

# АНТИКРИЗИСНАЯ ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВА Г. ПАΠΑНДРЕУ В ГРЕЦИИ (ОКТАБРЬ 2009 – МАЙ 2010): ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ

Александрова А.К.\* (Россия, г. Москва)

*Аннотация.* В конце 2009 года Греция столкнулась с серьезными финансово-экономическими проблемами, поставившими страну на грань дефолта. Выход из кризиса сочетал в себе меры строгой бюджетной экономии, введенные правительством Г. Папандреу, с поисками внешней финансовой поддержки. В докладе рассмотрены преимущества и недостатки антикризисной политики греческого правительства на этапе разработки первой международной программы финансовой помощи, согласованной Европейской комиссией, Европейским центральным банком и Международным валютным фондом в мае 2010 г. Делается вывод о слабой эффективности и несвоевременности антикризисной политики правительства Г. Папандреу в исследуемый период.

*Ключевые слова:* кризис в Греции, кризис в еврозоне, мировой финансово-экономический кризис, антикризисная политика, Георгиос Папандреу, «тройка», Меморандум, бюджетный дефицит, государственный долг, дефолт

Проблема чрезмерного государственного долга существовала в Греции на протяжении значительной части ее новой и новейшей истории [5; 12; 20, p. 160]. Она приобрела особенную остроту в связи с вступлением страны в Европейский валютный союз и вызвала кризис конца 2009 – первой половины 2010 года, поставив Грецию на грань банкротства.

## Греция накануне финансово-экономического кризиса 2009 года

Современный финансово-экономический кризис в Греции возник в результате стечения ряда обстоятельств. Внутренние проблемы экономики страны – низкая конкурентоспособность, недостаточная производительность труда, спад в промышленности и чрезмерный рост сектора услуг, региональные диспропорции и структурная отсталость, проявляющаяся в несовершенной пенсионной системе, гипертрофированном государственном секторе, несправедливой налоговой системе и уклонении от уплаты налогов, огромном теневом секторе, коррупции и клиентелизме, – стали причиной роста бюджетного дефицита и государственного долга Греции [11, p. 18–19; 16, p. 174; 18; 23, p. 7]. А слишком большая задолженность, в свою очередь, тормозила экономическое развитие Греции. Несмотря на это, стране удалось в 2001 году вступить в еврозону благодаря подделыванию статистических данных [6, с. 145–147; 8, p. 225]. Несомненно, лидеры ЕС отдавали себе отчет в том, что предоставленные Грецией цифры далеки от реальности, но политические требования и перспектива больших финансовых выгод взяли верх над необходимостью соблюдения общеевропейских норм. С целью приблизить экономические показатели страны к соответствию критериям конвергенции греческие правительства и впредь, на протяжении первого десятилетия XXI века, неоднократно прибегали к махинациям со статистикой – вместо того, чтобы решать назревшие внутренние проблемы. Несоблюдению бюджетной дисциплины способствовало и попустительство со стороны руководства ЕС и еврозоны, не требующего строгого выполнения положений Пакта стабильности и роста [1; 7; 8, p. 220, 225; 11, p. 2; 15, S. 610, 621].

Снежный ком внутренних проблем страны стал стремительно расти с наступлением мирового финансово-экономического кризиса [23; 24, p. 275–279]. В Греции началась рецессия. Правительство К. Караманлиса было вынуждено проводить антикризисные меры, направленные на спасение финан-

---

\* Александрова Анна Константиновна, зам.руководителя информационно-издательского центра, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

сового сектора, а также на противодействие экономическому спаду. Но в этой ситуации речь шла не о комплексном устранении структурных недостатков, а о хаотических – и совершенно неэффективных – попытках правительства удержать тонущую экономику Греции на плаву. Чрезмерное расходование государственных средств в сочетании с вялым поступлением доходов стало причиной резкого роста бюджетного дефицита и государственного долга Греции в 2009 году. Совокупность этих факторов еще в 2008–2009 годах привела к падению доверия к стране на финансовых рынках и, соответственно, увеличению доходности греческих облигаций.

