

**Bartosz Michalski**

## **4. Kryzys irlandzki. Jak i dlaczego celtycki tygrys stracił swoją drapieżność?**

### **4.1. Wprowadzenie**

Kryzys w strefie euro, którego negatywne konsekwentnie najmocniej odczuły kraje peryferyjne (określane mało eleganckim, lecz sugestywnym akronimem PIIGS), zmusza w kontekście obecnych doświadczeń i posiadanego stanu wiedzy do przeanalizowania zasadności tego ambitnego projektu polityczno-gospodarczego w postaci wprowadzenia wspólnej waluty. Oprócz teoretycznych rozważań nad stopniem wypełnienia kryteriów warunkujących sukces takiej strategicznej decyzji, co jest przedmiotem analizy w innych częściach tej monografii, należy uwzględnić także splot zewnętrznych zbiegów okoliczności oraz typowo wewnętrznych, charakterystycznych dla danych krajów członkowskich uwarunkowań, by kompleksowo i obiektywnie przedstawić przyczyny i naturę tego kryzysu.

Z tego powodu badania w tym zakresie powinny obejmować studia poszczególnych przypadków, gdyż niosą one dodatkowy walor edukacyjny nie tyle dla samej społeczności akademickiej i środowisk zawodowo powiązanych z tą problematyką, lecz głównie dla decydentów politycznych mających realne możliwości oraz ambicje decydowania o złożonych kwestiach (tzw. wielkich projektach społeczno-politycznych), nie zawsze posiadając odpowiednie kompetencje w tym zakresie<sup>1</sup>. Problem ten wydaje się być silnie uwarunkowany politycznym cyklem wyborczym i nadmiernym (by nie powiedzieć wręcz chorobliwym) dążeniem do udowodnienia własnemu i potencjalnemu elektoratowi efektów własnej aktywności i odniesionych sukcesów w sensie ich odpowiedniego zinterpretowania w danym kontekście społecznym. Prymat krótko- i średniookresowego myślenia wpływa jednak na pogorszenie jakości publicznej debaty i brak należytej uwagi wobec konsekwencji podjętych decyzji w dłuższym horyzoncie czasowym, w tym także w odniesieniu do takiej istotnej kwestii, jaką jest przyjęcie wspólnej waluty i towarzyszące jej efekty.

---

<sup>1</sup> W kontekście problematyki euro należy choćby wspomnieć o krytyce tego pomysłu wyrażanej przez byłego prezydenta Czech – Vaclava Klausea. Zob. szerzej V. Klaus, *Czym jest europeizm?* Wydawnictwo Prohibita, Warszawa 2008, s. 37–48. W przypadku wspólnego europejskiego pieniądza powody ekonomiczne były/są wręcz marginalizowane, gdyż dominują w tym względzie ambicje polityczne, ukierunkowane – cytując m.in. byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego – na motywowaną ideologicznie zmianę jednego z filarów państwa narodowego, tj. jego waluty.

Celem opracowania jest analiza przyczyn i przebiegu kryzysu w gospodarce irlandzkiej wraz z podjętymi działaniami naprawczymi. Pozytywne doświadczenia tego kraju w pierwszych latach pierwszej dekady XXI wieku były nie bez przyczyny mocno akcentowane m.in. w polskiej polityce jako rozwiązania modelowe, na których Polska jako nowy kraj członkowski Unii Europejskiej powinna się w dużej mierze wzorować. Kryzys nadwyreżył jednak wiarygodność tego wzorca, a co więcej ujawnił, że istnieje w pewnych okresach i obszarach określone podobieństwo (analogia) między Polską a Irlandią. To pozwala sformułować postulat, zgodnie z którym należy koncentrować wysiłek intelektualny i polityczny na identyfikacji złych rozwiązań instytucjonalnych i czerpać naukę z niepowodzeń innych krajów.

#### **4.2. Gospodarka irlandzka na przełomie XX i XXI wieku, czyli gospodarczy sukces jako praprzyczyna kryzysu**

Irlandzki cud gospodarczy, który miał miejsce na przełomie lat 90. XX wieku i w pierwszej dekadzie XXI wieku, stał się dla wielu badaczy oraz polityków dobrą okazją do zidentyfikowania kluczowych czynników sukcesu ekonomicznego w warunkach nasilających się tendencji globalizacyjnych<sup>2</sup>. Zagadnienie to doczekało się na gruncie polskiej literatury przedmiotu kilku wartościowych opracowań<sup>3</sup>.

Dynamiczny wzrost gospodarczy Irlandii (zob. rysunek 1 i 2) był zasadniczo rezultatem skutecznego utrzymania i wzmacniania posiadanych przewag komparatywnych w obliczu wyzwań konkurencyjnych, problemów związanych z transformacją gospodarki opartej na inwestycjach do gospodarki opartej na innowacjach oraz spowolnieniem

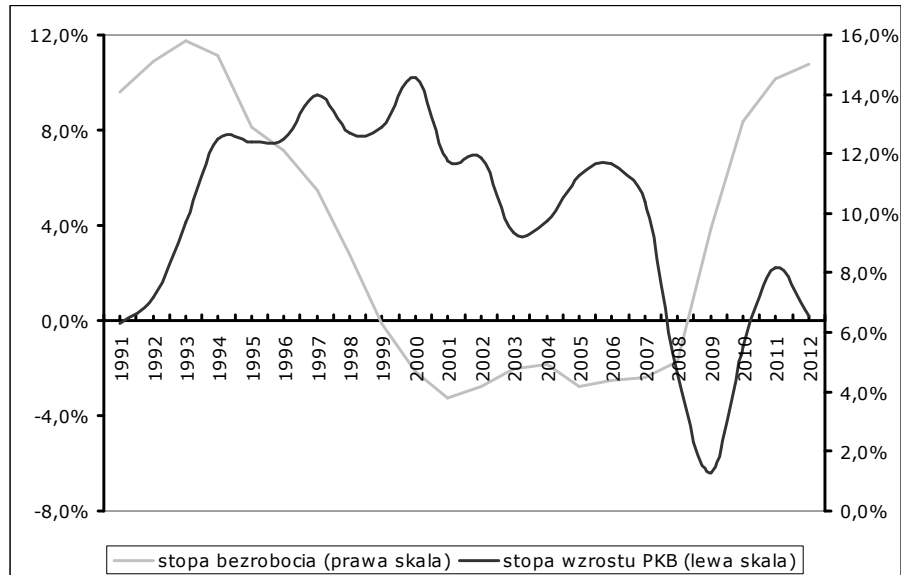
---

<sup>2</sup> W polskiej rzeczywistości politycznej intensywnie eksponowano ten przypadek jako modelowe studium sukcesu w kwestii efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych (pierwsze lata członkostwa w Unii Europejskiej), czy też w kontekście dynamizowania wzrostu gospodarczego i dobrobytu obywateli (kampania wyborcza Platformy Obywatelskiej w roku 2007 pod hasłem „Polska zasługuje na cud gospodarczy” czy też „By żyło się lepiej. Wszystkim” wraz z metaforą „drugiej Irlandii”) wraz z zachęcaniem młodych ludzi do powrotu z emigracji.

<sup>3</sup> Zob. J. Rosa, *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych i środków finansowych Wspólnot Europejskich na rozwój Irlandii po 1 stycznia 1973 roku*, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego, Warszawa-Żyrardów 2004; T. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy: przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000; M. Kalinkiewicz, *Regionalne konsekwencje integracji europejskiej w świetle doświadczeń krajów Kohezji*, Rozprawa doktorska, Wydział Gospodarki Narodowej, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław 2004; A. Kowalski, *Polityka regionalna Unii Europejskiej w Irlandii i Wielkiej Brytanii w latach 1989–2006*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008; A. Kowalski, *Studium przypadku – Irlandia*, [w:] *Konkurencyjność Polski na tle zmian gospodarczych w krajach OECD*, W. Bieńkowski, M. Weresa, M. Radło (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.

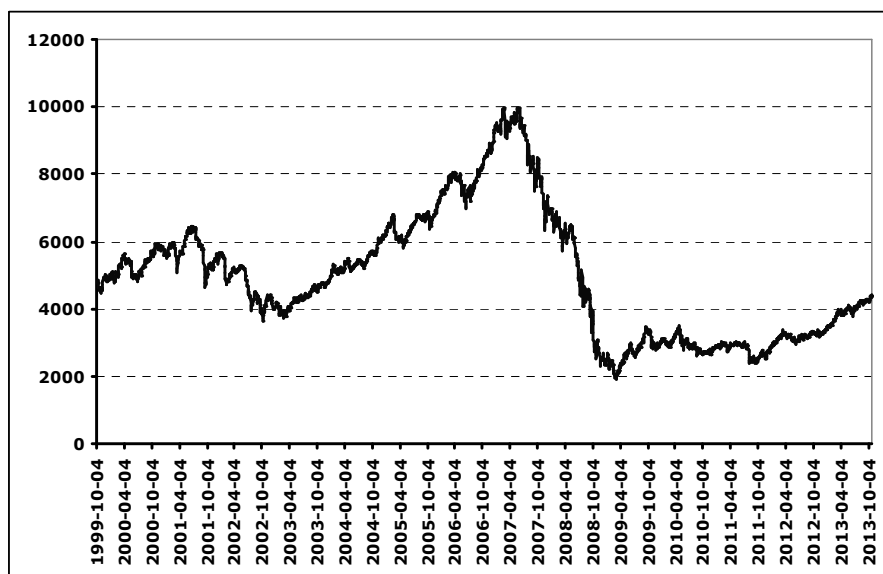
gospodarki światowej po 2001 roku, które w przypadku tak małej gospodarki jak irlandzka mogło okazać się szczególnie dotkliwe w skutkach.

