



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

GOSPODARKA NARODOWA

5-6
(237-238)
Rok LXXX/XXI
maj-czerwiec
2011
s. 49-67

Bernadeta BARAN*

Geneza i skutki kryzysu finansów publicznych w Grecji

W 2009 r. stan finansów publicznych w Grecji uległ znacznie większemu pogorszeniu niż zakładał grecki rząd i niż można było oczekiwać w związku z osłabieniem światowej koniunktury. Niemniej jeszcze do października 2009 r. sytuacja w budżecie nie budziła większego niepokoju (przynajmniej wg oficjalnych statystyk), a aktualizacja programu stabilności ze stycznia 2009 r. zakładała deficyt budżetowy na ten rok na poziomie 3,7% PKB. Sytuacja zmieniła się tuż po wyborach parlamentarnych (październik 2009), kiedy upubliczniono nieprawidłowości w rządowych rachunkach i ogłoszono rzeczywistą skalę nierównowagi w finansach publicznych. Nie był to przy tym pierwszy przypadek ujawnienia informacji o przekazywaniu przez grecki rząd nierzetelnych danych budżetowych (według oficjalnych dokumentów Grecja wchodziła do unii walutowej z deficytem poniżej wartości referencyjnej, tymczasem po zweryfikowaniu danych okazało się, że deficyt wyniósł 3,7% PKB). Jednak tym razem skala nierównowagi (deficyt na poziomie 15,4% PKB) i okoliczności w jakich powstała wywołały skutki dużo poważniejsze od dotychczasowych. Główną przyczyną załamania gospodarczego nie były więc, tak jak w wielu innych krajach, problemy w sektorze bankowym. Greckie banki okazały się bowiem stosunkowo stabilne pod względem rentowności i odporne na światowy kryzys finansowy: w 2008 r. udział kredytów zagrożonych wyniósł ok. 7,2% ogółu kredytów, a wartość kredytów stanowiła 91% PKB, podczas gdy np. w Wielkiej Brytanii kredyty stanowiły 285% PKB, w Irlandii – 259% PKB, w Hiszpanii – 181% PKB, na Malcie – 434% PKB, a w Luksemburgu – 553% PKB [UKNF, 2010]. Niemniej kryzys finansowy okazał się bardziej dotkliwy dla gospodarki tego kraju niż dla innych państw UE. Sektor bankowy Grecji wciąż doświadcza

* Autorka jest pracownikiem Katedry Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, e-mail: wroclaw.bb@gmail.com. Artykuł wpłynął do redakcji w kwietniu 2011 r.

trudności w dostępie do płynności na rynkach międzybankowych, co sprawia, że jest w znacznym stopniu uzależniony od pożyczek z Eurosystemu.

Taki rozwój sytuacji jest uwarunkowany działającymi od dłuższego czasu czynnikami krajowymi, które doprowadziły do trwałych zaburzeń gospodarczej stabilności i znacznej utraty konkurencyjności. Chociaż przyjęte zasady koordynacji polityki budżetowej w UE mają w swoim założeniu nie dopuścić do podobnej sytuacji, to jednak w praktyce okazały się one mało skuteczne. Grecja przystąpiła do strefy euro w okresie, kiedy euforia z powodu sukcesu wspólnego przedsięwzięcia przesłoniła zagrożenia związane z brakiem realnej konwergencji jej członków, a rozważania nad skutkami braku trwałych dostosowań miały charakter wyłącznie teoretyczny. Mimo więc powszechnej znajomości założeń teorii optymalnych obszarów walutowych w jej granicach znalazły się kraje, które nie były przygotowane do uczestnictwa w unii monetarnej. W efekcie nierównowadze wewnętrznej i zewnętrznej Grecji nie towarzyszył wzrost stóp procentowych lecz ich spadek, co umożliwiło finansowanie rosnących potrzeb pożyczkowych państwa. Działania podejmowane w celu wypełnienia budżetowych kryteriów konwergencji miały charakter doraźny i opierały się głównie na stronie dochodowej. Także korzystna koniunktura gospodarcza i stały dopływ środków z budżetu UE umożliwiały „dryfowanie” greckiej gospodarki.

Celem artykułu jest analiza rozwoju sytuacji budżetowej w Grecji od początku lat 90., wskazanie głównych przyczyn kryzysu finansów publicznych w tym kraju w 2009 i 2010 r. oraz omówienie najważniejszych jego skutków dla funkcjonowania strefy euro.

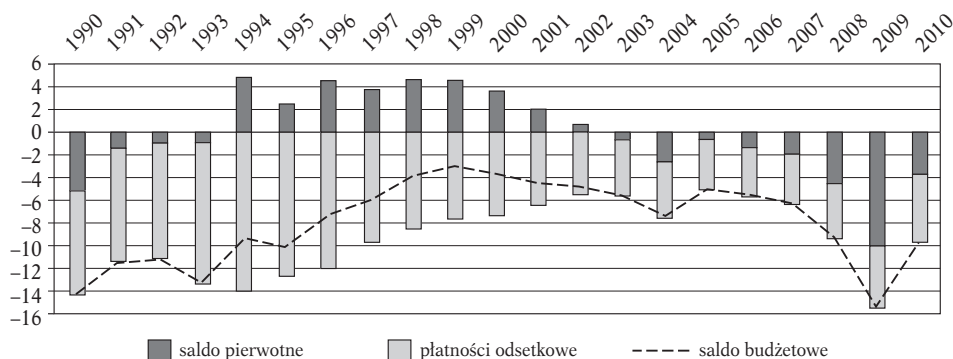
Rozwój sytuacji budżetowej w Grecji od początku lat 90.

Ze względu na kształtowanie się deficytu budżetowego w Grecji od początku lat 90., okres ten można podzielić na:

1. lata 1990-1995 – okres luźnej polityki fiskalnej oraz wysokiego deficytu budżetowego i długu publicznego;
2. lata 1996-2001 – okres poprzedzający wejście do strefy euro, któremu towarzyszyła poprawa wyników budżetowych;
3. lata 2002-2009 – okres ekspansywnej polityki budżetowej;
4. 2010 r. – początek reform finansów publicznych.

Ad. 1. W pierwszej połowie lat 90., kiedy tworzone i wprowadzane w życie podstawy prawne funkcjonowania strefy euro (traktat o UE), Grecja była krajem o największych gospodarczych problemach wśród jej przyszłych członków. Deficyt budżetowy był najwyższy wśród krajów UE (w 1990 r. wyniósł 14,3% PKB), a dług publiczny przekraczał 100% PKB. Tak duża nierównowaga finansów publicznych była efektem ekspansywnej polityki budżetowej lat 80., która doprowadziła do znacznego wzrostu wydatków publicznych (45,8% PKB w 1990 r.). Jednocześnie wpływy do budżetu były bardzo niskie i wynosiły zaledwie 31,5% PKB. W związku z dążeniami Grecji do członkostwa w powstającej unii walutowej, niezbędne były działania ograniczające wysoki deficyt budżetowy.

Wykres 1. Deficyt budżetowy w Grecji oraz jego struktura



Źródło: opracowanie na podstawie danych Komisji Europejskiej, www.ec.europa.eu

Przyjęty w grudniu 1992 r. program konwergencji na lata 1993-1998 zakładał, że w ostatnim roku jego realizacji budżet zostanie zrównoważony. Tymczasem już w 1993 r. deficyt zamiast obniżyć się, wzrósł o 1 pkt proc. Wzrost ten był efektem przede wszystkim niższych niż założono wpływów do budżetu. W pewnym stopniu wynikał również z cyklu wyborczego, gdyż w październiku 1993 r. odbyły się wybory parlamentarne. Nowy rząd (partia socjalistyczna PASOK, która utrzymała się u władzy do 2004 r.) postawił sobie za cel realizację założonych w zaktualizowanym programie konwergencji planów budżetowych. Zmniejszenie deficytu budżetowego miało się jednak dokonać poprzez wzrost przychodów budżetowych, a nie w wyniku ograniczenia wydatków [Herz, Kotios, 2000]. Główny nacisk został przy tym położony na uproszczenie i uszczelnienie systemu podatkowego oraz poszukiwanie dodatkowych źródeł wpływów do budżetu. Obniżono stawki podatku CIT (zamiast progresywnych stawek 42-50% wprowadzono podatek liniowy w wysokości 35%), zawieszono indeksację progów podatkowych oraz istniejących ulg, podwyższono stawki VAT, ustanowiono 10-proc. podatek od zysków z depozytów bankowych, obligacji emitowanych przez banki i towarzystwa ubezpieczeniowe oraz innych form oszczędności w instytucjach finansowych, wprowadzono obowiązek wyposażenia wszystkich sklepów w kasy fiskalne, podwyższono składki na ubezpieczenia społeczne oraz zaostrzono kary za uchylanie się od płacenia podatków i in. W rezultacie wpływy z podatków bezpośrednich zwiększyły się z 5% w 1990 r. do 6,8% PKB w 1995 r., z podatków pośrednich z 11,5% do 12,4% PKB, a ze składek społecznych z 10,7% do 11,5% PKB. Łącznie z pozostałymi, przychody budżetowe wzrosły w tym okresie z 31,5% PKB do 37,3% [Von Hagen, Hallett, Strauch, 2001; general gov. data, 2007].

