. Rosati, *Wstęp*, op.cit., s. 14.

³⁸ *Ibid.*, s. 15.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, s. 15–17.

W tym kontekście duże znaczenie miała postępująca zapaść gospodarcza w krajach realnego socjalizmu, którą obserwowano w latach 80. XX wieku. Ideowa atrakcyjność alternatywy systemowej dla ustroju kapitalistycznego znacznie się zmniejszyła. Ponadto w krajach Europy Zachodniej wskutek rozwoju sektora usług dokonały się głębokie zmiany w strukturze zatrudnienia, które osłabiły pozycję wielkoprzemysłowej klasy robotniczej i związków zawodowych. W ślad za tym zmniejszyły się wpływy partii socjaldemokratycznych, będących twórcami i gwarantami państwa dobrobytu⁴¹.

Tymczasem ekonomiści neoliberalni proponowali powrót do państwa małego i taniego. Uważali oni, że trzeba znacznie ograniczyć rolę państwa w życiu gospodarczym oraz złamać potęgę związków zawodowych, utrudniających działanie rynku i konkurencji. W tym celu postulowali: zredukowanie wydatków publicznych, zmniejszenie redystrybucji fiskalnej oraz zniesienie przepisów utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej⁴². W praktyce realizacja neoliberalnego programu gospodarczego oznaczałaby cofnięcie przemian dokonanych po II wojnie światowej⁴³.

Zmiana kierunku polityki gospodarczej i społecznej nie była jednak łatwa. Spektakularny wzrost wydatków publicznych, który obserwowano w latach 1960–1980, wynikał przede wszystkim ze skokowego zwiększenia wydatków na transfery i subsydia. W efekcie takiej polityki w Europie Zachodniej rozszerzyła się grupa beneficjentów transferów socjalnych i wzrósł poziom świadczeń jednostkowych. Oznaczało to, że pewne grupy interesu uzyskały dodatkowe przywileje. W tej sytuacji próby zmniejszenia wydatków publicznych napotykały opór i wywoływały sprzeciw. Wypracowywanie konsensusu politycznego i społecznego co do kształtu reform oraz procesy legislacyjne zajmowały sporo czasu⁴⁴.

Próbę demontażu państwa dobrobytu i złamania potęgi związków zawodowych podjęto najpierw w Wielkiej Brytanii w latach 1979–1990, kiedy premierem była M. Thatcher. Podobną politykę w USA w latach 1981–1989 prowadził prezydent R. Reagan. Jej osobliwością w przypadku USA był znaczny wzrost rozmiarów deficytu budżetowego i długu publicznego, co wynikało z wyścigu zbrojeń i wywierania silnej presji na ZSRR⁴⁵.

⁴¹ R. Bugaj, *Plusy dodatnie...*, op.cit., s. 177–178.

⁴² T. Przybyciński, *Globalny kryzys...*, op.cit., s. 62.

⁴³ R. Bugaj, *Plusy dodatnie...*, op.cit., s. 177.

⁴⁴ B. Karbownik, *Analiza wydatków...*, op.cit., s. 121.

⁴⁵ T. Przybyciński, *Globalny kryzys...*, op.cit., s. 63.

Warto jednak zauważyć, że modele kapitalizmu w Wielkiej Brytanii i USA znacznie się różniły. Choć po II wojnie światowej wolnorynkowe cechy ustroju gospodarczego zostały w obu krajach ograniczone, to zakres państwowego interwencjonizmu i opiekuńczości w Wielkiej Brytanii był wyraźnie większy niż w USA⁴⁶.

Thatcherizm i reaganomika przyczyniły się do wypracowania nowych standardów w polityce gospodarczej. Ich elementami składowymi były takie działania, jak: redukcja roli państwa w życiu gospodarczym, przywrócenie równowagi makroekonomicznej, poprawa efektywności funkcjonowania i zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw, zmniejszenie wydatków publicznych, ograniczenie redystrybucji fiskalnej oraz deregulacja. Zalecenia te zostały uwzględnione w tzw. konsensusie waszyngtońskim. Ich realizacja miała doprowadzić do poprawy sytuacji gospodarczej w zadłużonych krajach Ameryki Łacińskiej w latach 80. XX wieku. Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy zaakceptowały wspomniane rekomendacje jako podstawę reform gospodarczych w krajach, które wspierały, udzielając im pomocy finansowej i doradzając w zakresie prowadzenia polityki ekonomicznej. W rezultacie były one również stosowane w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, przechodzących transformację ustrojową w latach 90. XX wieku, a także w Azji i Afryce⁴⁷.

Poważne zmiany w polityce gospodarczej dokonały się również w niektórych krajach Europy Zachodniej. Zdano sobie bowiem sprawę z negatywnych konsekwencji utrzymywania deficytu budżetowego i narastającego długu publicznego oraz wysokiego opodatkowania dla wzrostu gospodarczego. W tej sytuacji usiłowano obniżyć udział wydatków sektora finansów publicznych w PKB⁴⁸.

Jednakże neoliberalny program reform nie został w pełni zrealizowany. W wielu krajach udało się przeprowadzić zarówno prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, jak i deregulację w zmonopolizowanych sektorach gospodarki. Gospodarki narodowe zostały szeroko otwarte na świat. Znacznie ograniczono zależność banków centralnych od rządów. Zmniejszono również nadzór państwa nad rynkami finansowymi. Ponadto wyraźnie złagodzono progresywność obciążeń podatkowych. Częściowo

⁴⁶ R. Bugaj, *Plusy dodatnie...*, op.cit., s. 176.

