

PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY
OGRANICZANIA DEFICYTU
I DŁUGU PUBLICZNEGO W POLSCE
NA TLE DOŚWIADCZEŃ EUROPEJSKICH

PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY
OGRANICZANIA DEFICYTU
I DŁUGU PUBLICZNEGO W POLSCE
NA TLE DOŚWIADCZEŃ EUROPEJSKICH

Ewa Lotko

Urszula Kinga Zawadzka-Pąk



Temida2

Białystok 2018

© Copyright by Temida 2
Białystok 2018

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Adam Czarnota, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Święczkowska, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimír Babčák (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), José Luis Iriarte Ángel (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkývka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–62813–99–5

Recenzent: *Marta Postuła*

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła Mancewicz*

Wydawca: Temida 2

Publikacja została sfinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/N/HS5/02527

Spis treści

Wykaz skrótów.....	9
Od Autorek.....	13

Rozdział 1.

OGÓLNE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE DEFICYTU I DŁUGU PUBLICZNEGO

EWA LOTKO

Wprowadzenie	15
1.1. Ustalenia terminologiczne	19
1.1.1. Uwagi wprowadzające.....	19
1.1.2. Deficyt i dług w polskim prawie finansów publicznych.....	21
1.1.3. Deficyt i dług w unijnym prawie finansów publicznych	25
1.2. Sektor finansów publicznych a sektor <i>general government</i>	29
1.2.1. Uwagi wprowadzające.....	29
1.2.2. Zakres sektora finansów publicznych w prawie polskim	30
1.2.3. Zakres sektora <i>general government</i> w prawie Unii Europejskiej.....	34
1.3. Dług publiczny	39
1.3.1. Przyczyny powstawania długu publicznego.....	39
1.3.2. Pojęcie długu publicznego	43
1.3.3. Kryteria klasyfikacji i rodzaje długu publicznego.....	46
1.3.4. Dług publiczny w polskim ustawodawstwie	50
1.3.5. Dług publiczny a dług sektora <i>general government</i>	52
1.4. Ewolucja podejścia do zasady równowagi budżetowej.....	56
1.5. Pojęcie i klasyfikacja prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego	70
1.6. Wnioski	76

Rozdział 2.

PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY OGRANICZANIA
DŁUGU PUBLICZNEGO W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

EWA LOTKO

2.1. Postanowienia traktatowe	79
2.2. Pakt Stabilności i Wzrostu	86
2.3. Rozporządzenia tzw. sześciopaku	94
2.4. Rozporządzenia tzw. dwupaku	101
2.5. Dyrektywa w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich	104
2.6. Postanowienia Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej	111
2.7. Wnioski	115

Rozdział 3.

PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY OGRANICZANIA DŁUGU
PUBLICZNEGO W POLSCE W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

EWA LOTKO

3.1. Uwagi wprowadzające	119
3.2. Bezpośrednie prawnofinansowe instrumenty ograniczające dług publiczny całego sektora finansów publicznych oraz dług podsektora samorządowego	121
3.2.1. Bezpośrednie prawnofinansowe instrumenty ograniczające dług publiczny całego sektora finansów publicznych	121
3.2.1.1. Konstytucyjna reguła zadłużenia	121
3.2.1.2. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne	127
3.2.1.3. Reguły wydatkowe	137
3.2.1.4. Strategia zarządzania długiem publicznym	148
3.2.1.5. Wieloletni Plan Finansowy Państwa	154
3.2.2. Bezpośrednie prawnofinansowe instrumenty ograniczające dług publiczny podsektora samorządowego	160
3.2.2.1. Pułapy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego obowiązujące przed 2014 r.	160

3.2.2.2. Reguła zrównoważonego budżetu jednostki samorządu terytorialnego	167
3.2.2.3. Indywidualny wskaźnik zadłużenia	170
3.2.2.4. Wieloletnia Prognoza Finansowa	178
3.3. Pośrednie prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego.....	181
3.4. Wnioski.....	197

Rozdział 4.

PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY OGRANICZANIA DEFICYTU I DŁUGU SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT* W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH

URSZULA K. ZAWADZKA-PĄK

4.1. Uwagi wprowadzające.....	201
4.2. Stan finansów publicznych w państwach europejskich	206
4.3. Instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w wybranych państwach europejskich	212
4.3.1. Działania podejmowane wobec państw europejskich przez instytucje Unii Europejskiej	212
4.3.2. Działania podejmowane przez poszczególne państwa europejskie	213
4.3.2.1. Reguły zrównoważonego salda sektora <i>general government</i>	213
4.3.2.2. Reguły zadłużenia sektora <i>general government</i>	220
4.3.2.3. Reguły wydatkowe	225
4.3.2.4. Reguły dochodowe	228
4.3.2.5. Rady fiskalne	230
4.4. Wnioski	233
Wnioski końcowe.....	235
Bibliografia	245
Wykaz źródeł prawa.....	258
Wykaz innych źródeł.....	263
Wykaz orzecznictwa	266
Wykaz tabel.....	267

Wykaz skrótów

BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
CPI	– średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego
EBC	– Europejski Bank Centralny
EDP	– Procedura Nadmiernego Deficytu
EFTA	– Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
ERM II	– Mechanizm Kursów Walutowych
ESA	– Europejski System Zintegrowanych Rachunków Gospodarczych
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych, obejmujący Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne państw członkowskich
FUS	– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
IFRS	– Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej
IPSAS	– Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego
IWZ	– indywidualny wskaźnik zadłużenia
jst.	– jednostka samorządu terytorialnego
KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
KE	– Komisja Europejska
KFD	– Krajowy Fundusz Drogowy

Wykaz skrótów

MSRSP	– Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego
MTO	– średniookresowy cel budżetowy
NBP	– Narodowy Bank Polski
NRB	– narodowe ramy budżetowe
OECD	– Międzynarodowa Organizacja Współpracy Gospodarczej
OFE	– Otwarte Fundusze Emerytalne
PKB	– produkt krajowy brutto
p.p.	– punkt procentowy
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
PSiW	– Pakt Stabilności i Wzrostu
Rada	– Rada Unii Europejskiej
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
SFP	– sektor finansów publicznych
SPW	– skarbowe papiery wartościowe
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r.)
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE C 191 z 29.7.1992)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)
UE	– Unia Europejska
u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.)
u.f.p. z 1998 r.	– ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)

Wykaz skrótów

- u.f.p. z 2005 r. – ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych
(Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
- UGiW – Unia Gospodarcza i Walutowa
- WPF – wieloletnia prognoza finansowa
- WPPF – Wieloletni Plan Finansowy Państwa
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

OD AUTOREK

Problematyka kontroli poziomu deficytu i długu publicznego ma w każdym kraju doniosłe znaczenie, gdyż jest jednym z filarów stabilności finansów publicznych, a istniejące regulacje prawne bezpośrednio oddziałują na gospodarkę. Ograniczanie, a co najmniej utrzymanie na określonym poziomie długu publicznego – ze względu na jego niepożądane skutki – jest działaniem oczywistym i koniecznym, dlatego istotne są działania zarówno w sferze stanowienia prawa, jak i w sferze deklaracji politycznych.

Kraje członkowskie Unii Europejskiej, uchwalając Traktat z Maastricht w 1992 r., przewidujący powołanie Unii Gospodarczej i Walutowej opierającej się na wspólnej walucie i jednolitej polityce pieniężnej, zdecydowały się na przestrzeganie zasad dotyczących stabilności cen, trwałej równowagi płatniczej, ale również zdrowych finansów publicznych. Zdrowe finanse publiczne postrzegane są przez możliwość ograniczania wielkości deficytu i długu publicznego w krajach członkowskich, tak aby nie przekraczały odpowiednio 3% i 60% PKB. Te kryteria wprowadzone przez Unię Europejską (wcześniej – Wspólnoty Europejskie), zwane kryteriami konwergencji, jak również określone działania naprawcze podejmowane w sytuacji przekroczenia ustalonych limitów okazały się jednak niewystarczające. Wobec rosnącego zadłużenia krajów UE instytucje unijne zainicjowały szereg działań, wśród których najważniejszą rolę spełniają akty prawne tzw. sześciopaku i dwupaku, wzmocnione podpisaniem tzw. Paktu Fiskalnego.

Oprócz zasad wprost wynikających z działań UE, polski system prawny przewiduje instrumenty służące przestrzeganiu wielkości deficytu i długu publicznego. Powstaje jednak pytanie, dlaczego pomimo istnienia w Polsce instrumentów ograniczania poziomu zadłużenia dług publiczny wciąż wzrasta. Podjęcie problemu badawczego wynika głównie z faktu, iż pomimo obowiązujących instrumentów ograniczających poziom zadłużenia jedynie przepisy art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 86 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. mają charakter wiążący. Z drugiej strony należałoby zastanowić się, czy konstytucyjny limit długu określony na 60% PKB może być uznany za bezpieczny poziom zadłużenia kraju, tym bardziej że wobec rosnącego zadłużenia publicznego decyzją polskiego parlamentu w 2013 r. została zawieszona ustawowa reguła wydatkowa i pierwszy próg ostrożnościowy na poziomie 50% PKB, które miały właśnie chronić przed takim wzrostem. Konsekwencją takiego działania może być niebezpieczeństwo zastosowania analogicznego sposobu postępowania w przyszłości.

Skutki ostatniego kryzysu finansowego i gospodarczego wymusiły nie tylko na Polsce, ale i wielu innych państwach europejskich konieczność poszukiwania skuteczniejszych rozwiązań ograniczania deficytu i zadłużenia zwłaszcza w okresie dobrej koniunktury gospodarczej. Stąd też podjęto badania w perspektywie porównawczej, które umożliwiły pokazanie międzynarodowych tendencji w stabilizowaniu finansów publicznych, które po dostosowaniu do polskich realiów społecznych, gospodarczych i ekonomicznych mogą stać się inspiracją do skutecznych reform w Polsce.

Dostrzegając istotność zasygnalizowanej w ten sposób problematyki, podjęliśmy badania w powyższym zakresie, stąd trzy rozdziały obejmują zasadniczą część rozważań zawartych w rozprawie doktorskiej dr Ewy Lotko, przygotowanej pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Eugeniusza Ruśkowskiego. Ich uzupełnienie stanowi analiza prawnoporównawcza zamieszczona w rozdziale czwartym, przygotowana przez dr Urszulę K. Zawadzka-Pąk, pełniącą funkcję promotora pomocniczego we wspomnianym przewodzie doktorskim.

Monografia uwzględnia stan prawny na dzień 1 września 2017 r., przy czym wykorzystano dane dotyczące stanu finansów publicznych najbardziej aktualne w momencie kończenia prac nad publikacją, zatem dane na temat długu i deficytu Polski zaprezentowano z 2016 r. (rozdziały 1 i 3), zaś dane dotyczące stanu finansów publicznych w perspektywie porównawczej opisują sytuację z 2015 r. (rozdział 4).

Białystok, październik 2017

Ewa Lotko, Urszula K. Zawadzka-Pąk

OGÓLNE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE DEFICYTU I DŁUGU PUBLICZNEGO

EWA LOTKO

Wprowadzenie

Celem monografii jest ocena skuteczności istniejących w Polsce instrumentów służących ograniczaniu deficytu i długu publicznego i wysunięcie zmian w powyższym zakresie. Wstępne badania pozwalają stwierdzić, że choć stosowane dotychczas rozwiązania (w tym implementacja do krajowego porządku prawnego przepisów Unii Europejskiej) pozwalają zapewnić stosunkowo stabilną sytuację polskich finansów publicznych, zwłaszcza w okresie sprzyjającej koniunktury gospodarczej, to jednak nie umożliwiają rozwiązania wszystkich problemów związanych z ograniczaniem długu publicznego.

Problem badawczy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w świetle wprowadzonych zmian i nowych rozwiązań prawnych możliwe jest wystarczające ograniczenie długu publicznego, czy nadal istnieje potrzeba poszukiwania dodatkowych prawnofinansowych instrumentów w tym zakresie.

Zgodnie z przyjętą hipotezą badawczą, obowiązujące w Polsce prawnofinansowe instrumenty zmierzają w kierunku ograniczania długu publicznego, jednak nie są w stanie zapobiec nadmiernemu zadłużeniu państwa. W związku z tym istnieje potrzeba całościowego podejścia do problemu ograniczania długu publicznego, w szczególności poprzez stosowanie instrumentów pośrednich związanych z racjonalizacją organizacji administracji skarbowej, racjonalizacją planowania dochodów i wydatków budżetowych oraz ograniczaniem luki podatkowej.

Zweryfikowaniu hipotezy głównej posłużą poszczególne hipotezy szczegółowe:

H1. Trudności w zdefiniowaniu pojęcia, zakresu, przyczyn i skutków występowania deficytu i długu publicznego wynikają przede wszystkim z różnic

w zakresie podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, zgodnego z regulacjami krajowymi i regulacjami Unii Europejskiej oraz odmienną metodologią obliczania długu publicznego.

H2. Rosnąca rola przepisów prawnych wprowadzanych przez organy Unii Europejskiej w zakresie ograniczania deficytu i długu publicznego wpływa na obowiązki państwa członkowskiego w zakresie tworzenia prawa i stosowania przyjętych regulacji, dzięki którym dług publiczny państw członkowskich ulega zmniejszeniu.

H3. Obecny kształt regulacji w zakresie ograniczania deficytu i długu publicznego sektora finansów publicznych jest niewystarczający, dlatego konieczna jest zarówno ingerencja ustawodawcy w zmianę przepisów prawnych, które wzmocnią i nadadzą wiążący charakter istniejącym w Polsce prawnofinansowym instrumentom ograniczania długu publicznego, jak i istnieje potrzeba wprowadzenia nowych instrumentów, które skutecznie wpłyną na ograniczenie długu publicznego i umożliwią całościowe podejście do walki z jego wysokim poziomem.

H4. Analiza doświadczeń europejskich w ograniczaniu deficytu i długu publicznego umożliwi zaproponowanie instrumentów, które pozytywnie wpłyną na zmniejszenie długu publicznego Polski.

Weryfikacji kolejnych hipotez badawczych służą rozważania zaprezentowane w kolejnych rozdziałach. Rozdział pierwszy zawiera rozważania *stricte* teoretyczne na temat ogólnych zagadnień dotyczących deficytu i długu publicznego. Punktem wyjścia było uporządkowanie terminologii służącej analizie powyższych zagadnień i jednoznaczne przyporządkowanie określonych pojęć do terminów występujących w powszechnie obowiązujących aktach prawa oraz dokumentach wydawanych na ich podstawie zarówno przez polskie, jak i unijne instytucje. Dalsza część rozważań dotyczyła zakresu sektora finansów publicznych w prawie polskim oraz sektora *general government* w prawie Unii Europejskiej, wskazując na różnice obu sektorów i problemy związane z odmiennym ich zakresem oraz metodologią obliczania długu publicznego. Analiza ta umożliwiła omówienie przyczyn powstawania długu publicznego, pojęcia długu publicznego w znaczeniu leksykalnym, ekonomicznym i normatywnym oraz wyodrębnienie kryteriów klasyfikacji i rodzajów. W rozdziale tym omówiono regulacje odnoszące się do długu publicznego ujęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ oraz ustawach o finansach publicznych. Przedstawione zostały także: ewolucja podejścia do zasady równowagi budżetowej, pojęcie i klasyfikacja prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego oraz pojęcie reguł fiskalnych.

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. sprost.).

Rozdział drugi przedstawia analizę prawnofinansowych instrumentów ograniczania deficytu i długu publicznego w prawie Unii Europejskiej. Istotą rozdziału jest przedstawienie wpływu rozwiązań Unii Europejskiej na aktualne i przyszłe rozwiązania Polski w zakresie deficytu i długu publicznego. Omówieniu zostały poddane zasady i kierunki działań Unii Europejskiej związane z ograniczaniem długu publicznego, takie jak: jednolita rachunkowość publiczna, planowanie wieloletnie, jawność finansów publicznych i współczynników długu. Dzięki podejściu ewolucyjnemu – od Traktatu z Maastricht² po rozwiązania wynikające z podpisania Paktu Fiskalnego – możliwa była ocena wprowadzanych rozwiązań, ich modyfikacji i uzupełniania o kolejne regulacje. Dopełnieniem rozdziału jest analiza rozwiązań i wpływu na ustawodawstwo krajowe regulacji wprowadzonych tzw. dwupakiem.

Przedmiotem rozdziału trzeciego są prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w sektorze finansów publicznych uregulowanych na mocy konstytucyjnych i ustawowych przepisów. Zgodnie z przyjętym kryterium podziału instrumentów, przedstawiono te, które w sposób bezpośredni służą ograniczaniu długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych oraz te, które mogą się do tego celu przyczynić jedynie pośrednio. Dzięki podejściu ewolucyjnemu możliwa była ocena przepisów regulujących stosowanie odpowiednio procedur ostrożnościowej i sanacyjnych, przyczyn uchylenia pierwszego progu ostrożnościowego, jak również potrzeby zastosowania dyscyplinującej reguły wydatkowej i zastąpienia jej stabilizującą regułą oraz wprowadzenie planowania wieloletniego i zarządzania długiem publicznym. Badania w tej części dotyczyły także ograniczeń związanych z celami zadłużania i określenie dopuszczalnych granic zadłużenia podsektora samorządowego. Analizie poddane zostały rozwiązania prawne obowiązujące do 2014 r., reguła zrównoważonego budżetu bieżącego jednostki samorządu terytorialnego, zasady określające indywidualny wskaźnik długu jednostki samorządu terytorialnego, kwestie związane z planowaniem wieloletnim. Ważnym elementem rozdziału jest analiza innych pośrednich prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego. Zwrócono szczególną uwagę na: racjonalizację administracji skarbowej, realność planowania dochodów budżetowych, ograniczanie luki podatkowej. Punktem wyjścia do analizy jest zbadanie dokładności prognoz oraz jakości planowania dochodów budżetowych oraz wykazanie związku pomiędzy funkcjonowaniem administracji skarbowej a ograniczaniem długu publicznego. W rozdziale tym zwrócono także uwagę na potrzebę stosowania narzędzia służącego racjonalizacji wydatków, jakim jest budżet zadaniowy.

2 Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE C 191 z 29.7.1992).

W rozdziale czwartym analizie poddano prawnofinansowe instrumenty deficytu i długu sektora *general government* w 32 państwach europejskich. W pierwszej kolejności wyjaśniono przesłanki doboru państw poddanych analizie oraz dokonano oceny stanu finansów publicznych tychże państw przy wykorzystaniu wskaźników deficytu i długu sektora *general government*. Następnie wskazano na działania podejmowane przez instytucje UE wobec państw europejskich, by następnie porównać działania podejmowane przez poszczególne państwa europejskie w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych (reguły zrównoważonego salda, reguły zadłużenia, reguły wydatkowe, reguły dochodowe oraz rady fiskalne).

We wnioskach końcowych nastąpiło ustosunkowanie się do problemu badawczego i w oparciu o wnioski z poszczególnych rozdziałów podjęta została próba oceny skuteczności istniejących w Polsce instrumentów służących ograniczaniu deficytu i długu publicznego.

W badaniach wykorzystano następujące metody: statystyczno-dokumentacyjną, prawnoporównawczą, historyczną, metodę opartą o badania niereaktywne³, a także podstawowe metody statystyczne.

Metoda statystyczno-dokumentacyjna posłużyła analizie danych statystycznych, raportów, sprawozdań dotyczących sytuacji gospodarczej kraju, przygotowywanych głównie przez Eurostat, Międzynarodową Organizację Współpracy Gospodarczej (OECD), Ministerstwo Finansów, Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Umożliwiła ocenę aktualnej sytuacji finansowej kraju i wpływu wprowadzanych rozwiązań prawnych na wysokość zadłużenia.

Metoda prawnoporównawcza została wykorzystana do przedstawienia ewolucji unijnych i krajowych regulacji prawnych, ustanowionych w celu zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu. W oparciu o tę metodę możliwa była analiza doświadczeń i międzynarodowych tendencji w ograniczaniu deficytu i długu publicznego w państwach europejskich, dzięki której dokonano analizy rangi prawnej, treści i skuteczności wprowadzanych tam rozwiązań, jak również zaproponowano wprowadzenie zbliżonych rozwiązań do polskiego porządku prawnego. Ponadto do analizy rozwiązań stosowanych w państwach europejskich i ich wpływu na stan finansów publicznych zastosowano podstawowe metody statystyczne.

Metoda historyczna posłużyła przedstawieniu genezy ogólnych zagadnień dotyczących długu publicznego, w szczególności analizie zakresu sektora finansów publicznych, pojęcia i przyczyn powstania długu publicznego oraz podejścia do zasady równowagi budżetowej. Posłużyła także omówieniu ewolucji krajowych, jak i unijnych prawnofinansowych instrumentów ograniczających poziom

3 Za E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2004, s. 340-368.

długu publicznego. Dzięki metodzie historycznej możliwe było zidentyfikowanie błędów i trudności związanych z ograniczaniem długu publicznego oraz wyciągnięcie wniosków na przyszłość.

Metoda oparta o badanie niereaktywne posłużyła analizie aktów prawnych oraz literatury przedmiotu, w tym obcojęzycznej, regulujących prawnofinansowe kwestie długu publicznego.

1.1. Ustalenia terminologiczne

1.1.1. Uwagi wprowadzające

Za punkt wyjścia do rozważań nad problematyką prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego w Polsce uznano uporządkowanie terminologii stosowanej do analizy powyższego zagadnienia i jednoznaczne przyporządkowanie określonych pojęć do terminów występujących zarówno w powszechnie obowiązujących aktach prawnych, jak i dokumentach wydawanych na ich podstawie przez polskie i unijne instytucje. W omawianym zakresie istnieją dość istotne trudności, które są spowodowane zamętem terminologicznym w języku polskim, wynikającym częściowo ze współistnienia sektora finansów publicznych (SFP), którego zakres wyznaczany jest polskimi przepisami i sektora *general government*, wyznaczanego przepisami Unii Europejskiej (UE), z istnienia odrębnych metod obliczania deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego (według metodologii krajowej) oraz deficytu sektora *general government* i długu sektora *general government* (według metodologii UE), a ponadto z braku dbałości o precyzyjne stosowanie terminów w aktach prawnych.⁴

W celu uporządkowania terminologii dotyczącej deficytu i długu w polskim prawie finansów publicznych dokonano analizy stosowania tych terminów w najważniejszych polskich aktach prawnych, tj. w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵ i w ustawie o finansach publicznych⁶, a także dokumentach wydanych na jej podstawie. W powyższych aktach prawnych deficyt i dług obliczany jest co do zasady w oparciu o tzw. metodologię krajową wyznaczaną przepisami ustawy o finansach publicznych, jednakże w niektórych przypadkach również o metodologię unijną, która została zdefiniowana w art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷ i załączonym do niego Protokole nr 12 w sprawie unikania nadmier-

4 Rozważania porządkujące kwestie terminologiczne zostały opublikowane w: E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pak, Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2, s. 51-67.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. sprost.) – dalej powoływana jako Konstytucja RP.

6 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) – dalej powoływana jako u.f.p.

7 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 47) – dalej powoływany jako: TFUE.

nego deficytu, zaś uszczegółowiona przepisami rozporządzenia w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej⁸. Terminologia stosowana w polskich aktach prawnych została następnie porównana z terminologią unijnego prawodawcy wynikającą z TFUE oraz załączonego do niego wspomnianego Protokołu nr 12, a także rozporządzenia 479/2009⁹ o stosowaniu tego Protokołu. W tym przypadku deficyt i dług są obliczane wyłącznie na zasadach wynikających z metodologii UE. Przeprowadzona analiza porównawcza umożliwiła zestawienie polskiej i unijnej terminologii, która została zaprezentowana w poniższej tabeli 1. Następnie przeprowadzono bardziej szczegółową analizę treści i kontekstu użycia poszczególnych terminów.

Tabela 1. Zestawienie terminologii w zakresie deficytu i długu sektora finansów publicznych w polskich i unijnych przepisach

DEFICYT		DŁUG	
PRZEPISY POLSKIE			
Konstytucja RP			
deficyt budżetowy (art. 220) (użyty jako synonim deficytu budżetu państwa)		państwowy dług publiczny (art. 216) dług publiczny (art. 221)	
Ustawa o finansach publicznych			
Według metodologii unijnej			
wynik (a zatem deficyt lub nadwyżka) sektora instytucji rządowych i samorządowych (art. 38b)		w treści samej u.f.p. ¹ brak stosownego*	
Według metodologii krajowej			
deficyt sektora finansów publicznych (art. 7)		państwowy dług publiczny (art. 38, 38a, 41, 72-75, 86, 87, 93, 182) dług publiczny (art. 50, 112) dług sektora finansów publicznych (art. 142)	
deficyt budżetu państwa (art. 86, 110, 113)		dług Skarbu Państwa (art. 38, 73-75, 78, 86, 114, 124, 165, 166)	
deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 89, 110, 217, 240)		zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (art. 243a)	
deficyt budżetu środków europejskich (art. 118)			
PRZEPISY UNIJNE			
Art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej			
<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>	<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>
government deficit	deficyt budżetowy (ust. 1) (błąd tłumaczeniowy)	government debt	dług publiczny

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1), w skrócie ESA 2010.

