

Artur Walasik*

Reguły fiskalne zarządzania finansami publicznymi

Fiscal rules for public financial management in Poland: The aim of the paper is to discuss numerical fiscal rules implemented in the Public Finance Act in light of security, exposure to risk and instability of public finance. The author comments on robustness of these rules and their influence on political pressure of budgetary process and impact of economic processes. The author claims that both market economy and democracy create the environment of public finance management. It is widely accepted to implement numerical fiscal rules into system of public finance, as such rules allow to build the mechanisms of security for process of collecting public revenues as well as executing public expenditure. Therefore, the proper construction of numerical fiscal rules grows plausibility and ensures independence of public finance from political pressure.

Słowa kluczowe: *reguły fiskalne, finanse publiczne, równowaga budżetowa, dług publiczny, budżet państwa*

Keywords: *fiscal rules, public finance, budget deficit, public debt, state budget*

* Doktor habilitowany nauk ekonomicznych, prof. nadzwyczajny Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach; e-mail: artur.walasik@ue.katowice.pl.

Wstęp

Finanse publiczne rozumiane jako finansowa aktywność władzy publicznej osadzone są w rzeczywistości i dlatego są zależne od procesów i zjawisk o charakterze gospodarczym, społecznym oraz politycznym. Przedmiotem opracowania jest krytyczna analiza prawnych regulacji dotyczących zarządzania procesami gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych, dokonana w kontekście zabezpieczenia ładu finansów publicznych w związku z wystąpieniem zdarzeń kryzysowych. Celem artykułu jest ocena reguł fiskalnych zastosowanych w ustawie o finansach publicznych dotyczących budżetu państwa z punktu widzenia ekspozycji na ryzyko niestabilności finansów publicznych.

System finansów publicznych w warunkach kryzysu

Odporność systemu finansów publicznych na sytuacje kryzysowe w funkcjonowaniu państwa w warunkach gospodarki rynkowej staje się szczególnie ważna, ze względu na konieczność zapewnienia płynności procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Istotne dla przedmiotu opracowania jest więc ustalenie relacji w obrębie sektora finansów publicznych w czasach kryzysu, co pozwoli na wskazanie tych obszarów finansowej aktywności władzy publicznej, które należy w szczególności sposób chronić przed skutkami występowania zjawisk kryzysowych w ich otoczeniu gospodarczym, społecznym lub politycznym. A. Glapiński wskazuje¹, odwołując się do prac austriackiego ekonomisty J.A. Schumpetera, że: *finanse publiczne są jednym z najlepszych punktów obserwacyjnych do badania społeczeństwa, a zwłaszcza, choć nie tylko, jego życia politycznego. Szczególna skuteczność takiego podejścia uwidacznia się w momentach zwrotnych (...), które zawsze pociągają za sobą kryzys starych metod fiskalnych*².

Obserwacje J.A. Schumpetera i sformułowane przez niego prawie wiek temu wnioski (oryginalne opracowanie *Die Krise der Steuerstaates* ukazało się w 1918 r.) pozostają szczególnie aktualne ze względu na zachodzące we współczesnym świecie procesy finansyzacji gospodarki, czyli dominujące znaczenie zjawisk i procesów pieniężnych dla prawidłowego przebiegu nie tylko procesów gospodarczych, ale także coraz częściej również procesów społecznych i procesów politycznych. Pozostaje to bezpośrednią konsekwencją tego, że w warunkach współczesnej gospodarki rynkowej, w której, po pierwsze, powszechnie akceptowanym środkiem wymiany jest pieniądz, po drugie, coraz większy zakres zaspokojenia potrzeb poprzedza zawieranie transakcji rynkowych, system finansów publicznych w sposób nieunikniony wchłonie skutki wystąpienia zjawisk kryzysowych w gospodarce, społeczeństwie oraz polityce. Można postawić odważną hipotezę, że nie ma kryzysu gospodarczego, kryzysu społecznego czy kryzysu politycznego, na które nie są wrażliwe finanse publiczne. Inaczej rzecz ujmując – wystąpienie kryzysu finansów publicznych staje się w warunkach gospodarki rynkowej nieuniknioną konsekwencją wystąpienia kryzysu poza systemem finansów publicznych. Wyzwaniem dla współczesnych finansów publicznych pozostaje więc określenie reguł pozwalających na ograniczenie niepożądanych skutków

¹ A. Glapiński, *Kapitalizm, demokracja i kryzys państwa podatków*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2004, s. 206–207.

² J.A. Schumpeter, *The Crisis of Tax State*, „International Economic Papers” 1954, nr 4, s. 7, cyt. [za:] A. Glapiński, *Kapitalizm, op. cit.*, s. 206.

kryzysów, mających swoje źródła nie tylko w gospodarce, ale również w społeczeństwie i polityce. Służyć temu powinny, lub co najmniej nie powinny temu przeszkadzać, odpowiednie regulacje prawa finansów publicznych.

