



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 35 (643) • 2 marca 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkievicz

Działania UE w reakcji na sytuację gospodarczą Grecji

Marcin Koczor

W reakcji na głęboki kryzys budżetowy Grecji UE przyjęła pakiet działań, których celem jest skłonienie tego państwa do podjęcia radykalnych kroków konsolidacyjnych w sektorze finansów publicznych, a także do wdrożenia reform strukturalnych. Forma udzielenia pomocy finansowej, która byłaby ważnym sygnałem zarówno dla uczestników rynków finansowych jak i greckiego społeczeństwa, nie została jeszcze oficjalnie przedstawiona. Właściwą opcją byłoby włączenie MFW w te działania.

Przypadek Grecji stanowi wyzwanie dla UE z punktu widzenia koordynacji polityki gospodarczej w wymiarze fiskalnym, którego najważniejszymi instrumentami są nadzór nad przestrzeganiem dyscypliny budżetowej przez państwa UE oraz monitorowanie zgodności ich polityk gospodarczych z ogólnymi wytycznymi przyjmowanymi przez Radę. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony obie te kompetencje zostały wzmocnione w odniesieniu do państw strefy euro (art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE), co w kontekście sytuacji Grecji zyskuje dodatkową wagę.

Nadzór nad dyscypliną budżetową. Grecja została poddana ścisłemu nadzorowi w ramach procedury nadmiernego deficytu (PND, na podstawie art. 126 TFUE) wdrażanej poprzez Pakt stabilności i wzrostu, którą formalnie uruchomiono wobec tego państwa w kwietniu 2009 r., wyznaczając krótki termin korekty deficytu (2010 r.). W grudniu 2009 r. Rada ECOFIN uznała, że Grecja nie podjęła skutecznych działań na rzecz jego zmniejszenia (art. 126 ust. 8). Wpływ na podjęcie takiej decyzji – oprócz braku postępu we wdrażaniu działań konsolidacyjnych – miało również ujawnienie jesienią 2009 r. rzeczywistych danych dotyczących stanu finansów publicznych tego kraju.

Rada ECOFIN w połowie lutego br. uruchomiła kolejny etap PND (art. 126 ust. 9 TFUE) domagając się od rządu w Atenach przekazania do 16 marca precyzyjnego harmonogramu niezbędnych działań redukcyjnych. Ich realizacja ma doprowadzić do zmniejszenia deficytu sektora publicznego o 4 punkty procentowe w 2010 r., do poziomu 8,7%, przy czym część z nich powinna zostać wdrożona już do 15 maja br. Oczekiwane działania to m.in. zwiększenie niektórych podatków pośrednich (np. akcyzy na papierosy, alkohol i paliwo), wprowadzenie progresywnej skali podatkowej dla wszystkich źródeł dochodu i zniesienie ulg, zamrożenie płac nominalnych oraz redukcja innych wydatków w sektorze publicznym, reforma systemu emerytalnego. Większość z nich została przedstawiona w greckim Programie stabilności ze stycznia br. (zaopiniowanym przez Radę ECOFIN w lutym), a kolejne – na początku lutego. Rada wezwała także do przedstawienia dodatkowych środków służących redukcji deficytu w bieżącym roku (o to samo zaapelował komisarz ds. ekonomicznych i walutowych Olli Rehn podczas swojej wizyty w Atenach 1 marca) i określenia działań w celu obniżenia deficytu sektora publicznego do poziomu poniżej 3% do 2012 r. Grecja została równocześnie zobowiązana do poprawy systemu sprawozdawczości budżetowej i reformy systemu statystycznego, którego liczne słabości wykazała Komisja w specjalnym raporcie przedstawionym na początku stycznia (KE wszczęła wobec Grecji procedurę o naruszenie prawa UE w zakresie standardów dotyczących tworzenia statystyk).

Do 15 maja br. rząd grecki ma przesłać raport zawierający wykaz środków służących wykonaniu zobowiązań nałożonych przez Radę, a następnie składać kwartalne sprawozdania z postępu w ich realizacji. Jego brak może skutkować uruchomieniem w ramach PND różnych form sankcji np. złożenia

nieoprocentowanego depozytu czy nałożenia grzywny, które mogą stanowić skuteczny instrument wywierania nacisku w celu przeprowadzenia koniecznych wysiłków redukujących deficyt.

Monitoring polityki gospodarczej. Uzupełnieniem powyższych decyzji jest przyjęcie na tym samym posiedzeniu Rady ECOFIN zaleceń dla Grecji (art. 124 ust. 4 TFUE), które służą przywróceniu zgodności jej polityki gospodarczej z ogólnymi wytycznymi w tym zakresie – od 2005 r. są to Zintegrowane wytyczne w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, które stanowią podstawę odnowionej Strategii Lizbońskiej. Wydanie zaleceń o takim charakterze dodatkowo wzmacnia negatywną ocenę efektów realizacji Strategii przez kolejne greckie rządy. Zawierają one szeroki zestaw zmian, które Grecja powinna przeprowadzić w celu zwiększenia swojej konkurencyjności. Zaliczono do nich m.in. reformę administracji, rynku pracy, edukacji czy poprawę otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorstw. Zalecenia te mają jednak „miękki” charakter, co powoduje, że UE dysponuje w tym wypadku mniejszymi możliwościami wpływania na Grecję niż ma to miejsce przy działaniach w ramach PND.

