

Elżbieta Malinowska-Misiąg\*

## Nadzór fiskalny w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej

**Fiscal surveillance in Poland and other EU member states:** The article provides an overview of the fiscal surveillance instruments used in the EU member states with particular attention given to Poland. The objective of the paper is to present fiscal councils, medium-term budgetary framework (MTBF) and fiscal rules. The main focus is placed on these features, which could prove their impact on reducing budget deficit and public debt. The author concludes that although it is hard to identify direct links between these instruments and fiscal consolidation, the well-defined instruments can play a crucial role in supporting fiscal credibility and fiscal transparency.

**Słowa kluczowe:** *nadzór fiskalny, rady fiskalne, średniookresowe ramy budżetowe, reguły fiskalne*

**Keywords:** *fiscal surveillance, fiscal councils, medium-term budgetary framework (MTBF), fiscal rules*

\* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Instytucie Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; e-mail: elzbieta.malinowska-misiag@sgh.waw.pl.

### Wstęp

Gwałtowne pogorszenie stanu finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej związane z wybuchem kryzysu finansowego w 2007 r. spowodowało konieczność wzmocnienia nadzoru fiskalnego. Zdecydowano o wzmocnieniu Paktu stabilności i wzrostu, zarówno w części prewencyjnej (co w praktyce oznacza ustanowienie ścisłych reguł monitorowania makroekonomicznych parametrów finansów publicznych), jak i korekcyjnej (sankcyjnej), w szczególności przez uchwalenie aktów prawnych tzw. sześciopaku (2011 rok) oraz dwupaku (2013 rok). W lutym 2012 r. podpisano także w Brukseli tzw. pakt fiskalny (Traktat o stabilności, koordynacji i za-

rządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej), mający na celu zwiększenie dyscypliny budżetowej, wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych oraz poprawę zarządzania strefą euro.

Zapewnieniu stabilności fiskalnej sprzyjać mają przede wszystkim instrumenty opisane w dyrektywie Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich<sup>1</sup>. Podkreślono tam, że czynnikiem niezbędnym dla prawidłowego funkcjonowania ram nadzoru budżetowego jest dostępność aktualnych i wiarygodnych danych budżetowych, a także ich przejrzystość. Przejrzystość uznana została także za nieodzowną w prognozowaniu makroekonomicznym, czemu służyć miało w szczególności zapewnienie możliwości bezstronnej i kompleksowej kontroli przyjmowanych założeń. Ma to przyczynić się do poprawy jakości opracowywanych prognoz budżetowych.

Istotne znacznie przypisano numerycznym regułom fiskalnym, których analizę powinny przeprowadzać instytucje niezależne od władz budżetowych. Reguły te powinny być uwzględniane podczas opracowywania corocznych ustaw budżetowych. Ponieważ większość decyzji budżetowych ma skutki znacznie wykraczające poza ramy jednego budżetu, ważne jest, by umiejscowić go w planach o dłuższym horyzoncie czasowym, stąd też duża waga przywiązywana do średniookresowych ram budżetowych.

Poniższy artykuł skupia się na trzech podstawowych instrumentach nadzoru fiskalnego:

- radach fiskalnych,
- średniookresowych ramach budżetowych,
- regułach fiskalnych.

Mają one służyć zapewnieniu stabilności fiskalnej w dłuższym okresie, a w szczególności unikaniu przekroczenia wartości referencyjnych dla deficytu i długu publicznego. W artykule zaprezentowano najważniejsze cechy tych instrumentów oraz przedstawiono, jak wygląda praktyka ich stosowania w Polsce oraz innych państwach Unii Europejskiej.

Opisywane poniżej instrumenty nadzoru fiskalnego odnoszą się do sytuacji budżetowej w jej makroekonomicznym wymiarze. Dodać należy, że dla zapewnienia stabilności finansów publicznych istotne znaczenie ma też przestrzeganie zasad efektywnego zarządzania na poziomie mikroekonomicznym, czemu w Polsce służą przede wszystkim regulacje związane z dyscypliną finansów publicznych. Zagadnienia tak rozumianej dyscypliny finansowej nie będą jednak przedmiotem tego artykułu.

<sup>1</sup> Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 41.

## 1. Instrumenty nadzoru fiskalnego

### 1.1. Rady fiskalne

Radami fiskalnymi (*fiscal councils*) nazywane są niezależne instytucje publiczne mające na celu wspieranie stabilności finansów publicznych, w szczególności przez ocenę budżetu oraz jego wykonania, a także przez ocenę lub opracowywanie prognoz makroekonomicznych i budżetowych<sup>2</sup>. Większości rad przypisano także funkcję monitorowania numerycznych reguł fiskalnych.

Rady fiskalne są zróżnicowane pod względem swoich kompetencji, zadań i formy organizacyjno-prawnej. Różny jest także zakres samodzielności tych instytucji. Mogą one działać jako podmioty autonomiczne z wyraźnymi gwarancjami niezależności, mogą być także usytuowane w strukturach władzy wykonawczej lub ustawodawczej, lecz również ze ściśle określonymi gwarancjami niezależności, mogą też być związane z innymi niezależnymi instytucjami, takimi jak np. banki centralne. Łączy je rola obserwatora (*watchdog*) i związany z nią bezpośredni wkład w debatę publiczną na temat polityki fiskalnej<sup>3</sup>.

Liczba rad fiskalnych wzrosła znacząco po roku 2005. Według bazy Międzynarodowego Funduszu Walutowego z kwietnia 2015 r. na świecie działało 39 rad fiskalnych<sup>4</sup>, z których większość (27) – w krajach Unii Europejskiej, w tym dwie w Słowenii (tabela 1). Najstarszą radą fiskalną jest instytucja utworzona w 1945 r. w Holandii – Centraal Planbureau (ang. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis). Warto zauważyć, że spośród krajów członkowskich jedynie Czechy i Polska nie utworzyły rad fiskalnych, przy czym u naszych południowych sąsiadów prace legislacyjne w tym zakresie są już mocno zaawansowane.

Rady fiskalne są często utożsamiane z tzw. niezależnymi instytucjami fiskalnymi (*independent fiscal institutions*). Prowadzona przez Komisję Europejską baza danych o tych instytucjach obejmuje jednak większy zakres podmiotowy (47 instytucji w 2014 r.), ponieważ zgodnie ze stosowaną przez Komisję definicją niezależne instytucje fiskalne to ponadpartyjne organy publiczne, inne niż bank centralny, rząd lub parlament, które przygo-

<sup>2</sup> Por. np. definicja Międzynarodowego Funduszu Walutowego, <http://www.imf.org/external/np/fad/council/> [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

<sup>3</sup> *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, International Monetary Fund, 2013, s. 4, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf> [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

<sup>4</sup> Baza obejmuje kraje członkowskie MFW i uwzględnia również instytucje nowo tworzone, które nie podjęły jeszcze pełnej działalności operacyjnej.