Пришедшее в октябре 2009 года к власти в Греции социалистическое правительство ПАСОК во главе с Г. Папандреу сделало достоянием общественности факты о тяжелом финансово-экономическом положении страны и незамедлительно обвинило предшествующее правительство К. Караманлиса в замалчивании реальных показателей бюджетного дефицита страны [6, с. 144]. В результате Греция столкнулась со снижением кредитных рейтингов и падением доверия на финансовых рынках, что стало причиной роста процентных ставок по ее гособлигациям и существенно ограничило ее возможности делать новые заимствования для рефинансирования огромного госдолга и поддержания экономики на плаву. Страна оказалась перед угрозой дефолта. В этой ситуации Г. Папандреу был вынужден отказаться от своей заведомо нереалистичной предвыборной программы, основанной на невыполнимых обещаниях найти дополнительные *Источники* роста государственных доходов и не учитывающей действительной социально-экономической обстановки в стране.

Правительством Греции были начаты поиски выхода из кризиса. Вариант дефолта был исключен в силу особенностей функционирования еврозоны, а покинуть валютный союз стране было юридически невозможно [1; 4; 18, р. 399; 19, р. 280–281; 24, р. 326–328]. Рассматривались варианты получения внешней финансовой помощи от Международного валютного фонда, неевропейских государств (Китая, США или России) или стран ЕС. Однако лидеры Евросоюза, с которыми Г. Папандреу был должен согласовывать свои действия, выступили против обращения Греции за помощью и предложили ей самостоятельно решать свои финансово-экономические проблемы путем структурных реформ и мер по сокращению государственных расходов. При этом уже тогда, осенью 2009 года, не было сомнений, что в одиночку Греция не справится с кризисом. В этом случае предоставление Греции внешней помощи было практически неизбежным, поскольку банкротство даже небольшой страны могло привести к распаду еврозоны и обрушить мировую финансовую систему. Но поскольку европейские лидеры не спешили протягивать Греции руку помощи, правительству Г. Папандреу на начальном этапе кризиса ничего не оставалось, кроме как пытаться самостоятельно выйти из него.

## Антикризисная политика правительства Г. Папандреу в первые сто дней после прихода к власти

Правительством Г. Папандреу была начата социально-экономическая политика, нацеленная на решение – насколько это было возможно в условиях кризиса – внутренних проблем Греции. В ноябре 2009 года был пересмотрен бюджет на 2010 год в сторону его ужесточения, предполагающий урезание расходов во многих сферах деятельности [26]. Ряд мер был направлен на повышение прозрачности расходования государственных средств. Ожидалось, что более эффективным станет использование средств, предоставляемых структурными фондами Евросоюза. Была начата реформа налогообложения, в результате которой должна была быть создана более справедливая и прозрачная налоговая система, а также усилена борьба с уклонением от уплаты налогов. Планировались изменения в пенсионной системе страны. Готовилась административная реформа, направленная на упрощение и снижение стоимости излишне сложной системы территориального деления Греции. Целый комплекс усилий был направлен на поддержку греческого предпринимательства, существенно пострадавшего во время финансово-экономического кризиса, а также на создание условий для привлечения в страну инвестиций. Одним из важных направлений деятельности правительства Г. Папандреу было укрепление и расширение международного экономического сотрудничества – в том числе с балканскими странами, Россией и Китаем. Приоритетной моделью развития Греции был назван зеленый рост, который мог бы в долгосрочной перспективе стать решением многих социально-экономических проблем страны.

Необходимость целого ряда предложенных Г. Папандреу реформ была обусловлена сложной финансово-экономической ситуацией в стране, и их успешное проведение могло стать фундаментом будущей стабильности и развития страны. Однако говорить об эффективности данных изменений на начальном этапе пребывания нового правительства у власти говорить было рано. Многие из вышеперечисленных начинаний были заведомо нереализуемыми в условиях нарастающего кризиса. Кроме того, складывавшаяся ситуация требовала значительно более жестких мер, направленных на сокращение бюджетного дефицита: в конце 2009 – начале 2010 года экономика Греции переживала самый глубокий за последние 16 лет спад [17].

