

STABILIZUJĄCA REGUŁA WYDATKOWA

Finanse publiczne Polski znajdują się w stanie trwałej nierównowagi. Od 2000 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) tylko raz był niższy od 3% PKB. W tym czasie średni deficyt ukształtował się na poziomie ok. 4,7% PKB. Sytuacja ta jest w dużej mierze efektem istotnych wad obowiązujących w Polsce reguł fiskalnych, polegających na ich procyklicznym charakterze lub ograniczonym zakresie. Tzw. progi ostrożnościowe wymuszają co prawda ograniczanie nierównowagi finansów publicznych, ale dopiero w momencie ich poważnej nierównowagi, z którą z reguły mamy do czynienia w okresach złej koniunktury. Tymczasem w czasach wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie dobrej sytuacji dochodowej budżetu państwa, nie działają automatyczne mechanizmy służące przygotowaniu finansów publicznych na gorsze czasy, co prowadzi do nadmiernego wzrostu wydatków. Z kolei dyscyplinująca reguła wydatkowa oraz reguły obowiązujące w jednostkach samorządu terytorialnego i instytucjach takich jak NFZ obejmują tylko część sektora GG. Z tego względu **konieczne jest wprowadzenie trwałej reguły wydatkowej o charakterze antycyklicznym, która swoim działaniem objęłaby jak najszerszy zakres sektora instytucji rządowych i samorządowych.**

Przyjęty przez Radę Ministrów *projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* wychodzi naprzeciw ww. wyzwaniom. W przeciwieństwie do obecnych sankcji po przekroczeniu progów ostrożnościowych, **stabilizująca reguła wydatkowa będzie wyznaczała limit wydatkowy na każdy rok**, a nie tylko w przypadku nierównowagi w finansach publicznych. W przeciwieństwie zaś do tymczasowej reguły wydatkowej, **nowa reguła obejmie prawie cały sektor GG.** Celem reguły będzie zapewnienie stabilności finansów publicznych i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem zapobieganie nadmiernemu zaostrzaniu polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego.

Równocześnie, wprowadzenie reguły będzie stanowić realizację europejskich zobowiązań Polski. Wprowadzenie proponowanej reguły wydatkowej będzie bowiem stanowiło implementację *dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*, w zakresie reguł fiskalnych oraz realizację rekomendacji Rady z maja 2013 roku. W efekcie do polskiego porządku prawnego wprowadzone zostaną wprost: średniookresowy cel budżetowy (MTO) oraz ograniczenie dla deficytu sektora GG w postaci progów 3% PKB, ustanowione odpowiednio w części prewencyjnej i korekcyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu..

Nowa reguła doprowadzi do redukcji, a następnie stabilizacji deficytu sektora GG i w konsekwencji – zadłużenia publicznego. W tym celu, wynikająca z formuły reguły kwota wydatków obejmie wydatki sektora GG z dwoma wyjątkami. Po pierwsze, przy obliczaniu kwoty wydatków wyłączone zostaną wydatki budżetu środków europejskich oraz ta część wydatków, która finansowana jest środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i EFTA.

Po drugie, wyłączone zostaną również wydatki jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów. Reguła obejmie zatem ok. 90% wydatków sektora GG.

Od tak określonej kwoty wydatków zostanie następnie odjęty oczekiwany poziom: skonsolidowanych wydatków JST i ich związków; jednostek, o których mowa w art. 139 *ustawy o finansach publicznych* oraz NFZ. **Reszta kwoty będzie stanowiła limit dzielony w ramach pozostałej części sektora.** Limit będzie miał charakter prawnie wiążący i zagregowany. Oznacza to, że wydatki niektórych jednostek objętych limitem (ok. 2/3 wydatków sektora GG) będą mogły rosnąć szybciej kosztem wolniejszego wzrostu lub spadku wydatków innych jednostek objętych limitem. Decyzje o kierunkach realizowanej polityki fiskalnej, a co za tym idzie o rozdysponowaniu kwoty limitu, będą zaś podejmować rząd i parlament z poszanowaniem obowiązującego prawa i programów.

