



Acta Juris Stetinensis

2021, nr 2 (vol. 34), 91–109
ISSN (print): 2083-4373 ISSN (online): 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2021.34-06



Michał Ostrowski
student
Uniwersytet Wrocławski
e-mail: michalotr@gmail.com
ORCID: 0000-0001-7558-6999



Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 roku

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza zmian dokonanych w konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 roku oraz nakreślenie ich wpływu na jej kształt w latach 2020–2021. Założenia te zrealizowane zostały na podstawie analizy aktów prawnych wprowadzających kluczowe modyfikacje. Zmiany zostały poddane dogłębnej analizie, zarówno pod względem formy ich wprowadzenia, jak i wpływu na regulację z art. 112aa ustawy o finansach publicznych. W dalszej części pracy opisany został wpływ nowelizacji na kształt stabilizującej reguły wydatkowej w latach 2020–2021. Na końcu pracy omawiane modyfikacje poddane zostały ocenie.

Słowa kluczowe: stabilizująca reguła wydatkowa, budżet państwa, COVID-19, ustawa o finansach publicznych, sektor finansów publicznych

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza modyfikacji stabilizującej reguły wydatkowej – numerycznej reguły fiskalnej wprowadzonej do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach

publicznych oraz niektórych innych ustaw¹. Artykuł ten stanowi kontynuację dwóch wcześniejszych artykułów autora, w którym przybliżona została historia polskich reguł fiskalnych oraz opisane zostało funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej w latach 2015–2018². Celem opracowania jest więc przedstawienie mechanizmu reguły wydatkowej w ujęciu ewolucyjnym. Na jego łamach poruszone zostały poniższe problemy:

1. Czy wprowadzone zmiany skutecznie dostosowują stabilizującą regułę wydatkową do nadzwyczajnej sytuacji fiskalnej w Polsce?
2. Czy modyfikacje konstrukcji reguły wydatkowej zostały dokonane zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji?
3. Jaki wpływ zmiany te mają na politykę wydatkową państwa w perspektywie krótko, średnio oraz długoterminowej?

Konstrukcja i funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej

Stabilizująca reguła wydatkowa (SRW) to numeryczna reguła fiskalna³, opracowana według wytycznych umieszczonych w zbiorze sześciu aktów prawnych modyfikujących pakt stabilności i wzrostu z 1997 roku, zwanym również „sześciopakiem”⁴. Głównym celem uchwalenia SRW było osiągnięcie stabilności fiskalnej przy jednoczesnym spełnieniu kryteriów wymaganych ze strony Unii Europejskiej, czyli przede wszystkim osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (*medium term objective* – MTO), którym dla Polski jest zachowanie strukturalnego deficytu sektora *General Government* na poziomie 1% PKB⁵. Artykuł 112aa UFP uchwalony

1 Dz.U. z 2013 r., poz. 1646.

2 Zob. M. Ostrowski, *Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 3, s. 78–101; M. Ostrowski, *Funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej – analiza i ocena regulacji*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 4, s. 100–118.

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

4 Głównym celem aktów wydanych w ramach „sześciopaku” było wprowadzenie bardziej restrykcyjnych rozwiązań w wypadku naruszenia 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. W skład „sześciopaku” wchodziło pięć rozporządzeń i jedna dyrektywa. Mowa o Rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 oraz o Dyrektywie 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.).

5 R. Mroczkowski, *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*, w: W. Miemieć, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014, s. 321–322.

został na mocy ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁶. Artykuł 112d, stanowiący klauzulę wyjścia (wymieniający enumeratywnie przypadki, w których nie stosuje się reguły), uchwalono już wcześniej, ponieważ pierwotnie odnosił się do wydatkowej reguły dyscyplinującej, czyli obowiązującej w latach 2011–2012 reguły fiskalnej.

Konstrukcja SRW ma postać zawartego w art. 112aa–112d ustawy o finansach publicznych (dalej także UFP) mechanizmu wyznaczającego kwotę wydatków (nieprzekraczalną na etapie planowania) oraz limit wydatków (nieprzekraczalny na etapie planowania oraz realizacji) objętych nią jednostek. Kwota wydatków obejmuje fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niemal wszystkie jednostki sektora finansów publicznych z dwoma wyjątkami. Pierwszym wyjątkiem są wydatki pochodzących z budżetu środków europejskich oraz wydatki finansowane środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i EFTA. Drugim wyjątkiem nieobjętym regułą są jednostki, które według ustawodawcy „nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów”⁷. W praktyce kwota wydatków SRW nie obejmuje m.in. samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej czy, co szczególnie istotne, większości państwowych funduszy celowych. Kwotę wydatków na dany rok budżetowy oblicza się według umieszczonego w art. 112aa UFP wzoru. Kalkulacja ta wedle pierwotnej konstrukcji polegała na pomnożeniu kwoty wydatków z roku poprzedniego przez prognozowaną stopę inflacji oraz przez wskaźnik średniej dynamiki wzrostu PKB z ostatnich 8 lat skorygowany o korektę z tytułu nierównowagi finansów publicznych. Do powyższego iloczynu należało dodać jeszcze sumę wartości działań dyskrejonalnych przekraczających wartość 0,03% PKB. Od tak obliczonej kwoty, w celu uzyskania nieprzekraczalnego limitu wydatkowego, należało odjąć wydatki Narodowego Funduszu Zdrowia, jednostek samorządu terytorialnego (dalej także jako jst) i ich związków oraz jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 UFP⁸.