На социально-экономические трудности страны накладывалась проблема недоверия к ней со стороны партнеров на финансовых рынках, проявлявшаяся в первую очередь в форме стремительного роста процентных ставок по греческим гособлигациям. Причиной недоверия стало подделывание государственной статистики предыдущими правительствами, а преодолеть его можно было только с помощью активной – и эффективной – политики по исправлению сложившейся финансово-экономической ситуации. Однако из-за медлительности и нерешительности мер нового греческого правительства по сокращению бюджетного дефицита и проведению структурных реформ, а также не без помощи финансовых спекулянтов процентные ставки по гособлигациям Греции продолжали расти. Рейтинговые агентства реагировали на это снижением кредитного рейтинга страны [14, р. 85, 90], что становилось сигналом к дальнейшему снижению доверия и – замыкая круг – новому росту процентных ставок. Таким образом, социально-экономическая политика Г. Папандреу на начальном этапе кризиса не позволяла решить ключевую для Греции проблему восстановления доверия, что говорит о ее недостаточной эффективности. Правительству Греции и руководству Евросоюза становилось понятно, что при таком развитии событий рано или поздно Греция лишится возможности делать новые заимствования на финансовых рынках и объявит дефолт [3, с. 70–71].

## Программа стабильности и роста и внутренняя политика правительства Г. Папандреу в январе – апреле 2010 года

В начале 2010 года греческим правительством была принята Программа стабильности и роста, определяющая векторы дальнейшего развития страны с учетом сложившейся кризисной ситуации [18, р. 397; 19, р. 165; 24, р. 301–302; 25]. Главной целью программы было сокращение бюджетного дефицита Греции к 2012 году до 3% ВВП. Для этого необходимо было решить задачи укрепления и обеспечения долгосрочной стабильности финансово-экономического положения страны, а также восстановления доверия на международных финансовых рынках.

Предполагаемые реформы имели отношение к самым различным областям деятельности греческого государства и общества и были направлены на повышение конкурентоспособности греческой экономики. Запланированные изменения предполагали:

- 1) восстановление доверия к налогово-бюджетной статистике страны;
- 2) повышение прозрачности финансового управления;
- 3) реформирование налоговой системы;
- 4) сокращение государственных расходов;
- 5) проведение ряда структурных реформ, таких как:
  - реформа пенсионной системы;
  - реформа здравоохранения.

Реформы, направленные на повышение конкурентоспособности греческой экономики, предполагающие (1) более рациональное использование государственных финансов; (2) повышение уровня занятости; (3) стимулирование развития частного сектора; (4) повышение эффективности государственного сектора; (5) решение ряда «сквозных» задач греческой экономики.

Многие из намеченных мер были уже начаты правительством Г. Папандреу в конце 2009 года, т.е. заложенные в Программе стабильности и роста изменения не противоречили его политике в первые три месяца пребывания у власти, но усиливали акцент на сокращении государственных расходов.

Антикризисная политика греческого правительства в феврале-апреле 2010 года в целом соответствовала Программе стабильности и роста. Были разработаны и приняты новые законы, поддерживающие в условиях кризиса частный сектор экономики; продвигалась реализация программ, финансируемых структурными фондами ЕС; усилился контроль над ценообразованием, что было весьма актуально на фоне участившихся случаев спекулятивного завышения цен на основные продукты потребления; продолжалась активная работа по привлечению в страну внешних инвестиций. Но скорость и объем реализации этих преобразований отставали от прогнозируемых темпов.

В феврале и марте правительством Г. Папандреу были введены дополнительные меры по сокращению расходов [9; 10; 27]. Политика «затягивания поясов» сопровождалась установлением контроля Еврокомиссии над финансово-экономической ситуацией в Греции. Политика жесткой экономии постепенно усиливала в стране рецессию, поскольку успешная (по показателям) бюджетная консолидация достигалась не за счет роста доходов, а в силу сокращения расходов. Дополнительным дестабилизирующим фактором являлся рост протестных настроений в Греции [6, с. 142–143; 19, р. 165–166].

