

WSPÓLNE ZGROMADZENIE PARLAMENTARNE AKP–UE

Dokument z posiedzenia

ACP-EU/101.079/B/11

24.08.2011

SPRAWOZDANIE

**w sprawie wpływu zadłużenia na finansowanie rozwoju w krajach
AKP**

Komisja Rozwoju Gospodarczego, Finansów i Handlu

Współsprawozdawcy: Amadou Ciré Sall (Senegal) i Robert Sturdy

CZEŚĆ B: UZASADNIENIE

I. Wprowadzenie

W wyniku światowego kryzysu finansowego kraje na wszystkich kontynentach stają wobec problemu zwiększonych poziomów długu państwowego. Podczas gdy kryzys długu państwowego na peryferiach Europy jest na pierwszych stronach gazet, także 26 z 79 krajów AKP stanęło wobec problemu zadłużenia lub jest nim poważnie zagrożonych.

Przyczyny tak wysokich poziomów długu państwowego w krajach AKP są różne i obejmują: ujemny bilans płatniczy w większości krajów AKP; słabe zarządzanie w sektorze publicznym; brak efektywnego systemu podatkowego, co uniemożliwia państwu pozyskiwanie zasobów własnych na finansowanie publicznych strategii politycznych; obciążenie warunkami związanymi z zakontraktowanymi pożyczkami zagranicznymi w połączeniu z wysokimi odsetkami, które sprawiają, że spłata pożyczek jest bardzo kosztowna; nadmierne poleganie na polityce procyklicznej, co powoduje brak rezerw na finansowanie gospodarki krajowej w czasach kryzysu.

Należy też zauważyć, że kraje AKP w zbyt dużym stopniu polegają na kapitale zagranicznym, zaniedbując budowanie kapitału krajowego i krajowych oszczędności. Doprowadziło to do akumulacji dużych kwot zewnętrznego długu państwowego w stosunku do wewnętrznego/krajowego długu państwowego. Utworzenie w krajach AKP krajowego rynku rządowych papierów wartościowych mogłoby stymulować rozwój wewnętrznych systemów finansowych i chronić te kraje przed wstrząsami zewnętrznymi. Należy jednak spełnić szereg wstępnych warunków makroekonomicznych (takich jak stabilne otoczenie gospodarcze, efektywny rynek pieniężny, odpowiednie ramy prawne, regulacyjne i nadzoru), aby kraje AKP mogły stworzyć silny wewnętrzny rynek obligacji.

Zazwyczaj kapitał prywatny służy też jako uzupełniające źródło finansowania przedsięwzięć rozwojowych. Jednak w krajach AKP niski udział kapitału prywatnego w finansowaniu rozwoju może wynikać z różnych czynników, takich jak opóźniona zapłata lub brak zapłaty za zamówienia publiczne w przypadku sektora przedsiębiorstw funkcjonującego w danym kraju, brak odpowiedniego otoczenia biznesowego, w tym brak prawa spółek chroniącego przedsiębiorstwa przed dłużnikami czy też skutecznego wymiaru sprawiedliwości, do którego można by zgłaszać roszczenia w przypadkach powtarzających się i szeroko rozpowszechnionych długów publicznych.

Mając na uwadze powyższy scenariusz ogólny, współsprawozdawcy poświęcą lwią część swojego sprawozdania na analizę wpływu zewnętrznego długu państwowego na finansowanie rozwoju w krajach AKP.

II. Skutki zadłużenia dla finansowania rozwoju w krajach AKP

Ze względu na skutki dla rozwoju społecznego i wzrostu gospodarczego obciążenie w postaci obsługi długu państwowego pozostaje jedną z głównych przyczyn ubóstwa w niektórych krajach AKP. Obsługa tego zadłużenia pochłania znaczące środki

budżetowe, które można by przeznaczyć na inwestycje w sektorach społecznych lub na wydatki związane z ubóstwem. Im wyższy jest poziom zadłużenia kraju i kwoty wykorzystywanej na obsługę tego długu, tym mniejsza jest zdolność tego państwa do przydzielania funduszy na usługi socjalne i dobra publiczne, a tym samym do zaspokajania podstawowych potrzeb ludności, do redukcji ubóstwa i do realizacji milenijnych celów rozwoju (MCR). Ponadto wysoki poziom zadłużenia może wpływać na ubóstwo poprzez zwiększanie niepewności i ograniczanie inwestycji niezbędne do stymulowania wzrostu gospodarczego.

Aby zilustrować związek między zadłużeniem a redukcją ubóstwa, w opracowaniu na temat wpływu umorzenia długu w 10 krajach afrykańskich wykazano, że ich budżety na ochronę zdrowia zwiększyły się w sumie o 70% w zaledwie cztery lata. Umorzenie długu umożliwiło na przykład:

- zniesienie opłat dla osób korzystających z opieki zdrowotnej na wiejskich obszarach Zambii oraz zatrudnienie 800 nowych pracowników służby zdrowia;
- realizację programu bezpłatnych szczepień dzieci w Mozambiku;
- zatrudnienie personelu w klinikach wiejskich, realizację programów zwalczania HIV, AIDS i malarii w Beninie¹.

