

Autor: doc. Piotr Kalka

## Unia Europejska wobec kryzysu finansów publicznych w Grecji

Grecja boryka się już od wielu lat z kryzysem finansów publicznych. U podstaw tego kryzysu leżą dwie przyczyny. Pierwsza wyraża się w powstaniu w Grecji jednego z najbardziej kosztownych systemów emerytalnych w Europie, o czym decydują stosunkowo niski wiek, w którym przechodzi się na emeryturę, oraz dość długi okres życia Greków. Stają się oni emerytami w wieku 61,4 lat, przy czym kobiety dożywają średnio 82,6 roku, a mężczyźni – przeciętnie 77,4 roku. Druga przyczyna to korzystanie przez pracowników (zwłaszcza przez osoby zatrudnione w sektorze publicznym) z licznych przywilejów. Pracownicy sektora publicznego, obejmującego Ł siły roboczej, otrzymywali bonusy za punktualne przychodzenie do pracy, zwrot kosztów dojazdów i dodatkowe wolne dni od pracy. Faktycznie niemożliwe było rozwiązanie stosunku pracy z tymi pracownikami. Bonusy otrzymywali również pracownicy i emeryci na Boże Narodzenie i Wielkanoc<sup>1</sup>.

Unia Europejska zdała sobie sprawę z występowania kryzysu finansów publicznych w Grecji po raz pierwszy w 2004 r., gdy odkryła, że przekazywane jej przez władze greckie dane statystyczne są systematycznie fałszowane. Za te fałszerstwa

Nr 43 / 2010  
24'09'10

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

Redakcja:  
Joanna Dobrowolska-Polak  
(redaktor naczelna),  
Marta Götz,  
Piotr Cichocki

---

<sup>1</sup> Por. *Grecy znowu strajkują, bo rząd zmusza ich do dłuższej pracy*, „Gazeta Wyborcza” z 16 VII 2010, s. 26; *Chocholi taniec Greka Zorby*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 2-4 VII 2010, s. A19.

Grecja winna być ukarana wysoką grzywną, z czego jednak w Unii zrezygnowano, wychodząc z założenia, że nałożenie grzywny zwiększy i tak wysokie wydatki budżetowe tego państwa. Politycy unijni uważali jednocześnie, że uczestnictwo Grecji w strefie euro pozwoli jej zaoszczędzić na kosztach spłaty długu wielkości 2-3% PKB, a tym samym wpłynie na spadek wydatków publicznych i deficytu budżetowego. Tymczasem Grecy przeznaczali oszczędności na konsumpcję, a więc i dług publiczny się nie zmniejszał. Równocześnie Komisja Europejska wszczęła w 2004 r. – ze względu na podawanie przez Grecję fałszywych danych statystycznych – postępowanie o naruszenie przez ten kraj traktatu o Wspólnocie Europejskiej<sup>2</sup>. Zostało ono po pewnym czasie przerwane, a więc Komisja okazała się w swych działaniach mało konsekwentna.

Fałszerstwa danych statystycznych nie ustały jednak po 2004 r. Z czasem deficyt budżetowy i dług publiczny przyjęły takie rozmiary, że rząd grecki nie mógł nie poinformować o rzeczywistym stanie finansów publicznych swego kraju. W 2009 r. deficyt budżetowy miał sięgać (wg wstępnych informacji) 12,7% produktu krajowego brutto, a dług publiczny – 120%. Tylko w pierwszej połowie 2010 r. Grecja musiałaby zaciągnąć w celu obsługi swego zadłużenia 40 mld euro nowych pożyczek. Byłoby to bardzo trudnym zadaniem, gdyż greckie papiery dłużne oceniano bardzo nisko<sup>3</sup>. Procedury przewidziane w traktacie z Maastricht oraz w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu, a mające na celu przeciwdziałanie powstawaniu nadmiernego deficytu budżetowego, nie okazały się zatem skuteczne.

---

<sup>2</sup> Por. *Banken halfen bei Verschleierung von Schulden*, <http://www.faz.net>; *Grecka tragedia, europejscy widzowie*, „Gazeta Wyborcza” z 6-7 III 2010, s. 18; H.-J. A x t, *Odyssee einer Eigendynamik – Wie aus dem Griechenland-Schock eine Euro-Krise wurde*, „Südeuropa-Mitteilungen” nr 3/2010, s. 15.

<sup>3</sup> Por. *Banken halfen...; Pięć krajów, które mogą pogrążyć Europę*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 12-14 II 2010, s. A9.



