

BIULETYN

Nr 59 (808) • 3 czerwca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Realizacja reform związanych z pakietem pomocy finansowej UE i MFW wyzwaniem dla nowego rządu Portugalii

Paweł Tokarski

16 maja br. Rada ECOFIN i Eurogrupa formalnie zatwierdziły pakiet pomocowy (bail-out) dla Portugalii w wysokości 78 mld euro. To trzecie państwo strefy euro, które zostało objęte pomocą finansową ze strony Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Prognozy dla gospodarki portugalskiej pozostają pesymistyczne, a nowy rząd wyłoniony w wyborach 5 czerwca będzie musiał dokonać trudnych reform, których realizacja będzie ściśle monitorowana przez Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Kontekst. Mija rok odkąd zatwierdzono pierwszy w historii euro pakiet pomocowy dla Grecji w wysokości 110 mld euro, który oparty był na pożyczkach bilateralnych państw strefy euro oraz z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Kolejne państwo, które znalazło się w trudnej sytuacji fiskalnej – Irlandia, skorzystało już z pomocy w wysokości 85 mld euro, pochodzącej z tymczasowego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility – EFSF*), Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM*), pożyczki z Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz pożyczek bilateralnych z Wielkiej Brytanii, Danii i Szwecji. W ciągu ostatnich kilku miesięcy Portugalia była wymieniana jako kolejne państwo, które może skorzystać z międzynarodowej pomocy finansowej z powodu rosnących kosztów obsługi zadłużenia. Taktyka przyjęta przez rząd, polegająca na odwlekaniu momentu, w którym Portugalia zwróci się oficjalnie o pomoc zewnętrzną, okazała się niemożliwa do utrzymania. 23 marca, tuż przed szczytem Rady Europejskiej, doszło do dymisji rządu spowodowanej brakiem zgody na przyjęcie kolejnego pakietu reform, które miały poprawić sytuację fiskalną Portugalii. Spotkało się to z negatywną reakcją rynków finansowych, co pociągnęło za sobą wzrost kosztów obsługi zadłużenia oraz kolejne już obniżenie *ratingu* długu tego państwa. Dwa tygodnie później Jose Socrates, szef rządu pełniący funkcje administrujące, zmuszony był zwrócić się o pomoc finansową do państw UE i do MFW.

Negocjacje nad pakietem pomocowym. Wniosek Portugalii został rozpatrzony 9 kwietnia br. na nieformalnym posiedzeniu Eurogrupy i ECOFIN w Budapeszcie. Sformułowano wówczas warunek, że wobec niepewnej sytuacji politycznej w Portugalii, elementy planu ratunkowego muszą zostać zatwierdzone przez wszystkie główne ugrupowania polityczne. Premier Socrates próbował wprawdzie uzyskać zgodę na otrzymanie tymczasowej pożyczki pomostowej, która umożliwiłaby Portugalii dotrwanie do wyborów zaplanowanych na początek czerwca, jednak ten postulat spotkał się ze zdecydowaną odmową ze strony innych państw strefy euro.

Ostatnia faza negocjacji nad pakietem pomocowym dla Portugalii toczyła się w obliczu rosnącej niepewności co do perspektyw rozwoju sytuacji fiskalnej Grecji. Większość analityków jest zgodna, że wielkość greckiego długu jest niemożliwa do obsługi w dłuższym okresie. Obecnie próbuje się podtrzymać finanse publiczne Grecji przynajmniej do 2013 roku, kiedy to rozpocznie działalność stały mechanizm pomocy finansowej dla państw strefy euro - Europejski Mechanizm Stabilności oraz, być może, grecka gospodarka wejdzie na drogę trwałego wzrostu gospodarczego. Rozważa się także

jakąś formę miękkiej restrukturyzacji greckiego zadłużenia (tzw. reprofiling), co spotyka się z oporem chociażby Europejskiego Banku Centralnego z uwagi na jego ekspozycję na greckie papiery dłużne. Znaczenie problemu greckiego zadłużenia dla całej strefy euro sprawia, że dyskusja nad możliwymi scenariuszami rozwiązań dużo bardziej przyciągnęła uwagę opinii publicznej, niż negocjacje nad szczegółami pomocy finansowej dla Portugalii.

Początkowo nie było pewne, czy pakiet pomocowy zostanie zaakceptowany przez parlament Finlandii – Eduskuntę, gdyż przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi ze strony narodowo-konserwatywnej i eurosceptycznej partii „Prawdziwych Finów” (*Perussuomalaiset*) pojawiały się zapowiedzi zablokowania pomocy dla Portugalii. Ostatecznie 16 maja br. Parlament Finlandii wyraził jednak zgodę na przyjęcie pakietu.

