

## Unijna reforma ram fiskalnych to wyzwanie dla Polski

### Kluczowe informacje

- W I półroczu br. Komisja Europejska planuje opublikować projekty dyrektyw i rozporządzeń reformujących ramy fiskalne, czyli zasady i reguły budżetowe.
- To przełomowa i ważna reforma dla finansów publicznych. Według komunikatu KE zmiany miałyby kierunkowo obowiązywać już od przyszłorocznego budżetu, który będzie tworzony w tym roku. Nowy rząd będzie już zobowiązany do pełnego stosowania nowych zasad.
- Państwa członkowskie będą musiały wprowadzić m.in. niezależną radę fiskalną.
- Istnieje ogromne ryzyko, że – przy niewłaściwej implementacji – rada fiskalna może być fasadowa (podobnie jak wiele, nawet konstytucyjnych, organów w Polsce).
- **W odpowiedzi na ryzyko wypaczenia istoty europejskiej reformy ram fiskalnych przez polskie władze Instytut Finansów Publicznych ogłasza start projektu "Obywatelski monitoring implementacji unijnej reformy europejskich ram fiskalnych do polskiego porządku prawnego"**. W ramach tego projektu powstaje ekspercki, niezależny komitet monitorujący wdrożenie reformy w polskiej ustawie o finansach publicznych.
- Zadaniem komitetu monitorującego jest pilnowanie właściwego wdrożenia nowym ramy fiskalnych przez polskie władze, tak by nie było ono fikcją, tak jak było to np. w przypadku niektórych kamieni milowych w KPO.
- Dotychczasowy dokument strategiczny „Program Konwergencji” (APK) zostanie zastąpiony tzw. „Czteroletnim planem strukturalno-fiskalnym”. Oznacza to zmianę koncepcji wieloletniego planu finansów państwa (WPFPP).
- Konieczna będą daleko idące zmiany w ustawie o finansach publicznych.
- Kraje będą musiały w swoich budżetach krajowych realizować w sposób wiążący ścieżki wydatkowe zgodne z nowymi ramami fiskalnymi.
- Jednym z podstawowych narzędzi będzie reguła wydatkowa. W zasadzie Komisja Europejska w pewnym stopniu wykorzystuje w reformie idę polskiej reguły wydatkowej SRW.
- Wzmocnione będą sankcje reputacyjne. KE zapowiada częstsze wykorzystywanie procedury wezwania Ministrów Finansów „na dywanik” przed parlamentem europejskim jeżeli nie będą przestrzegać nowych ram fiskalnych w krajowej polityce budżetowej.
- Kamienie milowe w postaci rekomendacji CSR będą elementem „Czteroletniego planu strukturalno-fiskalnego. To w znaczący sposób zwiększy egzekwowalność celów budżetowych i strukturalnych. W pewnym sensie brak spełnienia kamienia milowego w zakresie praworządności będzie oznaczał konieczność większej dyscypliny budżetowej.

Komisja Europejska 9 listopada 2022 r. w komunikacie [COM\(2022\) 583 final](#) przedstawiła kierunki reformy dotychczasowych ram zarządzania gospodarczego w UE, w szczególności ram konstrukcyjnych dla finansów publicznych. To swego rodzaju kodeks drogowy dla procesu

budżetowego w poszczególnych krajach, składający się na proces zarządzania gospodarczego w całej Unii Europejskiej.

W praktyce jest to zestaw zasad, procedur i zabezpieczeń, który pilnuje, aby stan finansów publicznych nie wymknął się spod kontroli. Jednocześnie umożliwia reformy i inwestycje oraz ogranicza wysokie wskaźniki długu publicznego w sposób realistyczny, stopniowy i trwały. Tak zreformowane ramy powinny pomóc w zbudowaniu ekologicznej, cyfrowej i odpornej gospodarki przyszłości, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności finansów publicznych.

