

*dr hab. Leszek Klukowski*<sup>1</sup>

Zakład Modelowania Komputerowego  
Instytut Badań Systemowych PAN

## **Pakt fiskalny – perspektywy wypełnienia wymogów w bieżącej dekadzie**

### WPROWADZENIE

Przeciwdziałanie kryzysowi zadłużenia publicznego w wielu krajach Unii Europejskiej, m.in.: w Grecji, Portugalii, Irlandii, Włoszech, Hiszpanii, wymaga efektywnego egzekwowania oraz wzmocnienia wymogów fiskalnych, sformułowanych w pakcie stabilności i wzrostu. Skala problemu spowodowała konieczność szybkiego wdrożenia nowych regulacji, mając na uwadze – z jednej strony konieczność „dyscyplinowania” beneficjentów Europejskiego Mechanizmu Stabilności, a z drugiej – spowolnienie wzrostu ekonomicznego w krajach Unii. Dlatego też podjęto koncepcję wdrożenia niezbędnych rozwiązań w drodze umowy między krajami strefy euro (i zainteresowanymi krajami spoza strefy), a następnie włączenia ich do ustawodawstwa unijnego.

Eliminacja nadmiernego zadłużenia publicznego wymaga: nałożenia ograniczeń na poziom deficytu i długu sektora finansów publicznych w relacji do PKB oraz egzekwowania ich wypełniania.

Polska, jako kraj niebędący w strefie euro oraz niemający możliwości wejścia do niej w ciągu najbliższych kilku lat, może uczestniczyć w pakcie na zasadzie dobrowolności. Deklaracje polityczne wskazują obecnie na zainteresowanie uczestnictwem w szczytach unijnych, bez zobowiązania do wypełnienia wymogów paktu (debata ratyfikacyjna odbyła się w Polsce w lutym 2013 r.).

Celem niniejszej pracy jest ocena możliwości wypełnienia wymogów paktu fiskalnego przez Polskę, w zakresie deficytu i długu sektora finansów publicznych, w niniejszej dekadzie. Jej podstawę stanowią dane określające sytuację finansów publicznych w Polsce w ostatnich latach oraz ich predykcja. Horyzont analizy wynika z faktu, iż precyzja projekcji fiskalnych z wyprzedzeniem prze-

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: ul. Nowelska 6, 01-447 Warszawa, tel. +48 22 381 01 00, w. 201, e-mail: Leszek.Klukowski@ibspan.waw.pl.

kraczącym kilka lat jest obecnie niewielka; np. projekcje czteroletnie, zawarte w corocznej ustawie budżetowej, są w ostatnich latach, w wielu aspektach znacząco odległe od realiów (np. poziom długu sektora finansów publicznych, wg ESA). Dotyczy to również okresów rocznych, m.in. w odniesieniu do poziomu inflacji, kursów walutowych, deficytu sektora. W roku 2008 konieczna była nowelizacja ustawy budżetowej, ze względu na prawie trzykrotne zwiększenie deficytu budżetowego; sytuacja taka wystąpiła również w roku 2013 (wzrost o blisko 50%).

Przyjęcie paktu przez kraje strefy euro nastąpiło z początkiem 2013 r. – po ratyfikacji przez odpowiednią liczbę krajów strefy; ratyfikacja przez Polskę, zrealizowana w 2013 r., nie obliguje do wypełnienia wymogów. Niemniej jednak konieczność ograniczenia deficytu (poniżej 3% PKB) i długu (poniżej 60% PKB) wynika z procedury nadmiernego deficytu. Wejście do strefy euro wymaga dodatkowo spełnienia kryteriów „rynkowych” (ograniczenia: długoterminowych stóp rynkowych, kursów walutowych, inflacji).

#### WYMOGI UNIJNE W ZAKRESIE DEFICYTU I DŁUGU – ZAWARTE W PAKCIE FISKALNYM ORAZ WARUNKUJĄCE WEJŚCIE DO STREFY EURO

Zapewnienie stabilności ekonomicznej oraz wzrostu, w krajach UE, wymagało stworzenia efektywnych „zapór kryzysowych”, m.in. w zakresie deficytu i długu sektora finansów publicznych. Polegają one na: ograniczeniu długu i deficycie w relacji do PKB oraz monitorowaniu i egzekwowaniu ich wypełnienia. Sankcje za nie wdrożenie rekomendacji Komisji Europejskiej, są silniejsze w przypadku krajów strefy euro.

