

Funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej - analiza i ocena regulacji

Functioning of the stabilizing expenditure rule - analysis and assessment of the regulation

Streszczenie

Artykuł ten jest kontynuacją tekstu “Kształtowanie się Stabilizującej Reguły Wydatkowej oraz mechanizm jej działania”, w którym wyjaśnione zostało pojęcie reguły wydatkowej oraz opisana została oryginalna konstrukcja stabilizującej reguły wydatkowej. W tej pracy opisane jest funkcjonowanie owej reguły w latach 2015-2018. Omówione są również wszystkie zmiany w jej konstrukcji poczynione od uchwalenia reguły w pierwotnej postaci. Na końcu stabilizująca reguła wydatkowa poddana jest ocenie jako regulacja implementująca normy i zalecenia płynące z aktów UE oraz jako narzędzie służące do zachowania stabilności fiskalnej.

Słowa kluczowe: stabilizująca reguła wydatkowa, budżet państwa, sektor finansów publicznych, deficit bias, stabilność fiskalna

Abstract

This paperwork is a continuation of article titled „Formation and construction of the stabilizing expenditure rule” which explains notion

of expenditure rule and describes original construction of stabilizing expenditure rule. This paperwork presents functioning above mentioned rule in the years 2015-2018. In addition, all construction changes implemented after enacting the original rule are profoundly explained. At the end of the paperwork, stabilizing expenditure rule is subjected to complex assessment in two aspects; as the regulation that should implement legal standards coming from EU legislation; as the tool used to maintain fiscal sustainability.

Keywords: stabilizing expenditure rule, state budget, public finance sector, deficit bias, fiscal sustainability

1. Wprowadzenie

Stabilizująca reguła wydatkowa (dalej także SRW), jest od 2015 r. kluczowym elementem brany pod uwagę podczas ustalania corocznych pułapów wydatków sektora finansów publicznych. Artykuł ten jest kontynuacją tekstu “Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania” (dalej także: artykuł poprzedzający), w którym wyjaśnione zostało pojęcie reguły wydatkowej, oraz opisane zostały tego typu regulacje funkcjonujące w III RP z SRW na czele, której oryginalna konstrukcja została szczegółowo nakreślona. Celem niniejszego artykułu jest dogmatyczno-prawna analiza funkcjonowania regulacji począwszy od roku 2015. Opierać będzie się ona na założeniach sformułowanych w tekście poprzednim. Po analizie stabilizująca reguła wydatkowa poddana zostanie ocenie zarówno jako regulacja implementująca normy i zalecenia płynące z aktów UE jak i narzędzie służące do zachowania stabilności fiskalnej.

Na wstępie należy przypomnieć, że stabilizująca reguła wydatkowa w swoim oryginalnym brzmieniu nigdy nie weszła w życie. Na mocy Ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych¹ przeprowadzono reformę

¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 1717.

systemu emerytalnego. W efekcie przekazania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (działającego w imieniu i na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) aktywów o wartości rynkowej 153,1 mln. zł, nastąpiła konwersja zobowiązań Skarbu Państwa, polegająca w praktyce na nabyciu przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów od ZUS papierów skarbowych, przekazanych ZUS-owi przez Otwarte Fundusze Emerytalne. Po nabyciu przez Skarb Państwa papiery te zostały umorzone, co skutkowało obniżeniem długu publicznego o ok. 7,6% PKB². Implikowało to konieczność dostosowania progów państwowego długu publicznego, zawartych w art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych (dalej także UFP). Na mocy Ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³ zostały one obniżone o 7%, odpowiednio z 50% do 43% i z 55% do 48%.

2. SRW w 2015 r.

Rok 2015 był pierwszym, w którym wyznaczono poziom wydatków sektora finansów publicznych w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową. Na mocy art. 14 Ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych⁴ wyznaczono skonsolidowaną, startową kwotę wydatków na 2014 r., która wyniosła 690,629 mld zł. Na jej podstawie obliczono kwotę na rok 2015 przy pomocy następujących danych:

- korekta o błędy w prognozach inflacji, prognozowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych na rok 2014 przyjęto na poziomie określonym w art. 14 ust. 5 pkt 1 Ustawy z 8 listopada 2013 r... tj. 1,024. Skorygowano potem wskaźnik CPI do poziomu 1,001;
- wskaźnik przewidywanego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych na poziomie 1,012;
- wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB na poziomie 1,0317;

² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk nr 2259, s. 3

³ Dz.U. z 2014 r. poz. 911.

⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 1646.

- korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych na poziomie -2pp;
- łączna wartość działań dyskrejonalnych w wysokości 5,523 mld zł;
- suma różnic, o której mowa w art. 112aa UFP, tj. skumulowanych różnic pomiędzy relacją wyniku nominalnego sektora General Government do PKB oraz poziomem MTO, zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, w roku 2015 w wysokości zero.

Łączna kwota wydatków została obliczona na kwotę 696,735 mld zł. Nieprzekraczalny limit wydatków wyznaczony przez SRW wyniósł 519,398 mld zł (w tym 343,640 mld zł dla wydatków budżetu państwa). W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki budżetu państwa na 2015 r. w wysokości 343,277 mld zł, czyli 363,1 mln. zł poniżej limitu wyznaczonego przez SRW⁵. Aczkolwiek zarówno w ustawie budżetowej, projekcie ustawy czy też jej uzasadnieniu nie można znaleźć żadnych danych odnośnie relacji limitu wyznaczonego przez SRW dla wydatków budżetu państwa a limitem przyjętym w ustawie budżetowej. W dokumentach rządowych można znaleźć tylko informacje, że poziom wydatków budżetu państwa wyliczany jest w oparciu o regułę wydatkową.

