

Aneks 1 – Stabilizująca Reguła Wydatkowa

Proces wprowadzania stabilizującej reguły wydatkowej dobiega końca. 16 lipca br. Rada Ministrów przyjęła *projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych* wprowadzającej stabilizującą regułę wydatkową (SRW). Obecnie trwają prace nad *projektem ustawy* opracowanym na podstawie ww. założeń. W sierpniu *projekt* podlegał konsultacjom społecznym oraz został omówiony przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. 19 września br. *projekt* został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów, a w **dniu 1 października br. projekt został przyjęty przez Radę Ministrów. Niemniej już przy planowaniu wydatków na 2014 r. zastosowano regułę pomocniczo, zaś zgodnie z projektem ustawy w procesie budżetowym na rok 2015 SRW zostanie zastosowana wiążąco.**

Wprowadzenie reguły będzie stanowiło implementację *dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*, w zakresie reguł fiskalnych oraz realizację rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu z 21 czerwca 2013 r. Poza tym wymogiem prawnym, oczekuje się, że reguła zapewni stabilność finansów publicznych w Polsce i będzie korygowała ich ewentualną nadmierną nierównowagę. Zarazem jednak SRW nie powinna spowodować nadmiernego zaostrzenia polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego.

Zasadniczym celem reguły jest redukcja, a następnie stabilizacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych i w konsekwencji – zadłużenia publicznego. W tym celu, wynikająca z formuły reguły kwota wydatków obejmie wydatki sektora finansów publicznych i zaliczane do sektora wg definicji UE fundusze w BGK z dwoma wyjątkami. Po pierwsze, przy obliczaniu limitu 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 instytucji rządowych i samorządowych.

Od tak określonej kwoty wydatków zostanie następnie odjęty oczekiwany poziom: skonsolidowanych wydatków jednostek samorządu terytorialnego (JST) i ich związków; jednostek, o których mowa w art. 139 *ustawy o finansach publicznych* oraz Narodowego Funduszu Zdrowia (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 instytucji rządowych i samorządowych) 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.

Formuła stabilizującej reguły wydatkowej została określona następująco:

$$WYD_n = WYD_{n-1}^* \cdot E_n(CPI_n) \cdot [WPKB_n + K_n] + E_n(ADD_n)$$

gdzie:

WYD_n – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok n ;

WYD_{n-1}^* – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok $n-1$ skorygowana zgodnie z aktualizacją prognoz inflacji CPI;

$E_m(x_n)$ – prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok m zmienna x w roku n ;

CPI_n – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku n ;

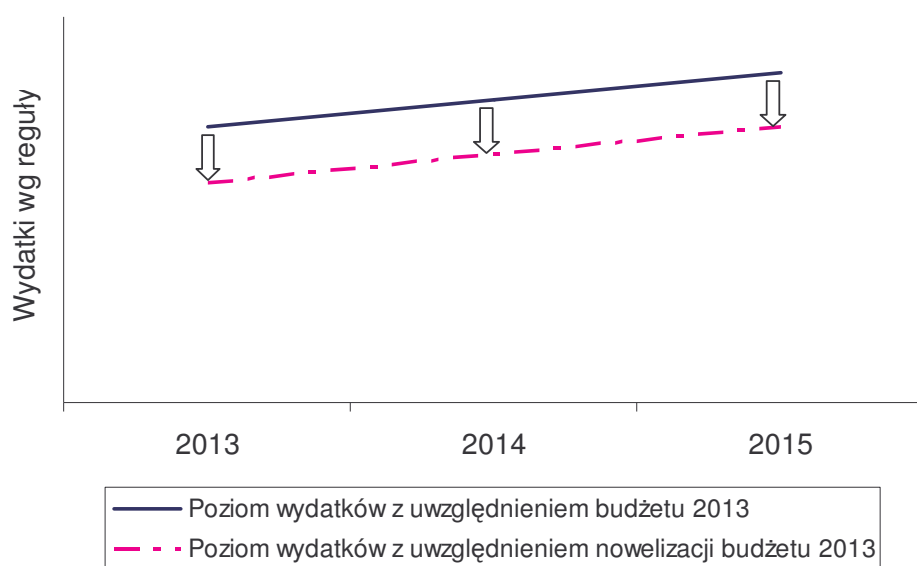
$WPKB_n$ – wskaźnik średniokresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za okres ostatnich 8 lat do roku n włącznie;

K_n – wielkość korekty kwoty wydatków na rok n wynikająca z mechanizmu korygującego, wyrażona w p.p.;

ΔDD_n – prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne planowanych na rok n ;

n – rok, na który jest obliczana kwota wydatków.