Zakładając, że sprawność funkcjonowania państwa w warunkach gospodarki rynkowej zależy od bezpieczeństwa finansów publicznych, można przyjąć tezę, iż kryterium oceny organizacji systemu finansów publicznych staje się określenie zagrożeń dla bezpieczeństwa procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych wynikających z sytuacji kryzysowych.

Syntetycznym identyfikatorem wrażliwości aktywności finansowej władzy publicznej na zjawiska gospodarcze, pozwalającym określić zagrożenie dla bezpieczeństwa procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych, jest nierównowaga finansów publicznych³, w szczególności utrzymujący się przez dłuższy czas deficyt sektora finansów publicznych. W literaturze przedmiotu wyraża się świadomość nieuniknionego w warunkach gospodarki rynkowej deficytu budżetowego, zwłaszcza jeżeli okresowo wzrost wydatków publicznych staje się szybszy niż wzrost dochodów publicznych, co ma miejsce w okresach spowolnienia wzrostu gospodarczego i realizacji ekspansywnej polityki fiskalnej. Wobec takiej konstatacji J. Głuchowski wyraził przekonanie, że występujący w dłuższym okresie deficyt budżetowy należy uznać za zjawisko niepożądane⁴. Natomiast E. Kosiński przedstawił ewolucję koncepcji zrównoważenia gospodarki budżetowej i sposobów postrzegania deficytu budżetowego⁵.

Jednakże, co potwierdzają empiryczne obserwacje (zob. tabela 1), mimo występujących cyklicznie kryzysów i osłabienia wzrostu gospodarczego, finanse publiczne charakteryzują się chronicznym deficytem, co pozwala zauważyć, iż implementowane w praktyce państw rozwiniętych systemy dyscypliny fiskalnej nie przekładają się na równowagę finansów publicznych. Stwierdzić można, że kumulujące się w rosnącym długu publicznym kolejne lata deficytu fiskalnego nie spotykają się z reakcją ze strony rynków finansowych, gospodarujących od lat 80. poprzedniego wieku cały czas rosnącymi oszczędnościami powojennego wyżu demograficznego⁶.

³ Problematykę pomiaru i determinant nierównowagi finansów publicznych w sposób kompletny przedstawia A. Moździerz, *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009.

⁴ J. Głuchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 49.

⁵ E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 15–28.

⁶ Szerzej na ten temat zob. A. Walasik, *Demografia fiskalna. Arytmetyka sekularnej równowagi finansów publicznych* [w:] *Szkice o finansach. Księga jubileuszowa prof. zw.*

Tabela 1. Procentowy udział lat z deficytem fiskalnym w okresie 1960–2011 oraz ostatni rok z nadwyżką fiskalną w wybranych państwach

Państwo	Udział lat z deficytem fiskalnym	Ostatni rok z nadwyżką fiskalną
Australia	80%	2008
Austria	82%	1974
Belgia	96%	2006
Dania	48%	2008
Kanada	76%	2007
Niemcy	78%	2008
Hiszpania	78%	2007
Finlandia	20%	2008
Francja	90%	1974
Wielka Brytania	84%	2001
Grecja	80%	1972
Irlandia	80%	2007
Włochy	100%	–
Japonia	68%	1992
Holandia	88%	2008
Norwegia	4%	2011
Nowa Zelandia	46%	2008
Portugalia	100%	–
Szwecja	42%	2008
Stany Zjednoczone	92%	2000

Źródło: C. Wyplosz, *Fiscal Rules. Theoretical Issues and Historical Experiences*, „NBER Working Paper” 2012, nr 17884, s. 2.

Empirycznie zweryfikowana permanentność deficytu sektora finansów publicznych pozwala zauważyć, iż zarządzanie długiem publicznym koncentruje się obecnie na stworzeniu takich instytucjonalnych rozwiązań, które zapewnią stabilność w czasie kształtowania się długu publicznego.

dr hab. Krystyny Znanięckiej, T. Famulska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2012, s. 241–252.

W związku z tym literatura przedmiotu koncentruje się na testowaniu skuteczności stosowania reguł fiskalnych dotyczących, odpowiednio wydatków rządowych, transferów socjalnych oraz podatków⁷. W kontekście historycznym krytyczną analizę reguł fiskalnych przedstawili F. Balassone oraz D. Monacelli⁸, stwierdzając definitywnie, że wynikające z prawa europejskiego definicje długu i deficytu nie sprzyjały skutecznemu zarządzaniu nierównowagą finansów publicznych. Wskazane niesprawności potęgowały zróżnicowanie zasad rachunkowości oraz liczne wyłączenia dotyczące poszczególnych grup transakcji fiskalnych.

