

Apel do Rządu

o przywrócenie przejrzystości w finansach publicznych, o respektowanie polskich, konstytucyjnych oraz ustawowych, i unijnych reguł fiskalnych, o merytoryczną dyskusję na temat ścieżki dojścia do równowagi fiskalnej

- 1. Wyzwania w czasach COVID-19.** Pandemia COVID-19 uderzyła w okresie spowalniającego wzrostu gospodarczego i pogarszających się perspektyw makroekonomicznych. Skutkiem epidemii była hibernacja społeczeństwa i gospodarki. Konieczne stały się zdecydowane i natychmiastowe działania państwa na niespotykaną dotąd skalę. Wśród nich najważniejsze jest zapewnienie finansowania działań ratujących życie i zdrowie (bezpieczeństwo zdrowotne), a w następnej kolejności ochrona najbardziej dotkniętych osób przed utratą dochodów i bezrobociem, a firm przed bankructwem (bezpieczeństwo ekonomiczne). Wszystko po to, by zmniejszyć prawdopodobieństwo, że pandemia spowoduje głęboki i długotrwały kryzys gospodarczy.
- 2. Wyzwania dla finansów publicznych.** Wybuch COVID-19 i jego bezprecedensowe w swojej skali konsekwencje gospodarcze i finansowe powodują bardzo duży wzrost deficytu finansów publicznych i długu publicznego. Wraz ze spadkiem produkcji jeszcze gwałtowniej spadają dochody podatkowe państwa. Niezbędny wzrost wydatków publicznych na zdrowie oraz wsparcie (kredyty, pożyczki, gwarancje, zawieszenie danin) ludzi i firm są dodatkowym kosztem dla finansów publicznych. Nakłady te muszą być adekwatne, ale jednocześnie nie wolno naruszać długookresowego bezpieczeństwa finansów państwa. Najważniejsze jest bezpieczeństwo zdrowotne, ale nie da się go zapewnić bez bezpieczeństwa ekonomicznego. A bezpieczeństwo ekonomiczne nie istnieje bez bezpiecznych finansów państwa.
- 3. Jednomyślność dotycząca sytuacji nadzwyczajnej.** Wśród ekonomistów w Polsce panuje zgoda, że w stanie nadzwyczajnym należy podjąć działania antykryzysowe, korzystając z prawnie zagwarantowanej „klauzuli wyjścia” w zakresie krajowych reguł budżetowych. Analogiczne stanowisko zajmuje Komisja Europejska oraz Ministrowie Finansów krajów UE. 23 marca br. zgodnie oświadczyli, że obecnie spełnione są warunki zastosowania na okres przejściowy generalnej klauzuli wyjścia przewidzianej w unijnych ramach fiskalnych, co zapewni elastyczność potrzebną do poniesienia wszelkich niezbędnych kosztów fiskalnych związanych z COVID-19, ale bez zagrożenia dla średniookresowej stabilności, jednocześnie przyjmując zobowiązanie do przestrzegania Paktu stabilności i wzrostu, czyli unijnych reguł budżetowych. Analogicznie należy postąpić w Polsce. Klauzula wyjścia jest integralnym elementem polskich reguł fiskalnych. Nie ma jednak zgody na trwałe znoszenie, czy luzowanie reguł budżetowych.
- 4. Gwałtowny wzrost nieprzejrzystości.** Od kilku lat widzimy rosnącą pokusę omijania przez rządzących reguł i zasad prowadzenia odpowiedzialnej i bezpiecznej polityki budżetowej. W ramach walki z kryzysem COVID-19 skonstruowano mechanizmy finansowe oparte na Polskim Funduszu Rozwoju i Banku Gospodarstwa Krajowego. Instytucje te zadłużają się w celu finansowania programów rządowych z pominięciem budżetu państwa i krajowej definicji państwowego długu publicznego. Jednocześnie nie rozpoczęto prac nad nowelizacją budżetu państwa, który w wersji zrównoważonej (co zostało osiągnięte poprzez wyprowadzenie części wydatków z budżetu państwa i przyjęciu optymistycznych założeń dotyczących dochodów) został 30 marca br. podpisany przez Prezydenta. Pojawiły się także doniesienia o „zmianie paradygmatu” polityki fiskalnej, a okrojona w

