



Stanowisko Rady Towarzystwa Ekonomistów Polskich w sprawie stabilizującej reguły wydatkowej (SRW)

Pod pozorem walki z kryzysem wywołanym epidemią COVID-19 wysocy rangą urzędnicy Ministerstwa Finansów postulują zniesienie reguły wydatkowej i co istotne również progów długu publicznego zapisanych w ustawie o finansach publicznych i nawet w Konstytucji. Te postulaty nie są poparte żadną analizą, z jednej strony nawiązują do debaty merytorycznej na temat reguł budżetowych, z drugiej strony formułują opinie końcowe, np. „*czy stałoby się coś złego, gdybyśmy nie mieli reguły ani progów ostrożnościowych*”¹.

Polska reguła wydatkowa (SRW), zapisana w art.112aa ustawy o finansach publicznych, jest bardzo ważną INSTYTUCJĄ: chroni przyszłe pokolenia przed nadmiernym obciążaniem finansów publicznych wydatkami, które nie mają trwałego źródła finansowania. Jako taka Reguła musi być zachowana, ale konieczne jest jej uszczelnienie oraz zwiększenie przejrzystości ustawy budżetowej.

Polska reguła wydatkowa stanowi implementację Dyrektywy Rady UE 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dyrektywa wskazuje na konieczność dysponowania przez państwa członkowskie UE specyficznymi dla nich numerycznymi regułami fiskalnymi oraz ich stosowania w corocznym procesie budżetowym, co powinno skutecznie wspierać:

- wypełnianie zobowiązań wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu UE w zakresie długu i deficytu (utrzymywanie poziomów deficytu i długu sektora GG (z ang. *general government*), odpowiednio poniżej 3% PKB i 60% PKB);
- przestrzeganie średniookresowych celów budżetowych (utrzymywanie wyniku strukturalnego sektora GG na poziomie MTO (z ang. *medium-term objective*), obecnie to -1% PKB);
- przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jako całość.

W przestrzeni publicznej pojawiły się ostatnio głosy mówiące o konieczności modyfikacji reguły budżetowej czy wręcz jej likwidacji i zastąpienia jej radą fiskalną. Zastąpienie reguły wydatkowej radą fiskalną oznaczałoby złamanie dyrektywy UE, która wymaga posiadania reguł numerycznych. Likwidacja reguły, czy też jej zawieszenie oznaczałoby zmianę niezgodną z dyrektywą UE i implikowałoby wszczęcie procedury naruszeniowej.

Uzasadnianie zawieszenia reguły rzekomo dobrą sytuacją budżetową jest sprzeczne z faktami i błędnym merytorycznie definiowaniem sektora finansów publicznych oraz niewłaściwym rozumieniem roli reguły wydatkowej. Komisja Europejska, instytucje międzynarodowe i rynki finansowe oceniają sytuację finansów publicznych nie na podstawie wyniku budżetu państwa,

¹ Dziennik Gazeta Prawna „Próg dla długu to nie Święty Graal” (24.03.2020 r.)

ale na podstawie wyniku sektora finansów publicznych jako całości - wraz z jednostkami samorządu terytorialnego oraz z funduszami, agencjami i innymi jednostkami publicznymi, do których w ostatnim czasie „przepychane” są wydatki (bez pokrycia dochodami). Deficyt całego sektora finansów publicznych daleki jest wciąż od zrównoważenia i opiera się na dochodach jednorazowych. Według prognoz Komisji Europejskiej deficyt strukturalny w Polsce w 2019 r. wyniósł ponad 2% PKB i będzie dwukrotnie wyższy niż średni dla UE. W 2020 r. deficyt strukturalny może nawet sięgnąć 3% PKB. Już w tym roku niestety nie da się uniknąć uruchomienia dla Polski procedury nadmiernych odchyień dla finansów publicznych (SDP).

Polska reguła wydatkowa nie ogranicza wydatków inwestycyjnych. To decydenci określają priorytety polityki społeczno-gospodarczej. Rosnący zgodnie z regułą wydatkową agregat wydatkowy jest tak ogromny, że mieszczą się w nim również wydatki inwestycyjne. Zjawisko malejącego udziału wydatków prorozwojowych (inwestycyjnych) jest efektem krótkookresowego, często podyktowanego bieżącymi względami wyborczymi, patrzenia na potrzeby rozwojowe polskiej gospodarki. Jednocześnie, wydatki inwestycyjne, które są realizowane bez zachowania stabilności finansów publicznych, nie są prorozwojowe.

