

*Leonidas Akritidis\**

## **Grecja wobec perspektywy uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej**

Na początku lat 50., po okresie wyniszczającej okupacji hitlerowskiej oraz wojny domowej,<sup>1</sup> Grecja przystąpiła do odbudowy swojej gospodarki znajdującej się w trudnej sytuacji. Cechowała ją niska wydajność we wszystkich sektorach przemysłu, przestarzała struktura agrarna i słabo rozwinięta infrastruktura. Złe wyniki ekonomiczne były również następstwem niskiego poziomu organizacji zarządzania przedsiębiorstwami i instytucjami sektora publicznego oraz koncentracji niewykwalifikowanej siły roboczej w miastach.

Ówczesny rząd Grecji zdecydował się na przyjęcie strategii wolnego rynku, stosując specjalne instrumenty polityki ekonomicznej, przede wszystkim w zakresie polityki podatkowej, kredytowej i celnej. Kraj ten potrzebował ponadto kapitałów inwestycyjnych i nowoczesnej technologii. Dla osiągnięcia powodzenia przyjętej strategii ekonomicznej, gospodarka grecka wymagała dużego rynku zbytu.

Na realizację przyjętej polityki ekonomicznej miało niewątpliwy wpływ powstanie 1 stycznia 1958 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), która ograniczyła możliwości eksportu towarów na rynki jej państw członkowskich. (Zmniejszenie się konkurencyjności dotyczyło głównie greckich artykułów rolnych.) Skłoniło to władze w Atenach do poszukiwania możliwości ściślejszego powiązania gospodarki kraju z EWG. Rząd, na którego czele stał Konstantinos Karamanlis,<sup>2</sup> zdecydował się wystąpić do Wspólnoty z wnioskiem o zawarcie Układu o stowarzyszeniu. Był to pierwszy krok do pełnoprawnego

---

\* Mgr **Leonidas Akritidis**: absolwent Wydziału Handlu Zagranicznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; słuchacz Diplomatic Academy of London, University of Westminster.

<sup>1</sup> Wojna domowa trwała od października 1946 r. do końca 1949 r.

<sup>2</sup> K.Karamanlis był premierem w latach 1955-63 i 1974-1980 oraz prezydentem w latach 1980-85 i 1990-95.

członkostwa, które wtedy nie wchodziło w rachubę ze względu na niski poziom rozwoju greckiej gospodarki .

U podstaw decyzji rządu leżało przekonanie, że Układ o stowarzyszeniu ułatwi dostęp greckim artykułom (przede wszystkim rolnym) na obszar Wspólnoty, przełamie dotychczasowe bariery eksportowe, a ewentualna pomoc gospodarcza ze strony EWG przyczyni się do przyspieszenia reform ekonomicznych. Również kraje członkowskie Wspólnoty były zainteresowane nawiązaniem bliższych więzi z Grecją, nie tyle jednak ze względów gospodarczych, co politycznych. Dalsze zacieśnianie związków z europejskimi państwami śródziemnomorskimi i ich przyjęcie do Wspólnoty oznaczało bowiem rozszerzenie i wzmoczenie jej ekspansji polityczno-ekonomicznej na obszarach basenu Morza Śródziemnego.

Układ o stowarzyszeniu został podpisany w Atenach 9 lipca 1961 r. i wszedł w życie 14 maja 1962 r. Celem układu, zgodnie z postanowieniem Traktatu Rzymskiego, miało być doprowadzenie do unii celnej i w przyszłości pełnej integracji Grecji ze Wspólnotą. Porozumienie to było najbardziej kompleksowym aktem prawnym zawartym przez Wspólnoty Europejskie z jakimkolwiek krajem trzecim<sup>3</sup> i posłużyło nawet za wzór dla Układu Europejskiego podpisanego z Polską w 1991 r. Rząd grecki wiązał ze stowarzyszeniem wielkie nadzieje, co dotyczyło zwłaszcza perspektywy otrzymania wsparcia finansowego, które miało pomóc w przyspieszeniu realizowania reform, zwiększeniu tempa rozwoju gospodarczego kraju oraz zdynamizowaniu eksportu.

W latach 1962-67 wskaźniki rozwoju gospodarczego Grecji były korzystne. Dochód narodowy *per capita* wzrósł z 35% przeciętnego dochodu krajów EWG do 50%. Do 1968 r. Wspólnota zniosła całkowicie cła na towary importowane z Grecji, podczas gdy kraj ten zastosował zasadę wzajemności tylko w odniesieniu do 2/3 artykułów przemysłowych pochodzących z obszaru EWG. Systematycznie wzrastał też grecki eksport do państw Wspólnoty: z 33,5% na początku lat 60. do 40% w 1975 r. Wzrósł także z 5% do 45% udział artykułów przemysłowych w tym eksporcie.<sup>4</sup>

Postanowienia Układu o stowarzyszeniu zostały zrealizowane w zaplanowanym okresie 12 lat. Być może Grecji udało się doprowadzić do zakończenia okresu przejściowego i utworzenia unii celnej w jeszcze krótszym czasie, gdyby nie zamach stanu z 21 kwietnia 1967 r. przeprowadzony przez tzw. czarnych pułkowników. Reakcją Wspólnoty było zawieszenie Układu o stowarzyszeniu, w szczególności w zakresie podejmowania wspólnych

---

<sup>3</sup> G.Bernatowicz, *Geneza polityki śródziemnomorskiej Wspólnot Europejskich*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4 1995, s.65-66.

<sup>4</sup> J.Pesmatoglou, *Greece's Proposed Accession to EEC*, „The World Today”, nr 4 1970, s.146.

przedsięwzięć zmierzających do zharmonizowania polityki gospodarczej i społecznej. Zawieszona została również pomoc finansowa.

Po obaleniu dyktatury w 1974 r. i stopniowym przywracaniu systemu demokratycznego stosunki między Grecją a EWG uległy wyraźnej poprawie. Głównym celem nowego rządu pod przywództwem Karamanlisa stało się „wprowadzenie Grecji do Europy”, przede wszystkim dzięki pełnoprawnemu członkostwu we Wspólnotach Europejskich. Pierwsze decyzje nowego rządu miały na celu pełną realizację Układu o stowarzyszeniu; jednocześnie podjęto działania zmierzające do skrócenia okresu stowarzyszenia i przyjęcia Grecji do Wspólnoty już w 1981 r.

