

Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania

Formation and construction of the stabilizing expenditure rule

Streszczenie

Artykuł na wstępie definiuje pojęcie reguł wydatkowych oraz tłumaczy jej rolę w kontekście utrzymywania nowoczesnie rozumianej stabilności fiskalnej. Dokonana jest charakterystyka skutecznej reguły wydatkowej. Następnie krótko opisane są historyczne reguły wydatkowe funkcjonujące w Polsce w czasach III RP aż do uchwalenia stabilizującej reguły wydatkowej, której poświęcona jest największa część artykułu. Wskazane zostają jej podstawy prawne zarówno w prawie polskim, jak europejskim, a także cele i założenia, które przyświecały wprowadzeniu tej reguły. W sposób wyczerpujący opisana jest jej pierwotnie uchwalona konstrukcja. W pracy nie zostało opisane funkcjonowanie regulacji w praktyce, nie przeprowadzono również próby jej oceny, aspekty te zostaną rozwinięte w artykule będącym kontynuacją tematu stabilizującej reguły wydatkowej.

Słowa kluczowe: stabilizująca reguła wydatkowa, budżet państwa, sektor finansów publicznych, *deficit bias*, stabilność fiskalna

Abstract

In the introduction, the paper defines the concept of expenditure rules and describes its role in maintaining the modernly understood fiscal

sustainability. Notion of an efficient expenditure rule is characterized. Then, there is a briefly description of all expenditure rules that had been used in the Republic of Poland till the adoption of the stabilizing expenditure rule, which is the key topic in this article. There are pointed out assumptions which the stabilizing expenditure rule was supposed to implement. Its original construction is described in the comprehensive way. However, neither the rule's mechanism evaluation or its functioning in the practice is not presented in this paper. These matters will be touched on in the following paper which will continue the topic of stabilizing expenditure rule.

Keywords: stabilizing expenditure rule, state budget, public finance sector, deficit bias, fiscal sustainability

1. Wprowadzenie

Finanse publiczne są co prawda sferą, która zwykle na porządku dziennym nie jest źródłem ożywionych dyskusji, jednak zdarzają się momenty, kiedy ta tematyka pojawia się w centrum debaty publicznej. Dzieje się tak często po pojawieniu się czynników mogących bardzo istotnie wpłynąć na tę sferę. W ostatnim czasie, w odbiorze zarówno specjalistów, jak i opinii publicznej, takim czynnikiem był ogłoszony w lutym 2019 r. rządowy program zakładający m.in. poniższe postulaty¹:

- wypłata świadczenia „500+” na każde dziecko,
- „trzynastka”, czyli dodatkowe świadczenie w wysokości 1100 zł brutto dla wszystkich osób pobierających emeryturę,
- przywrócenie zredukowanych wcześniej połączeń autobusowych.

Media nazwały program „Piątką Kaczyńskiego”, od nazwiska prezesa rządzącej partii, a ekonomiści oszacowali koszt programu na 40 mld zł². Z biegiem czasu postulaty programu zaczęły być wprowadzane

¹ *Wolność, równość, nowe 500+ i “trzynastka” dla emerytów. Kaczyński na konwencji PiS* <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/kaczynski-na-konwencji-pis,912273.html> [dostęp 16.07.2019].

² M. Ratajczak, *Piątka Kaczyńskiego pod lupą analityków. Już raz wstrząsnęli kursem złotego* <https://www.money.pl/gospodarka/piatka-kaczynskiego-pod-lupa-analitikow-juz-raz-wstrzasneli-kursem-zlotego-6362131213026945a.html> [dostęp 16.07.2019].

w życie. Od 1 lipca weszła w życie ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw³, na mocy której świadczenie „500+” jest wypłacane na każde dziecko. 4 kwietnia ogłoszona została ustawa o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.⁴ Należy pamiętać, że „Piątka Kaczyńskiego” została ogłoszona i zaczęła być realizowana w okresie przedwyborczym. W odpowiedzi na rządowy program zaczęły pojawiać się propozycje tworzone przez ugrupowania opozycyjne. Przykładowo na konwencji Koalicji Obywatelskiej, która miała miejsce w lipcu 2019 r., ogłoszona została tzw. „Szóstka Schetyny”, czyli analogiczny program, którego realizacja również zakładała znaczny wzrost wydatków publicznych.

Trwająca na polskiej scenie politycznej swoista licytacja na to, kto zaoferuje więcej wyborcom, wywołała zaniepokojenie wśród ekonomistów. Konieczność znalezienia środków na realizację tak kosztownych obietnic wyborczych doprowadzić może do finansowania ich poprzez zadłużanie się. Zjawisko takie nosi nazwę *deficit bias*⁵. Ponadto zaczęły się pojawiać głosy o tym, że realizacja „Piątki Kaczyńskiego” spowoduje złamanie stabilizującej reguły wydatkowej⁶. W środowisku naukowym, czy przede wszystkim w mediach kwestii tejże reguły nie poświęcono od dłuższego czasu zbyt wiele uwagi. Dlatego też obecny czas to bardzo dobra okazja, aby poddać analizie stabilizującą regułę wydatkową (dalej także SRW, reguła wydatkowa). Analiza ta zostanie dokonana na łamach dwóch prac. W pierwszej krótko zdefiniowane zostanie pojęcie reguły wydatkowej oraz wytłumaczona zostanie jej rola w kontekście utrzymywania nowoczesnie rozumianej stabilności fiskalnej. Następnie opisane zostaną reguły

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 924.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 743.

⁵ H. van Eden, P. Khemani, R.P. Emery Jr, *Developing Legal Frameworks to Promote Fiscal Responsibility: Design Matters*, [w:] M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare, *Public financial management and its emerging architecture*, International Monetary Fund, Washington 2013, s. 79-80.

⁶ J. Bereźnicki, *Piątka Kaczyńskiego. Minister finansów nie zgadza się na złamanie reguły wydatkowej* <https://www.money.pl/gospodarka/piatka-kaczynskiego-minister-finansow-nie-zgadza-sie-na-zlamanie-reguly-wydatkowej-6360661536839297a.html> [dostęp 16.07.2019].

wydatkowe funkcjonujące w Polsce od początku III RP aż do uchwalenia stabilizującej reguły wydatkowej, której poświęcona zostanie największa część artykułu. Wyczerpująco zostanie opisany jej pierwotny mechanizm funkcjonowania, przedstawione również zostaną akty prawne Unii Europejskiej, które zostały zaimplementowane poprzez wprowadzenie SRW w ustalonym kształcie. Artykuł ten ma wymiar historyczno-prawny. Zapoznanie z pojęciem reguły wydatkowej, a także zestawienie konstrukcji SRW z regułami stosowanymi w przeszłości ma na celu kompleksowe wdrożenie czytelnika w owe zagadnienie oraz stworzenie bazy teoretycznej potrzebnej do zapoznania się z drugą częścią pracy. Na jej łamach opisane zostanie funkcjonowanie reguły wydatkowej w praktyce, wraz ze zmianami w mechanizmie SRW.

