Raport Badawczy

Research Report

RB/15/2012

Perspektywy wypełnienia wymogów paktu fiskalnego w zakresie deficytu i długu publicznego przez Polskę w bieżącej dekadzie

L. Klukowski

Instytut Badań Systemowych
Polska Akademia Nauk

Systems Research Institute
Polish Academy of Sciences

POLSKA AKADEMIA NAUK

Instytut Badań Systemowych

ul. Newelska 6

01-447 Warszawa

tel.: (+48) (22) 3810100

fax: (+48) (22) 3810105

Kierownik Zakładu zgłaszający pracę:
Prof. zw. dr hab. inż. Zbigniew Nahorski

Warszawa 2012

Leszek Klukowski
Instytut Badań Systemowych PAN

PERSPEKTYWY WYPEŁNIENIA WYMOGÓW PAKTU FISKALNEGO W ZAKRESIE DEFICYTU I DŁUGU PUBLICZNEGO PRZEZ POLSKĘ W BIEŻĄCEJ DEKADZIE

Pakt fiskalny, formułujący aktualne koncepcje przeciwdziałania skutkom kryzysu zadłużenia w strefie EURO, wzmacnia ograniczenia poziomu deficytu i długu sektora finansów publicznych państw członkowskich. Polska będzie musiała wypełnić te ograniczenia w horyzoncie kilku lat. Praca omawia realne możliwości wypełnienia wymogów odnośnie deficytu i długu, w bieżącej dekadzie. Wskazuje na: zaistnienie ograniczenia pola manewru w polityce fiskalnej, nie wypełnienie wymogów wejścia do strefy EURO oraz trudności w wypełnieniu wymogów paktu fiskalnego. Czynniki te pokazują, że odległość stanu finansów od sytuacji „zdrowia" jest znaczna.

1. Wprowadzenie

Przeciwdziałanie kryzysowi zadłużenia publicznego w wielu krajach Unii Europejskiej, m.in.: w Grecji, Portugalii, Irlandii, Włoszech, Hiszpanii, wymaga efektywnego egzekwowania wymogów fiskalnych Paktu Stabilności i Rozwoju oraz wzmocnienia niektórych jego zapisów. Skala problemu wymaga szybkiego wdrożenie nowych regulacji, mając na uwadze – z jednej strony konieczność „dyscyplinowania" beneficjentów Eurpejskiego Mechanizmu Stabilności, a z drugiej - spowolnienie wzrostu ekonomicznego, z możliwością recesji. Dlatego też powstała propozycja wdrożenia nowych rozwiązań w drodze umowy między krajami strefy

EURO i zainteresowanymi krajami spoza strefy, a następnie włączenia ich do ustawodawstwa unijnego. Zawarcie takiej umowy wymaga krótszego czasu oraz prostszej procedury, niż nowelizacja prawa unijnego.

Eliminacja nadmiernego zadłużenia publicznego wymaga: nałożenia ograniczeń na poziom deficytu i długu sektora finansów publicznych w relacji do PKB oraz skuteczności ich wypełniania. Skuteczność, w tym zakresie, stanowi w ostatnich latach najsłabszy element procedur unijnych.

Polska, jako kraj nie będący w strefie EURO oraz nie mający możliwości wejścia do niej w ciągu (co najmniej) trzech lat, może uczestniczyć w pakcie na zasadzie dobrowolności. Wstępne deklaracje polityczne wskazują, że Polska jest zainteresowana uczestnictwem w szczytach unijnych, bez zobowiązania do wypełnienia wymogów paktu.

Celem niniejszej pracy jest analiza możliwości wypełnienia wymogów paktu fiskalnego przez Polskę, w zakresie deficytu i długu sektora finansów publicznych, w niniejszej dekadzie. Horyzont taki wynika z małej precyzji projekcji fiskalnych z wyprzedzeniem przekraczającym kilka lat. Zauważmy, że projekcje czteroletnie, zawarte w corocznej ustawie budżetowej, są w ostatnich latach, w wielu aspektach znacząco odległe od realiów. Dotyczy to również okresów rocznych, m.in. w odniesieniu do poziomu inflacji, kursów walutowych, deficytu; w roku 2008 konieczna była nowelizacja ustawy budżetowej, ze względu na prawie trzykrotne zwiększenie deficytu budżetowego. Należy zaznaczyć, że w okresie dekady konieczne będzie wejście – opóźnione – do strefy EURO.

Ratyfikacja paktu przez kraje strefy EURO nie jest przesądzona; podobnie jest w przypadku Polski. Niemniej, konieczność wypełnienia podstawowych wymogów w zakresie deficytu i długu wynika z procedury nadmiernego deficytu, a kryteriów „rynkowych" (długoterminowe stopy rynkowe, kursy walutowe, inflacja) z wymogów wejścia do strefy EURO.

