Chorzowskie Studia Polityczne
Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 5 rok 2012

Maciej Banasik

Decyzje polityczne w czasach kryzysu i ich skutki społeczno-ekonomiczne na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej

1. Wstęp

Jednym z elementów zarówno życia codziennego, jak i polityki jest podejmowanie wszelkiego rodzaju decyzji. W literaturze dokonuje się ich różnego podziału. Wymienia się decyzje strategiczne, taktyczne i operacyjne. Ze względu na ilość informacji i warunki, w jakich podejmujemy decyzje, mówi się o decyzjach podejmowanych w warunkach pewności, ryzyka lub niepewności. Decyzje mogą być podejmowane indywidualnie, zbiorowo (kolektywnie) lub indywidualnie ze zbiorowym rozpoznaniem. Bardzo ważną kwestią jest odpowiedzialność za podjęte decyzje.

O wszystkim decyduje człowiek, stojący na czele określonej organizacji, którego obowiązkiem jest dbać o dobro nie tylko jednej osoby. Według psychologa F. Zimbardo źródłem złych zachowań jest nie tylko osobowość ludzka, ale także instytucje, a w nich pewne sytuacje, podporządkowanie hierarchiczne, rozpisanie ról społecznych, brak konkretnej, odczuwalnej indywidualnie odpowiedzialności. W Polsce za czyny społecznie i ekonomicznie naganne, szkodliwe i nieakceptowane społecznie dany minister czy inny wysoki urzędnik państwowy może być ukarany jedynie przez Trybunał Konstytucyjny, a więc nie poniesie żadnej odpowiedzialności karnej, jedynie moralną bądź organizacyjną[1].

Podejmując decyzje, władza albo osiąga sukces, albo ponosi porażkę. Mamy tutaj do czynienia z szeroko rozpowszechnionym zjawiskiem: kiedy dzieje się coś pozytywnego, ewentualnie jest do odnotowania jakiś sukces, zawsze jest to nasza zasługa. W razie niepowodzenia winę ponoszą inni, na pewno nie my. Rząd

[1] W. Stelmach, *Władza i kierowanie. Teoria i praktyka biurokracji*, Placet, Warszawa 2010, s. 8.

można porównać na przykład do drużyny piłki nożnej: jeśli wynik meczu wypadł po naszej myśli, jest to „nasze" zwycięstwo. W razie niekorzystnego wyniku mówi się: „oni" przegrali, albo: „trener jest do niczego", lub: „na pewno sędzia był przekupiony"[2].

Podejmowanie decyzji przez władze ostatnio stało się skomplikowane z powodu kryzysu. Słowo to paraliżuje rządzących, ale jest równocześnie dla nich jednym z argumentów, aby się wytłumaczyć, dlaczego nie wyszło lub nie wychodzi tak jak powinno. Kryzys obnażył wiele słabości władzy, do których zaliczyć można odkładanie niezbędnych zmian, reform, prowadzenie kreatywnej księgowości, korupcję. W obliczu strachu przed pogorszeniem sytuacji zaczęto podejmować wiele decyzji, które nie zawsze były spójne i skuteczne. Decyzje były ponadto niepopularne i kosztowne, ale głównie dla społeczeństwa. Główni winni światowego kryzysu – finansiści – nie zostali pociągnięci do odpowiedzialności.

Pierwszy kryzys, który wstrząsnął światową gospodarką, został zapoczątkowany upadkiem największego banku inwestycyjnego – Lehman Brothers. Skutkował on totalnym załamaniem się rynków kredytowych i rynków papierów wartościowych. Miało to miejsce 15 września 2008 roku. Przyjęto dla niego nazwę „Global Financial Crisis 2008". Niespełna dwa lata później rozpoczął się kryzys w strefie euro. Na początek kłopoty pojawiły się w Grecji, później w Irlandii, Portugalii i Hiszpanii. Rok 2011 to kolejna fala kryzysu, groźba niewypłacalności Stanów Zjednoczonych i pierwsze obniżenie ratingu tego kraju. Na efekty nie trzeba było długo czekać – rynki finansowe zareagowały spadkami niemal natychmiast.

Jak w tej sytuacji powinny zachować się władze i jakie decyzje powinny podejmować? Celem artykułu jest zaprezentowanie decyzji podejmowanych przez państwa UE w obliczu kryzysu i ich skutków społeczno-ekonomicznych. W niniejszym opracowaniu zostanie zaprezentowana próba analizy decyzji władz od strony teoretycznej i praktycznej na przykładzie dwóch krajów Unii Europejskiej – jednego ze strefy euro, to jest Grecji, oraz jednego spoza strefy – Polski. Pokazane też będą przyczyny kryzysu oraz rzeczywiste i ewentualne skutki decyzji władz.

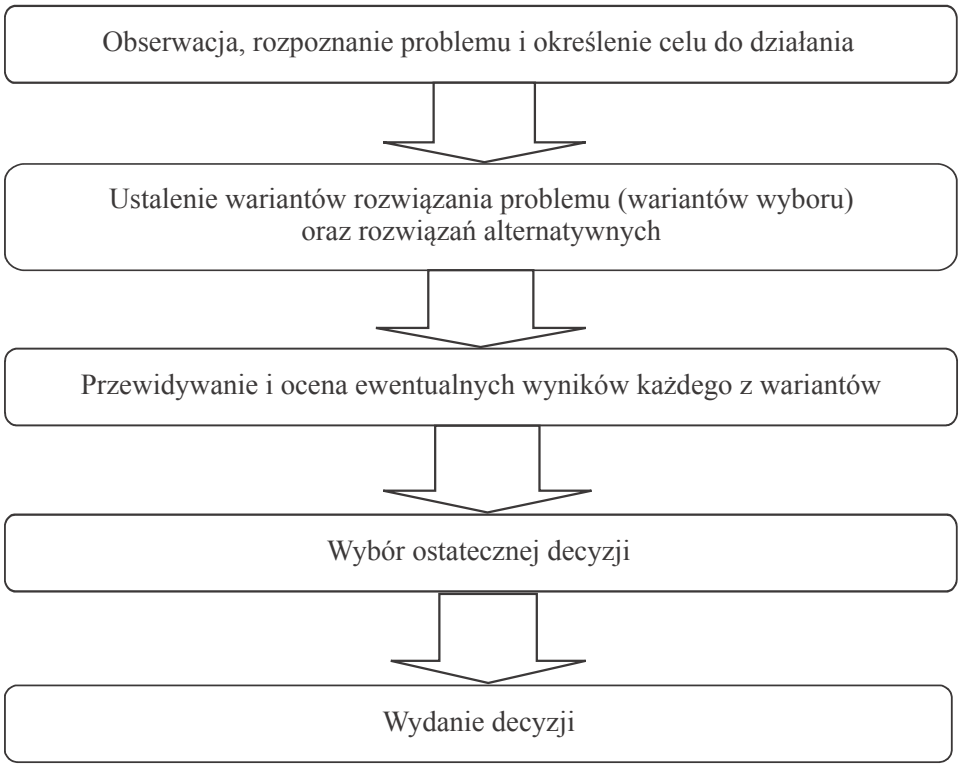
2. Proces podejmowania decyzji

Decyzja powinna być rezultatem decydowania, które polega na przetwarzaniu zamiarów w cele działania, przy czym cele oznaczają określenie zamiaru wskazującego wymagane zmiany dotyczące sytuacji lub osoby. Inaczej mówiąc, decydowanie oznacza działanie świadome wybrane z dostępnych alternatyw działania

[2] Por. R.K. Sprenger, *Decyzja należy do Ciebie! Wolność wyboru – przejmij odpowiedzialność za swoje życie*, MT Biznes, Warszawa 2011, s. 49.

w celu osiągnięcia w sposób optymalny pożądanego rezultatu. Decyzja więc to świadomy wybór działania (jednego z dwóch lub kilku możliwych rozwiązań, wariantów działania); wybór ten jest poprzedzony pewną refleksją i namysłem[3].

Proces podejmowania decyzji składa się z kilku etapów; został zaprezentowany na rysunku 1.



Rysunek 1. Proces podejmowania decyzji

Źródło: *Organizacja i zarządzanie*, red. J. Tragalski, A. Stabryła, J. Trzcieniecki, PWN, Warszawa 1986, s. 204.

Na etapie decyzyjnym należy zebrać dane opisujące dany problem i ograniczenia, w ramach których problem można rozwiązać. Zebrane informacje poddawane są analizie. Celem analizy jest odpowiedź na dwa pytania:

1. Jaka jest przyczyna zaistniałego problemu?
2. Jakie są możliwe sposoby rozwiązania problemu?[4]

Po ustaleniu wariantów rozwiązania problemu należy dokonać ich oceny pod kątem wyników każdego z nich. Na ich podstawie wybieramy ostateczną decyzję i podajemy do wiadomości zainteresowanym stronom. W tym miejscu należy

[3] J. Penc, *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania*, Difin, Warszawa 2007, s. 158.