⁴⁷ Ibid.; G.W. Kołodko, *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2013, s. 132; S. Bukowski, Ł. Zięba, *Konsensus Waszyngtoński a stabilizacja makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, w: *Modele rozwoju gospodarczego dla Polski w dobie integracji europejskiej i globalizacji*, red. M. Noga, M.K. Stawicka, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 23–30.

⁴⁸ B. Karbownik, *Analiza wydatków...*, op.cit., s. 121.

przeprowadzono deregulację rynku pracy. Tymczasem próby zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, ochronie zdrowia i edukacji wywołały sprzeciw społeczny⁴⁹.

Niepełna realizacja neoliberalnego programu reform stanowiła wytłumaczenie połowicznego sukcesu wolnorynkowej polityki gospodarczej. Wbrew oczekiwaniom nie przyniosła ona szybkiego i harmonijnego rozwoju. Jej efektem okazało się przede wszystkim opanowanie inflacji i ustabilizowanie sytuacji finansów publicznych. Tempo wzrostu gospodarczego krajów wysoko rozwiniętych spadło w stosunku do lat 60. XX wieku. Relatywnie wysokie było również bezrobocie. Znacznie wzrosły nierówności dochodowe i majątkowe. Zabezpieczenie socjalne wielu ludzi pogorszyło się. Z drugiej strony, obserwowano dynamiczny rozwój gospodarczy niektórych krajów słabo rozwiniętych, w tym zwłaszcza Chin i Indii, które znacznie ograniczyły zakres interwencjonizmu państwowego i z powodzeniem włączyły się do globalnej konkurencji rynkowej⁵⁰.

Ogólnie można powiedzieć, że w krajach rozwiniętych udział wydatków publicznych w PKB zwiększył się z 10,7% w 1870 roku do 45,6% w 1996 roku⁵¹. W 2005 roku udział wydatków publicznych w PKB osiągnął średnio 48,3% w grupie krajów UE 15 (stare państwa członkowskie UE) oraz 36,5% w przypadku USA. Wydatki publiczne w większości nowych krajów członkowskich UE były niższe od średniej dla UE 15. Warto jednak zaznaczyć, że w grupie starych państw członkowskich UE istniały znaczne różnice w poziomie wydatków publicznych. Do państw o dużych wydatkach publicznych w relacji do PKB należały między innymi Szwecja, Dania i Francja. Relatywnie nieduży sektor finansów publicznych występował natomiast w Irlandii i Hiszpanii⁵².

3. Współczesny kształt europejskiego ładu gospodarczego i społecznego

Duży wpływ na współczesny kształt europejskiego ładu gospodarczego i społecznego miał postępujący proces integracji europejskiej. Integracja europejska po II wojnie światowej była początkowo oparta na koncepcji wspólnego rynku. Chodziło bowiem o usunięcie barier w swobodnym przepływie towarów, usług, kapitału

⁴⁹ R. Bugaj, *Plusy dodatnie...*, op.cit., s. 178.

⁵⁰ Ibid., s. 178–179.

⁵¹ B. Karbownik, *Analiza wydatków...*, op.cit., s. 171.

⁵² Ibid., s. 122–123.

i pracowników oraz prowadzenie wspólnej polityki handlowej wobec państw trzecich. W tym zakresie integracja europejska osiągnęła spektakularny sukces⁵³.

Jednakże pierwotny cel gospodarczy został później znacznie poszerzony dzięki Traktatowi o Unii Europejskiej. Traktat o Unii Europejskiej, zwany również traktatem z Maastricht, został podpisany 7 lutego 1992 roku i wszedł w życie 1 listopada 1993 roku. Wyzaczył nowy etap integracji europejskiej, ponieważ umożliwił integrację polityczną. Na jego mocy powstała Unia Europejska (UE). Traktat z Maastricht dał również początek Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). W ten sposób wspólny rynek został dopełniony ustanowieniem UGW. 1 stycznia 1999 roku utworzono wspólną walutę – euro i powołano Europejski Bank Centralny (EBC). EBC i krajowe banki centralne państw strefy euro utworzyły Europejski System Banków Centralnych (ESBC), realizujący wspólną politykę pieniężną. Jednakże nie wszystkie kraje UE przystąpiły do UGW. Ostrożny kurs wobec wspólnej waluty wybrały: Wielka Brytania, Dania i Szwecja. W tym przypadku przeważały obawy związane między innymi z ograniczeniem prawa do samostanowienia oraz utratą kontroli nad polityką pieniężną i kursową.

Warto przypomnieć, że strefa euro od samego początku nie spełniała warunków określonych w koncepcji optymalnego obszaru walutowego. Z kolei niska spójność UGW zagrażała jej trwałości. Globalny kryzys finansowy i gospodarczy przyspieszył ujawnienie strukturalnych problemów strefy euro⁵⁴.

Po wprowadzeniu euro w 1999 roku aż do wybuchu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego w 2008 roku rosło zróżnicowanie konkurencyjności w wymianie handlowej pomiędzy krajami UGW. W krajach południowych, które były słabsze gospodarczo, konkurencyjność zmniejszała się wskutek boomu kredytowego. Rosnący popyt wewnętrzny tworzył bowiem presję inflacyjną oraz przyczyniał się do wzrostu płac i jednostkowych kosztów pracy. W rezultacie malała konkurencyjność eksportu. Wzrastał natomiast import i deficyt na rachunku obrotów bieżących. Wysokie deficyty

⁵³ T. Sarrazin, *Europa nie potrzebuje euro. Jak polityczne myślenie życzeniowe doprowadziło nas do kryzysu*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2013, s. 323.