Interesujące wnioski dotyczące ewolucji reguł fiskalnych przedstawia G. Koptis, który wskazuje na trzy fale rekomendacji i implementacji reguł fiskalnych⁹. Pierwsza rozpoczęła się już w XIX wieku w Stanach Zjednoczonych na poziomie stanowym oraz w latach 20. XX wieku w Szwajcarii na poziomie kantonalnym i dotyczyła obowiązku zrównoważenia budżetu w zakresie dochodów i wydatków bieżących¹⁰. Druga fala rekomendacji wzbudzona została doświadczeniem wielkiego kryzysu, a ich implementacja dokonała się po II wojnie światowej. Trzecia fala zapoczątkowana została w latach 90. ubiegłego wieku i trwa do dziś, koncentrując się na wskaźnikach długu i deficytu sektora finansów publicznych. Ewolucja reguł fiskalnych ujawniła również dokonującą się zmianę wagi poszczególnych czynników, przesuwając akcent z gospodarczych na polityczne determinanty równowagi sektora finansów publicznych. Jeżeli pierwsze dwie fale rekomendacji zmierzały do niwelowania negatywnego wpływu zjawisk gospodarczych na finanse publiczne, to trwająca obecnie fala implementacji postrzega ryzyko polityczne – nadmiernej skłonności polityków do obciążania przyszłych pokoleń długiem publicznym, wynikającym z rosnących wydatków w stosunku do zdolności ich sfinansowania z dochodów podatkowych¹¹.

⁷ P. Michel, L. von Thadden, J.-P. Vidal, *Debt Stabilizing Fiscal Rules*, „Journal of Public Economic Theory” 2010, nr 5, s. 923–941.

⁸ F. Balassone, D. Monacelli, *EMU Fiscal Rules. Is There a Gap?*, „Banca d’Italia Temi di discussione” 2000, nr 375.

⁹ G. Koptis, *Fiscal Rules. Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*, „IMF Working Paper” 2001, nr 145.

¹⁰ W tym miejscu należy wskazać, że tego rodzaju reguła fiskalna została wprowadzona do polskiego systemu finansów publicznych przez ustawę z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w szczególności w art. 242, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

¹¹ Oparte na analizie rozwiązań instytucjonalnych obowiązujących w 85 państwach (w tym Polsce) wyniki badań zależności między regułami wyborczymi, formą rządu

Reguły fiskalne mają charakter stałych, określających pożądane relacje między charakterystyką systemu finansów publicznych oraz inną charakterystyką odnoszącą się zazwyczaj do wielkości oddających stan gospodarki. W literaturze przedmiotu formułuje się również dezyderaty zmiennych reguł fiskalnych, mających dynamiczny charakter, gdzie sama reguła pozostaje funkcją zmiennej określającej sytuację gospodarczą, np. w miejsce stałej (stabilnej) reguły fiskalnej: dług publiczny nie powinien przekraczać 60% produktu krajowego brutto; zmienna (dynamiczna) reguła fiskalna określa relację długu do PKB jako pochodną stopy wzrostu PKB¹².

Atrybuty i funkcje reguł fiskalnych

Doświadczenie kryzysu przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI wieku utwierdziło przekonanie formułowane w teorii ekonomii, że konieczne staje się wprowadzenie rozwiązań pozwalających na racjonalizację zarządzania finansami publicznymi. W warunkach narastającego uzależnienia nie tylko równowagi finansów publicznych (długoterminowe zarządzanie finansami publicznymi), ale w pierwszej kolejności ich płynności (krótkoterminowe zarządzanie finansami publicznymi), konieczność regulowania bezpieczeństwa finansów publicznych wydaje się bezsporna. Rozwiązaniem, do którego sięgnęły państwa Unii Europejskiej, było przyjęcie pakietu regulacji dotyczących bezpieczeństwa finansów publicznych, wśród których znalazła się dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

Wzmocnione ramy budżetowe państw członkowskich Unii Europejskiej, zgodnie z wytycznymi wspomnianej dyrektywy, służąc wsparciu dyscypliny budżetowej, oparte powinny zostać na silnych numerycznych regułach fiskalnych. Mając na uwadze szeroki zakres ram budżetowych, rozumianych jako zbiór uzgodnień, procedur, reguł i instytucji stanowiących podstawę prowadzenia polityki budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych, przedmiotem szczegółowych rozważań w tym opracowaniu będzie krytyczna analiza regulacji ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej też u.f.p.) w zakresie numerycznych reguł fiskalnych¹³.

oraz zmiennymi fiskalnymi prezentują: T. Persson, G. Tabellini, *Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes*, „American Economic Review” 2004, nr 1, s. 25–45.

¹² Ekonomiczną analizę konsekwencji zastosowania obu kategorii reguł fiskalnych przedstawiają: E. Basci, M.F. Ekinci, M. Yulek, *On Fixed and Variable Fiscal Surplus Rules*, „IMF Working Paper” 2004, nr 117.

