

UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE

WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH

STUDIA PODYPLOMOWE

MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA STREFY EURO

Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim

w ramach programu edukacji ekonomicznej

VII edycja 2015/2016

Wojciech Siwik

**Pomoc Unii Europejskiej dla krajów zagrożonych bankructwem
na przykładzie Portugalii**

Praca końcowa wykonana
pod kierunkiem
dr. Kamila Kotlińskiego

Olsztyn 2016

Spis treści

Streszczenie	3
Wstęp	4
Rozdział I. Bankructwo kraju w teorii	5
1.1. Pojęcie bankructwa kraju	5
1.2. Przyczyny bankructwa	8
1.3. Skutki i niebezpieczeństwo związane z bankructwem kraju	10
Rozdział II. Instytucje międzynarodowe i ich rola w kryzysie zadłużenia krajów Unii Europejskiej	13
2.1. Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM)	13
2.2. Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF)	15
2.3. Europejski Mechanizm Stabilności (ESM)	16
Rozdział III. Pomoc dla zagrożonej bankructwem Portugalii	19
3.1. Program pomocowy dla Portugalii – istota problemu	19
3.2. Pakiet finansowy	20
3.3. Realizacja programu i rozwój sytuacji gospodarczej Portugalii	22
Podsumowanie	25
Bibliografia	26
Spis tabel	28
Spis rysunków	29

Streszczenie

Wszystkie kraje na świecie funkcjonują w oparciu o pewne normy i zasady obowiązujące wszystkich mieszkańców danego regionu. Każdy kraj posiada również własną gospodarkę finansową. Na niej opiera się również każdy interes państwa. Bywa jednak tak, że gospodarka finansowa zostaje zakłócona, następuje zadłużenie kraju i jego niewypłacalność. Można wtedy mówić o bankructwie kraju. Praca przedstawia pojęcie samego bankructwa kraju, jego przyczyny oraz skutki.

W dalszej części ukazano mechanizmy, które były stwarzane przez Unię Europejską by pomóc krajom, którym groziło bankructwo. Przedstawiono historię EFSM, EFSF oraz ESM. Pierwsze dwa z nich to mechanizmy przejściowe. Ostatni funkcjonuje do dnia dzisiejszego. W pracy przedstawiono również działanie mechanizmów pomocowych na przykładzie zadłużenia kraju, jakim jest Portugalia. Ukazano istotę problemu z jakim spotkała się Portugalia, program jaki zaoferowała jej Unia Europejska, a także przedstawiono pakiet finansowy jaki dostała w ofercie pomocowej Portugalia oraz realizację tego pakietu.

Wstęp

Unia Europejska jest wspólnotą krajów, które w sytuacjach kryzysowych nie pozostają obojętne wobec siebie. Bardzo często zdarza się, że jeden kraj pomaga innemu.

Praca ma na celu ukazanie pojęcia i istoty bankructwa, a także programów pomocowych dla krajów, które są tym zagrożone na przykładzie Portugalii. Wybrano Portugalie ponieważ, jej przypadek jest stosunkowo mało znany. Portugalia w znakomity sposób poradziła sobie z zagrożeniem dzięki instrumentom pomocowym w UE, dlatego warto podjąć ten temat. W badaniach ukazano w jaki sposób wspólnota Unii Europejskiej pomagała krajom zagrożonym bankructwem na przykładzie Portugalii. Problem badawczy to: W jaki sposób został zrealizowany program pomocowy dla Portugalii? Zakres czasowy badań to lata 2011 – 2016.

Praca składa się z trzech rozdziałów, które przybliżają tematykę bankructwa oraz mechanizmów Unii Europejskiej, które pomagają państwom zagrożonym takim stanem. Pierwszy rozdział wskazuje przede wszystkim istotę pojęcia bankructwo państwa. Skupia uwagę również na przyczynach, które wpływają na pojawienie się tego zjawiska, a także na skutkach i niebezpieczeństwach związanych z bankrutowaniem określonego kraju.

W drugim rozdziale pracy przybliżono instytucje międzynarodowe i ich rolę w kryzysie zadłużenia krajów Unii Europejskiej. Z tego też względu scharakteryzowano w nim mechanizmy, które wpływają na pomoc państwom, którym grozi bankructwo. Wśród opisanych instytucji znalazły się: Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFMS) oraz Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF). Oprócz tych dwóch mechanizmów scharakteryzowano także Europejski mechanizm Stabilności (ESM). Każdy z nich ma na celu udzielanie pomocy w tzw. kryzysie zadłużenia, który jest przyczyną niejednego bankructwa.

Ostatni rozdział pracy skupia się na konkretnym przykładzie, a mianowicie na historii bankructwa, jakie groziło Portugalii. Ukazano tutaj program pomocowy skierowany do kraju, jego sposób finansowania, a także sposób w jaki był realizowany. Przedstawiono także sytuację w jakiej znajduje się Portugalia po skorzystaniu z pomocy programu.

W pracy wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu, a także dostępne artykuły oraz materiały zamieszczane na stronach internetowych.

Rozdział I. Bankructwo kraju w teorii

1.1. Pojęcie bankructwa kraju

Bankructwo może dotknąć nie tylko przedsiębiorstwo, lecz również państwo. Dotyczyć ono może zarówno biednych jak i bogatych krajów. Jeśli rząd permanentnie ma wyższe wydatki niż dochody budżetowe to skutkiem ciągłego deficytu budżetowego jest wzrost długu publicznego. Ciężar obsługi długu publicznego może stać się zbyt duży. Zadłużenie takie można w jakiś sposób rozwiązać, a pozostawione same sobie ciągle rośnie przeistaczając się w tzw. bankructwo kraju. „Potocznie o bankructwie państwa mówimy wtedy, gdy dany kraj nie jest w stanie terminowo spłacić swoich międzynarodowych zobowiązań finansowych, a zatem nie jest w stanie wywiązać się z zobowiązań względem zagranicznych partnerów i nikt już nie chce mu pożyczyć brakujących pieniędzy” (KLIMOWICZ 2014a, s. 337).

W literaturze przedmiotu istnieje kilka definicji bankructwa państwa, jednak warto przytoczyć schemat jak ogólnie wygląda taki proces. To wyjaśni z dokładnością samo pojęcie. Można powiedzieć, że bankructwo wygląda następująco:

1. „Wierzyciel powinien wstrzymać obsługę bieżących płatności, by ulżyć dłużnikowi. Ten z kolei musi ciąć wydatki, unikając jednocześnie podwyżek podatków — tak, by jak najszybciej zrównoważyć budżet. Dłużnik powinien dążyć do uzyskania nadwyżki pierwotnej, czyli sytuacji, w której dochody pokrywają wszystkie wydatki z wyjątkiem odsetek.
2. Wierzyciele powinni uznać nowy dług za uprzywilejowany w stosunku do starego. Na czas potrzebny do powrotu na rynek oraz w celu utrzymania płynności potrzebne jest krótkoterminowe finansowanie. Dobrze byłoby, aby wierzyciele zrozumieli to i zgodzili się na ustąpienie nowym dłużnikom. Nowy dług powinien jednak mieścić się w niewielkim, z góry ustalonym limicie.
3. Strony powinny tak negocjować obniżenie poziomu starego długu, by można było w perspektywie kilku lat wznowić jego obsługę i żeby był on już w bezpiecznej wysokości. (...)
4. Bardzo ważne jest, by warunki spłaty zredukowanego długu nie doprowadziły do kolejnego bankructwa. Dobrze więc tak je ustalić, by w czasie słabszej koniunktury Portugalia płaciła mniejsze odsetki, które z kolei rosłyby wraz z przyśpieszeniem

tempa wzrostu gospodarczego. Takie rozwiązanie jest lepsze od płacenia stałych odsetek niezależnie od okoliczności. W razie bowiem kolejnego globalnego kryzysu kraj o zszarganej bankrutem reputacji natychmiast byłby podejrzewany o to, że znowu zawiesi obsługę długu. Prowadziłoby to do nerwowych reakcji rynków nawet wtedy, kiedy fundamentalna sytuacja danego kraju nie byłaby zła”¹.