⁵⁴ B. Mucha-Leszko, *Korzyści międzynarodowej integracji gospodarczej a osiągnięcia i problemy Unii Europejskiej*, w: *Przyszłość integracji europejskiej – konkurencyjność i rynki*, red. W. Bieńkowski, S.I. Bukowski, G. Olszewska, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 15–42; H. Bąk, *Wybrane problemy funkcjonowania strefy euro – wnioski dla Polski*, w: *Wybrane aspekty funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej. Bilans dziesięciu lat członkostwa*, red. G. Wojtkowska-Łodej, H. Bąk, SGH, Warszawa 2014, s. 39–58; D. Uszycki, *Przyczyny kryzysu strefy euro*, w: *Kryzys i perspektywy strefy euro*, red. J. Rymarczyk, M. Wróblewski, D. Brzeczek-Nester, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2014, s. 39–56.

w handlu w stosunku do PKB miały w 2007 roku Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia. W tym samym czasie wysokie nadwyżki w handlu osiągnęły Holandia, Niemcy i Finlandia⁵⁵.

W rezultacie kryzysu doszło do zmniejszenia rozpiętości sald na rachunkach obrotów bieżących. Wynikało to ze spadku popytu wewnętrznego i importu w krajach południowych oraz mniejszych możliwości eksportowych w krajach strefy euro, uzyskujących wcześniej wysokie nadwyżki handlowe⁵⁶.

Niepojące procesy dokonywały się w również obszarze polityki fiskalnej, która znajdowała się w gestii państw członkowskich strefy euro. Kraje te różniły się znacznie, jeżeli chodzi o dyscyplinę budżetową oraz strukturę dochodów i wydatków publicznych. Grecja, Portugalia i Francja prowadziły ekspansywną politykę fiskalną. W efekcie spójność strefy euro była osłabiana⁵⁷.

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy doprowadził do pogłębienia nierównowagi finansów publicznych w wielu państwach członkowskich UE. Pogorszenie nominalnego salda budżetowego wynikało z funkcjonowania automatycznych stabilizatorów koniunktury oraz podejmowania dyskrejonalnych działań amortyzujących spadek popytu. Dodatkowym czynnikiem, destabilizującym finanse publiczne w niektórych krajach UE, były koszty pomocy sektorowi bankowemu. W Irlandii osiągnęły one ponad 25% PKB (ok. 46 mld EUR)⁵⁸.

Średni dług publiczny w krajach UE zwiększył się w latach 2008–2012 z 62,2% PKB do 86,8% PKB. Jednakże w krajach strefy euro średni dług publiczny wzrósł z 70,2% PKB do 92,9% PKB⁵⁹.

W niektórych krajach UE nierównowaga finansów publicznych stała się tak duża, że bardzo niebezpiecznie wzrosło zagrożenie spiralą zadłużenia oraz ryzyko niewypłacalności. Do szczególnie dużego wzrostu długu publicznego w latach 2008–2011 doszło w Grecji (ze 110% PKB do 157% PKB), Irlandii (z 44% PKB do 112% PKB), Portugalii (z 65% PKB do 102% PKB) oraz Hiszpanii (z 40% PKB do 68% PKB)⁶⁰.

⁵⁵ B. Mucha-Leszko, *Korzyści...*, op.cit., s. 39.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ P. Gajewski, *Nierównowaga finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 10, s. 22–24.

⁵⁹ P. Ptak, *Medium- and Long-Term Fiscal Sustainability in Europe*, „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 2, s. 26.

⁶⁰ P. Gajewski, *Nierównowaga...*, op.cit., s. 22–25.

Przypadek Grecji jest tutaj niezwykle pouczający. Do problemów Grecji przyczyniły się bowiem przede wszystkim strukturalne słabości w jej systemie gospodarczym, które narastały od początku lat 80. XX wieku. Do najważniejszych należały: niezrównoważona polityka fiskalna i nadmierny dług publiczny, przerośnięty i nieefektywny sektor budżetowy, nieelastyczny rynek pracy, niekorzystna struktura gospodarki oraz niska konkurencyjność. Od początku lat 80. XX wieku kolejne socjalistyczne ekipy rządzące podnosiły wydatki, aby sfinansować podwyżki płac i rosnące zatrudnienie w sektorze budżetowym. Taka polityka zapewniała poparcie polityczne dla socjalistów i zazwyczaj gwarantowała im sukcesy w wyborach. Skutkiem ubocznym był jednak narastający dług publiczny, który wzrósł z 25% PKB w 1981 roku do 161,3% PKB w 2012 roku. Ponadto sektor budżetowy stał się przerośnięty, niewydajny i bardzo drogi. O niskiej efektywności zarządzania państwem świadczyło między innymi niewykorzystywanie przez Grecję przyznanych jej funduszy strukturalnych. Nieelastyczny rynek pracy był efektem przeregulowania gospodarki. Skomplikowane przepisy zniechęcały do legalnego zatrudniania i sprzyjały rozwojowi szarej strefy. Grecka gospodarka opierała się głównie na usługach, a w szczególności na transporcie morskim i turystyce. Pozostałe segmenty były znacznie mniej konkurencyjne. Państwo nie tworzyło klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości. W rezultacie sektor prywatny nie mógł się odpowiednio rozwijać. W tych warunkach wybuch globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego sprawił, że finansowanie długu publicznego Grecji stało się utrudnione. Do pogorszenia się sytuacji finansów publicznych Grecji przyczynił się również spadek dochodów z transportu morskiego i turystyki. Ponadto partia konserwatywna Nowa Demokracja, która sprawowała wówczas władzę, nie była w stanie przeforsować i wdrożyć programu reform z powodu strajków i demonstracji, organizowanych przez opozycyjnych socjalistów. Wygrali oni wybory w 2009 roku pod hasłem rozbudowy państwa opiekuńczego oraz zwiększania wydatków budżetowych. Jednakże nie byli w stanie zrealizować obietnic wyborczych, ponieważ wiarygodność kredytowa Grecji załamała się⁶¹.