[4] J. Kuczowic, K. Kuczowic, *Decyzje inwestycyjne. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 11.

zaznaczyć, że częstym błędem podejmujących decyzje jest likwidacja skutków, a nie przyczyn problemu.

Większość decyzji jest podejmowanych w warunkach niepewności i ryzyka. Dokonując wyboru jednego z wariantów, trzeba uwzględnić dwie sytuacje, do których możemy zaliczyć:

- możliwość wystąpienia nieprzewidywalnych zdarzeń wraz z oceną możliwości prawdopodobieństwa takich sytuacji i ich wpływu na podjętą decyzję,
- konieczność przyjęcia podczas podejmowania decyzji w warunkach ryzyka wariantu postępowania, który nie miałby miejsca, gdyby decyzja była podejmowana w warunkach pewności.

Powyższy schemat podejmowania decyzji wydaje się czytelny i zrozumiały w wypadku decyzji podejmowanych przez menedżerów różnego szczebla, jednak w przypadku polityków uwzględnić trzeba jeszcze parę innych czynników.

Pierwszą ważną rzeczą jest możliwość oddziaływania władzy na podległych w celu osiągnięcia określonych korzyści. Decyzje władzy mogą być egzekwowane siłą, wymuszane. Władza ma swój aparat urzędniczy, aparat przemocy i narzędzia do manipulowania. Narzędziami takimi mogą być szeroko rozumiane media. Chodzi tutaj głównie o radio i telewizję. Nie powinna zatem dziwić walka o polityczną dominację nad nimi. Władza ma poddanych i zwolenników oraz przeciwników, co jest związane z istnieniem konfliktów[5].

Władza ludu w sensie dosłownym, czyli demokracja (z greckiego: *demos* – lud; *kretos* – siła, moc, władza), nie istnieje poza momentem głosowania. Jest to technicznie niemożliwe. To tylko nazwa, pojęcie. Władza jest nierozerwalnie związana z polityką – w mniejszym lub większym stopniu. Władza ma takie same funkcje jak kierowanie i zarządzanie, to jest planowanie, organizowanie, koordynowanie i kontrolowanie; *ergo* władza = kierowanie, zarządzanie[6].

Podejmowane przez władzę decyzje często wydają się być irracjonalne czy pozbawione podstaw. Pojawia się pytanie, co może na to wpływać. Obserwując decyzje podejmowane przez rządy i parlamenty, można wyróżnić trzy główne czynniki:

1. Kto rządzi. Inne decyzje w podobnej sytuacji podejmie rząd liberalny, a inne socjaldemokratyczny czy chadecki.
2. Kto współrządzi. Często władza nie jest sprawowana przez jedną partię, ale przez koalicję dwóch lub więcej partii. Mamy wówczas do czynienia z konfliktem interesów. Występuje tutaj zjawisko poparcia jednej partii przez drugą na zasadzie wzajemności. Przyjmuje to często formę: „Poprzemy wasze projekty w zamian za poparcie naszych". Jest to swego rodzaju transakcja wiązana.

[5] W. Stelmach, op. cit., s. 34.
[6] Ibidem.

3. Wybory. Tuż po wyborach łatwiej jest podejmować trudniejsze decyzje, bo do kolejnych jest na tyle dużo czasu, że sytuacja się uspokoi i wyborcy zapomną o nich. Im bliżej wyborów, tym mniej decyzji. Nawet wówczas, gdy będzie trzeba podjąć trudne decyzje, władza będzie się starała je odłożyć na okres po wyborach. Podjęcie decyzji przed nimi może wpłynąć na wynik partii w wyborach. Obecnie odnosi się wrażenie, że partie stają się zakładnikami sondaży.

Politycy, podejmując decyzje i uzasadniając je, często podpierają się opiniami różnego rodzaju ekspertów, ekonomistów, niezależnych instytutów. Czy należy im wierzyć? Zdecydowanie nie, bo ekonomia jest tak naprawdę polityczna.

Dlaczego ekonomia jest polityczna? Dlatego, że niektórzy ekonomiści kłamią. Z różnych powodów, często ze względu na doktrynerstwo czy zacietrzewienie ideologiczne, albo ze względu na sympatie polityczne. Nierzadko z powodów błahych, bo to się po prostu opłaca. Ponadto od jakiegoś momentu zaczyna działać inercja; miast przyznać, że nie miało się racji, dalej brnie się w gąszcz nieprawdy. Tak jakby trwanie w niej mogło się przeistoczyć w prawdę. Jeżeli ekonomiści się mylą, to możemy dalej merytorycznie dyskutować. Ale jeśli oni wiedzą, jak jest faktycznie, a mimo to co innego publicznie mówią i piszą, bo służą określonym ideom przyświecającym wąskim elitom albo są opłacani przez grupy interesów i głoszą tezy, o których wiedzą, że są fałszywe, ubierając je przy tym w szatki pseudonaukowe, to mamy duży problem. Także etyczny[7].

Przykładem pseudonaukowej debaty jest debata o tzw. podatku liniowym, gdzie w istocie chodzi o obniżenie podatków wąskiej grupie beneficjentów i przerzucenie kosztów tej operacji na grupy o niższych dochodach (cel rzeczywisty), podczas gdy głosi się – czyli w tym wypadku kłamie (chyba że ktoś naprawdę się wciąż myli, bo nadal nie rozumie w czym rzecz) – że chodzi o stworzenie lepszych przesłanek dla formowania się kapitału i inwestowania (cel deklarowany)[8].

W świecie ekonomii i polityki toczą się zatem pseudonaukowe debaty przygotowywane przez tak naprawdę sztaby PR. Nie chodzi tu o prawdę, tylko o to, jak kto wypadnie, jakiego języka użyje. Mamy tutaj do czynienia z manipulacją.

Do osiągnięcia celu manipulacyjnego najczęściej używane są: frazeologia, kamuflaż i język.

– Frazeologia to używanie pustych haseł, zbitek haseł charakterystycznych dla danych osób lub ich grup, a niemających pokrycia w rzeczywistości. Przykładem są politycy. Ich teksty służą do zwalczania czegoś/kogoś lub do niesłusznego wznoszenia się ponad poziomy. Zwroty często mają sprawiać wrażenie prawdziwych i przekonujących. Hasło „Polska w budowie" – inwestycje, budowy w toku, ale bez organizacji i chaotyczne. Wielkie plany zweryfikowane przez rzeczywistość. „Polska – państwo prawa i sprawie-

[7] G.W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 22–23.
[8] Ibidem, s. 23.

dliwości", a rzeczywistość w odczuciu społecznym całkiem inna. Korupcja, biurokracja, wysokie bezrobocie.
- Kamuflaż – najbardziej widoczny, gdy stosuje się metody wielkich liczb. Często porównuje się dany kraj do innego. Za przykład może posłużyć konferencja rządu premiera D. Tuska, na której Polska była zaznaczona na zielono na tle prawie całej czerwonej (spadkowej) Europy. Warto w tym miejscu zauważyć, że na zielono zaznaczona była wtedy również Grecja, ale Polska była w centrum, a Grecja – w prawym dolnym rogu. Często kamufluje się istotne informacje poprzez podawanie dużej ilości mało znaczących.
- Język – większą wagę przywiązuje się do obrazowości języka niż do samej treści[9].

Władza, podejmując decyzje, opiera się na ekspertyzach niezależnych instytutów. Ale „za pieniądze – niekiedy duże, innym razem zupełnie małe – kupić można całe instytuty, które udowodnią to, czego pragnie zleceniodawca. Dlaczego podobnie nie miałoby być w ekonomii? Bywa…"[10].

3. Kryzys finansowy – pojęcie, rodzaje, przyczyny

W literaturze występuje wiele definicji kryzysu finansowego. Kryzys finansowy oznacza jednocześnie wystąpienie kryzysu kilku elementów systemu finansowego i na ogół jest związany z załamaniem się waluty danego kraju. Załamanie się danej waluty, czyli kryzys walutowy, oznacza spadek zaufania inwestorów finansowych do danej waluty, co powoduje jej masową i gwałtowną wyprzedaż, czyli ucieczkę kapitałów za granicę, której bezpośrednim efektem jest najczęściej dewaluacja[11].

Kryzys walutowy może występować samoistnie lub być związany z kryzysami innych elementów systemu finansowego danego państwa. Może mu towarzyszyć:
- kryzys pieniężny w formie znacznego wzrostu stóp procentowych i zmniejszenia rozmiarów pieniądza w obiegu,
- kryzys bankowy, to jest ograniczenie i zawieszenie wypłat bankowych oraz bankructwo niektórych banków,
- kryzys giełdowy, czyli gwałtowny i znaczny spadek cen giełdowych papierów wartościowych[12].

Oprócz wymienionych powyżej wyróżnić można jeszcze kryzys zadłużenia zagranicznego. Jest to sytuacja, w której państwo nie jest w stanie obsługiwać

[9] Szerzej: W. Stelmach, op. cit., s. 94–98.
[10] G.W. Kołodko, op. cit., s. 23–24.
[11] *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. J. Rymarczyk, PWE, Warszawa 2010, s. 221.
[12] Ibidem.

swego zadłużenia zagranicznego – zarówno długu rządowego, jak i długu osób i korporacji prywatnych[13].

Najszersza dostępna w literaturze definicja mówi, że kryzys finansowy jest to zakłócenie funkcjonowania rynków finansowych, którego pojawieniu się sprzyja brak stabilności finansowej, a jego przejawem jest znaczny spadek cen aktywów (ich wartość rynkowa maleje poniżej zobowiązań) licznej grupy instytucji finansowych oraz niewypłacalność dłużników i pośredników. Problemy te, narastając i rozprzestrzeniając się w obrębie systemu finansowego, zaburzają zdolność rynku do efektywnej alokacji kapitału i prowadzą do upadłości wielu funkcjonujących w nim podmiotów oraz do interwencji rządu[14].

Dokładna analiza pozwala na identyfikację czynników wewnętrznych wywołujących kryzysy, do których należy zaliczyć błędy w polityce makroekonomicznej i słabości strukturalne oraz instytucjonalne poszczególnych krajów. W warunkach postępującej globalizacji i związanej z nią liberalizacji oraz deregulacji rynków finansowych, polityka narodowa państw nie jest również nigdy niezależna od czynników zewnętrznych, czyli rozwoju globalnych parametrów, takich jak ceny, kursy walutowe i stopy procentowe. Na te parametry poszczególne kraje, szczególnie zaś małe, nie mają żadnego wpływu lub mają wpływ tylko niewielki. W tych warunkach pozostaje im tylko ich akceptacja i dostosowanie się do zmieniającej się sytuacji w gospodarce światowej. Również czynniki psychologiczne mają znaczenie dla wystąpienia zjawisk kryzysowych. Można tu wskazać na tzw. instynkt stadny inwestorów, pesymistyczne i optymistyczne nastroje inwestorów oraz zjawisko samospełniającej się przepowiedni, czyli podążanie za prognozą[15].

Kryzys końca pierwszej dekady XXI wieku nie został wywołany przez czynniki zewnętrzne, lecz jest „dzieckiem" systemu jako takiego. Kryzys rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, będących centrum globalnego systemu finansowego. Właśnie dlatego jest to kryzys światowy i jednocześnie kryzys globalizacji jako takiej. Na kryzys ten, jak ujął to niedawno brytyjski ekonomista Robert Skidelsky, składają się trzy różne klęski. Po pierwsze jest to klęska instytucjonalna, ponieważ banki zamieniły się w kasyna, a innowacje finansowe wymknęły się spod kontroli. Nie były objęte żadnymi regulacjami. Najpierw ich negatywne skutki zainfekowały rynek kredytów mieszkaniowych typu *subprime* i całość światowego systemu bankowego. Gdy banki przestały udzielać kredytów, fatalne skutki odczuły pozostałe gałęzie gospodarki. Rezultatem tego wszystkiego jest osunięcie się w recesję, o której nie wiadomo, jak głęboko sięgnie ani jak długo potrwa.

---

[13] *Finanse międzynarodowe*, red. B. Bernaś, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 326.

[14] A. Boczniewicz, A. Bojnowska, *Kryzys finansowy jako przejaw niestabilności systemu finansowego*, w: *Gospodarka. Nowe perspektywy po kryzysie*, red. M. Kalinowski, M. Pronobis, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 19.

[15] *Międzynarodowe stosunki*, op. cit., s. 221.

Ludzie odpowiedzialni za politykę finansową uznali za słuszną hipotezę o niemal absolutnej skuteczności rynku. Fundamentaliści rynkowi założyli, że rynek finansowy jest zdolny do właściwej wyceny dóbr czy papierów wartościowych, a pomyłki są jedynie chwilowe, i dlatego rynek potrzebuje bardzo małej liczby regulacji. I to była klęska druga, intelektualna. Zdaniem R. Skidelsky'ego, absurdalna wiara w ideę absolutnej skuteczności rynku świadczy o upadku myślenia ekonomicznego w jego głównym nurcie. To właśnie dlatego ekonomiści nie byli w stanie przewidzieć ani wyjaśnić dzisiejszej zapaści. Trzeci wymiar kryzysu to moralna klęska systemu opartego na długu. O ile kiedyś dług był grzechem, o tyle współcześnie stał się obowiązkiem, ponieważ stanowi „dźwignię" szybkiego rozwoju. Problem nie polega na moralnej nieadekwatności cnót związanych z kapitalizmem, ale na ich zanikaniu. Ostrożność czy też zdolność do samoograniczania, właściwe kiedyś kapitalizmowi, są dziś w zaniku: na Zachodzie każdy pożyczał ile tylko się dało. Zarówno kredytodawców, jak i kredytobiorców niejednokrotnie w ostatnich latach oskarżano o chciwość, ignorancję, arogancję, krótkowzroczność i lekkomyślność[16].

Współczesny kryzys pokazuje, że największym błędem było to, że pozwolono systemowi finansowemu żyć własnym życiem. To on jest głównym czynnikiem niestabilności, a nie ci, którzy go krytykują czy próbują ograniczyć. System finansowy ma służyć obywatelom, tak jak instytucje sektora publicznego, i nie powinien być dla obywateli niezrozumiały. A na pewno nie powinien być niezrozumiały dla tych, którzy mają go regulować w imieniu obywateli. R. Skidelsky twierdzi, że wszystko powinno być prostsze, przy czym banki powinny być bankami, a nie spekulować. Może to oznaczać w przyszłości mniejszą liczbę kredytów, a także prawdopodobnie niższą stopę wzrostu, ale za to większość ludzi będzie się czuła bezpieczniej. Będą mniej zestresowani, będą mieć lepszą kontrolę nad maszynerią, która decyduje o ich przyszłości[17].

4. Grecja – próba przezwyciężenia kryzysu w strefie euro

Państwa kandydujące do strefy euro muszą spełnić kryteria konwergencji, a dwa z nich dotyczą finansów publicznych. W traktacie z Maastricht zostały przyjęte odpowiednie warunki co do wysokości deficytu oraz długu publicznego.

W przypadku **deficytu budżetowego** zaplanowany względnie rzeczywisty deficyt nie może być wyższy niż 3% produktu krajowego brutto, chyba że:

- wskaźnik ten uległ w przeszłości znacznemu zmniejszeniu i zbliża się do referencyjnego poziomu 3%;

[16] S. Flejterski, *Globalny kryzys bankowo-finansowy. Geneza, aktorzy, konsekwencje*. w: *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 137–138.

[17] Ibidem, s. 138.

– przekroczenie wskaźnika 3% jest spowodowane nadzwyczajnymi względami i ma charakter przejściowy, a stosunek deficytu do produktu krajowego brutto jest zbliżony do 3%.

Zadłużenie państwa nie może być wyższe niż 60% produktu krajowego brutto, chyba że ma wystarczająco malejącą tendencję i zbliża się w zadowalającym tempie do referencyjnej wartości 60%.

Kryteria fiskalne mają służyć eliminacji kandydatów słabych, a jednocześnie być czynnikiem mobilizującym. Kryteria te są trudne do spełnienia dla krajów mających luźną politykę fiskalną. Sugerowano wręcz, że celowo je tak sformułowano, aby słabsze państwa nie mogły ich zrealizować. Był to wybieg natury politycznej, ponieważ ustalenie kryteriów oznacza, że każdy może się starać o uczestnictwo w Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) pod warunkiem spełnienia określonych wymogów[18].

Grecja przyjęła wspólną walutę euro w 2001roku, dwa lata po pierwszych 11 krajach zakwalifikowanych do Unii Gospodarczo-Walutowej. Powodem nieprzyjęcia Grecji do UGW w 1999 roku były między innymi zbyt wysokie wskaźniki dotyczące długu publicznego i deficytu budżetowego. Wskaźniki te na przestrzeni lat wprawdzie się zmniejszały, ale w roku 1997 nadal były zbyt wysokie. Wysokość długu publicznego i deficytu budżetowego Grecji na tle innych krajów przed 1999 rokiem przedstawia tabela 1.

W związku z tym, że Grecja w 1999 roku nie weszła do strefy euro, nasuwa się pytanie, co zmieniło się w latach 1998–2000 i co spowodowało przyjęcie tego kraju do strefy.

