



Warszawa, 29 lipca 2021 roku

Sprawa: Odpowiedź na oświadczenie
senatora Kleiny
Znak sprawy: PM7.054.1.2021

Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

uprzejmie przekazuję odpowiedź na oświadczenie nr 1115 w sprawie „*Programu konwergencji. Aktualizacja 2021*”, które wystosował Pan Senator Kazimierz Kleina.

Pytanie 1

Kryzys gospodarczy wywołany przez pandemię wymagał stanowczej reakcji ze strony polityki budżetowej państw członkowskich i instytucji Unii Europejskiej. Kilkanaście lat temu w odpowiedzi na zawirowania gospodarcze w strefie euro kraje członkowskie UE były zmuszone do zbyt szybkiej konsolidacji budżetowej, co utrudniło wyjście z kryzysu oraz pogłębiło negatywne skutki społeczno-gospodarcze. Wprowadzenie tzw. ogólnej klauzuli wyjścia w Unii Europejskiej ułatwiło państwom członkowskim reakcję na wyzwania związane z recesją, którą wywołała pandemia. Nie rozwiązuje to jednak problemu wsparcia odbudowy potencjału unijnej gospodarki w dłuższym okresie.

W tym kontekście konieczny jest powrót do przeglądu ram zarządzania gospodarczego w UE. Przywrócenie ram w obecnym kształcie oznaczałoby konieczność szybkiej konsolidacji fiskalnej i spowodowałoby ograniczenie inwestycji publicznych w krajach, które już przed pandemią notowały wysoki poziom zadłużenia.

W związku z tym w „*Programie konwergencji. Aktualizacja 2021*” wskazano, że pożądane byłoby jak najszybsze podjęcie w UE dyskusji na temat ram fiskalnych. Debata o ramach fiskalnych nie powinna ograniczać się wyłącznie do korekt obecnych regulacji w tym zakresie, ale powinna również uwzględniać strategiczne wyzwania stojące przed UE. Zadbanie o dobro wspólne, jakim jest szeroko pojęte bezpieczeństwo, wymaga szczególnego traktowania wydatków na obronność krajów członkowskich. Obecnie w UE występują znaczące różnice w ponoszeniu finansowego ciężaru odpowiedzialności w tym zakresie, przekraczające nawet 2% PKB. Wyłączenie wydatków na cele militarne ze wskaźników zadłużenia i deficytu wykorzystywanych na potrzeby unijnych reguł fiskalnych pozwoliłoby na częściowe wyeliminowanie nierównowagi, jaka wytworzyła się w UE przy obecnych ramach fiskalnych,

które nie uwzględniają geopolitycznych wyzwań stojących przed poszczególnymi krajami członkowskimi i przed całą UE.

Dyskusja o ewentualnej reformie reguł fiskalnych na płaszczyźnie unijnej znajduje się obecnie w początkowej fazie.

Pytanie 2

Ministerstwo Finansów analizuje i raz w roku publikuje „*Monitor Konwergencji z UGW*”¹; ostatni numer został opublikowany w grudniu 2020 r. Zawiera on m.in. analizę podobieństwa gospodarki polskiej względem państw Unii Europejskiej (w tym względem rozwiniętych krajów strefy euro), która stanowi istotny element monitorowania procesu doganiania UE. Ponadto w materiale są przedstawiane informacje dotyczące tempa wzrostu zamożności społeczeństwa oraz podobieństwa struktur i cyklicznych wahań gospodarczych w Polsce i państwach Unii Europejskiej. Informacje są uzupełnione o analizę dokonaną w oparciu o tabelę wskaźników wykorzystywaną w ramach procedury nierównowag makroekonomicznych (MIP) oraz często wykorzystywane, do porównań międzynarodowych, kryteria konwergencji nominalnej.

W ostatniej edycji „*Monitora Konwergencji z UGW*” wskazano, że mając na uwadze obecny stopień podobieństwa gospodarki Polski i strefy euro – w szczególności co do poziomu rozwoju (mierzonego np. przez PKB per capita) – członkostwo Polski w strefie euro mogłoby stanowić źródło zaburzeń w gospodarce. Obserwowane dotychczas różnice w strukturze gospodarek oraz – w mniejszym stopniu – w przebiegu cykli koniunkturalnych pomiędzy krajami rozwiniętymi a Polską są istotne, lecz charakterystyczne dla procesu doganiania. W dłuższej perspektywie, dzięki wdrażaniu reform strukturalnych wzmacniających potencjał i wydajność polskiej gospodarki, powinno zaś dojść do zwiększania stopnia podobieństwa w stosunku do państw członkowskich strefy euro.

