
ALERT GOSPODARCZY

7

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

Wiarygodność ram fiskalnych w Polsce jest niezbędnym warunkiem zrównoważonego rozwoju naszej gospodarki po kryzysie

Polskie i europejskie ramy fiskalne

Polityka budżetowa w Polsce prowadzona jest w ramach fiskalnych, na które składają się regulacje krajowe, a także regulacje UE, sformułowane w Traktacie o funkcjonowaniu UE oraz Pakcie Stabilności i Wzrostu.

Najważniejszym elementem polskich ram fiskalnych jest reguła długu, której głównym celem jest niedopuszczenie do przekroczenia przez państwowy dług publiczny (obliczany według polskiej definicji) progu 3/5 PKB. Jest ona zapisana w akcie najwyższej rangi – Konstytucji RP (art. 216), a reguła konstytucyjna uzupełniona jest progiem ostrożnościowym 55% PKB określonym w art. 86 ustawy o finansach publicznych.

Najważniejszymi elementami europejskich ram fiskalnych jest ograniczenie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (według metodyki europejskiej) odpowiednio do 3% i 60% PKB (tzw. kryteria fiskalne z Maastricht). Oprócz tych kryteriów, stanowiących zalecane nieprzekraczalne wartości dla podstawowych miar stabilności finansów publicznych, europejskie ramy fiskalne uzupełnione są o wymóg utrzymywania deficytu strukturalnego (tj. oczyszczonego o zmiany koniunktury) na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO – medium term objective) lub dochodzenie do tego celu. Polska jako cel wyznaczyła deficyt 1% PKB.

Stabilizująca reguła wydatkowa (SRW)

W 2013 roku krajowe ramy fiskalne zostały uzupełnione przez Stabilizującą Regułę Wydatkową (SRW), która została zastosowana pierwszy raz do konstrukcji ustawy budżetowej na 2015 r. SRW stanowi implementację Dyrektywy Rady UE 2011/85/UE.

Idea SRW polega na tym, że co do zasady skonsolidowane wydatki sektora finansów publicznych rosną w tempie średniego, realnego wzrostu PKB i celu inflacyjnego. Wzrost wydatków może być wyższy, jeżeli nastąpi trwałe zwiększenie dochodów podatkowo-składkowych. Jeżeli z kolei podatki są trwale obniżone, to poziom wydatków należy odpowiednio ograniczyć. Tempo wzrostu wydatków jest też ograniczane kiedy podstawowe mierniki stanu finansów publicznych przekraczają kryteria progowe, tj. w przypadku deficytu 3%, a długu publicznego 43% lub 48% PKB (obliczonego zgodnie z polską definicją). Te dodatkowe progi mają „bronić” dług publiczny przed zbliżeniem się do strefy 55%-60%, gdzie zgodnie z ustawą o finansach publicznych uruchamiają się restrykcyjne działania sanacyjne.

Reguła jest instrumentem operacyjnym, definiującym corocznie wskazówki dla polityki budżetowej jeżeli dług i deficyt są mniejsze niż wartości progowe. Reguła wydatkowa nie jest celem samym w sobie, jest instrumentem określającym prowadzenie polityki budżetowej poniżej zalecanych nieprzekraczalnych wartości. SRW będzie działać poprawnie nawet jeżeli nastąpi redefinicja tych wartości.

Krótkowzrocność powoduje, że politycy uświadamiają sobie stan finansów po dojściu do „sufitu”, tj. do momentu przekroczenia progów zadłużenia, a wówczas z reguły jest za późno na elastyczne dostosowanie i konieczne są pilne i bolesne działania sanacyjne albo powstaje presja do zniesienia reguł.

SRW została wykorzystana do 6 kolejnych budżetów od 2015 r. Zmieniła myślenie o finansach publicznych, wprowadziła pewną dyscyplinę i systematyczność oraz wzmocniła pozycję Ministra Finansów w procesie kształtowania ustawy budżetowej. Proces budżetowy stał się bardziej przejrzysty, bo już co roku wiosną

szacowany jest wstępny limit wydatków na kolejny rok budżetowy. W debacie międzyresortowej oczywiste stało się, że aby finansować nowe wydatki trzeba znaleźć oszczędności lub zwiększyć trwałe dochody podatkowe lub składkowe. SRW odegrała więc także rolę edukacyjną informując, że nie ma darmowych lunchów. To ogranicza presję polityczną, bo w procesie budżetowym pojawił się warunek „coś za coś” (transfer vs podatek). Bez SRW nie byłoby także „ofensywy” działań uszczelniających podatki.