Tymczasem wydatki budżetowe nie tylko nie zmniejszyły się, lecz nawet nieznacznie wzrosły: z 45,8% PKB w 1990 r. do 46,6% PKB w 1995 r. Największą i ciągle wzrastającą kategorią były transfery socjalne, w tym wydatki emerytalne. W 1992 r. podjęto więc pierwszą próbę reformy systemu ubezpieczeń społecznych. W jej efekcie m.in. podwyższono wiek emerytalny dla nowych uczestników

(65 lat), zwiększono minimalny czas pracy niezbędny do uzyskania emerytury (z 13,5 roku do 15 lat), dokonano zmian w sposobie wyliczania świadczeń dla nowych świadczeniobiorców (emerytura w wysokości 80% zarobków z ostatnich 5 lat, przy czym wskaźnik ten miał się zmniejszać w kolejnych latach) oraz w sposobie indeksowania emerytur. Co prawda wprowadzone korekty obniżyły wartość przeciętnej emerytury o 20%, jednak oszczędności były dużo mniejsze niż pierwotnie zakładano. Nie udało się zrealizować wszystkich elementów reformy (głównie w odniesieniu do tzw. starych uczestników), czego przyczyną był ciągły sprzeciw związków zawodowych oraz tarcia wewnątrz partii rządzącej. System emerytalny w Grecji pozostawał w dalszym ciągu nieefektywny. Relacja średniej emerytury do wynagrodzenia ze starego portfela była wciąż jedną z najwyższych w UE, a podstawą wyliczenia emerytur dla pracowników sektora publicznego pozostawał ostatni miesiąc pracy, co sprzyjało nadużyciom [Mylonas, Maisonneuve, 1999]. Wysokie emerytury oraz wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym sprawiały, że państwowa posada pozostawała wciąż bardziej atrakcyjną niż praca w sektorze prywatnym. Z tego właśnie powodu poszukiwali jej m.in. młodzi ludzie wchodzący na rynek pracy, nierzadko korzystając przy tym z „pomocy” zatrudnionych tam członków rodziny czy znajomych. Prowadziło to do rozrostu administracji i zwiększało wydatki. W 1994 r. ograniczono nieznacznie wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym, co było głównym czynnikiem spadku wydatków określanych mianem spożycia ogólnospołecznego – z 9,3% PKB w 1990 r. do 8,6% PKB w 1995 r. Wciąż jednak wysoki poziom wynagrodzeń wpływał negatywnie na sprawność całej gospodarki. Wszystkie pozostałe kategorie wydatków wzrosły, przy czym w największym stopniu zwiększyły się koszty obsługi zadłużenia [Featherstone, 2001]. Do wzrostu długu publicznego w pierwszej połowie lat 90. przyczynił się przede wszystkim spadek inflacji powodujący wzrost realnej stopy procentowej, deprecjacja drachmy (ok. $\frac{1}{4}$ zadłużenia publicznego w Grecji stanowił wówczas dług zagraniczny) i deficyt pierwotny obecny w greckim budżecie do 1993 r. [Karnowski, 2006]. Przyrost zadłużenia wynikał także w pewnej mierze ze zmian metodologii obliczeń oraz sposobu pozyskiwania środków. W okresie 1990-1995 deficyt budżetowy był finansowany w przeważającej części przez sprzedaż obligacji przedsiębiorstwom państwowym, głównie bankom (w 1990 r. sfinansowano w ten sposób 43,1%, w 1991 r. 68%, a w 1992 r. 71,2% potrzeb pożyczkowych państwa). Fakt ten wynikał z obowiązujących do 1993 r. uregulowań prawnych, które obligowały banki komercyjne do zakupu państwowych instrumentów dłużnych: 75% zgromadzonych depozytów musiało być przeznaczonych na finansowanie preferowanej przez państwo działalności, z czego 40% miało być zainwestowane w rządowe papiery wartościowe. Do 1993 r. źródłem finansowania deficytu budżetowego były również nieoprocentowane pożyczki z banku centralnego – w 1990 r. pozwalały na pokrycie 15% deficytu [Vamvakidis, 2003]. W związku z dążeniami Grecji do członkostwa w unii walutowej, niezbędne były zmiany prawne znoszące uprzywilejowany dostęp rządu do środków finansowych oraz włączające ukryte zobowiązania do statystyk (jednakowa metodologia liczenia długu).

Ad. 2. W 1996 r. rozpoczął się proces ograniczania nierównowagi budżetowej. Dążąc do realizacji założeń zaktualizowanego programu konwergencji, rządząca kolejną kadencję partia PASOK zaprezentowała plan reform budżetowych. Główne działania były jednak skoncentrowane po raz kolejny na stronie dochodowej: wpływy do budżetu wzrosły z 37,3% PKB w 1995 r. do 43% PKB w 2000 r., w tym przychody z podatków pośrednich o 1,5 pkt proc., z podatków bezpośrednich o 3,4 pkt proc., a ze składek społecznych o 1,3 pkt proc. Nominalnie, wpływy budżetowe wzrosły o 78% (z 32,8 do 58,5 mld euro). Było to efektem:

1. dalszego upraszczania systemu podatkowego (likwidacji ulg i zwolnień podatkowych) oraz wprowadzania nowych podatków (np. podatku od oprocentowania skarbowych papierów dłużnych, od zysków funduszy inwestycyjnych, od transakcji instrumentami pochodnymi),
2. zwiększonych wpływów z prywatyzacji (z 44 mln dolarów w 1995 r. do 4880 mln dolarów w 1999 r.),
3. zwiększonej aktywności gospodarczej będącej rezultatem realizowanej przez rząd strategii pobudzania wzrostu (głównie poprzez duże inwestycje infrastrukturalne) oraz efektem sprzyjającej koniunktury gospodarczej.

Rosnącym wpływom do budżetu towarzyszył jednak dalszy wzrost wydatków: z 45,7% PKB w 1995 r. do 46,6% PKB w 2000 r. O 1,2 pkt proc. zwiększyły się wydatki na spożycie ogólnospołeczne (m.in. w efekcie wzrostu płacy realnej pracowników sektora publicznego) i aż o 3 pkt proc. transfery socjalne (głównie z powodu wysokiej dynamiki rent i emerytur oraz wzrostu liczby osób pobierających świadczenia rentowo-emerytalne). Spadły natomiast płatności odsetkowe (z 11,2% PKB w 1995 r. do 7,3% PKB w 2000 r.) i w niewielkim stopniu subsydia (o 0,3 pkt proc.).