W 2020 r., ze względu na bezprecedensową sytuację związaną z pandemią, analiza procesu konwergencji jest utrudniona. Skutki ekonomiczne wywołane przez pandemię w poszczególnych krajach, jak również procesy gospodarcze, które nastąpią po jej ustaniu, uniemożliwiają dokonanie dokładnej oceny zbieżności gospodarek Polski i państw strefy euro pod kątem procesu konwergencji oraz jego trwałości. Komisja Europejska w „*Raporcie o Konwergencji*” z czerwca 2020 r. podkreśliła, że pandemia stanowi poważny szok, który zaburza gospodarkę UE i jej państw członkowskich i w związku z tym może mieć znaczący wpływ na wskaźniki konwergencji gospodarczej, utrudniając jej ocenę.

Pytanie 3

Oдноśnie do pytania o pełny efektywny powrót do stabilizującej reguły wydatkowej

Zaproponowana w marcu 2020 r. przez Komisję Europejską i zaakceptowana przez Radę Ecofin ogólna klauzula wyjścia umożliwiła państwom członkowskim UE w 2020 r. wsparcie ich gospodarek w obliczu pandemii. Wymagało to jednak odejścia od zaleceń Rady UE dotyczących polityk budżetowych. Analogiczne podejście zaprezentowano w nowelizowanej w maju 2020 r. ustawie o finansach publicznych² (ufp).

Zmodyfikowany w rezultacie tej nowelizacji art. 112d umożliwia czasowe zawieszenie

¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/monitor-konwergencji-z-ugw>

² Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2020 poz. 1175).

stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) i zastosowanie klauzuli wyjścia, jeśli rząd ogłosi stan epidemii na terenie całego kraju, a jednocześnie sytuacja gospodarcza uległa znacznemu pogorszeniu. Ma to miejsce wówczas, gdy roczna dynamika wartości PKB w cenach stałych prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na dany rok jest mniejsza o więcej niż 2 punkty procentowe od średniej dynamiki wartości PKB za poprzednie 6 lat ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W roku budżetowym, w którym powyższe kryteria przestaną być spełniane, zostanie uruchomiona tzw. klauzula powrotu. Umożliwi ona automatyczny, stopniowy powrót do kwoty wydatków wynikającej z pierwotnej formuły SRW w horyzoncie od 2 do 4 lat. Tempo powrotu do pierwotnej formuły SRW zależy od sytuacji makroekonomicznej, tj. nominalnego poziomu PKB oraz tempa wzrostu gospodarczego w roku następującym po roku spełnienia wspomnianych przesłanek.

Wysokość korekty (dodatkowych możliwości wydatkowania) w poszczególnych latach po zawieszeniu SRW zależy od sumy skutków finansowych związanych ze stanem epidemii poniesionych w roku zawieszenia SRW. Chodzi tu o ubytki dochodów i wydatki wynikające z działań rządu bezpośrednio nakierowanych na powstrzymanie i walkę ze skutkami stanu epidemii oraz na bezpośrednie wsparcie dotkniętych nimi podmiotów.

W marcu br.³ Komisja Europejska oceniła, że unijna ogólna klauzula wyjścia powinna zostać wydłużona. W czerwcu⁴ stwierdziła, że ogólna klauzula wyjścia pozostanie aktywna w 2022 r., a w 2023 r. przewiduje jej dezaktywację. Decyzja ta powinna być poprzedzona oceną stanu gospodarki UE na bazie kryteriów ilościowych. Poziom PKB w UE będzie stanowił główne kryterium. W związku z powyższym zaproponowane zostały zmiany w klauzuli powrotu SRW, mające na celu zapewnienie jej spójności z podejściem Komisji Europejskiej. Zmiany te zostały szczegółowo opisane w „*Programie konwergencji. Aktualizacja 2021*”.

SRW została zawieszona tylko na rok 2020 r., a od 2021 r. obowiązuje klauzula powrotu. W efekcie kwota wydatków jest wyliczana jak w poprzednich latach i jest ona zwiększana o odpowiednią część sumy skutków finansowych związanych ze stanem epidemii poniesionych w roku 2020. Prognozy z etapu „*Programu konwergencji. Aktualizacja 2021*” i zapisy projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw oznaczają, że powrót do standardowej formuły stabilizującej reguły wydatkowej nastąpi w roku 2023.

