

Reguły fiskalne w Polsce

Anna Kawarska

Reguły fiskalne są narzędziem dyscyplinowania polityki fiskalnej i zapewnienia równowagi finansów publicznych. Tematyka niniejszego artykułu poświęcona została regułom fiskalnym obowiązującym w Polsce. Reguły fiskalne mogą przybierać formę reguł numerycznych lub reguł proceduralnych (zwanych także procedurami). Najszerszej opisywane w literaturze przedmiotu opisywane i oceniane są reguły numeryczne wyrażane są jako liczbowe ograniczenia nakładane na wybrane agregaty polityki fiskalnej, mające długookresowy wpływ na jej dyscyplinowanie. Niemniej jednak niniejszy artykuł przybliży również tematykę tzw. reguł proceduralnych opisywanych jako działania, które zwiększają odpowiedzialność fiskalną, usprawniają zarządzanie, poprawiają komunikację z opinią publiczną i wzmacniają przejrzystość finansów publicznych.

Słowa kluczowe: reguły fiskalne w Polsce, numeryczne reguły fiskalne, proceduralne reguły fiskalne.

Nadesłany: 20.11.2016 | Zaakceptowany do druku: 19.12.2016

Fiscal Rules in Poland

Fiscal rules are a tool for disciplining fiscal policy and ensuring the balance in public finances. The article is devoted to the fiscal rules in force in Poland. Fiscal rules may take either the form of numerical rules or procedural rules (also called procedures). Numerical fiscal rules, which are expressed as numerical constraints imposed on chosen fiscal policy aggregates, exerting a long term disciplining impact, are the most widely described and evaluated in the subject literature. However, this article introduces the subject of so-called procedural rules described as activities taken to enhance fiscal responsibility, improve management, improve communication to the public opinion and enhance the transparency of public finances.

Keywords: fiscal rules in Poland, numerical rules, procedural rules.

Submitted: 20.11.2016 | Accepted: 19.12.2016

JEL: E62

* **Anna Kawarska** – mgr, doktorant UW, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski.
Adres do korespondencji: Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski, ul. Szturmowa 1/3,
02-678 Warszawa; e-mail: an.ka@vp.pl.

Reguły fiskalne to narzędzia służące zapewnieniu stabilności makroekonomicznej w gospodarce oraz poprawieniu wiarygodności prowadzonej polityki fiskalnej i redukcji nadmiernego deficytu budżetowego. Funkcją reguł fiskalnych jest utrzymanie stabilności przyjętego kształtu polityki fiskalnej w długim okresie. Spowolnienie wzrostu gospodarczego, kryzys, czy recesja to warunki, kiedy uwypuklone zostają słabości makroekonomiczne charakteryzujące dany kraj. Sens stosowania reguł fiskalnych polega przede wszystkim na tym, iż reguły warunkują jawność i przejrzystość prowadzonej polityki fiskalnej, przewidywalność, wiarygodność, długoterminową stabilność oraz minimalizację dyskrejonalnych zasad realizacji danego obszaru polityki. Zastosowanie odpowiednich reguł fiskalnych ma za zadanie ograniczyć swobodę polityków w kształtowaniu polityki fiskalnej, czyli ma minimalizować skłonność polityków do generowania nadmiernych deficytów budżetowych, tzw. *deficit bias*.

Celem autorki artykułu jest charakterystyka i prezentacja reguł fiskalnych stosowanych w Polsce z uwzględnieniem podziału na reguły numeryczne oraz proceduralne.

Najczęściej spotykana definicja reguł fiskalnych określa, iż polegają one na trwałym ograniczeniu uznaniowości politycznej w prowadzeniu polityki fiskalnej. Wyrażone są za pomocą numerycznych limitów nałożonych na agregaty fiskalne i wskazuje się na ich długookresowy wpływ na ograniczanie polityki fiskalnej (zob. Kopits i Symansky, 1998). Limity te kierowane są w stronę długu publicznego, deficytu budżetowego, wydatków i dochodów publicznych. Reguły fiskalne mają za zadanie dyscyplinować finanse publiczne, celem zapewnienia podstaw dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Opracowania naukowe wskazują, że wiarygodne reguły fiskalne przyczyniają się do ograniczenia skłonności rządów do generowania nadmiernych deficytów (ang. *deficit bias*) (Kantorowicz, 2012, s. 9).

