



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW



Warszawa, dnia 6 czerwca 2013 r.

PFS/0310/6/32/D.M.K/13/RD-55498

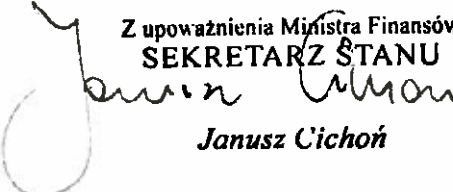
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
Nr DWJST P-2630-2013
Wpłynęło dn. 7.06.2013

Pan Szymon Wróbel
Sekretarz Strony Rządowej
Komisji Wspólnej Rządu
i Samorządu Terytorialnego
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji

Zgodnie z § 12 ust. 3 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2002 r. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) przedkładam *projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych*, z uprzejmą prośbą o zaopiniowanie przedmiotowego projektu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Jednocześnie zwracam się z prośbą o powiadomienie Członków Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych, aby ewentualne uwagi do w/w projektu kierowali również do Departamentu Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki Ministerstwa Finansów na nr faksu (022) 694-36 -30 lub na adres poczty elektronicznej sekretariat.pf@mofnet.gov.pl.

Zal. 1

Z upoważnienia Ministra Finansów
SEKRETARZ STANU

Janusz Cichoń

do wiadomości:
Pani Hanna Majszczyk
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Współprzewodnicząca Zespołu
ds. Systemu Finansów Publicznych



MINISTERSTWO ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI
KANCELARIA GŁÓWNA
Wpłynęło dn. 2013 06 07
nr zał./kart. 26576

TEST REGULACYJNY

1. Ministerstwo Finansów

2. Założenia do projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych, 2013 - 6 - 6

3. Jaki problem jest rozwiązywany? (maksymalnie 70 słów)

Polska praktycznie od początku transformacji do gospodarki wolnorynkowej boryka się z problemem utrzymywania się na zbyt wysokim poziomie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Polska od początku członkostwa w UE ma poważne trudności z wypełnieniem fiskalnego kryterium konwergencji tj. przestrzegania traktatowej zasady, iż kraj członkowski powinien unikać nadmiernego deficytu. W konsekwencji Polska od początku członkostwa w UE, z krótką przerwą, objęta jest procedurą nadmiernego deficytu (dwukrotnie: w latach 2004-2008 i od roku 2009 roku). Niezbędne jest zatem wprowadzenie efektywnego instrumentu zapewniającego utrzymanie stabilności finansów publicznych. Proponowana stabilizująca reguła wydatkowa ma przyczynić się do zlikwidowania strukturalnej nierównowagi fiskalnej.

4. Źródło:

exposé Premiera



prawo UE

dyrektywa Rady 2011/85/UE
z dnia 8 listopada 2011 r. w
sprawie wymogów dla ram
budżetowych państw
członkowskich

decyzja PRM/RM

strategie rozwoju



orzeczenie TK



upoważnienie

ustawowe



inne (jakie?)

aktualizacja Programu
konwergencji 2013

5. Jeżeli projekt implementuje prawo UE, czy wprowadzane są dodatkowe rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?

NIE

6. Rekomendowane rozwiązanie i oczekiwany efekt (maksymalnie 70 słów)

Proponuje się wprowadzenie reguły, na podstawie której będą wyznaczane limity wydatkowe nałożone na sektor finansów publicznych i fundusze celowe utworzone ze środków krajowych w BGK, oprócz ściśle określonej grupy jednostek. Limit wydatków będzie uzależniony od średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB, oczekiwanego poziomu inflacji i ewentualnie dyskrecjonalnej zmiany obciążeń fiskalnych. Wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej, utrwali osiągnięcia przeprowadzonej konsolidacji poprzez uniemożliwienie nadmiernego wzrostu wydatków. Planowane jest, że wydatki w 2014 r. zostaną ustalone w oparciu o regułę. Wprowadzenie reguły wydatkowej powinno zapewnić utrzymanie stabilności fiskalnej oraz sprzyjać stabilności makroekonomicznej.

7. Czy możliwe jest rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegisłacyjne? Jeśli tak, to jakie? Jeśli nie, to dlaczego?

Nie jest możliwe rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegisłacyjne. Efektywność i skuteczność reguły wymaga, aby była ona wprowadzona aktem rangi ustawowej. Zgodnie z Konstytucją środki finansowe na cele publiczne mogą być wydatkowane jedynie w sposób określony w ustawie.

8. Skutki dla sektora finansów publicznych (pozytywne in plus; negatywne in minus)

Wprowadzenie regulacji nie spowoduje skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, gdyż nie nastąpi zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków. Proponowana regulacja ma charakter prewencyjny. Celem jej jest zapobieganie nadmiernemu wzrostowi wydatków publicznych, a tym samym narastaniu nierównowagi fiskalnej. Proponowana reguła nie determinuje poziomu wydatków, a jedynie określa przedział, w jakim te wydatki muszą się zawierać.

w mln PLN

	2012	2013	2014	2015	2016*

Opis metodologii:

9. Koszty i korzyści społeczne

Wprowadzenie reguły przyczyni się do stabilizacji sytuacji makroekonomicznej i finansów publicznych, w konsekwencji przyniesie korzyści dla wszystkich grup społecznych.

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)	Koszty (finansowe)
Małe i średnie przedsiębiorstwa			
Pozostałe przedsiębiorstwa			
Obywatele			
Inne grupy (np. rolnicy, górnicy, itp.)			
Koszty i korzyści pozafinansowe:			

10. Inne dane podkreślające wagę projektu (dane ekonomiczne, np. udział sektora w PKB, wpływ na rynek pracy, CPI itp.)

W Polsce wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2003 – 2011 przekraczały znacznie poziom 40% PKB. Brak mechanizmów ograniczających dynamikę wydatków publicznych był jednym z powodów przyczyniających się do narastania długu publicznego oraz występowania napięć w zakresie polityki fiskalnej. Projektowana reguła ma przyczynić się do ograniczenia nierównowagi finansów publicznych.

11. Czy projekt redukuje obciążenia regulacyjne? W jakim obszarze?

- TAK NIE
- zmniejszenie liczby dokumentów
- zmniejszenie liczby procedur
- skrócenie czasu
- inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz:

12. Czy projekt wprowadza dodatkowe obciążenia regulacyjne w stosunku do stanu obecnego?

- TAK NIE
- zwiększenie liczby dokumentów
- zwiększenie liczby procedur
- wydłużenie czasu
- inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz:

13. Jeżeli projekt zwiększa obciążenia regulacyjne proszę wskazać, w jakim obszarze kompetencji ministerstwa zostaną w związku z tym zredukowane obciążenia (zasada "1 za 1")

14. Jak problem rozwiązano w innych krajach OECD/UE? (dobre praktyki)

Jedną z przyczyn problemów krajów należących do strefy euro był brak, w niektórych z nich, efektywnych reguł ograniczających nierównowagę fiskalną. Problem ten został dostrzeżony przez KE czego wyrazem jest dyrektywa Rady 2011/85 z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Z analiz doświadczeń krajów należących do OECD, UE wynika, że najkorzystniejsze efekty przynosi konsolidacja skupiona na stronie wydatkowej. Limity wydatkowe stosowane są w takich krajach jak Szwajcaria, Szwecja, Finlandia, Holandia, czy Słowenia. Najczęściej ograniczaną zmienną w regułach jest stosunek długu do PKB, stosunek wyniku nominalnego bądź strukturalnego do PKB, a także tempo wzrostu wydatków.

15. Harmonogram (daty opracowania założeń projektu, zakończenia konsultacji i przekazania dokumentu do KSRM). Czy istnieją uwarunkowania decydujące o terminie wdrożenia projektu? Jeśli tak, jakie? Komisja Europejska przekazała Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z postępów we wdrażaniu głównych przepisów dyrektywy Rady nr 2011/85/UE. Zgodnie z dyrektywą 2011/85/UE państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy niezbędne do wykonania tej dyrektywy do dnia 31 grudnia 2013 r. Kraje są ponadto zobligowane do niezwłocznego przekazania Komisji Europejskiej tekstów przepisów implementujących dyrektywę. Proponuje się, aby pierwszy limit zgodny z regułą został nałożony na wydatki dotyczące roku 2014.

16. Kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu i jakie mierniki zostaną zastosowane? (ocena ex-post) Oceną skuteczności działania reguły będzie częstotliwość konieczności rozdysponowywania konta kontrolnego w związku z przekroczeniem przez skumulowane odchylenia nominalnych wyników sektora instytucji rządowych i samorządowych od celu średnioterminowego (tzw. medium-term objective, MTO) wysokości progu granicznego. Reguła będzie na bieżąco monitorowana. Nie później niż dnia 14 grudnia 2018 r. Komisja Europejska opublikuje przegląd, w którym oceni, m.in. skuteczności numerycznych reguł fiskalnych w państwach członkowskich.

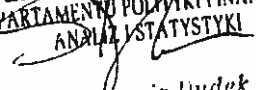
17. Kontakt merytoryczny: Dominik Korniluk, Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki, tel. (22) 694 9241, dominik.korniluk@mofnet.gov.pl (podpis) 

18. Minister/Sekretarz/Podsekretarz stanu odpowiedzialny za projekt (podpis) Janusz Cichoń Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

SEKRETARZ STANU 

Janusz Cichoń

ZASTĘPCA DYREKTORA
DEPARTAMENTU POLITYKI FINANSOWEJ
ANALIZ I STATYSTYKI


Sławomir Dudek

6.6.13

Projekt założeń
do projektu ustawy o zmianie ustawy
o finansach publicznych

stabilizująca reguła wydatkowa

Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych

I. Cel projektowanej ustawy

Celem proponowanej reguły fiskalnej jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce. Jest to warunek konieczny realizacji podstawowych celów społeczno-gospodarczych polityki fiskalnej, w tym funkcji alokacyjnej, redystrybucyjnej i stabilizacyjnej.

Proponowane rozwiązanie wypełni lukę w obowiązującym w Polsce systemie reguł fiskalnych. Spośród istniejących dotychczas reguł do najważniejszych należą: (1) konstytucyjny limit zadłużenia uzupełniony o progi ostrożnościowe w ustawie o *finansach publicznych*; (2) tymczasowa reguła ograniczająca tempo wzrostu wydatków innych niż prawnie zdeterminowane (oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych) do prognozowanego wskaźnika inflacji powiększonego o punkt procentowy (tzw. dyscyplinująca reguła wydatkowa); (3) w jednostkach samorządu terytorialnego: reguła co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego oraz od 2014 r. i indywidualne wskaźniki zadłużenia.

Mimo niewątpliwie pozytywnego wpływu obowiązujących reguł fiskalnych na stan finansów publicznych w Polsce, analiza ich dotychczasowego funkcjonowania wskazuje na potrzebę zmiany i uzupełnienia systemu o dodatkowy mechanizm. Dotychczasowe rozwiązania mają bowiem ograniczony zakres podmiotowy – obejmują jedynie część sektora finansów publicznych, np. regulacje dotyczące jednostek samorządu terytorialnego, czy tymczasowa dyscyplinująca reguła wydatkowa - bezpośrednio determinująca część wydatków budżetu państwa, lub nawet pojedynczego podmiotu, tak jak ma to przykładowo miejsce w przypadku regulacji dotyczących Narodowego Funduszu Zdrowia (wymóg zrównoważonego w zakresie przychodów i kosztów planu finansowego oraz minimalnego poziomu kosztów NFZ). Niektóre regulacje mają również charakter czasowy np. tymczasowa, dyscyplinująca reguła wydatkowa obowiązuje jedynie na czas objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu. Z kolei reguła długu, mimo iż obejmuje cały sektor finansów publicznych, daje wytyczne w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej jedynie w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny (dalej „PDP”) progów ostrożnościowych. Reguła ta nie wskazuje natomiast na działania, które pozwoliłyby na uniknięcie nadmiernego zadłużenia publicznego. W związku z tym istnieje ryzyko jej procyklicznego oddziaływania – zacieśnienie fiskalne wymuszone przez przekroczenie progów ostrożnościowych w warunkach dekoniunktury może przyczynić się bowiem do pogłębienia spowolnienia gospodarczego.