Gdy państwo zarządza finansami publicznymi w sposób nieodpowiedzialny, rozrzutny, nieefektywny, to w razie problemów i kryzysu oraz braku pieniędzy trzeba w sposób nagły ciąć właśnie wydatki ekologiczne, wydatki na inwestycje, wydatki w nowoczesne technologie. W ostateczności cięcia obejmują też podstawowe cele społeczne. Aby uchronić się przed takimi scenariuszami, w systemie finansów publicznych muszą istnieć zabezpieczenia i wskazówki chroniące podatników przed nieodpowiedzialnymi decyzjami polityków, którzy rozdają nie swoje, lecz właśnie ich pieniądze. W przypadku Unii Europejskiej konieczne jest również koordynowanie i zarządzanie polityką gospodarczą w Unii jako całości. Powód? Problemy gospodarcze w jednym kraju mogą rozlać się na pozostałe kraje członkowskie.

Ramy fiskalne są jak liny, którymi przywiązano do masztu mitycznego Odyseusza. W słynnym micie Odyseusz kazał swoim podwładnym przywiązać się mocno do masztu statku, aby syreny nie skusiły go śpiewem na zgubę własną i jego załogi. Odyseusz nakazał też, aby pod żadnym względem jego podwładni w momencie, kiedy mijali wyspę Syren, nie reagowali na jego rozkazy odwiązania lin. Dzięki odpowiedzialności Odyseusza i jego załogi ta wspólnota przetrwała.

Podobnie jest z regułami budżetowymi. Odpowiedzialni politycy nakazali swoim urzędnikom przywiązanie się do masztu stabilności finansów publicznych, aby w okresie wyborów nie ulegali śpiewowi populistów i pokusie rozdawnictwa w celu zdobycia poparcia. Tu linami z mitu o Odyseuszu są reguły fiskalne. Proponowana reforma wzmacnia i unowocześnia te liny. A wszystko po to, by uchronić gospodarkę przed kryzysami, które uderzają ostatecznie w firmy i obywateli.

To przełomowa reforma w wielu aspektach, która będzie miała wpływ na politykę budżetową poszczególnych krajów.

Proponowane zmiany idą w trzech kierunkach:

Tablica 1: Podstawowe elementy reformy ram fiskalnych w EU.

<b>Większa odpowiedzialność na poziomie krajowym za realizację celów budżetowych.</b>	<b>Uproszczenie i większe oparcie ram fiskalnych na ryzyku fiskalnym. Cele budżetowe tak zdefiniowane, aby ograniczyć ryzyko wzrostu długu.</b>	<b>Wzmocnienie mechanizmów egzekwowania i dyscyplinowania w realizacji celów budżetowych.</b>
---	---	---

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. KE definiuje referencyjną ścieżkę wydatkową jako wskazanie kierunkowe.</li> <li>2. Kraje przygotowują <b><u>wiążące</u></b>, 4-letnie <b><u>plany fiskalno-strukturalne</u></b>. Definiują własną ścieżkę z uwzględnieniem wymogów nowych ram fiskalnych.</li> <li>3. Budżety krajowe realizują przyjętą ścieżkę fiskalną zapewniającą z dużym prawdopodobieństwem, że dług będzie stabilny (nie wybuchnie do niebezpiecznych poziomów). Powstanie nowe narzędzie tzw. analiza stabilności długu (ang. debt sustainability analysis – DSA).</li> <li>4. Kraje mogą aplikować o wydłużenie okresu dostosowania, czyli redukcji deficytu i długu. Jest to uwarunkowane realizacją uzgodnionych reform strukturalnych.</li> <li>5. Rada UE zatwierdza plan.</li> <li>6. <b><u>Powołanie w każdym kraju i wzmocnienie roli niezależnej, eksperckiej rady fiskalnej</u></b> osadzonej na europejskich podstawach prawnych.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jeden operacyjny instrument fiskalny: 4-letnia ścieżka wydatkowa zapewniająca stabilny dług, czyli <b><u>reguła wydatkowa odnosząca się do pierwotnych wydatków netto (bez odsetek i z korektą o zmiany dyskrecjonalne)</u></b>. W komunikacie nie wymieniono wyłączenia wydatków militarnych i nawet wydatków inwestycyjnych.</li> <li>2. Nadzór i egzekwowanie oparte na analizie ryzyka dla długu (DSA).</li> <li>3. Z ram fiskalnych usuwane są następujące, skomplikowane elementy: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ścieżka redukcji długu 1/20,</li> <li>• ścieżka redukcji oparta na deficycie strukturalnym,</li> <li>• procedura nadmiernych odchyień (SDP),</li> <li>• macierz niezbędnych dostosowań.</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pozostaje procedura nadmiernego deficytu (EDP), oparta na kryterium 3% dla deficytu nominalnego.</li> <li>2. Procedura EDP oparta na kryterium długu 60% będzie wzmocniona i zoperacjonalizowana poprzez uzgodnioną ścieżkę wydatków netto.</li> <li>3. Zestaw sankcji finansowych będzie wzmocniony o bardziej efektywne instrumenty, w tym sankcje reputacyjne: np. Minister Finansów będzie musiał występować przed parlamentem europejskim i wyjaśniać działania korygujące deficyt</li> <li>4. Warunkowość makroekonomiczna, w tym procedura nadmiernych nierównowag (MIP), będzie utrzymana.</li> <li>5. Zostaną wprowadzone nowe narzędzia i instrumenty egzekwowania realizacji reform strukturalnych (pewna analogia do KPO). Kraje będą musiały bezwzględnie realizować rekomendacje CSR.</li> <li>6. Akcent polski: analogie do polskiej reguły wydatkowej SRW, czyli zapisywanie odchyień od celów na tzw. koncie kontrolnym.</li> </ol>
--	--	--

