

Barbara Szajowska

Kryzys grecki i drogi jego rozwiązania

Ekonomia Międzynarodowa nr 3, 60-69

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Kryzys grecki i drogi jego rozwiązania

Barbara Szajowska¹

Celem niniejszego opracowania jest próba analizy sytuacji gospodarczej Grecji oraz możliwości wprowadzenia gruntownych reform. Jest to temat bardzo aktualny. Należy dokładniej przyjrzeć się gospodarce Grecji, aby zobaczyć, czy jest ona w stanie wprowadzić niezbędne zmiany. Analiza ta oparta jest przede wszystkim na raportach Komisji Europejskiej mówiących o etapach realizacji programu reform. Autorka skupiła się jednak przede wszystkim na zmianach w sektorze publicznym, pomijając zachowania podmiotów prywatnych.

W pierwszej części tej pracy Autorka starała się nakreślić kontekst historyczny obecnych problemów Grecji oraz przedstawić błędy popełnione podczas realizacji wytycznych pozwalających na przystąpienie do strefy euro. Następna część opisuje pokrótce przebieg kryzysu w tym kraju oraz reakcję Unii Europejskiej na problemy Grecji. Ostatni fragment przedstawia różne rozwiązania zaproponowane Grecji, ze szczególnym uwzględnieniem planu reform Komisji Europejskiej niezbędnych do poprawy sytuacji finansowej w państwie, ale budzących jednocześnie duże wątpliwości wśród społeczeństwa.

Geneza kryzysu w Grecji

Problemy gospodarki Grecji, zaobserwowane w I połowie 2010 roku, spowodowane są między innymi słabościami strukturalnymi tej gospodarki występującymi jeszcze przed integracją walutową. Przyczyniły się one do pogorszenia konkurencyjności międzynarodowej oraz pogłębienia się zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej nierównowagi gospodarki tego kraju.

Obserwowano preferencyjne traktowanie przedsiębiorstw państwowych w porównaniu z prywatnymi m.in. w sposobie ich finansowania. Banki komercyjne były zobowiązane do przeznaczania 75% środków odpowiadających wartości zgromadzonych przez nie depozytów na finansowanie preferowanej przez państwo działalności, z tego 40% musiało zostać zainwestowane w zakup bonów skarbowych. Z tych środków były finansowane nierentowne spółki państwowe działające w branżach schyłkowych. Obowiązek zakupu skarbowych instrumentów dłużnych przez banki komercyjne został zniesiony dopiero w 1993 roku (Ministerstwo Finansów 2010).

¹ Barbara Szajowska – studentka kierunku międzynarodowe stosunki gospodarcze (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie).

Droga Grecji do integracji walutowej

Na rynku pracy widoczna była ingerencja państwa, rynek ten charakteryzował się wysokim poziomem regulacji, co ograniczało konkurencyjność greckiej gospodarki i opóźniało proces jej modernizacji. Syntetycznym wskaźnikiem regulacji rynku pracy jest stosowany przez OECD indeks EPL (*Employment Protection Legislation*). W latach 1990–2002 wspomniany indeks wyniósł w Grecji 3,5, a w kolejnym roku nastąpił jego spadek do 2,73 – na tym poziomie indeks utrzymywał się do 2008 roku (zob. tabela 1.).

W latach 80. chęć zmniejszenia dysproporcji dochodów społeczeństwa i powiązanie ich z bieżącą inflacją doprowadziły do nadmiernego wzrostu wynagrodzeń niedoświadczonych i niewykwalifikowanych pracowników, co wpłynęło na wzrost bezrobocia w tej grupie, gdyż koszt zatrudniania takiego pracownika był nieproporcjonalny do jego wydajności. Również koszty rotacji i zwolnień pracowników były wysokie, co zniechęcało pracodawców do zwiększania zatrudnienia (Bryant i in. 2001).

Do problemów gospodarczych kraju przyczyniły się również nieodpowiedni system ubezpieczeń społecznych oraz system podatkowy. Sztywność rynku pracy i regulacje podatkowe skutkowały nadmiernym rozwojem małych przedsiębiorstw, którym znacznie trudniej jest pozyskać środki na działalność. Długość okresu płacenia składek emerytalnych i ich wysokość miały niewielki wpływ na otrzymywane później świadczenia społeczne, w związku z tym pracownicy zaczęli przechodzić dużo wcześniej na emeryturę, co zwiększało wydatki budżetowe (Lutz 2002).

Poprawa sytuacji miała nastąpić w okresie poprzedzającym przystąpienie do strefy euro, gdyż Grecja musiała spełnić kryteria konwergencji sformułowane w „Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską”. Grecki rząd koncentrował się przede wszystkim na walce z inflacją oraz poprawie stanu finansów publicznych. Wprowadzono wówczas zmiany w systemie podatkowym, które skutkowały większymi wpływami do budżetu państwa, zwiększono wpływy z prywatyzacji oraz ograniczono wydatki (European Central Bank 2000). Wspomniane zmiany w systemie podatkowym obejmowały przede wszystkim uproszczenie przepisów, likwidację większości zwolnień podatkowych, podwyższenie stawek podatku VAT i akcyzy, a także wprowadzenie nowych podatków: 10-procentowego podatku od zysku z oszczędności w instytucjach finansowych, 10-procentowego podatku od oprocentowania skarbowych papierów dłużnych, 2-procentowego podatku od zysków z funduszy inwestycyjnych, 15-procentowego podatku od transakcji instrumentami pochodnymi (Karnowski 2006).

Istotne modyfikacje systemu podatkowego niewątpliwie zwiększyły wpływy do budżetu państwa. Społeczeństwo, protestując, sprzeciwiało się wprowadzaniu tych zmian, jednak partia rządząca nie ugięła się pod naciskiem grup społecznych i wprowadziła niezbędne – w celu redukcji deficytu budżetowego – zmiany. Przyspieszony proces prywatyzacji spowodował wzrost znaczenia giełdy papierów wartościowych w Atenach, gdyż większości procesów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych dokonywano za pomocą ofert publicznych. Obniżenie wydatków wiązało się z niższymi płatnościami odsetkowymi, gdyż większe wpływy do budżetu spowodowały obniżenie się deficytu budżetowego.

Ówczesnemu rządowi nie udało się zreformować transferów socjalnych oraz racjonalizować zatrudnienia czy też płac w sektorze administracji publicznej. Działania podjęte przez grecki rząd były doraźne, a tym samym nietrwałe, ponadto w dużej mierze zakładały, że warunki koniunkturalne będą sprzyjające.

Dążenie do spełnienia kryterium inflacyjnego skutkowało restrykcyjną polityką monetarną, jednak relatywnie wysokie stopy procentowe przyczyniły się do wywierania

presji na aprecjację nominalnego kursu drachmy, a to zaowocowało decyzją o rewaluacji kursu centralnego ERM II i przyjęciu przewartościowanego kursu euro w stosunku do szacowanego kursu równowagi. Aby ograniczyć inflację, podejmowano również inne działania, które miały charakter tymczasowy, np. ograniczenie podaży kredytów udzielanych przez banki, „porozumienia dżentelmeńskie”, które określały wzrost cen wybranych towarów i usług. W 1998 roku umowy takie obejmowały 10% dóbr i usług, a w 1999 roku – już 30%. W celu ograniczenia akcji kredytowej banków wprowadzono obowiązek składania sześciomiesięcznego nieoprocentowanego depozytu w Banku Grecji przez banki, w których dynamika udzielonych kredytów przekraczała 12% w skali roku. Wysokość depozytu była równa nadwyżce udzielonych kredytów (Karnowski 2006).

Komisja Europejska w „Raportcie o konwergencji” z 2000 roku wskazała na istnienie podstaw do uchylenia derogacji² wobec Grecji. W odniesieniu do poszczególnych kryteriów zaznaczono, że (Ministerstwo Finansów 2010, s. 7):

1. od grudnia 1999 roku Grecja spełniała kryterium stabilności cen;
2. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został zredukowany do 1,6% PKB, prognoza na kolejne lata zapowiadała utrzymanie się tego wskaźnika na poziomie 3% PKB;
3. Grecja uczestniczyła w mechanizmie ERM i ERM II w sumie dłużej niż wymagane 2 lata, a wahania kursu walutowego w tym okresie nie przekraczały ustalonych 15%;
4. średnia długoterminowa stopa procentowa za okres 12 miesięcy wyniosła 6,4% i była niższa od wartości referencyjnej równej 7,2% (marzec 2000).