Reasumując, w poniższym tekście przedstawione zostaną informacje niezbędne do tego, aby poznać i zrozumieć regulację, a także kompleksowo ocenić jej funkcjonowanie, co zostanie przeprowadzone w tekście następnym. Obie prace zatem wyczerpią razem tematykę stabilizującej reguły wydatkowej.

2. Równowaga budżetowa na przestrzeni wieków, reguły fiskalne

Omawiana w tym artykule stabilizująca reguła wydatkowa należy do rodziny reguł fiskalnych. Reguły fiskalne uważane są obecnie za użyteczne narzędzie w walce z kryzysem finansów publicznych, których optymalnym stadium jest równowaga, będąca jednym z czynników świadczących o stabilności fiskalnej (*fiscal sustainability*). Na przestrzeni wieków podejście do równowagi budżetowej ewoluowało. W nurcie klasycznej ekonomii, której ojcem był A. Smith, zasada równowagi budżetowej była utożsamiana ze zrównoważeniem dochodów i wydatków. Dług publiczny był zjawiskiem wysoce niepożądanym, który miał prowadzić do wzrostu zależności państwa od zagranicznych wierzycieli, a w konsekwencji do podwyższenia podatków i inflacji. W wyniku doświadczeń tzw. Wielkiego kryzysu oraz poglądów głoszonych przez J.M. Keynesa, ukształtował się nurt tzw. systematycznego deficytu. W jego myśl wzrost wydatków

publicznych w okresie recesji gospodarczej może przeciwdziałać skutkom spadku poziomu wydatków prywatnych, które prowadzą do zmniejszenia się popytu wewnętrznego, zaś w czasie wzrostu gospodarczego może korzystnie dla gospodarki stymulować popyt. Obecnie zaś pojęcie równowagi budżetowej jest definiowane jako kompromis pomiędzy tymi dwoma skrajnymi podejściami. Postuluje się osiągnięcie równowagi budżetowej w okresie odpowiadającym długości cyklu koniunkturalnego. Należy natomiast podkreślić, że ów stan *fiscal sustainability* jest pojęciem szerszym niż równowaga budżetowa. Zależy ona również od czynników zewnętrznych, jak stopa inflacji czy skłonność społeczeństwa do oszczędzania, oraz czynników rynkowych, czyli koniunktury i płynności na rynkach finansowych^{7 8}.

Istotą reguł fiskalnych jest ograniczenie uznaniowości w polityce fiskalnej. Ma to doprowadzić do utrzymania nowocześnie rozumianej równowagi budżetowej, a co za tym idzie, stabilności fiskalnej. Wyróżnić można przede wszystkim reguły numeryczne i jakościowe. Numeryczne, zwane również ilościowymi, wyznaczają konkretne nieprzekraczalne limity wyrażone w wartościach lub procentowych stosunkach danych wartości. Reguły jakościowe, zwane również opisowymi, odnoszą się przede wszystkim do procedury budżetowej, czyli wszystkich zasad i czynności związanych z jej organizacją; przygotowaniem budżetu, uchwaleniem, realizacją oraz kontrolą tej realizacji⁹.

3. Reguły wydatkowe w III RP

Na początku niniejszego artykułu należałoby ustalić, czym powinna charakteryzować się skuteczna i efektywna reguła wydatkowa. Przede wszystkim ważna jest jej konstrukcja, odpowiednia ranga prawna

⁷ R. Mroczkowski, *Numeryczne Reguły Wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*, [w:] W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 321-322.

⁸ M. Postuła, *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 88.

⁹ P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu skarbu państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 126.

i umocowanie w systemie prawnym. Od tych czynników zależy, czy reguła *de facto* będzie działać, czy też łatwo będzie obejść lub zmienić jej postanowienia przez podmiot poddany jej ograniczeniom. Najwyższą skutecznością i stabilnością charakteryzują się reguły zapisane na szczeblu konstytucyjnym oraz narzucone przez organizacje międzynarodowe. Z kolei najmniej trwałe są reguły uznaniowe, wprowadzane jako inicjatywa organu realizującego politykę fiskalną. Kolejną ważną cechą skutecznej reguły wydatkowej jest jej przejrzystość i możliwie największa prostota. Umożliwia to efektywną kontrolę jej realizacji. Oprócz tego skuteczna reguła wydatkowa powinna zapewniać stabilność finansów państwa w ciągu całego okresu koniunkturalnego. W okresie recesji nie powinna nadmiernie zmniejszać limitu wydatków, aby nie pozbawiać państwa możliwości reagowania na sytuację ekonomiczną. W okresie wzrostu gospodarczego natomiast powinna hamować ich zbyt szybki wzrost. Reguły spełniające to kryterium to tzw. reguły antycykliczne. *Last but not least* ważna jest możliwie największa rozpiętość reguły wydatkowej, tzn. powinna ona obejmować możliwie największy obszar sektora finansów publicznych.

W początkach istnienia III RP nie wprowadzono reguły ograniczającej w żaden sposób wydatki czy poziom deficytu budżetowego. Znaczne pogorszenie się kondycji finansów publicznych w latach 2001-2002 nakłoniło jednak rządzących do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia poziomu deficytu budżetowego oraz wydatków publicznych. Takim działaniem było wprowadzenie w 2001 r. pierwszej w dziejach III RP reguły wydatkowej, zwanej również „regułą Belki” czy też „kotwicą Belki”, od nazwiska autora, ówczesnego Ministra Finansów, prof. Marka Belki. Ustalała ona, że poziom wydatków budżetu państwa w danym roku mógł wzrosnąć w stosunku do poziomu wydatków z roku poprzedniego o wartość wskaźnika prognozowanej inflacji powiększonego o 1 pp. Czyli jeśli w danym roku inflacja miała wynieść 2%, to poziom wydatków w stosunku do roku poprzedniego mógł wzrosnąć maksymalnie o 3%. Zakładała ona stopniową redukcję deficytu wraz z postępem wzrostu

gospodarczego. „Reguła Belki” była podstawą do uchwalenia budżetu państwa na rok 2002. Porzucono ją jednak już rok później, w związku ze zmianą na urzędzie Ministra Finansów w lipcu 2002 r. Regułę zastosowano jeszcze przy planowaniu budżetu w 2005 r. W tym samym roku rząd ogłosił tzw. „nominalną kotwicę budżetową”¹⁰, która posłużyła do zaplanowania dochodów i wydatków budżetu państwa na lata 2006 i 2007. Ustanawiała ona bezwzględny limit deficytu budżetowego w wysokości 30 mld zł. Faktycznie założenia kotwicy budżetowej zostały spełnione, deficyt budżetowy w 2006 r. wyniósł 25 mld zł, a w 2007 r. 15,95 mld zł¹¹. Trudno jednak wskazać związek spadku deficytu ze stosowaniem kotwicy budżetowej, należy raczej szukać przyczyny w dobrej koniunkturze gospodarczej, wg danych OECD PKB w 2006 r. wzrosło o 6,2%, a w 2007 o 7%¹².

Opisane powyżej rozwiązania były w pełni uznaniowe. Jeśli rzeczywiście funkcjonowały, to bardzo krótko. Dobrym przykładem jest tutaj „reguła Belki”, porzucona po dymisji jej autora. Oprócz tego reguły te skupiały się jedynie na obszarze budżetu państwa, pozostawiając nieuregulowane wydatki większej części sektora finansów publicznych. Można więc stwierdzić, że polityka wydatkowa nie była prowadzona w sposób długofalowy i nie przynosiła wymiernych efektów.

Z biegiem czasu nierozwiązany problem utrzymania stabilności fiskalnej stawał się coraz większy. 1 maja 2004 r. Polska oficjalnie stała się członkiem Unii Europejskiej. Na podstawie art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³ (dalej także TFUE), jednym z kryteriów, którego wdrażanie należało spełnić jako państwo członkowskie, było unikanie nadmiernego deficytu. Wiąże się to z przestrzeganiem limitu 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego

¹⁰ U.K. Zawadzka-Pąk, E. Lotko, *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Temida 2, Białystok 2018, s. 138.

¹¹ *Ibidem*, s. 138.

¹² OECD, *Real GDP Forecast*, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart> [dostęp 21.07.2019].

¹³ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Dz. U. C 115 z dnia 9 maja 2008 r.

deficytu publicznego do PKB oraz o 60% dla stosunku długu publicznego do PKB. Na podstawie danych przekazanych przez Polskę oraz Eurostat deficyt sektora *General Government* wyniósł 4,1% PKB, zatem znacznie przekroczył limit. Ponadto w latach następnych przewidywano wzrost deficytu budżetowego oraz długu publicznego¹⁴. Wobec tego 12 maja 2004 r. Komisja Europejska po raz pierwszy zainicjowała procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski. Procedurę zamknięto w lipcu 2008 r., przede wszystkim ze względu na spadek deficytu w 2007 r. do 2% PKB. Jednakże, tak jak wspomniano wcześniej, redukcja deficytu budżetowego była w większym stopniu zasługą wysokiego wzrostu gospodarczego w latach 2006 i 2007 niż skutecznych działań podjętych w dziedzinie polityki fiskalnej. Dobra koniunktura skończyła się wraz z pojawieniem się w Europie kryzysu gospodarczego w 2008 r. W tym samym roku deficyt budżetowy znowu przekroczył wartość referencyjną 3% PKB, osiągając poziom 3,7% PKB, a rok później aż 7,1% PKB. W konsekwencji, w lipcu 2009 r. Polska została ponownie objęta procedurą nadmiernego deficytu¹⁵. W odpowiedzi na kondycję finansów publicznych 29 stycznia 2010 r. Prezes Rady Ministrów zaprezentował Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011. Kluczowym czynnikiem w jego realizacji było wzmocnienie ram instytucjonalnych dla prowadzenia polityki budżetowej. Kryzys finansowy bowiem jedynie pokazał niestabilność sektora finansów publicznych, czego główną przyczyną był zbyt wysoki poziom wydatków. Rząd zdał sobie sprawę z konieczności wprowadzenia reguły wydatkowej, która w przeciwieństwie do swoich poprzedniczek uregulowana byłaby na poziomie ustawowym, co stworzyłoby warunki do jej długoterminowego stosowania¹⁶. Na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁷, do ustawy o finansach publicznych dodano art. 112a-112d,

¹⁴ Raport Komisji Europejskiej, *Poland - report prepared in accordance with Article 104 of the Treaty*, Brussels 2004, s. 9.

¹⁵ *Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2010 r. nr 257, poz. 1726.

¹⁶ *Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010-2013*, Warszawa 2010, s. 8.

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. nr 257, poz. 1726.

regulujące tzw. tymczasową wydatkową regułę dyscyplinującą (dalej także WRD). Reguła ta ograniczała wzrost wydatków uznaniowych (tzw. elastycznych) budżetu państwa do poziomu zgodnego z prognozowanym na dany rok budżetowy, średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększonym o 1 pp. Zgodnie z art. 112c Rada Ministrów nie mogła przyjmować projektów zwiększających poziom wydatków niepodlegających regule wydatkowej. Na podstawie art. 112d ust. 1 reguła zawieszona miała być w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego czy stanu klęski żywiołowej (przy czym dwa ostatnie musiałyby zostać wprowadzone na całym terytorium Rzeczypospolitej).

Konstrukcją wydatkowa reguła dyscyplinująca przypominała więc „regułę Belki”. Różniła się ona od niej przede wszystkim uregulowaniem na poziomie ustawowym oraz mniejszą rozpiętością. Objęte regułą wydatki elastyczne stanowiły ok. 20% wydatków budżetu państwa¹⁸. Reguła stosowana była do opracowywania uchwalanego od 2010 r. Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (dalej także WPF). Według szacunków umieszczonych w WPF na lata 2010-2013 reguła miała przynieść oszczędności wynoszące odpowiednio 2,8 mld zł w 2011 r., 5,7 mld zł w 2012 r. i 8,8 mld zł w 2013 r.¹⁹

Jeśli chodzi o funkcjonowanie wydatkowej reguły dyscyplinującej w praktyce, trudno znaleźć wymierne liczby, które zweryfikowałyby założenia WPF na lata 2010-2013. Nie da się również zweryfikować bezpośredniego wpływu stosowania wydatkowej reguły dyscyplinującej na finanse publiczne. Zarówno w Ustawie budżetowej, jak i Wieloletnim Planie Finansowym Państwa nie można znaleźć wyliczenia limitu wydatków obejmowanych przez regułę. Podział na wydatki elastyczne i sztywne nie jest jednoznaczny, rząd zarówno w projekcie, jak i w innych publikacjach posługiwał się szacunkami dotyczącymi poziomu obydwu. Nie odnotowano dużego wzrostu wydatków budżetu państwa, ale nie

¹⁸ M. Cilak, *Reguły wydatkowe dotyczące budżetu państwa (na gruncie ustawy o finansach publicznych z 2009 r.)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, t. 1, s. 43.