Wykres 1. Wydatki sektora objętego regułą



Powyższy wykres obrazuje fakt, że zgodnie z projektem ustawy wprowadzającej SRW, wydatki z roku 2013 (po nowelizacji ustawy budżetowej) będą stanowiły trwałą bazę do wyliczania limitów. Podjęte w nowelizacji działania w sposób trwały obniżają limit wydatków w kolejnych latach, gdyż nawet jeżeli, którakolwiek z kategorii wydatków ulegnie zwiększeniu w kolejnych latach to w ramach trwale zmniejszonego limitu ogólnego będzie musiało ono zostać skompensowane spadkiem innych wydatków.

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 dyskrejonalne po stronie dochodowej. 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 (z uwzględnieniem kosztów reformy emerytalnej) 3% PKB, to zostanie zastosowana silniejsza korekta (2 pkt. proc. odejmowane od średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB). Ta korekta zachodzi niezależnie od prognozowanej koniunktury. W przeciwnym razie, jeżeli zadłużenie przekracza 50% PKB, to zastosowana jest zwykła korekta (1,5 pkt. proc.), chyba że zostanie stwierdzone silne spowolnienie gospodarcze (prognozowane przyszłoroczne realne tempo wzrostu PKB niższe o ponad 2 pkt. proc. od średniookresowego – tzw. „*złe czasy*”).

Jeżeli nie zachodzi żaden z powyższych warunków, to korekta zależy od sumy różnic między wynikiem nominalnym sektora instytucji rządowych i samorządowych a średniookresowym celem budżetowym – MTO (obecnie -1% PKB). Celem tego mechanizmu korygującego jest tymczasowe 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. 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 pkt. proc. od średniookresowego), gdy symetrycznie zawiesza się dodatnią korektę.

Wpływ proponowanej reguły na poziom deficytu i długu analizowano przy wykorzystaniu symulacji modelowych. Podstawę symulacji stanowiły prognozy Komisji Europejskiej na lata 2013-2014, od 2015 do 2040 – prognozowana ścieżka potencjalnego realnego tempa wzrostu PKB przyjęta została z wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego opracowanych przez Ministerstwo Finansów. Na lata 2041-2050 założono utrzymanie potencjalnego realnego tempa wzrostu PKB w wysokości z roku 2040. Następnie, na ścieżkę potencjalnego PKB, „nałożono” modelowane stochastycznymi procesami autoregresyjnymi (wyestymowanymi na historycznych danych dla Polski), lukę produktową oraz inflację. Jednocześnie symulowano, również stochastycznie, udział dochodów w PKB oraz błędy prognoz PKB i inflacji. Z uzyskanych symulacji wynika, że, przy zastosowaniu reguły, średni wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-2050 kształtuje się (automatycznie) na poziomie bliskim celowi operacyjnemu (-1% PKB), a ustabilizowanie wydatków na poziomie celu operacyjnego gwarantuje stabilizację relacji Państwowego Długu Publicznego (PDP) do PKB na bezpiecznym poziomie (poniżej 40% PKB).

Przekroczenie limitu będzie możliwe w przypadku stanu wojennego, wyjątkowego albo klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tych sytuacjach sama kwota wydatków będzie nadal obliczana według formuły, aby po wyłączeniu klauzuli wyjścia, można było określić następną kwotę wydatków poprzez przemnożenie skorygowanej kwoty z roku poprzedniego (WYD_{n-1}). Kontynuowane będzie także obliczanie, zgodnie ze wzorem

sumy różnic wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych od celu operacyjnego.

Wynikające z dyrektywy zalecenie monitorowania przestrzegania reguł przez organy niezależne od władz budżetowych nie wymaga zmian w polskim porządku prawnym. Zgodnie z ustawą, Najwyższa Izba Kontroli bada „w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej” oraz kontroluje wykonanie budżetu.

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 pkt proc. Dyscyplinująca reguła wydatkowa dotyczyła bowiem jedynie ok. 10-12% sektora instytucji rządowych i samorządowych, 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 finansów publicznych, 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 pkt. proc.) obniżenie wysokości progów państwowego długu publicznego, na których oparto mechanizm korygujący SRW.