Obowiązujący dotychczas system reguł okazał się niewystarczający do zapewnienia dyscypliny fiskalnej. Nierównowaga finansów publicznych w Polsce ma charakter trwały. W konsekwencji nawet w latach wysokiego wzrostu gospodarczego wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych¹ był ujemny. Od początku członkostwa w strukturach Unii Europejskiej Polska miała problemy z wypełnieniem fiskalnego kryterium konwergencji, wynikającego z Traktatu o funkcjonowaniu UE, zgodnie z którym deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*, zwany dalej GG) nie może

¹ Sektor instytucji rządowych i samorządowych - jeden z podsektorów gospodarki określony zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz.U. L 310, p.1 z późn. zm.)

przekraczać 3% PKB. W związku z tym już dwukrotnie Polska objęta była procedurą nadmiernego deficytu – w latach 2004-2008 oraz od roku 2009 do chwili obecnej.

Trwała nierównowaga finansów publicznych doprowadziła do akumulacji zadłużenia i w konsekwencji do przekroczenia w 2010 r. przez PDP pierwszego progu ostrożnościowego zapisanego w ustawie o finansach publicznych (50% PKB). Dalsze utrzymywanie się znacznej nierównowagi groziłoby przekroczeniem kolejnego progu ostrożnościowego (55% PKB), co wymusiłoby zgodnie z ustawą o finansach publicznych silne – i potencjalnie procykliczne – zacieśnienie polityki fiskalnej, co w konsekwencji stanowiłoby ryzyko dla stabilności makroekonomicznej. Materializacja tego ryzyka mogłaby zagrozić wiarygodności kredytowej Polski, co z kolei mogłoby doprowadzić do obniżenia ocen międzynarodowych agencji ratingowych i wzrostu kosztu obsługi zadłużenia. Sytuacja ta oznaczałaby zmniejszenie przestrzeni w planowaniu budżetowym i uniemożliwiłaby optymalne wypełnianie przez politykę fiskalną jej celów społeczno-gospodarczych. Zwiększony koszt obsługi zadłużenia oznaczałby bowiem potencjalną konieczność redukcji wydatków innych niż prawnie zdeterminowane, w tym prorozwojowych wydatków inwestycyjnych.

W celu zahamowania wzrostu zadłużenia publicznego, w 2010 r. zaczęto wdrażać plan silnej konsolidacji fiskalnej, dzięki której deficyt nominalny sektora GG zmniejszył się w latach 2011-2012 o 4 pkt. proc. w porównaniu z deficytem odnotowanym w 2010 r. W kolejnych latach konsolidacja będzie kontynuowana, aby do 2016 r. osiągnąć średniookresowy cel budżetowy tj. wynik strukturalny² finansów publicznych na poziomie -1% PKB. Proponowana reguła fiskalna (dalej: stabilizująca reguła wydatkowa) będzie miała za zadanie umożliwić dokończenie procesu konsolidacji, a następnie przyczynić się do ustabilizowania finansów publicznych. **Reguła zostanie wprowadzona poprzez nowelizację ustawy o finansach publicznych w 2013 r. i będzie zastosowana już przy wyznaczaniu limitu wydatków na 2014 r.** Stabilizująca reguła wydatkowa jednocześnie zastąpi dyscyplinującą regułę wydatkową. Reguła dyscyplinująca przestanie bowiem być potrzebna, jako że obejmuje ona zdecydowanie węższy zakres sektora od reguły stabilizującej.

II. Zakres przewidywanej ustawy oraz zasadnicze kwestie wymagające uregulowania

Analiza istniejących uregulowań prawnych wskazuje na konieczność wprowadzenia reguły o możliwie szerokim zasięgu, co minimalizowałoby ryzyko nadmiernej akumulacji długu publicznego i tym samym ryzyko przekroczenia progów ostrożnościowych zapisanych w art.86 ustawy o finansach publicznych (55% i 60% PKB) i Konstytucji RP (60% PKB). Wprowadzenie reguły stabilizującej, ze względu na spójność całego systemu ram fiskalnych, wymagać będzie modyfikacji dotychczasowych regulacji w tym zakresie. W szczególności zmienione zostaną sankcje po przekroczeniu przez PDP progu ostrożnościowego 50% PKB. Obecne sankcje ww. przypadku, przewidziane w art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych³, sprowadzają się wyłącznie do nałożenia ograniczenia na budżet państwa. Ograniczenie to, nie ujmując całościowo sektora finansów publicznych, nie zabezpiecza przed wzrostem PDP w kolejnym roku po przekroczeniu ww. progu ostrożnościowego i/lub

² Wynik strukturalny definiowany jest jako wynik nominalny po wyeliminowaniu wpływu zmian cyklicznych (wywierających wpływ szczególnie na poziom dochodów) i skorygowaniu o efekt działań jednorazowych i tymczasowych.

³ Gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 50%, a nie większa niż 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być większa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej.

w kolejnych latach. Dodatkową wadą tej sankcji jest jej silny procykliczny charakter wynikający z konieczności zacieśniania polityki fiskalnej w sytuacji słabej koniunktury gospodarczej. Proponowana stabilizująca reguła wydatkowa przewiduje inny rodzaj sankcji, który przede wszystkim będzie oddziaływał na znacznie szerszy zakres sektora finansów publicznych, zapewniając tym samym bardziej skuteczną korektę, która dodatkowo będzie uzależniona od prognozowanej na kolejny rok sytuacji gospodarczej. W celu uniknięcia procykliczności proponowanej korekty przewidziano, że będzie ona zawieszona w przypadku przewidywanego silnego ograniczenia tempa wzrostu produktu krajowego brutto, chyba że nierównowaga finansów publicznych będzie wyjątkowo duża (tj. państwowy dług publiczny powyżej 55% PKB lub deficyt sektora GG powyżej 3% PKB). Oznacza to, że w sytuacji poprawy lub nieznacznego pogorszenia koniunktury, włączy się - zapisany w wydatkowej regule stabilizującej - automatyczna korekta nadmiernej nierównowagi finansów publicznych.

Oprócz uwarunkowań krajowych, stabilizująca reguła wydatkowa powinna przyczynić się do wypełnienia wymogów unijnych. Reguła powinna stanowić implementację (w zakresie numerycznych reguł fiskalnych) dyrektywy Rady Unii Europejskiej nr 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dyrektywa ta wchodzi w skład tzw. „sześciopaku”, czyli pakietu sześciu aktów prawnych reformujących Pakt Stabilności i Wzrostu. Wskazuje ona na konieczność posiadania przez państwa członkowskie UE numerycznych reguł fiskalnych, które w perspektywie wieloletniej powinny skutecznie wspierać wypełnianie zobowiązań wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu UE w zakresie długu i deficytu (utrzymywanie poziomów deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej maksymalnych poziomów – odpowiednio 3% PKB i 60% PKB) i stworzyć warunki sprzyjające wzrostowi gospodarczemu.

Zaliczające się również do „sześciopaku” rozporządzenie nr 1175/2011 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych wskazuje na obowiązek osiągnięcia i utrzymania przez państwa członkowskie UE tzw. średniookresowego celu budżetowego (ang. *medium term objective*, MTO) w odniesieniu do wyniku strukturalnego instytucji rządowych i samorządowych.

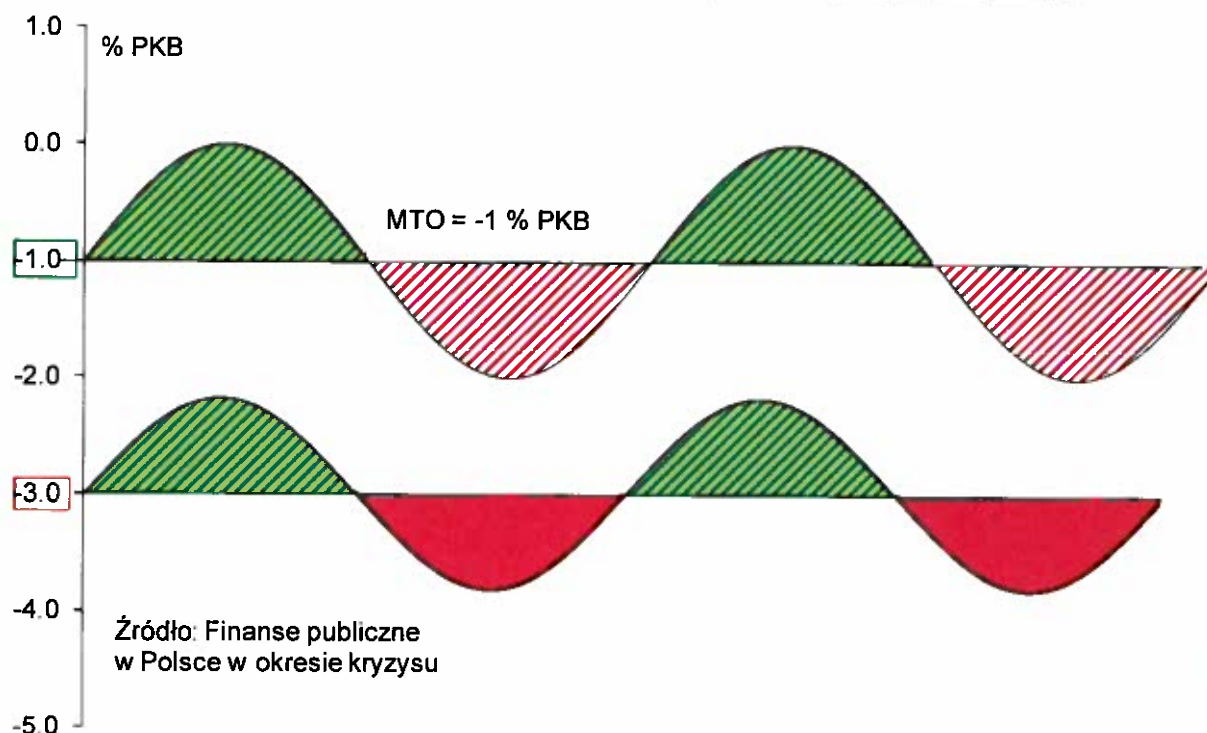
Osiągnięcie MTO ma:

1. zapewnić margines bezpieczeństwa w odniesieniu do progu 3% relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB i tym samym zminimalizować ryzyko nałożenia na kraj procedury nadmiernego deficytu (por. Wynik sektora GG w czasie ożywienia i spowolnienia gospodarczego);
2. pomóc w szybkim osiągnięciu przez kraje członkowskie stabilności finansów publicznych, czego wyrazem ma być bezpieczny poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB, przy uwzględnieniu ekonomicznych i budżetowych skutków starzenia się społeczeństwa;
3. uwzględniając ww. cele, stworzyć pewną swobodę w planowaniu budżetowym, zwłaszcza w kontekście potrzeb inwestycyjnych.

Zgodnie z rozporządzeniem nr 1175/2011 ocena tego, czy postęp na drodze do osiągnięcia celu budżetowego jest wystarczający, obejmuje nie tylko wynik strukturalny, ale również analizę wydatków po skorygowaniu o dyskrecyjne działania po stronie dochodów. Roczne tempo wzrostu wydatków sektora GG – zmodyfikowane zgodnie z metodyką stosowaną przez

Komisję Europejską⁴ – nie powinno przekraczać tempa referencyjnego, czyli średniego realnego wzrostu potencjalnego PKB. Dopóki MTO nie zostanie osiągnięte, tempo wzrostu wydatków nie powinno przekraczać tempa referencyjnego pomniejszonego o wielkość odpowiadającą 0,5% PKB.