tym roku Aktualizacja programu konwergencji wprost przyznaje, że w wyliczeniach długu i deficytu nie uwzględnia się skutków działania Tarczy Finansowej opiewającej na 100 mld zł. Dodatkowo planuje się sfinansowanie wydatków związanych z COVID-19 emisją obligacji BGK w kwocie 100 mld zł. W rezultacie, zgodnie z zapowiadaną skalą programów, rzeczywisty dług publiczny (według definicji unijnej) może wzrosnąć do poziomu przekraczającego 55%, a nawet 60% PKB, czyli poziomu zapisanego w Konstytucji w Art. 216, który zawiera dyspozycję: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.” Jednocześnie jednak rozbieżność między polską definicją państwowego długu publicznego, do której odnosi się Konstytucja i ustawa o finansach publicznych, a definicją unijną długu sektora rządowego i samorządowego wzrosnie z około 3 do nawet 12 p.p. PKB (250 mld zł), co oznacza, że 1/5 zadłużenia będzie omijała konstytucyjne progi zadłużenia. To generuje ogromną nieprzejrzyistość stanu finansów publicznych oraz bardzo mocno podważa ramy fiskalne i w złym świetle stawia władze, które odpowiadają za polskie zadłużenie. Dodatkowo, zapowiadane są zmiany w stabilizującej regule wydatkowej wykraczające poza mandat, który wynika z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, dających przesłanki do zastosowania klauzuli wyjścia.

5. O co apelujemy?

- O zaniechanie „kreatywnego” finansowania wydatków publicznych
- O przejrzystość finansów publicznych - przedstawienie rzeczywistego stanu finansów publicznych (poziomu wydatków, deficytu, długu) z uwzględnieniem wszystkich operacji pozabudżetowych
- O pełne dostosowanie polskiego prawa (ustawy o finansach publicznych) do reguł statystycznych UE, w szczególności uszczelnienie definicji długu publicznego oraz wprowadzenie do polskich ram fiskalnych (w art. 86 i art. 112aa ustawy o finansach publicznych) europejskiej definicji długu (ESA2010),
- O utrzymanie stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) i jej uszczelnienie (włączenie wszystkich funduszy i operacji pozabudżetowych)
- O zastosowanie wpisanej w prawo klauzuli wyjścia na czas stanu nadzwyczajnego, a po jego wygaśnięciu zastosowanie przejrzystego mechanizmu powrotu do wiążących limitów wydatkowych
- O merytoryczną, jawną dyskusję na temat uzdrawiania finansów publicznych po kryzysie COVID-19 i wypracowanie na okres po 2020 r. strategii osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego¹ oraz obniżenia długu publicznego do poziomu spójnego z poziomem wzrostu gospodarczego w przyszłości
- O przygotowanie nowelizacji budżetu państwa i wspólne merytoryczne wypracowanie pakietu zmian legislacyjnych realizujących postulaty przedstawione powyżej

6. Dlaczego to ważne? W sytuacjach nadzwyczajnych, w czasie głębokiego kryzysu gospodarczego finanse publiczne wraz z automatycznymi stabilizatorami koniunktury są istotnym elementem antycyklicznej polityki gospodarczej. Wykorzystanie instrumentów polityki budżetowej nie może jednak naruszać bezpieczeństwa finansów państwa. Obecnie, w świecie bardzo niskich stóp procentowych kuszące jest przekonanie, że może nie być (prawie) żadnych kosztów zadłużania się, i że teraz jest czas, aby w większym stopniu polegać na zadłużeniu. Trzeba się liczyć z tym, że obok

¹ Średniookresowy cel budżetowy odnosi się do strukturalnej równowagi lub niewielkiej nierównowagi budżetowej (między dochodami a wydatkami publicznymi). Chroni ona przed przekroczeniem traktatowego progu 3% PKB w całym cyklu koniunkturalnym i zapewnia długofalową stabilność finansów publicznych.