Jak wskazuje M. Orłowski „nieważne, czy mówimy o przedsiębiorstwie, gospodarstwie domowym, czy rządzie – instytucja, która nie jest w stanie spłacić zaciągniętych długów, staje się bankrutem. Bankructwo kraju przebiega inaczej niż upadłość przedsiębiorstwa. Do bankructwa dochodzi wówczas, gdy w kasie państwa brakuje środków pieniężnych, a brak jest możliwości pożyczania. Najczęściej dzieje się tak wtedy, gdy kraj w przeszłości wydawał więcej, niż zarabiał, i wpadł w pułapkę zadłużenia. Może odmówić spłat całego zadłużenia, a może zrobić to tylko w odniesieniu do jakiejś jego części. Ale nie zmienia to faktu, że państwo staje się bankrutem” (Orłowski 2010).

Bankructwo państwa nie posiada w literaturze przedmiotu jednoznacznej definicji. Można powiedzieć, że bardzo często zestawiane jest z pojęciem niewypłacalności państwa. Ta z kolei „jest często efektem nadmiernego i długotrwałego deficytu budżetowego. Państwa zagrożone deficytem budżetowym mają możliwość zastosowania kilku działań, które niestety mogą wywierać negatywny wpływ na sytuację gospodarczą państwa, a negatywny wpływ deficytu może przejawiać się na wiele sposobów”². Rośnie wtedy zadłużenie państwa, które prędzej czy później doprowadza do bankructwa. Każdy dług publiczny przyczynia się do wzrostu zadłużenia danego kraju, a to z kolei prowadzi do jego bankructwa. Dług publiczny rośnie w oparciu o wiele czynników. Może on być „efektem:

- uporczywie utrzymującego się deficytu budżetowego,
- wzmożonych wydatków publicznych,
- świadomie realizowanej polityki utrzymywania deficytu publicznego jako narzędzia interwencjonizmu państwowego bądź też polityki utrzymywania na tym samym poziomie dochodów publicznych i wydatków publicznych, nieznajdujących pokrycia w dochodach,
- wejścia władz publicznych w pułapkę zadłużenia”(KLIMOWICZ 2014b, s. 260).

¹M. Bitner, Portugalia – dlaczego i jak powinna zbankrutować, [w:] <http://mises.pl/blog/2012/04/02/bitner-portugalia-dlaczego-i-jak-powinna-zbankrutowac/>, z dn. 22.04.2016r.

²M. Klimowicz, Bankructwo państw europejskich, [w:] http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59051/16_Monika_Klimowicz.pdf, z dn. 24.04.2016r., s. 337

Powyższe elementy mają ogromny wpływ na całokształt polityki finansowej danego kraju. Źle wyprowadzone powodują ciągły wzrost długu publicznego, a on w końcu doprowadza do bankructwa. Jednak literatura ukazuje również kilka elementów polityki finansowej, które pozwalają na wyjście z długów i uniknięcie tzw. bankructwa całościowego. M. Klimowicz wskazuje, że „do najczęściej stosowanych technik redukcji zadłużenia zagranicznego opartych na transakcjach zamiany długów należą:

- zamiana długów na udziały kapitałowe (debt for equity swap) – transakcja DES polega na zamianie (swap) długu (debt) na kapitał kraju zadłużonego (equity), ta technika stosowana jest głównie przez kraje Ameryki Południowej,
- transakcje wykupu długu na rynku wtórnym (buy -back) – zadłużony kraj za zgodą swych wierzycieli wykupuje na rynku wtórnym (gdzie ceny kształtują się pod wpływem popytu i podaży i są z reguły znacznie niższe od cen nominalnych) swoje zagraniczne zobowiązania,
- zamiana zadłużenia na obligacje Brady'ego (Brady Bonds) = pozwalają na inwestowanie w długi krajów bez ryzyka walutowego, by dany kraj mógł zmienić swój dług na obligacje musi przeprowadzić szereg reform proponowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, dodatkowo restrukturyzacja musi być uznana przez Bank Światowy, (...).
- zamiana zadłużenia na wydatki związane z ochroną środowiska naturalnego (debt for nature swap) technika zbliżona do debt for equity swap, różnica polega na tym, że zamiast sprzedaży długu prywatnemu inwestorowi bank daruje lub dokonuje sprzedaży długu z dyskontem organizacji ekologicznej, która dokonuje inwestycji w lokalne projekty służące ochronie środowiska naturalnego”(Florczak, Lisowska 2014, s. 338 - 339).

Unia Europejska by zapobiegać i ostrzegać inne kraje przed bankructwem opracowała tzw. „wieloczynnikową metodę wczesnego ostrzegania przed ogłoszeniem niewypłacalności przez dane państwo, które może oznaczać jego bankructwo. Metoda ta opiera się na tzw. drzewie decyzyjnym” (Florczak, Lisowska 2014, s. 339). MFW w oparciu o 50 czynników przyczyniających się do możliwości wystąpienia bankructwa opracował 10 najważniejszych cech, które mogą wpłynąć i ostrzec dane państwo przed bankructwem. Wśród nich znalazły się:

- „całkowite zadłużenie zagraniczne, jako procent PKB,
- krótkoterminowe zadłużenie w relacji do rezerw walutowych,

- dług publiczny w relacji do wpływów budżetowych,
- realna dynamika PKB,
- inflacja,
- rentowność papierów skarbowych,
- kurs walutowy (przewartościowanie waluty),
- kurs walutowy (zmienność),
- potrzeby zewnętrznego finansowania w relacji do rezerw walutowych,
- liczba lat do najbliższych wyborów prezydenckich” (KLIMOWICZ 2014a, s. 339).

Bankructwo, które dotyka niektórych krajów europejskich oraz całego świata wiąże się, jak wynika z przytoczonych definicji, z wieloma przyczynami. Nie są to pojedyncze zadłużenia, z których kraj może wyjść samodzielnie. Rosnące długi powodują, że dane państwo nie umie poradzić sobie z kłopotami finansowymi. Ogłaszając swoją upadłość często prosi o pomoc odpowiednie instytucje pomocowe.

1.2. Przyczyny bankructwa

Bankructwo państwa czasami musi nastąpić ponieważ jest lepszym rozwiązaniem niż dalszy wzrost długu. Każdy kraj, który ogłasza bankructwo musi to dokładnie przemyśleć – jednak najczęściej wraz ze wzrostem długu następuje to automatycznie. Przyczyn takiego stanu rzeczy można dopatrywać się niemal w każdej dziedzinie życia gospodarczego danego kraju. Ogólnie jednak wskazuje się kilka podstawowych przyczyn bankructwa, wśród których najważniejsze to:

- brak tzw. dyscypliny finansowej,
- zbyt niskie stopy procentowe,
- problemy w gospodarce oraz na rynku pracy,
- wysokie zadłużenie kraju.

Literatura przedmiotu skupiając się na czynnikach, które wywołują zadłużenia finansowe krajów przyczyniające się do bankructwa, wskazuje również na:

- „zmianę rozkładu sił gospodarczych na świecie i towarzyszące im narastające globalne nierównowagi,

- procesy globalizacyjne,
- rozwój rynku instrumentów pochodnych,
- rozwój rynków finansowych i zakłócenia w funkcjonowaniu systemu finansowego,
- błędy polityki gospodarczej” (RADOMSKA 2013, s. 7).