9 Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE L 145 z 10.06.2009).

Ogólne zagadnienia dotyczące deficytu i długu publicznego

government deficit	deficyt publiczny (ust. 2)	government debt	dług publiczny
Art. 2 Protokołu nr 12 o unikaniu nadmiernego deficytu			
<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>	<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>
government** deficit	deficyt publiczny	government debt	dług publiczny
Rozporządzenie nr 479/2009 (o stosowaniu Protokołu nr 12)			
<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>	<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>
government*** deficit	deficyt publiczny	government debt	Dług publiczny

* *Natomiast w wydawanym na podstawie art. 38b ust. 1 u.f.p. komunikacie Prezesa GUS, w którym ogłaszana jest wysokość wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, stosowany jest termin „dług sektora instytucji rządowych i samorządowych”. Z kolei w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych wydawanej na podstawie art. 75 ust. 1 u.f.p. dług obliczany zgodnie z metodologią unijną nazywany jest długiem sektora general government.*

** *W definicjach Protokołu polskim ekwiwalentem government jest publiczny, z kolei ekwiwalentem general government jest dotyczący całej władzy publicznej.*

*** *W rozporządzeniu polskim ekwiwalentem government są władze publiczne, z kolei ekwiwalentem sector of general government jest sektor instytucji rządowych i samorządowych.*

Źródło: E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, *Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2, s. 53-54.

1.1.2. Deficyt i dług w polskim prawie finansów publicznych

Ustawodawca konstytucyjny posługuje się wyłącznie terminem *deficyt budżetowy* (w art. 220 ust. 1. Konstytucji RP), jednak go nie definiuje. Choć w nauce prawa finansów publicznych deficyt budżetowy może być deficytem budżetu państwa lub deficytem budżetu jednostki samorządu terytorialnego (jst.), to w omawianym przepisie Konstytucji RP jest on synonimem *deficytu budżetu państwa* ze względu na użycie go w kontekście procedury uchwalania ustawy budżetowej (art. 220 ust. 1), jak i jej treści (art. 220 ust. 2, art. 240).

Z kolei w u.f.p. posłużono się kilkoma terminami zawierającymi słowo *deficyt*, tj. *deficyt sektora finansów publicznych*, *deficyt budżetu państwa*, *deficyt budżetu środków europejskich* oraz *deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego*. *Deficyt sektora finansów publicznych* oznacza ujemną różnicę między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustaloną dla okresu rozliczeniowego po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora (art. 7 u.f.p.). *Deficyt (oraz nadwyżka) budżetu państwa* oznacza różnicę między dochodami a wydatkami państwa, z zastrzeżeniem art. 118 ust. 2 (art. 113 u.f.p.). Z kolei w art. 118 u.f.p. zdefiniowano *deficyt i nadwyżkę budżetu środków europejskich* stanowiące odpowiednio różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami

mi budżetu środków europejskich, przy czym nie są one wliczane, odpowiednio, do deficytu albo nadwyżki budżetu państwa. Ustawodawca posługuje się również terminem *deficyt* (a także *nadwyżka*) *budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, które zdefiniowane zostały odpowiednio jako różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 217 u.f.p.).

Terminologia w zakresie deficytu w polskim ustawodawstwie, poza wspomnianą konstytucyjną nieścisłością, jest dość precyzyjna. Obraz komplikuje się dopiero w połączeniu z terminologią unijną (por. pkt 1.1.3.). Natomiast większe, niż w przypadku deficytu, trudności terminologiczne w polskim prawie finansów publicznych istnieją w zakresie długu. Jak wynika z powyższego zestawienia zaprezentowanego w tabeli 1. ustawodawca konstytucyjny, jak i ustawodawca zwykły posługują się różnorodnymi terminami w tym zakresie, w żadnym miejscu nie definiując stosowanych pojęć, chociaż należy zauważyć, że w u.f.p. zdefiniowano *wartości nominalne zobowiązań* tworzące dług. Wobec tego w drodze wykładni art. 72 i 73 u.f.p. można skonstruować definicję *państwowego długu publicznego*, który stanowi nominalną wartość zobowiązań jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych (SFP) po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora wynikających z następujących tytułów: – wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne; – zaciągnięte kredyty i pożyczki; – przyjęte depozyty; – wymagalne zobowiązania wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych i uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę SFP będącą dłużnikiem.

Skonstruowanie powyższej definicji nie rozwiązuje jednak problemu zamętu terminologicznego wynikającego z zamiennego stosowania przez polskiego ustawodawcę terminów: *państwowy dług publiczny*, *dług publiczny* i *dług sektora finansów publicznych*. Przyjrzyjmy się zatem kontekstowi ich użycia. Ustawodawca konstytucyjny, wprowadzając w art. 216 ust. 5 limit zadłużenia, posługuje się terminem *państwowy dług publiczny*, natomiast w art. 221 stosuje już termin *dług publiczny*. Również ustawodawca zwykły posługuje się tymi dwoma terminami, jednak zdecydowanie najczęściej stosuje termin *państwowy dług publiczny*, terminu *dług publiczny* używa jedynie dwukrotnie. Ponadto w art. 142 ust. 6 użył terminu *dług sektora finansów publicznych*.

Przy analizie terminu *państwowy dług publiczny* są przydatne także przepisy u.f.p. dotyczące procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, których celem jest zapobieganie przekroczeniu konstytucyjnego limitu zadłużenia. Procedury wprowadzają ograniczenia wysokości deficytu zarówno budżetu państwa, jak i budżetów jst., które wchodzi w życie po przewyższeniu przez państwowy dług publiczny wskazanych w ustawie progów. Rozwiązanie to sugeruje, że wprowadzony przez Konstytucję RP limit zadłużenia obejmuje także zobowiązania sektora samorzą-

dowego. W przeciwnym razie wynikające z procedur ostrożnościowych i sanacyjnych ograniczenia wielkości deficytu jst. byłyby pozbawione znaczenia z punktu widzenia wielkości państwowego długu publicznego.¹⁰

Skoro ustawodawca konstytucyjny użył terminu (*państwowy*) *dług publiczny*, można wysunąć hipotezę, iż jego intencją było objęcie konstytucyjnym limitem zadłużenia całego sektora publicznego, w skład którego zgodnie z oficjalną statystyką Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), wchodzi ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jst. lub samorządowych osób prawnych oraz „własność mieszaną” z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego.

Można jednak termin (*państwowy*) *dług publiczny* rozpatrywać w kategoriach długu sektora *general government*, opierając się w tym celu na poglądzie niejednokrotnie spotykanym w doktrynie nauki prawa finansowego¹¹, zgodnie z którym art. 216 ust 5 Konstytucji RP stanowi wprost inkorporację do polskiego porządku prawnego unijnego kryterium długu sektora *general government*, który we wszystkich państwach UE nie powinien przekraczać 60% PKB. Zdaniem T. Dębowskiej-Romanowskiej¹² jest to bezprecedensowy przykład przeniesienia części postanowień prawa unijnego do konstytucji państwa członkowskiego. Co więcej, W. Sokolewicz¹³, potwierdzając istnienie w art. 216 ust. 5 przesłanki „integracyjnej”, podaje jedynie w wątpliwość jej zasadność jako mogącej świadczyć o zbytnej nadgorliwości ustawodawcy konstytucyjnego.

Tymczasem ustawodawca zwykły, wprowadzając definicję *państwowego długu publicznego* na mocy art. 73 ust. 1 u.f.p., ograniczył jego zakres podmiotowy do jednostek SFP, które zostały wymienione w art. 9 u.f.p. Na mocy wyłączenia zawartego w art. 9 pkt 14 u.f.p. nie są traktowane jako jednostki SFP należące do sektora publicznego przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki i spółki prawa handlowego. Można przypuszczać, że tak wyznaczony przepisami u.f.p. zakres (*państwowego*) długu publicznego modyfikuje intencję ustawodawcy konstytucyjnego, który chcąc zapewnić stabilność finansów publicznych, wprowadził limit zadłużenia całego sektora publicznego, co sugeruje użyty termin. Choć zgodzić się należy, że rolą ustawodawstwa zwykłego jest doprecyzowywanie przepisów Konstytucji RP, to trudno odnaleźć uzasadnienie zawężenia zakresu podmiotów, których zadłużenie jest wliczane do (*państwowego*) długu publicznego.

10 P. Panfil, Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa, Warszawa 2011, s. 38.

11 Z. Ofiarski, Państwowy dług publiczny, w: E. Ruśkowski (red.), System prawa finansowego. T. II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych, Warszawa 2010, s. 144; P. Panfil, Prawne i finansowe..., s. 232.

12 T. Dębowska-Romanowska, Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną, Warszawa 2010, s. 120.

13 W. Sokolewicz, Komentarz do art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2005, s. 18-19.

go. Tymczasem ma to istotne znaczenie, gdyż konsekwencją decyzji ustawodawcy zwykłego jest niewliczanie do państwowego długu publicznego zadłużenia funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), wśród których najbardziej zadłużonym funduszem jest Krajowy Fundusz Drogowy (KFD). Jego zadłużenie jest porównywalne z rocznym deficytem całego budżetu państwa¹⁴. Trudno odnaleźć podstawy pozwalające uznać, by wolą ustawodawcy konstytucyjnego było takie ustawowe zawężenie zakresu państwowego długu publicznego, które jest wszakże podstawą weryfikacji, czy nie został przekroczony konstytucyjny limit zadłużenia. Zwróćmy także uwagę, że zadłużenie funduszy utworzonych w ramach BGK jest zaliczane do długu sektora *general government* obliczanego zgodnie z metodologią UE.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że terminy *państwowy dług publiczny* i *dług publiczny* (nie rozstrzygając jeszcze o ich wzajemnej relacji) w u.f.p. są używane w znaczeniu *długu sektora finansów publicznych*. Termin *dług sektora finansów publicznych* został zresztą użyty w art. 142 pkt 6 u.f.p., w którym wskazano, że uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej powinno zawierać m.in. omówienie przewidywanych dochodów i wydatków, nadwyżki lub *deficytu* oraz długu sektora finansów publicznych. Oceniając użycie tego terminu, należy stwierdzić, co następuje. Po pierwsze, jak zauważa P. Panfil¹⁵, kontekst, w którym występuje ten termin, dość jednoznacznie wskazuje, że jest on synonimem (*państwowego*) *długu publicznego*. Po drugie, jego użycie świadczy jednak o braku konsekwencji, gdyż ustawodawca konstytucyjny, a w ślad za nim ustawodawca zwykły, posługują się terminem (*państwowy*) *dług publiczny*, natomiast w sytuacjach niedopatrzania terminem *dług publiczny*. Po trzecie, *dług sektora finansów publicznych* jest terminem, który w pełni odpowiada definicji (*państwowego*) *długu publicznego* wynikającej z treści u.f.p., gdyż zgodnie z jej art. 73 ust. 1 jego zakres podmiotowy obejmuje jednostki SFP, a zatem termin (*państwowy*) *dług publiczny* jest używany w u.f.p. w znaczeniu *długu sektora finansów publicznych*. Po czwarte, jest to termin spójny ze skonstruowanym w analogiczny sposób i zdefiniowanym w u.f.p. terminem *deficyt sektora finansów publicznych*.

Kolejną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest zasygnalizowana powyżej wzajemna relacja terminów *państwowy dług publiczny* i *dług publiczny*. Co do zasady ustawodawca bez uzasadnionych powodów nie powinien dwóm terminom nadawać tego samego znaczenia, a zatem kierując się tą zasadą, należałoby domniemywać, że znaczenia terminów *państwowy dług publiczny* i *dług publiczny* nie pokrywają się ze sobą. Gdyby rzeczywiście założyć, że te terminy mają od-

14 Jego zadłużenie pod koniec 2013 r. wynosiło aż 43 644,7 mln zł i od tego czasu ma tendencję spadkową, jednak pod koniec 2015 r. nadal wynosiło aż 31 574,9 mln zł. Porównując te dane z deficytem budżetowym: w ustawie budżetowej na 2013 r., deficyt zaplanowano na poziomie 35 565,5 mln zł, z kolei w ustawie budżetowej na 2015 r. – 46 080 mln zł.

15 P. Panfil, Prawne i finansowe..., s. 37.

mienne znaczenie, należałoby uznać, że *dług publiczny* jest pojęciem szerszym i w jego skład wchodziłby m.in. *państwowy dług publiczny* obejmujący tę część sektora publicznego, która dotyczy państwa, a zatem podsektora rządowego (co sugeruje przymiotnik *państwowy*).¹⁶ Jednakże prawnym odpowiednikiem państwa wykonującego uprawnienia władcze (łac. *imperium*), będącym podmiotem stosunków majątkowych, uczestnikiem obrotu cywilnego i działalności gospodarczej, jest Skarb Państwa (ang. *dominium*)¹⁷. Tymczasem ustawodawca w u.f.p. świadomie i konsekwentnie posługuje się terminem *długu Skarbu Państwa*, stąd trudno uznać, by jego intencją było tworzenie kategorii długu publicznego dotyczącego tylko państwa i nazywania go celowo *państwowym długiem publicznym*, którego zakres podmiotowy nie pokrywałby się w całości z *długiem Skarbu Państwa*.

Argumentem przemawiającym za możliwością utożsamiania państwowego długu publicznego z długiem publicznym, a będąc bardziej precyzyjnym w świetle wyżej poczynionych uwag – z długiem SFP, jest istnienie podziału SFP na podsektor rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych (choć nie istnieje już przepis formalnie dokonujący takiego podziału)¹⁸. Synonimiczne traktowanie *państwowego długu publicznego* i *długu publicznego* jest też o tyle uzasadnione, że ani Konstytucja RP, ani u.f.p. nie zawierają argumentów przemawiających za istnieniem woli nadania tym terminom odrębnych znaczeń. Należy zatem przyjąć, że terminy *państwowy dług publiczny* i *dług publiczny* są synonimami, choć w u.f.p. konsekwentnie używanymi w znaczeniu *długu sektora finansów publicznych*, z kolei *dług Skarbu Państwa* wchodzi w zakres (*państwowego*) *długu publicznego*.

Mając na uwadze poczynione powyżej zastrzeżenia co do użycia przymiotnika „publiczny”, w dalszej części monografii, w kontekście metodologii krajowej, co do zasady posłużono się terminem *dług publiczny*, nie zaś *państwowy dług publiczny*.

1.1.3. Deficyt i dług w unijnym prawie finansów publicznych

Zarówno w przepisach TFUE, jak i załączonego do niego protokołu unijny projektodawca niejednokrotnie posługuje się terminem *deficyt* (ang. *deficit*), któremu nie towarzyszy dodatkowe określenie wskazujące na jego zakres podmiotowy. Choć niebudzącym wątpliwości rozwiązaniem byłoby konsekwentne posługiwanie się przez unijnego projektodawcę pełnym terminem, tj. z wyrażeniem dookreślającym, można jednak zaakceptować stosowanie samego terminu *deficyt* (ang.

16 Taki pogląd wyrażono m.in. w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2004, s. 39.

17 A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 215.

18 P. Panfil, *Prawne i finansowe...*, s. 36.

deficit) choćby ze względu na fakt, że jest krótszy i nie należy takiego rozwiązania oceniać jednoznacznie negatywnie, jednak pod warunkiem, że nie będą powstawały wątpliwości co do zakresu omawianego pojęcia.

Tymczasem z pewnością za nieuprawnione należy uznać wprowadzenie w polskiej wersji unijnych przepisów dwóch różnych ekwiwaleńców tego samego angielskiego terminu, co niestety ma miejsce i jest przyczyną licznych rozbieżności w nauce prawa finansowego. W celu ich wyjaśnienia przyjrzyć się należy bliżej brzmieniu wersji art. 126 TFUE oraz art. 1 i 2 Protokołu nr 12 w sprawie procedury nadmiernego deficytu. W wersji angielskiej unijny prawodawca konsekwentnie posługuje się terminem *government deficit* lub jego wersją skróconą, tj. *deficit*. Z kolei tej konsekwencji brakuje w wersji polskiej. Mianowicie, po pierwsze w art. 126 ust. 1 TFUE ustanawiającego procedurę unikania nadmiernego deficytu (ang. *excessive deficit procedure*, EDP) w wersji angielskiej użyto terminu **government deficit** (*Member States shall avoid excessive government deficits*), a w wersji polskiej **deficyt budżetowy** (*Państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego*). Z kolei w ust. 2 tego samego przepisu wersji angielskiej unijny projektodawca również posłużył się terminem **government deficit** (*The Commission shall monitor the compliance with budgetary discipline on the basis of the criterion of the ratio of the planned or actual government deficit to GDP*), tymczasem w tekście polskim użyto innego terminu niż w ust. 1, a mianowicie **deficyt publiczny** (*Komisja bada poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie stosunku między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a PKB, a także między długiem publicznym a PKB*).

Odpowiedź na pytanie dotyczące tego, który z zastosowanych polskich terminów jest bardziej właściwy, znajduje się w definicji słowa *government* z art. 2 Protokołu nr 12. Zgodnie z nią *government* (przetłumaczony zresztą jako *publiczny*) oznacza *dotyczący całej władzy publicznej*¹⁹, czyli *rządu centralnego, władz regionalnych lub lokalnych i funduszy ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem operacji handlowych, w rozumieniu Europejskiego Systemu Zintegrowanej Rachunkowości Gospodarczej*²⁰. Dokonując interpretacji terminu *general government deficit* w kontekście całego art. 126 TFUE, Protokołu nr 12 oraz rozporządzenia nr 479/2009, należy stwierdzić, że mowa jest w nich nie o deficycie budżetowym, tylko szerzej o deficycie całego sektora *general government*. Z kolei zastosowanie terminu *deficyt budżetowy* należy uznać za błąd tłumaczeniowy

19 O ile w Protokole *general government* został przetłumaczony jako *dotyczący całej władzy publicznej*, o tyle w doktrynie i praktyce termin ten jest tłumaczony jako *sektor administracji publicznej, sektor general government, sektor instytucji rządowych i samorządowych, sektor ogólnorządowy*.

20 Jest to ekwiwalent angielskiego *the European System of Integrated Economic Accounts*. Pierwszy raz ten system został opisany w dokumencie o charakterze administracyjnym w 1970 r., zastąpionym nowym w 1979 r. Następnie zastąpiono go rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 310 z 30.11.1996, s. 1), (w skrócie ESA 95), a w dalszej kolejności rozporządzeniem ESA 2010.

o dość daleko idących konsekwencjach. Błędnie sugeruje on, że instytucje UE, sprawując nadzór nad stanem finansów publicznych państw członkowskich, ograniczają się do wysokości deficytu budżetu państwa, nie zaś całego sektora *general government*. Co więcej, następstwem omawianego błędu tłumaczeniowego jest również przyjęcie w polskiej nauce prawa finansowego niepoprawnego terminu *procedura unikania nadmiernego deficytu budżetowego*²¹.

Poza powyższym przypadkiem błędu tłumaczeniowego termin *government deficit* w Protokole nr 12 jest tłumaczony jako *deficyt publiczny*. Choć należy przyznać, że wskazanie polskiego ekwiwalentu słowa *government* w sposób w pełni oddający jego sens nie jest łatwe, to jednak przetłumaczenie go przy zastosowaniu przymiotnika *publiczny* dość dobrze oddaje istotę analizowanego terminu jako odnoszącego się do całego sektora publicznego, którego zakres wyznacza rozporządzenie ESA 2010. Analogicznie *government debt* jest tłumaczony w tekstach unijnych, w tym przypadku już konsekwentnie, jako *dług publiczny*. Jednakże stosowanie terminów *deficyt publiczny* i *dług publiczny* w odniesieniu do metodologii unijnej przestaje być jednoznaczne w zestawieniu z terminem *dług publiczny* obliczanym zgodnie z metodologią krajową, stosowanym w Konstytucji RP i w u.f.p. Jak słusznie podkreślają M. Bitner i K.S. Cichocki²², istnieje konieczność zachowania odrębności terminów stosowanych na opisywanie unijnego i polskiego prawa finansów publicznych, bowiem za odrębnością nazewnictwa kryją się również odrębności definicji i pojęć. W konsekwencji przedstawiciele polskiej praktyki i nauki prawa finansów publicznych decydują się na stosowanie innych terminów na określenie deficytu i długu obliczanego zgodnie z metodologią unijną, takich jak: *deficyt (dług) sektora instytucji rządowych i samorządowych*²³, *deficyt (dług) sektora finansów publicznych*²⁴, *deficyt (dług) sektora ogólnorządowego*²⁵, *deficyt (dług) sektora ogólnorządowego*²⁶, *deficyt (dług) sektora general government*²⁷,

21 Por.: A. Kargol-Wasiluk, Procedura unikania nadmiernego deficytu budżetowego w Unii Europejskiej – próba oceny sytuacji w Polsce, w: A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu, Warszawa 2012, s. 81-95; C. Kosikowski, Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej, Warszawa 2014, s. 189.

22 M. Bitner, K.S. Cichocki, Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w latach 1999-2010, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2, s. 6.

23 Termin ten został zastosowany w polskiej wersji rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 145 z 10.6.2009), a następnie w art. 38b u.f.p. zobowiązującego Prezesa GUS do ogłaszania w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym RP wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych podawanego do publicznej wiadomości.

24 A. Szymańska, Procedury redukowania nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej, „Nauki o Finansach” 2014, nr 2, s. 33-55.

25 M. Bitner, K.S. Cichocki, *op. cit.*, s. 6.

26 Nowe podejście EUROSTAT do klasyfikacji zobowiązań z umów typu ppp do deficytu i długu publicznego, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, PARP” 2012, nr 3, s. 97-100.

27 M. Banaszewska, Determinanty zmian długu publicznego państw strefy euro w latach 2006-2010, w: T. Famulska, A. Walasik (red.), Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania, Katowice 2012, s. 419-427; W. Ziółkowska, Kryzys a sektor *general government* w Polsce na tle Unii Europejskiej, w: T. Famulska, A. Walasik (red.), Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania, Katowice 2012, s. 563-578.

czy też posługując się skrótem tego ostatniego, tj. *deficyt sektora g.g.*, lub *deficyt sektora GG*²⁸. Wobec różnorodności powyższych terminów zasadnym jest wskazanie podstawowych wątpliwości związanych z ich stosowaniem.

Po pierwsze, choć terminy *deficyt (dług) sektora instytucji rządowych i samorządowych* są dość często stosowane przez przedstawicieli polskiej nauki, jak i w bieżących informacjach Ministerstwa Finansów, to jednak nie są one pozbawione wad, o czym poniżej. Genezy tego terminu należy upatrywać w rozporządzeniu 479/2009, w którym *general government* przetłumaczono jako *sektor instytucji rządowych i samorządowych*, chociaż samo słowo *government* przetłumaczono tu jako *władze publiczne*. Zwróćmy jednak uwagę, że w treści tego rozporządzenia jako ekwiwalent *government deficit* jest używany termin *deficyt publiczny*, a nie *deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych*, bowiem z treści art. 3 wynika obowiązek dla państw członkowskich do przedkładania Komisji (Eurostatowi) sprawozdań na temat planowanego i rzeczywistego *deficytu publicznego* oraz wysokości *długu publicznego* dwa razy w roku, tj. do 1 kwietnia i do 1 października. Ponadto art. 7 tego rozporządzenia zobowiązuje do podawania do wiadomości publicznej danych dotyczących rzeczywistego *deficytu publicznego* i rzeczywistego *długu publicznego*, które wcześniej zostały przekazane Komisji. Prezes GUS, publikując te dane w oficjalnym komunikacie, posługuje się już jednak terminami *deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych* oraz *dług sektora instytucji rządowych i samorządowych*, które z kolei współgrają z terminem użytym w art. 38 lit. b u.f.p. zobowiązującego Prezesa GUS do prezentacji do dnia 16 kwietnia *wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych*. Dodać należy, że choć przepis ten nie zobowiązuje do podawania do publicznej wiadomości poziomu *długu sektora instytucji rządowych i samorządowych* (a tym samym nie użyto w u.f.p. tego terminu), to obowiązek publikowania tych danych wynika bezpośrednio z art. 7 rozporządzenia 479/2009 i jest spełniany w wyniku publikacji wspomnianego powyżej komunikatu Prezesa GUS, prezentującego dane zarówno na temat deficytu, jak i długu instytucji rządowych i samorządowych. Ponadto, oceniając zasadność stworzenia terminu *deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych*, należy zauważyć, że poza jego długością (złożonością), termin ten może wprowadzać w błąd, gdyż sugeruje, że przy jego obliczaniu nie wlicza się deficytu ubezpieczeń społecznych, co nie jest zgodne z prawdą.