Wynik sektora GG w czasie ożywienia i spowolnienia gospodarczego



Uwagi: Poziom MTO w odniesieniu do wyniku strukturalnego jest określany dla poszczególnych krajów w ten sposób, aby zminimalizować ryzyko przekroczenia przez nominalny wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych progu 3% PKB. Stabilizacja wyniku strukturalnego na poziomie niższym niż MTO groziłaby przekroczeniem tego progu w okresie spowolnienia i tym samym nałożeniem procedury nadmiernego deficytu.

Podsumowując, zreformowany Pakt Stabilności i Wzrostu opiera ocenę polityki fiskalnej na dwóch fundamentach: wyniku strukturalnym i wydatkach. Jednak wybór konkretnej postaci numerycznej reguły fiskalnej został pozostawiony w gestii poszczególnych państw członkowskich. Wypracowanie prezentowanej propozycji reguły dla Polski poprzedzone zostało analizą nie tylko obowiązujących reguł w Polsce i wymogów unijnych, ale także rozwiązań w innych krajach (m.in. Szwajcarii, Szwecji, Niemiec, Holandii i Czech), w szczególności pod kątem ich efektywności i wpływu na stabilność fiskalną i makroekonomiczną. Wybór ostatecznej formuły reguły, w szczególności wartości parametrów, został dokonany w oparciu o przegląd literatury, konsultacje z partnerami zewnętrznymi oraz wyniki analiz i symulacji.

Przedstawiana reguła ma charakter wydatkowy (stąd nazwa: stabilizująca reguła wydatkowa), a więc nakłada ograniczenia na poziom wydatków publicznych. W sytuacji

⁴ Tj. po odjęciu kosztów obsługi długu, wydatków unijnych dla których beneficjentem ostatecznym są jednostki sektora GG, cyklicznego wzrostu wydatków na rzecz bezrobotnych, a także po zastąpieniu wydatków inwestycyjnych z danego roku średnią z czterech ostatnich lat oraz po odjęciu wyniku netto działań dyskrejonalnych po stronie dochodów.

zrównoważonych finansów publicznych, limit wydatkowy będzie rósł w średniookresowym tempie wzrostu PKB. Władze fiskalne nie kontrolują bowiem w sposób bezpośredni ani poziomu długu, ani wyniku nominalnego. Wysokość dochodów zależy w głównej mierze od stanu koniunktury gospodarczej. W przypadku wydatków zakres kontroli jest większy, ponieważ zdecydowana ich większość ma charakter strukturalny (tj. niezależny od stanu koniunktury). Co więcej, z uwagi na liczne rewizje, skomplikowane i różniące się od siebie metody szacunków oraz trudności w prognozowaniu kategorii nieobserwowalnych (wyniku strukturalnego, potencjalnego PKB), oparcie reguły na tego typu kategoriach powoduje z jednej strony zbytek jej skomplikowanie, z drugiej strony naraża na potencjalne zmiany np. metody szacunków, dokonywane w celu osiągnięcia złagodzenia reguły.

Limit wydatkowy wyznaczany będzie w sposób rekurencyjny – punktem wyjścia przy wyznaczaniu limitu na rok $t+1$ będzie limit z roku t . Tak wyznaczona baza będzie następnie powiększana o średnie tempo wzrostu gospodarczego w okresie cyklu⁵ oraz prognozowany wskaźnik inflacji na rok $t+1$. Dzięki temu limit wydatkowy będzie rósł w średniookresowym tempie wzrostu PKB. Zastosowanie takiego rozwiązania zapewnia antycykliczny charakter stabilizującej reguły wydatkowej. W okresie dekoniunktury limit wydatków będzie bowiem rósł w szybszym tempie niż PKB, zaś w okresie dobrej koniunktury – w niższym tempie. Tak określone tempo byłoby ewentualnie korygowane w sytuacji niezrównoważenia finansów publicznych (patrz następny akapit). Natomiast prognozowany wskaźnik inflacji pozwoli na wyznaczenie nominalnego limitu wydatków na rok $t+1$. Dodatkowo, rozważa się uzupełnienie formuły o aktualizację prognoz inflacji oraz prognozowaną dyskrecyjną zmianę obciążeń fiskalnych (dochodów podatkowych i ze składek na ubezpieczenia społeczne).

Każda dobrze zaprojektowana reguła wydatkowa powinna być wyposażona w mechanizm korygujący, ponieważ aby zapewnić zrównoważenie finansów publicznych, sam wzrost wydatków w stałym tempie może okazać się niewystarczający. Tzw. pakt fiskalny (rozdział Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, który Polska będzie musiała przestrzegać w momencie przystąpienia do strefy euro) wymaga, by reguły fiskalne zawierały taki mechanizm. Pakt fiskalny stanowi, że „umawiające się strony mają wprowadzić mechanizm korygujący, który powinien mieć na celu korygowanie odchyłeń od celu średniookresowego (MTO) lub ścieżki dostosowawczej (prowadzącej do MTO), w tym ich skumulowanego wpływu na dynamikę długu publicznego”.

Proponuje się, aby stabilizująca reguła wydatkowa została wyposażona w jeden z dwóch wariantów mechanizmów korygujących finanse publiczne w sytuacji ich niezrównoważenia. Pierwszy jest oparty na skumulowanych odchyleniach wyniku nominalnego od MTO, drugi – na państwowym długu publicznym. Niezależnie od ostatecznie przyjętego wariantu, korekta będzie miała miejsce, gdy deficyt nominalny sektora GG przekroczy 3% PKB lub gdy PDP przekroczy próg 55% PKB (lub znajdzie się w przedziale 50-55% PKB, lecz w tym przypadku korekta będzie relatywnie słabsza oraz uzależniona od prognozowanej koniunktury).

W wariantcie pierwszym mechanizmu korygującego, celem operacyjnym prezentowanej reguły jest stabilizacja nominalnego wyniku sektora GG w relacji do PKB na poziomie równym MTO w średnim okresie. Określenie celu operacyjnego w odniesieniu do wyniku

⁵ Długość indykatora wynika z przeciętnej długości cyklu koniunkturalnego w Polsce określonej na podstawie badań empirycznych (8 lat).

nominalnego pozwoliłoby na uniknięcie konieczności szacowania nieobserwowalnych kategorii potrzebnych do wyznaczenia wyniku strukturalnego. Wynik nominalny podlega fluktuacjom zgodnie z wahaniami koniunktury gospodarczej (por. wynik sektora GG w czasie ożywienia i spowolnienia gospodarczego), dlatego też jego stabilizacja możliwa jest jedynie w średnim okresie. Bieżący monitoring funkcjonowania reguły umożliwiłoby specjalne konto kontrolne, na którym co roku w sposób kumulatywny zapisywane byłyby odchylenia wyniku nominalnego od operacyjnego celu reguły (w wysokości MTO)⁶. W okresie dobrej koniunktury na koncie kontrolnym powinny kumulować się odchylenia dodatnie (wynik sektora większy od operacyjnego celu reguły), zaś w okresie dekonunktury – odchylenia ujemne (wynik sektora mniejszy od operacyjnego celu reguły). Średnio w okresie cyklu odchylenia dodatnie i ujemne powinny się w przybliżeniu równoważyć.

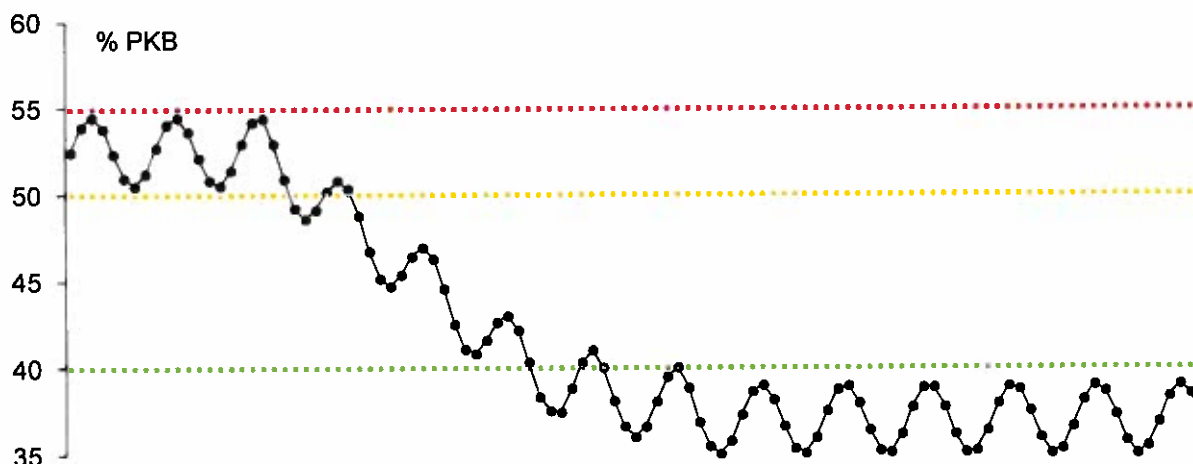
W średnim okresie ujemne obciążenie konta kontrolnego świadczyłoby o stabilizacji wyniku nominalnego na poziomie niższym niż cel operacyjny, co wymagałoby odpowiedniej korekty. Tak więc, bieżąca analiza poziomu konta kontrolnego pozwalałaby ze stosunkowo dużym wyprzedzeniem reagować na narastanie nierównowagi finansów publicznych, zarówno w postaci zbyt dużych deficytów czy też nadmiernych nadwyżek. Tym niemniej, założono pewien dopuszczalny margines skumulowanego odchylenia od celu po przekroczeniu którego włącza się korekta, polegająca na zmniejszeniu limitu wydatkowego (w przypadku nadmiernego skumulowania deficytów) lub na zwiększeniu limitu wydatkowego (w przypadku nadmiernego zakumulowania nadwyżek). Ze względu na ryzyko procyklicznego oddziaływania, mechanizm korygujący nie miałby jednak charakteru całkowicie automatycznego. Korekta byłaby bowiem zawieszana na okres dekonunktury gospodarczej (w przypadku korekty polegającej na ograniczeniu limitu wydatkowego) i na okres bardzo dobrej koniunktury (w przypadku korekty polegającej na zwiększeniu limitu wydatkowego).

W wariantcie drugim mechanizmu korygującego, celem operacyjnym jest stabilizacja państwowego długu publicznego na poziomie poniżej 40% PKB (por. państwowy dług publiczny w czasie ożywienia i spowolnienia gospodarczego zgodnie z drugim wariantem mechanizmu korygującego). Kalkulacja tego wskaźnika również nie wymaga szacowania kategorii nieobserwowalnych. Co więcej, zadłużenie stanowi kategorię popularną i zrozumiałą nie tylko dla specjalistów.

Zgodnie z tym wariantem, korekta (konsolidacja) miałaby miejsce ciągle, dopóki PDP nie obniżyłby się do poziomu 40% PKB. Następnie, wydatki rosłyby zgodnie ze średniookresowym tempem realnego wzrostu PKB. Aby jednak uniknąć nadmiernej restrykcyjności tego wariantu w okresie konsolidacji, proponuje się, by korekta stawała się symboliczna, jeśli tylko wynik nominalny ukształtuje się historycznie średnio na poziomie lub powyżej celu operacyjnego. Już bowiem samo osiągnięcie celu powinno przełożyć się na stopniowy spadek zadłużenia w relacji do PKB. Ewentualne podtrzymanie konsolidacji stanowiłoby nadmierne i nieuzasadnione zaostrzenie polityki fiskalnej.

⁶ Konto to nie ma charakteru księgowego, a stanowi jedynie wirtualny zapis odchylenia od celu w p.p. PKB.

Państwowy dług publiczny w czasie ożywienia i spowolnienia gospodarczego
zgodnie z drugim wariantem mechanizmu korygującego



Zapewnienie skuteczności reguły w realizacji jej nadrzędnego celu wymaga, aby była ona zaimplementowana poprzez zmiany w ustawie *o finansach publicznych*. Zgodnie z Konstytucją RP środki finansowe na cele publiczne mogą być wydatkowane jedynie w sposób określony w ustawie. Osiągnięcie założonego celu w sposób pozalegisłacyjny niesie ryzyko nierespektowania przez wszystkich uczestników procesu budżetowego limitów wynikających z reguły, co grozi jej nieskutecznością.