Istnieją cztery główne kategorie reguł fiskalnych:

1. **Reguły zrównoważonego budżetu**, definiowane poprzez saldo ogólne, pierwotne, strukturalne, dopasowanie cyklicznie oraz złotą regułę.
2. **Reguły długu** polegające głównie na ustanowieniu limitu jawnego długu, wyrażonego jako odsetek PKB.

3. **Reguły wydatkowe**, nakładające ograniczenia na wydatki wyrażone w wartościach absolutnych, jako stopy przyrostu lub odsetek PKB.

4. **Reguły dochodowe**, ustalające maksymalne bądź minimalne pułapy dotyczące dochodów państwa, a także ograniczenia w wydatkowaniu ponadplanowych dochodów.

W Polsce obowiązują reguły dotyczące długu publicznego, deficytu budżetowego oraz wydatków publicznych zdefiniowane **na poziomach**: krajowym oraz ponadnarodowym (unijnym).

1. Reguła długu publicznego

Generalnie reguła długu polega głównie na ustanowieniu ogólnym limitu długu, wyrażonego jako odsetek PKB i ma na celu zabezpieczenie kraju przed poważnymi zachwianiami równowagi finansów publicznych oraz niwelowanie ryzyka niewypłacalności. Chroni ona gospodarkę przed nadmierną ekspansją sektora publicznego. Polskie reguły zadłużenia definiowane są przez Konstytucję RP oraz ustawę o finansach publicznych (ufp). Dodatkowo w Polsce obowiązują dwa poziomy determinujące przedmiotową regułę fiskalną – krajowy oraz unijny.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art. 126 ustępie 5¹ jednoznacznie określono, iż „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”. Zapis konstytucyjny wprowadza krajową regułę długu publicznego, która została, pierwszy raz w 1998 r., doprecyzowana w ustawie o finansach publicznych², poprzez wyznaczenie progów ostrożnościowych dotyczących państwowego długu publicznego w relacji do PKB.

Do końca 2013 r. w polskim prawie obowiązywały trzy progi ostrożnościowe, zdefiniowane w artykule 86 ufp. Zostały one określone za pomocą relacji państwowego długu publicznego (pdp) względem PKB i obejmowały następujące przedziały:

- relacja większa od 50%, a nie większa od 55%,
- relacja większa od 55%, a mniejsza od 60%,
- relacja równa lub większa niż 60%.

Zgodnie z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³ uchylono z dniem 1 stycznia 2014 r. pierwszy próg ostrożnościowy (tj. próg wyrażający relację pdp do PKB jako większą od 50%, a nie większą od 55%). Próg nakładał sankcję w postaci braku możliwości uchwalenia projektu budżetu, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu byłaby wyższa niż wspomniana relacja wynikająca z aktualnej ustawy budżetowej.

Szczegółowe omówienie sankcji przewidzianych w ufp przedstawione zostało na rysunku 1.

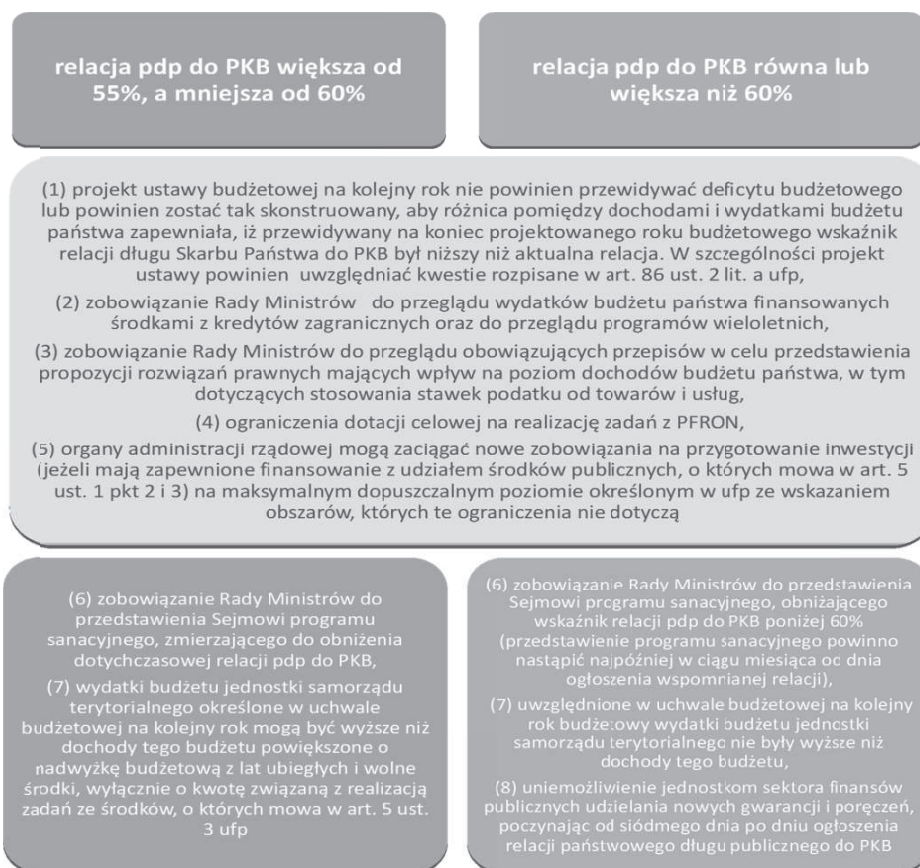
Dyscyplinę finansów publicznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej szczególnie podkreśla art. 126 TFUE, wskazujący,