**Rys. 1. Dynamika wzrostu PKB oraz stopa bezrobocia w Irlandii w latach 1991–2012**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Rosa, *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych i środków finansowych Wspólnot Europejskich na rozwój Irlandii po 1 stycznia 1973 roku*, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego, Warszawa-Żyrardów 2004, s. 254–255 oraz 266–267, National Competitiveness Council, *Annual Competitiveness Report 2002*, Forfas, November 2002, s. 101–102, National Competitiveness Council, *Annual Competitiveness Report 2003*, Forfas, November 2003, s. 86, National Competitiveness Council, *Annual Competitiveness Report 2004*, Forfas, October 2004, s. 106 oraz <http://countryeconomy.com> (dostęp: 11.10.2013).

**Rys. 2. Wartość indeksu giełdowego ISEQ w latach 1999–2013**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://finance.yahoo.com/q/hp?s=^ISEQ+Historical+Prices> (dostęp: 25.10.2013).

Ujmując analizowany tu problem w szerszy kontekst powojennej historii, najważniejsze etapy rozwoju gospodarczego Irlandii są identyfikowane w następujący sposób<sup>4</sup>. Lata 1945–1973 to okres niewyróżniającego się na tle świata rozwoju gospodarczego, struktury gospodarki opartej na rozdrobnionym rolnictwie i niewielkim sektorze przemysłowym, stopniowej rezygnacji z protekcjonizmu w handlu, a tym samym intensyfikacji stosunków gospodarczych z zagranicą (otwierania się na świat), głównie z Wielką Brytanią. Podjęto wówczas także głębokie reformy dotyczące edukacji, co w znacznej mierze przyczyniło się do znacznego wzrostu ogólnego poziomu wykształcenia.

Lata 1973–1989 były okresem stagnacji gospodarczej, będącej po części zarówno negatywną konsekwencją szoków naftowych w latach 70. XX wieku, jak i negatywnym wynikiem integracji z ówczesną EWG (bankructwo wielu rodzinnych przedsiębiorstw nieprzygotowanych na konkurencję z zewnątrz). Gospodarka irlandzka zmagająca się w tym czasie z problemami deficytu płatniczego, deficytu budżetowego, zadłużeniem zagranicznym, długiem publicznym, bezrobociem. Kraj nie posiadał całościowej koncepcji przyciągania inwestycji zagranicznych mimo stosunkowo lepszych możliwości wynikających z członkostwa w EWG oraz nie potrafił wykorzystać rodzimych, wysoko wykwalifikowanych fachowców (wzrost podaży wykwalifikowanej siły roboczej był skutkiem wspomianej wyżej reformy edukacji), którzy w takiej sytuacji wybrali czasową emigrację, poszukując pracy za granicą, gdyż gospodarka irlandzka nie oferowała im możliwości rozwojowych (średnio około 30% wykształconej młodej kadry opuściło kraj).

W latach 90. XX wieku zapoczątkowano gruntowne reformy gospodarcze, kładąc przede wszystkim nacisk na przedsiębiorczość i oddolną inicjatywę. Zaczęto realizować selektywną politykę przemysłową ukierunkowaną na napływ proeksportowych BIZ w najbardziej nowoczesnych sektorach wytwórczości (głównie elektronika, przemysł komputerowy, przemysł farmaceutyczny oraz chemiczny<sup>5</sup>), uproszczono prawo podatkowe, usprawniono struktury instytucjonalne, zmodernizowano i rozbudowano infrastrukturę (rozdział środków unijnych w okresie 1994–1999 dokonał się głównie między infrastrukturę

---

<sup>4</sup> Zob. szerzej J. Rosa, *op. cit.*, s. 68–118; S. Grzybowski, *Historia Irlandii*, wydanie drugie, poprawione i uzupełnione, Ossolineum, Wrocław 1998, s. 295–315 oraz J. Burnham, *Why Ireland Boomed*, “The Independent Review”, Vol. VII, No. 4, Spring 2003.

<sup>5</sup> Czynnikiem decydującymi o atrakcyjności inwestycyjnej Irlandii były niskie koszty lokalizacji inwestycji, niski CIT, ulgi podatkowe, porozumienie społeczne studzące naciski na wzrost płac i zapewniające tym samym stabilność makroekonomiczną, wykształcona, młoda kadra, brak bariery językowej, położenie geograficzne (pomost między rynkiem amerykańskim a Jednolitym Rynkiem Europejskim) oraz stale rozbudowywana i modernizowana infrastruktura.

rzeczową, zasoby ludzkie, w tym edukację zawodową oraz pomoc inwestycyjną dla przedsiębiorstw) oraz przeprowadzono kolejne reformy w ramach systemu edukacyjnego (inwestycje w kapitał ludzki, rozwój krajowej bazy B+R). Efektem tych ambitnych działań był dynamiczny wzrost gospodarczy oraz spadek bezrobocia (zob. ponownie rysunek 1), ujmowane obrazowo pod pojęciem przemiany z celtyckiego biedaka w celtyckiego tygrysa. Wszystkim tym przełomowym zmianom towarzyszył proces otwierania się gospodarki irlandzkiej na świat i międzynarodową wymianę handlową oraz nastąpił wyczekiwany powrót irlandzkich fachowców z zagranicy<sup>6</sup>, na który nałożył się intensywny napływ imigrantów z innych krajów.

Na przełomie XX i XXI wieku przypadek irlandzki uznawano za modelowy, jeśli chodzi o zestaw działań na gruncie krajowej polityki gospodarczej, które przełożyły się na poprawę potencjału konkurencyjnego, jak i samej pozycji konkurencyjnej. Krajowa Rada ds. Konkurencyjności opracowując rekomendacje reform założyła, iż konkurencyjność powinna być rozumiana jako zdolność do osiągnięcia sukcesu rynkowego prowadzącego do poprawy standardów życia dla wszystkich; jest ona pochodną licznych czynników, zwłaszcza poziomu konkurencyjności firm, wsparcia ze strony otoczenia biznesowego wzmacniającego innowacje i inwestycje, co prowadzi do wzrostu produktywności, zysków oraz zrównoważonego rozwoju<sup>7</sup>. Jednocześnie wśród potencjalnych zagrożeń dostrzegano już<sup>8</sup>, iż gospodarce irlandzkiej grozi utrata przewagi kosztowej w efekcie wzmocnienia euro względem dolara amerykańskiego oraz szybkiego wzrostu cen i płac krajowych, co stanowi poważne utrudnienie dla firm irlandzkich i wywołuje spadek zatrudnienia w sektorach najbardziej narażonych na konkurencję międzynarodową. Ponadto zwracano także uwagę na niską produktywność w porównaniu z innymi rozwiniętymi gospodarkami jako efekt niewystarczającego poziomu nakładów na badania i rozwój.

Można uznać, iż taki stan rzeczy wynikał z pewnego konfliktu celów, tj. dążenia do utrzymywania niskich podatków a oczekiwaniami w zakresie publicznego finansowania przedsięwzięć ważnych dla rozwoju gospodarczego i poprawy konkurencyjności. Warto także zaakcentować, iż znaczącym efektem były korzyści związane z napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych w sektorze *high-tech*, co przełożyło się korzystnie na zaawansowanie technologiczne struktury irlandzkiego eksportu i saldo wymiany (zob.

---

<sup>6</sup> Zob. J. Burnham, *op. cit.*, s. 548.

<sup>7</sup> National Competitiveness Council, *Annual Competitiveness Report 2003*, Forfas, November 2003.

<sup>8</sup> Zob. National Competitiveness Council, *The Competitiveness Challenge 2004*, Forfas, September 2004, s. x–xi.

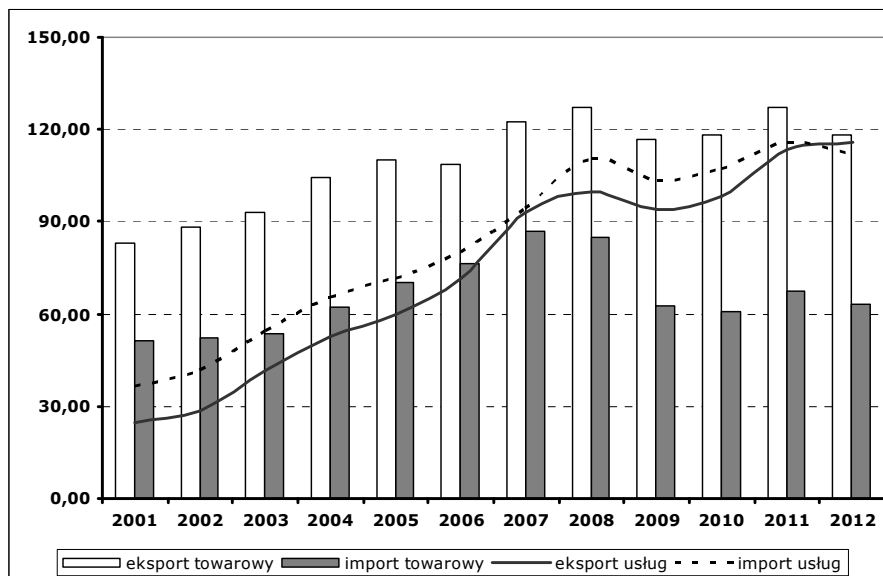
tabela 1 i rysunek 3)<sup>9</sup>. Sytuacja ta jest również pochodną dynamicznego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (zob. rysunek 4) i aktywności irlandzkiej Agencji Rozwoju Przemysłu (*the Industrial Development Agency, IDA Ireland, IDA*) w tej dziedzinie.