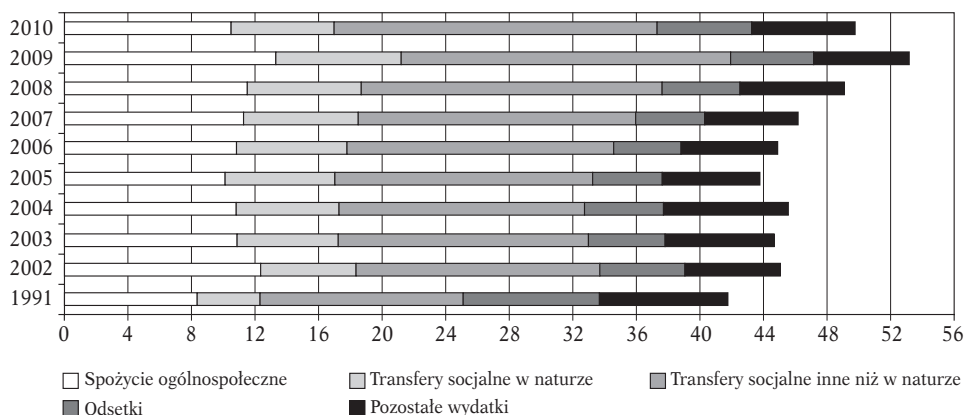
Podejmowane pod koniec lat 90. (m.in. w 1997 r.) próby reform rynku pracy nie powiodły się. Nie były one kompleksowe, co utrudniało ich realizację. Zabrakło też rządowej determinacji na skutek protestów różnych grup społecznych¹ [Papadimitriou, 2005]. Niemniej „udało się” obniżyć deficyt budżetowy i ograniczyć tempo wzrostu długu publicznego. Wysoce sprzyjającymi czynnikami były: szybki wzrost gospodarczy (w okresie 1995-2000 przeciętny wzrost nominalnego PKB wyniósł 9,4%), stabilizacja kursu walutowego, wydłużenie zapadalności długu i objęcie obligacji rządowych obrotem na rynku wtórnym, co zwiększyło ich płynność i zmniejszyło cenę (por. [Bank of Greece, 1999, 2000, 2001]). Co prawda Grecja nie znalazła się w grupie pierwszych członków unii walutowej, jednak wg rządowych statystyk przyczyną tego nie był nadmierny deficyt budżetowy lecz zbyt wysoka inflacja (korzystne dla Grecji wyniki budżetowe wykazano zresztą także w 2000 r., co pozwoliło jej na wejście do strefy

¹ Najbardziej aktywni byli rolnicy, którzy domagali się zwolnienia z podatku paliwa rolniczego, obniżenia VAT-u na maszyny rolnicze, zwiększenia dopłat do produkcji rolnej, przedłużenia okresu spłaty kredytów, odszkodowań za zniszczone plony, podwyżki emerytur dla rolników oraz wycofania zgłoszonych projektów ustaw nakładających na nich obowiązek płacenia podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne. Ostatecznie większość żądań nie została zrealizowana.

euro w 2001 r.). Przeprowadzona w 2004 r. rewizja greckich danych statystycznych ujawniła jednak, że decyzja o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu wobec tego kraju została podjęta w oparciu o błędne informacje, a rzeczywisty deficyt budżetowy znacznie przekraczał wartość referencyjną [Eurostat, 2004].

Ad. 3. Od przyjęcia przez Grecję wspólnej waluty do 2009 r. dochody budżetowe utrzymywały się w okolicach 40% PKB (choć w niektórych latach spadały do ok. 38% PKB). Można powiedzieć, że „wyczerpały się” możliwości dalszego wzrostu wpływów poprzez zwykle zwiększanie obciążeń podatkowych. Jednocześnie wydatki budżetowe wciąż wzrastały – z 45% PKB do 53,2% PKB. W największym stopniu zwiększyły się transfery socjalne (łącznie o 7 pkt proc.), z czego aż o 5 pkt proc. wzrosły świadczenia społeczne wypłacane w formie pieniężnej (z 15,4% PKB do 20,9% PKB). Postępował także dalszy wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym, co znalazło odbicie w zmianie wydatków na spożycie ogólnospołeczne (8,3% PKB w 1991 r., 10,8% PKB w 2003 r., a 13,2% PKB w 2009 r.). Nominalnie, wydatki publiczne wzrosły w 2009 r. w porównaniu do 2002 r. o 77%.

Wykres 2. Struktura wydatków budżetowych w Grecji w wybranych latach



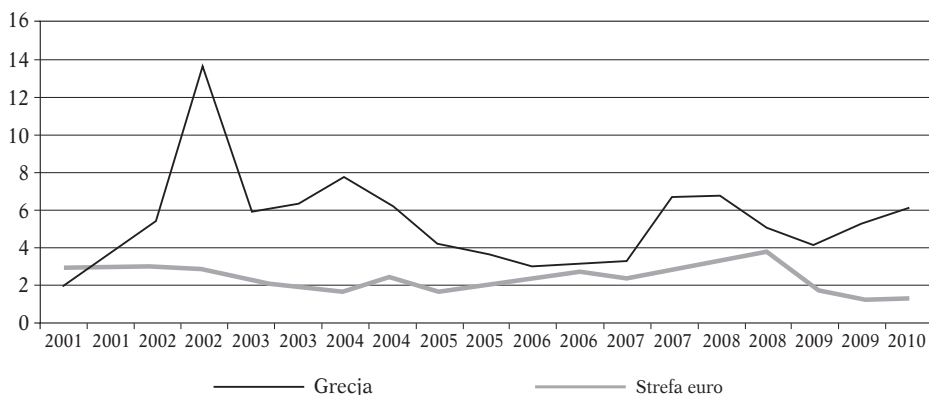
Źródło: opracowano na podstawie danych Komisji Europejskiej, General Government Data, Autumn 2010

Jedyną kategorią wydatków, która wykazywała ciągłą tendencję spadkową były płatności odsetkowe. Trend ten był efektem m.in. spadku oprocentowania obligacji rządowych, które po przyjęciu przez Grecję wspólnej waluty zyskały większą wiarygodność (w okresie 2000-2009 pochłaniały średnio 4,7% PKB rocznie, podczas gdy w latach 90. – trzykrotnie więcej)². Pomimo tego koszty obsługi zadłużenia wciąż stanowiły istotną pozycję wydatkową, a w okresie 1994-2002 były jedynym czynnikiem generującym deficyt budżetowy. Od 2000 r.

² W okresie 1998-2010 średnie oprocentowanie 10-letnich obligacji rządowych w Grecji wynosiło 5,2%, osiągając najniższy w historii poziom – 3,23% we wrześniu 2005 roku. Dane z: www.tradingeconomics.com

saldo pierwotne zaczęło się pogarszać i w 2003 r. – po raz pierwszy od dekady – w greckim budżecie pojawił się pierwotny deficyt. Ujemne saldo pierwotne generowały przede wszystkim rosnące wydatki i niewielki spadek wpływów budżetowych, ale widoczny był także wpływ jednorazowych czynników (Olimpiada w 2004 r.) [Bank of Greece, 2003, 2004, 2005]. Po 2000 r. zaczęły być więc dostrzegalne pierwsze rezultaty zaniechania niezbędnych reform (rozpoczęty proces deregulacji i liberalizacji rynku pracy i systemu emerytalnego był wciąż skutecznie blokowany). Na przykładzie Grecji potwierdziła się także bardzo niska i krótkotrwała skuteczność dochodowych dostosowań budżetowych podjętych w latach 90. (por. [Blavoukos, Pagoulatos, 2008]). Tymczasem, jak wskazują liczne analizy, reformy powinny opierać się przede wszystkim na redukcji wydatków, w szczególności zatrudnienia i wynagrodzeń w sektorze państwowym. Spadek dynamiki wzrostu realnych płac wpływa bowiem na złagodzenie presji płacowej w całej gospodarce, przyczyniając się tak do wzrostu jej konkurencyjności, jak i wielkości produkcji [Giavazzi, Jappelli, Pagano, 2000]. Odwrotna zależność wystąpiła w Grecji. Postępujący spadek konkurencyjności był wynikiem wzrostu wynagrodzeń, czemu nie towarzyszył odpowiedni wzrost wydajności. W dużym stopniu było to efektem przyjętej w latach 80. strategii gospodarczej mającej na celu zmniejszenie zróżnicowania dochodów w społeczeństwie. Istniejące wówczas zasady indeksacji płac wskaźnikiem bieżącej inflacji promowały najmniej zarabiających, prowadząc do nadmiernego wzrostu wynagrodzeń w grupie pracowników nisko wykwalifikowanych. Z czasem, z powodu wysokiego kosztu zatrudnienia, przyczyniły się również do wzrostu bezrobocia w tej grupie [Burtless, 2001].