Każda z przyczyn nie występuje samodzielnie. Większość z nich nakłada się na siebie, nasila i wtedy dochodzi do bankructwa. W zależności od możliwości danego państwa, różne mogą być czynniki, które wywołują te przyczyny. Jedne są bardziej zaawansowane, inne mogą w mniejszym stopniu przyczynić się do wystąpienia bankructwa.

Wszystkie przyczyny bankructwa są spowodowane deficytem budżetowym państwa. Są to tzw. objawy choroby deficytu. Wśród nich literatura przedmiotu wskazuje na:

1. „wzrost inflacji – mamy wówczas do czynienia z sytuacją, gdy rząd finansuje swój nadmierny deficyt poprzez dodrukowanie pieniądza i pozornie każdy wydatek – zarówno podmiotów sektora publicznego, jak i sektora prywatnego – ma pokrycie w dochodzie. W rzeczywistości jednak pieniądze na rynku pojawia się więcej niż towarów, więc rosną ceny.
2. Powolny wzrost PKB – jeżeli rząd pożycz pieniądze na rynku, daje bankom znakomitą okazję do zarabiania. Zamiast udzielać niepewnego kredytu przedsiębiorstwom, które chciałyby dokonać inwestycji, banki komercyjne wolą podjąć znacznie mniej ryzykowną operację pożyczania pieniędzy rządowi. Stopy procentowe kredytu dla przedsiębiorstw rosną, a podwyższając rynkowe stopy procentowe, rząd zmusza prywatnych inwestorów do rezygnacji z ich planów inwestycyjnych. Przedsiębiorstwa rezygnują z inwestowania a PKB spada,
3. wzrost importu – jeśli w powszechnym odczuciu waluta kraju jest i pozostanie stabilna, odpowiedzią na zbyt dużą ilość pieniędzy na rynku nie musi być wcale wzrost cen, ale dodatkowy import. Pogarsza się saldo handlu zagranicznego, a kraj zaciąga za granicą pożyczki na jego pokrycie. Może to doprowadzić do kryzysu walutowego, ponownego wybuchu inflacji i spadku PKB,
4. wzrost długu – jeśli w kraju jest niezależny bank centralny, to nie zgodzi się on na sfinansowanie deficytu dodrukiem pieniądza. Rząd musi więc pożyczać brakujące środki na rynku pieniężnym. Inflacji w prawdzie nie ma, ale za to rośnie dług

publiczny”³.

Każda z wyżej wymienionych przyczyn wywołuje większe zadłużenie państwa, które ciągle gdzieś pożycza pieniądze by mieć możliwość spłacania długów.

Jeszcze inne źródła ekonomiczne omawiając problem zadłużenia i bankrutowania poszczególnych krajów wskazuje na kilka innych czynników. Mniej więcej we wszystkich chodzi o to samo – czynniki, które związane są z zadłużaniem kraju. Wśród nich M. Bitner wymienia:

- nadmierne zadłużenia,
- szoki makroekonomiczne,
- szoki terms of trade,
- kryzysy bankowe,
- kryzysy płynności,
- brak woli do spłaty (BITNER 2011).

Tym samym analizując poszczególne przyczyny bankructwa państwa da się zauważyć, że istotną rolę odgrywają przede wszystkim długi publiczne oraz umiejętność wychodzenia z nich. Jeżeli dane państwo nie potrafi zapanować nad wzrostem długu i ciągle go powiększa bankructwo jest nieuniknione.

1.3. Skutki i niebezpieczeństwo związane z bankructwem kraju

Bankructwo kraju wiąże się z szeregiem skutków i niebezpieczeństw nie tylko dla danego kraju, którego problem dotyczy. Inne państwa, które pożyczały pieniądze dla zagrożonego bankructwem sąsiada często tych pieniędzy po prostu nie otrzymują z powrotem. Literatura przedmiotu omawiając skutki i niebezpieczeństwa jakie niesie za sobą bankructwo kraju wskazuje przede wszystkim na ograniczenie wzrostu gospodarczego oraz wzrost inflacji. „obsługa rosnącego długu publicznego wymaga zwiększenia podatków lub ograniczenia wydatków rządowych. Zarówno jedno jak i drugie wiąże się ze zmniejszeniem wzrostu gospodarczego” (MENTZEN 2012, s. 78).

Kryzys finansowy każdego państwa wiąże się z wieloma negatywnymi skutkami

³Klimowicz M., Bankructwo państw europejskich,
http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59051/16_Monika_Klimowicz.pdf., z dn. 24.04.2016r., s.
337 - 338

dla całości gospodarki światowej. Przede wszystkim spada PKB, ale również występują takie skutki jak turbulencje „w poszczególnych obszarach gospodarki światowej, co z kolei wywołuje podwójną presję na gospodarki krajów rozwijających się:

- od strony dochodów – spadek tempa wzrostu gospodarczego i eksportu, przy wciąż wysokich cenach wielu towarów importowanych oznacza mniejsze wpływy do budżetu, jednocześnie
- od strony wydatków – jawi się coraz silniejsza potrzeba zwiększania finansowania opieki społecznej, zdrowia, przedsiębiorczości aby złagodzić społeczne skutki obniżenia tempa wzrostu PKB” (BAGIŃSKI 2009, s. 3).

Analizując przyczyny powstawania niewypłacalności państwa oraz bankructwa da się zauważyć, że skutki takiego stanu rzeczy wpływają nie tylko na dane państwo. W przypadku państwa, które jest niewypłacalne „dług nie ma żadnego zabezpieczenia i w razie niekontrolowanego bankructwa wierzyciele nie mają szans odzyskać nawet części swoich pieniędzy. Z drugiej strony gdyby ogłoszenie bankructwa przez rząd kończyło się tylko pozbyciem się długu, to następowałoby to znacznie częściej, niż zdarza się w rzeczywistości. Państwo ogłaszając niewypłacalność ponosi jednak pewne koszty” (MENTZEN 2012, s. 82 - 83). Literatura przedmiotu skupiając się na owych kosztach wskazuje trzy rodzaje. W zależności od tego w jak zaawansowanym stopniu jest bankructwo danego kraju wymienia się:

1. utratę reputacji, „która wiąże się z wykluczeniem z rynków finansowych oraz konsekwencjami politycznymi względem rządzących (...),
2. możliwość utraty części majątku państwa na rzecz wierzycieli oraz pojawienie się sankcji ograniczających handel międzynarodowy,
3. ryzyko załamania się krajowego sektora bankowego, w którego aktywach mogą znajdować się znaczne ilości instrumentów dłużnych bankrutującego państwa” (MENTZEN 2012, s. 83).

Kolejnym skutkiem, który związany jest z bankructwem danego państwa jest spadek dynamiki PKB. Bankructwo powoduje, że PKB znajduje się poniżej poziomu jaki powinien osiągać dany kraj w danym roku budżetowym. Ma to również wpływ na inne kraje, co wiąże się z instytucjami finansowymi, a także niebezpieczeństwem spłacania długu bankrutującego państwa przez inne kraje.