Grecja w strefie euro

1 stycznia 2001 roku Grecja dołączyła do grona państw strefy euro. Wówczas nikt nie przypuszczał, że statystyki przedstawiane przez rząd tego kraju, dotyczące deficytu sektora finansów publicznych, długu publicznego, a także stopy inflacji, są nieprawdziwe. Dopiero rewizja tych danych w 2004 roku ujawniła, że Grecja nie była dostatecznie przygotowana do przyjęcia euro, a tym samym decyzja o uchyleniu derogacji okazała się przedwczesna.

Tabela 1. Najważniejsze wskaźniki makroekonomiczne Grecji w latach 2002–2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
dług publiczny (w % PKB)	101,7	97,4	98,9	101,2	107,3	107,4	113,0	129,4	145,0	165,3
deficyt budżetowy (w % PKB)	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,5	-9,8	-15,6	-10,3	-9,1
stopa inflacji	3,9	3,4	3,0	3,5	3,3	3,0	4,2	1,3	4,7	3,1
stopa bezrobocia	10,3	9,7	10,5	9,9	8,9	8,3	7,7	9,5	12,6	17,7
wielkość PKB w mld EUR	185	192	203	204	218	225	231	221	219	207
dynamika PKB	3,4	5,9	4,4	2,3	5,5	3,0	-0,2	-3,3	-3,5	-6,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

² Derogacja ta wiązała się z czasowym uchyleniem zobowiązania do wypełnienia części umowy akcesyjnej dotyczącej przyjęcia wspólnej waluty dopiero po spełnieniu określonych kryteriów.

Wykryto, że rzeczywisty deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostał na znacznie wyższym poziomie niż przewidywane 3% PKB (w 2007 roku powyżej 7%), dług publiczny również kształtował się na wyższym poziomie niż 60%, a wskaźnik inflacji przekroczył wartość referencyjną już w październiku 2000 roku.

Także tempo wzrostu gospodarczego w latach 2001–2007, które kształtowało się na poziomie 4,25% rocznie, było iluzoryczne, gdyż wzrost PKB w Grecji był wynikiem pożyczek międzynarodowych, z których finansowana była głównie konsumpcja. W 2009 roku dług publiczny Grecji przekroczył 120% PKB i wyniósł ponad 300 mld euro, a deficyt sektora finansów publicznych kształtował się na poziomie 12,7% PKB (Gwiazda 2010, s. 15).

Przebieg kryzysu w Grecji

Jesienią 2009 roku przeprowadzono kolejną rewizję danych statystycznych, która – wykazując znaczącą skalę problemów strukturalnych greckich finansów publicznych – podważyła zdolność greckiego rządu do obsługi zadłużenia. W następstwie tej sytuacji odnotowano gwałtowny wzrost rentowności greckich bonów i obligacji skarbowych, który groził powstaniem spirali zadłużenia, nie tylko w Grecji, ale też w innych państwach strefy euro.

Na informacje o nieprawdziwych danych statystycznych zareagowały agencje ratingowe, stopniowo obniżając rating Grecji. Pierwszą z nich była agencja Fitch, która ustaliła ocenę ratingową na poziomie BBB³. Oceny agencji Moody's oraz Standard & Poor's ukształtowały się odpowiednio na poziomie Ba1⁴ oraz BB⁵⁺. W konsekwencji tych decyzji zmniejszył się popyt na greckie obligacje skarbowe zgłaszany przez instytucje finansowe. W 2010 roku oprocentowanie greckich obligacji pięcioletnich przekroczyło 14% w skali roku. Obniżenie ratingu skutkowało wzrostem dysproporcji w oprocentowaniu obligacji w całej strefie euro (Ministerstwo Finansów 2010, s. 14).

Mechanizmy stabilizacji finansowej

W marcu 2010 roku szef greckiego rządu usiłował dać do zrozumienia, że jeśli Unia Europejska nie będzie w stanie pomóc Grecji w walce z kryzysem, będzie zmuszony zwrócić się o pomoc do MFW. Dla reszty świata byłby to sygnał mówiący o tym, że Unia Europejska nie jest w stanie sama rozwiązać problemów wśród krajów Euro-landu, a to skłania do przypuszczenia, że strefa euro nie jest optymalnym obszarem walutowym.