**Tabela 1. Rady fiskalne działające w krajach w Unii Europejskiej**

Kraj	Rok utworzenia	Nazwa
Holandia	1945	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
Dania	1962	Danish Economic Council
Niemcy	1963	German Council of Economic Experts
Belgia	1989	High Council of Finance
Słowenia	1991	Institute of Macroeconomic Analysis and Development
Belgia	1994	Federal Planning Bureau
Austria	2002	Fiscal Advisory Council
Szwecja	2007	Swedish Fiscal Policy Council
Węgry	2009	Fiscal Council
Słowenia	2009	Fiscal Council
Niemcy	2010	Stabilitätsrat
Grecja	2010	Parliamentary Budget Office
Rumunia	2010	Fiscal Council
Wielka Brytania	2010	Office for Budget Responsibility
Irlandia	2011	Irish Fiscal Advisory Council
Słowacja	2011	Council for Budget Responsibility
Portugalia	2012	Portuguese Public Finance Council
Chorwacja	2013	Fiscal Policy Council
Finlandia	2013	National Audit Office of Finland
Francja	2013	High Council of Public Finance
Włochy	2014	Parliamentary Budget Office
Cypr	2014	Fiscal Council
Estonia	2014	Fiscal Council
Łotwa	2014	Fiscal Council
Luksemburg	2014	Conseil National des Finances Publiques
Hiszpania	2014	Independent Authority of Fiscal Responsibility
Litwa	2015	Budget Policy Control Institution

Źródło: na podstawie bazy rad fiskalnych MFW (ostatnia aktualizacja: kwiecień 2015 r.), <http://www.imf.org/external/np/fad/council/> [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

towując prognozy makroekonomiczne dla budżetu, monitorują wydajność fiskalną oraz/lub doradzają rządowi w sprawach polityki fiskalnej<sup>5</sup>. Zgodnie z tą definicją do niezależnych instytucji fiskalnych w Polsce zaliczono Najwyższą Izbę Kontroli.

Takie ujęcie nie jest jednak spójne z nowszą definicją tzw. instytucji monitorujących (*monitoring institutions*), których zasady i status Komisja Europejska określiła w komunikacie z 20 czerwca 2012 r. pt. „Wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej”<sup>6</sup>. Instytucje monitorujące mają dokonywać oceny funkcjonowania fiskalnych mechanizmów korygujących na różnych etapach uruchomienia i wdrożenia korekty. Skuteczności działania tych instytucji upatruje się przede wszystkim w rekomendowanym wysokim stopniu ich autonomii funkcjonalnej, obejmującej m.in. umocowanie ustawowe, ustalone procedury mianowania, a także zapewnienie odpowiednich środków oraz dostępu do informacji służących wykonywaniu ich zadań.

Rady fiskalne mogą oddziaływać na sytuację fiskalną w szczególności na dwa sposoby<sup>7</sup>:

- przez ograniczenie wpływów politycznych na opracowywanie i prowadzenie polityki fiskalnej (informowanie społeczeństwa o rzeczywistym stanie finansów publicznych może zachęcać polityków do większej dyscypliny fiskalnej),
- przez wkład o charakterze technicznym do procesu budżetowego i prowadzonej polityki fiskalnej (sporządzanie prognoz makroekonomicznych, wspieranie wprowadzania numerycznych zasad fiskalnych, monitorowanie stosowania takich zasad).

Charakter instrumentów, jakimi posługują się te instytucje, uniemożliwia bezpośredni pomiar ich skuteczności. Próbę pomiaru pośredniego podjął Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), który analizuje korelacje między obecnością rady fiskalnej (i pewnych jej cech specyficznych) w danym kraju a:

- wskaźnikami fiskalnymi (poziomem bilansu pierwotnego),
- wpływem rady na media (mierzonym liczbą cytowań w prasie),
- jakością (trafnością) prognoz budżetowych.

<sup>5</sup> [Http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/independent\\_institutions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm) [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

<sup>6</sup> [Http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0342&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0342&from=PL) [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

<sup>7</sup> *The Functions and Impact of Fiscal Councils, op. cit.*, s. 51–52.

Przeprowadzone przez MFW analizy ekonometryczne sugerują, że sama obecność rady fiskalnej w danym kraju nie jest czynnikiem gwarantującym zwiększanie efektywności polityki fiskalnej. Skuteczność tych instytucji zależy od pewnych ich cech, związanych m.in. ze stopniem niezależności oraz zakresem działalności, obejmującym w szczególności monitorowanie przestrzegania reguł fiskalnych. Należy zauważyć, że ponieważ rady fiskalne zwykle łączą kilka funkcji, trudno o dokładną identyfikację „wystarczających czynników” warunkujących skuteczność ich działania<sup>8</sup>.

Zestaw cech, w jakie powinny być wyposażone niezależne instytucje fiskalne wymienia także Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w swoich rekomendacjach wydanych w lutym 2014 r.<sup>9</sup>.

Jak już wspomniano, w Polsce nie funkcjonuje niezależna rada fiskalna. Na początku 2015 r. Minister Finansów stwierdził, że funkcje rady fiskalnej realizuje Najwyższa Izba Kontroli (w zakresie budżetu centralnego) oraz regionalne izby obrachunkowe (w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego), a opiniowaniem prognoz budżetowych zajmuje się m.in. Rada Polityki Pieniężnej. Zdaniem resortu utworzenie nowego organu wiązałoby się z dodatkowymi kosztami oraz *negatywnie wpływałoby na przejrzystość finansów publicznych*<sup>10</sup> (sic!).

Postulat utworzenia rady fiskalnej znalazł się w zaleceniach Komisji Europejskiej z maja 2015 r.<sup>11</sup>, niemniej Ministerstwo Finansów – mimo zmiany kierownictwa – nadal podtrzymuje poprzednie stanowisko, czego wyrazem jest najnowsza aktualizacja programu konwergencji z kwietnia 2016 r.<sup>12</sup>.

Warto wspomnieć, że w Polsce powstał poselski projekt ustawy o Radzie Fiskalnej. Został on złożony przez posłów SLD w lutym 2012 r., jednak liczne zastrzeżenia natury formalnoprawnej przesądziły o jego odrzuceniu w pierwszym czytaniu, we wrześniu 2012 r.<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>9</sup> Cechy te zostały pogrupowane w dziewięciu kategoriach: odpowiedzialności i zaangażowania narodowego, niezależności i bezstronności, umocowania prawnego, zasobów finansowych, relacji z władzą ustawodawczą, dostępu do informacji, przejrzystości, komunikacji i oceny zewnętrznej, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=301&InstrumentPID=316&Lang=en&Book=False> [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

<sup>10</sup> <http://www.rp.pl/artukul/1183120-Szczurek-kontra-Bruksela.html> [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_poland_pl.pdf) [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

<sup>12</sup> *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2016–2019*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2016, s. 57.