2. Wymogi unijne w zakresie deficytu i długu sektora – istniejące i przewidywane w pakcie fiskalnym oraz warunkujące do strefy EURO

Zapewnienie stabilności ekonomicznej oraz wzrostu, w krajach UE, wymaga stworzenia efektywnych „zapór kryzysowych", m.in. w zakresie deficytu i długu sektora finansów publicznych. Polegają one na określeniu wielkości referencyjnych dla tych wskaźników (progowych) oraz monitorowaniu i egzekwowaniu ich wypełnienia. Wymogi te, a zwłaszcza sankcje za nie wdrożenie rekomendacji Komisji Europejskiej, są silniejsze w przypadku krajów strefy EURO.

Wymogi tego rodzaju sformułowano w pakcie stabilności i wzrostu, a wielkości referencyjne, dla deficytu i długu (odpowiednio 3% oraz 60% PKB), zawarto w załączniku - w procedurze nadmiernego deficytu (zob. literatura - akty prawne). Przekroczenie przez kraj członkowski wielkości referencyjnych (jednej lub obu) powoduje ocenę sytuacji przez Komisję Europejską, która może wdrożyć procedurę nadmiernego deficytu. Procedura może nie być wdrożona w przypadku, gdy Komisja uzna, że źródła przekroczenia nie tkwią w polityce fiskalnej kraju, a powrót do wielkości referencyjnych nie stwarza problemów. W przypadku wdrożenia procedury, kraj członkowski jest zobowiązany do opracowania programu powrotu do wielkości referencyjnych, w możliwie najkrótszym czasie. Komisja monitoruje realizację programu oraz nakłada sankcje za

odstępstwa negatywne; odstępstwa wynikające z kryzysów ekonomicznych lub innych czynników egzogenicznych mogą spowodować zawieszenie sankcji.

Kryzys zadłużenia w niektórych krajach UE oraz wysoka wartość zadłużenia dużych gospodarek, tj.: Francji, Niemiec, Wlk. Brytanii, wywołuje wiele niekorzystnych skutków ekonomicznych oraz sytuacje kryzysowe na rynku EURO; oddziaływują one również na rynek polski. Najważniejszymi są: brak wzrostu, a nawet perspektywa spadku PKB w Unii jako całości oraz spekulacyjny wzrost rentowności instrumentów dłużnych krajów w kryzysie. Dotyczy to zwłaszcza Włoch, kraju o największej kwocie długu; w przypadku Grecji konieczna była restrukturyzacja długu. Wzrost rentowności przenosi się na rynki krajów o niskim ratingu, spoza strefy EURO, również do Polski. Sytuacja ta wymaga pilnego przeciwdziałania, co jest możliwe w formie umowy między państwami, a następnie włączenia jej zapisów do ustawodawstwa Unii.

Do zasadniczych celów paktu należy: ograniczenie deficytu sektora publicznego do niskiego poziomu, z zakresu 0,5 - 1% PKB, oraz wzmocnienie skuteczności i efektywności egzekwowania wymogów dotyczących obniżania nadmiernego długu i deficytu.

W szczególności: • procedura nadmiernego długu i deficytu uruchamiana byłaby obligatoryjnie, a nie w wyniku oceny sytuacji kraju, • byłoby określone tempo powrotu do wielkości referencyjnych, • egzekwowane byłyby kary, w tym finansowe, za nie wywiązywanie się z wymogów procedur sanacyjnych.

Wejście w życie paktu wymaga ratyfikacji przez 12 krajów strefy EURO. Pakt mogą ratyfikować również, na zasadzie dobrowolności, kraje spoza strefy.

Kraje wchodzące do strefy EURO (perspektywa Polski) muszą wypełniać, poza kryterium długu i deficytu, kryteria dotyczące: poziomu inflacji i rynkowych stóp długoterminowych oraz stabilności kursów walutowych.

Koncepcje zawarte w pakcie fiskalnym mają na celu wzmocnienie: zdrowia finansów publicznych w krajach strefy EURO, stabilności systemu monetarnego i rynku finansowego oraz odporności na kryzysy. Ograniczenie nadmiernego obciążenia rynku finansowego UE instrumentami dłużnymi stwarza możliwość wzmocnienia wzrostu ekonomicznego; jest on podstawowym „motorem" poprawy relacji dług/PKB w krajach członkowskich.

Wymienione powyżej regulacje paktu fiskalnego mają na celu eliminację nadmiernego deficytu i zadłużenia; ich skuteczność i optymalność zależy od wielu czynników, m.in. wzrostu gospodarki światowej i trafności prognoz sytuacji ekonomicznej.

Przewiduje się również działania nakierowane na prawidłową konstrukcję budżetów krajowych. Są to koncepcje warte podkreślnia, ponieważ mogą eliminować: źródła niekorzystnych zjawisk (np. nieracjonalne wydatki), działania pozorne (np. zmiany w metodologii długu) lub szkodliwe w dłuższym horyzoncie czasu (wysoki poziom podatków i akcyz, tj. bliski lub równy górnym stawkom w Unii); ich skuteczność zweryfikowano w czasie działań sanacyjnych, prowadzonych w trakcie restrukturyzacji długu w wielu krajach. W przypadku Polski są to problemy o podstawowym znaczeniu.