Ostatecznie, w 2015 r. deficyt sektora General Government wyniósł 2,7% PKB⁶, udało się więc nie przekroczyć referencyjnej wartości 3%, co przyczyniło się do uchylecia procedury nadmiernego deficytu (trwającej od 2009 r.) w czerwcu 2015 r⁷. Kwota wydatków zrealizowana przez podmioty podlegające SRW wyniosła łącznie 683,427 mld zł i była niższa od kwoty wydatków określonej w ustawie budżetowej na 2015 rok o 13,307 mld zł. Suma wydatków wszystkich podmiotów objętych limitem z ust. 3 wyniosła 501,946 mld zł i była niższa od limitu wydatków określonego w ustawie budżetowej na 2015 rok o 17,452 mld zł. Wg szacunków NIK,

⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa I założeń polityki pieniężnej w 2015 roku*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11415.pdf> dostęp 20.08.2019 r.

⁶ OECD, *General Government deficit* <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> dostęp 26.07.19 r.

⁷ Decyzja Rady Unii Europejskiej nr 2015/1026 z dnia 19 czerwca 2015 r. uchylająca decyzję 2009/589/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz. U. L 163/57 z 30.06.2015 r.

gdyby wydatki zostały zrealizowane w kwocie odpowiadającemu limitowi reguły wydatkowej, deficyt sektora General Government wyniósłby 3,7% PKB⁸. Wynikało to m. in. ze zmniejszenia poziomu dochodów budżetu państwa o 10,497,8 mld zł w nowelizacji ustawy budżetowej z 29.12.2015 r.⁹ (realnie dochody były mniejsze o 8,061 mld). W momencie tak znacznego zmniejszenia dochodów, limit wyznaczony przez regułę wydatkową nie spełniał swojego zadania, pozwalając na przekroczenie referencyjnej wartości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

3. Zmodyfikowana SRW od 2016

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

konstrukcja pierwotna

$$WYD_n = WYD_{n-1} \cdot E_{n-1}(CCPI) \cdot [WPKB_n + K_n] + E_n(\Delta DD_n)$$

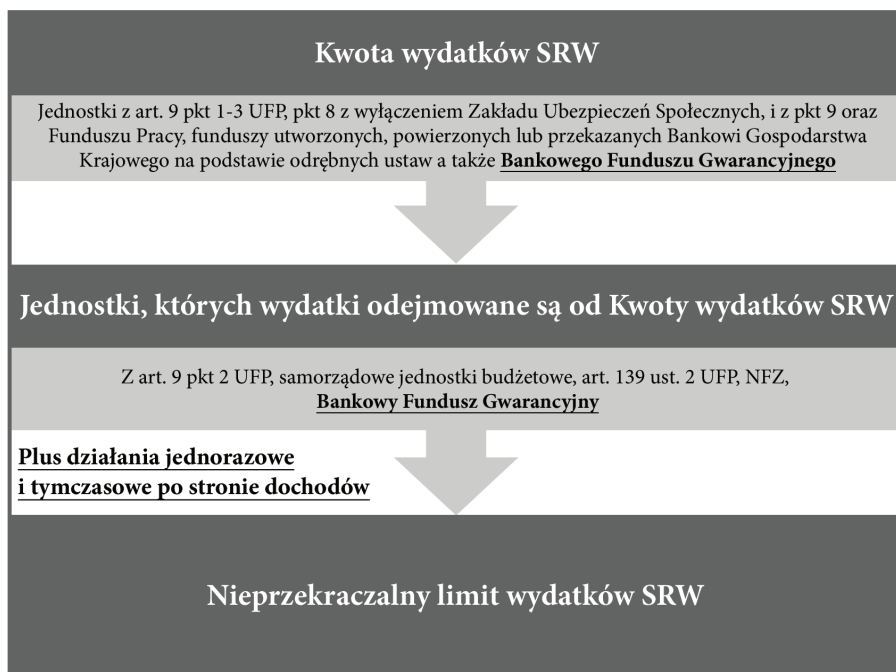
konstrukcja zmieniona

We wzorze do wyliczenia kwoty wydatków SRW zastąpiono szacunkowy poziom inflacji celem inflacyjnym. Z tego powodu zrezygnowano też z korekty kwoty z roku poprzedniego o nietrafioną prognozę inflacji.

Rys. 1. Przedstawienie zmodyfikowanego schematu obliczania kwoty wydatków SRW.
Opracowanie własne.

⁸ Komentarz do art. 112aa (w:) W. Misiąg (red), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. System informacji prawniczej Legalis.

⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz.U. z 2015 r. poz. 2195).



Rys. 2. Przedstawienie zmodyfikowanego schematu wyznaczania nieprzekraczalnego limitu wydatków SRW. Wytłuszczone i podkreślone są zmiany w stosunku do pierwotnej konstrukcji. Opracowanie własne.

W omawianym kształcie, stabilizująca reguła wydatkowa obowiązywała tylko w pierwszym roku swojego istnienia. W 2015 r. miały miejsce dwie zmiany ustawy o finansach publicznych, ważne w kontekście SRW. Na mocy art.1 ust. 2 Ustawy z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych¹⁰ do kwoty wydatków podmiotów wymienionych w art. 112aa ust. 1 UFP włącza się także kwotę planowanych wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego określonych w planie finansowym Funduszu. Na mocy art. 2 tejże ustawy podstawą do obliczenia kwoty SRW w 2016 r. była wartość określona w ustawie budżetowej na 2015r. powiększona o kwotę odpowiadającą wydatkom Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w wysokości 3,292 mld zł (wartość funduszy wypłaconych

¹⁰ Dz.U. z 2015r. poz. 1190.

z BFG w 2014 r.) Zmianę uzasadniono decyzją Eurostatu z 2014 r., na mocy której włączono Bankowy Fundusz Gwarancyjny do sektora General Government, co oznaczało, że jego wynik wpływa na całłościowy wynik tego sektora¹¹.

