

GRZEGORZ GÓRNIOWICZ

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego

Bydgoszcz

KRYZYS FINANSÓW PUBLICZNYCH W KRAJACH GRUPY PIIGS

1. Wprowadzenie

W ostatnim czasie w związku ze światowym kryzysem finansowym powstał umowny termin PIGS, określający kraje o trudnej sytuacji budżetowej i wysokim długu publicznym (public debt). Nazwa wzięła się od pierwszych liter krajów, których powyższe problemy najmocniej dotyczą (P – Portugal, I – Ireland, G – Greece, i S- Spain). Nieco później to tej grupy dołączono również Itali (I) i zmodyfikowano nazwę na PIIGS. Niekiedy można też spotkać się z określeniem PIIGGS (druga litera G pochodzi od Great Britain).

2. Kryzys w Grecji

Zimą 2009-2010 roku nastąpił gwałtowny wzrost problemów finansowych Grecji. Ujawnienie oszustw i manipulacji statystycznych, nazywanych niekiedy kreatywną księgowością¹, dobiło ten mocno zadłużony i w dużej mierze skorumpowany kraj. Grecji w tych operacjach, a właściwie machinacjach, pomagał Goldman Sachs. Ten bank inwestycyjny oskarżony został przez amerykański nadzór Securities and Exchange Commission (SEC) o oszustwa i nieetyczne praktyki². Rząd grecki próbował ratować sytuację cięciami wydatków. Mimo, iż były one niewystarczające to i tak rozwścieczyły przyzwyczajonych do wysokich świadczeń socjalnych Greków. Rozruchy sprawiły, że świat z przerażeniem zaczął odkrywać prawdziwe oblicze kryzysu zadłużenia. Uświadomiono sobie, że zagrożeniem dla stabilności strefy euro jest nie tylko Grecja, ale także inne nieudolnie zarządzane i zadłużone kraje (Hiszpania, Irlandia, Portugalia i Włochy). Ujawnienie skali problemu wymusiło na politykach europejskich opracowanie planu ratowania nie tylko Grecji, ale i całej strefy euro³.

Na wiarygodności Grecji w I kwartale 2010 roku składały się m.in. papiery wartościowe należące do banków francuskich (75 mld USD), szwajcarskich (54 mld USD), niemieckich (43 mld USD) oraz holenderskich (12 mld USD). Lobby bankowe w Europie po kilku miesiącach dyskusji wymogło więc na swoich państwach i instytucjach międzynarodowych pomoc finansową dla będącej formalnie w stanie niewypłacalności Grecji, a realnie dla jej wierzycieli. Oczywiście jest bowiem, że problem niewypłacalności spowodowałby istotne

¹ Termin ten wystąpił po raz pierwszy po wykryciu wielkich skandali finansowych w USA w 2002 r. Nazwano nim przypadki ukrywania strat i przedstawiania w pozytywnym świetle wyników finansowych celem przyciągnięcia inwestorów oraz utrzymaniem dobrego image. Z czasem kreatywną księgowością zaczyna nazywać się wszelkie przypadki księgowania operacji finansowych niezgodne z prawem i stanem faktycznym.

² <http://www.gazetafinansowa.pl/index.php/wydarzenia/analizy/3725-grecja-polska-swapy-i-goldman-sachs.html> oraz L. R. Wray, M. Auerback, Greckie przesłanie, „Gazeta Bankowa” 2010, nr 06, s. 115 – 119.

³ Ł. Kwiecień, Kryzys – inaczej, strategia – bez zmian, „Magazyn Pioneer Pekao TFI” 2010, nr 1, s. 14-15.

straty banków, a więc tym samym konieczność przyjscia z niezbędną pomocą rządów poszczególnych państw ze względu na groźbę załamania się systemów bankowych i rzeczywistego kryzysu finansowego w tych krajach⁴.

Na początku maja 2010 roku szefowie państw strefy euro zebrani na szczycie w Brukseli i Międzynarodowego Funduszu Walutowego ostatecznie zatwierdzili pakiet pomocy dla Grecji w wysokości 110 mld euro do 2012 roku. Ceną za wsparcie z udziałem MFW były drastyczne reformy budżetowe. Plan zakładał zredukowanie deficytu budżetowego z 13,6% PKB w 2009 roku do 2,6% w 2014 roku⁵.

Redukcja wydatków budżetowych objęła między innymi: 30% redukcję premii Bożonarodzeniowych, 12% redukcję zasiłków dla byłych pracowników sektora publicznego, redukcję premii motywujących za wykonanie pracy, zamrożenie emerytur sektora publicznego oraz wszystkich emerytur kontrolowanych przez rząd, a także 5% redukcję inwestycji publicznych i cięcia w programach edukacyjnych. Wzrosły natomiast dochody budżetowe: VAT z 19 do 21% oraz akcyzy na paliwa, papierosy, alkohole i towary luksusowe (samochody o wartości wyższej niż 17 tysięcy euro, łodzie, helikoptery, kamienie i metale szlachetne)⁶.