Odnośnie do pytania o krajową definicję długu publicznego

Dług publiczny w Polsce jest liczony i publikowany wg dwóch definicji :

1. definicji krajowej określonej w ustawie o finansach publicznych (państwowy dług publiczny), do której odnoszą się krajowe reguły fiskalne – konstytucyjny limit długu publicznego oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne zawarte w ustawie o finansach publicznych. Powiązanie krajowej definicji długu z regułami fiskalnymi sprawia, że dług publiczny nie jest jedynie wielkością statystyczną czy makroekonomiczną, lecz twardym ograniczeniem nałożonym na cały sektor finansów publicznych.
2. definicji UE, jednolitej dla wszystkich państw Wspólnoty, sporządzanej na potrzeby sprawozdawczości do Eurostatu (dług sektora instytucji rządowych i samorządowych).

Różnice między krajową a unijną definicją długu publicznego wynikają przede wszystkim z

³ Komunikat Komisji Europejskiej z 3 marca 2021 r., COM(2021) 105 final - *One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response*.

⁴ Komunikat Komisji Europejskiej z 2 czerwca 2021 r., COM(2021) 500 final – *Economic policy coordination 2021: overcoming COVID-19, supporting the recovery and modernising our economy*.

różnic w zakresie sektora finansów publicznych. W polskiej definicji jest on określony poprzez typy jednostek wymienione w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Unijna definicja ma charakter funkcjonalny, bierze pod uwagę kryteria ekonomiczne, a przez to jest bardziej płynna: ta sama jednostka może w różnych latach być klasyfikowana w sektorze instytucji rządowych i samorządowych lub poza nim.

W odróżnieniu od sektora krajowego zaliczenie do sektora unijnego ma charakter czysto statystyczny i nie ma konsekwencji dla samych jednostek. Z tego względu pełne dostosowanie krajowego zakresu sektora do unijnego prawdopodobnie nie byłoby możliwe. Podejmowane są jednak działania zmierzające do zbliżenia zakresu sektora finansów publicznych i sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym poprzez zaliczenie do tego pierwszego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, który decyzją Eurostatu został w 2014 r. zaliczony do sektora instytucji rządowych i samorządowych w myśl definicji UE. Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, zakładający m.in. włączenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do sektora finansów publicznych, jest obecnie przedmiotem prac Sejmu.

Rezygnacja z krajowej definicji długu publicznego wymagałaby m.in. zdefiniowania od nowa ram fiskalnych i roli długu publicznego w tychże ramach, które określone są również w Konstytucji.

Odnosnie do pytań o uszczelnienie SRW

Stabilizująca reguła wydatkowa stanowi implementację *dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich* i posiada wymagane przez nią cechy. Przy ustalaniu zakresu reguły kierowano się dwiema przesłankami:

1. zgodnością reguły z wymogami *dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*, co oznaczało jak najpełniejsze objęcie sektora instytucji rządowych i samorządowych,
2. operacyjnością reguły.

W efekcie SRW objęto prawie 98% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych z wyłączeniem wydatków w pełni finansowanych ze środków unijnych i EFTA oraz wydatków jednostek, które miały ograniczoną zdolności do generowania wysokich deficytów. Podmioty te z uwagi na stopień ich samodzielności finansowej w średnim i długim okresie powinny być zrównoważone, więc ich włączenie do grupy jednostek objętych kwotą wydatków nie wpłynęłoby w sposób istotny na poprawę skuteczności i efektywności działania reguły wydatkowej, a znacząco skomplikowałoby ją pod względem operacyjnym.

Od wprowadzenia SRW w 2013 r. jej zakres ulegał zmianie. Po pierwsze, w 2015 r. do zakresu jednostek objętych SRW włączono Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Po drugie, automatycznie zostały włączone nowe fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK). Po trzecie, w związku z tworzeniem nowych jednostek, w zakresie których nie przewidziano mechanizmu automatycznego rozszerzania SRW (w szczególności Funduszu Solidarnościowego), zakres wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych objętych SRW uległ zmniejszeniu.

