

SPOLOČNÉ PARLAMENTNÉ ZHROMAŽDENIE

AKT – EÚ

Dokument na schôdzu

AKT – EÚ/101.079/B/11

24. 8. 2011

SPRÁVA

o vplyve dlhu na financovanie rozvoja v krajinách AKT

Výbor pre hospodársky rozvoj, financie a obchod

Spoluspravodajcovia: pán Amadou Ciré Sall (Senegal) a pán Robert Sturdy

ČASŤ B: DÔVODOVÁ SPRÁVA

I. Úvod

Globálna finančná kríza zapríčinila, že vo všetkých krajinách na celom svete stúpa úroveň štátneho dlhu. Zatiaľ čo kríza štátnych dlhov v okrajových častiach Európy je témou hlavných správ, 26 zo 79 krajín AKT buď majú veľké ťažkosti pre svoju zadlženosť, alebo im to hrozí.

Príčiny takýchto vysokých úrovní štátnych dlhov v krajinách AKT sú rôzne: záporná platobná bilancia vo väčšine krajín AKT; nedostatočná správa verejného sektora; chýbajúci efektívny daňový systém, čo štátu neumožňuje získať vlastné zdroje na financovanie verejných politík; bremeno podmienenosti spojené so zmluvne dohodnutými zahraničnými dlhmi v kombinácii s vysokými úrokovými sadzbami, ktoré veľmi predražujú splácanie dlhov; nadmerné spoliehanie sa na procyklické politiky, čo má za následok nedostatok rezerv na financovanie hospodárstva krajiny v období krízy.

Treba tiež poukázať na to, že krajiny AKT sa príliš spoliehajú na zahraničný kapitál, pričom zanedbávajú tvorbu domáceho kapitálu a domáce úspory. To viedlo k nahromadeniu veľkého objemu zahraničného štátneho dlhu na rozdiel od vnútorného/domáceho štátneho dlhu. Vytvorenie domáceho trhu s vládnyimi cennými papiermi v krajinách AKT by mohlo stimulovať rozvoj vnútorných finančných systémov a chrániť krajiny pred vonkajšími šokmi. Na to, aby krajiny AKT mohli vybudovať dynamický vnútorný trh s dlhopismi, však musia byť splnené viaceré makroekonomické podmienky (ako sú stabilné hospodárske prostredie, výkonný peňažný trh, existencia spoľahlivých právnych, regulačných a dozorných rámcov).

Súkromný kapitál zvyčajne slúži aj ako doplnkový zdroj financovania rozvojových projektov. Nízku hladinu súkromného kapitálu vo financovaní rozvoja v krajinách AKT je však možné pripísať rôznym faktorom, ako sú napríklad neskoré vyplácanie alebo nevyplácanie verejných zákaziek obchodným spoločnostiam pôsobiacim v krajine, chýbajúce zdravé podnikateľské prostredie vrátane chýbajúceho obchodného práva, ktoré by spoločnosti chránilo pred dlžníkmi, alebo chýbajúci účinný súdny systém na uplatnenie si nároku voči opakovaným a rozšíreným verejným dlhom.

Vzhľadom na uvedenú všeobecnú situáciu chcú spoluspravodajcovia prevažnú väčšinu svojej správy venovať analýze vplyvu zahraničného štátneho dlhu na financovanie rozvoja v krajinách AKT.

II. Dôsledky zadlženosti na financovanie rozvoja v krajinách AKT

Záťaž splácania štátneho dlhu zostáva pre svoj vplyv na ľudský rozvoj a hospodársky rast hlavnou príčinou chudoby v niektorých krajinách AKT. Na splácanie tohto dlhu ide značný objem rozpočtových prostriedkov, ktoré by sa inak použili na investície do sociálnych odvetví a na výdavky na zmiernenie chudoby. Čím vyššia je úroveň zadlženosti krajiny a objem prostriedkov vynakladaných na tento dlh, tým nižšia je schopnosť vyčleniť financie na sociálne služby a verejné služby, a teda na

uspokojenie základných potrieb obyvateľov krajiny, na zníženie chudoby a dosiahnutie rozvojových cieľov tisícročia. Vysoká zadlženosť môže navyše ovplyvniť chudobu tým, že zvýši neistotu a zníži investície potrebné na stimuláciu hospodárskeho rastu.

Na znázornenie súvislosti medzi dlhom a zmiernením chudoby uvádzame výsledky štúdie o vplyve odpustenia dlhu v 10 afrických krajinách, ktorá ukázala, že zdravé rozpočty týchto krajín sa len za štyri roky celkovo zvýšili o 70 %. Vďaka zrušeniu dlhu sa zaplatilo napríklad za:

- zrušenie používateľských poplatkov za zdravotníctvo vo vidieckej Zambii a prijatie 800 nových zdravotníckych pracovníkov;
- program bezplatného očkovania detí v Mozambiku;
- personál vidieckych kliník a realizáciu programov týkajúcich sa HIV, AIDS a malárie v Benine¹.