Źródło: Instytut Finansów Publicznych na podstawie prezentacji M. Buti, *A new era for European economic governance?* i COM(2022) 583 final.

W ramach reformy w obszarze większej odpowiedzialności krajowej m.in. będzie **konieczność utworzenia w Polsce nowej instytucji, tj. niezależnej, eksperckiej rady fiskalnej**. Niezależne rady fiskalne odgrywałyby w każdym państwie członkowskim ważną rolę w ocenie założeń leżących u podstaw 4-letnich planów, dokonywaniu oceny adekwatności planów w odniesieniu do obsługi zadłużenia i średnioterminowych celów fiskalnych poszczególnych krajów oraz w monitorowaniu zgodności budżetów krajowych z planem. Rezultatem miałyby być szersza debata na szczeblu krajowym, a tym samym wyższy stopień poparcia politycznego i odpowiedzialności za średniookresowy plan budżetowy. Co istotne, kompetencje i ramy konstrukcyjne krajowych rady fiskalnych będą wynikały wprost albo z implementacji prawa europejskiego. Rady będą osadzone w europejskich ramach budżetowych.

**Jednak nie gwarantuje to, że nowa instytucja nie będzie wydmuszką ani radą fasadową, która jest niezależna tylko na papierze. Dlatego tak ważna jest obywatelska kontrola implementacji przepisów europejskich do polskiego porządku prawnego i krajowego systemu finansów publicznych.**

Ważną nowością jest to, że średniookresowe ścieżki wydatkowe będą wiążące dla budżetów krajowych. Ponadto plany będą dotyczyły nie tylko aspektów fiskalnych ale również reform strukturalnych. Będzie to jeden dokument. Egzekwowanie reform strukturalnych będzie szło w kierunku rozwiązań podobnych do krajowych planów odbudowy (KPO), gdzie instrumentem egzekwowania jest realizowanie kamienni milowych. Nowe ramy fiskalne będą ściśle powiązane z tak zwanymi rekomendacjami CSR (country specific recommendation). Kraj będzie musiał wykazać, że jego polityka gospodarcza opisana w 4-letnim planie strukturalno-fiskalnym realizuje w sposób odpowiedni CSR.

Trzeba przypomnieć, że słynny kamień milowy w KPO dotyczący praworządności wynika wprost z realizacji rekomendacji CSR: „Poprawa klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów. Zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki”.

Już nie tylko w KPO, ale również w corocznie aktualizowanych, czteroletnich planach strukturalno-fiskalnych polski rząd będzie musiał wykazać, jak realizuje kwestię niezależności sądów. Istotne, strukturalne kamienie milowe będą zatem elementem procesu budżetowego.

Jeżeli więc kamień milowy dotyczący praworządności nie będzie realizowany, to obecny rząd nie będzie mógł wnioskować o wydłużenie okres redukcji nadmiernego deficytu. Tutaj działa oczywisty mechanizm. Brak praworządności i dialogu społecznego oznacza pogorszenie klimatu inwestycyjnego, w konsekwencji czego rozwój gospodarczy będzie słabszy. Przy wolniejszym wzroście gospodarczym sytuacja finansów publicznych w przyszłości będzie trudniejsza, stąd wymagania co do stabilności finansów publicznych dla takiego kraju muszą być odpowiednio dostosowane.