Innym skutkiem wysokiego poziomu długu jest to, że może on doprowadzić do jeszcze większego zadłużenia. Próbuąc przewyciężyć powszechny brak funduszy, rządy AKP często pożyczają więcej środków, co prowadzi do dalszego zadłużania się. Dlatego należy spełnić wiele warunków wstępnych (zob. część IV), aby zapobiegać wpadaniu przez kraje AKP w pułapkę zadłużenia (tj. błędne koło spłaty zadłużenia poprzez zaciąganie kolejnego długu).

III. Systemy kompensacji zadłużenia

Najbardziej znaczące międzynarodowe instrumenty umarzania długów krajów rozwijających się to inicjatywa HIPC (głęboko zadłużone kraje ubogie) oraz inicjatywa na rzecz wielostronnego umarzania długów (MDRI), których celem jest zapewnienie tego, by obsługa niezrównoważonego zadłużenia nie odbywała się kosztem rozwoju danego kraju. Jak dotąd dzięki inicjatywom HIPC i MDRI zmniejszono wrażliwość zadłużenia w krajach, które były w stanie skorzystać z przewidzianych w nich systemów umarzania długów. W ramach inicjatywy HIPC od grudnia 2010 r. zatwierdzono pakiety redukcji zadłużenia dla 36 krajów, w tym 32 krajów afrykańskich, zapewniając na przestrzeni czasu 72 mld USD w postaci umorzenia kosztów obsługi długu².

Jednak obecne mechanizmy umarzania długu nie były tworzone do obsługi dzisiejszych złożonych struktur zadłużenia, zaś czas realizacji inicjatywy HIPC dobiega końca. Ponadto przy ocenie kwoty długu, jaką dany kraj może nadal obsługiwać, często uwzględniają one tylko aspekty finansowe, a nie biorą pod uwagę podstawowych funduszy niezbędnych do zrealizowania przez to państwo MCR.

¹Informator na temat zadłużenia i zdrowia, Jubilee Debt Campaign [Jubileuszowa kampania w sprawie zadłużenia], 2007 r.

²Zestawienie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, grudzień 2010 r.

A zatem przyszłe mechanizmy kompensacji długu państwowego muszą uwzględniać możliwość umorzenia, przesunięcia terminu spłaty i spłaty zadłużenia w przypadku poszczególnych krajów partnerskich (zob. tabelę).

	Umorzenie długu	Przesunięcie terminu spłaty długu	Splata długu
Między narodowi darczyńcy	Należy zastosować, jeżeli: – splata długu jest bardzo mało prawdopodobna, a kraj partnerski AKP zalicza się do krajów najsłabiej rozwiniętych, ma bardzo mały potencjał wzrostu i bardzo wysoki wskaźnik ubóstwa; – umorzenie długu ma pozytywny wpływ na bilans danego kraju AKP, w którym uwalnia się pasywa długoterminowe.	Należy zastosować, jeżeli: – kraj partnerski AKP ma stabilny wskaźnik wzrostu, a tym samym realną zdolność spłaty zadłużenia, jeżeli zapewni mu się „chwile wytchnienia”; – zaproponowany harmonogram spłaty umożliwi ustalenie rat, które nie zagrażają zdolności danego kraju do zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych ludności.	Należy zastosować wobec krajów AKP o najwyższych wskaźnikach wzrostu. Kraje takie powinny otrzymywać także coraz mniejszą kwotę pomocy, odwrotnie proporcjonalną do rosnącego wskaźnika wzrostu.
Kraj partnerski AKP	– nie powinien postrzegać tego jako cudownego rozwiązania, które – choć uwalnia go od zadłużenia – nie zapewnia nowego kapitału inwestycyjnego na rozwój; – <u>UWAGA</u> : Nadmierna koncentracja na umorzeniu długu zwiększa pokusę nadużycia – w sytuacji, gdy dany kraj wie, że jego dług zostanie umorzony, jeżeli nie zostanie spłacony przez długi czas, nie będzie miał motywacji do zwrotu tego długu.	– jest to drugi w kolejności najlepszy sposób na zachowanie przez kraje AKP zdolności kredytowej u darczyńców międzynarodowych; – kraje AKP mogą spłacić część całkowitej kwoty zadłużenia w oparciu o handel barterowy (w ten sposób mogą zmniejszyć koszt zadłużenia dzięki uniknięciu wpływu kursu wymiany na dług krajowy).	Uprzywilejowany w stopniu, w jakim nie są zagrożone jego podstawowe potrzeby żywnościowe i zdrowotne.

Trzeba też zwrócić należytą uwagę na przekształcanie długu w inwestycje publiczne w usługi socjalne i dobra publiczne, tj. na sytuacje, w których kraje AKP wykorzystują zasoby przeznaczone na obsługę zadłużenia na inwestycje publiczne ukierunkowane na osiągnięcie MCR. System ten dostępny jest w ramach inicjatywy HIPC, a umorzenie długu określa się w oparciu o strategię zmniejszania ubóstwa danego kraju, która obejmuje środki mające na celu poprawę dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej, wody i kanalizacji itd. Warto dokonać oceny efektywności tego mechanizmu w porównaniu z oficjalną pomocą rozwojową (ODA) świadczoną w ramach ogólnego wsparcia budżetowego, ponieważ te dwa systemy wypłat są w istocie bardzo podobne. Ponadto planowanie i wdrażanie strategii redukcji ubóstwa poddawano krytyce ze względu na wydzielenie ich z szerokich ram polityki rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów.