Większość państw członkowskich EWG zdawała sobie sprawę, że wcześniejsze przyjęcie Grecji zrodzi wiele nowych problemów zarówno dla Wspólnoty, jak i dla nowego członka. Dostawy greckich artykułów rolnych, zwłaszcza oliwy z oliwek i owoców cytrusowych, zaostrzyły dodatkowo konkurencję wśród państw członkowskich EWG. Szczególne obawy żywiły Francja i Włochy, producenci tych samych płodów rolnych. Ponadto Grecja po przyjęciu do EWG uzyskałaby dostęp do funduszy regionalnych, socjalnych i wspierających rolnictwo, co stanowiłoby dodatkowe obciążenie dla budżetu Wspólnoty. W samej Grecji natomiast istniała uzasadniona obawa, że jej przemysł, na który składały się głównie małe zakłady rodzinne, nie będzie w stanie wytrzymać konkurencji z potencjałem przemysłowym krajów EWG.

12 czerwca 1975 r. rząd grecki złożył formalny wniosek o skrócenie okresu stowarzyszenia i przyjęcie do Wspólnot Europejskich w charakterze pełnoprawnego członka. Na korzyść Grecji przemawiał m.in. postęp gospodarczy, jaki dokonał się w tym kraju. W uzasadnieniu wniosku przywołano następujące czynniki:

- Przeciętny wzrost produktu narodowego brutto w latach 1962-1975 wynosił 6,8% (w porównaniu z 4,2% we Wspólnocie „Szóstki” i 3,6% we Wspólnocie „Dziewiątki”).
- Przeciętny wzrost produkcji przemysłowej osiągnął w tym okresie 8,4%, (w „Szóstce” - 4,2% , w „Dziewiątce” - 3,7%).
- Miały miejsce przeobrażenia strukturalne w przemyśle, przejawiające się wzrostem wydajności i konkurencyjności poszczególnych jego gałęzi, co znalazło wyraz w zmienionej strukturze eksportu. W 1962 r. niemal całość eksportu do EWG stanowiły artykuły rolne, zaś artykuły rzemieślnicze i przemysłowe jedynie 4,8%. Natomiast w 1976 r. udział artykułów rzemieślniczych i przemysłowych wynosił już 52,1%.<sup>5</sup>

Rokowania w sprawie przyjęcia Grecji do EWG rozpoczęły się pod koniec 1978 r. i zostały stosunkowo szybko oraz pomyślnie zakończone, zaś traktat

---

<sup>5</sup> G.Contogeorgis, *The Greek View of the Community and the Greek Approach to Membership*, Brussel 1978, s.5.

akcesyjny został podpisany 28 maja 1979 r. w Atenach. Gwarantował on Grecji pełnoprawne członkostwo we Wspólnotach Europejskich z dniem 1 stycznia 1981 r.<sup>6</sup> Przewidywał, że Grecja będzie korzystać z pięcioletniego okresu przejściowego, w którym jej zobowiązania w stosunku do Wspólnoty zostaną ograniczone w celu umożliwienia gospodarce dostosowanie się do wymogów EWG.

Najwięcej problemów przysporzyło określenie wkładu Grecji do budżetu Wspólnoty w okresie przejściowym oraz kwestia uprawnień robotników greckich zatrudnionych w krajach EWG do korzystania ze świadczeń socjalnych przyznawanych robotnikom z innych państw członkowskich. Ustalono, że greckie artykuły rolne będą miały swobodny dostęp do rynków EWG po upływie pięcio-siedmioletniego okresu przejściowego, natomiast swobodny przepływ siły roboczej będzie mógł nastąpić dopiero po siedmioletnim okresie przejściowym.

Następnym ważnym wydarzeniem w dziejach gospodarczych Grecji było podpisanie 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej. Traktat ten zapoczątkował nową, niezwykle ważną fazę procesów integracyjnych w Europie, wytyczając kierunki działań mających na celu przyspieszenie utworzenia m.in. jednolitego rynku wewnętrznego oraz Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), która ma wejść w życie 1 stycznia 1999 r.

Polityczną wolę ustanowienia UGW potwierdzono podczas obrad Rady Europejskiej w Madrycie w grudniu 1995 r. i na kolejnych „szczytach”, chociaż jednocześnie pojawiało się wiele wątpliwości, czy będzie to możliwe w zaplanowanym czasie.<sup>7</sup> (Ostatnio wiele wskazuje na to, iż termin zostanie dotrzymany, a nawet przyspieszony.) Unia Gospodarcza i Walutowa, której jednym z głównych celów jest zastąpienie walut narodowych wspólnym pieniądzem – to jedno z najważniejszych wyzwań, przed którym stoi Unia Europejska w tym stuleciu. Podczas „szczytu” madryckiego uzgodniono nazwę dla wspólnego pieniądza: EURO (po grecku ΕΥΡΩ). Jednym z głównych argumentów ekonomicznych przemawiającym za takim rozwiązaniem jest wyeliminowanie ryzyka zmiany kursów walut i redukcja kosztów transakcji, jakie mają miejsce w czasie wymiany walut narodowych, co niewątpliwie będzie sprzyjać rozwojowi handlu pomiędzy państwami UE.

Wyrażane są ponadto nadzieje, że wprowadzenie EURO wpłynie stabilizująco na międzynarodowy system walutowy. Aktualnie żaden kraj europejski (nawet Niemcy) nie mają takich możliwości jak Stany Zjednoczone, które mogą oddziaływać na kurs dolara w sposób uwzględniający bardziej

---

<sup>6</sup> A.Mitsos, *I Proschorisis stis Ewropaikes Kinotites w: Ekdosi: Sinchrona Themata*, Athina 1982, s.23-24.