Tabela 1. Deficyt i dług publiczny w państwach UE-12 w latach 1995–1998

Kraj	Deficyt budżetowy				Dług publiczny			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Belgia	–4,3	–3,7	–2,0	–0,8	133,9	130,1	124,7	119,3
Niemcy	–3,3	–3,4	–2,7	–2,2	57,0	59,8	61,0	60,9
Grecja	**–10,2**	**–7,4**	**–4,0**	**–2,4**	**108,7**	**111,3**	**108,2**	**105,0**
Hiszpania	–6,6	–4,9	–3,2	–2,6	63,9	68,1	66,6	64,6
Francja	–5,5	–4,1	–3,0	–2,7	54,6	57,1	59,3	59,5
Irlandia	–2,2	–0,2	1,2	2,3	82,6	74,2	65,1	55,1
Włochy	–7,6	–7,1	–2,7	–2,8	123,2	122,1	120,2	116,4
Luksemburg	2,3	2,6	3,4	3,2	5,6	6,2	6,0	6,3
Holandia	–4,2	–1,8	–1,1	–0,8	77,2	75,2	69,9	66,8
Austria	–5,2	–3,8	–1,9	–2,4	69,2	69,1	64,7	63,9
Portugalia	–4,5	–4,0	–2,7	–2,3	64,3	62,9	59,1	55,0
Finlandia	–3,7	–3,2	–1,5	1,3	57,2	57,1	54,1	48,8
UE-12	–5,0	–4,2	–2,6	–2,2	72,4	74,8	74,7	73,1

Źródło: Eurostat.

[18] M. Buti, G. Giudice, *EMU's Fiscal Rules: What Can and Cannot Be Exported?*, European Commission, 2002, s. 2.

Grecja przystąpiła do strefy euro, można powiedzieć, dzięki tzw. kreacyjnej księgowości. Zaraz po przyjęciu do UGW państwo to zrobiło sobie swoisty lifting – z pomocą banku inwestycyjnego Goldman Sachs, który odsunął w czasie naliczanie swojego nowego zadłużenia za pomocą swapów walutowych. Podobno Eurostat o tym wiedział, twierdzą Grecy, jednak urząd zaprzecza. Jak było rzeczywiście, trudno dociec, w każdym razie operacja ta zatuszowała rzeczywiste potrzeby pożyczkowe, a z ich autentyczną wysokością Grecja nie powinna była wejść do strefy euro[19], Kolejne lata po wejściu Grecji do UGW to wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego, co prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Deficyt budżetowy i dług publiczny Grecji i UE-12 w latach 1999–2005

Kraj	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Deficyt budżetowy							
Grecja	**–1,7**	**–0,8**	**–1,2**	**–4,9**	**–5,8**	**–6,9**	**–4,5**
UE-12	–1,3	0,2	–1,3	–2,6	–3,1	–2,8	–2,4
Dług publiczny							
Grecja	**103,8**	**102,8**	**99,7**	**110,7**	**107,8**	**108,5**	**107,5**
UE-12	72,0	69,5	69,1	68,2	69,3	69,8	70,7

Źródło: Eurostat, *Biuletyn miesięczny*, EBC, czerwiec 2006.

Przy podjęciu decyzji o przyjęciu Grecji do strefy euro został popełniony pierwszy błąd. Najpierw powinny zostać zweryfikowane dane dotyczące wysokości deficytu budżetowego i długu publicznego Grecji. Weryfikacja być może pozwoliłaby na uniknięcie części obecnych kłopotów w strefie euro.

Państwem, które obawiało się o stan finansów publicznych krajów śródziemnomorskich UE, były Niemcy. Zabiegały one o wprowadzenie dyscypliny dotyczącej polityki budżetowej. Polityka w krajach demokratycznych często prowadzi do generowania deficytów budżetowych, a w konsekwencji długu publicznego. Politycy dążący do objęcia władzy zawsze skupiają się na celach krótkookresowych. Opowiadają się tym samym za zwiększeniem wydatków publicznych i zmniejszeniem podatków. Nie chodzi tutaj o interes państwa, a o to, żeby jak najbardziej przypodobać się wyborcom. Nie da się jednocześnie zwiększać wydatków poprzez obniżanie dochodów (podatków). Z tego powodu zaczęto dążyć do przyjęcia reguł, które przyczyniałyby się do dbania o finanse publiczne. Ponieważ zapisy przyjęte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską były zbyt ogólne, postanowiono je doprecyzować w pakcie stabilności i wzrostu. Inicjatywa wyszła od niemieckiego ministra finansów Theo Weigela. Swoją propozycję przedstawił w liście do ministrów finansów Wspólnoty Europejskiej 10 listopada 1995 roku. Porozumienie w tej sprawie zostało zawarte na szczycie w Dublinie w grudniu 1996 roku. Pakt

[19] J. Zombirt, *Łatanie greckiej dziury,* „Miesięcznik Bank" 2010, nr 4, s. 50.

stabilności i wzrostu został przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w Amsterdamie w 1997 r., a w pełni wszedł w życie 1 stycznia 1999 r.[20]

Państwem, które najbardziej nalegało na przyjęcie paktu, były Niemcy. Sytuacja zmieniła się, gdy Niemcy i Francja zostały krajami w największym stopniu łamiącymi postanowienia tego paktu. W 2004 roku przewaga niemieckich wydatków publicznych nad dochodami wyniosła 3,9% PKB, przekraczając w ten sposób już trzeci raz z rzędu ustalony w Pakcie limit. Deficyt francuski w 2004 roku wyniósł natomiast 3,7%. Wiosną 2003 roku Komisja Europejska wszczęła specjalną „procedurę przeciwko nadmiernemu deficytowi" w tych państwach. Ostatecznie jednak, po burzliwych debatach, w grudniu 2004 roku zawiesiła wszczęte postępowanie przeciwko Francji i Niemcom. Komisja zarekomendowała jednak obu krajom wprowadzenie rozwiązań systemowych, a nie jednorazowych, w celu redukcji deficytu poniżej 3% PKB. Komisja Europejska uznała, że Francja i Niemcy muszą obniżyć deficyt w 2005 roku.

Zawieszenie postępowania w stosunku do Niemiec i Francji stworzyło precedens, który doprowadził do tego, że kolejne kraje zwiększały swoje deficyty i przestały się stosować do postanowień paktu. Zaistniało ryzyko, że wraz ze wzrostem deficytów zacznie rosnąć inflacja, a to spowoduje konflikt pomiędzy polityką pieniężną Europejskiego Banku Centralnego a politykami fiskalnymi realizowanymi przez poszczególne kraje członkowskie[21].

Zawieszenie procedury nadmiernego deficytu budżetowego wobec Niemiec i Francji, rozluźnienie dyscypliny finansów publicznych oraz kryzys ogólnoświatowy z 2008 roku dały początek kolejnym wstrząsom w Unii Europejskiej. Wysokość deficytów budżetowych i długu publicznego za lata 2006–2009 w strefie euro prezentuje tabela 3.

W 2010 roku po ogłoszeniu wysokości deficytów budżetowych i długu publicznego w strefie euro zawrzało. Grecki deficyt wyniósł 13,6% PKB, a dług publiczny 115,1% PKB. W Grecji wybuchł kryzys. Załamanie w Grecji groziło załamaniem w całej strefie euro.

Zaczęto się zastanawiać, jakie działania podjąć. Rząd grecki rozpatrywał cięcia, głównie w sferze socjalnej (system emerytalny, zamrożenie emerytur sektora publicznego, redukcja zasiłków i premii), w sferze edukacji (odpłatność za studia). Trzeci obszar obejmował podatki – podwyższenie stawek VAT i akcyzy. Równocześnie Grecja zwróciła się do Unii Europejskiej o pomoc finansową.

Mimo że decyzje jeszcze nie zapadły, ludzie wyszli na ulice. W maju 2010 roku nie działały transport (z wyjątkiem lotniczego), banki i szkoły. Szpitale obsługiwały tylko nagłe przypadki. Problem rządu greckiego polegał na tym, że miał

---

[20] A.J. Cabral, *The Stability and Growth Pact: Main Aspects and Some Considerations on its Implementation*, Brussels 1999, s. 19–25.

[21] M. Banasik, *Wpływ kryzysu greckiego na dalsze funkcjonowanie oraz rozszerzanie strefy euro*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu", red. J. Stacharska-Targosz, J. Szostak, Poznań 2011, nr 35, s. 446.