Kolejne zmiany wprowadzono na mocy Ustawy z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych¹². Na podstawie art.1 ust. 1 lit. c limit z ust. 3 powiększono o sumę wartości działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów (jeśli ich wartość przewyższa 0,03% PKB). W konsekwencji kwota nieprzekraczalnego limitu w następnych latach ulegała zwiększeniu.

Z kolei na podstawie art. 1 ust. 1 a) Ustawy z dnia 10 grudnia... przy obliczaniu limitu SRW na dany rok, zamiast wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, zdecydowano się na branie pod uwagę poziom średniookresowego celu inflacyjnego ustalanego przez Radę Polityki Pieniężnej. Wskutek tego niepotrzebna stała się korekta z tytułu różnicy pomiędzy przewidywaną a rzeczywistą zmianą CPI. Regulację argumentowano tym, że wskaźnik ten cechuje się wysoką zmiennością, zastąpienie go celem inflacyjnym o wprowadziłoby stabilność przy planowaniu limitu wydatków na kolejne lata.

Wskaźnik CPI w 2015 r., czyli w roku modyfikacji reguły wyniósł 99,1, to znaczy że inflacja wyniosła -0,9%¹³. Cel inflacyjny wynosił wówczas i nadal wynosi 2,5%. Różnica pomiędzy wartościami obydwu wskaźników znacznie powiększyła limit wydatków. Warto zwrócić uwagę na fakt, że kwota wydatków z ust. 1 zaprezentowana w rządowym projekcie Ustawy Budżetowej z 30.09.15 r. (a więc przed zmianami z Ustawy z dnia 10 grudnia...) wynosiła 715,349 mld zł, a nieprzekraczalny limit z ust. 3 - 531,095 mld zł¹⁴. W uchwalonej po zmianach Ustawie Budżetowej na

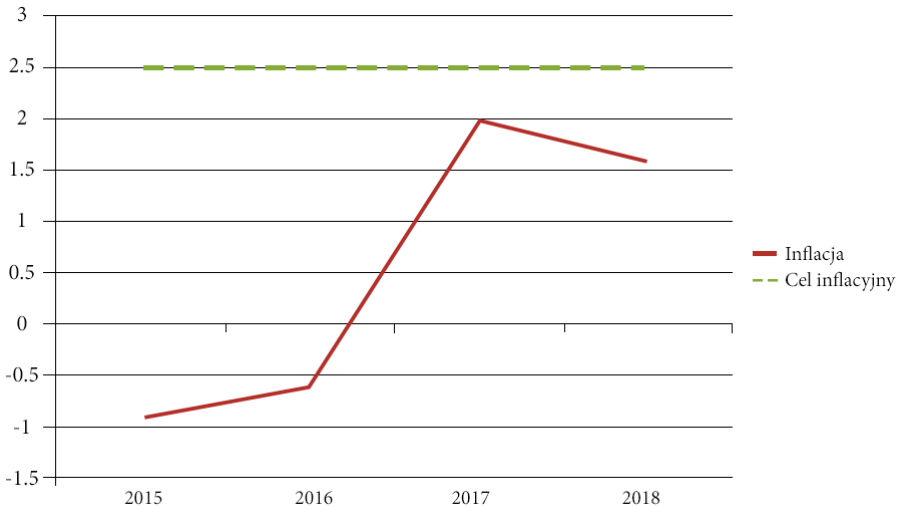
¹¹ Opinia NBP do projektu Ustawy z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1190).

¹² Dz.U. z 2015 r. poz. 2195.

¹³ Główny Urząd Statystyczny, *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>, dostęp 15.08.2019 r.

¹⁴ Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2016., 30.09.2015 r. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7>.

2016 r. kwota wyniosła 728 465 mld zł a limit - 553,505 mld zł. Faktycznie w 2016 r. w ramach kwoty wydano 705,254 mld zł, z kolei w ramach nieprzekraczalnego limitu było to 533,495 mld zł. Tak więc, gdyby nie zmiana z grudnia 2015 r., w 2016 r. przekroczono by limit wydatków z ust. 3.



Rys. 3. Przedstawienie wartości inflacji i celu inflacyjnego na przestrzeni lat 2015-2018 (w %). Opracowanie własne.

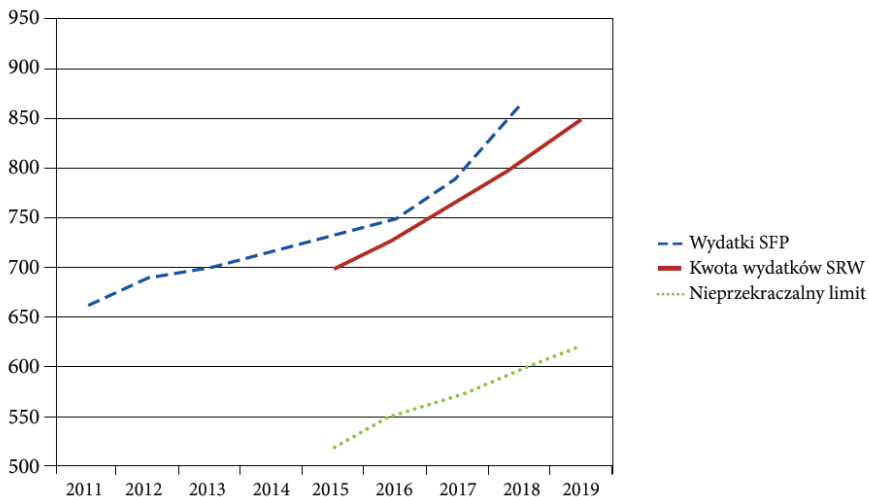
Ustawa z dnia 10 grudnia... stanowi niewątpliwie dowód na to, że w każdej chwili można dowolnie manipulować wskaźnikami SRW aby uniknąć przekroczenia jej limitu. Mimo wszystko w 2016 r. udało się nie przekroczyć poziomu 3% deficytu sektora General Government, osiągając ostatecznie poziom 2,2% PKB.