Jesienią 2009 roku okazało się, że Grecja systematycznie fałszowała dane na temat budżetu państwa. Robiła to nie tylko przed przystąpieniem do strefy euro, ale również później⁶².

⁶¹ A. Visvizi, *Wybrane regiony świata w warunkach kryzysu: Grecja*, w: *Kryzys gospodarczy 2008+ test dla stosowanej polityki. Metody przeciwdziałania i ich skuteczność*, red. K. Żukrowska, SGH, Warszawa 2013, s. 439–447.

⁶² T. Sarrazin, *Europa...*, op.cit., s. 71.

W 2010 roku, kiedy na jaw wyszła cała prawda o finansach publicznych Grecji, państwo to stanęło przed perspektywą bankructwa. Kraj ten nie był w stanie spłacić swoim wierzycielom prawie 300 mld EUR. Niekontrolowane bankructwo Grecji i wyzwolona przez to reakcja łańcuchowa mogły doprowadzić do przekształcenia się kryzysu zadłużeniowego Grecji w kryzys zadłużenia większej liczby państw w strefie euro oraz destabilizacji całej UGW. Udało się temu zapobiec dzięki pomocy zarówno Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), jak i państw członkowskich strefy euro⁶³.

W dniu 11 maja 2010 roku Rada UE, powołując się na art. 122 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), przyjęła rozporządzenie ustanawiające Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM). Rada UE mogła bowiem przyznać pomoc finansową Unii państwu członkowskiemu, które miało trudności lub było istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą. W tym przypadku uznano, że trudności zostały spowodowane poważnym pogorszeniem międzynarodowego otoczenia gospodarczego i finansowego w wyniku bezprecedensowego globalnego kryzysu finansowego i pogorszenia koniunktury gospodarczej. Jednakże pojawiły się wątpliwości, czy Grecja rzeczywiście znalazła się w sytuacji nadzwyczajnej, skoro sama przyczyniła się do pojawienia się kryzysu zadłużeniowego⁶⁴.

Ponadto ministrowie państw członkowskich strefy euro, działając jako ciało międzyrządowe, a nie unijne, zobowiązali się do poparcia Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility – EFSF). Była to spółka ustanowiona i zarejestrowana w Luksemburgu, którą wspólnie kontrolowały kraje strefy euro⁶⁵.

Ze względu na wątpliwości natury prawnej, jakie zgłaszano w odniesieniu do EFSM oraz EFSF, które stworzono ad hoc, ustanowiono następnie Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (European Stability Mechanism – ESM). Jego zadaniem była stała ochrona stabilności finansowej strefy euro jako całości. Dlatego mógł on uruchamiać

⁶³ Ibid.; M. Magierowski, *Europejski Lehman Brothers?*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2010.

⁶⁴ D. Kabat-Rudnicka, *Kraje europejskie wobec kryzysu w strefie euro*, w: *Kryzys w Unii Europejskiej i jego implikacje dla Polski*, red. A. Prusek, Wyższa Szkoła Gospodarki i Zarządzania w Krakowie oraz Katedra Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków–Mielec 2013, s. 41–42.

⁶⁵ Ibid., s. 42.

finansowanie i udzielać pomocy finansowej państwom członkowskim strefy euro, mającym poważne problemy z finansowaniem lub zagrożonym takimi problemami⁶⁶.

Dodatkowej pomocy w ratowaniu Grecji oraz innych krajów strefy euro udzielił EBC. Szczególne znaczenie miała tutaj kontrowersyjna decyzja Rady Prezesów EBC z 9 maja 2010 roku o możliwości nabywania obligacji państwowych krajów strefy euro. Otworzyła ona drogę do interwencyjnych skupów obligacji państwowych Grecji, Portugalii, Irlandii, Włoch i Hiszpanii⁶⁷.

Tymczasem art. 123 TFUE zakazywał udzielania przez EBC lub krajowe banki centralne pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów rządowi centralnym, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich, jak również nabywania bezpośrednio od nich przez EBC lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych. Zakaz ten został podtrzymany w art. 21 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego⁶⁸.

Jednocześnie art. 125 TFUE wykluczał odpowiedzialność Unii lub państw członkowskich za zobowiązania innych podmiotów publicznych. Ta zasada jasno wskazywała, że UGW była związkiem wciąż suwerennych państw, które zrzekły się jedynie suwerenności w zakresie polityki pieniężnej. Powstała wprawdzie unia walutowa, ale bez unii politycznej⁶⁹.

