

Od 2014 r. często pojawiają się propozycje, których wprowadzenie może być bardzo ryzykowne dla finansów publicznych państw Unii Europejskiej. Rządy m.in. Francji i Włoch postulują możliwość odliczania inwestycji oraz wydatków na edukację od deficytu i długu publicznego oraz zwiększenie limitu deficytu sektora finansów publicznych. Odliczanie nakładów na inwestycje proponuje również partia SYRIZA, która w styczniu br. zwyciężyła wybory parlamentarne w Grecji. Pod wpływem tych propozycji Komisja Europejska Jean-Claude'a Junckera rzeczywiście zaczyna poluzowywać unijne zasady fiskalne.

• Opis przypadku

W czerwcu 2014 r. przedstawiciele 8 państw UE (Austrii, Belgii, Danii, Włoch, Francji, Rumunii, Słowacji, Czech) pod przewodnictwem francuskiego prezydenta François Hollande'a zaapelowali do Komisji Europejskiej o poluzowanie unijnych zasad dyscypliny fiskalnej. Zaproponowali zwiększenie dopuszczonego w Pakcie Stabilności limitu deficytu sektora finansów publicznych powyżej obecnych 3 proc. PKB. Postulowali także możliwość odliczania od deficytu wydatków na edukację, inwestycje infrastrukturalne czy nowe technologie¹. Odliczanie wydatków na inwestycje od długu publicznego było promowane przez Włochy w trakcie prezydentury w Radzie UE (1.07.-31.12.2014 r.). Także polski minister finansów Mateusz Szczurek wyraził we wrześniu 2014 r. przekonanie, że powinien zostać utworzony „fundusz dla europejskich inwestycji” o wartości 700 mld euro, a wkład państw UE do tego funduszu byłby odliczany od deficytu². Grecki rząd lewicowej partii SYRIZA chce „wyłączyć inwestycje publiczne spod restrykcji Paktu Stabilności i Wzrostu”³, a docelowo doprowadzić do likwidacji Paktu⁴. Pomysły te zaczynają być wdrażane przez nową Komisję Europejską: Jean-Claude Juncker jeszcze jako kandydat na szefa KE opowiadał się za maksymalnie elastycznym wykorzystywaniem Paktu⁵. W grudniu 2014 r. nowa Komisja pod przewodnictwem Junckera przedstawiła wniosek o utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Następnie 13 stycznia br. opublikowała wytyczne stosowania Paktu Stabilności, które w kontekście inwestycji są bardzo elastyczne i uznaniowe. Zgodnie z nowymi wytycznymi KE, państwa będą mogły odliczać od deficytu nie tylko wkład do EFIS, ale także wydatki na inne inwestycje zdefiniowane jako „ekwiwalent reform strukturalnych”⁶.

• Ocena eksperta FOR

Poluzowywanie unijnych reguł fiskalnych jest uzasadniane dążeniem do przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Europie. Jednak w rzeczywistości takie pomysły pokazują, że europejscy politycy nie odrobili lekcji po kryzysie i popełniają te same błędy, co wcześniej. Jak pokazała ostatnia dekada, rozluźnianie reguł i pompowanie pieniędzy w gospodarkę prowadzi do odwrotnych skutków niż zamierzone.

Przykładowo, istotną przyczyną obecnych problemów fiskalnych części państw UE i konieczności dokonywania bolesnych cięć wydatków było nagminne lekceważenie przez Radę Unii Europejskiej łamania zasad dyscypliny budżetowej przez państwa członkowskie strefy euro. W szczególności warto wspomnieć, że w 2005 r. władze UE już poluzowały Pakt Stabilności i Wzrostu. Odtąd procedura nadmiernego deficytu nie była uruchamiana, jeżeli przekroczenie przez dane państwo deficytu sektora finansów publicznych powyżej 3 proc. PKB było uzasadnione „wyjątkowymi okolicznościami”. To pozwoliło Komisji wytłumaczyć niezależnymi czynnikami 30 z 98 przypadków przekroczenia limitu deficytu⁷. W pozostałych 68 przypadkach państwa również nie zostały ukarane. Mimo formalnego obowiązywania zasad kraje UE miały zatem przyzwolenie na nieodpowiedzialny wzrost wydatków – i korzystały z tej możliwości: np. pomimo boomu gospodarczego w latach 2003-2007 poziomy deficytów strukturalnych sektora finansów publicznych Francji i Grecji (oczyszczone z czynników koniunkturalnych) były zawsze większe od klasycznie definiowanego deficytu sektora finansów publicznych⁸. Francja przeznacziała środki