Wymogi tego rodzaju sformułowano wcześniej 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 kraj członkowski jest zobowiązany do opracowania programu powrotu do wielkości referencyjnych, w możliwie najkrótszym czasie. Realizacja programu podlega ocenie Komisji, która może nałożyć sankcje za odstępstwa negatywne; odstępstwa wynikające z kryzysów lub innych czynników egzogenicznych mogą spowodować zawieszenie sankcji.

Kryzys zadłużenia w niektórych krajach UE oraz wysoka wartość zadłużenia dużych gospodarek, tj.: Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, wywołuje wiele

niekorzystnych skutków ekonomicznych oraz sytuację kryzysowe na rynku euro; oddziałują one również na rynek finansowy Polski. Najważniejszymi są: brak wzrostu, a nawet perspektywa spadku PKB w UE oraz spekulacyjny wzrost rentowności instrumentów dłużnych krajów będących w kryzysie. Dotyczy to zwłaszcza Włoch, kraju o największej kwocie długu, wśród państw kryzysowych; w przypadku Grecji dług wymagał restrukturyzacji. Wzrost rentowności może przenosić się na rynki krajów o niskim ratingu, spoza strefy euro.

Do zasadniczych celów paktu fiskalnego należy: ograniczenie deficytu sektora publicznego do poziomu 0,5% PKB, oraz wzmocnienie skuteczności i efektywności egzekwowania wymogów dotyczących obniżania nadmiernego długu i deficytu (w przypadku krajów, których dług jest znacząco niższy, niż 60%, ograniczenie deficytu wynosi 1%). W szczególności: procedura nadmiernego długu i deficytu uruchamiana jest obligatoryjnie, a nie w wyniku oceny sytuacji kraju; tempo powrotu do wielkości referencyjnych musi spełniać wymogi paktu; za niewywiązywanie się z wymogów procedur sanacyjnych egzekwuje się kary, w tym finansowe.

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.

W UE przewiduje się również działania nakierowane na prawidłową konstrukcję budżetów krajowych. Są to koncepcje warte podkreślenia, ponieważ mogą eliminować: źródła niekorzystnych zjawisk, działania pozorne oraz szkodliwe w dłuższym horyzoncie czasu; ich skuteczność zweryfikowano empirycznie w trakcie działań sanacyjnych.

## SYTUACJA DEFICYTU I DŁUGU W POLSCE – PRZEWIDYWANIA DO KOŃCA DEKADY

Zadłużenie publiczne Polski, powstałe w latach 70. i 80. XX wieku i w pierwszych latach transformacji, należało do najtrudniejszych problemów finansów publicznych. Dlatego też podjęto działania niezbędne do: jego restrukturyzacji, zmniejszenia w relacji do PKB oraz nadania mu postaci rynkowej, tj. instrumentów dłużnych emitowanych na rynku krajowym i międzynarodowym. Konieczne było ponadto wdrożenie metodologii deficytu i długu wg systemu ESA '95.

Ograniczenia relacji dług/PKB zawarto w Konstytucji i w 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 ustanowiono progi ostrożnościowe: 50% oraz 55% PKB, których przekroczenie powodowało ograniczenia w deficycie sektora finansów publicznych; ponadto zawarto ograniczenia na poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zadaniem progów ostrożnościowych jest wyhamowanie wzrostu zadłużenia przed progiem konstytucyjnym 60%; restrykcyjne ograniczenia wiążą się z progiem 55% (poziom progów zmieniono po umorzeniu środków OFE). Ponadto wdrożono regulę wydatkową, ograniczającą tempo wzrostu wydatków budżetu państwa, którą wielokrotnie korygowano (nie zapewniła ona oczekiwanych efektów).