Wykres 3. Roczne procentowe zmiany wynagrodzeń w Grecji i w strefie euro



Źródło: IMF Country Report No. 10/286, *Greece: First Review Under the Stand-By Arrangement*, International Monetary Fund September 2010

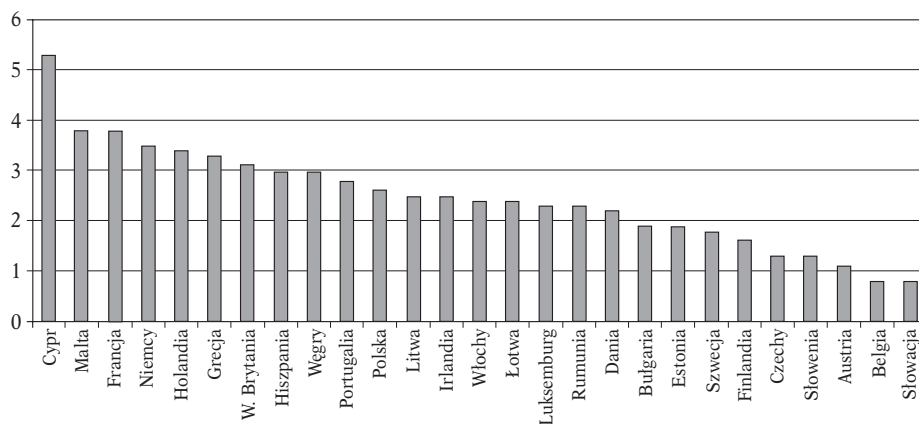
Tempo wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym w porównaniu z wynagrodzeniami w sektorze prywatnym jest w Grecji znacznie wyższe niż w innych państwach należących do strefy euro (wykres 3), co ma wpływ na negocjacje płacowe

ogółem, np. Afonso i Gomes [2008] wyliczyli, że wzrost płac w sektorze publicznym o 1 pkt proc. powoduje wzrost płac w sektorze prywatnym o 0,1 pkt proc., a wzrost zatrudnienia w sektorze publicznym o 1 pkt proc. powoduje wzrost płac w sektorze prywatnym o 0,45 pkt proc. (por. także [Demekas, Kontolemis, 2000]).

Udział wydatków na wynagrodzenia osób zatrudnionych w sektorze publicznym w wydatkach publicznych ogółem wzrósł z 22,4% w 2000 r. do 26,2% w 2007 r. i był to największy w tym okresie wzrost wśród krajów strefy euro (w tym samym czasie średnia dla krajów unii walutowej spadła z 22,5% do 21,7%, a w Niemczech – najludniejszym kraju UE – udział zmniejszył się z 18% do 17%). Wysoki jest również udział wydatków z tytułu wynagrodzeń w sektorze publicznym w relacji do PKB: średnia dla okresu 2004-2008 wyniosła w Grecji 11,5%, podczas gdy np. w Niemczech – 7% [Holm-Hadulla i in., 2010].

Wysokie koszty zatrudnienia w sektorze publicznym wynikają zarówno z wysokich płac, jak i bardzo dużego zatrudnienia (wykres 5). W sektorze publicznym w Grecji jest zatrudnionych 3,3% populacji, tj. ok. 370 tys. osób i 11% wszystkich pracowników (z czego 25% przypada na sektor rządowy, 23% na sektor samorządowy i aż 52% na państwowe przedsiębiorstwa). Dla porównania, Czechy ze zbliżoną liczbą ludności (10,5 mln) zatrudniają w sektorze publicznym 1,3% obywateli, tj. 137 tys. osób, a w Niemczech – najludniejszym kraju UE – w sektorze publicznym zatrudnionych jest 10% pracujących ogółem [Public employment, 2010].

Wykres 4. Zatrudnienie w sektorze publicznym w krajach UE (jako % ludności kraju)



Źródło: *Public employment in EU member states*, State secretariat for the public service Directorate-general of the public service, Ministry of the Presidency Madrid 2010

Oprócz niskiej efektywności i sprawności administracji, wysokich kosztów funkcjonowania sektora publicznego i dużych wydatków socjalnych, można wymienić jeszcze kilka czynników generujących wysokie wydatki budżetowe lub ograniczających wpływ do budżetu (por. [Featherstone, 2008], [Rozkrut, Woreta, 2005], [OECD, 2007]):

1. wysoki poziom regulacji rynku pracy (o czym świadczą m.in. regulacje dotyczące wynagrodzeń w sektorze publicznym, silna pozycja związków zawodowych, liczne układy zbiorowe, wysokie koszty zwolnień pracowników)³;
2. wysoki stopień regulacji prawnych na rynku towarów i usług (uciążliwe warunki prowadzenia działalności gospodarczej i funkcjonowania rynków produktowych, wśród nich m.in. złożone, uciążliwe i długie procedury administracyjne, wysoce regulowane usługi specjalistyczne i należące do najwyższych w UE bariery dla konkurencji, bardzo niski stopień liberalizacji sektorów sieciowych, np. energetycznego, transportowego);
3. preferencyjne traktowanie przedsiębiorstw państwowych w porównaniu z sektorem prywatnym (czego dowodzą m.in. wspomniane wcześniej zapisy zobowiązujące banki komercyjne do zakupu rządowych papierów dłużnych. Państwo pozyskiwało w ten sposób środki potrzebne do subsydiowania przedsiębiorstw państwowych i jednocześnie ograniczało kredyty dla prywatnych podmiotów);
4. bardzo mało efektywny system emerytalny, w którym uzyskiwane świadczenia w niewielkim stopniu zależą od wysokości i długości okresu opłacania składek.

Należy przypomnieć, że ww. cechy nie są charakterystyczne wyłącznie dla systemu społeczno-gospodarczego Grecji, ale w różnym stopniu występują także w Portugalii, Hiszpanii czy we Włoszech. W literaturze model zawierający powyższe elementy został określony mianem śródziemnomorskiego i spośród wszystkich sklasyfikowanych modeli polityki społecznej i gospodarczej występujących w Europie jest uważany za najmniej efektywny i najmniej sprawiedliwy. Do jego typowych elementów zaliczono właśnie:

1. zasadę ochrony istniejącego zatrudnienia przy słabo rozwiniętym systemie świadczeń z tytułu bezrobocia i niewielkim zakresie aktywnej polityki rynku pracy (skutkująca niskimi wskaźnikami aktywności zawodowej, zwłaszcza wśród kobiet i osób młodych),
2. rozbudowane i kosztowne systemy emerytalne umożliwiające przechodzenie na wczesne emerytury (tj. opieka społeczna przyjmująca przede wszystkim formę wysokich świadczeń emerytalnych dla osób starszych),
3. ważną rolę związków zawodowych i przedstawicieli pracodawców w dosyć scentralizowanym procesie negocjacji warunków pracy i płacy (układy zbiorowe silnie spłaszczające zróżnicowanie płac na oficjalnym rynku pracy),
4. bardzo duże znaczenie rodziny w zapewnieniu bezpieczeństwa i schronienia przy jednoczesnym braku zaufania do struktur państwowych.

