

Cytowanie

CHICAGO: E. Rabiej, *Stabilność fiskalna w warunkach kryzysu gospodarczego a konstytucyjne reguły fiskalne – ujęcie prawnofinansowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6, s. 229–245, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.17>

APA: Rabiej, E. (2023), *Stabilność fiskalna w warunkach kryzysu gospodarczego a konstytucyjne reguły fiskalne – ujęcie prawnofinansowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 6, s. 229–245, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.17>

Ewelina Rabiej

ORCID ID: 0000-0003-0420-5217

Uniwersytet Rzeszowski

E-mail: erabiej@ur.edu.pl

**Stabilność fiskalna w warunkach kryzysu gospodarczego
a konstytucyjne reguły fiskalne – ujęcie prawnofinansowe**

Słowa kluczowe: stabilność fiskalna, reguły fiskalne, kryzys gospodarczy, COVID-19

Keywords: fiscal sustainability, fiscal rules, economic crisis, COVID-19

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza wybranych teoretycznych oraz praktycznych aspektów stabilności fiskalnej w warunkach kryzysu gospodarczego, w kontekście konstytucyjnym oraz finansowym. Przedstawiono regulacje prawne stabilizacji finansów państwa oraz konstytucyjne reguły fiskalne. Zestawiono wartości wskaźników fiskalnych w państwach UE w latach 2019–2022. Z badań wynika, że mimo coraz szerszych regulacji prawnych i postępującej konstytucjonalizacji reguł fiskalnych, intensywne działania interwencyjne, podjęte w celu przeciwdziałania gospodarczemu skutkom pandemii COVID-19, doprowadziły do destabilizacji fiskalnej.

Abstract**The Fiscal Sustainability in the Economic Crisis and the Constitutional Fiscal Rules – Legal and Financial Perspective**

The aim of the article is to analyse selected theoretical and practical aspects of fiscal sustainability and the conditions of economic crisis, in the constitutional and financial context. The legal regulations on the stabilisation of state finances and the constitutional fiscal rules are presented. The values of fiscal indicators in the EU countries in the years 2019–2022 have been compared. The research shows that, despite the increasing legal regulations and progressive constitutionalisation of fiscal rules, intensive intervention measures taken to counteract the economic effects of the COVID-19 pandemic have led to fiscal destabilisation.

✱

I.

Stabilność fiskalna to jedna z kluczowych kwestii bezpieczeństwa finansów publicznych. W ciągu ostatnich 20 lat świat zmierzył się z kryzysem finansowym, kryzysem związanym z pandemią COVID-19, rosyjską inwazją na Ukrainę i kryzysem energetycznym – wszystkie te wstrząsy wywoływały określone reakcje rządowe i ponadnarodowe, intensyfikując interwencjonizm państwowy na całym świecie. Działania rządów miały dwojaki charakter – z jednej strony służyły ograniczaniu określonych aktywności gospodarczych i społecznych, powodując zmniejszenie dochodów publicznych, a z drugiej strony wspierały gospodarstwa domowe i przedsiębiorczość, co z kolei wiązało się ze zwiększeniem wydatków publicznych. Oczywiście jest, że nie mogło to nie wpłynąć na stan finansów publicznych¹.

Punktem wyjścia do analizy stabilności fiskalnej w warunkach kryzysu gospodarczego powinno być zdefiniowanie stabilności fiskalnej. Okazuje się

¹ B. Zbroińska, *Wrażliwość budżetów publicznych i prywatnych na kryzys spowodowany pandemią COVID-19 na przykładzie polskiej gospodarki*, „Optimum. Economic Studies” 2022, nr 3/109, s. 27–40; M. Ziolo, B.Z. Filipiak, *Finanse zrównoważone wobec ryzyka zdrowotnego kreowanego przez COVID-19 i jego skutków społeczno-gospodarczych [w:] Wpływ COVID-19 na finanse. Polska perspektywa*, red. M. Zalewska, Warszawa 2021, s. 119–150.

to dość skomplikowane. Jak podkreśla Ł. Kielin, stabilność fiskalna jest pojęciem wielopłaszczyznowym i dynamicznym, dlatego często nie jest definiowana wprost, a poprzez wskazanie jej komponentów, tj. wypłacalność państwa, wzrost gospodarczy, zdolność państwa do wywiązywania się z przyszłych zobowiązań w zakresie istniejących obciążeń podatkowych oraz zdolność państwa do wywiązywania się z bieżących zobowiązań bez przenoszenia ich kosztu na przyszłe pokolenia². Według International Public Accounting Standards Board długoterminowa stabilność fiskalna to zdolność sektora publicznego do świadczenia usług oraz wywiązywania się ze zobowiązań finansowych zarówno obecnie, jak i w przyszłości³. Pojęcie stabilizacji fiskalnej odnosi się do optymalizacji poziomu długu publicznego oraz kontroli tempa jego wzrostu, z uwzględnieniem uwarunkowań społecznych i ekonomicznych. Jak podkreśla S. Owsiak, jest to współczesne podejście, ale należy zauważyć, że na przestrzeni wieków pojęcie stabilności fiskalnej ewaluowało, adekwatnie do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, a wraz z koncepcją interwencjonizmu J.M. Keynesa zaczęto odchodzić od zasady bezwzględного zrównoważenia budżetu, na rzecz łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego⁴. Stabilność fiskalna oznacza możliwość realizacji podstawowych funkcji polityki fiskalnej – redystrybucyjnej, alokacyjnej i stabilizacyjnej, przy jednoczesnym minimalizowaniu negatywnych efektów występowania długu publicznego dla gospodarki⁵. Polityka fiskalna ma zapobiec niebezpiecznemu narastaniu długu publicznego, który mógłby spowodować niewypłacalność. Kwestia utrzymania płynności finansowej (w krótkim okresie) i wypłacalności (w długim okresie) jest jednym z kluczowych problemów bezpieczeństwa finansowego państwa⁶.

