

Zgodnie z projektem Ministerstwa Finansów przekroczenie przez dług publiczny progów ostrożnościowych nie będzie już automatycznie uruchamiało procedur sanacyjnych. W przypadku przekroczenia progów, dług będzie ponownie przeliczany, zgodnie z nową metodologią zaniżającą jego wielkość. Dopiero po przekroczeniu progów ostrożnościowych przez tak zmodyfikowany dług, zostaną uruchomione procedury sanacyjne. Proponowane zmiany umożliwiają dalsze zwiększanie długu publicznego, co negatywnie wpływa na bezpieczeństwo polskich finansów publicznych.

• Opis przypadku

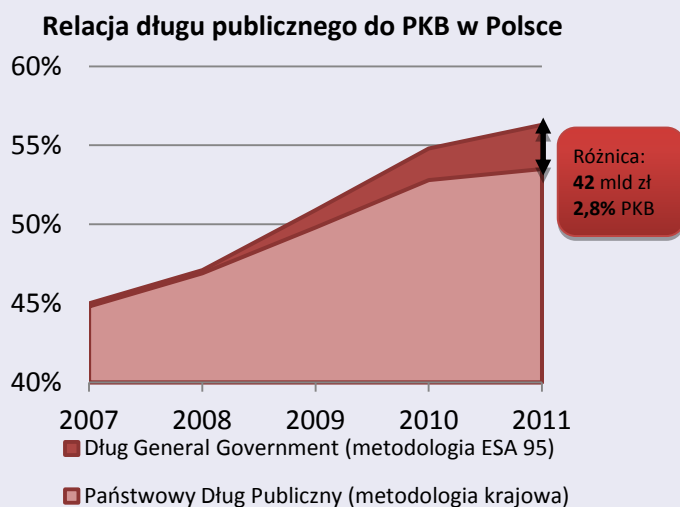
Wkrótce skierowany do Sejmu zostanie przygotowany przez Ministerstwo Finansów projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług¹. Planowane zmiany dotyczą sposobu obliczania państwowego długu publicznego (PDP). Zgodnie z przyjętymi założeniami, w przypadku przekroczenia przez relację PDP do PKB progów 50% i 55%, PDP byłby: (1) przeliczany na złote z zastosowaniem średniej arytmetycznej ze średnich kursów walut obcych ogłaszanych przez NBP i obowiązujących w dni robocze z roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja, (2) pomniejszany o wolne środki finansowe Ministra Finansów na koniec roku budżetowego służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w następnym roku budżetowym. Gdyby wynikająca z otrzymanej w powyższy sposób kwoty relacja PDP do PKB nie przekraczała 50% lub 55%, procedury sanacyjne wynikające z ustawy o finansach publicznych nie byłyby stosowane. Ustawa miałaby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., wpływając na relację PDP do PKB ogłoszoną już za rok 2012.

• Ocena eksperta FOR

W ujęciu teoretycznym, planowane zmiany mają racjonalne przesłanki. Ich celem jest wyeliminowanie wpływu gwałtownych wahań kursów walut obcych względem złotego oraz zadłużenia powstałego w celu prefinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu w kolejnych latach na wielkość państwowego długu publicznego. Minister Finansów ma tym samym zyskać możliwość zaciągnięcia większych zobowiązań, niż wynika to z bieżących potrzeb, spodziewając się pogorszenia nastrojów rynkowych prowadzącego w przyszłości do wzrostu rentowności polskich papierów skarbowych. W konsekwencji, powinno to skutkować obniżeniem kosztu obsługi długu publicznego w porównaniu ze stanem, w którym wszystkie potrzeby pożyczkowe budżetu finansowane są na bieżąco.

Sprawę należy jednak rozpatrywać w kontekście bieżącej sytuacji. Prefinansowanie potrzeb pożyczkowych nie jest rzeczą nową, jednak w przeszłości nikt nie proponował, aby dług wynikający z tego tytułu nie traktować jako dług. Opracowany na potrzeby UE Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95 również nie przewiduje takiej możliwości. Potrzebę zmian dostrzeżono dopiero wtedy, gdy na skutek utrzymującego się deficytu sektora finansów publicznych w połączeniu ze słabnącą

dynamiką wzrostu gospodarczego pojawiło się ryzyko przekroczenia przez relację długu publicznego do PKB progu 55%.



Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów

Należy dodać, że możliwość pomniejszania długu publicznego o wolne środki finansowe może, w ekstremalnym przypadku, nieść ze sobą groźne nieprzewidziane konsekwencje. Skrajnie nieodpowiedzialny rząd mógłby sztucznie obniżyć wielkość publicznego zadłużenia poprzez gromadzenie w dniu 31 grudnia danego roku środków finansowych teoretycznie służących finansowaniu przyszłych potrzeb (np. na koniec 2011 roku, polski rząd dysponował sumą 40 mld zł), lub nawet zaniżać dług wykorzystując instrumenty finansowe ukrywające część zadłużenia. W przeszłości tego rodzaju wybiegi stosowały Grecja i Włochy.

Sens istnienia progów ostrożnościowych staje się wątpliwy w sytuacji, gdy rząd sam ustala obowiązującą go definicję długu publicznego. Dlatego OECD rekomenduje Polsce harmonizację metodologii krajowej z ESA 95, wskazując, że rozwiązanie to wzmocniłoby istniejące reguły fiskalne, zwiększając ich przejrzystość oraz redukując ryzyko manipulacji². W lipcu bieżącego roku, Rada Unii Europejskiej również zwróciła uwagę na brak postępów w dostosowywaniu polskiej metodologii do ESA 95³.

¹Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług z dnia 9 października 2012 r.
<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/73615/73624/73625/dokument52753.pdf>

²OECD *Economic Surveys: Poland 2012: Volume 2012 Issue 7*, OECD Publishing
http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-poland-2012/assessment-and-recommendations_eco_surveys-pol-2012-3-en

³Zalecenie Rady Unii Europejskiej w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st11/st11267.pl12.pdf>

Kontakt do eksperta

Łukasz K. Kozłowski

e-mail: lukasz.kozlowski@for.org.pl

Forum Obywatelskiego Rozwoju

Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa

tel. +48 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl