



BIULETYN

Nr 112 (1349), 21 grudnia 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Cwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Powrót widma Grexitu. Słabnący mandat Ciprasa do prowadzenia reform

Patryk Toporowski

Choć grecki parlament w szybkim tempie przegłosowuje akty prawne związane z trzecim pakietem pomocowym, rośnie zagrożenie spowolnieniem procesu lub nawet zatrzymaniem go. Może to w konsekwencji doprowadzić do ponownego podjęcia dyskusji w strefie euro o rewizji sposobu pomocy dla Grecji lub o możliwości Grexitu.

W grudniu ma nastąpić pierwszy przegląd procesu realizacji trzeciego pakietu pomocowego dla Grecji, którego postanowienia są odzwierciedlone w programie reform gospodarczych wdrażanych przez rząd Ciprasa. Do najważniejszych punktów pakietu należy reorganizacja systemu podatkowego (głównie VAT i ograniczenie zjawiska unikania opodatkowania) i zmniejszenie kosztu funkcjonowania systemu emerytalnego (szacunkowo o ok. 20%). Ponadto, ważnymi ustaleniami są: prywatyzacja części aktywów publicznych (koleje, porty, lotniska, rafinerie ropy), ustanowienie mechanizmów dyscyplinujących finanse państwowe oraz uniezależnienie urzędu statystycznego od rządu. Ten ambitny plan ma jednak coraz mniejsze szanse powodzenia ze względu na pogarszającą się sytuację gospodarczą oraz słabnący mandat rządu do prowadzenia reform. Test wytrzymałości koalicji nastąpi w 2016 r., kiedy będzie przegłosowywany kolejny kontrowersyjny zestaw zmian w systemie emerytalnym.

Pogarszająca się sytuacja gospodarcza. Na niekorzyść dalszego wprowadzania reform przemawia perspektywa gospodarcza kraju. Prognozy na 2015 rok obniżyły zarówno instytucje międzynarodowe, np. Komisja Europejska z +0,7% (prognoza z maja) do -1,4% (prognoza z listopada), Międzynarodowy Fundusz Walutowy: z +0,7% (prognoza z kwietnia) do -2,3% (prognoza z października), jak i grecki urząd statystyczny, który oszacował spadek PKB o 0,9% w trzecim kwartale 2015 r., podczas gdy wcześniejsze prognozy zapowiadały zmniejszenie o 0,5%. Jednocześnie w 2016 r. urząd prognozuje recesję w miejsce wcześniej oczekiwanego niewielkiego wzrostu gospodarki.

Sytuacja w sektorze bankowym jest nadal napięta, a naprawienie szkód wynikłych z niespłacania pożyczek zajmie lata. Wartość zobowiązań greckich obywateli i podmiotów gospodarczych wobec banków rosła i na początku grudnia osiągnęła ponad połowę wartości wszystkich pożyczek. Na to nakłada się brak poprawy perspektyw w biznesie, zwłaszcza w segmencie małych i średnich przedsiębiorstw, związany z obniżeniem popytu i ograniczeniem możliwości finansowania działalności gospodarczej, spowodowanym trudną sytuacją w sektorze bankowym. Indeks PMI (*Purchasing Managers Index*), określający kondycję przemysłu, w całym 2015 r. wynosił poniżej 50 punktów (w listopadzie: 48,1), co oznacza kurczenie się branży wytwórczej. Jednym z niewielu pozytywnych objawów jest poprawa salda bilansu obrotów bieżących, choć nadal pozostaje ono ujemne (nadwyżka na rachunku obrotów bieżących jest prognozowana najwcześniej na 2017 r.).

Osobnym problemem są wciąż fundamentalne wady systemu gospodarczego Grecji. Trwają prace nad zmniejszaniem poziomu korupcji, a także walka z ukrywaniem przed opodatkowaniem względnie dużej puli dochodów. Przykładowo, z dokumentów przekazanych przez Norberta Borjana, ministra finansów Północnej Nadrenii i Westfalii, ok. 6,5 mld euro nieopodatkowanych greckich aktywów pieniężnych znajduje się na kontach w jednym ze szwajcarskich banków – UBS. Szacunki dotyczące unikania opodatkowania w Grecji wynoszą ok. 35 mld euro rocznie, czyli prawie połowę wielkości trzeciego pakietu pomocowego.

Słabnące poparcie społeczne. Pomimo dużego nacisku państw strefy euro i jej uprzywilejowanej pozycji w negocjacjach (ze względu na kontrolowanie finansów przeznaczonych na pomoc), rząd koalicyjny Ciprasa może

zmniejszyć impet w przeprowadzaniu reform z powodu stopniowej utraty mandatu do realizacji postanowień trzeciego pakietu. Zmniejszające się poparcie społeczeństwa coraz bardziej zmęczonego polityką oszczędnościową, na którą nakłada się kryzys migracyjny, było widoczne podczas pierwszego od rozpoczęcia rządów koalicji SYRIZA–ANEL strajku generalnego. Przekłada się to również na słabe wyniki SYRIZY w badaniach sondażowych: pod koniec listopada według Kappa Research mniej niż 18,5% społeczeństwa zagłosowałoby na tę partię, z kolei według sondażu stacji telewizyjnej SKAI TV w połowie listopada ponad 70% ankietowanych było niezadowolonych z rządu.