¹⁹ *Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010-2013*, s. 4.

zaobserwowano z też ich znaczącego spadku względem PKB. Patrząc natomiast na szersze *spectrum* sektora finansów publicznych, udało się znacznie zredukować deficyt sektora *General Government*. Z 7,3% PKB w 2010 r. spadł do 4,8% i 3,7% odpowiednio w latach 2011-2012²⁰. Pozytywnie również należy ocenić fakt, że zachował on tendencję spadkową w 2012 r., kiedy wzrost PKB zmalał do tempa 1,61% w skali roku²¹. W tej kwestii zatem dużo lepiej poradziło sobie z pogorszeniem się koniunktury gospodarczej niż w latach 2008-2009.

Reguła określana była jako tymczasowa²², ponieważ miała obowiązywać do momentu uchYLENIA procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. Pierwotnie rząd Polski zadeklarował się, że spełni ten warunek do końca 2012 r., jednak po 2 latach obowiązywania wydatkowej reguły dyscyplinującej nie udało się osiągnąć jeszcze tego celu. Mimo to na mocy ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych²³ dodano art. 112e, który uchylał stosowanie przepisów art. 112a i art. 112b w 2013 roku. Oznaczało to, że reguła wydatkowa przestała obowiązywać w 2013 r. W uzasadnieniu przeczytać można, że obowiązywanie WRD w ówczesnej chwili utrudniałoby przeciwdziałaniu pogłębianiu się spowolnienia gospodarczego. Mechanizm tymczasowej reguły wydatkowej działał bowiem w sposób procykliczny, a trzymanie się go wiązałoby się z koniecznością znacznego ograniczenia wydatków, co nie poprawiłoby stanu finansów publicznych ani nie przyczyniłoby się do zakończenia procedury nadmiernego deficytu. Drastyczne ograniczenie limitu wydatków elastycznych i dyskrecyjnych (jednorazowych) pozbawiłoby państwo oddziaływania na wydarzenia w momencie recesji gospodarczej²⁴.

²⁰ OECD, *General Government deficit*, <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> [dostęp 26.07.2019].

²¹ OECD *Real GDP forecast*, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart> [dostęp 26.07.2019].

²² Komentarz do art. 112aa, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Legalis.

²³ Dz. U. z 2013 r. poz. 938.

²⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 938, s. 2-3.

Abstrahując od trafności argumentów wysuwanych przez Radę Ministrów, jedną z istotnych cech dobrej reguły wydatkowej jest jej stabilność. Wydatkowa reguła dyscyplinująca obowiązywać miała do czasu wyjścia z procedury nadmiernego deficytu; jeszcze przed wejściem jej w życie, w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2010-2013 szacowano, ile oszczędności przyniesie ona w latach 2011-2013. W tym samym dokumencie przeczytać można było, jak istotne jest ograniczenie wydatków elastycznych w kontekście przywrócenia stabilności finansów publicznych. Rada Ministrów w ten sposób zdecydowała się na drastyczną zmianę polityki fiskalnej w trakcie trwania roku budżetowego. Oczywiście wiązało się to z koniecznością nowelizacji budżetowej, która została uchwalona w ustawie z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013²⁵. Limit deficytu budżetu państwa zwiększony został z planowanych 35,6 mld zł do 51,65 mld zł. Ostatecznie deficyt budżetowy wyniósł 42,2 mld zł i był o prawie 12 mld zł wyższy niż w roku poprzednim²⁶. Deficyt sektora *General Government* wzrósł z 3,7% w roku 2012 do 4,1% w 2013 r. Przede wszystkim zaś zmiana ustawy pokazała, że rząd mając poparcie większości sejmowej, jest stanie w dowolnym momencie uchylić obowiązywanie mechanizmów reguły wydatkowej.

W uzasadnieniu tłumaczono, że zawieszenie WRD umożliwi wprowadzenie jeszcze w tym samym roku stabilizującej reguły wydatkowej, jednak nie zostało to zrealizowane. Istotnie, na mocy ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁷ uchwalono art. 112aa wprowadzający SRW, jednocześnie uchylając WRD zapisaną w art. 112a-112c. Zgodnie jednak z art. 14 ustawy z 8 listopada 2013 r.- przepis uchwalający stabilizującą regułę wydatkową miał zostać zastosowany dopiero przy obliczaniu wydatków budżetu państwa na 2015 r. W rezultacie w Polsce w latach 2013-2014, w czasie trwania procedury nadmiernego deficytu, nie

²⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1212.

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, s. 63.

²⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1646.

obowiązywała reguła wydatkowa. Mimo zwiększenia się tempa wzrostu PKB z 1,39% w 2013 r. do 3,32% w 2014 r. deficyt sektora *General Government* osiągnął wartość 3,7%, co było wynikiem niepozwalającym zakończyć procedury nadmiernego deficytu.

4. Stabilizująca reguła wydatkowa jako implementacja aktów prawnych UE

Uchwalona w 2013 r., stabilizująca reguła wydatkowa konstruowana miała być zgodnie z najnowszymi wytycznymi Unii Europejskiej. Lata kryzysu uwidoczniły trudności związane z przestrzeganiem zasad unijnego Paktu stabilności i wzrostu²⁸, trudność koordynacji polityki gospodarczej pomiędzy państwami członkowskimi oraz ograniczony nadzór polityki fiskalnej. Na podstawie propozycji Komisji Europejskiej pod koniec 2011 r. wydano zbiór regulacji składający się z sześciu aktów prawnych (nazywany również „sześciopakiem”) modyfikujących Pakt Stabilności i Wzrostu. W skład „sześciopaku” wchodziło pięć rozporządzeń i jedna dyrektywa. Głównym celem było wprowadzenie bardziej restrykcyjnych rozwiązań w wypadku naruszeniu zasad unijnej polityki budżetowej. Treść aktów prawnych wchodzących w skład „sześciopaku” ma istotne znaczenie w kontekście kształtu stabilizującej reguły wydatkowej, która musi spełniać ich postanowienia.