Przyjęte reformy strukturalne wydają się bardzo trudne do realizacji ze względu na występujące w Grecji następujące uwarunkowania:

- społeczne – konieczność przebudowy wielopokoleniowej świadomości beneficjentów korzystających ze środków publicznych i opanowanie protestów,
- ekonomiczne – ujemna dynamika PKB, a także zbyt niska skala obniżenia deficytu budżetowego,
- organizacyjne – ograniczenie niesprawnej i przerośniętej administracji publicznej, konieczność unowocześnienia rynku pracy oraz ograniczenie szarej strefy.

Wątpliwa realizacja niezbędnych reform będzie prawdopodobnie oznaczała nie tylko wydłużenie procesu spłaty zadłużenia, ale i silniejsze obciążenie długiem Grecji innych podmiotów unijnych przez dłuższy okres, a także stałe odnawianie tego procesu aż do nieuniknionych ostatecznych decyzji⁷.

Taką decyzją może być wykluczenie Grecji ze strefy euro. Istnieją opinie, że mogłoby to oznaczać wzmocnienie gospodarki greckiej. Odzyskanie waluty narodowej spowodowałoby szybką jej dewaluację wobec dolara i euro. Pozwoliłoby to Grecji odzyskać konkurencyjność na rynkach międzynarodowych i tym samym zwiększyć eksport oraz wpływy z turystyki⁸. Bardziej prawdopodobną sytuacją wydaje się jednak restrukturyzacja zadłużenia⁹.

⁴ E. Chojna-Duch, *Grecji pat, „Rzeczpospolita” 2010, nr 123, s. B14.*

⁵ <http://news.money.pl/artykul/prasa;grecja;uratowana;ale;nie;europa,146,0,616338.html> oraz <http://www.wprost.pl/ar/194643/Przywodcy-strefy-euro-akceptuja-pomoc-dla-Grecji/>

⁶ J. Zombirt, *Łatanie greckiej dziury, „Bank” 2010, nr 4, s. 51.*

⁷ E. Chojna-Duch, *op. cit., s. B14 - B15.*

⁸ H. Kozieł, *Rozpad strefy euro pomoże europejskim gospodarkom?, „Rzeczpospolita” 2010, nr 160, s. A1.*

⁹ *Restrukturyzacja długu (restructuring) oznacza zmianę warunków spłaty zadłużenia. Przyjmuje ona formę konwersji (rescheduling) lub refinansowania (refinancing). Konwersja polega na formalnym odroczeniu płatności z tytułu obsługi długu i ustaleniu nowego okresu spłaty dla przelożonych sum. Refinansowanie długu oznacza przedłużenie okresu kredytowania w odniesieniu do zapadających płatności lub zastąpienie bieżących*

Pod koniec 2010 roku sytuację w Grecji uspokoiła nieco wygrana w wyborach samorządowych partii rządzącej Pasok (Panhelleński Ruch Socjalistyczny). Prawdopodobnie pozwoli to rządowi Grecji na wprowadzenie kolejnych oszczędnościowych reform¹⁰.

3. Problemy Irlandii

Od końca lat osiemdziesiątych Irlandia rozwijała się najszybciej spośród państw Unii Europejskiej. Na początku XXI w. rozwój gospodarczy Irlandii opierał się głównie na budownictwie. Dla Irlandczyków był to okres prawdziwej prosperity. Nie musieli oni już godzić się na powolny wzrost płac, żeby podtrzymać międzynarodową konkurencyjność, a dzięki niewymagającym kwalifikacji miejscom pracy w sektorze budowlanym stopa bezrobocia oscylowała wokół 4%. Jeszcze na początku kryzysu finansowego wydawało się, że Irlandia wyjdzie z niego obronną ręką. Kraj nie posiadał bowiem w zasadzie deficytu budżetowego, a dług publiczny wynosił niecałe 25% PKB¹¹.

Jednak, gdy popyt na nieruchomości się załamał (spadek cen o ok. 50%), rząd w Dublinie musiał ratować przed bankructwem sektor bankowy, obciążony nietrafionymi kredytami dla deweloperów. Na zastrzyki kapitałowe dla instytucji finansowych przeznaczył wówczas równowartość 4% PKB, co odbiło się na kondycji finansów publicznych. Zbiegło się to w czasie z załamaniem wpływów do budżetu, który zbyt mocno opierał się na podatkach od nowych domów oraz zyskach kapitałowych¹².

