



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 154 (1727), 20 listopada 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dynier • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal
Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Konflikt wokół budżetu Włoch na rok 2019 – implikacje dla polityki europejskiej

Marta Makowska

Włochy przedłożyły Komisji Europejskiej niezgodny z paktem stabilności i wzrostu projekt budżetu na 2019 r. Komisja może uruchomić wobec nich procedurę nadmiernego deficytu i nałożyć na nie sankcje finansowe. Jednak taki finał jest mało prawdopodobny: Komisja przyjmie raczej postawę koncyliacyjną, żeby uniknąć wzrostu antyeuropejskich nastrojów we Włoszech. W obliczu trwającego konfliktu opóźni się przyjęcie pakietu reform dla strefy euro.

Zgodnie z paktem roczne budżety krajów strefy euro podlegają opiniowaniu Komisji Europejskiej (muszą zostać jej przedstawione do połowy października) w celu weryfikacji ich założeń z wymogami polityki fiskalnej. Rada UE formułuje te wymogi w ramach tzw. semestru europejskiego, a państwa członkowskie są zobowiązane uwzględnić je w planach budżetowych na kolejny rok. Złożony przez ministra finansów Giovanniego Trię projekt został zaopiniowany przez KE w trybie przyspieszonym z uwagi na zawarte w nim istotne naruszenia paktu. Do 14 listopada Włochy miały czas na dostosowanie projektu do oczekiwań Komisji, jednak nie skorzystały z tej możliwości. 21 listopada KE wyda ostateczną formalną opinię wobec wszystkich budżetów eurogrupy.

Projekt włoskiego budżetu. Rządząca koalicja Ruchu 5 Gwiazd oraz Ligi planuje zrealizować część swoich obietnic wyborczych. Przesłany Komisji projekt budżetu na 2019 r. zakłada obniżenie podatków (w tym powstrzymanie od planowanego przez poprzedni rząd wzrostu VAT), wprowadzenie „dochodu obywatelskiego” dla ok. 6 mln Włochów dotkniętych długotrwałym bezrobociem oraz częściowe zniesienie reformy emerytalnej z 2011 r. (m.in. obniżenie wieku emerytalnego dla osób, które przepracowały określoną liczbę lat). Szacunkowe koszty realizacji tych obietnic to ok. 80–100 mld euro oraz trzykrotnie większy deficyt budżetowy na przyszły rok (na poziomie 2,4% PKB), względem planów poprzedniego rządu Paolo Gentiloniego (0,8% PKB). Projekt budżetu na 2019 r. jest sprzeczny z zatwierdzonymi przez Radę UE w czerwcu br. zaleceniami dla Włoch, a Komisja zarzuca rządowi odejście od obowiązkowego redukowania nadmiernego długu publicznego (który docelowo nie powinien przekraczać 60% PKB). Obecnie włoska gospodarka jest zadłużona na 132% PKB, co stanowi drugi co do wielkości (po Grecji) wynik w UE.

Rząd wskazuje na konieczność zmiany polityki gospodarczej, która do tej pory, choć prowadzona w zgodzie z unijnymi regułami dotyczącymi sfery fiskalnej, była nieskuteczna. Problemami kraju są niska produktywność, spadek płac realnych oraz utrzymujące się na wysokim poziomie bezrobocie długookresowe (60% wszystkich bezrobotnych). Włochy są zagrożone stagnacją gospodarczą. Rząd opracował więc plan zwiększenia wydatków w celu trwałego pobudzenia wzrostu gospodarczego. Prognozuje, że dzięki temu w latach 2019, 2020 i 2021 wyniesie on odpowiednio 1,5%, 1,6% i 1,4% PKB, co przyczyni się do redukcji deficytu budżetowego. Prognozy te są jednak podawane w wątpliwość przez Komisję, która na rok 2019 szacuje wzrost nie wyższy niż 1,2% PKB. Przy takim poziomie, zdaniem KE, wzmożone wydatki publiczne przyczynią się do zwiększenia deficytu budżetowego.