**Tabela 1. Czynnikiochłonność irlandzkiego eksportu w latach 2001–2012 (udziały procentowe)**

|                                    | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>niesklasyfikowane</b>           | 17,69 | 16,44 | 19,15 | 19,26 | 18,83 | 20,10 | 17,90 | 17,68 | 17,92 | 19,28 | 17,28 | 19,01 |
| <b>surowco-<br/>i pracochłonne</b> | 2,25  | 2,15  | 2,34  | 2,19  | 1,99  | 1,95  | 1,94  | 1,68  | 1,47  | 1,87  | 1,83  | 1,83  |
| <b>low-tech</b>                    | 0,84  | 0,85  | 0,89  | 0,91  | 0,90  | 1,04  | 1,18  | 1,15  | 0,83  | 0,96  | 1,15  | 1,07  |
| <b>mid-tech</b>                    | 6,36  | 5,37  | 5,29  | 5,20  | 4,81  | 5,21  | 5,30  | 5,00  | 4,12  | 4,20  | 4,80  | 4,80  |
| <b>high-tech</b>                   | 72,86 | 75,19 | 72,31 | 72,43 | 73,47 | 71,71 | 73,67 | 74,49 | 75,66 | 73,69 | 74,93 | 73,29 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ITC, <http://www.intracen.org/exporters/trade-statistics> (dostęp: 12.10.2012) oraz <http://unctadstat.unctad.org/UnctadStatMetadata/Classifications/Methodology&Classifications.html> (dostęp: 26.10.2012).

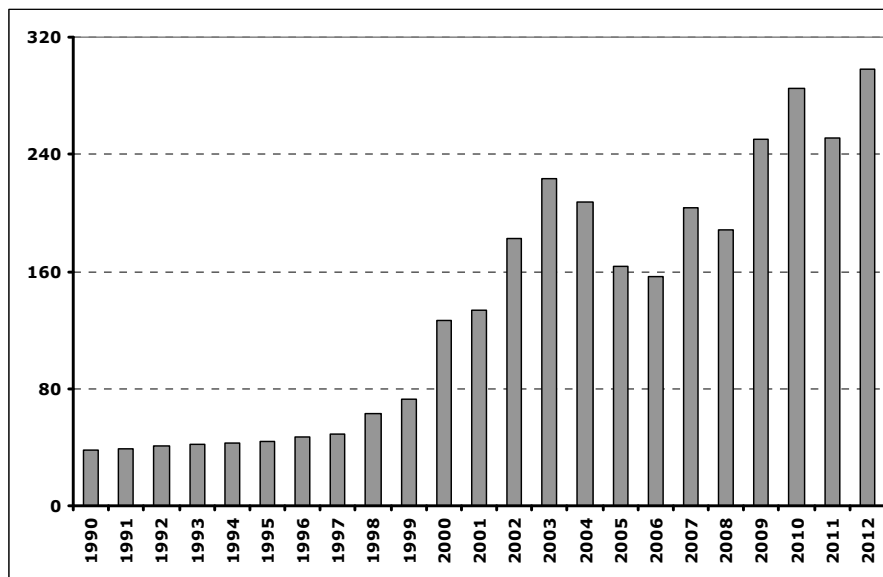
**Rys. 3. Irlandzki eksport i import towarów i usług w latach 2001–2012 (mld USD)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ITC, <http://www.intracen.org/exporters/trade-statistics> (dostęp: 12.10.2012).

<sup>9</sup> Zob. szerzej także A. Kowalski, *Handel zagraniczny i bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako zewnętrzne czynniki innowacyjności gospodarki Irlandii*, referat przygotowany na konferencję „Nowe procesy w gospodarce światowej. Wnioski dla Polski” zorganizowanej przez Instytut Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie w dn. 17–18.10.2013 (maszynopis).

**Rys. 4. Skumulowana wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Irlandii w latach 1990–2012 (mld USD)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD,  
<http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx> (dostęp: 19.10.2012).

Powyższym procesom towarzyszyły ponadto działania ukierunkowane na wzmocnienie szkolnictwa wyższego, w tym promocji nauk ścisłych, promowania postaw akcentujących potrzebę ciągłego doskonalenia kwalifikacji zawodowych (nauka przez całe życie), finansowania badań naukowych w obszarze zaawansowanych technologii oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego jako sposobu na tworzenie rodzimego kapitału intelektualnego. Całość uzupełniały wysiłki na rzecz eliminowania barier dla rozwoju przedsiębiorczości (kapitał ryzyka, inkubatory przedsiębiorczości, klastry innowacyjne, parki technologiczne, efektywna współpraca biznesu z sektorem publicznym, proaktywna postawa agencji rozwoju)<sup>10</sup> oraz programowania rozwoju regionalnego (strefa Shannon, rozwój miast i obszarów wiejskich).

Warto wreszcie zauważyć, że gospodarczy sukces Irlandii nie tylko wymusił udoskonalenie procesów kształcenia rodzimych specjalistów, lecz w wymiarze międzynarodowym pozwolił wykreować pozytywny obraz kraju oferującego zarówno atrakcyjne perspektywy rozwoju zawodowego, jak i poprawy statusu materialnego. Przełożyło się to na udział Irlandii w procesie drenażu mózgow (zwłaszcza z byłych kolonii brytyjskich oraz nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej) Rezygnacja z zastosowania okresów przejściowych w zakresie swobodnego przepływu osób po 1 maja

<sup>10</sup> Zob. szerzej *Ibidem*.



2004 roku wydaje się być bardzo wymownym, choć nie wyrażonym bezpośrednio oczekiwaniem i świadomością potencjału ewentualnych korzyści. Warto zaakcentować, że nie chodzi tu tylko o zatrudnienie w obszarze najbardziej zaawansowanych technologii, lecz także o prostsze zajęcia, którymi irlandzcy pracownicy z racji osiągniętego poziomu dobrobytu nie byli zainteresowani. W specjalnie opracowanym raporcie<sup>11</sup> do grupy najcenniejszych z perspektywy priorytetów rozwojowych gospodarki irlandzkiej „zawodów przyszłości” zaliczono umiejętności w zakresie: technologii informacyjno-komunikacyjnych, biotechnologii, inżynierii przemysłowej, konstrukcji przemysłowych, przetwórstwa żywności, logistyki, usług finansowych, „miękkich” aspektów organizacji i zarządzania.

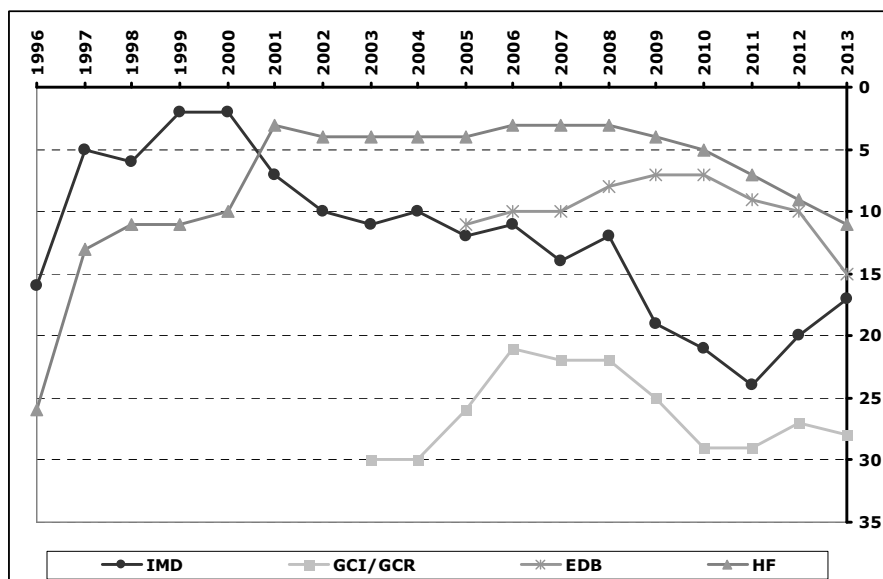
Podsumowując tę część rozważań zarysowującą kontekst sytuacji przed wybuchem kryzysu, można stwierdzić, że oddziaływanie państwa na gospodarkę poprzez umiejętne zastosowanie instrumentów polityki innowacyjnej, rozwoju regionalnego oraz edukacyjnej stanowiło wówczas trafną odpowiedź na wyzwania globalizacji. Siła gospodarki wyraża się bowiem nie tylko stopniem jej otwarcia i osiągniętych korzyści w obszarze szeroko ujmowanych stosunków handlowych, lecz także w umiejętnym wykorzystaniu zdobytych doświadczeń i wiedzy w procesie planowania strategicznego. Przekładało się to do wybuchu kryzysu na wysokie oceny międzynarodowej konkurencyjności gospodarki Irlandii (ranking IMD), globalnej konkurencyjności/potencjału wzrostowego (ranking Światowego Forum Ekonomicznego), jakości środowiska biznesowego/łatwości prowadzenia biznesu (raport Banku Światowego) czy wolności gospodarczej (ranking Fundacji Heritage; zob. rysunek 5).

---

<sup>11</sup> The Fourth Report of the Export Group on Future Needs Skills, *Responding to Ireland's Skills Needs*, Forfas, October 2003.