że ocena poszanowania dyscypliny budżetowej w krajach członkowskich przebiega na podstawie analizy dwóch wskaźników fiskalnych. Jeden z nich to wskaźnik relacji między długiem publicznym a PKB, która to nie może przekraczać wartości odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie. Wartość odniesienia została sformułowana w art. 1 załączony do TFUE protokołu nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu i zgodnie z zapisem wynosi ona 60% PKB.

2. Reguła deficytu budżetowego

Artykuł 220 ust 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴ określa, iż „zwiększe-

Rysunek 1. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne w Polsce



* kolorem jasnoszarym oznaczono część wspólną dla obu procedur ostrożnościowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 86 ufp.

nie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej”. Zapis ten oznacza, iż nie sprecyzowano konkretnych numerycznych limitów, ograniczających rozmiar salda budżetowego. Tak zdefiniowany zapis konstytucyjny co prawda w pewien sposób ogranicza rozmiar deficytu, niemniej jednak ma on charakter ogólny. Brak zapisu numerycznego wynika z faktu obowiązywania norm ostrożnościowych określonych dla długu publicznego, które warunkują dozwolone rozmiary deficytu, zwłaszcza w sytuacji, gdy państwowy dług publiczny kształtuje się blisko progów ostrożnościowych, gdyż dług publiczny determinowany jest skumulowanymi rozmiarami salda budżetowego, zatem narastanie deficytów budżetowych przekłada się na zwiększanie zadłużenia publicznego.

Ponadnarodowa reguła przewidziana dla deficytu budżetowego określona została w sposób numeryczny w TFUE w protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Stanowi ona, że planowany lub rzeczywisty deficyt sektora GG w relacji do PKB wyrażonego w cenach rynkowych nie powinien przekraczać 3%. Od tej reguły ustalono odstępstwa, które zdefiniowane zostały w Pakcie stabilności i wzrostu (obecnie zreformowanym rozporządzeniem Rady nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011) oraz w artykule 126 TFUE.

2.1. Procedura nadmiernego deficytu

Zgodnie z zapisami art. 126 TFUE „Państwa Członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego”. Rozmiary deficytu budżetowego oraz długu publicznego wpływają na ocenę realizacji dyscypliny budżetowej w poszczególnych krajach UE. Procedura nadmiernego deficytu budżetowego⁵ wdrażana jest w momencie, gdy Komisja i Rada stwierdzą naruszenie dyscypliny. Podstawą decyzji o wdrożeniu procedury równoległe z oceną kształtowania się deficytu jest również analiza rozmiarów długu publicznego, w tym ocena jego zmierzania w kierunku wartości referencyjnej (odniesienia). Oznacza to, że fakt zaistnienia zjawiska nadmiernego deficytu nie jest jedyną przesłanką do wdrożenia procedury⁶.

