

Na czym polega i czym skutkuje procedura nadmiernego deficytu



Niedawno obchodziliśmy 10 rocznicę akcesji Polski do Unii Europejskiej. Rząd wydał ogromne pieniądze na kampanię reklamową, po to aby pokazać, ile zawdzięczamy owym 300 mld złotych wynegocjowanym przez poprzednią ekipę, które pomogły Platformie Obywatelskiej wygrać wybory w 2011 roku. Teraz ma być trochę więcej - 400 mld złotych. Najwyższy czas, abyśmy zdali sobie sprawę, że dostęp do tych pieniędzy nie będzie łatwy. Żeby zrozumieć, na czym polega problem, spróbujmy najpierw wyjaśnić czym jest i na czym polega procedura nadmiernego deficytu.

W traktacie ustanawiającym Unię Europejską, kraje członkowskie zobowiązały się (art. 126 TFUE, dawny art. 104 TWE) do unikania nadmiernego deficytu budżetowego, informowania Komisji Europejskiej o bieżącym i prognozowanym stanie finansów publicznych oraz - w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu budżetowego działań naprawczych. Z nadmiernym deficytem mamy do czynienia wtedy, gdy niedobór środków sektora rządowego, samorządowego oraz instytucji prowadzących ubezpieczenia społeczne i zdrowotne przekracza poziom referencyjny, czyli 3 proc. PKB. Jest to najważniejsze z trzech podstawowych kryteriów konwergencji (zbieżności) polityki fiskalnej. Pozostałe to: zakaz zadłużania państwa powyżej 60 proc. PKB (ujęty również w naszej konstytucji i ustawie o finansach publicznych) oraz pilnowanie, aby oprocentowanie długoterminowych obligacji skarbowych nie było wyższe więcej niż 2 pkt proc. od przeciętnej unijnej (w przypadku Polski dotyczy to rentowności, czyli oprocentowania 10-letnich obligacji Skarbu Państwa).

Wychodzi się przy tym z założenia, że kraj o dużym potencjale gospodarczym może zaciągać wyższe zobowiązania bez szkody dla wierzycieli i swego przyszłego rozwoju. Jest to sytuacja analogiczna do tej, z jaką mamy do czynienia zaciągając kredyt w banku. Jeśli nasze dochody są stabilne i wysokie, mamy dużą zdolność kredytową, co oznacza że potrafimy wywiązać się terminowo z ciążących na nas zobowiązań. Teoretycznie, minister finansów, emitując obligacje, może twierdzić, że gwarancje wypłacalności nie są potrzebne, bo pokryciem zobowiązań Skarbu Państwa jest cały narodowy majątek. Jednak w praktyce, pieniądze na wykupienie tych obligacji pochodzić muszą ze sprzedaży kolejnych serii obligacji skarbowych. Im bardziej napięta sytuacja budżetowa, im wyższy dług publiczny, tym trudniej znaleźć nabywców. Oferowane przez ministra finansów dłużne papiery skarbowe mają coraz wyższą rentowność, a to oznacza, że odsetki na obsługę zadłużenia są coraz wyższe, coraz silniej obciążają wydatki budżetowe.

Może się okazać - a tak już zdarzyło się wielu państwom (w tym także Polsce w latach 80. XX wieku) - że nie ma w budżecie pieniędzy na wypłaty odsetek. Wtedy, państwo, tak jak każdy inny uczestnik rynku finansowego, staje się niewypłacalne. Od tej reguły jest tylko jeden wyjątek - Stany Zjednoczone, a to dlatego, że od czasów drugiej wojny światowej, amerykański dolar jest główną walutą transakcyjną świata, a większość globalnych rezerw walutowych jest utrzymywana w USD. Ale nawet USA, posiadające maszynkę do drukowania

pieniędzy, przeżywają kryzysy finansowe, którymi zarażają inne państwa.

Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że dyscyplina fiskalna krajów Unii Europejskiej jest podyktowana nie tylko względami ostrożnościowymi, obawą przed skutkami niewypłacalności któregoś z państw członkowskich, ale wynika z dążenia do wzmocnienia integracji gospodarczej poprzez zawarcie unii walutowej. W tym celu na szczycie w Amsterdamie ratyfikowano 17 czerwca 1997 r. Pakt wzrostu i stabilności złożony z dwóch rozporządzeń Rady Europejskiej oraz uchwały o charakterze prewencyjnym i represyjnym. Dokument ten zakłada, iż kryteria fiskalne są nie tylko warunkiem przyjęcia do Europejskiej Unii Monetarnej, lecz będą obowiązywać wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej, niezależnie od stopnia zaawansowania procesów konwergencji prawnej, fiskalnej i monetarnej.

Szczegółową procedurę identyfikowania i zwalczania nadmiernego deficytu, zwaną z angielska Excessive Debt Procedure – EDP, określa Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Wszczęcie procedury nadmiernego deficytu nie następuje automatycznie, a sama procedura składa się z dziewięciu kroków: raportowania do Eurostatu o stanie finansów państwa (notyfikacji fiskalnej); badania przez unijnych ekspertów dyscypliny budżetowej oraz wydania opinii ministrów gospodarki i finansów krajów członkowskich (Ecofinu) o przyczynach deficytu; decyzji Rady, czy deficyt jest czy nie jest nadmierny; sformułowania zaleceń pod adresem rządu państwa, które przekroczyło wskaźniki referencyjne wraz z określeniem terminu redukcji nadmiernego deficytu; oceny efektywności działań podjętych przez kraj członkowski w celu redukcji nadmiernego deficytu.