**Rys. 5. Pozycja gospodarki irlandzkiej w rankingach międzynarodowej konkurencyjności, łatwości prowadzenia biznesu i wolności gospodarczej**



UWAGA: IMD – ranking konkurencyjności Instytutu Rozwoju Zarządzania, WEF – ranking konkurencyjności Światowego Forum Ekonomicznego, EDB – ranking łatwości prowadzenia biznesu (*ease of doing business*) Banku Światowego, HF – ranking wolności gospodarczej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rankingów IMD, <http://www.imd.org/wcc> (dostęp 20.10.2013), WEF, <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness> (dostęp 20.10.2013), Banku Światowego, <http://www.doingbusiness.org> (dostęp 20.10.2013) oraz Fundacji Heritage, <http://www.heritage.org/index> (dostęp 20.10.2013).

#### 4.3. Czynniki sprawcze kryzysu i jego najważniejsze konsekwencje

Dynamiczny okres wzrostu i rozwoju gospodarczego Irlandii niósł w sobie jednak załamek poważnego i głębokiego kryzysu. Dobre wyniki makroekonomiczne całej gospodarki oraz korzystna sytuacja finansowa firm zwykle sprzyjają kształtowaniu optymistycznych postaw, a co za tym idzie przyjmowaniu prognoz zakładających utrzymanie korzystnego kierunku trendu w kolejnych latach. Towarzyszyła temu ekspansja inwestycyjna firm międzynarodowych generująca dodatkowy popyt na nieruchomości (powierzchnia biurowa, centra biznesowe, tereny przemysłowe), bardzo dobra sytuacja na rynku pracy, w tym też rosnące wynagrodzenia, co w przypadku odpowiednich uwarunkowań demograficznych (relatywnie młoda populacja)<sup>12</sup> stanowiło dodatkowy czynnik wzmacniający trendy wzrostowe. To wszystko z kolei silnie racjonalizowało zasadność realizacji planowanych, choć także coraz bardziej obarczonych niepewnością przedsięwzięć inwestycyjnych.

<sup>12</sup> Zob. szerzej T. Conefrey, J. Fitzgerald, *Managing housing bubbles in regional economies under EMU: Ireland and Spain*, ESRI Working Paper, No. 315, September 2009, s. 4–9.

Niski koszt kredytu w warunkach nadpłynności sektora bankowego i możliwość poszukiwania źródeł kapitału poza granicami<sup>13</sup> skłaniały do silnej, wręcz agresywnej ekspansji kredytowej sektora bankowego/finansowego<sup>14</sup> (w tym finansowania nawet do 100% wartości nieruchomości<sup>15</sup>), a to doprowadziło do pojawienia się tzw. bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, tj. dynamicznego wzrostu cen, oderwanego od realnych uwarunkowań, „nakręcanej” psychologicznym mechanizmem przewidującym przebieg zjawisk zgodnie z dotychczasowym trendem<sup>16</sup>. W momencie załamania powstała znaczna nadpodaż, a to z kolei przełożyło się na silne przewartościowanie dotychczasowych wycen. Przykładowo na przestrzeni lat 1996–2006 ceny domów w Irlandii (zarówno nowych, jak i tych pochodzących z rynku wtórnego) wzrosły ponad dwu-, a nawet trzykrotnie (w latach 2005–2008 wzrost wyniósł dalsze 30% pomimo stagnacji cen wynajmu oraz coraz powszechniejszych opinii i ostrzeżeń o ryzyku załamania na rynku nieruchomości), by od momentu wybuchu kryzysu (lata 2008–2012) rokrocznie notować ok. 15%-owy spadek wartości; dopiero rok 2013 przyniósł wyhamowanie spadków cen transakcyjnych do poziomu ok. 4–5% r/r<sup>17</sup>, co według danych Irlandzkiego Urzędu Statystycznego (CSO) oznacza, że w ujęciu ogólnokrajowym ceny wszystkich nieruchomości w czerwcu 2013 roku spadły w porównaniu ze styczniem 2005 roku do poziomu ok. 65,6% (domy do poziomu 68,5%, natomiast mieszkania do poziomu 47,5%)<sup>18</sup>.

Trend spadkowy oznacza jednak problem, iż hipoteka ustanowiona na nieruchomości przestała być dla banku pełnym i realnym zabezpieczeniem<sup>19</sup>, czemu dodatkowo towarzyszył inny niebezpieczny trend w postaci wzrostu bezrobocia. Najpierw miał on miejsce w samym

---

<sup>13</sup> Wspólna waluta stanowi w takiej sytuacji instrument poprawy przejrzystości rynku, eliminuje ryzyko kursowe oraz podnosi skuteczność rozpowszechnionych w tym czasie rozwiązań z zakresu inżynierii finansowej mającej zabezpieczyć uczestników rynków finansowych przed wieloma rodzajami ryzyka.

<sup>14</sup> W szczytowym momencie (rok 2007) wartość kredytów hipotecznych przekroczyła poziom 120 mld EUR, co stanowiło ok. 65% irlandzkiego PKB.

<sup>15</sup> Praktyki te zwiększały ryzyko banków w sytuacji jakiegokolwiek zmiany wartości nieruchomości finansowanych udzielonym kredytem.

<sup>16</sup> Por. J. McHale, *An Overview of Developments in the Irish Economy over the Last Ten Years*, “The World Economy”, Vol. 35, Issue 10, s. 1220–1238.

<sup>17</sup> Zob. *Irish house price decline slows sharply*, February 15, 2013, <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/ireland/Price-History> (dostęp: 22.10.2013), E. Fitzgerald, *Rise and Fall of the Irish Economy – A Social Policy Perspective*, “The World Economy”, Vol. 35, Issue 10, s. 1380.

<sup>18</sup> An Phríomh-Oifig Staidrimh, Central Statistics Office, *Residential Property Price Index, June 2013*, 23 July 2013.

<sup>19</sup> Według szacunków ok. 31% wszystkich nieruchomości zabezpieczonych hipoteką miało wartość ujemną (*negative equity*). Zob. G. Kennedy, T. McIndoe-Calder, *The Irish Mortgage Market: Stylised Facts, Negative Equity and Arrears*, Research Technical Paper, 12/RT/11, Central Bank of Ireland, November 10, 2011, s. 4.

„przegrzanym” sektorze budowlanym<sup>20</sup> (budowa nowych nieruchomości mieszkaniowych oraz biurowych wraz z inwestycyjną ofensywą w rozbudowę infrastruktury finansowaną ze środków publicznych), w którym pracowali także imigranci z nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, dla których zachętą do przyjazdu były rosące płace. Następnie dekoniunktura przenosi się do branż powiązanych, aż ostatecznie obejmuje całą gospodarkę (zob. ponownie dynamiczny wzrost stopy bezrobocia przedstawiony na rysunku 1). Tym samym część pożyczkobiorców tracąc stabilne źródło dochodów przestała regulować własne zobowiązania, natomiast bilanse banków zaczynają coraz silniej obciążać tzw. toksyczne aktywa – długi, których odzyskanie jest mało prawdopodobne.

Niekorzystną sytuację spotęgowały dodatkowo wydarzenia w Stanach Zjednoczonych (wybuch kryzysu *sub-prime*), co przełożyło się na psychologiczny efekt załamania zaufania wobec sektora finansowego i stopniowego „rozlewania” się tych postaw poprzez kapitałowe kanały transmisji kryzysu na inne kraje wysoko rozwinięte. Irlandia, stając się członkiem unii monetarnej, zwiększyła tym samym poprzez międzynarodowe powiązania finansowe swoją ekspozycję na zewnętrzne ryzyko. W sytuacji, gdy na skutek kryzysu w Stanach Zjednoczonych banki irlandzkie utraciły możliwość pozyskiwania dalszego kapitału na rynku pożyczek międzybankowych, pojawiło się realne zagrożenie w postaci paniki wywołanej brakiem płynności finansowej i w konsekwencji niemożnością wypłaty posiadanych w tychże bankach depozytów i lokat.

Za jeszcze inne źródło kryzysu w analizowanym okresie uznano także niedostateczną jakość rozwiązań regulacyjnych odnoszących się do funkcjonowania krajowego systemu bankowego, działalności samego irlandzkiego banku centralnego oraz będącej jego częścią, utworzonej w maju 2003 roku instytucji nadzoru finansowego (*the Irish Financial Services Regulatory Authority*), które nie reagowały na zgłaszane im sygnały ryzykownych praktyk i transakcji prowadzonych przez irlandzkie banki<sup>21</sup>. Najwięcej obaw odnosiło się do

---

<sup>20</sup> Jego udział w irlandzkim PNB w roku 2006 był szacowany na ok. 16%. J. Fitzgerald, *The Irish Economy Today: Albatross or Phoenix?*, “The World Economy”, Vol. 35, Issue 10, s. 1242.

<sup>21</sup> Warto zwrócić tutaj uwagę na ciekawe opracowanie, na bazie którego próbuje się zbudować alternatywny scenariusz rozwoju sytuacji gospodarczej w Irlandii, jeśli by irlandzki bank centralny wdrożył bardziej rygorystyczne działania nadzorczo-kontrolne odnośnie systemu bankowego w latach 2002–2007. Zob. G. Connor, B. O’Kelly, *Sliding Doors Cost Measurement: The Net Economic Cost of Lax Regulation of the Irish Banking Sector*, “The World Economy”, Vol. 35, Issue 10, s. 1256–1276. Zob. także P. Honohan, *Resolving Ireland’s Banking Crisis*, Department of Economics and IIS, Trinity College Dublin and CEPR, January 2009, <http://www.irisheconomy.ie/Crisis/HonohanCrisis.pdf> (dostęp: 23.10.2013).

scenariusza ewentualnego bankructwa Anglo Irish Bank, będącego największym pożyczkodawcą<sup>22</sup>.