Pierwsze dwa rozporządzenia, nr 1173/2011²⁹ i 1174/2011³⁰ UE adresowane są do państw członkowskich należących do strefy euro.

²⁸ Pakt stabilności i wzrostu – porozumienie państw członkowskich UE zawarte 17.06.1997 r. na szczycie Rady Europejskiej w Amsterdamie. Jego postanowienia zapisane były w rozporządzeniach 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych i 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Obligował on państwa członkowskie do przedkładania programów makroekonomicznych oraz przestrzegania dyscypliny fiskalnej, która miała być monitorowana przez Radę Ecofin.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r., s. 1.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r., s. 8.

Polska zobowiązania jest do przestrzegania rozporządzeń nr 1175/2011³¹, 1176/2011³² i 1177/2011³³ UE, z czego treść pierwszego i ostatniego z tej trójki ważna jest w kontekście konstrukcji SRW. Pierwsze z nich, nr 1175/2011, dotyczy konieczności osiągnięcia przez państwo członkowskie średniookresowego celu budżetowego (*medium term objective*, dalej także MTO). MTO określane mają być w ujęciu strukturalnym, to znaczy po skorygowaniu wyniku nominalnego o wpływ cyklu koniunkturalnego i wartość działań dyskrecyjnych. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1175/2011 UE ich wysokość ustalana ma być indywidualnie dla każdego państwa, pomiędzy deficytem w wysokości 1% PKB a nadwyżką budżetową. MTO miało więc zobligować państwa do posiadania marginesu bezpieczeństwa przed referencyjną wartością 3% PKB. Zgodnie z nazwą cel budżetowy miał być osiągnięty w średnim okresie, co oznaczało wynik powyżej MTO w czasie pomyślnej koniunktury i analogicznie wynik poniżej MTO w czasach mniej pomyślnych³⁴.

W drugim rozporządzeniu nr 1177/2011 UE doprecyzowano zakres minimalnej korekty, koniecznej do zrealizowania w wypadku niepodjęcia przez państwo członkowskie skutecznych działań związanych z redukcją nadmiernego deficytu. Wówczas należy skorygować poziom wydatków na dany rok o co najmniej 0,5% PKB. Korekta ta nazywana jest również „benchmarkiem wydatkowym”.

Last but not least, bardzo ważna w kontekście stabilizującej reguły wydatkowej jest wchodząca w skład „sześciopaku” dyrektywa Rady Europejskiej 2011/85/UE³⁵ ws. wymogów dla ram budżetowych państw

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r., s. 12.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r., s. 25.

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r., s. 33.

³⁴ U.K. Zawadzka-Pąk, E. Lotko, *op. cit.*, s. 140.

³⁵ Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r., s. 41.

członkowskich. Jej rozdział IV porusza tematykę numerycznych reguł fiskalnych. Zgodnie z art. 5 każde państwo ma dysponować numerycznymi regułami fiskalnymi, które wspierają realizację zobowiązań wynikających z TFUE, szczególnie przestrzeganiem referencyjnych wartości deficytu i długu. Oprócz tego reguły te mają pomagać w przyjęciu wieloletniej perspektywy planowania budżetowego, w tym w przestrzeganiu MTO. Reguła fiskalna zaprojektowana zgodnie z dyrektywą, w myśl art. 6 powinna mieć określony zakres i cel oraz jasno ustalone konsekwencje ich nieprzestrzegania. Zaś jej realizację powinny monitorować organy niezależne od władz budżetowych państw członkowskich. Jeśli reguła posiadałaby klauzulę wyjścia, to musi ona określać ograniczoną liczbę specyficznych okoliczności oraz rygorystyczne procedury, w których dozwolone jest nieprzestrzeganie reguły. Zgodnie z art. 7 reguła fiskalna uwzględniana ma być w uchwalanej co roku ustawie budżetowej.

Tak jak wspomniano wcześniej, Stabilizująca Reguła uchwalona została jako numeryczna reguła fiskalna nowej generacji. Miała stanowić ona instrument pomagający Polsce osiągnąć stabilność fiskalną, spełniając jednocześnie kryteria wymagane ze strony Unii Europejskiej. W dalszej części pracy SRW zostanie poddana ocenie nie tylko pod kątem skuteczności, ale też realizacji norm i wytycznych zawartych w aktach prawnych Unii Europejskiej.

5. Pierwotna konstrukcja stabilizującej reguły wydatkowej

Zakres podmiotowy

Stabilizująca Reguła Wydatkowa cechuje się zdecydowanie największą rozpiętością spośród reguł wydatkowych obowiązujących w Polsce. Ustala ona kwotę planowanych wydatków na obszar szerszy niż wydatki budżetu państwa, na którym koncentrowały się w większości dotychczasowe reguły wydatkowe. Według ustawodawcy obejmuje ona „cały sektor finansów publicznych i funduszy banku Gospodarstwa Krajowego z dwoma wyjątkami³⁶”. Pierwszym wyjątkiem są wydatki budżetu

³⁶ Założenia do projektu ustawy o zmianie finansów publicznych z 16 lipca 2013 r., s. 22, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/165461/165493/165494/dokument80762.pdf> [dostęp 30.07.2019].

środków europejskich oraz wydatki finansowane środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Drugim są jednostki, „które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów”³⁷. Tak więc można stwierdzić, że oryginalnie kwota wydatków SRW obejmowała wydatki:

- Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy (jednostki wymienione w art. 139 ust. 2 UFP), kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów;
- jednostek samorządów terytorialnych i ich związków;
- związków metropolitalnych;
- jednostek budżetowych;
- funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i funduszy zarządzanych przez Prezesa KRUS;
- Narodowego Funduszu Zdrowia;
- Funduszu Pracy;
- funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

Kwota wydatków SRW zaś nie obejmowała (oprócz wspomnianych wydatków budżetu środków europejskich oraz wydatków finansowane środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu) następujących jednostek sektora finansów publicznych:

³⁷ *Ibidem.*

- samorządowych zakładów budżetowych;
- agencji wykonawczych;
- instytucji gospodarki budżetowej;
- państwowych funduszy celowych (innych niż wskazane powyżej);
- samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- uczelni publicznych;
- Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych;
- państwowych i samorządowych instytucji kultury;
- innych państwowych lub samorządowych osób prawnych, utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych i spółek prawa handlowego.