¹³ Analizę obowiązujących w krajach Unii Europejskiej instytucjonalnych rozwiązań w zakresie ram budżetowych według stanu na początku obowiązywania dyrektywy

Obok reguł fiskalnych ramy budżetowe obejmują także: systemy rachunkowości budżetowej i sprawozdawczości statystycznej; reguły i procedury przygotowania prognoz; procedury budżetowe; średniookresowe plany budżetowe; monitorowanie i analizy procesu budżetowego; relacje budżetowe między organami władzy publicznej. Skrupulatna analiza preambuły wskazanej dyrektywy pozwala określić oczekiwane funkcje oraz cechy reguł fiskalnych, które powinny stać się podstawą wzmocnionych ram nadzoru budżetowego Unii Europejskiej. Identyfikacja funkcji i atrybutów reguł fiskalnych pozwoli również wyznaczyć kierunki dla krytycznej oceny krajowych regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych. Umożliwi też ocenę odporności zastosowanej w polskim systemie finansów publicznych implementacji na zjawiska kryzysowe.

Pierwszą z eksponowanych cech reguł fiskalnych jest ich numeryczny charakter, co należy uznać za wyraźne dążenie dla obiektywizacji, porównywalności oraz niezależności stosowanych zasad prowadzenia polityki fiskalnej. Oparcie reguły zarządzania finansami publicznymi na liczbowo ustalanych wskaźnikach pozwala ograniczyć ryzyko zbyt daleko idącej swobody interpretacji i rozluźnienia weryfikacji wykonania stawianych państwom członkowskim Unii Europejskiej działań naprawczych w sektorze finansów publicznych. Wzmocnieniem dezyderatu obiektywności są wymogi dotyczące dostępności i wiarygodności danych statystycznych dotyczących zarówno spraw gospodarczych, jak i funkcjonowania finansów publicznych. Dostępność i jakość danych Europejskiego Systemu Zintegrowanej Rachunkowości Gospodarczej ma również znaczenie dla porównywalności danych nie tylko między poszczególnymi państwami, ale przede wszystkim w odniesieniu do konkretnego państwa w układzie czasowym, co w konsekwencji umożliwia właściwy nadzór nad skutecznością realizacji wymogów fiskalnych. W końcu numeryczny charakter reguł fiskalnych pozwala uwolnić je od politycznego wpływu, w szczególności przez zapewnienie ich estymacji i kalkulacji przez instytucje niezależne od realizujących politykę fiskalną rządów. Inną cechą przypisywaną właściwie zbudowanym regułom fiskalnym jest oparcie ich konstrukcji na wyraźnie określonych celach, pozwalających na implementację mechanizmów skutecznego i terminowego ich monitorowania. Kolejną pożądaną cechą reguł fiskalnych jest zapobieżenie realizacji polityki fiskalnej wzmacniającej cykliczność gospodarki. W szczególności, reguły te powinny w okresach dobrej koniunktury

przedstawia K. Marchewka-Bartkowiak, *Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3 [*Finanse Unii Europejskiej*, G. Gołębiowski (red.)], s. 161–181.

sprzyjać działaniom na rzecz intensyfikacji konsolidacji fiskalnej. Reguły fiskalne powinny też być brane pod uwagę w uchwalanych corocznie przez poszczególne państwa członkowskie ustawach budżetowych. Wymóg ten nie wyklucza potrzeby oparcia polityki fiskalnej na wieloletnim planowaniu budżetowym. Należy również zauważyć, że nie oczekuje się, aby reguły fiskalne były uniwersalne, dopuszczając ich specyficzny charakter dla poszczególnych krajów.

Reasumując, można wskazać następujące dezyderaty i związane z nimi funkcje dotyczące reguł fiskalnych:

- numeryczność, pozwalająca na obiektywizację, porównywalność oraz niezależność nadzoru nad polityką fiskalną rządu,
- instrumentalność, pozwalająca traktować je jako służące ocenie skuteczności realizacji celów polityki fiskalnej,
- antycykliczność, pozwalająca uznać posługiwanie się nimi jako instrumentami stabilizacyjnej funkcji polityki fiskalnej,
- planistyczny charakter, pozwalający na przyjęcie ich jako podstawy sporządzania ustaw budżetowych,
- indywidualizacja, pozwalająca dostosować reguły do specyfiki systemu finansów publicznych konkretnego państwa.