Jedyną możliwością, z której rząd mógł skorzystać, lecz tego nie uczynił, było zastosowanie instrumentów polityki fiskalnej celem „schłodzenia” koniunktury i ustabilizowania stopy wzrostu, gdy kompetencje z zakresu polityki pieniężnej w konsekwencji przyjęcia euro zostały przetransferowane na poziom wspólnotowy<sup>23</sup>. Rząd stał się zarazem zakładnikiem swoich własnych obietnic związanych z realizacją programu nowoczesnego państwa dobrobytu, w związku z czym rosły znaczące wydatki na sferę socjalną, świadczenia związane z opieką nad dziećmi, edukację, czy politykę zdrowotną<sup>24</sup>.

Zmiany prowadzonej polityki nie ułatwiał także kalendarz wyborczy, co pozwala zbudować hipotezę o częściowo politycznej naturze irlandzkiego cyklu koniunkturalnego i wyjaśnić w tym ujęciu błędy na gruncie polityki gospodarczej<sup>25</sup>. Ostatnie przedkryzysowe wybory odbyły się tuż przed załamaniem – w roku 2007. Starano się wówczas skutecznie zagłuszyć coraz częściej publikowane prognozy i ostrzeżenia o narastającym niebezpieczeństwie pęknięcia bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości. Potwierdza to zarazem istnienie w tym przypadku klasycznego konsumpcyjnego efektu zapadki (rygla) wynikającego z psychologicznego dążenia (motywacji) do utrzymania osiągniętego poziomu życia i jednocześnie niechęci do poczynienia bolesnych dostosowań, gdy sytuacja ekonomiczna zarówno kraju, jak i samego konsumenta ulega pogorszeniu.

W momencie wybuchu kryzysu rząd, prowadząc ekspansywną politykę fiskalną, został niemalże postawiony w sytuacji bez wyjścia (tzw. zacieśnienie fiskalne), bowiem od utrzymania ekspansji zależała skuteczność ograniczania negatywnych skutków załamania koniunktury. Jednocześnie towarzyszył temu silny spadek dochodów budżetowych, które w dużej mierze (w szczytowym roku 2006 było to nawet 20% całości wpływów) bazowały na podatku VAT w sektorze budowlanym, podatkach od dochodu zatrudnionych w nim pracowników, opłatach skarbowych (*stamp duty*) od własności nieruchomości oraz podatkach

---

<sup>22</sup> J. McHale, *op. cit.*, s. 1226.

<sup>23</sup> Innymi słowy, polityka fiskalna, przy braku własnej polityki monetarnej, musi być restrykcyjna w czasach prosperity, by można było ją łagodzić, gdy koniunktura słabnie. M. Dybuła, *Na przyjęcie euro trzeba się dobrze przygotować*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Ekonomia”, 11.12.2008, [http://archiwum.rp.pl/artukul/829183-Na-przyjecie-euro-trzeba-sie-dobrze-przygotowac.html?\\_Rzeczpospolita-829183?\\_=7](http://archiwum.rp.pl/artukul/829183-Na-przyjecie-euro-trzeba-sie-dobrze-przygotowac.html?_=Rzeczpospolita-829183?_=7) (dostęp: 23.10.2013).

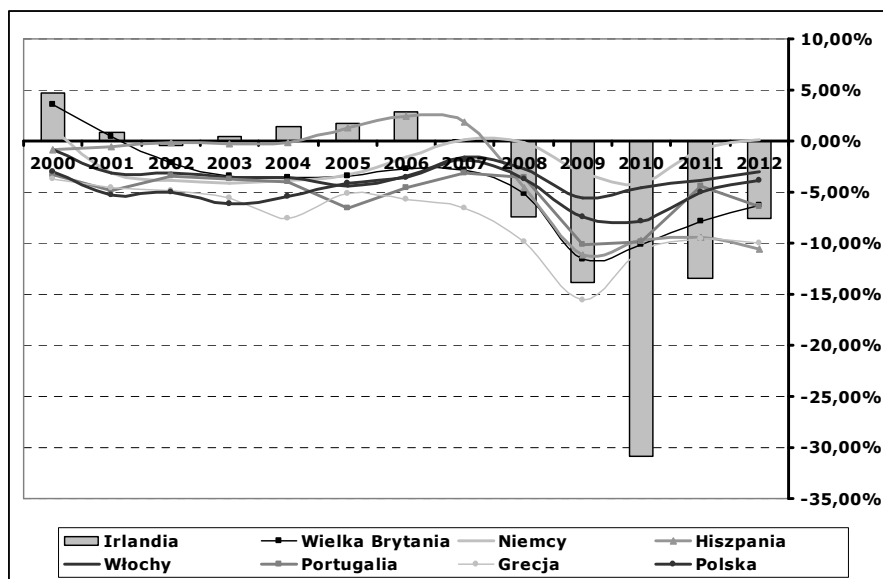
<sup>24</sup> Zob. szerzej E. Fitzgerald, *op. cit.*, s. 1372–1385.

<sup>25</sup> Twarzą/ojcem irlandzkiego sukcesu był premier Bertie Ahern, sprawujący urząd w okresie od 26 czerwca 1997 do 7 maja 2008 roku. Mimo opinii „teflonowego premiera” został zmuszony do dymisji tuż przed wybuchem kryzysu pod presją zarzutów korupcyjnych, tj. przyjmowania łapówek od deweloperów. Zob. H. McDonald, *Irish prime minister Ahern resigns amid financial controversy*, “The Guardian”, 02.04.2008, <http://www.theguardian.com/world/2008/apr/02/ireland> (dostęp: 26.10.2013).

od zysków kapitałowych zrealizowanych na transakcjach kupna/sprzedaży nieruchomości<sup>26</sup>. Do tego wszystkiego rząd podjął także zobowiązanie w postaci gwarancji (*blanket guarantee*) dla zagrożonego destabilizacją i utratą zaufania sektora bankowego, chcąc w ten sposób zminimalizować efekt przeniesienia napięć w tym obszarze do realnej gospodarki<sup>27</sup>.

Wszystko to istotnie ograniczyło swobodę decyzji i przy braku cięć po stronie wydatków oznaczało dynamiczny wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego (zob. rysunek 6 i 7).

**Rys. 6. Deficyt budżetowy Irlandii w latach 2000–2012 na tle wybranych krajów (jako % PKB)**

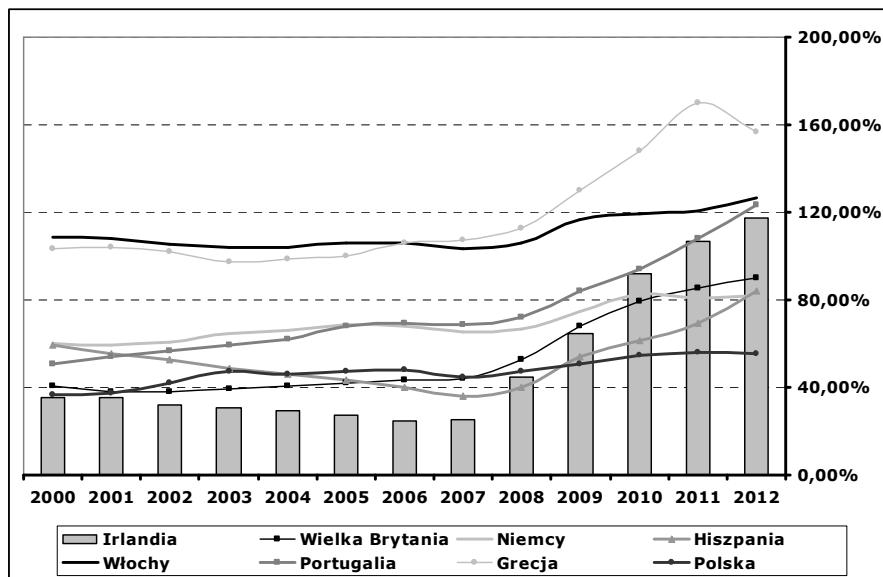


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://countryeconomy.com/deficit> (dostęp: 25.10.2013).

<sup>26</sup> *Ireland's economic crisis: how did it happen and what is being done about it?*, [http://ec.europa.eu/ireland/key-eu-policy-areas/economy/irelands-economic-crisis/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/ireland/key-eu-policy-areas/economy/irelands-economic-crisis/index_en.htm) (dostęp: 21.10.2013), E. Fitzgerald, *op. cit.*, s. 1377.

<sup>27</sup> Czynnikiem zewnętrznym wywierającą presję na rząd irlandzki było spektakularne bankructwo Lehman Brothers oraz kroki podjęte przez rządy innych państw europejskich. Kontrowersje dotyczą jednak faktu, iż irlandzki rząd był nadzwyczaj hojny w kwestii rozległości udzielonych gwarancji. Zob. szerzej K. Whelan, *Ireland's Blanket Guarantee Supporters: Still Wrong After All These Years*, "Forbes", 10.07.2012, <http://www.forbes.com/sites/karlwhelan/2013/10/07/irelands-blanket-guarantee-supporters-still-wrong-after-all-these-years/> (dostęp: 23.10.2013).

**Rys. 7. Dług publiczny Irlandii w latach 2000–2012 na tle wybranych krajów (jako % PKB)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://countryeconomy.com/national-debt> (dostęp: 25.10.2013).