Należy przypomnieć, że w ciągu okresu stosowania reguły była ona zmieniana w celu zwiększania dostępnej przestrzeni fiskalnej. W 2016 r. wprowadzono do SRW cel inflacyjny i dochody jednorazowe, co w okresie niskiej inflacji i deflacji wygenerowało dodatkową przestrzeń na wydatki. Rząd omijał regułę wydatkową także w inny sposób. Mianowicie, wypychał dodatkowe wydatki poza budżet do nowo tworzonych podmiotów (w szczególności Funduszu Solidarnościowego), które nie są objęte regułą.

Niemniej reguła nie poddaje się łatwym manipulacjom. Zmusza rządzących do „zapłacenia” za ewentualne manipulacje odpowiednio niższą dynamiką wydatków w następnych latach. To dzięki SRW nastąpiła konsolidacja finansów publicznych w latach 2015–2018. W 2018 r. po raz pierwszy w historii deficyt strukturalny zbliżył się do MTO. Z tych względów SRW jest również **bardzo dobrze oceniana przez instytucje międzynarodowe i agencje ratingowe**. Gdyby reguła nie była omijana to w kryzys wchodzilibyśmy z dużo lepszą sytuacją finansów państwa.

Mity i nieprawdy o SRW

Od początku 2019 r. w przestrzeni publicznej pojawiała się presja do zniesienia reguły wydatkowej lub jej poluzowania. Równoległe, lub w konsekwencji tego, mieliśmy do czynienia z licznymi zmianami Ministra Finansów. Od odejścia z resortu Minister Finansów Teresy Czerwińskiej oraz liczych rozszarad kadrowych rola i znaczenie Ministra Finansów i jego resortu uległo znaczącej

deprecjacji. Minister Finansów jest nieobecny przy projektowaniu i komunikowaniu rozwiązań antykryzysowych, których głównym zadaniem jest dostarczenie finansowania gospodarce. Przez wiele miesięcy resort milczał też w sprawie medialnej dyskusji niektórych ekonomistów na temat luzowania reguł fiskalnych, a pytany odpowiadał, że nie zamierza zmieniać reguły wydatkowej, która się sprawdziła.

Obecnie jednak, pod pozorem walki z kryzysem wywołanym epidemią COVID-19, postulaty zniesienia reguły wydatkowej, i co istotne również progów długu publicznego, w ustawie o finansach publicznych i w Konstytucji formułują wysocy rangą urzędnicy Ministerstwa Finansów.

Te postulaty nie są poparte żadną analizą czy symulacjami. Z jednej strony nawołują do debaty merytorycznej na temat reguł budżetowych. Jednak z drugiej strony formułują stanowcze opinie dezawuuujące generalnie istnienie reguł fiskalnych, w tym reguł konstytucyjnych. W obecnej dyskusji, a w szczególności w stanowisku przedstawicieli Ministerstwa Finansów pojawiło się wiele mitów i nieprawdziwych tez na temat krajowych reguł fiskalnych. **Ministerstwo Finansów powinno stać na straży reguł fiskalnych, może inicjować dyskusję, ale nie może podważać wiarygodności ram fiskalnych. Jest to bowiem działanie wyjątkowo krótkowzroczne.**

W szczególności nieprawdą jest, że SRW hamuje walkę z COVID-19. SRW de facto przewiduje takie sytuacje i konieczność nadzwyczajnych działań. Zgodnie art 112d ustawy o finansach publicznych wprowadzenie jednego z trzech stanów nadzwyczajnych stanowi tzw. klauzulę wyjścia z SRW (podobnie jak w europejskich ramach fiskalnych). Ta klauzula pozwala na przekroczenie limitu wydatków i uruchomienie niezbędnych instrumentów pomocowych. Nie trzeba SRW zawieszać innymi specustawami. W dyskusji sugeruje się rozszerzenie klauzuli wyjścia w art. 112d o stan epidemii. To podważa wiarygodność ram fiskalnych. SRW jest elementem instytucjonalnym polskich ram fiskalnych i **klauzula wyjścia powinna bazować na stanach nadzwyczajnych zdefiniowanych w konstytucji (art. 228).**

Stan nadzwyczajny pozwala również na przekroczenie krajowego progu ostrożnościowego 55% długu w relacji do PKB. W związku z powyższym sytuacja nadzwyczajna związana z epidemią COVID-19 nie jest przesłanką do rozmontowywania krajowych reguł fiskalnych, a w szczególności reguły wydatkowej.