<sup>13</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=60117AD07FE41229C1257A45004E0321> [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

## 1.2. Średniookresowe ramy budżetowe

Średniookresowymi ramami budżetowymi (*medium-term budgetary framework*, MTBF) nazywane są instrumenty fiskalne, które pozwalają rządowi na rozszerzenie horyzontu polityki fiskalnej poza rok budżetowy. Poprzez lepsze uwidocznienie oddziaływania bieżącej polityki fiskalnej na wyniki budżetowe w kolejnych latach MTBF mogą także stanowić instrument wspomagający utrzymywanie dyscypliny fiskalnej. Mogą one też ułatwić monitorowanie efektów prowadzonej polityki budżetowej oraz uzupełniać reformy instytucjonalne, wprowadzające np. reguły wydatkowe<sup>14</sup>.

Średniookresowe ramy budżetowe mają gwarantować czasową spójność zasad i założeń, są one niezbędne do konwersji celów fiskalnych na szczegółowe plany dochodów i wydatków<sup>15</sup>.

Obowiązek opracowywania planów budżetowych o dłuższym horyzoncie czasowym został wpisany w ustawodawstwo unijne. Od 1998 r. państwa członkowskie są zobowiązane do opracowywania takich planów w ramach programów stabilności (kraje strefy euro) lub programów konwergencji (kraje spoza strefy euro). Regulacje związane ze średniookresowymi ramami budżetowymi zostały wzmocnione przez przyjęcie „sześciopaku” oraz „dwupaku”, zwiększającego koordynację polityki fiskalnej przez państwa, które przyjęły jednolitą walutę.

Zgodnie z art. 9 dyrektywy Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, wchodzącej w skład „sześciopaku”, państwa UE mają ustanawiać wiarygodne, skuteczne średniookresowe ramy budżetowe umożliwiające przyjęcie co najmniej trzyletniej perspektywy planowania budżetowego. Ma to stanowić gwarancję, że krajowe planowanie budżetowe będzie się opierać na perspektywie wieloletniej. Średniookresowe ramy budżetowe obejmują m.in. procedury opracowywania:

- wieloletnich celów budżetowych dotyczących deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także innych zbiorczych wskaźników budżetowych,
- prognoz dotyczących głównych pozycji wydatków i dochodów całego sektora, wraz z bardziej szczegółowymi danymi na temat instytucji szczebla centralnego i funduszy ubezpieczeń społecznych,

<sup>14</sup> [Http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/framework/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/index_en.htm) [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

<sup>15</sup> F. Fall, D. Bloch, J.-M. Fournier, P. Hoeller, *Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks*, „OECD Economic Policy Paper”, July 2015, nr 15, s. 47, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jrxrtjmmmt9f7.pdf?expires=1452629542&id=id&accname=guest&checksum=D747E14A246926E99C166E6251298058> [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

- opisu przewidywanych działań średniookresowych oraz oceny ich wpływu na długookresową stabilność finansów publicznych.

Mimo że średniookresowe ramy budżetowe istotnie zyskały na znaczeniu w związku z kryzysem finansowym rozpoczętym w 2007 r., wiele krajów stosowało ten instrument już wcześniej. Dłuższy horyzont planowania stosuje się w Wielkiej Brytanii od 1960 r., we Włoszech od 1988 r., a w Finlandii, Holandii i Szwecji – od połowy lat 90. ubiegłego wieku. Różne były powody rozszerzania zakresu czasowego planowania. O ile w Finlandii i Szwecji wynikało to z wprowadzania większej dyscypliny fiskalnej w związku z poważnym kryzysem gospodarczym i finansowym, o tyle w Holandii wynikało to z dążenia do ograniczenia tempa wzrostu wydatków<sup>16</sup>.

Mimo że średniookresowe plany budżetowe są obecnie opracowywane przez wszystkie państwa członkowskie, różnią się one od siebie zarówno pod względem zawartości, zakresu czasowego, stopnia szczegółowości, jak i procedur związanych z ich zatwierdzeniem. Część krajów UE sporządza MTBF w ramach programów stabilności lub konwergencji, inne opracowują odrębny dokument. Najczęściej MTBF przygotowywane są na trzy lata, ale niektóre kraje wydłużają horyzont MTBF do czterech lat. W większości krajów MTBF obejmują cały sektor instytucji rządowych i samorządowych, ale są też wyjątki. Różnice dotyczą też mechanizmów koordynacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy zaangażowanymi w przygotowywanie średniookresowych celów budżetowych. W części krajów MTBF są tylko przedstawiane w parlamencie, w innych – wymagane jest ich zatwierdzenie przez parlament. Różnice dotyczą także monitorowania i wdrażania średniookresowych celów budżetowych oraz procedur opracowywania prognoz makroekonomicznych stanowiących podstawę dla ich przygotowywania<sup>17</sup>.

Cechą o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia nadzoru fiskalnego jest możliwość wprowadzania zmian w średniookresowych ramach budżetowych (tabela 2). Stosowane są w tym zakresie różne podejścia – od dopuszczenia bardzo małej elastyczności uzależnionej od ściśle określonych warunków, do praktycznie pełnej dowolności, bez konieczności przedstawiania jakichkolwiek uzasadnień wprowadzanych zmian.

Warto podkreślić, że doświadczenia kryzysu finansowego zmieniły nieco podejście do kwestii związanych z restrykcyjnością stosowania ustaleń

<sup>16</sup> M. Sherwood, *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States*, „European Economy Discussion Paper” 2015, nr 21, s. 21, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eedp/pdf/dp021\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp021_en.pdf) [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

<sup>17</sup> Szerzej: *Report on Public Finances in EMU 2014*, „European Economy” 2014, nr 9, s. 74–78.