Elementy te znajdują przełożenie na niższe niż w innych modelach wpływy budżetowe i większy deficyt budżetowy głównie w efekcie niskiego wskaźnika zatrudnienia. W 2005 r. średni wskaźnik zatrudnienia w krajach modelu skan-

³ Grecki system jest określany mianem „państwowego korporacjonizmu”, ma swój początek w 1910 roku i był rozwijany w kolejnych latach. Układy zbiorowe w Grecji są przedmiotem licznych regulacji prawnych (szerzej: [Featherstone, 2008]).

dynawskiego wyniósł 74,5, w krajach modelu kontynentalnego – 66, w krajach modelu anglosaskiego – 72,5, w krajach modelu śródziemnomorskiego 60,5, a w samej Grecji – 54,5 (szerzej: [Aiginger, Guger, 2005]). Przyczyniają się również do rozwoju szarej strefy. Charakterystyczne dla greckiego społeczeństwa jest bowiem pojmowanie państwa jako mało efektywnego i realizującego partykularne interesy (najczęściej osób związanych z sektorem państwowym), co w połączeniu ze słabością systemu emerytalnego, niewydolną i zbiurokratyzowaną administracją oraz dużym stopniem skomplikowania przepisów podatkowych powoduje uchylanie się od płacenia podatków (zaniżanie dochodów, nierejestrowanie transakcji)⁴, jak również przyczynia się do korupcji. Według raportu o konkurencyjności poziom korupcji i etyki w Grecji (jako składnik oceny) wyniósł 2,9, podczas gdy w najbardziej konkurencyjnej gospodarce UE – Szwecji – 6,31. Także wolność od korupcji we Wskaźniku Wolności Gospodarczej jest bardzo niska (47 na 100 możliwych). Grecja zajęła w tym obszarze dopiero 57 pozycję wśród 179 krajów podlegających ocenie. Jeśli chodzi natomiast o rozmiar szarej strefy, to jest ona szacowana na poziomie 25-30% PKB⁵. Grecja została zakwalifikowana do grupy najbardziej „problematycznych” państw OECD [Katsios, 2006], [Schneider, Klinglmaier, 2004]. Wszystkie wymienione słabości greckiej gospodarki znajdują odbicie w niskich pozycjach, jakie kraj ten zajmuje w międzynarodowych rankingach. W 2010 roku Grecja znalazła się na 83 miejscu wg Global Competitiveness Report (w 2007 była jeszcze na 65 miejscu) i na 73 miejscu wg Wskaźnika Wolności Gospodarczej (spośród krajów UE jedynie Włochy i Bułgaria zajęły niższe miejsca) [World Competitiveness, 2010; Index of Economic Freedom, 2010].

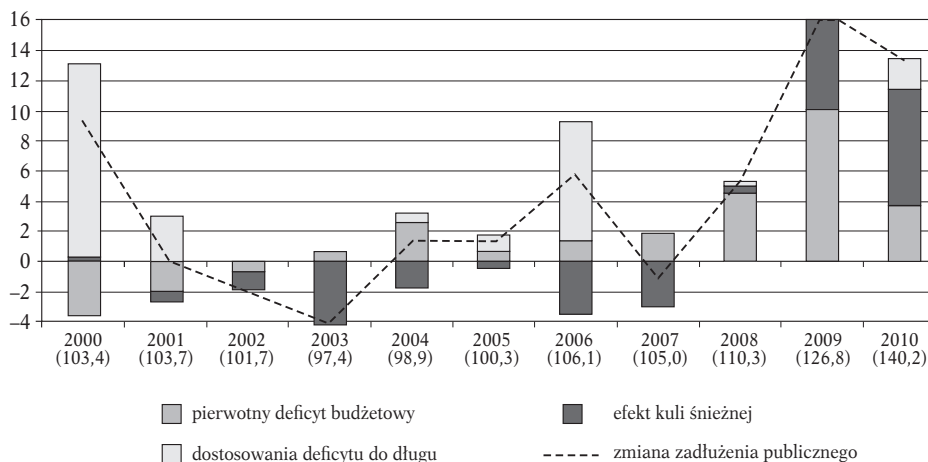
U podstaw kryzysu finansów publicznych w Grecji znajdują się więc przede wszystkim problemy strukturalne, które były widoczne jeszcze przed przystąpieniem tego kraju do strefy euro i które dotąd nie zostały rozwiązane. Jednak oprócz nieskutecznej polityki gospodarczej, na bieżące problemy budżetowe złożyły się także „manipulacje przy statystykach” opóźniające rozpoznanie faktycznej sytuacji budżetowej oraz zbyt optymistyczne założenia, na podstawie których konstruowano prognozy (jest to szczególnie widoczne podczas porównania prognoz zawartych w programach stabilności, gdzie każda kolejna aktualizacja przynosiła znaczącą korektę założeń). Z drugiej strony, w przeszłości nieefektywne okazały się także procedury ustanowione w Pakcie Stabilności i Wzrostu, które miały dyscyplinować kraje w zakresie przestrzegania budżetowych kryteriów konwergencji.

⁴ Bardzo powszechnym zjawiskiem w Grecji jest nierejestrowanie transakcji sprzedaży za pomocą kasy fiskalnej w sklepach i rozliczanie się w formie gotówkowej (z ręki do ręki) podczas transakcji biznesowych. Cechą jest również niski stopień korzystania z usług bankowości elektronicznej.

⁵ Wyniki dotyczące wielkości szarej strefy są publikowane m.in. przez Institute for Economic and Industrial Research (IOBE) and the Institute for Tourism Research and Forecasts (ITEP). W 2003 roku wielkość szarej strefy w Grecji oszacowano na poziomie 28,5% PKB, co było najwyższym wskaźnikiem wśród krajów „15” UE (we Włoszech poziom wyniósł 26,2% PKB, w Hiszpanii i Portugalii – 22,3% PKB).

Skutkiem ekspansywnej polityki budżetowej był wzrastający poziom zadłużenia. Dług publiczny w Grecji wzrósł z 25% PKB w 1981 r. do 71% PKB w 1990 r. (a więc prawie potroił się w ciągu dekady). Od 1993 r. utrzymywał się w pobliżu 100% PKB, aż osiągnął 126,9% PKB w 2009 r. i 140,2% PKB w 2010 r. Do lat 90. głównym czynnikiem wzrostu zadłużenia publicznego w Grecji były bardzo szybko rosnące potrzeby pożyczkowe państwa (tzw. deficyt pierwotny). Z czasem większą rolę w kształtowaniu poziomu długu publicznego zaczęły odgrywać 2 inne czynniki (w okresie 1993-2004 Grecja wykazywała bowiem pierwotną nadwyżkę budżetową). Pierwszy z nich jest określany mianem efektu kuli śnieżnej. Powstaje na skutek różnicy pomiędzy realną stopą procentową a wzrostem PKB; obrazuje więc skutki wzrostu gospodarczego dla kształtowania się zadłużenia publicznego w relacji do PKB oraz skutki zmiany stopy procentowej na zmiany płatności odsetkowych (i w rezultacie również na poziom zadłużenia). Drugim czynnikiem są tzw. dostosowania deficytu do długu, na które składają się: akumulacja netto aktywów finansowych (tj. wynik transakcji papierami wartościowymi, zakup netto udziałów w przedsiębiorstwach, pożyczki netto), zmiany wartości długu wynikające z jego wyceny (deprecjacja/aprecjacja waluty), inne zmiany (najczęściej będące efektem klasyfikacji pewnych jednostek poza sektorem finansów publicznych lub uwzględnianych w tym sektorze) czy rozbieżności statystyczne.

Wykres 5. Czynniki wpływające na zmiany poziomu zadłużenia publicznego w Grecji w okresie 2000-2010 (% PKB); w nawiasach podano wysokość zadłużenia w relacji do PKB



Źródło: opracowano na podstawie danych Komisji Europejskiej, General Government Data, Autumn 2010

Pod koniec lat 90. oraz w 2000 r. jedynym czynnikiem powodującym wzrost zadłużenia w Grecji były dostosowania deficytu do długu, co wynikało m.in. ze zmian w metodologii obliczania i sposobach finansowania zadłużenia. W 2001 r. negatywny wpływ dostosowań został w całości zneutralizowany przez pierwotną

nadwyżkę, a poziom długu nie zmienił się. W 2002 r. niewielki spadek zadłużenia był już skutkiem korzystnych uwarunkowań gospodarczych (spadek stóp procentowych i dodatnie wskaźniki wzrostu gospodarczego); podobnie było w 2004 r., 2006 r. i 2007 r. Deficyt pierwotny pojawił się w 2003 r., stając się ponownie najważniejszym czynnikiem zmian długu publicznego (szczególnie w 2008 i 2009 r.). Z związku z kryzysem finansowym i ujawnieniem rzeczywistego stanu finansów publicznych w 2009 r., bardzo dużą rolę w eksplozji greckiego zadłużenia odegrał także efekt kuli śnieżnej, będący skutkiem ujemnego wzrostu gospodarczego i wzrostu oprocentowania dłużnych papierów rządowych (wykres 5).