Ogólnie mówi się, że „o bankructwie państwa mówimy wtedy, gdy nie jest ono w

stanie terminowo spłacać swojego zadłużenia. W przeciwieństwie do przedsiębiorstw, dla których bankructwo oznacza zniknięcie z rynku (zamknięcie firmy), współcześnie bankructwa krajów nie oznaczają ich likwidacji. Rządy państw mają prawo nakładania podatków, a zatem mogą spłacić zaciągnięty dług, przy czym zazwyczaj wymaga to rozłożenia tej spłaty na dłuższy okres niż początkowo planowano. Dlatego w odniesieniu do państw bardziej właściwym określeniem problemów z obsługą zadłużenia jest utrata płynności finansowej lub przejściowa niewypłacalność⁴. Niewypłacalność jest również skutkiem związanym z bankructwem. Jeżeli dane państwo jest niewypłacalne tracą w oczach innych państw, które z czasem nie chcą pomagać dla takiego kraju. „Istotne znaczenie dla konsekwencji utraty płynności finansowej lub niewypłacalności krajów ma to kto kredytyje państwo. Przykładowo, w połowie 2010 roku państwowy dług publiczny w Polsce wyniósł 827 mld zł, z czego 535 mld zł stanowił dług zaciągnięty w polskim złotym, a 292 mld zł w walutach obcych. W rzeczywistości nasze zobowiązania wobec inwestorów zagranicznych były większe, bo oprócz obligacji walutowych posiadali oni także blisko 180 mld zł obligacji denominowanych w złotym⁵”.

Skutki jakie niesie ze sobą bankructwo danego kraju wiążą się również z tym, że takie państwo pozostaje często niewypłacalne bardzo długo. Okres im dłuższy tym bardziej skomplikowane skutki. „Gdy kraj zawiesza spłatę zadłużenia zagranicznego to musi liczyć się z tym, że w przyszłości będą omijać go inwestorzy. Kto bowiem chciałby inwestować w kraju, który nie spłaca długów? Taki kraj może również mieć problemy z zawieraniem umów międzynarodowych. Kłopoty z zaciąganiem zagranicznych kredytów będą także mieli przedsiębiorcy⁶”.

Każde bankructwo, czy chodzi o przedsiębiorstwo, czy o kraj wiąże się z negatywnym skutkami nie tylko dla danej jednostki, czy kraju. Dotyka to całego otoczenia. Kraj, który ogłasza upadłość musi liczyć się z tym, że jeżeli nie będzie spłacał swojego długu terminowo, nikt więcej nie będzie w stanie mu pomóc, gdyż będzie obawiał się ponownej niewypłacalności. Upadające państwo również było czyimś klientem, jeżeli zbankrutuje zbankrutują również jego interesy w stosunku do innych krajów.

⁴<http://www.dlugpubliczny.org.pl/abc-dlugu/#1449224151579-05cf3220-4b59>, z dn. 22.04.2016r.

⁵<http://www.dlugpubliczny.org.pl/abc-dlugu/#1449224151579-05cf3220-4b59>, z dn. 22.04.2016r.

⁶<http://www.dlugpubliczny.org.pl/abc-dlugu/#1449224151579-05cf3220-4b59>, z dn. 22.04.2016r.

Rozdział II. Instytucje międzynarodowe i ich rola w kryzysie zadłużenia krajów Unii Europejskiej

2.1. Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM)

Rosnące zadłużenie, zaległości w płynności spłacania długów, a w konsekwencji zagrożenie bankructwem poszczególnych krajów Unii Europejskiej sprawiły, że zaczęto powoływać specjalne instytucje, które pomagały poszczególnym krajom w zadłużeniach. Jedną z nich jest Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej w skrócie EFSM. Jego podstawowym zadaniem jest pozyskiwanie środków na rynkach finansowych poprzez emisję papierów dłużnych gwarantowanych przez budżet UE (TRZCIŃSKA 2013, s. 10).

Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej – EFSM wszedł w życie z Rozporządzeniem Rady unii Europejskiej z dnia 11 maja 2010 roku. Rozporządzenie to powołało do życia właśnie EFSM. Utworzenie jego miało na celu wspieranie krajów wspólnoty Unii Europejskiej, które znalazły się w trudnym położeniu. Dokument określa cele i zakres pomocy z EFSM, a także procedury jakie muszą zostać spełnione by dany kraj potrzebujący otrzymał wsparcie finansowe potrzebne do wyjścia z zadłużenia. EFSM był powołany w konkretnych celach. „Miał on spełniać podobne cele do utworzonego w 2002 r. instrumentu wsparcia bilansu płatniczego państw członkowskich (balance payment facility – BOP facility). Pomoc ze środków EFSM może być skierowana do wszystkich nadmiernie zadłużonych państw członkowskich UE, które zwrócą się o pomoc, natomiast do korzystania z instrumentu wsparcia bilansów płatniczych uprawnione są tylko państwa UE nienależące do strefy euro. Jeśli państwo członkowskie znajdujące się w trudnościach finansowych zgłasza zapotrzebowanie na zewnętrzne wsparcie finansowe, Komisja Europejska może poprzez EFSM zebrać na rynkach finansowych korzystnie oprocentowane pożyczki na kwotę do 60 mld euro, na którą gwarancji udzielają państwa członkowskie UE (gwarancja z budżetu UE)” (WANCIO 2011, s. 48).

Całość procedury następuje w kilku krokach. Na samym początku „państwo członkowskie ubiegające się o pomoc finansową unii omawia z Komisją, w powiązaniu z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) ocenę jego potrzeb finansowych oraz przedkłada Komisji i Komitetowi Ekonomiczno – Finansowemu projekt gospodarczego i finansowego programu dostosowawczego”(Rozporządzenie Rady UE Nr 407/2010). Każda decyzja jaką podejmie komisja uzależniona jest właśnie od tego kroku. Rozporządzenie wskazuje również na zasady jakie powinna zawierać wystawiona decyzja udzielenia pożyczki dla

kraju, który jest zagrożony bankructwem. Jeżeli na posiedzeniu podjęto już decyzję o przyznaniu takiego wsparcia zawiera ona przede wszystkim:

1. „kwotę, średni okres wymagalności, formułę cenową, maksymalną ilość rat, okres dostępności pomocy finansowej Unii i inne szczegółowe przepisy niezbędne dla realizacji pomocy,
2. ogólne warunki dotyczące polityki gospodarczej związane z pomocą finansową Unii w celu przywrócenia stabilnej sytuacji gospodarczej lub finansowej w państwie członkowskim będącym beneficjentem oraz przywrócenia jego zdolności do samofinansowania na rynkach finansowych, warunki te zostaną zdefiniowane przez Komisję, po konsultacji z EBC, oraz
3. zatwierdzenie programu dostosowawczego sporządzonego przez państwo członkowskie będące beneficjentem w celu spełnienia warunków gospodarczych związanych z pomocą finansową Unii” (Rozporządzenie Rady UE nr 407/2010).

Mechanizm pomocowy polega przede wszystkim na wsparciu finansowym. Dotyczy to ustalenia kwoty oraz sposobu przekazywania takiego wsparcia danemu krajowi wchodzącemu w skład wspólnoty Unii Europejskiej. Jak wskazuje treść Rozporządzenia „państwo członkowskie będące beneficjentem otwiera specjalny rachunek prowadzony przez jego krajowy bank centralny do celów zarządzania środkami otrzymanymi w ramach pomocy finansowej Unii. Ponadto przekazuje ono należną z tytułu otrzymanej pożyczki kwotę główną wraz z odsetkami na rachunek EBC na czternaście dni roboczych systemu TARGET2 przed upływem terminu danej należności” (Rozporządzenie Rady UE Nr 407/2010).

EFSM był jednym z kolejnych programów pomocowych dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Spełniał swoje role i podstawowe cele poprzez szereg zadań, które określały poszczególne dokumenty unijne. Podsumowując można powiedzieć, że mechanizm ten powstał by zapewniać pomoc finansową dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, które znalazły się w tzw. trudnościach finansowych. Jednak był on tzw. mechanizmem przejściowym w dążeniu do utworzenia stałego programu, który pomagał by krajom zagrożonym finansowo.