Trzyletni program pomocy finansowej UE i MFW, będący wynikiem negocjacji prowadzonych przez KE, przedstawicieli EBC i MFW z rządem Portugalii, został formalnie zatwierdzony 16 maja na posiedzeniu Rady ECOFIN i Eurogrupy, a 20 maja przez Radę Wykonawczą Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Wcześniejsze aresztowanie dyrektora zarządzającego MFW Dominique Strauss-Kahna nie miało wpływu na osiągnięcie ostatecznego porozumienia.

Program Pomocy Finansowej dla Portugalii. Program pomocy finansowej składa się z pożyczki w wysokości 78 mld euro pochodzącej w równych częściach z EFSF, EFSM oraz MFW. Podobnie jak w przypadku Irlandii opiera się ona na rygorystycznie przestrzeganej zasadzie warunkowości, czyli powiązaniu pomocy finansowej z szerokim pakietem daleko idących reform mających na celu poprawienie sytuacji fiskalnej państwa. Można je podzielić na trzy rodzaje: reformy strukturalne wspierające wzrost gospodarczy, działania przywracające stabilność fiskalną oraz zabezpieczające stabilność finansową. Najistotniejszym wyzwaniem jest przede wszystkim podniesienie konkurencyjności gospodarki, aby zlikwidować podstawowy problem, jakim jest ujemne saldo na rachunku obrotów bieżących. Konieczne jest zwiększenie elastyczności i zmniejszenie kosztów siły roboczej oraz podniesienie produktywności. Środki przywracające stabilność fiskalną mają polegać przede wszystkim na wzmocnieniu procedur ostrożnościowych budżetu, zwiększeniu skuteczności organów podatkowych, zwiększeniu efektywności działania partnerstwa publiczno-prywatnego oraz lepszym zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi. Portugalia zobowiązała się także do reform administracji publicznej oraz systemu opieki zdrowotnej. Jednym z najważniejszych elementów programu ma być szeroki program prywatyzacji. W rezultacie tych działań Portugalia ma obniżyć deficyt sektora finansów publicznych z obecnych 5,9%, do 3% w roku 2013. Dalsze działania mają polegać na dokapitalizowaniu portugalskiego sektora bankowego poprzez działania rynkowe. Bank centralny zarządził już, że banki komercyjne muszą podnieść kapitał podstawowy (*Core Tier 1 capital*) do wysokości 10% do końca 2012 roku oraz podjąć działania wspierające płynność kapitału.

Perspektywy. Gospodarkę Portugalii od wielu lat trapią liczne problemy strukturalne, takie jak mało elastyczna siła robocza, wysokie świadczenia socjalne, nieefektywna administracja oraz kosztowny system opieki zdrowotnej, które latami pozostawały poza obszarem zainteresowań kolejnych rządów. W ostatnim rankingu opublikowanym przez IMD (*International Institute for Management Development*) z Lozanny Portugalia zajmowała 40 miejsce na 59 sklasyfikowanych gospodarek pod względem konkurencyjności – wyraźnie gorsze nawet od niektórych państw EU-12, takich jak Czechy czy Polska (odpowiednio 30 i 34 miejsca), jednakże dużo lepsze niż Grecja (56 miejsce). Mimo że w ciągu ostatniego roku rząd Premiera Jose Socratesa wprowadził wiele reform strukturalnych w celu poprawy sytuacji fiskalnej, okazały się one niewystarczające. Nowy rząd Portugalii, który zostanie wyłoniony w wyborach 5 czerwca stanie przed trudnym zadaniem przeprowadzenia reform obiecanych KE, EBC i MFW, a których realizacja będzie co kwartał monitorowana przez te instytucje pod rygorem zawieszenia kolejnych transz pożyczki. Mimo formalnego zatwierdzenia pakietu pomocowego przez najważniejsze ugrupowania polityczne Portugalii (socjaliści i centroprawica), trwa spór co do szczegółów, a kwestia pomocy ze strony UE/MFW pozostaje główną osią kampanii wyborczej. Nie wróży to dobrze perspektywie realizacji niezbędnych reform, tym bardziej, że według najnowszych prognoz w 2012 roku Portugalia będzie jedynym państwem UE pogrążonym w recesji. Poziom jej dług publiczny ma wynieść ponad 100% PKB, a bezrobocie przekroczy 13%.

W kontekście działań stabilizujących sytuację w strefie euro zbliżająca się polska prezydencja będzie miała formalnie niewielką rolę do spełnienia, gdyż Polska nie uczestniczy w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. W związku z tym nie zasiada w Eurogrupie, w ramach której zapadają kluczowe decyzje dotyczące programów pomocowych. Polska prezydencja powinna jednak z uwagą śledzić rozwój sytuacji fiskalnej państw strefy euro, gdyż może się zdarzyć, że zdominuje ona agendę przyszłego półroczia, szczególnie zaś Rady ECOFIN oraz Rady Europejskiej. W związku z tym wskazane jest zacieśnienie współpracy z Cyprem – jedynym państwem trio, które należy do strefy euro.