<sup>7</sup> Por. m.in. L.Oręziak, *Unia gospodarcza i walutowa – perspektywy ustanowienia do końca XX w. i wpływ na kształt Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4 1995, s.45-46.

interesy gospodarki amerykańskiej niż potrzeby innych krajów. Oczekuje się, że przysza waluta europejska zmniejszy rolę dolara jako waluty światowej, w tym jej funkcje transakcyjne (obecnie udział dolara w handlu międzynarodowym szacowany jest na około 70%). Wysoka pozycja EURO w międzynarodowym handlu i finansach miałaby wynikać przede wszystkim z jej zakładanej wyższej stabilności niż ta, jaką ma dolar i inne waluty. Należy podkreślić fakt, że u podłoża unii gospodarczej leżą także czynniki polityczne, w tym silne poparcie ze strony Niemiec i Francji.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht, państwo takie jak Grecja ubiegając się o udział w UGW powinno spełnić określone warunki ekonomiczne, czyli tzw. kryteria konwergencji (*convergence criterias*), na które składają się:<sup>8</sup>

- **Stabilność cenowa** - średnia stopa inflacji Grecji nie powinna przekraczać więcej niż 1,5 punktu procentowego średniej stopy inflacji w trzech krajach UE, w których jest ona najniższa. Pomimo ogromnego postępu dokonanego w okresie rządów Konstantinosa Simitisa inflacja w Grecji nadal jest najwyższa spośród wszystkich państw członkowskich Wspólnoty: wprawdzie w 1997 r. spadła do 5,8% (w porównaniu z 24,6% w 1981 r.), to jednak najniższy wskaźnik w UE waha się w granicach ok. 2%.
- **Deficyt budżetowy** - udział deficytu w Produkcie Krajowym Brutto (PKB) nie powinien przekroczyć poziomu 3%, podczas gdy w Grecji wskaźnik ten wynosił w 1996 r. 7%.<sup>9</sup>
- **Dług publiczny** - udział zadłużenia publicznego w PKB nie może być wyższy niż 60%. W Grecji dług ten plasował się na poziomie 114,4% w 1995 r.<sup>10</sup>
- **Stopy procentowe** - średnia nominalna długookresowa stopa procentowa nie powinna przekroczyć o więcej niż dwa punkty stopy procentowej w trzech krajach o najniższym poziomie inflacji. Poziom ten to ok. 6,5%, tymczasem w Grecji w 1994 r. wskaźnik ów wynosił 20,8%.<sup>11</sup>
- **Udział w mechanizmie kursowym Europejskiego Systemu Walutowego (ESW)** - Grecja winna przestrzegać limitu wahań kursów drachmy zgodnie z wymogami ESW ( $\pm 2,25\%$ )<sup>12</sup> przynajmniej w ciągu ostatnich dwóch lat przed złożeniem wniosku o zbadanie, czy spełnia kryteria konwergencji (zob. tabela 1).

---

<sup>8</sup> E.Synowiec, *Realizacja drugiego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Wspólnoty Europejskie - Biuletyn Informacyjny IKiCHZ”, nr 9 (61) 1996, s.40.

<sup>9</sup> „Epilogi, etisia ikonomiki episkopisi. I Elliniki ikonomia 1996”, s.429.

<sup>10</sup> „Financial Times”, 04.04.1996.

<sup>11</sup> *Supplement to European Report*, no 2031, 08.04.1995.

<sup>12</sup> Z.M.Doliwa-Klepacki, *Wspólnoty Europejskie*, Białystok 1993, s.151.

## **1. Stanowisko Grecji wobec programu konwergencji**

Poziom zaawansowania integracji gospodarki Grecji z Unią Europejską najlepiej odzwierciedlają podejmowane przez ten kraj wysiłki na rzecz przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej.

Obecnie największym wyzwaniem, przed jakim stoi rząd grecki jest realizacja planu dostosowawczego, który powinien doprowadzić do uczestnictwa drachmy w mechanizmie Europejskiego Systemu Walutowego.<sup>13</sup> Sposób rozwiązywania problemów sprostania kryteriom konwergencji zadecyduje bowiem w dużym stopniu o przyszłym rozwoju greckiej gospodarki, a tym samym o poziomie życia społeczeństwa nie tylko do końca tego wieku, ale co najmniej w pierwszym dwudziestolecu XXI wieku. Konieczne jest przy tym, aby wysiłek włożony w realizację planu dostosowawczego dał z jednej strony oczekiwane rezultaty, a z drugiej był do zaakceptowania przez greckie społeczeństwo. Społeczna akceptacja tego wysiłku będzie uzależniona od sprawiedliwego rozłożenia kosztów i korzyści na różne grupy społeczne.

### **1.1. Konwergencja nominalna i realna**

Gdy mówimy o konwergencji, w istocie mamy na myśli dwa różne pojęcia:

- **konwergencję nominalną**, czyli przystosowanie deficytu finansowego państwa, inflacji, stóp procentowych i długu publicznego do poziomu przewidywanego przez Traktat z Maastricht,
- **konwergencję realną**, czyli taki wzrost produktywności i poziomu życia społecznego, który zbliżony jest do standardów osiągniętych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Wprowadzanie konwergencji nominalnej jest konieczne w celu przeciwstawienia się ewentualnemu niebezpieczeństwu nagłego wzrostu nieprzewidzianej inflacji, co ma wpływ na wielkość długu publicznego i deficytu państwowego. Celem tego rodzaju przedsięwzięć jest m.in. ustabilizowanie warunków płacowych poprzez utrzymywanie podwyżek płac nominalnych na niskim poziomie i tym samym zwalczanie inflacji oraz stymulowanie nominalnej i realnej stopy wzrostu. Osiągnięcie tego celu jest bardzo skomplikowane, gdyż warunki uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej zawarte w Traktacie z Maastricht są trudne do zaakceptowania przez społeczeństwo greckie. Nawet jeśli nie istniałaby konieczność spełnienia kryteriów konwergencji, to i tak grecka polityka gospodarcza powinna podjąć odpowiednie kroki zmierzające do ograniczenia deficytu finansowego i osiągnięcia stabilizacji walutowej.

---

<sup>13</sup> P.Kazakos, P.C.Ioakimidis, *Greece and Membership Evaluated*, London 1994, s.89.

W świadomości Greków konwergencja nominalna związana jest z „zaciskaniem pasa”, a więc ze wzrostem podatków, zmniejszeniem dochodów realnych, ograniczeniem zatrudnienia w sektorze państwowym i twardą polityką walutową. Celem tej ostatniej jest zmniejszenie popytu na zaciąganie pożyczek państwowych i ograniczenie długu publicznego mierzonego jako odsetek PKB. Oznacza to zahamowanie wzrostu podaży pieniądza i stabilizację kursu drachmy. Konwergencja realna utożsamiana jest zwykle z tzw. pakietem Delorsa dotyczącym w odniesieniu do Grecji transferu środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej na rzecz restrukturyzacji greckiej gospodarki.