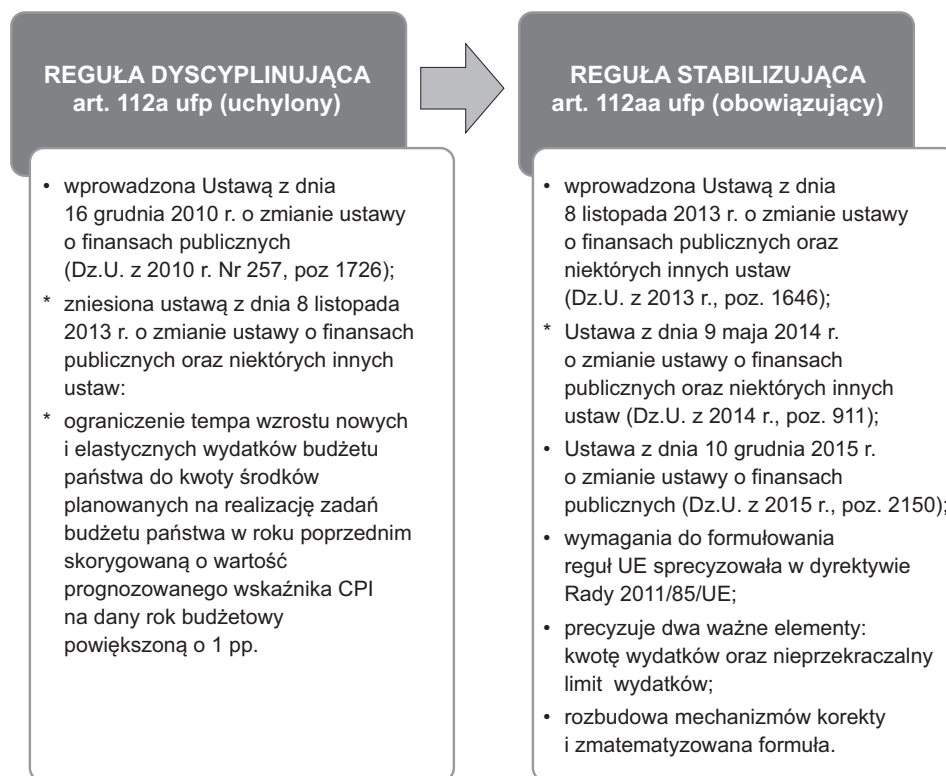
3. Reguła wydatkowa

Pierwszym krokiem ku wprowadzeniu reguły wydatkowej w Polsce były zapisy art. 112a Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2010 r., nr 257, poz. 1726), który wprowadził do polskiego systemu **tymczasową regułę wydatkową**. Reguła ta ograniczała tempo wzrostu nowych oraz elastycznych wydatków budżetu państwa do kwoty środków planowanych na realizację zadań budżetu w roku poprzednim, skorygowaną o wartość prognozowanego wskaźnika CPI na dany rok budżetowy powiększoną o 1 p.p. W ustawie określono obszary wydatkowe, do których wprowadzana reguła nie miała zastosowania⁷. W związku z powyższym tymczasowa reguła obejmowała swoim zakresem około 10–12% (Ministerstwo Finansów, http) sektora GG – tj. planowanych wydatków dyskrejonalnych oraz tzw. nowych wydatków. Tymczasowa reguła wydatkowa nie obejmowała swoim zakresem dotychczasowych wydatków sztywnych (których udział w budżecie w Polsce wynosi ok. 80%; Ministerstwo Finansów, 2015). Podkreślić należy, że skład tzw. nowych wydatków sztywnych uwzględniał również dotychczasowe wydatki sztywne, o ile podlegały one zmianom wynikającym np. z modyfikacji dotychczasowych aktów prawnych.

Tymczasowa reguła wydatkowa, przygotowująca krajowe finanse publiczne do wprowadzenia docelowej – stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) obowiązywała do 2013 roku. Wtedy właśnie reguła tymczasowa została zastąpiona regułą docelową, a zapisy o **stabilizującej regule wydatkowej** znalazły się w ustawie z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1646). Najważniejsze zmiany zostały zaprezentowane na rysunku 2.

Konstrukcja nowej reguły wydatkowej podyktowana była m.in. wymaganiami UE określonymi w dyrektywie Rady 2011/85/UE. Przepisy ustawy o finansach publicznych dedykowane stabilizującej regule wydatkowej określają jej dwa **elementy konstrukcyjne**: **kwota wydatków** (art. 112aa ust. 1) oraz **nieprzekraczalny limit wydatków** (art. 112aa ust. 3). Podstawą do ustalenia kwoty wydatków było średnioroczne realne

Rysunek 2. Reguła wydatkowa w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

tempo wzrostu PKB pomnożone o prognozy inflacji (mierzonej wskaźnikiem CPI) oraz skorygowane m.in. o aktualizację średniookresowego wskaźnika CPI, korektę kwoty wydatków określoną w projekcie ustawy budżetowej, prognozowaną wartość działań dyskrejonalnych. Ustawa z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2015 poz. 2150) wprowadziła zmiany polegające m.in. na zastąpieniu prognoz inflacji poziomem **średniookresowego celu inflacyjnego** określonego na rok przez Radę Polityki Pieniężnej w założeniach polityki pieniężnej.