III Konsultacje społeczne

Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych został przekazany do konsultacji Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jednocześnie projekt założeń został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji oraz Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

Formuła reguły i elementy instytucjonalne

Załącznik został podzielony na dwie części: szczegółowy opis formuły stabilizującej reguły wydatkowej oraz towarzyszące regule elementy instytucjonalne.

1) Formuła reguły

W pierwszej części załącznika opisano krok po kroku mechanizm wyznaczania limitu wydatkowego na podstawie formuły stabilizującej reguły wydatkowej, przedstawionej we wzorze (1). Pięć kroków odpowiada schematowi ilustrującemu ogólną formułę reguły (przerywaną linią i brakiem tła na schemacie zaznaczono elementy reguły, których obecność w ostatecznej formule nie została przesądzona). Na końcu rozdziału zamieszczono przykład liczbowy, który może okazać się przydatny w zrozumieniu sposobu obliczania limitu.

$$L_{t+1} = L_t \cdot \underbrace{E_t(\text{CPI}_{t+1})}_{\text{cz. nominalna}} \cdot \left[\underbrace{\text{Ind}(\text{PKB})_{t+1}}_{\text{cz. realna}} + \underbrace{K_{t+1}}_{\text{korekta}} \right] \quad (1)$$

gdzie:

L_{t+1} : poziom limitu wydatkowego ustalanego na rok budżetowy t+1;

L_t : poziom limitu wydatkowego ustalonego na rok budżetowy t, ustalony w roku budżetowym t-1, do rozważenia pozostaje korygowanie go o błędy prognoz inflacji, czyli zastąpienie L_t przez L_t^* (patrz krok 1);

CPI_t : średnioroczny wskaźnik CPI w roku t (patrz krok 2);

$E_t(x_{t+1})$: prognozowana w roku t wartość zmiennej x na rok t+1;

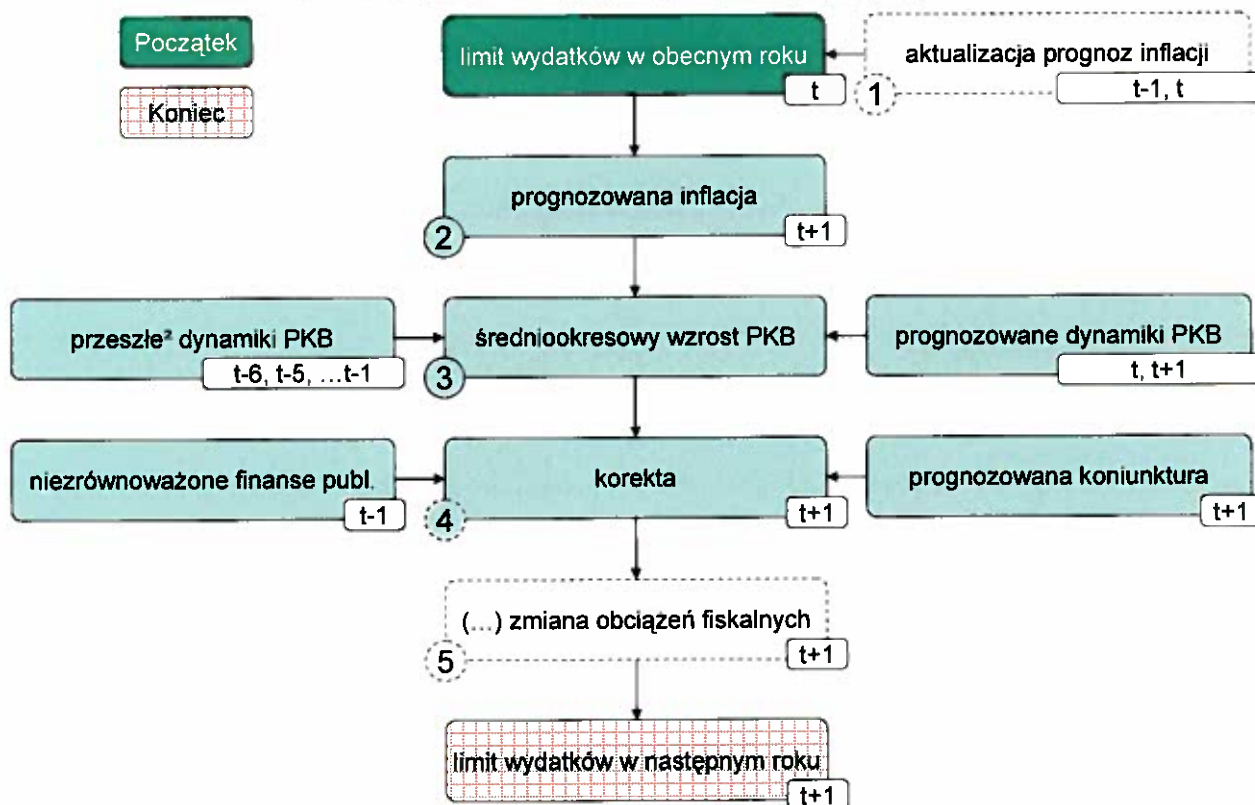
$\text{Ind}(\text{PKB})_t$: indyktor średniokresowego tempa wzrostu realnego PKB (patrz krok 3);

K_{t+1} : wielkość korekty w roku t+1 wynikająca z mechanizmu korygującego, wyrażona w punktach procentowych⁷ (p.p.) (patrz krok 4);

Ponadto, rozważa się uzupełnienie formuły (1) o składnik Δof_{t+1} : prognozowaną wartość dyskrecjonalnej, zmiany obciążeń fiskalnych (dochodów podatkowych i ze składek na ubezpieczenia społeczne) (patrz krok 5).

⁷ Składnik korekty mógłby również zostać wyrażony w % PKB – za każdym razem przeliczanym na kwotę wyrażoną w PLN. Wówczas formuła (1) musiałaby zostać odpowiednio zmodyfikowana.

Schemat przedstawiający ogólną formułę reguły



Krok 1 (rozważany):

Limit wydatkowy z roku t byłby korygowany zgodnie z aktualizacją prognoz inflacji, tzw. korektą o błędy w prognozach inflacji, którą opisuje wzór (2):

$$L_t^* = L_t \cdot \underbrace{\frac{CPI_{t-1}}{E_{t-1}(CPI_{t-1})}}_{\text{korekty o błędy w prognozach inflacji}} \cdot \frac{E_t(CPI_t)}{E_{t-1}(CPI_t)} \quad (2)$$

Korekta *ex post* błędów popełnianych przy prognozowaniu inflacji ma na celu eliminację ich zaburzeniowego wpływu na poziom limitu wydatkowego. Przykładowo, jeśli faktyczny odczyt inflacji okazałby się niższy od prognozowanego, to limit wydatkowy zostałby zawyżony (mielibyśmy wówczas tzw. premię inflacyjną). Z tego względu należy dokonać aktualizacji *ex post* limitu wydatkowego (w tym wypadku obniżenia), aby kolejny limit powrócił na ścieżkę wynikającą z reguły (w kategoriach realnych).

Na początku roku t, kiedy będzie wyznaczany limit wydatkowy na rok t+1, znany już będzie odczyt inflacji z roku t-1. Stąd we wzorze (2) znajduje się czynnik $\frac{CPI_{t-1}}{E_{t-1}(CPI_{t-1})}$, który stanowi poprawkę błędu prognozy inflacji sporządzanej w roku t-1 na rok t-1. Co więcej, na początku roku t dostępne będą informacje, pozwalające na korektę prognozy inflacji na rok t, którą obrazuje czynnik $\frac{E_t(CPI_t)}{E_{t-1}(CPI_t)}$ we wzorze (2).

Na przykład, w sytuacji wprowadzenia korekty *ex post* limitu wydatków zarówno prognoza inflacji na 2013 r., jak i na 2014 r., założone w Aktualizacji Programu Konwergencji

z 2013 r. (APK 2013) i wykorzystywane w celu opracowania prognozy poziomu wydatków w 2014 r., zostałyby zaktualizowane na początku roku 2015.

Krok 2:

Następnie, limit wydatkowy określony w pierwszym kroku jest przemnażany przez prognozowany na rok t+1 wskaźnik inflacji CPI, czyli tzw. część nominalną formuły.

Krok 3:

Wartość otrzymana w kroku 2 jest następnie przemnażana przez indyktor średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB, na który składa się osiem (przeszłych i prognozowanych) dynamik wzrostu PKB, z których ostatnią jest prognozowane tempo wzrostu na rok, na który obliczany jest limit wydatkowy. Jest to tzw. część realna formuły obliczana za pomocą wzoru (3).

$$\text{Ind}(\text{PKB})_{t+1} = \sqrt[8]{\prod_{T=t-6}^{t+1} E_t(\text{PKB}_T)} \quad (3)$$

gdzie:

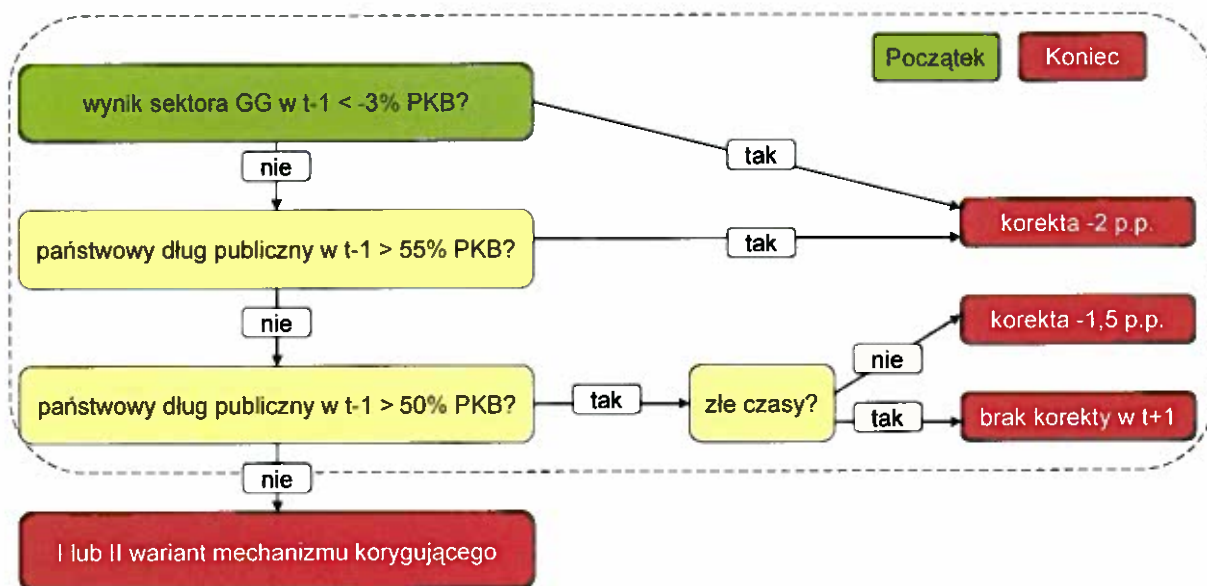
PKB_T : realna dynamika PKB w roku T.

Krok 4:

Limit wydatkowy może zostać obniżony (lub podwyższony) na skutek działania mechanizmu korygującego. Rozważane są dwa alternatywne warianty mechanizmu korygującego, które posiadają część wspólną związaną z celem priorytetowym reguły, który stanowi obniżenie nadmiernego deficytu lub długu (por. schemat). W tym kroku zamieszczono ich opis oraz ilustrujące je schematy, na których linią przerywaną zaznaczono ww. część wspólną obu wariantów.