W I półroczu 2023 KE ma przygotować gotowy pakiet rozwiązań prawnych w postaci rozporządzeń lub dyrektyw, których postanowienia będą musiały być wdrażane w poszczególnych krajach. Dyrektywy te będą w ciągu roku procedowane na poziomie europejskim i powinny być wdrożone w państwach członkowskich, tak aby operacyjnie były zastosowane do budżetu na 2025 rok. W Polsce to będzie pierwszy budżet nowego rządu, przy czym Komisja Europejska przedstawi wytyczne zgodne z kierunkami reformy już dla roku 2024.

Efekt? W pewnym zakresie reforma będzie miała już przełożenie na budżet 2024 rok. Nowy rząd również jako pierwszy będzie przygotowywał nowy rodzaj dokumentu strategicznego, czyli 4-letni plan strukturalno-fiskalny, który zastąpi dotychczasowy program konwergencji (APK). Zmianie ulegnie więc również Wieloletni Plan Finansów Państwa (WPPF).

Wdrożenie tej reformy na wiele lat zdeterminuje kształt finansów publicznych w Polsce. Powód? Ramy fiskalne EU nie są często zmieniane. Wdrożenie tej reformy musi odbywać się pod kontrolą obywatelską i pod kontrolą niezależnych ekspertów, ponieważ politycy mają skłonność do luzowania reguł budżetowych ze szkodą dla społeczeństwa w długim okresie. Ponadto obecny rząd posiada niską wiarygodność w zakresie wdrażania reform uzgodnionych na poziomie Unii Europejskiej. Co więcej, nie szanuje niezależności instytucji. Ponadto mamy rok wyborczy, a to skłania do rozwiązań na skróty.

Proces implementacji tej reformy od samego początku wymaga więc nadzoru i zainteresowania obywatelskiego. Nie można dopuścić, aby politycy wdrożyli te zmiany tak samo jak kamienie milowe w KPO, które w niektórych przypadkach nie są kamieniami, a jedynie wydmuszkami. Nowe, zreformowane ramy fiskalne będą dosyć skomplikowaną materią. Rząd ma w tym zakresie przewagę informacyjną i analityczną. Należy więc jak najszybciej zorganizować po stronie społecznej grupę ekspertów, którzy z wyprzedzeniem będą nadzorować przepisanie „instrukcji atomowej” w zakresie finansów do polskiego ustawodawstwa.

W związku z powyższym w Instytucie Finansów Publicznych startuje projekt: **"Obywatelski monitoring implementacji reformy europejskich ram fiskalnych do polskiego porządku prawnego"**.

W ramach tego projektu tworzony jest ekspercki, niezależny **komitet monitorujący wdrożenie reformy w polskiej ustawie o finansach publicznych**. W pracach zespołu zadeklarowali udział specjaliści zakresu finansów publicznych i prawa europejskiego. Są to w szczególności praktycy, a wśród nich byli wieloletni pracownicy Ministerstwa Finansów. W gronie ekspertów są też współtwórcy polskiej stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), jak również osoby odpowiedzialne w czasie polskiej prezydencji w UE za wprowadzenie dotychczasowych ram fiskalnych w UE. Już niebawem ogłosimy skład i harmonogram prac obywatelskiego komitetu monitorującego, który w imieniu obywateli będzie trzymał rękę na pulsie. W działania komitetu monitorującego wdrożenie reformy w polskiej ustawie o finansach publicznych są też ekonometrycy i analitycy, którzy będą przeprowadzali na potrzeby komitetu symulacje i analizy nowych ram fiskalnych. To dream-team finansów publicznych.

Podstawowym celem projektu jest przygotowanie pakietu analiz w poszczególnych obszarach reformy, które zabezpieczą optymalne i prawidłowe wdrożenie reformy. Przygotowany będzie **„Niezależny raport dotyczący implementacji nowych ram fiskalnych"**. W trakcie trwania projektu Instytut Finansów Publicznych zamierza organizować seminaria, konferencje i konsultacje eksperckie. IFP będzie również monitorować polski proces legislacyjny. IFP chce doprowadzić do tego, by niezależna rada fiskalna nie stała się wydmuszką, tak jak wiele instytucji w Polsce. Będzie również dążyć do zabezpieczenia przed fikcyjnym wdrożeniem przez polskie władze nowym ram fiskalnych.