Stabilizująca reguła wydatkowa swoim zakresem obejmuje około 90% (Ministerstwo Finansów, <http>) wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Nie wlicza się do niej m.in. wydatków budżetu UE i niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Wyłączeniu

podlegają także wydatki jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów. Ponadto wyłączeniu podlegają przepływy finansowe z tytułu dotacji i subwencji pomiędzy jednostkami, dla których kwotę wydatków się wylicza oraz przepływy finansowe między funduszami zarządzanymi przez ZUS i KRUS (art. 112aa, ust. 2 ufp). Oznacza to, że kwota wydatków ustalana jest dla dwóch grup jednostek sektora GG, sprecyzowanych w art. 112aa ust. 1 ufp, których wykaz przedstawiono na rysunku 3.

Ustalona kwota wydatków zostaje następnie pomniejszona o prognozowane wydatki jednostek zaliczanych do grupy I, celem ustalenia nieprzekraczalnego limitu wydatków – maksymalnej wysokości sumy wydatków jednostek z grupy II. Powyższy mechanizm sugeruje, iż jeśli prognozowane wydatki jednostek z grupy I będą wzrastały relatywnie szybko, ciężar dostosowań do wartościowych wymogów reguły spadnie na

Rysunek 3. Podział jednostek sektora GG dla potrzeb stabilizującej reguły wydatkowej

- Narodowy Fundusz Zdrowia
 - jednostki samorządu terytorialnego i ich związki
 - jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp
 - Bankowy Fundusz Gwarancyjny
-
- budżet państwa
 - fundusze zarządzane przez ZUS
 - fundusze zarządzane przez KRUS
 - Fundusz Pracy
 - fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego
 - rachunki wyodrębnione przy jednostkach budżetowych

Źródło: opracowanie własne.

jednostki z grupy II. Tym samym wydatki dla jednostek z grupy II będą rosły wolniej lub nawet będą musiały spadać, celem zachowania ustalonej kwoty maksymalnej (tj. limitu wydatków budżetu państwa). Zaznaczyć należy, że ustawa z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2150) wprowadza możliwość powiększenia nieprzekraczalnego limitu wydatków o sumę prognozowanych na bieżący rok działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów (art. 112aa, ust. 3).

Jak wskazuje ogólny mechanizm funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej, **obliczona kwota wydatków podlega korekcie** (zwiększeniu lub zmniejszeniu) zależnie od kształtowania się wskaźników uszczegółowionych w art. 112aa ust. 4 ufp. Warto podkreślić, że jednym z elementów branych pod uwagę przy określaniu wielkości korekty jest ocena kształtowania się relacji kwoty, ustalonej jako różnica odpowiednio przeliczonego pdp i kwoty wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym w relacji do PKB. Dla relacji tej ustalono progi wynoszące **48% PKB oraz 43% PKB**⁸ (tj. o 7 p.p. mniej niż wynosiły one dla początkowo zdefiniowanej stabilizacyjnej reguły wydatkowej, wprowadzanej do ufp nowelizacją z 2013 r.).

Tak jak już wspomniano we wstępie niniejszego artykułu, reguły fiskalne są narzędziem dyscyplinowania polityki fiskalnej i zapewnienia równowagi finansów

publicznych i mogą one przybierać **formę reguł numerycznych lub reguł proceduralnych** (zwanych także procedurami).

Reguły proceduralne ustanawiane są w celu poprawy przejrzystości, odpowiedzialności (ang. *accountability*), a także usprawnienia zarządzania fiskalnego. Stanowią one zobowiązanie rządu do monitorowania strategii polityki fiskalnej (najczęściej w perspektywie wieloletniej) oraz do okresowego podawania do publicznej wiadomości wyników sektora finansów publicznych oraz zmian realizowanej strategii. Pionierem w prowadzeniu polityki fiskalnej opartej na regułach proceduralnych była Nowa Zelandia. Podkreśla się, że reguły proceduralne mogą okazać się **dobrym rozwiązaniem w krajach, w których obserwuje się słabe efekty we wdrażaniu polityk**. Kraje takie wykazują lepszą realizację reguł proceduralnych niż reguł numerycznych. Wprowadzenie reguł proceduralnych wymaga jednak odpowiedniego **systemu budżetowego i wysokiego stopnia przejrzystości**, a także przyjęcia zobowiązania do poszanowania dyscypliny fiskalnej (Ter-Minassian, 2007).