Wszystko to odbywa się dyskretnie, bez podawania przez Radę do publicznej wiadomości decyzji o wdrożeniu procedury nadmiernego deficytu. Jeśli nadal deficyt jest zbyt duży Rada ogłasza wszczęcie procedury i wzywa rząd nadmiernie zadłużającego się kraju do podjęcia kroków ograniczających deficyt. W ostateczności dochodzi do sankcji finansowych i kar pieniężnych, które – spowalniając tempo wzrostu gospodarki nadmiernie zadłużonego państwa – zazwyczaj jeszcze bardziej utrudniają proces naprawy finansów publicznych.

A teraz trochę o terminach i etapach procedury nadmiernego deficytu, bo są one ważne z uwagi na tryb prac nad ustawą budżetową w nadmiernie zadłużonym państwie. Otóż, zgodnie z art. 126 ust. 6 i 7 TFEU, Komisja Europejska sporządza raport o sytuacji finansowej sektora instytucji rządowych i samorządowych każdego kraju członkowskiego i przekazuje go do zaopiniowania Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu (Ecofin). Jeśli niedobór sektora general government jest w którymkolwiek kraju większy od dopuszczalnego, organ ten w ciągu dwu tygodni wypowiada się o zasadności działań naprawczych. Po orzeczeniu istnienia nadmiernego deficytu, Rada Ecofin formułuje zalecenia, które powinny w ciągu sześciu miesięcy poprawić nominalne saldo sektora general government (skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego) o co najmniej 0,5 proc. PKB. Jeżeli poprawa nie następuje, a nie stwierdzono szczególnych okoliczności uzasadniających derogację, po upływie dwu kolejnych miesięcy Rada kieruje ostrzeżenie i nakłada sankcje (grzywny) określone w art. 126 ust. 9 i 11 TFUE.

Sankcje wobec państw strefy euro przyjmują formę nieoprocentowanego depozytu w UE. Kwota tego depozytu składa się ze składnika stałego (0,2 proc. PKB kraju, który naruszył dyscyplinę budżetową) i zmiennego. Na przykład, jeśli deficyt stanowi 4 proc. PKB, depozyt wyniesie 0,2 proc. PKB, a jeśli 5 proc. – wzrasta do 0,4 proc. PKB. Jeżeli w ciągu dwóch

kolejnych lat nadmierny deficyt nie zostanie zmniejszony o co najmniej 0,5 pkt. proc., depozyt wzrasta do 0,5 proc. PKB i jest z zasady przekształcony w karę.

Element zmienny to 1/10 różnicy między deficytem wyrażonym jako procent PKB w roku, w którym deficyt został uznany za nadmierny, a wartością bazową. Na przykład, jeśli deficyt wyniósł 4 proc. zamiast 3 proc. PKB, dodatkowa wpłata wyniesie jeden promil PKB, jeśli dwa pkt. proc. – wzrasta do dwu promili itd. W przypadku uchylecia decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu, Rada uchyla także wszelkie niezrealizowane sankcje, ale środki już przekazane tytułem kary nie podlegają zwrotowi. Odsetki od depozytów złożonych w Komisji oraz dochody z kar były uprzednio rozdzielane proporcjonalnie do udziału w całkowitym PNB (termin zbliżony zakresowo do dochodu narodowego) państw niewykazujących nadmiernego deficytu. Środki te zasilają Europejski Instrument Stabilności Finansowej do czasu utworzenia innego mechanizmu ochrony stabilności strefy euro.

W kompetencjach Rady jest podjęcie decyzji o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu; od 2014 r. decyzja w tej sprawie zapada kwalifikowaną większością: 55 proc. krajów z 65 proc. mieszkańców. W tym celu państwo członkowskie musi udowodnić, że potrafi wypełnić fiskalne kryterium konwergencji. Innymi słowy – że zredukowało deficyt budżetowy do 3 proc. PKB. Obojętne: własnymi siłami lub pod presją zewnętrzną – jak w przypadku Grecji, Cypru, Hiszpanii i Portugalii. Na podstawie przekazanych informacji (tzw. notyfikacji fiskalnej) Komisja Europejska przygotowuje i kieruje do Rady Ecofin wnioski w sprawie zakończenia EDP. Rada może podjąć decyzję o uchyleniu kary w całości lub w części, w zależności od postępów w redukcji nadmiernego deficytu. Decyzja Rady o wyjściu z procedury nadmiernego deficytu zostaje podjęta nie później niż dwa miesiące od daty przedłożenia przez państwo członkowskie notyfikacji fiskalnej, świadczącej o pomyślnym przebiegu procesu naprawczego sektora finansów publicznych. Nie liczy się przy tym koszt społeczny tego procesu.

Grażyna Ancyparowicz

fot. T. Gutry