Wyłączenie tej grupy podmiotów uzasadniono tym, że w długim okresie finanse tych jednostek były zrównoważone, tak więc ich włączenie nie wpłynęłoby na skuteczność SRW, natomiast znacząco skomplikowałoby ją pod względem operacyjnym.

W ramach kwoty SRW, która określa sumę wydatków, nieprzekraczalną na etapie planowania, mieści się limit wydatków, którego nie można przekroczyć również na poziomie wykonania. Aby wyznaczyć nieprzekraczalny limit wydatkowy, od kwoty wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową należy odjąć oczekiwany poziom skonsolidowanych wydatków:

- jednostek samorządów terytorialnych i ich związków;
- jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 UFP;
- Narodowego Funduszu Zdrowia.

Tak zmniejszona kwota, w myśl art. 112aa ust.3 to nieprzekraczalny limit wydatków. Limit ten ma charakter zagregowany. Reguła wydatkowa, poprzez wprowadzenie zagregowanej, rocznej kwoty wydatków, miała być krokiem do zmiany procesu budżetowego z sekwencji *bottom-up* na *top-down*.

Konstrukcja i mechanizm

Aby obliczyć kwotę wydatków objętych SRW z art. 112aa ust. 1 UFP na dany rok, należało, w największym skrócie, pomnożyć limit z roku poprzedniego przez prognozowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (dalej także CPI) oraz średni wskaźnik wzrostu gospodarczego w ciągu ostatnich 8 lat zmieniony o wartość korekty z tytułu nierównowagi finansów publicznych. Do limitu doliczano prognozowaną sumę działań dyskrejonalnych o znaczącej skali (każde z osobna przekraczające wartość 0,03% PKB), nie będzie ona jednak brana pod uwagę przy ustalaniu sumy wydatków na kolejny rok. Jeśli działanie przyniesie dochody, kwota wydatków objętych SRW zostanie zwiększona. Analogicznie, w wypadku działania o charakterze wydatkowym kwota zostanie odpowiednio zmniejszona. Do działań dyskrejonalnych zaliczane są, zgodnie z Europejskim System Rachunków Narodowych i Generalnych (ESA'95)³⁸:

- podatki związane z produkcją i importem;
- podatki od dochodów i majątku;
- składki na ubezpieczenia społeczne;
- podatki od kapitału;
- transfer kapitału administracji publicznej na rzecz sektorów pracodawców.

Z racji tego, że w iloczynie przedstawionym wyżej brany jest pod uwagę prognozowany CPI, SRW posiadała również wbudowany mechanizm korekty. Przed obliczaniem kwoty na dany rok brano kwotę z roku poprzedniego i korygowano o relację pomiędzy prognozowaną a rzeczywistą stopą wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku poprzednim.

³⁸ Rozporządzenie Rady Europejskiej NR 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie. Dz. U. L 310 z 23.11.2011 r., s. 33.

$$\text{WYD}_n = \text{WYD}_{n-1}^* \cdot E_n(\text{CPI}_n) \cdot [\text{WPKB}_n + K_n] + E_n(\Delta \text{DD}_n)$$

1 2 3 4 5 6

1 – kwota wydatków na dany rok

2 – skorygowana kwota wydatków na rok poprzedni

3 – przewidywana stopa inflacji

4 – średnia dynamika wzrostu PKB w ostatnich 8 latach

5 – korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych

6 – suma wartości działań dyskrejonalnych przekraczających wartość 0,03% PKB

Rys. 1. Opis schematu wyliczania kwoty wydatków SRW. Źródło: opracowanie własne.

Analizując art. 112aa, można dojść do wniosku, że w założeniu twórców stabilizująca reguła wydatkowa w czasie, kiedy sektor finansów publicznych znajduje się w dobrej kondycji, dba o to, żeby realnie wydatki rosły w tempie odpowiadającym średniemu wzrostowi PKB. Zastosowanie we wzorze średniej wartości wzrostu PKB z ostatnich 8 lat ma być zabezpieczeniem przed dużymi zmianami limitu w związku z krótkotrwałymi turbulencjami. Uniemożliwia to znaczne powiększenie limitu wydatków w sytuacji, kiedy w danym roku wzrost był nieoczekiwanie wysoki, ale nie dopuszcza też do drastycznego zmniejszenia się limitu wydatków w momencie, kiedy w jednym roku nastąpił znaczny spadek wzrostu gospodarczego. Dzięki temu reguła jest regułą antycykliczną. Wybór w SRW okresu 8 lat przy pomiarze tempa wzrostu PKB wiąże się z tym, że według rządowych wyliczeń tyle przeciętnie wynosi cały cykl koniunkturalny. Jest to wartość zbliżona do zaleceń instytucji europejskich, które postulują wyznaczanie wartości średniego PKB

na przestrzeni 10 lat. Reguła ma natomiast wbudowany mechanizm, który automatycznie aktywowany jest w wypadku, kiedy kondycja sektora finansów publicznych jest niezadowolająca (lub nadzwyczajnie dobra). Jest to właśnie korekta z tytułu nie zrównoważonych finansów publicznych, która jest najważniejszym elementem reguły. Jest ona gwarancją tego, że poziom realnych wydatków objętych SRW będzie automatycznie rósł wolniej niż PKB, kiedy poziom długu publicznego i deficytu sektora *General Government* nie osiąga wartości referencyjnej. Korekta daje również szansę zwiększenia realnych wydatków w stopniu większym niż wzrost PKB, w momencie nadspodziewanie dobrej sytuacji fiskalnej.

W zależności od wyniku nominalnego sektora *General Government* i jego skumulowanego odchylenia od MTO oraz poziomu państwowego punktu publicznego, wskaźnik wzrostu PKB w następnym roku zostanie automatycznie zmniejszony o -2pp bądź -1,5pp, nie zostanie zmniejszony lub zostanie zwiększony o 1,5pp. W wypadku kiedy deficyt sektora *General Government* przekroczy 3% PKB lub wartość długu publicznego przekroczy 55% PKB, automatycznie zastosowana zostanie korekta w wysokości -2pp. Jeśli państwowy dług publiczny przekroczy wartość 50% PKB, zastosowana zostanie korekta w wysokości -1,5pp. Chyba że mają miejsce tzw. „złe czasy”, czyli kiedy prognozowana na dany rok dynamika wzrostu PKB jest o 2pp niższa niż średni wskaźnik wzrostu PKB z ostatnich 8 lat. Jeśli deficyt sektora *General Government* wynosi mniej niż 3%, a państwowy dług publiczny znajduje się poniżej 50% PKB, pod uwagę brane jest skumulowane odchylenie wyniku sektora *General Government* od średniookresowego celu budżetowego, które dla Polski wynosi -1% PKB. Jest ono mierzone za pomocą specjalnego konta kontrolnego, na którym kumulowane są roczne odchylenia. Stan konta kontrolnego na dany rok mierzony jest w % PKB. Oblicza się go za pomocą dodania do stanu konta kontrolnego z zeszłego roku wyniku nominalnego sektora *General Government* z danego roku. Od tego odejmowana jest na koniec wartość średniookresowego celu budżetowego.

