
ALERT GOSPODARCZY

14

gap.



open
eyes
economy
summit

dr Bartłomiej Biga
prof. SGH dr hab. Agnieszka Chłoń-Domińczak
prof. dr hab. Jan Czekaj
dr Sławomir Dudek
dr hab. Dariusz Filar
dr Mirosław Gronicki
prof. dr hab. Jerzy Hausner
dr Janusz Jankowiak
Robert Kowalski
prof. UG dr hab. Leszek Pawłowicz
prof. SGH dr hab. Andrzej Rzońca
prof. dr hab. Andrzej Sławiński
dr Małgorzata Starczewska-Krzysztosek

Konsolidacja finansów publicznych

W 2019 r. deficyt sektora finansów publicznych według metodologii unijnej (ESA 2010) wyniósł 0,7% PKB, a dług 46% PKB. Państwowy dług publiczny według naszej konstytucyjnej definicji wyniósł z kolei. 43,6% PKB.

W UE byliśmy w pierwszej dziesiątce krajów z najwyższym deficytem. W roku 2019 aż w 16 krajach zanotowano nadwyżkę w finansach publicznych. Mimo relatywnie niskiego poziomu długu publicznego, średnie koszty jego obsługi należą u nas do jednych z najwyższych: wynosiły średnio 3% PKB, wobec średniej dla UE ok. 2%.

Relatywnie niski poziom deficytu budżetowego był w dużym stopniu wynikiem bardzo dobrej koniunktury gospodarczej. Deficyt strukturalny w 2019 r. wyniósł w Polsce aż 2,7% PKB (średnia UE: 1,1%). A przecież w ostatnim okresie wprowadzono wiele nowych, sztywnych wydatków socjalnych i preferencji podatkowo-składkowych, które nie mają pokrycia w trwałych źródłach dochodów.

Spadek nominalnych dochodów w 2020 r. przy nominalnym zmniejszeniu PKB o 3-3,5% może sięgnąć 8-9%, a w scenariuszu pesymistycznym (spadek nominalnego PKB o 8-10%) odpowiednio 13-14%. Deficyt może sięgnąć w pierwszym przypadku 7%-8%, a w drugim – nawet 12% PKB. Według prognoz KE deficyt sektora finansów publicznych wyniesie w 2020 r. 9,5% PKB. Według OECD deficyt wyniesie też 9,5%, a w scenariuszu skrajnym nawet ponad 11% PKB. Wychodzi na to, że **deficyt strukturalny w Polsce w 2020 r. będzie najwyższy w UE, mimo że zakładana jest najpłytsza recesja.**

Ministerstwo Finansów w swoich scenariuszach zakłada, że deficyt może wynieść nawet ok. 13% PKB, a dług według ESA może zbliżyć się do 63% PKB.

Deficyt finansów publicznych będzie niewątpliwie w 2021 r. przekraczał 3%, dług będzie większy niż 60%, a deficyt strukturalny będzie daleki od średnio-okresowego celu budżetowego (MTO: 1% PKB). KE już w maju br. rozpoczęła pierwszy krok do procedury nadmiernego deficytu na bazie art. 126(3) Traktatu. W tym momencie, ten krok zapoczątkowano dla wszystkich krajów, ale biorąc pod uwagę fakt, że w Polsce deficyt po kryzysie będzie przekraczał 3% (wg KE 3,8% PKB, wg OECD 7-10%) oraz wysoki deficyt strukturalny (wg KE 3,1% PKB) uruchomienia procedury w przypadku Polski nie dałoby się uniknąć, o ile KE nie zastosuje łagodniejszych procedur w związku z nadzwyczajnymi wydatkami publicznymi amortyzującymi skutki pandemii.

Konsolidacja polskich finansów publicznych już wkrótce stanie się koniecznością. I to nie tylko ze względu na zalecenia KE. Z uwagi na fakt, że w tym roku rząd nie przygotował Wieloletniego Planu Finansów Państwa projekt budżetu na 2021 r. musi zawierać informacje o finansach publicznych w dłuższej perspektywie czasowej. Budżet musi zawierać strategię konsolidacji finansów publicznych na kolejne lata, tj. 2022-2024. Rząd powinien opracować wręcz osobny dokument, strategię konsolidacji, podobnie jak po globalnym kryzysie finansowym i kryzysie w strefie euro.

Należy dokonać szczegółowego przeglądu wydatków. Wydatki obronne nie powinny być dalej zwiększane w relacji do PKB (cel 2,5% PKB). W szczególności na okres co najmniej 3 lat (2020-2022) trzeba zrezygnować z reguły przeznaczania na wydatki wojskowe 2% PKB. Ewentualne działania w zakresie podatków powinny iść w kierunku uszczelnienia, poszerzania i ujednolicania bazy podatkowej.