3. Sytuacja deficytu i długu sektora finansów publicznych w Polsce w poprzedniej dekadzie oraz przewidywania do końca bieżącej dekady

Zadłużenie publiczne Polski, powstałe w okresie socjalizmu (lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte XX wieku) i w pierwszych latach post-komunistycznych (koniec XX wieku), należało do najważniejszych problemów finansów publicznych w okresie transformacji. Dlatego też podjęto działania niezbędne do: restrukturyzacji, zmniejszenia w relacji do PKB oraz nadania mu postaci rynkowej, tj. instrumentów dłużnych emitowanych na rynku krajowym i międzynarodowym. Konieczne było wdrożenie metodologii obliczania deficytu i długu wg systemu ESA'95. Ograniczenia relacji dług/PKB zawarto w Konstytucji i ustawie o finansach publicznych (zob. literatura – akty prawne). W Konstytucji wyeliminowano możliwość deficytu podmiotów z sektora finansów publicznych, po przekroczeniu przez państwowy dług publiczny poziomu 60% PKB (rozdz. X). W ustawie o finansach publicznych określono dodatkowo dwa pasma ostrożnościowe: 50% oraz 55% PKB, których przekroczenie powoduje ograniczenia w deficycie w sektorze finansów publicznych; ponadto zawarto ograniczenia na poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (w ostatnich latach dokonano ich wzmocnienie). Zadaniem pasm jest wyhamowanie zadłużania przed progiem konstytucyjnym 60%; mocne ograniczenia wiążą się z progiem 55%. Ograniczenia długu jednostek samorządu terytorialnego mają na celu eliminację: nadmiernego zadłużenia, kosztów jego obsługi oraz łącznego długu tego podsektora. Ponadto wdrożono regułę wydatkową, ograniczającą tempo wzrostu wydatków budżetu państwa (1% ponad poziom inflacji, z wyłączeniem niektórych rodzajów wydatków). Należy dodać, że po ratyfikacji umowy akcesyjnej, Polska musi stosować się do

fiskalnych wymogów unijnych, w tym do procedury nadmiernego deficytu. Jest to istotne, ponieważ ustawodawstwo krajowe nie zawiera ograniczenia poziomu deficytu sektora finansów publicznych.

Działania zrealizowane w Polsce w zakresie zadłużenia, w latach dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia, dały pozytywny efekt; w szczególności zmniejszono relację dług/PKB do 38% - z poziomu ok. 90% (zob. Tablica 1). Projekcje zadłużenia, przedstawione w programie rządowym Strategia dla Polski 2010, sformułowanym pod koniec ubiegłego wieku, przewidywały możliwość zmniejszenia tej relacji do ok. 20%, w wariancie intensywnego wzrostu ekonomicznego. Taki poziom zadłużenia implikowałby koszty obsługi długu poniżej 1% PKB oraz eliminowałby negatywne skutki nadmiernego zadłużenia. Należy dodać, że w Unii są kraje, których zadłużenie spełnia warunki tego rodzaju, m.in. Estonia i Szwecja. Rozwój sytuacji w Polsce nie poszedł w tym kierunku – na początku wieku nastąpiło szybkie narastanie długu, głównie Skarbu Państwa, w wyniku deficytów sektora finansów publicznych ponad 3% PKB, skutkujące nałożeniem przez Komisję Europejską procedury nadmiernego deficytu. Wzrost relacji długu do PKB miał miejsce w okresie dobrej dynamiki PKB. Na koniec pierwszej dekady XXI wieku (rok 2010) deficyt sektora, wg ESA'95, osiągnął 7,8% PKB, a dług 54,9%. Na początku drugiej dekady (rok 2011) deficyt wyniósł ok. 5,1%, a dług ok. 56,4 %; wg metodologii polskiej dług wyniósł w latach 2010 - 2011: 52,8 oraz 53,5% (zob. Tablica 1). Przyrost długu w relacji do PKB w latach 2000-2010 w Polsce wyniósł 18 pkt proc. i był wyższy, niż w UE, tj. w 16-ce i 27-ce (17 pkt proc.). Co więcej, konieczność przeciwdziałania przekroczeniu progu 55% przez dług doprowadziła m.in. do: zwiększenia opadatkowania, w tym VAT (wpływy z

podniesienia tego podatku były niższe, niż zakładano) i akcyz, zmian poziomu składki w OFE oraz obniżenia niektórych wydatków budżetu państwa (w trakcie 2011 roku). Opodatkowanie należy do najwyższych w regionie – wyższy poziom ma miejsce jedynie na Węgrzech w Czechach i Słowenii. W następstwie opodatkowania zwiększył się poziom inflacji, znacznie powyżej celu inflacyjnego i prognoz NBP, oraz nastąpiło obniżenie prognoz wzrostu PKB, na lata 2012 - 13. Inflacja osiągnęła w okresie kilkuletnim pasmo 4% – 5%, skutkujące istotnymi stratami w gospodarce (por. np. Ciżkowicz P., Rzońca A. 2011). Inflacja stwarza też problemy w finansach publicznych wskutek wzrostu wydatków (zob. Tablica 2), indeksowanych tym indeksem, oraz spadkiem przychodów, w wyniku spadku dynamiki PKB; nie są one kompensowane przez wzrost poziomu cen.