Zgodnie z formułą, kwota wydatków rośnie zasadniczo w średniookresowym realnym tempie wzrostu PKB pomnożonym przez prognozowaną inflację CPI. Ponadto, we wzorze znajduje się korekta wynikająca z błędnych prognoz inflacji oraz prognozowane działania dyskrecyjne po stronie dochodowej o znaczącej skali. W przypadku stwierdzenia nierównowagi w finansach publicznych, dynamika kwoty wydatków zostanie odpowiednio skorygowana. Jeżeli państwowy dług publiczny (obliczony przy użyciu średniorocznego kursu walutowego i pomniejszony o wolne środki służące finansowaniu przyszłorocznych potrzeb pożyczkowych) przekroczy 55% PKB lub deficyt sektora GG (z uwzględnieniem kosztów reformy emerytalnej) będzie wyższy niż 3% PKB, to zostanie zastosowana silniejsza korekta (2 p.p. odejmowane od średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB). Ta korekta zachodzi niezależnie od prognozowanej koniunktury. Jeżeli zaś zadłużenie przekracza 50% PKB i nie przekracza 55% PKB oraz wynik sektora GG kształtuje się na poziomie wyższym od -3% PKB, to zastosowana zostanie zwykła korekta (1,5 p.p.), chyba że zostanie stwierdzone silne spowolnienie gospodarcze (prognozowane przyszłoroczne realne tempo wzrostu PKB niższe o ponad 2 p.p. od średniookresowego – tzw. „złe czasy”).

Jeżeli nie zajdzie żaden z powyższych warunków, to korekta zależeć będzie od sumy różnic między wynikiem nominalnym sektora GG a średniookresowym celem budżetowym (obecnie -1% PKB). Celem tego mechanizmu korygującego jest obniżenie (podwyższenie) tempa wzrostu kwoty wydatków poniżej (powyżej) średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB, dopóki będą miały miejsce nadmierne odchylenia od celu. Mechanizm ten zapewni długookresową stabilność finansów publicznych, rozumianą jako kształtowanie się wyniku sektora na poziomie MTO. Warto podkreślić, że mechanizm jest automatyczny i precyzyjnie określa rodzaj korekty. Jeśli suma różnic przekroczy -6% (+6%) PKB, to zostaje zastosowana zwykła ujemna (dodatnia) korekta. Wyjątek stanowią „złe czasy”, gdy ujemna korekta jest zawieszana oraz „dobre czasy” (prognozowane przyszłoroczne realne tempo wzrostu PKB wyższe o ponad 2 p.p. od średniookresowego), gdy symetrycznie zawieszają się dodatnią korektę.

Ze względu na znacznie szerszy zakres, nowa reguła, w momencie wejścia w życie, zastąpi tymczasowo obowiązującą dyscyplinującą regułę wydatkową, która ograniczała tempo wzrostu części wydatków budżetowych do prognozowanego wskaźnika inflacji CPI powiększonego o 1 p.p. Dyscyplinująca reguła wydatkowa dotyczyła bowiem jedynie ok. 10-

12% sektora GG, tj. planowanych budżetowych wydatków dyskrejonalnych i tzw. nowych wydatków sztywnych, które obejmowały także dotychczasowe wydatki sztywne, jeśli determinujący je akt prawny był modyfikowany.