## Разработка механизма международной финансовой помощи Греции

В этих условиях мнение руководителей ЕС по вопросу оказания Греции помощи постепенно изменялось. В конце 2009 – начале 2010 года Евросоюз не имел какого-либо плана решения финансово-экономических проблем Греции, и правительству Г. Папандреу приходилось самостоятельно пытаться выйти из кризиса, следуя политике сокращения бюджетных расходов. Но к концу января стало понятно, что без внешней помощи Греция рано или поздно не справится со спекулятивными атаками на финансовых рынках и объявит дефолт, последствия которого могут стать для еврозоны катастрофическими. После этого Германия и Франция – ведущие страны ЕС – признали необходимость предпринять какие-либо шаги для спасения Греции от банкротства и поддержания стабильности евро.

11 февраля 2010 года на экстренном саммите ЕС было принято решение предоставить в случае необходимости Греции финансовую помощь в обмен на выполнение взятых ей обязательств по сокращению бюджетного дефицита [1; 27]. Однако конкретных инструментов поддержки на данном этапе не существовало. Решение лидеров ЕС не успокоило финансовые рынки, и положение страны продолжало стремительно ухудшаться. Правительством Г. Папандреу и руководством Евросоюза была начата разработка механизма помощи Греции, и среди возможных вариантов поддержки рассматривалось и обращение в Международный валютный фонд.

На саммите ЕС 25–26 марта было достигнуто соглашение об оказании в случае крайней необходимости финансовой помощи Греции [1, с. 145]. В реализации механизма поддержки должны были принять участие страны Европейского валютного союза и Международный валютный фонд, а цель его создания заключалась в обеспечении финансовой стабильности на общем пространстве действия евро.

Предполагалось, что сам факт существования подобного механизма успокоит финансовые рынки, и необходимости в его запуске не будет. Однако сложная социально-экономическая ситуация внутри страны в сочетании с рядом внешних факторов – ключевым из которых была публикация Евростатом 22 апреля скорректированного показателя бюджетного дефицита Греции за 2009 год – привела в полной мере к потере доверия к Греции на финансовых рынках. В результате процентные ставки по греческим гособлигациям поднялись до чрезмерной высоты, и рефинансирование долгов страны на рыночных условиях стало практически невозможным. Через день, 23 апреля, Афины официально обратились к Евросоюзу и МВФ за помощью, после чего начались переговоры относительно ее точных размера и условий [3, с. 72; 27].

## Меморандум о взаимопонимании между правительством Греции, Европейской комиссией, ЕЦБ и МВФ (2010)

3 мая 2010 года был подписан Меморандум о взаимопонимании между правительством Греции и «тройкой» кредиторов – Еврокомиссией, Европейским центральным банком и Международным валютным фондом [13; 27]. Греции предоставлялась финансовая помощь в размере 110 млрд евро в обмен на проведение мер бюджетной экономии и структурных реформ. В рамках рассчитанной на три года программы стабилизации экономики греческое правительство должно было решить три задачи:

- 1) сократить бюджетный дефицит до установленных критериями конвергенции показателей и таким образом восстановить доверие на финансовых рынках;
- 2) повысить конкурентоспособность экономики страны и вывести ее на траекторию роста путем реализации комплекса структурных реформ;
- 3) обеспечить стабильность финансового сектора Греции в условиях кризиса.

Программа предоставления Греции кредитов подразумевала очень жесткие требования: структурные реформы и бюджетная экономия, по мнению Евросоюза и МВФ, обеспечивали стабильность финансовой системы страны, и их проведение позволило бы вернуть Греции доверие рынков и способствовало бы устойчивому росту ее экономики. Одновременно была бы спасена единая европейская валюта – ведь конечной целью программы помощи Греции являлась стабилизация еврозоны.