Konstrukcja traktatu z Maastricht była sensowna i spójna, jeżeli chodzi o postanowienia dotyczące banku emisyjnego i finansów publicznych. Jednakże oparto ją na założeniu, że wszystkie postanowienia traktatowe będą przestrzegane, a więc nie będą przez nikogo łamane. Jeżeli jakieś państwo lub grupa państw prowadziłyby rozrzućną i nieodpowiedzialną politykę finansową, to powinny zostać przykładowo ukarane. Tymczasem sankcje przeciwko krajom członkowskim o nadmiernym deficycie, określone w traktacie z Maastricht, były merytorycznie ułomne, czasochłonne, a ponadto stanowiły dla nich niewielkie zagrożenie. Chociaż później przyjęto mechanizm wprowadzania sankcji, to jednak przewidywał on wyjątki w sytuacji ciężkiej recesji. Skorzystano z tego zapisu już w 2003 roku, kiedy udało się zablokować nałożenie sankcji na RFN. W tym kontekście trzeba podkreślić, że rozmiękczenie lub zawieszanie zabezpieczeń traktatu z Maastricht przyczyniało się do destabilizacji UGW. Oznaczało bowiem w praktyce zaproszenie do życia ponad stan kosztem innych. Właśnie na tym

⁶⁶ Ibid., s. 42–43.

⁶⁷ T. Sarrazin, *Europa...*, op.cit., s. 58 oraz 78.

⁶⁸ Ibid., s. 57.

⁶⁹ Ibid., s. 54, 58 oraz 75.

polegała pokusa nadużycia, z którą ściśle wiązały się negatywne bodźce i hazard moralny⁷⁰.

Teoretycznie traktat z Maastricht zabezpieczał stabilność wspólnej waluty i wykluczał unię transferową. Jednakże w praktyce okazało się, że jego postanowienia nie były przestrzegane z powodu potężnych nacisków politycznych. Skup greckich, portugalskich i irlandzkich obligacji państwowych, który został zapoczątkowany w maju 2010 roku, a także decyzja o rozszerzeniu zakresu skupu na obligacje włoskie i hiszpańskie, którą podjęto w sierpniu 2011 roku, nie były potrzebne dla zabezpieczenia mechanizmu transmisyjnego polityki pieniężnej. Takie uzasadnienie stanowiło jedynie, zdaniem przeciwników skupu, przykrywkę, usprawiedliwiającą łamanie postanowień traktatowych. W istocie EBC ratował państwa, które nie trzymały się postulatów solidnej polityki finansowej. Bezpośrednie finansowanie monetarne nie tylko zapobiegało wybuchowi kryzysu zadłużeniowego w krajach strefy euro, ale stanowiło również zgodę na „uwspólnotwienie” długów. EBC przekroczył swoje uprawnienia⁷¹.

Problem polegał na tym, że w przeszłości kwestia bezpośredniego lub pośredniego uczestnictwa w finansowaniu długów państwowych była różnie rozwiązywana w krajach, które później stały się członkami strefy euro. W przypadku RFN niezależny bank centralny po prostu nie angażował się w takie operacje. Zachodnioniemiecka koncepcja prowadzenia polityki pieniężnej opierała się bowiem na założeniu, że podstawowym celem jest stabilizacja poziomu cen. Inne cele polityki gospodarczej mogły być wspierane przez bank centralny w drugiej kolejności. To samo rozwiązanie zastosowano w przypadku ESBC. Art. 127 ust. 1 TFUE stanowił, że głównym celem ESBC było utrzymanie stabilności cen. Bez uszczerbku dla celu stabilności cen ESBC wspierał ogólne założenia polityki gospodarczej UE. Jednakże niemiecki punkt widzenia wcale nie był powszechnie podzielany w innych krajach członkowskich strefy euro. W szczególności wyróżniały się tutaj Francja i Włochy. Nie wolno zapominać, że w tradycji niektórych banków centralnych utrwaliła się praktyka bezpośredniego lub pośredniego uczestnictwa w finansowaniu długów państwowych⁷².

Zwolennicy zmiany roli EBC i dokonywania operacji skupu długu suwerennego zadłużonych państw strefy euro na rynku wtórnym wskazywali, że było to rozwiązanie znacznie skuteczniejsze niż jakakolwiek forma funduszu stabilizacyjnego finansowanego (gwarantowanego) przez rządy. EBC miał bowiem nieograniczone możliwości skupowania obligacji nominowanych w euro. Ponadto mógł działać szybko,

⁷⁰ Ibid., s. 65–66, 69–70 oraz 75–78.

⁷¹ Ibid., s. 70–72 oraz 79.

⁷² Ibid., s. 55–56 oraz 73.

ponieważ w tym przypadku unikało się czasochłonnych uzgodnień o charakterze politycznym. Art. 18 Statutu EBC pozwalał mu dokonywać operacji na rynkach finansowych w formie kupna i sprzedaży bezwarunkowej. Nie istniał zatem zakaz dokonywania operacji skupu długu suwerennego. Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem EBC, operacje te nie służyły osiągnięciu celów fiskalnych, ale transmisji impulsów polityki pieniężnej. W warunkach silnego ograniczenia akcji kredytowej w strefie euro skup długu suwerennego przez EBC na rynku wtórnym nie zagrażał stabilności cen. W sytuacji wystąpienia niesprawności rynku wsparcie programu naprawczego kraju zadłużonego sprzyjało przywróceniu zaufania rynków finansowych i nie wywoływało pokusy nadużycia⁷³.