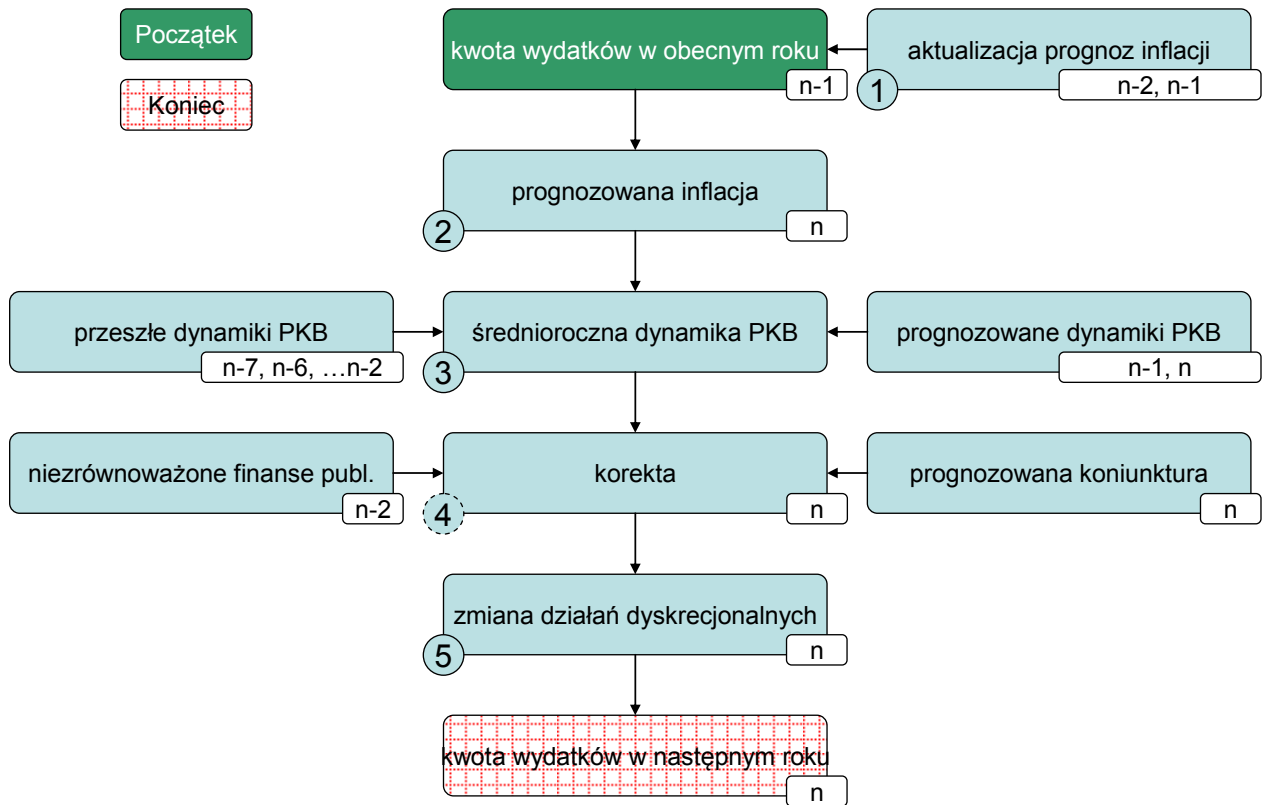
Wejście w życie SRW spowoduje także zmianę w sankcjach obowiązujących po przekroczeniu ostrożnościowych progów państwowego długu publicznego. Projekt ustawy przewiduje, że sankcje po przekroczeniu przez dług 55% i 60% PKB pozostaną bez zmian. Dotychczasowe sankcje wywoływane po przekroczeniu progu 50% PKB zostaną zaś zastąpione sankcjami wynikającymi z mechanizmu korygującego SRW. Obecne sankcje sprowadzają się bowiem wyłącznie do nałożenia ograniczenia na budżet państwa, nie ujmując całościowo sektora finansów publicznych, co nie zabezpiecza przed wzrostem PDP w kolejnych latach. Ich dodatkową wadą jest silny procykliczny charakter wynikający z konieczności zacieśniania polityki fiskalnej w sytuacji słabej koniunktury gospodarczej. Stabilizująca reguła wydatkowa przewiduje inny rodzaj sankcji, który przede wszystkim będzie oddziaływał na znacznie szerszy zakres sektora, zapewniając tym samym skuteczniejszą korektę, która dodatkowo będzie uzależniona od prognozowanej na kolejny rok sytuacji gospodarczej. Zgodnie z projektem ustawy sankcje odnoszące się do wyższego (55%) progu zostaną zaś uzupełnione o mechanizm korygujący SRW.

Po wejściu w życie zmian w systemie emerytalnym w związku z szacowanym obniżeniem relacji długu publicznego do PKB, planowane jest odpowiednie (o 7-8 p.p.) obniżenie wysokości progów PDP, na których oparto mechanizm korygujący SRW.

Nieprzestrzeganie reguły będzie wiązało się z tymi samymi konsekwencjami, co złamanie ustawy o finansach publicznych. Przewidziano jednak tzw. klauzulę wyjścia, czyli okoliczności, w których możliwe będzie zawieszenie określania limitu według zasad wynikających z proponowanej reguły. Okoliczności te będą stanowiły wyłącznie skrajne sytuacje: stan wojenny, wyjątkowy albo klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uwagi na fakt, że zmiany w samej formule reguły (w szczególności jej parametrów) powinny być dokonywane w sposób, który nie będzie podważał wiarygodności reguły, zaproponowano, aby ewentualne dostosowania formuły reguły następowały po ewentualnej aktualizacji wysokości średniookresowego celu budżetowego (MTO) albo po 5 latach od wejścia w życie projektowanej ustawy.

Schemat przedstawiający ogólną formułę reguły



Schemat przedstawiający mechanizm korygowania nierównowagi