² Ł. Kielin, *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022, s. 30–36; A. Schick, *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches*, „OECD Journal on Budgeting” 2006, nr 5/1, s. 110–114.

³ International Public Sector Accounting Standards Boards, *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, New York 2022, s. 1761.

⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017, s. 51–94, 426–438.

⁵ Według S. Owsiaka kryzys gospodarczy okresu pandemii skłania do sformułowania czwartej funkcji finansów publicznych – funkcji ratunkowej, zob.: S. Owsiak, *O racjonalne wykorzystywanie funkcji finansów publicznych w warunkach kryzysu* [w:] *Finanse publiczne*, red. M. Ziolo, Warszawa 2021, s. 15–29.

⁶ J. Ciak, *Bankructwa*, t. I, *Państwa i samorzady*, Warszawa 2023, s. 50–66.

II.

Podstawowym instrumentem stabilizacji finansów publicznych są reguły fiskalne – rozumiane w ujęciu szerokim jako ogół instytucji i procedur wpływających na kształt polityki fiskalnej lub w ujęciu węższym – jako limity liczbowe dla przyjętych agregatów, tj. salda budżetowego, długu publicznego, dochodów lub wydatków. Reguły fiskalne mogą mieć charakter krajowy lub ponadnarodowy, różnią się również umocowaniem prawnym – wyodrębnia się reguły konstytucyjne, reguły ustawowe i reguły wynikające z programów przyjmowanych przez władze wykonawcze⁷. Ł. Kelin zwraca uwagę na ewolucję konstytucjonalizacji reguł fiskalnych wraz z rozwojem teorii ekonomii – od konstytucjonalizmu klasycznego, w którym kwestie ekonomiczne nie były eksponowane w przepisach rangi konstytucyjnej, poprzez ekonomiczny konstytucjonalizm, który rozwinął w okresie międzywojennym na gruncie kryzysu gospodarczego, aż po nowy ekonomiczny konstytucjonalizm, który pojawił się wraz z kryzysem finansowym w 2008 r. Jego przejawem jest coraz szersza regulacja kwestii ekonomicznych w konstytucjach wielu państw, spowodowana poszukiwaniem mechanizmów zabezpieczających stabilność fiskalną⁸. Konstytucjonalizacja reguł fiskalnych jest więc niejako odpowiedzią ustawodawców konstytucyjnych na pojawiające się zagrożenia – poprzez wprowadzanie ograniczeń fiskalnych „nadaje się stabilności finansów publicznych szczególnego znaczenia i podnosi ją do rangi współkreatora ustroju”⁹.

W państwach UE stabilność fiskalna podlega regulacjom ponadnarodowym – unijnym oraz prawodawstwu krajowemu. Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej, podstawowym miernikiem stabilności fiskalnej na poziomie

⁷ K. Wójtowicz, *Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego*, „Zeszyty Naukowe PTE” 2011, nr 10, s. 137–152; M. Urban, *Analiza porównawcza architektury reguł fiskalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* [w:] *Polityka fiskalna dla regeneracji. Reguły w finansach publicznych na czasy kryzysu*, red. M. Moździeń, J.J. Zygmuntowski, Warszawa 2022, s. 101–103.

⁸ Ł. Kielin, *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022, s. 59–65.

⁹ Ł. Kielin, *Stabilność fiskalna...*, s. 39–46, 100–107; Ł. Kielin, *Limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP w dobie pandemii wirusa COVID-19 oraz w obliczu agresji Rosji na Ukrainę*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 39–50.

unijnym są reguły fiskalne zdefiniowane w odniesieniu do dwóch agregatów systemu ESA 2010, tj. deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*), odnoszonych do wartości rynkowej PKB¹⁰. Progi graniczne sprecyzowane zostały w Protokole Nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, na poziomie maksymalnie 3% dla stosunku deficytu publicznego do PKB oraz 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do PKB. W myśl art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej państwa UE powinny unikać nadmiernego deficytu budżetowego. W stosunku do państwa, które przekracza jeden ze wskazanych progów, uruchamia się procedurę nadmiernego deficytu. W 1997 r., w celu wzmocnienia bezpieczeństwa finansów publicznych, Rada Europy przyjęła Pakt Stabilności i Wzrostu¹¹. To porozumienie państw członkowskich UE, którego szczegółowe rozwiązania mają wypełniać dwie funkcje: zapobiegawczą i naprawczą. Funkcja zapobiegawcza odnosi się do stabilizacji polityki fiskalnej w całym cyklu koniunkturalnym, czyli osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, określonego indywidualnie dla każdego państwa UE. Średniookresowe cele budżetowe mogą odbiegać od równowagi budżetowej, z zachowaniem marginesu zabezpieczającego przed przekroczeniem przez deficyt publiczny wskaźnika 3% PKB. Taki mechanizm ma z jednej strony zapewniać stabilność finansów publicznych lub szybkie postępy w jej osiąganiu, a z drugiej umożliwiać dostosowanie polityki budżetowej do bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej. Funkcja naprawcza SGP polega na gwarancji, że w sytuacji, gdy krajowy deficyt budżetowy przekroczy 3% PKB lub gdy dług publiczny przekroczy 60% PKB, państwa UE podejmą działania naprawcze. Wszystkie państwa UE zobowiązane są do corocznego przedkładania raportu na temat krajowej polityki fiskalnej w formie programu stabilności (państwa strefy euro) lub programu konwergencji (państwa spoza