Pierwszym i jednocześnie ostatnim rokiem obowiązywania SRW na ustalonych powyżej zasadach był rok 2015. Odpowiednio w art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 roku⁹ ustalono kwotę i limit wydatków na poziomie odpowiednio 696,7 mld zł i 519,4 mld zł. W trakcie tego

6 Dz.U. z 2013 r., poz. 1646.

7 Rada Ministrów, *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 12.11.2020).

8 Zob. W. Bożek, *Komentarz do art. 112aa ustawy o finansach publicznych*, w: Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.

9 Dz.U. z 2015 r., poz. 153.

roku wprowadzono istotne zmiany w konstrukcji reguły wydatkowej. Na mocy art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 22 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych¹⁰ do kwoty wydatków włączono także kwotę planowanych wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego określonych w planie finansowym Funduszu. Ponadto na mocy ustawy z dnia 10 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych¹¹ limit wydatkowy powiększono o sumę wartości działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów (jeśli ich wartość przewyższa 0,03% PKB). Oprócz tego w tej samej ustawie zmodyfikowano wzór do wyliczenia kwoty wydatków. Od 2016 roku zamiast wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych zdecydowano się na stosowanie poziomu średniookresowego celu inflacyjnego ustalanego przez Radę Polityki Pieniężnej. W tak zdeterminowanym kształcie SRW funkcjonowała w latach 2016–2019. Szczegółowa analiza konstrukcji i funkcjonowania reguły nie jest przedmiotem tego artykułu, tematyka ta została poruszona w pracach przywołanych we wstępie.

Zasadniczym celem opracowania jest analiza zmian konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w roku 2020. W ustawie budżetowej na 2020 roku ustalono kwotę i limit wydatków w wysokości odpowiednio 898,26 mld zł i 670,24 mld zł¹². Wartości kwoty i limitu wydatków obowiązywać miały w 2020 roku. Na etapie realizacji ustawy budżetowej wystąpił jednak czynnik nieprzewidziany w momencie jej tworzenia.

Przyczyny nowelizacji SRW

Nowelizacja mechanizmu stabilizującej reguły wydatkowej motywowana była przede wszystkim wybuchem w 2020 roku na świecie pandemii COVID-19, choroby, która od marca 2020 roku występuje również w Polsce. Nie jest istotą artykułu analiza działań administracji rządowej w ramach walki z pandemią, należy jednak zaznaczyć, iż w związku z nakładanymi ograniczeniami pojawiła się konieczność wsparcia osób czy przedsiębiorstw, które pozbawione zostały w nowej sytuacji możliwości pracy. Już w marcu uchwalono pakiet ustaw tworzących tzw. tarczę antykrzysową¹³. Zwolnienia z podatków i danin, wsparcie finansowe firm, dofi-

10 Dz.U. z 2015 r., poz. 1190.

11 Dz.U. z 2015 r., poz. 2195.

12 Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 571).

13 Na pierwszy pakiet tzw. tarczy antykrzysowej składały się: ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (zwana specustawą antykrzysową, Dz.U. z 2020 r., poz. 568), ustawa o zmianie ustawy

nansowania do wynagrodzeń świadczenia postojowe czy korzystniejsze zasady rozliczenia straty: tak wyglądała broń państwa w walce z ekonomicznymi skutkami COVID-19. Skutki finansowe samego sektora finansów publicznych w związku z ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw oszacowano na 67,8 mld zł¹⁴. Znaczne pogorszenie się wyniku finansowego bardzo dobrze uwidacznia analiza comiesięcznych sprawozdań operatywnych z wykonania budżetu państwa. O ile na koniec lutego 2020 roku deficyt budżetowy wynosił jedynie 3,31 mld zł, o tyle w marcu wyniósł on już 9,5 mld zł, a w kwietniu 18,86 mld zł. Równy miesiąc od uchwalenia pierwszej „tarczy antykryzysowej” zrealizowano 29,8% dochodów i aż 34,1% wydatków budżetowych przewidzianych na 2020 roku¹⁵. Ponadto Polska już w I kwartale odnotowała 4,1% PKB deficytu sektora *General Government*. Ta sytuacja zmusiła Radę Ministrów do nowelizacji planu finansowego w perspektywie krótko – i średnioterminowej. Przed niezbędną nowelizacją ustawy budżetowej na 2020 roku oraz w obliczu konieczności stworzenia planu finansowego państwa na 2021 roku, niewątpliwie ważną kwestią stała się konieczność uwolnienia się od stabilizującej reguły wydatkowej. Minister Finansów obarczony jest bowiem odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku niezastosowania się do norm płynących z art. 112aa UFP zarówno na poziomie planowania, jak i wykonania ustawy budżetowej¹⁶. Zmiany konstrukcji SRW dokonano za pomocą dwóch aktów prawnych, które omówione zostaną w tej części artykułu.

o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. z 2020 r., poz. 569); ustawa o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 567).

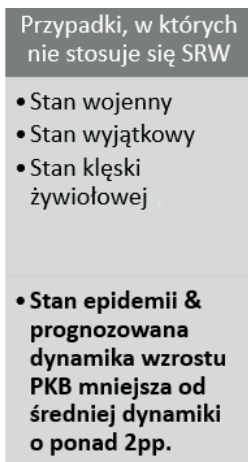
- 14 *Autopoprawka do przekazanego w dniu 26 marca 2020 r. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Ocena skutków regulacji*, Rada Ministrów, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5EDFDA5A0BA099CBC1258538003A6786/%24File/299-A.pdf> (dostęp 12.11.2020).
- 15 *Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń–wrzesień 2020 roku*, Ministerstwo Finansów, www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-miesieczne-2020 (dostęp 12.11.2020).
- 16 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1440, 1495, 2020, 2473, z 2020 r., poz. 284, 2320).