Globalny kryzys finansowy ujawnił brak właściwego nadzoru instytucji finansowych w strefie euro, co wskazuje, że strefa euro nie funkcjonuje należycie. Aby pokazać, że Unia Europejska, a zwłaszcza strefa euro, potrafi naprawić błędy i zadbać o kraje członkowskie, rozpoczęto rozmowy na temat powołania Europejskiego Funduszu

³ Dobra wiarygodność kredytowa. Ratingi „BBB” oznaczają aktualnie oczekiwanie niskiego ryzyka kredytowego. Zdolność do obsługi zobowiązań finansowych uznaje się za wystarczającą, jednak jest prawdopodobne, że niekorzystne zmiany w czynnikach i warunkach gospodarczych mogą ją osłabić. To najniższa z kategorii ratingów na poziomie inwestycyjnym.

⁴ Obligacje obciążone wysokim ryzykiem.

⁵ Kategoria spekulacyjna. Obsługa zobowiązań z tytułu emisji obligacji może być wątpliwa w przypadku wystąpienia niekorzystnych zjawisk w otoczeniu emitenta.

Walutowego, którego zadaniem będzie nie tylko utrzymanie strefy euro, ale również udzielanie pomocy krajom członkowskim w opuszczaniu Eurolandu.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 25 marca 2010 roku państwa strefy euro podjęły decyzję o udzieleniu Grecji pomocy w postaci pakietu ratunkowego, opiewającego początkowo na 20 mld euro. Oznaczało to obejście klauzuli zawartej w traktacie z Maastricht mówiącej o zakazie wykupywania długów jednego z państw członkowskich UE (Gwiazda 2010, s. 18).

Pogłębiający się kryzys zadłużeniowy, widoczny już nie tylko w Grecji, ale również w innych państwach strefy euro, zagrażał stabilności finansowej całej unii walutowej. Wszystkie państwa Unii Europejskiej, a w szczególności strefy euro, są ze sobą mocno powiązane. Poważny kryzys w jednym z krajów skutkuje niekorzystną sytuacją w całej strefie euro. Z uwagi na zaangażowanie większości krajów w ratowanie greckiej gospodarki kłopoty finansowe tego kraju, czy też jego bankructwo, odbiją się negatywnie na podmiotach, inwestujących swoje środki w pomoc temu państwu. Krajom strefy euro zależy na ratowaniu Grecji, gdyż obawiają się one o swoje podmioty gospodarcze, m.in. o banki, którym musiałyby zrównoważyć straty wynikające z inwestowania w grecką gospodarkę. W związku z tym 10 maja 2010 roku państwa strefy euro utworzyły Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej (EFSM) wyposażony w 750 mld euro. Na mocy rozporządzenia Rady UE pomoc ze środków EFSM może być kierowana do nadmiernie zadłużonych państw członkowskich UE.

Kolejnym tymczasowym mechanizmem stabilizacji był utworzony w czerwcu 2010 roku Europejski Fundusz Stabilności Finansowej (EFSF), który miał pełnić funkcję specjalnego podmiotu emisyjnego. Jego działania miały się skupiać na szybkim i skutecznym reagowaniu w razie wystąpienia na dużą skalę kłopotów finansowych w jednym z państw członkowskich strefy euro oraz niedopuszczeniu do rozprzestrzenienia się kryzysu. EFSF pozyskuje środki, emitując własne papiery wartościowe, gwarantowane na kwotę 440 mld euro przez państwa strefy euro oraz Polskę i Szwecję, które chciały przystąpić do tego instrumentu. Udział poszczególnych krajów w całkowitej kwocie gwarancji został ustalony proporcjonalnie do ich udziałów w kapitale Europejskiego Banku Centralnego. EFSF nie może jednak w całości wykorzystać tej kwoty na pożyczki, gdyż obecnie np. Grecja czy Portugalia nie są w stanie występować w roli gwaranta, a tym samym zmniejsza się kwota gwarancji. Dlatego też rzeczywiste środki, którymi dysponuje EFSF, szacuje się na około 250 mld euro (Wancio 2011, s. 48).

Grecja, spełniwszy warunki dotyczące wysokości długu publicznego, otrzymała do dyspozycji 110 mld EUR. Ustalono zbiór zasad i warunków, których spełnienie dawało możliwość wykorzystania tej kwoty. Rząd Grecji miał m.in. wprowadzić szereg reform strukturalnych oraz stale kontrolować ich wdrażanie. Plan przewidywał udzielanie pomocy Grecji w ciągu dwóch lat. Po upływie tego czasu kraj ten powinien zacząć korzystać z rynkowych form finansowania (Komisja Europejska 2011, s. 9).