Zwolennicy prowadzenia przez EBC skupu długu suwerennego zadłużonych państw strefy euro na rynku wtórnym straszili katastroficznym scenariuszem niekontrolowanego bankructwa krajów członkowskich strefy euro. W przypadku jego realizacji gospodarka europejska miałaby pogrążyć się w chaosie. W tym kontekście krytykowali „dogmatyczne” stanowisko Bundesbanku i części niemieckiej opinii publicznej, którzy sprzeciwiali się skupowi przez EBC na rynku wtórnym obligacji rządowych zadłużonych państw strefy euro. Ich zdaniem, w sytuacji zagrożenia strefy euro EBC miał obowiązek działać niekonwencjonalnie, a nie podręcznikowo. Interwencja EBC stabilizowałaby rynki finansowe i sektor bankowy, dając czas na przeprowadzenie niezbędnych reform, w tym także o charakterze strukturalnym. Tymczasem reformy zlikwidowałyby główne przyczyny kryzysu zadłużeniowego, czyli nadmierne zadłużenie rządów, nadmierne zadłużenie sektora prywatnego w bankach i niską konkurencyjność gospodarek narodowych⁷⁴.

Zwolennicy zmiany roli EBC wyraźnie bagatelizowali negatywne skutki ekspansywnej polityki pieniężnej, uwikłanej w problematykę ratunkową. Jednakże EBC, skupiając się na ratowaniu prywatnych banków, finansowaniu zadłużonych państw oraz drukowaniu pieniędzy, kupował przede wszystkim czas dla dłużników. Zwiększanie płynności zwalczało wprawdzie objawy kryzysu zadłużeniowego, ale nie usuwało przyczyn tego zjawiska. Ponadto EBC stawał się coraz bardziej czymś w rodzaju bankowego kurortu, a nawet faktycznym pożyczkodawcą ostatniej instancji w strefie euro. Gromadził bowiem rosnącą pulę toksycznych obligacji Grecji, Portugalii, Irlandii, Hiszpanii i Włoch. Dzięki temu Grecji, która nie dotrzymywała zobowiązań

⁷³ D.K. Rosati, *Czy strefa euro przetrwa kryzys?*, w: *Kryzys finansów publicznych. Przyczyny, mechanizm, drogi wyjścia*, red. L. Oręziak, D.K. Rosati, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013, s. 82–88.

⁷⁴ *Ibid.*, s. 87–88.

konsolidacyjnych, udawało się stopniowo przerzucać ciężar długu publicznego na cudze barki. W rezultacie EBC systematycznie tracił zdolność formułowania niezależnych ocen i podejmowania na tej podstawie odpowiednich działań. Takie działania, jak: redukcja długów lub ogłoszenie niewypłacalności przez Grecję albo inne zadłużone kraje strefy euro doprowadziłyby przecież do ujawnienia strat poniesionych przez EBC w wyniku podejmowania operacji ratunkowych⁷⁵.

Tymczasem nadmierna płynność działała usypiająco na podmioty gospodarcze i nie zmuszała ich do poprawy konkurencyjności. W takich warunkach rozwiązywanie strukturalnych problemów, które powstały w strefie euro, schodziło nieraz po prostu na dalszy plan. Z kolei polityka pieniężna EBC, polegająca na zwiększaniu podaży pieniądza i utrzymywaniu niskich stóp procentowych, mogła w długim okresie zagrozić stabilności cenowej w strefie euro. EBC odrzucał bowiem hamulce i tradycyjne środki ostrożności, a jego uwaga skupiała się w dużym stopniu na ratowaniu finansów publicznych i banków oraz wspieraniu ożywienia gospodarczego. Ekspansywna polityka pieniężna odciążała wprawdzie finanse publiczne zadłużonych krajów strefy euro, ale jednocześnie paradoksalnie zwiększała ich skłonność do zadłużania się, gdyż było to łatwe i tanie. Pojawiała się nawet pokusa, aby drukować pusty pieniądz. Inflacja, będąca długoterminowym efektem ekspansywnej polityki pieniężnej, zmniejszała bowiem realną wartość nadmiernych długów⁷⁶.

W związku z problemami strefy euro na szczególną uwagę zasługiwały różnice stanowisk RFN i Francji. Państwa te określały bowiem kierunki integracji gospodarczej i walutowej w UE. Francja, która wcześniej przeforsowała koncepcję szybkiej integracji walutowej, od początku popierała udzielanie pomocy zagrożonym krajom strefy euro i obawiała się jej upadku. Opowiadała się także za zaangażowaniem EBC w ratowanie zadłużonych państw strefy euro. Rozpad strefy euro, spowodowany bankrutem krajów Europy Południowej, miałby dla Francji bardzo negatywne konsekwencje, zarówno polityczne, jak i gospodarcze. RFN zgadzała się na ratowanie krajów strefy euro, ale jak najmniejszym kosztem. Niemcy nie chcieli bowiem finansować ogromnego długu publicznego krajów Europy Południowej. Ponadto byli niechętni rozszerzeniu mandatu EBC i finansowaniu przez niego zadłużenia państw strefy euro. Zdawali sobie sprawę ze skutków angażowania EBC w bieżącą politykę. Wiedzieli, że kontrolowanie

⁷⁵ T. Sarrazin, *Europa...*, op.cit., s. 173–176, 182–184 oraz 186–189.

⁷⁶ Ibid., s. 187–190 oraz 225–227.

przez EBC poziomu inflacji stałoby się znacznie trudniejsze, a w skrajnym przypadku nawet niemożliwe⁷⁷.

