

BIULETYN

Nr 108 (973) • 10 grudnia 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

Budżet dla strefy euro: szybko rozwijająca się idea

Patryk Toporowski

Koncepcja instrumentu finansowego pomyślanego jako pomoc dla państw członkowskich strefy euro była początkowo postrzegana jako temat zastępczy i karta przetargowa w negocjacjach wieloletnich ram finansowych (WRF). Jednak szybko nabiera ona kształtu, o czym świadczy publikacja planu szefa Komisji Europejskiej José Manuela Barroso w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej z 28 listopada oraz raportu Hermana Van Rompuy z 5 grudnia br. Propozycje te podkreślają, że w coraz bardziej zintegrowanej strefie euro mechanizmy transferowe między krajami są niezbędne, by rozwiązać problem szoków asymetrycznych. Polski rząd powinien ocenić długoterminowy wpływ tego instrumentu na przyszłą politykę spójności.

Niedoskonałość strefy euro, która ujawniła się podczas trwającego kryzysu finansowego i gospodarczego, przyspieszyła reformy struktury unii gospodarczej i walutowej, w których zastosowano wiele nowych środków. Wysiłki państw członkowskich, Komisji i Parlamentu Europejskiego przyniosły nowe ramy regulacyjne dla gospodarek krajów UE, w tym dotyczące sektora finansowego i bankowego, stabilności fiskalnej, zapobiegania i korekt nierównowagi makroekonomicznej. Kolejne kroki będą prawdopodobnie związane z lepszą koordynacją polityk podatkowych.

Pojawienie się na unijnej agendzie. Idea odrębnego mechanizmu finansowego (nazywanego w unijnych dokumentach zdolnością fiskalną) dla krajów strefy euro pojawiła się w programie politycznym 12 września br. w dokumencie Van Rompuy. Poprzednio debata była ograniczona do świata akademickiego. Oczywiście dokument ten sugerował jedynie rozpoczęcie dyskusji, bez szczegółów, ale data jego publikacji zbiegła się z wejściem negocjacji WRF w końcową fazę. Kilka krajów dostrzegło związek między budżetem UE a instrumentem dla strefy euro. Koncepcję nowego mechanizmu postrzegano jako kartę przetargową dla niektórych państw walczących o obniżenie perspektywy finansowej. Jednak, zgodnie z porozumieniem o niełączeniu tych dwóch instrumentów, temat budżetu strefy euro na agendzie urzędników państw członkowskich zszedł na dalszy plan wobec unii bankowej i negocjacji WRF.

Plan Barroso w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej z 28 listopada i raport Van Rompuy z 5 grudnia pokazały, że temat nowego instrumentu nie zniknął. Dokumenty te objaśniły, jak może on być zaprojektowany, tj. przewidziały utworzenie tymczasowego instrumentu konwergencji i konkurencyjności (IKK), który poprzedzi właściwy budżet. Mechanizmami tymi będą zarządzać instytucje europejskie, zwłaszcza w procesie pobierania i dystrybucji środków. Będą one niezależne od WRF lub dodane ponad obecnie negocjowany pułap kolejnej perspektywy finansowej. Co istotne, instrument tymczasowy, planowany na lata 2013–2014, jest ściśle związany z mechanizmami zarządzania ekonomicznego. Dystrybucja środków będzie odbywać się na podstawie umowy zawartej między zainteresowanymi państwami a KE.

Czas trwania, rozmiar i zarządzanie. Instrument ma być środkiem tymczasowym, ale oczywiście wiele rozwiązań obecnie trwałych, w szczególności podatki, również wprowadzono jako tymczasowe. Najprawdopodobniej i w tym przypadku nastąpi przekształcenie środka tymczasowego w byt permanentny, ponieważ trudno uwierzyć, że brak równowag, np. w bilansie handlowym, będzie w sposób zrównoważony zlagodzony w poszczególnych państwach członkowskich. Przykład Grecji wspiera

to przypuszczenie – kraj ten będzie w najbliższych dziesięcioleciach uzależniony od pomocy zagranicznej ze względu na bardzo wysoki poziom zadłużenia i niską konkurencyjność swoich towarów i usług. To prowadzi do niepożądanego wizji unii transferowej ze względnie trwałymi jednostronnymi przepływami. Dlatego raporty przewidują po początkowym okresie możliwość uzupełnienia IKK o fundusz ubezpieczeń od bezrobocia i inne mechanizmy łączenia ryzyka służące łagodzeniu szoków asymetrycznych, tworząc w ten sposób zdolność fiskalną.