Warto w tym miejscu zaakcentować, że Irlandia w latach 1996–2007 odnotowywała nadwyżkę budżetową, a poziom jej długu wynosił zaledwie 20–25% PKB<sup>28</sup>, podczas gdy w latach 2011–2012 szacowano go już na poziomie 110–120% PKB. Silne wpłynęło to na ocenę poziomu wiarygodności kredytowej Irlandii (*credit-rating*) publikowaną przez agencje Moody's i Fitch (zob. tabela 2). Uległa ona wyraźnemu pogorszeniu – od kategorii bardzo wysokich (a nawet *prime* tj. AAA w przypadku Fitch) do poziomu spekulacyjnego (śmieciowego, ocena Ba1, perspektywa stabilna w przypadku ratingu Moody's), przy którym inwestycja obciążona jest stosunkowo wysokim ryzykiem niewypłacalności dłużnika lub poziomu średnio-niższej wiarygodności (ocena BBB+, perspektywa stabilna w ratingu Fitch)<sup>29</sup>. W ujęciu realnym przekłada się to na wyższe koszty obsługi długu poprzez konieczność zaoferowania potencjalnym inwestorom wyższego oprocentowania obligacji<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Dobra kondycja irlandzkiego budżetu była silnie uzależniona od wzrostu gospodarczego. Zob. szerzej A. S. Bénétix, P. R. Lane, *The Cyclical Conduct of Irish Fiscal Policy*, "The World Economy", Vol. 35, Issue 10, s. 1277–1280.

<sup>29</sup> Długoterminowy rating Standard & Poor's w przypadku Irlandii to BBB+, perspektywa pozytywna (ocena taka sama jak w przypadku ratingu Fitch, ten sam poziom oceny ryzyka). Zob. <http://countryeconomy.com/ratings/ireland> (dostęp: 23.10.2013) oraz <http://www.tradingeconomics.com/ireland/rating> (dostęp: 23.10.2013).

<sup>30</sup> Ich oprocentowanie w listopadzie 2010 roku wynosiło 9% w skali rocznej. Zob. *Ireland's economic crisis...*, *op. cit.*



**Tabela 2. Zmiany oceny długookresowej wiarygodności kredytowej Irlandii w latach 2009–2011**

| Moody's     |       | Fitch       |       |
|-------------|-------|-------------|-------|
| data zmiany | ocena | data zmiany | ocena |
| 12.07.2011  | Ba1   | 9.12.2010   | BBB+  |
| 15.04.2011  | Baa3  | 6.10.2010   | A+    |
| 17.12.2010  | Baa1  | 4.11.2009   | AA-   |
| 19.07.2010  | Aa2   | 8.04.2009   | AA+   |
| 2.07.2009   | Aa1   | 6.03.2009   | AAA   |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://countryeconomy.com/ratings/ireland> (dostęp: 23.10.2013).

Słabnący popyt krajowy będący pochodną zarówno spadku dochodów z pracy, jak i rosnącej psychologicznej niepewności jutra<sup>31</sup>, prowadził ponadto do innego zjawiska znanego w teorii ekonomii jako paradoks oszczędzania (zapobiegliwości). Rząd nie zdecydował się także na żadne zmiany w obszarze podatków korporacyjnych (CIT), których niski poziom był i pozostaje nadal jednym z głównych instrumentów zachęcania zagranicznego kapitału do lokowania inwestycji w Irlandii<sup>32</sup>. Uznaje się, że korporacje transnarodowe, które prowadziły swoją działalność w tym kraju, jakkolwiek ograniczyły zatrudnienie, to nie spowodowały dodatkowej destabilizacji, ponieważ nie nastąpił ich masowy odpływ<sup>33</sup>.

#### 4.4. Polityka antykryzysowa i działania naprawcze

Początkowo, gdy kryzys miał charakter *stricte* bankowy, rząd zdecydował się na udzielenie gwarancji wobec wszystkich zobowiązań, które powstały po 30 września 2008 roku. Wraz z upływem ich obowiązywania (wrzesień 2010 roku), w obliczu narastających napięć w obszarze polityki fiskalnej (spadające dochody, utrzymujące się na tym samym poziomie co wcześniej wydatki) oraz z uwagi na chęć zapobieżenia utracie zaufania wobec sektora bankowego i finansowej destabilizacji zdecydowano się na podjęcie kompleksowego

<sup>31</sup> Niemal w tym samym czasie pojawiły się informacje dotyczące wybuchu kryzysu w Grecji, co znalazło swoje przełożenie na ogromną aktywność/zainteresowanie mediów kryzysem w strefie euro. Siła oddziaływania obrazu i nie zawsze (raczej częściej niż rzadziej) nie w pełni kompetentne przedstawienie genezy powstałej sytuacji wskutek nadmiernej koncentracji na taniej sensacji i eksponowaniu negatywnych wiadomości potęguje pesymizm odbiorcy i destabilizuje poczucie osobistego ekonomicznego bezpieczeństwa.

<sup>32</sup> Główna stopa podatku korporacyjnego (CIT) wynosi w Irlandii 12,5%. Ponadto w strefie Shannon podatki te były do końca 2010 roku jeszcze niższe wynosząc 10%.

<sup>33</sup> Zob. szerzej O. Godart, H. Görg, A. Hanley, *Surviving the Crisis: Foreign Multinationals versus Domestic Firms*, "The World Economy", Vol. 35, Issue 10, s. 1305–1321.



programu naprawczego (oszczędnościowego). Rząd irlandzki w listopadzie 2010 roku wystąpił z oficjalną prośbą o pomoc w wysokości 85 mld EUR do Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) w ramach mechanizmu EFF (*Extended Fund Facility*), udzielanego państwom borykającym się z długoterminową nierównowagą bilansu płatniczego, wymagającą fundamentalnych reform gospodarczych, oraz Komisji Europejskiej w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej<sup>34</sup> i w oparciu o pożyczki dwustronne<sup>35</sup>.

Udzielenie tego wsparcia miało zapewnić realizację kompleksowego programu oszczędnościowo-naprawczego, który został oparty na trzech elementach<sup>36</sup>:

- reformie systemu bankowego (w tym dokapitalizowaniu banków),
- reformach fiskalnych (konsolidacji finansów publicznych),
- reformach strukturalnych ukierunkowanych na przywrócenie gospodarce irlandzkiej przedkryzysowego poziomu międzynarodowej konkurencyjności.

Jeśli chodzi o ten pierwszy element składowy pakietu działań naprawczych, rząd irlandzki już pod koniec roku 2008 zdecydował o *de facto* nacjonalizacji Anglo Irish Bank informując o chęci przejęcia na rzecz skarbu państwa 75% udziałów w zamian za 1,5 mld EUR (w rzeczywistości bank otrzymał wsparcie finansowe w wysokości 4 mld EUR w roku 2009 oraz 8,3 mld EUR w roku 2010<sup>37</sup>); ponadto nowy kapitał miał trafić poprzez dodatkową emisję akcji do dwóch pozostałych banków: Bank of Ireland na sumę 3 mld EUR oraz Allied Irish Banks – 2 mld EUR (w lutym 2009 roku łączna wartość pomocy wynosiła już 7 mld EUR)<sup>38</sup>. W przypadku Anglo Irish Bank podjętych działań nie ułatwiał ponadto ujawniony przypadek ukrywania wysokości pożyczek udzielonych członkom zarządu wraz z krótkoterminowym przenoszeniem tych zobowiązań tuż przed audytem finansowym do

---

<sup>34</sup> Ustanowionego Rozporządzeniem Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 roku, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/ec0009\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0009_pl.htm) (dostęp: 24.10.2013).

<sup>35</sup> Zob. szerzej *Republic of Ireland confirms EU financial rescue deal*, <http://www.bbc.co.uk/news/business-11807730> (dostęp: 24.10.2013).

<sup>36</sup> An Roinn Airgeadias, Department of Finance, *Government Statement, Announcement of joint EU – IMF Programme for Ireland*, 28 November 2010, <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=6600> (dostęp: 24.10.2013).

<sup>37</sup> Jeszcze w tym samym roku za zgodą Komisji Europejskiej dokonano fuzji Anglo Irish Bank z towarzystwem budowlanym Irish Nationwide Building Society.

<sup>38</sup> Zob. *Irlandia ratuje banki*, „Rzeczpospolita”, 22.12.2008, [http://archiwum.rp.pl/artukul/832050-Wskrocie.html?\\_Rzeczpospolita-832050?\\_4](http://archiwum.rp.pl/artukul/832050-Wskrocie.html?_=Rzeczpospolita-832050?_4) (dostęp: 24.10.2013). Allied Irish Banks (AIB) był w Polsce właścicielem Wielkopolskiego Banku Kredytowego i Banku Zachodniego, doprowadzając do ich połączenia w czerwcu 2001 roku, by po wybuchu kryzysu (wrzesień 2010 roku) sprzedać BZ-WBK hiszpańskiej grupie finansowej Banco Santander. Decyzja ta była efektem znacjonalizowania AIB, które dokonało się za cenę 3,9 mld EUR. Zob. P. Inman, *Ireland nationalises second-biggest bank Allied Irish*, „The Guardian”, 30.09.2010, <http://www.theguardian.com/business/2010/sep/30/ireland-banks-bailout-allied-irish> (dostęp: 24.10.2013).

innych instytucji finansowych oraz prób wpływania na wartość kursu akcji banku tuż przed jego nacjonalizacją<sup>39</sup>.

Drugim elementem działań ukierunkowanych na ustabilizowanie sytuacji w sektorze finansowym było powołanie (w porozumieniu z Komisją Europejską w świetle reguł dotyczących dozwolonej pomocy publicznej<sup>40</sup>) w grudniu 2009 roku specjalnej instytucji nazwanej Agencją ds. Zarządzania Majątkiem Narodowym (*the National Asset Management Agency, NAMA*), wobec której zdefiniowano rolę „złego banku” mającego za zadanie przejąć „toksyczne aktywa” (nominalnie 74 mld EUR<sup>41</sup>) pięciu irlandzkich banków/instytucji (Bank of Ireland, Allied Irish Banks, Anglo Irish Bank, towarzystw budowlanych EBS oraz Irish Nationwide). NAMA przejęła w ten sposób pożyczki za cenę aktualnej wartości rynkowej przedmiotu ich zabezpieczenia, co w roku 2010 według oficjalnych danych stanowiło 42% ich nominalnej wartości<sup>42</sup>.