Katastrofy fiskalnej dopełnił wzrost stopy bezrobocia do 12,5 (w grudniu 2009 r.), co uszczupliło wpływy podatkowe, zwiększając jednocześnie wydatki na świadczenia społeczne. Po wielu latach nadwyżek w 2008 r. Irlandia odnotowała ponad 7% deficyt budżetowy. Rok później powiększył się on do około 12,5%. W przeciwieństwie do wielu europejskich rządów Dublin nie mógł więc sobie pozwolić na stymulowanie gospodarki fiskalnymi bodźcami. Przeciwnie, kilkakrotnie uchwalał cięcia budżetowe. Do końca 2009 r. wydatki rządowe zredukowano o równowartość około 4–5% PKB. W połączeniu z załamaniem produkcji przemysłowej, rosnącą stopą bezrobocia i spadkiem wydatków sektora prywatnego cięcia budżetowe przyczyniły się do tąpnięcia irlandzkiego PKB o 3% w 2008 i około 7% w 2009 r. Od początku kryzysu gospodarka niegdysiejszego celtyckiego tygrysa zmniejszyła się zatem o ponad 10%¹³.

Rząd Irlandii próbował zmniejszyć deficyt budżetowy z 14% PKB w 2009 roku do niespełna 3% w 2014 roku. Mimo wprowadzenia m.in. 7% podatku na pensje w sektorze publicznym do lipca 2010 wpływy podatkowe były mniejsze od planowanych. Należy zauważyć, że rząd realizuje swój program również poprzez ogromne cięcia wydatków (zmniejszenie zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń społecznych). Według opinii Międzynarodowego Funduszu Inwestycyjnego rząd nie docenił jednak skali potrzebnych

i przyszłych płatności z tytułu obsługi długu nowym, średnioterminowym kredytem. Restrukturyzacja może również stanowić połączenie obu tych form w odniesieniu do zaległych i przyszłych płatności z tytułu obsługi długu. G. Górniewicz, Metody redukcji zadłużenia zagranicznego, Acta Universitatis Nicolai Copernici, Oeconomia XXIX, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999, s. 55.

¹⁰ D. Walewska, *Grecjie przyzwolenie na nowe reformy*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 262, s. B3.

¹¹ D. Walewska, *Wielki kryzys po wielkim boomie*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 267, s. B4.

¹² http://www.parkiet.com/artykul/31,890574_Irlandia___wzor___do_nasladowania___html.

¹³ *Ibidem*.

korekt. Cięcia wydatków i podwyżki stóp podatkowych powinny sięgnąć ok. 6,5% PKB, a nie 4,5% jak założył rządowy plan. Nie są to może jednak problemy nie do rozwiązania. W kurczącej się przez dwa lata gospodarce Irlandii w I kwartale 2010 roku nastąpił wzrost, a rząd sprzedał już prawie całość planowanych na ten rok obligacji, których łączna wartość wynosi 20 mld euro¹⁴.

Krytycznie sytuację w Irlandii w drugiej połowie 2010 roku oceniała agencja Standard & Poors. Obniżenie oceny kredytowej z AA na AA- spowodowane jest wciąż rosnącym kosztem ratowania banków. Irlandia będzie więc musiała płacić więcej w zamian za pożyczki na międzynarodowym rynku nowych kredytów. Rząd w Dublinie spodziewał się w tym roku deficytu finansów publicznych na poziomie 14% PKB. Mimo przeprowadzenia wspomnianej wyżej poważnej konsolidacji fiskalnej będzie on w tym roku prawdopodobnie największy w całej Unii Europejskiej. Spora część analityków uważano wówczas, że deficyt może sięgnąć nawet 25% PKB. Stanie się tak w sytuacji, gdy rząd będzie musiał udzielić dodatkowej pomocy pożyczkodawcom (przede wszystkim Anglo Irish Bank). Zdaniem analityków Irlandia nie odzyska prędko opinii najprężniejszej gospodarki Europy, a dług publiczny przez najbliższe lata nie spadnie poniżej poziomu 100% PKB¹⁵.

W kolejnych miesiącach sytuacja finansowa Irlandii nadal układała się nie korzystnie. Na początku września 2010 roku po raz pierwszy rząd tego kraju przyznał, że nie powiodła się próba ratowania Anglo Irish Bank i rozważane jest nawet zamknięcie tej instytucji w perspektywie dziesięciu lat. Pierwotny plan opierał się na pomocy mającej podzielić Anglo Irish Bank na „dobry” i „zły”, który miał zostać sprzedany. Strategia ta kosztowała do września 2010 roku 23 mld euro. Szacuje się, że suma ta może wzrosnąć nawet do 35 mld euro. Inwestorzy obawiali się, że fatalna sytuacja sektora bankowego jeszcze bardziej obniży wiarygodność Irlandii, co może spowodować kolejne kłopoty strefy euro na miarę tych z jakimi borykała się Grecja¹⁶. Od razu uwidoczniło się to w wycenie CDS (Credit Default Swaps - papiery zabezpieczające na wypadek niewypłacalności państwa). Rentowność dziesięcioletnich obligacji skarbowych Irlandii osiągnęła 8 września rekordowy do-tychczas poziom 5,9%¹⁷

W kolejnych tygodniach sytuacja finansowa Irlandii nadal się pogarszała. Na aukcji 21 września 2010 roku zaoferowano ośmioletnie obligacje o stopie zwrotu 4,767% (aż o 114 pkt. Bazowych więcej niż 17 sierpnia). Bez wątplenia był to ogromny skok kosztów uzyskania finansowania. Różnica rentowności dziesięcioletnich irlandzkich obligacji wobec uchodzących za najbezpieczniejsze obligacji niemieckich wyniosła 4,29% (najwyższy wynik w historii)¹⁸.