Tablica 1. Dług publiczny Polski: państwowy dług publiczny (PDP) i wg ESA'95 w relacji do PKB oraz deficyt sektora finansów publicznych (wg ESA'95), w telacji do PKB, w latach 2000 - 2011.

Rok	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
Dług												
PDP	37,7	38,8	43,6	47,4	46,7	47,5	47,8	44,8	46,9	49,8	52,8	53,5
ESA'95	38,9	40,0	43,6	48,5	46,8	47,1	47,7	44,9	47,2	49,5	54,9	56,4
Deficyt	3,0	5,3	5,0	6,2	5,4	4,1	3,6	1,9	3,7	7,4	7,8	5,1

Źródło: Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej GUS, EUROSTAT

W celu obniżenia wartości relacji dług/PKB zmieniono też krajową metodologię obliczania długu („przeskalowano termometr"). Zmiana miała na celu uniknięcie wdrożenia ograniczeń budżetowych wynikających z przekroczenia II pasma ostrożnościowego; stały się one

„parasolem na dobrą pogodę", co wcześniej zakładali niektórzy „stratedzy" (i komentatorzy) długu.

Należy zaznaczyć fakt, że poziom relacji długu do PKB jest również wynikiem inflacji przekraczającej znacząco cel inflacyjny (2,5%±1), w ciągu ostatnich lat; inflacja nie przekraczająca celu skutkowałaby przekroczeniem poziomu 60%.

Istotnym zjawiskiem w zakresie długu był wzrost rynkowych stóp procentowych i – w konsekwencji – wzrost kosztów jego obsługi (odsetek). Wysoki poziom stóp w latach 2006 (druga połowa) – 2011 oraz gwałtowny przyrost poziomu długu będzie skutkował wysoką dynamiką wzrostową kosztów obsługi oraz znacznym ich poziomem. Biorąc pod uwagę przeciętny okres zapadalności długu krajowego (ok. 4,5 roku), wysoki poziom kosztów długu utrzyma się do końcowych lat obecnej dekady. Narastanie kosztów długu Skarbu Państwa ilustrują dane z lat 2010 – 2012; wynoszą one (w mld zł) – odpowiednio – 34,1, 38,4, 43,2 (prognoza). Relacja kosztów obsługi długu Skarbu Państwa do PKB wyniosła w roku 2010 ponad 2,4% (!) i będzie rosnąć w kolejnych latach. Koszty obsługi długu sektora finansów publicznych osiągnęły 2,7% PKB; są one nadmierne w przypadku krajów o niskim PKB. W drugiej połowie 2012 r. nastąpił spadek rentowności polskich instrumentów dłużnych o średim i długim okresie zapadalności, jednak nadal znacząco (ok. dwu-trzykrotnie) przekraczają one rentowności rynku unijnego (krajów nie będących w kryzysie zadłużenia), m.in. długoterminowych obligacji niemieckich.

Prognozy dynamiki wzrostu PKB na najbliższe lata, zawarte w ustawie budżetowej na rok 2013, nie są optymistyczne, co sprawia, że w następnych latach dekady relacja ta może ulec pogorszeniu. Wymienione

czynniki powodują, że deficyt sektora finansów publicznych w latach 2012 – 2013 nie zmniejszy się (prognoza autora tekstu) poniżej 3% (wypełnienie tego warunku np. w 2013 r. przeniesie napięcia budżetowe na następne lata). W tej sytuacji prognozy zawarte w strategii długu na lata 2012 – 2015 (załączniku do uzasadnienia ustawy budżetowej), zakładające zmniejszenie relacji dług/PKB poniżej I pasma ostrożnościowego, tj. 50%, nie są wiarygodne. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż strategie długu z ostatnich kilku lat zawierają projekcje ze znacznymi błędami systematycznymi – z niedoszacowaniem w/w relacji. Oznacza to brak kwalifikacji profesjonalnych i rzetelności, wymaga pilnego stworzenia nadzoru nad zadłużeniem (propozycje takie zawiera praca autora Klukowski 2010). Fundamentalne znaczenie dla racjonalności finansów publicznych ma koncepcja utworzenia komisji fiskalnej (koncepcję taką przedstawiła Fundacja FOR).

Koszty obsługi długu, które będą rosły dynamicznie w obecnej dekadzie oraz niska dynamika PKB w najbliższych latach, uniemożliwą również zmniejszenie relacji: koszty długu/PKB. W okresie tym wystąpi również niemożność istotnego zmniejszenia wydatków budżetowych (zob. Tablica 2), m.in. wskutek indeksowania wielu z nich wskaźnikiem inflacji, przewyższającym znacznie górną granicę przedziału celu inflacyjnego NBP, w ciągu ostatnich 6 lat. Poziom wydatków sektora w relacji do PKB lokuje Polskę w górnej stawce krajów regionu; ich racjonalizacja jest niezbędna, wymaga odrębnego omówienia. Doprowadzenie długu, jego kosztów, inflacji, stóp procentowych oraz opodatkowania do wysokiego, a nawet nadmiernego poziomu ograniczyło znacząco pole manewru w polityce ekonomicznej. Ten „spadek ekonomiczny" początku XXI wieku oddziaływuje niekorzystnie na wiele zjawisk, m.in. sytuację

demograficzną, stwarzającą złe perspektywy sektora ubezpieczeń emerytalnych (podsektora finansów publicznych).