¹⁰ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wraz z ich protokołami i załącznikami w wersji uwzględniającej zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony podpisanym w dniu 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. (Dz.Urz. UE 2016/C 202/01 z 7 czerwca 2016 r.); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej. Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz.U. L 174 z 26 czerwca 2013 r.).

¹¹ Stability and Growth Pact, dalej: SGP; Uchwała Rady Europejskiej w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu, Amsterdam, 17 czerwca 1997 (Dz.U. C 236 z 2 sierpnia 1997 r.).

strefy euro)¹². W 2011 r. SGP wzmocniono poprzez tzw. sześciopak, czyli pakiet sześciu aktów prawnych, który zaostrzył zasady SGP oraz skoordynował polityki gospodarcze i budżetowe w jedną procedurę (Europejski Semestr), a następnie w 2013 r. poprzez tzw. dwupak – dwa rozporządzenia wzmacniające nadzór nad państwami strefy euro¹³. W 2012 r. podpisano Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu, zwany Paktem fiskalnym¹⁴. Wprowadził on bardziej rygorystyczne przepisy fiskalne, obligujące państwa UE do zrównoważenia salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wymóg ten uważa się za spełniony, jeżeli roczne saldo strukturalne odpowiada celowi średniookresowemu dla danego państwa, określone w SGP, przy czym dolny pułap deficytu strukturalnego wynosi 0,5% PKB lub 1% PKB, jeżeli wartość długu publicznego jest niższa niż 60% PKB. Dopuszczono możliwość zaistnienia wyjątkowych okoliczności, w których państwa UE mogą tymczasowo odejść od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej do niego, definiując taką sytuację jako „nadzwyczajne zdarzenie, na które Umawiająca się Strona nie ma wpływu i które wywiera znaczący wpływ na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub okresy znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej, o których mowa w zmienionym pakcie stabilności i wzrostu, pod warunkiem że tymczasowe odchylenia dotyczące danej Umawiającej się Strony nie zagrażają stabilności budżetowej w średnim okresie”. Jest to tzw. ogólna klauzula wyjścia.

W Pakcie fiskalnym wskazano, że unijne zasady fiskalne powinny być wprowadzone do prawodawstwa krajowego, „w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, lub w inny sposób gwarantujące pełne poszanowanie i przestrzeganie tych

¹² European Commission, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, 2016.

¹³ *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, red. A. Drwiłło, A. Jurkowska-Zeidler, Warszawa 2017, s. 111–117.

¹⁴ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli 2 marca 2012 r. (Dz.U. 2013 poz. 1258).

zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych”. Pakt zainspirowany został założeniem, że silniejsze krajowe zasady i instytucje mogą zwiększyć poczucie odpowiedzialności za reguły fiskalne UE, a tym samym odegrać ważną rolę w promowaniu zdrowej polityki fiskalnej. Jak wynika z raportu Komisji Europejskiej, przygotowanego w 2017 r., wszystkie strony Paktu fiskalnego w znacznym stopniu dostosowały swoje krajowe ramy fiskalne do wymogów Paktu, wprowadzając wiążące i stałe zasady zrównoważonego budżetu do swoich krajowych porządków prawnych. W przypadku niektórych państw zmiany te wiązały się z poprawkami do konstytucji, podczas gdy inne przyjęły alternatywne formy wiążących ram¹⁵. Mechanizmy dyscypliny fiskalnej wdrożyły do porządku prawnego w szczególności te państwa, które są w strefie euro, przy czym szczególne regulacje różnią się¹⁶. Na koniec 2016 r. w państwach UE stosowano 56 reguł salda budżetowego (26 państw), 23 reguły długu publicznego (16 państw), 21 reguł wydatkowych (17 państw) i 5 reguł dochodowych (3 państwa)¹⁷.

Znaczenie unormowania prawnego reguł fiskalnych dla ich skuteczności znalazło swoje odzwierciedlenie w uwzględnieniu kryterium podstawy prawnej w konstrukcji indeksu siły reguł fiskalnych (FRSI – *Fiscal Rule Strength Index*), wykorzystywanego przez Komisję Europejską. Najwyżej oceniane są unormowania konstytucyjne lub w formie aktu o randze ponadustawowej, w dalszej kolejności akty o randze ustawowej, umowy koalicyjne, w tym programy rządowe przegłosowane w parlamencie lub porozumienia między podsektorami rządowymi, która nie są ustawą i na końcu – zobowiązanie polityczne danego organu państwowego lub samorządowego lub coroczna ustawa budżetowa¹⁸. Analiza danych Fiscal Rules Database wykazała, że w większości państw UE funkcjonuje jedna lub więcej reguł fiskalnych unormowanych konstytucyjnie lub w formie aktu o randze ponadustawowej. Wyjątek stanowią Czechy, Chorwacja i Łotwa, w których reguły fiskalne zapisane są wyłącznie w aktach o randze ustawowej (tabela 1).