czynników makroekonomicznych stwarzających presję na spadek stóp procentowych mogą się pojawić tendencje odwrotne, jeśli gospodarka, krajowa czy globalna, natrafi bariery o charakterze podażowym (np. związane z czynnikami klimatycznymi) prowadzące do wzrostu inflacji i stóp procentowych. Ponadto nie można zakładać, że w ciągu najbliższych kilku, czy kilkunastu lat, gospodarka światowa nie zostanie dotknięta kolejnym dramatycznym kryzysem ponownie wymagającym przeciwdziałania bardzo kosztownego dla finansów publicznych. Trzeba też wziąć pod uwagę, że im niższe jest bieżące oprocentowanie długu, tym gwałtowniejszy może być wzrost kosztów obsługi długu wywołany nawet umiarkowanymi podwyżkami stóp procentowych w przyszłości czy zmianą sentymentu rynków finansowych. Finanse publiczne muszą być przygotowane do absorpcji takiego szoku. Doświadczenia kryzysów finansowych na świecie, także Polski w latach osiemdziesiątych XX w. wskazują, że dług publiczny wcale nie jest darmowy, i że nadmierny dług może prowadzić do kosztownego kryzysu niewypłacalności. Polska zaakceptowała ten punkt widzenia wprowadzając konstytucyjny limit 60% PKB oraz ostrożnościowe progi w ustawie o finansach publicznych. Trzeba uniknąć nadmiernego zadłużenia niemożliwego do spłaty przez przyszłe pokolenia. Trzeba uniknąć bolesnych korekt budżetowych i kryzysu finansów publicznych. Trzeba kontrolować poziom długu publicznego zanim stanie się on niekontrolowalny. Trzeba przywrócić wiarygodność i przejrzystość finansów publicznych oraz przekonanie, że polskie finanse publiczne są konsekwentnie zarządzane według jasnych reguł gwarantujących długookresową równowagę, które trzeba utrzymać i respektować. Tylko tak można odpowiedzialnie zarządzać finansami publicznymi i ryzykiem budżetowym.

Sygnatariusze:

prof. Elżbieta Adamowicz, dr Ewa Balcerowicz, Maciej Bitner, dr Andrzej Bratkowski, dr Tomasz M. Budzyński, prof. Agnieszka Chłoń-Domińczak, Grzegorz Cydejko, prof. Jan Czekał, dr Sławomir Dudek, prof. Dariusz Filar, Witold Gadomski, prof. Grzegorz Gołębiowski, prof. Stanisław Gomułka, prof. Marian Gorynia, dr Maciej Grabowski, Andrzej Halesiak, dr Janusz Jankowiak, prof. Tomasz Jewartowski, prof. Filip Kaczmarek, prof. Michał Kałdoński, dr Jakub Karnowski, Stefan Kawalec, Ludwik Kotecki, dr Robert Kowalski, prof. Tadeusz Kowalski, prof. Roman Kuźniar, dr Aleksander Łaszek, dr Grażyna Magdziak, prof. Krzysztof Malaga, Tomasz Marciniak, prof. Monika Marcinkowska, prof. Krystyna Piotrowska-Marczak, dr Jarosław Marczak, prof. Tomasz Mickiewicz, Wojciech Młodawski, Jeremi Mordasewicz, dr Jarosław Neneman, prof. Witold Orłowski, Julia Patorska, Jakub Pawelczak, prof. Leszek Pawłowicz, dr Marta Penczar, prof. Marek Rocki, dr Janusz Rowiński, prof. Andrzej Rychard, prof. Andrzej Rzońca, Mateusz Sabat, Konrad Sadurski, dr Urszula Skorupska, Witold Skrok, prof. Andrzej Sławiński, dr Maciej Stańczuk, dr Małgorzata Starczewska-Krzysztosek, dr Janusz Steinhoff, prof. Jan Szambelańczyk, dr Matusz Szczurek, dr Rafał Trzeciakowski, dr Konrad Walczyk, dr Wojciech Warski, prof. Aleksander Weron, prof. Jerzy Węclawski, prof. Jerzy Wilkin, dr Wiktor Wojciechowski, prof. Cezary Wójcik