Warto zauważyć, że w drugiej połowie 2010 roku wzrost ryzyka związanego z zadłużeniem Irlandii następował pomimo drastycznych cięć budżetowych dokonanych przez gabinet premiera Briana Cowena. Gospodarka Zielonej Wyspy pozostawała nadal w kryzysie. W II kwartale PKB obniżył się o 1,2%.

¹⁴ Kłopoty irlandzkich banków zachwiały obligacjami, „Rzeczpospolita” 2010, nr 196, s. B7.

¹⁵ H. Kozieł, Irlandzki rating przypominał o kłopotach strefy euro, „Parkiet” 2010, nr 197 oraz R. Woś, Żółta kartka dla Irlandii, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 166, s. A10.

¹⁶ Z. Reda, Irlandzkie kłopoty, „Rzeczpospolita” 2010, nr 210, s. B5.

¹⁷ G. Siemionczyk, K. Krasuski, Nowy kryzys strefy euro, „Rzeczpospolita” 2010, nr 211, s. B2.

¹⁸ M. Wierciszewski, Irlandia może popsuć nastroje na rynkach, Puls Biznesu” 2010, nr 187, s. 20.

Na przełomie września i października 2010 roku rząd Irlandii podał, że uratowanie krajowego systemu finansowego wyniesie 50 mld euro (według poprzednich informacji 33 mld euro). Sprawilo to, że planowany na powyższy rok deficyt budżetowy miał wynieść aż 32% PKB (w 2009 roku deficyt Irlandii stanowił 14,4% PKB, co było i tak najgorszym wynikiem spośród krajów grupy PIIGS). Ten wynik spowodowany był wspomnianym ratowaniem banków. Gdyby wyłączyć koszty pomocy finansowej dla banków relacja deficytu do PKB w 2010 roku wyniosłaby 12%¹⁹.

Wielu inwestorów i analityków posiadała wątpliwości, czy podjęte przez irlandzki rząd działania pozwolą obniżyć deficyt budżetowy do poziomu 3% PKB w 2014 roku. Wątpliwości te stały się powodem wzrostu rentowności obligacji irlandzkich do 8%²⁰. W listopadzie 2010 roku 51% inwestorów z całego świata, którzy wzięli udział w sondażu agencji Bloomberga spodziewało się, że Irlandia zbankrutuje w ciągu półtora roku. Był to trzykrotnie większy odsetek niż pół roku wcześniej²¹.

Podczas dwudniowego (16 - 17 listopada) spotkania ministrów finansów strefy euro ustalono, że Irlandia może otrzymać pomoc w wysokości 148 mld euro, z czego ok. 20% przekażą Niemcy. W zamian Irlandia będzie zobowiązana do podniesienia podatku od przedsiębiorstw, który do tej pory był relatywnie bardzo niski (12,5%). Tak więc można liczyć, że Dublin upora się z ponad 30% deficytem budżetowym, ale firmy działające w Irlandii stracą konkurencyjność wobec innych firm europejskich, a przede wszystkim niemieckich. Plany Berlina nie podobały się zwłaszcza Wielkiej Brytanii, która skrytykowała zwłaszcza próby ingerencji w systemy podatkowe innych państw²². Należy wspomnieć, że podczas spotkania ministrów finansów sytuacja przedstawiała się paradoksalnie. Mianowicie na uruchomieniu bailout (wsparcia finansowego) zdecydowanie bardziej zależało państwom, które oferowały pomoc niż samej Irlandii, obawiającej się utraty kontroli nad gospodarką²³.

Dzień później misję badawczą w Irlandii rozpoczęli eksperci Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (International Monetary Fund) (IMF). Sprawdzali oni, jaki jest stan irlandzkich finansów publicznych i jakie działania mogą zostać podjęte jeśli Dublin zdecyduje się na skorzystanie z pomocy²⁴. Ostatecznie Irlandia otrzyma od EU and IMF pomoc w wysokości 86 mld euro.