na rozbudowę państwa socjalnego, doprowadzając do sytuacji, w której na 10 euro wydanych przez rząd 7 euro idzie na zasiłki i inne wydatki socjalne⁹; Grecja wydawała pieniądze na wysokie i zniechęcające do pracy zasiłki, np. dla osób, które zarabiałły tylko w okresie letnim z prowadzenia gospodarstw turystycznych. Kiedy rozpoczął się kryzys gospodarczy, państwa UE zainwestowały w tzw. programy stymulacyjne o łącznej wartości 0,9 proc. PKB Unii¹⁰. Jednak przyniosły one znikomy efekt: jak podaje OECD, np. w 2009 r. rząd Francji zainwestował 0,2 proc. PKB tego państwa, co powiększyło gospodarkę tylko o 0,2 proc.¹¹. Mimo wzmocnienia reguł fiskalnych UE po kryzysie, w 2011 r. do Paktu Stabilności wpisano jeszcze jedną ulgę: możliwość udzielenia przez Komisję i Radę UE zgody na odejście przez państwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, o ile „nie zagraża to stabilności fiskalnej państwa w średnim terminie”¹².

Styczeniowe wytyczne Komisji Europejskiej zawierają kolejną ryzykowną ulgę, mianowicie elastyczną i uznaniową możliwość nietraktowania dużej części inwestycji jako czynnika pogarszającego stan finansów publicznych. Tzw. klauzula inwestycyjna stwarza spore zagrożenie dla stanu finansów publicznych państw UE. Komisja zapowiada, że nawet jeżeli państwo przekracza dopuszczalny poziom deficytu sektora finansów publicznych (3 proc. PKB) czy długu (60 proc. PKB)¹³, wkład do Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych nie pogorszy oceny finansów publicznych takiego kraju, ponieważ zostanie zakwalifikowany jako „wyjątkowy i tymczasowy” efekt „niezwykłego zdarzenia” przy wykorzystaniu zapisów rozporządzenia Rady WE nr 1467/97¹⁴. Ale za największe zastrzeżenie można uznać dopuszczoną przez Komisję możliwość elastycznego traktowania wydatków publicznych na wszelkie inne inwestycje, jeżeli oprócz wkładu państwowego będą one częściowo finansowane z unijnych funduszy. Komisja zapowiada, że takie wydatki nie będą traktowane jako powodujące sankcje odstępstwa od średniookresowych celów budżetowych, o ile zostaną uznane za „ekwiwalent reform strukturalnych”¹⁵. Stanowi to jawną nadinterpretację Paktu Stabilności, który pozwala na wyłączenie z deficytu kosztów realnych reform strukturalnych. Co prawda powodowane inwestycjami odstępstwo od MTO „nie może prowadzić do przekroczenia 3 proc. PKB deficytu [sektora finansów publicznych]”¹⁶, ale zapewne reguła ta nie będzie stosowana wobec m.in. państw Europy Południowej, które już przekraczają tę wartość; ponadto wpływ odejścia od MTO (czyli od obowiązku redukcji deficytu strukturalnego) na klasycznie rozumiany deficyt sektora finansów publicznych może być zaniżany. Warto zauważyć, że wprowadzone w 2005 r. średniookresowe cele budżetowe (MTO) już same w sobie zostały zaprojektowane po to, aby elastycznie dostosowywać wymogi Unii Europejskiej do sytuacji poszczególnych państw. Komisja uelastycznia więc system, który sam w sobie jest elastyczny.