Propozycje ewentualnego rozluźnienia reguły w związku z rzekomo niskimi kosztami obsługi długu jest krótkowzroczne i doraźne - przy nieodpowiedzialnej polityce fiskalnej obecna sytuacja może ulec szybko zmianie. 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.

Likwidacja lub zawieszenie reguły wydatkowej, pospieszne, nieskonsultowane jej modyfikowanie, spowodowałoby pogorszenie ratingów Polski, wzrost kosztów obsługi długu, a w średnim okresie mogłoby doprowadzić do destabilizacji finansów publicznych i negatywnie wpłynąć na zrównoważony rozwój gospodarczy.

Rada TEP uważa natomiast za niezbędne podjęcie działań legislacyjnych mających na celu uszczelnienie reguły wydatkowej, poprzez objęcie jej zakresem m.in. państwowych funduszy celowych i innych podmiotów sektora finansów publicznych, w szczególności tych, które dostają z pominięciem wydatków budżetowych skarbowe papiery wartościowe, pożyczki itp., nie mając własnych dochodów, czy źródeł spłaty pożyczek.

Rada TEP wzywa do zwiększenia przejrzystości ustawy budżetowej, w szczególności do prezentowania pełnego rozliczenia kwoty wydatków SRW na wszystkie istotne podmioty objęte regułą, tak aby można było wyliczyć limit dla budżetu państwa.

Z uwagi na fakt, że reguła wydatkowa jest implementacją dyrektywy UE, postulujemy aby monitoring i zmiana polskich ram fiskalnych były skorelowane z ewentualną ewolucją ram fiskalnych w UE.

Zdaniem Rady TEP prace nad ewentualnymi zmianami w obecnie obowiązującej regule wydatkowej (w następstwie zmian ram fiskalnych UE) powinny być jawne. W przypadku rozpoczęcia takich prac postulujemy pełną ich przejrzystość, pełny proces konsultacyjny i przeprowadzenie rzetelnych analiz i symulacji zaproponowanych rozwiązań. Pragniemy przypomnieć, że prace koncepcyjne nad wprowadzeniem reguły, co nastąpiło w 2013 r., trwały kilka lat. Działanie reguły musi być monitorowane, a proces ich zmian musi być przejrzysty, tak aby wiarygodność polskich ram fiskalnych została zachowana.

Rada TEP za zasadną uważa koncepcję uzupełnienia ram fiskalnych w Polsce o instytucję monitorującą i nadzorującą przestrzeganie reguł fiskalnych w Polsce, np. w formie rady fiskalnej. Taka instytucja powinna jednak uzupełniać, a nie zastępować reguły fiskalne. Jej zadaniem powinno być przede wszystkim monitorowanie przestrzegania reguł fiskalnych, prowadzenie i inicjowanie debaty o stanie finansów publicznych, propagowanie wiedzy o

regułach fiskalnych, tak aby zniwelować przewagę informacyjną administracji rządowej nad społeczeństwem.

Uważamy, że dyskusja o zasadności powołania, docelowym kształcie i zakresie odpowiedzialności instytucji monitorującej i nadzorującej przestrzeganie reguł fiskalnych powinna być kontynuowana wspólnie przez rząd, środowiska akademickie i praktyków finansów publicznych, tak by możliwe było wypracowanie optymalnej koncepcji i zakresu jej kompetencji.

Jednocześnie uważamy, że taka instytucja, jeśli powstanie, musi od samego początku cieszyć się pełnym zaufaniem i niekwestionowaną wiarygodnością. W warunkach silnego konfliktu politycznego, w warunkach trudności uzyskania szerokiego konsensusu politycznego w zasadzie niemożliwe jest powołanie wiarygodnej instytucji. Stworzenie takiej instytucji, bez konsensusu politycznego, obciąży taką instytucję „skazą braku wiarygodności” na długie lata.

Towarzystwo Ekonomistów Polskich (TEP) krzewi wiedzę ekonomiczną i wyjaśnia zjawiska gospodarcze współczesnego świata, propagując poszanowanie własności prywatnej, wolną konkurencję oraz wolność gospodarczą, jako warunki rozwoju Polski. Zrzesza praktyków biznesu i teoretyków różnych dziedzin nauk ekonomicznych.