Tabela 3. Deficyt i dług publiczny w krajach strefy euro w latach 2006–2009

Kraj	Deficyt budżetowy				Dług publiczny			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Belgia	0,3	–0,2	–1,2	–6,0	88,1	84,2	89,8	96,7
Niemcy	–1,6	0,2	0,0	–3,3	67,6	65,0	66,0	73,2
Grecja	**–3,6**	**–5,1**	**–7,7**	**–13,6**	97,8	95,7	99,2	115,1
Hiszpania	2,0	1,9	–4,1	–11,2	39,6	36,2	39,7	53,2
Francja	–2,3	–2,7	–3,3	–7,5	63,7	63,8	67,5	77,6
Irlandia	3,0	0,1	–7,3	–14,3	24,9	25,0	43,9	64,0
Włochy	–3,3	–1,5	–2,7	–2,5	106,5	103,5	106,1	115,8
Luksemburg	1,4	3,6	2,9	–0,7	6,5	6,7	13,7	14,5
Holandia	0,5	0,2	0,7	–5,3	47,4	45,5	58,2	60,9
Austria	–1,5	–0,4	–0,4	–3,4	62,2	59,5	62,6	66,5
Portugalia	–3,9	–2,6	–2,8	–9,4	64,7	63,6	66,3	76,8
Finlandia	4,0	5,2	4,2	–2,2	39,7	35,2	34,2	44,0
Słowenia	–1,3	0,0	–1,7	–5,5	26,7	23,4	22,6	35,9
Cypr	–1,2	3,4	0,9	–6,1	64,6	58,3	48,34	56,2
Malta	–2,6	–2,2	–4,5	–3,8	63,7	61,9	63,7	69,1
Słowacja	–3,5	–1,9	–2,3	–6,8	30,5	29,3	27,7	35,7
UE-16	–1,3	–0,6	–2,0	–6,2	68,2	65,9	69,3	78,7

Źródło: opracowano na podstawie: *Monthly Bulletin – Euro Area Statistics OnLine*, ECB, September 2010.

orientację socjalistyczną, w trakcie kampanii wyborczej obiecywał zwiększenie wydatków na cele społeczne. Jednak sytuacja w Grecji nie pozostawiała złudzeń – oszczędności to było za mało, potrzebne były radykalne cięcia wydatków.

Każdy dzień strajku kosztował Grecję setki milionów euro. Produkt krajowy brutto Grecji w 2010 miał wynieść 268 mld euro. Na tej podstawie można obliczyć, że codziennie gospodarka grecka wytwarza produkty i usługi o wartości 734 mln euro. Ponieważ w protestach uczestniczyli głównie pracownicy sektora publicznego, którzy wytwarzają 40% PKB, można przyjąć, że jeden dzień strajku powszechnego kosztował Grecję niespełna 294 miliony euro. Jednak strajk przynosi straty nie tylko w czasie jego trwania, ale również w dniach następnych. Koszty strajków to nie tylko realny spadek PKB, ale również ofiary (na przykład 3 i 4 maja w Atenach w podpalonym banku zginęły 3 osoby) czy odwołanie 20 tysięcy rezerwacji w hotelach. Grecja mogła się stać krajem niebezpiecznym i pogrążonym w chaosie[22].

Unia Europejska, EBC i MFW zaczęły się zastanawiać nad formami pomocy dla Grecji. Największe zaangażowanie w ratowanie strefy euro wykazywały Niemcy. Pierwszym krokiem niemieckiej kanclerz Angeli Merkel była decyzja

[22] B. Niedziński, *Greckie strajki kosztowały od stycznia ponad 2 mld euro,* „Dziennik Gazeta Prawna", 18 maja 2010, s. A8.

o staranie się o pozyskanie większości w Bundesbanku dla poparcia 750-miliardowego europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego.

W maju 2010 roku podjęto decyzję, po wcześniejszym wniosku Grecji, o pożyczce dla tego kraju w wysokości 110 mld euro. Zgoda na to została wyrażona przez Komisję Europejską i ministrów finansów strefy euro. Unia Europejska dała 80 mld, a MFW 30 mld euro. W zamian za to Grecja zobowiązała się do redukcji deficytu budżetowego do poziomu 2,6% w 2014 roku. Rok 2010 miał się zamknąć deficytem na poziomie 8,1%. Ponadto pożyczka dla Grecji była oprocentowana.

W dniu 9 maja 2010 roku ministrowie finansów UE zawarli porozumienie w sprawie utworzenia stałego mechanizmu pomocy dla krajów strefy euro, które znajdą się w potrzebie. Jego wartość może sięgać 750 mld euro. Na Europejski Mechanizm Stabilizacyjny o wartości 500 mld euro składały się dwa elementy – 60 mld miała zapewnić Komisja Europejska dzięki pożyczkom na rynkach kapitałowych, gwarantowanym z niewykorzystanych funduszy w wieloletnich ramach budżetowych UE, kolejne 440 mld euro to pożyczki i gwarancje kredytowe udzielane krajowi w potrzebie przez inne kraje strefy euro. Międzynarodowy Fundusz Walutowy miał z kolei udostępnić 220–250 mld euro, dzięki czemu cały pakiet przeciwdziałania kryzysowi fiskalnemu miał wynieść w ciągu 3 lat 750 mld euro[23].

Żeby stawić czoła kryzysowi, rząd i parlament Grecji musiały podjąć wiele niepopularnych decyzji, które w poszczególnych sferach obejmowały:

- w sferze budżetowaej:
  - zamrożenie lub obniżenie płac (do 20%),
  - likwidację 13 i 14 pensji,
  - likwidację 150 tys. miejsc pracy (na 700 tys.) do 2015 roku;
- w sferze emerytur:
  - obcięcie emerytur o średnio 7%,
  - wydłużenie wieku emerytalnego z 60 do 67 lat, w okresie do 2014 roku;
- w sferze zabezpieczeń społecznych:
  - zniesienie zasiłków solidarnościowych dla: bezrobotnych długookresowych, pracowników o niskich dochodach, emerytów, rolników itd.,
  - redukcję zasiłków dla inwalidów
- w systemie podatkowym:
  - podwyżkę podatku VAT do 23%,
  - wprowadzenie „podatku solidarnościowego" w wysokości od 1 do 4%, w zależności od dochodów, i dodatkowego podatku w wysokości 3% dla pracowników budżetówki,

[23] *Europejski Mechanizm Stabilizacyjny gasi widmo grożącego kryzysu*, http://www. newsweek.pl/artykuly/sekcje/biznes/europejski-mechanizm-stabilizacyjny-gasi-widmo-grozacego-kryzysu,58129,1, dostęp: 10.09.2010 r.

- wprowadzenie specjalnego podatku od wielkiej własności, jachtów i basenów

– w sferze prywatyzacji:
  - do 2012 roku wystawienie na sprzedaż terenów na obszarach turystycznych;
  - sprzedaż 10% OTE, krajowego przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego, jego głównemu akcjonariuszowi – Deutsche Telekom;
  - pozbycie się udziałów państwa w Banku Pocztowym (34%), Porcie Pireus (75%), Porcie Saloniki (75%);
  - prywatyzację części aktywów publicznych Loterii Krajowej, przedsiębiorstw dostarczających gaz i elektryczność, wydobywczych, autostrad, Poczty itd.[24]

Jak widać, podjęte przez greckich polityków decyzje dotyczące cięć budżetowych w największym stopniu dotknęły społeczeństwo. Chodzi tutaj o sferę socjalną, budżetową, emerytury i podniesienie stawki podatku VAT.

Kryzys wymusił ponadto prywatyzację państwowych firm. W Grecji w 2011 roku planowano podzielenie i sprzedaż przynoszących gigantyczne straty kolei, 39% udziałów poczty, 10% kanalizacji i wodociągów. W całości w ręce prywatne miały trafić kasyna[25].

Ogłoszone w 2011 roku wyniki za rok 2010 nie napawały optymizmem. Wprawdzie deficyt budżetowy został zmniejszony z 13,6 do 10,5%, ale dług publiczny wzrósł z 115,1% w 2009 do 142,8% w 2010 roku. Spadek deficytu nie jest zadowalający, ponieważ pierwotne plany zakładały jego obniżenie do 8,1% w 2010 roku.

Rok po wynegocjowaniu z UE i MFW pakietu pomocowego w wysokości 110 mld euro w zamian za reformy, w Grecji nastały ciężkie czasy. Kraj pogrążył się w recesji – w 2010 roku gospodarka skurczyła się o 4,5%, w następnym o kolejne 3%. Zabite deskami sklepy w stolicy i góry niewywożonych śmieci świadczyły o skali szoku. Ponadto rosły obawy, czy socjalistyczny rząd Georgiosa Papandreu zdoła nie tylko zmodernizować gospodarkę, ale nawet nadać jej odrobinę konkurencyjności. Gdyby się nie udało, decydenci w europejskich stolicach mieli stanąć przed dylematem: dać Grecji kolejną szansę, czy pozwolić jej upaść[26].

W dniu 28 lipca 2011 roku zwołano nadzwyczajny szczyt przywódców krajów strefy euro. Miało to dwa podstawowe powody. Po pierwsze okazało się, że pierwszy pakiet pomocowy dla Grecji nie wystarczy i potrzebny jest kolejny. Po drugie zaczęło gwałtownie rosnąć oprocentowanie obligacji rządów Hiszpanii i Włoch, co mogło doprowadzić do paniki na rynkach finansowych i skutkować

[24] E. Touissant, D. Millet, *Czy trzeba spłacać ten dług?*, „Le Monde diplomatique. Edycja Polska" 2011, nr 7, s. 14.