Zmiany konstrukcji SRW w 2020 roku

Modyfikacja klauzuli wyjścia w nowelizacji ustawy o finansach publicznych

Uregulowana w art. 112d klauzula wyjścia, obowiązująca do maja 2020 roku, pozwalała na zaprzestanie stosowania reguły wydatkowej jedynie w enumeratywnie wymienionych przypadkach:

- wprowadzenia stanu wojennego,
- wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷.



Rys. 1. Omówienie klauzuli wyjścia

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy o finansach publicznych.

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 6 ust. 2 Dyrektywy 2011/85/UE¹⁸ klauzule wyjścia dla numerycznych reguł fiskalnych mogą określać ograniczoną liczbę konkretnych okoliczności oraz rygorystycznych procedur, w których dozwolone jest tymczasowe nieprzestrzeganie ich zasad. W Polsce nie wprowadzono żadnego z wymienionych stanów nadzwyczajnych. Nie istniała wówczas podstawa

¹⁷ Przepis wprowadzony przez art. 1 pkt. 15 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1646).

¹⁸ 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.).

do niestosowania SRW w 2020 roku. Stało się to możliwe po zaproponowaniu w marcu 2020 roku przez Komisję Europejską (i zatwierdzeniu przez radę Ecofin) uruchomienia tzw. generalnej klauzuli korekcyjnej określonej w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97¹⁹ oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97²⁰. Klauzula ta stanowi, iż „w okresach znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii państwom członkowskim można zezwolić na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego”, co w tym wypadku oznaczało możliwość tymczasowego odejścia od stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Z powyższej możliwości zdecydowało się skorzystać Ministerstwo Finansów, z którego inicjatywy 25 maja do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych. W art. 1 pkt. 3 uchwalonej 3 dni później ustawy²¹, modyfikacji uległa omawiana poprzednio klauzula wyjścia zapisana w art. 112d. W ust. 1, który zawierał katalog okoliczności wyłączających stosowanie reguły wydatkowej umieszczono pkt 4 dopuszczający taką możliwość w przypadku ogłoszenia stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Zostało to jednak obwarowane warunkiem, że wzrost PKB według prognozy zawartej w projekcie ustawy budżetowej (lub nowelizacji ustawy budżetowej) na rok, w którym zamierza się wyłączyć regułę, jest mniejszy o ponad 2 pp. od średniej dynamiki wzrostu PKB (czyli wcześniej wskazanego wskaźnika do wyznaczenia kwoty wydatków SRW). W nowelizacji zachowano art. 112d ust. 2, który obliguje Ministra Finansów w takim wypadku do wyliczenia kwoty wydatków z art. 112aa ust. 1 oraz sumy, o której mowa w art. 112aa ust. 5. Mają one stanowić podstawę do wyliczenia kwoty SRW po ustaniu okoliczności określonych w art. 112d ust. 1.

Kolejna istotna modyfikacja klauzuli wyjścia mieści się w dodanych do art. 112d ust. 3–5. Dotychczas klauzula wyjścia regulowała tylko przypadki umożliwiające niestosowanie SRW. Ustawodawca nie przewidywał wcześniej okresu przejściowego pomiędzy wyłączeniem SRW a powrotem do pełnego jej stosowania. Wówczas w roku następnym po roku, w którym zaistniał jeden ze stanów nadzwyczajnych, stabilizująca reguła wydatkowa obowiązywała zgodnie z art. 112aa UFP. W majowej nowelizacji UFP zdecydowano się na opracowanie mechanizmu stopniowego

19 Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 174 z 7.7.2005 r. ze zm.).

20 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 306 z 21.11.2011 r.).

21 Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2020 poz. 1175).

powrotu do stosowania pierwotnej formuły SRW w czasie od dwóch do czterech lat po jej wyłączeniu, w zależności od koniunktury gospodarczej. Mechanizm ten został opisany za pomocą poniższego wzoru:

$$\begin{array}{cccc}
 \text{WYD}_{s+i}^s & = & \text{WYD}_n & + & \frac{k-i}{k} & (S_s + S'_s) \\
 \mathbf{1} & & \mathbf{2} & & \mathbf{3} & \mathbf{4}
 \end{array}$$

gdzie:

1 – Kwota wydatków SRW w latach po wystąpieniu stanu, o którym mowa w art. 112d ust.1, powiększona o skutki finansowe z nią związane, 2 – Kwota wydatków SRW wyliczona według art. 112aa, 3 – Współczynnik, przez który pomnożona zostanie suma skutków finansowych związanych ze stanem wskazanym w art. 112d ust. 1, 4 – Suma prognozowanych w projekcie ustawy budżetowej (lub nowelizacji) skutków finansowych po stronie dochodów i wydatków bezpośrednio nakierowanych na powstrzymanie skutków stanu, o którym mowa w art. 112d ust. 1. Suma prognozowanych wydatków podlega korekcje o rzeczywistą ich realizację na podstawie analizy sprawozdania z wykonania budżetu państwa na dany rok.