Trudno określić wielkość środków koniecznych do prawidłowego funkcjonowania budżetu. Najprawdopodobniej kwota 20 mld euro, która pojawia się w mediach, jest zbyt niska i odzwierciedla poziom, na który mogą zgodzić się główne państwa. W debacie akademickiej pojawia się kwota sięgająca nawet 2% PKB strefy euro (a zatem więcej niż pułap WRF), co jest nie do zaakceptowania dla płatników netto. Mechanizmy dysponowania budżetem strefy euro nie są jeszcze precyzyjnie ustalone, ale środki najprawdopodobniej płynęłyby głównie z północy na południe, gdyż kryterium nadmiernego bezrobocia wyraźnie faworyzuje kraje południowej Europy. Mechanizm umożliwi jednak państwom członkowskim i instytucjom kontrolę działań biorców. Warunki zawarte w umowie między biorcą a pozostałymi państwami czy instytucjami UE będą prawdopodobnie zależeć od znaczenia politycznego państwa pobierającego środki.

Wszystko to wskazuje, że wejście w życie budżetu strefy euro różnie wpłynie na poszczególne państwa członkowskie. Odnosi się to także do państw spoza strefy, a KE i PE otrzymają trudne zadanie zarządzania instrumentem przeznaczonym tylko dla części państw członkowskich, podczas gdy ich obowiązkiem jest dbanie o interes całej UE. Jest to szczególnie ważne w kontekście procesów integracyjnych, które mogą zostać znacznie osłabione. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na możliwą ewolucję stosunków między członkami strefy euro, państwami aspirującymi do wspólnej waluty i resztą UE. W niektórych krajach, jak w Wielkiej Brytanii, dojdzie ponownie do napięć między zwolennikami dalszej integracji strefy euro a tymi, którzy obawiają się pojawienia tzw. silnego rdzenia. Wysiłki instytucji UE w celu łagodzenia tych napięć są obecnie utrudnione, gdyż Van Rompuy i Komisja mają odmienne poglądy na niektóre kwestie.

Wnioski i rekomendacje. Priorytetem Polski są w tej chwili negocjacje nowych WRF, a ich zakończenie jest przewidziane na luty 2013 r. Kwota przyszłego finansowania w ramach WRF wpłynie na tempo konwergencji gospodarczej Polski do innych państw UE. Jednak Polska nie powinna zaniedbywać kwestii budżetu strefy euro, nawet jeśli nie jest obecnie jej członkiem. Dokument Barroso proponuje IKK w ramach budżetu UE, aczkolwiek ponad ustalany w negocjacjach limit, podobnie jak np. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji lub Europejski Fundusz Rozwoju. Z jednej strony rozwiązanie to może być dobre dla Polski, bo oznacza, że PE i KE będą uczestniczyć w procesie decyzyjnym. Jednak z drugiej strony jest to pokusa dla płatników netto, aby włączyć instrument do pułapów WRF, a więc faktycznie obniżyć perspektywę finansową. To zagrożenie nie jest jeszcze realne, ale może się zmaterializować podczas przeglądu budżetu zaplanowanego na 2016 r.

Uwagę polskich urzędników powinno zwrócić to, że prawdopodobne nakładanie się funkcji budżetu euro na funkcje polityki spójności UE będzie połączone z transferem środków do innej grupy docelowej – nie do najbardziej zagrożonych regionów lub krajów, ale do tych o największym długu i bezrobociu. Stąd np. Słowacja czy Polska, przyszły członek strefy euro, niewiele skorzystają na tym instrumentie. Wbrew zapewnieniom urzędników UE, że budżet strefy euro i budżet UE nie będą na siebie wpływać, z pewnością ten instrument będzie stopniowo wypierał politykę spójności. Będzie to najbardziej dotkliwe dla wschodnich państw UE, nawet jeśli wejdą do strefy euro. Co więcej, środki nie będą przekazywane do regionów tak jak w przypadku polityki spójności, ale dystrybuowane na poziomie kraju, a więc szczebla odpowiedzialnego za reformy strukturalne.

Wiele może się zdarzyć podczas szczytu 13–14 grudnia, na którym będzie się toczyła dyskusja m.in. o budżecie strefy euro. Trudno określić, w jaki sposób rozwinie się ta debata. Ta niepewność stanowi dla Polski szansę, aby zabezpieczyć transformacyjne cele polityki spójności w dłuższej perspektywie. Rząd może stwierdzić, że oba instrumenty w rzeczywistości mają podobny charakter, w szczególności mogą pośrednio służyć wzmocnieniu zarządzania gospodarczego. Dlatego też kryteria dystrybucji w tym instrumentie powinny przypominać te w ramach funduszy strukturalnych, choć z większym naciskiem na ograniczanie bezrobocia. Trzeba też, by dotyczyły nie tylko braku równowagi makroekonomicznej, ale również poziomu rozwoju gospodarczego i produktywności. Polska powinna ponadto podkreślić pozytywne znaczenie umów dla restrukturyzacji gospodarek w trudnej sytuacji ekonomicznej, w przeciwieństwie do instrumentu łączenia ryzyka, który w niektórych krajach może prowadzić do pokusy nadużycia.