Zarówno EFSM, jak i EFSF są tymczasowymi instrumentami i wygasną w czerwcu 2013 roku. W związku z tym państwa Eurolandu zdecydowały się utworzyć stałą instytucję – Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), któremu zostaną przekazane niewypłacone części pożyczek. Zatem EFSF przestanie istnieć dopiero wtedy, gdy ureguluje zobowiązania z tytułu emisji własnych papierów dłużnych, a kraje korzystające z pożyczek EFSF – spłaca je. Dopóki tak się nie stanie, EFSF nadal będzie obsługiwał niespłacone obligacje (Wancio 2011, s. 49).

Trudno powiedzieć, jaką kwotą będzie dysponował EMS, gdyż – oprócz wpłacanego kapitału – będzie opierał się również na gwarancjach udzielanych przez kraje człon-

kowskie UE. Jednak, biorąc pod uwagę fakt, że kapitał ma być wpłacany przez 5 lat, nie będzie to kwota wystarczająca do natychmiastowej pomocy zagrożonym krajom.

Istotnym problemem jest również stopniowo obniżająca się ocena ratingowa wspomnianych funduszy. Jeśli władze zechcą utrzymać najwyższy rating, będą zmuszone do podniesienia gwarancji. Jest to jednak mało prawdopodobne. Drugą opcją jest obniżenie zdolności pożyczkowych funduszu, przez co wzrosną koszty jego finansowania, a tym samym kredyty udzielane państwom w potrzebie będą dużo droższe. Wszystko to sprawia, że jedyną instytucją mogącą zatrzymać problemy strefy euro jest Europejski Bank Centralny, który jako jedyny dysponuje wystarczającymi środkami oraz wiarygodnością.

Rozwiązania dla Grecji

Ryzyko niewypłacalności Grecji – związane między innymi z nagłym wzrostem kosztów pożyczek, jakie zaciągnęli grecki rząd oraz inne podmioty, a także z możliwością destabilizacji sektora bankowego w tym kraju – wciąż jest bardzo duże. Na forum Unii Europejskiej zaczęto zatem zastanawiać się, czy z prawnego punktu widzenia istnieje możliwość wykluczenia kraju ze strefy euro. Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej nie jest możliwe wystąpienie ze strefy euro przy jednoczesnym pozostaniu w Unii Europejskiej. Wystąpienie ze strefy euro rodzi pewne problemy, między innymi dotyczące tego, czy dany kraj powinien powrócić do dawnej waluty, stworzyć nową czy też przyjąć inną walutę międzynarodową. Musiałby nastąpić transfer kompetencji w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej z EBC do krajowego banku centralnego.

Same rozmowy na ten temat mogą świadczyć o pewnego rodzaju niepewności i rozłamie w Unii Europejskiej, destabilizującym gospodarczo-polityczną pozycję ugrupowania. Już na początku globalnego kryzysu mówiono o Europie dwóch prędkości – podziale członków UE na dwie grupy. Jednak do tej pory nie uczyniono tego, gdyż mogłoby to oznaczać rozpad Unii Europejskiej. Nadal nie ma też odpowiednich procedur umożliwiających wyjście ze strefy euro.

Unia walutowa zapewniła wchodzącym w jej skład państwom, charakteryzującym się wysokim poziomem zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych, amortyzację skutków kryzysu. Państwa te, w tym oczywiście Grecja, muszą wyważyć ewentualne korzyści i straty wynikające z opuszczenia strefy euro. Powrót do własnej waluty skutkowałby wzrostem konkurencyjności eksportu z powodu słabej greckiej waluty w stosunku do euro. Jednak trudno ocenić, czy korzyści płynące z poprawy bilansu handlowego byłyby wystarczające do zrównoważenia kosztów m.in. zwiększenia ciężaru zadłużenia.

Innym rozwiązaniem problemów Grecji diskutowanym na forum europejskim było ogłoszenie bankructwa tego państwa, co wiązałoby się z restrukturyzacją obligacji rządowych. Bankructwa Grecji obawiały się wszystkie państwa strefy euro, które wcześniej zainwestowały ogromne kwoty w ratowanie gospodarki tego kraju. Po zawilej procedurze większość prywatnych posiadaczy greckich obligacji rządowych zgodziła się na ich zamianę na nowe długoterminowe obligacje o niższym oprocentowaniu, których wartość jest o połowę niższa niż poprzednich. Po ogłoszeniu na początku 2012 roku tej decyzji na rynkach nie stało się nic szczególnego, nie było widocznego efektu przenoszenia się tej sytuacji na inne kraje, nie było paniki, gdyż decyzja ta była w pełni przewidziana. Jednak ciężko określić, co by się stało, gdyby w maju 2010 roku lub w lipcu 2011 roku zostało ogłoszone bankructwo (Kirkegaard J.F).