**Tabela 2. Poziom restrykcyjności stosowania ustaleń MTBF**

Możliwości wprowadzania zmian	Kraje
Pułapy/cele <b>nie powinny być zmieniane</b> niezależnie od okoliczności (chyba że nowy rząd dochodzi do władzy lub dochodzi do zmiany podziału zadań między szczeblami władzy).	Szwecja, Finlandia
Pułapy wydatkowe <b>mogą zostać zwiększone wyłącznie pod warunkiem</b> , że źródła finansowania dodatkowych wydatków zostaną zidentyfikowane <i>ex-ante</i> .	Dania, Holandia
Pułapy/cele <b>mogą być dostosowywane jako reakcja</b> na zmiany wielu szczegółowych parametrów określonych w ustawach lub w innych regulacjach (np. zmiany w wydatkach na emerytury, zasiłkach dla bezrobotnych), a przyczyny wprowadzanych dostosowań muszą zostać upublicznione.	Austria, Irlandia, Łotwa
Pułapy/cele <b>mogą zostać zmienione w wielu sytuacjach</b> przewidzianych w ustawach lub w innych regulacjach (np. w związku z istotną zmianą prognozy makroekonomicznej, dojścia do władzy nowego rządu), a przyczyny wprowadzanych zmian muszą być upublicznione.	Belgia, Bułgaria, Cypr, Grecja, Węgry, Włochy, Malta, Polska, Rumunia
Pułapy/cele <b>mogą zostać zmienione według uznania rządu</b> , ale zmiany muszą być wyjaśnione (ryzyko utraty reputacji rządu).	Czechy, Estonia, Hiszpania, Francja, Litwa, Luksemburg, Portugalia, Wielka Brytania
Pułapy/cele <b>mogą zostać zmienione według uznania rządu</b> , bez upubliczniania jakichkolwiek uzasadnień.	Niemcy, Chorwacja, Słowenia, Słowacja

Źródło: M. Sherwood, *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States*, „European Economy Discussion Paper” 2015, nr 21, s. 29, [za:] DG ECFIN Fiscal Governance Database.

MTBF. Wskazuje się, że dopuszczenie pewnej elastyczności może być pożądaną, o ile będzie ono uzasadnione ekonomicznie i spełnione zostaną kryteria przejrzystości<sup>18</sup>.

Zróznicowanie cech średniookresowych ram budżetowych zostało wykorzystane przez Komisję Europejską do opracowania indeksu ich jakości<sup>19</sup>. Wartość indeksu została uzależniona od:

- obecności krajowych średniookresowych ram budżetowych,
- związku między wieloletnimi celami budżetowymi a opracowywaniem rocznych budżetów,
- zaangażowania parlamentów narodowych w przygotowanie średniookresowych planów budżetowych,

<sup>18</sup> M. Sherwood, *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States*, *op. cit.*, s. 6.

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/framework/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/index_en.htm) [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

- istnienia mechanizmów koordynacji między podsektorami sektora instytucji rządowych i samorządowych na potrzeby ustalania MTBF,
- mechanizmów monitorowania i egzekwowania wieloletnich celów budżetowych.

W 2014 r. najwyższa wartość indeksu jakości średniookresowych ram budżetowych została przyznana czterem krajom: Grecji, Hiszpanii, Francji i Holandii. Najniżej oceniono natomiast Węgry i Polskę.

W Polsce średniookresowe ramy dla planowania budżetowego tworzą:

- wieloletni plan finansowy państwa,
- strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa,
- wieloletnie prognozy jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych **wieloletni plan finansowy państwa** (WPF), sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata, zawiera program konwergencji oraz określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

**Program konwergencji** stanowi podstawę dla stabilności finansów publicznych sprzyjającej stabilności cen, silnemu i trwałemu wzrostowi oraz tworzeniu miejsc pracy<sup>20</sup>. Zakres informacji zamieszczanych w tym dokumencie obejmuje m.in.: średniookresowy cel budżetowy oraz ścieżkę dostosowawczą salda sektora instytucji rządowych i samorządowych prowadzącą do tego celu, oczekiwany przebieg kształtowania się wskaźnika długu sektora, planowaną ścieżkę wzrostu dochodów i wydatków publicznych, informacje na temat warunkowych zobowiązań, a także podstawowe założenia dotyczące spodziewanego rozwoju gospodarczego.

Część WPF zawierająca program konwergencji określa również m.in.:

- główne cele polityki społecznej i gospodarczej,
- planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym na długookresową stabilność finansów publicznych,
- limit wydatków obliczony zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową.

Zauważyć należy, że przy tak określonym zakresie WPF nie musi on zawierać – i taka jest też praktyka – średniookresowej projekcji (choćby mocno zagregowanej) dochodów i wydatków publicznych.

---

<sup>20</sup> Art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

Minister Finansów zobowiązany jest do opracowania czteroletniej **strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa** oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny. Podstawowym celem strategii jest minimalizacja kosztów obsługi długu w długim okresie przy przyjętych ograniczeniach poziomu różnych rodzajów ryzyka fiskalnego. Dokument ten jest zatwierdzany przez Radę Ministrów, a następnie – razem z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej – przedstawiany jest w Sejmie.

Nowym instrumentem planowania w dłuższym horyzoncie czasowym jest wprowadzona przez ustawę o finansach publicznych z 2009 r. **wieloletnia prognoza finansowa** (WPF) dla jednostek samorządu terytorialnego. WPF jest sporządzana na okres roku budżetowego i co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. W przypadku prognozy długu powinna ona obejmować okres, na który zaciągnięto (planuje się zaciągnąć) zobowiązania. Ustawa określa minimalny zakres szczegółowości tego dokumentu, dotyczący m.in. rodzajów wydatków bieżących i dochodów majątkowych, wskazania nadwyżki albo sposobu sfinansowania deficytu, rozchodów uwzględniających dług zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia, a także relacji odnoszących się do wskaźników zadłużenia i reguły zrównoważenia budżetu bieżącego. Wartościom zawartym w WPF powinny towarzyszyć wyjaśnienia dotyczące ich wysokości.

Projekt uchwały w sprawie WPF sporządzany jest przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego (JST), a następnie – razem z projektem uchwały budżetowej – przedstawiany do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej.

### 1.3. Reguły fiskalne

Najczęściej przywoływana definicja reguł fiskalnych pochodzi z roku 1998. G. Kopits i S. Symanski nazwali tak: *permanentne ograniczenie polityki fiskalnej, odzwierciedlone we wskaźnikach budżetowych, wskazujących na jej postępy*<sup>21</sup>.

Reguły fiskalne są klasyfikowane w zależności od wielkości, które dana reguła ma ograniczać. Wyróżnić można:

- reguły salda budżetowego, uwzględniające saldo nominalne, strukturalne, pierwotne lub skorygowane cyklicznie,
- reguły zadłużenia, ustalające dozwolony limit długu, najczęściej w relacji do PKB,

<sup>21</sup> Definicja pochodzi z artykułu: G. Kopits, S. Symanski, *Fiscal policy rules*, „IMF Occasional Paper” 1998, nr 162, cyt. [za:] K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, seria „Analizy BAS” nr 7, 2010, s. 3, <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php> [dostęp: 10 lipca 2016 r.].