24 listopada premier Brian Cowen przedstawił czteroletni plan oszczędnościowy, który zakładał redukcję wydatków państwa o 10 mld euro i wzrost dochodów z tytułu podatków o 5 mld euro. Dzięki tym działaniom deficyt budżetowy Irlandii ma być mniejszy o 11%. Plan zakładał między innymi:

- obniżkę pensji minimalnej z 8,65 do 7,65 euro na godzinę,
- redukcję świadczeń dla osób, które długo pozostają bez pracy,
- wprowadzenie podatku od nieruchomości (dotąd taki podatek w Irlandii nie istniał),

¹⁹ H. Kozieł, Z. Reda, *Wielka dziura w budżecie Irlandii*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 230, s. B4.

²⁰ H. Kozieł, *Irlandzkie problemy znowu straszą rynki*, „Parkiet” 2010, nr 260, s. 11.

²¹ H. Kozieł, *Wraca niepokój o Irlandię*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 265, s. B2.

²² R. Woś, *Nowy wspaniały niemiecki ład*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 224, s. A1.

²³ B. Niedziński, *Bailout lub upadek euro*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 223, s. A8.

²⁴ B. Niedziński, *Finanse Irlandii do kontroli*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 224, s. A7.

- podatki od dochodów osobistych obejmą osoby zarabiające przynajmniej 15,3 tys. euro rocznie (dotychczas 18,3 tys. euro),
- podatek VAT wzrośnie z 21 do 22% w 2013 roku oraz do 23% w 2014 roku.

B. Cowen zapowiedział utrzymanie bardzo niskiego podatku od zysków przedsiębiorstw, co jego zdaniem będzie kluczem do dynamicznego wzrostu gospodarczego kraju. Stosunkowo radykalny plan oszczędnościowy nie uspokoił jednak rynków finansowych. Tuż po jego ogłoszeniu oprocentowanie irlandzkich obligacji wzrosło o 30 pkt. bazowych do 8,95%²⁵.

4. Kryzys w Hiszpanii

Do nie dawna Hiszpania uznawana była za kraj dynamicznie się rozwijający. Dobrą koniunkturę zawdzięczała ona przede wszystkim boomowi na rynku nieruchomości, który korzystnie oddziaływał nie tylko na deweloperów, ale także na firmy budowlane i finansujące te inwestycje banki²⁶. Załamanie nastąpiło już w październiku 2008 roku. Sprzedaż kredytów hipotecznych spadła wówczas o 44%. Dodatkowo wysokie bezrobocie²⁷ (zwłaszcza w branży budowlanej) ograniczało wpływy podatkowe i jednocześnie zwiększało wydatki rządu na zasiłki, co stało się poważnym problemem budżetowym. Według prognoz Eurostatu hiszpański rynek budowlany będzie się jeszcze kurczył do 2012 roku. Rząd Luisa Zapatero przeprowadził zdecydowane cięcia budżetowe o wartości ok. 15 mld euro, czyli 1,1,% PKB. Takie działania uwiarygodniły kraj w oczach inwestorów finansowych. Z kolei inwestorzy bezpośredni w znaczącym stopniu opuścili Hiszpanię podobnie jak pozostałe kraje z grupy PIIGS. Odływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych dodatkowo wzmocnił recesję gospodarczą²⁸.

Innym problemem hiszpańskiej gospodarki jest zadłużenie sektora prywatnego (gospodarstw domowych i firm). Udzielane na 50 lat kredyty hipoteczne oraz możliwość odliczania od podatku 15% spłacanych rat doprowadziły do sytuacji, w której suma zadłużenia w całej gospodarce wyniosła na początku 2010 roku ponad 340% PKB. Wśród rozwiniętych krajów świata tylko Japonia i Wielka Brytania były wówczas bardziej obciążone długiem²⁹.

Spadek zaufania do Hiszpanii wymusił wzrost rentowności obligacji. Aż 70% wyemitowanych w 2009 roku obligacji miało termin wymagalności krótszy niż rok. Te krótkoterminowe zobowiązania należało odnowić w kolejnym roku, z tym że na mniej korzystnych warunkach. W 2011 roku spłata zbiegnie się z koniecznością rolowania długoterminowych obligacji, co może jeszcze bardziej pogłębić kryzys gospodarczy w kraju. Według ekspertów Hiszpania może nie być w stanie udźwignąć tego obciążenia³⁰.

²⁵ J. Bielecki, *Plan Irlandii nie uspokaja rynków*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 229, s. A9.

²⁶ *Hiszpanie budowali nawet po kilka domów, a inwestycje w nieruchomości stanowiły aż 1/3 PKB; B. Sadecki, PIIGS i rozhułane budżety*, „Bank” 2010, nr 5, s. 57 – 58.

²⁷ Według danych Komisji Europejskiej bezrobocie wynosiło w Hiszpanii w latach 2009 – 2010 ok. 20%.

²⁸ T. Gruszecki, *Lekcja Hiszpanii*, „Gazeta Bankowa” 2010, nr 05, s. 113 – 116 oraz F. Kowalik, *Gra o sumie zerowej*, „Forbes” 2010, nr 08, s. 26-27.