Rys. 2. Wzór wyliczający kwotę wydatków SRW w okresie przejściowym

Źródło: art. 112d ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Celem mechanizmu jest poluzowanie SRW w latach bezpośrednio następujących po roku, w którym występuje sytuacja z art. 112d ust. 1 (dalej rok 0). W zależności od koniunktury gospodarczej oraz poziomu PKB okres przejściowy będzie trwać:

- rok, jeśli nominalny poziom PKB w roku następującym po roku 0 będzie przekraczał poziom nominalnego PKB z roku poprzedzającego rok 0,
- dwa lata, jeśli w omawianym powyżej przypadku nominalny poziom PKB w roku 0 będzie mniejszy bądź równy poziomowi z roku poprzedzającego rok 0,
- trzy lata, jeśli spełniony zostanie powyższy warunek oraz prognozowane średnie tempo wzrostu PKB w roku następującym po roku 0 będzie mniejsze o ponad 2 p.p. od wskaźnika średniego wzrostu PKB z art. 112aa ust. 1.

Niezwykle istotne w kontekście mechanizmu determinującego okres przejściowy jest to, że jego długość ustala się na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok następujący po roku 0. Rok 2020 pokazał, że koniunktura gospodarcza może ulec diametralnej zmianie w bardzo krótkim okresie. Z powodu wprowadzenia w marcu lockdownu w zaledwie kilka miesięcy prognozowany wynik PKB w 2020 roku zmienił się z umiarkowanego wzrostu w dużą recesję. Wobec tego

dochodzi tutaj do sytuacji, w której cechująca się dużym poziomem zmienności prognoza na rok następny może przesądzić nie tylko o poziomie wydatków w tym roku, lecz także w kolejnych latach. Na przykład w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi we wrześniu 2020 roku mogą znaleźć się przewidywania, że nominalne PKB w 2021 roku będzie większe od tego w 2019 roku. Tymczasem w grudniu, po zakończeniu II czytania projektu, prognozy mogą być już zupełnie inne i wskazywać, że będzie odwrotnie.

W ciągu 1–3 lat po roku 0 kwota wydatków SRW zwiększana będzie o część sumy prognozowanych skutków finansowych wystąpienia stanu z art. 112d ust. 1. Ma to na celu stopniowy i płynny powrót do stosowania reguły wydatkowej w myśl art. 112aa ust. 1. W okresie przejściowym kwota SRW zwiększana będzie o:

- 50% sumy skutków finansowych, jeśli okres przejściowy będzie trwać rok,
- odpowiednio 66% i 33% w pierwszym i drugim roku, jeśli okres będzie trwać dwa lata,
- odpowiednio 75%, 50% i 25% w pierwszym, drugim i trzecim roku, kiedy okres przejściowy będzie trwać trzy lata.

W kontekście mechanizmu zwiększania kwoty SRW o odsetek wartości skutków finansowych, warto zastanowić się nad instytucją korekty i jej skuteczności w pierwszym roku okresu przejściowego. Przykładowo w momencie opracowywania ustawy budżetowej na 2021 rok (czyli do września 2020 r.) prognozowałyby się sumę tych działań na 100 mld zł, a według sprawozdania z wykonania budżetu państwa (opublikowanego np. w maju 2021 r.), rzeczywista ich wartość wyniosłaby 50 mld zł. Jaki wpływ miałyby wtedy owa korekta na wielkość kwoty SRW w 2021 roku? W myśl art. 112d korektę można byłoby przeprowadzić niemalże w połowie roku budżetowego i to wobec wartości zapisanej w uchwalonej już i pozostającej w mocy ustawie budżetowej. Czy przepis ten implikuje nowelizację ustawy budżetowej w 2021 roku? Być może korekta owej sumy ma znaczenie dopiero przy wyliczaniu SRW na następne lata okresu przejściowego. Niestety kwestia ta nie została przez ustawodawcę doprecyzowana.

Ponadto należy pamiętać, że zgodnie z art. 112aa ust. 5 w okresie przejściowym limit wydatkowy również powiększony jest o odpowiedni odsetek skutków finansowych.

Wyłączenie wydatków inwestycyjnych spod SRW w 2021 roku

Druga, niezwykle istotna modyfikacja konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej nastąpiła w ustawie z dnia 24 lipca 2020 roku o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw (dalej

także jako ustawa o delegowaniu pracowników)²². Zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy do obliczenia limitu wydatków SRW na 2021 roku od sumy wyliczonej ze wzoru z art. 112aa ust. 1 należy odjąć wydatki jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, o których mowa w art. 236 ust. 4 UFP, a więc wydatki na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (w tym unijnych) niepodlegających zwrotowi. Doszło więc tutaj do istotnej zmiany zakresu obowiązywania SRW. O ile dotychczas był on determinowany w ujęciu podmiotowym (w art. 112aa ust.1 umieszczony został katalog organów i jednostek, których wszystkie wydatki objęte były regułą), o tyle w 2021 roku w przypadku jst i ich związków zdecydowano na ustalenie również kryterium przedmiotowego. Z przygotowanego przez Radę Ministrów sprawozdania z wykonania tych jednostek wynika, że wydatki na realizację programów finansowanych z samych tylko źródeł unijnych stanowiły 31,51 mln zł w 2018 roku i 25,88 mln zł w 2019 roku (11,3% i 9% wydatków ogółem)²³.

