



BIULETYN

Nr 8 (1245), 21 stycznia 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Czas na katharsis: redukcja greckiego długu w zamian za więcej reform

Patryk Toporowski

Grecja wciąż tkwi w głębokim kryzysie gospodarczym, a szanse na szybką poprawę są niewielkie. Winę za to ponosi zarówno grecki rząd, opóźniający tempo reform, jak i trojka, zbyt skupiająca się na konsolidacji długów. Najlepszym rozwiązaniem jest skoncentrowanie się państwa na wzmocnieniu instytucji oraz na reformach podaźowych w zamian za obietnicę ulg w spłacie długu.

W greckich sondażach przedwyborczych wygrywa Syriza – partia kwestionująca zasadność dwóch dotychczas realizowanych planów pomocowych uzgodnionych między rządem Grecji a trojką złożoną z Komisji Europejskiej (KE), Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Sukces Syrizen będzie oznaczał rezygnację Grecji z przeprowadzenia trudnych reform oraz – jak ostrzega koalicja rządowa – wyjście ze strefy euro oraz bankructwo kraju.

Duże szanse tej partii nie powinny dziwić: gospodarka Grecji wciąż znajduje się w głębokim kryzysie. Istotny cel reform – obniżenie zadłużenia publicznego i prywatnego – został osiągnięty tylko częściowo. Od 2008 do 2014 r. deficyt wprawdzie spadł poniżej 3% PKB, zaś już w 2013 r. Grecja zanotowała strukturalną nadwyżkę budżetową w wysokości 3% PKB, jednak dług państwa wzrósł z 99% do 175% PKB. Ponadto dużym obciążeniem dla sektora bankowego są „złe długi” – dłużnicy w 2014 r. nie zwracają 33% wartości wszystkich pożyczek. Poza tym od początku kryzysu firmy uciekają z Grecji – w 2014 r. popularnym kierunkiem była Bułgaria. Zła koniunktura i klimat inwestycyjny przekładają się na wysokie bezrobocie: prognozy na 2015 r. są nieznacznie lepsze niż na 2014 r. i sięgają 25%.

Jednak są też oznaki poprawy. Pierwszy raz od początku kryzysu odnotowano niewielki wzrost PKB. Powoli zwiększa się konkurencyjność gospodarki – poprawia się saldo obrotów bieżących (w 2015 r. ma stać się dodatnie), znacząco spadają jednostkowe koszty pracy (szacunkowo o 10% w latach 2010–2015). Ponadto w 2014 r. za sukces należy uznać ponowne umożliwienie plasowania greckich obligacji na rynkach finansowych. Jednak te sygnały nadal dają niewielką nadzieję na szybkie wyjście z kryzysu i ograniczenie ogromnych kosztów społecznych. Nie powinno więc dziwić, że w tej sytuacji poszukuje się winnych. Jedni, np. trojka i rząd oraz eksperci niemieccy, a także opinia publiczna w Niemczech, wskazują na niechęć Greków do wdrażania reform. Inni, wśród nich m.in. Syriza, ale również rządy Włoch i Portugalii, twierdzą, że pakiety pomocowe były niewłaściwie przygotowane i dlatego szkodliwe.

Grecki cyrograf. Ateny skorzystały dotąd z dwóch programów ratunkowych opracowanych przez trojkę i kilkakrotnie poddawanych rewizjom. Nadrzędnym celem pierwszego programu było ograniczenie deficytu (głównie przez cięcia emerytur oraz płacowo-kadrowe w sektorze publicznym i służbie zdrowia, ale również przez zwiększenie wpływów podatkowych) do poziomu 3%, a także rozpoczęcie zmniejszania długu w 2014 r. oraz zrównoważenie salda handlowego. Inne istotne elementy programu to reformy strukturalne – obejmujące m.in. obniżenie kosztów lokalnej administracji czy ułatwienie zakładania firm – oraz stabilizacja sektora finansowego.

Gdy okazało się, że środki z tego programu nie wystarczą do ustabilizowania gospodarki, powstał drugi program pomocowy. Trojka położyła w nim nacisk – oprócz konsolidacji fiskalnej – na poprawę konkurencyjności. Dodatkowym priorytetem stała się redukcja jednostkowych kosztów zatrudnienia poprzez uelastycznienie rynku

pracy, a także prywatyzacja. Podobnie jak w pierwszym pakiecie pomocowym, trojka zabiegała o usprawnienie administracji publicznej, by można było skutecznie przeprowadzić reformy.

Krąbarna Grecja. Rząd, choć wdrożył wiele reform, nie wywiązał się ze wszystkich zobowiązań wynikających z pakietów pomocowych. Niemiecka opinia publiczna, eksperci i rząd uważają, że władze Grecji wielokrotnie łagodziły i opóźniały reformy, w przeciwieństwie do Irlandii i Portugalii, które niezwłocznie wdrażały postanowienia programów pomocowych. Wiele zobowiązań wskutek opóźnień jest dopiero w trakcie realizacji. Olli Rehn, były komisarz ds. gospodarczych i monetarnych, w połowie 2014 r. wyraził opinię, że tempo wprowadzania reform w Grecji wyraźnie spadło.