Ďalším dôsledkom vysokej zadlženosti je, že môže viesť k ešte väčšej zadlženosti. Vlády krajín AKT si pri úsilí vyrovnávať sa so všeobecným nedostatkom financií často požičiavajú ešte viac prostriedkov, čo vedie k ďalšej zadlženosti. Preto musia byť splnené viaceré podmienky (pozri časť IV), aby sa predišlo tomu, že krajiny AKT uviaznu v dlhovej pasci (t. j. začarovaný kruh splácania dlhu braním ďalších úverov).

III. Programy vyrovnania dlhov

Najvýznamnejšie medzinárodné nástroje na odpustenie dlhu rozvojovým krajinám sú iniciatíva pre vysoko zadlžené chudobné krajiny (HIPC) a viacstranná iniciatíva za odpustenie dlhu (MDRI), ktorých cieľom je zabezpečiť, aby rozvoj krajiny nešiel na úkor splácania neudržateľného dlhového zaťaženia. Iniciatívy HIPC a MDRI zatiaľ znížili dlhovú zraniteľnosť v krajinách, ktoré mohli ťažiť z programov na odpustenie dlhov. K decembru 2010 boli v rámci iniciatívy HIPC schválené balíky zníženia dlhu pre 36 krajín, z toho 32 v Afrike, ktoré poskytli sumu 72 miliárd USD na postupné odpustenie dlhu².

Súčasný mechanizmus na odpustenie dlhu však neboli určené pre dnešné zložité štruktúry dlhov a iniciatíva HIPC sa blíži ku koncu. Okrem toho krajiny AKT často zvažujú finančné veci len vtedy, keď posudzujú, aký dlh môže krajina ďalej splácať, a neberú do úvahy základné prostriedky, ktoré táto krajina potrebuje na dosiahnutie rozvojových cieľov tisícročia. Budúce mechanizmy na vyrovnanie štátneho dlhu pre rozvojové krajiny preto musia v prípade každej partnerskej krajiny zohľadniť uskutočniteľnosť zrušenia dlhu, reštrukturalizáciu dlhu alebo splatenie dlhu (pozri tabuľku).

¹ Debt and Health Briefing, Jubilee Debt Campaign, 2007

² Údaje Medzinárodného menového fondu, december 2010.

	Zrušenie dlhu	Reštrukturalizácia dlhu	Splatenie dlhu
Medzi-národný darco-via	Malo by sa uplatniť, v prípade, že: <ul style="list-style-type: none"> – splatenie dlhu je veľmi nepravdepodobné a partnerská krajina AKT patrí medzi najmenej rozvinuté krajiny (LDC) s veľmi nízkym potenciálom rastu a veľmi vysokou mierou chudoby; – zrušenie dlhu má pozitívny vplyv na súvahu krajiny AKT, ktorá sa zbaví dlhodobých pasív. 	Mala by sa uplatniť, v prípade, že: <ul style="list-style-type: none"> – partnerská krajina AKT má stabilnú mieru rastu, a teda aj skutočnú schopnosť splatiť svoj dlh, ak sa jej poskytne „oddychový čas“; – navrhnutý plán splácania by mal umožňovať splátky, ktoré neohrozia schopnosť krajiny uspokojovať základné verejné potreby svojich obyvateľov. 	Malo by sa uplatniť pre krajiny AKT s najvyššími mierami rastu. Týmto krajinám by sa mala aj nepriamo úmerne k ich stúpajúcej miere rastu znižovať úroveň pomoci.
Partner-ská krajina AKT	– krajiny AKT by to nemali vnímať ako zázračné riešenie – napriek zrušeniu dlhového zaťaženia neposkytuje nový investičný kapitál na rozvoj; <ul style="list-style-type: none"> – <u>Pozn.</u>: prílišné zameranie sa na zrušenie dlhov zvyšuje morálne riziko – ak krajina vie, že sa jej dlh zruší, keď ho nebude po dlhý čas splácať, nebude motivovaná splácať svoj dlh. 	– druhý najlepší spôsob, ako si krajiny AKT môžu u medzinárodných darcov udržať úverovú bonitu; <ul style="list-style-type: none"> – krajiny AKT by mohli splatiť časť alebo celú sumu svojho dlhu prostredníctvom barterového obchodu (takýmto spôsobom môžu znížiť náklady svojho dlhu, keďže sa tým zamedzí vplyvu výmenného kurzu na dlh krajiny). 	Vyhradené do tej miery, že základné potravinové a zdravotnícke potreby krajiny nie sú ohrozené.

Primeranú pozornosť treba venovať aj transformácii dlhu na verejné investície do sociálnych služieb a verejných statkov, t. j. keď sú prostriedky krajín AKT, ktoré by sa inak použili na splácanie dlhu, vyčlenené na verejné investície určené na dosiahnutie rozvojových cieľov tisícročia. Takýto program je dostupný v rámci iniciatívy HIPC, keď odpustenie dlhu dopĺňa stratégia príslušnej krajiny na zmiernenie chudoby, ktorá zahŕňa opatrenia zamerané na zlepšenie prístupu k vzdelávaniu, zdravotnej starostlivosti, vode, hygiene a pod. Stojí za to posúdiť fungovanie tohto mechanizmu v porovnaní s poskytovaním oficiálnej rozvojovej pomoci (ODA) prostredníctvom všeobecnej rozpočtovej podpory, keďže v skutočnosti sú tieto dva programy vyplácania veľmi podobné. Plán a realizácia stratégií na zmiernenie chudoby boli navyše kritizované za to, že sú izolované od všeobecného rámca rozvojovej politiky krajiny.