2.2. Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF)

Unia Europejska nigdy nie zostawia swoich krajów członkowskich samym sobie. Zawsze im pomaga. Kolejną instytucją międzynarodową pomagającą w kryzysie zadłużenia krajów Unii Europejskiej jest Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF). Ogólnie przyjmuje się, że „Europejski Instrument Stabilności Finansowej udziela wsparcia finansowego wyłącznie państwom strefy euro. Przesłanką do udzielania pomocy z EFSF są trudności kraju strefy euro w pozyskiwaniu, po akceptowalnym koszcie, środków na finansowanie własnych zobowiązań” (*Informacja na temat nowych zasad...*, 2011). Powstał on w czerwcu 2010 roku. „Miał on umożliwić szybkie i skuteczne reagowanie w razie wystąpienia kryzysu finansowego w jednym z krajów strefy euro oraz zapobiegać jego rozprzestrzenianiu się na pozostałe kraje strefy. Instrument ten został powołany w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Luksemburgu” (WANCIO 2011, s. 48).

Europejski Instrument Stabilności Finansowej jest tzw. mechanizmem zabezpieczającym kraje Unii Europejskiej, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. „EFSF powstał w formie funduszu awaryjnego o zdolności udzielania pożyczek w wysokości 440 mld euro dla krajów strefy euro. Wciąż odpowiada za systemy wsparcia ustalone wcześniej dla Grecji, Irlandii i Portugalii. Pozyskuje on fundusze na rynkach finansowych, które są zabezpieczone gwarancjami państw należących do obszaru euro. Pomoc taka udzielana jest na ściśle określonych warunkach na podstawie programu dostosowań gospodarczych dla konkretnego kraju” (*Zrozumieć Politykę Unii.... 2015*).

Mechanizm pomocowy jakim jest EFSF jest programem, który posiada własne instrumenty pomocy. Można powiedzieć, że posiada on kilka uprawnień, które pozwalają na:

- „działania w oparciu o program zapobiegawczy,
- udzielania państwom nieobjętym programem dostosowawczym pożyczek na dokapitalizowanie instytucji finansowych,
- interwencji na wtórnych rynkach długu: na podstawie analizy EBC (wskazującej na wyjątkowe okoliczności na rynkach finansowych i ryzyko dla stabilności finansowej) oraz jednomyślnej decyzji krajów – udziałowców EFSF” (*Informacja na temat nowych....2011*).

Wszystkie wymienione uprawnienia EFSF może realizować za pomocą

określonych narzędzi. Literatura przedmiotu skupiając się na ich charakterystyce ukazuje, że mechanizm EFSF upoważniony jest „do korzystania z następujących narzędzi:

- emisji obligacji lub innych instrumentów dłużnych na rynkach kapitałowych, aby pozyskać fundusze potrzebne do udzielania pożyczek dla krajów z problemami finansowymi,
- interwencji – w wyjątkowych sytuacjach – na pierwotnym rynku długu,
- interwencji na rynku wtórnym długu,
- pomocy finansowej w oparciu o makroekonomiczny program dostosowawczy,
- udzielania państwom nieobjętym programem dostosowawczym pożyczek na dokapitalizowanie instytucji finansowych”⁷.

Narzędzia te muszą być odpowiednio przygotowane oraz dostosowane do potrzeb państwa, którego pomoc ma dotyczyć.

2.3. Europejski Mechanizm Stabilności (ESM)

Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej i Europejski Instrument Stabilności Finansowej były rozwiązaniami tymczasowymi, zostały zastąpione przez Europejski Mechanizm Stabilności. Rada Europejska w grudniu 2010 roku po wielu pertraktacjach „podjęła decyzję o utworzeniu stałego mechanizmu pomocy finansowej dla państw strefy euro, który zastąpiłyby w przyszłości powołane tymczasowo EFSF i EFSM. Ustanowienie ESM wiązało się z koniecznością ograniczonej zmiany Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), która została przeprowadzona w ramach procedury uproszczonej. W marcu 2011 roku do art. 136TFUE dodano ustęp trzeci umożliwiający państwom strefy euro powołanie mechanizmu stabilności służącego ochronie stabilności strefy euro jako całości. Zgodnie z nowym zapisem, udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach tego mechanizmu podlega rygorystycznym warunkom. 11 lipca 2011 roku państwa strefy euro podpisały Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności” (TRZCIŃSKA 2013, s. 13).

Wszystkie zmiany, które zostały przeprowadzone podczas modyfikowania mechanizmów stabilności finansowej miały w zamyśle zmiany, które mają prowadzić do lepszych warunków. Wszystko to co się zmieniło ukazuje tabela 1.

⁷http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1417826/23_efs-esm.pdf, z dn. 25.04.2016r.

Tabela 1

Główne zmiany w koncepcji mechanizmów ratunkowych dla strefy euro (EFSF, ESM) od momentu podpisania umowy powołującej EFSF do inauguracji ESM

	Pierwotnie	Wtórnie
Zasoby	Zdolność pożyczkowa EFSF na poziomie około 250 mld euro	Zdolność pożyczkowa EFSF zwiększona do 440 mld EUR, zdolność pożyczkowa ESM 500 mld EUR
Warunkowość wsparcia	Pomoc w formie pożyczki uzależnionej od przyjęcia programu dostosowań makroekonomicznych	Instrumentarium finansowania rozszerzone o charakterze prewencyjnym pożyczki na dokapitalizowanie instytucji finansowych, interwencje na pierwotnym i wtórnym rynku długu (program dostosowań makroekonomicznych niewymagany)
Beneficjent wsparcia	Wyłącznie państwa strefy euro	W przyszłości bezpośrednie wsparcie instytucji finansowych
Koszt wsparcia	Pomoc na niepreferencyjnych (tzn. dostatecznie nieatrakcyjnych) warunkach finansowych, które zachęcać mają beneficjentów do jak najszybszego powrotu na rynki finansowe	Stopniowe obniżanie oprocentowania i innych kosztów związanych z pożyczkami dla Grecji, Irlandii i Portugalii (...), wydłużanie terminów zapadalności, możliwość odroczenia płatności odsetkowych
Udział sektora prywatnego	Dążenie do zaangażowania kredytodawców z sektora prywatnego	Większość odwołań do udziału sektora prywatnego w zmienionym Traktacie o utworzeniu ESM usunięta, pomoc dla Hiszpanii przeniesiona do ESM bez statutu wierzyciela uprzywilejowanego, deklaracja o wyjątkowym i jednorazowym zaangażowaniu kredytodawców sektora prywatnego dla Grecji
Proces decyzyjny	Jednomyślność wszystkich członków	Uelastycznienie procesów decyzyjnych, wprowadzenie wyjątkowego trybu głosowania w sytuacjach nadzwyczajnych

Źródło: Trzecińska 2013, s. 14.

ESM tak jak poprzednie mechanizmy pomocy w sytuacjach kryzysowych na poziomie bankructwa państwa posiada kilka instrumentów wsparcia. Wśród najważniejszych wymienia się:

1. PCCL, jest to ostrożnościowa pomoc finansowa, która występuje w postaci ostrożnościowej warunkowej linii kredytowej,
2. ECCL, również pomoc finansowa, ale występująca w wspomagającej warunkowej linii kredytowej,
3. pożyczki, które uzależnione są od przyjęcia programu dostosowań makroekonomicznych przez państwo, które jest beneficjentem,
4. dokapitalizowanie instytucji finansowych, które następuje za pomocą pożyczek skierowanych do krajów należących do ESM,
5. zakup obligacji na rynku pierwotnym lub wtórnym (TRZCIŃSKA 2013, s. 21).

