

**UNIwersytet WarMińsko-Mazurski w Olsztynie**

**Wydział Nauk Ekonomicznych**

**Studia Podyplomowe**

**Mechanizmy Funkcjonowania Strefy Euro**

Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim

w ramach programu edukacji ekonomicznej

VII edycja 2015/2016



**Agnieszka Nowak**

**Próba oceny skuteczności pomocy udzielonej Grecji  
przez Unię Europejską i Międzynarodowy Fundusz  
Walutowy w latach 2008 – 2014**

Praca końcowa wykonana  
pod kierunkiem  
dr. Kamila Kotlińskiego

Olsztyn 2016

## Spis treści

Streszczenie .....	3
Wstęp .....	4
1. Sytuacja gospodarcza Grecji przed kryzysem .....	5
1.1. Gospodarka Grecji przed przystąpieniem do EWG .....	5
1.2. Uczestnictwo we Wspólnotach Europejskich.....	7
1.3. Kryteria konwergencji z Maastricht a droga do euro .....	10
2. Instrumenty pomocowe skierowane do Grecji .....	17
2.1. Wybuch kryzysu zadłużeniowego .....	17
2.2. Wsparcie pomocowe udzielone przez Unię Europejską i Międzynarodowy Fundusz Walutowy .....	20
2.2.1. Pierwszy pakiet pomocowy i jego realizacja .....	21
2.2.2. Drugi pakiet pomocowy i jego realizacja .....	27
2.3. Próba oceny sytuacji gospodarczej na podstawie analizy wskaźników makroekonomicznych.....	33
Podsumowanie i wnioski .....	39
Spis literatury .....	40
Spis tabel.....	43
Spis rysunków.....	43

## **Streszczenie**

Uczestnictwo w unii gospodarczo-walutowej wymaga od krajów członkowskich wysokiej zbieżności parametrów ekonomicznych, co pozwala na sprawne funkcjonowanie gospodarek we wspólnym obszarze walutowym. Niedostateczna konwergencja może prowadzić do spadku konkurencyjności danego kraju, a tym samym zwiększyć dystans rozwojowy wobec pozostałych państw wspólnoty. Jednak wysokie powiązania gospodarcze, charakterystyczne dla tego etapu integracji, zwiększają zdolność odczuwania wszelkich perturbacji zachodzących na rynkach innych uczestników unii. Dlatego, gdy Grecja stanęła przed widmem bankructwa, przedstawiciele unijnych instytucji wraz z MFW podjęli decyzję o uruchomieniu specjalnych funduszy pomocowych w celu ratowania stabilności finansowej strefy euro.

W przypadku kraju, którego słabości strukturalne skrywano przez lata pod płaszczem doraźnych mechanizmów dostosowawczych, służących jedynie wypełnieniu kryteriów konwergencji nominalnej, było oczywiste, że pomoc w zwalczaniu zadłużenia nie może opierać się wyłącznie na przepływach finansowych. Dla Grecji kluczowe było wdrożenie zmian o charakterze długotrwałym, które w przyszłości zaowocowałyby ożywieniem gospodarczym i wzrostem konkurencyjności.

Celem opracowania była próba oceny skuteczności wsparcia udzielonego Grecji w ramach zakończonych programów pomocowych przez państwa Unii Europejskiej i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Analizie poddano kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych w latach 2008 – 2014, obejmujących okres przed wybuchem kryzysu i czas realizacji dostosowań gospodarczych. Ponadto dokonano przeglądu sprawozdań specjalistów Komisji Europejskiej, EBC i MFW, którzy co kwartał monitorowali postępy wdrażanych reform.

Wnioski płynące z obserwacji głównych mierników gospodarczych po ponad czteroletnim okresie działań naprawczych pozwalają stwierdzić, że mimo uruchomienia ogromnych środków finansowych na ratowanie finansów publicznych Grecji i zakrojonych na szeroką skalę reform strukturalnych, sytuacja ekonomiczna kraju uległa pogorszeniu. Należy jednak uwzględnić znaczny obszar zmian uznany za konieczny w celu przywrócenia gospodarki na właściwą ścieżkę rozwoju. Warto też podkreślić, że podjęte działania mają charakter długookresowy, których efekty są przesunięte w czasie. Dlatego ocena udzielonej pomocy na podstawie czterech lat dostosowań może okazać się niewystarczająca do wyrażenia negatywnej opinii na temat jej skuteczności.

## Wstęp

Kiedy w 2009 roku władzę w Grecji przejął rząd Georjosa Papandreu, całą Europą wstrząsnęła wiadomość o fatalnym stanie greckiej gospodarki. Nowy gabinet ujawnił, że wysokość deficytu sektora rządowego i samorządowego miała wynieść 12,7%, a nie 3,7% PKB jak zakładano w kwietniu 2009 roku. Ostateczna rewizja danych statystycznych wykazała, że deficyt budżetowy Grecji w 2009 roku osiągnął poziom 13,6% PKB. Ogromne zadłużenie kraju i pogłębiająca się recesja gospodarcza spowodowały znaczący spadek wiarygodności nie tylko do Grecji, ale do całej unii walutowej, której Grecja jest częścią od 2001 roku. W obawie przed rozszerzeniem się kryzysu na pozostałe kraje strefy euro, Unia Europejska wraz z Międzynarodowym Funduszem Walutowym opracowały szereg działań, które Grecja miałaby podjąć w celu otrzymania finansowego wsparcia. I chociaż Grecja nie była jedynym krajem dotkniętym kryzysem zadłużeniowym, to stała się największym beneficjentem pakietów pomocowych.

Celem niniejszej pracy była próba odpowiedzi na pytanie o skuteczność udzielonego dotychczas wsparcia przez Unię Europejską i Międzynarodowy Fundusz Walutowy greckiemu rządowi. Ocena sytuacji nastąpiła na podstawie analizy poniższych wskaźników makroekonomicznych:

- PKB,
- dług publiczny (względny do PKB i bezwzględny),
- deficyt budżetowy (względny do PKB),
- stopa bezrobocia.

Zakres czasowy badań objął okres od 2008 do 2014 roku, który uwzględnił stan gospodarki zarówno sprzed kryzysu, jak i w jego trakcie.

W pracy zaprezentowany został również stopień realizacji poszczególnych reform, które Grecja zobowiązała się przeprowadzić w zamian za uzyskanie finansowego wsparcia.

W części teoretycznej wykorzystano materiały pochodzące z literatury polskiej oraz anglojęzycznej. Główne źródło informacji stanowiły książki, artykuły, publikacje naukowe, a także sprawozdania z prac Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego nad oceną stopnia realizacji wdrażanych reform. Część empiryczna opierała się głównie na danych statystycznych pochodzących ze stron internetowych Eurostatu oraz ze sprawozdań KE, EBC i MFW.

## **1. Sytuacja gospodarcza Grecji przed kryzysem**

### **1.1. Gospodarka Grecji przed przystąpieniem do EWG**

Lata wyniszczającej okupacji hitlerowskiej i późniejszej wojny domowej, pozostawiły gospodarkę grecką w bardzo złej kondycji. Charakteryzowała ją niska wydajność we wszystkich gałęziach przemysłu, przestarzała struktura agrarna i słabo rozwinięta infrastruktura. Na złe wyniki ekonomiczne miał również wpływ niski poziom organizacji zarządzania przedsiębiorstwami i instytucjami w sektorze publicznym oraz koncentracji niewykwalifikowanej siły roboczej w ośrodkach miejskich. W celu odbudowy gospodarczej kraju, ówczesny rząd Grecji podjął decyzję o przyjęciu strategii wolnego rynku, posługując się instrumentami ekonomicznymi w zakresie polityki podatkowej, kredytowej i celnej. Do realizacji założonego planu niezbędne było powiększenie rynku zbytu. Jednak powstanie w 1958 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej znacznie ograniczyło możliwości eksportu towarów (zwłaszcza produktów rolnych) na teren państw członkowskich. Dlatego rząd w Atenach zdecydował się na powiązanie gospodarki kraju z EWG (AKRITIDIS 1997, s. 69).

Podpisanie w lipcu 1961 r. układu o stowarzyszeniu dało Grecji początek procesom integracyjnym ze Wspólnotą Europejską. Treść umowy powstała w oparciu o Traktat Rzymski i zawierała regulacje dotyczące przepływu towarów, usług i osób. Poruszała też kwestie fiskalne, konkurencji, a także ujednoczenia polityki ekonomicznej. Warto zwrócić uwagę, że założeniom liberalizacji wzajemnego handlu towarzyszyło zastosowanie asymetrii na korzyść Grecji celem umożliwienia gospodarce dostosowania się do wymogów EWG (DU VALL 2011, s. 110-111). Miało to wyraz chociażby w całkowitym zniesieniu ceł na import artykułów z Grecji, przy zachowaniu zasady wzajemności w odniesieniu tylko do 2/3 towarów przemysłowych napływających z obszarów EWG. Dodatkową korzyścią, z którą rząd grecki wiązał ogromne nadzieje, było uzyskanie wsparcia finansowego ze strony Wspólnoty, mające pomóc w przeprowadzeniu koniecznych reform ekonomicznych (AKRITIDIS 1997, s. 70).

Procesy dostosowawcze Grecji zostały zatrzymane na 7 lat po narzuceniu dyktatury wojskowej w 1969 r. Dopiero przywrócenie demokracji w 1974 r. pozwoliło na reaktywację porozumienia z EWG. Głównym celem nowego rządu stało się pełnoprawne członkostwo we Wspólnocie Europejskiej, w którym Grecja upatrywała szansę na stabilizację systemu politycznego, pogłębienie rozwoju i modernizacji gospodarki, a także

wzmocnienie siły negocjacyjnej na arenie międzynarodowej. Wniosek o przyjęcie do EWG w charakterze pełnoprawnego członka został złożony 12 czerwca 1975 r., a rozmowy negocjacyjne rozpoczęły się w lipcu 1976 r.<sup>1</sup>

Należy zaznaczyć, że akcesja Grecji leżała również w interesie państw członkowskich EWG. Przede wszystkim liczone na wzrost roli politycznej oraz wpływów gospodarczych Wspólnot w basenie Morza Śródziemnego (DU VALL 2011, s. 111). Istniały jednak obawy, że wcześniejsze przyjęcie Grecji może przysporzyć nowych problemów dla obu stron. Pomimo poprawy sytuacji gospodarczej kraju po podpisaniu układu o stowarzyszeniu, Grecja nie zdołała wyrównać różnic rozwojowych. Do tego istniało ryzyko, że grecki przemysł, który opierał się na niewielkich zakładach rodzinnych, nie będzie w stanie rywalizować z potencjałem przemysłowym EWG. Z drugiej strony dostawy greckich płodów rolnych zaostryżyły konkurencję wśród państw Wspólnoty, czego w szczególności obawiały się Francja i Włochy, będące producentami tych samych artykułów. Uważano również, że umożliwienie Grecji dostępu do funduszy regionalnych, socjalnych i wspierających rolnictwo, znacznie obciąży budżet EWG (AKRITIDIS 1997, s. 71).

Pomimo tego, w dniu 28 maja 1979 r. Grecja podpisała traktat akcesyjny, na mocy którego z dniem 1 stycznia 1981 r. stała się dziesiątym pełnoprawnym członkiem Wspólnoty. Znaczącą rolę przy podejmowaniu decyzji odegrał interes polityczny państw członkowskich, którym w głównej mierze zależało na wzmocnieniu demokracji w południowej części Europy i odsunięciu tego kraju od bloku wschodniego (BACHE i in. 2011, s. 136).

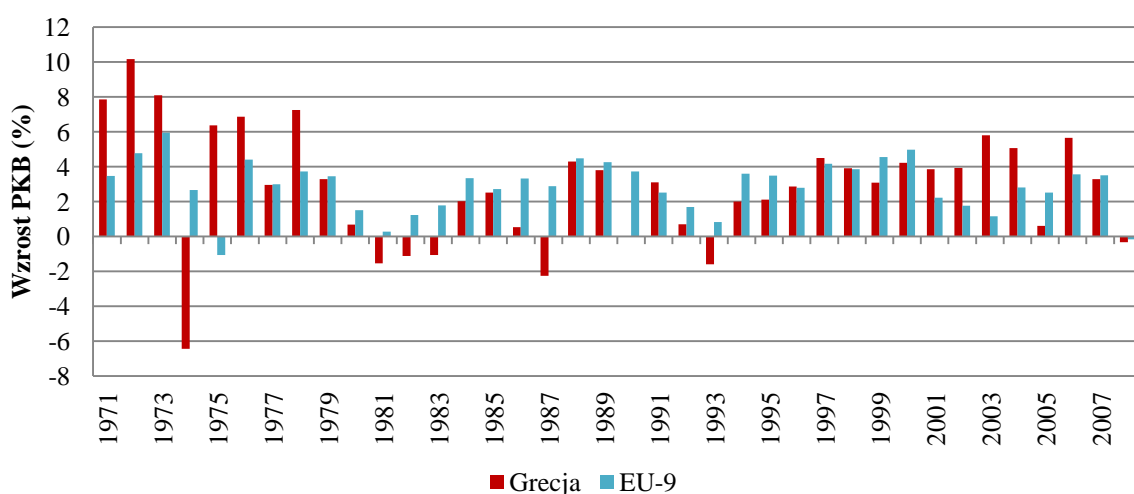
Chociaż zgłębienie okoliczności akcesji Grecji do EWG nie jest celem niniejszej pracy, to warto zwrócić uwagę na motywacje i działania obu stron przy zacieśnianiu współpracy. Z jednej strony pokazują one nastawienie Grecji do Wspólnoty jako instytucji zapewniającej nie tylko ułatwienia handlowe, ale także wsparcie finansowe na rozwój wewnętrzny kraju. Z drugiej natomiast Grecja jawi się jako środek do realizacji interesów politycznych państw członkowskich. Taki kierunek kształtowania się wzajemnych relacji nie pozostaje bez znaczenia w dobie kryzysu zadłużeniowego w jakim znalazła się współczesna Unia Europejska.

---

<sup>1</sup> Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs. <http://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/greeces-course-in-the-eu.html> (dostęp: 15.04.2016).