Podobną relację można zaobserwować w latach 2017-2018, kiedy cel inflacyjny również przewyższał poziom inflacji, wynoszącej odpowiednio 2% i 1,6%. Deficyt sektora rządowego i samorządowego w tych latach osiągał wartości odpowiednio 1,5% i 0,4% PKB¹⁵, a więc w 2018 r. udało się osiągnąć wynik średniookresowego celu budżetowego przeznaczony dla Polski. W tym samym roku osiągnięto rekordowo niski deficyt

nsf/druk.xsp?documentId=DA631E9FA03F3341C1257ED70031C79Ed, dostęp 20.08.2019 r.

¹⁵ OECD Real GDP Forecast, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart>, dostęp 21.07.2019 r.

budżetowy w wysokości 13,9 mld zł. Czy jednak niewątpliwa poprawa sytuacji fiskalnej w ostatnich latach nastąpiła dzięki wprowadzeniu SRW? Czy też, podobnie jak w latach 2006-2007 głównym czynnikiem był duży wzrost gospodarczy? W latach 2017-2018 PKB wzrosło odpowiednio o 4,8% i 5,1%. Z tym związany był wzrost dochodów, które na poziomie budżetu państwa wzrosły z 353,7 mld zł (2016) do 443,4 mld zł (2018). Warto zauważyć, że kwota wydatków SRW została określona w ustawie budżetowej na 2018 r. w wysokości 803,950 mld zł natomiast suma wydatków wszystkich podmiotów ją objętych wyniosła 811,041 mld zł¹⁶. Przekroczono więc kwotę o ponad 7 mld zł, mimo dobrej koniunktury gospodarczej i braku nadzwyczajnych okoliczności zmuszających do zwiększenia sumy wydatków.



Rys. 4. Zestawienie całości wydatków (w mld zł.) podmiotów wchodzących w skład sektora finansów publicznych w latach 2011-2019 z kwotą i limitem wyznaczonymi przez SRW (od 2013 r.). Jak widać, reguła wydatkowa nie spowodowała spowolnienia wzrostu wydatków SFP, a od 2016 jego tempo znacznie się zwiększyło.

¹⁶ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018, Omówienie <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2018>, dostęp 20.08.2019r.

Na chwilę obecną (sierpień 2019 r.) trudno znaleźć szacunkowe dane odnośnie wykonania wydatków w ramach stabilizującej reguły wydatkowej w 2019 r.

4. Ocena regulacji

Na łamach obu prac przybliżona została tematyka stabilizującej reguły wydatkowej. Zostały opisane okoliczności jej powstania, motywy; zarówno wewnętrzne (chęć sanacji finansów publicznych) jak i zewnętrzne (implementacja postanowień płynących z aktów prawnych UE). Poświęcono uwagę zarówno pierwotnej konstrukcji SRW jak i jej istotniejszym zmianom, które fragmentarycznie zostały ocenione. Nie została natomiast dokonana jeszcze całościowa ocena stabilizującej reguły wydatkowej. Zarówno jako mechanizmu spełniającego normy UE jak i narzędzia służącego do osiągnięcia stabilności fiskalnej w dzisiejszym rozumieniu tego terminu. Tej kwestii poświęcona zostanie dalsza część artykułu.

5. Ocena stabilizującej reguły wydatkowej jako regulacji implementującej normy i zalecenia płynące z aktów

Tak jak było to wspomniane w tekście “Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania”, SRW ma wypełniać przede wszystkim postanowienia dyrektywy 2011/85 UE¹⁷ oraz rozporządzeń nr 1175/2011 UE¹⁸ i 1176/2011 UE¹⁹.

W kwestii realizacji treści rozporządzeń trudno wskazać niedociągnięcia. Dokonuje ona odpowiedniej korekty wydatków w reakcji na odchylenia wyniku sektora General Government od wartości MTO (1175/2011UE). Wartość korekty wydatków z tytułu nierównowagi publicznych zapisana w regule spełnia wymogi

¹⁷ Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r., s.41.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r., s.12.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r., s.25.

Benchmarku Wydatkowego, (rozporządzenie nr 1177/2011 UE²⁰). SRW obejmuje wydatki o wartości niewiele mniejszej niż 40% PKB, tak więc korekta kwoty wydatków o 1,5 pp zmniejszy wydatki o ponad 0,5% PKB (minimalna wartość benchmarku).