W ustawie wprowadzono kolejną istotną zmianę konstrukcji limitu wydatkowego. Zgodnie z art. 12 ust. 2 w 2021 roku w jego skład nie wlicza się:

- planowanych w projekcie ustawy budżetowej wydatków majątkowych oraz wydatków inwestycyjnych z przeznaczeniem na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 UFP, czyli pochodzących z budżetu UE oraz środków niepodlegających zwrotowi pochodzących z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA,
- planowanych na rok 2021 wydatków inwestycyjnych ujętych w projektach planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

Celem tej regulacji stało się wyłączenie szeroko pojętych wydatków inwestycyjnych spod zakresu limitu SRW. Należy zwrócić uwagę na to, iż o ile w kwestii wydatków jst zdecydowano się na zastosowanie określenia „pomniejsza się”, o tyle do limitu nie wlicza się wyszczególnionych powyżej wydatków inwestycyjnych. Oznacza to, że najpierw oblicza się poziom limitu wydatkowego, a potem „wyjmuje” spod jego zasięgu wydatki inwestycyjne. Poza możliwością nielimitowanego zwiększenia wydatków inwestycyjnych daje to również możliwość wzrostu pozostałych wydatków o wielkość, którą w ramach limitu oryginalnie stanowiłyby wydatki inwestycyjne.

²² Dz.U. z 2020 r., poz. 1423.

²³ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019*, www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok (dostęp 12.11.2020).



Rys. 3. Schemat obliczania kwoty i limitu wydatkowego SRW po wejściu w życie omawianych nowelizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników.

Naruszenia zasad prawidłowej legislacji podczas zmiany konstrukcji SRW

W tym podrozdziale omówiony zostanie aspekt formalny zmian opisanych powyżej. Przy modyfikacji klauzuli wyjścia nie wystąpiły istotne uchybienia proceduralne, należy jednak przeanalizować historię uchwalania zmiany odnoszącej się do wydatków inwestycyjnych w ramach ustawy o delegowaniu pracowników. Rządowy projekt tej ustawy wpłynął do Sejmu 15 czerwca 2020 roku. W momencie skierowania go do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu projekt ten zawierał 6 artykułów. Przewidywał zmianę trzech aktów prawnych, wśród których nie znajdował się żaden regulujący materię finansów publicznych.

Po pierwszym czytaniu projekt skierowany został do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. W przedstawionym 21 lipca sprawozdaniu Komisja zawnioskowała

o uchwalenie opracowanego przez nią projektu ustawy. Po poprawkach Komisji ustawa miała liczyć nie 6, a 13 art. (w art. 12 zawarto omawianą modyfikację SRW w 2021 r.) i w takim kształcie została następnie uchwalona.

W trakcie uchwalania ustawy doszło do poważnego naruszenia procesu legislacyjnego, na co zresztą wskazał Senat w uchwale o odrzuceniu projektu. W jej uzasadnieniu wskazane zostało, iż „poprawki zgłaszane w trakcie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny »pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu²⁴«. Trudno się nie zgodzić z tym stanowiskiem. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Wynika z tego dyrektywa przywoływana przez Trybunał Konstytucyjny choćby w wyrokach z dnia 24 czerwca 1998 roku²⁵, 23 lutego 1999 roku²⁶ czy 9 marca 2016 roku²⁷, która stanowi, iż „podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej (...). Decydujące znaczenie mieć w tym zakresie musi przedmiot poprawki. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że zwłaszcza w sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przestoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień konstytucji”.

W opinii autora omawiane zmiany znacząco wykraczają poza dopuszczalny zakres poprawki. Poprawka Komisji Polityki Społecznej dotyczyła materii niepowiązanej z pierwotnym projektem ustawy. Naruszenie zasady trzech czytań i przestoczenie prac komisji w niedozwoloną działalność ustawodawczą doprowadziło do dalszych naruszeń. W myśl art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do projektu ustawy należy dołączyć uzasadnienie, zawierające m.in. wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy czy wykazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym. Wskutek wzbogacenia projektu o zupełnie inną materię, jego uzasadnienie stało się niekompletne, ponieważ w ogóle nie poruszało m.in. kwestii reguły wydatkowej. W art. 34 Regulaminu

24 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2020 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5BE21B87CA51E964C12585C3007F4694/%24File/543.pdf> (dostęp 12.11.2020).

25 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lipca 1988 r., K 3/98 (OTK ZU 4/1998, poz. 52).

26 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r., K 25/98 (OTK ZU 2/1999, poz. 23).

27 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r., K 47/15 (OTK ZU A/2018, poz. 31).

Sejmu²⁸ przewidziana jest możliwość zwrócenia projektu lub skierowania go do Komisji Ustawodawczej w przypadku wadliwego uzasadnienia, jednak tylko na etapie tzw. kontroli wstępnej. Wobec tego za uzasadnienie odpowiada jedynie wnioskodawca. Skorzystanie z inicjatywy ustawodawczej na etapie prac sejmowych doprowadziło do osobliwej sytuacji, w której *de facto* opracowano nowy projekt ustawy bez konieczności uzasadnienia, wskazania jego przyczyn czy skutków.

