

Stabilizująca reguła wydatkowa

Finanse publiczne Polski znajdują się w stanie trwałej nierównowagi. Od 2000 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych 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. Obecne reguły, w szczególności 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. Z tego względu **istnieje konsensus, że w Polsce konieczne jest wprowadzenie trwałej reguły wydatkowej o charakterze antycyklicznym.**

Przyjęte przez Radę Ministrów założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych wychodzą 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 finansów publicznych** (oprócz wydatków nielicznych, niewielkich jednostek, które nie są prawnie zdolne do generowania wysokich deficytów oraz wydatków w pełni finansowanych ze środków unijnych). **Celem reguły będzie zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem niepowodowanie nadmiernego zaostrzenia polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego.**

Równocześnie, wprowadzenie reguły będzie stanowiło 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. Odbędzie się to można powiedzieć „przy okazji”, gdyż **prace nad zaprojektowaniem reguły wydatkowej trwały w Ministerstwie Finansów od ponad 3 lat, a zatem rozpoczęły się przed wejściem w życie przedmiotowej dyrektywy i wydaniem rekomendacji Rady.**

Stabilizująca reguła wydatkowa będzie miała za zadanie określenie limitu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych ogółem na poziomie gwarantującym zachowanie równowagi finansów publicznych. Będzie ona określała maksymalny limit wydatków sektora (oprócz wydatków niewielkich jednostek, które nie są prawnie zdolne do generowania wysokich deficytów

oraz wydatków w pełni finansowanych ze środków unijnych), nie będzie zaś ograniczała konkretnych wydatków publicznych. Innymi słowy limit ten będzie miał charakter zagregowany, co oznacza, że wydatki niektórych jednostek objętych limitem 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 przeznaczeniu odpowiednich środków finansowych na ich realizację, **będą zaś podejmować demokratycznie wybrany rząd i parlament. Rozdysponowanie kwoty limitu pomiędzy poszczególne jednostki sektora będzie zaś zależało od polityki gospodarczej rządu z poszanowaniem obowiązującego prawa i programów, w tym priorytetu jakim niewątpliwie jest wykorzystanie dostępnej alokacji środków w ramach funduszy unijnych.**

Ze względu na zakres reguły, znacznie szerszy od obowiązującej tymczasowej reguły dyscyplinującej (tzw. CPI+1), który skuteczniej stabilizuje finanse publiczne, trwała reguła wydatkowa zastąpi dotychczasowe rozwiązanie. Współistnienie stabilizującej i dyscyplinującej reguły wydatkowej ograniczałoby bowiem elastyczność kształtowania struktury wydatków w ramach limitu, w szczególności w zakresie tempa wzrostu tzw. wydatków elastycznych, szczególnie istotnych dla wspierania wzrostu gospodarczego.

Zaproponowana reguła przewiduje, że w sytuacji niewymagającej korekty w zakresie równowagi finansów publicznych limit wydatkowy będzie rósł w tempie średniookresowego PKB powiększonego o prognozowaną inflację. Z uwagi na uwzględnienie w formule prognozy inflacji, implikującej ryzyko pojawienia się błędów prognozy, przy wyznaczaniu limitu stosowana będzie **automatyczna korekta błędów prognozy inflacji**. Pozwoli to uniknąć sytuacji, w której nieoczekiwane zmiany inflacji trwale zaniżałyby lub zawyżały limit. Dodatkowo, przy wyznaczaniu limitu wydatków uwzględniane będą **prognozowane dyskrecjonalne zmiany obciążeń fiskalnych o znaczącej skali** (dochodów podatkowych i ze składek na ubezpieczenia społeczne). Pozwoli to w szczególności na redukcję opóźnień w polityce wydatkowej oraz ograniczenie ryzyka nadmiernego poluzowania lub zacieśnienia polityki fiskalnej (np. obniżenie składki rentowej w 2007 r.).