¹⁵ European Commission, *Communication from the Commission. The Fiscal Compact: Taking Stock*, Brussels, 22.2.2017 C(2017) 1200.

¹⁶ M. Postuła, A. Kawarska, *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi w Unii Europejskiej*, Warszawa 2022, s. 13–58.

¹⁷ S. Franek, *Diversity of public finance management instruments in EU countries*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 3/93, s. 70.

¹⁸ Fiscal Rules Database, <https://data.europa.eu/data/datasets/fiscal-rules-database?locale=en> (12.07.2023).

Tabela 1. Reguły fiskalne w państwach UE unormowane konstytucyjnie lub w formie aktu o randze ponadustawowej, ze wskazaniem roku wprowadzenia reguły po raz pierwszy

| Państwo | Reguła równowagi budżetowej | Reguła zadłużeniowa | Reguła wydatkowa | Reguła dochodowa |
|---------|-----------------------------|---------------------|------------------|------------------|
| AT | 2012 | 2017 | 2015 | - |
| BE | 2014 | - | - | - |
| BG | 2014 | 2005 | 2014 | - |
| CY | 1986 | 2015 | - | - |
| DE | 1990 | - | - | - |
| DK | 2012 | - | 2014 | - |
| EE | 2014 | 2014 | - | - |
| ES | 2012 | 2012 | 2012 | - |
| FI | 2013 | - | - | - |
| FR | 1983 | - | - | - |
| GR | 2019 | - | - | - |
| HU | - | 2014 | - | - |
| IE | 2017 | 2015 | - | - |
| IT | 2001 | 2014 | 2014 | - |
| LT | 2015 | - | 2015 | - |
| LU | 2013 | - | - | - |
| MT | 2014 | 2014 | - | - |
| NL | 2013 | 2014 | 2017 | 2016 |
| PL | - | 1997 | - | - |
| PT | 2014 | 2013 | - | - |
| RO | 2014 | 2014 | 2019 | - |
| SE | - | - | 2010 | - |
| SI | 2015 | - | - | - |
| SK | 2002 | 2005 | - | - |

Oznaczenia państw wg ISO 3166

Źródło: opracowanie własne na podstawie Fiscal Rules Database, <https://data.europa.eu/data/datasets/fiscal-rules-database?locale=en> (12.07.2023).

Przegląd rozwiązań stosowanych w poszczególnych państwach UE na przestrzeni lat wskazuje na ich ewolucję – zmieniał się charakter przyjętych agregatów (saldo budżetowe, dług publiczny, wydatki, dochody), limity liczbowe, umocowanie prawne, zakres sektorowy (*general government, central government, regional government, local government, social security*) oraz mechanizmy korygujące. Analizując kalendarium konstytucjonalizacji reguł fiskalnych, zauważyć należy, że Polska jest pierwszym państwem, które zawarło w swojej konstytucji regułę zadłużeniową (1997 r.). W zdecydowanej większości państw UE podstawową regułą unormowaną konstytucyjnie jest reguła równowagi budżetowej (21 państw), w dalszej kolejności reguła zadłużeniowa (14 państw) i reguła wydatkowa (9 państw). Reguła dochodowa unormowana jest konstytucyjnie tylko w Holandii, która jest jedynym państwem UE, w którym wszystkie cztery podstawowe reguły fiskalne są zapisane w konstytucji (tabela 1). W większości państw UE powołuje się niezależne instytucje fiskalne tzw. rady fiskalne, których zadaniem jest monitorowanie zgodności bieżącej polityki fiskalnej z regułami fiskalnymi, opracowywanie prognoz makroekonomicznych oraz monitorowanie reform finansów publicznych w kontekście ich wpływu na długoterminową stabilność fiskalną¹⁹.

W Polsce podstawą prawną dla reguł fiskalnych jest obok Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.²⁰ ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹. Zgodnie z art. 216 Konstytucji RP nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych w następstwie których państwowy dług publiczny (PDP) przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB, a w myśl art. 220 zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej, deficyt nie może być pokrywany przez zaciąganie zobowiązań w NBP. Zasady zarządzania PDP określa ustawa o finansach publicznych, zgodnie z art. 74 nieprzekraczalny limit PDP to 60% wartości rocznego

¹⁹ Fiscal Rules Database, <https://data.europa.eu/data/datasets/fiscal-rules-database?locale=en> (12.07.2023); Ch. Axioglou, O. Grevesmühl, M. Hoogeland, *Reviewing the National Budgetary Frameworks: An Opportunity to Strengthen Independent Fiscal Institutions*, „Discussion Paper 186”, European Commission, 2023.

²⁰ Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

²¹ T.j. Dz.U. 2023 poz. 1270, dalej: UoFP.