W związku z tym podjęto prace mające na celu rozszerzenie zakresu SRW o państwowe fundusze celowe (art. 9 pkt. 7 ufp). Takie rozwiązanie pozwoli na objęcie zakresem SRW większej liczby jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy jednoczesnym zachowaniu operacyjności reguły. Rozwiązanie to zapewni również, że w przyszłości – podobnie jak to ma miejsce w przypadku ww. funduszy BGK – nowo utworzone państwowe fundusze celowe będą automatycznie włączane do zakresu SRW.

Procedowany w parlamencie projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw zakłada, że rozwiązania w tym zakresie będą miały zastosowanie do projektu ustawy budżetowej na rok 2022.

Warto przy tym podkreślić, że SRW zawiera mechanizm, który uniezależnia jej skuteczność, rozumianą jako zdolność do zapewnienia stabilnych i zdrowych finansów publicznych w średnim i długim okresie, od stopnia pokrycia zakresem SRW zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Mechanizm ten jest wielopłaszczyznowy i wieloaspektowy. Uwzględnia bowiem nierównowagę w sektorze instytucji rządowych i samorządowych (metodyka ESA2010), jak i w sektorze finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Mechanizmy korekcyjne⁵ SRW są uruchamiane w przypadku przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wartości referencyjnej 3% PKB lub w przypadku przekroczenia określonych w ufp wskaźników zadłużenia liczonych według metodyki krajowej (państwowy dług publiczny). W przypadku państwowego długu publicznego mechanizm ten jest bezpośredni, tj. korekta jest uruchamiana, dopóki tzw. dług „netto”⁶ w relacji do PKB nie zostanie zredukowany do 43%. Mechanizm SRW uwzględnia ponadto perspektywę średniookresowej stabilności finansów publicznych poprzez tzw. sumę różnic⁷.

Proponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych rozszerzenie zakresu SRW o pozostałe państwowe fundusze celowe (art 9 pkt 7 ustawy o finansach publicznych) zwiększa poziom pokrycia zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych zakresem SRW.

Poza SRW są jednostki, które nie mają zdolności do generowania znaczących deficytów. W odniesieniu do znacznej części jednostek sektora finansów publicznych poza SRW należy stwierdzić, iż pośrednio wydatki tych jednostek są objęte SRW. Z analizy struktury finansowania wydatków tych jednostek wynika, iż w znacznym stopniu ich źródłem są środki otrzymane w formie szerokorozumianych dotacji i subwencji od jednostek i organów objętych SRW.

Dalsze analizy dotyczące SRW są planowane po zakończeniu na forum UE dyskusji o ramach fiskalnych, do której powrót jest obecnie oczekiwany oraz po dokonaniu całościowego przeglądu stabilizującej reguły wydatkowej po zakończeniu stosowania klauzuli wyjścia. Zgodnie z zapowiedziami w „Programie konwergencji. Aktualizacja 2021” i „Krajowym Programie Odbudowy i Zwiększania Odporności” wnioski i rekomendacje z tego przeglądu zostaną opublikowane najpóźniej w I kwartale 2025 r. i będą podstawą ewentualnych dalszych dostosowań ram fiskalnych w Polsce.

Odnośnie do pytania o przekazywanie obligacji

Dane na temat skarbowych papierów wartościowych przekazanych uprawnionym podmiotom na mocy odpowiednich ustaw (według stanu na 7 lipca 2021 r.) zawiera poniższa tabela.

⁵ Mechanizmy te opisane są w art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

⁶ Wartość, o której mowa w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Kwota ustalona w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja, pomniejszona o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym.

⁷ Suma różnic, o której mowa w art 112aa ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Przekazane SPW (mld zł)	2019	2020	2021*	Podstawa prawna
Bank Gospodarstwa Krajowego	-	5,00	-	ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego
Polski Fundusz Rozwoju S.A.	-	2,60	6,60	ustawa z 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju
Uczelnie i międzynarodowy instytut naukowy	3,00	1,13	0,50	- ustawa z 3 lipca 2018 r. — Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce - ustawa z 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 - ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021
Jednostki publicznej radiofonii i telewizji	1,26	1,95	1,55	ustawa z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych
Fundusz Dróg Samorządowych	1,60	-	-	ustawa z 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych
Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.	-	1,70	-	ustawa z 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju
PKP PLK S.A.	-	4,90	2,30	ustawa z 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”
ZMP Gdynia S.A. i ZMP Szczecin i Świnoujście S.A.	-	1,00	-	ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych
Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o.	-	-	2,24	ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.
Suma	5,86	18,28	13,18	

* stan na 7 lipca br.