Kwestia pomocy finansowej. Od momentu przyjęcia podczas nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej 11 lutego br. ogólnego stanowiska co do gotowości udzielenia pomocy finansowej dla Grecji, nie przedstawiono żadnych konkretnych propozycji w odniesieniu do form takiego wsparcia. Przedłużająca się w związku z tym niepewność uczestników rynków finansowych co do rozwoju sytuacji w Grecji dodatkowo wzrosła po pojawieniu się ostrzeżeń o możliwości dalszego obniżenia oceny wiarygodności kredytowej tego państwa, które zostały wydane pod koniec lutego br. przez dwie światowe agencje ratingowe – Standard&Poor's i Moody's. Przy braku pomocy zewnętrznej rząd grecki może zetknąć się więc z dużymi problemami w pozyskiwaniu środków finansowych (całkowite potrzeby pożyczkowe Grecji w 2010 r. mają wynieść ponad 53 mld euro).

Można sądzić, że rozwiązaniem branym pod uwagę (np. przez Niemcy) jest stworzenie programu pomocowego w wysokości ok. 20-25 mld euro (jest to kwota odpowiadająca krótkoterminowym potrzebom Grecji w zakresie refinansowania długu). W ramach tego programu miałyby dojść m.in. do zakupu greckich obligacji lub udzielenia gwarancji bankom komercyjnych kupującym te papiery przez niemiecki bank państwowy KfW i jego francuski odpowiednik Caisse des Dépôts. Brak szczegółów powoduje, że nie sposób jednoznacznie ocenić, czy takie rozwiązanie byłoby zgodne z art. 125 TFUE, który uniemożliwia zarówno Unii, jak i każdemu z jej państw członkowskich odpowiadanie za zobowiązania sektora publicznego innego kraju UE (tzw. klauzula *no-bailout*).

Wciąż za dość mało prawdopodobne można uznać zaangażowanie Międzynarodowego Funduszu Walutowego w operację pomocową dla Grecji. Pomijając aspekt wizerunkowy dla strefy euro, byłoby to jednak racjonalne rozwiązanie biorące pod uwagę wspomniane ograniczenia formalne UE, a także funkcje Funduszu. MFW – podkreślający zresztą swoją gotowość do udzielenia wsparcia Grecji – dysponuje bowiem rozwiniętym instrumentarium pożyczkowym dla państw zmagających się z problemami stabilności finansowej, a w wyniku uzgodnień ze szczytu G20 w Londynie w 2009 r. jego możliwości w tym zakresie zostały zwiększone (docelowo o 500 mld USD, z czego 125 mld zobowiązały się pożyczyć państwa UE). Fundusz dokonał też w ubiegłym roku daleko idących zmian w stosowaniu zasad warunkowości pomocy (przede wszystkim w odniesieniu do sposobu oceny postępu reform strukturalnych wymaganych od państw-beneficjentów pomocy ratunkowej) i stał się przez to bardziej elastyczny w podchodzeniu do konkretnych przypadków. Pewną trudnością w wypadku zaangażowania MFW mogłaby być potrzeba połączenia realizacji programu ratunkowego Funduszu z działaniami nadzorczymi UE. Można byłoby ją jednak rozwiązać poprzez formalne porozumienie między tymi dwiema instytucjami. Obecnie MFW współpracuje z KE i EBC w monitoringu działań podejmowanych przez grecki rząd; pierwsza wspólna misja przedstawicieli tych instytucji w Atenach odbyła się w ostatnich dniach lutego br.

Wnioski. Obecny kontrast między aktywnością UE w uruchamianiu szerokiego wachlarza działań w odniesieniu do nadzoru i monitoringu a trudnościami z przyjęciem programu pomocy finansowej dla Grecji wynika w dużym stopniu z uwarunkowań kompetencyjnych UE. Brak formalnego mechanizmu pomocowego dla krajów strefy euro powoduje, że odpowiedzialność dotycząca ewentualnego udzielenia takiego wsparcia spoczywa przede wszystkim na państwach obszaru wspólnej waluty. Te zaś (na czele z Niemcami) wyraźnie starają się odwlec podjęcie decyzji, podkreślając przede wszystkim konieczność inicjowania dalszych działań redukcyjnych przez Grecję. Pomoc finansowa mogłaby zapewnić bardziej stabilne ramy do realizacji tych wysiłków i złagodzić antyunijne nastroje społeczne, które wzrosły w tym państwie w ostatnich tygodniach. Optymalnym rozwiązaniem byłoby stworzenie programu pomocy łączącego środki z MFW ze wsparciem udzielonym solidarnie przez państwa strefy euro w sposób zgodny z art. 125 TFUE.