Po drugie, wydaje się, że użycie terminów *deficyt (dług) sektora finansów publicznych* w kontekście metodologii unijnej może wprowadzać w błąd ze względu na fakt, że w art. 7. u.f.p. zdefiniowano termin *deficyt sektora finansów publicznych*, który jest obliczany zgodnie z metodologią krajową. Choć, co prawda, pol-

28 Oba terminy stosowane są przez Ministerstwo Finansów, por. Ministerstwo Finansów, Stabilizująca regulacja wydatkowa, komunikat z 1.10.2013; Ministerstwo Finansów, Monitor konwergencji nominalnej, „Analizy i Statystyki” 2013, nr 11, s. 2.

ski ustawodawca nie posługuje się terminem *dług sektora finansów publicznych* (poza jednorazowym, najprawdopodobniej omyłkowym użyciem go w art. 142 pkt 6 u.f.p.), to jednak ze względu na stosowany przez niego termin *deficyt sektora finansów publicznych* (obliczany zgodnie z metodologią krajową) tłumaczenie terminu *general government debt* w analogiczny sposób, tj. jako *dług (zadłużenie) sektora finansów publicznych*, może powodować wątpliwości dotyczące metodologii, do której odnosi się dany termin.

Po trzecie, oceniając terminy *deficyt (dług) sektora ogólnorządowego*, należy stwierdzić, że co prawda w tym przypadku jednoznacznie wynika, że odnoszą się one do metodologii unijnej, to jednak wprowadzają w błąd co do zakresu definiowanego sektora, można bowiem wnioskować, że dotyczą ogólnie całego sektora rządowego. Ten problem wynika z faktu, że angielskie słowo *government* ma szerszy zakres niż polskie słowo *rząd*, gdyż nie odnosi się tylko do Rady Ministrów, ale również do całej administracji publicznej, a zatem także administracji lokalnej i ubezpieczeń społecznych.

Po czwarte, oceniając celowość stosowania terminów *deficyt (dług) sektora general government*, należy stwierdzić, że jednoznacznie odsyłają one do metodologii UE, a pozostawienie nazwy sektora w języku angielskim używanej dość powszechnie w nauce prawa finansowego powoduje, że nie powstają wątpliwości co do jego zakresu. Chociaż pożądane jest tłumaczenie obcojęzycznych terminów na język polski, to jednak w istniejącym zamęcie terminologicznym wynikającym ze współwystępowania odrębnych metodologii obliczania deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych, niekonsekwencji terminologicznej zarówno w polskich, jak i unijnych aktach prawnych, trudności wynikających z braku ekwiwalencji terminologicznej oraz błędów tłumaczeniowych zasadnym wydaje się stosowanie nie w pełni przetłumaczonych terminów.

Po piąte, zauważyć należy, że w dokumentach przygotowywanych przez Ministerstwo Finansów stosowana jest również forma terminów *deficyt (dług) sektora general government* skrócona do postaci *deficyt (dług) sektora g.g.* lub *deficyt (dług) sektora GG*. Choć zaletą tych terminów jest zwięzłość i podobnie jak w przypadku pełnych form niewprowadzenie w błąd co do ich zakresu, to jednak ze względu na niską rozpoznawalność skrótów *g.g.* lub *GG* wydaje się, że terminy z ich użyciem nie stanowią najwłaściwszego wyboru terminologicznego.

1.2. Sektor finansów publicznych a sektor *general government*

1.2.1. Uwagi wprowadzające

Podstawową częścią sektora publicznego jest SFP. Z uwagi na to, iż sektor publiczny występuje w gospodarce wszystkich państw, jego zakres, w tym za-

kres SFP, jest uzależniony od przyjętego przez dane państwo modelu realizacji zadań publicznych. Bez istnienia SFP nie byłoby możliwe wykonywanie zadań publicznych, a tym samym funkcjonowanie państwa. Natomiast wyodrębnienie SFP umożliwia dokonywanie w jego obrębie czynności związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem publicznych środków finansowych²⁹, które powinno odbywać się zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, w którym wprowadzono wymóg ustawowych podstaw publicznej działalności finansowej.³⁰ Wyznaczenie zakresu SFP jest jednym z niezbędnych wymogów stawianych prawu finansowemu, bowiem pożądane jest istnienie zasad umożliwiających jednoznaczne odróżnienie go od pozostałej części gospodarki, a jego funkcje polityczne i gospodarcze powinny być dokładnie zdefiniowane³¹.

Najczęściej stosowaną miarą wielkości SFP jest relacja jego dochodów i wydatków do wartości produktu krajowego brutto (PKB). Wskaźniki te zaliczane są do najważniejszych liczbowych charakterystyk gospodarki narodowej, gdyż pokazują rozmiary całego SFP. Umożliwiają też dokonywanie porównań między państwami. Relacja dochodów SFP do PKB jest najbardziej syntetyczną miarą stopnia obciążeń fiskalnych, a różnica wskaźników dochodów i wydatków do PKB uważana jest za miarę niezrównoważenia finansów publicznych.³²

Przyjęcie określonego zakresu SFP ma bezpośredni wpływ na wysokość (państwowego) długu publicznego, gdyż to zadłużenie jednostek SFP obliczone w określony przepisami prawa krajowego sposób składa się na (państwowy) dług publiczny, obliczany według metodologii krajowej. Należy jednak zauważyć, że Polska, należąca do UE, zobowiązana jest do obliczania długu sektora *general government*, zaś zakres tego sektora wyznaczany jest przepisami UE. Wobec powyższego poniżej omówiono w pierwszej kolejności zakres SFP w Polsce, a następnie zakres sektora *general government*.

1.2.2. Zakres sektora finansów publicznych w prawie polskim

Termin *sektor finansów publicznych* po raz pierwszy zastosowano w polskim ustawodawstwie w art. 5 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.³³, zastępując pojęcie *sfery budżetowej*, która obejmowała jedynie część instytucji zarządzających majątkiem publicznym powołanych w celu wykonywania zadań publicznych.³⁴ Podstawą takiego działania była konieczność poddania jednostek organizacyj-

29 H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnofinansowy, Warszawa 2014, s. 24.

30 W. Sokolewicz, Komentarz do art. 216 ust. 1 Konstytucji..., s. 8.

31 E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, Finanse publiczne w Polsce, Warszawa-Rzeszów 2006, s. 76.

32 *Ibidem*, s. 81.

33 Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) – dalej powoływana jako u.f.p. z 1998 r.

34 E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *op. cit.*, s. 77.

nych, którym powierzono gospodarowanie środkami publicznymi, odrębnym formom i regułom zarządzania oraz stworzenie mechanizmów umożliwiających planowanie i bilansowanie tych środków³⁵. Wyodrębnienie SFP to także stworzenie wspólnego i w miarę możliwości jednolitego reżimu prawnego uprawnień i obowiązków jednostek zaliczanych do SFP, jak również zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wreszcie, w warunkach postępującej globalizacji i internacjonalizacji życia gospodarczego istnienie SFP ma również wymiar organizacyjny, gdyż wymaga stosowania przez poszczególne państwa jednolitych zasad rachunkowości, sprawozdawczości i statystyki publicznej w zakresie wskaźników makroekonomicznych. Ponadto wyodrębnienie SFP sprzyja zwiększeniu jawności i przejrzystości finansów publicznych.³⁶

W ust. 1 art. 5 u.f.p. z 1998 r. określono, że do SFP zalicza się: organy władzy publicznej i podległe im jednostki organizacyjne; państwowe osoby prawne oraz inne państwowe jednostki organizacyjne nieobjęte Krajowym Rejestrem Sądowym, których działalność jest finansowana ze środków publicznych w całości lub w części z wyjątkiem: przedsiębiorstw państwowych, banków państwowych i spółek prawa handlowego. Z kolei w ust. 2 powołanego przepisu dokonano podziału SFP na sektor rządowy i sektor samorządowy. Jedynie w przypadku sektora samorządowego ustawodawca wskazał jego zakres podmiotowy, tj. jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz podległe tym organom jednostki organizacyjne. Powyższe ujęcie stało się przyczyną licznych sporów interpretacyjnych, związanych głównie z brakiem jednolitego i jednoznacznego kryterium wyróżnienia podmiotów zaliczonych do SFP, brakiem legalnej definicji terminów *podmiot* i *jednostka* SFP, czy niespójnością między zakresem sektora rządowego a sektora samorządowego.³⁷ W tej sytuacji zdecydowano się na modyfikację w obowiązujących przepisach, której dokonano ustawą z dnia 8 grudnia 2000 r.³⁸ Na jej mocy do SFP zaliczono jedenaście rodzajowo lub też wymienionych z nazwy jednostek organizacyjnych. W porównaniu do pierwotnej wersji art. 5 u.f.p. z 1998 r. w nowelizacji przepisu zrezygnowano z podziału sektora na rządowy i samorządowy, a katalog jednostek zaliczanych do SFP stał się zamknięty. Nawiązano w nim do funkcjonujących w prawie polskim form organizacyjno-prawnych gospodarki finansowej oraz do konstytucyjnego trójpodziału władzy publicznej, jak również

35 P. Panfil, Sektor finansów publicznych, w: A. Drwiłło, D. Maśniak (red.), Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2009, s. 402.

36 C. Kosikowski, Sektor finansów publicznych w Polsce, Warszawa 2006, s. 26-27.

37 E. Ruśkowski, Komentarz do art. 4 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz praktyczny, Gdańsk 2007, s. 29.

38 Ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 122, poz. 1315 z późn. zm.).

zrezygnowano z odwoływania się do Krajowego Rejestru Sądowego.³⁹ Jednakże pomimo wprowadzonych zmian treść art. 5 u.f.p. z 1998 r. wciąż budziła wątpliwości doktryny⁴⁰, dotyczące m.in. niejasności wewnętrznego podziału SFP oraz niezgodności zakresu SFP z sektorem *general government* wyznaczanym przepisami UE.⁴¹

W ustawie o finansach publicznych z 2005 r.⁴² ponownie dokonano wewnętrznego podziału SFP, wyodrębniając tym razem trzy podsektory⁴³ – rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych.⁴⁴ Zaproponowany podział był konsekwencją konieczności dostosowania regulacji krajowych w zakresie pojęć i podziałów do zasad statystyki i rachunkowości budżetowej obowiązujących w UE, określonych wówczas w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych, ESA 95⁴⁵ (por. podrozdział 1.2.3).

W aktualnie obowiązującej u.f.p. SFP został określony podmiotowo poprzez enumeratywne wymienienie tworzących go jednostek (art. 9 u.f.p.). Obejmuje on następujące podmioty:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;

39 C. Kosikowski, Sektor..., s. 21.

40 C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku*, Zielona Góra 2000, s. 13.

41 E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych*, w: E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. T. II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 22.

42 Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) – dalej powoływana jako: u.f.p. z 2005 r.

43 Zwróćmy uwagę, że o ile w u.f.p. z 1998 r. w kontekście wewnętrznego podziału SFP posługiwano się terminem *sektor* (*sektor rządowy i sektor samorządowy*), o tyle w u.f.p. z 2005 r. stosowany jest już termin *podsektor*.

44 Do podsektora rządowego zaliczono wówczas: organy władzy publicznej i ochrony prawa, sądy i trybunały, organy administracji rządowej, Państwową Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, państwowe fundusze celowe, państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe instytucje kultury, Narodowy Fundusz Zdrowia, inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem banków, przedsiębiorstw oraz spółek prawa handlowego, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka zaliczana do podsektora rządowego. Podsektor samorządowy tworzyły jednostki samorządu terytorialnego, ich organy, związki oraz jednostki, takie jak: zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, samorządowe fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury, inne samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem banków, przedsiębiorstw i spółek prawa handlowego, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego. Z kolei w skład podsektora ubezpieczeń społecznych wchodziły: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze.

45 E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004, s. 15.

- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

W tekście pierwotnym u.f.p. w art. 9 pkt 13 wymieniono również państwowe instytucje filmowe. Zostały one jednak wykreślone z katalogu SFP ustawą z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁴⁶. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone wobec tych jednostek, które na mocy ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o państwowych instytucjach filmowych⁴⁷ nie zostały zlikwidowane lub których do dnia 31 grudnia 2012 r. nie skomercjalizowano. Zdaniem ustawodawcy wykreślenie państwowych instytucji filmowych z katalogu jednostek zaliczanych do SFP wynika z dążenia do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, a przez to obniżenia poziomu długu publicznego i kosztów jego obsługi.⁴⁸

Porównując treść obowiązującej u.f.p. z wcześniejszymi regulacjami wyznaczającymi zakres SFP, należy stwierdzić, że co prawda art. 9 u.f.p. organizuje i poprawia jakość prawną katalogu jednostek SFP, czyni to jednak w ograniczonym zakresie. Wprowadzone w u.f.p. uporządkowanie podmiotów jest mało czytelne i niejednolite, czego skutkiem jest brak zachowania rozłączności w wyodrębnianiu poszczególnych grup podmiotów. Dla części podmiotów przyjęto kryterium przedmiotowe, a dla niektórych organizacyjne.⁴⁹ Ponadto wyeliminowano, co jest już kontrowersyjne i uznane za mankament u.f.p., podział SFP na trzy podsektory – rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych, które wciąż występują w sta-

46 Dz.U. poz. 1626.

47 Dz.U. Nr 126, poz. 713.

48 Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2509.

49 B. Ciupek, T. Famulska, A. Walasik, Sektor finansów publicznych, Warszawa 2012, s. 13.

tystykach UE.⁵⁰ Uczyniono to jednak zapewne, aby przynajmniej w tym zakresie usunąć z u.f.p. niezgodność polskiego prawodawstwa z regulacjami UE wyznaczającymi zakres poszczególnych podsektorów sektora *general government*. Jest to więc kolejna próba doskonalenia zakresu SFP, która realizuje jedynie niektóre postulaty doktryny i wymogi międzynarodowe, jak zauważa C. Kosikowski⁵¹, nie różniąc się tym samym od reformowania większości instytucji w Polsce.

Należy stwierdzić, iż zarówno pojęcie, istota, jak i cel SFP nie zostały określone wprost przez ustawodawcę, który koncentrował się jak dotąd jedynie na katalogu jednostek zaliczanych do SFP. Zdaniem P.J. Lewkowicza prawidłowemu zdefiniowaniu pojęcia SFP może posłużyć funkcjonująca w doktrynie definicja finansów publicznych⁵², które rozumiane są jako operacje finansowe podmiotów publicznoprawnych, polegające na gromadzeniu dochodów i dokonywaniu wydatków⁵³. Wykorzystując tę definicję, można przyjąć, iż sektor finansów publicznych to wyodrębniona instytucjonalnie i organizacyjnie część sektora publicznego, funkcjonująca w oparciu o własny, publiczny majątek, dokonująca poboru środków finansowych i redystrybucji publicznych zasobów pieniężnych, skoncentrowana na zaspokajaniu potrzeb społecznych i nienastawiona na osiągnięcie zysku ze swojej działalności⁵⁴.

1.2.3. Zakres sektora *general government* w prawie Unii Europejskiej

Jak zaznaczono w uwagach terminologicznych, zgodnie z definicją zamieszczoną w Protokole nr 12, *government* (słowo przetłumaczone jako „publiczny”) oznacza *dotyczący całej władzy publicznej, czyli rządu centralnego, władz regionalnych lub lokalnych i funduszy ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem operacji handlowych, w rozumieniu Europejskiego Systemu Zintegrowanej Rachunkowości Gospodarczej (Ekonomicznej)*. Bardziej precyzyjną definicję sektora *general government* zamieszczono w rozporządzeniu nr 479/2009, w którym *government* (słowo tym razem przetłumaczone jako „władze publiczne”) oznacza sektor „instytucji rządowych i samorządowych” (S.13), to znaczy „instytucje rządowe na poziomie centralnym” (S.1311), „instytucje rządowe i samorządowe na poziomie regionalnym” (S.1312), „instytucje samorządowe na poziomie lokalnym”

50 Ta kwestia podkreślona została m.in. przez E. Ruśkowskiego, *Od prawa budżetowego...*, s. 23; S. Owsiaka, *Opinia o rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych*, druk sejmowy nr 1844, Ekspertyza nr 300, s. 54.

51 C. Kosikowski, *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 12, s. 15.

52 P.J. Lewkowicz, *Komentarz do art. 9 ustawy o finansach publicznych*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 75.

53 C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 22.

54 P.J. Lewkowicz, *Problemy prawne finansowania szkolnictwa wyższego ze środków publicznych w Polsce*, rozprawa doktorska, maszynopis, Białystok 2004, s. 27.

(S.1313) i „fundusze zabezpieczenia społecznego” (S.1314), z wyłączeniem operacji handlowych, w rozumieniu przyjętym w ESA 2010⁵⁵.

Obie definicje odwołują się do Europejskiego Systemu Zintegrowanej Rachunkowości Ekonomicznej (ang. *European System of Integrated Economic Accounts, ESA*). Idea utworzenia takiego systemu wyłoniła się w związku z urzeczywistnieniem Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. strefy euro), której istnienie wymaga sprawowania nadzoru nad jej funkcjonowaniem na podstawie informacji o rozwoju sytuacji gospodarczej każdego kraju i regionu, które powinny być wiarygodne, aktualne i porównywalne, tj. opracowywane na podstawie wspólnych i jednolicie interpretowanych zasad.⁵⁶ Porównywalny system rachunków narodowych w UE jest szczególnie przydatny do pomiaru gospodarek państw członkowskich, która odgrywa kluczową rolę w kreowaniu polityki fiskalnej i gospodarczej UE. Jednym z podstawowych kryteriów jest PKB, gdyż mierzy krajową działalność gospodarczą. Z kolei poprzez zestawienie go z danymi dotyczącymi deficytu i długu sektora *general government* możliwe jest dokonanie oceny kondycji finansowej państw członkowskich.⁵⁷ W ostatnich latach instytucje UE zaczęły przykładać większą uwagę do statystyki sektora *general government*, co było spowodowane niedokładnościami zaobserwowanymi w informacjach na temat wysokości długu i deficytu przekazywanych przez niektóre państwa członkowskie UE. Konieczne stało się podjęcie działań mających na celu zminimalizowanie ryzyka wystąpienia podobnych sytuacji w przyszłości. Zastosowane rozwiązania legislacyjne były odpowiedzią na kryzys finansowy i gospodarczy, który unaoczniał potrzebę wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej państw UE. Celem zmian było zatem odejście w statystyce sektora *general government* od podejścia korekcyjnego na rzecz nadania mu charakteru prewencyjnego oraz zwiększenia efektywności koordynacji polityki fiskalnej i gospodarczej UE.⁵⁸

W konsekwencji obecnie państwa członkowskie UE, w tym Polska, są zobowiązane do sporządzania sprawozdań i prognoz zgodnie z metodologią unijną, opartą na zasadach wynikających z rozporządzenia ESA 2010, które weszło w życie 16 lipca 2013 r., zaś obowiązuje od 1 września 2014 r. ESA 2010 ustanawia metodykę dotyczącą wspólnych standardów, klasyfikacji, definicji oraz zasad zapisów księgowych, mających zastosowanie przy opracowywaniu rachunków i tablic na porównywalnych zasadach dla celów UE, a także wprowadza program transmisji danych do Eurostatu w formie tablic, które są przekazywane przez

55 Ang. *government* means the sector of *general government* (S.13), that is *central government* (S.1311), *state government* (S.1312), *local government* (S.1313) and *social security funds* (S.1314), to the exclusion of commercial operations, as defined in ESA 2010.

56 C. Kosikowski, Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego, Białystok 2010, s. 162.

57 Komisja Europejska, Podręcznik dotyczący różnic pomiędzy ESA 95 a ESA 2010, Eurostat 2013, s. 4.

58 M. Jeznach, O. Leszczyńska-Luberek, Rachunki narodowe i statystyka finansów publicznych – kierunki rozwoju, „Wiadomości Statystyczne” 2014, nr 4, s. 17.

wszystkie państwa członkowskie w określonych terminach. System ESA 2010 jest zgodny z zasadami ustalonymi w podręczniku Systemu Rachunków Narodowych SNA 2008, opracowanym przez Komisję Statystyczną ONZ istniejącą od 1946 r. Istniejące różnice pomiędzy ESA 2010 a SNA 2008 dotyczą sposobu prezentacji niektórych danych i stopnia ich szczegółowości i wynikają ze specyfiki UE, bowiem głównym celem rachunków ESA 2010 jest zapewnienie jak największej spójności mierników dla poszczególnych państw członkowskich, określonych na podstawie rachunków narodowych.⁵⁹

Zgodnie z definicją zamieszczoną w ESA 2010 jednostka jest zaliczana do sektora *general government*, jeśli nie stanowi odrębnej jednostki instytucjonalnej lub jest oddzielną jednostką instytucjonalną kontrolowaną przez sektor *general government* i nie prowadzi działalności rynkowej. Zdolność do prowadzenia działalności rynkowej jest sprawdzana głównie za pomocą zwykłego kryterium ilościowego, tzn. jeżeli wskaźnik przychodów ze sprzedaży do kosztów produkcji wynosi powyżej 50%, jednostka ta ma co do zasady charakter rynkowy. Jednakże w celu podjęcia ostatecznej decyzji dotyczącej tego, czy producent, który działa pod kontrolą sektora *general government*, jest jednostką rynkową, należy uwzględnić również kryteria jakościowe. Jednostki sektora *general government* są utworzonymi w wyniku procesu politycznego podmiotami prawnymi posiadającymi uprawnienia ustawodawcze, sądowe lub wykonawcze w stosunku do innych jednostek instytucjonalnych na danym obszarze. Ich główną funkcją jest dostarczanie towarów i świadczenie usług na rzecz społeczeństwa i gospodarstw domowych na zasadach nierynkowych lub redystrybucja dochodów i majątku (ust. 20.06 ESA 2010). Jednostka sektora *general government* jest uprawniona do pozyskiwania środków finansowych poprzez obowiązkowe transfery od innych jednostek instytucjonalnych. Dodatkowo jednostka musi posiadać własne środki finansowe pozyskiwane z dochodów pochodzących od innych jednostek lub otrzymane w postaci transferów od innych jednostek sektora, a także powinna być uprawniona do wydatkowania takich środków finansowych w celu realizacji celów swojej polityki oraz powinna mieć możliwość zaciągania pożyczek na własny rachunek (ust. 20.07 ESA 2010).

W systemie ESA 2010 sektor *general government* składa się z czterech podsektorów. Pierwszy z nich, tj. instytucje rządowe na szczeblu centralnym, składa się z ministerstw i innych instytucji centralnych o kompetencjach obejmujących cały obszar ekonomiczny kraju, z wyjątkiem zarządzania funduszami ubezpieczeń społecznych. Drugi podsektor, tj. instytucje rządowe i samorządowe (z wyłączeniem zabezpieczenia społecznego) na szczeblu regionalnym, składa się ze

59 Departament Rachunków Narodowych, Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 2010) a polskie rachunki narodowe. Wstępny szacunek wpływu zmian na poziom nominalny produktu krajowego brutto, Warszawa 2014, s. 1.

wszystkich jednostek sektora *general government* w państwach o ustroju federalnym. Region jest największym z obszarów geograficznych, na jakie dzieli się państwo jako całość do celów administracyjnych lub politycznych. Uprawnienia ustawodawcze, sędownicze i wykonawcze instytucji rządowej lub samorządowej na szczeblu regionalnym rozciągają się na cały region, który najczęściej obejmuje szereg miejscowości, choć nie rozciąga się na inne regiony. Aby dany podmiot został uznany za jednostkę sektora instytucji rządowych i samorządowych, musi mieć możliwość posiadania własnych aktywów, pozyskiwania środków finansowych oraz zaciągania zobowiązań na własny rachunek i dodatkowo musi być upoważniony do przeznaczania lub przydzielania przynajmniej części otrzymanych podatków lub innych dochodów na cele zgodne z własną polityką. Trzeci z podsektorów sektora *general government*, tj. instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym, składa się z jednostek posiadających uprawnienia o zakresie lokalnym (ewentualnie z wyjątkiem jednostek zabezpieczenia społecznego). Uprawnienia ustawodawcze, sądowe i wykonawcze jednostek tego podsektora są ograniczone do najmniejszych obszarów geograficznych wyznaczonych do celów politycznych i administracyjnych. Działalność tych jednostek często jest uzależniona od dotacji uzyskiwanych od instytucji rządowych i samorządowych wyższego szczebla, ale aby można je było traktować jako jednostki instytucjonalne. Muszą być one uprawnione do posiadania własnych aktywów, pozyskiwania środków finansowych i zaciągania zobowiązań poprzez zaciąganie kredytów na własny rachunek. Jednostkom tym zagwarantowano także w pewnym stopniu autonomię w zakresie sposobu wydatkowania środków finansowych oraz swobodę powoływania kadry urzędniczej wyższego szczebla niezależnie od zewnętrznej kontroli administracyjnej. Czwarty z podsektorów, tj. fundusze zabezpieczenia społecznego, składa się ze wszystkich jednostek zabezpieczenia społecznego, niezależnie od tego, jaki obsługuje szczebel sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jeżeli system zabezpieczenia społecznego nie spełnia wymogów dotyczących jednostki instytucjonalnej, klasyfikuje się go wraz z jednostką macierzystą do jednego z pozostałych podsektorów (ust. 20.67 ESA 2010).