Analiza wrażliwości reguł fiskalnych stosowanych w budżecie państwa na zjawiska kryzysowe

Skuteczność rozwiązań prawnych służących zapewnieniu stabilności finansów publicznych ujawnia się w okresach kryzysu. Analiza odporności zastosowanych reguł fiskalnych (automatycznej polityki fiskalnej) na decyzje polityczne (dyskrecjonalnej polityki fiskalnej) w przypadku wystąpienia niekorzystnych zjawisk gospodarczych wymaga krytycznej oceny obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych. Ocena regulacji ustawy o finansach publicznych skoncentruje się na regułach fiskalnych dotyczących wykonania budżetu państwa. Wiąże się to z dwoma kwestiami. Po pierwsze, fiskalnej rangi budżetu państwa w zapewnieniu stabilności systemu finansów publicznych, po drugie, szczególnej wrażliwości regulacji dotyczących budżetu państwa na presję polityczną, której znaczenie w przypadku budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest dużo mniejsze, ze względu na zróżnicowanie wielkości i interesów samorządu terytorialnego. Wymiar fiskalny odzwierciedla w pierwszej kolejności zakres redystrybucji środków publicznych dokonywanej przez budżet państwa, który przejmując najbardziej wydajne źródła dochodów podatkowych, umożliwia dzięki dotacjom i subwencji zrównoważenie zarówno finansów ubezpieczeń społecznych,

jak i finansów samorządu terytorialnego. Budżet państwa zapewnia także zachowanie makroekonomicznej równowagi finansów publicznych, co wynika z dominacji długu Skarbu Państwa w zaspokojeniu potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych w Polsce.

Kryzys przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI wieku wymusił racjonalizację zarządzania finansami publicznymi, która m.in. polegała na przyjęciu pakietu regulacji dotyczących bezpieczeństwa finansów publicznych, wśród których znalazła się wspomniana wcześniej dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Należy zauważyć, że przesłanką dla rekomendacji zawartych w dyrektywie były poprzedzające jej wydanie wydarzenia gospodarcze, które przyniosły nowe wyzwania, którym polityka fiskalna w Unii Europejskiej powinna stawić czoła. Retrospektywna korelacja dyrektywy i kryzysowych zdarzeń, mających miejsce w gospodarce światowej, pozwoliła również na prospektywne ujęcie konieczności utożsamiania się państw członkowskich z celami dotyczącymi reguł i procedur tworzących ramy budżetowe. Kryzys gospodarczy ujawnił się kryzysem finansów publicznych w związku z kryzysem politycznym. Niepożądane skutki dla finansów publicznych egzogenicznych procesów gospodarczych, wzmocnione zostały endogenicznymi procesami politycznymi. Współczesne finanse publiczne zależą bowiem zarówno od przebiegu procesów gospodarczych (działania w warunkach gospodarki rynkowej) oraz procesów politycznych (działania w warunkach demokratycznego państwa prawa). Stłumieniu amplifikujących kryzys finansów publicznych procesów politycznych służyć mogą reguły fiskalne, stanowiące zasadniczy element ram budżetowych.

Numeryczne reguły fiskalne specyficzne dla poszczególnych państw zawierają trzy elementy. Po pierwsze, stosowane rozwiązania powinny określić cel i zakres reguły fiskalnej. Po drugie, elementem konstytuującym regułę fiskalną jest skuteczne i terminowe monitorowanie jej przestrzegania na podstawie rzetelnej analizy przeprowadzanej przez organy lub organ, które są niezależne od władz budżetowych. Po trzecie, stosowane rozwiązania powinny określić konsekwencje nieprzestrzegania reguł. Warunkowo, jeżeli numeryczne reguły fiskalne zawierają klauzulę wyjścia, to powinna ona określić ograniczoną liczbę konkretnych okoliczności oraz rygorystyczne procedury, w których dozwolone jest tymczasowe jej nieprzestrzeganie.

Lektura ustawy o finansach publicznych pozwala wskazać dwie numeryczne reguły fiskalne w niej zastosowane: regułę długu oraz regułę wydatkową. Pierwsza z nich, która obowiązuje w Polsce od wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., jest reguła oparta na ustaleniu relacji między państwowym długiem publicznym (PDP)

a produktem krajowym brutto (PKB). Zgodnie z art. 216 Konstytucji RP nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń, w których następstwie PDP przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB. Konsekwentnie, konstytucyjnie określona numeryczna reguła fiskalna wyraża potrzebę ochrony finansów publicznych w przyszłości przed nadmiernym zadłużeniem publicznym wynikającym z bieżących potrzeb budżetowych.