Wśród ekonomistów w Polsce panuje konsensus, że w stanie nadzwyczajnym, jakim jest epidemia należy skorzystać z prawnie zagwarantowanej „klauzuli wyjścia” w zakresie krajowych reguł fiskalnych. Analogiczne stanowisko zajmuje Komisja Europejska oraz Ministrowie Finansów krajów UE. Zgodnie z tym stanowiskiem obecnie spełnione są warunki zastosowania generalnej klauzuli wyjścia dla europejskich ram fiskalnych.

Jednocześnie wszyscy Ministrowie Finansów, w tym Polski Minister Finansów, w oświadczeniu z 23.03.2020 r. jednomyślnie pokreślili, że „...**pozostają w pełni zobowiązani do przestrzegania paktu stabilności i wzrostu.** Ogólna klauzula wyjścia pozwoli Komisji i Radzie podjąć niezbędne środki koordynacji polityki **w ramach Paktu stabilności i wzrostu**”

Zastosowanie klauzuli wyjścia nie jest zwieszeniem ram fiskalnych, ale jest integralnym elementem unijnego Paktu stabilności i wzrostu. Jest zgoda, że nie odstępujemy od Paktu, ale w jego ramach wykorzystujemy tymczasowo klauzulę wyjścia.

Oczekujemy, że podobne zobowiązanie będzie respektowane wobec krajowych ram fiskalnych.

Po kryzysie, w okres nowej normalności wejdziemy z wysokim deficytem finansów publicznych i ze zwiększonym długiem publicznym. Kryzys może uwidocznic nierozwiązane problemy strukturalne polskiej gospodarki, tj. kryzys demograficzny, wyzwania związane z zielonym ładem ekonomicznym, postrzeganie „rule of law”, wysoki udział własności państwowych w sektorze finansowym. **Zawieszenie lub nawet likwidacja reguł fiskalnych podważy wiarygodność polskich finansów.** Reguły numeryczne zostały wprowadzone po poprzednim kryzysie lat 2008-2009 jako element odzyskiwania zaufania rynków, kotwica dla oczekiwań i dla rządów.

Nieprawdą jest także, że SRW hamuje inwestycje. To decyzje określają priorytety polityki społeczno-gospodarczej. Rosnący zgodnie z regułą wydatkową agregat wydatkowy jest tak ogromny (ok. 900 mld), że mieszczą się w nim również wydatki inwestycyjne. Zjawisko malejącego udziału wydatków prorozwojowych (inwestycyjnych) jest efektem krótkookresowego, niestety często podyktowanego bieżącymi względami wyborczymi, patrzenia na potrzeby rozwojowe polskiej gospodarki.

To nieprawda, że SRW jest wadliwa, bo odnosi się do arbitralnych 3% deficytu budżetowego względem PKB, czy progów długu. Jako jeden z argumentów zniesienia reguły wydatkowej podaje się arbitralność kryteriów progowych: 3% deficytu, czy też progów zadłużenia. Tutaj pojawiają się odniesienia do toczącej się dyskusji nad kryteriami z Maastricht w UE. W tym kontekście należy zaznaczyć, że SRW jest regułą operacyjną i może spełniać rolę drogowskazu niezależnie od wyznaczonych wartości progowych. Zmieni się po prostu cel. Jeżeli debata w UE skończy się zmianą progów 3% dla deficytu to odpowiednio zmieni się cel w regule. Jednocześnie w debacie i potem ewentualnych zmianach należy zachować właściwą procedurę. **Najpierw musi się zakończyć dyskusja nad europejskimi ramami fiskalnymi, dopiero konsekwencje tych ewentualnych zmian powinny być odpowiednio zaadresowane w polskim systemie reguł fiskalnych.**

Kolejny mit, to teza że SRW nie daje szans rozwojowych z uwagi na „czasy niskich stóp procentowych”. Postulaty zmiany reguły w związku z rzekomo niskimi kosztami obsługi długu są krótkowzroczne i doraźne. Na marginesie, to czy w nowej normalności będzie jeszcze świat niskich stóp procentowych jest wielką niewiadomą. Ponadto, koszty obsługi długu są już objęte regułą wydatkową i kiedy są niskie, to automatycznie zwiększają przestrzeń dla innych wydatków. Dublowanie tego mechanizmu byłoby eksperymentem niespotykanym w innych krajach. To przede wszystkim wpisanie elementu cyklicznego do antycyklicznej reguły.