Odniesienie do pytań o dodatkową przestrzeń wydatkową

Proponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych zmiany dotyczące oczyszczenia wskaźnika średniookresowej dynamiki PKB w związku z problemem permanentnego wpływu recesji (szoku jednorazowego) na ścieżkę wydatków jest podobne do podejścia zastosowanego w UE w czasie pandemii (przy liczeniu PKB potencjalnego). Eliminowane są dynamiki z lat zaburzonych, tj. zarówno z roku zastosowania klauzuli wyjścia (recesja), jak i z lat stosowania klauzuli powrotu (wysokie tempo wzrostu związane z odbudowa po recesji). W latach klauzuli wyjścia i powrotu dynamika roczna zastępowana jest średnią wartością dynamiki PKB w cenach stałych w z okresu zbliżonego do cyklu⁸ - jest to jedna z metod imputacji danych stosowanych w metodach ilościowych.

W efekcie powyższej zmiany indykatora w porównaniu do kwoty wynikającej z aktualnego kształtu art.112d uofp w 2022 r. kwota wydatków wzrosłaby o ok. 23 mld zł. Natomiast

⁸ Michał Gradzewicz, Jakub Growiec, Jan Hagemeyer, Piotr Popowski, „Cykl koniunkturalny w Polsce – wnioski z analizy spektralnej”, 2010, Bank i Kredyt 41 (5), 41–76.

Paweł Skrzypczyński, „Metody spektralne w analizie cyklu koniunkturalnego gospodarki polskiej”, 2010, Materiały i Studia, Zeszyt nr 252, Narodowy Bank Polski.

rozszerzenie zakresu reguły zostanie dokonane na podstawie wydatków państwowych funduszy celowych z 2019 r. Zakłada się, że ich włączenie do SRW co do zasady powinno być neutralne.

Odnosnie do pytania o wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 powstał, aby umożliwić sprawną odpowiedź państwa na zagrożenia wywołane pandemią. Zgodnie z obowiązującą ustawą o finansach publicznych został on automatycznie włączony do zakresu stabilizującej reguły wydatkowej określonej w art. 112aa tej ustawy. Kolejne fale zachorowań i wywoływane nimi skutki gospodarcze sprawiły, że wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 znacząco wzrosły. Zgodnie z przepisami wspomnianej ustawy środki Funduszu mogą być przeznaczane na:

1. finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
2. wykup i zapłatę odsetek od obligacji oraz pokrycie kosztów ich emisji;
3. zwrot Bankowi Gospodarstwa Krajowego środków, o których mowa w art. 67 ust. 2 ustawy, wraz z wynagrodzeniem w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych;
4. zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Prezes Rady Ministrów zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu, które są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów może upoważnić do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, określając jednocześnie zakres tego upoważnienia, z przeznaczeniem na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Zatem Prezes Rady Ministrów jest organem wiodącym w zakresie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Specyfika Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, polegająca na zapewnieniu środków finansowych niezbędnych na finansowanie i wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem pandemii, wpisuje się w typ jednostek nieobjętych nieprzekraczalnym limitem wydatkowym SRW. Charakter działania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 jest, podobnie jak Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, doraźny, „ratunkowy”. Ponadto, zakres jego działalności ogranicza się do okresu występowania pandemii oraz towarzyszących jej konsekwencji. Z tego względu zaproponowano zmianę artykułu 112aa ust. 3, która powoduje wyłączenie Funduszu z nieprzekraczalnego limitu wydatków SRW. Fundusz będzie wchodził w zakres kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej podobnie jak jednostki już wchodzące w zakres reguły, które nie są objęte limitem z uwagi na swoją specyfikę, tj.:

- jednostki samorządu terytorialnego (z uwagi na ograniczenie możliwości zadłużenia jst innymi regułami oraz samodzielność finansową samorządów),
- jednostki z art. 139 ust. 2 ufp (z uwagi na zagwarantowaną w Konstytucji RP autonomię),
- Narodowy Fundusz Zdrowia (z uwagi na to, że średnim i długim okresie gospodarka finansowa NFZ powinna być zrównoważona) oraz
- Bankowy Fundusz Gwarancyjny (z uwagi na „ratunkowy” charakter działania Funduszu).