Wszystko to kosztowało irlandzkiego podatnika (budżet) według różnych szacunków w sumie ok. 60–80 mld EUR<sup>43</sup> (emisja obligacji rządowych jako kapitał, w oparciu o który NAMA prowadzi swoją działalność) i oznaczało dotkliwe w skutkach (jak i samych pogarszających się wskaźnikach makroekonomicznych) zacieśnienie fiskalne. Samo powołanie NAMA wywołało także olbrzymi spór polityczny, protesty społeczne oraz krytykę koncentrującą się na kwestii specjalnych przywilejów dla korporacji finansowych i zaciąganiu długów przez polityków, by te korporacje ratować przed niewypłacalnością, co stanowi obciążenie dla przyszłych pokoleń, które ten dług publiczny będą musiały kiedyś spłacić<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Zob. szerzej L. Saigol, J. Smyth, *The men behind the Anglo Irish scandal*, „Financial Times”, 25.06.2013, <http://www.ft.com/cms/s/0/c37841b8-dd76-11e2-a756-00144feab7de.html#axzz2ij1Q7J00> (dostęp: 24.10.2013).

<sup>40</sup> Formalną zgodę Komisja Europejska wydała w lutym 2010 roku.

<sup>41</sup> <http://www.nama.ie> (dostęp: 24.10.2013). Warto także zaznaczyć, że 30 największych dłużników miało dług w wysokości 31 mld EUR (44% wartości portfela na koniec 2010 roku). W pierwszym pełnym roku działalności (rok 2010) NAMA wygenerowała stratę operacyjną na poziomie 1,18 mld EUR, w drugim (rok 2011) zysk operacyjny netto w wysokości 241 mln EUR, natomiast w roku 2012 zysk zamknął się kwotą 228 mln EUR. Zob. <http://www.nama.ie/2012> oraz <http://www.nama.ie/2013> (dostęp 24.10.2013).

<sup>42</sup> <http://www.nama.ie/about-us> (dostęp: 24.10.2013).

<sup>43</sup> Za punkt odniesienia do tej kwoty może posłużyć wielkość polskiego budżetu (po stronie wydatkowej). Przyjmując 1 EUR = 4 PLN, stanowił on w latach 2009–2013 równowartość 75–83 mld EUR; warto także mieć na uwadze, że wartość irlandzkiego PKB to ok. 43% wartości PKB Polski (dane za rok 2012), co pozwala zobrazować skalę i dynamikę wzrostu długu publicznego Irlandii przy tak znaczących zobowiązaniach budżetu wobec sektora finansowego. Obliczenia własne na podstawie <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe> (dostęp: 24.10.2013) oraz <http://countryeconomy.com/gdp> (dostęp: 24.10.2013).

<sup>44</sup> Wyrazem społecznego niezadowolenia jest choćby to, że w wyborach w lutym 2011 roku rządząca partia Fianna Fáil uzyskała zaledwie 17,4% poparcia (jej najgorszy wynik w historii), natomiast rząd sformowały Fine Gael (poparcie 36,1%) oraz Partia Pracy (19,4%).

Powodów do optymizmu nie dawały także relatywnie nowsze wiadomości napływające z Irlandii, bowiem „na początku sierpnia Bank of Ireland, irlandzki bank w najlepszej kondycji, poinformował, że pod koniec czerwca 2013 roku aż 18% udzielonych przez niego kredytów było zagrożonych. Drugi pod względem wielkości irlandzki kredytodawca, upaństwowiona grupa Allied Irish Banks (AIB), był w położeniu znacznie gorszym, gdyż wielkość niespłaconych terminowo kredytów i pożyczek wynosiła aż 34,3% wszystkich”<sup>45</sup>. Ma to kluczowe znaczenie dla kontynuacji podjętej ścieżki reform oraz dla wiarygodności kredytowej samej Irlandii, jeśli zaplanowane działania nie przyniosą oczekiwanych pozytywnych rezultatów. Warto podkreślić, że konsekwencją programu naprawczego dla sektora bankowego miało być zredukowanie skali jego działalności oraz reorganizacja proporcjonalnie do wielkości gospodarki wraz z utrzymaniem kapitalizacji zgodnie z najwyższymi standardami światowymi<sup>46</sup>.

Jeśli chodzi o drugą oś reform, odnoszącą się do stanu finansów publicznych, należy przypomnieć, że duża część dochodów budżetowych była zależna od kondycji rynku nieruchomości. W takiej sytuacji poważnym wyzwaniem politycznym stało się poszerzenie zbyt wąskiej jak dotąd bazy podatkowej<sup>47</sup> oraz dążenie do większego uniezależnienia dochodów od cyklu koniunkturalnego. Program przewidywał podniesienie podatków od dochodów osobistych (poprzez obniżenie progów dochodowych<sup>48</sup>), podatku VAT (z początkiem roku 2012 stawka podstawowa wzrosła z 21 do 23%), podatku od emisji dwutlenku węgla (*carbon tax*) oraz zniesienie przywilejów podatkowych. W średnim i dłuższym horyzoncie czasowym przewidziano także podniesienie wieku emerytalnego (66 lat w roku 2014, 67 lat w roku 2021 oraz 68 lat w roku 2028) wraz z zamrożeniem rewaloryzacji emerytur wypłacanych z budżetu w okresie obowiązywania programu oszczędnościowego<sup>49</sup>. Warto także podkreślić determinację rządu irlandzkiego, by nie

---

<sup>45</sup> W Irlandii przybywa złych długów szkodzących odbudowie gospodarki, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/w-irlandii-przybywa-zlych-dlugow-szkodzacych-odbudowie-gospodarki> (dostęp: 25.10.2013).

<sup>46</sup> An Roinn Airgeadias, Department of Finance, *op. cit.*

<sup>47</sup> A. S. Bénétix, P. R. Lane, *op. cit.*, s. 1286.

<sup>48</sup> Przykładowo 20%-owy podatek dochodowy dla osoby samotnej w roku 2010 obowiązywał w przypadku rocznego dochodu poniżej 36,4 tys. EUR, podczas gdy od roku 2011 próg ten obniżono do 32,8 tys. EUR. Zob. szerzej [http://www.citizensinformation.ie/en/money\\_and\\_tax/tax/income\\_tax/how\\_your\\_tax\\_is\\_calculated.html](http://www.citizensinformation.ie/en/money_and_tax/tax/income_tax/how_your_tax_is_calculated.html) (dostęp: 25.10.2013).

<sup>49</sup> An Roinn Airgeadias, Department of Finance, *op. cit.* W odniesieniu do państwowych emerytur rząd irlandzki w sierpniu 2013 roku rozważał ich obniżenie o 10 EUR tygodniowo.

prowadzić żadnych działań w obszarze podatków korporacyjnych (kwestia mimo silnej presji z zewnątrz została wyłączona z negocjacji)<sup>50</sup>.

Jeśli spojrzeć z kolei na stronę wydatkową irlandzkiego budżetu, ważnym rozwiązaniem ukierunkowanym na poszukiwanie oszczędności było porozumienie zawarte w czerwcu 2010 roku w Croke Park (*the Public Service Agreement 2010–2014*) między rządem a pracownikami sektora publicznego, na mocy którego m.in. wstrzymano rekrutację na stanowiska urzędnicze (*de facto* zmniejszenie zatrudnienia) oraz uzgodniono zaangażowanie w poprawę efektywności i jakości usług publicznych. Sama dekonstrukcja w sektorze budowlanym w pewnej mierze okazała się sprzymierzeńcem rządzących, bowiem umożliwiła redukcję kosztów inwestycji publicznych. Inną wymierną korzyścią jest także utrzymanie dodatniego salda bilansu handlowego (zob. ponownie rysunek 3), bowiem recesja generalnie przełożyła się na ograniczenie popytu konsumpcyjnego, w tym dóbr kupowanych za granicą.

Ponadto w roku 2012 przyjęto ustawę o odpowiedzialności finansowej (*Fiscal Responsibility Act 2012*)<sup>51</sup>, w której zdefiniowano m.in. poniższe rozwiązania jako kluczowe dla stabilizacji finansów publicznych, spójne ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w Unii Europejskiej, w tym zaakceptowanego (60,3% głosów za; jako jedyny kraj członkowski UE) w ogólnokrajowym referendum (31 maja 2012 roku) europejskiego paktu fiskalnego:

- regułę budżetową (*the budgetary rule*), która jest spełniona, jeśli budżet jest zrównoważony lub ma nadwyżkę (przy uwzględnieniu ewentualnych nadzwyczajnych okoliczności zewnętrznych, które przejściowo zakłócając ten warunek nie zagrażają zrównoważonej sytuacji fiskalnej w perspektywie średniookresowej) lub jeśli znajduje się na ścieżce dostosowawczej (*the adjustment path*) ukierunkowanej na osiągnięcie w średnim okresie wyznaczonych celów budżetowych (przy uwzględnieniu ewentualnych nadzwyczajnych okoliczności zewnętrznych),
- regułę zadłużenia (*the debt rule*), która jest spełniona, jeśli poziom zadłużenia nie przekracza 60% PKB,

---

<sup>50</sup> Jednym z możliwych motywów, oprócz determinacji ukierunkowanej na utrzymanie własnej wiarygodności w kwestii podjętych wcześniej zobowiązań, było rosnące zainteresowanie kapitału zagranicznego relokacją usług finansowych z rajów podatkowych (w konsekwencji działań podjętych przez administrację amerykańską wymierzonych w te terytoria) do Dublina. Zob. F. Barry, A. Bergin, *op. cit.*, s. 1301.