Grecki wskaźnik PKB *per capita* oraz produktywność gospodarki stanowią obecnie zaledwie około 50% średnich wskaźników pozostałych krajów Unii. Różnica ta jest znaczna, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, iż tylko te kraje, których PKB *per capita* przewyższa 80% średnich wskaźników wspólnotowych uważa się za osiągnące konwergencję realną. Przyspieszenie owej konwergencji jest zatem jednoznaczne z przyspieszeniem ogólnego rozwoju ekonomicznego, co powinno być najważniejszym celem greckiej polityki gospodarczej. Na podkreślenie zasługuje fakt, że osiągnięcie konwergencji realnej będzie praktycznie niemożliwe na przestrzeni najbliższych kilku lat. Warunkiem jej osiągnięcia byłoby bowiem utrzymanie w ciągu następnych dziesięciu lat średniego tempa wzrostu gospodarczego na poziomie 7%. Bardziej realistyczne wydaje się spełnienie tego warunku w ciągu piętnastu lat, ze średniorocznym tempem wzrostu w granicach 4-5%.

## **1.2. Konwergencja nominalna a polityka finansowa**

W ramach realizacji kryteriów konwergencji nominalnej zawartych w Traktacie z Maastricht, rząd grecki wprowadza w życie znowelizowany plan dostosowawczy, którego celem jest osiągnięcie kryteriów dotyczących ograniczenia inflacji i stabilizacji wartości drachmy do roku 1999. Plan rządu nie przewiduje jednak osiągnięcia kryteriów wiążących się z ograniczeniem długu publicznego do 60% PKB ze względu na nieosiągalność tego kryterium w tak krótkim czasie. Należy tu podkreślić, że sytuacja gospodarcza Grecji jest znacznie gorsza niż pozostałych krajów członkowskich Unii Europejskiej, co ilustrują załączone wykresy. (Zob. wykresy 1, 2 i 3.)

Niestabilność finansowa jest w Grecji o wiele większa niż w pozostałych krajach UE, o wiele wyższa jest też inflacja, a stopy procentowe w ujęciu nominalnym czy realnym pomimo niedawnych redukcji są nadal zbyt wysokie. Plan dostosowawczy został wyraźnie złagodzony ze względu na nastroje społeczne, stąd też osiąganie finansowych kryteriów konwergencji określonych w Traktacie z Maastricht odbywa się etapami, nieśmiało i w zbyt wolnym tempie. Tymczasem winno się to odbywać za pomocą zdecydowanych i szybkich

kroków, jakie rząd grecki powinien przedsięwziąć już w latach 1994-1995, kiedy to trzeba było podjąć decyzje np. o zredukowaniu zatrudnienia w sektorze państwowym czy zmniejszeniu rozmaitych dotacji i subsydiów. W obecnych warunkach przeprowadzenie niezbędnych działań jest znacznie utrudnione, jednak niepowodzenie w realizacji tego planu wpłynęłoby w znaczący sposób na fiasko polityki walutowej, zwłaszcza odbiłoby się na polityce antyinflacyjnej i zagroziłoby stabilizacji kursu drachmy.

### **1.3. Konwergencja realna a inwestycje**

Konwergencja nominalna byłaby o wiele łatwiejsza, gdyby była skorelowana z realną. Zaiistnienie takiego przypadku możliwe jest wówczas, gdyby wzrost gospodarczy był na poziomie 4-5%, a inwestycje sięgały poziomu 20-25% PKB. Z kolei osiągnięcie tak dużego wzrostu inwestycji możliwe jest tylko w przypadku dostatecznego rozwoju takich gałęzi przemysłowych jak: energetyka, łączność oraz transport.

Doświadczenia po 1979 r. wskazują, że wydajność inwestycji ma olbrzymie znaczenie dla powodzenia realizacji planu dostosowawczego, co można uzasadnić tym, że spadek procentowego udziału inwestycji w stosunku do PKB jest mocno skorelowany z ich średnią wydajnością. Dla przykładu, wzrost wydajności o 20% zmniejsza o 1 mld drachm wolumen inwestycji publicznych i prywatnych, jakie są potrzebne do osiągnięcia rozwoju gospodarczego na poziomie 4-5%. Z drugiej jednak strony, jeżeli wydajność spadnie o 20%, to wówczas - aby nie dopuścić do obniżenia stopy wzrostu - wymagane są inwestycje o 5-6% większe.

Zagadnieniom inwestycji poświęca się bardzo dużo uwagi w znowelizowanym planie dostosowawczym. Zgodnie z nim, inwestycje „*stanowią główny instrument realizacji polityki rozwojowej*”.<sup>14</sup> Warto przy tym zaznaczyć, że przewidywany udział inwestycji w PKB nie jest w stanie sprostać wymogom realnej konwergencji pomimo, że w latach 1994-99 średnie przewidywane tempo wzrostu PKB ma wynosić 2,2%, a więc osiągnąć poziom zbliżony do średniego przewidywanego tempa wzrostu PKB w krajach członkowskich Unii Europejskiej. (Por. wykres 2.)

### **1.4. Polityka wzrostu gospodarczego w planie dostosowawczym**

Istnieje wiele przyczyn, z powodu których w znowelizowanym planie dostosowawczym wzrost gospodarczy ustalony został na tak niskim poziomie. Można to tłumaczyć m.in. tym, iż prywatne inwestycje będą przyrastać powoli, odzwierciedlając etapowy charakter poprawy finansowej i makroekonomicznej

---

<sup>14</sup> G.Alogoskoufi, *To programa synglisis kie i prooptikes tis ellinikis ikonomias eos to 2000*, „*Epilogi, etisia ikonomiki episkopisi. I Elliniki ikonomia 1996*”, s.79.



gospodarki kraju. Istnieją również inne powody, dla których plan konwergencji realnej nie może być osiągnięty w Grecji szybciej i skuteczniej.