Kolejnym naruszeniem procedury ustawodawczej jest to, że projektem związanym w fundamentalny i oczywisty sposób z finansami publicznymi nie zajęła się sejmowa Komisja Finansów Publicznych. Zgodnie z pkt. 7 załącznika do Regulaminu Sejmu²⁹ do owej komisji należą sprawy systemu pieniężnego, kredytowego i podatkowego, płac i dochodów, budżetu i planów finansowych państwa, funduszy celowych, agencji i fundacji z udziałem Skarbu Państwa, ubezpieczeń majątkowych oraz cel i statystyki. Kwestię stosowania stabilizującej reguły wydatkowej w ustawie budżetowej na 2021 rok niewątpliwie należy zaliczyć do spraw budżetu i planów finansowych państwa, ponieważ determinuje ona w olbrzymim stopniu kształt tego planu finansowego. Omawiane poprawki nie doprowadziły co prawda do naruszenia art. 221 Konstytucji RP, ponieważ przyjęty w nim katalog ustaw objętych wyłączną inicjatywą ustawodawczą Rady Ministrów uznawany jest za zamknięty. Należy zwrócić jednak uwagę na *ratio legis* owego artykułu, który przyznaje RM wyłączną kompetencje m.in. w zgłaszaniu projektów aktów podstawowych dla gospodarki finansowej. Jest to umotywowane po pierwsze ich doniosłym znaczeniem dla całego państwa, a po drugie konstytucyjnymi kompetencjami rządu do prowadzenia polityki fiskalnej. Rząd w przeciwieństwie do innych podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej dysponuje niezbędną wiedzą specjalistyczną, techniczną oraz wyspecjalizowanym aparatem, który może zaangażować do opracowywania aktów regulujących prowadzenie polityki fiskalnej³⁰. Z tego powodu wszystkie dotychczasowe nowelizacje UFP odnoszące się do SRW inicjowane były przez Radę Ministrów. Nawiązując do tego faktu, również niezasadne wydaje się umieszczenie regulacji poza ustawą o finansach publicznych. Artykuł 1 UFP ustala przedmiotowe ramy regulacji tej ustawy w postaci zamkniętego katalogu najważniejszych zagadnień dotyczących ustroju finansowego państwa. W kontekście przejrzystości finansów publicznych wysoce szkodliwe jest uchwalanie modyfikacji instytucji uregulowanej w SRW nie dość, że w innym akcie prawnym, to jeszcze

28 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2020 r., poz. 476).

29 *Ibidem*.

30 T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do art. 221*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.

o nazwie semantycznie zupełnie niezwiązanej z materią, którą porusza. W dodatku ustawa o delegowaniu pracowników jest w intencji projektodawcy ustawą nowelizującą. Jednak mimo zawartej w nim *de facto* zmiany konstrukcji SRW, *de iure* UFP nie została w żaden sposób zmieniona. Doprowadza to do paradoksalnej sytuacji, w której chcąc zrekonstruować proces opracowania planu finansowego państwa na 2021 roku, należy posiłkować się ustawą o finansach publicznych i „dyskrecjonalną nowelizacją” art. 112aa umieszczoną w ustawie niezwiązaną ani merytorycznie, ani funkcjonalnie z tym zagadnieniem. Za wzór jednorazowej zmiany reguły wydatkowej może służyć ustawa z dnia 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych³¹, w której uchwalono art. 112e UFP stanowiący o niestosowaniu art. 112a i art. 112b regulujących wydatkową regułę dyscyplinującą w 2013 roku. Pomimo późniejszego uchylecia obu artykułów art. 112e obowiązuje do dziś.

Funkcjonowanie SRW po roku 2020

Stabilizująca reguła wydatkowa w 2020 roku

W tej części po teoretycznej analizie zmian konstrukcji SRW zostanie opisany ich wpływ na funkcjonowanie reguły w praktyce. Niezbędna reorganizacja planu finansowego państwa opracowana została w rządowym projekcie ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok 2020. Projekt, który wpłynął do Sejmu 25 sierpnia, uchwalony przez izbę 7 października, czeka obecnie na podpis Prezydenta RP³². W uzasadnieniu projektu prognozowano, iż PKB w 2020 roku obniży się o 4,6%³³. To w połączeniu z faktem, że w tymże samym roku wprowadzono stan epidemii, wypełniło przesłankę ze art. 112d ust. 1 pkt 4 o niestosowaniu SRW. Wobec tego po raz pierwszy od 2015 roku w ustawie budżetowej nie uwzględniono stabilizującej reguły wydatkowej. Z uwagi na nadzwyczajną sytuację w kraju, charakteryzującą się dużą zmiennością i niepewnością, chociażby w kwestii funkcjonowania gospodarki (w trakcie pisania artykułu w kraju trwają przygotowania do kolejnego lockdownu o nieokreślonym czasie trwania), trudno jest określić wpływ zawieszenia SRW na poziom wydatków. Planowane wydatki budżetu państwa zwiększyły się z 435,4 mld zł do 508,02 mld zł. W uzasadnieniu do nowelizacji projektu nie znalazła się jednak prognoza dochodów i wydatków sektora finansów publicznych,

³¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 938.

³² Stan na 12 listopada 2020 r.

³³ Rada Ministrów, *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/62C5236FB3EB739EC12585D0002F736F/%24File/572.pdf> (dostęp 12.11.2020).

co jest niestety stałą praktyką w przypadku zmiany ustaw budżetowych na przestrzeni ostatnich lat. Co prawda art. 219 Konstytucji RP nie wprowadza katalogu planów finansowych koniecznych do zawarcia w ustawie budżetowej lub jej nowelizacji, jednak niewątpliwie nieustosunkowanie się w uzasadnieniu do stanu sektora finansów publicznych wpływa negatywnie na transparentność planu finansowego państwa.

Jeśli chodzi o wynik sektora finansów rządowych i samorządowych, to zgodnie z opublikowaną w kwietniu aktualizacją programu konwergencji, przewidziano wzrost deficytu sektora z 0,7% PKB w 2019 roku do 8,4% PKB w 2020 roku. Z racji tego, że reguła wydatkowa w omawianym roku nie ma zastosowania, nie ma podstaw do oceny jej skuteczności.