²⁹ Ł. Wróbel, *Problemy w amerykańskim stylu*, „Bank” 2010, nr 4, s. 153.

³⁰ B. Sadecki, *op.cit.*, s. 58.

5. Działania zmierzające do zmniejszania deficytów budżetowych w Portugalii i we Włoszech

Podobnie jak Grecja, Irlandia i Hiszpania również dwa pozostałe kraje grupy PIIGS zaplanowały istotne zmniejszanie deficytów budżetowych w 2011 roku.

W Portugalii rząd premiera Jose Socratesa rozpoczął oszczędności od siebie i zmniejszył zarobki urzędników państwowych i parlamentarzystów o 5%, a także zamroził je na trzy lata. O tą samą wielkość procentową zostały zmniejszone pensje wszystkich pracowników sektora państwowego, którzy zarabiają ponad 1,5 tysiąca euro miesięcznie. Ponadto drastycznie obniżono wydatki na cele społeczne. Oprócz redukcji wydatków rząd Portugalii wprowadził dodatkowe podatki od dochodów osobistych sięgające 1,5%. Od 2011 wzrósł o 1% podatek VAT (do 21%), a duże przedsiębiorstwa zapłacą nowy podatek w wysokości 2,5% zysku. Te działania mają przynieść oszczędności i wpływy na sumę 5,7 mld euro w skali roku. Dodatkowo 17 firm państwowych ma zostać sprywatyzowanych za ok. 1,8 mld euro³¹.

W 2010 roku deficyt budżetowy Portugalii wyniósł 7,3% PKB. Dzięki działaniom rządu na koniec 2012 roku ma on zostać zredukowany do 3%. Chęć nabycia dużej liczby portugalskich obligacji wyrazili przedstawiciele rządu Chin. Posiadający ogromne oszczędności Chińczycy lokowali swoje oszczędności również w obligacjach innych krajów, w tym Irlandii i Grecji³².

Pod koniec 2010 roku coraz częściej mówiło się o tym, że Portugalia, podobnie jak Grecja i Irlandia, może wystąpić o międzynarodową pomoc. Plan oszczędnościowy nie był bowiem przez Lizbonę zbyt skrupulatnie realizowany³³.

Będące trzecią w strefie euro co do wielkości PKB gospodarka włoska rozwijała się wolniej niż prognozowano. Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku spadała produkcja przemysłowa i wzrastało bezrobocie. W 2010 roku włoski dług publiczny przekroczył 1,7 biliona euro, co stanowiło ponad 115% PKB. Według prezesa banku centralnego Mario Draghi Włochy były mało konkurencyjne z uwagi na złe prawo pracy, oparcie gospodarki na małych przedsiębiorstwach, które nie były w stanie konkurować na globalnym rynku oraz niewydolność sektora finansowego³⁴.

We Włoszech rząd Silvio Berlusconi zapowiedział wprowadzenie oszczędności wartych 25 mld euro. Tylko co piąty urzędnik państwowy odchodzący z pracy będzie zastępowany nowym pracownikiem, a pensje wszystkich zatrudnionych w administracji publicznej zostały zamrożone na trzy lata. Roczne dochody przekraczające 90 tysięcy euro zostaną obłożone dodatkowym podatkiem wynoszącym 5%. Transfery z budżetu państwa do władz regionalnych ograniczono o 2 mld euro w 2011 roku i 3,8 mld euro w 2012 roku. Wydatki na służbę zdrowia będą niższe w 2011 roku o 400 mln euro i o 1,1 mld euro w roku kolejnym. Zmniejszone o 8 – 10% zostaną budżety poszczególnych resortów. Wszyscy pracownicy, którzy w 2011 roku nabiorą prawa do emerytur, będą musieli praco-

³¹ D. Walewska, *Cięcia wydatków najczęstszym lekiem dla finansów publicznych*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 250, s. B7.

³² H. Kozieł, *Portugalia może liczyć na pomoc Chin*, „Parkiet” 2010, nr 260, s. 11.

³³ D. Walewska, *Pakiet...*, *op. cit.*, s. B3.

³⁴ M. Werner, *Włoska gospodarka bez reform*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 222, s. A8.

wać kolejne pół roku. Rząd włoski nie przewidywał podwyżek podatków, ale miał poczynić starania dotyczące lepszej ich ściągalności³⁵.

6. Porównanie sytuacji finansowej krajów PIIGS

Zdecydowanie największy dług publiczny spośród analizowanej grupy krajów posiadały Włochy. Na koniec 2009 roku jego wielkość przekroczyła 2,3 biliona USD (zob. tab. 1). Warto zauważyć, że w przeciągu dziewięciu lat włoskie zadłużenie zwiększyło się ponad dwukrotnie. Na drugiej pozycji uplasowała się Hiszpania, której dług publiczny osiągnął prawie 700 mld USD. Podobnie jak zadłużenie włoskie, w ostatnich latach zanotował on ponad dwukrotny wzrost. Trzecią lokatę zajęła Grecja (ponad 430 mld USD), czwartą Portugalia (191 mld USD), a piątą Irlandia (niecałe 108 mld USD). W latach 2000-2009 w każdym dług z trzech wymienionych wyżej krajów wzrósł ponad trzykrotnie.