[25] P. Różyński, *Wymuszona prywatyzacja*, „Dziennik Gazeta Prawna. Magazyn" 2011, nr 14, s. 6.

[26] R. Atkins, K. Hope, *Grecki worek bez dna*, „Dziennik Gazeta Prawna. Magazyn" 2011, nr 92, s. 16.

bankructwem obu krajów. Wydaje się, że przywódcy strefy euro doszli do wniosku, że jeżeli przekonają rynki finansowe, że są w stanie znaleźć wyjście z sytuacji w Grecji, to zniknie ryzyko turbulencji finansowych w innych krajach. Na szczycie zapadło wiele ważnych decyzji. Po pierwsze wprowadzono mechanizmy zamiany istniejących obligacji rządu Grecji na nowe, długoterminowe obligacje 15- i 30-letnie. Będzie się to wiązało ze stratami dla prywatnych instytucji finansowych w wysokości równej nieco ponad 20% posiadanego przez nie długu rządu Grecji (uwzględniając wartość pieniądza w czasie). Będzie też oznaczało bankructwo Grecji, nazywane bankructwem częściowym, co jest dziwne, bo przecież nie można częściowo stracić dziewictwa. Międzynarodowy Instytut Finansów reprezentujący prywatne instytucje finansowe poinformował, że do porozumienia przystąpiło 31 banków i firm ubezpieczeniowych. Po drugie wprowadzono możliwość odkupienia greckich obligacji ze znacznym dyskontem albo przez rząd Grecji, albo przez Europejski Fundusz Stabilizacyjny, co dodatkowo może obniżyć dług publiczny tego kraju. Po trzecie, wprowadzono możliwość wykorzystania Europejskiego Funduszu Stabilizacyjnego do skupowania obligacji rządów strefy euro na rynku wtórnym i pierwotnym. Po czwarte wreszcie fundusz ten będzie mógł udzielać pożyczek w celu dokapitalizowania banków w państwach strefy euro, pod warunkiem uzgodnienia tego ze wszystkimi krajami[27].

Przyjęte rozwiązania pozwalały na podjęcie działań spowalniających rozszerzenie się zarazy greckiej na inne kraje, ale aby były skuteczne, potrzebne jest zwiększenie Europejskiego Funduszu Stabilizacyjnego do prawie 3 bilionów euro. Tak wielki wysiłek finansowy spowodowałby w efekcie gwarancji udzielonych funduszowi wzrost długu publicznego Niemiec do poziomu prawie 120% PKB, co z kolei skutkowałoby utratą przez ten kraj najwyższego ratingu AAA. Te obliczenia pokazują, że strefa euro nie ma wystarczająco silnych finansów, żeby ratować kolejne państwa –Hiszpanię i Włochy. Warto też pamiętać, że w dniu szczytu opublikowano dane wskazujące na nadchodzące poważne spowolnienie gospodarcze w Europie, co znacząco utrudni przywrócenie stabilności w unijnych finansach publicznych[28].

W październiku 2011 roku prywatnych wierzycieli zmuszono do redukcji posiadanego przez nich długu publicznego o 50%. W ramach nowego planu oszczędnościowego przewidziano również dekapitalizację banków greckich na łączną sumę 106 mld euro. Ówczesny premier G. Papandreu zaproponował poddanie tego planu referendum. W listopadzie, pod naciskiem Niemiec i Francji, zrezygnował z przeprowadzenia referendum; 9 listopada 2011 roku G. Papandreu podał się do dymisji. Na czele koalicji rządowej, która obejmowała PASOK, Nową Demokrację (prawica) i Prawosławny Alarm Ludowy (skrajna prawica), stanął Lukas Papadimos (były wiceprezes Europejskiego Banku Centralnego).

---

[27] K. Rybiński, *Częściowa utrata dziewictwa*, „Newsweek Polska" 2011, nr 30, s. 46.
[28] Ibidem, s. 47.

W lutym 2012 roku przyjęto kolejne posunięcia oszczędnościowe, które miały zapewnić kolejny plan ratunkowy na łączną sumę 130 mld euro.

W 2012 roku w Grecji dwukrotnie miały miejsce przyspieszone wybory parlamentarne. W maju wybory nie pozwoliły utworzyć większości. Na uwagę zasługuje to, że do parlamentu weszła neonazistowska partia Nowy Świt (niecałe 7% głosów). W czerwcu wybory wygrała Nowa Demokracja. Została zawarta koalicja z PASOK i Lewicą Demokratyczną. Na czele rządu stanął Andonis Samaras. Jednym z zadań rządu jest między innymi wypracowanie nowego planu oszczędnościowego na kolejny rok.

Podczas wizyty Przewodniczącego Komisji Europejskiej J.M. Baroso, A. Samaras zapewnił, że jego gabinet będzie konsekwentnie wdrażał reformy i program prywatyzacji, a także zmniejszy administrację państwową. Rząd Grecji chce zaoszczędzić w ciągu dwóch najbliższych lat 11,5 mld euro.

Należy w tym miejscu się zastanowić, w jakim stopniu te wszystkie plany ratunkowe i oszczędności poprawiły sytuację Grecji. Dług publiczny tego kraju według danych EBC za 2012 rok wyniósł 156,9% PKB, a deficyt 10% PKB. Rentowność obligacji dziesięcioletnich w lutym 2012 roku była na rekordowo wysokim poziomie 29,24%. Pod koniec roku spadła ona do poziomu 13,33%. Znacznie gorzej przedstawia się sytuacja na rynku pracy. Stopa bezrobocia, która w maju 2010 roku wynosiła 12,1%, rosła w kolejnych latach. Rok później było to już 16,8%, a w maju 2012 wyniosła 23,8%. Ostatnie dostępne dane z października 2012 roku informują o 26,8% bezrobotnych (dane OECD). W efekcie na ulicach greckich miast dochodzi do coraz liczniejszych i brutalniejszych demonstracji. Neonaziści atakują imigrantów, policja bije się z anarchistami i demonstrantami, a skrajna lewica atakuje policję.

Coraz częściej mówi się także o tym, że polityka finansowa nie może pozostawać dłużej w narodowych rękach. Euro potrzebuje centralnych wytycznych dla podatków i budżetów państwowych, odpowiedzialności za narodowe długi i wyrównania finansowego, niwelującego różnice między bogatymi a biednymi regionami. Coraz częściej padają słowa, że „wspólna waluta nie utrzyma się bez wspólnej polityki fiskalnej" (Thomas Straubhaar – Hamburski Instytut Gospodarki Światowej HWWI)[29].

5. Polska – wpływ kryzysu greckiego

Polska, członek Unii Europejskiej, nie ma wspólnej waluty euro. Nie oznacza to jednak, że kryzys w strefie euro nie jest tu odczuwalny. Prowadzone są rozliczne dyskusje czy to dobrze, czy źle, że Polska jest poza strefą euro. Padają różne argumenty zarówno za, jak i przeciw. Celem niniejszego opracowania nie jest jednak bilans kosztów i korzyści wynikających z przyjęcia bądź nie wspólnej waluty.

[29] M. Sauga, *Kto leci, kto spada*, „Forum" 2011, Nr 37, s. 4.

Pierwszym pytaniem, jakie należy sobie zadać przy porównywaniu Polski z Grecją, jest pytanie o stan finansów publicznych. Wysokość dwóch podstawowych wskaźników, to jest deficytu budżetowego i długu publicznego w latach 2004–2010, przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Deficyt budżetowy i dług publiczny Polski w latach 2005–2010

Deficyt budżetowy							Dług publiczny						
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
–5,7	–4,3	–3,8	–2,0	–3,7	–7,3	–7,9	45,7	47,1	47,6	45,2	47,1	50,9	55,0

Źródło: EBC.

Tabela nie pozostawia złudzeń, że zarówno Polski deficyt budżetowy, jak i dług publiczny w ostatnich latach znacząco wzrosły. Zwłaszcza niepokojący jest wzrost deficytu budżetowego pomiędzy rokiem 2007 (2% PKB) a rokiem 2010 (7,9% PKB). Wprawdzie rząd mówi, że nie ma obaw jego dalszego wzrostu w kolejnych latach, ale należy zachować ostrożność. Rok 2011 był rokiem wyborczym i nikt nie chciał mówić, że grozi nam wzrost deficytu, zwłaszcza rząd, który chciał utrzymać władzę. I tu pojawia się pierwsza analogia do Grecji. Rząd G. Papandreu obiecywał przed wyborami wzrost wydatków socjalnych. Polski rząd co prawda tego nie obiecywał, ale jest wiele niepokojących sygnałów mogących świadczyć o tym, że nie jest za dobrze. Dowodem na to są liczne decyzje rządu.