Działania zrealizowane w Polsce w zakresie zadłużenia, w latach 90. poprzedniego stulecia, dały pozytywny efekt; w szczególności zmniejszono relację długu do PKB do ok. 39% – z poziomu ok. 90% (zob. tabela 1). Projekcje zadłużenia, przedstawione w programie rządowym Strategia dla Polski 2010, sformułowanym pod koniec ubiegłego wieku, przewidywały możliwość jej zmniejszenia do ok. 20%, w wariancie intensywnego wzrostu. Taki poziom zadłużenia implikowałby koszty obsługi długu poniżej 1% PKB i stwarzał możliwość obniżenia deficytu sektora nawet poniżej 0,5% PKB. W UE są kraje, których deficyt i zadłużenie spełnia te warunki. Rozwój sytuacji w Polsce nie poszedł w tym kierunku – na początku wieku nastąpiło gwałtowne narastanie długu, głównie Skarbu Państwa, w wyniku deficytów sektora finansów publicznych przekraczających znacznie 3% PKB. Wzrost relacji długu do PKB miał miejsce również w okresie dobrej dynamiki wzrostu PKB. Na koniec pierwszej dekady XXI wieku deficyt sektora, wg ESA '95, osiągnął 7,9% PKB, a dług 54,9%. Na początku drugiej dekady (rok 2011) deficyt wyniósł ok. 5,0%, a dług ok. 56,2 %; wg metodologii polskiej dług wyniósł w latach 2010–2011: 52,8 oraz 53,4% (zob. tabela 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.). Konieczność przeciwdziałania przekroczeniu II progu ostrożnościowego doprowadziła m.in. do: zwiększenia opodatkowania, 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 konsekwencji, poziom opodatkowania należy do najwyższych w regionie. W następstwie opodatkowania zwiększył się też poziom inflacji (do 4–5%) – znacznie powyżej celu inflacyjnego i prognoz NBP. Jej poziom stwarzał problemy budżetowe wskutek wzrostu wydatków indeksowanych tym wskaźnikiem; jednocześnie nastąpił spadek przychodów, w wyniku spadku dynamiki PKB.

W celu „obniżenia” relacji dług/PKB zmieniono też krajową metodologię obliczania długu (przeskalowano termometr). Zmiana miała na celu uniknięcie wdrożenia ograniczeń budżetowych wynikających z przekroczenia II progu ostrożnościowego (55% PKB); progi stały się „parasolem na dobrą pogodę”, co wcześniej przewidywali niektórzy „stratedzy” (i komentatorzy) długu.

Należy zaznaczyć fakt, że poziom relacji długu do PKB (poniżej 60%) jest również wynikiem inflacji przekraczającej znacząco cel inflacyjny ( $2,5 \pm 1\%$ ), w ciągu ostatnich lat; inflacja nieprzekraczająca celu (np. zbliżona do unijnej) skutkowałaby przekroczeniem przez dług 60% PKB (wg ESA'95).

**Tabela 1. Dług publiczny Polski: państwowy dług publiczny (PDP) i dług wg ESA'95 w relacji do PKB oraz deficyt sektora finansów publicznych (wg ESA'95), w relacji do PKB, w latach 2000–2013**

Rok	Deficyt	Dług PDP	Dług ESA'95
2000	3,0	37,7	38,9
2001	5,3	38,8	40,0
2002	5,0	43,6	43,6
2003	6,2	47,4	48,5
2004	5,4	46,7	46,8
2005	4,1	47,5	47,1
2006	3,6	47,8	47,7
2007	1,9	44,8	44,9
2008	3,7	46,9	47,2
2009	7,5	49,8	50,9
2010	7,9	52,8	54,9
2011	5,0	53,4	56,2
2012	3,9	52,7	55,6
2013	4,0	53,9*	57,1*

\* dane wstępne

Źródło: Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej GUS, EUROSTAT.

Istotnym zjawiskiem był wzrost rynkowych stóp procentowych i – w konsekwencji – wzrost kosztów obsługi długu (odsetek). Wysoki poziom stóp w latach 2006 (druga połowa) – 2012 oraz gwałtowny przyrost poziomu długu będzie skutkował wysoką dynamiką wzrostową kosztów obsługi oraz znacznym ich poziomem (wzrost kosztów ok. 2,5-krotny w ciągu 8 lat). 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; wyniosły one (w mld zł) – odpowiednio – 34,1, 38,4, 43,2. Relacja kosztów obsługi długu Skarbu Państwa do PKB wyniosła w roku 2010 ponad 2,4%(!) i będzie rosła w kolejnych latach. Koszty obsługi długu sektora finansów publicznych osiągnęły 2,7% PKB; są one nadmierne, zwłaszcza mając na uwadze niski poziom PKB. W drugiej połowie 2012 r. nastąpił spadek rentowności obligacji o średnim i długim okresie zapadalności, jednak nadal znacząco (ok. dwu-, trzykrotnie) przekraczają one rentowności rynku unijnego (krajów niebędących w kryzysie zadłużenia), m.in. długoterminowych obligacji niemieckich.