Plan rządu greckiego w tej dziedzinie opiera się na następujących elementach:

- Pierwszy element polega na wykorzystaniu „pakietu Delorsa II” w celu polepszenia infrastruktury gospodarczej i społecznej. Wiąże się to z koniecznością przewyższenia trudności wynikających m.in. z faktu, że administracja państwowa nie potrafi skutecznie nadzorować robót publicznych, realizować programów szkolenia zawodowego czy wdrażać programów restrukturyzacji przemysłu. (Jako przykłady źle administrowanych przedsięwzięć służyć mogą budowy lotniska w Spata, obwodnicy Stavros - Elevsina lub mostu Riou - Antiriou.)
- Drugi element planu dotyczy udoskonalenia systemu bodźców inwestycyjnych w celu promowania nowych produktów i technologii oraz zagranicznych inwestycji. Ten system, mimo pewnych pozytywów, nie różni się zasadniczo od bodźców wdrażanych w przeszłości i nie wygląda na to, aby w wielkim stopniu przyczynił się do poprawy wskaźników wzrostu gospodarczego. Tak więc oczekiwana poprawa może okazać się w sumie nieznaczna.
- Trzeci element zakłada wzrost wydajności i konkurencyjności przedsiębiorstw sektora publicznego, osiąganych dzięki realizacji programów inwestycyjnych oraz częściowemu włączeniu ich w system obrotu giełdowego. Postęp uzyskany w tym zakresie na przestrzeni ostatnich dwóch lat jest jednak nieznaczny. Przyjęto bowiem wadliwe założenia dotyczące sposobów finansowania programów inwestycyjnych - jeśli dokonuje się to poprzez wzrost cen, to wówczas obciąża się tym sektor prywatny, gdzie wzrosną koszty produkcji i spadnie średnia wydajność kapitału. Jeśli natomiast finansowanie dokona się za pomocą pożyczek krajowych, przyczyni się to do obniżenia realnych stóp procentowych, wzrosną koszty uzyskania kapitału dla przedsiębiorstw prywatnych, co przyniesie w konsekwencji niedostateczny wzrost inwestycji prywatnych. Wreszcie częściowe wejście na giełdę nie rozwiązuje głównych problemów przedsiębiorstw publicznych, które wynikają nie tyle z braku środków finansowych, co ze złego zarządzania, niskiej jakości usług i nadmiernych kosztów.
- Czwarty element dotyczy udoskonalenia potencjału ludzkiego dzięki wzmoczeniu szkolenia i kształcenia zawodowego. Niestety, w aktualnym stanie rzeczy państwowe wykształcenie powszechne, niekonkurencyjne szkolnictwo wyższe, pozbawione praktyk przygotowanie zawodowe, bardziej pokazowe niż pragmatyczne programy dokształcające w niedostatecznym stopniu przyczyniają się do wzrostu umiejętności i wydajności greckich

pracowników. Co gorsza, nie widać specjalnych oznak wskazujących na to, że rozpoczął się już poważny proces skutecznego spożytkowania środków przeznaczonych na te cele.

- Piątą zasadą planu dostosowawczego jest umocnienie instrumentów prawnych umożliwiających państwu popieranie wysiłku eksportowego i inwestycji zagranicznych przedsiębiorstw greckich. Dotyczy to głównie nowych rynków pojawiających się na Półwyspie Bałkańskim oraz w Europie Środkowej i Wschodniej, na których znaczenie ekonomiczne zwracają uwagę niektórzy naukowcy greccy.<sup>15</sup> Utrudnieniem dla drobnych i średnich przedsiębiorstw będzie w tym zakresie fakt, że dotacje z Europejskiego Banku Inwestycyjnego nie będą mogły być im przekazywane za pośrednictwem greckich banków państwowych, które nie mają zadowalających wskaźników wypłacalności.
- Szóstym, najbardziej generalnym, ale zarazem jednym z najważniejszych elementów planu rządowego jest kontynuowanie czasochłonnych i skomplikowanych procesów przystosowawczych w dziedzinie polityki finansowej i walutowej.

### **1.5. Skuteczność programu konwergencji**

Konwergencje nominalna oraz realna mogą i powinny uzupełniać się wzajemnie. Niestety, realizacja planu dostosowawczego opiera się na wyjątkowo niepewnych i nie sprawdzonych w przeszłości założeniach. Plan ten nie przewiduje bowiem wystarczająco skutecznych posunięć mogących doprowadzić do realnych zmian w strukturze gospodarki Grecji, szczególnie w dziedzinie wzrostu sektora prywatnego i w usprawnieniu sektora publicznego. Wiele wskazuje na to, że realizacja planu dostosowawczego nie osiągnie wyznaczonego celu. Konwergencja nominalna wymaga szybszego i bardziej bezpośredniego przystosowania finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem zmniejszenia kosztów funkcjonowania państwa, jak również szybszego tempa rozwoju, czyli konwergencji realnej. Ta z kolei może mieć miejsce tylko dzięki większej konkurencyjności i wydajności greckiej gospodarki.

Pojawiają się wprawdzie pewne elementy pozytywne. Na podkreślenie zasługuje np. fakt, iż państwo zrzeka się części funkcji decyzyjnych w dziedzinie produkcji, starając się w zamian stwarzać lepsze warunki dla zwiększenia aktywności najbardziej wydajnych przedsiębiorstw prywatnych.

### **1.6. Społeczna akceptacja dla programu konwergencji**

Społeczeństwo greckie wykazało przy tym dużą cierpliwość w okresie wprowadzania w życie planu dostosowania gospodarki Grecji do wymogów

---

<sup>15</sup> Tamże, s.82.

Unii Europejskiej. Droga, jaką należy podążać nie jest łatwa i wymaga wielu wyrzeczeń. Przystosowanie finansowe w przypadku konwergencji nominalnej zakłada wprowadzenie jeszcze bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej, zmniejszenie dochodów i zwiększenie wydajności pracy.

Pierwsze wielkie zmiany, które odbiły się na greckim społeczeństwie, miały miejsce w latach 1991-93. Wyrzeczenia dotyczyły szerokich grup podatników, w tym zwłaszcza urzędników państwowych, rencistów i emerytów oraz pracowników zatrudnionych w słabo prosperujących i nisko dochodowych przedsiębiorstwach.