Wymienione powyżej czynniki implikujące ponadto brak możliwości uzyskania znaczącej nadwyżki pierwotnej w budżecie państwa spowodują, w najlepszym przypadku, „balansowanie" na krawędzi procedury nadmiernego deficytu. W tej sytuacji budżety w kolejnych latach będą układane „pod dyktando" Komisji Europejskiej oraz – perspektywicznie – nowych instytucji finansowych Unii; w opinii autora tego tekstu nie jest to obecnie niekorzystna okoliczność.

Tablica 2. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej i w wybranych krajach Unii, w % PKB

Kraj	2000	2005	2010	2011
UniaEuropejska – średnia	44,8	46,8	50,6	49,1
Polska	41,1	43,4	45,4	43,6
Słowacja	52,1	38,0	40,0	38,2
Czechy	41,6	43,0	44,1	43,4
Estonia	36,1	33,6	40,6	38,2
Węgry	47,8	50,1	49,5	48,7
Hiszpania	39,2	38,1	45,6	43,6

Źródło: EUROSTAT

Nadmierny poziom zadłużenia jest, jak zaznaczono wyżej, źródłem wielu niekorzystnych zjawisk ekonomicznych; jednym z podstawowych jest zmniejszenie dynamiki wzrostu. Konieczne jest więc określenie progów zadłużenia – maksymalnych z punktu widzenia określonych celów fiskalnych (zob. np. Ciżkowicz P., Michalska K., Rzońca A.). W krajach regionu (postkomunistycznych) za maksymalny poziom należy uznać 50% PKB, poziom zapewniający dobry rating wynosi 45%, a

akceptowalne koszty obsługi ok. 35%. W krajach regionu tylko Węgry, Polska i Słowenia nie spełniają najsłabszego z tych wymogów (np. Słowacja i Czechy mają dług na poziomie ok. 40%). Sytuacja ta obrazuje niekorzystną ewolucję zadłużenia kraju w XXI wieku.

Podsumowanie powyższych rozważań można zawrzeć w następujących stwierdzeniach:

- w ciągu najbliższej dekady nie jest możliwe obniżenie kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i sektora finansów publicznych w relacji do PKB – będą one przekraczać znacząco 1%; w najbliższych latach koszty Skarbu Państwa osiągną poziom – ok. 2,5%;
- wysoki poziom opodatkowania, zadłużenia oraz nie spełnienie wymogów warunkujących wejście do strefy EURO uniemożliwią osiągnięcie dobrej dynamiki (potencjalnego PKB) w ciągu 3 – 5 lat;
- wysoki poziom kosztów obsługi długu oraz mierne tempo wzrostu PKB uniemożliwią obniżenie relacji deficytu oraz długu do PKB, w ciągu najbliższych 3 – 5 lat;
- sytuacja fiskalna Polski, a zwłaszcza długu i deficytu oraz perspektyw wejścia do EURO, jest niekorzystna na tle krajów regionu.

4. Perspektywy wejścia do strefy oraz EURO wypełnienia wymogów paktu fiskalnego

Polska nie ma obecnie określonego terminu wejścia do strefy EURO, zatem może uczestniczyć w pakcie fiskalnym jedynie na zasadzie dobrowolności. Zapowiedzi rządu wskazują jednak, że intencją jest jedynie uczestniczenie w szczytach EURO, bez zobowiązania do wypełnienia wymogów. Niektóre wypowiedzi lokują termin wejścia do EURO na okres wyjścia strefy z kryzysu. Koncepcje takie, w zasadzie neutralne dla krajów strefy EURO, dla Polski oznaczają pozostawanie na

peryferiach Unii (m.in. ze względu na nie uczestniczenie w szczytach nieformalnych). Sytuacja ta ulegnie zmianie dopiero w chwili rozpoczęcia realizacji programu wejścia do strefy EURO.

Perspektywicznie należy rozważyć problem - czy wypełnienie paktu fiskalnego, w zakresie deficytu i długu, jest: realne, celowe, niezbędne. Koncepcje paktu w tym zakresie stanowią, jak już zaznaczono, wzmocnienie wymogów stabilności i wzrostu (w skrócie zrównoważony budżet sektora z tendencją do nadwyżki). Maksymalna wartość deficytu w relacji do PKB, 3%, zawarta w procedurze nadmiernego deficytu, może zostać zmieniona, tj. obniżona, bez zmiany traktatu.