Stan konta kontrolnego jest obliczany na podstawie wzoru

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

gdzie:

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

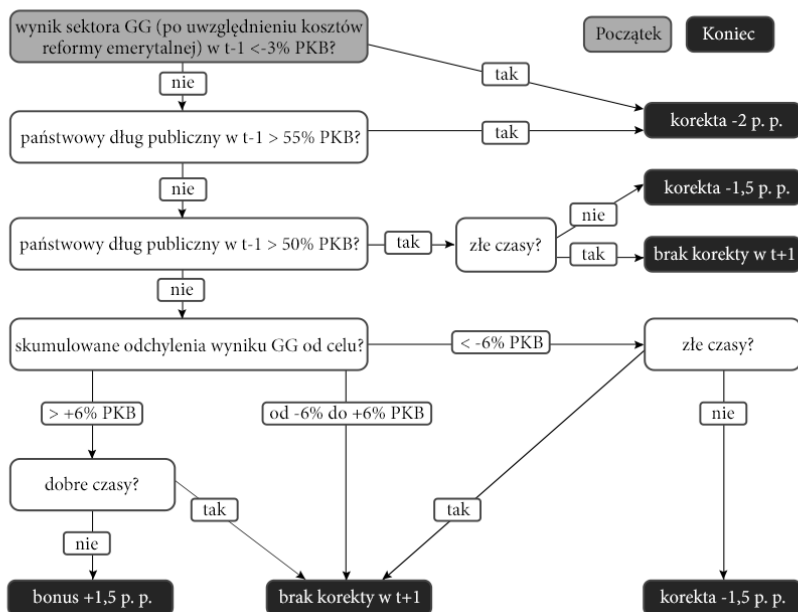
Wn_t : wynik nominalny sektora GG w roku t , wyrażony w relacji do PKB;

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

Rys. 2. Źródło: założenia do projektu o zmianie ustawy o finansach publicznych, 25.07.2013 r.

Jeśli skumulowane odchylenia wyniku sektora *General Government* od celu mieszczą się w przedziale od -6% PKB do 6% PKB, nie następuje zmiana indykatoru średniookresowego wzrostu PKB. Natomiast kiedy odchylenia przekroczą -6% PKB, następuje korekta w wysokości -2pp. Chyba że nastąpiło to w opisanych wyżej „złych czasach”, wtedy korekta nie następuje. Z kolei kiedy suma odchyłeń przekroczy 6% PKB, do wartości indykatoru średniookresowego wzrostu PKB zostanie dodany bonus w wysokości 1,5pp. Chyba że nastąpi to w „dobrych czasach”, kiedy, analogicznie do „złych czasów”, prognozowana na dany rok dynamika wzrostu PKB jest o 2pp niższa niż średni wskaźnik wzrostu PKB z ostatnich 8 lat.

Schemat przedstawiający mechanizm korygowania nierównowagi



Rys. 3. Źródło: Założenia do projektu o zmianie ustawy o finansach publicznych, 25.07.2013 r.

Korekta jest zatem najważniejszym elementem w konstrukcji stabilizacyjnej reguły wydatkowej, ponieważ „reaguje” na kondycję sektora finansów publicznych i utrudnia przekroczenie wartości referencyjnych wynikających z europejskich aktów prawnych oraz Konstytucji RP. Monitorowanie odchylenia wyniku sektora *General Government* jest realizacją rozporządzenia nr 1175/2011 UE w kwestii średniookresowego celu budżetowego. Z kolei wprowadzenie samej korekty do konstrukcji SRW jest zgodne z rozporządzeniem nr 1174/2011 UE, które mówi o minimalnej korekcie wydatków państwa w wysokości 0,5% PKB z tytułu nierównowagi finansów publicznych. Z racji, że kwota wydatków objętych limitem SRW wynosi niewiele poniżej 40% PKB, minimalna korekta rządu 1,5pp spełnia te wymagania.

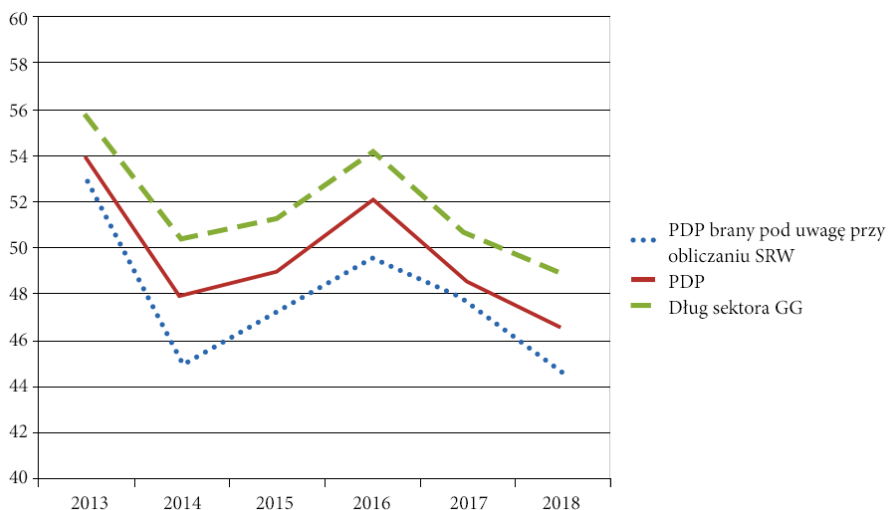
Klauzulę wyjścia stanowi art. 112d, tak samo jak w wypadku wydatkowej reguły dyscyplinującej. Przepisów art. 112aa nie stosuje się w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej, przy czym dwa ostatnie stany wprowadzone być muszą na terytorium całej RP.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³⁹ do obliczenia kwoty wydatków będącej bazą do wyliczenia kwoty wydatków na 2015 rok (WYD_{n-1}* we wzorze przedstawionym powyżej) użyto następujących wskaźników:

- prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych na rok 2014 wynoszący 1,024,
- wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości 103,46%,
- wielkość korekty kwoty wydatków wynoszącą -2pp,
- sumę odchylenia wyniku sektora *General Government* od MTO równą zero.