## 1.2. Uczestnictwo we Wspólnotach Europejskich

Jednym z głównych założeń przystąpienia do wspólnoty gospodarczej jest zwiększenie możliwości rozwojowych danego kraju, a tym samym wzrost konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Tak się jednak nie stało w przypadku Grecji. Pomimo dynamicznego rozwoju gospodarczego przed akcesją, sytuacja ekonomiczna kraju po przyłączeniu do EWG znacznie odbiegała od poziomu państw wspólnotowych. W 1980 r. produkt krajowy brutto per capita wynosił w Grecji 58% średniego poziomu członków Wspólnoty, a w kolejnych latach sytuacja nie uległa poprawie (DU VALL 2011, s. 112).



Rys. 1. Tempo wzrostu PKB Grecji i krajów EU-9 w latach 1971 – 2008 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Na przedstawionym wykresie (Rys. 1.) można zaobserwować wyraźny spadek aktywności gospodarczej nowego członka EWG, który tuż po wstąpieniu do Wspólnoty zwiększył dystans rozwojowy w stosunku do pozostałych krajów. Średnioroczne tempo wzrostu PKB z poziomu 5,15% w latach 1970 – 1979 zmalało do poziomu 0,78% w latach 1980 – 1989. W tym samym czasie gospodarki państw wspólnotowych rosły przeciętnie o 2,95% rocznie.<sup>2</sup> Wbrew oczekiwaniom po przystąpieniu do EWG w Grecji nastąpił proces dywergencji i sytuacja ta, z pewnymi wyjątkami, trwała do połowy lat 90-tych.

Jednym ze źródeł słabego, a niekiedy ujemnego wzrostu PKB była, charakterystyczna dla greckiej gospodarki, duża liczba niewielkich zakładów produkcyjnych oraz dużych przedsiębiorstw państwowych, które nie były w stanie sprostać wymogom konkurencji zagranicznej (DU VALL 2011, s. 112). Wraz z akcesją rozwijany

<sup>2</sup> Obliczenia własne na podstawie: Bank Światowy <http://data.worldbank.org/> (dostęp: 15.04.2016).

przez lata protekcjonizm obnażył niską wydajność przedsiębiorstw krajowych, dla których rządowe wsparcie (subsydia, dodatki do eksportu) zaczęto stopniowo ograniczać. W konsekwencji udział produktów krajowych na rynku wewnętrznym jak i zewnętrznym uległ znacznemu pogorszeniu. Wielkość importowanych dóbr, zwłaszcza z krajów EWG, rosła w bardzo szybkim tempie. Ich udział w konsumpcji krajowej wzrósł z 25,8% w latach 1978 – 1980 do 43,1% w 1989 r. i wyraźnie przewyższył poziom eksportu. Narastająca przewaga importu nad eksportem doprowadziła do alarmującej nierównowagi handlowej, pogłębiając tym samym deficyt bilansu handlowego z 7 mld dolarów w latach 1976 – 1980 do 20 mld dolarów w 1991 r. (KUIK, OOSTERHUIS 2011, s. 6).

Spadek konkurencyjności greckiej gospodarki miał również swoje źródło w sztywności i wysokim poziomie regulacji rynku pracy. Było to wynikiem przyjętej przez rząd strategii zmierzającej do zmniejszenia dysproporcji w dochodach społeczeństwa i zwiększenia siły nabywczej pracowników. W tym celu w 1982 r. wprowadzono system indeksacji wynagrodzeń wskaźnikiem bieżącej inflacji. Okazało się jednak, że zasady promujące osoby najmniej zarabiające, doprowadziły do wzrostu poziomu płac wśród pracowników niewykwalifikowanych i niedoświadczonych, czemu nie towarzyszył odpowiedni przyrost wydajności. W rezultacie wzrost kosztów zatrudnienia w powyższej grupie społecznej zniechęcał przedsiębiorców do zwiększania liczby miejsc pracy, co przyczyniło się do wzrostu bezrobocia w całej gospodarce (*Kryzys grecki...* 2010, s. 5). I tak z poziomu 3,1% w latach 1965 – 1979, skala tego zjawiska w latach 1980 – 1994 zwiększyła się do 7,1% (GAGALES, ROEHLER 2006, s. 7).

Poważnym zagrożeniem dla rozwoju gospodarczego Grecji było też podporządkowanie systemu bankowego rosnącym potrzebom pożyczkowym rządu. Banki komercyjne zostały zobligowane do przeznaczania 75% wartości zgromadzonych depozytów na finansowanie preferowanej przez rząd działalności, z czego 40% musiało być inwestowane w bony skarbowe. Środki pochodzące ze sprzedaży papierów dłużnych kierowane były na finansowe wsparcie nierentownych przedsiębiorstw państwowych, a to z kolei opóźniało procesy prywatyzacyjne. Jednocześnie alokacja kapitału w sektorze publicznym ograniczała dostęp do kredytów firmom prywatnym, hamując ich rozwój i osłabiając pozycję na rynku (*Kryzys grecki...* 2010, s. 4).

Na niekorzyść greckiej gospodarki przemawiał także brak przejrzystych regulacji administracyjnych i nadmiernie rozbudowana biurokracja, które zniechęcały zagranicznych inwestorów do lokowania kapitału w tym kraju. W latach 80-tych wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Grecji nie przekroczyła 2 mld dolarów.



W analogicznym okresie w Portugalii wielkość zaangażowanego kapitału z zagranicy wynosiła 6,5 mld dolarów, a w Hiszpanii 46 mld dolarów. W otwartej gospodarce napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych może być katalizatorem rozwoju i wzrostu produktywności. Niski poziom BIZ w Grecji pozwala zatem tłumaczyć wolne tempo wzrostu i słabsze przenikanie nowych technologii w porównaniu do krajów z wyższym udziałem kapitału zagranicznego (BRYANT i in. 2001, s. 12).

Sytuację ekonomiczną Grecji pogarszała także rosnąca inflacja, która w latach 1980 – 1984 wynosiła przeciętnie 20% i przyczyniła się do przewartościowania waluty krajowej. W efekcie deficyt na rachunku obrotów bieżących wzrósł z około 5% PKB w 1982 r. do niemal 10% w 1985 r. (BRYANT i in. 2001, s. 58). W celu powstrzymania dalszych skutków nadmiernego wzrostu cen i przeciwdziałania pogłębiającym się nierównowagom makroekonomicznym, nowo wybrany rząd w 1985 r. podjął decyzję o przyjęciu dwuletniego programu stabilizacyjnego. Główne założenia pakietu obejmowały 15-sto procentową dewaluację drachmy, obowiązek składania tymczasowego depozytu przez przedsiębiorstwa w kwocie częściowej wartości importowanych dóbr, zmianę mechanizmu indeksacji płac, redukcję długu publicznego i ustalenie realnych stóp procentowych na poziomie korzystnym dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Osiągnięcie planu miało zostać realizowane poprzez zacieśnienie polityki fiskalnej, przy prowadzeniu bardziej restrykcyjnej polityki monetarnej. Istotnym wsparciem dla przyjętej strategii była pożyczka od EWG w wysokości 1,75 mld ECU. W rezultacie implementacja programu zwiększyła stabilność makroekonomiczną i stworzyła warunki do szybszego rozwoju gospodarczego, poprawiając tym samym klimat inwestycyjny. Płace realne gwałtownie spadły, natomiast zyski przedsiębiorstw zaczęły rosnąć po raz pierwszy od wielu lat. Pomimo silnego oporu ze strony związków zawodowych udało się podnieść konkurencyjność greckich firm. Wysokość zadłużenia publicznego w 1987 r. zmniejszyła się do 13% PKB z poziomu 18% w 1985 r. Dzięki nowej polityce monetarnej udało się ustalić optymalną realną stopę procentową dla depozytów i pożyczek. Zmalał także poziom deficytu bieżącego z 8% do 2% PKB. Inflacja w omawianym okresie również uległa redukcji: z 20% w 1985 r. spadła do 16% w 1987 r. (BRYANT i in. 2001, s. 16-17).

Jednak po dwóch latach realizacji programu stabilizacyjnego, zmiany zachodzące na scenie politycznej doprowadziły do rozluźnienia polityki fiskalnej. Brak stabilności politycznej i populistyczne rządy przyczyniły się do pogłębienia nierównowagi makroekonomicznej, przez co dotychczasowe korzyści z wprowadzonych reform zostały zniwelowane. I chociaż kolejne rządy wdrażały nowe programy gospodarcze, to ich

realizacja w znacznym stopniu odbiegała od zakładanego planu. Ekspansja fiskalna skutkowała szybkim przyrostem długu publicznego i zwiększoną presją inflacyjną, co z kolei wymuszało prowadzenie bardziej restrykcyjnej polityki monetarnej. Taki kierunek polityki makroekonomicznej spowalniał proces zmniejszenia dystansu Grecji do pozostałych członków Wspólnoty Europejskiej (ROZKRUT, WORETA 2005, s. 16).

### **1.3. Kryteria konwergencji z Maastricht a droga do euro**

Pomimo licznych zawirowań na scenie politycznej w latach 90-tych, greckim rządowi udało się wypracować pozytywny kierunek zmian większości wskaźników ekonomicznych. Chociaż początek dekady odznaczał się względną stagnacją (przy wzroście PKB na poziomie 0,0% w 1990 r., 3,1% w 1991 r. i 0,7% w 1992 r.), a nawet spadkiem koniunktury w 1993 r., gdy gospodarka skurczyła się o 1,6%, to już w kolejnych latach można było zaobserwować odwrócenie niekorzystnego trendu (Rys. 1). Ożywienie koniunkturalne zapoczątkowane w 1994 r. trwało niezmiennie do 2007 r. Znaczną poprawę odnotował również wskaźnik inflacji, którego wartość 20,4% w 1990 r. została zredukowana do 8,9% w roku 1995. Jednym ze słabszych punktów greckiej gospodarki pozostawało bezrobocie. W pierwszej połowie lat 90-tych jego poziom wzrósł z 6,4% w 1990 r. do 8,9% w 1994 r., zbliżając się tym samym do poziomu bezrobocia w krajach członkowskich, które w 1994 r. wynosiło 11,1% (DU VALL 2011, s. 114).

Chociaż wspomniany już system indeksacji płac został zniesiony w 1991 r., to wciąż istniał szereg sztywności i regulacji rynku pracy, które ograniczały wzrost zatrudnienia. Przede wszystkim należy tu wskazać na wysokie koszty zwolnień, w tym koszty rotacji, które zniechęcały pracodawców do przyjmowania nowych osób w okresie lepszej koniunktury, ze względu na ograniczone możliwości redukcji etatów w czasie spowolnienia gospodarczego. Czynnikiem sprzyjającym wzrostowi bezrobocia był również nieefektywny system ubezpieczeń społecznych, który nie uzależniał wysokości otrzymywanego w przyszłości świadczenia od wysokości i długości okresu opłacania składek. Brak bodźców do utrzymywania jak najdłuższego okresu składkowego skutkowało wcześniejszym przechodzeniem na emeryturę, co zdecydowanie ograniczało podaż siły roboczej i obciążało wydatki budżetowe (*Kryzys grecki...* 2010, s. 5).

Powyższe czynniki w połączeniu z niewydolną i zbiurokratyzowaną administracją oraz skomplikowanym systemem podatkowym przyczyniły się w wielu przypadkach do zmiany formy zatrudnienia, na taką w której łatwiej o minimalizowanie obciążeń fiskalnych i kosztów związanych z utrzymywaniem pracowników. W efekcie doszło do

nadmiernego rozwoju małych przedsiębiorstw, którym z jednej strony trudniej było pozyskać fundusze na poprawę wydajności pracy, z drugiej jednak unikanie nadmiernych kosztów pozwalało utrzymywać się na rynku. I tak kryteria ekonomiczne warunkujące możliwość osiągnięcia wzrostu koniunkturalnego, były sukcesywnie wypierane przez nieefektywne rozwiązania systemowe, co ostatecznie przełożyło się na spadek produktywności w całej gospodarce (ROZKRUT, WORETA 2005, s. 13).

Punktem zwrotnym w dziejach gospodarczych Grecji było podpisanie 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej. Traktat ten zapoczątkował niezwykle istotny etap procesów integracyjnych, który wytyczał nowe kierunki działań zmierzających do powstania Unii Gospodarczej i Walutowej, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Zgodnie z postanowieniami Traktatu państwo ubiegające się o udział w UGW powinno spełnić ustalone warunki ekonomiczne, czyli tzw. kryteria konwergencji nominalnej (AKRITIDIS 1997, s. 72). W praktyce oznaczało to, że taki kraj jak Grecja powinno utrzymywać:

- stabilność cenową ze średnią roczną stopą inflacji nie przekraczającą 1,5 p.p. inflacji trzech państw członkowskich o najbardziej stabilnych cenach;
- deficyt budżetowy na maksymalnym poziomie 3% w stosunku do PKB;
- dług publiczny nie większy niż 60% PKB;
- stopy procentowe ze średnią nominalną długoterminową stopą procentową nie przekraczającą więcej niż o 2 p.p. stopy procentowej trzech państw członkowskich o najbardziej stabilnych cenach;
- stabilność kursową, poprzez uczestnictwo w mechanizmie kursów walutowych Europejskiego Systemu Walutowego, w którym należy przestrzegać określonych marginesów odchylenia kursu danej waluty wobec euro, co najmniej przez okres dwóch lat poprzedzających badanie<sup>3</sup>.

Pomimo wyraźnego postępu gospodarczego dokonanego na początku lat 90-tych, Grecja nadal znacząco odbiegała poziomem rozwoju od pozostałych krajów członkowskich, nie spełniając żadnych z wyżej przedstawionych kryteriów. Brak zbieżności dotyczył w głównej mierze inflacji oraz długu publicznego w stosunku do PKB (wskaźnik inflacji w 1996 r. kształtował się na poziomie około 15%, zaś deficyt budżetowy sięgał 10% PKB). Dlatego też Grecja nie znalazła się na liście krajów, które w 1999 r. przystąpiły do wspólnego obszaru walutowego (DU VALL 2011, s. 116).

---

<sup>3</sup> Europejski Bank Centralny. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.pl.html> (dostęp: 25.04.2016).