Polska, jak już zaznaczono, nie spełniała przez większość lat obecnego wieku ograniczenia na poziom deficytu sektora (poza rokiem 2007) i podlegała, wskutek tego, procedurze nadmiernego deficytu. Miało miejsce szybkie narastanie długu, nawet w okresach dobrej dynamiki PKB (tj. ponad 5%). W okresach słabszego wzrostu, również w latach 2010 – 2011, miało miejsce znaczne przekroczenie poziomu deficytu 3% (podobna sytuacja może mieć kontynuację w latach 2012 – 2013). W konsekwencji, relacja dług/PKB (dług wg metodologii polskiej) zbliżyła się do drugiego progu ostrożnościowego (55%), a jego „obrona" wymagała, jak już zaznaczono, dalszego zwiększenia opodatkowania, zmian w OFE i redukcji niektórych wydatków budżetowych, w tym świadczeń i ulg podatkowych na dzieci. Przyrost długu, wraz ze wzrostem inflacji i stóp procentowych, spowodował gwałtowny przyrost kosztów obsługi długu. Okres wysokich stóp trwał wiele lat (ponad sześć), co sprawia, że obciążenie budżetu wysokimi kosztami potrwa, co najmniej, do roku 2018. Poziom stóp spowodował, że relacja: koszty długu/PKB kształtuje się na poziomie krajów strefy EURO o

zadłużeniu bliskim 100% PKB lub więcej. Wymienione czynniki implikują fakt, że zmniejszenie deficytu do poziomu 1% PKB nie będzie możliwe przed rokiem 2019. W sprzyjających warunkach może być osiągalne w latach 2019 – 2020, w przypadku dobrej koniunktury międzynarodowej. Dodajmy, że obciążenia podatkowe nałożone w Polsce w ostatnich latach oraz przewidywane do wprowadzenia w następnych latach, m.in. podatek bankowy, uniemożliwią trwałe osiągnięcie wzrostu potencjalnego PKB w ciągu najbliższych kilku lat (co najmniej 3 do 5); będzie to skutkować znacznym poziomem bezrobocia (jego poziom wzrósł znacząco na początku 2012 r.). Podsumowując – osiągnięcie deficytu poniżej 1% nie jest jest realne przed końcem tej dekady, a zatem możliwość ratyfikacji i wdrożenia paktu fiskalnego (w obecnym kształcie) to odległa perspektywa.

Pełnoprawne wejście do paktu fiskalnego, tj. z uczestnictwem w decyzjach, wymaga wejścia do strefy EURO. Należy więc ocenić perspektywę terminu przystąpienia do strefy. Obecnie, funkcjonują poglądy, iż przystąpienie jest niecelowe (NBP), ze względu na kryzys strefy (wzrost PKB bliski zera lub poniżej), a nawet możliwy jej rozpad, oraz, że wejście do strefy wymaga „harmonizacji" poziomu PKB Polski z przeciętną unijną. Pogląd nt. kryzysu jest dyskusyjny, ponieważ strefa EURO ma zdolność do wyjścia z recesji (m.in. ze względu na wysoki poziom PKB) oraz znaczący potencjał rozwojowy; ponadto, kryzys dotyczy niektórych krajów, a mechanizmy anty-kryzysowe wykazują skuteczność. Można też oczekiwać w najbliższych latach umiarkowanej lub dobrej koniunktury w USA i na świecie. Dochodzenie Polski do średniej unijnej będzie natomiast trwać długo; wariant wzrostu realizowany w ostatnich latach wydłuży je znacznie poza obecną dekadę.

Odkładanie akcesji z takiego powodu nie daje korzyści, a nawet pogarsza sytuację; jest tak dlatego, że akcesja, a nawet jej realistyczna perspektywa, zwiększa wzrost ekonomiczny, m.in. przez napływ kapitału. Zjawiska takie zaistniały w innych krajach, jak również w Polsce, w okresie akcesji do Unii; jednym z efektów procedury wejścia do EURO jest wzrost dynamiki PKB - co najmniej o 0,2%. Obecnie, rozpoczęcie procedury nie jest natomiast możliwe, ze względu na nie wypełnienie warunków – wszystkich poza relacją dług/PKB, która znajduje się blisko wartości progowej. Należy nadmienić, że w połowie poprzedniej dekady nie był spełniony jedynie warunek dotyczący deficytu, tj. pozostający w zakresie decyzji władz fiskalnych, a spełnione warunki rynkowe: inflacji, długoterminowych stóp procentowych i kursów walutowych. Dodajmy, że do strefy weszły lub wejdą, w bliskiej perspektywie, kraje o mniejszym PKB.

Z przedstawionych powyżej faktów wynika, że problem wejścia do EURO nie polega na kryzysie w strefie oraz konieczności harmonizacji PKB, a na niemożności wypełnienia kryteriów przez Polskę. Termin ich wypełnienia zależy od działań władz fiskalnych i monetarnych, niemniej istnieją obiektywne ograniczenia. Zjawiska zaistniałe w ostatnich latach, tj. zwiększenie deficytu i długu, doprowadzenie do wysokiego poziomu inflacji i stóp procentowych oraz zmienności kursów walutowych, wykluczają możliwość rozpoczęcia procedury wejścia przez okres co najmniej 2 – 3 lat, co powoduje, że przystąpienie nie będzie praktycznie możliwe przed rokiem 2016.