Uwzględnienie w regule warunków włączających korektę w zależności od wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP, zagwarantuje jej spójność z już obowiązującymi regułami. Stabilizująca reguła wydatkowa będzie bowiem funkcjonowała równocześnie z innymi regułami i ograniczeniami fiskalnymi, w tym zwłaszcza wynikającymi z przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Paktu Stabilności i Wzrostu, jak również z progami ostrożnościowymi określonymi w art.86 ustawy *o finansach publicznych* i w art.216 Konstytucji RP.

Schemat przedstawiający część wspólną dwóch wariantów mechanizmu korygującego



W obydwu wariantach mechanizmu korygującego korekta następuje, **gdy wynik sektora GG w roku t-1 był niższy od -3% PKB lub gdy państwowy dług publiczny w roku t-1 był wyższy od 55% PKB**. Jeśli choć jeden z powyższych warunków jest spełniony, następuje korekta, polegająca na zmniejszeniu indykatora średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB o 2 p.p., następuje niezależnie od stanu, opisanego w dalszej części tekstu, konta kontrolnego (o ile zostanie wybrany wariant I) oraz od prognozowanej koniunktury.

Jeżeli państwowy dług publiczny w roku t-1 był wyższy od 50% PKB, ale niższy lub równy 55% PKB, a wynik sektora GG był równy lub wyższy niż -3% PKB, następuje korekta, polegająca na zmniejszeniu indykatora średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB o 1,5 p.p. Ta korekta ma miejsce tylko pod warunkiem, że prognozowana dynamika realna PKB na rok t+1 nie jest niższa od indykatora średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB o więcej niż 2 p.p. Gdyby była bowiem niższa o więcej niż 2 p.p., to prognozowano by duże spowolnienie koniunktury, czyli tzw. „złe czasy”, podczas których nie powinno się zaostrzać polityki fiskalnej.

W sytuacji, gdy ani wynik sektora GG w roku t-1 nie był niższy od -3% PKB, ani państwowy dług publiczny nie był wyższy od 50% PKB, dalsze postępowanie zależy od zapisanego w ustawie wariantu mechanizmu korygującego.

Wariant I mechanizmu korygującego:

Podstawowym elementem wariantu I mechanizmu korygującego jest specjalne **konto kontrolne (KK)**, na którym kumulowane są **roczne odchylenia nominalnego wyniku sektora GG od celu operacyjnego**, poczynając od roku, na który został obliczony pierwszy limit wynikający z reguły (są to wirtualne zapisy odchylenia od celu), por. Wykres przedstawiający zasadę działania konta kontrolnego).

Stan konta kontrolnego jest obliczany na podstawie wzoru (4).

$$KK_t = KK_{t-1} + Wn_t - cel_t$$

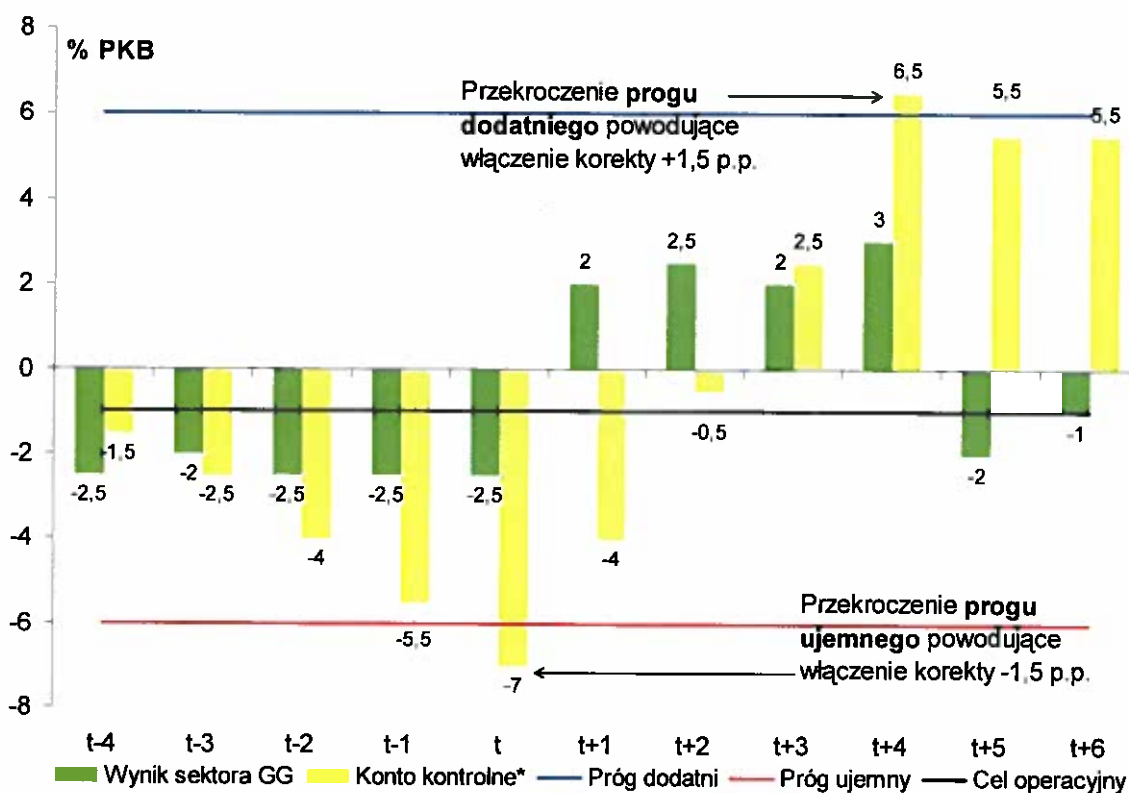
gdzie:

KK_t : stan konta kontrolnego w roku t , wyrażony w punktach procentowych PKB;

Wn_t wynik nominalny sektora GG w roku t , wyrażony w relacji do PKB;

cel_t : cel operacyjny reguły w roku t równy średniokresowemu celowi budżetowemu (ang. *medium term objective, MTO*), ustalane w oparciu o wytyczne Komisji Europejskiej, który obecnie (stan na maj 2013 r.) wynosi dla Polski -1% PKB.

Wykres przedstawiający zasadę działania konta kontrolnego



W sytuacji, gdy dług i deficyt będzie kształtował się na bezpiecznych poziomach w relacji do PKB, czyli odpowiednio poniżej 50% i 3%, prowadzenie właściwej polityki fiskalnej zostanie zapewnione dzięki utrzymywaniu wyniku nominalnego w średnim okresie na poziomie celu operacyjnego. Przy założeniu, że dynamika dochodów będzie kształtowała się zgodnie z dynamiką PKB, a wydatków – z dynamiką średniokresową PKB, w okresach spowolnienia wynik nominalny będzie kształtował się poniżej celu, a w okresach ożywienia – powyżej celu. Zasadniczo, cykliczne odchylenia powinny więc wzajemnie się niwelować w trakcie cyklu koniunkturalnego, co pozwalałoby na osiąganie przeciętnego wyniku nominalnego na poziomie celu.

Jeśli jednak wydatki lub dochody kształtowałyby się w taki sposób, że wynik nominalny trwale, niezależnie od fazy cyklu, odbiegałby od celu, a odchylenia (ujemne bądź dodatnie) kumulowałyby się na koncie kontrolnym, należałoby dokonać korekty limitu wydatkowego. Korekta ta miałaby charakter automatyczny i następowałaby gdy

stan konta kontrolnego przekroczy jeden z dwóch, symetrycznych progów, wyznaczonych na podstawie analizy opartej na danych publikowanych przez Komisję Europejską. Z analizy tej wynika, że mediana z maksimów skumulowanych (rok po roku) negatywnych odchyłeń cyklicznych dla poszczególnych państw UE wynosi ok. -6% PKB. Stąd ujemny próg przyjęto na poziomie -6%, a w konsekwencji symetryczny próg dodatni na poziomie 6% PKB. Działania podejmowane po przekroczeniu ww. progów zostały opisane wzorem (5), gdzie dwa pierwsze warunki opisują omówioną wcześniej część wspólną obu wariantów mechanizmu korygującego. Zapisana w tym wzorze korekta jest wyrażona w punktach procentowych dodawanych do indykatora średniokresowego realnego tempa wzrostu PKB (por. wzór (1)).

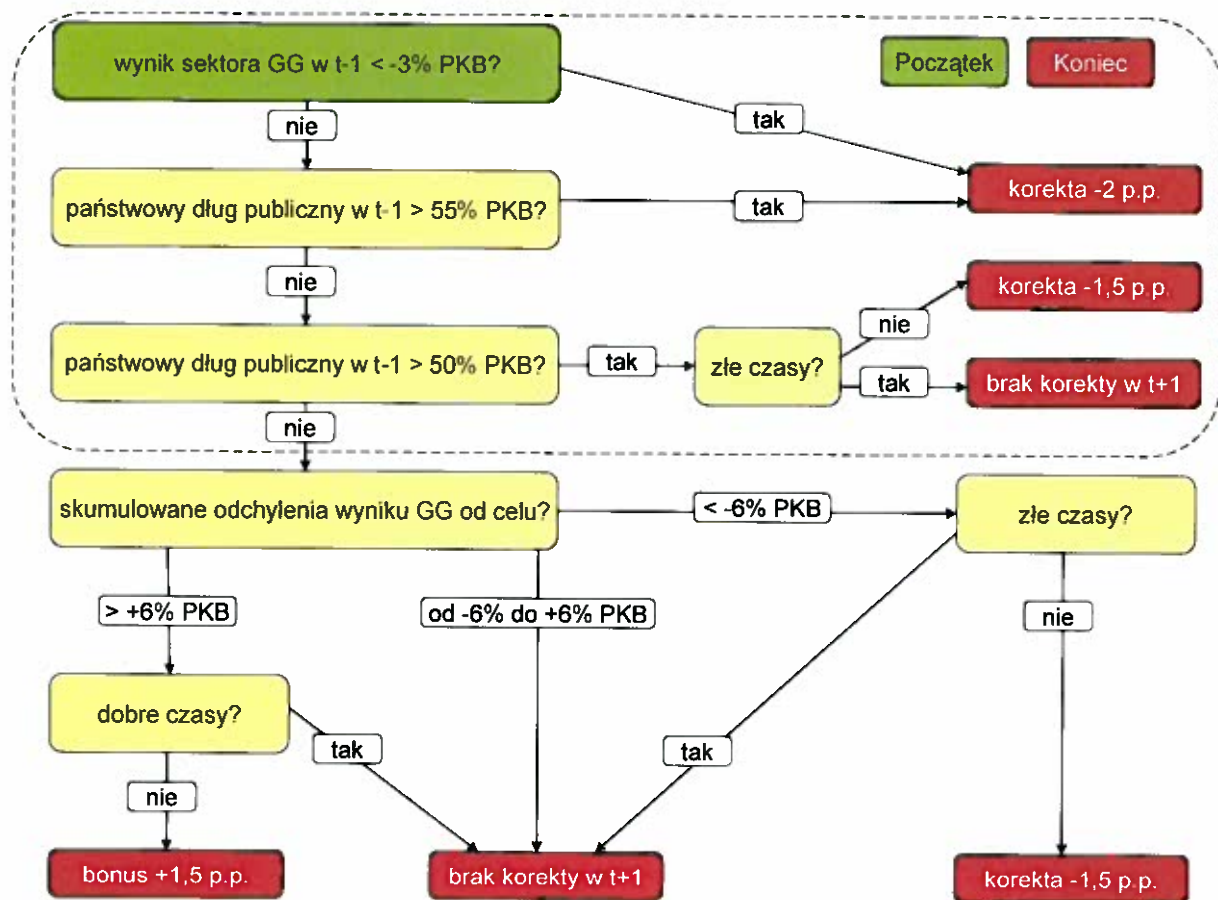
$$K_{t+1}^1 = \begin{cases} -2 \text{ p.p.}, & Wn_{t-1} < -3\% \text{ PKB} \text{ lub } D_{t-1} > 55\% \text{ PKB} \\ -1,5 \text{ p.p.}, & \begin{cases} Wn_{t-1} \geq -3\% \text{ PKB} \text{ i } D_{t-1} \in (50\% \text{ PKB}, 55\% \text{ PKB}] \\ E_t(\text{PKB}_{t+1}) \geq \text{Ind}(\text{PKB})_{t+1} - 2 \text{ p.p.} \end{cases} \\ -1,5 \text{ p.p.}, & \begin{cases} Wn_{t-1} \geq -3\% \text{ PKB} \text{ i } D_{t-1} \leq 50\% \text{ PKB} \\ KK_{t-1} < -6\% \text{ PKB} \\ E_t(\text{PKB}_{t+1}) \geq \text{Ind}(\text{PKB})_{t+1} - 2 \text{ p.p.} \end{cases} \\ +1,5 \text{ p.p.}, & \begin{cases} Wn_{t-1} \geq -3\% \text{ PKB} \text{ i } D_{t-1} \leq 50\% \text{ PKB} \\ KK_{t-1} > 6\% \text{ PKB} \\ E_t(\text{PKB}_{t+1}) \leq \text{Ind}(\text{PKB})_{t+1} + 2 \text{ p.p.} \end{cases} \\ 0, & \text{w pozostałych przypadkach} \end{cases} \quad (5)$$

gdzie: D_{t-1} : dług sektora GG w roku t-1.