PKB. W przypadku przekroczenia pułapu 55%, przewiduje się konieczność podjęcia działań zmierzających do ograniczenia wydatków i zobowiązań oraz podniesienia dochodów budżetowych, a Rada Ministrów zobowiązana jest do przedstawienia Sejmowi programu sanacyjnego. W przypadku wzrostu relacji PDP do PKB do poziomu 60%, podjęte wcześniej działania ulegają zastrzeżeniu, wprowadza się bezwzględny obowiązek bilansowania wydatków jednostek samorządu terytorialnego ich dochodami oraz zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 88 UoFP, wyżej wymienionych procedur nie stosuje się w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej na całym terytorium RP. W 2014 r. wprowadzona została dodatkowo stabilizująca reguła wydatkowa, odnosząca się do ustalania limitu wydatków publicznych w danym roku (art. 112aa UoFP). W 2020 r., w związku ze spełnieniem kryteriów zawartych w art. 112d UoFP, tj. ogłoszeniem stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, reguła ta została czasowo zawieszona (w 2021 r. zastosowano klauzulę powrotu do reguły, określoną w art. 112d ust. 3 UoFP). W kontekście analizowanych regulacji, zasadne wydaje się odniesienie do E. Feret, która wskazuje na szczególną rolę i znaczenie konstytucyjnych unormowań prawnych finansów publicznych w Polsce z punktu widzenia funkcjonowania państwa zarówno w warunkach zwyczajnych, jak i nadzwyczajnych²². E. Kornberger-Sokołowska, podsumowując 25 lat obowiązywania nowej Konstytucji RP, zwraca uwagę na konieczność szerszej konstytucjonalizacji finansów publicznych, co wzmocniłoby stabilność fiskalną jako jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych²³.

III.

Wstrząs społeczno-gospodarczy wywołany pandemią COVID-19 znacznie utrudnia ocenę skuteczności regulacji prawnych stabilizacji fiskalnej. W wie-

²² E. Feret, *Finanse publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6 (70), s. 237–243.

²³ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 306–319.

lu państwach, w związku z zaistniałą sytuacją nadzwyczajną, aktywowano różnego rodzaju klauzule korekcyjne, w celu tymczasowego zawieszenia reguł fiskalnych, co umożliwiło dodatkowe wsparcie zarówno dla przedsiębiorstw jak i gospodarstw domowych. Państwa nieposiadające klauzul korekcyjnych, stosowały doraźne modyfikacje reguł lub wprowadzały nowe reguły fiskalne. Deficyty i zadłużenie w wielu państwach gwałtownie rosły, prowadząc do znacznych odchyień od reguł fiskalnych. W marcu 2020 r., UE aktywowała ogólną klauzulę wyjścia przewidzianą SGP, która umożliwiła państwom członkowskim UE na tymczasowe odejście od zaleceń dotyczących polityki budżetowej oraz wsparcie fiskalne gospodarki. W maju 2022 r., w związku z wojną w Ukrainie i kryzysem energetycznym, UE przedłużyła okres obowiązywania klauzuli do końca 2023 r.²⁴ To silne działanie antycykliczne, wraz z nowymi środkami i instrumentami na szczeblu unijnym okazało się bardzo skuteczne w łagodzeniu kryzysu gospodarczego w państwach UE. W 2019 r., przed wybuchem pandemii COVID-19, wartości PKB wskazywały na wzrost gospodarczy, umiarkowany i zróżnicowany, ale jednak wzrost, na średnim poziomie 1,8%. W 2020 r. wszystkie państwa UE, oprócz Irlandii i Litwy, odnotowały gwałtowne spadki, na średnim poziomie 5,6%. W 2021 r. zauważalna jest poprawa, a zmiana PKB jest dodatnia, średnia dla UE to 5,6%, 2022 r. przyniósł spowolnienie, które jednak oznaczało spadek PKB tylko w Estonii, chociaż wzrost PKB w pozostałych państwach UE nie był już tak silny jak w 2021 r. – średnia wartość to 3,4% (tabela 2). W analizowanym okresie wartość wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych związanego z pandemią COVID-19 wynosiła: w 2020 r. od 1,1% PKB w Estonii do 7,5% PKB w Grecji (średnia UE 3,3%), w 2021 r. – od 0,6% PKB w Litwie do 6,5% PKB w Grecji (średnia UE 3,1%). Wartość, formy i instrumenty wsparcia antykryzysowego były różne, uzależnione od rozwiązań legislacyjnych i możliwości finansowych danego państwa. Od początku 2022 r. tarcze pomocowe były stopniowo wygaszane, osiągając najwyższe wartości między 1% a 1,5% PKB w Grecji, we Włoszech, w Łotwie, Słowenii, Bułgarii i Szwecji (średnia UE 0,7%)²⁵.

²⁴ European Commission, *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*, COM(2022) 583.