<sup>51</sup> Zob. <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2012/en.act.2012.0039.pdf> (dostęp: 25.10.2013).

- średniookresowy cel budżetowy (*medium-term budgetary objective*), zgodnie z którym roczny deficyt strukturalny powinien być na poziomie 0,5% PKB, z możliwością zwiększenia go do 1% PKB, jeśli dług publiczny jest wyraźnie niższy niż 60% PKB i nie ma w długim okresie istotnych zagrożeń dla stabilności finansów publicznych,
- mechanizm korygujący (*correction mechanism*), zgodnie z którym rząd, jeśli Komisja Europejska wyda ostrzeżenie na mocy Rozporządzenia (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych lub gdy sam rząd uzna to za właściwe, jest zobowiązany przedstawić izbie niższej parlamentu Irlandii (*Dáil Éireann*) w ciągu dwóch miesięcy program naprawczy,
- ustanowienie niezależnej od rządu Irlandzkiej Doradczej Rady Fiskalnej (*the Irish Fiscal Advisory Council*) monitorującej i oceniającej wypełnianie postanowień ustawy, oceniającej pojawienie się wyjątkowych zewnętrznych okoliczności, oficjalne prognozy oraz warunki istotne dla wykonania rocznych budżetów w zgodzie z zasadami zarządzania budżetowego i rozwiązaniami Paktu Stabilności i Wzrostu.

Docelowo, jeśliby wystąpił scenariusz wysokiego wzrostu<sup>52</sup>, rząd irlandzki mógłby liczyć na zbilansowanie budżetu w roku 2015<sup>53</sup> (według skorygowanych prognoz w roku 2013 sukcesem będzie już jednak osiągnięcie deficytu na poziomie 3% PKB).

W zakresie trzeciego obszaru reform główne zadania zarysowano w odniesieniu do rosnącego dynamicznie bezrobocia. Należało przy tym uwzględnić, że wskutek kryzysu zatrudnienie stracili głównie ludzie młodzi, dobrze wykształceni oraz imigranci, którzy – chcąc nie chcąc – zawsze mają perspektywę powrotu do kraju pochodzenia. Zaakcentowano więc konieczność odpowiedniego modelu aktywnej polityki rynku pracy, która poprzez szkolenia zawodowe, obniżenie kosztów pracy oraz wsparcie kapitałowe dla osób podejmujących się założenia własnej działalności gospodarczej byłaby lepiej dopasowana do powstałych problemów<sup>54</sup>. Zidentyfikowano jednak pewien niebezpieczny trend, który polega

---

<sup>52</sup> Na temat zakładanych scenariuszy rozwoju sytuacji makroekonomicznej zob. szerzej A. Bergin, T. Conefrey, J. Fitzgerald, I. Kearney, *Recovery Scenarios for Ireland: An Update*, paper prepared as part of an IRCHSS-funded project “Turning Globalization to National Advantage: Economic Policy Lessons from Ireland’s Experience”, The Economic and Social Research Institute, Dublin, July 2010.

<sup>53</sup> Na temat irlandzkiej polityki fiskalnej w dobie kryzysu i dyskusji nad programem naprawczym zob. J. Fitzgerald, *Fiscal policy for recovery*, ESRI Working Paper, No. 326, October 2009.

<sup>54</sup> Zob. J. Fitzgerald, *The Irish Economy Today...*, *op. cit.*, s. 1252. Warto zwrócić uwagę, iż w obszarze środowiska biznesowego Irlandia zrealizowała wiele reform, które spowodowały, iż przykładowo rozpoczęcie działalności gospodarczej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zajmuje 10 dni (wcześniej 13, a nawet 18) i kosztuje średnio 0,3% dochodu narodowego *per capita*. Zob. i por. <http://www.doingbusiness.org/Custom-Query/Ireland> (dostęp: 26.10.2013). Irlandia na tle innych krajów europejskich jest wciąż w czołówce krajów w ujęciu rankingu wolności gospodarczej, choć za najbardziej



na tym, iż bezrobocie zaczyna mieć charakter długookresowy, co może znaleźć przełożenie na rosnącą presję społeczną odnośnie nie tylko wspomnianych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, lecz także na generujące koszty po stronie budżetu podejście pasywne (wysokość zasiłków, pomoc socjalna).

Oprócz tego w pakiecie reform strukturalnych znalazły się m.in. następujące kwestie<sup>55</sup>:

- uwolnienie zawodów regulowanych (prawnicy, lekarze pierwszego kontaktu, farmaceuci),
- zmniejszenie płacy minimalnej do poziomu 1 EUR/godz.,
- reforma systemu zasiłków w kierunku motywującym bezrobotnych do jak najszybszego znalezienia zatrudnienia,
- sprawniejsze stosowanie przepisów dotyczących ochrony konkurencji (kary finansowe jako mechanizm odstraszania od praktyk antykonkurencyjnych),
- analiza możliwości liberalizacji sektorów wyłączonych,
- analiza możliwości zniesienia/poluzowania ograniczeń odnośnie wielkości powierzchni handlowej.

Spośród elementów pozytywnych w dobie kryzysu warto zwrócić uwagę także na fakt, że kryzys gospodarczy w samej Irlandii nie miał niemal żadnego negatywnego przełożenia (lekki spadek w latach 2008/2009 oraz 2011/2012) na eksport (zob. ponownie rysunek 3)<sup>56</sup>. Wydaje się, że zadecydowała o tym jego wysokie zaawansowanie technologiczne oraz struktura branżowa oparta głównie na wyrobach przemysłu chemicznego, farmaceutycznego, elektronicznego, komputerowego oraz precyzyjnego (pozycje HS 2933, 2934, 3002, 3004, 3302, 3824, 8471, 8542, 9018, 9021<sup>57</sup>). Branże te są bardziej odporne na spadek popytu globalnego wywołanego kryzysem niż np. przemysł środków transportu (dział HS 87), której eksport w przypadku Irlandii jest minimalny (poniżej 0,3%). Jeśli chodzi o usługi, największy udział w latach 2008–2012 miały usługi komputerowe i informatyczne (średni udział 37,8% eksportu), inne usługi biznesowe (29,3%)<sup>58</sup>, usługi ubezpieczeniowe (10,6%) oraz finansowe (8,5%). Taka sytuacja, jak wspomniano wyżej, jest efektem napływu bezpośrednich

---

negatywną cechą w tym zestawieniu uznaje się skalę wydatków rządowych (48,7% PKB) związanych głównie z pomocą ratunkową dla sektora bankowego. Zob. <http://www.heritage.org/index/country/ireland> (dostęp: 26.10.2013).

<sup>55</sup> An Roinn Airgeadias, Department of Finance, *op. cit.*

<sup>56</sup> Zob. także F. Barry, A. Bergin, *Inward Investment and Irish Exports over the Recession and Beyond*, "The World Economy", Vol. 35, Issue 10, s. 1291–1304.

<sup>57</sup> Wyliczone sekcje HS miały największy średni procentowy udział w irlandzkim eksporcie za lata 2008–2012.

<sup>58</sup> W skład tej grupy wchodzi m.in. usługi sektora B+R, usługi projektowe, doradztwo techniczne, handlowe, usługi leasingowe, prawne, rachunkowe, wizerunkowe czy reklamowe.

inwestycji zagranicznych realizowanych przez międzynarodowe korporacje. Pozwala ona jednocześnie na zachowanie umiarkowanego optymizmu w odniesieniu do spodziewanych efektów programu naprawczego ukierunkowanego na przywrócenie irlandzkiej gospodarce wysokiego poziomu konkurencyjności.

#### **4.5. Zakończenie**

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza wyraźnie pokazuje, jak w relatywnie krótkim czasie dynamicznie rozwijający się kraj w dużej mierze utracił kontrolę i wpływ na własną sytuację na przestrzeni być może nawet kilkudziesięciu najbliższych lat. Sytuacja ta jest tym bardziej interesująca, gdyż Irlandia znacząco poprawiła swoje miejsce w gospodarce światowej, podnosząc jakość życia mieszkańców i stanowiąc niemal modelowe rozwiązania w obszarach składających się na nowoczesne państwo dobrobytu.

Przypadek Irlandii można traktować w kategoriach bardzo sugestywnej i pouczającej lekcji dla Polski na tle kilku strategicznych uwarunkowań i powiązanych ze sobą gospodarczo-politycznych kontekstów. Są nimi zwłaszcza plany przyjęcia wspólnej waluty, dążenie do utrzymania stabilnego wzrostu gospodarczego w warunkach silnego otwarcia gospodarki, odpowiedzialnego zarządzania sektorem publicznym (zwłaszcza patrząc nań przez pryzmat wysokości deficytu budżetowego oraz długu publicznego) oraz budowy stabilnego środowiska prawnoinstytucjonalnego.

Warto szczególnie zwrócić uwagę, że badania nad jakością instytucji stają się bardzo dynamicznie rozwijającym się kierunkiem badań naukowych i międzynarodowych porównań. Transfer dobrych rozwiązań i tzw. najlepszych praktyk wsparty analizą błędów popełnionych na gruncie polityki społeczno-gospodarczej jest dziś cennym materiałem do namysłu nad możliwymi scenariuszami dalszego rozwoju.