Wśród zobowiązań składających się na dług publiczny szczególna rola przypisana jest transakcjom związanym z emisją dłużnych papierów wartościowych oraz z zaciąganiem pożyczek i kredytów. Transakcje dotyczące aktywów określone w ESA 2010 w pozycji „dłużne papiery wartościowe” (F.3) odzwierciedlają głównie zakup netto weksli, skryptów dłużnych lub obligacji wyemitowanych przez banki, przedsiębiorstwa niefinansowe (tj. takie, które nie są instytucjami finansowymi) lub niebędące rezydentami, w tym zagraniczne podmioty sektora *general government*. Zakup papierów wartościowych odbywa się w znacznej mierze za pośrednictwem funduszy zabezpieczenia społecznego. Zakupy obligacji wyemitowanych przez inne jednostki sektora *general government* będące re-

zydentami dokonywane przez podmioty sektora *general government* rejestruje się w tej pozycji w prezentacji nieskonsolidowanej, z kolei wyłącza się je z tej pozycji w prezentacji skonsolidowanej i zamiast tego wykazuje się je jako spłatę długu (ust. 20.120 ESA 2010). Pozycja „kredyty i pożyczki” (F.4) obejmuje, oprócz kredytów i pożyczek udzielonych innym jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych, kredyty i pożyczki udzielone zagranicznym podmiotom sektora instytucji rządowych i samorządowych, przedsiębiorstwom publicznym i studentom (ust. 20.121 ESA 2010).

Transakcje uwzględnione w pozostałych kwotach odzwierciedlają wpływ stosowanego w ESA ujęcia memoriałowego, zgodnie z którym transakcje rejestrowane są w momencie powstania obowiązku płatności, a nie w momencie faktycznego uiszczenia płatności, co charakteryzuje metodę kasową, wciąż stosowaną w wielu państwach UE. Wpływ zastosowanej metody na potrzeby finansowe sektora *general government* nie wynika bezpośrednio z deficytu, gdyż dochody mogą zostać zainkasowane lub wydatki uregulowane w innych okresach księgowych niż czas samej transakcji gospodarczej. Pozostałe kwoty obejmują podatki i składki na ubezpieczenia społeczne, a także kwoty dotyczące transakcji UE (kwoty wypłacone przez sektor *general government* w imieniu UE, ale jeszcze niezrefundowane przez UE), kredyty handlowe czy zaliczki na poczet wydatków (ust. 20.123 ESA 2010). Z kolei transakcje dotyczące zobowiązań rejestruje się według wartości, po której te zobowiązania zostały wyemitowane lub wykupione, choć wartość ta nie musi być wartością nominalną (ust. 20.129 ESA 2010). Odkup zobowiązania przez jednostkę rejestruje się jako wykup w ramach zobowiązań, a nie jako nabycie aktywów. Umowy o leasingu finansowym i partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP), wówczas gdy składnik aktywów ujęto w bilansie sektora *general government*, oznaczają uznanie zadłużenia leasingobiorcy czy koncesjonarza. Kwoty w odniesieniu do takich umów nie są ujmowane jako wydatki w całej kwocie, ale stanowią obsługę długu: spłatę kredytu lub pożyczki i wydatki z tytułu odsetek (ust. 20.131 ESA 2010). Podobnie jak w przypadku kwot do otrzymania transakcje dotyczące pozostałych kwot do zapłacenia odzwierciedlają wpływ czasu w ujęciu memoriałowym, jednakże po stronie zobowiązań, kiedy wydatki zostały poniesione, ale jeszcze nie zostały zapłacone lub kiedy płatności dokonywane są z wyprzedzeniem, przed zarejestrowaniem dochodu. Obok krótkoterminowych kredytów handlowych kwoty do zapłacenia obejmują także kwoty otrzymane od UE, ale jeszcze niewypłacone beneficjentom końcowym przez sektor *general government*, przedpłaty podatkowe bądź jeszcze niewypłacone zwroty podatków (ust. 20.134 ESA 2010). Zgodnie z przepisami ESA 2010 przepływy rejestruje się zgodnie z ujęciem memoriałowym, czyli w momencie, w którym wartość ekonomiczna jest tworzona, przekształcana, wymieniana, przenoszona lub ulega wygaśnięciu. Ujęcie to różni się od ujęcia kasowego oraz zasadniczo od re-

jestracji w ostatecznym terminie płatności, definiowanym jako ostatni możliwy termin, w którym można dokonać płatności bez dodatkowych kar czy obciążeń. Okres upływający od powstania należności do jej faktycznego uregulowania określa się przez zarejestrowanie kwoty do otrzymania lub do zapłacenia na rachunku finansowym (ust. 20.171 ESA 2010).

Porównując ESA 2010 z wcześniej obowiązującymi zasadami, obecnie obowiązujące rozporządzenie wprowadziło ważne zmiany metodyczne, które dotyczą głównie zasad klasyfikowania jednostki do sektora *general government*, a także rejestracji wybranych transakcji. W zakresie zasad klasyfikacji jednostek ważnych zmian dokonano w zakresie sprawowania kontroli przez sektor oraz sposobu określenia rynkowego charakteru jednostki. Ponadto uszczegółowiono przepisy dotyczące m.in. klasyfikacji jednostek niekomercyjnych, szpitali, jednostek sprawujących funkcje regulatorów rynku, funduszy gwarancyjnych. Wprowadzone wytyczne przewidują również, w szczególnych przypadkach, obowiązek zaliczania do sektora *general government* jednostek zajmujących się pośrednictwem finansowym. Dodać należy, iż na mocy rozporządzenia nr 220/2014⁶⁰, zgodnie z zasadami ESA 2010, zmianie uległa definicja odsetek, mająca bezpośrednie przełożenia na definicję deficytu sektora *general government* stosowaną na potrzeby procedury unikania nadmiernego deficytu, zgodnie z którą nie uwzględnia się przepływów związanych z transakcjami na instrumentach pochodnych. Nowe wytyczne dotyczą także sposobu rejestracji przejęcia przez sektor *general government* aktywów prywatnych kapitałowych systemów emerytalnych. ESA 2010 nakazuje rejestrację transakcji jako finansowej, co nie wywiera bezpośredniego wpływu na wynik sektora, podczas gdy wcześniejsze rozporządzenie taki transfer klasyfikowało jako dochód sektora *general government*, co z kolei wpływało na jego wynik⁶¹.

1.3. Dług publiczny

1.3.1. Przyczyny powstawania długu publicznego

Istnienie długu publicznego towarzyszyło początkom rozwoju instytucji budżetu publicznego i gospodarki budżetowej. Zjawisko to występowało wtedy, kiedy dochody publiczne nie były w stanie zaspokoić potrzeb publicznych finansowanych wydatkami publicznymi. W okresie międzywojennym dominował pogląd,

60 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 220/2014 z dnia 7 marca 2014 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 w zakresie odniesień do europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 69/101).

61 Główny Urząd Statystyczny, Departament Rachunków Narodowych, Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010) do polskich rachunków narodowych. Zmiany metodologiczne oraz ich wpływ na główne agregaty makroekonomiczne, Warszawa 2014, s. 5.

zgodnie z którym państwo jest uprawnione do zadłużania się, jednak źródłem długu powinny być jedynie wydatki nadzwyczajne.⁶² Zdaniem R. Rybarskiego⁶³ zaciąganie długów, w szczególności kredytów długoterminowych, jest bezpośrednio związane z przerzuceniem kosztów z nimi związanych na przyszłe pokolenia, stąd też zaciągnięcie każdego kredytu wymaga uzasadnienia. W wyjątkowych sytuacjach państwo może się „zadłużać na pokrycie deficytu budżetowego, o ile łączy się z tym reforma waluty i gospodarki państwowej”. R. Rybarski⁶⁴ wskazywał także, że nie każdy wydatek nadzwyczajny może być w ten sposób pokryty. Istotny jest cel, na jaki przeznaczane są środki finansowe, czyli czy są one przeznaczane na powiększanie produktywnego majątku państwa, czy też na pokrywanie bieżących potrzeb państwa, nie przynosząc wówczas dochodu. W rzeczywistości jednak, zdaniem wspomnianego Autora, głównym powodem zadłużania się państwa są wojny i ich następstwa. Z kolei H. Dalton⁶⁵, omawiając przyczyny powstania długu publicznego, wskazywał na konieczność zaspokojenia przez państwo wielu potrzeb społecznych, takich jak np. budowa szkół, które nie mogą zostać sfinansowane z dochodów bieżących oraz podkreślał, że nie zawsze możliwe jest skorzystanie z oszczędności, jak też nie zawsze jest uzasadnione zwiększenie obciążeń podatkowych.

Problematyka przyczyn powstawania długu publicznego obecna była także w nauce finansów publicznych okresu powojennego. W ówczesnym ustroju Polski pożyczki wewnętrzne występowały w znacznie węższym zakresie niż w państwach opartych na gospodarce wolnorynkowej. W literaturze z tego okresu istnieją poglądy na temat negatywnych skutków pożyczek zagranicznych, które stanowiły instrument politycznego i gospodarczego podporządkowania państwu pożyczkodawcy państwa, któremu udzielono wsparcia finansowego.⁶⁶ Do powstania długu publicznego przyczyniły się emitowane tuż po II wojnie światowej tzw. bilety skarbowe, do emisji których na mocy dekretu⁶⁷ upoważniony został Minister Skarbu. Zgodnie z art. 1 niniejszego dekretu ogólna suma każdorazowo znajdujących się w obiegu biletów skarbowych, wprowadzonych do obiegu, nie mogła przekraczać 3 miliardów złotych. Także w tym okresie Skarb Państwa korzystał z kredytu otwartego w Narodowym Banku Polskim. Wykorzystywano

62 Wydatki nadzwyczajne z reguły dotyczyły finansowania inwestycji i majątku państwowego lub nadzwyczajnych wydarzeń i były co do zasady finansowane dochodami nadzwyczajnymi, przykładowo ze sprzedaży i likwidacji majątku państwowego, specjalnych podatków majątkowych, nadwyżek budżetowych, a także z pożyczek państwa. Z kolei dochody i wydatki zwyczajne dotyczyły finansowania normalnego toku funkcjonowania administracji państwa lub eksploatacji przedsiębiorstw państwowych. Por. A. Borodo, *Formy, źródła i granice wydatków inwestycyjnych budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, w: L. Etel, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian*. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu, Białystok 2012, s. 49-50.

63 Por. R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1934, s. 362.

64 *Ibidem*.

65 H. Dalton, *op. cit.*, s. 228.

66 L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1961, s. 187-188.

67 Dekret z dnia 10 listopada 1945 r. o wypuszczeniu biletów skarbowych (Dz.U. Nr 56, poz. 311).

również bilety skarbowe na okaziciela, które były formą zaciągania rocznych pożyczek w instytucjach bankowych. W tym czasie w Polsce zostały zaciągnięte jedynie dwie wewnętrzne pożyczki o charakterze długoterminowym, tj. Premiowa Pożyczka Odbudowy Kraju z 1946 r. i Narodowa Pożyczka Rozwoju Sił Polski z 1951 r. Warto podkreślić, że tuż po II wojnie światowej emitowane były tylko dwie pożyczki wewnętrzne, zaś w latach następnych pożyczka wewnętrzna nie stanowiła formy zaciągania zobowiązań publicznych, za to wykorzystywano lokaty budżetowe, lokaty ubezpieczeniowe, lokaty oszczędnościowe, inwestycyjne bony skarbowe na okaziciela wyemitowane w 1959 r. oraz premiowe bony oszczędnościowe wyemitowane w 1971 r. Podstawową formą wykorzystywania kredytu publicznego były jednak rynki zagraniczne. Dopiero na przełomie lat 80. i 90. powrócono do zaciągania wewnętrznej formy pożyczek „obligacyjnych”.⁶⁸

Zaciąganie przez państwo zobowiązań, których następstwem jest dług publiczny, głównie w postaci emisji skarbowych papierów wartościowych, nasiliło się wraz z transformacją ustrojową po 1989 r., której konsekwencją były m.in. wzmożone potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, wynikające przede wszystkim z konieczności spłaty długu publicznego zaciągniętego w przeszłości oraz rozwój rynku finansowego, a także powstanie nowych rodzajów skarbowych papierów wartościowych.

Współcześnie w nauce prawa finansowego i finansów publicznych⁶⁹ do najważniejszych przyczyn powstawania długu publicznego zalicza się:

- uporczywie utrzymujący się deficyt budżetowy, który przekształca się w dług publiczny;
- okresy wzmożonych wydatków publicznych, w szczególności okresy wojen i kryzysów gospodarczych;
- świadomie realizowaną politykę utrzymywania deficytu publicznego jako narzędzia interwencjonizmu państwowego i realizacji koncepcji państwa opiekuńczego, przejmowanie przez państwa zadań przekraczających ich ekonomiczne możliwości⁷⁰;
- politykę utrzymywania na tym samym poziomie dochodów publicznych i wydatków publicznych nieznajdujących pokrycia w dochodach;
- dążenie do osiągnięcia celów politycznych rządzącej elity, która nie decyduje się na podnoszenie podatków, ale nie dokonuje również zmniejszenia wydatków publicznych;
- wejście władz publicznych w pułapkę zadłużenia;

68 J. Jaśkiewiczowa, *Prawo finansowe*, Gdańsk 1990, s. 164-167.

69 C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne...*, 2008, s. 305; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 337; S.I. Bukowski, *Czy gospodarka może funkcjonować bez długu publicznego?* w: S. Owsiak, (red.), *Determinanty rozwoju Polski. Finanse publiczne*, Warszawa 2015, s. 59-60.

70 T. Gruszecki, *Światowy problem zadłużenia: stan, struktura, konsekwencje*, w: T. Gruszecki (red.), *Kryzys a dług publiczny w krajach rozwiniętych*, Lublin 2014, s. 32.

- niekorzystne tendencje demograficzne i brak możliwości pokrycia wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z bieżących dochodów przy braku skutecznych reform;
- stosowanie interwencji fiskalnej w warunkach recesji gospodarczej.

Z kolei B. Jajko⁷¹ przyczyny powstania długu publicznego klasyfikuje poprzez cele emisji długu publicznego, zaliczając do nich:

- cele związane z zadaniami państwa – państwo realizuje trzy podstawowe funkcje (alokacyjna, dystrybucyjna i stabilizacyjna), które mają charakter dynamiczny i wynikają z przypisywanej państwu roli w zakresie wykonywania zadań publicznych i społecznych, tworzenia infrastruktury instytucjonalno-prawnej, jak i zadań związanych ze stabilizowaniem gospodarki;
- cele prorozwojowe, związane m.in. z finansowaniem wydatków inwestycyjnych;
- cele krótkookresowe, najczęściej związane z koniecznością zapewnienia bieżącej płynności w budżecie państwa. Wynikają one z chwilowego niedoboru środków na rachunku budżetu w stosunku do wydatków, które powinny zostać poniesione;
- cele związane z zapewnieniem stabilności SFP związane z organizacją SFP i wzajemnymi powiązaniem między funkcjonującymi w jego zakresie jednostkami;
- konieczność sfinansowania zaciągniętych w przeszłości zobowiązań związanych z wykupem zaciągniętego długu;
- cele związane z wpływem państwa na sferę makroekonomiczną gospodarki, które poprzez realizowaną przez państwo funkcję stabilizacyjną dotyczą łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego;
- inne cele, w szczególności związane z czynnikiem politycznym, zwłaszcza z zaspokajaniem interesów politycznych oraz interesów poszczególnych grup społecznych.

Przyczyny powstawania długu publicznego można klasyfikować również w zależności od rodzaju niedoboru, na skutek którego powstaje. Zdecydowanie najczęściej tym niedoborem jest deficyt⁷². Może on być zaplanowany bądź też być efektem realizacji niższych od zaplanowanych dochodów, bądź wyższych wydatków budżetu państwa.⁷³ W takiej sytuacji władze państwowe muszą podjąć decyzję, czy ograniczać rozmiary deficytu, czy też szukać źródeł jego finansowania.⁷⁴ Poza niedoborem wynikającym z deficytu ważną rolę w tym zakresie odgrywają również różnice kursowe, wynikające z przeliczenia kwoty długu w walutach

71 B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, Warszawa 2008, s. 15 i n.

72 Dług publiczny w sensie ekonomicznym definiowany jest wręcz jako suma deficytów SFP, jednoznacznie wskazując na niedobór dochodów nad wydatkami jako podstawową przyczynę powstawania długu publicznego.

73 T. Uryszek, *op. cit.*, s. 21.

74 J. Gluchowski, *Zarys finansów publicznych*, Toruń 1995, s. 25-27.

obcych na walutę krajową oraz tzw. „rolowanie długu”, czyli zadłużenie istniejące, przesuwane do budżetów kolejnych lat. Dług publiczny powstaje również przez kumulację różnego rodzaju innych niedoborów. Do 2006 r. zaliczano do nich m.in. niedobory z tytułu ewentualnych wypłat świadczeń związanych z publicznymi poręczeniami i gwarancjami finansowymi, udzielanymi w ramach limitów określonych w ustawach, uchwałach budżetowych, jak i zróżnicowanych zobowiązań pozaplanowych, faktycznych, tworzonych przez jednostki SFP powyżej limitu deficytu określonego w ustawie, uchwale budżetowej bądź w planie finansowym. Wynikają one nie tylko z zaciągania zobowiązań przez te jednostki w drodze pożyczek i kredytów na sfinansowanie deficytu budżetowego, ale również z powstałych odsetek, niespłacania przez podmioty gospodarcze poręczonych przez państwo kredytów bankowych, finansowania zakupu kredytem w okresie przekraczającym jeden rok, dofinansowania przez państwo w formie przekazania papierów wartościowych (np. obligacji restrukturyzacyjnych) wykupywanych w następnych latach, zobowiązań związanych z gwarancjami refundacji spłat kredytów, uznania przez państwo roszczeń będących skutkami działalności podmiotów sektora publicznego, w wyniku których występuje konieczność wypłat odszkodowań i rekompensat finansowych lub innych, zaciągniętych przez jednostki państwowe i przejętych przez Skarb Państwa zobowiązań, np. ze zdarzeń prawnych, takich jak: orzeczenia sądowe uznające określone roszczenia wobec podmiotów publicznych, w szczególności orzeczenia Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego zobowiązujące państwo do wypłaty świadczeń pieniężnych (zobowiązania z tytułu niepodwyższania płac w sferze budżetowej w formie świadectw rekompensacyjnych), wobec Narodowego Banku Polskiego (z tytułu skupionych rubli transferowych).⁷⁵ Ponadto wśród niedoborów istnieją również te powstające wskutek naruszenia przepisów ustaw, w tym m.in. u.f.p. w zakresie wydatkowania środków publicznych, ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷⁶, czy ustawy – Prawo zamówień publicznych⁷⁷ oraz ustaw i uchwał budżetowych. W konsekwencji powstanie długu publicznego związane jest z różnym rodzajem powstających niedoborów, których ujęcie w jednolitą i jednorodną definicję jest jednak utrudnione.⁷⁸

1.3.2. Pojęcie długu publicznego

Istnienie długu publicznego odzwierciedla niedostosowanie potrzeb do środków w gospodarce oraz niedobór środków finansowych, które wynikają z ograni-

75 M. Bitner i inni, *op. cit.*, s. 134.

76 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1311).

77 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579).

78 M. Bitner i inni, *op. cit.*, s. 135.

czonych źródeł dochodów własnych i z braku możliwości obniżenia ponoszonych wydatków publicznych. Zagadnienie długu publicznego jest przedmiotem badań prowadzonych przede wszystkim na gruncie nauk ekonomicznych, ale także prawnych. Głównym czynnikiem takiego stanu rzeczy jest wieloaspektowy charakter długu publicznego, jak również fakt, że wpływa on nie tylko na stan finansów publicznych danego państwa, ale także na gospodarkę i społeczeństwo. Ponadto ustalenie prawnej istoty państwowego długu publicznego nie jest łatwe, gdyż w celu analizy należy odwołać się do regulacji z zakresu wielu dziedzin prawa, takich jak prawo finansowe, prawo konstytucyjne, prawo cywilne, prawo bankowe, czy prawo papierów wartościowych.⁷⁹

Podjmując próbę definicji państwowego długu publicznego, należy ustalić definicję leksykalną tego pojęcia. Zgodnie z wykładnią językową *dług* określa „sumę pieniędzy, którą ktoś pożyczył i musi zwrócić”⁸⁰, a także „obowiązek dłużnika do spełnienia określonego świadczenia”⁸¹. W kolejnej definicji zaakcentowano pieniężny charakter długu, który stanowi „pewną sumę pieniędzy, którą ktoś pożyczył i musi zwrócić”⁸², utożsamiając w sensie leksykalnym pojęcie *długu* z terminem *pożyczka*. Zbliżoną definicję *długu* zaproponował K. Waśniewski, stwierdzając, że „dług oznacza zobowiązanie do zapłaty określonej kwoty pieniędzy na rzecz określonego podmiotu w określonym czasie. Najczęściej (choć nie wyłącznie) wynika z uprzedniej pożyczki. Może też być następstwem zakupu określonych dóbr z odroczonym terminem płatności, a czasem konsekwencją faktu poręczenia cudzego zobowiązania”⁸³. Z kolei *zadłużenie* to „ogólna suma długów danej osoby lub przedsiębiorstwa; dług”, z kolei czasownik *zadłużyć* oznacza „obciążyć długami”⁸⁴. Wobec powyższego można uznać, że na gruncie językowym oba terminy *dług publiczny* i *zadłużenie publiczne* są tożsame i możliwe jest ich zamienne używanie.⁸⁵

Do wyjaśnienia istoty *długu publicznego* niezbędne jest również zdefiniowanie przymiotnika *publiczny* w kontekście doprecyzowującym *dług*. Słowo *publiczny* oznacza „powszechny, pospolity, wszystkich albo wielu się dotyczący, jawny”⁸⁶, „dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich, ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny”⁸⁷.

79 E. Chojna-Duch, Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, Warszawa 2012, s. 272; K. Nizioł, Państwowy dług..., s. 16.

80 A. Markowski (red.), Wielki słownik poprawnej polszczyzny, Warszawa 2004, s. 172.

81 *Ibidem*.

82 S. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego. T. 1. Warszawa 1993, s. 617.

83 K. Waśniewski, Czy dług publiczny musi rosnąć? Analiza instytucjonalnych uwarunkowań polityki fiskalnej, Warszawa 2014, s. 12.

84 M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego. T. 3. Warszawa 1981, s. 900.

85 K. Nizioł, Państwowy dług..., s. 24.

86 S.B. Linde, Słownik języka polskiego. T. 1. Warszawa 1994, s. 716.

87 S. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego. T. 3. Warszawa 1993, s. 1159.

Analiza leksykalna długu publicznego wykazała, że po pierwsze, to pojęcie ma charakter zobowiązania. Są one instytucją prawa cywilnego i zgodnie z art. 353 kodeksu cywilnego⁸⁸ stanowią wiążące dla dłużnika przymusowe zachowanie w postaci obowiązku spełnienia w przyszłości świadczeń, które mają przede wszystkim charakter pieniężny. Po drugie, pojęcie długu utożsamiane jest z pożyczką, przy czym to dług kreuje zobowiązania (głównie pieniężne) zaciągane przez dłużników, mogące mieć formę pożyczki. Po trzecie, niektóre definicje leksykalne długu wprost nawiązują do pojęcia długu publicznego i wskazują, iż zaciągane w jego ramach zobowiązania obciążają państwo. Słusznie także, jako jedną z form zaciągania przez państwo zobowiązań, wymienia się pożyczkę, pokazując tym samym, że istnieją jeszcze inne formy zaciągania zobowiązań tworzących dług. Zastosowanie w definicji długu określenia *publiczny* nadaje mu wyraźnie charakter powszechny, przybierający cechy instytucji o znaczeniu ogólnopaństwowym. Wobec powyższego instytucją, która zaciąga zobowiązania powodujące powstawanie długu publicznego, jest państwo występujące w charakterze dłużnika.