Wysokie bezrobocie w krajach UE traktowane jest jako poważne zagrożenie dla utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej. Podobnie jest w Grecji, mimo iż wskaźnik bezrobocia nie jest tu, w porównaniu z innymi państwami, zbyt wysoki (10,8% w 1996 r.), ale nadal wykazuje tendencję wzrostową - w latach 1971-80 kształtował się na poziomie 2,2%, a w latach 1981-90 był na poziomie 7,1%. Ten niekorzystny trend wiąże się z koniecznością zwiększania produktywności gospodarki greckiej, czyli zwiększenia wydajności pracy i redukcji zatrudnienia w mało opłacalnych przedsiębiorstwach sektora państwowego. Taka polityka, realizowana zresztą nie tylko w Grecji, przyczynia się do powstawania pesymistycznych nastrojów w społeczeństwie i w związku z tym może skłaniać rząd do ostrożnego wprowadzania koniecznych zmian, m.in. w zakresie redukcji deficytu budżetowego. Ponadto jak najszybciej zmienić należy dotychczasowe nierównomierne obciążenie kosztami polityki konwergencji poszczególnych grup i warstw społecznych, gdyż w przeciwnym razie polityka ta szybko straci zwolenników.

Grupy społeczne, które poniosły niewielkie czy mało odczuwalne koszty realizacji powyższej polityki bądź też potrafiły skutecznie ochronić swoje dochody przed państwowym aparatem fiskalnym nie tylko nie straciły, ale nawet zyskały na realizacji planu dostosowawczego. Należą do nich m.in. rzemieślnicy, posiadacze oszczędności i obligacji państwowych, przedsiębiorcy oraz liczne kategorie pracowników sektora prywatnego chronione przez silne związki zawodowe. Tak więc w interesie tych grup leży, aby realizacja owego planu przebiegała tym samym, nie zmienionym trybem, natomiast sposobem wymuszenia na nich dyscypliny podatkowej jest prowadzenie ostrzejszej polityki w stosunku do przestępstw gospodarczych.

Jedyną możliwością zmniejszenia kosztów społecznych planu dostosowawczego jest znaczne przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego, co warunkuje osiągnięcie wyższego poziomu życia greckiego społeczeństwa. Jest to chyba najbardziej przekonujący argument przemawiający za zaakceptowaniem tego planu. Niektórzy będą zmuszeni do ponownego „zaciśnięcia pasa”, powinna im jednak towarzyszyć nadzieja, że przyczynią się do osiągnięcia w przyszłości dobrobytu. Czy będą to te same grupy społeczne,

które dotychczas ponosiły koszty polityki konwergencji czy też te, które się od tych kosztów uchylały, zależec będzie od nowej polityki gospodarczej, w tym od zwalczania przestępstw gospodarczych. Niemożność szybkiego osiągnięcia nominalnej konwergencji może mieć, u progu nowego wieku, nieobliczalne konsekwencje dla przyszłego poziomu życia społeczeństwa Grecji.

## **2. Szanse Grecji na członkostwo w Unii Gospodarczej i Walutowej**

Będąc najbiedniejszym członkiem Unii Europejskiej, Grecja nie ma szans na przystąpienie w 1999 r. do Unii Gospodarczej i Walutowej. Przy długu publicznym sięgającym 110% PKB i stopie inflacji trzykrotnie wyższej niż średnia w UE, kraj ten może mieć tylko nadzieję, że po roku 2000 uda mu się spełnić wymogi UGW. Grecki rząd zaprezentował niedawno rygorystyczny budżet na rok 1997, jednocześnie jednak opóźnia się realizacja niezbędnych przedsięwzięć, a oszczędnościowa polityka spotkała się z ostrymi protestami społecznymi.

Grecja będzie najprawdopodobniej jedynym krajem Unii Europejskiej, który pod koniec przyszłego roku nie spełni żadnego z kryteriów wymaganych przy przystąpieniu do UGW. Nie znaczy to, że kraj ten w ogóle nie przystąpi do unii walutowej, ale że obecnie nie ma on najmniejszych szans na przystąpienie do niej w 1999 r. Skutkiem pozostania poza unią walutową będzie brak wpływu na kształtowanie instytucji, w ramach których ona funkcjonuje, czyli marginalizacja Grecji w Unii Europejskiej.

Premier Simitis stwierdził na konferencji prasowej 15 stycznia 1997 r., iż widzi swój kraj jako uczestnika UGW podczas dalszego etapu rozszerzania, tj. w 2001 r. Trzeba przyznać, że w latach 90. rządy greckie prowadziły politykę wymuszoną przez okoliczności. Obie partie, które wmiennie sprawowały rządy, czyli Nowa Demokracja (ND) oraz Panhelleński Ruch Socjalistyczny (PASOK), wyraźnie przeciwstawiły się koncepcji tzw. Europy o różnych szybkościach, która dzieli państwa UE na te, które wejdą do UGW w pierwszej fazie jej powstawania i na te, które dołączą w terminie późniejszym. Grecji, jako państwu najslabiej rozwiniętemu gospodarczo, grozi właśnie ta druga, wolniejsza droga. Wprawdzie oznacza to dalsze subsydia przyznawane z budżetu Wspólnot, ale także ustawi to kraj na pozycji członka „drugiej kategorii”, pozbawionego wpływu na najważniejsze procesy zachodzące w Unii.

Od początku przystąpienia Grecji do struktur EWG, żaden ateński rząd nie rozważał możliwości wejścia greckiej drachmy do Europejskiego Systemu Walutowego. Jednak ratyfikacja Traktatu z Maastricht oraz powstanie Unii Gospodarczej i Walutowej stworzyły nową sytuację, zagrażającą statusowi Grecji w UE. Greckie ugrupowania polityczne postanowiły zatem przeciwstawić się wizji swego kraju jako słabego członka Unii Europejskiej.

Rozmiary pomocy, jakiej UE udziela Grecji zobowiązują ją do zachowania wizerunku lojalnego i zdyscyplinowanego partnera. Dlatego też znajdująca się przez wiele lat u władzy partia PASOK<sup>16</sup> starała się dostosować działania rządu do wymaganych ograniczeń i zobowiązań w stosunku do zachodnioeuropejskich partnerów. Podobne oczekiwania odnosiły się do kolejnych ekip rządzących - działającego od 1991 r. rządu Nowej Demokracji (który zobowiązał się m.in. do wprowadzenia zalecanych przez Brukselę działań w postaci opodatkowania rolników oraz zmniejszenia o 10% zatrudnienia w sektorze publicznym) czy też utworzonego w 1993 r. rządu PASOK.