Niedociągnięcia można natomiast znaleźć w aspekcie realizacji zaleceń płynących z dyrektywy 2011/85 UE. Faktycznie, dzięki mechanizmowi korekty, regułę można uznać za mechanizm wspierający realizację założeń wynikających z TFUE²¹, szczególnie referencyjnych wartości deficytu i długu. Natomiast przez częste i znaczące zmiany w konstrukcji, które, jak pokazano w pracy, niosą za sobą dalekie skutki fiskalne, trudno stwierdzić, że SRW pomaga w przyjęciu wieloletniej perspektywy planowania budżetowego. Zapisana w art. 112d UFP klauzula wyjścia zgodnie z zaleceniami posiada ograniczoną ilość okoliczności oraz rygorystyczne procedury, w których dozwolone jest nieprzestrzeganie reguły. Należy jednak pamiętać, że zapis ten w żaden sposób nie chroni przed dowolną modyfikacją jej treści. Ponadto art. 112d obowiązywał już podczas istnienia wydatkowej reguły dyscyplinującej, której przypadek pokazuje, że rząd jest w stanie wyjść z inicjatywą, a parlament przegłosować uchylene reguły wydatkowej. Stabilizująca reguła wydatkowa powinna również być uwzględniana w ustawie budżetowej. Zarówno w ustawie budżetowej, jak i uzasadnieniu czy też sprawozdaniu z wykonania podkreśla się oddziaływanie reguły na sektor finansów publicznych, brak jednak wzmianki o tym, że wyznacza ona również nieprzekraczalny limit wydatków budżetu państwa. Kwoty tego limitu można znaleźć jedynie w publikowanych przez NIK wybranych analizach wykonania budżetu państwa. Last but not least, w myśl dyrektywy 2011/85 UE, SRW powinna mieć jasno określone konsekwencje jej nieprzestrzegania. Występują one przede wszystkim na etapie planowania. Z kolei konsekwencji za przekroczenie ustalonej kwoty wydatków nie ma żadnych (stało się to

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r., s.33.

²¹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. U. C 115 z 9.05.2008 r.

choćby w 2018 r., temat ten rozwinięty zostanie w dalszej części artykułu) Odpowiedzialność z tytułu przekroczenia limitu występuje zaś tylko po stronie poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych zgodnie z Ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²². Ta kwestia poruszona zostanie jeszcze w ocenie SRW jako narzędzia służącego do uzyskania stabilności fiskalnej.

W śródkresowym sprawozdaniu Komisji Europejskiej z postępów we wdrażaniu dyrektywy 2011/85 UE uznano, że państwa UE, tworząc reguły powinny przestrzegać kilku warunków. Po pierwsze należy uszczelnić system prawny, aby uniknąć osłabiających skuteczność luk w zakresie stosowania reguł. Po drugie skutecznemu przestrzeganiu reguł powinna służyć analiza zarówno konstrukcji jak i stosowania, przeprowadzona przez krajowy organ niezależny od władz budżetowych. W Polsce zarówno system prawny nie został uszczelniony jak i nie przeprowadzono kompleksowej analizy SRW przez pełniącą obowiązki niezależnej instytucji Najwyższą Izbę Kontroli²³.

Podsumowując, konstrukcja SRW de iure realizuje wszystkie założenia, które są wymagane ze strony UE, w niektórych aspektach w całości, w innych tylko częściowo. Natomiast historia obowiązywania zarówno art. 112aa jak i art. 112d UFP pokazują, że w praktyce wiele aspektów SRW realizuje jedynie de iure. Wnioski płynące ze śródkresowego sprawozdania również nie zostały wyciągnięte przez kierowników polskiej polityki fiskalnej.

6. Ocena stabilizującej reguły wydatkowej jako narzędzia służącego do osiągnięcia stabilności fiskalnej

W obu artykułach poświęconych stabilizującej regule wydatkowej podanych zostało wiele danych. Schemat regulacji opisany został w sposób kompleksowy, włącznie z licznymi zmianami. W kilku miejscach tekstu wskazane zostały elementy, które należy brać pod uwagę przy ocenie

²² Dz.U. z 2005 r, nr 14 poz. 114.

²³ U. K. Zawadzka-Pąk, E. Lotko, *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Temida 2, Białystok 2018 s. 170-173.

regulacji. Nie została jednak ona poddana wyczerpującej ocenie pod kątem samego działania. W rozdziale tym nastąpi właśnie próba dokonania takiej oceny, przekonwertowania liczb, faktów, uzasadnień na odpowiedzi na pytania postawione we wstępie artykułu „Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania”. Mianowicie, czy SRW skutecznie chroni państwo przed nadmiernym rozrośnięciem wydatków sektora finansów publicznych?

W poprzedzającym artykule podane zostały cechy, które skuteczna reguła wydatkowa powinna posiadać. Przede wszystkim, jak zostało stwierdzone, reguła taka powinna posiadać odpowiednie umocowanie w prawie. SRW zapisana jest w ustawie o finansach publicznych a konieczność jej istnienia unormowana jest aktami prawnymi UE. Niewątpliwie SRW wypada na tym tle szczególnie korzystnie w stosunku do jej poprzedniczek, to rozwiązanie prawne stosowane jest również w innych krajach Unii Europejskiej. Poprzez umocowanie należy natomiast rozumieć jeszcze inne kwestie. W raporcie Międzynarodowego Funduszu Walutowego *Developing Legal Frameworks to Promote Fiscal Responsibility: Design Matters*²⁴ wskazano, że istotna jest również adekwatność konstrukcji reguły do poziomu “dojrzałości fiskalnej” społeczeństwa, a także występowanie innych regulacji wspierających prowadzenie odpowiedzialnej polityki fiskalnej (FRL, Fiscal Responsibility Law). Budżet jest bowiem narzędziem umożliwiającym realizację podstawowych zadań Państwa i egzekwowanie przez obywateli swoich podstawowych praw. Dbanie o stabilność fiskalną powinno być więc istotne zarówno dla rządu jak i obywateli. W sytuacji, w której postawa taka nie występuje w społeczeństwie, trudno liczyć na samo działanie regulacji, ponieważ nie będzie ono w sposób dostateczny kontrolowane. Szczególnie problem taki występuje w przypadku bardzo skomplikowanej SRW, której działanie nie jest powszechnie zrozumiane. O ile na temat wyniku budżetu państwa, w momencie uchwalania nowej ustawy budżetowej czy też pod koniec roku budżetowego, toczy się debata publiczna, o tyle trudno powiedzieć o podobnej

²⁴ Holger Van Eden, Pokar Khemani, Richard P. Emery Jr, *Developing Legal Frameworks to Promote Fiscal Responsibility: Design Matters*, Waszyngton 2013 s. 79-80.