Wobec wystąpienia w Grecji poważnego kryzysu budżetowego Unia Europejska zdecydowała się na podjęcie na początku 2010 r. pewnych dość ostrych kroków wobec tego kraju. Zobowiązała ona rząd grecki do składania Komisji Europejskiej co najmniej raz na trzy miesiące sprawozdania ze swej polityki oszczędnościowej. Zaczęła analizować plany antykryzysowe tego rządu. Pierwszy z nich, stawiający sobie za cel doprowadzenie deficytu budżetowego do poziomu 8,7% w 2010 r. oraz do 2,8% PKB w 2012 r., został zatwierdzony przez ministrów finansów strefy euro w lutym 2010 r. Przewidywał on podwyżki podatków, cięcia w wydatkach budżetowych, zamrożenie zatrudnienia urzędników państwowych oraz wprowadzenie górnych limitów uposażeń dla dużo zarabiających<sup>4</sup>.

W lutym 2010 r. Komisja Europejska, jak i niektóre kraje członkowskie (np. Francja), próbowały wpłynąć na osiągnięcie porozumienia w Radzie Europejskiej w sprawie pomocy finansowej dla Grecji<sup>5</sup>. Konsensu nie zdołano jednak uzyskać zwłaszcza na skutek postawy Niemiec. Starły się one również przeciwdziałać, aby kwestią tej pomocy zajęła się Rada Europejska na swym posiedzeniu w marcu 2010 r. Na takim stanowisku Republiki Federalnej zaważyło kilka czynników. Kanclerz Merkel obawiała się, że w przypadku pozytywnej dla Grecji decyzji również i inne kraje będą chciały uzyskać pomoc finansową. Zamierzała także sprawdzić, czy państwo to faktycznie realizuje plan oszczędnościowy. Dalszy czynnik to duże zaniepokojenie sytuacją gospodarczą swego kraju, jakie wykazywała wówczas niemiecka opinia publiczna. Sytuacja ta jest niełatwa, co stanowi konsekwencję międzynarodowego kryzysu finansowego. Tempo wzrostu gospodarczego sięgało w 2009 r.

---

<sup>4</sup> Por. *EU kontrolliert Griechenlands Finanzen*, „Kieler Nachrichte” z 4 II 2010, s. 1. *Banken halfen...; Greece faces EU grilling over catastrophic deficit*, <http://www.dw-world.de>; *Grek financial crisis causes euro to hit five-year low*, <http://www.dw--world.de>

<sup>5</sup> Por. H.-J. A x t, *op.cit.*, s. 15.



-5%, a deficyt budżetowy i zadłużenie: -3,% i 72,7% PKB. Niemiecka opinia publiczna uważała zatem (w swej większości), że Niemcy nie mogą udzielić pomocy gospodarczej Grecji. Kolejny istotny czynnik to zbliżające się wybory w jednym z największych krajów RFN, tzn. w Nadrenii Północnej-Westfalii, mające nastąpić w maju br.<sup>6</sup>

Pod wpływem nacisków Francji i Hiszpanii Niemcy zrezygnowały z oporu przed omawianiem na marcowym posiedzeniu Rady Europejskiej sprawy pomocy finansowej dla Grecji. Obydwa te kraje były same w niełatwej sytuacji finansowej. Deficyt budżetowy wyniósł tam w 2009 r. odpowiednio 7,5 i 11,2% PKB. Przedłożony przez Niemcy plan wpłynął w decydującej mierze na kształt postanowień przyjętych przez Radę. Stosownie do tego planu w pomocy finansowej dla Grecji miał uczestniczyć również Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), a kredytów udzielałaby nie Unia, a państwa członkowskie strefy i to w ostateczności i za zgodą ich wszystkich<sup>7</sup>.

Wydaje się, że postanowienia Rady Europejskiej oznaczały pewne odejście od reguł dotyczących polityki gospodarczej, a sformułowanych w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Art. 25 traktatu wprowadza zasadę „no bail out”, czyli odpowiedzialności państw członkowskich za swe zobowiązania. Za te zobowiązania nie odpowiada ani Unia Europejska, ani inne kraje członkowskie. Niemcy chciały najprawdopodobniej, aby odejście od reguł traktatu było jak najmniejsze. Stąd też postulowały, aby Grecja otrzymywała kredyty od państw członkowskich strefy jedynie w ostateczności.

---

<sup>6</sup> Por. *Od Frau Europa do Madame Non*, „Gazeta Wyborcza” z 27-28 III 2010, s. 2; *Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Winter 2009*, „Kieler Diskussionsbeiträge” nr 470/471, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2010, s. 62.

<sup>7</sup> Por. *Rettungsplan für Athen steht*, <http://www.faz.net>; *Mistrzów w płaceniu zalewa*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 2-5 IV 2010, s. .M8.