Spirala zadłużenia w Grecji ma więc swój początek w latach 80. Jednym z istotnych czynników wpływających na saldo budżetowe i poziom długu publicznego był wzrost wydatków kapitałowych. Realizacja licznych projektów inwestycyjnych była efektem dynamicznych przeobrażeń gospodarczych, jakie nastąpiły po okresie niestabilności politycznej (do 1974 r. trwała dyktatura wojskowa). Zadłużenie publiczne wzrastało także na skutek „socjalnej ekspansji budżetowej”. Przystąpienie Grecji do Wspólnot Europejskich (1982 r.) zwiększyło możliwości finansowe dzięki wykorzystaniu funduszy europejskich i jeszcze bardziej zdynamizowało przemiany w gospodarce. Z kolei rosnąca wiarygodność gospodarki po przyjęciu wspólnej waluty obniżyła koszty obsługi długu i dodatkowo zachęciła do kredytowego finansowania wydatków.

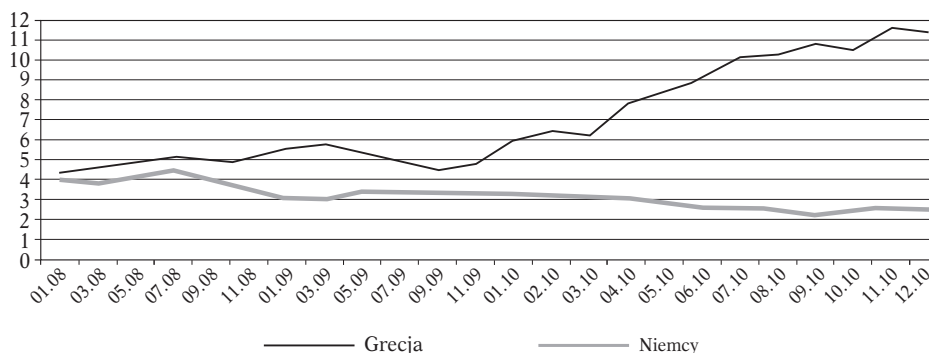
Obserwacja stanu i zmian poziomu zadłużenia w Grecji uprawnia do stwierdzenia, że nie stanowiły one przedmiotu szczególnej troski ze strony władz. Do niedawna także w UE nie przykładano większej wagi do stanu zadłużenia państw członkowskich (część represyjna Paktu Stabilności i Wzrostu dotyczyła wyłącznie deficytu budżetowego). Dopiero kryzys finansowy – pierwszy po utworzeniu unii walutowej tak poważny w swoich skutkach – potwierdził wagę reguł budżetowych. Uwidocznili również opisywane dotąd tylko w teorii konsekwencje braku dyscypliny budżetowej w jednym kraju dla całej strefy euro. Decyzja o uruchomieniu przez kraje strefy euro pakietu pomocowego dla Grecji była właśnie motywowana koniecznością utrzymania stabilności unii walutowej (i poszczególnych państw). 98,5% długu publicznego w Grecji jest bowiem denominowane w walucie euro i jednocześnie ponad 80% jest w posiadaniu nie rezydentów. 48% greckich obligacji jest w posiadaniu banków innych krajów strefy euro, z czego 25% – francuskich, a 14% – niemieckich⁶. Bank Rozrachunków Międzynarodowych [2010] wskazuje, że na koniec 2009 r. w aktywach banków mających siedzibę w strefie euro znajdowały się greckie obligacje o wartości 206 mld dolarów. Na udzieleniu pomocy Grecji zależało więc przede wszystkim wierzycielom, którzy ponieśliby wymierne straty, gdyby Grecja ogłosiła niewypłacalność. Uzgodniono, że zaangażowanie krajów strefy euro we wsparcie Grecji będzie równe ich udziałom w EBC. Największe środki

⁶ Pozostałe kraje strefy euro posiadają 18,8% greckich obligacji, W. Brytania – 4,1, Szwajcaria – 21,1, USA – 5,4%. *Hellenic Republic Public Debt Bulletin*, Ministry of Finance of Hellenic Republic, www.minfin.gr

pochodzą więc z Niemiec – 22,3 mld euro (28% wsparcia krajów strefy euro), z Francji – 18,8 mld euro (21% wsparcia), następnie z Włoch – 14,7 mld euro (18% wartości pomocy), Hiszpanii (9,8 mld euro), Holandii (4,7 mld euro) i Belgii (2,9 mld euro). Należy przypomnieć, że wzajemna pomoc krajów unii walutowej w sytuacji, w jakiej znalazła się Grecja jest ograniczona zapisami traktatu i dopuszczona tylko w wyjątkowych okolicznościach. Zakazane jest bowiem udzielanie przez EBC lub banki centralne państw członkowskich pożyczek rządowi centralnym na pokrycie ich deficytu, jak również nabywanie bezpośrednio od nich ich papierów dłużnych (art. 123 TFUE). Art. 122.2 TFUE uzasadnia jednocześnie, że „w przypadku, gdy państwo członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu państwu członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii”. Ponieważ zmiana zapisów traktatowych w celu udzielenia Grecji wsparcia finansowego nie była rozpatrywana z uwagi na długotrwałość procesu legislacyjnego, sposobem na osiągnięcie zgodności traktatowej było uznanie złej sytuacji finansów publicznych tego kraju za „skutek nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą”. Okoliczności rzeczywiście były nadzwyczajne, ale z pewnością nie były skutkiem braku kontroli.

Dramatyczna sytuacja budżetowa Grecji w 2009 r. wywołała zamieszanie na rynkach finansowych. Jeszcze w grudniu agencja ratingowa Fitch obniżyła wycenę Grecji do poziomu BBB+ (tak niskiego ratingu Grecja nie miała od 10 lat). Podobnie zareagowała agencja Moody's i Standard&Poor's uważając, że jest mało prawdopodobne, aby oszczędności planowane przez Grecję pozwoliły na znaczące zmniejszenie długu publicznego. W efekcie, niemal natychmiast wzrosło oprocentowanie greckich obligacji (wykres 6), a rząd kraju zaczął odczuwać trudności w obsłudze zadłużenia i w finansowaniu deficytu budżetowego.

Wykres 6. Oprocentowanie 10-letnich obligacji skarbowych w Grecji i Niemczech (01.2008-12.2010)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony: www.tradingeconomics.com

W obliczu kryzysu finansów publicznych i bankructwa kraju, Grecja została zmuszona do podjęcia działań naprawczych. W styczniu 2010 r. opublikowała pierwszy program przywrócenia stabilności zapewniając, że pozwoli on na zredukowanie deficytu do 2,8% PKB przed 2012 r. [Stability Programm, 2010]. W kwietniu 2010 r., po kolejnej aktualizacji stanu finansów publicznych, okazało się jednak, że deficyt w 2009 r. był wyższy od poziomu założonego w tym programie i wyniósł nie 12,7% PKB, lecz 13,6% PKB. Grecja zawróciła się wówczas z prośbą o uruchomienie (uzgodnionego w tym samym miesiącu) mechanizmu pomocowego. Jednocześnie, w kwietniu 2010 r. agencja Standard&Poor's zmniejszyła wycenę greckich papierów dłużnych do poziomu „śmieciowego”, co spowodowało dalszy wzrost oprocentowania rządowych obligacji. Poziom ten (ok. 14% w skali roku) stanowił wówczas siedmiokrotność oprocentowania obligacji niemieckich i francuskich o takim samym, 5-letnim okresie zapadalności.