świadomości w temacie całego sektora finansów publicznych. Tak więc pomimo silnego ugruntowania de iure, przestrzeganie tego, czy reguła działa w sposób skuteczny i zgodny z założeniami nie jest realizowane efektywnie. Kolejnym problemem natury systemowej, który również wskazuje opracowanie IMF jest brak regulacji komplementarnych do SRW²⁵. Przede wszystkim, nie powołano niezależnej rady fiskalnej, lub innej instytucji nadzorującej politykę fiskalną. Oprócz tego w momencie wprowadzenia SRW nie funkcjonowały de facto średniookresowe ramy budżetowe. Obecnie dąży się do reformy w tym kierunku, czego świadectwem mogą być zmiany zawarte w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej²⁶. które miały na celu integrację procesu budżetowego wraz z procesem uchwalania WFPF oraz ukierunkowanie jednostek SFP na budżetowanie wieloletnie (np. poprzez tworzenie plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata).

Ważnym aspektem odnoszącym się również do umocowania reguły wydatkowej w systemie finansów publicznych jest jej rozpiętość. Stabilizująca reguła wydatkowa, co zostało pokazane, nie obejmuje całego sektora finansów publicznych. Wydatki SFP wyniosły w 2018 r. ponad 861 mld zł, natomiast kwota wydatków SRW- ponad 811 mld zł. SRW obejmuje więc swoim zasięgiem poniżej 95% sektora finansów publicznych. Może się wydawać, że zakres reguły wydatkowej jest odpowiednio szeroki, należy jednak pamiętać, że pozostawienie choćby najmniejszego obszaru nieobjętego regułą stwarza możliwość przenoszenia wydatków poza niego. Szczególnie, że podmioty które zostały wyłączone z SRW wybrano w sposób uznaniowy, kierując się mało ścisłym kryterium braku zdolności do generowania wysokich deficytów²⁷. Nie jest wykluczone, że na podstawie tego kryterium w przyszłości zostaną wyłączone następne podmioty.

²⁵ Holger Van Eden, Pokar Khemani, Richard P. Emery, op. cit., Waszyngton 2013, s. 87-101.

²⁶ Dz.U. z 2019r. poz. 183.

²⁷ *Założenia do projektu ustawy o zmianie finansów publicznych z 16 lipca 2013 r.*, s. 22. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/165461/165493/165494/dokument80762.pdf> dostęp 30.07.2019 r.

Istotną kwestią odnośnie zakresu reguły jest również podmiot lub grupa podmiotów odpowiedzialnych za jej przestrzeganie i wykonanie. W wielu opracowaniach na ten temat podnoszony jest problem braku “adresata” zarówno kwoty jak i limitu SRW. Są to bowiem wielkości zagregowane, obowiązujące wiele podmiotów z sektora finansów publicznych. Dlatego ze strony Ministra Finansów odpowiedzialność za niezastosowanie się do zasad SRW występuje przede wszystkim na poziomie planowania, czyli wyznaczenia kwoty i nieprzekraczalnego limitu wydatków. I o ile w wypadku kwoty na tym odpowiedzialność się kończy, o tyle w kwestii limitu występuje również odpowiedzialność na poziomie jego wykonania, po stronie poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Problem leży w tym, że w rozumieniu Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁸ naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozumie się przez dokonanie zmiany w budżecie lub planie, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Analizując konstrukcję limitu wydatkowego można dojść do wniosku, że w momencie kiedy rzeczywista wartość wydatków odejmowanych od kwoty z art. 112aa ust. 1 będzie mniejsza niż ich wartość prognozowana przy uchwalaniu ustaw budżetowej, to oznaczać będzie, że na etapie planowania odjęte zostało za dużo środków, a nieprzekraczalny limit w ramach kwoty wydatków SRW mógłby być większy. Taka sytuacja uzasadniałaby upoważnienie do dokonania zmiany w planie finansowym jednostki objętej limitem i pozwoliłaby go przekroczyć unikając odpowiedzialności.

W aspekcie odpowiedzialności za przestrzeganie SRW warto jeszcze podkreślić, że Polska jest jedynym państwem Unii Europejskiej w którym nie funkcjonuje niezależna instytucja fiskalna kontrolująca kondycję Sektora Finansów Publicznych²⁹. Tak jak wynika to z poprzedniego rozdziału, pełniący jej obowiązki NIK nie zrealizował wszystkich zadań

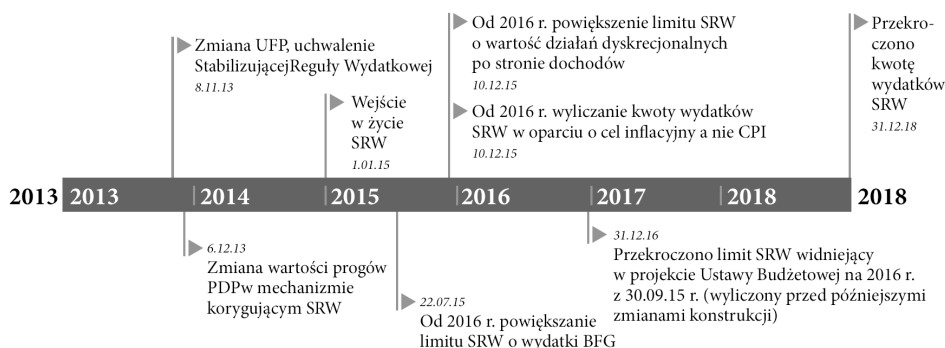
²⁸ Dz.U. z 2005 r. nr 14 poz. 114.