Postanowienia Rady Europejskiej zostały skonkretyzowane (11 IV 2010 r.) podczas konferencji ministrów finansów strefy euro. Określili oni wielkość kredytów, jakie Grecja mogła otrzymać w 2010 r. od państw członkowskich strefy, na 30 mld euro. Z Niemiec miałyby przy tym pochodzić 8,4 mld euro, a z Francji – 6,3 mld. Oprocentowanie kredytów wynosiłoby 5%, a więc byłoby dużo niższe niż normalnie na rynku<sup>8</sup>.

Od końca kwietnia br. następowało w Grecji zaostrzenie kryzysu finansów publicznych. Tamtejszy rząd przyznał, że jeśli nie otrzyma ona w ciągu najbliższych trzech tygodni międzynarodowych kredytów, to nie będzie w stanie spłacać swego zadłużenia. Greckie obligacje spadły do poziomu śmieciowego<sup>9</sup>.

W tych warunkach państwa strefy euro i MFW zdecydowały się 4 maja 2010 r. zwiększyć przyrzeczoną Grecji pomoc finansową do 110 mld euro, z czego 80 mld przypadłoby na te państwa, a 30 mld – na Fundusz. Grecja korzystałaby z kredytów przez trzy lata<sup>10</sup>.

Kraje strefy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy mogły podjąć taką decyzję, gdyż reprezentanci Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego oraz specjaliści z Funduszu wynegocjowali ze stroną grecką długookresowy program reform i oszczędności. Jego głównym celem była konsolidacja finansów publicznych w Grecji, polegająca na obniżeniu deficytu budżetowego z 13,6% PKB w 2009 r. do poniżej 3% w 2014 r. Program przewidywał obniżenie dodatków do płac pracowników sektora publicznego, zniesienie dodatków do emerytur,

---

<sup>8</sup> Por. *Pakiet unijnej pomocy uskrzydlił rynki*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 13 IV 2010, s. A15; *Za długi Grecji zapłacą Niemcy i Francja*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 14 IV 2010, s. A2.

<sup>9</sup> Por. *Grecja nad przepaścią*, „Gazeta Wyborcza” z 28 IV 2010, s. 26.

<sup>10</sup> Por. H.-J. A x t, *op. cit.*, s.17.



przeprowadzenie reform o charakterze strukturalnym (np. na rynku pracy) oraz dalsze podwyżki podatków konsumpcyjnych<sup>11</sup>

Na początku maja 2010 r. kryzys finansowy zaczął obejmować również Hiszpanię, Portugalię i Irlandię. Z rynków pożyczkowych tych krajów, jak i rynku greckiego wycofywali się inwestorzy. Banki ograniczały wzajemne finansowanie, a z USA trafiało do banków europejskich co raz mniej dolarów. Spadał kurs euro (m.in. w stosunku do amerykańskiego dolara)<sup>12</sup>.

Kraje członkowskie strefy euro oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy zareagowały na tę sytuację przyjęciem (9 V 2010 r.) porozumienia co do pomocy finansowej dla jej członków, nadmiernie zadłużonych. Pomoc ta miałaby sięgać do 750 mld euro, z czego 440 mld pochodziłoby od poszczególnych członków strefy (w tym 122,8 mld z RFN i 92,3 mld z Francji), 60 mld z budżetu UE oraz 250 mld z MFW. W przyjętym porozumieniu został sprecyzowany tryb uzyskiwania kredytów. Zadłużone nadmiernie państwo składałoby wniosek o kredyty do spółki celowej (dysponującej gwarancjami na wysokość 440 mld euro), a spółka przekazywałaby wniosek do zbadania Komisji Europejskiej, Europejskiemu Bankowi Centralnemu, Międzynarodowemu Funduszowi Walutowemu i państwom strefy euro. W głosowaniach w tych instytucjach nie uczestniczyłoby zadłużone nadmiernie państwo. Jeśli zgodziłyby się one na przyznanie kredytu, spółka zaciągałaby go na rynkach kapitałowych, a następnie przekazywałaby wnioskodawcy<sup>13</sup>.

Można sądzić, że również i to porozumienie pozostawało w sprzeczności z zasadami dotyczącymi polityki gospodarczej, a

---

<sup>11</sup>Por. *Internationaler Rettungsplan für Griechenland beschlossen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 3 V 2010, s. 1; *Nach Einbindung der Finanzwirtschaft ist Paket für Athen so gut wie geschnürt*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 3 V 2010, s. 11.

<sup>12</sup> Por. H.-J. Axt, *op. cit.*, s. 21.

<sup>13</sup> Tamże, s. 7, 20 i 21.



wyrażonymi w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i to ze względów już wyżej określonych.