Jeśli przekroczony zostanie ujemny próg, w wysokości -6% PKB, indyktor średniokresowego realnego tempa wzrostu PKB zostanie zmniejszony o 1,5 p.p. Korekta ta nie obowiązuje jednak w tzw. „złych czasach”. Korekta jest zawieszana w przypadku prognozowanego szczególnie silnego spowolnienia gospodarczego, tj. gdy prognozowana dynamika realna PKB na rok t+1 jest niższa od indykatora średniokresowego realnego tempa wzrostu PKB o więcej niż 2 p.p., jednak wydatki są nadal ograniczane średniokresowym realnym tempem wzrostu PKB. Ta korekta nie obowiązuje również, jeśli wynik sektora GG w roku t-1 był niższy niż -3% PKB albo państwowy dług publiczny był wyższy niż 50% PKB, ponieważ wtedy obowiązuje inna, silniejsza korekta, która została opisana wcześniej.

Jeśli przekroczony zostanie dodatni próg, w wysokości +6% PKB, indyktor średniokresowego realnego tempa wzrostu PKB zostanie zwiększony o 1,5 p.p. Korekta nie obowiązuje w tzw. „dobrych czasach”. Korekta jest zawieszana w przypadku prognozowanego szczególnie silnego ożywienia gospodarczego, tj. gdy prognozowana dynamika realna PKB na rok t+1 jest wyższa od indykatora średniokresowego realnego tempa wzrostu PKB o więcej niż 2 p.p. Analogicznie, ta korekta nie obowiązuje również, jeśli wynik sektora GG w roku t-1 był niższy niż -3% PKB albo państwowy dług publiczny był wyższy niż 50% PKB.

Schemat przedstawiający wariant I mechanizmu korygującego



Wariant II mechanizmu korygującego:

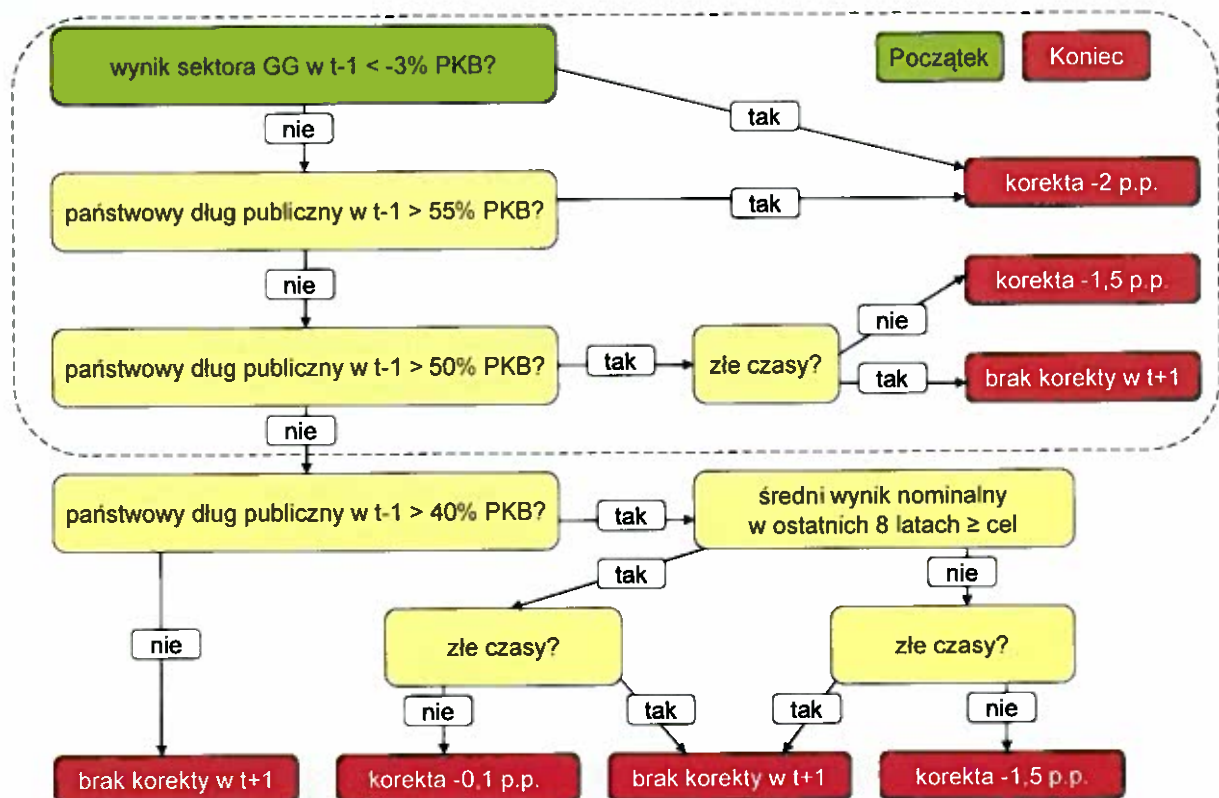
Wariant II mechanizmu korygującego opiera się zasadniczo na wskaźniku państwowego długu publicznego.

Korekta ma w tym wariantcie miejsce, jeżeli państwowy dług publiczny w roku t-1 był wyższy od 40% PKB, ale niższy lub równy 50% PKB, a wynik sektora GG był równy lub większy niż -3% PKB, a także nie przewiduje się szczególnie silnego spowolnienia gospodarczego, tj. prognozowana dynamika realna PKB na rok t+1 jest wyższa od indykatora średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB pomniejszonego o 2 p.p. (brak tzw. „złych czasów”).

Rozmiar korekty zależy zaś od poziomu średniego wyniku nominalnego za 8 poprzednich lat. Jeżeli był on niższy od celu operacyjnego, to korekta polega na zmniejszeniu indykatora średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB o 1,5 p.p. W sytuacji odwrotnej, czyli jeśli był on wyższy bądź równy celowi operacyjnemu, to korekta polega na zmniejszeniu indykatora średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB o 0,1 p.p. Wprowadzenie takiego warunku zapewniłoby, że dynamika wydatków nie będzie zbyt restrykcyjna w sytuacji, gdy wynik nominalny osiągnie poziom powyżej celu.

$$K_{t+1}^2 = \begin{cases} -2 \text{ p.p.}, & Wn_{t-1} < -3\% \text{ PKB} \text{ lub } D_{t-1} > 55\% \text{ PKB} \\ -1,5 \text{ p.p.}, & \begin{cases} Wn_{t-1} \geq -3\% \text{ PKB} \text{ i } D_{t-1} \in (50\% \text{ PKB}, 55\% \text{ PKB}] \\ E_t(\text{PKB}_{t+1}) \geq \text{Ind}(\text{PKB})_{t+1} - 2 \text{ p.p.} \end{cases} \\ -1,5 \text{ p.p.}, & \begin{cases} Wn_{t-1} \geq -3\% \text{ PKB} \text{ i } D_{t-1} \in (40\% \text{ PKB}, 50\% \text{ PKB}] \\ \frac{1}{8} \sum_{\tau=t-8}^{t-1} Wn_{\tau} < \text{cel} \\ E_t(\text{PKB}_{t+1}) \geq \text{Ind}(\text{PKB})_{t+1} - 2 \text{ p.p.} \end{cases} \\ -0,1 \text{ p.p.}, & \begin{cases} Wn_{t-1} \geq -3\% \text{ PKB} \text{ i } D_{t-1} \in (40\% \text{ PKB}, 50\% \text{ PKB}] \\ \frac{1}{8} \sum_{\tau=t-8}^{t-1} Wn_{\tau} \geq \text{cel} \\ E_t(\text{PKB}_{t+1}) \geq \text{Ind}(\text{PKB})_{t+1} - 2 \text{ p.p.} \end{cases} \\ 0, & \text{w pozostałych przypadkach} \end{cases} \quad (6)$$

Schemat przedstawiający wariant II mechanizmu korygującego



Krok 5 (rozważany):

Do limitu wydatkowego określonego w poprzednich krokach dodawana byłaby prognozowana na rok $t+1$ wartość dyskrecjonalnej⁸ zmiany obciążeń fiskalnych (dochodów podatkowych i ze składek na ubezpieczenia społeczne). W skład obciążeń fiskalnych wchodzi następujące kategorie zgodne z metodyką ESA '95: D.2, D.5, D.61, D.91 (ze znakiem plus) i D.995 (ze znakiem minus)⁹.

Punkt ten dotyczy zmian dochodów dyskrecjonalnych, tj. wynikających ze zmian obowiązujących uregulowań, przykładowo parametrów systemu podatkowego, leżących w gestii władz fiskalnych. Teoretycznie rzecz ujmując, przy ustalaniu limitu uwzględniane zmiany powinny być oczyszczone z wpływu koniunktury, ponieważ zmiany te zawierają efekt cykliczny, który może spowodować zaniżenie (w razie dekonunktury) bądź zawyżenie (w razie dobrej koniunktury) limitu. Jednak historycznie efekt cykliczny zmian dochodów dyskrecjonalnych był nieistotny w porównaniu z limitem wydatkowym (nie przekraczał 0,05% PKB). Ponadto, oszacowanie takiego efektu cyklicznego wymagałoby użycia prognoz luki produktowej i elastyczności dochodowych budżetu, co powodowałoby skomplikowanie formuły nieadekwatne do potencjalnych korzyści. Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do wyniku strukturalnego, zmiana obciążeń fiskalnych może zawierać zmiany tymczasowe (np. zmianę stawek podatkowych na określoną liczbę lat).

Opisany w tym kroku składnik mógłby zostać uwzględniony w formule, aby rząd nie był ograniczony co do zakresu redystrybucji sektora GG. Dzięki takiemu rozszerzeniu reguły, w przypadku oczekiwanego wzrostu obciążeń fiskalnych, np. w wyniku podniesienia podatków, rząd mógłby przeznaczyć związane z nim dodatkowe dochody na wzrost wydatków. Jeżeli wzrost obciążeń byłby tymczasowy, to w roku ich powrotu do pierwotnego poziomu, limit wydatkowy zostałby odpowiednio obniżony.

Uwzględnienie w regule opisywanego powyżej składnika nie jest jednak bezwzględnie konieczne, gdyż w przypadku jego braku ewentualne nadmierne obniżenie (podwyższenie) obciążeń fiskalnych doprowadziłoby po pewnym czasie, za pośrednictwem mechanizmu korygującego, do adekwatnego obniżenia (podwyższenia) limitu wydatkowego.

Kwota otrzymana po wykonaniu wszystkich pięciu kroków będzie stanowiła wiążący limit wydatkowy na rok $t+1$. Celem zapewnienia większej przejrzystości i usprawnienia procesu budżetowego od strony administracyjnej, limity wydatkowe będą przedstawiane w ujęciu nominalnym i będą wyrażane w PLN, nie zaś w postaci tempa wzrostu czy relacji do PKB.