W sprawie metodyki przyjętej przy obliczaniu kwoty wydatków SRW zastanowić się należy nad pewną kwestią. Mowa o poziomie „państwowego długu publicznego”, który jest brany pod uwagę przy ustalaniu korekty. Bierze się on z art. 38a ust. 4 UFP. W istocie jest to relacja wartości państwowego długu publicznego pomniejszonego o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym w stosunku do PKB. Wynika więc z tego, że poziom „państwowego długu publicznego” wykorzystywany do wyliczenia wielkości korekty jest niższy niż rzeczywisty poziom długu publicznego. Oprócz tego zauważyć należy, iż obliczany polską metodyką poziom długu publicznego różni się od poziomu długu sektora *General Government*, który monitorowany jest przez instytucje europejskie. Poziom długu sektora GG przewyższa poziom państwowego długu publicznego. Wartości wszystkich trzech wskaźników z ostatnich lat przedstawione są w poniższej grafice.

³⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1646.



Rys. 4. Przedstawienie wartości państwowego długu publicznego w rozumieniu art. 38 ust. 4 UFP, państwowego długu publicznego i długu sektora General Government w % PKB na przestrzeni lat 2013-2018. Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Makroekonomicznych (<https://bdm.stat.gov.pl/>, dostęp 01.08.2019]) oraz OECD (<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>, dostęp 01.08.2019 r.)

Pamiętać należy, że przekroczenie w danym roku planowej kwoty wydatków SRW nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami, służy ona głównie monitorowaniu poziomu wydatków sektora finansów publicznych. Ponadto zarówno kwota z ust. 1, jak i nieprzekraczalny limit z ust. 3 są wielkościami zagregowanymi, nie ma jasno wskazanych podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie reguły wydatkowej.

6. Podsumowanie

Na łamach niniejszego artykułu wyjaśnione zostało pojęcie reguły wydatkowej, opisane zostały również reguły wydatkowe funkcjonujące dotychczas w historii III RP. Na tym tle największa uwaga została poświęcona stabilizującej regule wydatkowej, której pierwotna konstrukcja została rozłożona na czynniki pierwsze. W ten sposób został zrealizowany cel artykułu, jakim było przekazanie czytelnikowi informacji

niezbędnych do zapoznania się z funkcjonowaniem SRW w praktyce, co przedstawione zostanie w drugiej części pracy.

Na tym etapie analizy problemu trudno wysunąć wnioski co do skuteczności SRW, można natomiast stwierdzić, że w porównaniu do poprzednich reguł wydatkowych jest to regulacja zdecydowanie najbardziej złożona, obejmująca największy obszar sektora finansów publicznych oraz najmocniej usadowiona. W kontekście działania SRW sceptycyzmem może napawać przypadek wydatkowej reguły dyscyplinującej, której funkcjonowanie, wbrew początkowym założeniom, zostało zawieszone w 2013 r. Kierownicy polskiej polityki fiskalnej podczas wprowadzania w życie norm płynących z art. 112aa UFP mieli już bowiem przygotowane rozwiązanie na wypadek, kiedy uregulowana reguła wydatkowa zaczęła przeszkadzać w realizacji zamierzonej polityki wydatkowej.

BIBLIOGRAFIA

Źródła internetowe

1. Bank Danych Makroekonomicznych, <https://bdm.stat.gov.pl/> [dostęp 01.08.2019].
2. Bereziński J., *Piątka Kaczyńskiego. Minister finansów nie zgadza się na złamanie reguły wydatkowej*, <https://www.money.pl/gospodarka/piatka-kaczynskiego-minister-finansow-nie-zgadza-sie-na-zlamanie-reguly-wydatkowej-6360661536839297a.html> [dostęp 16.07.2019].
3. Główny Urząd Statystyczny, *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/> [dostęp 15.08.2019].
4. *Komentarz do art. 112aa*, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Legalis.
5. OECD, *General Government deficit* <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> [dostęp 26.07.2019].
6. OECD, *Real GDP Forecast*, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart> [dostęp 21.07.2019].
7. Raport Komisji Europejskiej, *Poland – report prepared in accordance with Article 104 of the Treaty*, Brussels 2004.
8. Ratajczak M., *Piątka Kaczyńskiego pod lupą analityków. Już raz wstrząsnęli kursem złotego*, <https://www.money.pl/gospodarka/piatka-kaczynskiego-pod-lupa-analytikow-juz-raz-wstrzasneli-kursem-zlotego-6362131213026945a.html> [dostęp 16.07.2019].
9. van Eden H., Khemani P., Emery Jr R.P., *Developing Legal Frameworks to Promote Fiscal Responsibility: Design Matters*, [w:] M. Cangiano, T. Curristine,

M. Lazare, *Public financial management and its emerging architecture*, International Monetary Fund, Washington 2013, s. 79-105.

10. *Wolność, równość, nowe 500+ i „trzynastka” dla emerytów. Kaczyński na konwencji PiS*, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/kaczynski-na-konwencji-pis,912273.html> [dostęp 16.07.2019].

Źródła drukowane

1. Cilak M., *Reguły wydatkowe dotyczące budżetu państwa (na gruncie ustawy o finansach publicznych z 2009 r.)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, t. 1
2. Mroczkowski R., *Numeryczne Reguły Wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*, [w:] W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
3. Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu skarbu państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
4. Postuła M., *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.

Akty prawne

1. Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie

wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.

5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.

6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.

7. Rozporządzenie Rady Europejskiej NR 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie. Dz. U. L 310 z 23.11.2011 r.

8. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2010 r. nr 257 poz. 1726.

9. Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 938

10. Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013, Dz. U. z 2013 r. poz. 1212.

11. Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 743.

12. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 924.

13. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. U. C 115 z dnia 9.05.2008 r.

14. *Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010-2013*, Warszawa 2010.

15. *Założenia do projektu ustawy o zmianie finansów publicznych z 16 lipca 2013 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/165461/165493/165494/dokument80762.pdf> [dostęp 30.07.2019].

16. Zawadzka-Pąk U.K., Lotko E., *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Temida 2, Białystok 2018.