- reguły wydatkowe, ograniczające różne rodzaje wydatków (w ujęciu nominalnym, w relacji do PKB, według tempa wzrostu),
- reguły dochodowe, mające na celu zapobieganie nadmiernym obciążeniom fiskalnym.

Poszczególne rodzaje reguł sprzyjają osiągnięciu różnych celów ekonomicznych (tabela 3). Ich wybór powinien więc być pochodną realizowanej polityki gospodarczej i wyznaczonych celów fiskalnych. W przypadku, gdy priorytetem będzie osiągnięcie stabilności długu publicznego, za najbardziej skuteczną regułą uważana jest reguła zadłużenia oraz reguła salda budżetowego (nominalnego i skorygowanego cyklicznie).

**Tabela 3. Wpływ reguł fiskalnych na osiągnięcie wybranych celów ekonomicznych**

Rodzaj reguły	Stabilność długu publicznego	Stabilizacja gospodarcza	Ograniczanie interwencjonizmu państwowego
Reguła salda budżetowego	++	-	0
Reguła salda pierwotnego	+	-	0
Reguła salda skorygowanego cyklicznie	++	++	0
Reguła zadłużenia (w relacji do PKB)	+++	-	-
Reguła wydatkowa	+	++	++
Reguła dochodowa – ustalenie górnego pułapu	-	-	++
Reguła dochodowa – ustalenie minimum	+	+	-

„+” oznacza wpływ silniejszy, „-” wpływ słabszy, „0” wpływ neutralny

Źródło: *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, International Monetary Fund, 2009, s. 6.

Zgodnie z zalecaniami dyrektywy Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. państwa członkowskie powinny dysponować numerycznymi regułami fiskalnymi, wspierającymi w szczególności stosowanie się do unijnych limitów dotyczących deficytu i długu oraz przyjęcie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego. Dyrektywa określa wytyczne co do konstrukcji i stosowania reguł fiskalnych, obejmujące m.in. ustalenie ich celu i zakresu oraz ustanowienie skutecznego i terminowego monitorowania ich przestrzegania, wraz z konsekwencjami za ich nieprzestrzeganie.

W bazie reguł fiskalnych opracowanej przez Komisję Europejską znajdują się informacje o regułach fiskalnych stosowanych w państwach UE od roku 1990<sup>22</sup>. Baza zawiera dane o ponad 220<sup>23</sup> regułach, przy czym część z nich już nie obowiązuje. Komisja Europejska sporządza także indeks siły poszczególnych reguł fiskalnych (*Fiscal Rule Strength Index*), do którego obliczenia uwzględniono następujące kryteria:

- podstawa prawna – najwyżej oceniane są reguły zapisane w konstytucji lub w innej ustawie,
- możliwość zmiany ustalonych celów – najwyżej oceniane są reguły uniemożliwiające takie zmiany,
- mechanizmy monitorowania stosowania i egzekwowania – najwyżej oceniane są reguły monitorowane przez niezależne organy oraz egzekwowane przez niezależne instytucje,
- obecność mechanizmów egzekwowania – najwyżej oceniane są reguły z automatycznymi mechanizmami korygującymi, z sankcjami ustalonymi za ich nieprzestrzeganie,
- medialna widoczność, za którą najwyższą ocenę otrzymują reguły, których przestrzeganie jest ściśle monitorowane przez media, a nieprzestrzeganie może wywołać debatę publiczną.

Baza zawiera także indeks zagregowany (*Fiscal Rule Index*), liczony dla każdego kraju i dla każdego roku. Jego wielkość zależy od indeksu siły poszczególnych reguł fiskalnych oraz ich zakresu podmiotowego. W 2014 r. najwyższą wartość indeksu zagregowanego przyznano regułom stosowanym w Bułgarii (3,55). Indeks dla Polski wyniósł 1,76, natomiast najniższy (-0,82) przyznano Słowenii (wykres 1).

W Polsce stosowane są różnego rodzaju reguły fiskalne, wynikające zarówno z ustawodawstwa unijnego, jak i krajowego. Jako państwo członkowskie UE zobowiązani jesteśmy do przestrzegania limitów dotyczących poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (3% PKB) oraz długu publicznego (60% PKB).

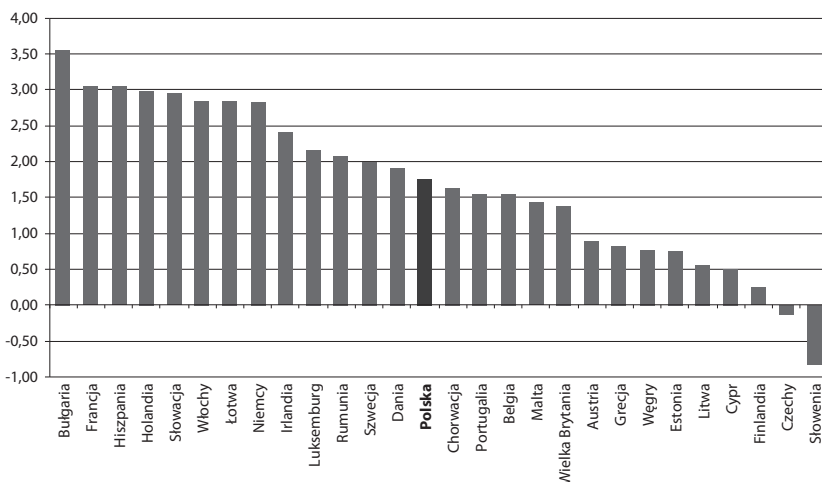
Wiele reguł fiskalnych zawiera także prawo polskie. Regułą o najwyższej randze jest reguła limitująca państwowy dług publiczny do  $\frac{3}{5}$  wartości rocznego PKB, zapisana w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r.

Warto zauważyć, że polskie i unijne regulacje odnoszące się do dopuszczalnych poziomów wielkości zadłużenia – mimo iż w obu przypadkach nie

<sup>22</sup> [Http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm) [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

<sup>23</sup> Ostatnia aktualizacja – rok 2014.

**Wykres 1. Zagregowany indeks reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej w 2014 r.**



Źródło: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm) [dostęp: 12 lipca 2016 r.].

mogą przekroczyć 60% PKB – nie są tożsame. Według metodologii unijnej pod uwagę brana jest wielkość zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych, według metodologii krajowej – sektora finansów publicznych<sup>24</sup>, przy czym polska definicja państwowego długu publicznego nie obejmuje wszystkich zobowiązań instytucji publicznych. Gdy w 2013 r. relacja zadłużenia do PKB wyniosła 53,3% PKB według metodologii krajowej i odpowiednio 56,0% PKB według metodologii UE, bliskość dopuszczalnego limitu stała się impulsem do wprowadzenia reformy systemu kapitałowego ubezpieczeń społecznych mającej na celu poprawę tego wskaźnika.