Poniżej zaprezentowano na przykładzie, jak można byłoby hipotetycznie obliczyć, zgodnie z formułą stabilizującej reguły wydatkowej, limit wydatkowy na 2008 r., czyli w 2007 r. na rok $t+1$. Przykład obrazuje, ile powinna wynieść roczna dynamika¹⁰ skonsolidowanych

⁸ To znaczy – wynikających ze zmian obowiązujących uregulowań.

⁹ D.2 – podatki związane z produkcją i importem. D.5 – podatki od dochodów i majątku. D.61 – składki na ubezpieczenia społeczne. D.91 – podatki od kapitału. D.995 – transfer kapitału administracji publicznej na rzecz sektorów pracodawców

¹⁰ Zasadniczo wynikiem formuły jest limit wyrażony w PLN. Jednak opisywany tutaj hipotetyczny przykład lepiej obrazuje różnicę między dynamiką faktycznie poniesionych wydatków a dynamiką limitu implikowanego

wydatków objętych limitem w 2008 r., gdyby na początku 2007 r. weszła w życie stabilizująca reguła wydatkowa. W przykładzie wykorzystano prognozy z Aktualizacji Programu Konwergencji 2006-2007, opublikowanej 21 grudnia 2006 r. Można więc przyjąć, że hipotetycznie wyznaczany na początku 2007 r. (rok t) limit wydatkowy na 2008 r. (rok t+1) wykorzystywałby prognozy właśnie z ww. publikacji. Należy zastrzec, że przykład ten stanowi jedynie ilustrację metody obliczania limitu¹¹.

Hipotetyczny przykład pokazujący sposób obliczania limitu wydatkowego na 2008 r. (t+1)

limit wydatkowy na 2007 r. (t)	443.333
inflacja w 2006 r. (t-1)	1,014
prognoza z 2006 r. (t-1) inflacji w 2006 r. (t-1)	1,015
prognoza z 2007 r. (t) inflacji w 2006 r. (t-1)	1,021
prognoza z 2006 r. (t-1) inflacji w 2007 r. (t)	1,022
aktualizacja prognoz inflacji	0,998
skorygowany limit wydatkowy w roku t	442.463
prognoza z roku t inflacji w roku t+1	1,025
średniokresowe tempo realnego wzrostu PKB	1,038
wynik sektora GG w 2006 r. w relacji do PKB	-1,9%
państw. dług publ. w 2006 r. w relacji do PKB	47,8%
stan konta kontrolnego na koniec 2006 r.	0 p.p.
mechanizm korygujący	-
część realna	1,038
	470.759
prognozowana, dyskrejonalna zmiana obciążeń fiskalnych	-20.396
limit wydatkowy w roku t+1	450.363

Wartości przedstawione w powyższej tabeli wykorzystano również we wzorach (1'), (2'), które stanowią liczbowe odpowiedniki wzorów (1) i (2) zamieszczonych na początku rozdziału.

$$450.363 = 442.463 \cdot \underbrace{1,025}_{\text{cz. nominalna}} \cdot \left[\underbrace{1,038}_{\text{cz. realna}} - \underbrace{0}_{\text{korygująca cz. realna}} \right] \underbrace{-20.396}_{\text{(...) zmiana obciążeń fiskalnych}} \quad (1')$$

$$442.463 = 443.333 \cdot \underbrace{\frac{1,014}{1,015} \cdot \frac{1,021}{1,022}}_{\text{korekty o błędy w prognozach inflacji}} \quad (2')$$

- Hipotetyczny limit wydatkowy w 2007 r. (443.333 mln zł) przyjęto na poziomie faktycznie poniesionych, skonsolidowanych wydatków jednostek objętych limitem wydatkowym (budżetu państwa, funduszy: FUS, FEP, FER, FP i obsługiwanych

przez regułę. Na poziom limitu z roku t+1 (2008) ma bowiem wpływ limit z roku t (2007), a ten trudno jednoznacznie określić na potrzeby tego przykładu.

¹¹ Nie zostały bowiem rozstrzygnięte ostateczna formuła reguły, mechanizmu korygującego oraz zasady zaokrąglania wskaźnika aktualizacji prognoz inflacji, indykatora średniokresowego realnego tempa wzrostu PKB oraz prognozowanej, dyskrejonalf z miany obciążeń fiskalnych.

w BGK oraz NFZ, JST i jednostkach, o których mowa w art. 139 ustawy *o finansach publicznych*, patrz też sektor objęty regulacją). W praktyce, wykorzystywany w formule limit z roku t będzie stanowił limit wyznaczony na rok t w roku t-1, z wyjątkiem roku, w którym reguła zacznie obowiązywać. W tym przypadku rolę limitu z roku t będzie pełnił poziom planowanych wydatków z roku t jednostek objętych limitem.

- **Krok 1 (rozważany):** W przykładzie zastosowano aktualizację prognoz inflacji¹². Aktualizacja prognoz inflacji spowodowała niewielką zmianę kwotową (ok. 1 mld zł), ponieważ błędy prognoz były bardzo małe.
- **Krok 2:** Następnie, skorygowany o aktualizację prognoz inflacji limit z roku 2007 (442.463 mln zł) pomnożono przez iloczyn prognozowanej inflacji na rok 2008 oraz indikatora średniokresowego realnego tempa wzrostu PKB. Prognoza wskaźnika inflacji wynosiła 1,025 (w przeliczeniu na tempo 2,5%).
- **Krok 3:** Następnie, wartość otrzymaną w poprzednim kroku pomnożono przez indikator średniokresowego realnego tempa wzrostu PKB, który wyniósł 1,038, co stanowiło średnią geometryczną¹³ z realnych dynamik wzrostu PKB z lat 2001-2008 (1,012; 1,014; 1,039; 1,053; 1,035; 1,054; 1,051 i 1,051), przy czym dynamiki za lata 2007 i 2008 stanowiły prognozę. W efekcie limit wydatkowy wyniósł 470.759 mln zł.
- **Krok 4:** W przykładzie zastosowano I wariant¹⁴ mechanizmu korygującego, czyli oparty na koncie kontrolnym. W 2006 r. wynik sektora GG, zgodnie z szacunkami zawartymi w APK 2006-2007, ukształtował się na poziomie wyższym niż -3% (-1,9%), a państwowy dług publiczny na poziomie niższym niż 50% (47,8%¹⁵) w relacji do PKB. Założono zerowy stan konta kontrolnego. W efekcie nie wystąpiły warunki do włączenia się korekty.
- **Krok 5 (rozważany):** Na koniec, w celu obliczenia ostatecznego limitu na 2008 r. dodano¹⁶ prognozowaną dyskrejonálną zmianę obciążeń fiskalnych. Składnik ten

¹² Należy jednak zaznaczyć, że w APK 2006-2007 zabrakło prognozy inflacji CPI na 2008 r., wykorzystano więc wskaźnik inflacji HICP, który jest bardzo zbliżony do CPI. Należy zadbać o to, by prognozy inflacji CPI w horyzoncie wieloletnim znajdowały się w kolejnych aktualizacjach Programu Konwergencji.

¹³ Należy podkreślić, że tak obliczona średnia geometryczna nie jest tożsama z średnią arytmetyczną z 1,2%; 1,4%; 3,9%; 5,3%; 3,5%; 5,4%; 5,1% i 5,1%, choć różnice nie są znaczne.

¹⁴ Alternatywnie można prześledzić, co by było, gdyby w ustawie zapisano II wariant mechanizmu korygującego, czyli oparty na progu zadłużenia w wysokości 40% PKB. Dług w 2006 r. okazał się wyższy od tego progu, więc w tym przypadku korekta powinna zostać zastosowana, o ile nie prognozowano „złych czasów”. Prognozowana dynamika realnego tempa wzrostu PKB na 2008 r. wynosiła 5,1%, i przekraczała indikator 3,8%, zatem prognozowano „przeciętne czasy” (do „dobrych” zabrakło 0,7 p.p.) Wielkość korekty zależała od tego, czy średni wynik nominalny za lata 2001-2008 był wyższy od celu, czyli -1% PKB. W tych latach Polska nigdy nie zanotowała wyniku na poziomie wyższym od docelowego, więc tym bardziej średnia nie mogła być wyższa od celu. W związku z tym, korekta powinna była wynieść, zgodnie z II wariantem mechanizmu korygującego, -1,5 p.p. Gdyby przyjęto korektę wyrażaną w % PKB, wyniosłaby ona np. -0,75% PKB i należałoby ją dodać na końcu formuły, a nie do indikatora średniokresowego realnego tempa wzrostu PKB.

¹⁵ W aktualizacjach Programu Konwergencji podawany jest dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG), a nie państwowy dług publiczny (PDP). Dlatego na potrzeby przykładu, przyjęto faktyczny odczyt PDP w relacji do PKB. W praktyce będzie można skorzystać z wskaźników PDP publikowanych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, dokumencie opracowywanym w tym samym czasie co APK.

¹⁶ W przeciwnym razie, czyli w sytuacji ostatecznego braku tego elementu w formule, wystarczyłoby nie dodawać te kwoty.

wyniósł -20.396 mln zł, a złożyły się na niego: obniżenie składki rentowej (-14.964 mln zł) oraz wprowadzenie ulgi w podatku PIT dla rodzin posiadających dzieci (-5,432 mln zł).

- Ostatecznie, hipotetyczny limit wydatkowy na 2008 r., obliczony zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową i I wariantem (w tym przypadku łagodniejszym) mechanizmu korygującego, wyniósł 450.363 mln zł, co stanowi nominalny wzrost o 1,6% w porównaniu z hipotetycznym limitem na 2007 r. 443.333 mln zł).

W rzeczywistości wyżej określone wydatki w 2008 r. wzrosły nominalnie o 9,5% w porównaniu z wydatkami z roku poprzedniego, czyli o 7,9 p.p. szybciej niż wynikałoby to z reguły.

2) Elementy instytucjonalne

Reguła wejdzie w życie w 2013 r. poprzez określenie limitu wydatków planowanych na 2014 r. Wyjątkowo przy ustalaniu limitu wydatków na pierwszy rok obowiązywania reguły, limit wydatkowy z roku t zostanie ustalony na poziomie wynikającym z planów finansowych aktualnych na dzień 31.03.2013 r. Przyjęcie takiej daty wynika z możliwości uzyskania, w sposób nie powodujący zbędnego, dodatkowego obciążenia jednostek sektora finansów publicznych, informacji na temat planowanych przez jednostki wydatków. Jest to równocześnie pierwszy termin, wg stanu na dzień, w którym Ministerstwo Finansów otrzymuje informacje na temat planów finansowych jednostek samorządu terytorialnego na bieżący rok w odpowiedniej szczegółowości. Wykorzystywane w formule prognozy wskaźniki makroekonomiczne będą pochodziły z APK 2013.

a) Sektor objęty regułą

Zgodnie z nową regułą, nastąpi ograniczenie dynamiki wydatków określonej części sektora finansów publicznych. Ta część sektora będzie musiała tak dostosować poziom swoich wydatków, aby wypełnić wynikający z reguły limit, który będzie obejmował szerszy zakres sektora.