Nietrudno wyobrazić sobie skutki dalszego poluzowania reguł fiskalnych przez UE. Możliwość odliczania inwestycji czy wydatków na edukację od deficytu i długu publicznego prawdopodobnie sprawi, że rządy potraktują tę zmianę jako przyzwolenie na wzrost wydatków i powiększą nakłady niezależnie od ich zasadności. Istnieje ryzyko, że tworzone będą państwowe programy inwestycyjne, które nie dadzą gospodarce impulsów do wzrostu, ale spełnią inne funkcje, takie jak pozyskiwanie wyborców czy kultywowanie nieuczciwych powiązań pomiędzy polityką a biznesem. Planowane zwiększenie unijnych nakładów inwestycyjnych, jak pokazuje przykład pakietów stymulacyjnych sprzed kilku lat, z dużym prawdopodobieństwem nie przyniesie dużych korzyści europejskiej gospodarce. Komisja Europejska nie powinna słuchać polityków apelujących o kolejne furtki pozwalające na ucieczkę z procedury nadmiernego deficytu, ponieważ nie prowadzi to do uzdrowienia gospodarki strefy euro i całej Unii Europejskiej.

Bibliografia: 1. A. Robert, *Socialist leaders in concerted push to relax EU budgetary constraints*, Euractiv.com, 24.06.2014 r., <http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/socialist-leaders-concerted-push-relax-eu-budgetary-constraints-303028> (dostęp 11.01.2015 r.); 2. IAR, *Europa potrzebuje inwestycji! Alarmujące wystąpienie ministra Szczerka w Brukseli*, Biztok.pl, 5.09.2014 r., http://www.biztok.pl/gospodarka/europa-potrzebuje-inwestycji-alarmujace-wystapienie-ministra-szczerka-w-brukseli_a17501 (dostęp 11.01.2015 r.); 3. *What the SYRIZA Government Will Do, Transform!*, 18.12.2014 r., <http://www.transform-network.net/blog/blog-2014/news/detail/Blog/-5ed1064aab.html> (dostęp 30.01.2015 r.); 4. *Socjalizm XXI wieku. SYRIZA punkt po punkcie*, Bankier.pl, 26.01.2015 r., <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Socjalizm-XXI-wieku-SYRIZA-punkt-po-punkcie-300-obietnic-7233267,2.html> (dostęp 30.01.2015 r.); 5. J.-C. Juncker, *Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych*, 15.07.2014 r., s. 4; 6. European Commission, COM(2015)12, *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability And Growth Pact*, 13.01.2015 r.; 7. W. Wojtas, P. Stolarczyk, *Czy po konsumpcji „sześciopaku” Unia Europejska czeka ból głowy?*, Analiza FOR nr 11/2011; s. 6, 8, 9; 8. OECD, <http://www.oecd.org/eco/outlook/Fiscal-balances-and-Public-Indebtedness.xls> (dostęp 28.07.2014 r.); 9. OECD, *Panorama de la société 2014. Éléments de : FRANCE. La crise et ses retombées*, marzec 2014, s. 1, <http://www.oecd.org/france/OCDE-Panoramadelasociete2014-ElementsCle-France.pdf> (dostęp 11.01.2015 r.); 10. D. Saha, J. von Weizsäcker, *Estimating the size of the European stimulus packages for 2009. An Update*, 20.02.2009 r., s. 5; 11. OECD, *The effectiveness and scope of fiscal stimulus*, 2009, s. 110, 117; 12. S. Micossi, F. Peirce, *Flexibility clauses in the Stability and Growth Pact: No need for revision*, CEPS Policy Brief No. 319, 24.07.2014 r., s. 7; 13. European Commission, COM(2015)12, *Making the best...*, s. 7; 14. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, art. 2, pkt 1.; 15. European Commission, COM(2015)12, *Making the best...*, s. 8-9; 16. Ibidem.

Kontakt do eksperta

Anna Patrycja Czepiel

e-mail: anna.czepiel@for.org.pl

Forum Obywatelskiego Rozwoju

Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa

tel. +48 22 628 85 11, +48 691 232 994

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl

Dołącz do nas: [facebook.com/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)