Grecja ciągle korzysta z planu pomocowego, który nie rozwiązuje bezpośrednio problemu zadłużenia tego kraju, ale daje czas na wdrożenie niezbędnych reform. Wypłata kolejnych transz pożyczki jest uzależniona od stopnia realizacji zadeklarowanych reform, ocenianych kwartalnie przez Komisję Europejską, EBC oraz MFW (Ministerstwo Finansów 2010, s.18).

Program reform

Pomoc dla Grecji, przyjęta w maju 2010 roku, jest uwarunkowana wprowadzeniem w tym kraju gruntownych reform gospodarczych. Konieczna była reforma systemu emerytalnego, zakładająca powiązanie wysokości emerytury z wysokością płaconych wcześniej składek na ten cel, podwyższenie wieku emerytalnego do 65 lat oraz redukcję list zawodów określanych mianem „ciężkich”, ograniczającą przechodzenie dużej części społeczeństwa na wcześniejsze emerytury. Odpowiednia ustawa regulująca te kwestie została przyjęta w lipcu 2010 roku.

Planowane reformy dotknęły również sektora publicznego. W 2009 roku wydatki na pensje w tym sektorze oraz na emerytury wynosiły blisko $\frac{3}{4}$ całkowitych pierwotnych wydatków budżetowych i w ostatnim dziesięcioleciu dynamicznie rosły. Dlatego też niezbędne są cięcia pensji, emerytur, a także dodatków i premii okazjonalnych (np. dodatków do pensji z okazji świąt czy wakacji). Zmiany te są trudne do przeprowadzenia szczególnie z powodu niepokoju społecznych i sprzeciwu obywateli Grecji.

Program reform przewiduje także realizację istotnych zmian wzmacniających ramy instytucjonalne finansów publicznych:

1. wprowadzenie średnioterminowych ram fiskalnych opartych na trzyletnich planach, w których zostałyby określone pułapy wydatków na administrację państwową, samorząd lokalny oraz ubezpieczenia społeczne;
2. wzmocnienie procedury budżetowej poprzez wprowadzenie pułapu wydatków dla każdego ministerstwa zgodnie z celami deficytu budżetowego;
3. wzmocnienie pozycji ministra finansów podczas przygotowywania i realizacji budżetu państwa, a także wprowadzenie obowiązkowych rezerw awaryjnych w budżecie;
4. utworzenie niezależnej, bezpartyjnej agencji fiskalnej, która prowadziłaby nadzór nad finansami publicznymi.

Reakcja władz Grecji na proponowane reformy instytucjonalne była pozytywna, więc należy czekać na jak najszybsze ich wdrożenie. Program naprawczy wskazywał na konieczność poprawy konkurencyjności greckiej gospodarki. Pozwoliłoby to na uelastycznienie rynku pracy i rynku produktów, a w dalszej kolejności – na rozwój polityki proekspansyjnej.

Rząd Grecji wprowadził zmiany w systemie podatkowym i jego administracji, czyniąc go wydajniejszym i sprawliwszym. Jednak w przyszłości niezbędny będzie dalszy przegląd systemu podatkowego, mający na celu zwiększenie jego wydajności oraz uproszczenie go w jeszcze większym stopniu. Jednocześnie należy wprowadzić reformy usprawniające administrację podatkową, m.in. poprzez silniejsze egzekwowanie podatków od osób najwięcej zarabiających (Komisja Europejska, 2010a).

Działania zaproponowane przez Komisję Europejską obejmują także reorganizację administracji publicznej, m.in. za pomocą redukcji stanowisk pracy oraz uproszczenia zasad wynagradzania w tym sektorze, utworzenia na szczeblu centralnym instytucji,

która miałyby kontrolować działania administracji publicznej. Zmiany te niewątpliwie pozwoliłyby zwiększyć przejrzystość funkcjonowania tego sektora oraz zmniejszyłyby korupcję.