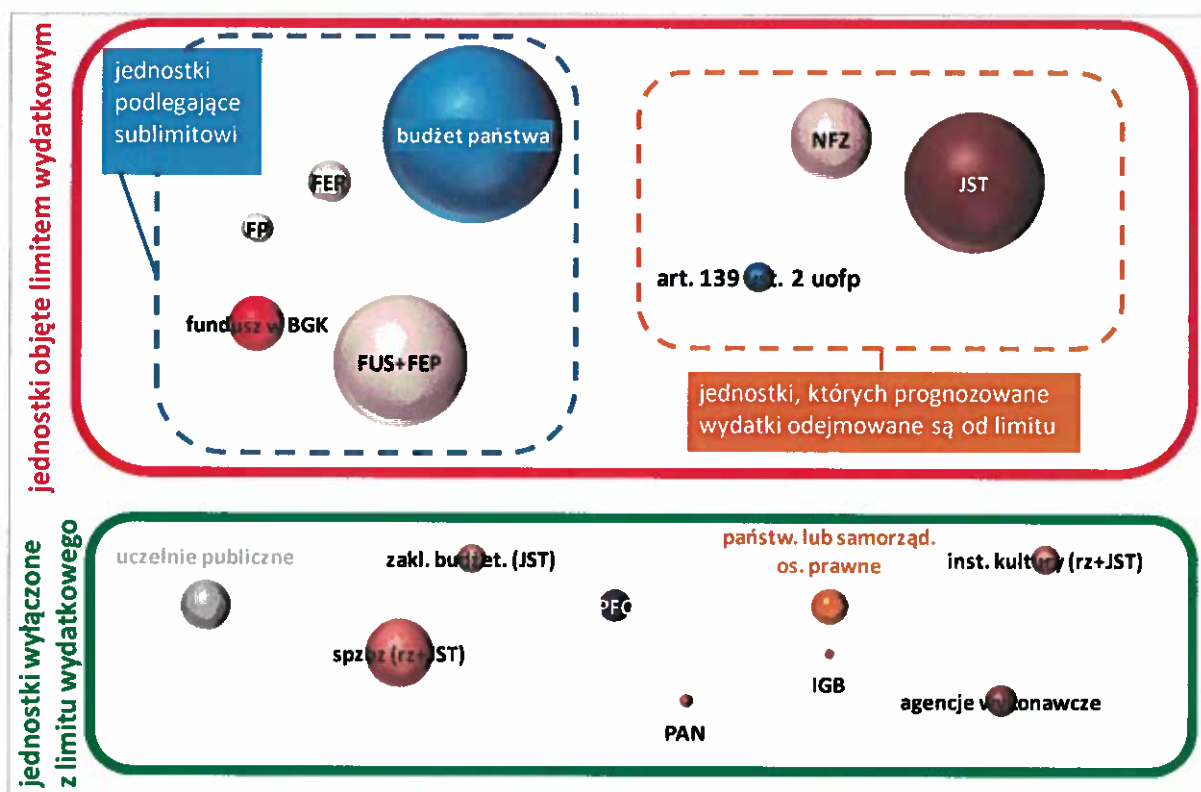
Limit zostanie nałożony na wydatki sektora finansów publicznych i funduszy celowych w Banku Gospodarstwa Krajowego z dwoma wyjątkami. Po pierwsze, przy obliczaniu limitu wyłączone zostaną wydatki budżetu środków europejskich oraz ta część wydatków, która finansowana jest środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i EFTA. Jest to uzasadnione tym, że wpływ środków unijnych i EFTA na deficyt (liczony wg ESA'95) jest neutralny. Po drugie, wyłączone zostaną również wydatki jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów – jednostki te zostały wymienione na poniższym schemacie w bloku „jednostki wyłączone z limitu wydatkowego”.

Od tak określonego limitu zostanie następnie odjęty oczekiwany poziom¹⁷ skonsolidowanych wydatków JST i ich związków (objętego co do zasady innymi regułami), jednostek, o których

¹⁷ Będzie to wartość wyrażona w zł (w cenach bieżących) ustalana na podstawie iloczynu indykatora średniookresowego wzrostu PKB i średniego udziału wykonanych wydatków JST, po wyłączeniu wydatków finansowanych ze środków z UE, do PKB z ostatnich ośmiu lat.

mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹⁸ oraz Narodowego Funduszu Zdrowia. Reszta limitu (tzw. sublimit) będzie dzielona w ramach pozostałej części sektora. Sublimit będzie miał charakter wiążący, co oznacza, że na wyżej określonej grupie podmiotów, tj. na pozostałej części sektora będzie spoczywał ciężar ewentualnego zacieśnienia fiskalnego. Tym samym, tylko ta grupa podmiotów będzie zapewniała stabilizację wyniku i długu całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Równocześnie należy podkreślić, że sublimit wydatkowy nie będzie dotyczył każdego podmiotu czy transakcji w takim samym stopniu – będzie on miał charakter zagregowany, a więc ograniczy łączny wzrost wydatków. Oznacza to, że niektóre wydatki będą mogły rosnać szybciej, o ile będą kompensowane odpowiednio wolniejszym wzrostem (lub spadkiem) innych wydatków objętych sublimitem.

Schemat przedstawiający propozycje podziału sektora finansów publicznych po wyłączeniu budżetu środków europejskich i poszerzonego o fundusze BGK zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych, w kontekście wprowadzenia stabilizującej reguły wydatkowej (wielkość koła wyskalowana w odniesieniu do poziomu nieskonsolidowanych wydatków w 2011 r.)



Objaśnienia:

FER – fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego FP – Fundusz Pracy, FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, FEP – Fundusz Emerytur Pomostowych, fundusz w BGK – fundusze celowe w Banku Gospodarstwa Krajowego zaliczane do sektora instytucji rządowych i

¹⁸ Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowa Rada Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze i Państwowa Inspekcja Pracy.

samorządowych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie,

NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia, JST – jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, art. 139 ust. 2 uofp – jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowa Rada Sądownictwa, sądownictwo powszechne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze i Państwowa Inspekcja Pracy.

spzoz (rz+JST) - samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, PFC – państwowe fundusze celowe inne niż FUS, FER, FP, FEP, PAN – Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, IGB - instytucje gospodarki budżetowej, inst.kultury (rz+JST) – państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe, państw. lub samorząd. os. prawne – Zakład Ubezpieczeń Społecznych i osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, zak..budżet (JST) - samorządowe zakłady budżetowe,

Sublimit wydatkowy będzie corocznie dzielony na poszczególne jednostki/grupy jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Rozdysponowanie tak otrzymanej kwoty pomiędzy poszczególne jednostki sektora (z wyłączeniem podsektora samorządowego) będzie zależało od polityki gospodarczej rządu.

Jednocześnie, zarówno poziom wydatków publicznych określony w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, jak i poziom wydatków publicznych wynikający z ustawy budżetowej będzie musiał być zgodny z limitem wydatków publicznych wynikającym z reguły wydatkowej. Oznacza to, iż realizacja programów rządowych będzie musiała mieć zapewnione finansowanie w ramach limitu wynikającego z reguły.

b) Monitorowanie i przegląd reguły

Monitorowanie reguły będzie realizowane na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, będzie obejmowało śledzenie realizacji głównego celu reguły. W wariantcie I mechanizmu korygującego tym celem jest utrzymanie nominalnego wyniku sektora GG na poziomie celu operacyjnego w średnim okresie. Podstawowym narzędziem jest w tym przypadku obserwowanie i analiza przyczyn gromadzenia się zapisów na koncie kontrolnym. Z tego punktu widzenia sam poziom konta kontrolnego, jak również jego zmiana byłyby cenną informacją dla prowadzenia polityki fiskalnej (nawet w sytuacji pozostawiania przez wartość konta w przedziale, który nie powoduje korekty limitu wydatków). W wariantcie II cel reguły stanowi redukcja i utrzymanie wskaźnika państwowego długu publicznego poniżej 40% PKB. Monitorowanie będzie polegało na analizie przyczyn ewentualnych odchyłeń od celu i wpływu reguły na kształtowanie się wskaźnika zadłużenia.

Po drugie, monitorowanie będzie obejmowało śledzenie przestrzegania limitu wydatkowego z odpowiednią częstotliwością w ciągu roku.

Po trzecie, nie należy a priori zakładać brak zmian w regule w przyszłości, dlatego powinna być możliwość dokonania jej zmian (parametrów, sposobu funkcjonowania w procesie budżetowym) po uprzedniej analizie efektów działania reguły. Wszelkie zmiany w formule reguły powinny być dokonywane w sposób, który nie będzie podważał jej wiarygodności.

W przypadku wariantu I, przegląd reguły mógłby być realizowany w możliwie krótkim okresie po aktualizacji wysokości MTO¹⁹ dokonywanej na podstawie cyklicznych obliczeń wykonywanych przez Komisję Europejską. KE dokonuje owej aktualizacji rutynowo co trzy lata lub w razie dokonania przez państwo członkowskie reformy strukturalnej znaczącej dla finansów publicznych. Przegląd powinien kończyć się wydaniem określonych rekomendacji co do pożądaných zmian w formule reguły, terminów oraz sposobu ich wdrożenia. Jeżeli zostanie przyjęty wariant I mechanizmu korygującego, to po wydaniu rekomendacji będzie następowała ewentualna zmiana celu operacyjnego służącego do obliczania odchyień rejestrowanych na koncie kontrolnym. W przypadku ewentualnej zmiany celu operacyjnego, przeszłe odchylenia wyniku od tego celu, a w konsekwencji stan KK, nie będą rewidowane, ponieważ podważyłoby to wiarygodność mechanizmu korygującego oraz skutkowałoby gwałtownymi wahaniami wartości skumulowanych na nim odchyień.

Reguła przewiduje, że odchylenia nominalnego wyniku sektora GG od celu operacyjnego będą zawsze liczone od aktualnej wartości celu. W przeciwieństwie do rewizji celu operacyjnego, rewizje danych dokonywane przez GUS będą odzwierciedlane poprzez zmianę wartości skumulowanych odchyień na koncie kontrolnym. Konto kontrolne powinno bowiem opisywać stan finansów publicznych zgodny z rzeczywistością. Dotychczasowa skala rewizji dokonywanych przez GUS wskazuje jednak, że stan konta kontrolnego nie będzie podlegał istotnym zmianom.

Niezależnie od przyjętego wariantu mechanizmu korygującego reguły, w sytuacji zmiany zakresu sektora, mającej wpływ na poziom wydatków sektora finansów publicznych, limit wydatkowy z roku t , będący poziomem bazowym w formule zostanie, jedynie w celu obliczenia formuły określającej limit na rok $t+1$, skorygowany o wydatki jednostki (jednostek), które powiększyły lub zmniejszyły zakres sektora objętego regułą. Jeżeli wydatki tego typu jednostki będą zależne od koniunktury, to należy przyjąć średni udział wydatków tej jednostki do PKB z kilku ostatnich lat, a w przypadku braku danych historycznych, podjąć próbę wyodrębnienia z ich części strukturalnej (oczyszczonej z wahań cyklicznych oraz z wydatków jednorazowych) – tak aby zanotowany w jednym roku ponadprzeciętnie wysoki lub niski poziom wydatków tej jednostki nie zaburzył poziomu bazowego wykorzystywanego w formule reguły.

e) Klauzula wyjścia

Klauzula wyjścia, czyli okoliczności, w których możliwe będzie zawieszenie określania limitu według formuły (1), będą stanowiły wyłącznie niżej wymienione skrajne sytuacje: stan wojenny, wyjątkowy albo klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sam limit nadal będzie wyznaczany na początku procesu budżetowego, choć niekoniecznie zgodnie z formułą, a odchylenia wyniku nominalnego sektora GG od celu operacyjnego dalej będą naliczane na koncie kontrolnym (zgodnie ze wzorem 4). Tak zdefiniowana klauzula wyjścia przyczyni się do wzrostu wiarygodności funkcjonowania reguły.

¹⁹ Z metody obliczania MTO wynika, że może ono się zmieniać w czasie. Jeśli amplituda cyklu koniunkturalnego jest relatywnie duża, to potrzebny jest większy bufor chroniący przed przekroczeniem progu - 3% PKB. Gdy amplituda jest niewielka, to bufor może być mniejszy, a MTO mniej restrykcyjne. Zmiany amplitudy cykli koniunkturalnych w czasie, a także reformy strukturalne, zmiana tempa wzrostu potencjalnego PKB, przemiany demograficzne i inne czynniki sprawiają, że naturalne są zmiany MTO w długim okresie.