Prognozy dynamiki wzrostu PKB na najbliższe lata, zawarte w ustawie budżetowej na rok 2014, nie wydają się realistyczne, co sprawia, że w następnych

latach dekady relacja ta może ulec pogorszeniu. Wymienione czynniki powodują, że deficyt sektora finansów publicznych nie zmniejszy się w ciągu kolejnego roku (prognoza autora tekstu) poniżej 3%, a wypełnienie tego warunku w jednym roku spowodowałoby przeniesienie napięć budżetowych na następne lata. W tej sytuacji prognozy zawarte w projekcji budżetowej na lata 2014–2017, zakładające zmniejszenie relacji dług/PKB (wg ESA) poniżej I pasma ostrożnościowego nie są wiarygodne. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż strategię długu z ostatnich kilku lat zawierają projekcje ze znacznymi błędami systematycznymi – z niedoszacowaniem ww. relacji. Oznacza to brak kwalifikacji profesjonalnych i rzetelności oraz wymaga pilnego stworzenia nadzoru nad zadłużeniem.

Doprowadzenie długu, kosztów obsługi, inflacji, stóp procentowych oraz opodatkowania do wysokiego, nadmiernego poziomu, przez wiele lat, ograniczyło znacząco pole manewru w polityce ekonomicznej. Ten „spadek” początku XXI wieku oddziałuje niekorzystnie na całokształt gospodarki oraz na sytuację demograficzną, stwarzając też złe perspektywy dla sektora ubezpieczeń emerytalnych.

Wymienione powyżej czynniki, implikujące również brak możliwości uzyskania istotnej nadwyżki pierwotnej w budżecie państwa, spowodują, w najlepszym przypadku, „balansowanie na krawędzi” procedury nadmiernego deficytu. Spełnienie wymogów paktu fiskalnego jest natomiast nierealne. W zaistniałej sytuacji budżety państwa będą układane w najbliższych latach „pod dyktando” Komisji Europejskiej oraz – perspektywicznie – nowych instytucji finansowych Unii; w opinii autora tego tekstu nie jest to obecnie niekorzystna okoliczność.

Nadmierny poziom zadłużenia jest, jak zaznaczono wyżej, źródłem wielu niekorzystnych zjawisk; jednym z podstawowych jest zmniejszenie dynamiki wzrostu. Konieczne jest więc określenie progów zadłużenia – maksymalnych z punktu widzenia określonych celów fiskalnych. W krajach regionu za maksymalny poziom należy uznać 50% PKB, poziom zapewniający „niezbędny” rating wynosi 45%, a akceptowalne koszty obsługi 35%. W krajach regionu tylko Węgry, Polska i Słowenia nie spełniają najsłabszego z tych wymogów, tj. 50% (np. dług Słowacji i Czech pozostawał przez wiele lat na poziomie ok. 40%).

Podsumowanie powyższych faktów można zawrzeć w następujących stwierdzeniach:

- w ciągu obecnej dekady nie jest możliwe obniżenie kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i sektora finansów publicznych w relacji do PKB – będą one przekraczać ponad dwukrotnie 1%; w najbliższych latach koszty Skarbu Państwa osiągną poziom ok. 2,5%;
- wysoki poziom opodatkowania, zadłużenia oraz niespełnienie wymogów warunkujących wejście do strefy euro uniemożliwią osiągnięcie dobrej dynamiki wzrostu (tj. potencjalnego PKB) w ciągu co najmniej 3–5 lat;
- wysoki poziom kosztów obsługi długu oraz mierne tempo wzrostu PKB uniemożliwią obniżenie relacji deficytu oraz długu do PKB, w ciągu najbliż-

- szych 3–5 lat; w przypadku długu minimalnym wymogiem jest 50% (wg ESA);
- sytuacja fiskalna Polski, a zwłaszcza długu i deficytu, oraz perspektyw wejścia do strefy euro, jest niekorzystna na tle krajów regionu.