Progi zadłużenia muszą być zachowane i przestrzegane.

Od wielu lat w Polsce definicja państwowego długu publicznego odbiega od obiektywnej definicji długu według metodologii europejskiej. W kryteriach konstytucyjnych stosowana jest metodologia krajowa według której dług był dotychczas niższy o ok. 3 p.p. PKB. Jednak w ramach walki z COVID-19 skonstruowano mechanizmy finansowe oparte na PFR i BGK, które to instytucje będą się zadłużać w celu finansowania programów rządowych z pominięciem krajowej definicji długu. Metodologia europejska oczywiście takiej kreatywności nie „przepuści”. Ale w rezultacie zgodnie z zapowiadaną skalą programów (nawet na 200 mld zł), rozbieżność między oboma definicjami długu wzrośnie nawet do 12 p.p. PKB, czyli 1/5 zadłużenia będzie omijała konstytucyjne progi zadłużenia. To poważnie podważa ramy fiskalne. **Należy zaniechać takiego kreatywnego finansowania wydatków publicznych i docelowo należy dostosować krajową definicję długu do europejskiej**, co jest postulatem zgłaszanym przez ekonomistów od lat.

SRW – ścieżka dojścia – uszczelnienie

Reguły budżetowe nie mogą być pochopnie zmieniane, dostosowywane pod pozorem walki z kryzysem. Podobnie jak w przypadku europejskich reguł nie ma zgody na ich znoszenie czy luzowanie, **należy zastosować „klauzulę wyjścia” opartą na stanach nadzwyczajnych zawartych w Konstytucji RP (art. 228)** i jedyne co należy zrobić to opracować ścieżkę powrotu do limitu numerycznego. W ustawie o finansach publicznych nie zostało to określone, gdyż trudno byłoby przewidzieć skalę i zakres oddziaływania na finanse publiczne stanu nadzwyczajnego.

W przygotowywanej ustawie budżetowej na 2021 rok **konieczne jest zdefiniowanie ścieżki powrotu do SRW**. Podobnie jak w procedurze nadmiernego deficytu, w nadzwyczajnych sytuacjach okres konsolidacji jest dostosowany do sytuacji ekonomicznej i jest

dłuższy niż w czasach normalnych. Ścieżka dojścia musi być zdefiniowana na konkretny okres i nie powinna odbiegać zasadniczo od rekomendacji KE w zakresie wychodzenia z procedury EDP. Jak najszybciej należy oszacować przekroczenie SRW w punktach procentowych PKB w 2020 roku i to przekroczenie stopniowo niwelować w założonym okresie dostosowawczym. **Formuła wyliczenia przekroczenia i ścieżki dojścia musi być przejrzyste i jawnie określona i skonsultowana w dialogu społecznym i debacie publicznej.** Konieczny jest konsensus środowisk ekonomistów i polityki. Warto podkreślić, że w Niemczech reguły budżetowe są przyjmowane 2/3 głosów w parlamencie.

Wiarygodność SRW była już podważana, szczególnie w zeszłym roku przy przygotowywaniu projektu budżetu na 2020 r. **Stąd musi ona być uszczelniona.** M.in. należy włączyć do SRW fundusze celowe i podmioty finansujące się "pod kreską". Zdefiniowanie ścieżki powrotu do SRW musi być połączone z uszczelnieniem reguły. Tylko takie podejście zagwarantuje zachowanie wiarygodności polskich ram fiskalnych.

Reguły fiskalne są istotnym elementem kontroli demokratycznej. Zwiększają społeczną i rynkową kontrolę nad wydatkami sektora finansów publicznych w sytuacjach, kiedy zwiększenie wydatków publicznych wymusza zwiększenia podatków i składek. W sytuacjach, gdy wzrost wydatków jest możliwy dzięki wzrostowi zadłużenia, a w szczególności finansowanego przez bank centralny, kontrola społeczna jest słabsza, a społeczeństwo jest mniej czujne.

Polska SRW jest z punktu widzenia ekonomii instytucjonalnej – INSTYTUCJA, której nie można ot tak znosić, zawieszać czy rozluźniać. Najgorsza jest utrata wiarygodności, a wiarygodność ram fiskalnych jest zawsze potrzebna, w czasach niepewności szczególnie.

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

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