W programie naprawczym zaproponowano również racjonalizację działalności przedsiębiorstw państwowych, ze szczególnym uwzględnieniem tych najbardziej zadłużonych. Komisja Europejska zasugerowała upublicznienie sprawozdań finansowych oraz harmonogram redukcji kosztów dziesięciu przedsiębiorstw państwowych, które przyniosły największe straty w 2009 roku. W celu zwiększenia przejrzystości i efektywności funkcjonowania instytucji państwowych bez wątpienia niezbędne jest udoskonalenie nadzoru korporacyjnego nad spółkami skarbu państwa.

Ważnym krokiem na drodze do poprawy klimatu dla przedsiębiorczości jest ułatwienie formalności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz likwidacja barier w dostępie do niektórych zawodów (np. prawnik, farmaceuta, architekt). Skutkowałoby to przede wszystkim poprawą konkurencyjności na rynku pracy.

Pozostałe działania naprawcze podejmowane w sektorze finansowym obejmują między innymi wdrożenie obowiązku przeprowadzania kwartalnych testów warunków skrajnych⁶ nałożonego na banki komercyjne czy też rozszerzenie kompetencji nadzorczych greckiego banku centralnego (Ministerstwo Finansów 2010, s. 24).

Ocena realizacji programu reform

Na przełomie lipca i sierpnia 2010 roku Komisja Europejska wraz z MFW i EBC po raz pierwszy sprawdziła stopień realizacji zaplanowanych reform. Oceniono wówczas, że reformy wprowadzane są zgodnie z harmonogramem i udało się osiągnąć wszystkie cele wyznaczone do końca czerwca. Mimo że odnotowano niższe niż zakładano przychody budżetowe, ograniczenie wydatków pozwoliło osiągnąć zaplanowaną redukcję deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Doceniono wprowadzoną reformę systemu emerytalnego, podatkowego oraz budżetu państwa. Pozytywna opinia Komisji Europejskiej, MFW oraz EBC oznaczała spełnienie przez Grecję podstawowego kryterium wypłacenia kolejnej transzy pożyczki w wysokości 9 mld EUR.

Niemniej pojawiły się pewne wątpliwości dotyczące dalszej implementacji reform ze względu na niedostateczną płynność systemu bankowego, niższe niż zakładano przychody budżetowe, a także naciski grup społecznych sprzeciwiających się deregulacji w zakresie zawodów zamkniętych (European Commission, 2010b).

Druga ocena miała miejsce w listopadzie 2010 roku. Zauważono wówczas, że po dobrym początku dalsze wdrażanie planu reform jest coraz trudniejsze. Nie udało się osiągnąć celu deficytu fiskalnego, pojawiły się także opóźnienia w przygotowywaniu ważnych reform strukturalnych. Powodem takiej sytuacji była kombinacja różnych czynników, m.in. oporu niektórych grup społecznych, cyklu wyborczego oraz – w niektórych przypadkach – trudności z zaprojektowaniem i wprowadzeniem szeregu kompleksowych reform w krótkim czasie (Komisja Europejska, 2010c).

Kolejna wizyta przedstawicieli Komisji Europejskiej, MFW oraz EBC w Atenach miała miejsce na przełomie stycznia i lutego 2011 roku. Stwierdzono, że cele programu zostają nienaruszone i widoczne są postępy Grecji w ich realizacji. Jednak

⁶ Testy warunków skrajnych mają na celu ocenienie potencjalnego wpływu niekorzystnych zdarzeń na sytuację ekonomiczną danego podmiotu gospodarczego. Testy te dotyczą zdarzeń skrajnych, lecz możliwych do zaistnienia oraz mających znaczny wpływ na sytuację danego podmiotu.

władze greckie stoją przed poważnymi wyzwaniami dotyczącymi: napiętej sytuacji finansowej, stałych niedociągnięć w poborze podatków, wpływających na opóźnienia we wdrażaniu kompleksowych i daleko sięgających reform strukturalnych. Realizacja celów programu pomocowego będzie wymagać znacznie silniejszej determinacji w realizacji uzgodnionego harmonogramu niż we wcześniejszych dwóch kwartałach (Komisja Europejska, 2011a).