#### PERSPEKTYWY WEJŚCIA DO STREFY EURO ORAZ WYPEŁNIENIA WYMOGÓW PAKTU FISKALNEGO

Władze ekonomiczne i monetarne kraju nie ustaliły dotąd terminu wejścia do strefy euro; Polska ratyfikowała pakt fiskalny, ale bez zobowiązania do wypełniania warunków. Niektóre koncepcje lokują termin wejścia do strefy euro na okres wyjścia strefy z kryzysu. Koncepcje takie, w zasadzie neutralne dla krajów strefy euro, dla Polski mogą oznaczać długotrwałe pozostawanie na peryferiach UE.

Rozważania dotyczące wypełnienia paktu fiskalnego (w zakresie deficytu i długu) mogą dotyczyć obecnie: realności, celowości, niezbędności. Koncepcje paktu stanowią, jak już zaznaczono, wzmocnienie wymogów stabilności i wzrostu (w skrócie: zrównoważony budżet sektora z tendencją do nadwyżki, w średnim horyzoncie).

Polska nie spełniała przez większość lat obecnego wieku ograniczenia na poziom deficytu sektora (poza rokiem 2007) i podlegała 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 po roku 2013). W konsekwencji, relacja dług/PKB (dług wg metodologii polskiej) zbliżyła się do II progu ostrożnościowego, a jego „obrona” wymagała, jak już zaznaczono, dalszego znacznego zwiększenia opodatkowania, zmian w zakresie OFE i redukcji niektórych wydatków budżetowych. Przyrost długu, wraz ze wzrostem inflacji i stóp procentowych, spowodował „eksplozyjny” przyrost kosztów obsługi długu. Okres wysokich stóp trwał ponad sześć lat, 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 powyżej 100% PKB. Wymienione czynniki implikują fakt, że zmniejszenie deficytu poniżej 0,5%, a nawet 1% PKB nie będzie możliwe przed rokiem 2019. W sprzyjających warunkach może być osiągalne w następnej dekadzie, w przypadku dobrej koniunktury międzynarodowej. Według oceny autora pracy obciążenia podatkowe nałożone w Polsce w ostatnich latach oraz przewidywane do wprowadzenia, uniemożliwią trwale osiągnięcie poziomu potencjalnego wzrostu PKB w ciągu kilku najbliższych lat; będzie to skutkowało m.in. znacznym poziomem bezrobocia (wzrósł on znacząco pod koniec 2012 r. i na początku 2014 r.). Podsumowując – osiągnięcie deficytu poniżej 0,5–1% nie jest realne przed koń-

cem tej dekady, a zatem możliwość 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 tej strefy. Obecnie, funkcjonują poglądy, iż przystąpienie jest niecelowe (NBP), ze względu na kryzys strefy (wzrost PKB bliski zera lub poniżej); dawniej wskazywano nawet na możliwość „upadku” euro. Funkcjonuje również pogląd, że wejście do strefy wymaga „harmonizacji” poziomu rozwoju Polski (PKB, konkurencyjność) z przeciętną unijną. Pogląd nt. kryzysu jest dyskusyjny, ponieważ strefa euro ma zdolność do wyjścia z recesji oraz znaczący potencjał rozwojowy; ponadto, kryzys dotyczy niektórych krajów, a mechanizmy antykryzysowe wykazują dobrą skuteczność. Można też oczekiwać w najbliższych latach umiarkowanej lub dobrej koniunktury w USA i na świecie oraz efektów współpracy UE i USA, a także spadku cen paliw i surowców.

Dochodzenie Polski do poziomu „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, bo realistyczna perspektywa akcesji zwiększa wzrost ekonomiczny, m.in. wskutek napływu kapitału. Zjawiska takie zaistniały w innych krajach, jak również w Polsce, w okresie akcesji do Unii; jednym z efektów podjęcia wejścia do strefy euro jest zwiększenie dynamiki PKB, oceniane na co najmniej 0,2%. Obecnie, rozpoczęcie procedury nie jest natomiast możliwe, ze względu na nie wypełnienie wymogów; również relacja dług/PKB znajduje się blisko wartości progowej (ok. 58% na koniec 2013 r.). 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 euro weszły lub wejdą w bliskiej perspektywie kraje o niższym poziomie PKB.