Reguła dopuszcza wzrost długu publicznego w granicach określonych w relacji do bieżącej wielkości gospodarki, mierzonej PKB. Ujmując inaczej, wraz z nominalnym wzrostem PKB, dopuszczalny przez Konstytucję nominalny limit zadłużenia wzrasta. W przypadku zmniejszenia gospodarki (spadek PKB) zdolność do zadłużenia (PDP) zostaje odpowiednio ograniczona. Ocena zastosowania tej reguły pozwala zauważyć, że w warunkach deflacji, przy nie zmienionych rozmiarach gospodarki (stały realny PKB), nominalny limit zadłużenia publicznego będzie się zmniejszał. Odwrotnie w przypadku inflacji, stałemu realnie poziomowi PKB, towarzyszyć będzie wzrost nominalnego limitu zadłużenia, ze względu na nominalny wzrost PKB, dopuszczalny poziom zadłużenia publicznego będzie odpowiadał nominalnie wyższej wartości $\frac{3}{5}$ PKB. Numerycznej regule fiskalnej towarzyszy zakaz zaciągania pożyczek, udzielania gwarancji i poręczeń, który ma charakter procedury *ex ante* zabezpieczającej przed nadmiernym zadłużeniem.

Od 1999 r. normatywnie określona reguła wypełniona została procedurami ostrożnościowymi, które mają charakter procedur *ex post* ograniczających tempo wzrostu zadłużenia. Procedury zawiera zarówno obowiązująca obecnie ustawa o finansach publicznych, jak również poprzedzające ją ustawy z 26 listopada 1998 r. (art. 45–47) oraz z 30 czerwca 2005 r. (art. 79–81). Obecnie procedura ostrożnościowa przewidziana jest dla dwóch przypadków dotyczących przekroczenia relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto odpowiednio 55% i 60%. Poprzednio obowiązywała również procedura ostrożnościowa dla przypadku, kiedy relacja PDP do PKB przekroczyłaby 50%. Odpowiednie regulacje zawarte są w art. 86–88 u.f.p. Należy zauważyć, że reguła fiskalna PDP do PKB określa również zamknięty katalog przypadków, kiedy stosowanie jej procedur zostaje zawieszono. Są to przypadki wprowadzenia: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Krytyczna analiza implementacji reguły fiskalnej PDP do PKB, wyrażającej się w procedurach ostrożnościowych z punktu widzenia ich korelacji z kryzysem gospodarczym, pozwala w szczególności zwrócić uwagę na kilka słabości. Po pierwsze, antycykliczne działanie tych procedur ulega osłabieniu ze względu na opóźnienie czasowe. Podstawą ustalenia, czy

wprowadzone ustawą procedury powinny zostać wdrożone, jest ogłoszenie przez Ministra Finansów relacji kwoty PDP do PKB dotyczącej stanu na koniec określonego roku, co ma zazwyczaj miejsce w maju roku następnego. Oznacza to, że procedury będą miały zastosowanie do projektu budżetu przygotowanego na rok kolejny. Tak więc, w przypadku przekroczenia na koniec roku (t) relacji PDP do PKB w stosunku do ustawowego progu, będzie wymagało zastosowania procedur ostrożnościowych w budżecie na rok (t+2). Mając na uwadze dynamikę gospodarki oraz zadłużenia publicznego w roku (t+1), kiedy nie ma jeszcze obowiązku zastosowania procedur ostrożnościowych, może dojść do sytuacji, gdy w ciągu roku (t+1) postępującemu spadkowi PKB towarzyszyć będzie wzrost PDP. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret pierwsze: jeżeli ogłoszona w roku (t+1) za rok (t) relacja kwoty PDP do PKB jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, na kolejny rok (t+2) Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w której nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetowych, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego (t+2), którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji do PKB długu Skarbu Państwa.

Podkreślić należy, że przewiduje się *sui generis* elastyczność procedury ostrożnościowej, dopuszczając dwojakiego rodzaju działania: budżet państwa bez deficytu albo spadek relacji długu Skarbu Państwa do PKB. Wskazane rozwiązanie należy uznać za właściwe dla realizacji kryterium elastyczności reguł fiskalnych, pozwalające na dobór przez rząd właściwych działań fiskalnych w zależności od zmieniającej się sytuacji gospodarczej.

Każde z dwu rozwiązań pasować będzie do innej sytuacji makroekonomicznej. Rozważając przypadek, kiedy w roku (t+1) wykonywana będzie ustawa budżetowa z deficytem budżetowym, i równocześnie w gospodarce będzie miał miejsce kryzys (spadek PKB), może okazać się, że prostszym będzie spełnienie wymogu polegającego na tym, iż budżet w roku (t+2), kiedy obowiązywać będzie procedura ostrożnościowa, nie może przewidywać deficytu. Natomiast spełnienie drugiej alternatywy, to jest obniżenia relacji długu Skarbu Państwa do PKB wymagałoby dużo dalej idących ograniczeń, z koniecznością zachowania znacznej nadwyżki w sektorze rządowym sektora finansów publicznych. Pierwsza z możliwości może skłaniać do mniej ostrożnego planowania dochodów budżetu państwa, które zgodnie z ustawą o finansach publicznych stanowią jedynie prognozę, tj. zawyżenia ich poziomu na etapie planowania, realizacja procedur służących egzekucji omawianej reguły fiskalnej dotyczy bowiem przygotowanego przez rząd projektu ustawy budżetowej. Ponadto, zastosowanie się do pierwszej

ze wskazanych alternatyw stwarza również pokusę przesunięcia niektórych wydatków z budżetu państwa do innych planów finansowych, np. utworzenia państwowego funduszu celowego, którego przychody i wydatki nie wchodziły do budżetu państwa.