Wejście do strefy EURO (na podstawie obecnych warunków) nie zapewni, jak wykazano powyżej, automatycznego wypełnienia wymogów paktu fiskalnego, co najmniej w zakresie poziomu deficytu, tj.

zmniejszenia go poniżej 1% PKB. W najbliższych latach nie zostaną też spełnione wymogi warunkujące wejście do EURO, tj. dotyczące: inflacji, stóp długoterminowych i kursów walutowych. Co więcej, wejście do strefy będzie miało miejsce w warunkach wysokiego poziomu zadłużenia, bliskiego 60% PKB, wysokiego poziomu relacji koszty długu/PKB oraz relatywnie niskiego PKB (na tle średniej unijnej). Lokuje to Polskę wśród najsłabszych gospodarek Unii, z niskim ratingiem, nieodpornych na międzynarodowe kryzysy ekonomiczne; będzie źródłem trudnej sytuacji finansów kraju zwłaszcza po zmniejszeniu transferów z Unii. Zauważmy, że źródła niskiego ratingu są trwałe: niski PKB na głowę, brak kapitału, niski poziom oszczędności krajowych. W takich warunkach Polska może stać się w przyszłości beneficjentem unijnych systemów antykryzysowych; sytuacji takiej doświadcza obecnie wiele silniejszych ekonomicznie od Polski krajów Unii, a zwłaszcza Włochy i Hiszpania, a ponadto: Portugalia, Irlandia, Grecja. Perspektywa taka prowadzi do wniosku, że działania mające w perspektywie spełnienie wymogów paktu fiskalnego, w możliwie najbliższym czasie, są niezbędne.

Należy dodać, że w Polsce zaistniały również poglądy sceptyczne lub negujące celowość ratyfikacji paktu. W opinii autora tej pracy nia mają one racji bytu ze względu na istniejące obecnie ustawodawstwo unijne (i krajowe) oraz doświadczenia krajów będących w kryzysie zadłużenia. Ustawodawstwo krajowe może być, jak zaznaczono powyżej, traktowane jak parasol „na dobrą pogodę". Dodajmy, że w zakresie niektórych regulacji paktu, występują obecnie różnice poglądów między głównymi krajami Unii: Francją (po zwycięstwie socjalistów w wyborach) i Niemcami (problematyka różnych nurtów w ekonomii ma obszerne odzwierciedlenie w literaturze, w tym tekście zamieszcono dwie pozycje

– Barro 1997, Snowndon, Vane, Wynarczyk 1998). Wydaje się, że perspektywicznie zostaną one zniwelowane, ponieważ w przypadku Francji istnieje dążność do utrzymywania kosztów obsługi długu w odpowiedniej relacji do PKB oraz przekonanie o konieczności przywrócenia najwyższego ratingu, niezbędnego do utrzymania niskich rentowności i kosztów obsługi. Doświadczenie Niemiec i innych krajów (m.in. Szwecji) wskazuje na możliwość „bezbolesnego" obniżania deficytu, w krajach o wysokim PKB.

W świetle powyższych faktów, jest oczywiste, że należy prowadzić efektywne działania na rzecz wyeliminowania perspektywy kryzysu finansów publicznych i gospodarki kraju. Podstawowy kierunek to podniesienie dynamiki wzrostu w celu osiągnięcia potencjalnego PKB, w warunkach deficytu sektora spełniającego wymogi procedury nadmiernego deficytu. Środkami do tego celu są m.in.: obniżenie opodatkowania oraz racjonalizacja wydatków, np. na administrację, obronność, itp. Problemem o wysokim priorytecie jest też wdrażanie optymalizacji zarządzania długiem publicznym (zob. Cleassens et al 1998, prace autora tego tekstu). Niezbędnym komponentem tych działań jest stworzenie nadzoru fiskalnego, przeciwdziałającego brakowi racjonalności i marnotrawstwu we wszystkich obszarach finansów publicznych.

5. Podsumowanie i wnioski

Regulacje paktu fiskalnego stanowią konieczny instrument przeciwdziałania: kryzysowi zadłużenia w krajach Unii, wraz z jego konsekwencjami - zwłaszcza rynkowymi, oraz recesji/niskiemu wzrostowi i bezrobociu. Znajdują akceptację w większości krajów Unii oraz strefy EURO – zostały już ratyfikowane przez niektóre kraje. Sposób

wprowadzenia paktu w strefie EURO stwarza pozytywne rokowanie odnośnie ratyfikacji w przewidzianym terminie. Polska należy do krajów, w przypadku których regulacje paktu mają pełne zastosowanie: kraj znajdzie się pod presją deficytów w obecnej dekadzie (m.in. wskutek kosztów obsługi długu) oraz może należeć do beneficjentów systemów stabilności. Działania nakierowane na ratyfikację zapisów paktu są zasadne i niezbędne. Problemy mogą powstać wskutek: niemożności wypełnienia warunku deficytu sektora (1%), odległego terminu wejścia do strefy EURO oraz istnienia środowisk (politycznych i ekonomicznych) przeciwnych ratyfikacji. W opinii autora tej pracy rozstrzygającym kryterium musi być racjonalność ekonomiczna, wskazująca na konieczność ścisłej intergracji w ramach strefy EURO, jak również imperatyw konstruktywnego uczestnictwa w działalności Unii.