Reguły proceduralne **mogą dotyczyć zarówno ogólnych procedur**, określających sposób, w jaki polityka fiskalna jest formułowana (np. wymogi zapewniające transparentność dokumentów budżetowych, określenie stopnia hierarchiczności procesu formułowania budżetu, rodzaj głosowania w procesie zatwierdzania budżetu, reguły wnoszenia i zatwierdzania poprawek

do budżetu), jak i **procedur, które zapewniają faktyczne wykonywanie reguł polityki fiskalnej** (np. ograniczenia nakładane na zmiany w przyjętych budżetach, automatyczne reguły reagujące na nieprzewidziane zaburzenia (ang. *automatic contingency rules*)) (zob. Drazen, 2002).

Za reguły proceduralne, zgodnie z przyjętą definicją, należy uznać te działania, które zwiększają odpowiedzialność fiskalną, usprawniają zarządzanie, poprawiają komunikację z opinią publiczną i wzmacniają przejrzystość finansów publicznych. Wydaje się, iż takimi regułami są:

- zawarte w art. 242 oraz 243 ufp zalecenia w zakresie uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Art. 242 ufp wyklucza możliwość uchwalenia budżetu jst, jeśli planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki określone w art. 217 ust. 2 pkt 6. ufp. art. 243 ufp ogranicza możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych,
- dokument *Wytoczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego*, określający zalecenia dotyczące sporządzania prognoz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego,
- dokument *Podstawowe zagadnienia dotyczące odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* oraz zbiór rozwiązań regulujących kwestie odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych,
- wymogi dotyczące publikacji kwartalnych informacji o stanie finansów publicznych,
- corocznie publikowaną tzw. notę budżetową, tj. rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁹. Przepisy tego rozporządzenia stanowią wstęp do prac nad projektem budżetu państwa.

4. Procedura budżetowa

Przez procedurę budżetową rozumie się zasady postępowania organów państwowych oraz jednostek wykonujących budżet w trakcie opracowywania projektu (preliminarza), uchwalania (autoryzacji) i wykonania budżetu oraz kontroli wyko-

nia ustawy budżetowej (ub) (Kosikowski i Ruśkowski, 2008, s. 96).

W Polsce prace nad projektem budżetu, uchwalanie ub i sprawozdanie z wykonania mają umocowanie w wielu aktach prawnych, w tym m.in. w Konstytucji, ustawie o finansach publicznych, ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, regulaminie pracy Rady Ministrów, regulaminach Sejmu i Senatu oraz licznych aktach wykonawczych.

Konstytucja zawiera przepisy o charakterze zasadniczym, wskazujące na kompetencje określonych organów w sprawach budżetu oraz na terminy, w jakich organy te muszą lub mogą podjąć określone działania (zob. rysunek 4) (Szpringer, 2010, s. 26), a także konsekwencje w razie nieuchwalenia ub. Parlament ma 4 miesiące na uchwalenie ub, w tym 20 dni zastrzeżonych jest na prace Senatu (w przypadku prac nad innymi ustawami Senat ma 30 dni). Prezydent ma 7 dni na podpisanie ub przedłożonej przez Marszałka Sejmu (dla innych ustaw termin ten wynosi 21 dni) i nie może on ustawy zawetować. W razie zaś zwrócenia się Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności niektórych postanowień ub, Trybunał musi orzec w terminie do 2 miesięcy. Konsekwencją nieuchwalenia ub w terminie może być skrócenie przez Prezydenta kadencji Sejmu, co jest równoznaczne ze skróceniem kadencji Senatu.

Publikacja w Dzienniku Ustaw kończy procedurę uchwalania ub. Nieuchwalenie ub przed rozpoczęciem roku budżetowego powoduje, iż do czasu jej ogłoszenia podstawą gospodarki jest **prowizorium budżetowe**. Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie wejdą w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy. Zgodnie z art. 219 Konstytucji zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ub, a także zasady i tryb wykonywania ub określa ustawa o finansach publicznych (zob. art. 109–123 oraz art. 138–145 ufp). Ustawa o finansach publicznych wskazuje też na liczne kompetencje ministra finansów na etapie przygotowania projektu ub, na etapie wykonywania budżetu i przygotowania sprawozdania z jego wykonania¹⁰.

Rysunek 4. Kompetencje organów i terminy działań wynikające z Konstytucji RP w zakresie ub.