²⁹ M. Krzak, *Annales H - Oeconomia* VOL. XLIX, 2 Sectio H *Koncepcja Rady Polityki Fiskalnej w Polsce*, Warszawa s. 98.

odnośnie monitorowania funkcjonowania reguły wydatkowej w Polsce.

Innym sposobem na legalne niezastosowanie się do zasad SRW jest ich modyfikacja. Jak zostało to pokazane w obu artykułach, art. 112aa UFP został zmieniony wiele razy. Zdarzało się, że zmiany te zostały uchwalone w trakcie opracowywania lub uchwalania ustawy budżetowej na następny rok. Mając w pamięci zmiany SRW z grudnia 2015 r. (w trakcie uchwalania budżetu na rok 2016), które pozwoliły znacznie przekroczyć wyznaczony przed zmianami nieprzekraczalny limit wydatków, można wysunąć wnioski, że zmiany te motywowane były potrzebą dostosowania reguły do bieżącej polityki wydatkowej rządu. Trudno oceniać stabilizującą regułę wydatkową jedynie w kontekście konstrukcji, czy to początkowej czy obecnej. W kwestii skuteczności rzeczą ważną i wielokrotnie podkreślaną zarówno we wstępie jak i dalszych fragmentach artykułu jest stabilność i wola rządzących do przestrzegania regulacji zgodnie z jej ratio legis. Dlatego należy poddać ocenie wszystkie istotne zmiany art. 112aa aby otrzymać odpowiedź na pytanie czy reguła modyfikowana była w celu podtrzymania jej użyteczności czy też wręcz przeciwnie.

Stabilizująca Reguła Wydatkowa



Rys. 5. Uchwalenie i zmiany stabilizującej reguły wydatkowej umieszczone na osi czasu.
Opracowanie własne.

Omawiana w poprzedzającym artykule zmiana na mocy Ustawy z dnia 6 grudnia... odpowiednio zmniejszyła progi państwowego długu publicznego w mechanizmie korygującym, aby dostosować go do bieżącej sytuacji (gwałtowanego spadku państwowego długu publicznego o 7%). Tę zmianę należy ocenić pozytywnie, ponieważ dzięki temu korekta nie stała się mechanizmem obowiązującym tylko *de iure*.

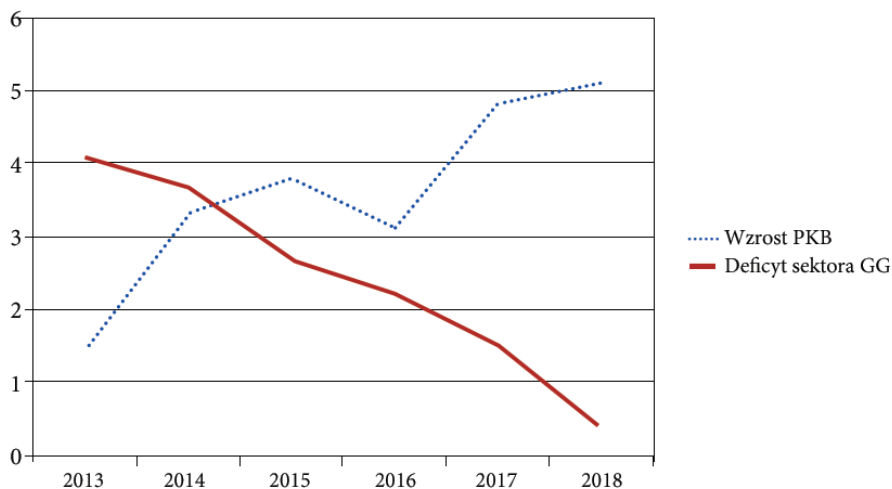
W Ustawie z 22 lipca... w ramach podmiotów objętych SRW dołączono Bankowy Fundusz Gwarancyjny a zatem zwiększono jej kwotę na 2016 rok o ponad 3 mld zł O ile uzasadnione zdaje się być rozszerzenie katalogu podmiotów o Bankowy Fundusz Gwarancyjny o tyle wątpliwości budzi powiększenie kwoty o tak dużą wartość. Rok 2014 był nadzwyczajny pod względem wysokości wypłat z funduszu. W 2015 r. ich poziom wyniósł 0,1 mln. zł a w 2016- 617,2 mln. zł³⁰. Nie ma dostępnych informacji odnośnie tego w jaki sposób w przyszłych latach ujmowano w regule wydatkowej wydatki BFG, natomiast zmiana z 22 lipca zwiększyła kwotę wydatków SRW na 2016 r. o ponad 2 mld zł netto.

W Ustawie z 10 grudnia..., która, jak warto podkreślić weszła w życie w momencie uchwalania ustawy budżetowej na 2016 r, dopuszczono zwiększanie limitu wydatkowego o sumę działań jednorazowych i tymczasowych o wartości powyżej 0,03% PKB, a także zastąpiono szacunkowy poziom inflacji celem inflacyjnym przy obliczaniu kwoty wydatków na następny rok. Pierwsza z tych zmian po prostu zwiększyła nieprzekraczalny limit wydatkowy, natomiast druga znacznie zmodyfikowała mechanizm reguły wydatkowej. Biorąc pod uwagę okoliczności a także znaczną różnicę pomiędzy wskaźnikiem CPI a celem inflacyjnym w 2015 r., zmiana reguły wydaje się działaniem doraźnym, umożliwiającym znaczny wzrost wydatków sektora finansów publicznych.