Z przedstawionych powyżej faktów wynika, że problem wejścia do strefy euro nie polega na kryzysie w strefie oraz konieczności harmonizacji poziomu rozwoju, a na niemożności trwałego wypełnienia wymogów przez Polskę. Termin ich wypełnienia zależy od działań władz fiskalnych i monetarnych, przy czym istnieją obiektywne ograniczenia natury ekonomicznej i fiskalnej. 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 2018.

Wejście do strefy euro nie zapewni, jak wykazano powyżej, wypełnienia wymogów paktu fiskalnego, co najmniej w zakresie poziomu deficytu. W najbliższych latach nie zostaną też spełnione wymogi warunkujące wejście do stre-



fy euro, m.in. dotyczące: stóp długoterminowych; mogą być problemy z zmiennością 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, m.in.: 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 Portugalia, Grecja, Hiszpania. Perspektywa taka prowadzi do wniosku, że działania mające na celu spełnienie wymogów paktu fiskalnego, w możliwie najbliższym czasie, są niezbędne.

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 kryzysowej perspektywy finansów publicznych i gospodarki kraju. Podstawowy kierunek to podniesienie dynamiki wzrostu, w warunkach deficytu sektora spełniającego (co najmniej) wymogi procedury nadmiernego deficytu. Środkami do tego celu są m.in.: obniżenie opodatkowania oraz racjonalizacja wydatków, m.in. na administrację i obronność. 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 w finansach publicznych.

## 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. Znalazły akceptację w wymaganej większości krajów Unii oraz strefy euro.

Polska należy do krajów, w przypadku których regulacje paktu mają pełne zastosowanie: kraj znajdzie się pod presją deficytów w obecnej dekadzie (m.in. wskutek znacznego wzrostu kosztów obsługi długu) oraz może należeć do beneficjentów unijnych systemów stabilności. Działania nakierowane na wdrożenia zapisów paktu są zasadne i niezbędne. Problemy mogą powstać wskutek: niemożności wypełnienia warunku deficytu sektora, odległego terminu wejścia do strefy euro oraz istnienia środowisk przeciwnych wdrożeniu paktu. W opinii autora tej pracy rozstrzygającym kryterium musi być racjonalność ekonomiczna,

wskazująca na konieczność ścisłej integracji ze strefą euro, jak również imperatywy 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 poniżej 40% 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 zakresie, 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 strategii długu, a do „obniżenia” zadłużenia wykorzystano składki emerytalne z OFE. W tej sytuacji problemy: szybkiego przywrócenia zdrowia finansów publicznych, wejścia do strefy euro oraz wypełnienia wymogów paktu fiskalnego muszą należeć do pierwszoplanowych zadań władz ekonomicznych kraju.

Należy zaznaczyć, że wejście do strefy euro i paktu fiskalnego nie gwarantuje optymalnego wariantu wzrostu i pozycji fiskalnej. Konieczne jest pełne i wszechstronne zastosowanie współczesnej wiedzy – głównie: w zakresie ekonomii teoretycznej i empirycznej (zob. Literatura), polityki monetarnej oraz inżynierii finansowej (stanowiącej podstawy unii ekonomicznej i walutowej). Czynnikiem wzmacniającym ten kierunek będzie stworzenie systemu koordynacji polityki fiskalnej 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” nr 4(28), Zadłużenie Polski.
- Cleassens S., Kreuser J. and Wets R.J.-B., 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., 2005, *Kompleksowa optymalizacja zarządzania zadłużeniem Skarbu Państwa* [w:] *Zastosowania informatyki w nauce, technice i zarządzaniu*, red. J. Studziński i in., IBS PAN, Warszawa.
- Klukowski L., 2010, *Deficyt budżetowy i dług publiczny – konstruktywne propozycje: wzmocnienie nadzoru, optymalizacja zarządzania* [w:] *Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą*, Vol. 32, *Kapitał społeczny i ludzki – społeczeństwo informacyjne – gospodarka – zarządzanie – informatyka*, red. tomu J.W. Owiński, Bydgoszcz.

- Klukowski L., 2010, *Optimization of public debt management in the case of stochastic budgetary constraints* [in:] *Multiple criteria decision making*, T. Trzaskalik, The University of Economics in Katowice.
- Klukowski L., Kuba E., 2004, *Koncepcja zastosowania metod sztucznej inteligencji w zarządzaniu długiem Skarbu Państwa*, „Bank i Kredyt”, nr 2, NBP, Warszawa.
- Snowdon B., Vane H., Wynarczyk P., 1998, *Współczesne nurty, makroekonomii*, PWN, Warszawa.