²⁵ European Commission, *The 2023 Stability & Convergence Programmes. An Overview, with an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance*, „Institutional Paper” 2023, nr 253, s. 56;

Tabela 2. PKB, deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w państwach UE w latach 2019–2022

| Państwo | 2019 | | | 2020 | | | 2021 | | | 2022 | | |
|---------|------|---------|-------|-------|---------|-------|------|---------|-------|------|---------|-------|
| | PKB | Deficyt | Dług | PKB | Deficyt | Dług | PKB | Deficyt | Dług | PKB | Deficyt | Dług |
| AT | 1,5 | 0,6 | 70,6 | -6,5 | -8,0 | 82,9 | 4,6 | -5,8 | 82,3 | 4,9 | -3,2 | 78,4 |
| BE | 2,3 | -2,0 | 97,6 | -5,4 | -9,0 | 112,0 | 6,3 | -5,5 | 109,1 | 3,2 | -3,9 | 105,1 |
| BG | 4,0 | 2,1 | 20,0 | -4,0 | -3,8 | 24,5 | 7,6 | -3,9 | 23,9 | 3,4 | -2,8 | 22,9 |
| CY | 5,5 | 1,3 | 90,8 | -4,4 | -5,8 | 113,8 | 6,6 | -2,0 | 101,2 | 5,6 | 2,1 | 86,5 |
| CZ | 3,0 | 0,3 | 30,0 | -5,5 | -5,8 | 37,7 | 3,6 | -5,1 | 42,0 | 2,4 | -3,6 | 44,1 |
| DE | 1,1 | 1,5 | 59,6 | -3,8 | -4,3 | 68,7 | 3,2 | -3,7 | 69,3 | 1,8 | -2,6 | 66,3 |
| DK | 1,5 | 4,1 | 33,7 | -2,4 | 0,2 | 42,2 | 6,8 | 3,6 | 36,7 | 2,7 | 3,3 | 30,1 |
| EE | 3,7 | 0,1 | 8,5 | -0,6 | -5,5 | 18,5 | 8,0 | -2,4 | 17,6 | -1,3 | -0,9 | 18,4 |
| ES | 2,0 | -3,1 | 98,2 | -11,3 | -10,1 | 120,4 | 5,5 | -6,9 | 118,3 | 5,5 | -4,8 | 113,2 |
| FI | 1,2 | -0,9 | 64,9 | -2,4 | -5,6 | 74,7 | 3,2 | -2,8 | 72,6 | 1,6 | -0,9 | 73,0 |
| FR | 1,8 | -3,1 | 97,4 | -7,5 | -9,0 | 114,6 | 6,4 | -6,5 | 112,9 | 2,5 | -4,7 | 111,6 |
| GR | 1,9 | 0,9 | 180,6 | -9,0 | -9,7 | 206,3 | 8,4 | -7,1 | 194,6 | 5,9 | -2,3 | 171,3 |
| HR | 3,4 | 0,2 | 71,0 | -8,5 | -7,3 | 87,0 | 13,1 | -2,5 | 78,4 | 6,2 | 0,4 | 68,4 |
| HU | 4,9 | -2,0 | 65,3 | -4,5 | -7,5 | 79,3 | 7,2 | -7,1 | 76,6 | 4,6 | -6,2 | 73,3 |
| IE | 5,3 | 0,5 | 57,0 | 6,6 | -5,0 | 58,4 | 15,1 | -1,6 | 55,4 | 9,4 | 1,6 | 44,7 |
| IT | 0,5 | -1,5 | 134,1 | -9,0 | -9,7 | 154,9 | 7,0 | -9,0 | 149,9 | 3,7 | -8,0 | 144,4 |
| LT | 4,6 | 0,5 | 35,8 | 0,0 | -6,5 | 46,3 | 6,0 | -1,2 | 43,7 | 1,9 | -0,6 | 38,4 |
| LU | 2,3 | 2,2 | 22,4 | -0,8 | -3,4 | 24,5 | 5,1 | 0,7 | 24,5 | 1,5 | 0,2 | 24,6 |
| LV | 2,6 | -0,6 | 36,5 | -2,3 | -4,4 | 42,0 | 4,3 | -7,1 | 43,7 | 2,8 | -4,4 | 40,8 |
| MT | 6,8 | 0,5 | 40,3 | -8,6 | -9,7 | 52,9 | 11,7 | -7,8 | 55,1 | 7,1 | -5,8 | 53,4 |
| NL | 2,0 | 1,8 | 48,5 | -3,9 | -3,7 | 54,7 | 6,2 | -2,4 | 52,5 | 4,3 | 0,0 | 51,0 |
| PL | 4,5 | -0,7 | 45,7 | -2,0 | -6,9 | 57,2 | 6,9 | -1,8 | 53,6 | 5,1 | -3,7 | 49,1 |
| PT | 2,7 | 0,1 | 116,6 | -8,3 | -5,8 | 134,9 | 5,5 | -2,9 | 125,4 | 6,7 | -0,4 | 113,9 |

A. Powalowski, M. Szczepanec, A. Kociołek-Pęksa, *Wsparcie dla przedsiębiorców. Aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny*, Warszawa 2021.

| Państwo | 2019 | | | 2020 | | | 2021 | | | 2022 | | |
|---------|------|---------|------|------|---------|------|------|---------|------|------|---------|------|
| | PKB | Deficyt | Dług | PKB | Deficyt | Dług | PKB | Deficyt | Dług | PKB | Deficyt | Dług |
| RO | 3,9 | -4,3 | 35,1 | -3,7 | -9,2 | 46,9 | 5,8 | -7,1 | 48,6 | 4,7 | -6,2 | 47,3 |
| SE | 2,0 | 0,6 | 35,5 | -2,2 | -2,8 | 39,8 | 6,1 | 0,0 | 36,5 | 2,8 | 0,7 | 33,0 |
| SI | 3,5 | 0,7 | 65,4 | -4,3 | -7,7 | 79,6 | 8,2 | -4,6 | 74,5 | 5,4 | -3,0 | 69,9 |
| SK | 2,5 | -1,2 | 48,0 | -3,3 | -5,4 | 58,9 | 4,9 | -5,4 | 61,0 | 1,7 | -2,0 | 57,8 |
| UE | 1,8 | -0,5 | 77,7 | -5,6 | -6,7 | 90,0 | 5,6 | -4,8 | 88,0 | 3,4 | -3,4 | 84,0 |

Oznaczenia państw wg ISO 3166, PKB w%, deficyt i dług instytucji rządowych i samorządowych w% PKB; zacienione obszary to wartości spadku PKB lub ponadlimitowego wzrostu deficytu lub długu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/en> (7.07.2023).