Zmiany w konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w większości miały miejsce podczas opracowywania ustawy budżetowej na 2016 r. Zdaniem autora głównym ich motywem było doraźne zapotrzebowanie na środki, wynikające z woli realizowania swojego kosztownego

³⁰ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, raporty roczne 2014-2016, https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/raporty-roczne/, dostęp 20.08.2019 r.

programu przez rząd. Zmiany nie zostały wprowadzone w momencie łamania koniunktury gospodarczej czy innych okoliczności zmuszających Państwo do interwencji i zwiększenia wydatków. Sytuacja ta przypomina kasus wydatkowej reguły dyscyplinującej. Dyskwalifikuje to stabilizującą regułę wydatkową jako instrument służący do utrzymania stabilności finansów publicznych, ponieważ pokazuje, że w dowolnym momencie może być ona zmieniona i de facto zneutralizowana. W omawianym we wstępie aspekcie “Piątki Kaczyńskiego”, udało się wykonać budżet na 2019 r. mieszczący wszystkie jej założenia, bez konieczności nowelizacji UFP. Historia pokazuje jednak, że nowelizacja taka nie jest wykluczona jeśli pojawiłby się problem z dotrzymaniem limitów stabilizującej reguły wydatkowej.



Rys. 6. Przedstawienie wzrostu PKB i deficytu sektora General Government na przestrzeni lat 2013-2018 (w % PKB). Opracowanie własne na podstawie OECD.

Zjawisko jakie miało miejsce pod koniec roku 2015 r. idealnie wpisuje się w pojęcie opisywane w artykule “Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania” - deficyt bias. Kluczowy element oceny regulacji stanowi skuteczności reguły jako instrumentu służącego do osiągnięcia stabilności fiskalnej i tym samym chroniącego

Państwo przed możliwością finansowania programów wyborczych za pomocą zwiększania wydatków i zadłużenia. Po dogłębnym zapoznaniu się z konstrukcją i historią obowiązującej obecnie stabilizującej reguły wydatkowej można stwierdzić, że nie spełnia ona efektywnie takich założeń. Reguła obowiązuje organy centralne tylko na etapie planowania, nie występują w systemie prawnym regulacje wobec niej komplementarne. Stabilizująca reguła wydatkowa z powodu skomplikowanego mechanizmu nie jest powszechnie znana i rozumiana przez społeczeństwo, limity przez nią wyznaczane a potem wykonywane nie stanowią elementu debaty publicznej (jak choćby dane odnoszące się do Ustawy Budżetowej). Również kolejne rządy nie odnoszą się z respektem do reguły, kładąc możliwość poluzowania dyscypliny fiskalnej nad dbaniem o stabilną kondycję sektora finansów publicznych. Z tego powodu reguła de facto nie musi obowiązywać nawet na etapie planowania, ponieważ jej konstrukcję można zneutralizować nowelizacją ustawy o finansach publicznych. Ponadto wbrew zaleceniom UE, nie opublikowano dogłębnego raportu na temat funkcjonowania SRW przez niezależną instytucję fiskalną (na polskim gruncie NIK). Historia pokazuje, że sukcesy w redukowaniu poziomu państwowego długu publicznego biorą się przede wszystkim z okresów dobrej koniunktury gospodarczej i wysokiego wzrostu PKB niż skutecznej polityki fiskalnej Państwa.

BIBLIOGRAFIA

Źródła internetowe

1. Bank Danych Makroekonomicznych, <https://bdm.stat.gov.pl/> dostęp 01.08.2019 r.
2. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, raporty roczne 2014-2016.
3. https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/raporty-roczne/, dostęp 20.08.2019 r
4. Główny Urząd Statystyczny, Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot->

inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/ Dostęp 15.08.2019 r.

5. OECD, General Government deficit <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> dostęp 26.07.19r.

6. OECD Real GDP Forecast, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart> 21.07.2019 r.

7. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018, Omówienie <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2018>, dostęp 20.08.2019r.

8. Założenia do projektu ustawy o zmianie finansów publicznych z 16 lipca 2013 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/165461/165493/165494/dokument80762.pdf> dostęp 30.07.2019 r.

Źródła drukowane

1. Komentarz do art. 112aa (w:) W. Misiąg (red), Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz. System informacji prawniczej Legalis.

2. Krzak M., Annales H - Oeconomia VOL. XLIX, 2 Sectio H Koncepcja Rady Polityki Fiskalnej w Polsce, Warszawa s. 98.

3. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk nr 2259, s. 3.

4. Van Eden H., Khemani P, Emery Jr, R. P. Developing Legal Frameworks to Promote Fiscal Responsibility: Design Matters, Waszygton 2013.

5. Zawadzka-Pąk U. K., Lotko E. , Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich, Białystok: Temida 2 2018.

Akty prawne

1. Decyzja Rady Unii Europejskiej nr 2015/1026 z dnia 19 czerwca 2015 r. uchylająca decyzję 2009/589/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz. U. L 163/57 z 30.06.2015 r.

2. Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.
3. Opinia NBP do projektu Ustawy z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1190).
4. Rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej Dz.U. z 2019r. poz. 183.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.
9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.
10. Rozporządzenie Rady Europejskiej NR 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie. Dz. U. L 310 z 23.11.2011 r.
11. Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2016., 30.09.2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=DA631E9FA03F3341C1257ED70031C79E>, dostęp 20.08.2019 r.

12. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Dz.U. z 2005 r, nr 14 poz. 114.
13. Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych Dz U. z 2013 r. poz. 1717.
14. Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych Dz. U. z 2013 r. poz. 938.
15. Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych Dz. U. z 2013 r. poz. 1646.
16. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.
17. Ustawa z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych Dz. U. z 2015r., poz. 1190.
18. Ustawa z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych Dz. U. z 2015 r. poz. 2195.
19. Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 Dz. U. z 2015 r. poz. 2195.
20. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. U. C 115 z 9.05.2008 r.