Równocześnie w przypadku kiedy relacja PDP do PKB przekroczy 55%, w odniesieniu do finansów samorządu terytorialnego wprowadza się rygor zachowania równowagi budżetowej w zakresie całego budżetu, a więc rozszerzenie zasady określonej w art. 242 u.f.p. również na wydatki i dochody majątkowe. Należy zauważyć, że proponowane rozwiązanie w warunkach decentralizacji finansów publicznych implikuje ryzyko działań spontanicznych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ciągu roku ($t+1$), kiedy po ogłoszeniu relacji PDP do PKB przez Ministra Finansów, wiadome będzie, iż w kolejnym roku ($t+2$) obowiązywać będzie procedura ostrożnościowa, natomiast ograniczenie takie nie będzie miało zastosowania do wykonywania budżetów samorządowych w roku ($t+1$).

Powyższe procedury dotyczące budżetu państwa i długu Skarbu Państwa pozostają niezmienione w przypadku, kiedy ogłoszona relacja PDP do PKB jest większa od konstytucyjnego progu 60% ($\frac{3}{5}$). Natomiast w przypadku budżetów samorządowych zaostrzeniu ulega procedura równoważenia budżetu, bowiem budżety muszą być zrównoważone także w stosunku do wydatków związanych z realizacją zadań finansowanych ze środków określonych art. 5 ust. 3 u.f.p.

Ustawowe zabezpieczenie konstytucyjnej reguły fiskalnej oparte zostało na porównaniu dwóch wskaźników: makroekonomicznego – produkt krajowy brutto oraz fiskalnego – państwowy dług publiczny. Procedury egzekucji reguły fiskalnej w zarządzaniu finansami publicznymi odwołują się również do kategorii odnoszących się do zarządzania długiem publicznym: długu Skarbu Państwa oraz wyniku budżetu państwa lub wyników budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Obok charakteryzującej się wyjątkową prostotą reguły fiskalnej zastosowanej w ustawie o finansach publicznych, zapewniającej zachowanie konstytucyjnego wymogu dotyczącego utrzymania bezpiecznej relacji PDP do PKB, wprowadzona też została wydatkowa reguła fiskalna. Odpowiednie regulacje zawarto w art. 112aa–112d u.f.p.

Porównując ekonomiczną istotę obu reguł fiskalnych, łatwo zauważyć, że wcześniej omówiona reguła odnosi się do kategorii wynikowych budżetu, pozwala więc na jej realizację zarówno poprzez działania w obszarze dochodów, jak i wydatków budżetu państwa, o czym wspomniano wyżej. Druga z reguł fiskalnych odnosi się natomiast wyłącznie do strony wydatkowej budżetu państwa i opiera się na złożonej formule określonej w art. 112aa

ust. 1 u.f.p., uwzględniającej obok jednego rzeczywistego parametru makroekonomicznego, tj. dynamiki PKB, jeden parametr polityki pieniężnej, tj. poziom średniookresowego celu inflacyjnego określonego przez Radę Polityki Pieniężnej w założeniach polityki pieniężnej, oraz szereg parametrów fiskalnych, ujawniających się w kwotach wydatków budżetu państwa i działań dyskrejonalnych polityki fiskalnej w zakresie podatków i ubezpieczeń społecznych. Odnosząc się krytycznie do stosowanej numerycznej wydatkowej reguły fiskalnej, należy wskazać na dopuszczalne wyłączenia niektórych operacji fiskalnych w ustaleniu wskaźnika dopuszczalnego wzrostu wydatków budżetu państwa, ustalonych w art. 112aa ust. 2 i 3 u.f.p. Dodatkowo stosowanie reguły fiskalnej ulega korektom wynikającym z kosztów reformy emerytalnej, o których mowa w art. 112aa ust. 4 u.f.p. Zastosowanie mniej restrykcyjnych zasad kształtowania dopuszczalnego wzrostu wydatków publicznych związanych z realizacją zadań państwa w zakresie zabezpieczenia emerytalnego należy uznać za rozwiązanie idące w kierunku absorpcji ryzyka demograficznego związanego ze zjawiskiem narastającego obciążenia finansów publicznych wynikającym ze starzenia się społeczeństwa i rosnącego w związku z tym obciążenia demograficznego¹⁴.