Po zakończeniu działalności Funduszu zakres jednostek nieobjętych nieprzekraczalnym limitem powróci do poprzedniego stanu sprzed pandemii.

Odniesienie do pytania o wyłączenie wydatków inwestycyjnych z limitu wydatków SRW

Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, nad którym trwają prace parlamentarne, przewiduje m.in., że zakres stabilizującej reguły wydatkowej zostanie rozszerzony o wszystkie państwowe fundusze celowe, co zwiększa zakres SRW. Zakładane w projekcie ustawy wyłączenie z SRW wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a także możliwość przekroczenia limitu wydatków SRW o wydatki inwestycyjne budżetu państwa i pozostałych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK ma charakter tymczasowy, ograniczony do lat 2021 i 2022. Jego celem jest pozwolenie na okresowe wsparcie gospodarki osłabionej spowolnieniem związanym z pandemią.

Pytanie 4

Polityka wydatkowa w Polsce jest prowadzona z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z prawa unijnego i krajowego. Obejmują one m.in. limit wydatków budżetu państwa ustalany na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej zapisanej w ustawie o finansach publicznych. Dezagregacja limitu wydatków, tj. podział na poszczególne obszary wydatkowe, stanowi element procesu budżetowego. Decyzje w tym obszarze są prerogatywą Rady Ministrów i są podejmowane w trakcie prac nad ustawami budżetowymi.

W świetle aktualnych informacji o przebiegu pandemii i jej wpływie na gospodarkę w „Programie konwergencji. Aktualizacja 2021” założono dostosowanie tzw. klauzuli powrotu SRW do oczekiwanego wydłużenia na rok 2022 przez Komisję Europejską stosowania w Unii Europejskiej tzw. ogólnej klauzuli wyjścia. Oznacza to zwiększenie przestrzeni wydatkowej w roku 2022.

W odniesieniu do działań zaproponowanych w Polskim Ładzie (PŁ) na obecnym etapie nie jest możliwe pełne oszacowanie ich wpływu na deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych z uwagi na brak szczegółowych projektów ustaw je wdrażających. Koszty obniżenia klina podatkowego w latach 2022–23 wyniosą zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów ok. 5-7 mld zł. Przewiduje się, że znacząca część skutków działań PŁ zostanie zrównoważona dzięki dodatkowym wpływom wynikającym z uszczelnienia systemu podatków dochodowych (PIT, CIT).

Przewidywane jest uwzględnienie skutków propozycji PŁ na przyszły rok w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022.

Pytanie 5

Zgodnie z prognozą przygotowaną do „Programu konwergencji. Aktualizacja 2021”, nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2021-22 poprawia się w stosunku do obserwowanego w 2020 r., czyli roku wybuchu pandemii, w którym obserwowany był jego spadek do 5,0% i dalej utrzymuje na relatywnie wysokim, choć niższym niż przed pandemią poziomie (ponad 6% w latach 2021-22 wobec nieco ponad 7% w latach 2018-2019).

Presję na wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej powinna łagodzić oczekiwana odbudowa napływu migrantów, po spadku zanotowanym w 2020 r. Zwracamy też uwagę, że

prognoza przygotowana na potrzeby „Programu konwergencji. Aktualizacja 2021”, który jest częścią „Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2021-2024” nie uwzględnia realizacji „Krajowego Programu Odbudowy i Zwiększania Odporności”, przewidującego wykorzystanie środków z unijnego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

Obecnie trwają prace nad prognozą do *Projekt ustawy budżetowej na rok 2022* i wydaje się – na podstawie danych, które zostały opublikowane od czasu opracowania prognozy do Programu konwergencji – że w nowej prognozie nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2021 r. będzie wyższy niż założony poprzednio, tym samym nie wykluczamy, że ścieżka dynamiki płac w całym horyzoncie prognozy będzie wyższa niż w prognozie z Programu konwergencji.