W odniesieniu do Unii Gospodarczej i Walutowej Traktat z Maastricht nakazuje sygnatariuszom prowadzenie twardej dyscypliny ekonomicznej, co znacznie ogranicza możliwości wyboru polityki realizowanej przez poszczególne państwa. Dlatego też ówczesny grecki minister gospodarki narodowej Stefanos Manos zmuszony był wprowadzić surową dyscyplinę fiskalną i relatywnie twardą politykę walutową w stosunku do drachmy. Dzięki temu Grecja uzyskała od WE średnioterminową pożyczkę w wysokości 2 mld ECU (połowa tej sumy została przekazana w 1991 r., a następne transze - w 1992 i 1993 r.). Przyznanie pożyczki uzależnione było od spełnienia szeregu warunków, którym rząd Nowej Demokracji nie był w stanie sprostać, co było jedną z przyczyn poniesienia przez tę partię porażki w wyborach w 1993 r. Podczas kampanii przedwyborczej opozycyjny PASOK mocno krytykował rządowy plan dostosowawczy, ale po przejściu władzy ugrupowanie to w pełni opowiedziało się za spełnieniem przez Grecję kryteriów konwergencji i uczestnictwem w UGW.

Biorąc pod uwagę aktualne trudności gospodarcze, dokonanie odpowiedniego postępu na drodze do spełnienia owych kryteriów nie jest zadaniem łatwym. Wiadomo, że Grecja jest zdecydowana spełnić wymogi objęte harmonogramem tworzenia unii walutowej, ale nie będzie w stanie im sprostać do roku 1999. Nie zwalnia jej to z podejmowania intensywnych i konsekwentnych działań przede wszystkim w celu ograniczenia do 3% deficytu budżetowego wynoszącego w 1995 r. 9,3% PKB. O tym, jak trudno dokonać takiej redukcji świadczą m.in. masowe strajki w sektorze publicznym w styczniu 1996 r., będące reakcją na zaproponowane przez rząd zmniejszenie wydatków na cele socjalne. Strajki te przyczyniły się w pewnej mierze do poszukiwania przez władze greckie źródeł oszczędności budżetowych także w innych sferach. Nie ma również wielkich możliwości ograniczenia wydatków na cele militarne, co bezpośrednio wiąże się ze stanem napięcia panującym w rejonie Morza Egejskiego i nie rozwiązany konflikt cypryjskim.

---

<sup>16</sup> Partia ta była inicjatorem zawarcia w 1985 r. porozumienia pod nazwą Programy Integracji Krajów Śródziemnomorskich (*Integrated Mediterranean Programmes - IMPs*).

Można spotkać się z poglądem, że Niemcy twardo obstają przy ścisłym przestrzeganiu kryteriów konwergencji w celu niedopuszczenia do tego, aby takie kraje jak Grecja, Portugalia, Hiszpania czy Włochy „*przecisnęły się przez drzwi prowadzące do UGW*”.<sup>17</sup> W przeciwnym bowiem razie istniałoby ryzyko, że unia skupiająca takie słabe kraje mogłaby się rozpaść już w wyniku pojawienia się pierwszych napięć i trudności w jej funkcjonowaniu.

Perspektywa pogłębionej integracji ekonomicznej i politycznej wiążącej się z przyszłym członkostwem w UGW postawiła na porządku dziennym kwestię wielkości kosztów, jakie Grecja musi w związku z tym ponieść. Do tego można dodać obawy związane z faktem, że kraje, które do przyszłej unii walutowej nie przystąpią, nie będą miały w jej sprawach prawa głosu.<sup>18</sup> Z tego powodu szczególną uwagę wzbudza obecnie problem powiązania waluty EURO z walutami krajów nie uczestniczących w UGW. Potwierdzenie tego typu obaw znajdujemy w wypowiedziach byłego ministra spraw zagranicznych A.Samarasa. Uważa on, że brak konsekwencji w przyspieszaniu integracji europejskiej dzięki uczestnictwu w unii walutowej może realnie grozić powstaniem „*Europy o różnych szybkościach*”, co z kolei przyczynić się może do zepchnięcia Grecji na peryferia naszego kontynentu, razem z jej bałkańskimi sąsiadami a może nawet i z Turcją.<sup>19</sup>

Kraje nie należące do UGW same będą musiały ponosić główny ciężar utrzymywania stabilności swoich walut, ponieważ niemożliwe będzie podejmowanie przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) interwencji na rynkach monetarnych ze względu na płynące stąd zagrożenia wzrostem inflacji w państwach członkowskich unii walutowej.<sup>20</sup> Ustanowienie Europejskiego Systemu Walutowego II ma przeciwdziałać tzw. konkurencyjnej deprecjacji walut przez kraje spoza unii. W wyniku takiej deprecjacji mogłyby one osiągnąć nieuzasadnione korzyści w handlu z krajami strefy EURO dzięki uzyskiwaniu, przynajmniej na krótki okres, większej opłacalności swego eksportu.

W Unii Europejskiej panuje przekonanie, że jeżeli kraje spoza UGW dopuszczalyby się takiej deprecjacji swych walut w celu zwiększenia konkurencyjności eksportu, członkowie unii walutowej musieliby ze swej strony zareagować wprowadzeniem odpowiednich środków zaradczych. Jest oczywiste, że takie działanie zagroziłoby swobodzie handlu na obszarze Unii Europejskiej, co byłoby sprzeczne z pierwotnym celem ustanowienia wspólnego pieniądza, który miał przecież sprzyjać właśnie takiemu swobodnemu handlowi.

---

<sup>17</sup> L.Barber, *When the Countdown Faltered*, „*Financial Times*”, 27-28.01.1996.

<sup>18</sup> Por. *The Cost of Staying Semi-detached in Europe*, „*The Independent*”, 22.01.1996.

<sup>19</sup> A.Samaras, *Ellada kie é Politiki Enosi*, „*Kathimerini*”, 13.12.1990.

<sup>20</sup> P.Norman, *Rigorous Line Urged on Emu <Ins> and <Outs>*, „*Financial Times*”, 25.03.1996.