Polska znajduje się w procedurze nadmiernego deficytu budżetowego. Co to dla nas oznacza? Po doprowadzeniu przez obecny rząd Donalda Tuska deficytu do poziomu 7,9%, w kolejnych latach będzie trzeba go obniżyć do 3% PKB. Oznacza to nic innego jak obniżenie go o 80 mld zł. Gdzie rząd szuka tych pieniędzy?

Odpowiedź jest bardzo prosta – w kieszeniach Polaków. Powszechnie sądzi się, że podwyżka VAT o 1 punkt procentowy nie była zbyt obciążająca dla społeczeństwa, ale zapomina się, że stawka VAT na nieprzetworzone produkty rolnicze wzrosła z 3 do 5%, a ponadto sporo przetworzonych produktów pochodzenia rolniczego przeniesiono z opodatkowania stawką obniżoną wynoszącą do 2010 roku 7% do opodatkowania stawką podstawową wynoszącą obecnie 23%. Na podwyżki stawek VAT nałożył się światowy wzrost cen surowców rolnych, co razem z podwyżką stawek VAT spowodowało podwyżkę cen żywności o 10%. Dla większości polskich rodzin taka podwyżka jest uciążliwa. Podobny charakter ma obniżka zasiłku pogrzebowego z 6 tys. na 4 tys., zamrożenie płac w sferze budżetowej i progów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Będzie to dokuczliwe zwłaszcza dla podatników z I grupy podatkowej. Plany na rok 2012 rządziły się podobną filozofią – obniżenie zasiłków chorobowych z 80 na 60% wynagrodzenia i wypłacanie ich dopiero od 3. dnia choroby (dwa pierwsze dni choroby bez wynagrodzenia), dalsze obniżenie zasiłku pogrzebowego do

1 tys. zł, likwidacja becikowego, ulgi na dzieci w podatku dochodowym, zamrożenie wysokości zasiłków dla bezrobotnych, likwidacja ulgi internetowej czy likwidacja zwrotu VAT za materiały budowlane[30]. Większość z tych zapowiedzi nie została wprowadzona w życie, ale czy sam fakt zgłaszania takich propozycji nie powinien budzić obaw? W Grecji na początku też były tylko propozycje.

Kolejny przykład to „reforma" OFE. Najważniejsza zmiana dotyczy zmniejszenia składki, która trafia do funduszy emerytalnych, z 7,3 do 2,3% pensji. Pozostałe 5% zamiast w OFE zostanie zaksięgowane na nowym subkoncie w ZUS i wydane na obecnych emerytów. Według rządu do 2020 roku potrzeby pożyczkowe państwa będą mniejsze o 190 mld zł. O tyle mniej budżet będzie musiał dopłacić do ZUS. Sytuacja przy konsultacjach społecznych w sprawie reformy przypominała kabaret. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że rząd konsultował się „jak rąbnąć nasze pieniądze". Jedni popierali, drudzy odradzali, trzeci mówili o dobrowolności itd. Ostatecznie wyszło na to, że inaczej się nie da.

Należy postawić pytanie, po co utworzono OFE i dlaczego dużo ludzi się do niego dobrowolnie zapisało, czyli podjęło świadomą decyzję. Po pierwsze, pieniądze trafiały na indywidualne konto i zawsze można było sprawdzić, ile na nim jest. Po drugie, składki są inwestowane, co powinno teoretycznie ochronić nas przed inflacją. Po trzecie, są to fundusze prywatne.

Padło nawet stwierdzenie z ust ministrów, W. Pawlaka i J. Fedak, że emerytury z ZUS są bardziej pewne i bezpieczniejsze niż z OFE, a ich waloryzacja jest gwarantowana. Przeczyła temu prognoza ZUS, która mówiła, że saldo funduszu emerytalnego ZUS (czyli różnica między składkami a wydatkami) wyniesie:

- –63 mld zł w 2015 roku,
- –91,4 mld w 2020 roku,
- –121,1 mld w 2025 roku[31].

Gdy rzecznik rządu Paweł Graś mówi, że OFE i tak kupowały obligacje Skarbu Państwa, więc w zasadzie nic się nie zmieniło, to kłamie. Jak widać, zobowiązania wobec emerytów rząd jest w stanie zmienić jedną ustawą. Ogranicza go tylko obawa przed buntem społecznym. Natomiast zawieszenie wykupu obligacji oznacza de facto niewypłacalność państwa i bankructwo, a w każdym razie koniec możliwości zaciągania kolejnych długów, czyli tzw. model argentyński. Trudno sobie wyobrazić, żeby rząd podjął takie ryzyko, bo niemal każdy rząd musi zaciągać nowe długi na rzecz istniejących zobowiązań[32].

Różnica między długiem oficjalnym a długiem ukrytym jest taka jak między rachunkami, które kładziemy na biurku, żeby je zapłacić, i bierzemy pod uwagę przy konstruowaniu naszego prywatnego budżetu, kalkulując wydatki i przychody, oraz tymi, które chowamy do szuflady i zapłacenie odsuwamy na „święte nigdy". Nie znaczy to, że w końcu nie przyjdzie czas, gdy do drzwi zapuka

[30] Z. Kuźmiuk, *Rząd Tuska sięga do „płytkich" kieszeni*, „Gazeta Finansowa" 2011, nr 9, s. 36.
[31] P. Aleksandrowicz, *Odwalcie się od mojej emerytury*, „Newsweek Polska" 2011, nr 47, s. 54.
[32] L. Jażdżewski, *Tusk rozbił naszą świnkę*, „Newsweek Polska" 2011, nr 2, s. 20.

komornik, żądając spłaty całości długu wraz z odsetkami. Emerytury w II filarze są tymi pierwszymi rachunkami, długiem jawnym, emerytury w ZUS rachunkami przeznaczonymi do szuflady, długiem ukrytym. Rząd chce część rachunków leżących na biurku i wymagających zapłaty, które psują mu statystyki, zamknąć w szufladzie, jakby jutro miało nigdy nie nadejść. Co stanie się jednak, gdy do kasy polskiego państwa zapuka komornik, czyli w tym wypadku emeryt, który całe życie odkładał pieniądze ze swojej pensji? Otóż państwo, w przeciwieństwie do nas, zwykłych obywateli, może tego długu nie zapłacić i nie ponieść żadnych konsekwencji, na przykład zmniejszając ustawowo wysokość emerytur. Może też zdecydować, że dotrzyma zobowiązań, ale kosztem obłożenia wówczas pracujących wysokimi podatkami, co będzie zabójcze dla wzrostu gospodarczego[33].

Wkrótce po zmianach w OFE dało się słyszeć, że „rząd uratował OFE". Jednak może się okazać, że je zdemontuje. Walka idzie o naprawdę duże pieniądze, nasze pieniądze – około 240 mld zł. Na razie to tylko propozycja, ale demontaż OFE to też była tylko propozycja. Potem już były tylko decyzje.

Ostatnie podobieństwo do Grecji nasuwa się przy prywatyzacji. Ocenia się, że można by z niej uzyskać w Polsce co najmniej 130 mld zł, czyli więcej niż przez ostatnie 20 lat. Co jeszcze zostało do sprzedania – kopalnie, BGŻ, spółki chemiczne Police i Puławy, InterCity, PKP Cargo, Ciech, Lotos, LOT, huty. Przy tak dużych kwotach, jakie da się uzyskać z prywatyzacji, trudno oczekiwać, że rząd nie sięgnie po nie.

W roku 2011 wybory wygrała ponownie Platforma Obywatelska i wspólnie z koalicjantem (Polskie Stronnictwo Ludowe) dalej rządzi Polską. Można powiedzieć, że rząd otrzymał mandat zaufania na kolejne 4 lata. Jednak z dużym prawdopodobieństwem należy sądzić, że w ciągu dwóch pierwszych lat rządów dojdzie do drastycznych cięć i zmian w prawie (na przykład prawie pracy), do likwidacji OFE (pod pozorem „dobra ubezpieczonych"). Coraz głośniej mówi się o konieczności wejścia do strefy euro, a to z kolei oznacza spełnienie kryteriów konwergencji. Żeby je spełnić, potrzebne będą kolejne wyrzeczenia.

Deficyt budżetowy w 2011 roku wyniósł 5% PKB, a według danych z trzeciego kwartału 2012 roku spadł do 4% PKB. Z kolei dług publiczny wynosił w 2011 roku 56,4% PKB, a w trzecim kwartale 2012 roku spadł do poziomu 55,9% PKB. Oba wskaźniki spadają, ale pojawia się inny problem (podobnie jak w Grecji) – rosnące bezrobocie. Wprawdzie jego poziom nie jest tak wysoki jak w Grecji, ale ma tendencję rosnącą (poziom bezrobocia w drugim kwartale 2012 roku wyniósł 12,3%).