Za początek greckiej drogi do euro uznaje się rok 1996, w którym urząd premiera objął Costas Simitis. Nowy przewodniczący rządu tuż po elekcji ogłosił, że jego zamiarem będzie wprowadzenie Grecji do strefy euro do 2001 r. Oznaczało to, że w ciągu kilku lat Grecja musiała znacznie podnieść poziom rozwoju i stabilności swojej gospodarki. Kwestią priorytetową była zatem walka z inflacją i uzdrowienie finansów publicznych. Środkiem do poprawienia kondycji finansowej kraju miał być odpowiednio skonstruowany budżet. Fundamentem rządowych działań stał się opracowany przez Ministerstwo Gospodarki Narodowej, tzw. Narodowy Program Konwergencji na lata 1997-1999, a następnie Znowelizowany Program Konwergencji na lata 1999-2002. Oba programy powstały w oparciu o Pakt na Rzecz Stabilności i Wzrostu i zakładały prowadzenie restrykcyjnej polityki monetarnej, reformę administracji i polityki społecznej, uszczelnienie systemu podatkowego, zwiększoną kontrolę wydatków publicznych, efektywniejsze wykorzystanie funduszy strukturalnych oraz prywatyzację sektora bankowego, telekomunikacyjnego i paliwowego (DU VALL 2011, s. 116-118).

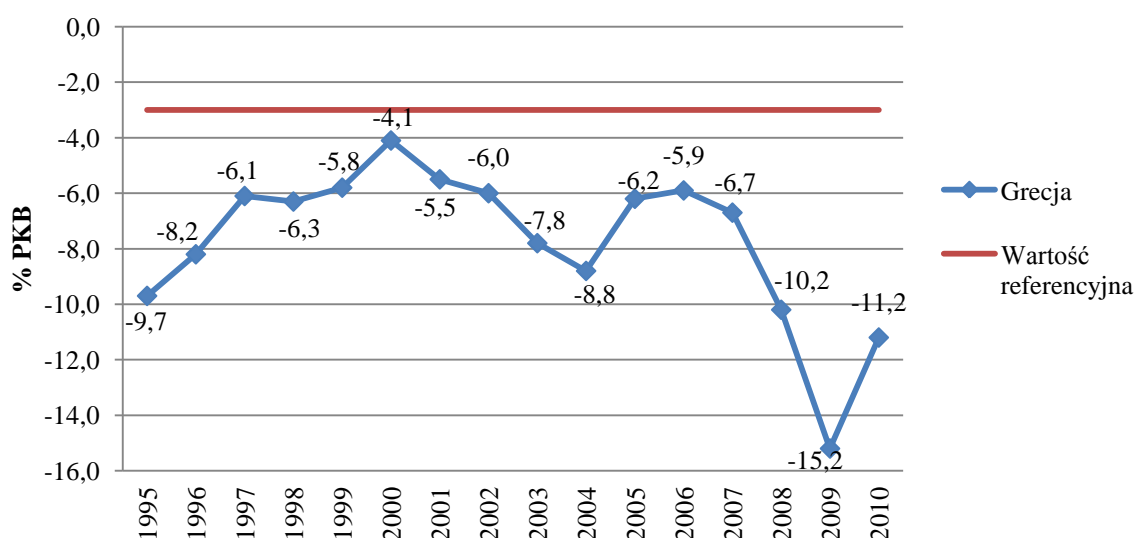
W konsekwencji przeprowadzonych reform wyniki makroekonomiczne znacznie przybliżyły Grecję do spełnienia kryteriów konwergencji. W 1999 r. inflacja obniżyła się do 2,6% w skali roku, udział długu publicznego w relacji do PKB spadł do 104,2%, natomiast poziom deficytu budżetowego zmniejszył się do wartości 2,3% PKB, utrzymując przy tym wysoki wzrost gospodarczy na poziomie 3,5%. W rezultacie 31 stycznia 2000 r. Rada Unii Europejskiej wydała pozytywną opinię dotyczącą realizacji Narodowego Programu Konwergencji na lata 1999-2002. Podkreślono jednak, że obrany kierunek zmian i osiągnięte dotychczas wyniki muszą wykazywać charakter trwały. Zwrócono uwagę, że reformy powinny ulec przyspieszeniu i należałoby podejmować dalsze działania w celu zwiększenia konkurencyjności kraju i usprawnienia funkcjonowania rynku (DU VALL 2011, s. 123-125).

Nie należy jednak pomijać faktu, że polityka „zaciskania pasa” odbiła się negatywnie na wielu grupach społecznych. Restrykcyjny program ograniczania wydatków publicznych celem obniżenia deficytu dotknął szczególnie wiele ubogich regionów i ich mieszkańców, pogłębiając tym samym dysproporcje rozwojowe. Zlikwidowano 150 tysięcy miejsc pracy w przemyśle, upadło wiele małych przedsiębiorstw, zubożało też wielu rolników. Pogorszeniu uległ także sektor usług publicznych poprzez niedostateczne wyposażenie szpitali, czy niski poziom nauczania w szkołach państwowych. Na fali rosnącego niezadowolenia dochodziło do licznych strajków i protestów prawie wszystkich grup zawodowych. Chociaż rząd próbował złagodzić społeczne nastroje podejmując dialog

ze związkami zawodowymi czy przedstawicielami pracodawców, to nie zrezygnował z kontynuowania rygorystycznego planu gospodarczego (DU VALL 2011, s. 127-128).

Po upływie dwóch lat od przyjęcia przez Radę UE decyzji w kwestii krajów zakwalifikowanych w pierwszej turze do UGW, Grecja złożyła w marcu 2000 r. wniosek o uchylenie derogacji i przyłączenie do wspólnego obszaru walutowego. Wobec tego Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny przygotowały raporty oceniające gotowość greckiej gospodarki do przyjęcia euro. Chociaż EBC pozytywnie odniósł się do efektów polityki antyinflacyjnej oraz poziomu deficytu budżetowego, którego wartość 1,6% w roku 1999 r. zachowywała bezpieczny bufor w relacji do wartości referencyjnej 3% PKB, to jednak wyraził duży niepokój w stosunku do poziomu długu publicznego. Udział zadłużenia państwa na poziomie 104,4% PKB i słabsze niż oczekiwane tempo jego spadku, rodziły uzasadnione obawy co do stabilności finansów publicznych Grecji. Z kolei Komisja Europejska w swoim raporcie uznała, że Grecja osiągnęła wysoki poziom konwergencji, nawet w stosunku do tych kryteriów, wobec których EBC wyrażał wątpliwości (DU VALL 2011, s. 128-129).

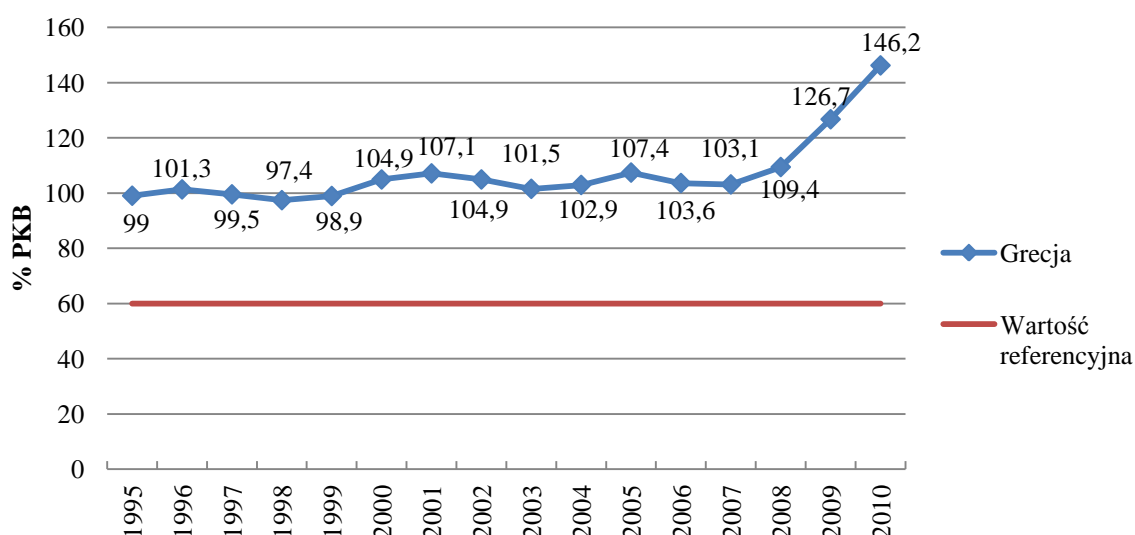
I tak z długiem publicznym sięgającym niemal 105% PKB Rada UE podjęła decyzję o przyjęciu Grecji do wspólnego obszaru walutowego. W ten sposób z dniem 1 stycznia 2001 r. Grecja stała się dwunastym pełnoprawnym członkiem strefy euro. Jak pokazała historia był to poważny błąd, którego konsekwencje ponosi obecnie cały euroland. Zrewidowane po wielu latach statystyki jednoznacznie wskazały, że Grecja w żadnym stopniu nie była gotowa na przyjęcie wspólnej waluty.



Rys. 2. Deficyt finansów publicznych w Grecji w latach 1995 – 2010 (% PKB)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Analiza danych przedstawionych na wykresie (Rys. 2.) wyraźnie pokazuje, że Grecja nigdy nie spełniła kryterium konwergencji w odniesieniu do deficytu budżetowego. W 2000 r. poziom deficytu finansów publicznych wynosił nie 1,6% jak utrzymywał wówczas grecki rząd, a 4,1% PKB, czyli przewyższał wartość referencyjną o 1,1 p.p. W momencie przystąpienia do unii walutowej wynik ten spadł do 5,5% i z roku na rok ulegał pogorszeniu.

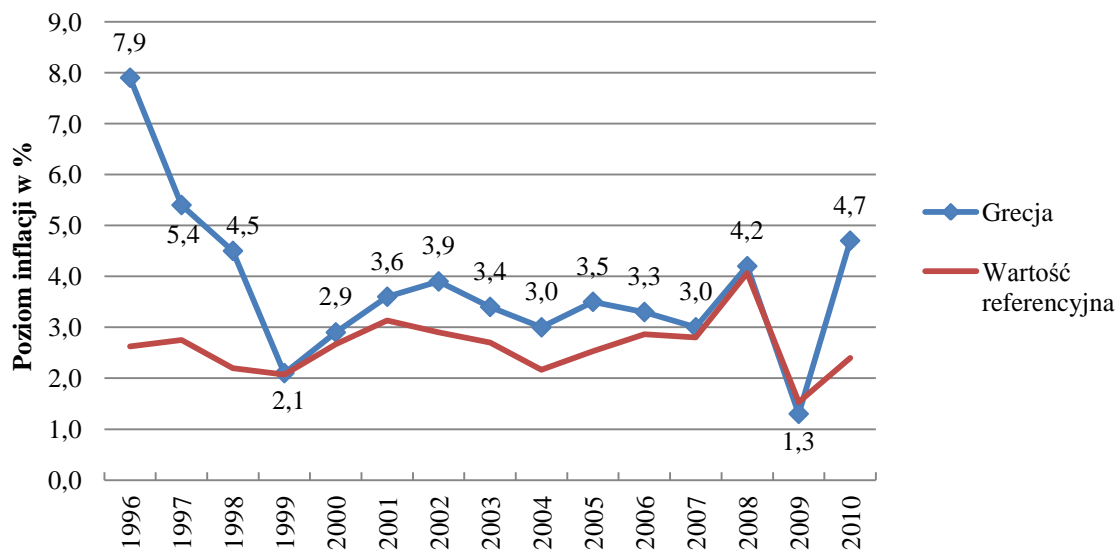


Rys. 3. Dług publiczny w Grecji w latach 1995 – 2010 (% PKB)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Kolejnym wskaźnikiem wykazującym brak zbieżności był poziom długu publicznego, wobec którego duże wątpliwości wyrażał Europejski Bank Centralny. Jak można wywnioskować z danych (Rys. 3.), obawy co do wypełnienia przez Grecję kryterium zadłużenia w ciągu najbliższych lat były jak najbardziej uzasadnione. Nie dość, że jego poziom nie ulegał poprawie, to z roku na rok udział zadłużenia w relacji do PKB znacznie się powiększał.

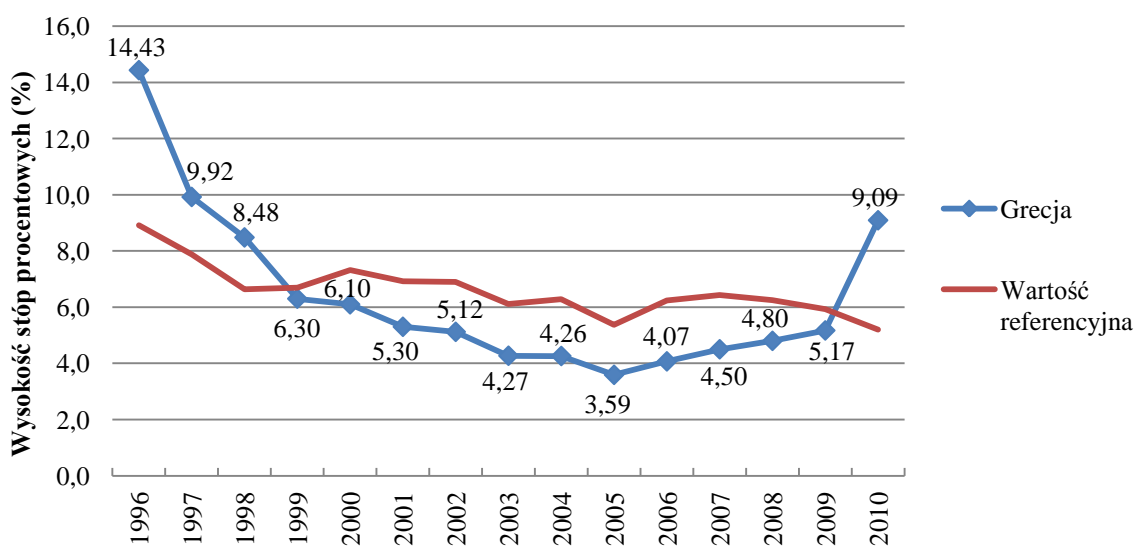
Na szczególną uwagę zwraca też fakt, jak krótkotrwały charakter miało wypełnienie przez Grecję kryterium stabilności cen (Rys. 4). Jedyнным momentem, w którym wskaźnik inflacji odpowiadał wartości referencyjnej, czyli 2,1% był rok 1999 r., w którym dokonywano oceny. W kolejnych latach można zaobserwować oddalanie się Grecji od założeń Traktatu i przekraczanie poziomu odniesienia o kilka punktów procentowych.