PROJEKT USTAWY BUDŻETOWEJ	
Rada Ministrów	wyłączna inicjatywa ustawodawcza w zakresie ub, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ub, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 Konstytucji).
	uchwala projekt bp w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji).
	przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ub na rok następny. W wyjątkowych wypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu (art. 222 Konstytucji).
	w wyjątkowych wypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Przepisy dotyczące projektu ub stosuje się odpowiednio do projektu ustawy o prowizorium budżetowym (art. 219 ust. 3 Konstytucji).
Sejm	uchwala bp na rok budżetowy w formie ub (art. 219 ust. 1 Konstytucji).
Senat	może uchwalić poprawki w ciągu 20 dni od dnia otrzymania ub z Sejmu (art. 223 Konstytucji).
Prezydent RP	podpisuje w ciągu 7 dni ub albo ustawę o prowizorium budżetowym przedstawioną przez Marszałka Sejmu. Do ub i uopb nie stosuje się przepisu art. 122 ust. 5 Konstytucji, tzn. Prezydent nie może przekazać ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 224 ust. 1 Konstytucji).
	Jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ub nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi do podpisu, może on w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu (art. 225 Konstytucji).
Trybunał Konstytucyjny	W wypadku zwrócenia się Prezydenta do TK w sprawie zgodności z Konstytucją ub albo uopb przed jej podpisaniem, Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 224 ust. 2 Konstytucji).
PROWADZENIE GOSPODARKI FINANSOWEJ	
Rada Ministrów	Jeżeli ub albo uopb nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, RM prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy (art. 219 ust. 4 Konstytucji).
	kieruje wykonaniem bp oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu (art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji).
SPRAWOZDANIE Z WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ	
Rada Ministrów	w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ub wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa (art. 226 Konstytucji).
Sejm	rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia RM absolutorium (art. 226 Konstytucji).
Najwyższa Izba Kontroli	przedkłada Sejmowi: 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, 2) opinię w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów, 3) informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie (art. 204 Konstytucji).

Źródło: Szpringer (2010, s. 26).

Wykonanie budżetu państwa obejmuje konkretyzację zadań, dokonywanie wydatków oraz gromadzenie dochodów. Ogólne zasady wykonywania bp określa art. 162 ufp i stanowi on:

- 1) ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów bp następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów;
- 2) pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przepisami i harmonogramem opracowanym przez Ministra Finansów;
- 3) dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- 4) zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Zgodnie z wymogami konstytucyjnymi i ufp odpowiedzialność za kierowanie wykonaniem budżetu państwa ponosi Rada Ministrów.

4.1. Kontrola wykonania ustawy budżetowej

Wykonanie ustawy budżetowej podlega kontroli Sejmu. Minister Finansów przedstawia sejmowej komisji właściwej do praw budżetu i NIK informację o przebiegu wykonania ub za pierwsze półrocze w terminie do dnia 10 września danego roku – art. 183 ufp.

Roczne sprawozdanie z wykonania ub wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa, Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i NIK, w terminie do 31 maja roku następnego – art. 182 ufp. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i zapoznaje się z opinią NIK i w ciągu 90 dni podejmuje uchwałę o udzieleniu bądź odmowie udzielenia absolutorium Radzie Ministrów, co stanowi zakończenie cyklu proceduralnego związanego z bp.

4.2. Rada Dialogu Społecznego

Rada Dialogu Społecznego (RDS) stanowi forum dialogu trójstronnego dla pracowników, pracodawców oraz rządu. RDS zastąpiła działającą od 1994 r. Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodar-

czych¹¹. Na mocy ustawy powołującej RDS ma prawo uzgadniać projekt ub. W ramach tych uzgodnień konsultowane są:

1. wstępna prognoza wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ub na rok następny:
 - wynagrodzenia w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej;
 - minimalne wynagrodzenie za pracę;
 - emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
2. założenia projektu budżetu państwa na rok następny,
3. projekt ub na rok następny wraz z uzasadnieniem – RDS dostaje projekt nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ub Sejmowi, Minister finansów przedstawia RDS półroczną i roczną informację o przebiegu wykonania ub.

4.3 Wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej

Zasady oraz tryb kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej regulowane są ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. W rozumieniu tej ustawy pojęcie wynagrodzenia obejmuje wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy części osób zatrudnionych w jednostkach państwowej sfery budżetowej, uposażenia, nagrody roczne i uznaniowe oraz dodatkowe uposażenia roczne, a także zapomogi przysługujące na podstawie odrębnych przepisów (Guzowska i Strąk, 2013).

W związku z zapisami niniejszej ustawy w ub określa się:

- kwoty bazowe,
- średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej,
- kwoty wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych dla poszczególnych grup pracowników.