Przepis konstytucyjny jest uzupełniony regulacjami kolejnych ustaw o finansach publicznych, ustanawiającymi tzw. **progi ostrożnościowe**, których przekroczenie skutkuje wdrożeniem określonych działań. Do połowy 2013 r. obowiązywały trzy progi ostrożnościowe, odnoszące się do relacji długu publicznego do PKB:

- większej od 50%, ale nie większej od 55%,
- większej od 55%, ale mniejszej od 60%,
- równej lub większej od 60%.

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat zob.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, W. Misiąg (red.), C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 34–35.

Przekroczenie pierwszego progu ostrożnościowego zobowiązywało Radę Ministrów do uchwalenia takiego projektu ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie mogła przekraczać analogicznej relacji z bieżącego roku budżetowego. W lipcu 2013 r. przepisy o pierwszym progu ostrożnościowym zostały zawieszono<sup>25</sup>, a pod koniec tego samego roku – uchylone.

Od roku 2014 obowiązują więc dwa progi ostrożnościowe. Gdy relacja długu publicznego do PKB przekroczy 55%, ale będzie mniejsza niż 60%, Rada Ministrów zobligowana jest do uchwalenia projektu ustawy budżetowej, w którym albo nie będzie deficytu budżetu państwa, albo różnica dochodów i wydatków budżetu państwa zapewniac będzie relację długu Skarbu Państwa do PKB niższą niż analogiczna relacja dla poprzedniego roku. Projekt ustawy budżetowej musi spełniać ponadto pewne dodatkowe warunki, związane m.in. z wysokością wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej oraz waloryzacji rent i emerytur. Kolejne działania przewidziane są w przypadku, gdy relacja państwowego długu publicznego będzie równa lub większa niż 60%. Dotyczą one m.in. limitów wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz uniemożliwienia udzielania nowych poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora finansów publicznych.

Termin uruchamiania procedur ostrożnościowych dla pierwszego progu został zmieniony w 2013 r. Mają obowiązywać wtedy, gdy próg 55%<sup>26</sup> zostanie przekroczony przez relację określoną w art. 38a pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Relacja ta (*a*) wygląda następująco:

$$a = \frac{PDP^K + PDP^Z - W}{PKB}$$

w którym poszczególne symbole oznaczają odpowiednio:

- PDP<sup>K</sup> krajowy państwowy dług publiczny na koniec roku  
 PDP<sup>Z</sup> zagraniczny dług państwowy na koniec roku, obliczony przez pomnożenie długu zagranicznego (wyrażonego w walutach obcych) na koniec roku przez średnioroczne kursy odpowiednich walut do złotego  
 W wolne środki służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym  
 PKB produkt krajowy brutto.

<sup>25</sup> Dla roku 2013.

<sup>26</sup> Początkowo dotyczyło to także progu 50%.

Celem tej zmiany jest m.in. ograniczenie wpływu wahań kursowych z końca roku na uruchamianie procedur ostrożnościowych. Uznano również, że wyeliminowane powinny zostać środki służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych państwa, gdyż przyjmowanie wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych w depozyt Ministra Finansów wpływa pozytywnie na stabilność finansów publicznych<sup>27</sup>. Mimo że jest to ekonomicznie uzasadnione, należy zauważyć, że nie ma prawnych regulacji, które określałyby precyzyjnie, które środki są zaliczane do wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, co poważnie zaburza przejrzystość finansów publicznych.

Wbrew oczekiwaniom, istotne zmniejszenie wielkości długu publicznego związane z przekazaniem części aktywów otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nie spowodowało obniżenia progów ostrożnościowych. Niemniej zmiany zostały uwzględnione w mechanizmie korygującym stabilizującą regułę wydatkową.

Limitami dotyczącymi zadłużenia objęte zostały także jednostki samorządu terytorialnego. Do końca 2013 r. obowiązywały limity ustalone w ustawie o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. (art. 169 i 170), zgodnie z którymi w roku budżetowym łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez JST wraz z odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST. Kwota ta miała ulec obniżeniu (do 12% planowanych dochodów) w przypadku, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 55%. Łączna kwota długu JST (z pewnymi wyłączeniami) nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w roku budżetowym.

Od dnia 1 stycznia 2014 r. obowiązuje nowy limit zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (nazywany indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia), zgodnie z którym relacja planowanych spłat zobowiązań (z tytułu kredytów, pożyczek, poręczeń i gwarancji oraz wykupów papierów wartościowych), wraz z odsetkami, do dochodów ogółem nie może przekroczyć  $\frac{1}{3}$  sumy nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku w relacji do dochodów ogółem, dla trzech lat poprzedzających rok, na który ustalana jest relacja (art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Ustawa przewiduje pewne wyłączenia z powyższego limitu, m.in. spłaty rat kredytów i pożyczek zaciągniętych na tzw. prefinansowanie projektów unijnych.

---

<sup>27</sup> Por. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług*, druk sejmowy nr 927/VI kad.



Sposób konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia jest krytykowany m.in. za oparcie go na danych historycznych, nieoddających aktualnej sytuacji finansowej jednostki oraz uwzględnienie dochodów majątkowych charakteryzujących się dużą zmiennością. Może on także skłaniać samorządy do wydłużania okresu spłat zobowiązań oraz skutkować tendencją do przerzucania części zadłużenia na jednostki spoza sektora finansów publicznych (spółki komunalne)<sup>28</sup>.

**Reguła wydatkowa** (reguła dyscyplinująca) została wprowadzona w Polsce w 2011 r. na mocy nowelizacji ustawy o finansach publicznych<sup>29</sup>. Reguła zakładała, że wydatki budżetu państwa na zadania publiczne nie mogą być większe niż środki planowane na ich realizację w roku poprzednim, zwiększone zgodnie z prognozą średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy, powiększonego o punkt procentowy. Zakres wydatków objętych regułą był niewielki. Dotyczył tylko wydatków budżetu państwa, z licznymi wyłączeniami, do których należały m.in. wydatki na obsługę długu publicznego, świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy, dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS na wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych. Według szacunków Ministerstwa Finansów wydatki objęte regułą dyscyplinującą stanowiły zaledwie ok. ¼ wydatków budżetu państwa<sup>30</sup>.