Źródła:



1. European Commission (2022), COM(2022) 583 final, Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework.
2. European Commission (2020), 'Economic governance review', COM(2020) 55 final.
3. European Commission (2022), 'Economic Governance Review – Summary report of the public consultation', SWD(2022) 104 final.
4. European Fiscal Board 2020; ECB Occasional Paper 273.
5. European Commission (2022), 'Fiscal policy guidance for 2023', COM(2022) 85 final.
6. IMF (2022) Reforming the EU Fiscal Framework Strengthening the Fiscal Rules and Institutions.
7. European Commission (2022), 'Conference on the future of Europe', COM(2022) 404 final.
8. European Fiscal Board (EFB). 2019. Annual Report 2019. Brussels.
9. European Fiscal Board (EFB). 2020. Annual Report 2020. Brussels.
10. European Fiscal Board (EFB). 2021. Annual Report 2021. Brussels.
11. European Fiscal Board (EFB). 2022. Annual Report 2021. Brussels.
12. Zapis debaty wideo: [A new era for European economic governance?](https://www.youtube.com/watch?v=bhh1g71tfE)  
<https://www.youtube.com/watch?v=bhh1g71tfE>, Finance Watch, Heinrich-Böll-Stiftung  
[European Union and the New Economic, 24. January 2023.](https://www.youtube.com/watch?v=bhh1g71tfE)
13. Zapis debaty wideo: Rewriting the rulebook of the EU fiscal framework, How should EU fiscal rules be reformed to better address current economic realities?,  
<https://www.bruegel.org/event/rewriting-rulebook-eu-fiscal-framework>

**AUTOR:**

**dr Sławomir Dudek**



Założyciel, prezes i główny ekonomista Instytutu Finansów Publicznych. Ekspert w zakresie finansów publicznych z ponad 23-letnim doświadczeniem w Ministerstwie Finansów. Przez wiele lat jako dyrektor kierował Departamentem Polityki Makroekonomicznej. W latach 2012-2019 przewodniczył polskiej delegacji na Economic Policy Committee przy OECD. Był członkiem Rady Statystyki, Rządowej Rady Ludnościowej, Rady Edukacji Statystycznej. Zasiadał w radach nadzorczych Narodowego Funduszu Zdrowia, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Aplikacji Krytycznych. W 2020 roku został powołany w skład Rady Gospodarczej – Zespołu Doradców ds. Gospodarczych przy Marszałku Senatu RP. Członek Towarzystwa Ekonomistów Polskich, w latach 2020-2022 członek władz TEP. Pełnił wiele znaczących funkcji, w tym koordynatora Centrum Monitoringu Sytuacji Gospodarczej przy Radzie Przedsiębiorczości. Uznany komentator gospodarczy w mediach branżowych i ogólnoinformacyjnych. Absolwent Akademii Ekonomicznej (ob. Uniwersytetu Ekonomicznego) w Poznaniu. Doktoryzował się w Szkole Głównej Handlowej.

\* \* \*

Instytut Finansów Publicznych (IFP) jest organizacją pozarządową, działającą na rzecz pożytku publicznego. Powstała ona na początku 2023 roku. Instytut Finansów Publicznych to think tank typu watch dog – ośrodek ekspercko-analityczny reprezentujący interes społeczeństwa i obywateli oraz aktywnie uczestniczący w debacie publicznej. Misją IFP jest stanie w imieniu obywateli na straży przejrzystości i efektywności finansów publicznych, stabilnego, przewidywalnego i prostego systemu danin publicznych oraz praworządności i wolności gospodarczej z uwzględnieniem wyzwań dotyczących klimatu i środowiska. Założycielem i fundatorem IFP jest dr Sławomir Dudek – uznany ekonomista i ekspert w dziedzinie finansów publicznych. Więcej informacji już wkrótce na stronie [www.ifp.org.pl](http://www.ifp.org.pl)