5. Podsumowanie

W Polsce funkcjonują dwa rodzaje reguł ponadnarodowych (dla deficytu oraz długu publicznego) oraz reguły krajowe (dla państwowego długu publicznego oraz wydatków publicznych). Stabilizacyjna reguła wydatkowa w obecnej postaci została wiążąco zaimplementowana do procesu budżet-

towego w 2015 roku. Na jakość finansów publicznych ma wpływ system i narzędzia polityki fiskalnej, u podstaw której leżą rozwiązania instytucjonalno-proceduralne. To procedury tworzą ramy umożliwiające finansom publicznym właściwe wypełnianie ich funkcji. Poprzez ustalanie procedur wskazywane są sposoby i środki prowadzące do osiągnięcia wyników, które mają być zgodne z przyjętą strategią, a także metody sprawozdawania z realizacji. Konieczność zapewnienia spójności pomiędzy elementami ram budżetowych spowodowała podjęcie prac nad zmodyfikowaniem procesu budżetowego w Polsce, które swoim zakresem obejmą również kwestie odpowiedniego określenia w nim roli reguł fiskalnych.

Przypisy

- ¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- ² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- ³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- ⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- ⁵ Wspomniana procedura zarysowana jest w art. 126 TFUE oraz doprecyzowana w protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, a także regulowana w Pakcie stabilności i wzrostu – w szczególności w rozporządzeniu dotyczącym represyjnej części Paktu.
- ⁶ Polska, od momentu wejścia do UE, poddana została dwóm procedurom nałożonym decyzjami Rady. Pierwsza z nich została uruchomiona w 2004 r. i zakończona na podstawie decyzji Rady z lipca 2008 r. Druga procedura wdrożona została w 2009 roku i zamknięta w czerwcu 2015 r.
- ⁷ Tymczasowa reguła wydatkowa nie miała zastosowania m.in. do wydatków na obsługę długu publicznego oraz wybranych wydatków związanych z systemem zabezpieczenia społecznego.
- ⁸ Wielkości te są wynikiem zmniejszenia o 7 p.p. początkowo przyjętych kryteriów dla stabilizacyjnej reguły wydatkowej. Zmiana ta została wprowadzona ustawą z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 911).
- ⁹ Zob. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 lipca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016.

¹⁰ www.bas.sejm.gov.pl

¹¹ <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/rada-dialogu-spolecznego/rada-dialogu-spolecznego/>

Bibliografia

Drazen, A. (2002). *Fiscal Rules From A Political Economy Perspective*, paper prepared for IMF – World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets Economy.

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306 z dnia 23 listopada 2011 r.

Guzowska, M. i Strąk, T. (2013). Analiza polityki publicznej w zakresie zatrudnienia oraz wynagrodzenia w polskiej administracji w latach 2002–2011. *MBA. CE*, 21(2).

<http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/rada-dialogu-spolecznego/rada-dialogu-spolecznego/> (data dostępu: 14.11.2016).

IMF (2015). *Finland. Fiscal Transparency Evaluation*. IMF Country Report, No. FO/DIS/15/60.

Kantorowicz, J. (2012). Reguły fiskalne – co się sprawdza. *Analiza FOR*, 3.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.

Kopits, G. i Symansky, S. (1998). Fiscal Rules. *IMF Occasional Paper* 162.

Kosikowski, C. i Ruśkowski, E. (2008). *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Kraków: Wolters Kluwer Polska.

Kumar, M., Baldacci, E., Schaechter, A., Caceres, C., Kim, D., Debrun, X., Escolano, J., Jonas, J., Karam, P., Yakadina, I. i Zymek R. (2009). *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Washington DC. IMF Staff Paper.

Ministerstwo Finansów (2015). *Analiza elastyczności wydatków budżetowych w Polsce. Podsumowanie wyników współpracy z OECD*. Warszawa.

Ministerstwo Finansów, *Stabilizująca reguła wydatkowa*. Pozyskano z <http://www.mf.gov.pl>.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. i Weber A. (2012). *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*. IMF Working Paper no. WP/12/187.

Szpringer, Z. (2010). Procedura budżetowa w Polsce na tle innych państw. *Studia BAS*, 3(23).

Ter-Minassian, T. (2007). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? *OECD Journal on Budgeting*, 6(3).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. z 1999 r. Nr 110, poz. 1255 ze zm.

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

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2013 r., poz. 1646.

Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2014 r., poz. 911.

Ustawa z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych. Dz.U. z 2015 r., poz. 2150.

www.bas.sejm.gov.pl (data dostępu: 14.11.2016).