W maju 2010 r. Grecja otrzymała pierwszą transzę pożyczki (20 mld euro) z MFW oraz od krajów strefy euro, która miała zostać przeznaczona na wykupienie 10-letnich obligacji wartych około 9 mld euro. W sumie umowa zakładała przekazanie Grecji w ciągu trzech lat ponad 110 mld euro (30 mld pochodzi od MFW i 80 mld od krajów strefy euro). Warunkiem było przeprowadzenie przez Grecję określonych przez UE i MFW reform rynku pracy i budżetowych, skutkujących obniżeniem deficytu budżetowego poniżej 3% PKB w 2014 r. (kolejne transze zostały uzależnione od spełnienia dalszych warunków narzuconych przez pożyczkodawców). Grecja nie miała więc większego wyboru – decyzja o reformie budżetowej z jednej strony była wymuszona wewnętrzną sytuacją, a z drugiej – warunkami otrzymanej pomocy. W programie oszczędnościowym założono więc m.in. ograniczenie wydatków w administracji oraz dokończenie, a w zasadzie dopiero właściwe przeprowadzenie, reformy systemu emerytalnego (zamrożenie płac w sektorze publicznym do 2014 r., likwidację lub obniżenie 13. i 14. pensji, obniżenie dodatków i świadczeń, obliczanie emerytur na podstawie całego okresu zatrudnienia, podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego do 65 lat, zniesienie wcześniejszych emerytur). Znaczne cięcia obejmą również wydatki kapitałowe. Łącznie, wydatki pierwotne mają zmniejszyć się z 41,8% PKB w 2010 r. do 39,4% PKB w 2014 r.

Tablica 1

Poziom dochodów i wydatków budżetowych oraz deficytu budżetowego i długu publicznego, założony w programie oszczędnościowym w mld euro (w nawiasie – w relacji do PKB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody budżetowe, w tym:	93,3 (39,5)	91,3 (39,2)	90,3 (38,2)	92,4 (38)	91,7 (36,6)	93 (35,7)
Podatki pośrednie	31,3 (13,2)	31,6 (13,6)	30,6 (12,9)	31,7 (13)	33,3 (13,3)	34,5 (13,3)
Podatki bezpośrednie	18,6 (7,9)	17,3 (7,4)	17,2 (7,3)	17,7 (7,3)	18,5 (7,4)	19 (7,3)
Składki społeczne	29,6 (12,6)	28,6 (12,3)	28,5 (12,1)	28,7 (11,8)	29,2 (11,6)	29,7 (11,4)

cd. tablicy 1

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pozostałe dochody	13,7 (5,8)	13,9 (5,9)	14 (5,9)	14,3 (5,9)	10,8 (4,3)	9,9 (3,8)
Wydatki pierwotne, w tym:	98,6 (41,8)	102,3 (43,9)	102,7 (43,4)	104,7 (43,1)	102 (40,7)	102,6 (39,4)
Płace	26,9 (11,4)	26,5 (11,4)	26,2 (11)	25,7 (10,6)	25,5 (10,2)	26,2 (10)
Świadczenia społeczne	47,9 (20,3)	50,4 (21,6)	51,6 (21,8)	52,8 (21,7)	54,2 (21,6)	55,6 (21,4)
Zakup dóbr i usług	12,2 (5,2)	11,9 (5,1)	11,5 (4,9)	12,6 (5,2)	11,7 (4,7)	11,8 (4,5)
Wydatki kapitałowe	7,7 (3,2)	9,5 (4,1)	9,4 (4)	9,5 (3,9)	6,4 (2,5)	4,9 (1,9)
Pozostałe wydatki	4 (1,7)	4,1 (1,7)	4,1 (1,7)	4,1 (1,7)	4,2 (1,6)	4,2 (1,6)
Saldo pierwotne	-5,3 (-2,2)	-1,8 (-0,8)	2,4 (1,0)	7,4 (3,0)	14,2 (5,7)	15,2 (5,9)
Płatności odsetkowe	13,3 (5,6)	15,2 (6,5)	17,1 (7,2)	18,9 (7,8)	20,4 (8,1)	20,3 (7,8)
Saldo budżetowe	-18,6 (-7,9)	-17 (-7,3)	-14,7 (-6,2)	-11,5 (-4,7)	-6,2 (-2,5)	-5,1 (-2,0)
Dług publiczny	307,5 (130,3)	324,5 (139,4)	339,4 (143,6)	350 (144)	349,5 (139,5)	348,7 (134)

Źródło: *Greece: First Review Under the Stand-By Arrangement*, IMF Country Report No. 10/286, International Monetary Fund, September 2010

Zmiany po stronie dochodowej mają z kolei na celu złagodzenie tendencji spadkowej wpływów do budżetu z powodu załamania koniunktury gospodarczej (podwyższenie stawki podatku VAT z 19% do 23%, zwiększenie akcyzy o 10 pkt proc., wprowadzenie nowych podatków, m.in. jednorazowego podatku nałożonego na firmę czy podatku hazardowego). W rezultacie program oszczędnościowy zakłada osiągnięcie nadwyżki pierwotnej w 2012 r. i jej dalszy wzrost w kolejnych latach (do 5,9% PKB w 2015 r.). Jest ona niezbędna z uwagi na bardzo wysokie i rosnące koszty obsługi zadłużenia (5,6% PKB w 2010 r.; 7,8% PKB w 2015 r.). Między innymi z tego powodu dług publiczny będzie wzrastał do 2013 r. (kiedy osiągnie rekordowy poziom 144% PKB), lecz od 2014 r. tendencja ma już się odwrócić. Łącznie, w okresie 2009-2014, planowane działania mają osiągnąć wartość 13% PKB (tablica 1). Zakrojony na szeroką skalę program reform ma także na celu poprawę konkurencyjności gospodarki, tj. reorganizację administracji, uelastycznienie rynku pracy, poprawę klimatu dla przedsiębiorczości i racjonalizację działalności przedsiębiorstw [IMF, 2010].

Zgodnie z warunkami umowy, efekty realizacji założeń programu oszczędnościowego są monitorowane przez Komisję, MFW i EBC. Raport MFW z września 2010 r. potwierdził zgodność i planowość pierwszych działań. Doceniony został

także postęp prac w zakresie reform strukturalnych. Wskazano jednocześnie na pewne ryzyka dla realizacji programu: niedostateczną płynność systemu bankowego, niższe od założonych przychody budżetowe oraz konieczność przezwyciężenia nacisków grup interesu przeciwstawiających się deregulacji. Niemniej łączna ocena była pozytywna, a jej efektem było przekazanie drugiej transzy kredytu stabilizacyjnego w wysokości 9 mld euro (2,5 mld euro to kredyt MFW, a 6,5 mld euro – pożyczki państw strefy euro).

Zakończenie

Przyczyny kryzysu finansów w Grecji są w przeważającym stopniu efektem niedostatecznego przygotowania tego kraju do integracji walutowej. Brak reform zwiększających konkurencyjność gospodarki oraz oparcie strategii wypełniania kryteriów konwergencji nominalnej na jednorazowych i doraźnych działaniach skutkowało dalszym pogłębianiem nierównowagi. Pogorszeniu stanu gospodarki nie towarzyszył jednak wzrost stóp procentowych od długu zaciąganego przez Grecję na rynkach finansowych. Obecna była wręcz odwrotna zależność – wzrostowi zadłużenia zagranicznego sprzyjał relatywnie niski koszt kapitału w strefie euro. Nie działał więc mechanizm dyscyplinujący władze do wdrożenia pakietu reform, co pozwalało na dalsze finansowanie rosnących potrzeb budżetu środkami pochodzącymi z emisji obligacji. Co więcej, pożyczaniu kapitału na międzynarodowych rynkach finansowych nie towarzyszył wzrost atrakcyjności eksportu (co w założeniu ma umożliwić spłatę zadłużenia w przyszłości), a uzyskiwane środki były przeznaczane przede wszystkim na konsumpcję. Wzrost zadłużenia, który nastąpił wskutek rewizji danych statystycznych pod koniec 2009 r., ukazał skalę budżetowych problemów.