W doktrynie dług publiczny definiowany jest niejednolicie ze względu na jego prawny, jak i ekonomiczny charakter.⁸⁹ Jedną z pierwszych definicji *długu publicznego* można odnaleźć w nauce polskiego prawa skarbowego. Próby jej sformułowania podjął się F. Skarbek, który twierdził, iż „nadzwyczajne potrzeby przechodzą nieraz w możliwość i zwyczajne zasiłki skarbu publicznego. W tym zakresie może rząd na mocy kredytu swego użyć przyszłe dochody na zaspokojenie obecnych potrzeb, zaciągając długi, na tychże dochodach poniekąd zabezpieczone”.⁹⁰ Z kolei S. Głabiński przez *dług publiczny* rozumiał „zobowiązania pieniężne państwa i ciał samorządowych zaciągnięte na zaspokajanie potrzeb skarbowych”.⁹¹ Takie ujęcie pokazuje bezpośredni związek długu publicznego z pożyczką publiczną, który został także zauważony przez H. Daltona, stwierdzającego, że długi publiczne powstają z pożyczek publicznych, które można w różny sposób klasyfikować.⁹² Pisząc o długu publicznym, J. Harasimowicz określał go jako „sumę ciężących na państwie zobowiązań pieniężnych, mających swe źródło w fakcie pożyczki”.⁹³ Z kolei P.M. Gaudemet i J. Molinier zwrócili uwagę, że pożyczka publiczna jest takim sposobem zdobycia określonych zasobów pieniężnych, który polega na przyrzeczeniu pożyczkodawcom różnych korzyści w postaci wypłaty odsetek i zwrotu w przyszłości wpłaconej kwoty.⁹⁴ Jednakże nie należy traktować pożyczki jako jedynego źródła zadłużenia państwa. Podobny pogląd wyraził G. Gołębiowski, określając *dług publiczny* jako „wszystkie zobowiązania

88 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.).

89 K. Nizioł, Próba zdefiniowania długu publicznego, „Roczniki Prawnicze” 2009, nr 20, s. 19.

90 F. Skarbek, Rys ogólny nauki finansów, Warszawa 1824, s. 49.

91 S. Głabiński, Nauka skarbowości z dodatkiem o skarbowości Austrii i Galicji, Lwów 1911, s. 547.

92 H. Dalton, Zasady skarbowości, Łódź 1948, s. 216.

93 J. Harasimowicz, Prawo finansowe, Warszawa 1955, s. 440.

94 P.M. Gaudemet, J. Molinier, Finanse publiczne, Warszawa 2000, s. 357.

zaciągnięte przez Skarb Państwa i reprezentujące go instytucje sektora finansów publicznych”⁹⁵. A. Borodo pojęcie *dlugu publicznego* utożsamia z sumą zobowiązań Skarbu Państwa i innych instytucji sektora publicznego. Wskazuje także na złożony charakter stosunku prawnego, którego następstwem jest dług publiczny. Jedną ze stron stosunku prawnego, powstającego głównie z czynności cywilnoprawnej (np. umowa kredytu, pożyczki), jest Skarb Państwa bądź inny podmiot publiczny, który jest zobowiązany do zwrotu środków finansowych otrzymanych od pożyczkodawców (instytucji finansowych, ludności).⁹⁶

Należy zauważyć, że *dług publiczny* można definiować nie tylko w sensie prawnym jako szczególnego rodzaju zobowiązanie, ale również w sensie ekonomicznym jako sumę deficytów SFP.⁹⁷ Definicja ta akcentuje jednocześnie główną przyczynę powstawania długu publicznego, którą są operacje związane z finansowaniem deficytu, tj. emitowanie papierów wartościowych oraz zaciąganie pożyczek i kredytów.

Przeprowadzona analiza wybranych definicji długu publicznego wykazała, że w większości z nich nacisk kładzie się na jego związek z zaciąganiem pożyczek publicznych. Należy jednak zauważyć, że choć pożyczka publiczna jest najważniejszym, to jednak nie jedynym źródłem zadłużenia. Zatem *dług publiczny* można także zdefiniować jako „łączne finansowe zobowiązania jednostek sektora publicznego z tytułu zróżnicowanych z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia zdarzeń prawnofinansowych, a przede wszystkim – niedoborów powstających w wyniku finansowania nadwyżki wydatków publicznych ponad dochody publiczne skumulowane w poprzednich okresach; zobowiązania te powinny uwzględniać ich konsolidację, czyli eliminację wzajemnych przepływów finansowych między nimi”⁹⁸. A zatem *dług publiczny* to również „zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych powstałe w związku z finansowaniem ich deficytu”⁹⁹.

1.3.3. Kryteria klasyfikacji i rodzaje długu publicznego

Powyższe problemy definicyjne długu publicznego są powiązane m.in. z kryteriami jego klasyfikacji i rodzajami. Na gruncie polskiego prawa skarbowego klasyfikacji długu publicznego dokonał F. Skarbek, który wyróżnił długi wymagalne, przy zaciąganiu których państwo zobowiązuje się do zwrócenia pożyczonych środków w oznaczonym terminie, przy uwzględnieniu odpowiedniego oprocentowania oraz długi wieczne (ustalone), zgodnie z którymi państwo nie zobowiązu-

95 B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), System finansowy w Polsce, Warszawa 2003, s. 709.

96 A. Borodo, Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny, Toruń 2010, s. 211.

97 A. Wernik, Problemy definicji długu publicznego, „Studia BAS” 2011, nr 4, s. 16.

98 E. Chojna-Duch, Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, Warszawa 2010, s. 260.

99 C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2006, s. 304.

je się zwrócić pożyczonych środków, ale zobowiązuje się płacić oprocentowanie „na wieczne czasy”.¹⁰⁰

W okresie międzywojennym w polskiej nauce skarbowości wyodrębniono cztery kategorie długów: kredyt, pożyczki wewnętrzne, pożyczki zagraniczne i gwarancje państwowe.¹⁰¹ Dodatkowo wyróżniano długi administracyjne i długi skarbowe. Długi administracyjne były to zobowiązania państwowych urzędów wynikające z realizacji ich zwykłych zadań administracyjnych, czyli związanych z bieżącą działalnością. Z kolei długi skarbowe zaciągane były na pokrycie wydatków, które nie znajdowały pokrycia w bieżących dochodach lub też dla sfinansowania bieżącego pokrycia wydatków, które miały być sfinansowane z planowanych dochodów.¹⁰² Powyższy podział prowadzi do kolejnego rozróżnienia na długi bieżące (płynne) i długi stałe (skonsolidowane, fundowane). Długi bieżące to długi spłacane natychmiast bądź w oznaczonym krótkim terminie, zwykle w postaci bonów skarbowych¹⁰³, mające na celu pokrycie bieżących potrzeb Skarbu.¹⁰⁴ Długi stałe natomiast nie znajdowały pokrycia w dochodach bieżących i były zaciągane na dłuższy, najczęściej nieograniczony czas¹⁰⁵. Część z nich powstawała z przekształcenia długów bieżących na stałe, jak również z potrzeby wydatkowania przez państwo kwot przekraczających pozyskiwane dochody.¹⁰⁶ Jednakże, jak podkreślał M. Gutkowski¹⁰⁷, długi bieżące w krajach o ustabilizowanej sytuacji finansowej stosowane są jedynie pomocniczo, opierając główną część kredytu publicznego na długach stałych, przede wszystkim długoterminowych.

Kolejnym kryterium podziału długu publicznego jest kryterium dobrowolności i przymusowości. Charakter pożyczki, zdaniem A. Krzyżanowskiego¹⁰⁸, zbliżał ją do podatku. Wspomniany Autor zauważył, że pożyczka, która na początku jest dobrowolna, z czasem może nabrać charakteru przymusowego, w sytuacji gdy państwo bez zgody wierzyciela obniża oprocentowanie, zmienia termin zwrotu pożyczki lub przekształca pożyczkę krótkoterminową w długoterminową. Podobnego zdania był także M. Weralski¹⁰⁹, twierdząc, że dobrowolne pożyczki mogą nabrać charakteru przymusowego, szczególnie w sytuacji, gdy państwo po zaciągnięciu pożyczki jednostronnie dokonuje jej konwersji.

Pożyczki zaciągane przez państwo mogą być również klasyfikowane na: wewnętrzne, zaciągane u ludności i zewnętrzne, wówczas gdy wierzycielami są or-

100 F. Skarbek, *Rys ogólny...*, s. 50 i n.

101 E. Taylor, *Prawo skarbowe Rzeczypospolitej Polskiej. Część druga*, Poznań 1920, s. 116.

102 M. Gutkowski, *Nauka skarbowości*. Skrypt zaaprobowany przez p. prof. M. Gutkowskiego, Wilno 1936, s. 568.

103 R. Rybarski, *op. cit.*, s. 348.

104 H. Radziszewski, *Nauka skarbowości. Wykład skarbowości państwowej i gminnej*, Warszawa 1919, s. 481.

105 M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 579.

106 H. Radziszewski, *op. cit.*, s. 488.

107 M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 578.

108 A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 306.

109 M. Weralski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984, s. 301.

ganizacje międzynarodowe¹¹⁰; oprocentowane krótko- i długoterminowo oraz pożyczki bezprocentowe; pożyczki fundowane (gwarantowane), czyli zabezpieczone na majątku państwa lub na oznaczonych przychodach państwa i pożyczki niefundowane, które nie posiadają specjalnych gwarancji; pożyczki zwrotne i pożyczki wieczyste, czyli renty państwowe, które nie były spłacane i opiewały na roczną rentę¹¹¹.

Z punktu widzenia ustalenia przyczyn i skutków zadłużenia publicznego istotny jest podział długu publicznego na dług wewnętrzny (krajowy) i dług zewnętrzny (zagraniczny). Podział ten ma znaczenie na etapie wyboru miejsca ulokowania pożyczki i kosztów związanych z obsługą długu. W wyniku pożyczkowej działalności państwa w układzie kraj – zagranica następuje redystrybucja dochodów z tytułu kosztów obsługi długu. Stąd istotne jest, czy ponoszone przez władze publiczne koszty są dochodem podmiotów krajowych, np. banków komercyjnych czy podmiotów zagranicznych. Z drugiej jednak strony podstawowym kryterium wyboru przy zaciąganiu pożyczki może być kryterium ceny, która może być korzystniejsza w przypadku pożyczek zagranicznych. Niemniej jednak przy ocenie formy zadłużenia zawsze należy uwzględnić możliwości pożyczkowe krajowych rynków finansowych, gdyż pożyczki zagraniczne dodatkowo obciążone są ryzykiem kursowym. Podejmując decyzję o miejscu zaciągania pożyczki, obok uwarunkowań makroekonomicznych należy uwzględniać również warunki rynku kapitałowego, takie jak wysokość odsetek, konieczność i wysokość dyskonta, popyt na poszczególne rodzaje papierów wartościowych. Rachunek zysków i strat w tym zakresie powinien odgrywać istotną rolę, gdyż wszystkie wymienione czynniki bezpośrednio wpływają na wysokość kosztów obsługi długu w przyszłości, jak i stan równowagi budżetowej.¹¹²

Z kolei, przyjmując kryterium czasu, rozróżnia się dług krótkoterminowy (płynny) i dług długoterminowy (fundowany). Zaciąganie długu krótkoterminowego jest najczęściej spowodowane przejściowymi trudnościami płatniczymi władz publicznych i odbywa się w celu zrównoważenia budżetu.¹¹³ Ten rodzaj długu występuje głównie w związku z potrzebą zapewnienia płynności budżetu, która może być zaburzona na skutek różnicy pomiędzy czasem dopływu dochodów publicznych a terminami dokonywania wydatków.¹¹⁴ Spłata długu najczęściej następuje przed upływem roku budżetowego, w którym dokonano zaciągnięcia zadłużenia. Długoterminowy dług publiczny powstaje poprzez zaciągnięcie pożyczek długoterminowych, z których finansowane są wydatki majątkowe, związane zwłaszcza z budową obiektów użyteczności publicznej. Powstający w wyniku

110 N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 340.

111 S. Głąbiński, *Wykład nauki skarbowej*, Lwów 1894, s. 517-518.

112 J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Warszawa 2008, s. 162.

113 C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne...*, 2006, s. 305.

114 J. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 162.

tych wydatków majątek publiczny jest wówczas materialnym zabezpieczeniem pożyczek i może przynosić dochody będące źródłem spłaty zadłużenia.¹¹⁵ Termin spłaty pożyczki, czyli okres, na który została ona zaciągnięta, ma istotne znaczenie z punktu widzenia wpływu na sytuację budżetową w przyszłości. Zagrażać jej może kumulacja spłat zadłużenia w krótkim czasie, jednakże przy odpowiednio ukształtowanej strukturze papierów wartościowych i terminów spłat innych zobowiązań można utrzymać płynność finansową państwa.¹¹⁶

Z punktu widzenia zasad ewidencji, jak również rzeczywistego obciążenia gospodarki i społeczeństwa długiem publicznym wyróżnia się dług publiczny brutto i dług publiczny netto. Ten podział wynika z faktu, iż władze publiczne nie tylko same zaciągają pożyczki, ale udzielają pożyczek innym podmiotom oraz lokują nadwyżki na rynkach finansowych. Dług publiczny brutto wyraża całkowitą wysokość zobowiązań władz publicznych wobec podmiotów krajowych i zagranicznych znajdujących się poza sektorem publicznym.¹¹⁷ Jednak aby określić wysokość rzeczywistego zadłużenia władz publicznych, dług brutto należy pomniejszyć o należności władz publicznych od innych podmiotów. Źródłem tych należności mogą być zarówno udzielone pożyczki, ulokowane nadwyżki na rynkach finansowych, jak i zaległości podatkowe wobec władz publicznych. Wobec tego, aby możliwe było określenie długu publicznego netto, należy uwzględnić realność wyegzekwowania należności władz publicznych.¹¹⁸

Kolejnym ważnym podziałem długu publicznego jest podział długu na dług nominalny oraz dług realny. Dług nominalny jest wartością nominalną zobowiązań władz publicznych. Wartość długu nominalnego określana jest w momencie zaciągania zobowiązań. Z uwagi na to, że najczęściej stosunki wierzycielsko-dłużnicze zachodzą w warunkach inflacji, to nominalna wartość początkowa zobowiązań może podlegać indeksacji bądź kapitalizacji, wobec czego bieżąca wartość długu nominalnego to wartość bieżących zobowiązań władz publicznych w danym momencie. Rozróżnienie długu nominalnego, zwanego też długiem według nominału, od długu publicznego według kapitału pozwala ustalić, w jakim stopniu zwiększył się dług na skutek wzrostu wartości pożyczonego kapitału. Różnica pomiędzy długiem według nominału a długiem według kapitału to kwota, o którą kapitał początkowy został powiększony na skutek kapitalizacji lub indeksacji. A rozróżnienie tych dwóch ujęć długu nominalnego ma znaczenie zarówno poznawcze, jak i praktyczne, gdyż pozwala ustalić, w jakim stopniu zwiększył się dług na skutek wzrostu wartości pożyczonego kapitału.¹¹⁹ Z kolei wyróżnienie długu realnego wiąże się z odpowiedzią na pytanie o realną wartość długu

115 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 333.

116 J. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 163.

117 W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2005, s. 258.

118 S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, 2013, s. 334.

119 *Ibidem*.

publicznego przy uwzględnieniu procesów inflacyjnych. Rozróżnienie to nabiera szczególnego znaczenia w dłuższych okresach i może być pomocne przy określaniu strategii fiskalnej państwa. Może się tak okazać, że wraz z upływem czasu procesy inflacyjne wpłyną korzystnie na wartość pożyczonych władzom publicznym środków i obniżą realną wartość długu publicznego.

Według innej klasyfikacji długu publicznego rozróżnia się dług rzeczywisty i dług potencjalny. Dług potencjalny to warunkowe pozabilansowe zobowiązanie władz publicznych, najczęściej wynikające z udzielanych przez władze publiczne poręczeń i gwarancji. Poręczeń tego typu wymagają instytucje bankowe i finansowe udzielające podmiotom gospodarczym pożyczek lub kredytów. Pomimo iż władze publiczne przed udzieleniem poręczenia lub gwarancji stosują procedurę badania wiarygodności podmiotu, któremu udzielają tego typu zabezpieczenia, to i tak taka operacja obciążona jest ryzykiem, i w praktyce część długu potencjalnego może przekształcić się w rzeczywisty dług publiczny.¹²⁰

Wreszcie istnieje również podział długu publicznego uzależniony od szczebla władz publicznych (państwowych lub samorządowych), które zaciągają zobowiązania. Na tej podstawie rozróżnia się: dług centralny (państwowy) i dług lokalny (samorządowy).

1.3.4. Dług publiczny w polskim ustawodawstwie

Przechodząc na grunt przepisów prawa, należy zauważyć, że po raz pierwszy próbę zdefiniowania (państwowego) długu publicznego¹²¹ podjęto w u.f.p. z 1998 r., w której rozumiano go jako nominalne zadłużenie podmiotów SFP ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora (art. 9). Choć należy docenić podjęte w u.f.p. z 1998 r. działania legislacyjne zmierzające do uporządkowania zagadnień długu publicznego, projektodawcy nie udało się uniknąć jednak nieścisłości w tym zakresie, gdyż w uzasadnieniu do projektu¹²² z jednej strony do długu publicznego zalicza państwowy dług publiczny oraz zadłużenie jst., z drugiej jednak strony zapisano w nim, że ustawa wprowadza kontrolę nad całością zadłużenia, co byłoby zgodne z prawdą jedynie przy założeniu, że państwowy dług publiczny obejmuje swoim zakresem zadłużenie wszystkich jednostek SFP.¹²³

Zbliżoną definicję zawarto również w kolejnej u.f.p. z 2005 r., w której (państwowy) dług publiczny zdefiniowano jako wartość nominalną zadłużenia jed-

120 *Ibidem*, s. 335.

121 Ustawodawca zwykły w kolejnych ustawach o finansach publicznych najczęściej posługuje się terminem *państwowy dług publiczny*. W stosunku do zasadności użycia w tym kontekście przymiotnika *publiczny* zachowują zasadność uwagi poczynione w podrozdziale 1.1.

122 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 342, Warszawa 1998.

123 Por. S. Owsiak, *Opinia o projekcie ustawy o finansach publicznych*, druk sejmowy nr 342.

nostek SFP ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora (art. 10). Dokonując porównania powyższych definicji, należy stwierdzić, że w późniejszej definicji zamiast terminu *podmiot* użyto terminu *jednostka sektora finansów publicznych*, a także w miejsce terminu *przepływy finansowe* wprowadzono termin *zobowiązania*. Te zmiany świadczą o podjętej przez ustawodawcę próbie ujednoczenia terminologii wykorzystywanej w ustawie¹²⁴. Z kolei, jeśli chodzi o zakres (państwowego) długu publicznego, treść art. 10 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. w związku z art. 4 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. pozwala jednoznacznie stwierdzić, że (państwowy) dług publiczny obejmuje zadłużenie wszystkich jednostek SFP, a więc także i tych, które tworzą podsektor samorządowy i ubezpieczeń społecznych.

W aktualnej u.f.p. ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej (państwowego) długu publicznego, jednakże w odróżnieniu od dwóch poprzednio obowiązujących ustaw podjął próbę zdefiniowania *wartości nominalnej zobowiązań* tworzących dług. Wobec tego w drodze wykładni art. 72 i 73 u.f.p. można skonstruować definicję długu publicznego, uwzględniając wszystkie jego istotne elementy, tj. podmiot (na kim ciąży zobowiązanie, tzn. kto jest dłużnikiem), przedmiot (na podstawie jakich tytułów prawnych powstają zobowiązania tworzące dług publiczny, tzn. tytuły dłużne), sposób ustalania wartości długu, czyli metodologię obliczania uwzględniającą czynniki (kapitalizację i indeksację), które wpływają na zmianę jego wartości wraz z upływem czasu do momentu wymagalności.¹²⁵ W ten sposób dług publiczny będzie stanowił nominalną wartość zobowiązań jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora wynikających z następujących tytułów: – wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne; – zaciągniętych kredytów i pożyczek; – przyjętych depozytów; – wymagalnych zobowiązań wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych i uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. Poprzez nominalną wartość zobowiązania rozumie się wartość nominalną: – wyemitowanych papierów wartościowych; – zaciągniętej pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania, czyli kwotę świadczenia głównego, należną do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania. Wartość nominalna zobowiązań indeksowanych lub kapitalizowanych odpowiada początkowej wartości nominalnej z uwzględnieniem przyrostu kapitału wynikającego z indeksacji lub kapitalizacji, naliczonego na koniec okresu sprawozdawczego. Szczegółowa metodologia ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego

124 P. Panfil, *Prawne i finansowe...*, s. 36.

125 M. Tyniewicz, *Komentarz do art. 72 ustawy o finansach publicznych*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 346.

i długu Skarbu Państwa oraz wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Finansów z 30 marca 2010 r.¹²⁶

1.3.5. Dług publiczny a dług sektora *general government*

Jak zasygnalizowano w podrozdziale 1.1., nie można utożsamiać długu publicznego obliczanego zgodnie z metodologią krajową z długiem sektora *general government*, który jest obliczany zgodnie z metodologią UE. Różnice pomiędzy powyższymi pojęciami wynikają, po pierwsze, z odmiennie określonego zakresu obu sektorów, po drugie, z rozbieżności pomiędzy definicją długu sektora *general government* a definicją długu publicznego, po trzecie, z odrębnych metod obliczenia poszczególnych transakcji skutkujących powstaniem zadłużenia. Zakres podmiotowy obu sektorów został już omówiony powyżej (por. podrozdziały 1.2.2. i 1.2.3.), stąd w pierwszej kolejności za zasadne uznano sformułowanie definicji długu *general government* oraz wyjaśnienie sposobu jego obliczania.

Protokół nr 12 odnoszący się do art. 126 TFUE ustanawiający procedurę unikania nadmiernego deficytu zawiera m.in. definicje długu oraz sektora *general government*. Na tej podstawie można stwierdzić, że dług sektora *general government*¹²⁷ oznacza występującą na koniec roku całkowitą sumę zadłużenia brutto w wartości nominalnej skonsolidowaną zarówno pomiędzy, jak i w ramach poszczególnych podsektorów sektora *general government* rozumianego jako rząd centralny, władze regionalne lub lokalne i fundusze ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem operacji handlowych w rozumieniu ESA. Tę definicję z Protokołu dostosowuje do systemu ESA rozporządzenie nr 479/2009, częściowo zmienione następnie rozporządzeniem Komisji (UE) nr 220/2014, zgodnie z którym dług sektora *general government* oznacza całościowy dług brutto według wartości nominalnej pozostajej pod koniec roku w tym sektorze, z wyłączeniem tych tytułów dłużnych (pasywów), które odpowiadają aktywom finansowym, jakimi dysponuje sektor *general government*; na dług sektora *general government* składają się zobowiązania w następujących kategoriach: gotówka i depozyty (AF.2), dłużne papiery wartościowe (AF.3) oraz pożyczki (AF.4) w rozumieniu rozporządzenia ESA 2010. Jak zauważa K. Nizioł¹²⁸, sposób obliczania długu sektora *general government* ustalony na podstawie protokołu jest formą uproszczoną w stosunku do metody przyjętej w ESA. Wynika to po pierwsze z faktu, że zgodnie z protokołem dług sektora *general government* tworzą zobowiązania nominalne, zaś po drugie,

126 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz.U. Nr 57, poz. 366).

127 Definicja została skonstruowana na podstawie angielskiej wersji Protokołu nr 12 ze względu na rozbieżności między angielską i polską wersją językową przepisów.

128 K. Nizioł, Państwowy..., s. 306.

w tej metodzie liczenia uwzględnia się tylko dług brutto, tj. po odliczeniu należności przysługujących władzom publicznym od innych podmiotów (szerzej nt. rodzajów długu por. podrozdział 1.3.3.). Z kolei do obliczenia długu sektora *general government* według ESA stosuje się metodę memoriałową, która oznacza, że dług tworzą zobowiązania obliczane według momentu ich powstania, a nie momentu wpływu albo wypływu środków pieniężnych, najczęściej wyprzedzająco w stosunku do ich faktycznego przepływu.

Jak zauważa M. Tyniewicki¹²⁹, choć co prawda ESA 2010 nie zawiera samej definicji długu, to jednak określa poszczególne jego elementy podmiotowe i przedmiotowe, istotne w kontekście metodologii obliczania wartości długu przyjętej w UE. Daje to podstawę do ustalenia zakresu długu sektora *general government*, który jest szerszy niż w przypadku powyższej definicji skonstruowanej na podstawie Protokołu nr 12 i doprecyzowujących go rozporządzeń nr 479/2009 i nr 220/2014. Dostrzegając te rozbieżności, unijny prawodawca w rozporządzeniu nr 220/2014 zaznaczył, że do celów Protokołu nr 12 pojęcie *dług sektora general government* jest zgodne z rozporządzeniem ESA 2010 (również kody podane w nawiasach odnoszą się do ESA 2010).

Definicja *długu sektora general government* jest częściowo zbieżna z definicją *długu publicznego* obliczanego według metodologii krajowej (por. podrozdział 1.2.). Podobieństwa dotyczą uwzględnienia w zadłużeniu wartości nominalnej zobowiązań, a także prezentowania kwoty długu w wersji skonsolidowanej po wyeliminowaniu wzajemnych przepływów pomiędzy jednostkami zaliczanymi do analizowanego sektora. Jednakże istnieją różnice dotyczące zakresu podmiotowego i przedmiotowego długu w unijnym i polskim prawie finansów publicznych oraz sposobu ich obliczania.