W wyniku ograniczeń społeczno-gospodarczych oraz intensyfikacji pomocy publicznej w okresie pandemii wskaźniki fiskalne gwałtownie zmieniały wartości. W 2019 r., tj. przed wybuchem pandemii, deficyt wynosił średnio 0,5% PKB, przy czym część państw odnotowała niewielką nadwyżkę, a wartość graniczną przekroczyły tylko trzy państwa. Średnia wartość długu ukształtowała się na poziomie 78% PKB, a więc przekraczającym przyjęty limit, przy czym większość państw zanotowała wartości poniżej limitu, a wartość średnia została zawyżona długami Grecji, Włoch, Portugalii, Hiszpanii, Belgii i Francji. W 2020 r. wszystkie państwa, oprócz Danii, zanotowały deficyt, na średnim poziomie 6,7% PKB, najwyższy – Hiszpania, a najniższy – Szwecja, która jako jedyna nie przekroczyła wartości granicznej. Dług wzrósł do średniego poziomu 90% PKB, przekraczając w 13 państwach wartości graniczne. Rok 2021 przyniósł w większości państw UE poprawę sytuacji finansów publicznych, średni deficyt spadł do 4,8% PKB, a dług – do 88% PKB, przy czym w dalszym ciągu jedna lub obie unijne reguły fiskalne były złamane w zdecydowanej większości państw. W kolejnym 2022 r. – ożywienie gospodarcze i tendencje stabilizacyjne finansów publicznych są wyraźne: średnia wartość deficytu spada do 3,4% PKB, a długu do 84% PKB, tak więc kierunek pozytywnych zmian utrwala się. Stabilizacja fiskalna jest wynikiem korzystnego rozwoju sytuacji makroekonomicznej i stopniowego wycofywa-

nia tymczasowych środków nadzwyczajnych związanych z COVID-19. Należy jednak mieć na uwadze, że wartości mierników fiskalnych w 2022 r. są w dalszym ciągu powyżej poziomu z 2019 r. (tabela 2).

IV.

Analiza wskaźników deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w państwach UE nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o stopień korelacji stabilności fiskalnej z umocowaniem prawnym reguł fiskalnych. W grupie państw, których reguły fiskalne są zapisane w konstytucji, znajdują się zarówno te, których dług publiczny mieści się w granicach przyjętych limitów unijnych (Holandia, Rumunia, Bułgaria), jak i państwa zadłużone (Włochy, Hiszpania). Z drugiej strony, w grupie państw, w których umocowanie konstytucyjne reguł fiskalnych jest ograniczone, znajdują się zarówno państwa zadłużone (Grecja, Francja, Belgia), jak i stabilne fiskalnie (Luksemburg, Szwecja). Również w Czechach i Łotwie, w których reguły fiskalne unormowane są wyłącznie w aktach o randze ustawowej, dług publiczny kształtuje się poniżej limitów unijnych. Konstytucjonalizacja reguł fiskalnych nie jest więc bezwzględny gwarantem stabilności fiskalnej, a skuteczność reguł zdeterminowana jest wieloma czynnikami, w tym ich konstrukcją, przyczynami konstytucjonalizacji, poziomem zadłużenia państwa w momencie konstytucjonalizacji, tempem rozwoju gospodarczego, kulturą polityczną oraz edukacją ekonomiczną społeczeństwa²⁶.

Analizując sytuację makroekonomiczną na przestrzeni kilkudziesięciu lat, zauważyć można, że krajowe polityki fiskalne często miały charakter procykliczny, a państwa członkowskie UE nie wykorzystywały dobrej koniunktury gospodarczej do tworzenia buforów fiskalnych, koniecznych dla antycyklicznego wsparcia fiskalnego w czasach kryzysu. Wymusiło to ewolucję unijnych ram zarządzania gospodarczego, których modyfikacje były odpowiedzią na wstrząsy gospodarcze i społeczne, w tym kryzys finansowy, kryzys związany z pandemią COVID-19, rosyjską inwazją na Ukrainę i kryzys energetyczny²⁷. Aktywacja w 2020 r. ogólnej klauzuli wyjścia SGP, która uła-

²⁶ E. Kielin, *Stabilność fiskalna...*, s. 230–231.

²⁷ P. Panfil, *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce. Ujęcie prawnofinansowe*, Gdańsk 2021, s. 67–108.

twiła krajowe działania, jest istotnym przejawem uelastycznienia polityki fiskalnej. Nasilone działania interwencyjne, podejmowane przez rządy państw UE w celu przeciwdziałania gospodarczym skutkom kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, nie były w stanie całkowicie ich zniwelować, jednak z całą pewnością bez wsparcia fiskalnego recesja byłaby głębsza. Destabilizacja finansów publicznych – jako „uboczny” skutek interwencjonizmu – wydaje się czasowa, chociaż powrót do zasad i reguł fiskalnych „przedpandemicznych” będzie trudny i rozłożony w czasie²⁸.

Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do reorganizacji nadzoru fiskalnego, wzmocnienia krajowych ram budżetowych i koordynacji budżetowej w strefie euro oraz poszerzenia zakresu nadzoru gospodarczego. Istnieje konieczność wypracowania nowej strategii fiskalnej, która wzmocni stabilność budżetową oraz umożliwi zrównoważony wzrost oraz zieloną, cyfrową transformację w kierunku silnej gospodarki²⁹. Nowe zasady powinny odpowiadać zmieniającym się warunkom gospodarczym oraz zawierać odpowiednie klauzule korekcyjne na wypadek wyjątkowych okoliczności. Według M. Postuły i A. Kawarskiej „dobrze zdefiniowana klauzula korekcyjna powinna określać ograniczony i jasno zdefiniowany zestaw zdarzeń wywołujących działanie klauzuli, upoważnienie do jej aktywacji, harmonogram i procedury cofania oraz dobrą strategię komunikacyjną”³⁰. Unia Europejska, nie zmieniając traktatowych wartości referencyjnych reguł fiskalnych, zwraca uwagę na konieczność bardziej skutecznego dążenia do ich przestrzegania, w szczególności poprzez dostosowanie wskaźnika redukcji długu do wskaźnika zadłużenia danego państwa³¹. Istnieje konieczność przeprojektowania systemu finansów publicznych, tak, aby był skuteczny w obliczu nowych wyzwań związanych ze zmianami klimatu, starzeniem się społeczeństwa i warunkami gospodarczymi, przy jednoczesnym zwalczaniu nierówności³². Klu-

²⁸ International Monetary Fund, *Fiscal Monitor: On the Path to Policy Normalization*, Washington 2023.

²⁹ European Commission, *Communication on orientations...*, s. 1–7.

³⁰ M. Postuła, A. Kawarska, *op.cit.*, s. 25.

³¹ European Commission, *Communication from the Commission to the Council. Fiscal Policy Guidance for 2024*, Brussels, 8.3.2023 COM(2023) 141.

³² C. Matti, K. Jensen, L. Bontoux, P. Goran, A. Pistocchi, M. Salvi, *Towards a fair and sustainable Europe 2050: social and economic choices in sustainability transitions*, Luxembourg 2023, s. 9.

czowe znaczenie dla stabilnego, zrównoważonego rozwoju ma koordynacja prawodawstwa oraz polityki gospodarczej i społecznej.

Literatura

- Axioglou Ch., Grevesmühl O., Hoogeland M., *Reviewing the National Budgetary Frameworks: An Opportunity to Strengthen Independent Fiscal Institutions*, „Discussion Paper 186”, European Commission, 2023.
- Ciak J., *Bankructwa*, t. I, *Państwa i samorządy*, Warszawa 2023.
- Feret E., *Finanse publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6 (70).
- Filipiak B.Z., Wyszowska D., *Stabilność fiskalna w krajach UE*, „Wiadomości Statystyczne” 2022, nr 67/8.
- Franek S., *Diversity of public finance management instruments in EU countries*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 3/93.
- International Public Sector Accounting Standards Boards, *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, New York 2022.
- Kielin Ł., *Limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP w dobie pandemii wirusa COVID-19 oraz w obliczu agresji Rosji na Ukrainę*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2.
- Kielin Ł., *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Matti C., Jensen K., Bontoux L., Goran P., Pistocchi A., Salvi M., *Towards a fair and sustainable Europe 2050: social and economic choices in sustainability transitions*, Luxembourg 2023.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017.
- Owsiak S., *O racjonalne wykorzystywanie funkcji finansów publicznych w warunkach kryzysu* [w:] *Finanse publiczne*, red. M. Ziolo, Warszawa 2021.
- Panfil P., *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce. Ujęcie prawnofinansowe*, Gdańsk 2021.
- Postuła M., Kawarska A., *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi w Unii Europejskiej*, Warszawa 2022.
- Powałowski A., Szczepaniec M., Kociołek-Pęksa A., *Wsparcie dla przedsiębiorców. Aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny*, Warszawa 2021.
- Schick A., *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches*, „OECD Journal on Budgeting” 2006, nr 5/1.

System prawnofinansowy Unii Europejskiej, red. A. Drwiłło, A. Jurkowska-Zeidler, Warszawa 2017.

Urban M., *Analiza porównawcza architektury reguł fiskalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* [w:] *Polityka fiskalna dla regeneracji. Reguły w finansach publicznych na czasy kryzysu*, red. M. Możdżeń, J.J. Zygmontowski, Warszawa 2022.

Wójtowicz K., *Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10.

Zbroińska B., *Wrażliwość budżetów publicznych i prywatnych na kryzys spowodowany pandemią COVID-19 na przykładzie polskiej gospodarki*, „Optimum. Economic Studies” 2022, nr 3/109.

Zioło M., Filipiak B.Z., *Finanse zrównoważone wobec ryzyka zdrowotnego kreowanego przez COVID-19 i jego skutków społeczno-gospodarczych* [w:] *Wpływ COVID-19 na finanse. Polska perspektywa*, red. M. Zalewska, Warszawa 2021.