Słabnące poparcie społeczne przekłada się na możliwość utraty większości w parlamencie przez koalicję rządową. Przykładowo, przy głosowaniu projektu reformy ograniczającej do osób najuboższych i bezrobotnych ochronę majątków przed egzekucją w przypadku niespłacanych kredytów hipotecznych, koalicję opuściło dwóch posłów. Możliwe, że przy kolejnych kontrowersyjnych ustawach koalicja straci większość parlamentarną i SYRIZA będzie zmuszona znaleźć nowego koalicjanta, powołać rząd jedności narodowej, lub też zgodzić się na przyspieszone wybory. Na dodatek, brak proponowanego przez Ciprasa porozumienia z opozycją w sprawie pogłębionej, kontrowersyjnej reformy emerytalnej (wartej do 1% PKB), wskazuje na rosnące ryzyko niezdolności rządu w obecnym układzie do dalszej realizacji pakietu.

Europejski wymiar greckiego problemu. Pogarszająca się koniunktura oraz pojawiające się ponownie trudności wewnętrzne, związane także z realizacją pakietu pomocowego, zaostrzą dyskusję dotyczącą dwóch problemów, które powinna rozstrzygnąć strefa euro.

Pierwszym z nich jest kwestia, czy pakiet pomocowy daje gwarancję poprawy sytuacji gospodarczej kraju, czy przeciwnie – ogranicza możliwość ożywienia gospodarczego. Może być także konieczne ponowne otwarcie debaty na temat niezbędnej zawartości pakietów pomocowych udzielanych państwu strefy euro. Wcześniej w UE pojawiały się wątpliwości co do funkcjonowania tych programów, np. w lutym 2014 r. Parlament Europejski opublikował raport, w którym istotnym punktem krytyki było pogłębianie ubóstwa i nierówności społecznych wskutek realizacji pakietów pomocowych.

Drugim problemem jest zdolność Grecji (a w konsekwencji innych państw południa UE) do funkcjonowania w reformującej się strefie euro w ciągu 5–10 lat. Proponowane zmiany oznaczają coraz mniejszą swobodę w polityce fiskalnej i gospodarczej członków. Państwa strefy są zobowiązane do przestrzegania szeregu wskaźników makroekonomicznych (w tym saldo obrotów bieżących, wielkość długu publicznego, saldo handlu zagranicznego, wysokość kosztów pracy, stopa bezrobocia). W konsekwencji kraje w trudnej sytuacji ekonomicznej będą zmuszone prowadzić politykę gospodarczą nieadekwatną do ich potrzeb. Obecne problemy Grecji pokazują, jak kosztowne i trudne będzie dostosowywanie się do standardów funkcjonowania w strefie.

Zagrożenie spowolnieniem lub zaprzestaniem reform przez rząd Ciprasa stanowi dobrą okazję do zmiany modelu funkcjonowania strefy. Dotychczas najbardziej spójną alternatywę wobec wprowadzanego projektu proponowała Francja. Do jej najważniejszych elementów należą: złagodzenie dyscypliny finansowej, większa elastyczność prowadzenia krajowej polityki gospodarczej oraz wprowadzenie unii transferowej.

Rosnące ryzyko Grexitu. W zależności od tego, w jaki sposób będzie rozwijała się strefa euro, Grecję czeka jedna z dwóch możliwości. Jeśli dotychczasowy kierunek (model oszczędnościowy) będzie utrzymany, wówczas niebezpieczeństwo Grexitu będzie rosło, ze względu na zwiększający się opór społeczeństwa wobec społecznych kosztów pakietu pomocowego. Jeśli wejdzie w życie koncepcja francuska – a zwłaszcza unia transferowa – wówczas Grecja będzie miała lepsze perspektywy wprowadzenia reform i wyjścia z kryzysu. Udostępnienie bezzwrotnych środków w ramach stałych transferów wewnątrz strefy, by niwelować zarówno nierówności w poziomie rozwoju, jak i rozdźwięk w cyklach gospodarczych, będą pomocne w zmniejszaniu niezadowolenia w Grecji. Ten scenariusz miałby podobny skutek jak spełnienie propozycji pierwszego rządu Ciprasa odnośnie do zmniejszenia długu.

Szanse zmiany kierunku reform są jednak niewielkie i potrzebny byłby silny impuls (taki jak znaczące pogorszenie gospodarcze w unii walutowej lub zagrożenie przejściem władzy przez skrajne ugrupowania polityczne we Francji, Hiszpanii lub w innych państwach), by przededefiniować promowany przez Niemcy obecny sposób funkcjonowania strefy. Oznacza to, że Grecja nie będzie mogła liczyć na bezzwrotne transfery pieniężne na wydatki związane z realizacją trzeciego pakietu pomocowego. W konsekwencji zagrożenie Grexitem pozostaje wysokie i rośnie wraz z pogarszaniem się nastrojów społecznych i sytuacji gospodarczej.

Implikacje dla Polski związane ze wzrostem zagrożenia Grexitem są raczej umiarkowane. Wśród nich najbardziej prawdopodobnym efektem jest zmiana w rozdysponowywaniu środków z unijnego budżetu na korzyść Grecji, co w niewielkiej skali już ma miejsce. W drugiej połowie 2015 r. szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker umożliwił wykorzystanie funduszy strukturalnych bez krajowego współfinansowania, zwiększył kwotę prefinansowania projektów, a także pułę środków dla Grecji o wielkość niewykorzystanych wcześniej sum. W przyszłości, gdyby sytuacja się pogarszała, kolejne elementy unijnego budżetu mogłyby być przekierowywane do Grecji. Dla Polski taki scenariusz oznaczać będzie umiarkowane ograniczenie środków na rozwój kraju. Jednak biorąc pod uwagę rosnące prawdopodobieństwo zwiększenia unijnego finansowania walki z kryzysem migracyjnym, łączna kwota przesuniętych wydatków może być odczuwalna przez Polskę w najbliższych latach.