Odnosząc się do pierwszej z nich, dotyczącej zakresu przedmiotowego, należy stwierdzić, że dług sektora *general government* nie stanowi zamkniętego katalogu jednostek w odróżnieniu do zakresu SFP wyznaczonego na mocy art. 9 u.f.p. Głównym powodem różnic między wartością długu wyliczonego zgodnie z metodologią krajową a unijną jest niezaliczenie w u.f.p. do SFP banków, a w konsekwencji również funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), tj. Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Kolejowego, Funduszu Termomodernizacji i Remontów, Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Funduszu Żeglugi Śródlądowej, Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich, Funduszu Strefowego, Krajowego Funduszu Kapitałowego i Funduszu Dopłat. Dodatkowo do sektora *general government* zaliczane są przedsiębiorstwa publiczne nieprowadzące działalności rynkowej, takie jak np. PKP PR Sp. z o.o., Port Lotniczy Łódź, szpitale publiczne oraz jednostki ochrony zdrowia. W związku

129 M. Tyniewicki, Komentarz do art. 72 ustawy..., s. 354.

z powyższym zobowiązania wymienionych funduszy i przedsiębiorstw publicznych są uwzględniane przy obliczaniu zadłużenia sektora *general government*, podczas gdy nie są uwzględniane w wyliczeniu wartości długu publicznego według metodologii krajowej. Z kolei do wyliczenia wartości długu publicznego zgodnie z metodologią krajową należy uwzględnić jednostki zaliczone do SFP, a niezaliczane do sektora *general government*, takie jak: Polska Agencja Żeglugi Powietrznej oraz Polski Klub Wyścigów Konnych.

Również zakres przedmiotowy długu (tytułów dłużnych) w unijnym oraz polskim prawie finansów publicznych nie jest ujmowany w sposób jednolity. Podstawowa różnica polega na tym, że w kwocie długu publicznego obliczanej według metodologii krajowej uwzględnia się tylko zobowiązania wymagalne, natomiast w metodologii unijnej zobowiązania wymagalne nie są zaliczane do długu sektora *general government*, gdyż są uwzględniane jako wydatek w bazie memoriałowej i ujmowane w wyniku (deficycie lub nadwyżce) sektora *general government*. Zatem zgodnie z regulacjami polskiego prawa finansów publicznych w ramach kredytów i pożyczek ujmuje się umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki czy kredytu, a także przyjęte depozyty oraz zobowiązania wymagalne, czyli takie, których termin płatności minął, a które nie zostały przedawnione lub umorzone. Z kolei zgodnie z prawem UE do kategorii pożyczek zalicza się zrestrukturyzowane bądź zrefinansowane kredyty handlowe niezależnie od terminu zapadalności, czyli także te, których pierwotny termin zapadalności jest równy lub krótszy niż rok oraz papiery wartościowe, gotówkę i depozyty.

Różnice w wysokości długu wynikają również z przyjętego systemu księgowania, gdyż w przypadku długu sektora *general government* stosowana jest metoda memoriałowa, zaś w metodologii polskiej obliczania długu stosuje się metodę kasową, która zakłada rejestrację operacji w momencie faktycznego przepływu środków pieniężnych, a w związku z tym występuje zjawisko niezapłaconych w terminie zobowiązań, które muszą zostać uwzględnione w rachunku długu. W praktyce oznacza to, że w metodzie kasowej dług jest wyższy, natomiast deficyt niższy.¹³⁰

Kolejną różnicą jest wycena zobowiązań wyrażonych w walutach obcych. Zgodnie z regulacjami prawa krajowego wartość nominalna tych zobowiązań jest przeliczana na walutę polską według średniego kursu walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski (NBP), obowiązującego w ostatnim dniu roboczym danego okresu sprawozdawczego. Natomiast zgodnie z regulacjami UE zobowiązania wyrażone w obcej walucie lub wymienione na mocy umów, z jednej obcej

130 A. Wernik, Problemy definicji długu publicznego, „Studia BAS” 2011, nr 4, s. 16.

waluty na inną, są przeliczane na inne obce waluty według kursu uzgodnionego w ramach tych umów i są przeliczane na walutę krajową w oparciu o reprezentatywny rynkowy kurs.

Wreszcie różnice w wysokości długu wynikają z nieuwzględniania w polskim prawie finansów publicznych długu potencjalnego, w przeciwieństwie do metodologii UE. Zaliczenie do sektora *general government* długu potencjalnego z tytułu poręczeń i gwarancji jest możliwe, gdy dług taki może stać się długiem podmiotu udzielającego poręczenia lub gwarancji, czyli gdy dojdzie do operacji przejęcia długu. Natomiast zgodnie z regulacjami krajowymi przy określeniu relacji długu publicznego do PKB dług potencjalny nie jest uwzględniany.

Ze względu na istnienie powyższych różnic sprawozdania przekazywane Komisji oraz Eurostatowi Polska opracowuje według metodologii unijnej, zaś do krajowych celów sprawozdawczych posługuje się metodologią krajową. Powstała w ten sposób dwoistość metodologii skutkuje tym, że w niektórych sytuacjach w świetle metodologii krajowej i obowiązujących przepisów prawnych wskaźnik długu publicznego w stosunku do PKB jest niższy niż wartość progowa oznaczająca konieczność stosowania procedur ostrożnościowych (na temat tych procedur por. podrozdział 3.2.1.2.), jednak wskaźnik długu sektora *general government* skutkuje koniecznością podjęcia decyzji o stosowaniu procedury nadmiernego deficytu. Rozbieżności w wysokości długu (zaprezentowane w tabeli 2.) powodują „nerwowe” reakcje ze strony Komisji Europejskiej (KE) zamieszczane w jej rekomendacjach gospodarczych, wzywające do zerwania ze stosowaniem praktyki dwóch statystyk zadłużenia.¹³¹ Jak wynika bowiem z tej tabeli, corocznie relacja długu sektora *general government* do PKB jest zatem wyższa niż ta relacja w przypadku długu publicznego obliczanego według metodologii krajowej.

Tabela 2. Wysokość długu publicznego i dług sektora *general government* w relacji do PKB w latach 2010-2016

	Dług publiczny obliczany według metodologii krajowej	Dług sektora <i>general government</i> obliczany według metodologii unijnej
Źródło oficjalnych danych:	Obwieszczenia Ministra Finansów wydawane na podstawie art. 38 i 38a u.f.p.	Komunikaty Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydawane na podstawie art. 38b u.f.p.
2010	52,8 %	54,8 %
2011	53,5 %	54,8 %
2012	52,7 %	54,0 %

131 J. Stankiewicz, Stan finansów publicznych Polski jako państwa objętego derogacją, w: C. Kosikowski (red.), Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego, Białystok 2013, s. 84-85.

	<i>Dług publiczny obliczany według metodologii krajowej</i>	<i>Dług sektora general government obliczany według metodologii unijnej</i>
Źródło oficjalnych danych:	Obwieszczenia Ministra Finansów wydawane na podstawie art. 38 i 38a u.f.p.	Komunikaty Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydawane na podstawie art. 38b u.f.p.
2013	53,9 %	56,0 %
2014	47,8 %	50,5 %
2015	49,0 %	51,3 %
2016	52,1 %	54,4 %

Źródło: opracowanie własne.

O ile ESA wprowadziła wspólne standardy, definicje i zasady księgowości, stanowiące obligatoryjną podstawę przekazywania przez państwa członkowskie UE Europejskiemu Urzędowi Statystycznemu odpowiednich danych dotyczących wskaźników gospodarczych państwa, o tyle nie zobowiązano państw członkowskich do stosowania ESA przy sporządzaniu sprawozdań stosowanych do celów krajowych. Rezygnacja ze stosowania metodologii krajowej i całkowite zastąpienie jej metodologią UE oznaczałoby uproszczenie i ujednoczenie terminologii deficytu i długu, a ponadto umożliwiłaby rezygnację z dokonywania podwójnych obliczeń i wyjaśniania sposobów przejścia między metodologią krajową a unijną. Taka zmiana pozwoliłaby również lepiej chronić stabilność polskich finansów publicznych, gdyż polscy decydenci polityczni, stojąc przed wyborem zwiększenia wydatków publicznych celem przypodobania się wyborcom a ograniczeniem wydatków, nie mając bezpośredniego wpływu na treść metodologii UE, w sytuacji zagrożenia przekroczenia ograniczeń wynikających z konstytucyjnego limitu zadłużenia czy procedur sanacyjnych i ostrożnościowych nie mieliby możliwości zmiany zakresu podmiotowego długu, np. poprzez utworzenie kolejnych funduszy w ramach BGK, choć nadal będzie istniała możliwość modyfikacji treści instrumentów, których celem jest ograniczenie poziomu deficytu i długu publicznego.¹³²

1.4. Ewolucja podejścia do zasady równowagi budżetowej

Zasada równowagi budżetowej jest analizowana zarówno z punktu widzenia ekonomicznego (podejścia do istnienia deficytu i rodzajów sald), jak i prawnego (przepisów krajowych, unijnych i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego).

Rozpoczynając analizę podejścia do zasady równowagi budżetowej od przeglądu teorii ekonomicznych, należy stwierdzić, że poglądy D. Hume'a, jednego z prekursorów tzw. szkoły klasycznej, stanowią podwaliny teorii równowagi bu-

¹³² E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, Problemy terminologiczne..., s. 65-66.

dżetowej. Według szkoły klasycznej ingerencja państwa za pomocą finansów publicznych powinna być możliwie jak najmniejsza. Budżet państwa powinien być mały, zrównoważony, dług publiczny ograniczany, a podatki możliwie jak najniższe. Tylko budżet zrównoważony i mały mógł być neutralny w stosunku do gospodarki. Podobnego zdania był J.B. Say, który uważał, że „najlepszy plan finansowy to wydawać mało, a najlepszy podatek to ten, który jest najmniejszy”.¹³³ Zaprezentowany pogląd stanowił podstawę ortodoksyjnej teorii finansów publicznych, zgodnie z którą budżet państwa powinien być jak najmniejszy, czyli taki, z którego jedynie mogłyby być finansowane zadania publiczne, zaś równowaga budżetowa powinna być bezwzględnie, stale utrzymywana, gdyż występujący deficyt był traktowany jako wyraz nieodpowiedzialności. Jednakże stopniowo zwolennicy tej teorii zaczęli dochodzić do wniosku, iż nie jest możliwe całkowite uniknięcie deficytu, dlatego aby uzasadnić jego występowanie, głosili pogląd, iż pożyczki na sfinansowanie deficytu budżetowego muszą być przeznaczane na cele związane z rozwojem gospodarczym.¹³⁴ Zasadniczy wpływ na założenia doktryny szkoły klasycznej miały poglądy A. Smitha, który przeciwstawiał się jakiegokolwiek ingerencji państwa w życie społeczeństwa. Nie był on przeciwnikiem zaciągania przez państwo pożyczek w ogóle, jednakże powinny one być przeznaczane na pokrycie nagłych lub nieprzewidzianych potrzeb.

Z uwagi na nieostry charakter pojęcia szkoły klasycznej w teoriach głoszonych przez ich przedstawicieli można doszukać się także pewnych sprzeczności. Przykładowo J. Tucker uważał, że działania państwa powinny zmierzać do zapewnienia wysokiego zatrudnienia i ochrony rodzimej produkcji. Był zwolennikiem niskich obciążeń dla społeczeństwa, przy jednoczesnym wyznaczaniu państwu coraz większego zakresu obowiązków. Braku konsekwencji możemy się także doszukać w poglądach D. Ricardo, który będąc zwolennikiem zrównoważonego budżetu, z jednej strony postulował za ograniczaniem wydatków rządowych, z drugiej zaś wyznaczał państwu szeroki zakres obowiązków. Natomiast w sytuacji zwiększonych wydatków D. Ricardo jasno opowiadał się za podniesieniem podatków i był zdecydowanym przeciwnikiem zaciągania pożyczek, gdyż uważał, że konsekwencją długu publicznego jest marnotrawienie zasobów finansowych.¹³⁵

W polskim prawie skarbowym okresu międzywojennego zagadnieniem równowagi budżetowej zajmował się m.in. I. Czuma, według którego istotne w podejściu do równowagi budżetowej jest określenie „zwyczajności” i „nadzwyczajności” dochodów i wydatków państwa. Efektem zamknięcia okresu rozliczeniowego, którym jest rok budżetowy, jest albo nadwyżka po stronie dochodów, albo niedobór, czyli przewaga wydatków nad dochodami zwyczajnymi. Celem, do

133 R. Domaszewicz, *Finanse w gospodarce rynkowej*, Kraków 1995, s. 164.

134 A. Możdzierz, *Nierównowaga finansów publicznych*, Warszawa 2009, s. 17.

135 *Ibidem*, s. 19.

którego należy dążyć, powinno być zbalansowanie wydatków i dochodów, natomiast jeżeli dochody zwyczajne nie pokrywają wydatków w ogóle, wówczas nie mamy do czynienia z równowagą budżetową. Państwo dla prawidłowego funkcjonowania musi wykonywać swoje zadania i racjonalnie pokrywać wydatki z nimi związane w danym okresie rozliczeniowym. Dlatego „sednem pojęcia równowagi budżetowej nie jest forma, ale istota rzeczy, i właśnie dlatego równowaga budżetowa polega na pokryciu wszystkich wydatków danego okresu gospodarczego przez, do tegoż okresu należące, dochody zwyczajne państwa”¹³⁶. Jak podkreśla I. Czuma, równowaga budżetu jest postulatem, do którego w teorii i w praktyce zmierza skarbowość. Jest efektem wielu działań w trakcie roku budżetowego, związanych z wydatkowaniem środków, jak i pobieraniem dochodów przez państwo. Jednakże, o ile forma i treść budżetu, jako planu finansowego, mają pośredni wpływ na jego równowagę, o tyle dopiero wykonanie budżetu w bezpośredni sposób pokazuje niedokładności w planowaniu budżetowym, którego skutkiem (ze względu na równowagę budżetu, najczęściej ujemnym) jest potrzeba zaciągnięcia kredytu, który nie jest zwyczajnym dochodem¹³⁷. Z kolei I. Weinfeld uważał, że „w dziedzinie wydatków to ich uchwalona wysokość jest dla Rządu obowiązującą granicą. Nie wolno ich przekraczać, tzn. ani wydać więcej gotówką, ani zaciągnąć zobowiązań na wyższe kwoty. Przekroczenie takie grozi przede wszystkim w bieżącym roku lub w następnym okresie zachwianiem równowagi budżetowej”¹³⁸. Dla T. Grodyńskiego równowaga po stronie dochodów i wydatków stanowiła element definicji budżetu jako planu, w którym normy budżetowe wydatków są nieprzekraczalne. Warunkiem, od którego zależy równowaga, jest prawdziwość budżetu już na etapie planowania. Jednakże dopuszczał powstanie deficytu, ale tylko w szczególnych okolicznościach, tj. gdy „życie przyniesie ze sobą konieczność dokonania wydatku na cele nieprzewidziane w budżecie, a wtedy mówimy o kredycie czy wydatku nowym, albo też trzeba będzie na cel przewidziany w budżecie uczynić większy nakład pieniężny od dozwolonego budżetem, a wtedy mamy do czynienia z kredytem dodatkowym”¹³⁹. T. Grodyński zwracał uwagę, iż z punktu widzenia równowagi budżetowej kredyt dodatkowy jest zjawiskiem stosunkowo niebezpiecznym, wynikającym najczęściej ze zmian koniunkturalnych czy wzrostu cen, któremu nie towarzyszy w tym samym stopniu wzrost dochodów. Podobne niebezpieczeństwo powstaje, gdy konieczność skorzystania z dodatkowych kredytów wynika z niedoszacowania strony wydatkowej lub przeszacowania dochodowej budżetu, „ale i zbyt pesymistycznego obliczania dochodów, aby uzyskiwane w toku wykonania budżetu nieprzewidywane nadwyżki nie stwarzały

136 I. Czuma, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924, s. 44.

137 *Ibidem*, s. 237-241.

138 I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1931, s. 84.

139 T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 349.

zachęty czy potrzeby wydatków nowych lub dodatkowych”.¹⁴⁰ Uznawano, że państwo mogło zaciągać kredyt publiczny, jednakże w wyjątkowych okolicznościach. Klasycznym wyjątkiem były wydatki wojenne, a w miarę rozwoju technicznego wszelkie inwestycje służące podnoszeniu dobrobytu moralnego i intelektualnego przyszłych pokoleń, które to będą beneficjentami terażniejszych wydatków. Za takim rozwiązaniem postulował m.in. H. Radziszewski, który dostrzegał korzyści z finansowania inwestycji pożyczką, a jednocześnie nie znajdował uzasadnienia dla obciążeń finansowych przyszłych pokoleń długami niesłużącymi realizacji inwestycji.¹⁴¹ Stąd celem nadrzędnym gospodarstwa budżetowego państwa powinno być uzyskanie i utrzymanie równowagi budżetu, czyli stanu, w którym wszystkie potrzeby państwa są zaspokajane dochodami.¹⁴²

Zdaniem M. Gutkowskiego budżet powinien być tak skonstruowany, aby umożliwił całkowite pokrycie zaplanowanych wydatków oraz zachowanie równowagi wydatków w sensie materialnym, co oznacza, że wydatki zwyczajne nie mogą być pokrywane z dochodów nadzwyczajnych. Z kolei wydatki nadzwyczajne mogą zostać całkowicie bądź częściowo pokrywane z dochodów zwyczajnych. Do wydatków zwyczajnych, zdaniem M. Gutkowskiego zalicza się „wydatki związane z utrzymaniem administracji i normalnej działalności gospodarczej oraz majątku komunalnego. [...] Do wydatków nadzwyczajnych zalicza się wydatki na powiększenie majątku komunalnego [...] oraz wydatki niezwiązane z normalnym tokiem gospodarki, np. wydatki w związku z klęskami żywiołowymi, bezrobociem, wydatki na przedterminową spłatę pożyczek długoterminowych oraz na jednorazowe spłaty pożyczek długoterminowych, dokonane z dochodów nadzwyczajnych, a także wydatki na pokrycie niedoborów z lat ubiegłych. Do dochodów zwyczajnych zalicza się dochody związane z normalnym tokiem administracji i gospodarki komunalnej. Do dochodów nadzwyczajnych zalicza się dochody z pożyczek, ze sprzedaży czy likwidacji majątku”¹⁴³. Dodatkowo M. Gutkowski wyróżnia dwa rodzaje równowagi budżetowej: formalną i merytoryczną. Równowaga formalna zachodzi wtedy, gdy ogólna suma dochodów pokrywa się dokładnie z ogólną sumą wydatków. Z kolei merytoryczna, gdy wydatki zwyczajne są pokrywane przez dochody zwyczajne, a wydatki nadzwyczajne przez dochody nadzwyczajne. Źródłem równowagi merytorycznej jest pogląd, że wydatki nadzwyczajne przekraczają możliwości płatnicze obecnego pokolenia i dlatego należy je częściowo przerzucić na pokolenia przyszłe, z drugiej strony zaś, gdyby wydatki zwyczajne pokrywane były z dochodów nadzwyczajnych, mielibyśmy do czynienia z rzeczywistym naruszeniem równowagi budżetowej.

140 *Ibidem*, s. 351-352.

141 Za E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 20.

142 T. Grodyński, *op. cit.*, s. 1.

143 M. Gutkowski, *Prawo skarbowe. Skrypt zaaprobowany przez p. prof. M. Gutkowskiego*. Z. I, Wilno 1936, s. 27.

Zgodnie z zasadą postulowaną przez M. Gutkowskiego naruszeniem równowagi budżetowej jest zarówno deficyt, jak i nadwyżka.¹⁴⁴

Z kolei H. Dalton uznawał budżet za zrównoważony wówczas, gdy w ciągu okresu rozliczeniowego dochody przewyższają lub co najmniej nie są mniejsze od wydatków. Jeżeli wydatki przewyższają dochody, wówczas budżet jest „niezrównoważony”. Postulat zrównoważenia budżetu, zdaniem H. Daltona, stanowi nie tylko „spełnienie przykazania skarbowego, ale i przykazania moralnego”.¹⁴⁵ Z analizy podejścia do zasady równowagi omawianego okresu wynika, że oznaczała ona postulat pełnego pokrycia wydatków budżetowych zwyczajnymi dochodami budżetowymi, bez konieczności korzystania z pożyczek. Jednakże postulat ten stracił na znaczeniu, gdy zadania państwa wykroczyły poza cele administracyjne i wojskowe oraz objęły zadania gospodarcze. Stwierdzono, że deficytowy budżet uzupełniony kredytem państwowym może korzystnie wpłynąć na rozwój gospodarczy. Zaczęto postulować możliwość występowania chronicznego, trwałego, ale umiarkowanego deficytu budżetowego, pokrywanego w drodze stale wzrastającego zadłużenia państwa w miarę rozwoju gospodarki narodowej.¹⁴⁶

Poddając analizie znaczenie równowagi budżetowej jako przesłankę oceny działalności państwa, należy wskazać na wyraźną ewolucję zarówno teorii, jak i praktyki. W klasycznej teorii skarbowości zachowanie równowagi budżetowej było podstawową zasadą, a matematyczną równość wydatków i dochodów uznawano za złotą regułę gospodarki budżetowej.¹⁴⁷ Jednak zdaniem S. Owsiaka równowaga budżetowa rozumiana dosłownie w zasadzie nie występuje. Najczęściej mamy do czynienia z odchyleniami od stanu równowagi. Zarówno w praktyce, jak i literaturze przedmiotu przyjmuje się, że nierównowaga budżetu (lub budżet niezrównoważony) występują tylko wówczas, gdy w budżecie pojawia się deficyt. Budżet państwa wykazujący nadwyżki traktuje się jako zrównoważony.¹⁴⁸ Za takim stanowiskiem opowiedział się także C. Kosikowski, twierdząc, że budżet jest niezrównoważony tylko wtedy, kiedy wydatki budżetowe przewyższają dochody budżetowe, czyli występuje deficyt budżetowy, natomiast występująca w budżecie nadwyżka, jak i całościowe pokrycie wydatków budżetowych dochodami oznacza równowagę budżetową.¹⁴⁹

Podejście do koncepcji równowagi budżetowej w tym tradycyjnym ujęciu, które zdaniem E. Ruśkowskiego wyrażało się w konieczności zrównoważenia

144 M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 118.

145 H. Dalton, *op. cit.*, s. 265.

146 M. Weralski, *op. cit.* 181-182.

147 P.M. Gaudemet, J. Molinier, *op. cit.*, s. 180.

148 Zob. S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka (red.), *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, Warszawa 1993, s. 57-58; S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, 2013, s. 295.

149 C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne...*, 2008, s. 267.

dochodów i wydatków budżetowych¹⁵⁰, uległo zmianie pod wpływem uświadomienia dwóch faktów. Po pierwsze, pomimo iż budżet uchwała się jako zrównoważony, to na etapie wykonania okazuje się, że wydatki są na ogół większe niż zaplanowane dochody. Po drugie, przedstawiana w budżetach równowaga jest często równowagą sztuczną, gdyż do jej uzyskania, w ramach polityki „odbudżetowania” („debudżetyzacji”) inwestycji lub polityki „budżetów nadzwyczajnych”, usuwano z budżetu wydatki nadzwyczajne. Jednakże wydatki te musiały zostać sfinansowane, i w tym celu zaciągano pożyczki. Zatem równowaga budżetowa nie wyklucza istnienia nierównowagi finansów publicznych spowodowanej nadmiernymi pozabudżetowymi wydatkami publicznymi.

Zarówno powyższe spostrzeżenia, jak i przede wszystkim światowy kryzys z lat 1929-1933 podały w wątpliwość istnienie równowagi budżetowej i wraz z koncepcją interwencjonizmu państwowego zaproponowaną przez J.M. Keynesa sformułowano tezę o systematycznym deficycie budżetowym.¹⁵¹ J.M. Keynes zerwał z zasadą pokrycia wydatków budżetowych w dochodach, a tym samym odrzucił koncepcję budżetu zrównoważonego, proponując w zamian koncepcję budżetu niezrównoważonego, będącego wynikiem zwiększonych wydatków państwa w okresie recesji.¹⁵² J.M. Keynes uznawał, że deficyt może być pożyteczny, a dodatkowe wydatki już nie tylko inwestycyjne (jak sądzono wcześniej), ale i bieżące mogą przynieść korzystne zmiany. Koncepcja ta zakłada, że deficyt jest dopuszczalny, a nawet pożądany, jeżeli wzrost wydatków publicznych pobudza gospodarkę (zwłaszcza w słabo funkcjonujących sektorach), przynosząc korzyść większą niż sam deficyt (tzw. mnożnik inwestycyjny)¹⁵³. Pogląd J.M. Keynesa wyjaśnia także paradoks niezrównoważonego budżetu, który jest następstwem recesji gospodarczej. Konsekwencją spadającego dochodu narodowego jest zmniejszenie dochodów państwa. Ów paradoks polega na tym, że aby zrównoważyć budżet, należy przejściowo zwiększyć występujący deficyt, a zatem zwiększone wydatki budżetowe przyczynić się mogą do zwiększenia popytu w gospodarce, czego z kolei konsekwencją może być ożywienie gospodarcze i poprawa koniunktury oraz wyższe wpływy z podatków.¹⁵⁴

Koncepcję J.M. Keynesa rozwijał w pierwszej połowie XX w. A.H. Hansen. Odrzucił on zasadę równoważenia budżetu w tym sensie, że równowaga budżetowa nie może być celem samym w sobie, ale powinna być traktowana jako jeden z elementów funkcjonowania całego mechanizmu gospodarki rynkowej. A.H. Hansen postulował podnoszenie wydatków rządowych w celu zwiększenia wykorzystania mocy wytwórczych i likwidacji bezrobocia. Nie zgadzał się z kon-

150 *Ibidem*, s. 299.