Elastyczność reguły wydatkowej zapewniona została dzięki wprowadzeniu zarówno automatycznych, jak i dyskrejonalnych korekt dopuszczalnego wzrostu wydatków publicznych. W pierwszym przypadku znaczenie mają regulacje zawarte w art. 112aa ust. 4 u.f.p., które uwzględniają relacje tempa zmian wyniku nominalnego, kosztów reformy emerytalnej oraz PKB. I tak, jeżeli tempo wzrostu dwóch pierwszych kategorii będzie przewyższało tempo wzrostu PKB, reguła fiskalna będzie ulegała zaostrzeniu, a w przypadku poprawy relacji sumy wyniku nominalnego i kosztów reformy do PKB reguła fiskalna ulegać będzie złagodzeniu. Wprowadzono bowiem korektę kwoty wydatków ustalonej według reguły fiskalnej określonej w art. 112aa ust. 1 między -2 punkty procentowe, a +1,5 punktu procentowego. Wskazana korekta działa automatycznie, natomiast wprowadzono również korekty o charakterze dyskrejonalnym przez wyłączenie z zastosowania analizowanej reguły wybranych jednostek sektora finansów publicznych, np. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Oceniając obie numeryczne reguły fiskalne mające zastosowanie w polskim systemie finansów publicznych, należy zauważyć, że o wiele bardziej pasywne (automatyczne) działanie dotyczy pierwszej z omówionych reguł fiskalnych; w przypadku drugiej reguły w większym stopniu uwzględniono działania o charakterze aktywnym (dyskrejonalnym). Odnosząc się

¹⁴ Szerzej zob. A. Walasik, *Demografia fiskalna*, *op. cit.*, s. 241–252.

do teorii ekonomii¹⁵, reguły działające automatycznie uznaje się za mniej wrażliwe na presję polityczną, natomiast reguły działające dyskrecyjnie uznaje się za wolniejsze w zakresie ich reaktywności na zmiany sytuacji gospodarczej.

Podsumowanie

Ocena reguł fiskalnych zastosowanych w ustawie o finansach publicznych w kontekście zarządzania finansami publicznymi w warunkach dynamicznych zmian sytuacji gospodarczej pozwala zauważyć, że wykorzystano swoistego rodzaju *mix fiscal policy*. Wprowadzona reguła fiskalna, dotycząca procedur ostrożnościowych w zakresie utrzymania bezpiecznej relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, ma charakter szczególny i uruchamiana jest w przypadku przekroczenia jednego z dwóch progów ostrożnościowych, z których niższy określony został na poziomie 55% PKB. Druga reguła fiskalna nie ma charakteru ekskluzywnego, stosowana jest bez związku z relacją PDP do PKB i dotyczy dopuszczalnego tempa wzrostu wydatków budżetu państwa. Dyskrecyjny charakter reguły wydatkowej i automatyzm reguły długu publicznego należy uznać za pożądane połączenie pasywnej (reguła długu) oraz aktywnej (reguła wydatkowa) polityki fiskalnej. Pozytywna ocena z punktu widzenia rozwiązań systemowych nie wyklucza krytycznych uwag dotyczących konstrukcji procedur ostrożnościowych w przypadku reguły długu oraz techniki szacowania wskaźników w przypadku reguły wydatkowej.

Bibliografia

- Balassone F., Monacelli D., *EMU Fiscal Rules. Is There a Gap?*, „Banca d'Italia Temi di discussione” 2000, nr 375.
- Basci E., Ekinci M.F., Yulek M., *On Fixed and Variable Fiscal Surplus Rules*, „IMF Working Paper” 2004, nr 117.
- Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J.M. Poterba, J. von Hagen (red.), University of Chicago Press, Chicago–London 1999.
- Głapiński A., *Kapitalizm, demokracja i kryzys państwa podatków*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2004.

¹⁵ Analizę zależności między procesami i instytucjami politycznymi oraz deficytem budżetowym zawiera: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J.M. Poterba, J. von Hagen (red.), University of Chicago Press, Chicago–London 1999, w szczególności rozdz. *Budget Deficits and Budget Institutions* autorstwa A. Alesiny i R. Perotti'ego.

- Głuchowski J., *Budżet i procedura budżetowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Kosiński E., *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3 [*Finanse Unii Europejskiej*, G. Gołębiowski (red.)].
- Michel P., von Thadden L., Vidal J.-P., *Debt Stabilizing Fiscal Rules*, „Journal of Public Economic Theory” 2010, nr 5.
- Moździerz A., *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009.
- Persson T., Tabellini G., *Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes*, „American Economic Review” 2004, nr 1.
- Schumpeter J.A., *The Crisis of Tax State*, „International Economic Papers” 1954, nr 4.
- Walasik A., *Demografia fiskalna. Arytmetyka sekularnej równowagi finansów publicznych* [w:] *Szkice o finansach. Księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. Krystyny Znanieckiej*, T. Famulska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2012.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148, ze zm.
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2014, ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 885, ze zm.