Nie doprowadzono jednak do rozszerzenia zakresu stosowania reguły dyscyplinującej, gdyż na mocy ustawy z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustawach (Dz.U. poz. 1646) została ona zastąpiona nową regułą, tzw. regułą stabilizującą. Rozbudowany wzór, zgodnie z którym obliczany jest dopuszczalny limit planowanych wydatków, zawarty jest obecnie w art. 112aa ustawy o finansach publicznych. Można go przedstawić w następujący sposób<sup>31</sup>:

<sup>28</sup> *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, W. Misiąg (red.), *op. cit.*, s. 769. Por. także K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, seria „Analizy BAS” nr 21(88), 2012, <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php> [dostęp: 10 lipca 2016 r.].

<sup>29</sup> Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 257, poz. 1726. Poprzednikiem tej reguły była tzw. reguła Belki, którą zastosowano jedynie podczas opracowywania projektu budżetu państwa na rok 2002.

<sup>30</sup> *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2012, s. 52.

<sup>31</sup> Zapis pochodzi z dokumentu Ministerstwa Finansów: [http://www.mf.gov.pl/en/c/document\\_library/get\\_file?uuid=24c2ee3a-9618-4cf8-8e1a-4b5fe4a12adf&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/en/c/document_library/get_file?uuid=24c2ee3a-9618-4cf8-8e1a-4b5fe4a12adf&groupId=764034) [dostęp: 10 lipca 2016 r.].

$$WYD_n = WYD^*_{n-1} \cdot E_n(CPI_n) \cdot [WPKB_n + K_n] + E_n(\Delta DD_n)$$

w którym poszczególne symbole oznaczają odpowiednio:

- $WYD_n$  kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok  $n$   
 $WYD^*_{n-1}$  kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok  $n-1$ , skorygowana zgodnie z aktualizacją prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI)  
 $E_m(x_n)$  prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok  $m$  zmienna  $x$  w roku  $n$   
 $WPKB_n$  wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za okres ostatnich 8 lat do roku  $n$  włącznie  
 $K_n$  wielkość korekty kwoty wydatków na rok  $n$   
 $E_n(\Delta DD_n)$  prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne  
 $n$  rok, na który jest obliczana kwota wydatków.

Stabilizacyjna reguła wydatkowa objęła:

- budżet państwa, z wyjątkiem instytucji, których plany finansowe włączane są do projektu budżetu państwa bez negocjacji<sup>32</sup>, a także wydatków budżetu środków europejskich,
- najważniejsze fundusze celowe,
- fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego.

Od limitu wydatków obliczonego zgodnie z regułą odejmowane są prognozowane wydatki jednostek samorządu terytorialnego, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz instytucji, których plany włączane są do projektu budżetu państwa bez negocjacji. Wydatki innych podmiotów sektora finansów publicznych (np. uczelni publicznych, agencji wykonawczych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej) nie zostały w żaden sposób bezpośrednio powiązane ze stabilizującą regułą wydatkową.

Reguła ma charakter antycykliczny. Jej konstrukcja uwzględnia korekty związane z wysokością relacji wyniku nominalnego oraz długu publicznego do PKB, a także sytuacją ekonomiczną kraju.

Projektodawcy reguły stabilizującej przewidywali, że może ona wymagać pewnych zmian w przyszłości. Nie spodziewano się jednak, że stanie się to tak szybko – pierwsze zmiany wprowadzono już w lipcu 2014 r. Polegały one m.in. na obniżeniu progów relacji kwoty państwowego długu

<sup>32</sup> Są to takie instytucje, jak np. Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy.

publicznego do produktu krajowego brutto w mechanizmie korygującym reguły wydatkowej, co było związane z reformą części kapitałowej systemu emerytalnego. Kolejna modyfikacja reguły weszła w życie we wrześniu 2015 r. – zgodnie z decyzją Eurostatu zakres stosowania reguły wydatkowej rozszerzono o Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Ostatnie, jak dotąd, zmiany reguły weszły w życie w grudniu 2015 r. Zmieniono wówczas m.in. część nominalną reguły, zastępując prognozowany wzrost cen (dynamika CPI uzupełniona o korektę błędów) celem inflacyjnym Narodowego Banku Polskiego (obecnie 2,5%). Umożliwiono także zwiększenie limitu wydatkowego w przypadku przewidywanej realizacji istotnych dochodów z działań jednorazowych i tymczasowych.

**Reguła salda budżetowego** dla budżetu państwa, tzw. kotwica budżetowa, limitująca wartość nominalną deficytu budżetu państwa do 30 mld zł, miała obowiązywać w latach 2006–2009<sup>33</sup>. Miała ona jednak umocowanie wyłącznie w deklaracjach politycznych i nie doczekała się zapisów ustawowych. Ustawowo wprowadzono natomiast regułę salda budżetowego dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 242 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.), którą zastosowano po raz pierwszy do uchwał budżetowych na rok 2011. Co do zasady jednostki samorządowe mogą obecnie uchwalać budżety z deficytem jedynie w części majątkowej. Z końcem 2013 r. wprowadzono także obowiązek opracowania i uchwalenia przez JST programu naprawczego w przypadku, gdy nie ma ona możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu zgodnych z regułą zrównoważonego salda bieżącego oraz z dopuszczalnym limitem zadłużenia.

## Podsumowanie i wnioski

W ostatnich latach jednym z ważniejszych wyzwań dla krajów członkowskich Unii Europejskiej stało się wzmocnienie finansów publicznych, wyraźnie osłabionych po wybuchu kryzysu finansowego oraz działaniach służących złagodzeniu skutków spowolnienia gospodarczego. Jednym ze sposobów mających na celu stabilizację finansów publicznych w dłuższym okresie było wdrażanie różnego rodzaju instrumentów nadzoru fiskalnego. Niektóre z instrumentów wprowadzano w ramach szerszej zakrojonych działań nakierowanych na zreformowanie finansów publicznych. Niejednokrotnie zmieniano ustawodawstwo regulujące procedury budżetowe i ustanawiano przepisy mające na celu poprawę jawności i przejrzystości fiskalnej.

<sup>33</sup> <http://www.pb.pl/1411743,39623,expose-kotwica-budzetowa-na-poziomie-30-mld-zl-w-latach-2006-2009> [dostęp: 10 lipca 2016 r.].

Mimo że stan finansów publicznych w Polsce i wielu innych krajach Unii Europejskiej polepszył się na tyle, że coraz mniej państw członkowskich jest obecnie objętych procedurą nadmiernego deficytu, nie ma jednoznacznych dowodów, by móc stwierdzić, iż poprawa ta jest przede wszystkim skutkiem zastosowania instrumentów nadzoru fiskalnego.