151 P.M. Gaudemet, J. Molinier, *op. cit.*, s. 181.

152 A. Moździerz, *op. cit.*, s. 23.

153 J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 2003, s. 110-111.

154 B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Warszawa 2012, s. 23.

cepcją konserwatystów, zdaniem których dług publiczny bez względu na okoliczności ma zawsze negatywny wpływ na sytuację państwa, twierdząc, że wszystko zależy od warunków i sytuacji, w jakich zaciągany jest dług.¹⁵⁵

Poglądy J.M. Keynesa i A.H. Hansena stały się jednak przedmiotem krytyki, którą można wyrazić tym, że systematyczny deficyt, obciążając gospodarstwo narodowe kosztami zaciągniętych pożyczek i zwiększonym długiem publicznym, podnosi ogólne koszty jego funkcjonowania i obniża konkurencyjność na arenie międzynarodowej. Deficyt taki jednocześnie jest niebezpieczny dla gospodarki kraju, gdyż jest nie tylko źródłem inflacji, ale powoduje także ryzyko degradacji pieniądza.¹⁵⁶ Od lat 70. XX w. zarówno w sferze rozważań teoretycznych, jak i w polityce gospodarczej państw zachodnich można zaobserwować powrót do tradycyjnej koncepcji zrównoważenia budżetu.¹⁵⁷ Rezultatem tych poszukiwań był nowy konserwatyzm fiskalny, który zakładał zasadę bezwzględnej równowagi budżetowej. Przyjęcie tej koncepcji oznaczało, iż niedopuszczalne są jakiegokolwiek odchylenia zarówno w kierunku deficytu, jak i nadwyżki budżetowej, która zdaniem nowych konserwatystów była środkami finansowymi „zamrożonymi” w budżecie państwa.

Jak się okazało, w praktyce dość rzadko znajdują zastosowanie przedstawione wyżej podejścia do równowagi budżetu, są zaś realizowane koncepcje pośrednie, tj. teoria budżetu cyklicznego i teoria impasu. Pierwsza z nich opiera się na założeniu, zgodnie z którym „należy realizować nadwyżki budżetowe w latach pomyślnych, aby móc sobie poradzić w okresach recesji i pokryć powstające wtedy niedobory nadwyżkami z lat ubiegłych. Zaletą tej koncepcji jest umożliwienie regulacji cyklu ekonomicznego”¹⁵⁸. Zatem w zależności od fazy cyklu gospodarczego mogą występować zarówno deficyty, jak i nadwyżki, przy czym w dłuższych okresach budżet powinien się równoważyć. Z kolei teoria impasu zezwala na deficyt budżetowy, jednakże w pewnych granicach i pod określonymi warunkami. Warto wspomnieć jeszcze o koncepcji, która zakładała, że pożyczki przyznane przez Skarb Państwa mogą być bez niepożądanych konsekwencji pokrywane przez – jak to określił V. Giscard d’Estaing – „realne oszczędności”. Oszczędnościami tymi mogą być wpływy definitywne lub wpływy pochodzące z długoterminowych pożyczek, z których finansowane są inwestycje.¹⁵⁹

Analiza istoty równowagi budżetowej pokazuje, że idealne zrównoważenie dochodów i wydatków budżetowych jest zjawiskiem dość rzadkim lub wręcz wyjątkowym. Z kolei nadwyżka lub deficyt (niedobór) budżetowy są jednym

155 W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2012, s. 36.

156 C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne...*, 2008, s. 299.

157 S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, 2005, s. 319.

158 P.M. Gaudemet, J. Molinier, *op. cit.*, s. 182.

159 *Ibidem*, s. 186.

z najistotniejszych kryteriów oceny stanu finansów państwa i polityki fiskalnej. Sprowadzenie salda budżetu państwa jedynie do rachunkowego obliczenia różnicy pomiędzy dochodami a wydatkami w danym roku budżetowym byłoby dużym uproszczeniem. Stąd przydatna jest ekonomiczna analiza kierunków odchyleń od stanu równowagi, która pozwala ocenić stan budżetu oraz jego wpływ na gospodarkę. Saldo nominalne (rzeczywiste) jako kategoria rachunkowa powstaje przez odjęcie od nominalnych dochodów budżetowych nominalnych wydatków budżetowych. W Polsce do końca 1997 r. stosowaną metodą liczenia salda nominalnego była tzw. metoda klasyczna, uregulowana w ustawie – Prawo budżetowe¹⁶⁰. Zgodnie z art. 5 tejże ustawy, polegała ona na obliczeniu różnicy między dochodami (do których zaliczano także przychody bezzwrotne) a wydatkami budżetu (do których zaliczano rozchody bezzwrotne). Różnica ta stanowiła nadwyżkę lub niedobór. Wobec powyższego wyłączono z kategorii dochodów publicznych kredyty i pożyczki stanowiące przychody przeznaczane na pokrycie deficytu budżetowego. Z kolei do dochodów zaliczano, jako dochody definitywne, środki pochodzące z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Natomiast ustawą z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych¹⁶¹ wyłączono z kategorii dochodów publicznych wpływy pochodzące z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, określając nowy sposób liczenia deficytu.¹⁶² W art. 68 ust. 1 u.f.p. z 1998 r. nadwyżkę i deficyt budżetu państwa zdefiniowano jako odpowiednio różnicę między dochodami a wydatkami budżetu państwa. Takie same definicje zamieszczono w u.f.p. z 2005 r. Z kolei w obecnie obowiązującej u.f.p. deficyt i nadwyżka budżetu państwa stanowią odpowiednio różnicę między dochodami a wydatkami budżetu państwa, nie wliczając do kwoty nadwyżki albo deficytu budżetu państwa na podstawie art. 118 ust. 2 u.f.p. deficytu albo nadwyżki budżetu środków europejskich. Jak zauważa J. Stankiewicz¹⁶³, wprowadzona przez ustawodawcę terminologia w związku z przyjęciem koncepcji wyodrębnienia w budżecie państwa środków europejskich jest co najmniej niefortunna. Ustawodawca w sposób niekonsekwentny używa pojęcia „budżet państwa”, raz w odniesieniu do całości dochodów i wydatków państwa, innym razem w odniesieniu do całości środków pomniejszonych po stronie dochodów i po stronie wydatków o środki europejskie.

Obok pojęcia salda budżetowego polski ustawodawca posługuje się również pojęciem salda SFP. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.f.p. z 1998 r. nadwyżkę SFP stano-

160 Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 4, poz. 18 z późn. zm.). W ustawie tej operowano pojęciem niedoboru budżetowego.

161 Dz.U. Nr 106, poz. 673 z późn. zm.

162 A. Moździerz, *op. cit.*, s. 49.

163 J. Stankiewicz, Komentarz do art. 113 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 521.

wiła dodatnia różnica między dochodami publicznymi powiększonymi o środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi a wydatkami publicznymi, ustaloną dla okresu rozliczeniowego. Z kolei deficyt SFP zdefiniowano jako ujemną różnicę pomiędzy tymi wielkościami. Wraz z wprowadzeniem u.f.p. z 2005 r. modyfikacji uległy definicje deficytu i nadwyżki SFP, gdyż skreślono fragment o powiększaniu dochodów publicznych o środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego, stanowi nadwyżkę SFP, a ujemna różnica – deficyt tego sektora. Ustalenie salda SFP wymaga więc wyeliminowania przepływów finansowych między jednostkami tego sektora. Deficyt i nadwyżkę SFP identycznie jak w u.f.p. z 2005 r. zdefiniowano również w obecnie obowiązującej u.f.p. Z jednej strony należy zaznaczyć, że zawierający te definicje art. 7 u.f.p. nie zobowiązuje w żadnym stopniu do zachowania równowagi SFP, gdyż ma jedynie techniczno-instrukcyjny i analityczny charakter, stanowiąc punkt wyjścia do konstrukcji niektórych obowiązków, np. wynikającego z art. 36 ust. 1 u.f.p. nakazu podawania do publicznej wiadomości przez Ministra Finansów zbiorczych danych na temat operacji finansowych SFP oraz wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne, czy też wynikającego z art. 142 pkt 6 u.f.p. nakazu załączenia do projektu ustawy budżetowej uzasadnienia, zawierającego omówienie m.in. nadwyżki lub deficytu oraz długu SFP. Z drugiej jednak strony wyodrębnienie instytucji deficytu i nadwyżki SFP ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia zobowiązań Polski wynikających z unijnej procedury unikania nadmiernego deficytu sektora *general government* ustanowionych na podstawie art. 126 TFUE i załączonego do niego Protokołu nr 12. Choć nie należy zapominać o istnieniu różnic pomiędzy sposobem obliczania salda SFP a salda sektora *general government*, to jednak treść art. 7 u.f.p. świadczy o potrzebie dbania o odpowiedni poziom nie tylko salda budżetu państwa, ale również całego SFP.

Pełna interpretacja pojęcia salda budżetowego, jak i salda SFP wymaga spojrzenia z różnych punktów widzenia, stąd dodatkowo wyróżnia się saldo realne, saldo pierwotne (kredytowe), majątkowe, koniunkturalne (cykliczne). Saldo realne umożliwia uzyskanie informacji o realnym stanie finansów państwa, gdyż obliczenie realnej wartości salda wymaga wyłączenia z wydatków budżetowych tych obciążeń, które występują jako efekt zjawisk inflacyjnych. Wyższy od zaplanowanych w ustawie budżetowej wzrost poziomu cen przyczynia się do wzrostu nominalnych dochodów, czyli uzyskania tzw. premii inflacyjnej. Z kolei niższa inflacja od wielkości przyjętej w ustawie budżetowej skutkuje ubytkiem dochodów, a przy stałym poziomie wydatków może doprowadzić do zwiększenia deficytu w ujęciu nominalnym.¹⁶⁴

164 A. Możdzierz, *op. cit.*, s. 51.

Saldo pierwotne, zwane kredytowym, definiowane jest jako różnica pomiędzy dochodami budżetowymi a wydatkami budżetowymi zmniejszonymi o koszty związane z obsługą długu publicznego. Jego istota polega na tym, że budżet uważa się za zrównoważony, jeżeli w ciągu okresu obrachunkowego nie zachodzi powiększenie netto „martwego” długu publicznego¹⁶⁵, czyli zobowiązań zaciąganych na inne cele niż zwiększenie majątku Skarbu Państwa. Saldo majątkowe budżetu to różnica między dochodami budżetowymi, pomniejszonymi o dochody uzyskane ze sprzedaży majątku publicznego i o pożyczki zaciągane na cele inwestycyjne a wydatkami bieżącymi budżetu. Analiza kształtowania się salda majątkowego dostarcza informacji związanych ze zmianą stanu majątku państwa.¹⁶⁶

Z kolei saldo cykliczne (koniunkturalne) obrazuje wpływ cyklu koniunkturalnego na zmiany w dochodach i wydatkach budżetu i jest niezależne od aktualnej polityki fiskalnej¹⁶⁷. Cykle koniunkturalne wpływają na budżet państwa przez działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury, dlatego saldo cykliczne jest następstwem recesji bądź ożywienia. W sytuacji gdy rzeczywisty poziom produkcji kształtuje się poniżej produkcji potencjalnej, pojawia się deficyt cykliczny. W odwrotnej sytuacji, tzn. gdy rzeczywisty poziom produkcji kształtuje się na poziomie wyższym od potencjalnego, występuje nadwyżka cykliczna. Wrażliwość niektórych dochodów publicznych (np. zmniejszenie dochodów z podatku od towarów i usług w okresie recesji) i wydatków publicznych (np. związanych z pomocą społeczną w okresie osłabienia koniunktury) związana jest ze zmianą stanu koniunktury gospodarczej.¹⁶⁸ Koncepcja ta stanowi niejako dopełnienie koncepcji J.M. Keynesa, który twierdził, że państwo przy pomocy narzędzi fiskalnych może kształtować popyt globalny. Natomiast kierunek tego oddziaływania powinien być uzależniony od fazy cyklu koniunkturalnego. Występowanie cyklu koniunkturalnego usprawiedliwia występowanie deficytu budżetowego, dlatego też powstałe saldo cykliczne nie wymaga podejmowania działań w zakresie polityki fiskalnej. Deficyty cykliczne pojawiające się w czasie recesji, w średnim okresie, powinny zostać finansowane nadwyżką cykliczną powstałą w okresie dobrej koniunktury gospodarczej.

Powyższe założenia stały się podstawą reguły zrównoważonego budżetu skorygowanego o wahania cykliczne, które polega na utrzymaniu w każdym roku zbilansowanego salda strukturalnego, zwanego saldem skorygowanym o wahania cykliczne. Wymóg utrzymania zbilansowanego salda strukturalnego oznacza, że w okresie dobrej koniunktury niezbędne jest wypracowanie nadwyżki budżetowej równej cyklicznemu komponentowi salda budżetowego. W okresie recesji reguła

165 H. Dalton, *op. cit.*, s. 268.

166 S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, 2005, s. 307.

167 B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *op. cit.*, s. 692.

168 A. Moździerz, *op. cit.*, s. 53.

zbilansowanego salda skorygowanego o wahania cykliczne umożliwia natomiast istnienie deficytu budżetowego, jednak nie wyższego niż cykliczny komponent deficytu.¹⁶⁹ Występujące w literaturze przedmiotu definicje dotyczą najczęściej tylko jednego z możliwych odchyżeń od stanu równowagi budżetu strukturalnego – deficytu strukturalnego, pomijając kwestie nadwyżki strukturalnej. Zgodnie z jedną z definicji „deficyt strukturalny jest wielkością hipotetyczną, informującą o tym, jaki byłby deficyt, gdyby gospodarka funkcjonowała przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych (potencjału produktywnego)”¹⁷⁰. Podobny pogląd prezentuje W. Gradoń, twierdząc dodatkowo, że deficyt strukturalny stanowi miarę, która umożliwia zrozumienie adekwatności decyzji podejmowanych w ramach realizowanej polityki fiskalnej państwa, a tym samym ułatwia dokonywanie wyboru właściwych instrumentów oddziałujących na gospodarkę¹⁷¹. Zgodnie z definicją zaprezentowaną przez J.E. Stiglitz deficyt strukturalny to „próbą odpowiedzi na pytanie, jaka byłaby wysokość deficytu fiskalnego, gdyby w gospodarce istniało pełne zatrudnienie”¹⁷². Z kolei zgodnie z inną definicją deficyt strukturalny stanowi relację pomiędzy dochodami i wydatkami budżetu przy normalnym (przeciętnym) poziomie aktywności gospodarczej.¹⁷³ Powyższe definicje pozwalają sformułować wniosek, iż saldo strukturalne jest konsekwencją uznaniowych decyzji państwa w zakresie polityki fiskalnej, a także zmian demograficznych oraz zjawisk niecyklicznych. Pomiar salda strukturalnego pozwala zidentyfikować zakres wpływu czynników strukturalnych na nierównowagę budżetową. Jednakże niedoszacowanie deficytu strukturalnego może sprzyjać nadmiernie ekspansywnej polityce fiskalnej; z kolei przeszacowanie daje podstawy do jej zaostrzenia. Deficyt strukturalny, w przeciwieństwie do deficytu cyklicznego, jest zjawiskiem trwałym, poważniejszym i trudniejszym do przewyżczenia, a jego stałe utrzymywanie się zagraża płynności finansowej państwa.¹⁷⁴ Dlatego też w sytuacji powstania deficytu strukturalnego, aby móc doprowadzić do zrównoważenia finansów publicznych, konieczne są zmiany systemowe, polegające na racjonalizacji wydatków i poprawie efektywności systemu podatkowego.

W nauce finansów publicznych wskazuje się, że na równowagę budżetową wpływ mają różne czynniki, takie jak: ekonomiczne, organizacyjne, techniczne i polityczne. Z ekonomicznego punktu widzenia rozróżnia się czynniki, które regulują stronę dochodową (np. system podatkowy) i wydatkową budżetu (np. zakres finansowania świadczeń społecznych). Czynniki ekonomiczne związane są z organizacją SFP i możliwościami przepływu środków pomiędzy należącymi do

169 P. Krajewski, *Strukturalny i cykliczny komponent deficytu budżetowego w Polsce*, Łódź 2006, s. 33.

170 B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *op. cit.*, s. 692.

171 W. Gradoń, *Deficyt budżetowy i źródła jego finansowania w Polsce*, Katowice 2004, s. 17.

172 J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2013, s. 940.

173 M. Lubiński, *Analiza koniunktury i badanie rynków*, Warszawa 2002, s. 18.

174 A. Możdzierz, *op. cit.*, s. 57.

nego jednostkami. Z kolei czynniki techniczne dotyczą sposobów planowania poszczególnych pozycji budżetowych, w szczególności gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków budżetowych, dzięki czemu już na etapie planowania dysponuje się informacjami np. dotyczącymi możliwości i źródeł pokrycia deficytu budżetowego, które mogą wpływać na zrównoważenie budżetu.¹⁷⁵ Natomiast czynniki polityczne przejawiają się w realizacji określonej strategii oddziaływania na państwo i gospodarkę.

Na przestrzeni lat zmieniło się podejście do zasady zrównoważenia budżetu i odstąpiono od matematycznej równości pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi. Współcześnie zarówno deficyt budżetowy, jak i dług publiczny nie są zjawiskami wyjątkowymi. Wręcz przeciwnie, ich istnienie uznać można za immanentną cechę większości państw, choć utrzymujący się przez dłuższy czas deficyt budżetowy, połączony ze wzrostem długu publicznego, oceniany jest negatywnie.¹⁷⁶ Z praktycznego punktu widzenia obniżenie wzrostu wydatków państwa jest trudne, bowiem coraz częściej pojawiają się grupy roszczeniowe związane z funkcjami socjalnymi państwa, wobec postulatów których polityka budżetowa niejako jest „zmuszona” do zwiększenia deficytu. Budżet, który służy realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa, realizuje także funkcję ekonomiczną i polityczną. Natomiast w ramach działań gospodarczych państwa prowadzona jest polityka stabilizacyjna, obejmująca m.in. polityki fiskalną i pieniężną, których celem jest wpływ na równowagę całej gospodarki, w tym także na zapobieganie inflacji. Jednakże wyłączne dążenie do zrównoważenia budżetu może doprowadzić do zwiększenia podaży pieniądza i w rezultacie do wzrostu inflacji.¹⁷⁷

Na gruncie Konstytucji RP zostały sformułowane zasady względnego zrównoważenia gospodarki finansowej państwa. Wyrazem tej zasady są przepisy art. 216 ust. 5 oraz 220 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W art. 216 ust. 5 Konstytucji RP został wprowadzony zakaz nadmiernego zadłużenia, tzn. zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Z kolei w art. 220 ust.1 Konstytucji RP ustanowiono dla Sejmu zakaz dokonywania w rządowym projekcie ustawy budżetowej zmian, których następstwem byłoby zwiększenie deficytu budżetowego planowanego przez rząd na dany rok budżetowy. Ten przepis nie ma jednak charakteru bezwzględnego, gdyż Sejm i Senat zachowują prawo do wprowadzenia w rządowym projekcie zmian polegających np. na zwiększeniu dochodów, zmniejszeniu kwoty zaplanowanego deficytu, a nawet anulowaniu zaplanowanych wydatków¹⁷⁸. Nie może jednak dojść do zwiększenia

175 K. Nizioł, Państwowy dług..., s. 112.

176 J. Ciak, Emisja obligacji skarbowych jako jedno ze źródeł finansowania deficytu budżetowego w Polsce, w: A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne*, Lublin 2006, s. 142.

177 K. Nizioł, Państwowy dług..., s. 113.

178 E. Kosiński, *op. cit.*, s. 112.

szczenia deficytu ustalonego w projekcie ustawy budżetowej, a każda poprawka na etapie prac legislacyjnych, która spowodowałaby zwiększenie wydatków budżetowych, powinna wskazywać ich źródła. Jeżeli zgłoszona zmiana spowodowałaby zmniejszenie zaplanowanych dochodów, to powinna wskazywać odpowiednie ograniczenie wydatków. Z kolei art. 220 ust. 2 Konstytucji RP stanowi o braku możliwości pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa. Przepis ten jest przejawem zastosowania zasady równowagi budżetowej na etapie prac nad ustawą budżetową, jak również jej wykonywania. Pośrednio, jako przejaw ochrony równowagi budżetowej, można także traktować art. 219 ust. 3 Konstytucji RP umożliwiający zastosowanie instytucji prowizorium budżetowego oraz zmianę ustawy budżetowej w trakcie jej obowiązywania.

Problematyka równowagi budżetowej oraz równowagi finansów publicznych była niejednokrotnie poruszana w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w których wskazywano, iż stanowi ona wartość konstytucyjną. W wyroku z dnia 19 lutego 2001 r.¹⁷⁹ Trybunał Konstytucyjny (TK) uznał, że równowaga budżetowa jest jedną z wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną, która musi być chroniona i realizowana przez państwo. W wyroku z dnia 27 lutego 2002 r.¹⁸⁰ TK wyraził pogląd, że zarówno „równowaga finansowa”, jak i stan finansów publicznych są wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej. Tezę taką TK wyprowadził z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdz. X Konstytucji RP, w szczególności w art. 216 i 220 Konstytucji RP, ale także z art. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a „ochrona tych wartości nie ma charakteru ani absolutnego, ani też przeważającego w stosunku do innych wartości konstytucyjnych. Odwołanie się do dobra wspólnego obywateli, związanego z prawidłowym kształtowaniem stanu finansów publicznych państwa, może jednak wywierać istotny wpływ na ocenę wprowadzonych regulacji ustawowych w kwestiach dotyczących poszanowania zasad prawidłowej legislacji, w tym tych, które nakazują zachowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis*.” Z kolei w wyroku z dnia 4 maja 2004 r.¹⁸¹ TK także uznał „równowagę finansów publicznych” i ochronę przed nadmiernym zadłużeniem za wartości konstytucyjnie chronione. Trybunał podkreślił, że dobro to chroni restrykcja konstytucyjna wyrażona w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, co świadczy o jego nadrzędności w hierarchii konstytucyjnych wartości. Powyższe przykłady orzecznictwa TK wskazują, iż równowaga budżetowa, równowaga finansów publicznych oraz ochrona przed nadmiernym długiem publicznym są wartościami konstytucyjnie chronionymi. Równowaga jest elementem racjo-

179 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2001 r. sygn. SK 14/00 (OTK 2001, nr 2, poz. 31).

180 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2002 r. sygn. K 47/1 (OTK-A 2002, nr 1, poz. 6).

181 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 r. sygn. K 40/02 (OTK-A 2004, nr 5, poz. 38).

nalnej polityki państwa, i jako taka jest jedną z priorytetowych wartości konstytucyjnych. Jednocześnie mniej korzystna sytuacja budżetu nie usprawiedliwia odejścia od zasad demokratycznego państwa prawnego czy zasady sprawiedliwości. Jednakże w sytuacji konieczności utrzymania równowagi budżetowej, a co za tym idzie, także realizacji przez państwo jego podstawowych zadań, dopuszczalna jest zmiana prawa. Przesłanką dokonania takiej zmiany legislacyjnej jest zachowanie proporcji przy wyważeniu interesu grupowego i interesu państwa, nawet przy niekorzystnych zmianach dla adresatów ustanowionych norm. Zmiany te mogą polegać m.in. na czasowym ograniczeniu czy nawet przejściowym zawieszeniu indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, czy też odstępstwie od zasady praw nabytych, która nie ma charakteru bezwzględnego i można od niej odejść w szczególnie uzasadnionych przypadkach, do których należy niewątpliwie trudny stan finansów publicznych.¹⁸² Powyższe uzasadnia wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r.¹⁸³ w sprawie „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów na rok 2012, które zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego było ingerencją w nabyte przez sędziów prawo do wynagrodzenia. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że ze względu na „konieczność utrzymania równowagi budżetowej i zdolności państwa do wywiązywania się z jego obowiązków TK dopuszczał zarówno ingerencję w sferę praw nabytych, jak ustanowienie przepisów niekorzystnie ingerujących w treść ukształtowanych stosunków prawnych, a także mniej korzystne zasady waloryzacji świadczeń z ubezpieczeń społecznych.” Tym samym TK przyznał zachowaniu równowagi budżetowej pierwszeństwo przed ochroną praw nabytych w zakresie przejściowego zniesienia indeksacji i waloryzacji wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, uznając, że działania te są proporcjonalne i adekwatne do pozostałych oszczędnościowych działań rządu. Tym samym należy uznać słuszność działań TK, który przyjął, że walka z nadmiernym zadłużeniem jest istotnym problemem państwa i powinna być prowadzona wyprzedzająco, nawet jeżeli przepisy prawa nakazują podjęcie określonych działań dopiero po przekroczeniu ustanowionych limitów długu publicznego.