Obecna sytuacja Polski, w zakresie deficytu i długu, jest produktem błędów popełnionych w bieżącym wieku (w tym długotrwałego nadmiernego deficytu), które doprowadziły do: wzrostu długu z poziomu 38% PKB do blisko 60%. Lokuje kraj wśród najsłabszych gospodarek unijnych, z mierną sytuacją (i perspektywą) finansów publicznych. Oznacza to, że nie wykorzystano potencjału transformacji, wspieranej transferami z Unii, oraz nie wdrożono, we właściwym czasie, trafnych wniosków z: doświadczeń innych krajów, rekomendacji międzynarodowych instytucji finansowych, a także teorii i praktyki ekonomii oraz finansów publicznych. Nie zastosowano też wiedzy w zakresie optymalizacji długu. Błędy i zaniechania, stanowiące również nadużycie w stosunku do przyszłych pokoleń, przyczyniają się do pogorszenia sytuacji demograficznej. Wobec takich realiów problematyka szybkiego przywrócenia zdrowia finansów publicznych, wejścia do

EURO oraz wypełnienia wymogów paktu fiskalnego musi należeć, w opinii autora, do pierwszoplanowych zadań władz ekonomicznych kraju. Należy zaznaczyć, że wejście do strefy EURO i paktu fiskalnego nie gwarantuje automatycznej realizacji optymalnego wariantu pozycji fiskalnej i wzrostu. Konieczne jest pełne i wszechstronne zastosowanie wiedzy w zakresie ekonomii (teoretycznej i empirycznej), polityki monetarnej oraz inżynierii finansowej, leżącej u podstaw unii ekonomicznej i walutowej. Z działaniami tego rodzaju mamy do czynienia w strefie EURO. Czynnikiem wzmacniającym ten kierunek będzie stworzenie systemu koordynacji polityki fiskalnej i budżetowej krajów członkowskich.

Literatura

Barro R.J. (1997) *Makroekonomia*, PWE, Warszawa.

Ciżkowicz P., Michalska K., Rzońca A. (2011) *Determinanty bezpiecznego poziomu długu publicznego*. Studia Biura Analiz Sejmowych 4(28), Zadłużenie Polski.

Ciżkowicz P., Rzońca A. (2011): *Koszty inflacji – przegląd piśmiennictwa*. Wiadomości Statystyczne, str. 395 – 417. Ekonomista 3.

Cleassens S., J. Kreuser and R.J.-B. Wets (1998) *A tool for Strategic Asset Liability Management*. World Bank Working Paper, Research Project No. 681-23, Washington, DC

Klukowski L. (2003): *Optymalizacja decyzji w zarządzaniu instrumentami dłużnymi Skarbu Państwa*. Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania, Seria: MONOGRAFIE, Warszawa.

Klukowski L. (2004): *Metody sztucznej inteligencji w zarządzaniu długiem publicznym*. W: Bubnicki Z., Hryniewicz O., Węglarz J. (red.) *BADANIA OPERACYJNE I SYSTEMOWE, Zastosowania*. Akademicka Oficyna Wyd. EXIT, Warszawa.

Klukowski L. (2005): *Kompleksowa optymalizacja zarządzania zadłużeniem Skarbu Państwa*. W: Studziński J., Drelichowski L., Hryniewicz O. (red.): *ZASTOSOWANIA INFORMATYKI W NAUCE, TECHNICE I ZARZĄDZANIU*, IBS PAN, Warszawa.

Klukowski L. (2010) *Deficyt budżetowy i dług publiczny – konstruktywne propozycje : wzmocnienie nadzoru, optymalizacja zarządzania*. W: Owsiński J.,

W., (red. tomu) STUDIA I MATERIAŁY POLSKIEGO STOWARZYSZENIA ZARZĄDZANIA WIEDZĄ vol. 32, Kapitał społeczny i ludzki – społeczeństwo informacyjne – gospodarka – zarządzanie – informatyka. Konferencja Badania Operacyjne i Systemowe, Bydgoszcz.

Klukowski L. (2010): *OPTIMIZATION OF PUBLIC DEBT MANAGEMENT IN THE CASE OF STOCHASTIC BUDGETARY CONSTRAINTS.* In Trzaskalik T.: MULTIPLE CRITERIA DECISION MAKING, The University of Economics in Katowice, Katowice

Klukowski L., Kuba E. (2004): *Koncepcja zastosowania metod sztucznej inteligencji w zarządzaniu długiem Skarbu Państwa.* Bank i Kredyt, nr 2, NBP, Warszawa 2004.

Snowndon B., Vane H., Wynarczyk P. (1998): *Współczesne nurty, makroekonomii.* PWN, Warszawa.

Akty prawne

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483

Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies

Council Regulation(EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure

COM (2010)526: "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies", Bruksela, 29.09.2010

"STRENGTHENING ECONOMIC GOVERNANCE IN THE EU - REPORT OF THE TASK FORCE TO THE EUROPEAN COUNCIL" – Bruksela, 21.10.2010

"FACTSHEET ON THE SURVEILLANCE PROCEDURES IN THE EU", Bruksela, 21.10.2010

J.M. González-Páramo (Member of the Executive Board of the ECB), "The reform of the Stability and Growth Pact: an assessment", Frankfurt, 13.10.2005.

D. Gros, T. Mayer, The Dog That Lost its Bark: The Commission and the Stability Pact, CEPS, 11.2004.