Rys. 4. Tempo wzrostu cen w Grecji w latach 1996 – 2010 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wydaje się, że jedynym kryterium, które Grecji udało się wypełnić było utrzymanie długoterminowych stóp procentowych na poziomie odpowiadającym wartości referencyjnej (Rys. 5.). Co więcej, już w 1999 r. wynik Grecji znajdował się poniżej poziomu odniesienia i sytuacja ta trwała nieprzerwanie do 2009 r. Wy tłumaczeniem tego zjawiska może być wzrost zaufania do greckiej gospodarki, która po przystąpieniu do elitarnej grupy państw posiadających wspólną walutę, jawiła się jako wiarygodny partner w międzynarodowych stosunkach gospodarczych.



Rys. 5. Wysokość długoterminowych stóp procentowych w Grecji w latach 1996 – 2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Uwarunkowania ekonomiczne i ogólna atmosfera polityczna w jakiej Grecja przyjęła europejską walutę pozwalają wysunąć kilka istotnych wniosków. Po pierwsze łatwo zaobserwować, jak doraźny charakter miały dążenia rządu Costasa Simitisa do wypełnienia kryteriów konwergencji, dodatkowo podpieranych nieprawdziwymi statystykami. Pokazuje to krótkowzroczność greckich władz, które w celu osiągnięcia korzyści z tytułu przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej nie brały pod uwagę implikacji wynikających z niedostatecznej zbieżności z pozostałymi państwami członkowskimi. Po drugie może to oznaczać, że samo wejście do strefy euro nie daje jeszcze gwarancji na poprawienie sytuacji gospodarczej kraju i wzrost jego konkurencyjności. Wręcz przeciwnie, brak ciągłości w prowadzonej polityce makroekonomicznej, lata zaniedbań i słabości strukturalnych mogą dodatkowo zwiększyć dystans rozwojowy do krajów, które z powodzeniem funkcjonują we wspólnym obszarze walutowym. I po trzecie wreszcie wydaje się, że politycy Unii Europejskiej przymykali oczy na brak dyscypliny budżetowej i pewne nadużycia w celu windowania wskaźników konwergencji do poziomów referencyjnych. Istotniejsze bowiem okazały się względy polityczne, niż konsekwencje ekonomiczne związane z przyjęciem do strefy euro kraju do tego pod żadnym względem nieprzygotowanego. W rezultacie zarówno Grecja, jak i cała unia walutowa odczuwają z tego tytułu bardzo bolesne skutki, których odzwierciedleniem jest aktualny kryzys zadłużeniowy.



## **2. Instrumenty pomocowe skierowane do Grecji**

### **2.1. Wybuch kryzysu zadłużeniowego**

Pierwsze lata funkcjonowania Grecji w strefie euro odznaczały się wysokim poziomem wzrostu gospodarczego. Poprawa wiarygodności kredytowej kraju po przyłączeniu do wspólnego obszaru walutowego otworzyła przed Grecją nowe możliwości pożyczkowe. Było to związane z procesem dostosowania stóp procentowych w ramach drugiego etapu przygotowania do UGW. W rezultacie rentowność 10-letnich obligacji skarbowych spadła do poziomu bliskiego rentowności obligacji najbardziej stabilnych gospodarek jak np. Niemcy (BARAN 2012, s. 42).

Niski koszt pozyskania kapitału na rynkach międzynarodowych zwiększył aktywność kredytową Grecji zarówno w sektorze prywatnym jak i publicznym. Doprowadziło to do wzrostu popytu wewnętrznego i wydatków, które w coraz większym stopniu finansowane były długiem zagranicznym. Samo zwiększenie roli kredytów w gospodarce nie jest zjawiskiem negatywnym, o ile środki z nich pochodzące alokowane są w przedsięwzięcia o wysokim potencjale rozwojowym. Jednak w przypadku Grecji pozyskane fundusze były wykorzystywane w głównej mierze na finansowanie rosnących potrzeb konsumpcyjnych państwa (BARAN 2012 s. 45).

Od momentu przystąpienia do strefy euro poziom kosztów ponoszonych przez rząd uległ wyraźnemu zwiększeniu: z 45,4% PKB w 2001 r. do 54% PKB w 2009 r. Znaczną część wydatków budżetowych pochłaniały transfery socjalne, na drugim miejscu znalazły się wynagrodzenia pracowników sektora publicznego. Jediną tendencją spadkową w tej strukturze wykazywały koszty obsługi zadłużenia, co było rezultatem obniżenia stóp procentowych. Taki rozkład wydatków nie sprzyja rozwojowi gospodarczemu w dłuższej perspektywie. Chociaż wzrost płac był istotnym czynnikiem pobudzającym wewnętrzny popyt, to przy braku odpowiedniego przyrostu produktywności nastąpił spadek konkurencyjności Grecji. Zwiększona konsumpcja nasiliła procesy inflacyjne, prowadząc do zmniejszenia atrakcyjności produktów krajowych. Spowodowało to wzrost deficytu salda wymiany handlowej, który w 2003 r. wyniósł 22,7 mld EUR, czyli niemal 15% PKB, co stanowiło najslabszy wynik w całej strefie euro. Sytuacji ekonomicznej kraju nie poprawiał też niski napływ kapitału zagranicznego. W latach 2001 – 2003 wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych wynosiła zaledwie 0,3 mld EUR, czyli około 0,2% PKB greckiej gospodarki (ROZKRUT, WORETA 2005 s. 34).

Okazało się, że wejście nieprzystosowanej do integracji walutowej Grecji do strefy euro skutkowało pogłębianiem nierównowagi wewnętrznej i zewnętrznej kraju. Pogarszającym się wskaźnikom makroekonomicznym nie towarzyszył odpowiedni wzrost stóp procentowych od zaciąganych za granicą pożyczek (*Kryzys grecki...* 2010, s. 3). Nie funkcjonował także mechanizm mobilizujący kraje członkowskie w zakresie prowadzenia polityki budżetowej określony w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Wynikało to przede wszystkim z braku zdecydowanych działań ze strony Komisji Europejskiej i Rady ECOFIN wobec krajów dopuszczających do nadmiernych deficytów. Zbyt liberalna interpretacja zapisów sprawiła, że prewencyjne jak i represyjne oddziaływanie Paktu nie spełniało należycie swojej funkcji (ORĘZIAK 2012, s. 18).

Przez długi czas Grecji udawało się odwracać uwagę od wewnętrznych problemów strukturalnych wysokim poziomem wzrostu gospodarczego. Sytuacja ta jednak uległa zmianie, kiedy w 2009 r. po objęciu władzy przez nowy rząd ujawniono faktyczny stan finansów publicznych. Pierwsza rewizja danych statystycznych wykazała, że wysokość deficytu budżetowego w 2009 r. wyniesie 12,7%, a nie 3,7% PKB, jak zakładały prognozy z kwietnia tego roku (*Kryzys grecki...* 2010, s. 14). Jednak opublikowane w listopadzie 2010 r. statystyki wskazały, że faktyczny poziom deficytu w 2009 r. wyniósł 15,4% PKB, a zadłużenie kraju osiągnęło wartość 126,8% PKB<sup>4</sup>.

Ukrywanie prawdziwych danych budżetowych możliwe było dzięki skomplikowanym transakcjom finansowym prowadzonym m. in. z bankiem Goldman Sachs, który zaproponował Grecji *swap*. Polegał on na przekazaniu rządowi greckiemu pieniędzy potrzebnych na pokrycie części deficytu w zamian za przyszłe przychody z opłat lotniskowych. Okazało się, że pierwszych takich transakcji dokonywano już w 2001 r., chociaż niewykluczone jest, że podobne kontrakty zawierano jeszcze przed wstąpieniem Grecji do strefy euro. Pozwalały one bowiem na zmniejszenie deficytu do wartości kryterium konwergencji i przesunięcie spłaty zadłużenia w przyszłość (KOZIEŁ 2011, s. F5).

W odpowiedzi na zrewidowane dane fiskalne agencja ratingowa Fitch jeszcze w grudniu 2009 r. obniżyła ocenę wiarygodności kredytowej do poziomu BBB+, uznając za mało prawdopodobne, aby Grecja zdołała wywiązać się z zaciągniętych zobowiązań. Podobną opinię wyraziły pozostałe kluczowe agencje: Moody's oraz Standard&Poor's.

---

<sup>4</sup> Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5051930/2-15112010-AP-EN.PDF/6704b50f-d771-4c98-889e-261a5f74396d> (dostęp: 08.05.2016).

W rezultacie rentowność greckich obligacji gwałtownie wzrosła, zwiększając tym samym trudności rządu w obsłudze zadłużenia i finansowania deficytu (BARAN 2011, s. 61).

Znaczny spadek cen greckich papierów dłużnych miał też bardzo negatywny wpływ na krajowy sektor bankowy, który w swoich aktywach posiadał 40 mld euro zobowiązań rządowych. Niska wiarygodność tych instrumentów, które zyskały miano „obligacji śmieciowych”, w znacznym stopniu ograniczyła możliwości ich wykorzystania jako zabezpieczenie w transakcjach rynku pieniężnego. Greckie banki musiały zatem liczyć się ze zmniejszeniem swoich zdolności pożyczkowych, a tym samym z osłabieniem działalności operacyjnej. Sytuacji tej towarzyszył spadek zaufania do greckiego sektora bankowego, który skutkowało wycofywaniem depozytów zarówno przez zagraniczne instytucje jak i greckich obywateli. Widomo bankructwa przed jakim stanęła Grecja wymagało opracowania właściwej strategii, która uchroniłaby rynki finansowe przed rozszerzeniem kryzysu na pozostałe kraje członkowskie (*Kryzys grecki...* 2010, s. 17).

Jednym z sugerowanych rozwiązań było wystąpienie Grecji ze strefy euro i przywrócenie waluty narodowej. Wiązałoby się to z odzyskaniem możliwości dostosowywania kursu do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej kraju. W tym wypadku działania skierowane byłyby na deprecjację waluty, celem przywrócenia międzynarodowej konkurencyjności, ożywienia gospodarczego i poprawy stanu finansów publicznych. Przeciwnicy takiej koncepcji zauważają jednak, że skutki podjętych kroków byłyby bardzo trudne do przewidzenia, a ich negatywne konsekwencje mogłyby rozprzestrzenić się na całą Unię Europejską. Przede wszystkim należałoby spodziewać się, że deprecjacja waluty uruchomiłaby lawinowe wycofywanie depozytów bankowych w obawie przed spadkiem ich wartości i przenoszenie zasobów pieniężnych do innych krajów. To z kolei pociągnęłoby za sobą bankructwa banków i pozostałych instytucji finansowych. Pojawiłby się również problem umów pożyczkowych zaciągniętych w euro. Ich wypowiedzenie skutkowałoby całkowitą utratą zaufania do Grecji i uniemożliwieniem pozyskania przez nią środków finansowych na rynkach międzynarodowych. I wreszcie, postępująca deprecjacja greckiej waluty wpłynęłaby na narastanie długu publicznego, co istotnie mogłoby zachwiać stabilnością całej strefy euro, a w konsekwencji doprowadzić do jej rozpadu (ORĘZIAK 2012, s. 38-39).

Inną propozycją wyjścia z kryzysu było ogłoszenie przez Grecję bankructwa, co byłoby równoznaczne z umorzeniem długu. Oznaczałoby to spisanie strat na rachunkach wierzycieli i konieczność poprawy salda budżetowego w bardzo krótkim okresie. W efekcie nastąpiłby spadek zaufania do greckiej gospodarki i znaczne ograniczenie

transferu kapitału do tego kraju, co w dużym stopniu utrudniłoby prowadzenie i rozwijanie działalności w sektorze prywatnym. Zachwianie płynności finansowej przedsiębiorstw mogłoby przyczynić się do masowych upadłości, potęgując coraz trudniejszą sytuację na rynku (*Kryzys grecki...* 2010, s. 19). Na takie rozwiązanie sytuacji nie było zgody przede wszystkim ze strony wierzycieli. Z danych Banku Rozrachunków Międzynarodowych wynika, że na koniec 2009 r. zaangażowanie instytucji finansowych strefy euro w greckie obligacje wynosiło 206 mld dolarów. Największe zagrożenie z tytułu ogłoszenia przez Grecję niewypłacalności odczuwały banki francuskie i niemieckie, których udziały w greckich aktywach stanowiły odpowiednio 25% i 14%. Ponadto kraje te narażone są na dodatkowe straty z powodu wysokiego zaangażowania Europejskiego Banku Centralnego w zakup obligacji skarbowych (70 mld euro), którego Francja i Niemcy są największym udziałowcem (BARAN 2011, s. 60). Jak wskazują dane, restrukturyzacja zadłużenia zachwiałaby stabilnością nie tylko greckiego systemu finansowego, ale i całej strefy euro.

Trudne do przewidzenia skutki wyjścia Grecji ze wspólnego obszaru walutowego oraz wysoki koszt umorzenia długu po stronie wierzycieli skłoniły kraje Unii Europejskiej do przyjęcia trzeciego z diskutowanych rozwiązań, a mianowicie udzielenia pomocy finansowej.

## **2.2. Wsparcie pomocowe udzielone przez Unię Europejską i Międzynarodowy Fundusz Walutowy**

W świetle Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej możliwość udzielania finansowego wsparcia pozostałym krajom członkowskim UE została ograniczona zapisem, w którym zaznaczono, że żaden członek UE nie może odpowiadać za zobowiązania rządu innego państwa, ani tym samym nie może przejmować jego długów. Zakazane jest też udzielanie przez EBC oraz banki centralne państw członkowskich pożyczek na pokrycie deficytów czy spłatę kredytów zadłużonych państw. Jednak w przypadku, gdy dany kraj znalazł się w trudnym położeniu z powodu klęsk żywiołowych lub innych okoliczności niezależnych od jego działań, wówczas dopuszcza się możliwość udzielenia takiemu państwu finansowego wsparcia. Z uwagi na długotrwałość procesu legislacyjnego, który byłby konieczny do zmiany przyjętych zapisów, jedynym sposobem do uchwalenia funduszu pomocowego dla Grecji okazało się uznanie złej sytuacji finansów publicznych za skutek wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza kontrolą państwa (*Kryzys grecki...* 2010, s. 22). O ile sytuację, w jakiej znalazła się Grecja można określić

mianem nadzwyczajnej, to przyjęcie założenia o braku wpływu greckich władz na stan finansów publicznych wydaje się być dyskusyjne.