Aby dany kraj, któremu grozi bankructwo uzyskał pomoc w ramach ESM musi przejść przez całą procedurę obejmującą kilka podstawowych kroków. Wśród najważniejszych znajdują się: formalna prośba o wsparcie, ocena ryzyka dla euro, ocena stabilności finansowej oraz potrzeb finansowych, decyzja o przyznaniu pomocy oraz monitoring (TRZCIŃSKA 2013, s. 28). Oceny dokonuje Komisja Europejska. Powierza ją przewodniczący a dotyczy ona:

- a) „ryzyka dla stabilności finansowej strefy euro jako całości i jej członków, chyba, że wcześniej stosowną analizę - w kontekście pomocy w formie skupu obligacji skarbowych na rynku wtórnym – przedłożył EBC (bank centralny),
- b) zdolności obsługi długu publicznego – w miarę możliwości ocena taka powinna być prowadzona wspólnie z MFW,
- c) aktualnych i potencjalnych potrzeb w zakresie finansowania państwa wnioskującego o wsparcie” (TRZCIŃSKA 2013, s. 25).

Ogólnie można powiedzieć, że ESM nie jest samodzielny mechanizmem pomocowym. Współpracuje on przede wszystkim z Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz Bankiem Centralnym.

Rozdział III. Pomoc dla zagrożonej bankructwem Portugalii

3.1. Program pomocowy dla Portugalii – istota problemu

Wiele krajów Unii Europejskiej, i nie tylko, boryka się z problemami finansowymi. Wspólnota jednak przewidziała pomoc dla takich problemów. Wśród nich znajdują się tzw. programy pomocowe. Ogólnie przyjmuje się, że „**Programy pomocowe** są aktami normatywnymi (np. ustawami albo rozporządzeniami), które zawierają podstawy prawne przyznawania określonego wsparcia przedsiębiorcom i jednocześnie określają zasady oraz warunki udzielania tego wsparcia m. in.:

- krąg beneficjentów;
- formę wsparcia (dotacja, rozłożenie na raty płatności podatku, gwarancja, poręczenie, itp.);
- przeznaczenie (np. na szkolenia, badania i rozwój, ochronę środowiska, zwiększanie zatrudnienia, restrukturyzację);
- organy udzielające;
- maksymalną wielkość wsparcia;
- czas trwania programu”⁸.

Tym samym da się zauważyć, że w przypadku państwa zagrożonego bankructwem Unia Europejska tworząc programy pomocowe uwzględnia niemal wszystko. Zaczynając od określenia dla kogo ma być przeznaczona pomoc, na jaki cel, a kończąc na kwocie jaka będzie przeznaczona na ową pomoc oraz czas na jaki dana pożyczka będzie udzielona.

Portugalia obok Grecji i Irlandii okazała się trzecim krajem wspólnoty, który zdecydował się na pomoc finansową. W 2011 roku Rada Unii Europejskiej 17 maja zaakceptowała prośbę premiera Portugalii i podjęła decyzję o pakiecie finansowym. Całość tego programu – na lata 2011 – 2014 opiewała na kwotę 78 mld EUR. Jak ukazuje to Narodowy Bank Polski „Wypłaty uzależnione są od pozytywnych ocen postępów we wdrożeniu trzystopniowego programu dostosowawczego, którego głównymi elementami są: dostosowania fiskalne, reformy strukturalne oraz wzmocnienie sektora finansowego” (*Programy pomocowe dla Grecji..., 2011*).

Portugalia jako kraj znajdujący się na granicy bankructwa po złożeniu wniosku o

⁸https://uokik.gov.pl/programy_pomocowe_i_pomoc_indywidualna2.php, z dn. 25.04.2016r.

pomoc otrzymał pożyczkę, która miała na celu pomoc. „Program pomocy finansowej składa się z pożyczki w wysokości 78 mld euro pochodzącej w równych częściach z EFSF, EFSM oraz MFW. Podobnie jak w przypadku Irlandii opiera się ona na rygorystycznie przestrzeganej zasadzie warunkowości, czyli powiązaniu pomocy finansowej z szerokim pakietem daleko idących reform mających na celu poprawienie sytuacji fiskalnej państwa. Można je podzielić na trzy rodzaje: reformy strukturalne wspierające wzrost gospodarczy, działania przywracające stabilność fiskalną oraz zabezpieczające stabilność finansową. Najistotniejszym wyzwaniem jest przede wszystkim podniesienie konkurencyjności gospodarki, aby zlikwidować podstawowy problem, jakim jest ujemne saldo na rachunku obrotów bieżących. Konieczne jest zwiększenie elastyczności i zmniejszenie kosztów siły roboczej oraz podniesienie produktywności. Środki przywracające stabilność fiskalną mają polegać przede wszystkim na wzmocnieniu procedur ostrożnościowych budżetu, zwiększeniu skuteczności organów podatkowych, zwiększeniu efektywności działania partnerstwa publiczno-prywatnego oraz lepszym zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi” (TOKARSKI 2011, s. 2463).

Portugalia przyjmując pomoc od Unii Europejskiej musiała zgodzić się na warunki oferowanej pomocy. Zobowiązała się przede wszystkim „do reform administracji publicznej oraz systemu opieki zdrowotnej. Jednym z najważniejszych elementów programu ma być szeroki program prywatyzacji. W rezultacie tych działań Portugalia ma obniżyć deficyt sektora finansów publicznych z obecnych 5,9%, do 3% w roku 2013. Dalsze działania mają polegać na dokapitalizowaniu portugalskiego sektora bankowego poprzez działania rynkowe. Bank centralny zarządził już, że banki komercyjne muszą podnieść kapitał podstawowy (Core Tier 1 capital) do wysokości 10% do końca 2012 roku oraz podjąć działania wspierające płynność kapitału” (TOKARSKI 2011, s. 2463). Na dzień dzisiejszy okazuje się, że pomoc dla Portugalii przyniosła oczekiwane skutki, a sama Portugalia znakomicie poradziła sobie (dzięki wsparciu finansowemu) ze spłatami rat zaciągniętej pożyczki.

3.2. Pakiet finansowy

Pakiet finansowy stanowi pomoc jaką skierowano do Portugalii w jej najgorszym momencie bytu. Analizując całość pomocy dla Portugalii widzimy, że przeznaczono dla niej 78 mld euro. Kwotę to miały stanowić dofinansowania i pożyczki pochodzące z kilku źródeł. Sama Unia Europejska przekazała 2/3 całości kwoty: po 26 mld EUR pochodzące z EFSM oraz z EFSF. Pozostałą kwotę – czyli 1/3 całości – Portugalii przekazać miał MFW.

Tabela 2

Pakiet finansowy przeznaczony na pomoc dla Portugalii

EFSM i EFSF	MFW
26mld EUR EFSM 26 mld EUR EFSF	26 mld EUR

Źródło: opracowanie własne.

Program finansowy ogłoszony został 17 maja 2011 roku. Portugalia w oparciu o procedury owego programu miała otrzymać pomoc w trzech transzach w latach 2011 – 2014. Pakiet finansowy był przeznaczony na 3 – stopniowy program naprawczy. Składał się on z następujących elementów:

- dostosowania fiskalnego,
- reform strukturalnych,
- wzmocnień sektora finansowego (KLIMOWICZ 2014a, s. 352).

Przede wszystkim, jak podaje literatura przedmiotu „zgodnie z warunkami uzgodnionych programów ratunkowych, większość przekazanych pożyczek miała służyć przywracaniu równowagi salda budżetowego. Pożyczkobiorcy zobowiązali się do wprowadzenia licznych reform oszczędnościowych oraz zwiększenia wpływów podatkowych. Duża część pożyczek udzielonych Irlandii i Portugalii miała zostać przeznaczona na zapewnienie płynności finansowej sektora bankowego” (WANCIO 2011, s. 49).

Całość programu oraz pakietu finansowego jaki skierowany był do Portugalii ukazuje tabela 3.