Trzy najważniejsze obszary, w których opóźnienia są największe, to: motywacyjny system wynagrodzeń w administracji państwowej, system szybkiego regulowania zaległości podatkowych oraz umożliwienie rozłożenia zobowiązań podatkowych do 100 rat. Inne nierozwiązane problemy dotyczą prawa własności w nieruchomościach (reformę wstrzymał rząd), walki z korupcją i prywatyzacji. Trojka ocenia, że jest to skutek wpływu miejscowych oligarchów (zainteresowanych utrzymaniem *status quo*) na aparat rządowy, krajowy cykl polityczny oraz słabość instytucji państwowych.

Błędy trojki. Zaniedbania Grecji to jednak tylko jedna strona medalu – drugą jest niewłaściwa polityka trojki. Sam MFW, jeden z autorów programów pomocowych, zarzuca sobie, że nie doszacował negatywnego wpływu restrykcyjnej polityki fiskalnej na gospodarkę. Nie udało się przywrócić spokoju na rynkach ani powstrzymać straty 30% depozytów w sektorze bankowym, pojawiła się za to głębsza od przewidywanej recesja i wysokie bezrobocie. Innymi słowy, MFW przyznaje, że z jego punktu widzenia bardziej istotne byłyby reformy strukturalne niż konsolidacja finansów publicznych.

Działania trojki atakowali również europosłowie, zarzucając jej przede wszystkim błędne prognozy stanu greckiej gospodarki po przeprowadzeniu reform. W raporcie Parlamentu Europejskiego z marca 2014 r. skrytykowano nadmiernie optymistyczne przewidywania trojki co do sytuacji makroekonomicznej w krajach objętych programami pomocowymi w trakcie ich trwania oraz co do współpracy przy reformach z miejscową administracją. Wadą programów pomocowych było to, że zbyt mało uwagi poświęcono w nich łagodzeniu negatywnych skutków ubocznych reform. Parlament również zauważył niespójność celów MFW (wewnętrzna dewaluacja – czyli obniżenie płac w gospodarce – państw objętych programami pomocowymi) z celami KE (stabilizacja finansów publicznych).

Błędne decyzje trojki mają jeszcze jedno źródło. Przedłużająca się i głębsza niż oczekiwano stagnacja w strefie euro przekłada się na słabsze wyniki gospodarcze Grecji, a w konsekwencji na jej stabilność finansową. Prognozy stanu greckiej gospodarki nie uwzględniały tak długiego trwania kryzysu w UE i m.in. dlatego były przesadnie optymistyczne, a skutki postanowień pakietów pomocowych – nierealistycznie łagodne.

Ulgi jako sposób na wyjście z impasu. W ocenie przyczyn obecnej słabości Grecji sporo racji mają krytycy zarówno podejścia rządu w Atenach do reform, jak i działań trojki. Opóźnianie reform w przypadku zadłużonej Grecji jest bardzo ryzykowne. Pomijając zagrożenie niewypłacalnością państwa, najpoważniejszą konsekwencją jest właśnie obniżenie jego konkurencyjności w długim okresie, co w obliczu ogromnego długu całego państwa jeszcze bardziej obniży standard życia Greków. Zatrzymanie zmian w takich obszarach jak jakość administracji publicznej (w tym odporność na korupcję i zdolność do tworzenia, wprowadzania i koordynacji kompleksowych planów) wpływa najmocniej na przedsiębiorczość w sektorze MSP i inwestycje, a w konsekwencji na stopę bezrobocia.

Z kolei nadmierne wymuszanie przez trojkę oszczędności budżetowych prowadzi do pogłębienia recesji i bezrobocia, a tym samym do coraz wyższych kosztów społeczno-ekonomicznych. Dodatkowo, paradoksalnie dług może rosnąć, zamiast – zgodnie z intencjami – ulegać redukcji. Na końcu tego łańcucha negatywnych tendencji jest destabilizacja polityczna i pojawienie się ruchów antysystemowych.

Jedynym sensownym wyjściem z tego klinca jest połączenie pro wzrostowych reform z przyznaniem Grecji ulg w zadłużeniu. Mogłyby one polegać na przedłużeniu terminu spłaty lub na ponownym wykupieniu zadłużenia na korzystnych dla Aten warunkach. Jednak rozwiązaniem najodważniejszym i najlepszym dla Grecji – choć mało prawdopodobnym ze względu na opór Niemiec – byłoby umorzenie części długu. W ten sposób nowy rząd uzyskałby potwierdzenie poparcia UE w przeprowadzaniu reform, a jednocześnie gospodarka złapałaby oddech. Zmniejszone obciążenie fiskalne przełożyłoby się na szybciej widoczne skutki reform, co osłabiłoby negatywne nastroje w społeczeństwie związane z programami pomocowymi i w ten sposób poprawiło ich legitymizację.

Polska nie uczestniczyła w programach pomocowych dla Grecji, dlatego umorzenie długu nie miałoby bezpośredniego wpływu na finanse publiczne kraju. Polsce zależy jednak na stabilności strefy euro, którą osłabia Grecja pogrążona w kryzysie. Do dziś nie ma pewności, czy tak wysoki dług jest możliwy do spłacenia przez jakikolwiek kraj, co oznacza, że pojawienie się ryzyka systemowego w strefie euro jest kwestią czasu. Dlatego ograniczenie długu do poziomu pozwalającego na spłatę leży *de facto* w interesie każdego państwa członka i kandydata do strefy euro. Jednocześnie, ponieważ obniżenie długu nie rozwiąże problemu niewielkiej konkurencyjności Grecji, Polska powinna promować warunkowość ulg lub cięć w spłatach długu w zamian za kontynuację reform instytucjonalnych oraz podażowych.