Szczególnie trudno jest znaleźć dowody potwierdzające skuteczność działania organów o charakterze rad fiskalnych. Instytucje te nie mają upoważnienia do ustalania instrumentów polityki fiskalnej, ale ich obecność może sprzyjać stabilności finansów publicznych. Należy jednak podkreślić, że sama obecność rady fiskalnej nie jest warunkiem wystarczającym, by zapewnić skuteczny nadzór nad budżetem. Kluczowe jest, by instytucje te miały wysoki stopień niezależności oraz odpowiednio zaprojektowane funkcje i zadania. Niezależność oraz przejrzystość ich działania wpływać będą na ich reputację i zaufanie – fundamentalne dla siły oddziaływania poprzez kanały medialne. Z wysokim deficytem i długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych borykały się zarówno te kraje, w których rady fiskalne mają długą tradycję, jak i te, w których instytucje takie powstały w ostatnim okresie. Odpowiedź na pytanie, czy rady fiskalne skutecznie wpływały na poprawę stanu finansów publicznych, wymagałaby przeprowadzenia dodatkowych badań, wykraczających poza analizy makroekonomiczne, koncentrujących się na ocenie procedur tworzenia, wykonywania i monitorowania budżetów w każdym z państw.

Coraz częściej stosowanym instrumentem służącym wzmocnieniu finansów publicznych są reguły fiskalne. Mimo iż są one stosowane przez coraz więcej krajów, kryzys finansowy wykazał, że nie zawsze reguły spełniały dobrze swoją rolę, tym bardziej że część krajów wprowadzała do nich znaczące modyfikacje lub podejmowała decyzje o ich zawieszeniu<sup>34</sup>.

Z publikowanych badań na temat skuteczności reguł fiskalnych wynika, że generalnie uznawane są one za czynnik sprzyjający konsolidacji fiskalnej i poprawie stanu finansów publicznych, przy czym kluczową rolę odgrywa siła i zakres stosowanych reguł. Biorąc pod uwagę rodzaj reguł fiskalnych, za najbardziej skuteczne uznawane są reguły salda budżetowego i zadłużenia<sup>35</sup>.

Skuteczność reguł fiskalnych opiera się przede wszystkim na ich umocowaniu prawnym – najbardziej skuteczne będą reguły zapisane w konstytucji, stosunkowo dużą skutecznością będą się charakteryzowały także reguły

---

<sup>34</sup> *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, International Monetary Fund, 2009, s. 3, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf> [dostęp: 10 lipca 2016 r.].

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 15–16.

określone ustawowo, choć tu dużą rolę odgrywać będzie zgoda większości parlamentarnej co do zasadności prowadzonej polityki fiskalnej. O małej skuteczności reguł fiskalnych świadczyć będą natomiast takie czynniki, jak wąski zakres ich stosowania czy też skomplikowana formuła, utrudniająca, a czasem wręcz umożliwiająca zweryfikowanie poprawności wyznaczenia przez rząd konkretnych wartości parametrów (limitów) wynikających z ustanowionych reguł fiskalnych – dobrym przykładem może tu być konstrukcja art. 112aa polskiej ustawy o finansach publicznych.

Problemy z zapewnieniem skuteczności reguł fiskalnych wydają się być jednym z głównych powodów, dla których tak dużą wagę przywiązuje się do ustanowienia organów oceniających przestrzeganie stosowania reguł fiskalnych oraz nadzorujących zasadność wprowadzania do nich ewentualnych mechanizmów korygujących.

Dążenie do stabilności finansów publicznych musi być umocowane w dłuższym horyzoncie czasowym, stąd też dużą rolę odgrywać będzie odpowiednie określenie średniookresowych ram budżetowych. Podobnie jak w przypadku reguł fiskalnych, skuteczność średniookresowych ram budżetowych zależeć będzie w dużym stopniu od ich jakości i wiarygodności, a co za tym idzie konieczna jest ich niezależna ocena i weryfikacja.

Doświadczenia różnych krajów wskazują, że instrumenty nadzoru fiskalnego traktowane były albo jako jeden ze sposobów wspomagających konsolidację fiskalną, albo – jeśli rozpoczynano wdrażanie reguł po poprawie sytuacji finansów publicznych – jako sposób na utrzymanie dyscypliny budżetowej w dłuższym okresie. Odpowiednio zdefiniowane instrumenty mogą odgrywać zasadniczą rolę we wspieraniu wiarygodności fiskalnej i przejrzystości finansów publicznych, przyczyniając się do podniesienia zaufania do całej gospodarki i poprawy wyników makroekonomicznych.

## Bibliografia

- Fall F., Bloch D., Fournier J.-M., Hoeller P., *Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks*, „OECD Economic Policy Paper”, July 2015, nr 15, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jrxjtjmmmt9f7.pdf?expires=1452629542&id=id&accname=guest&checksum=D747E14A246926E99C166E6251298058>.
- Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, International Monetary Fund, 2009, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
- Kopits G., Symanski S., *Fiscal policy rules*, „IMF Occasional Paper” 1998, nr 162.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, seria „Analizy BAS” nr 7, 2010, <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>.

- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, seria „Analizy BAS” nr 21 (88), 2012, <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>.
- Report on Public Finances in EMU 2014*, „European Economy” 2014, nr 9.
- Sherwood M., *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States*, “European Economy Discussion Paper” 2015, nr 21, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eedp/pdf/dp021\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp021_en.pdf).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2012.
- The Functions and Impact of Fiscal Councils*, IMF, 2013, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>.
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, W. Misiąg (red.), C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2016–2019*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2016.

### Źródła internetowe

- [Http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=301&InstrumentPID=316&Lang=en&Book=False](http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=301&InstrumentPID=316&Lang=en&Book=False).
- [Http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm).
- [Http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/framework/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/index_en.htm).
- [Http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/independent\\_institutions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm).
- [Http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_poland_pl.pdf).
- [Http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0342&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0342&from=PL).
- [Http://www.imf.org/external/np/fad/council/](http://www.imf.org/external/np/fad/council/).
- [Http://www.mf.gov.pl/en/c/document\\_library/get\\_file?uuid=24c2ee3a-9618-4cf8-8e1a-4b5fe4a12adf&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/en/c/document_library/get_file?uuid=24c2ee3a-9618-4cf8-8e1a-4b5fe4a12adf&groupId=764034).
- [Http://www.pb.pl/1411743,39623,expose-kotwica-budzetowa-na-poziomie-30-mld-zl-w-latach-2006-2009](http://www.pb.pl/1411743,39623,expose-kotwica-budzetowa-na-poziomie-30-mld-zl-w-latach-2006-2009).
- [Http://www.rp.pl/artykul/1183120-Szczurek-kontra-Bruksela.html](http://www.rp.pl/artykul/1183120-Szczurek-kontra-Bruksela.html).
- [Http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=60117AD07FE41229C1257A45004E0321](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=60117AD07FE41229C1257A45004E0321).