Tabela 3

Program pomocowy dla Portugalii

Data zatwierdzenia	Cele	Kwota	Źródła finansowania	Okres wypłaty i spłaty
17 maja 2011r.	1. głębokie i przyspieszone reformy strukturalne mające zwiększyć potencjał wzrostu gospodarczego, przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy i poprawić konkurencyjność 2. przywrócenie równowagi	78 mld	26 mld – EFSM 26 mld – EFSF 26 mld – MFV	Pożyczka uruchomiona w maju 2011r. Wypłaty będą dokonywane w ciągu 3 lat, a średni okres

	fiskalnej (redukcja deficytu do poziomu 3% do 2013r.) poprzez: zamrożenie płac w sektorze rządowym, zmniejszenie emerytur o 1500 euro, reforma zasiłków dla bezrobotnych i zmniejszenie ulg podatkowych, 3. poprawa płynności i wypłacalności sektora finansowego (głównie przez dokapitalizowanie banków)	zapadalności wynosi 7 1/2 roku
--	---	--------------------------------

Źródło: Wancio 2011, s. 50.

Tabela ukazuje w jaki sposób zakładano realizację pakietu pomocowego dla Portugalii w określonych latach. Kwoty jakie przekazały poszczególne instytucje miały być przeznaczone na konkretne cele, a te z kolei miały wspomóc gospodarkę finansową całego kraju.

3.3. Realizacja programu i rozwój sytuacji gospodarczej Portugalii

Dzięki pomocy oferowanej Portugalii przez EFSM i EFSF, a także przez MFW Portugalia uniknęła najgorszego scenariuszu – bankructwa. W 2015 roku – 16 lutego na posiedzeniu tzw. Eurogrupy ministrowie finansów strefy euro poparli wniosek kraju o wcześniejszą możliwość spłaty zadłużenia. Działanie takie przyniosło Portugalii duże oszczędności spowodowane zmniejszeniem odsetek (*Przegląd Spraw Europejskich 2015, s. 19*).

Ogólnie mówi się, że inne kraje, pomimo wielu upadków Portugalii, powinny wziąć przykład z tego kraju. „W maju 2011 roku unijni ministrowie finansów zasznurowali pakiet pomocowy dla Portugalii. Tym samym Portugalia jest po Grecji i Irlandii trzecim krajem, który skorzystał z Europejskich Instrumentów Stabilności Finansowej. Do 2014 roku Europejski Bank Centralny (EBC) i MFW pożyczyły Portugalii łącznie 78 mld euro. Rząd portugalski musiał ze swej strony zmniejszyć zarobki w sferze publicznej, skreślić świadczenia socjalne i podwyższyć VAT. W tym samym czasie wzrosły również podatki”⁹.

Jednak mimo tak wielkiego zaufania ze strony Unii Europejskiej oraz mechanizmów pomocowych w Portugalii dużo spraw powodujących zadłużenia finansowe

⁹P. Hille, I. D. Metzner, Hiszpania, Irlandia i Portugalia już na ścieżce wzrostu, [w:] <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/ue/hiszpania-irlandia-i-portugalia-juz-na-sciezce-wzrostu/6736fq>, z dn. 25.04.2016r.

jest do naprawy. „W maju 2014 roku (...) po raz pierwszy odnotowano tam znów wzrost gospodarczy, nawet jeśli wyniósł on jedynie 0,9 procent. Rząd obiecał kontynuowanie polityki reform. Problemy stwarzają jednak przestarzała struktura społeczna i fakt, że Portugalczycy w kwestii dobrobytu ciągle jeszcze zajmują w Europie Zachodniej ostatnie miejsce”¹⁰. Nie wszystko było tak zorganizowane jakby oczekiwała tego od Portugalii Unia Europejska. I nie wszystko szło w ten sposób jakby chciała tego Portugalia. „W pierwszej fazie kryzysu państwo to odrabiało straty szybciej niż inne państwa Europy Zachodniej, jednak rosnące stopy procentowe i obniżenie ratingu Portugalii spowodowały trzyletnią recesję. Od 2011 r. sytuacja kraju była tak zła, że wniosek o międzynarodową pomoc finansową stał się koniecznością. Od tego czasu nowy portugalski rząd przeprowadził szereg trudnych reform, w tym podwyżkę podatków (np. od sprzedaży, ale już nie od osób prawnych) czy zamrożenia i cięcia wynagrodzeń w sektorze publicznym. Był też zmuszony do prywatyzacji firm głównie z sektora energetycznego i usług pocztowych o wartości 8 mld euro oraz do oddania przywileju tzw. złotej akcji (specjalnego prawa głosu) w Portugal Telecom” (Biuletyn 67/2014, s. 2). Każdy z podejmowanych kroków naprawczych nie był zadaniem prostym i natychmiastowym.

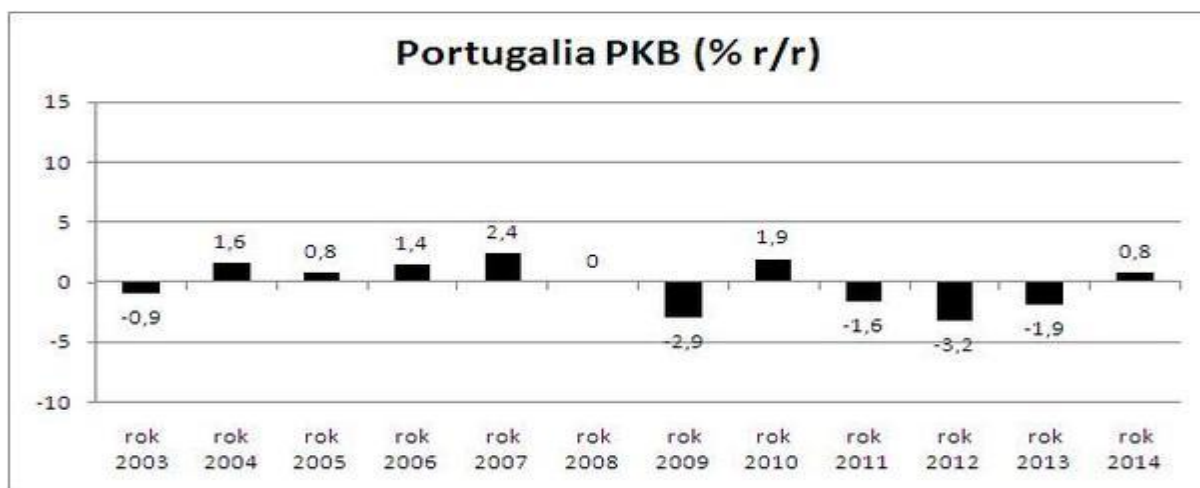
Poza wyżej wymienianymi krokami jakie podjęto w ramach mechanizmu pomocowego dla Portugalii warto wspomnieć również o tym, że dokonano także „znaczących cięć w sektorze zdrowotnym i zreformowano system sądownictwa w celu przyspieszenia procesów sądowych. Zliberalizowano rynek pracy, zwłaszcza w sektorze usług, i w konsekwencji obniżono koszty pracy, a tym samym gospodarka stała się nieco bardziej proeksportowa. Ponadto rząd skupił się na rozwijaniu systemu szkoleń zawodowych i na walce z bezrobociem młodzieży” (Biuletyn 67/2014, s. 2).

Rozwój oraz wykorzystywanie pakietu finansowego przeznaczonego dla Portugalii najlepiej widać na wzrostach i spadkach PKB. „Lata 2013 i 2014 prognoza dla PKB kraju. Portugalia ma problemy z utrzymaniem stałego wzrostu. W sumie na przestrzeni 11 lat wystąpił 4 razy spadek PKB, a raz PKB nie zmieniło się. Pozostałe 5 lat to niewielki wzrost PKB utrzymujący się pomiędzy 0,8% a 2,4%. Natomiast spadki PKB wahały się pomiędzy 0,9% a 3,2%. Pod względem wielkości PKB, Portugalia zajmuje 14 miejsce w Unii Europejskiej”¹¹. Tym samym widać, że pomoc oferowana w programach finansowych nie zawsze odpowiednio wpływa na wzrost PKB. Ogólną sytuację na przestrzeni kilku lat

¹⁰P. Hille, I. D. Metzner, Hiszpania, Irlandia i Portugalia już na ścieżce wzrostu, [w:] <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/ue/hiszpania-irlandia-i-portugalia-juz-na-sciezce-wzrostu/6736fq>, z dn. 25.04.2016r.