Obecny rząd grecki premiera Simitisa stara się zwiększyć wpływy do budżetu, znosząc niektóre ulgi podatkowe, wprowadzając nowe podatki (np. z tytułu posiadania bonów skarbowych) oraz zapowiadając, iż „*zabierze się za tych obywateli, którzy unikają płacenia podatków*”. Nadal jednak Grecja boryka się z nadmiernym wzrostem płac i ma trudności z utrzymaniem dyscypliny budżetowej, wymagającej ograniczenia wydatków państwowych.

Większość krajów „Piętnastki” od wielu lat uczestniczy w europejskim mechanizmie wymiany walutowej, tzw. wężu walutowym, gdy tymczasem Grecja nawet jeszcze do niego nie przystąpiła. Kilka lat temu grecka inflacja sięgała 20%, dopiero w latach 90. zaczęto ją kontrolować uwzględniając mechanizm wymiany walutowej. Dzięki temu deprecjacja drachmy była mniejsza niż różnica między inflacją w Grecji a w innych krajach Unii Europejskiej. (Por. wykres 3.)

Sporym obciążeniem jest ponadto obsługa długu publicznego narosłego w latach 80., której koszt sięga 12% PKB. Rząd, uwolniwszy stopy procentowe, płaci teraz odsetki od swoich pożyczek według stawek rynkowych, co niegdyś byłoby rzeczą nie do pomyślenia. Należy również pamiętać, że w Grecji istnieje bardzo rozbudowany od przełomu lat 70. i 80. sektor publiczny, w skład którego wchodzi wiele deficytowych przedsiębiorstw. Zwracają się one zazwyczaj do rządu nie tylko w celu uzyskania bezpośrednich dotacji z budżetu, ale także po gwarancje kredytowe. Kiedy przedsiębiorstwo państwowe nie może spłacić zobowiązań, wydatki z tego tytułu powiększają dług publiczny. Najlepszym przykładem są tu linie lotnicze Olympic Airways. Kiedy politycy zaczęli ingerować w sprawy zatrudnienia, inwestycji i cen, zarząd firmy przestał ponosić odpowiedzialność za przedsiębiorstwo, nie będąc zobligowanym - jak to ma miejsce w przypadku firmy prywatnej - do tłumaczenia się przed akcjonariuszami ze złych wyników ekonomicznych i do przedstawienia programu naprawczego. Dziś Olympic Airways ponoszą straty, są mało wydajne i mają za dużo pracowników. Innym przykładem są długi greckich rolników, członków tworzonych od 1981 r. spółdzielni rolniczych (ministrem rolnictwa był wówczas obecny premier Simitis), dodatkowo obciążające budżet państwa.

Generalnie rzecz biorąc, niespełnienie przez Grecję wymogów Unii Gospodarczej i Walutowej do roku 2000 grozi temu krajowi całkowitym zepchnięciem na margines gospodarki i polityki europejskiej. Jak wiadomo, po 2000 r. Unia Europejska zacznie przyjmować nowych członków z Europy Środkowej i Wschodniej. Część tych państw już dzisiaj spełnia więcej kryteriów konwergencji niż Grecja, m.in. dzięki prowadzeniu bardzo ostrej polityki antyinflacyjnej i znacznie szybszej prywatyzacji.

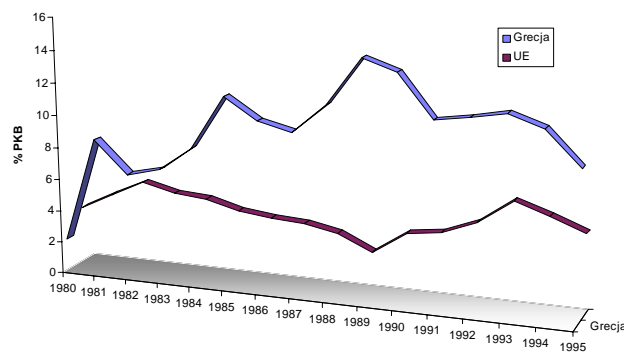
**Tabela 1. Kurs drachmy greckiej w stosunku do wybranych walut WE i świata w latach 1989-1995 (zmiany w stosunku do roku poprzedniego)**

Państwo	Waluta	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Francja	FFr	6,6%	12,6%	9,7%	10,4%	10,9%	7,5%	5,8%
Niemcy	DM	6,6%	12,0%	10,6%	10,2%	11,8%	7,3%	7,5%
Austria	Asch	6,5%	11,9%	10,0%	10,7%	11,8%	7,3%	7,5%
Belgia	BFr	6,5%	13,2%	10,9%	10,2%	10,5%	8,3%	8,0%
Dania	DKr	5,2%	13,3%	9,9%	9,9%	10,5%	7,3%	7,7%
Włochy	100 L	8,0%	10,6%	9,8%	5,3%	-6,3%	3,0%	-5,7%
W. Brytania	£	4,9%	6,2%	12,0%	4,3%	2,5%	7,3%	-1,6%
Portugalia	Esc	4,6%	7,4%	11,6%	10,9%	1,0%	2,4%	5,4%
Hiszpania	Pta	11,3%	11,9%	11,1%	6,0%	-3,3%	0,4%	2,6%
<b>WE</b>	<b>ECU</b>	<b>6,3%</b>	<b>11,5%</b>	<b>10,4%</b>	<b>8,6%</b>	<b>8,0%</b>	<b>6,7%</b>	<b>4,1%</b>
USA	USD	12,7%	-2,5%	13,0%	4,4%	16,8%	5,5%	-4,7%
Japonia	100 YEN	6,0%	-7,6%	19,2%	9,9%	27,4%	12,8%	4,1%

Źródło: Wyliczenia własne na podstawie „*Epilogi, etisia ikonomiki episkopisi. I Elliniki ikonomia 1996*”, s.432.

**Wykres 1. Deficyt budżetowy Grecji i UE w latach 1980-1995**

Źródło: Wyliczenia własne na podstawie „*Epilogi, etisia ikonomiki episkopisi. I Elliniki ikonomia 1996*”, s.430.





**Wykres 2. Produkt Krajowy Brutto (PKB) Grecji i UE w latach 1979-1995  
(1979 = 100%)**

Źródło: *Elliniki ikonomia, Trapeza tis Ellados*, Athina 1996, s.244.