### **Akty prawne:**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240).
- 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.

### *Streszczenie*

Regulacje paktu fiskalnego stanowią konieczny instrument przeciwdziałania: kryzysowi zadłużenia w krajach Unii wraz z jego konsekwencjami – zwłaszcza rynkowymi oraz recesji (niskiemu wzrostowi) i bezrobociu. Znalazły akceptację w (wymaganej) większości krajów Unii oraz strefy euro.

Polska należy do krajów, w przypadku których regulacje paktu mają pełne zastosowanie: kraj znajduje się pod presją deficytów w obecnej dekadzie (wskutek gwałtownego wzrostu kosztów obsługi długu) oraz może należeć do beneficjentów systemów stabilności. Działania nakierowane na wdrożenia zapisów paktu są zasadne i niezbędne. Problemy mogą powstać wskutek: niemożności wypełnienia warunku deficytu sektora, odległego terminu wejścia do strefy euro oraz istnienia środowisk (politycznych i ekonomicznych) przeciwnych wdrożeniu paktu. W opinii autora tej pracy rozstrzygającym kryterium musi być racjonalność ekonomiczna, wskazująca na konieczność ścisłej integracji 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 poniżej 40% 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 strefy euro oraz wypełnienia wymogów paktu fiskalnego musi należeć, w opinii autora tego tekstu, do pierwszoplanowych zadań władz ekonomicznych kraju.

Należy zaznaczyć, że wejście do strefy euro i paktu fiskalnego nie gwarantuje automatycznej realizacji optymalnego wariantu wzrostu i sytuacji fiskalnej. Konieczne jest pełne i wszechstronne

zastosowanie współczesnej wiedzy – głównie: w zakresie ekonomii (teoretycznej i empirycznej), polityki monetarnej oraz inżynierii finansowej (stanowiącej jedną z 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 krajów członkowskich.

*Słowa kluczowe:* perspektywy wypełnienia paktu fiskalnego, dług i deficyt sektora finansów publicznych, fiskalne skutki kosztów długu publicznego

## **Fiscal Pact – Perspectives of Satisfying of Requirements in Current Decade**

### *Summary*

Regulations of the fiscal pact are the necessary tool counteracting of: debt crisis in UE countries, together with its consequences – in particular at financial market, recession (or law increase) and unemployment.

Poland belongs to countries subjected to the pact application: the country will be under pressure of budgetary deficits in current decade (as a result of rapid growth of servicing costs of debt) and can be a beneficiary of stability systems. Therefore, striving for implementation of regulations of the pact are valid and indispensable. Difficulties can arise from: impossibility of satisfying of deficit of public sector, remote moment of accession to EURO and existence of environments (political and economic) contrary to its implementation. In opinion of the author, the decisive criterion must be economic rationality, indicating necessity of close integration with EURO zone and imperative of constructive participation in UE activity.

Current situation of Poland, in the area of deficit and debt, is a result of faults made in this century (especially – of long period of excessive deficit), which cause increase of debt in relation to GDP from nearly 40% to 60%. It locates the country among the weakest economies in UE, having poor position (and perspective) in the area of public finance. It indicates that potential of transformation, supported by financial transfers from EU, has been not entirely put into use and that the conclusions from experience of other countries, recommendations of international financial institutions (IMF, WB) has been not completely implemented. The achievements in the area of optimization of debt management and strategy were also not applied. Faults and abandonments, which are abuse in relation to future generations, produce also deterioration of demographic situation. In such the reality the issues of: fast restoring of the health of public finance, accession to EU zone and satisfying of the fiscal pact requirements have to belong to crucial targets of economic authority of the country.

It should be emphasized that accession to EURO zone and implementation of the fiscal pact do not guarantee an optimal variant of growth and fiscal position. It is also necessary full and versatile application of current knowledge providing basis for monetary union. The factor strengthening this direction is developing the system of coordination of fiscal policy of member countries.

*Keywords:* perspective of satisfying of fiscal pact, debt and deficit of the sector of public finance, fiscal consequences of servicing costs of the debt

JEL: H680, E620