¹¹<http://euro-dane.com.pl/portugalia>, z dn. 26.04.2016r.

ukazuje rysunek 1.



Rysunek 1. PKB Portugalii na przestrzeni lat 2003 – 2014 (ze zwróceniem szczególnej uwagi na lata 2011 – 2014 – czas pomocy od Unii Europejskiej i MFW)

Źródło: <http://euro-dane.com.pl/portugalia>, z dn. 26.04.2016r.

Ogólnie można powiedzieć, że Portugalia skorzystała z pomocy, którą jej przydzielono. Jak wcześniej wspomniano doszło nawet do tego, że wcześniej kraj zaczął spłacać pożyczkę, dzięki czemu skorzystał na zmniejszonych odsetkach.

Podsumowanie

Celem pracy było ukazanie istoty bankructwa kraju oraz programów pomocowych, kierowanych przez wspólnotę Unii Europejskiej do takich krajów. Cel został osiągnięty poprzez przedstawienie dostępnych definicji w literaturze przedmiotu oraz wskazanie przyczyn oraz skutków wywoływanych przez bankructwo danego kraju. Wśród najważniejszych przyczyn zazwyczaj wskazuje się na: brak tzw. dyscypliny finansowej, zbyt niskie stopy procentowe, problemy w gospodarce oraz na rynku pracy, wysokie zadłużenie kraju, a wśród skutków, które niesie ze sobą bankructwo: utratę reputacji, możliwość utraty części majątku państwa na rzecz wierzycieli oraz pojawienie się sankcji ograniczających handel międzynarodowy, ryzyko załamania się krajowego sektora bankowego, w którego aktywach mogą znajdować się znaczne ilości instrumentów dłużnych bankrutującego państwa.

Unia Europejska nie pozostaje obojętna wobec krajów popadających w niewypłacalność prowadzącą do bankrutowania. W dziejach swojej historii utworzyła kilka mechanizmów pomocowych, w których na szczególną uwagę zasługuje Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej, Europejski Instrument Stabilności Finansowej – które były mechanizmami tymczasowymi oraz Europejski Mechanizm Stabilności. Każdy z tych mechanizmów pomaga krajom zagrożonym bankructwem w określony sposób i na określonych w umowach warunkach pożyczka im pieniądze, które państwa przeznaczają na ustabilizowanie swojej sytuacji finansowej.

Przykładem może być Portugalia, która korzystając z mechanizmów pomocowych wspólnoty Unii Europejskiej sprostała problemom jakie niesie ze sobą stale wzrastający dług publiczny. Kraj ten otrzymał pomoc finansową z Unii Europejskiej, a konkretnie po 26 mld EUR z takich instrumentów pomocowych jak: EFSM, EFSF, MFW. Każdy z nich postawił warunki, którym Portugalia sprostała. Dzięki doskonałej polityce, kraj w szybkim tempie wprowadzał reformy w wielu dziedzinach życia społecznego. Również dzięki tym zmianom wcześniej udało się spłacić zadłużenie, a także sprawić, że zaczęło wzrastać PKB kraju, poprawiła się jego reputacja wśród innych krajów, a także Portugalia stała się krajem, z którego inne – zagrożone bankructwem kraje – powinny brać przykład.

Bibliografia

1. Bagiński P. 2009, *Światowy kryzys gospodarczy i jego wpływ na kraje rozwijające się*, Policy Papers 1.
2. Bitner M. 2011, *Bankructwo państwa: teoria czy praktyka? Czy da się zapanować nad długiem publicznym?* Czeszów.
3. Klimowicz M. 2014a, *Bankructwo państw europejskich*, w: Florczak A., Lisowska A. (red.) *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wrocław.
4. Klimowicz M. 2014b, *Niewypłacalność państw strefy euro*, w: Paczesniak A., Klimowicz M. (red.) *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie: podręcznik akademicki*, Wrocław.
5. Komisja Europejska, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Unia gospodarcza i walutowa oraz euro*, 2015.
6. Mentzen S. 2012, *Koszty długu publicznego i bankructwa państwa*, Acta Universitatis Nicolai Copernici, *Ekonomia* XLIII 1.
7. Narodowy Bank Polski, 2015, *Przegląd spraw europejskich*, 2.
8. Narodowy Bank Polski, Departament zagraniczny, *Informacja na temat nowych zasad funkcjonowania Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej oraz przyszłego kształtu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM)*, Warszawa 2011.
9. Narodowy Bank Polski, Departament zagraniczny, *Programy pomocowe dla Grecji, Irlandii i Portugalii – stan na sierpień 2011*.
10. Orłowski W. M. 2010, *Czy państwo może zbankrutować?*, *Wprost* 12.
11. Radomska E. 2013, *Globalny kryzys finansowy – przyczyny, przebieg, skutki, Zarządzanie zmianami*, *Zeszyty Naukowe* 2 – 3.
12. Rozporządzenie Rady UE Nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010r. Ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej.
13. Tokarski P. 2011, *Realizacja reform związanych z pakietem pomocy finansowej UE i MFW wyzwaniem dla nowego rządu Portugalii*, *Biuletyn, Polski instytut spraw międzynarodowych*, 59: 2463.
14. Toporowski P. 2014, *Koniec programu pomocowego Portugalii - dobry znak dla strefy euro?* *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn* 67.
15. Trzcńska A. 2013, *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, Departament Zagraniczny, Narodowy Bank Polski.
16. Wancio A. 2011, *Europejskie mechanizmy stabilności finansowej – gwarancja stabilności strefy euro czy gra na zwłokę?* *Wspólnoty europejskie* 3.

Internet:

1. Bitner M., *Portugalia – dlaczego i jak powinna zbankrutować*,
<http://mises.pl/blog/2012/04/02/bitner-portugalia-dlaczego-i-jak-powinna-zbankrutowac/>
2. Klimowicz M. *Bankructwo państw europejskich*,
http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59051/16_Monika_Klimowicz.pdf
3. <http://www.dlugpubliczny.org.pl/abc-dlugu/#1449224151579-05cf3220-4b59>
4. http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1417826/23_efs-esm.pdf
5. https://uokik.gov.pl/programy_pomocowe_i_pomoc_indywidualna2.php, z dn. 25.04.2016r.
6. P. Hille, I. D. Metzner, Hiszpania, Irlandia i Portugalia już na ścieżce wzrostu, [w:] <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/ue/hiszpania-irlandia-i-portugalia-juz-na-sciezce-wzrostu/6736fq>, z dn. 25.04.2016r.
7. <http://euro-dane.com.pl/portugalia>, z dn. 26.04.2016r.

Spis tabel

Tabela 1. Główne zmiany w koncepcji mechanizmów ratunkowych dla strefy euro (EFSF, ESM) od momentu podpisania umowy powołującej EFSF do inauguracji ESM – s. 16

Tabela 2. Pakiet finansowy przeznaczony na pomoc dla Portugalii – s. 20

Tabela 3. Program pomocowy dla Portugalii – s. 20

Spis rysunków

Rysunek 1. PKB Portugalii na przestrzeni lat 2003 – 2014 (ze zwróceniem szczególnej uwagi na lata 2011 – 2014 – czas pomocy od Unii Europejskiej i MFW) – s. 23