Tabela 1. Dług publiczny w krajach PIIGS (w mln USD)

Kraj	2000	2005	2008	2009
Grecja	138344,4	254126,3	364742,2	430053,7
Irlandia	33973,5	45043,3	70138,9	108263,8
Włochy	1147905,7	1644998,5	213267,7	2334522,6
Portugalia	61576,3	120043,9	164864,5	191234,5
Hiszpania	292479,4	389814,2	510169,4	698626,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_DEBT).

O obciążeniu danego kraju długiem publicznym świadczy nie tyle jego wielkość, co relacja do PKB. Pod tym względem najgorzej wypadły Grecja i Włochy, a najkorzystniej Hiszpania (zob. tab2). Warto podkreślić, że wszystkie wymienione kraje przekroczyły w 2010 roku dopuszczalne kryterium zapisane w Traktacie z Maastricht, czyli 60% GNP, a dla Grecji i Włoch w całym analizowanym okresie relacja ta wynosiła ponad 100%.

Tabela 2. Dług publiczny krajów PIIGS jako % GNP

Rok	Grecja	Irlandia	Włochy	Portugalia	Hiszpania
2000	106,2	38,4	111,2	53,3	61,2
2001	106,9	36,1	110,6	55,6	57,5
2002	104,7	32,3	108,0	58,1	54,6
2003	103,0	32,0	106,2	59,4	50,8
2004	101,8	31,3	103,8	60,8	63,0
2005	107,4	27,6	106,4	63,9	43,2
2006	107,6	27,0	106,5	64,5	43,1
2007	105,8	23,9	103,5	67,0	40,2
2008	97,6	43,2	105,8	66,4	39,5

³⁵ D. Walewska, *Cięcia wydatków...*, op.cit., s. B7.

2009	126,8	64,0	115,8	76,8	53
2010*	123	81	118,4	91	68
2011*	130	93	130	97	74

* prognoza

Źródło: dane Europejskiego Banku Centralnego i Eurostat <http://pp.eurostat.ec.europa.eu>

Analizując zadłużenie krajów grupy określanej jako PIIGS nie sposób nie zwrócić uwagi na występujące zjawisko „krzyżowania się” długów. Polega ono na wzajemnym zadłużeniu poszczególnych krajów.

Pierwotną przyczyną zaciągania długu publicznego jest na ogół pojawienie się deficytu budżetowego. Należy stwierdzić, że deficyty budżetowe były w ostatnich latach stałym zjawiskiem w krajach Unii Europejskiej. Według prognozy Komisji Europejskiej na koniec 2010 roku największy deficyt posiadać będzie Irlandia, w której wyniesie on aż 32% GNP. Deficyt budżetowy Grecji, Hiszpanii i Portugalii wyniesie prawdopodobnie od 8 do 10% GNP, a we Włoszech przekroczy nieco 5% GNP. Warto podkreślić, że w 2010 roku tylko trzy kraje EU będą spełniały wymogi zawarte w kryterium z Maastricht zgodnie z którymi relacja deficytu budżetowego do PKB nie może przekroczyć 3%. Kraje te to Bułgaria, Estonia i Szwecja.

Na podstawie cen obligacji CDS można zaprezentować skumulowane prawdopodobieństwo ogłoszenia bankructwa. Według danych z 23 września 2010 roku spośród krajów grupy PIIGS największe prawdopodobieństwo bankructwa posiadała Grecja (50,6%). Następne miejsca zajęły: Irlandia (34,2%), Portugalia (30%), Hiszpania (18,2%) i Włochy (16%). Warto dodać, że gorszy wynik od Grecji posiadała tylko Wenezuela (56,4%)³⁶.

7. Podsumowanie

Mimo kilku podobieństw kraje zaliczane do grupy PIIGS istotnie różnią się pomiędzy sobą. Pod koniec 2010 roku zdecydowanie w najlepszej sytuacji finansowej znajdowały się Włochy, które paradoksalnie posiadały największy dług publiczny co do całości, jak i w relacji do PKB. Kraj ten miał jednak najmniejszy deficyt budżetowy oraz najmniejsze prawdopodobieństwo niewypłacalności. Najgorzej przedstawiała się sytuacja Irlandii, która przede wszystkim z powodu ratowania krajowego systemu bankowego osiągnęła prawdopodobnie rekordowy deficyt budżetowy w stosunku do PKB. W podobnych tarapatkach znalazła się Grecja, w której problem spłaty długu publicznego ujawnił się jako pierwszy. Należy wspomnieć, że jak do tej pory jedynie te dwa kraje skorzystały z pomocy finansowej od Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Jednak w najbliższym czasie nie można wykluczyć wystąpienia o podobną pomoc Portugalii, a nawet Hiszpanii.