Czwarta ocena miała miejsce w maju i czerwcu 2011 roku. Pokazała, że ustalony program reform jest odpowiedni oraz służy redukcji makroekonomicznej i fiskalnej nierównowagi w Grecji. Jednak niewystarczający konsensus polityczny dla wielu reform, brak koordynacji politycznej oraz ograniczenia administracji powodują, że nastąpił znaczny spadek tempa realizacji pakietu reform, szczególnie w porównaniu do lata 2010. Ożywienie programu dostosowawczego jest niezbędne w celu zapobieżenia deficytowi fiskalnemu oraz wprowadzenia reform strukturalnych, które wsparłyby rozwój kraju (Komisja Europejska, 2011b).

Po kolejnej wizycie w Atenach Komisja Europejska stwierdziła, że następna wypłata transzy w wysokości 5,8 mld EUR nastąpi wtedy, gdy władzom Grecji uda się uchwalić reformy dotyczące rynku pracy, konsolidacji fiskalnej oraz prywatyzacji (Komisja Europejska, 2011c).

Zakończenie

Wyjście Grecji ze strefy euro, a co gorsze rozpad całej strefy byłyby niewątpliwie wielkim szokiem dla całej europejskiej gospodarki. Nastąpiłaby dywergencja parametrów ujednoczonych po ustanowieniu unii walutowej, czyli walut, stóp procentowych i poziomów inflacji. Dlatego też przedstawiciele nie tylko strefy euro, ale też całej Unii Europejskiej starają się naprawić sytuację w Grecji. Jak dotąd nie ma również ram prawnych umożliwiających Grecji opuszczenie strefy euro.

Przeprowadzona analiza, odnosząca się do możliwości wprowadzenia pakietu reform dotyczących greckiej gospodarki, pokazała, że sukces programu dostosowawczego, przyjętego w maju 2010 roku, zależy przede wszystkim od szybkiej redukcji deficytu fiskalnego, realizacji planu prywatyzacji oraz odblokowania potencjału greckiej gospodarki za pomocą reform strukturalnych. Można również zauważyć, że pomimo wdrożenia wielu reform nie udało się uniknąć bankructwa Grecji. Jednak decyzja ta nie wywołała aż tak negatywnych skutków, jak przewidywano.

Biorąc pod uwagę skalę wymaganych reform, koordynacja polityczna wewnątrz rządu oraz konsensus całego społeczeństwa Grecji są niezbędne. Wiele zmian ogłoszono, jednak nie zostały one odpowiednio wprowadzone w życie, co skutkuje wzrostem niepewności. Niezbędna jest więc rewizja pierwszego programu dostosowawczego oraz przyjęcie drugiego programu, który byłby bardziej aktualny i pomógłby przywrócić Grecji pewność gospodarczą.

Bibliografia

- Bryant R., Garganas N., Tavlas G. (2001), *Greece's Economic Performance and Prospects*, Bank of Greece and The Brookings Institutions, Athens.
- European Central Bank (2000), *Convergence Report*, Brussels.

- European Commission (2010a), *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Paper 61, Brussels.
- European Commission (2010b), *The Economic Adjustment Programme for Greece. First review-summer 2010*, Occasional Paper 68, Brussels.
- European Commission (2010c), *The Economic Adjustment Programme for Greece. Second review-autumn 2010*, Occasional Paper 72, Brussels.
- European Commission (2011a), *The Economic Adjustment Programme for Greece. Third review-winter 2011*, Occasional Paper 77, Brussels.
- European Commission (2011b), *The Economic Adjustment Programme for Greece. Fourth review-spring 2011*, Occasional Paper 82, Brussels.
- European Commission (2011c), *The Economic Adjustment Programme for Greece. Fifth review-summer 2011*, Occasional Paper 87, Brussels.
- Gwiazda A. (2010), *Grecki kryzys i drogi jego rozwiązania*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 2/2010.
- <http://stats.oecd.org/>.
- Karnowski J. (2006), *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*, „Materiały i Studia”, Zeszyt 199.
- Kirkegaard J.F., *Greece's new bonds: Is another default coming?* www.voxeu.org/index.php?q=node/7750.
- Komisja Europejska (2011), *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2010*, Luksemburg.
- Lutz M. (2002), *Greece: Selected Issue – An Overview of Pension Reform*, IMF Country Report no. 02/58.
- Ministerstwo Finansów, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (2010), *Kryzys grecki – geneza i konsekwencje*, Warszawa.
- Wancio A. (2011), *Europejskie mechanizmy stabilności finansowej – Gwarancja stabilności strefy euro czy gra na zwłokę?*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 3/2011.