Stabilizująca reguła wydatkowa w 2021 roku

W złożonym 30 września do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na 2021 rok zakłada się powrót do stosowania stabilizującej reguły wydatkowej. W uzasadnieniu projektu przyjęto prognozę, że tempo wzrostu realnego PKB wyniesie w 2021 roku 4%. Nie zostały więc spełnione przesłanki z art. 112d ust. 4 do wyłączenia stosowania SRW. Natomiast zgodnie z uzasadnieniem prognozy wzrostu PKB na 2021 rok oscylują na poziomie wystarczającym do wprowadzenia okresu przejściowego w stosowaniu reguły jedynie na rok. Oznacza to, iż według danych Ministerstwa Finansów poziom nominalnego PKB w roku 2021 będzie wyższy niż w roku 2019. Schemat powrotu do pierwotnej ścieżki reguły wydatkowej został więc oparty na prognozie nie nowszej niż z września 2020 roku. Tymczasem gwałtowny wzrost zarażeń w październiku 2020 roku doprowadził do ponownego zamykania coraz liczniejszych gałęzi gospodarki. Czy założenia zawarte w projekcie będą aktualne w momencie uchwalania ustawy budżetowej? Możliwość ich rewizji w 2021 roku wystąpi jedynie w przypadku wystąpienia przesłanek z art. 112d ust. 4, czyli ponownego wyłączenia SRW.

W wariantcie zakładającym jednoroczny okres przejściowy kwota wydatków SRW obliczona zgodnie z art. 112 aa UFP i art. 12 ustawy o delegowaniu pracowników powiększona jest dodatkowo o połowę sumy prognozowanych na 2020 roku skutków finansowych działań nakierowanych na powstrzymanie skutków stanu epidemii. Kwota wydatków podmiotów objętych regułą wydatkową w wysokości 975,28 mld zł według projektodawcy obliczona więc została na podstawie:

- obliczonej zgodnie z art. 112aa ust. 1 kwoty wydatków na rok 2020, która wynosi 878,5 mld zł,
- ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dnia 16 kwietnia 2020 roku zgodnie z art. 38b pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku

- o finansach publicznych łącznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za lata 2014–2019,
- wartości korekty, o której mowa w art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wynoszącej w 2021 roku 0 p.p.,
 - prognozowanej wartości ogółem działań dyskrejonalnych (ok. 7,7 mld zł),
 - połowy prognozowanej sumy skutków finansowych nakierowanych na walkę z epidemią (ok. 40,7 mld zł)³⁴.

Niestety nie przedstawiono w projekcie żadnych kalkulacji odwzorowujących proces uzyskania sumy wspomnianej w ostatnim punkcie. Wielkość ta nie została w żaden sposób uzasadniona.

Kwota planowanego limitu wydatkowego obliczona została za pomocą schematu, który został zaprezentowany w artykule już wcześniej. W 2021 roku limit ten wynosi 754,69 mld zł. Niestety nie zaprezentowano żadnych wyliczeń co do kwoty wydatków jst wskazanych w art. 12 ust. 1 ustawy o delegowaniu pracowników, która w tym roku nie wchodzi w skład limitu. Brak również szacunków rozmiaru kwoty wydatków, o których mowa w art. 12 ust. 2 przywoływanej ustawy, wyjętych spod obowiązywania limitu.

Warto zaznaczyć, że prognozowany poziom wydatków sektora finansów publicznych wyniesie 1,085 bln zł. Deficyt tego sektora wyniesie 138,2 mld zł (5,9% PKB), czyli o ponad 40 mld zł więcej niż w 2020 roku (96,2 mld zł, 4,3% PKB)³⁵.

Projekt ustawy budżetowej na 2021 rok zakłada ponadto kontynuowanie obranej w ostatnich latach polityki transferowania wydatków do państwowych funduszy celowych. Zjawisko to stanowi nadmierne naruszenie zasady jedności materialnej budżetu państwa. Istotne w tym kontekście jest to, iż państwowe fundusze celowe (poza wymienionymi enumeratywnie w art. 112aa ust. 1 UFP) nie są objęte kwotą stabilizującej reguły wydatkowej. Przykładem może być tutaj Fundusz Solidarnościowy, którego prognozowane przychody w 2021 roku wynoszą 20,26 mld zł, a wydatki 33,93 mld zł. Generuje więc on przeszło 13 mld zł deficytu. Kumulowanie deficytu w owym funduszu wystąpiło również na etapie planowania budżetu na 2020 rok, przed pandemią. Wówczas planowano deficyt w wysokości 16,69 mld zł. Niewłączenie tego funduszu w zakres SRW jest sprzeczne z *ratio legis*

³⁴ *Uzasadnienie projektu Ustawy budżetowej na 2021 r.*, Rada Ministrów <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/917EBF408A48713EC12585F30052D856/%24File/640-uzasadnienie.pdf> (dostęp 12.11.2020).

³⁵ *Ibidem*. Warto zaznaczyć, iż są to wielkości szacowane.

regulacji z art. 112aa ust. 1. Wyłączone spod działania reguły miały być bowiem te jednostki sektora finansów publicznych, które nie posiadają zdolności do generowania deficytów³⁶.