W styczniu 2010 r. podjęto pierwsze rozmowy na temat udzielenia Grecji wsparcia finansowego ze strony Unii Europejskiej. Jednak ograniczone możliwości krajów strefy euro w uzbieraniu odpowiednich środków na ten cel uzasadniły konieczność współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Pomimo początkowych obaw dotyczących udziału MFW w pakiecie stabilizacyjnym, który mógłby niekorzystnie wpływać na wizerunek strefy euro na światowych rynkach, to doświadczenie tej instytucji w dostarczaniu pomocy krajom zadłużonym i egzekwowaniu przyjętych przez nie zobowiązań przyczyniło się do włączenia MFW do mechanizmu pomocowego (ORĘZIAK 2012, s. 22).

### **2.2.1. Pierwszy pakiet pomocowy i jego realizacja**

Na początku maja 2010 r. Komisja Europejska wraz z Europejskim Bankiem Centralnym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym podjęły decyzję o udzieleniu Grecji wsparcia finansowego w wysokości 110 mld euro. Większa część pakietu, bo 80 mld euro miała pochodzić z bilateralnych pożyczek od krajów strefy euro, natomiast 30 mld euro przekazane zostało przez MFW w ramach umowy *stand-by*. Oznaczało to, że przyznanie kolejnych transz pomocy finansowej uwarunkowane było wdrożeniem szeregu reform niezbędnych do przywrócenia stabilności gospodarczej kraju.<sup>5</sup> Dokumentem określającym główne kierunki działań naprawczych, jakich Grecja zobowiązała się podjąć było *Memorandum of Economic and Financial Policies* podpisane 3 maja 2010 r. Ramy czasowe programu ustalono na lata 2010-2013, oceniając, że w tym okresie Grecja zdoła odzyskać zaufanie rynków finansowych i wzmocnić pozycję ekonomiczną. W porozumieniu tym rząd grecki zadeklarował ścisłą współpracę z Komisją Europejską i EBC w realizacji przyjętego planu, którego najważniejszym celem była redukcja deficytu poniżej 3% PKB do 2014 r., zahamowanie wzrostu długu publicznego do 2013 r., osiągnięcie stabilności systemu finansowego oraz implementacja reform strukturalnych mających przyczynić się do zwiększenia możliwości produkcyjnych gospodarki, oszczędności i eksportu. Uzgodniono, że wdrażanie programu będzie monitorowane poprzez ocenę określonych kryteriów ilościowych i wskaźników ekonomicznych. W tym celu ustalono kwartalne przeglądy stanu realizacji poszczególnych punktów porozumienia,

---

<sup>5</sup> International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10176.htm> (dostęp: 11.05.2016).

których dokonywać miały instytucje Unii Europejskiej wspólnie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym.

Kluczową kwestią dla wypełnienia ambitnego planu redukcji deficytu była reforma budżetowa, która z jednej strony miała ograniczyć wydatki sektora publicznego, z drugiej zaś zwiększyć wpływy do budżetu państwa. Program oszczędnościowy zakładał m. in. obniżenie dodatków dla emerytów i osób pracujących w jednostkach państwowych, przy jednoczesnym utrzymaniu świadczeń socjalnych dla najuboższych. Oznaczało to zlikwidowanie trzynastej i czternastej emerytury, rekompensując je bonusem w kwocie 800 euro tylko dla osób pobierających zasiłek poniżej 2500 euro miesięcznie, a także redukcję trzynastej i czternastej pensji, przyznając raz w roku dodatek w wysokości 1000 euro dla osób zarabiających mniej niż 3000 euro miesięcznie. Na czas trwania programu przewidziano także nominalne zamrożenie wynagrodzeń. Założono również spadek zatrudnienia w sektorze publicznym oraz ograniczenie inwestycji rządowych. W efekcie realizacji przedstawionych cięć budżetowych oczekiwano zmniejszenia wydatków o ok. 7% w relacji do PKB do końca 2013 r., co niemal w całości zniwelowałoby ich wzrost, który od początku funkcjonowania Grecji we wspólnym obszarze walutowym wyniósł 8%.

Zmiany po stronie dochodowej obejmowały zwiększenie przychodów państwa poprzez wprowadzenie nowych podatków, m.in. od towarów luksusowych, nakładanie opłat na najbardziej zyskowne firmy, wzrost akcyzy, a także podwyższenie stawki podatku VAT i rozszerzenie jego bazy. Przewidywano, że do końca 2013 r. udział przychodów w stosunku do PKB wzrośnie o 4%<sup>6</sup>. Ostatecznie na przestrzeni 4 lat reforma budżetowa miała przynieść Grecji 30 mld euro oszczędności, zmniejszając poziom deficytu o 12,9 p.p. W Tabeli 1 przedstawione zostały szacunki greckiego rządu, które wskazywały na prognozowany wpływ do budżetu z tytułu zakładanych zmian po stronie dochodowej i wydatkowej w wyniku przeprowadzonych reform. Przykładowo, wprowadzenie nowych podatków wraz ze zwiększeniem stawki VAT w 2010 r. miałyby zasilić skarb państwa na kwotę 1,25 mld euro, zmniejszając saldo zadłużenia o 0,5% PKB. Z kolei redukcja wynagrodzeń i ograniczenie inwestycji spowodowałyby wzrost oszczędności w wysokości 4,55 mld euro, przyczyniając się do spadku zadłużenia o 1,9% PKB. Łącznie, po pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów, w greckim budżecie miało się znaleźć dodatkowe 5,8 mld euro, które zredukowałyby dług publiczny o 2,4% PKB.

---

<sup>6</sup> European Commission. *The Economic Adjustment Programme for Greece. May 2010.* [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf) (dostęp: 11.05.2016).

Przewidywane oszczędności po stronie dochodowej i wydatkowej w wyniku realizacji  
założeń pierwszego programu pomocowego dla Grecji w latach 2010 – 2014  
(w mld EUR i % PKB)

Rok	Dochody (mln EUR)	Wydatki (mln EUR)	Dochody (% PKB)	Wydatki (% PKB)
2010	1250	4550	0,5	1,9
2011	6600	2550	2,8	1,4
2012	1525	4050	0,7	1,6
2013	-625	5400	-0,3	2,3
2014	-1050	5750	-0,4	2,4
<b>Suma oszczędności w latach 2010 – 2014</b>	<b>30000 mln EUR</b>		<b>12,9 % PKB</b>	

*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie: *European Commission. The Economic Adjustment Programme for Greece. May 2010.*

Poza bezpośrednimi działaniami podjętymi w celu uzdrowienia finansów publicznych, rząd grecki zobowiązał się do przeprowadzenia szeregu reform strukturalnych o charakterze długoterminowym, do których zaliczyć należy:

- reformę systemu emerytalnego, bez której planowana redukcja deficytu nie byłaby możliwa. Głównym jej założeniem było wzmocnienie powiązania między wpłacanymi składkami a otrzymywanymi świadczeniami, podniesienie wieku emerytalnego do 65 roku życia, a także ograniczenie liczby przypadków wcześniejszego przechodzenia na emeryturę m.in. poprzez skrócenie listy zawodów określonych jako ciężkie;
- reformę służby zdrowia, mającej na celu poprawę jej funkcjonowania poprzez wprowadzenie odpowiedniego systemu księgowości w szpitalach, usprawnienie mechanizmu kształtowania kosztów i cen oraz uproszczenie struktury administracyjnej, włączając wszystkie jednostki służby zdrowia pod jedno ministerstwo;
- reformę podatkową, nastawioną na wzrost efektywności całego systemu, poprzez zwiększenie skali progresji podatku dochodowego, zredukowanie ulg i odpisów podatkowych czy wprowadzenie środków mających zapobiegać uchylaniu się od płacenia podatku VAT;
- poprawę funkcjonowania administracji podatkowej, skupiającej się na zwiększeniu skuteczności w egzekwowaniu podatków w szczególności od najzamożniejszych grup społecznych i samozatrudnionych, a także na stosowaniu sankcji wobec podmiotów zalegających ze zobowiązaniami fiskalnymi;

- zmianę w zarządzaniu finansami publicznymi, która miała polegać na wprowadzeniu odpowiednich procedur dotyczących monitorowania przychodów i wydatków rządowych, ustanowieniu średniookresowej strategii planowania budżetów, a także ustaleniu i przestrzeganiu limitów wydatków w założonych projektach;
- poprawę zarządzania długiem publicznym, celem zapewnienia przejrzystości i przewidywalności działań rządowych;
- zmiany w zakresie sprawozdawczości i publikacji danych dotyczących sektora publicznego, które zakładały pełną niezależność greckiego urzędu statystycznego i zapewnienie mu pomocy ze strony Komisji Europejskiej w realizacji jego funkcji. Działania te były odpowiedzią na wcześniejsze przypadki fałszowania danych statystycznych, które skutkowały przekazywaniem do Eurostatu nieprawdziwych informacji o rzeczywistym stanie finansów publicznych<sup>7</sup>.

Wdrażanie w życie programu dostosowawczego zrodziło ogólny sprzeciw społeczeństwa. Szczególne obawy budziły zakrojone na szeroką skalę redukcje zatrudnienia oraz cięcia pensji i świadczeń socjalnych pracowników administracji publicznej. Narastającą falę niezadowolenia potęgowały działania liberalizujące dostęp do ok. 70 wolnych zawodów, mające na celu zmniejszenie kosztów świadczonych usług, a także zniesienie gwarancji państwa na osiągnięcie przez apteki zysku na poziomie co najmniej 35% (OREŹIAK, 2012, s. 32). Pomimo wysokich kosztów społecznych z jakimi wiązała się implementacja przyjętych założeń, podjęcie zdecydowanych kroków było niezbędne dla poprawy stanu finansów publicznych i otrzymania obiecanych funduszy.

Pierwsza transza pożyczki została wypłacona już w maju 2010 r. tuż po podjęciu decyzji o udzieleniu Grecji pakietu pomocowego. Przyznana kwota 20 mld euro miała być przeznaczona na wykupienie 10-letnich obligacji o wartości 9 mld euro (BARAN 2011, s.62).

W tym samym miesiącu państwa członkowskie Unii Europejskiej utworzyły tymczasowy mechanizm stabilizacyjny, w ramach którego powołano do życia Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM) oraz Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF). Celem ich powstania było utrzymanie stabilności finansowej krajów UE i strefy euro poprzez udzielanie niezbędnego wsparcia państwom członkowskim

---

<sup>7</sup> European Commission. *The Economic Adjustment Programme for Greece. May 2010.*  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf) (dostęp: 11.05.2016).



będącym w kryzysie. W założeniu przyjęty mechanizm pomocowy miał dysponować kwotą 500 mld euro, z czego 60 mld miały stanowić pożyczki zawierane przez EFSM na rynkach finansowych w imieniu Unii, zabezpieczone przez budżet UE. Pozostała kwota, czyli 440 mld euro miała pochodzić z tytułu emisji obligacji przez EFSF, na podstawie gwarancji krajów strefy euro<sup>8</sup>. Uzupełnieniem dla powstałych ram stabilizacyjnych miały być środki Międzynarodowego Funduszu Walutowego, których wysokość ustalono na 250 mld euro, zapewniając tym samym pakiet pomocowy o łącznej wartości 750 mld euro. Chociaż przyjęcie mechanizmu stabilizacyjnego na taką skalę było rozwiązaniem do tej pory niespotykanym, to okazało się niezbędne w celu udzielenia pożyczek zadłużonym państwom bez naruszania przepisów traktatowych zakazujących krajom Unii Europejskiej przejmowanie długu publicznego innych krajów członkowskich (OREZIAK 2012, s. 19-20).

Pierwsza ocena stopnia realizacji przyjętych przez Grecję reform nastąpiła na przełomie lipca i sierpnia 2010 r. Specjaliści z Komisji Europejskiej, EBC i MFW uznali, że założone do końca czerwca cele zostały zrealizowane, a wdrażanie kolejnych reform przebiegało zgodnie z harmonogramem. Pozytywnie odniesiono się do przyjętych zmian w systemie emerytalnym, podatkowym i budżecie państwa. Wskazano jednak, że należało zwiększyć kontrolę wydatków, a także wzmocnić działania administracji publicznej w zakresie ściągalności podatków. Zwrócono też uwagę na niedostateczną płynność sektora bankowego i brak możliwości pozyskania przez grecki rząd środków finansowych na rynkach międzynarodowych. Ostatecznie jednak oceniono, że Grecja w dużym stopniu wywiązała się z przewidzianych na dany okres zobowiązań. Tym samym podjęto decyzję o udzieleniu drugiej części pożyczki w wysokości 9 mld euro<sup>9</sup>.

W pozytywnym tonie na temat postępów w realizacji założonych celów eksperci z KE, EBC i MFW wypowiadali się także podczas następnych przeglądów. Efektem tych ocen były wypłaty kolejnych transz, których szczegółowy terminarz przedstawiają dane zawarte w Tabeli 2.

---

<sup>8</sup> Parlament Europejski. *Pomoc finansowa dla państw członkowskich UE*. [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_4.2.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.3.pdf) (dostęp: 12.05.2016).

<sup>9</sup> European Commission. *The Economic Adjustment Programme for Greece. First Review – summer 2010*. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp68\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp68_en.pdf) (dostęp: 12.05.2016).

Tabela 2

Przyznane środki przez kraje Unii Europejskiej i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w ramach pierwszego programu pomocowego dla Grecji (w mld EUR)

Transza	Termin wypłaty	Unia Europejska	MFW	Łączna kwota przyznanej transzy
1	maj 2010	14,5	5,5	20
2	wrzesień 2010	6,5	2,5	9
3	grudzień 2010 - styczeń 2011	6,5	2,5	9
4	marzec 2011	10,9	4,1	15
5	lipiec 2011	8,7	3,3	12
6	grudzień 2011	5,8	2,2	8
<b>Wyplacone transze ogółem</b>		<b>52,9</b>	<b>20,1</b>	<b>73</b>
Pozostało do wypłaty		27,1	9,9	37
Całkowity pakiet pomocowy		80	30	110

Źródło: European Commission. *The Economic Adjustment Programme for Greece. Fifth review – October 2011.*

Jak można zaobserwować, całkowita kwota wypłacona w ramach pierwszego pakietu pomocowego wyniosła 73 mld euro z pierwotnie założonych 110 mld. Okazało się bowiem, że mimo początkowych pozytywnych efektów programu dostosowawczego sytuacja finansów publicznych kraju nie poprawiała się zgodnie z założeniami. Zrodziły się obawy, że część zadłużenia będzie musiała ulec restrukturyzacji wobec rosnącego przekonania o braku zdolności Grecji do samodzielnej obsługi zobowiązań (ORĘZIAK 2012, s.34).