IV. Zabraňovanie nadmernej zadlženosti v krajinách AKT

Na základe osvedčených postupov z najvyspelejších krajín AKT možno konštatovať, že na dosiahnutie udržateľnosti dlhu v krajinách AKT slúžia tieto faktory:

a) Inštitucionálne faktory

Demokraticky volené orgány, ako sú napríklad národné a regionálne parlamenty, zvyšujú pravdepodobnosť verejnej kontroly nad zostavením štátneho rozpočtu a politických priorít, ktoré sa z neho majú financovať. Krajiny AKT musia preto posilniť svoje dozorné orgány, ako napríklad najvyššie kontrolné inštitúcie, parlamenty a organizácie občianskej spoločnosti, ktoré sa snažia monitorovať to, ako vláda využíva rozpočtové prostriedky, a obmedziť zlé hospodárenie s verejnými prostriedkami. Okrem toho treba posilniť úlohu občianskej spoločnosti a médií, ktoré dozerajú na prípady korupcie a zlého hospodárenia s verejnými prostriedkami.

b) Hospodárske faktory

V rámci politik pre trvalo udržateľný rozvoj hospodárstva by sa mala propagovať stratégia na podporu úspor pomocou kladných úrokových sadzieb s cieľom vytvoriť domáci kapitál. Investície súkromného sektora by sa mali pokladať za užitočný doplnok k verejným investíciám do rozvoja a zvyšujúci sa domáci kapitál by sa mal považovať za pomoc pri možnom znížení zahraničnej pomoci počas doznievania globálnej hospodárskej krízy.

c) Sociálne a kultúrne faktory

Dobrá správa vecí verejných, právny štát a transparentnosť sú nevyhnutné na riadne hospodárenie s verejnými prostriedkami a udržateľnosť dlhu. Darcovské krajiny by však príslušným krajinám AKT nemali klásť podmienky, ale mali by spoločne s nimi stanoviť podmienky spojené s jednotlivými dlhovými plánmi. Vzájomný rešpekt a skutočná partnerská spolupráca pri dodržiavaní podmienok zmlúv o pôžičke sú mimoriadne dôležité.

V. Predbežné závery

– EÚ a príslušné medzinárodné orgány by mali vypracovať jasný a transparentný súbor pravidiel na posúdenie udržateľnosti dlhu, ktorý by darcom umožnil objektívne stanoviť vhodný plán na vyrovnanie dlhu pre jednotlivé krajiny, čím by sa obmedzil priestor pre prílišnú politizáciu rozhodovania o odpustení dlhu. Africká únia a ostatné regionálne inštitúcie zastupujúce krajiny AKT by mali takisto spolupracovať na dosiahnutí tohto cieľa.

– Darcovia by mali spoločne s partnerskou krajinou AKT stanoviť podmienky spojené s príslušným programom na vyrovnanie dlhu s cieľom zaviesť správnu rovnováhu medzi záväzkom splácať dlh a povinnosťou zabezpečiť základné potreby obyvateľstva.

– Európska komisia musí pozorne sledovať vývoj miery zadlženosti krajín AKT, pričom je potrebné osobitne sa zamerať na situáciu najmenej rozvinutých krajín a malých ostrovných rozvojových štátov, a musí vo forme správy pravidelne

informovať Spoločné parlamentné zhromaždenie AKT – EÚ o programoch na vyrovnanie dlhu zavedených v partnerských krajinách AKT a o ich vplyve na schopnosť krajiny dosahovať rozvojové ciele tisícročia.

– Komisia by mala spolu s partnerskými krajinami AKT preskúmať možnosť transformácie dlhu na verejné investície do sociálnych služieb a verejných statkov ako súčasť ich príslušného programu na odpustenie dlhu.

– Partnerské krajiny AKT by mali zintenzívniť svoje úsilie, pokiaľ ide o riadne finančné hospodárenie, rozpočtovú kontrolu a boj proti korupcii, spreneverám a daňovým únikom. Krajiny AKT by sa mali ďalej zamerať na vypracovanie a zavedenie udržateľných daňových systémov vrátane vytvorenia silného orgánu na výber daní, ktorý by mal oprávnenie hájiť základný záujem štátu pri získavaní prístupu k hlavnému zdroju štátnych financií.

– Dôležitá je tiež cezhraničná spolupráca medzi krajinami AKT pri výmene osvedčených postupov pri zostavovaní verejného rozpočtu a kontrole jeho použitia. Na tento účel by Komisia mohla vyčleniť v rámci 11. Európskeho rozvojového fondu viac prostriedkov na financovanie technickej pomoci a budovanie kapacít na zostavenie a kontrolu rozpočtu.