Запуск механизма помощи Греции, а также создание несколькими днями позже Европейского фонда финансовой стабильности позволило на время купировать кризис в стране и во всей еврозоне. Однако вскоре стало очевидно, что в Меморандуме не был учтен ряд значимых рисков, а представленные прогнозы были слишком оптимистичны и не соответствовали действительности [22, р. 3]. Греция до настоящего времени так и не смогла выйти на траекторию роста; такая тенденция была вызвана множеством факторов, главным из которых стало отсутствие инвестиций в экономику страны. Без внешних вливаний меры бюджетной консолидации лишь усиливали проблемы страны, а начатые структурные реформы сворачивались либо теряли свою эффективность. Таким образом, можно сделать вывод, что программа, разработанная Еврокомиссией, ЕЦБ и МВФ, была направлена не на поддержку греческой экономики, а на укрепление стабильности евро.

Обобщая вышесказанное, антикризисную политику правительства Г. Папандреу в конце 2009 – первой половине 2010 года можно оценить как малоэффективную. Греция не смогла самостоятельно решить свои финансово-экономические проблемы и во избежание дефолта была вынуждена обратиться за помощью к ЕС и МВФ. Разработанная «тройкой» стабилизационная программа не предусматривала инвестиций и других возможностей для развития экономики страны, а греческое правительство на этапе разработки и согласования механизма помощи не сумело настоять на этом. Значительную роль здесь сыграли особенности внутриполитической системы Греции: Г. Папандреу добивался подписания Меморандума, не имея поддержки оппозиционных партий и населения. Труднопредсказуемой была и реакция финансовых рынков на те или иные изменения ситуации в Греции, что также стало одним из главных факторов усугубления кризиса. Наконец, нельзя не учитывать особенностей «выжидающей» политики лидеров ЕС, результатом которой стало то, что Евросоюз слишком поздно отреагировал на кризис в Греции и тем самым допустил разрастание его масштабов до уровня еврозоны. С учетом вышеперечисленного, итогом антикризисной политики правительства Г. Папандреу в конце 2009 – первой половине 2010 года стало соглашение с «тройкой».

Подписание Меморандума 2010 года оказало ключевое влияние не только на экономическое, но и на дальнейшее социально-политическое и культурное развитие Греции, став важнейшей вехой в новейшей истории страны. Одним из главных последствий проведения мер бюджетной экономии стало разрушение социального государства в Греции, созданного еще в 1980-е годы отцом Георгиоса Папандреу – Андреасом Папандреу. Равным образом кризис в Греции и поиск путей выхода из него во многом определил особенности современного функционирования еврозоны, выявив ее слабые места и заставив начать работу над их устранением. Однако комплексная оценка последствий подписания Меморандума в настоящее время не представляется возможной, поскольку финансово-экономический кризис в Греции продолжается до сих пор.