Z tego powodu już w pierwszej połowie marca 2011 r. podczas unijnego szczytu w Brukseli podjęto decyzję o złagodzeniu warunków spłaty udzielonej dotychczas antykryzysowej pożyczki w wysokości 100 mld euro, wydłużając czas na jej uregulowanie z 3,5 do 7,5 lat i obniżając oprocentowanie do 4,8%. Strefa euro postawiła jednak dodatkowy warunek, w którym oprócz wdrożenia niezbędnych reform strukturalnych i planu oszczędnościowego Grecja miała wystawić na sprzedaż część majątku państwowego. Wpływ do budżetu z tytułu prywatyzacji miał wynieść do końca 2015 roku około 50 mld euro (GÓRNIOWICZ, SIEMIĄTKOWSKI 2012, s. 360).

W czwartym przeglądzie, który odbył się na przełomie maja i czerwca, dokładnie rok po podpisaniu porozumienia, przedstawiciele KE, EBC i MFV stwierdzili, że obrany kierunek działań naprawczych był dla Grecji właściwy i służył jej w zmniejszeniu

nierównowag makroekonomicznych i fiskalnych. Z drugiej strony zauważono, że brak politycznego konsensusu i słaba koordynacja polityczna znacznie osłabiały tempo wdrażania reform, które były konieczne do redukcji deficytu i stworzenia warunków ożywienia gospodarczego. Oczekiwano więc, że ambitna strategia fiskalna i rozszerzony program prywatyzacji przywróci realizację programu dostosowawczego na właściwe tory<sup>10</sup>.

Jednak greckim władzom coraz trudniej było uzyskać akceptację społeczeństwa dla dalszych działań zacieśniających politykę budżetową. Kolejne obniżki wynagrodzeń pracowników administracyjnych, redukcje zatrudnienia i podwyżki podatków negatywnie wpływały na ogólne nastroje. Fala protestów wobec nowych planów oszczędnościowych zbliżała Grecję do ogłoszenia niewypłacalności (GÓRNIOWICZ, SIEMIĄTKOWSKI 2012, s. 364). Dla krajów UE stało się jasne, że bez dodatkowej pomocy rząd grecki po raz kolejny stanie przed widmem bankructwa. Z tego powodu przyjęto decyzję o uruchomieniu dodatkowego pakietu pomocowego.

### **2.2.2. Drugi program pomocowy i jego realizacja**

W pierwszej połowie marca 2012 r. ministrowie krajów strefy euro wraz z przedstawicielami MFW zatwierdzili kolejny pakiet pomocowy dla Grecji opiewający na kwotę 130 mld euro, których wypłata miała nastąpić w latach 2012 – 2014. Dodatkowo program zakładał przesunięcie niewykorzystanych funduszy z pierwszego pakietu, a zatem do dyspozycji Grecji pozostawało łącznie 164,5 mld euro do końca 2014 roku (jednak okres ten został później wydłużony do końca czerwca 2015 roku). W przeciwieństwie do pierwszego programu opartego na bilateralnych pożyczkach, drugi program ze strony krajów strefy euro zakładał finansowanie z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej. W ramach pomocy z EFSF Grecja miała otrzymać 144,7 mld euro, natomiast Międzynarodowy Fundusz Walutowy zobligował się do przekazania 19,8 mld euro, jako część z ustalonej kwoty 28 mld euro wypłacanej przez cztery kolejne lata w oparciu o Instrument Rozszerzonego Wsparcia (*Extended Fund Facility* – EFF)<sup>11</sup>.

Kluczowym czynnikiem dla przyznania drugiego pakietu pomocowego było zaangażowanie sektora prywatnego w restrukturyzację części zadłużenia. Miała ona

---

<sup>10</sup> European Commission. *The Economic Adjustment Programme for Greece – Fourth Review. Spring 2011* [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/op82\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op82_en.htm) (dostęp: 12.05.2016).

<sup>11</sup> European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. March 2012.* [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf) (dostęp: 13.05.2016).

polegać na rolowaniu obligacji, czyli zamianie papierów podlegających wykupowi na nowe, o wydłużonym terminie zapadalności do 30 lat i obniżonym oprocentowaniu (3,6%). Liczono, że w ten sposób zostanie umorzone niemal 50% długu. Ostatecznie wierzyciele zgodzili się na redukcję 53,5% wartości greckich obligacji, co miało w znacznym stopniu przyczynić się do zmniejszenia udziału zadłużenia w relacji do PKB z poziomu 160% w 2012 r. do 120% w 2020 r. (OREŹIAK 2012, s. 39). Ponadto na mocy porozumienia państw strefy euro ustalono, że Europejski Bank Centralny zrzeknie się na korzyść Grecji z zysków, jakie osiągnął z tytułu wykupu obligacji rządowych w ramach programu skupu aktywów na rynkach wtórnych (*Securities Markets Programme – SMP*). Według szacunków MFW, dzięki tej operacji Grecja miała otrzymać 9,3 mld euro dodatkowego wsparcia, obniżając zadłużenie o 4,6% PKB<sup>12</sup>.

W nadchodzących latach Grecja musiała sprostać trzem najistotniejszym wyzwaniom, a mianowicie: podniesieniu konkurencyjności swojej gospodarki, odzyskaniu równowagi budżetowej i przywróceniu płynności sektora bankowego. W realizacji tych celów miał pomóc szereg nowych reform, który zakładał dalsze cięcia wydatków rządowych, a także wzrost dochodów z tytułu kolejnych podwyżek podatków oraz prywatyzacji mienia państwowego. Konieczność wprowadzenia zaostrzonego planu oszczędnościowego wynikała z niewypełnienia przez Grecję założonych w maju 2010 r. kryteriów fiskalnych. Chociaż zaobserwowano znaczny spadek deficytu budżetowego z 15,4% PKB w 2009 r. do 9,3% w 2011 r., to nadal przekraczał on zatwierdzoną przez Komisję Europejską i MFW wartość 7,6% PKB. Grecji nie udało się też zahamować wzrostu długu publicznego<sup>13</sup>.

Za główną przyczynę niepowodzenia w realizacji przyjętego planu dostosowawczego uznano brak stabilności politycznej, negatywne nastawienie społeczeństwa wobec wprowadzanych reform, a przede wszystkim spadek koniunktury, który okazał się wyższy niż wcześniej prognozowano. Należało więc podjąć kroki ukierunkowane na wzrost konkurencyjności gospodarki oraz zwiększyć nacisk na wprowadzanie reform strukturalnych. Wymagało to jednak ścisłej kontroli ze strony państw strefy euro, której zabrakło podczas wdrażania pierwszego programu. Dlatego też Komisja Europejska zapowiedziała stałą obecność swoich przedstawicieli na terenie Grecji, w celu koordynacji działań i udzielenia technicznej pomocy w skutecznej realizacji

---

<sup>12</sup> Crisis Observatory. <http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2013/01/cr1320.pdf> (dostęp: 13.05.2016).

<sup>13</sup> Narodowy Bank Polski. *Programy pomocowe dla Grecji, Irlandii i Portugalii – stan na sierpień 2011 r.* [https://www.nbp.pl/publikacje/integracja\\_europejska/programy\\_pomocowe.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/programy_pomocowe.pdf) (dostęp: 13.05.2016).

założonych planów. Zwiększonemu nadzorowi towarzyszyło też utworzenie specjalnego konta, które dedykowane było do obsługi zadłużenia. Mechanizm ten miał ułatwić monitorowanie przepływów finansowych związanych z wypłatą kolejnych transz pakietu pomocowego.

W zamian za udzielone wsparcie Grecja zobligowała się m.in. do:

- ograniczenia wydatków na transfery z tytułu wynagrodzeń dla pracowników administracji publicznej, która do końca 2015 roku miała przynieść 1,5% oszczędności w relacji do PKB. Na ten wynik miała się złożyć redukcja zatrudnienia o co najmniej 150 tysięcy osób oraz progresywne obniżki wynagrodzeń, które w najwyższym stopniu obciążały najlepiej zarabiających;
- poprawy racjonalizacji w przyznawaniu świadczeń społecznych, która objęłaby dalszy spadek dodatków płacowych i emerytur, zapewniając przy tym ochronę najuboższych;
- zmniejszenia płacy minimalnej o 22%;
- obniżenia kosztów pracy o 15%;
- redukcji wydatków na służbę zdrowia (w tym dopłat do leków), obronność oraz inwestycje rządowe<sup>14</sup>.

Po stronie dochodowej niezwykle istotne miejsce zajmowała wskazana wyżej prywatyzacja majątku publicznego, która miała objąć m.in. porty, lotniska, pocztę, loterię narodową, a także sektor energetyczny. Szacowano, że do końca 2015 r. w wyniku wdrożenia tego planu budżet państwa zostanie zasilony kwotą 50 mld euro<sup>15</sup>.

Poprawie sytuacji stanu finansów publicznych miała też służyć reforma podatkowa. Zakładała ona uproszczenie systemu, redukcję ulg oraz wzmocnienie działań administracji w zakresie walki z unikaniem opodatkowania, która w dalszym ciągu pozostawała nieefektywna. Komisja uznała, że jest to jeden z kluczowych aspektów mających zapewnić powodzenie w realizacji przyjętego programu<sup>16</sup>.

Pierwszą transzę drugiego pakietu pomocowego Grecja otrzymała niemal natychmiast po podpisaniu porozumienia. Dzięki temu ponownie uniknęła

---

<sup>14</sup> European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. March 2012.* [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf) (dostęp: 13.05.2016).

<sup>15</sup> Narodowy Bank Polski. [https://www.nbp.pl/publikacje/integracja\\_europejska/programy\\_pomocowe.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/programy_pomocowe.pdf) (dostęp: 13.05.2016).

<sup>16</sup> European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. March 2012.* [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf) (dostęp: 13.05.2016).

niewypłacalności, ponieważ otrzymane środki zostały przeznaczone na wykup obligacji o wartości 14,4 mld euro, których termin zapadalności mijał 20 marca<sup>17</sup>. Kolejne wypłaty w ramach programu zaprezentowano w Tabeli 3.

Tabela 3

Przyznane środki przez kraje Unii Europejskiej i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w ramach drugiego programu pomocowego (w mld euro)

Wypłata	Liczba transz	Termin wypłaty	EFSF (mld EUR)	MFV (mld EUR)	Łączna kwota przyznanej pomocy w ramach wypłaty (mld EUR)
1	7	marzec – czerwiec 2012	74	1,6	75,6
2	5	grudzień 2012 – maj 2013	49,1	3,24	52,34
3	2	maj – czerwiec 2013	7,5	1,73	9,23
4	2	lipiec – grudzień 2013	3	1,71	4,71
5	3	kwiecień – sierpień 2014	8,3	3,6	11,9
<b>Wypłacone kwoty ogółem</b>			<b>141,9</b>	<b>11,88</b>	<b>153,78</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Fourth Review – April 2014.*

Tym razem zwiększono liczbę transz w każdym cyklu wypłat, co pozwoliło na lepsze monitorowanie postępów Grecji w procesie dostosowawczym. Pierwszy przegląd w ramach drugiego programu odbył się w grudniu 2013 r. Pomimo znacznych opóźnień w jego realizacji spowodowanych dużymi napięciami na greckiej scenie politycznej (pojawiła się dyskusja na temat ewentualnego wyjścia Grecji ze strefy euro, tzw. *Grexit*) udało się przygotować średnioterminową strategię budżetową na lata 2013-2016. Zakładała ona znaczną obniżkę emerytur i innych świadczeń socjalnych, redukcję wydatków na obronę i służbę zdrowia. Dodatkowo wprowadzała uzupełnienie do reformy emerytalnej zapoczątkowanej w 2010 r., którego głównym punktem było podniesienie wieku emerytalnego z 65 do 67 lat. W kwestii wynagrodzeń pracowników administracji publicznej rozszerzono zakres zmniejszania płac o sektory nieuwzględnione w poprzednim programie. Pozytywnie oceniono również ukończenie prac nad reformą systemu podatkowego. Optymistycznie odniesiono się także do procesu prywatyzacji.

<sup>17</sup> Forsal.pl. *Drugi pakiet pomocy dla Grecji pod większym nadzorem.* <http://forsal.pl/artykuly/596122,drugi-pakiet-pomocy-dla-grecji-pod-wiekszym-nadzorem.html> (dostęp: 13.05.2016).

Przewidywano, że do końca 2012 r. do budżetu państwa wpłynie kolejne 100 mln euro (do tego czasu dochód z prywatyzacji wyniósł 1,6 mld euro), a w pierwszej połowie 2013 r. następne aktywa będą gotowe na sprzedaż. Komisja zwróciła jednak uwagę na opór partii koalicyjnych wobec niektórych reform, co mogłoby implikować dalsze opóźnienia w ich wdrażaniu<sup>18</sup>.

W maju 2013 r. nastąpiła druga rewizja progresu poczynionego przez Grecję od ostatniego przeglądu. Zaobserwowano pozytywne rezultaty reformy rynku pracy, która zaowocowała poprawą elastyczności płac i obniżeniem kosztów pracy. Znaczny postęp dokonał się w poprawie klimatu biznesowego, jednak nadal brakowało wyraźnych zmian na rynku towarów i usług, które wspomagałyby rozwój inwestycji, innowacji i konkurencyjności greckiej gospodarki. Cel deficytu budżetowego na rok 2012 został osiągnięty, zachowując niewielki margines bezpieczeństwa. Jednak dynamika wzrostu zadłużenia pozostawała na niezmiennym poziomie. Pojawiły się obawy, że w tej sytuacji Grecja mogłaby nie osiągnąć założeń na 2014 rok. Dużo wysiłku należało jeszcze włożyć w poprawę efektywności administracji podatkowej oraz w przyspieszenie procesu prywatyzacyjnego. Doceniono jednak starania władz w walce z bezrobociem i poszukiwanie rozwiązań chroniących najbardziej zagrożone grupy społeczne w ramach zaplanowanego budżetu<sup>19</sup>.