Dotychczasowe doświadczenia integracji europejskiej świadczą o tym, że w warunkach jednolitej waluty przejrzystość i stabilność cenowa wymuszały większą konkurencyjność. Z drugiej strony skutki błędnych decyzji podmiotów gospodarczych ulegały zaostrzeniu. Teoretycznie ryzyko niewypłacalności w strefie euro powinny, zgodnie z traktatem z Maastricht, ponosić państwa narodowe. Jednakże w praktyce doprowadzono do zmiany reguł obowiązujących w UGW, przerzucając odpowiedzialność za spłatę długów na wszystkie kraje członkowskie⁷⁸. W ten sposób blokowano mechanizmy wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Tymczasem łączne wydatki państw UE ustaliły się w ostatnich latach na bardzo wysokim poziomie. W 2011 roku osiągnęły one przeciętnie 50% ich PKB. W USA i Japonii wskaźnik ten wynosił ok. 41%. W krajach rozwijających się sięgał on zazwyczaj tylko 20–30% PKB, przy czym w Chinach osiągnął 22%. Oprócz ogólnej wielkości ważną była również struktura wydatków publicznych. Wydatki związane z finansowaniem systemu zabezpieczenia społecznego wynosiły ponad 20–25% PKB w Europie Zachodniej, 16% PKB w USA i 19% PKB w Japonii⁷⁹.

Dane dotyczące poziomu wydatków publicznych świadczyły o utrzymywaniu się znacznych różnic ustrojowych między krajami członkowskimi UE a USA i Japonią oraz grupą krajów rozwijających się. Odmienności te wiązały się z różnym zakresem aktywności państwa w życiu gospodarczym i społecznym. Ich syntetycznym odzwierciedleniem jest bowiem udział wydatków publicznych w PKB⁸⁰.

W tej sytuacji perspektywy utrzymania europejskiego ładu gospodarczego i społecznego, którego cechą charakterystyczną, były rozbudowane funkcje ekonomiczne i społeczne realizowane przez państwo, nie rysowały się pomyślnie. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na pogarszające się demograficzne uwarunkowania rozwoju gospodarki europejskiej.

Przebieg ilościowego wzrostu ludności w Europie w drugiej połowie XX wieku był inny niż na pozostałych kontynentach. Właśnie dlatego obserwowano permanentny spadek udziału Europy w liczbie ludności świata. Jeszcze w latach 1950–1960

⁷⁷A. Prusek, *Kryzys ekonomiczno-finansowy w Unii Europejskiej oraz kierunki działań stabilizacyjnych i zmian systemowych*, w: *Kryzys w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 16–19; D. Kabat-Rudnicka, *Kraje...*, op.cit., s. 55–56.

⁷⁸T. Sarrazin, *Europa...*, op.cit., s. 76–83.

⁷⁹W.M. Orłowski, *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Agora SA, Warszawa 2011, s. 144–152.

⁸⁰R. Bugaj, *Plusy dodatnie...*, op.cit., s. 137.

współczynnik płodności ogólnej kobiet w Europie wynosił 2,66. Jednakże w latach 1975–1980 obniżył się on do 1,97 i od tego czasu nie zapewniał nawet prostej reprodukcji ludności. To z kolei przyczyniło się do pogorszenia struktury wieku ludności. Jeszcze w 1950 roku dzieci i młodzież w wieku 0–24 lat stanowiły 43,5% ogółu mieszkańców Europy. W 2000 roku udział tej grupy zmniejszył się do 31,4%. Tymczasem udział grupy osób w wieku 25–49 lat, która jest najważniejsza z ekonomicznego i społeczno-demograficznego punktu widzenia, zwiększył się w tym samym okresie tylko z 34,5% do 36,9%. Obie grupy stwarzały największy popyt na dobra innowacyjne i najbardziej przyczyniały się do rozwoju gospodarczego. Stopniowo europejska piramida demograficzna przekształcała się w demograficzny sarkofag⁸¹.

Od 1995 roku w Europie notowano nadwyżkę zgonów nad urodzeniami. Na początku XXI wieku liczba żywych urodzeń w Europie była o 39% niższa w porównaniu z połową XX wieku. W tym czasie liczba zgonów wzrosła o 40%. Właśnie dlatego od końca lat 90. XX wieku występował naturalny ubytek ludności. Prawdopodobnie będzie się on zwiększał w przyszłości. Skutki naturalnego ubytku ludności w Europie może łagodzić dodatnie saldo migracji⁸².

Kurcząca się demograficznie Europa posiłkowała się dotychczas imigrantami przede wszystkim z Turcji, Afryki oraz Bliskiego i Środkowego Wschodu, co miało daleko idące konsekwencje. Struktura migracji okazała się bowiem niezbyt korzystna dla tożsamości krajów europejskich. Było to związane ze specyficznymi problemami w zakresie integracji kulturowej i edukacji. W kolejnych pokoleniach imigrantów problemy te nie tylko nie zanikały, ale raczej się nasilały⁸³.

Kiedy podejmowano decyzje o budowie państwa dobrobytu w Europie Zachodniej, sytuacja demograficzna była korzystna z ekonomicznego punktu widzenia. Jednakże od tego czasu uległa ona znacznemu pogorszeniu. Malejący przyrost naturalny oraz postępujący proces starzenia się społeczeństw przyczyniały się do destabilizacji finansów publicznych. W szczególności podważona została stabilność repartycyjnych systemów emerytalnych oraz publicznych systemów ochrony zdrowia. Wydatki na emerytury i ochronę zdrowia były dużym obciążeniem, zagrażającym konkurencyjności gospodarczej wielu państw członkowskich UE. Dotyczyło to między innymi

⁸¹ W. Rakowski, *Struktury demograficzne ludności Europy a wzrost gospodarczy*, w: *Przyszłość integracji europejskiej. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej*, red. P. Misztal, W. Rakowski, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 16–30.