Załamanie finansów publicznych w Grecji, a także późniejsze problemy w Irlandii i Hiszpanii stworzyły zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, wykazując brak systemowych rozwiązań w UE w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych. Doprowadziły także do wzrostu poparcia dla reform zmierzających do pogłębienia koordynacji krajowych polityk gospodarczych i wzmocnienia podstaw instytucjonalnych Unii. W marcu 2010 r. powołano Grupę Zadaniową ds. Zarządzania Gospodarczego, która miała za zadanie zaproponować środki zmierzające do zwiększenia dyscypliny budżetowej i wzmocnienia koordynacji działań na poziomie UE. Z kolei 29 września Komisja Europejska przedstawiła pakiet sześciu projektów aktów prawnych zakładających, m.in.:

1. uszczegółowienie zapisów w prewencyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu,
2. uwydatnienie znaczenia poziomu długu publicznego przy ocenie sytuacji budżetowej państw członkowskich,
3. usprawnienie procesów decyzyjnych związanych z procedurą nadmiernego deficytu (a nawet częściowe ich zautomatyzowanie),
4. ustanowienie monitoringu wskaźników gospodarczych krajów UE (saldo rachunku obrotów bieżących, aktywów zagranicznych netto, produktywno-

ści, jednostkowych kosztów pracy, realnego efektywnego kursu walutowego, długu publicznego, aktywów sektora prywatnego),

5. wzmocnienie kompetencji Eurostatu (możliwość oceny przez Eurostat jakości danych przekazywanych przez państwa członkowskie),
6. ustanowienie ściślejszej koordynacji nadzoru nad instytucjami finansowymi.

Kryzys finansów publicznych w Grecji zapoczątkował więc nie tylko długo oczekiwane reformy w tym kraju, ale był także istotnym czynnikiem radykalnej zmiany podejścia UE w zakresie koordynacji polityk gospodarczych krajów członkowskich.

Bibliografia

- Bank of Greece, *Annual Report* (various years: 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005).
- Aiginger K., Guger A., [2005], *The European Socio-Economic Model, Differences to the USA and Changes over Time*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Working Papers nr 266.
- Alesina A., Perotti R., [1997], *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*, IMF Staff Papers nr 44 (2).
- Afonso A., Gomes P., [2008], *Interactions between private and public sector wages*, ECB Working Paper, nr 971.
- Blavoukos, Pagoulatos G., [2008], *Fiscal Adjustment in Southern Europe: the Limits of EMU Conditionality*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, nr 12.
- Burtless G., [2001], *The Greek Labour Market, Greece's Economic Performance and Prospects*, Bank of Greece and The Brookings Institution.
- Demekas D., Kontolemis Z., [2000], *Government employment and wages and Labour market performance*, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 62.
- Eurostat, [2004], *Report by Eurostat on the Revision of the Greek government deficit and debt figures*.
- Featherstone K., Kazamias G., Papadimitriou D., [2001], *The Limits of External Empowerment: EMU, Technocracy and Reform of the Greek Pension System*, Political Studies nr 49.
- Featherstone K., [2008], *Varieties of Capitalism and the Greek case: explaining the constraints on domestic reform?*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe nr 11.
- Giavazzi F., Jappelli T., Pagano M., [2000], *Searching for Non-Linear Effects of Fiscal Policy: Evidence from Industrial and Developing Countries*, NBER Working Paper nr 7460.
- Hellenic Republic Ministry of National Economy and Finance, [1998], *The 1998 update of the Hellenic Convergence Programme: 1998-2001*.
- Hellenic Republic Public Debt Bulletin, Ministry of Finance of Hellenic Republic.
- Herz B., Kotios A., [2000], *Coming Home to Europe: Greece and the Euro*, Intereconomics, www.intereconomics.eu/downloads/getfile.php?id=114
- Holm-Hadulla F., Kamath K., Lamo A., Pérez J.J., Schuknecht L., [2010], *Public wages in the euro area, towards securing stability and competitiveness*, ECB Occasional Paper Series nr 112.
- IMF Country Report, [2010], *Greece: First Review Under the Stand-By Arrangement*, International Monetary Fund, nr 10/286.
- Karnowski J., [2006], *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*, Warszawa/Waszyngton, Materiały i Studia, zeszyt nr 1999.
- Katsios S., [2006], *The shadow economy and corruption in Greece*, South-Eastern Europe Journal of Economics, nr 61-80.

- Krenusz A., De Rougemont P., [2006], *Stock-flow adjustment in government accounts*, Economy and Finance nr 26, Eurostat.
- Mylonas P., de la Maisonneuve C., [1999], *The problems and prospects faced by pay-as-you-go Pension systems: a case study of Greece*, OECD Economics Department Working Papers nr 215.
- OECD, [2007], *OECD Economic Surveys: Greece*.
- Papadimitriou D., [2005], *The Limits of Engineering Collective Escape: The 2000 Reform of the Greek Labour Market*, West European Politics.
- Public employment in EU member states*, State secretariat for the public service Directorate-general of the public service, [2010], Ministry of the Presidency Madrid.
- Raport o sytuacji banków w 2009 roku*, [2010], Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- Rozkrut M., Woreta R., [2005], *Sukcesy i porażki Grecji na drodze do strefy euro. Wnioski dla nowych krajów UE*, Materiały i Studia, nr 188.
- Rozporządzenie Rady nr 2223/96 z 25 czerwca 1996 r. w sprawie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych we Wspólnocie, OJ L 310/1.
- Schneider F., Klinglmaier R., [2004], *Shadow Economies Around the World: What Do We Know?*, Center for Research in Economics, Management and the Arts, Working Paper nr 03.
- Update of the Hellenic Stability and Growth Programme Including an Updated Reform Programme*, [2010], Ministry of Finance, Athens.
- Vamvakidis A., [2003], *The convergence experience of the Greek economy in the EU: les sons for EU accession countries*, National Bank of Poland conference: Successes and failures in real convergence.
- Von Hagen J., Hallett A., Strauch R., [2001], *Budgetary Consolidation in EMU*, European Economy, Economic Papers, no. 148.
- World Competitiveness Yearbook, Report 2010
- 2010 Index of Economic Freedom, Global Competitiveness Report 2010-2011.

THE ORIGIN AND IMPLICATIONS OF GREECE'S PUBLIC FINANCE CRISIS

Summary

The article traces the development of the budgetary situation in Greece since the early 1990s and aims to identify the main causes behind the public finance crisis in this country that began in 2009 and continued in 2010. The author discusses the most important implications of the crisis for the functioning of the euro area. The period covered by the analysis was divided into several subperiods: the period of 1990-1995, which saw the continuation of an expansionary fiscal policy initiated in the 1980s; the period directly preceding the country's entry into the euro zone Jan. 1, 2001, marked by an improvement in Greece's budgetary performance; the years after Greece's entry into the euro zone and the return of the fiscal expansion policy; and the period when the country was forced to launch budgetary reforms.

Greece's current public finance problems are not only a direct effect of the global financial crisis, but also an outcome of domestic factors, which led to persistent economic problems in the country, including the loss of financial stability and decreased competitiveness. The following factors generate high budgetary expenditures and limit revenue in Greece (consequently leading to a high budget deficit and an escalation in

public debt): low administrative efficiency, high operating costs of the public sector (high employment and a high level of wages in the public sector), excessive social spending, an inefficient pension system, an overregulated labor market and excessive regulation on markets for goods and services. Greece's public finance crisis was therefore primarily provoked by structural problems that were evident still before the country joined the euro area and that have not been resolved since then. According to Baran, Greece met the budget deficit criterion for adopting the single European currency only because the country's government artificially increased its revenues and resorted to statistical manipulation. Meanwhile, budget expenditures increased steadily, Baran notes, and an interest rate cut after the country's euro-zone entry enabled public borrowing at a lower cost as internal problems accumulated due to abandoned reforms. The result was an explosion of the budget deficit and public debt in 2009. Fellow EU countries have decided to provide financial aid to Greece to maintain the stability of the euro and avoid a situation in which Greece's problems would spill over to other member states, the author says.

According to Baran, Greece is struggling with what is the most serious public finance crisis in this country since it joined the euro zone and adopted the single European currency in 2001. The country's unresolved structural problems are the fundamental issue that underlies the crisis. Greece scores poorly in terms of competition and product market liberalization. The Greek economy has a low level of competitiveness due to labor market problems, an inefficient social security system and excessive public-sector employment. As a result, the government in Greece collects insufficient revenue and has high public expenditures, Baran notes. Fiscal consolidation has been based on higher revenues and lower interest payments since the mid-1990s. Despite powerful arguments for a radical domestic adjustment, all reforms have been marked by controversy and conflict between the government and its social partners.

Keywords: Greece, crisis, public finance, budget deficit, public debt