Podczas trzeciego przeglądu programu dostosowań gospodarczych, który odbył się w lipcu 2013 r. przedstawiciele KE, EBC i MFW pozytywnie ocenili cztery warunki, których spełnienie było niezbędne do uruchomienia wypłaty kolejnej transzy pożyczki. Do tych działań należały: reforma administracji publicznej, restrukturyzacja trzech państwowych przedsiębiorstw podlegających prywatyzacji, przyjęcie Kodeksu Prawników, który usuwał restrykcje w prowadzeniu usług prawnych oraz podjęcie kroków w poprawie sytuacji finansowej dwóch przedsiębiorstw wodnych celem ich późniejszej sprzedaży<sup>20</sup>.

W sprawozdaniu z czwartej rewizji z kwietnia 2014 r. eksperci zauważyli znaczny progres we wdrażaniu reform strukturalnych mimo ciągłych opóźnień. W 2013 r. Grecji

---

<sup>18</sup> European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. First Review – December 2012*. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp123\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

<sup>19</sup> European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Second Review – May 2013*. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp148\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

<sup>20</sup> European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Third Review – July 2013*. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp159\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp159_en.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

udało się wypracować nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących w wysokości 0,7% PKB, co było dużym osiągnięciem w porównaniu do 2012 r., kiedy deficyt sięgał poziomu 2,4% PKB. Odnotowano też znaczną redukcję zatrudnienia w sektorze publicznym, co zbliżało władze do wypełnienia planowanego założenia. Wprowadzono także kolejne reformy modernizujące administrację podatkową. Zwrócono jednak uwagę, że sytuacja kraju nadal była trudna, a powodzenie programu w dużej mierze zależało od sprawnego wdrażania dalszych reform, mających wesprzeć ożywienie gospodarcze i wzrost zatrudnienia<sup>21</sup>.

W grudniu 2014 r. Grecja wystąpiła z wnioskiem o wydłużenie terminu wdrożenia programu dostosowawczego, kiedy okazało się, że nie będzie w stanie go zrealizować do końca roku. W odpowiedzi na tę prośbę Rada Dyrektorów EFSF wyraziła zgodę na przesunięcie zakończenia działań naprawczych o dwa miesiące, czyli do 28 lutego 2015 r. Było to jednoznaczne z przesunięciem wypłaty ostatniej transzy środków z EFSF w wysokości 1,8 mld euro, pod warunkiem otrzymania pozytywnej rekomendacji Komisji Europejskiej, EBC i MFW na podstawie wyników prowadzonego wówczas piątego przeglądu realizacji programu pomocowego<sup>22</sup>.

Niestety prace nad kolejnym sprawozdaniem zostały przerwane ze względu na wybory parlamentarne, po których do władzy doszła partia SYRIZA. Nowo wybrany rząd z Alexisem Tsiprasem na czele, sprzeciwiał się dalszym planom oszczędnościowym narzuconym przez przedstawicieli krajów strefy euro. Jednak jeszcze w lutym, tuż przed zakończeniem drugiego programu pomocowego greckie władze wynegocjowały wydłużenie terminu dostosowań gospodarczych do końca czerwca 2015 r. Warunkiem tej umowy było zobowiązanie się Grecji m.in. do: ścisłej współpracy z instytucjami europejskimi, wdrożenia reformy zwalczającej korupcję i oszustwa podatkowe, terminowego wywiązywania się ze zobowiązań finansowych, zapewnienia nadwyżki pierwotnej na ustalonym poziomie, a także powstrzymywania się od wycofywania poprzednio podjętych działań w zakresie reform strukturalnych<sup>23</sup>. Okazało się jednak, że mimo podjętych działań, Grecji nie udało się spłacić zobowiązań wobec MFW w łącznej wysokości 1,5 mld euro wymaganych na koniec czerwca. Gabinet Tsiprasa stracił tym samym dostęp do środków finansowych Funduszu. Również 30 czerwca ostatecznie

---

<sup>21</sup> European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Fourth Review – April 2014*. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2014/pdf/ocp192\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp192_en.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

<sup>22</sup> Narodowy Bank Polski. Przegląd Spraw Europejskich. [http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2014\\_12\\_pse.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2014_12_pse.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

<sup>23</sup> Narodowy Bank Polski. Przegląd Spraw Europejskich. [http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2015\\_02\\_pse.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2015_02_pse.pdf) (dostęp: 15.05.2016).



wygasło porozumienie, na mocy którego rząd w Atenach mógłby otrzymać nawet 7,2 mld euro wsparcia<sup>24</sup>.

Po licznych negocjacjach ministrowie państw strefy euro zaakceptowali w sierpniu 2015 r. trzeci program pomocowy dla Grecji, w ramach którego uruchomione zostały środki na kwotę 86 mld euro. Z uwagi na trwający aktualnie proces dostosowawczy, którego zakończenie przewidziane jest na 2018 rok, nie został on poddany analizie w niniejszym opracowaniu.

### **2.3. Próba oceny sytuacji gospodarczej na podstawie analizy wskaźników makroekonomicznych**

Kiedy w maju 2010 roku przedstawiciele instytucji europejskich i Międzynarodowego Funduszu Walutowego podpisali porozumienie o udzieleniu finansowego wsparcia stojącej na skraju bankructwa Grecji, wydawało się, że jest to najbardziej optymalne rozwiązanie z dyskutowanych wówczas propozycji. Z jednej strony kraje unijne obawiały się rozszerzenia kryzysu na pozostałe państwa strefy euro ze względu na wysokie zaangażowanie kapitałowe europejskich banków w greckim sektorze finansowym. Z drugiej natomiast, spadek wiarygodności Grecji uniemożliwiał jej dostęp do funduszy pozyskiwanych na rynkach światowych i samodzielną obsługę swoich zobowiązań. Poważny stan nierównowagi w jakiej znalazł się ten kraj implikował podjęcie zdecydowanych działań mających na celu zahamowanie i odwrócenie dynamiki narastającego zadłużenia.

W Tabeli 4 przedstawiono główne wskaźniki makroekonomiczne Grecji w latach 2008 – 2014, a więc od momentu, kiedy doszło do załamania się koniunktury na rynkach światowych do zakończenia wypłat transz pomocowych w ramach dwóch programów dostosowawczych. Już w roku 2008 można było zaobserwować spadek wzrostu gospodarczego kraju (-0,3%), po raz pierwszy od 1994 r., nie był on jednak tak wyraźny jak rok później, gdy ujawniono prawdziwy stan finansów publicznych. Wówczas deficyt budżetowy osiągnął poziom 15,2% w stosunku do PKB, co stanowiło trzykrotność wartości referencyjnej określonej Traktatem z Maastricht. Bardzo wysoki okazał się też udział długu publicznego w PKB kraju, który z poziomu 109,4% w 2008 r. wzrósł do 126,7%, przekraczając dopuszczalny próg zadłużenia o ponad 100%. Należy też zwrócić

---

<sup>24</sup> Narodowy Bank Polski. Przegląd Spraw Europejskich. [http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2015\\_06\\_pse.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2015_06_pse.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

uwagę na stopę bezrobocia, która chociaż nadal miała wynik jednocyfrowy, to zdecydowanie zbliżała się do poziomu 10%.

Tabela 4

Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Grecji w latach 2008 – 2014

Rok	Dynamika PKB	Deficyt (% PKB)	Dług publiczny (% PKB)	Dług publiczny (mld EUR)	Stopa bezrobocia
2008	-0,3	10,2	109,4	264,78	7,8
2009	-4,3	15,2	126,7	301,06	9,6
2010	-5.5	11.2	146.2	330.57	12.7
2011	-9.1	10.2	172.1	356.29	17.9
2012	-7.3	8.8	159.6	305.09	24.5
2013	-3.2	13	177.7	320.51	27.5
2014	0.7	3.6	180.1	319.72	26.5

*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie: Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp: 15.05.2016).

Wyraźne pogarszanie się sytuacji makroekonomicznej kraju miało swoje odzwierciedlenie w coraz niższych ocenach wiarygodności kredytowej, a to z kolei negatywnie odbijało się na oprocentowaniu obligacji rządowych. Wzrost rentowności instrumentów dłużnych dodatkowo zwiększał obciążenia kraju z tytułu kosztów obsługi zadłużenia. Odwrócenie dynamiki rosnących zobowiązań kraju miały przynieść zakrojone na szeroką skalę reformy strukturalne, za realizację których państwa strefy euro wraz z Międzynarodowym Funduszem Walutowym zobligowały się do wypłacenia łącznie 110 mld euro w ramach pierwszego pakietu pomocowego. Kryteria nominalne, jakie Grecja musiała spełnić w zamian za otrzymane wsparcie przedstawiają dane zamieszczone w Tabeli 5.

Tabela 5

Prognozowane wartości wybranych wskaźników makroekonomicznych w ramach pierwszego programu dostosowawczego Grecji

Rok	Dynamika PKB	Deficyt (% PKB)	Dług publiczny (% PKB)	Dług publiczny (mld EUR)	Stopa bezrobocia
2008	2	7.62	98.8	237.25	7.7
2009	-2	13.6	115	273.41	9.5
2010	-4	8.02	133.2	307.46	12
2011	-2.6	7.63	145.2	324.83	14.7
2012	1.1	6.62	148.9	340.05	15.2
2013	2.1	4.85	149.7	351.65	14.8
2014	2.1	2.55	148.4	359.33	14.6

*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie: European Commission. *The Economic Adjustment Programme for Greece. May 2010.*

Zawarte w maju 2010 r. porozumienie zakładało, że już po dwóch latach od wdrożenia koniecznych reform Grecja odnotuje wzrost gospodarczy na poziomie 1,1% PKB i tendencja ta będzie się nasilać w kolejnych latach. Miało to wynikać z przewidywanego wzrostu konkurencyjności i poprawy salda w bilansie handlowym kraju. Ożywieniu gospodarstwu miał również towarzyszyć spadek deficytu budżetowego. Przyjęto, że już w 2011 r. jego udział w PKB wyniesie ok. 7,6%, czyli o połowę mniej niż w 2009 r. Wraz z redukcją deficytu miało następować zmniejszanie tempa wzrostu długu publicznego Grecji, którego najwyższy stosunek (149,7% PKB) przewidywano na rok 2013, a wartość szacowano na 351,7 mld euro. Ambitny plan oszczędnościowy, który zakładał znaczne zmniejszenie zatrudnienia w sektorze publicznym miał również swoje odbicie w prognozowanym wzroście bezrobocia do poziomu 15,2% w 2012 r. Jednak wraz z reformą rynku pracy, której celem było zwiększenie mobilności pracowników i obniżenie kosztów wynagrodzeń, liczone było odwrócenie tego zjawiska.

Pomimo pozytywnych efektów początkowego wdrażania przez Grecję działań dostosowawczych, sytuacja tego kraju uległa znacznemu pogorszeniu. Poprawie stanu finansów publicznych nie sprzyjał spadek dynamiki PKB, który okazał się być wyższy niż prognozowano. W 2011 r. gospodarka skurczyła się o 9,1% wobec 2,6% wynikających z założeń programu. Utrzymująca się recesja spowodowała większy niż oczekiwano poziom bezrobocia, który wyniósł 17,9%, czyli o 3,2% więcej niż wskazywały na to wyliczenia ekspertów unijnych. Chociaż deficyt budżetowy w 2011 r. został zredukowany do 10,2% PKB, to jego wartość nadal przekraczała zakładany wskaźnik 7,63%. Największe obawy budził jednak dług publiczny, który wyniósł ponad 356 mld euro z rekordowym wówczas udziałem 172,1% PKB.

Dynamiczny wzrost zadłużenia coraz bardziej przybliżał Grecję do ogłoszenia niewypłacalności. Dlatego w marcu 2012 r. podjęto decyzję o przyznaniu drugiego pakietu pomocowego o łącznej wartości 164,5 mld euro. W ramach porozumienia część długu miała ulec restrukturyzacji, co miało zmniejszyć poziom zobowiązań greckiego rządu do 120% PKB w ciągu następnych 8 lat. Nowe założenia na czas obowiązywania programu przedstawiają dane w Tabeli 6.

W przeciwieństwie do prognoz z pierwszego programu stabilizacyjnego, drugie porozumienie zakładało powrót greckiej gospodarki na ścieżkę rozwoju dopiero w 2014 roku. Liczone, że do tego czasu dług publiczny spadnie do poziomu 161,1% PKB, zmniejszając swoją wartość o ponad 20 mld euro w stosunku do zobowiązań z 2011 r.