Podjęte w okresie 2010 roku przez kraje grupy PIIGS próby naprawienia finansów publicznych, polegające głównie na zmniejszeniu wydatków państwa i szukaniu dodatkowych dochodów budżetowych, należy uznać za zasadne, choć być może zbyt słabe. EU istotnie zaangażowała się w ratowania stojących na skraju bankructwa państw ze względu na obawę o banki w krajach silniej rozwiniętych od PIIGS i o upadek waluty euro.

³⁶ <http://www.cmavision.com/market-data>.

8. Literatura

- [1] Bielecki J., *Plan Irlandii nie uspokaja rynków*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 229.
- [2] Chojna-Duch E., *Grecki pat*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 123.
- [3] Górniewicz G., *Metody redukcji zadłużenia zagranicznego*, Acta Universitatis Nicolai Copernici, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999.
- [4] Gruszecki T., *Lekcja Hiszpanii*, „Gazeta Bankowa” 2010, nr 05.
- [5] <http://news.money.pl/artykul/prasa:grecja;uratowana;ale;nie;europa,146,0,616338.html>
- [6] <http://www.gazetafinansowa.pl/index.php/wydarzenia/analizy/3725-grecja-polska-swapy-i-goldman-sachs.html>
- [7] http://www.parkiet.com/artykul/31,890574_Irlandia__wzor__do_nasladowania__.html
- [8] Kowalik F., *Gra o sumie zerowej*, „Forbes” 2010, nr 08.
- [9] Koziół H., *Irlandzkie problemy znowu straszą rynki*, „Parkiet” 2010, nr 260.
- [10] Koziół H., *Portugalia może liczyć na pomoc Chin*, „Parkiet” 2010, nr 260.
- [11] Koziół H., *Rozpad strefy euro pomoże europejskim gospodarkom?*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 160.
- [12] Koziół H., *Wraca niepokój o Irlandię*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 265.
- [13] Koziół H., Z. Reda, *Wielka dziura w budżecie Irlandii*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 230.
- [14] Kwiecień Ł., *Kryzys – inaczej, strategia – bez zmian*, „Magazyn Pioneer Pekao TFI” 2010, nr 1.
- [15] Niedziński B., *Bailout lub upadek euro*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 223.
- [16] Niedziński B., *Finanse Irlandii do kontroli*, „Dziennik Gazeta” 2010, nr 250.
- [17] 2010, nr 250.
- [18] Walewska D., *Greckie przyzwolenie na nowe reformy*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 262.
- [19] Walewska D., *Wielki kryzys po wielkim boomie*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 267.
- [20] Werner M., *Włoska gospodarka bez reform*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 222.
- [21] Wierciszewski M., *Irlandia może popsuć nastroje na rynkach*, Puls Biznesu” 2010, nr 187.
- [22] Woś R., *Nowy wspianały niemiecki ład*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 224.
- [23] Woś R., *Żółta kartka dla Irlandii*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 166.
- [24] Wróbel Ł., *Problemy w amerykańskim stylu*, „Bank” 2010, nr 4.
- [25] Zombirt J., *Łatanie greckiej dziury*, „Bank” 2010, nr 4.

Streszczenie

Rozpoczęty załamaniem na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych w sierpniu 2007 światowy kryzys gospodarczy doprowadził do pogorszenia się stanu finansów publicznych w wielu krajach Europy. Szczególnie mocno ucierpiała Grecja, Irlandia oraz Portugalia. Gdyby nie pomoc finansowa z zewnątrz już w 2010 roku Grecja i Irlandia musiałyby ogłosić bankructwo.

Celem pracy jest zaprezentowanie przyczyn, które doprowadziły do kryzysowej sytuacji krajów określanych jako PIIGS, skali zjawiska oraz podejmowanych prób ratowania zastanej już sytuacji.

Słowa kluczowe: dług publiczny, kraje PIIGS, kryzys finansowy.

PUBLIC FINANCES CRISIS IN THE COUNTRIES OF PIIGS GROUP

Summary

The world economy crisis, started by the collapse of the mortgage market in U.S.A, gave rise to the deterioration of public finances in many European countries. The countries that were exceptionally strongly affected are Portugal, Ireland, Italy, Greece and Spain. Already in 2010, Greece and Ireland would have both had to declare their bankruptcy but for the external financial aid.

The purpose of the present paper is to demonstrate the causes that gave rise to the critical situation of the countries referred to as PIIGS, the scale of the phenomenon and the measures taken to improve the given situation.

Keywords: finance crisis, PIIGS countries, public dept.

Translated by Grzegorz Górniewicz

GRZEGORZ GÓRNIWICZ
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego Bydgoszczy
e-mail: ggorn@wsb.torun.pl