Omówione tu rozwiązania finansowe przyjęte na początku maja b.r. są jedynie instrumentami o charakterze doraźnym, mającym na celu zlikwidowanie istniejącego już znacznego zadłużenia części państw strefy euro. Niezbędne stało się zatem rozszerzenie gamy środków przeciwdziałających powstawaniu dużego długu publicznego. Nowe środki dotychczas jeszcze nie powstały, niemniej wysunięto już określone propozycje.

W marcu 2010 r. niemiecki minister finansów W. Schäuble zaproponował utworzenie Europejskiego Funduszu Walutowego (EFW), nie konkretyzując jednak bliżej swej propozycji. Postulował on także zawieszenie dotacji z funduszu spójności dla krajów wpływających negatywnie na kurs wspólnej waluty, zawieszenie tym krajom prawa głosu w sprawach obszaru euro oraz opuszczenie przez państwa nie mogące uzdrowić swego budżetu strefy euro. Kraje te pozostawałyby nadal członkami Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

Z kolei w maju 2010 r. swoje propozycje zaprezentowała Komisja Europejska. Przewidują one m.in. silniejszą interwencję ze strony Unii Europejskiej w procedury budżetowe krajów członkowskich. Już od 2011 r. rządy państw członkowskich musiałyby przedkładać Unii projekty swych budżetów, co pozwalałoby Komisji w przypadku zaistnienia zagrożeń dla strefy euro na odpowiednią interwencję<sup>15</sup>.

Przeciw postulowanemu rozwiązaniu wypowiada się minister G. Westerwelle, podkreślający, że to Bundestag i narodowe parlamenty uchwalają budżet, a nie Komisja i ta kompetencja

---

<sup>14</sup> Por. *Berlin lansuje pomysł europejskiej wersji MFW*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 8 III 2010, s. A9; *Unia wymyśliła, jak wspomóc finansowo Grecję*, „Gazeta Wyborcza” z 13-14 III 2010, s. 10.

<sup>15</sup> Por. *Diese Krise ist existentiell*, <http://www.faz.net>; *Brüssel will Staatshaushalte stärker kontrollieren*. <http://www.faz.net>.



parlamentu stanowi kluczowy element suwerenności państw. Odmienne stanowisko zajmuje kanclerz A. Merkel, argumentująca, że Komisja Europejska mogłaby w odpowiednim czasie ostrzec, iż budżet danego państwa nie spełnia kryteriów z zakresu paktu stabilności i wzrostu, ponieważ plany budżetu nie byłyby już tajne<sup>16</sup>.

Wprowadzenie w życie tej propozycji będzie bardzo trudne nie tylko ze względu na rozbieżności poglądów w rządzie niemieckim, ale również dlatego, że krytycznie odnosi się do niej rząd francuski.



---

<sup>16</sup> Por. *Brüssel will Staatshaushalte stärker kontrollieren...*



INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

ul. Mostowa 27 A,  
61-854 Poznań,  
tel. 061/852 76 91,  
fax 061/852 49 05,  
e-mail: [izpozpl@iz.poznan.pl](mailto:izpozpl@iz.poznan.pl),  
[www.iz.poznan.pl](http://www.iz.poznan.pl)

CZASOPISMA INSTYTUTU ZACHODNIEGO:

- „Przegląd Zachodni”
- „WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik”
- „Siedlisko. Dziedzictwo kulturowe i tożsamość społeczności na Ziemiach Zachodnich i Północnych”
- „Biuletyn Instytutu Zachodniego”

WYDAWNICTWO INSTYTUTU ZACHODNIEGO:

- Moje Niemcy – moi Niemcy. Odpominania polskie, red. H. Orłowski, Poznań 2009;
- K. Malinowski, Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990-2005, Poznań 2009;
- M. Rutowska, Lager Głowna. Niemiecki obóz przesiedleńczy na Głownej w Poznaniu dla ludności polskiej (1939-1940), Poznań 2009;
- Transformacja w Polsce i Niemczech Wschodnich. Próba bilansu, red. A. Sakson, Poznań 2009;
- Ślężacy, Kaszubi, Mazurzy i Warmiacy – między polskością a niemieckością, red. A. Sakson, Poznań 2008;
- B. Koszel, Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy, Poznań 2008;
- B. Koszel, „Nowe otwarcie”? Stosunki polsko-niemieckie w okresie rządów koalicji PO-PSL (2007-2009) „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 57/2009;
- M. Wagińska-Marzec, Konflikt wokół Widocznego Znak w świetle prasy polskiej, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 56/2009;
- Z. Mazur, Widoczny Znak (2005-2009), „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 55/2009;
- P. Cichocki, Wybrane problemy badań nad tożsamością europejską, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 53/2009;
- B. Koszel, Integracja Turcji z Unią Europejską z perspektywy RFN, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 52/2009;
- I. Romiszewska, Banki niemieckie w Unii Europejskiej, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 51/2009.