Rząd na bieżąco monitoruje sytuację gospodarczą Polski i w przypadku pojawienia się niepokojących sygnałów świadczących o narastaniu nierównowagi makroekonomicznej w jakimś segmencie gospodarki będzie podejmował działania mające na celu przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom. Przypominamy też, że zgodnie z Konstytucją RP oraz ustawą o Narodowym Banku Polskim, za wartość polskiego pieniądza oraz utrzymanie stabilnego poziomu cen odpowiada Narodowy Bank Polski. NBP prowadzi politykę pieniężną w ramach strategii średniookresowego celu inflacyjnego ustalonego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń +/- 1 punkt procentowy. W przypadku zagrożenia dla realizacji celu inflacyjnego w średnim okresie, Rada Polityki Pieniężnej (będąca organem NBP) ma możliwość zastosowania odpowiednich instrumentów polityki pieniężnej.

Pytanie 6

Przewiduje się, że projekty przedstawione w „Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności” będą finansowane nie tylko z grantów z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (co według unijnej metodologii ESA2010 będzie mieć co do zasady neutralny wpływ na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych), ale także z instrumentów zwrotnych, jak pożyczki. Środki z pożyczek z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności mogą być przekazane podmiotom spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych w postaci pożyczki / zwrotnych instrumentów finansowych, a zatem będą stanowić należność (aktywo finansowe) wspomnianego sektora. Środki ze spłaty rat kapitałowych takiej pożyczki / zwrotnego instrumentu finansowego będą podobnie jak pożyczka klasyfikowane jako transakcja finansowa (bez wpływu na wynik sektora). Środki te mogą zostać przeznaczone na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w tym na spłatę pożyczek uzyskanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a więc i na obniżenie zaciągniętego wcześniej długu.

O ile środki przekazywane jednostkom z sektora instytucji rządowych i samorządowych w postaci pożyczki / zwrotnych instrumentów finansowych mogą przekładać się bezpośrednio na wzrost wydatków sektora, będąc źródłem ich sfinansowania, o tyle środki w postaci pożyczki / zwrotnych instrumentów finansowych jednostkom poza sektorem nie będą miały negatywnego wpływu na wynik sektora. Dodatkowo niewielki, pozytywny wpływ na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych mogą mieć dochody z tytułu oprocentowania środków przekazanych w postaci pożyczki / zwrotnych instrumentów finansowych poza sektor, jeżeli oprocentowanie tych pożyczek będzie wyższe niż oprocentowanie pożyczek otrzymanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Pytanie 8

„Program konwergencji. Aktualizacja 2021” uwzględnił założenia wynikające z projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne, który był wówczas procedowany. Prace nad tym projektem nie zostały formalnie zakończone przez Parlament (projekt po drugim czytaniu nie został formalnie skierowany do trzeciego czytania w Sejmie). Z uwagi na terminarz poszczególnych etapów reformy otwartych funduszy emerytalnych, a także w związku z zakładanym terminem wejścia w życie projektowanej ustawy z dniem 1 czerwca 2021 r. prace nad tym projektem nie mogą być kontynuowane.

Proponowane dotychczas rozwiązania w zakresie reformy otwartych funduszy emerytalnych są obecnie analizowane pod kątem zapewnienia spójności procedowanych równolegle reform (tj. reformy otwartych funduszy emerytalnych i reform w ramach Polskiego Ładu).

Pytanie 9

Komisja Europejska w opublikowanym 2 czerwca br. raporcie z art. 126.3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przeanalizowała przestrzeganie w 26 państwach członkowskich unijnych wartości referencyjnych dla deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Raport otwiera procedurę nadmiernego deficytu (EDP) w stosunku do wszystkich krajów UE poza Rumunią (wobec niej EDP wszczęto w kwietniu ub.r.).

Komisja Europejska uznała, że wobec żadnego z analizowanych państw nie należy przechodzić do dalszych etapów EDP, takich jak w szczególności wyznaczenie terminu korekty nadmiernego deficytu. Ocenia bowiem, że z powodu utrzymującej się niepewności co do wpływu pandemii na gospodarkę należy kontynuować działania antykryzysowe. Wszystkie państwa Unii Europejskiej mogą w związku z tym prowadzić w latach 2021-22 polityki budżetowe bez ograniczeń ze strony UE co do tempa wzrostu wydatków. Równocześnie Polsce rekomenduje się prowadzić w 2022 r. politykę budżetową wspierającą wzrost gospodarczy oraz utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych. Rada UE w 2022 r. przedstawi konkretne wytyczne na kolejne lata, w tym termin korekty nadmiernego deficytu, o ile do tego czasu niepewność dostatecznie zmaleje.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej

Piotr Patkowski

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/