Możliwości Komisji Europejskiej. W obliczu niezgodności przedłożonego przez Włochy projektu budżetowego z ostateczną opinią Komisji ma ona dwie możliwości procedowania. Pakt przewiduje ścieżkę zapobiegawczą oraz naprawczą, przy czym każda z nich może zakończyć się sankcjami, a żadna nie umożliwia zablokowania realizacji budżetu przez państwo członkowskie. Procedura zapobiegawcza jest łagodniejsza i bardziej rozłożona w czasie. W jej ramach sankcje mogą zostać zastosowane dopiero po zaistnieniu negatywnych skutków prowadzonej polityki fiskalnej. Finał takiej obserwacji, popartej danymi makroekonomicznymi, mógłby nastąpić nie wcześniej niż w połowie przyszłego roku. Karą w tym wypadku – i przy założeniu zgody Rady – byłoby wpłacenie przez Włochy do UE oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB. Ścieżka zapobiegawcza, jeśli nie przyniesie działań naprawczych podjętych przez państwo, może doprowadzić do wszczęcia procedury nadmiernego deficytu (ang. *excessive deficit procedure* – EDP). Bardziej restrykcyjne byłoby wszczęcie EDP bezzwłocznie po opublikowaniu opinii KE w ramach ścieżki naprawczej. Przepisy pozwalają na takie działanie w przypadku rażącego niewypełnienia paktu. Decyzja, oparta na danych makroekonomicznych o stanie włoskich finansów na rok 2017, byłaby uzasadniona tym, że plany rządu nie zmiierają w kierunku naprawy sytuacji. KE mogłaby zarekomendować natychmiastowe wdrożenie sankcji (nieoprocentowanego depozytu), które nastąpiłoby po 10 dniach, o ile nie zostałoby przegłosowane większością kwalifikowaną przez Radę. W standardowej ścieżce EDP, na podstawie rekomendacji KE, Rada miałaby trzy miesiące od złożenia przez Włochy projektu budżetu na podjęcie decyzji o rozpoczęciu EDP. Dałoby to rządowi czas na podjęcie oczekiwanych działań. Dopiero po tym czasie (najwcześniej w połowie 2019 r.) Rada mogłaby zdecydować o nałożeniu sankcji. Restrykcje mogłyby objąć konieczność wpłacenia nieoprocentowanego depozytu w wysokości do 0,5% PKB, jak również wstrzymanie wypłacania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W przypadku trwałego nieprzestrzegania zasad złożony depozyt może zostać przekształcony w grzywnę.

Zagrożenia dla UE. Spór Włoch z KE ma znaczenie nie tylko dla kondycji włoskiej gospodarki, lecz także dla stabilności strefy euro. Natychmiastowe wszczęcie procedury nadmiernego deficytu może spotęgować negatywną reakcję rynków finansowych. Osłabi to notowania gospodarcze Włoch, trzeciej gospodarki strefy, przyczyniając się do zwiększenia kosztów obsługi długu publicznego.

Konflikt KE z Włochami może mieć skutki dla dalszej reformy strefy euro. Jeżeli KE nie zdecyduje się wszcząć EDP, wyczekując skutków realizowanego budżetu, grupa państw określana mianem koalicji hanzeatyckiej (państwa bałtyckie, Dania, Holandia, Irlandia, Finlandia, Słowacja i Szwecja) będzie blokować reformę unii gospodarczej i walutowej w obliczu rażącego naruszenia unijnych reguł fiskalnych przez członka eurogrupy. Tym samym zapowiedzi szybkiej finalizacji unii bankowej (m.in. poprzez [kompromis w sprawie europejskiego ubezpieczenia depozytów](#)) mogą okazać się przedwczesne.

Restrykcyjne stanowisko KE może doprowadzić do zaostrzenia kursu włoskiego rządu w polityce europejskiej. Włochy odgrywają kluczową rolę w polityce migracyjnej UE i będą wykorzystywać swoją pozycję w procesie reformy systemu azylowego. Dodatkowo spór będzie istotny w toku kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Zarówno Ruch 5 Gwiazd, jak i Liga budują paneuropejskie koalicje w opozycji do największych sił politycznych w PE, jak również do unijnych instytucji kierowanych przez reprezentantów tych sił. W tym wymiarze nieprzejednana postawa Komisji mogłaby wpłynąć na wzrost poparcia dla nowych formacji.

Wnioski. Koncyliacyjna postawa Komisji wobec włoskiego rządu wydaje się najbardziej prawdopodobna. Utrzymanie dialogu i odroczenie uruchomienia EDP jest strategią pozwalającą zminimalizować negatywne skutki dla obu stron. Niewykluczone, że w toku dialogu rząd premiera Giuseppe Contego, któremu zależy na wdrożeniu reform strefy euro w obszarze współdzielenia ryzyka sektora bankowego, wprowadzi pewne zmiany do projektu budżetu zgodnie ze wskazówkami KE. W takim wypadku Komisji będzie zależało na przekonaniu sceptycznych państw koalicji hanzeatyckiej do kompromisowych rozwiązań, realizowanych w skromniejszym zakresie, niż zapowiadała to chociażby tegoroczna [deklaracja francusko-niemiecka z Mesebergu](#).

W najbliższym czasie łagodny ton Komisji może zachęcić Włochy do utrzymania kolizyjnego kursu budżetowego w wyczekiwaniu na ewentualne sankcje. Taka postawa nie ma szans utrzymać się dłużej z uwagi na przewidywaną reakcję rynków finansowych prowadzącą do gwałtownego wzrostu oprocentowania włoskich obligacji. Gdyby taki scenariusz się urzeczywistnił, rząd musiałby ostatecznie zrezygnować z realizacji części planowanych wydatków w celu uniknięcia załamania finansów publicznych.

Jeżeli Komisja zdecyduje się na realizację strategii koncyliacyjnej, może to oznaczać korzyści polityczne dla Polski. Osłabi to na arenie europejskiej pozycję Ruchu 5 Gwiazd i Ligi, sił sprzeciwiających się utrzymywaniu unijnych sankcji wobec Rosji. W sferze gospodarczej, z uwagi na duży udział handlu zagranicznego w polskim PKB, narastający konflikt może jednak przynieść negatywne skutki w związku z pośrednim wpływem kryzysu we Włoszech na koniunkturę gospodarczą w całej Europie.