Dług publiczny podawany jest przeważnie w relacji do PKB. W ujęciu liczbowym wyniósł on dla Polski na koniec drugiego kwartału 2012 roku 842,7 mld zł i w ciągu roku wzrósł o 56,7 mld zł. Byłby on znacznie większy, gdyby nie zmiany dokonane przez rząd w statystyce zadłużenia. Dokonane w maju 2011 roku przesunięcie dwóch trzecich składki z OFE na tzw. indywidualne konta w ZUS

[33] Ibidem, s. 20–21.

powodują przyrost tzw. długu ukrytego. O 17,7 mld zł zwiększyły się zobowiązania państwa, czego oficjalne statystyki nie wychwyciły.

Należy również zwrócić uwagę, że rząd trzeci rok z rzędu wypłacił część środków zgromadzonych w Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). W 2012 roku zmniejszy to środki FRD o 2,89 mld zł. W poprzednich latach było to 7,5 mld zł (2010) i 4 mld zł (2011).

Podsumowując – obecnie podejmowane są działania doraźne mające na celu tylko i wyłącznie poszukiwanie środków na załatanie rosnącej dziury budżetowej. Bez kompleksowej reformy finansów publicznych nie ma szans na poprawę istniejącej sytuacji, ale do tego potrzebna jest zgoda polityczna, która – jak pokazuje doświadczenie ostatnich 20 lat – jest trudna do uzyskania. Cel, którym było obniżenie deficytu budżetowego poniżej 3% PKB w 2012 roku, był celem ambitnym, ale mało prawdopodobnym. Będą potrzebne zmiany prawne, które musiałyby doprowadzić albo do wzrostu podatków, albo do redukcji wydatków. Pytanie brzmi, czy tylko poprzez decyzje o zablokowaniu podwyżek oraz zmiany w systemie świadczeń społecznych i zdrowotnych. Czy za brak odwagi w podjęciu wielu decyzji przez rządzących zawsze ma płacić społeczeństwo? Jest też kwestia wytrzymałości społeczeństwa i realne zagrożenie buntu wobec rządzących.

Z innej strony mamy do czynienia z rozbudowywaniem administracji, powoływaniem różnego rodzaju doradców, nadużywaniem władzy przez urzędników, obroną marnych ministrów kreowanych na „wielkich reformatorów", zrzucaniem winy na poprzednią ekipę rządzącą. Dokonywane zmiany (m.in. w szkolnictwie wyższym, ubezpieczeniach społecznych) mają charakter czysto kosmetyczny, a poprzez wykorzystanie sztabu PR urastają do rangi „wielkich reform". Polska otrzymała zgodę na organizację w 2012 roku mistrzostw Europy w piłce nożnej „EURO 2012". Miała to być niepowtarzalna okazja na rozwój gospodarczy i nadrobienie zaległości w zakresie infrastruktury. Doszło w pewnym momencie do tego, że istniała realna szansa odebrania nam organizacji tej imprezy przez UEFA. Stadiony, owszem, były budowane, ale zawsze w atmosferze skandali. Od błędów w projektach na kosztach budowy skończywszy. Były wielkie plany budowy autostrad i dróg, które obecnie są ograniczane. Jeżeli do tego dodać pogarszający się stan istniejących dróg i kolei oraz bardzo wysokie koszty obecnie budowanych dróg, to otrzyma się obraz państwa coraz bardziej zaniedbywanego.

Podsumowanie

Decyzje podejmowane przez polityków zawsze były trudne i podyktowane jakimiś racjami. Proces podejmowania decyzji został bardzo utrudniony przez panujący na świecie kryzys. W początkowym okresie pieniądze płynęły szerokimi strumieniami na ratowanie systemu finansowego, teraz – na ratowanie całych państw. Udzielane są różnego rodzaju pożyczki, ale żeby je otrzymać, trzeba wdrożyć w życie różne cięcia, plany oszczędnościowe czy prywatyzacje całych

niemal gałęzi przemysłu. Jak trudny jest to proces, pokazał przykład Grecji, gdzie już same propozycje spowodowały strajki i paraliż całego kraju. Jednak nie da się pożyczać pieniędzy w nieskończoność.

Polskę, która jawi się jako państwo łagodnie przechodzące przez kryzys, też dosięgły problemy. Obecnie największe to deficyt budżetowy i dług publiczny. Jesteśmy objęci „procedurą nadmiernego deficytu budżetowego". Oznacza to konieczność redukcji deficytu do poziomu 3% PKB. Nietrudno zauważyć, że decyzje podejmowane przez polski rząd w celu jego zmniejszenia są podobne do tych w Grecji.

Rynkami finansowymi rządzą „strach" i „chciwość". Decyzjami podejmowanymi przez polityków zaczyna rządzić strach. Strach przed kryzysem, deficytem, buntem społecznym. Nie można dopuścić, żeby ten strach doprowadził do całkowitego paraliżu decyzyjnego.

Straty wynikające z załamania się światowej gospodarki są ogromne. Trzeba zacząć wyciągać wnioski z tej lekcji i podejmować właściwe decyzje. Ponadto elementarne poczucie sprawiedliwości domaga się ukarania winnych kryzysu. Powoli zaczyna się tak dziać. Banki to nie kasyna, a państwa nie powinny żyć ponad stan, a potem oczekiwać daleko idącej pomocy od innych państw, które dbają o swoje finanse publiczne.

Literatura

Aleksandrowicz, P., *Odwalcie się od mojej emerytury*, „Newsweek Polska" 2011, nr 47.

Atkins, R., Hope, K., *Grecki worek bez dna*, „Dziennik Gazeta Prawna. Magazyn" 2011, nr 92.

Banasik, M., *Wpływ kryzysu greckiego na dalsze funkcjonowanie oraz rozszerzanie strefy euro*, w: „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu", red. J. Stacharska-Targosz, J. Szostak, Poznań 2011, nr 35.

Boczniewicz, A., Bojnowska, A., *Kryzys finansowy jako przejaw niestabilności systemu finansowego,* w: *Gospodarka. Nowe perspektywy po kryzysie*, red. M. Kalinowski, M. Pronobis, CeDeWu, Warszawa 2010.

Buti, M., Giudice, G., *EMU's Fiscal Rules: What Can and Cannot Be Exported?*, European Commission, 2002.

Cabral, A.J., *The Stability and Growth Pact: Main Aspects and Some Considerations on Its Implementation*, Brussels, 1999.

Europejski Mechanizm Stabilizacyjny gasi widmo grożącego kryzysu, http://www. newsweek. pl/artykuly/sekcje/biznes/europejski-mechanizm-stabilizacyjny-gasi-widmo-grozacego-kryzysu, 58129,1, dostęp: 10.09.2010 r.

Finanse międzynarodowe, red. B. Bernaś, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Flejterski, S., *Globalny kryzys bankowo-finansowy. Geneza, aktorzy, konsekwencje*, w: *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010.

Gospodarka. Nowe perspektywy po kryzysie, red. M. Kalinowski, M. Pronobis, CeDeWu, Warszawa 2010.

Jażdżewski, L., *Tusk rozbił naszą świnkę*, „Newsweek Polska" 2011, nr 2.
Kołodko, G.W., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
Kuczowic, J., Kuczowic, K., *Decyzje inwestycyjne. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.
Kuźmiuk, Z., *Rząd Tuska sięga do „płytkich" kieszeni*, „Gazeta Finansowa" 2011, nr 9.
Międzynarodowe stosunki gospodarcze, red. J. Rymarczyk, PWE, Warszawa 2010.
Monthly Bulletin – Euro Area Statistics OnLine, ECB, September 2010.
Niedziński, B., *Greckie strajki kosztowały od stycznia ponad 2 mld euro*, „Dziennik Gazeta Prawna", 18 maja 2010.
Organizacja i zarządzanie, red. J. Tragalski, A. Stabryła, J. Trzcieniecki, PWN, Warszawa 1986.
Penc, J., *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania*, Difin, Warszawa 2007.
Różyński, P., *Wymuszona prywatyzacja*, „Dziennik Gazeta Prawna. Magazyn" 2011, nr 14.
Rybiński, K., *Częściowa utrata dziewictwa*, „Newsweek Polska" 2011, nr 30.
Sauga, M., *Kto leci, kto spada*, „Forum" 2011, nr 37.
Sprenger, R.K., *Decyzja należy do Ciebie! Wolność wyboru – przejmij odpowiedzialność za swoje życie*, MT Biznes, Warszawa 2011.
Stelmach, W., *Władza i kierowanie. Teoria i praktyka biurokracji*, Placet, Warszawa 2010.
Touissant, E., Millet D., *Czy trzeba spłacać ten dług?*, „Le Monde diplomatique. Edycja Polska" 2011, nr 7.
Zombirt, J., *Łatanie greckiej dziury*, „Miesięcznik Bank", 2010, nr 4.