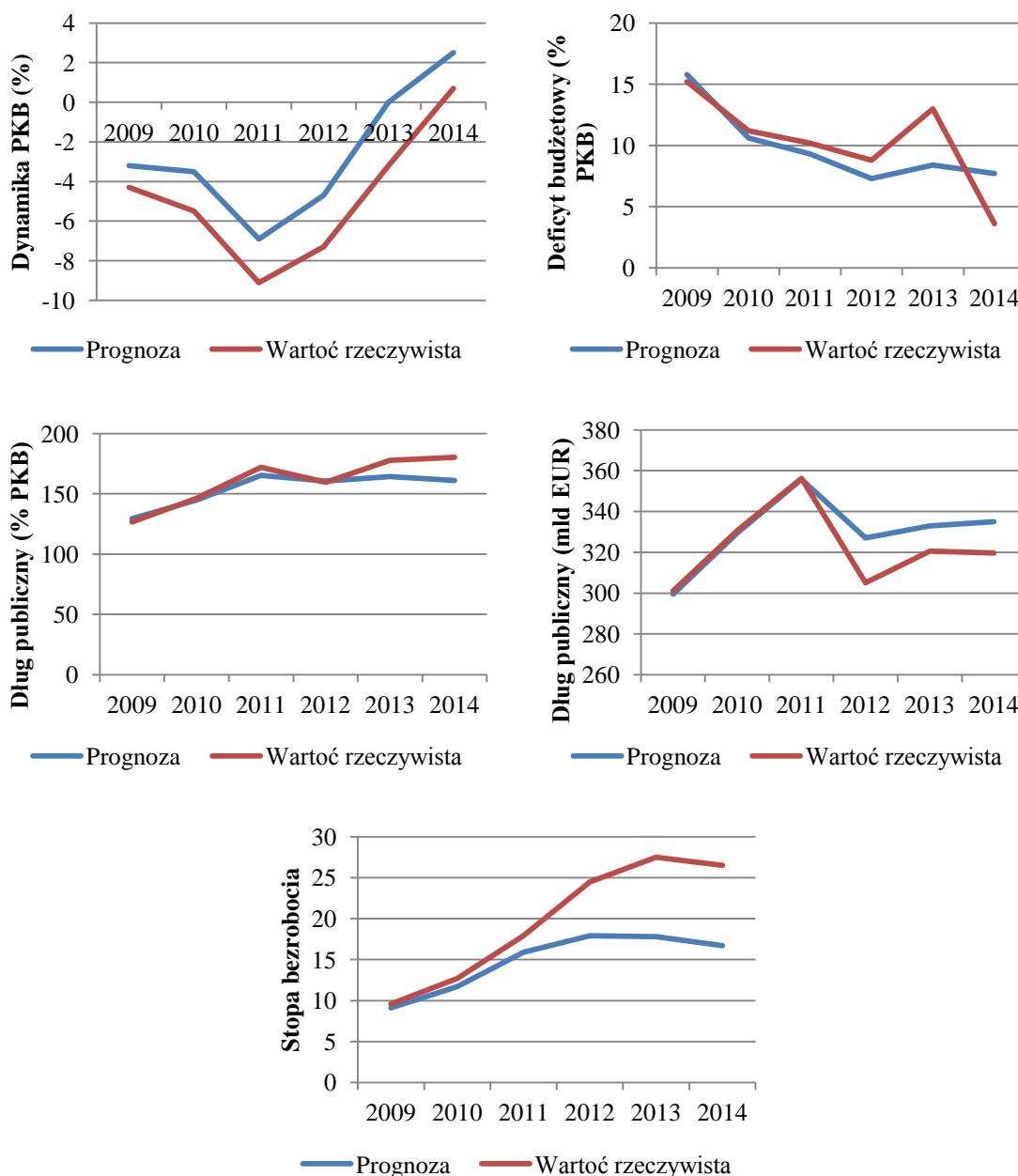
Prognozowane wartości wybranych wskaźników makroekonomicznych w ramach drugiego programu dostosowawczego Grecji

Rok	Dynamika PKB	Deficyt (% PKB)	Dług publiczny (% PKB)	Dług publiczny (mld EUR)	Stopa bezrobocia
2009	-3.2	15.8	129.3	299.5	9.1
2010	-3.5	10.6	144.9	329.4	11.7
2011	-6.9	9.3	165.3	355.8	15.9
2012	-4.7	7.3	160.5	327	17.9
2013	0	8.4	164.2	333	17.8
2014	2.5	7.7	161.1	335	16.7

*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie: European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. March 2012.*

Według specjalistów Komisji Europejskiej i MFW do momentu zakończenia pakietu pomocowego deficyt budżetowy miał ulec redukcji o ok. 2%, nadal jednak przekraczając pierwotne założenie z 2010 r. o uzyskaniu przez Grecję zgodności z kryterium konwergencji. Wydaje się, że w tym przypadku unijni eksperci zachowali dużą dozę ostrożności, ponieważ za 2014 r. na rachunku budżetu państwa przewiduje się deficyt na poziomie 3,6% PKB. Jednak Eurostat nie potwierdził jeszcze tych danych. Porównanie prognozowanych wskaźników w ramach drugiego pakietu pomocowego z wartościami rzeczywistymi przedstawione zostało na Rys. 6.

Analiza zaprezentowanych danych może nasunąć wniosek, że przy budowaniu założeń dla programu dostosowawczego Grecji nie uwzględniono wpływu restrykcyjnej polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy, czy poziom bezrobocia. Zwłaszcza w tym drugim przypadku, drastyczne redukcje zatrudnienia w administracji publicznej przyczyniły się do znacznego zwiększenia liczby osób pozostających bez pracy. Według statystyk, stopa bezrobocia w Grecji jest obecnie najwyższa w całej Unii Europejskiej. Oznacza to, że skutki społeczne w ramach przyjętych reform strukturalnych okazały się znacznie głębsze niż przewidywano. Nie należy zatem dziwić się narastającej niechęci społeczeństwa wobec dalszych planów oszczędnościowych. Z drugiej strony nieuzasadnione wysokie koszty pracy, którym nie towarzyszył odpowiedni poziom wydajności, negatywnie wpłynęły na konkurencyjność greckiej gospodarki. Redukcja wydatków rządowych oraz spadek siły nabywczej obywateli negatywnie odbiły się na poziomie konsumpcji wewnętrznej, co wpłynęło też na wyższy niż oczekiwano spadek wielkości PKB w analizowanym okresie.



Rys. 6. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne Grecji w latach 2009 – 2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat i European Commission.

Jedyny wskaźnik, który okazał się być korzystniejszy wobec prognoz, to poziom długu publicznego, zarówno w ujęciu względnym jak i bezwzględnym. W roku 2012 można było zaobserwować wyraźny spadek jego wartości, za co w głównej mierze odpowiadała restrukturyzacja zadłużenia po stronie podmiotów sektora finansowego. Jednak umorzenie znacznej części zobowiązań okazało się być działaniem doraźnym, które tylko na chwilę poprawiło stan finansów publicznych. Kolejne lata pokazują, że tendencje

wzrostowe nie zostały odwrócone. Wręcz przeciwnie, wydaje się, że spirala zadłużenia ponownie się nakręca.

## **Podsumowanie i wnioski**

Po ponad czteroletnim okresie procesów dostosowawczych Grecji określonych warunkami porozumienia z Komisją Europejską, EBC i MFW w sprawie pakietów pomocowych, analiza głównych wskaźników makroekonomicznych implikuje stwierdzenie, że sytuacja kraju nie dość, że nie uległa poprawie, to w wielu obszarach znacznie się pogorszyła. Należy tu przede wszystkim wskazać na wyższy niż przewidywany spadek koniunktury oraz znaczny wzrost stopy bezrobocia. Okazało się, że restrykcyjny program reform strukturalnych, który w głównej mierze kładł nacisk na redukcję wydatków i wzrost przychodów, nie uwzględnił negatywnego wpływu na pozostałe obszary gospodarki. Co więcej, realizacja założeń fiskalnych, mimo ścisłej kontroli ze strony ekspertów Komisji Europejskiej, EBC i MFW również nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Narastająca fala niezadowolenia społecznego oraz brak konsensusu politycznego ze strony partii rządzących wobec zaostrzonych wymogów uzyskania kolejnych transz pożyczki, spowalniały wdrażanie kolejnych reform.

Wydaje się jednak oczywiste, że samo udzielenie wsparcia finansowego krajowi o słabych fundamentach strukturalnych nie przywróciłoby go na ścieżkę rozwoju gospodarczego. Do tego niezbędne są głębokie reformy, których wdrożenie może pozwolić na odzyskanie stabilności finansowej w dalszej perspektywie. Oznacza to jednak, że efekty tych działań są przesunięte w czasie, co może utrudniać akceptację kosztów, zwłaszcza społecznych, ponoszonych w krótkim okresie. Dlatego nie można pomijać istoty funduszy pomocowych, które poza obsługą bieżących zobowiązań wobec wierzycieli spełniają też rolę mechanizmu dyscyplinującego realizację założonych działań naprawczych.

W oparciu o przeprowadzoną analizę wskaźników makroekonomicznych w latach 2008–2014 oraz przegląd sprawozdań z prac Komisji Europejskiej nad stopniem wypełniania określonych w pakiecie pomocowym zadań, wydaje się, że pomoc udzielona Grecji przez instytucje unijne i Międzynarodowy Fundusz Walutowy nie była skuteczna. Należy jednak podkreślić istotną rolę aspektu finansowego, który służył nie tylko regulowaniu bieżących zobowiązań, ale też mobilizował rząd do podejmowania ustalonych działań naprawczych. Chociaż badane mierniki nie uległy poprawie, to warto uwzględnić długi horyzont czasowy niezbędny do zaobserwowania pozytywnych rezultatów zachodzących zmian strukturalnych. Dlatego ocena udzielonej pomocy na podstawie czterech lat dostosowań może okazać się niewystarczająca do wyrażenia negatywnej opinii na temat jej skuteczności.

## **Spis literatury**

AKRITIDIS L. 1997. *Grecja wobec perspektywy uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej*. Studia Europejskie, 3: 69-85.

BACHE I., BULMER S., GEORGE S., PARKER O. 2011. *Politics in European Union*. Oxford University Press, Oxford.

BARAN B. 2012. *Źródła zaburzeń równowagi gospodarczej krajów PIIGS w warunkach integracji walutowej*. Studia Ekonomiczne, 123: 41-51.

BARAN B. 2011. *Geneza i skutki kryzysu finansów publicznych w Grecji*. Gospodarka Narodowa, 5-6, s: 49-57.

BRYANT R.C., GARGANAS N.C., TAVLAS G.S. 2011. *Greece's Economic Performance and Prospects*. Bank of Greece and The Brookings Institution, Athens. <http://www.bankofgreece.gr> (dostęp: 20.04.2016).

Crisis Observatory. <http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2013/01/cr1320.pdf> (dostęp: 13.05.2016).

DU VALL M. 2011. *Droga Grecji do Unii Gospodarczo-Walutowej. Zarys problematyki*. Państwo i Społeczeństwo, 4: 109-133.

European Commission. *The Economic Adjustment Programme for Greece. May 2010*. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf) (dostęp: 11.05.2016).

European Commission. *The Economic Adjustment Programme for Greece. First Review – summer 2010*.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp68\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp68_en.pdf) (dostęp: 12.05.2016).

European Commission. *The Economic Adjustment Programme for Greece – Fourth Review. Spring 2011*.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/op82\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op82_en.htm) (dostęp: 12.05.2016).

European Commission. *The Economic Adjustment Programme for Greece. Fifth review – October 2011*.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/pdf/ocp87\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp87_en.pdf) (dostęp: 12.05.2016).



European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. March 2012.*

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf) (dostęp: 13.05.2016).

European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. First Review – December 2012.*

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp123\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

European commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Second Review – May 2013.*

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp148\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Third Review – July 2013.*

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp159\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp159_en.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

European Commission. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Fourth Review – April 2014.*

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2014/pdf/ocp192\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp192_en.pdf) (dostęp: 13.05.2016).

Europejski Bank Centralny. <https://www.ecb.europa.eu> (dostęp: 22.04.2016).

Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp: 30.04.2016).

Forsal.pl. *Drugi pakiet pomocy dla Grecji pod większym nadzorem.*

<http://forsal.pl/artykuly/596122,drugi-pakiet-pomocy-dla-grecji-pod-wiekszym-nadzorem.html> (dostęp: 13.05.2016).

GAGALES A., ROEHLER C.L. 2006. *Greece: Selected Issues*. IMF Country Report No. 06/5. International Monetary Fund, Washington D.C. <https://www.imf.org> (dostęp: 22.04.2016).

*Greece's course in the EU*. Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs. <http://www.mfa.gr/en> (dostęp: 15.04.2016).

International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10176.htm> (dostęp: 11.05.2016).

KOZIEŁ H. 2011. *Wysokie koszty nieuzasadnionej pobłażliwości*. Rzeczpospolita, 279, s: F4-F5.

*Kryzys grecki – geneza i konsekwencje. Dokument uzupełniający do ram strategicznych narodowego planu wprowadzenia euro. 2010*. Ministerstwo Finansów, Warszawa.  
<https://www.mf.gov.pl> (dostęp: 15.04.2016).

KUIK O.J., OOSTERHUIS F.H. 2011. *Lessons from the southern enlargement of the EU for the environmental dimensions of eastern enlargement, in particular for Poland*. Institute for Environmental Studies Vrije Universiteit, Amsterdam. <http://www.feem.it> (dostęp: 22.04.2016).

Narodowy Bank Polski. 2011. *Programy pomocowe dla Grecji, Irlandii i Portugalii – stan na sierpień 2011 r.*  
[https://www.nbp.pl/publikacje/integracja\\_europejska/programy\\_pomocowe.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/programy_pomocowe.pdf) (dostęp: 13.05.2016).

Narodowy Bank Polski. 2014. Przegląd Spraw Europejskich.  
[http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2014\\_12\\_pse.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2014_12_pse.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

Narodowy Bank Polski. 2015. Przegląd Spraw Europejskich.  
[http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2015\\_02\\_pse.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2015_02_pse.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

Narodowy Bank Polski. 2015. Przegląd Spraw Europejskich.  
[http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2015\\_06\\_pse.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/pse/2015_06_pse.pdf) (dostęp: 15.05.2016).

OREZIAK L. 2012. *Pierwszy pakiet pomocowy dla Grecji – założenia i efekty*. Myśl Ekonomiczna i Polityczna, 2 (37): 17-43.

Parlament Europejski. *Pomoc finansowa dla państw członkowskich UE*.  
[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_4.2.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.3.pdf) (dostęp: 12.05.2016).

ROZKRUT M., WORETA R. 2005. *Sukcesy i porażki Grecji na drodze do strefy euro. Wnioski dla nowych krajów UE*. Materiały i Studia, 188. Narodowy Bank Polski.

## **Spis tabel**

Tabela 1 Przewidywane oszczędności po stronie dochodowej i wydatkowej w wyniku realizacji założeń pierwszego programu pomocowego dla Grecji w latach 2010 – 2014 (w mld EUR i % PKB).....	23
Tabela 2 Przyznane środki przez kraje Unii Europejskiej i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w ramach pierwszego programu pomocowego dla Grecji (w mld EUR) .....	26
Tabela 3 Przyznane środki przez kraje Unii Europejskiej i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w ramach drugiego programu pomocowego (w mld EUR) .....	30
Tabela 4 Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Grecji w latach 2008 – 2014 .....	34
Tabela 5 Prognozowane wartości wybranych wskaźników makroekonomicznych w ramach pierwszego programu dostosowawczego Grecji .....	34
Tabela 6 Prognozowane wartości wybranych wskaźników makroekonomicznych w ramach drugiego programu dostosowawczego Grecji .....	36

## **Spis rysunków**

Rys. 1. Tempo wzrostu PKB Grecji i krajów EU-9 w latach 1971 – 2008 (w %) .....	7
Rys. 2. Deficyt finansów publicznych w Grecji w latach 1995 – 2010 (% PKB).....	13
Rys. 3. Dług publiczny w Grecji w latach 1995 – 2010 (% PKB) .....	14
Rys. 4. Tempo wzrostu cen w Grecji w latach 1996 – 2010 (w %) .....	15
Rys. 5. Wysokość długoterminowych stóp procentowych w Grecji w latach 1996 – 2010 .....	15
Rys. 6. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne Grecji w latach 2009 – 2014 .....	37