Należy dążyć do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB. Minimalny poziom konsolidacji powinien wynosić 0,5 pp. PKB dla deficytu strukturalnego, ale jeżeli warunki

makroekonomiczne będą temu sprzyjać skala konsolidacji powinna być większa.

To umożliwi stopniowe zredukowanie poziomu długu oraz przygotowanie gospodarki i finansów publicznych na ewentualne przyszłe sytuacje kryzysowe.

Problemy, przed jakimi stały i stoją polskie finanse publiczne to przede wszystkim deficyt strukturalny, wypychanie wydatków poza budżet, brak przejrzystości, wysoki udział wydatków sztywnych w wydatkach budżetowych, finansowanie deficytem wydatków sztywnych, w tym o charakterze socjalnym, a teraz także obchodzenie Stabilizującej Reguły Wydatkowej (SRW).

MF zaproponowało nowelizację ustawy o finansach publicznych rozszerzającą dzisiejszy katalog zdarzeń wyłączających stosowanie SRW. Do 3 już istniejących wydarzeń nadzwyczajnych dopisany ma być stan epidemii, któremu towarzyszyć musi recesja i wzrost deficytu fiskalnego powyżej 3% PKB.

Ministerstwo proponuje ułomną postać konsolidacji, w postaci mechanizmu powrotu do działania SRW, czyli do pierwotnej kwoty wydatków definiowanej regułą. Taki automatyczny powrót ma zająć 2-4 lata. Jego tempo, wyliczone na bazie numerycznej formuły, zależy ma od poziomu deficytu fiskalnego w roku ogłoszenia stanu epidemii, a także od tempa wzrostu gospodarczego w roku ogłoszenia stanu i w roku następnym. Wysokość korekty, czyli dodatkowych dopuszczalnych wydatków, w poszczególnych latach po wyłączeniu SRW ma być uzależniona od skumulowanych kosztów finansowych działań dyskrecjonalnych poniesionych w związku ze skutkami stanu wyłączającego funkcjonowanie reguły. Skala odejścia w poszczególnych latach od pierwotnej ścieżki SRW byłaby więc proporcjonalna do ostatecznego łącznego kosztu działań poniesionych w związku z pandemią przez podmioty objęte działaniem SRW w tym roku.

Zakres zmian proponowanych przez rząd, w tym także projektowana na okres 2-4 lat ścieżka powrotu do normalnego funkcjonowania SRW, wzbudza poważne zastrzeżenia:

Po pierwsze – nie zostaje wykorzystana obecnie już istniejąca w regule klauzula wyjścia. Zamiast tego rząd proponuje uzupełnienie istniejącego wąskiego katalogu wyłączeń o stan epidemii. Jest to zbędne rozmiękczenie SRW.

Po drugie – w propozycjach rządowych brakuje choćby zarysowania ścieżki ujednoczenia metodologii liczenia państwowego długu publicznego (PDP) w ujęciu krajowym i według metodologii stosowanej wobec wszystkich krajów UE przez Eurostat (obecnie ESA2010, wkrótce aktualizowane). To jeden z najważniejszych elementów braku przejrzystości naszych finansów publicznych. Jak można oszacować, rozdziew między szacunkiem PDP a ESA2010 wzrośnie z 2%-3% PKB obecnie do nawet 12% po uwzględnieniu publicznych kosztów pandemii.

Po trzecie – co najważniejsze – nowelizacja proponowana przez rząd nie przewiduje uszczelnienia SRW, poprzez dopisanie do zakresu sektora finansów publicznych elementów dziś nie objętych jej zakresem. Tymczasem poza limitem wydatków wyliczanych na bazie reguły plasują się obecnie sumy idące w dziesiątki miliardów złotych. Wyłączenia są stosowane, choć formalnie ich nie ma. Co więcej, w publicznych enuncjacjach ministra finansów pojawiają się sugestie „uszczelnienia przez wyłączenia”, czyli wyjęcie z wydatków publicznych kosztów finansowania wydatków militarnych.

Proponowane przez MF rozwiązania mogłyby zostać zaakceptowane przez ekonomistów pod pewnymi warunkami. Jednym z nich jest wykorzystanie tych zmian do zamknięcia możliwości wypychania poza regulacje ograniczające wzrost wydatków coraz większych kwot,

których w warunkach szczelnego systemu nie dałoby się sfinansować.

Trzeba zdecydowanie skończyć z nagannym wykorzystywaniem przez rząd luk w istniejących regulacjach, co zaciemnia realny stan finansów państwa.

Projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych i o Najwyższej Izbie Kontroli, który powstał pod auspicjami Towarzystwa Ekonomistów Polskich (<https://tep.org.pl/uszczelnienie-reguly-wydatkowej-projekt-ekonomistow-zrzeszonych-w-tep/>), został przekazany do rozważenia przedstawicielom rządu oraz parlamentarzystom i senatorom z komisji finansów publicznych. Jego celem jest m.in. przyznanie NIK uprawnień do nadzorowania poprawności działań dyskrecjonalnych podejmowanych przez rząd w sytuacjach nadzwyczajnych, kiedy funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej zostaje czasowo wyłączone.

Chcemy wierzyć, że w toku prac parlamentarnych nad rządowym projektem zmiany ustawy o finansach publicznych, który musi zostać przegłosowany przed nieuchronną nowelizacją tegorocznego budżetu państwa, wprowadzone i przyjęte zostaną poprawki uszczelniające SRW. Bez tego poza jej obrębem pozostawać będzie wciąż rosnąca pula wydatków publicznych, co osłabi makroekonomiczny, antycykliczny wymiar ich limitowania, a także utrudni dostrzeżenie rzeczywistego stanu finansów państwa.

Zaciąganie zobowiązań o niejawnym charakterze, które miało miejsce w przeszłości (np. przez przesunięcie aktywów zgromadzonych w OFE na zapisy na kontach w ZUS czy obniżanie wieku emerytalnego) skutkuje znacznym zwiększeniem ukrytego długu publicznego, który będzie spłacany przez pokolenia w przyszłości. Dług, który zaciągany jest na konto przyszłych pokoleń musi być możliwy do udźwignięcia przez te pokolenia.

Ponad 24% długu Skarbu Państwa jest denominowane w walutach obcych. To nas naraża na osłabienie kursu. Nadmiernie luźna polityka monetarna i wynikający z tego wzrost nierównowagi makroekonomicznej może doprowadzić do osłabienia złotego. Poluzowanie fiskalne przy wyjątkowo luźnej polityce monetarnej stwarza ryzyko wzrostu inflacji.

Zarówno zapadalność, jak i *duration* polskiego długu były przed *lockdown*'em na przyzwoitym poziomie. Skrócenie zapadalności nowo kreowanego długu może skutkować wzrostem ryzyka (preferowanie niższych cen i/lub wyższych rentowności). Obecnie pomimo obciążenia oficjalnych stóp NBP nadal utrzymuje się wysoki *spread* pomiędzy 10-latkami w Polsce i Niemczech. Potrzeby pożyczkowe w najbliższych 3 latach zależne będą od zapadalności nowo zaciągniętego długu (im krótsza, tym więcej trzeba będzie emitować), od refinansowania „starego długu” (to jest niejako dane, obecnie zapadalność to około 5 lat a *duration* powyżej 3,5) i bieżących potrzeb finansowania deficytu SFP.

Dodatkowe transfery z UE powinny kompensować ograniczanie wydatków ze środków krajowych tak, aby stopniowo ograniczać deficyt SFP i tym samym prowadzić do stopniowego zacieśniania fiskalnego. Jeśli transfery unijne będą odpowiednio rozłożone w czasie, wówczas mogą z jednej strony pobudzić aktywność gospodarczą, popyt krajowy, umożliwić zwiększenie wpływów podatkowych i ewentualnie zmniejszyć deficyt SFP. Zbyt mocne skoncentrowanie transferów w czasie może z kolei doprowadzić do mocniejszego wzrostu popytu krajowego i nierównowagi makroekonomicznej skutkującej (przy niezmienionej polityce monetarnej) bądź szybkim wzrostem inflacji, bądź pogłębieniem deficytu w handlu zagranicznym lub zarówno jednym jak i drugim.

Odwlekanie konsolidacji lub przeprowadzanie jej stopniowo miałyby sens wtedy, gdyby dało się wykazać, że jej przeprowadzenie w bardziej odległej przyszłości

będzie łatwiejsze. Trudno jednak wskazać chociażby jeden czynnik, mogący mieć taki skutek. Przeciwnie, im dłużej będzie odwlekana konsolidacja, tym może być ona trudniejsza – chociażby ze względu na narastające koszty starzenia się ludności naszego kraju.

Aby obietnica konsolidacji fiskalnej mogła zostać uznana za wiarygodną, musi być mocno zakotwiczona, tzn. jej elementy muszą być uchwalane, a nie tylko ogłoszone. Poza tym należy ostrożnie oceniać oczekiwane rezultaty konsolidacji, aby nie trzeba było wprowadzać nowych środków w celu osiągnięcia rezultatów, które konsolidacja miałaby przynieść. Wreszcie, ostrożnie oceniane wyniki powinny być na tyle duże, aby co najmniej zatrzymać narastanie długu publicznego.

Alert Gospodarczy to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie alerty eksperckie dostępne są na:
www.oees.pl/dobrzewiedziec