⁸² *Ibid.*, s. 27.

⁸³ T. Sarrazin, *Europa...*, op.cit., s. 379.

krajów strefy euro, która przeżywała ciężkie chwile po wybuchu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

Zakończenie

W wyniku ewolucji ładu gospodarczego i społecznego w Europie Zachodniej ukształtował się kapitalizm opiekuńczy i drogie państwo socjalne, charakteryzujące się wysokimi obciążeniami podatkowymi i paropodatkowymi, a także strukturalnym deficytem budżetowym i narastającym długiem publicznym. Słabości tego modelu ustrojowego ujawniły się w szczególności w latach 70. XX wieku, a następnie pod koniec pierwszej dekady XXI wieku po wybuchu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Kryzys finansowy i gospodarczy przekształcił się później w kryzys zadłużeniowy, destabilizujący zarówno strefę euro, jak i całą UE.

Niska efektywność europejskiego ładu gospodarczego sprawiła, że nie był on w stanie zapewnić zarówno szybkiego wzrostu gospodarczego, jak i postępu społecznego. Tymczasem polityka gospodarcza i społeczna doprowadziła do systemowego ugrzęźnięcia i paraliżu, zwłaszcza w strefie euro. W UGW zmieniono obowiązujące reguły, przerzucając odpowiedzialność za spłatę długów na wszystkie kraje członkowskie. W tej sytuacji należałoby odblokować mechanizmy wzrostu i rozwoju gospodarczego. Jednakże okazało się to bardzo trudne między innymi ze względu na pogarszające się uwarunkowania demograficzne i ich destabilizujący wpływ na finanse publiczne.

Bibliografia

- Bugaj R., *Plusy dodatnie i ujemne, czyli polski kapitalizm bez solidarności*, Poltext, Warszawa 2015.
- Bukowski S., Zięba Ł., *Konsensus Waszyngtoński a stabilizacja makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, w: *Modele rozwoju gospodarczego dla Polski w dobie integracji europejskiej i globalizacji*, red. M. Noga, M.K. Stawicka, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Czech S., *Gospodarka w służbie idei. Rzecz o modelu szwedzkim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.
- Czech-Rogosz J., *Ewolucja społecznej gospodarki rynkowej w RFN*, AE, Katowice 2005.
- Ekonomia od A do Z. Encyklopedia podręczna*, red. S. Sztaba, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

- Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa 2010.
- Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, PWE, Warszawa 2009.
- Gajewski P., *Nierównowaga finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 10.
- Kołodko G.W., *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2013.
- Krasuski J., *Historia Niemiec*, Ossolineum, Wrocław 2004.
- Krasuski J., *Historia RFN*, KiW, Warszawa 1987.
- Kryzys finansów publicznych. Przyczyny, mechanizm, drogi wyjścia*, red. L. Oręziak, D.K. Rosati, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013.
- Kryzys gospodarczy 2008+ test dla stosowanej polityki. Metody przeciwdziałania i ich skuteczność*, red. K. Żukrowska, SGH, Warszawa 2013.
- Kryzys i perspektywy strefy euro*, red. J. Rymarczyk, M. Wróblewski, D. Brzęczek-Nester, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2014.
- Kryzys w Unii Europejskiej i jego implikacje dla Polski*, red. A. Prusek, Wyższa Szkoła Gospodarki i Zarządzania w Krakowie oraz Katedra Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków–Mielec 2013.
- Magierowski M., *Europejski Lehman Brothers?*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2010.
- Orłowski W.M., *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Agora SA, Warszawa 2011.
- Palmer T.G., *Państwo opiekuńcze. Kosztowne złudzenie*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2014.
- Przybyciński T., *Globalny kryzys finansowy i gospodarczy jako wyzwanie dla polityki gospodarczej i teorii ekonomii*, w: *Polityka gospodarcza jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 94, SGH, Warszawa 2014.
- Przybyciński T., *Konkurencja i ład rynkowy – przyczynek do teorii i polityki konkurencji*, SGH, Warszawa 2005.
- Przybyciński T., *Ordoliberalizm a kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce*, „Monografie i Opracowania” nr 561, SGH, Warszawa 2009.
- Przyszłość integracji europejskiej – konkurencyjność i rynki*, red. W. Bieńkowski, S.I. Bukowski, G. Olszewska, CeDeWu, Warszawa 2012.

-
- Przyszłość integracji europejskiej. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej*, red. P. Misztal, W. Rakowski, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Ptak P., *Medium- and Long-Term Fiscal Sustainability in Europe*, „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 2.
- Radzikowski M., *Państwo socjalne. Przyczyny i skutki*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2013.
- Sarrazin T., *Europa nie potrzebuje euro. Jak polityczne myślenie życzeniowe doprowadziło nas do kryzysu*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2013.
- Spółeczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, PTE, Warszawa 2003.
- Wybrane aspekty funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej. Bilans dziesięciu lat członkostwa*, red. G. Wojtkowska-Łodej, H. Bąk, SGH, Warszawa 2014.
- Zabieglik S., *Słowa i myśli*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Gdańsk 1987.