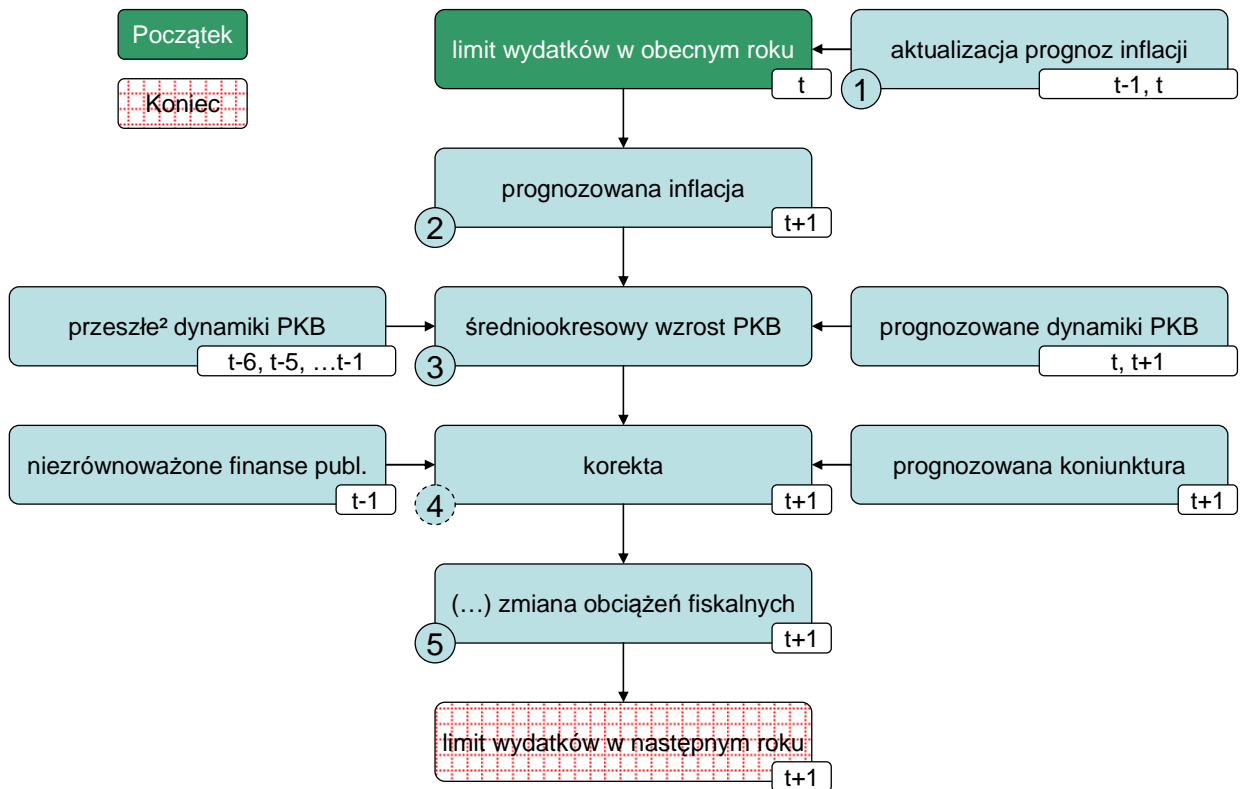
Reguła jest wyposażona ponadto w mechanizm korekty nadmiernych nierównowag, który ma na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych, zarówno w zakresie wypełnienia konstytucyjnej reguły długu publicznego, jak i unijnych wymogów dotyczących przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi. Po pierwsze, jeśli odnotowany zostanie zbyt wysoki poziom długu publicznego (powyżej 55% lub 50% PKB) albo zbyt wysoki poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (powyżej 3% PKB z uwzględnieniem kosztów reformy emerytalnej), to wydatki będą musiały rosnąć wolniej od średniookresowego realnego tempa wzrostu gospodarczego. Po drugie, zgodnie z wymogami ww. dyrektywy, wbudowano w regułę **symetryczny mechanizm korygujący z celem operacyjnym powiązany ze średniookresowym celem budżetowym (tzw. MTO).**

Zaproponowany mechanizm korygujący opiera się na tzw. **koncie kontrolnym, na którym kumulowały się będą odchylenia wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych od średniookresowego celu budżetowego**. Jeśli więc w danym roku wynik sektora będzie niższy od celu (obecnie -1% PKB), to na koncie kontrolnym odłoży się odchylenie ujemne, jeśli zaś wyższy - dodatnie. **W sytuacji, gdy poziom odchyień od celu (ujemnych lub dodatnich) będzie nadmierny włączona zostanie dodatkowa korekta dynamiki limitu wydatków**. Celem przeciwdziałania procykliczności polityki fiskalnej mechanizm korygujący nie będzie wymuszał ww. korekty w warunkach tzw. „złych/dobrych czasów”, zdefiniowanych jako odchylenie prognozowanego wzrostu gospodarczego o więcej niż 2 pkt. proc. od poziomu średniookresowego.

Nieprzestrzeżenie 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 formuły wynikającej 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