Należy pamiętać, że zarówno zwiększenie kwoty wydatków SRW o ponad 40 mld zł tytułem skutków zwalczania pandemii, jak i zmiany zawarte w art. 12 ust. 1–2 ustawy o delegowaniu pracowników są regulacjami o charakterze dyskrecyjnym, a nie systemowym. Powiększą one w istotny sposób przestrzeń fiskalną w 2021 roku, która ulegnie znacznemu zmniejszeniu w 2022 roku. Stwarza to ryzyko powiększenia bazy wydatków prawnie zdeterminowanych, której utrzymanie będzie uwarunkowane obciążeniem w następnym roku wydatków inwestycyjnych (w obecnym stanie prawnym „wracających” do SRW w 2022 r.).

Ponadto SRW nie obejmuje swoim zasięgiem Polskiego Funduszu Rozwoju – polskiej spółki akcyjnej należącej do Skarbu Państwa. Spółka ta uruchomiła w 2020 roku tzw. tarczę antykryzysową, w ramach której oferuje 100 mld zł wsparcia dla przedsiębiorstw borykających się z negatywnymi gospodarczymi skutkami pandemii. Środki te pozyskane zostały poprzez emisję długu, skupionego później przez Narodowy Bank Polski. Taki sposób finansowania tarczy pozwolił rządowi na jeszcze poważniejsze zwiększenie wydatków i poziomu długu publicznego, bez konieczności łamania m.in. reguły wydatkowej. Należy przypuszczać, że w przypadku realizacji podobnych programów pomocowych w 2021 roku w przypadku następnych lockdownów, rozwiązanie to zostanie użyte ponownie. Różnica pomiędzy prognozowanym w 2020 roku deficytem sektora finansów publicznych (4,3% PKB) a deficytem sektora *General Government* (8,4% PKB) bierze się w dużej mierze z tego, że Państwowy Fundusz Rozwoju nie wchodzi w skład pierwszego z sektorów, natomiast drugiego już tak.

Wnioski

Z analizy przedstawionej w artykule wyciągać można następujące wnioski:

1. Zmiana konstrukcji SRW zawarta w ustawie z dnia 28 maja 2020 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych była niezbędna do prowadzenia adekwatnej do sytuacji gospodarczej polityki fiskalnej. Obowiązująca wcześniej klauzula wyjścia nie regulowała sytuacji powstałej w Polsce w 2020 roku. Kurczowe

³⁶ Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/3A62705AD344EBA3C1257BAB004B-4C35/%24File/1575.pdf> (dostęp 12.11.2020).

- trzymanie się reguły wydatkowej w sytuacji największej od lat recesji gospodarczej byłoby sprzeczne z elementarnymi zasadami polityki fiskalnej.
2. Poza uzupełnieniem katalogu przesłanek dopuszczających wyłączenie SRW opracowano również mechanizm okresu przejściowego przed powrotem do pełnego stosowania reguły wydatkowej. Jest to kolejne istotne uzupełnienie luki istniejącej w klauzuli wyjścia.
 3. Procedura uchwalenia zmian dotyczących „wyjęcia” z zakresu limitu SRW szeroko pojętych wydatków inwestycyjnych charakteryzuje się licznymi nieprawidłowościami. W efekcie doszło do naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji RP. Ścieżka procedowania tych modyfikacji stanowi niebezpieczny precedens zezwalający na uchwalanie zmian niezwykle istotnych dla finansów publicznych „tylnymi drzwiami”, bez zachowania procedur odpowiednich do tego procesu. Uregulowanie reguły wydatkowej w ustawie innej niż UFP wpływa negatywnie na transparentność prawa finansów publicznych.
 4. Omawiane zmiany mają w przeważającej mierze charakter dyskrejonalny i nastawione zostały na rozwiązanie problemu recesji gospodarczej spowodowanej pandemią. Główną motywacją nowelizacji klauzuli wyjścia było niestosowanie SRW w 2020 roku. Zarówno konstrukcja okresu przejściowego, jak i wyłączenie wydatków inwestycyjnych mają na celu zwiększyć przestrzeń fiskalną w roku 2021.
 5. Poza zwiększaniem przestrzeni fiskalnej i poluzowywaniem limitu SRW modyfikacjami o charakterze dyskrejonalnym, założenia reguły wydatkowej obchodzone są za pomocą coraz większej liczby rozwiązań. Za przykład może posłużyć transfer deficytu do nieobjętych nią państwowych funduszy celowych czy finansowanie tarczy antykryzysowej za pośrednictwem Państwowego Funduszu Rozwoju.

Bibliografia

- Bożek W., *Komentarz do art. 112aa ustawy o finansach publicznych*, w: Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2019.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do art. 221*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Mroczkowski R., *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmocniające stabilność fiskalną*, w: W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014.
- Ostrowski M., *Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 3.

Ostrowski M., *Funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej – analiza i ocena regulacji*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 4.

Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu skarbu państwa*, Warszawa 2011.

MODIFICATIONS IN THE STRUCTURE OF THE STABILIZING EXPENDITURE RULE IN 2020

Abstract

The aim of the article is to analyse the changes made to the structure of the stabilizing expenditure rule in 2020 and to outline their impact on the shape of this rule in 2020–2021. These assumptions are followed by analyses of legal acts that introduce the key modifications. Subsequently, the changes are thoroughly analysed, both in terms of the form of their introduction and the impact on the regulation of Art. 112aa of the Public Finance Act. The further part of the work describes the impact of the amendment on the shape of the stabilizing expenditure rule in the years 2020–2021. The study closes with an assessment of the modifications discussed.

Keywords: stabilizing expenditure rule, state budget, COVID-19, Public Finance Act, public finance sector

CYTOWANIE

Ostrowski M., *Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 roku*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (vol. 34), 91–109, DOI: 10.18276/ais.2021.34-06.