IV. Unikanie nadmiernego zadłużenia w krajach AKP

Na podstawie sprawdzonych rozwiązań zastosowanych w najbardziej zaawansowanych krajach AKP można stwierdzić, że następujące czynniki mają kluczowe znaczenie w kontekście uzyskania zrównoważonego zadłużenia w krajach AKP.

a) Czynniki instytucjonalne

Demokratycznie wybrane organy, takie jak parlamenty krajowe i regionalne, zwiększają prawdopodobieństwo kontroli publicznej nad strukturą budżetu państwa, a także nad finansowanymi z niego priorytetami politycznymi. Aby zatem monitorować sposób, w jaki rządy wykorzystują środki budżetowe i ograniczać niewłaściwe zarządzanie funduszami publicznymi, kraje AKP muszą wzmocnić swoje organy nadzoru, takie jak naczelne instytucje audytowe, parlamenty i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Należy ponadto uwypuklić spełnianą przez społeczeństwo obywatelskie i media rolę nadzorczą w przypadkach korupcji i niewłaściwego administrowania funduszami publicznymi.

b) Czynniki ekonomiczne

Jako część polityki zrównoważonego rozwoju gospodarczego należy promować strategię na rzecz oszczędności wykorzystującą dodatnie realne stopy procentowe w celu budowy kapitału krajowego. Inwestycje sektora prywatnego należy postrzegać jako przydatne uzupełnienie publicznych inwestycji w rozwój, a coraz większy kapitał krajowy jako środek łagodzący na wypadek ewentualnej redukcji pomocy zagranicznej w następstwie światowego kryzysu gospodarczego.

c) Czynniki społeczno-kulturowe

Dobre sprawowanie rządów, rządy prawa i przejrzystość są nieodzowne dla właściwego zarządzania funduszami publicznymi i zrównoważonego zadłużenia. Jednak kraje będące darczyńcami nie powinny narzucać warunków swoim partnerom po stronie AKP, a raczej wraz z nimi podejmować działania w celu zdefiniowania warunków dotyczących poszczególnych systemów zadłużenia. Wzajemny szacunek i prawdziwe partnerstwo przy przestrzeganiu warunków umów kredytowych mają kluczowe znaczenie.

V. Wstępne wnioski

– UE oraz odpowiednie organy międzynarodowe powinny wypracować jasny i przejrzysty zbiór zasad oceny zrównoważenia zadłużenia, co umożliwiłoby darczyńcom obiektywne ustalenie odpowiedniego systemu kompensacji długu dla poszczególnych krajów i ograniczenie w ten sposób zbytniego upolitycznienia procesu podejmowania decyzji w sprawie umorzenia długu. Unia Afrykańska i inne instytucje regionalne reprezentujące kraje AKP również powinny podejmować ukierunkowaną na ten cel współpracę.

- Darczyńcy powinni wspólnie z krajem partnerskim AKP określać warunki dotyczące systemu kompensacji zadłużenia, tak aby uzyskać odpowiednią równowagę między obowiązkiem obsługi długu a obowiązkiem zaspokajania podstawowych potrzeb ludności.
- Komisja Europejska musi uważniej monitorować zmiany wskaźnika zadłużenia krajów AKP, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji krajów najsłabiej rozwiniętych oraz małych rozwijających się państw wyspiarskich, i regularnie informować w sprawozdaniu Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne AKP-UE o systemach kompensacji długu obowiązujących w krajach partnerskich AKP, a także o ich wpływie na zdolność tych krajów do realizacji MCR.
- Wraz z krajami partnerskimi AKP Komisja mogłaby analizować możliwość przekształcenia długu w inwestycje publiczne w usługi socjalne oraz dobra publiczne w ramach danego systemu umarzania długu.
- Kraje partnerskie AKP powinny zintensyfikować swoje wysiłki wewnętrzne w odniesieniu do należytego zarządzania finansami, kontroli budżetowej oraz zwalczania korupcji, nadużyć i oszustw podatkowych. Kraje AKP muszą ponadto skupić się na projektowaniu i wdrażaniu zrównoważonych systemów opodatkowania, w tym na tworzeniu silnego organu pobierającego podatki, posiadającego uprawnienia do obrony zasadniczych interesów państwa w ramach dostępu do środków, które powinny stanowić główne źródło finansowania państwowego.
- Ważna jest również współpraca transgraniczna między krajami AKP przy wymianie sprawdzonych rozwiązań dotyczących przygotowywania budżetów państwa i kontroli ich wykorzystania. W tym celu w ramach 11. EFR Komisja mogłaby przeznaczyć większe środki na pomoc techniczną i tworzenie zdolności w zakresie tworzenia i kontroli budżetu.