## Список литературы

- [1] Буторина О.В. Афинский краш-тест: Еврoзона на виражах кризиса // Россия в глобальной политике, 2010. №2. – С. 140–150.
- [2] Квашнин Ю.Д. Внутриполитическое развитие Греции в условиях кризиса // Современная Греция в мировой экономике и политике / отв. ред. Ю.Д. Квашнин. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – С. 142–151.
- [3] Квашнин Ю.Д. Кризис в Греции // Мировая экономика и международные отношения, 2011. №4. – С. 70–78.
- [4] Львова О.А. Виды банкротства в современных условиях // Государственное управление. Электронный вестник, 2012. №30.  
URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/30\\_2012lvova.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/30_2012lvova.htm) (09.12.2013).
- [5] Петрунина О.Е. Греческая национальная идея как инструмент антикризисной политики: опыт ретроспективного анализа // Современная Греция в мировой экономике и политике / отв. ред. Ю.Д. Квашнин. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – С. 132–141.
- [6] Петрунина О.Е. Социалисты Греции: неудобства власти в разгар кризиса // Социал-демократия в современном мире: Материалы международной научно-практической конференции «Кризис европейской социал-демократии: причины, формы проявления, пути преодоления», Москва, 19 апреля 2010 г. – М.: Ключ-С, 2010. – С. 142–149.
- [7] Цибулина А.Н. Расширение Европейского валютного союза: автореф. дис. канд. экон. наук. – М., 2010.
- [8] Afonso O., Alves R.H. The “New” Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid? // Intereconomics, 2007. Vol. 42. №4. – P. 218–225.
- [9] Announcement on new economic and fiscal measures. 03.03.2010 // Hellenic Republic. Ministry of Finance [Official Site]. URL: <http://www.minfin.gr/portal/en/resource/contentObject/id/a603355f-ad03-44f7-bf99-8e97bc477512> (15.05.2012).
- [10] Announcements on public sector wages and tax reforms. 09.02.2010 // Hellenic Republic. Ministry of Finance [Official Site]. URL: <http://www.minfin.gr/portal/en/resource/contentObject/id/8ce02e74-0556-4fda-8bd6-7b9f0f281387> (15.05.2012).
- [11] Blavoukos S., Pagoulatos G. Fiscal Adjustment in Southern Europe: The Limits of EMU Conditionality / GreeSE – Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, 2008. №12.
- [12] Fotopoulos T. Economic restructuring and the debt problem: The Greek case // International Review of Applied Economics, 1992. Vol. 6. Issue 1. – P. 38–64.
- [13] Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement / IMF Country Report №10/110, May 2010. URL: <http://www.minfin.gr/sites/default/files/imfarxeio20100516.pdf> (27.02.2015).
- [14] Gros D., Mayer Th., and others. Challenges Facing European Monetary Union // Intereconomics, 2010. Vol. 45. №2. – P. 64–95.
- [15] Hefeker C. Griechenland: Korrektur des Defizits // Wirtschaftsdienst, 2006. Jahrgang 86. Heft 10. S. 621–622.
- [16] Herz B., Kotios A. Coming Home to Europe: Greece and the Euro // Intereconomics, 2000. Vol. 35. №4. – P. 170–176. URL: [www.intereconomics.eu/downloads/getfile.php?id=114](http://www.intereconomics.eu/downloads/getfile.php?id=114) (04.02.2014).
- [17] Interview with Prime Minister George A. Papandreou on CNN. Athens, 3 December 2009 // George A. Papandreou [Official Site]. URL: <http://www.papandreou.gr/papandreou/content/Document.aspx?d=6&rd=7739474&f=1724&rf=-1856302628&m=12711&rm=13799821&l=1> (15.05.2012).
- [18] Kouretas G.P., Vlamis P. The Greek Crisis: Causes and Implications // Panoeconomicus, 2010. №4 (57). – P. 391–404.
- [19] Lynn M. Pleite: Griechenland, der Euro und die Staatsschuldenkrise. Bloomberg Press, 2011.
- [20] Mitchener K.J., Weidenmier M.D. Supersanctions and Sovereign Debt Repayment // Sovereign Debt: From Safety to Default / Ed.: R.W. Kolb. Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons, Inc., 2011.
- [21] Mitsopoulos M., Pelagidis Th. *Understanding the Crisis in Greece: From Boom to Bust*. – London: Palgrave Macmillan, 2011.
- [22] Pascual A.G., Ghezzi P. The Greek Crisis: Causes and Consequences / CESifo Working Paper №3663, November 2011.
- [23] Pelagidis Th. The Greek Paradox of Falling Competitiveness and Weak Institutions in a High GDP Growth Rate Context (1995–2008) // GreeSE – Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, 2010. №38.
- [24] Petrakis P. The Greek Economy and the Crisis: Challenges and Responses. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2012.
- [25] Stability and Growth Programme. 15.01.2010 // Hellenic Republic. Ministry of Finance [Official Site]. URL: <http://www.minfin.gr/portal/en/resource/contentObject/id/4b0500ea-0f9f-4a58-858f-c43f5f38753e> (15.05.2012).
- [26] State Budget 2010. Executive Summary // Hellenic Republic. Ministry of Finance [Official Site]. URL: [http://www.minfin.gr/sites/default/files/financial\\_files/exec\\_sum\\_2010.pdf](http://www.minfin.gr/sites/default/files/financial_files/exec_sum_2010.pdf) (accessed: 06.02.2016).
- [27] The Economic Adjustment Programme for Greece / European Economy. Occasional Papers 61, May 2010. URL: [http://minfin.gr/sites/default/files/ocp61\\_en.pdf](http://minfin.gr/sites/default/files/ocp61_en.pdf) (26.07.2016).