Powyższa analiza pokazuje, jak trudno jest uzyskać jednoznaczną odpowiedź na pytanie, czy deficyt budżetowy powinien występować w gospodarce, a jeśli tak, to jaka powinna być dopuszczalna czy też bezpieczna jego wartość. Podejście zarówno do problemu samego występowania deficytu, jak i dopuszczalnej jego wielkości w budżecie państwa ewaluowało wraz z kolejnymi koncepcjami ekonomicznymi. Dowód na to, iż poglądy poszczególnych ekonomistów na równowagę budżetową bywają wręcz odmienne, stanowi przykład przedstawiony przez P. Samuelsona i W. Nordhaua w podręczniku pt. „Ekonomia”. Motto rozdziału „Polityka fiskalna w teorii i w praktyce” stanowią dwa cytaty. Pierwszy to słowa

182 K. Nizioł, Państwowy dług..., s. 124.

183 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. sygn. K 1/12 (OTK-A 2012, nr 11, poz. 134).

Adama Smitha z Glasgow (rok 1776), że „jedynym dobrym budżetem jest budżet zrównoważony”, z kolei drugi cytat to słowa Warrena Smitha z Ann Arbor (rok 1965), który brzmi: „jedyną słuszną zasadą jest ta, że budżet nigdy nie powinien być zrównoważony – poza tym ulotnym momentem, gdy od nadwyżki budżetowej, służącej przyhamowaniu inflacji, przechodzi się do deficytu budżetowego, mającego na celu zwalczanie recesji.”¹⁸⁴

Zasada równowagi jest postulatem dostosowania wielkości wydatków budżetowych do dochodów. Choć nie jest bezwzględnie przestrzegana, gdyż zachodzi możliwość uchwalenia budżetu z deficytem lub nadwyżką, to stanowi wyraz postulatu prowadzenia racjonalnej działalności finansowej. Przyjmuje się, że w zależności od cykli gospodarczych naturalne są zarówno niedobory, jak i nadwyżki, które jednak w dłuższym okresie powinny się bilansować. Pod wpływem teorii Keynesa od lat 30. XX w. przyjęła się praktyka prowadzenia gospodarki finansowej państwa w oparciu o równowagę całego SFP w danej fazie cyklu koniunkturalnego oraz rocznego budżetu państwa, który nie musi być zrównoważony, lecz może być uchwalany z deficytem budżetowym.¹⁸⁵

1.5. Pojęcie i klasyfikacja prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego

Problematyką długu publicznego zajmują się przedstawiciele zarówno nauk prawnych, jak i ekonomicznych. Efekty ich prac pozwalają na lepsze zrozumienie wpływu rozwiązań legislacyjnych na wysokość i strukturę długu publicznego, koszty jego obsługi i ryzyko z tym związane. Akt prawny o najwyższej randze, tj. Konstytucja RP, zawiera w art. 216 ust. 5 regułę zadłużenia, mającą na celu zabezpieczenie państwa przed nadmiernym i niebezpiecznym dla jego struktur i gospodarki zadłużeniem.¹⁸⁶ Ponadto z treści wspomnianego przepisu wynika, iż działalność polegająca na gromadzeniu i wydatkowaniu środków finansowych na cele publiczne może być realizowana wyłącznie w sposób określony w akcie prawnym rangi ustawy. Takie obostrzenie dotyczy również zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo oraz sposobu obliczania długu publicznego. Należy zatem przyjąć, że ustawodawca w sposób jednoznaczny ustalił konstytucyjny wymóg ustawowych podstaw związanych z kreowaniem długu publicznego.¹⁸⁷ W konsekwencji istnieje również potrzeba

184 P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*. T. 1. Warszawa 1995, s. 263.

185 C. Kosikowski, *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010, s. 161.

186 Z. Ofiarski, *Państwowy dług...*, s. 143.

187 W. Miemieć, *Kategoria kredytu i pożyczki jako tytułów zaliczanych do państwowego długu publicznego w ustawie o finansach publicznych i w rozporządzeniu wydanym na jej podstawie*, w: J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa 2011, s. 184.

wprowadzenia i stosowania prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego.

Określenie prawnej istoty długu publicznego wymaga odwołania się do wielu dziedzin prawa, takich jak prawo konstytucyjne, prawo finansowe, prawo cywilne, prawo bankowe, prawo papierów wartościowych. Normy prawne mogą oddziaływać na proces zadłużania się państwa na różnych płaszczyznach, między innymi poprzez określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego długu publicznego oraz sposobu obliczania jego wielkości. Dużo trudniej jest jednak określić wpływ regulacji prawnych na sposoby ograniczania długu publicznego i przeciwdziałania dalszemu zadłużaniu. Dlatego też, choć konstrukcja prawnofinansowych instrumentów służących ograniczeniu długu publicznego wynika wprost z przepisów prawa finansowego, to jednak ustawodawca ma ograniczony wpływ na przebieg oddziałujących na wysokość zadłużenia procesów gospodarczych zachodzących w kraju¹⁸⁸. Wobec takiego stanu rzeczy niezbędne jest odpowiednie ukształtowanie norm prawnych w sposób nakierowujący zachowania władz publicznych na skuteczne ograniczanie długu publicznego.

Punktem wyjścia do analizy prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego powinna być ich definicja, umożliwiająca w miarę możliwości precyzyjne ustalenie ich katalogu i rodzajów. Jednakże należy stwierdzić, iż jak dotąd na gruncie nauki prawa finansów publicznych taka definicja nie powstała, wobec czego istnieje potrzeba jej skonstruowania. Stąd za prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego uznano instrumenty wynikające zarówno z prawa unijnego, jak i krajowego (o randze konstytucyjnej lub ustawowej), które odpowiednio kształtując poziom deficytu (nadwyżki), wydatków i dochodów, bezpośrednio lub pośrednio wpływają na ograniczanie długu publicznego i minimalizację jego skutków.

Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego mogą być klasyfikowane przy zastosowaniu kryterium podmiotowego lub przedmiotowego. Jednak ze względu na fakt, że instrumenty te wynikają z regulacji prawnych unormowanych w prawie UE bądź w ustawodawstwie krajowym (jedynie niekiedy krzyżując się), w monografii za główne kryterium klasyfikacji omawianych instrumentów przyjęto kryterium podmiotowe. W konsekwencji wyróżniono unijne i krajowe prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego. Z kolei w ramach tych dwóch kategorii zastosowano bardziej szczegółowe kryteria, przedmiotowe bądź również podmiotowe.

Do pierwszej kategorii prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego zaliczono unijne instrumenty ograniczania długu sektora *general government* w państwach należących do UE. Wśród nich należy wyróżnić po

188 P. Panfil, Prawne i finansowe..., s. 16.

pierwsze te, które mają zastosowanie do wszystkich państw UE, zaś po drugie te, które są wiążące wyłącznie w stosunku do państw strefy euro. W konsekwencji na obecnym etapie integracji Polska jest zobowiązana przestrzegać ograniczeń wynikających z przepisów prawa traktatowego, Paktu Stabilności i Wzrostu, części rozporządzeń tzw. sześciopaku, dyrektywy Rady 2011/85/UE oraz w bardzo ograniczonym zakresie Paktu Fiskalnego. Z kolei państwa należące do Unii Gospodarczej i Walutowej są zobowiązane do stosowania nie tylko postanowień prawa pierwotnego, Paktu Stabilności i Wzrostu i dyrektywy 2011/85/UE, ale również w pełnym zakresie do wszystkich rozporządzeń „sześciopaku”, „dwupaku” oraz do Paktu Fiskalnego jako całości. Unijne prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu sektora *general government*, a w konsekwencji i długu publicznego w Polsce zostały zaprezentowane w rozdziale drugim niniejszej monografii.

Z kolei do drugiej kategorii instrumentów zaliczono krajowe prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego, wprowadzone na mocy konstytucyjnych i ustawowych przepisów. Instrumenty te można podzielić na bezpośrednie, tj. takie, które są wprowadzane w celu ograniczania długu publicznego i deficytu SPF oraz pośrednie, tj. takie, których choć głównym celem nie jest ograniczenie długu publicznego, to jednak dobrze skonstruowane mogą w istotnym stopniu przyczynić się do tego celu. W Polsce instrumenty bezpośrednie mogą mieć rangę konstytucyjną (jak w przypadku reguły zadłużenia), ale w większości przypadków wynikają z przepisów u.f.p. Wśród tych ustawowo uregulowanych instrumentów wyróżnić można instrumenty, które w większym lub mniejszym stopniu dotyczą całego SFP bądź sektora *general government* (tj. Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych, procedury ostrożnościowe i sanacyjne, stabilizująca reguła wydatkowa), a także instrumenty mające zastosowanie wyłącznie do podsektora samorządowego (wieloletnia prognoza finansowa, indywidualny wskaźnik zadłużenia, reguła zrównoważonej sekcji bieżącej budżetu). Z kolei pośrednie instrumenty ograniczania długu publicznego mogą być związane z dochodową stroną budżetu państwa (racjonalizacja administracji skarbowej, ograniczenia luki podatkowej, racjonalizacja planowania dochodów budżetowych), jak i z wydatkową (budżet zadaniowy). Krajowe prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w Polsce omówiono w trzecim rozdziale monografii.

Wśród bezpośrednich instrumentów ograniczania deficytu SFP i długu publicznego kluczową rolę odgrywają reguły fiskalne, stanowiąc stały element otoczenia instytucjonalnego polityki fiskalnej. Stąd za zasadne uznano szczegółowe ich umówienie.

Reguły fiskalne mogą być definiowane w ujęciu szerokim oraz wąskim¹⁸⁹. Reguły fiskalne *sensu largo* stanowią zespół norm, które wpływają na ostateczny kształt polityki fiskalnej¹⁹⁰ i oznaczają wszelkie rozwiązania instytucjonalne będące ograniczeniami przyjmowanymi na wszystkich etapach procesu budżetowego, tj. w zakresie przygotowania, zatwierdzenia i wykonania budżetu. Tak rozumiane reguły ułatwiają antycykliczne zarządzanie finansami publicznymi oraz zapewniają stabilność finansową i wzmacniają wiarygodność rządu, zaś poprzez zwiększenie przewidywalności polityki finansowej promują długoterminowy wzrost gospodarczy.¹⁹¹ Z kolei reguły fiskalne *sensu stricto* oznaczają ilościowe ograniczenia polityki fiskalnej o względnie stabilnym charakterze, odzwierciedlone we wskaźnikach budżetowych, odnoszących się m.in. do poziomu deficytu budżetowego, długu publicznego, wielkości zaciąganych zobowiązań, kwoty wydatków czy dochodów publicznych¹⁹².

Reguły fiskalne mają prewencyjny charakter, dzięki czemu służą zwiększeniu dyscypliny finansów publicznych i stanowią „tameę dla ewentualnej nieodpowiedzialnej ekspansji fiskalnej państwa, zwłaszcza wydatkowej, która doprowadziłaby do zbyt głębokiej nierównowagi między zobowiązaniami wymagalnymi państwa a źródłami ich finansowania”¹⁹³. Dodatkowo reguły służą ochronie społeczeństwa przed nadmiernymi kosztami obsługi zaciąganych pożyczek, a w dłuższej perspektywie zapobiegają zjawisku przerzucania ciężarów długu publicznego na przyszłe pokolenia¹⁹⁴. W literaturze¹⁹⁵ podkreśla się, iż finanse publiczne, będąc kategorią polityczną, są narażone na niekorzystne zmiany wynikające z wąsko i doraźnie rozumianego interesu politycznego. Dlatego też celem reguł fiskalnych jest ochrona finansów publicznych przed negatywnym wpływem czynników politycznych, które mogą się przejawiać m.in. skłonnością polityków do prowadzenia nierozważnej polityki wydatkowej państwa, która powiększa rozmiary deficytu i długu publicznego. Z racji, iż reguły obejmują regulacje, które wpływają na ostateczny kształt polityki fiskalnej, można je także uznać za formę samoograniczenia się władz państwowych¹⁹⁶.

189 K. Wójtowicz, Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2011, nr 10, s. 138.

190 J.M. Poterba, Do Budget Rules Work?, NBER Working Paper 5550, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Cambridge 1996.

191 A. Corbacho, T. Ter-Minssian, Public Financial Management Requirements for Effective Implementation of Fiscal Rules, w: R. Allen, R. Hemming, B. Potter (red.), The International Handbook of Public Financial Management, London 2013, s. 38.

192 G. Kopits, S. Symansky, Fiscal policy rules, Occasional Paper 162, IMF 1998, s. 3.

193 S. Owsiak, Dylematy interpretacyjne przy ocenie sytuacji finansowej państwa, w: S. Owsiak (red.), Determinanty rozwoju Polski. Finanse publiczne, Warszawa 2015, s. 87.

194 *Ibidem*, s. 87.

195 J. Ciak, J. Gluchowski, O potrzebie powołania rady fiskalnej w Polsce, w: J. Ostaszewski, O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego, Warszawa 2015, s. 454; S. Owsiak, Dylematy..., s. 87.

196 J.M. Poterba, *op. cit.*, s. 9.

Reguły fiskalne mogą mieć charakter proceduralny bądź numeryczny¹⁹⁷. Reguły proceduralne kształtują uprawnienia i wzajemne relacje uczestników procedury budżetowej. Ich celem jest zwiększenie przejrzystości, skuteczności i odpowiedzialności za finanse publiczne. Są one stosowane w celu ukształtowania pozycji konstytucyjnych organów władzy publicznej odpowiedzialnych za zarządzanie finansami publicznymi w sposób umożliwiający im skuteczną realizację polityki publicznej.¹⁹⁸ Przykładem proceduralnej reguły fiskalnej jest art. 220 ust. 1 Konstytucji RP, który zakazuje Sejmowi zwiększenia deficytu budżetowego ustalonego w projekcie ustawy budżetowej przez Radę Ministrów. Innym przykładem proceduralnych reguł są ograniczenia działalności banku centralnego w zakresie finansowania deficytu, czy też ograniczenia dotyczące zaciągania długu w obcej walucie. Nie negując zasadności stosowania proceduralnych reguł fiskalnych, odgrywających istotną rolę w kształtowaniu hierarchicznych relacji pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą, należy zwrócić uwagę, że nie wprowadzają one konkretnych ograniczeń wielkości samego deficytu czy długu publicznego. Temu celowi służą natomiast numeryczne reguły fiskalne, wprowadzające ilościowe ograniczenia w zakresie salda, wydatków, zadłużenia, rzadziej dochodów.

Reguły salda mogą być stosowane do wprowadzenia ogólnej równowagi (włączając wszystkie dochody i wydatki), do salda pierwotnego (wyluczając odsetki) lub też do salda bieżącego (wyluczając wydatki inwestycyjne; są to tzw. „złote reguły”). Reguły zadłużenia wyznaczają limit relacji długu do PKB, ewentualnie jego wysokość netto lub brutto. Reguły wydatkowe ustanawiają limity dla całości lub niektórych kategorii wydatków publicznych, ustalając ich wysokość, tempo wzrostu lub relację do PKB. Reguły dochodowe wyznaczają pułapy zachęcające do pobierania dochodów lub też ustanawiają limity, których celem jest zapobieganie wprowadzaniu nadmiernych obciążeń podatkowych.

W celu zapewnienia stabilności finansów publicznych pożądane jest, by powyższe ograniczenia dotyczyły całego SFP lub sektora *general government*¹⁹⁹, choć w praktyce niektórych państw numeryczne reguły fiskalne ograniczają się wyłącznie do podsektora rządowego²⁰⁰. Z tego powodu, stosując kryterium podmiotowe, wśród reguł fiskalnych można wyróżnić reguły odnoszące się do całego

197 Por. np. J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores i L. Moulin, którzy wyróżnili trzy kategorie instrumentów ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego, tj. proceduralne reguły fiskalne, numeryczne reguły fiskalne, a także rady fiskalne jako niezależne organy wspierające przestrzeganie proceduralnych i numerycznych reguł fiskalnych. J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores, L. Moulin, *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies. Fiscal Rules and Institutions*, Brussels, Basingstoke 2009, s. 7.

198 A. Corbacho, T. Ter-Minssian, *op. cit.*, s. 40.

199 Obowiązek ustanowienia reguł fiskalnych obejmujących sektor *general government* w krajowych porządkach państw UE wprowadziła dyrektywa Rady 2011/85/UE.

200 U.K. Zawadzka-Pąk, E. Lotko, Wpływ polityki publicznej na ograniczanie deficytu i długu publicznego w wybranych państwach europejskich, w: A. Jurkowska-Gomułka (red.), *Administracja a strategie i polityki publiczne*, Rzeszów 2016, s. 114.

sektora (sektora finansów publicznych, sektora publicznego lub sektora *general government*) bądź szczebla centralnego, lokalnego lub ubezpieczeń społecznych.

Reguły fiskalne mogą być również klasyfikowane według kryterium zasięgu terytorialnego, w oparciu o które wyodrębniane są reguły ponadnarodowe i reguły krajowe. Przykładem reguł pierwszego rodzaju są kryteria fiskalnej konwergencji dotyczące deficytu i długu sektora *general government* wprowadzone przez Traktat z Maastricht, zaś rozszerzone postanowieniami Paktu Stabilności i Wzrostu i tzw. sześciopak. Te unijne ograniczenia najczęściej są stosowane obok krajowych reguł fiskalnych.

Wreszcie, stosując kryterium czasu, można wyróżnić reguły obliczane w okresie jednego roku budżetowego bądź też w okresie dłuższym, najczęściej w okresie trwania całego cyklu gospodarczego (np. reguła zrównoważonego salda budżetowego skorygowana o wahania cykliczne).

Skuteczność reguł fiskalnych wymaga spełnienia określonych warunków. W literaturze zarówno zagranicznej, jak i krajowej²⁰¹ najczęściej zalicza się do nich:

- nadanie regule odpowiedniej rangi prawnej poprzez unormowanie w traktacie międzynarodowym, konstytucji, ustawie, ewentualnie rozporządzeniu;
- dokładne określenie wskaźnika budżetowego, którego dotyczy reguła;
- proste i przejrzyste założenia reguły, które są zrozumiałe dla społeczeństwa;
- określenie sankcji za nieprzestrzeganie reguły oraz organu upoważnionego do ich nakładania;
- zgodność reguły z celami polityki fiskalnej państwa w perspektywie średnio- i długookresowej;
- precyzyjne określenie zasad kontroli przestrzegania reguły przez niezależne organy;
- wskazanie zakresu podmiotów podlegających regule;
- roczny, kilkuletni bądź obejmujący okres całego cyklu gospodarczego okres obowiązywania;
- możliwość zawieszenia reguły jedynie w ściśle określonych sytuacjach;
- możliwie stały monitoring przestrzegania reguły, oparty na wiarygodnych danych i dokonywany przez niezależny organ.

201 G. Kopits, S. Symansky, *op. cit.*; B. Anderson, J.J. Minarik, Design choices for fiscal policy rules, w: Fiscal Policy: current issues and challenges, Research Department Public Finance Workshop, Banca d'Italia 2007, s. 512-556; A. Corbacho, T. Ter-Minssian, *op. cit.*, s. 41; K. Marchewka-Bartkowiak, Reguły fiskalne, „Analizy BAS” 2010, nr 7, s. 3; K. Marchewka-Bartkowiak, Reguły fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych, „Ekonomia i Prawo” 2012, nr 3, s. 48; S. Franek, Reguły fiskalne w przemianach instytucjonalnych finansów publicznych, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2010, nr 39, s. 67-68; J. Siwińska-Gorzela, Dług publiczny a wzrost gospodarczy, Warszawa 2015.

1.6. Wnioski

Teoretyczne rozważania zaprezentowane w rozdziale pierwszym umożliwiły sformułowanie poniższych wniosków o charakterze ogólnym na temat deficytu i długu publicznego.

Po pierwsze, konsekwencją przynależności Polski do struktur UE oraz niewystarczającego dostosowania polskich przepisów do rozwiązań unijnych jest poważny zamęt terminologiczny, częściowo wynikający ze współistnienia sektora finansów publicznych wyznaczanego przepisami u.f.p. i sektora *general government* wyznaczanego przepisami UE, częściowo z istnienia odrębnych metod obliczania deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego (według metodologii krajowej) oraz deficytu sektora *general government* i długu sektora *general government* (według metodologii UE), częściowo zaś z braku dbałości o precyzyjne stosowanie terminów w aktach prawnych.

Po drugie, choć zakres sektora finansów publicznych ulegał stopniowej ewolucji, wciąż nie jest on spójny z zakresem sektora *general government*. Powoduje to rozbieżności w zakresie sposobu obliczenia długu publicznego (corocznie dług publiczny obliczany zgodnie z metodologią krajową jest niższy od długu sektora *general government*). Należy zauważyć, że Polska nie może jednak zrezygnować z obliczania długu sektora *general government*, gdyż zobowiązała się do tego, wstępując w strukturę UE.

Po trzecie, przyczyny powstawania długu publicznego, a zwłaszcza jego złożona struktura powodują, iż samo jego zdefiniowanie jest problematyczne; niekiedy wręcz dług publiczny utożsamiany jest błędnie z długiem Skarbu Państwa. Ponadto dualizm metodologii utrudnia porównywalność danych kluczowych z punktu widzenia stabilności finansów publicznych (tj. PKB, deficytu i długu publicznego sektora finansów publicznych czy też zasobów finansowych). W obecnym stanie prawnym, wobec występowania obok siebie dwóch odmiennych metodologii, jednym z warunków skuteczności reguł fiskalnych powinno być objęcie ich zakresem sektora finansów publicznych lub sektora *general government* jako całości, nie zaś jedynie jego poszczególnych podsektorów. Z kolei rozwiązaniem problemu współistnienia metod obliczania wysokości długu publicznego mogłaby być rezygnacja ze stosowania metodologii krajowej i całkowite zastąpienie jej metodologią UE. Oznaczałoby to również dostosowanie, a przynajmniej zbliżenie przepisów u.f.p. do intencji ustawodawcy konstytucyjnego, który posługując się terminem długu publicznego (tj. długu sektora publicznego), nie utożsamiał tego pojęcia z wprowadzonym przez ustawodawcę zwykłego węższym znaczeniowo długiem sektora finansów publicznych.

Po czwarte, należy zauważyć, że na przestrzeni lat zmieniło się podejście do zasady równowagi budżetu. Stopniowo zauważono, iż idealne zrównoważenie do-

chodów i wydatków budżetowych jest zjawiskiem niezwykle rzadkim i trudnym do osiągnięcia. Stąd stopniowo odstępiono od matematycznej równości pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi. Jednakże zarówno w praktyce, jak i literaturze przedmiotu przyjmuje się, że nierównowaga budżetu (inaczej budżet niezrównoważony) występują tylko wówczas, gdy w budżecie pojawia się deficyt, natomiast budżet państwa wykazujący nadwyżkę traktuje się jako zrównoważony.

Po piąte, za prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego uznano instrumenty wynikające zarówno z prawa unijnego, jak i krajowego (o randze konstytucyjnej lub ustawowej), które odpowiednio kształtując poziom deficytu (nadwyżki), wydatków i dochodów, bezpośrednio lub pośrednio wpływają na ograniczanie długu publicznego i minimalizację jego skutków. Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego mogą być klasyfikowane w różny sposób, jednakże na potrzeby konstrukcji niniejszej monografii za podstawowe przyjęto kryterium podmiotu wprowadzającego określone instrumenty (władze UE lub krajowe).

PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY OGRANICZANIA DŁUGU PUBLICZNEGO W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

EWA LOTKO

2.1. Postanowienia traktatowe

Pierwszym istotnym krokiem w kierunku wypracowania współpracy gospodarczej i politycznej po zakończeniu II wojny światowej pomiędzy dotychczas wrogimi państwami było powołanie (na okres pięćdziesięciu lat) Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali utworzonej na mocy traktatu paryskiego, który wszedł w życie w 1952 r. Kolejnym etapem integracji europejskiej było zawarcie tzw. traktatów rzymskich obowiązujących od 1958 r., tj. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (traktat EWG) i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Istotnych zmian w powyższych traktatach założycielskich dokonano na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego, który wszedł w życie w 1987 r. Kolejnym ważnym etapem było utworzenie Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Maastricht, tj. Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który zaczął obowiązywać w 1993 r.¹ Kolejnych zmian w prawie traktatowym dokonano Traktatem z Amsterdamu, który wszedł w życie w 1999 r., następnie Traktatem z Nicei obowiązującym od 2003 r. oraz Traktatem z Lizbony, który wszedł w życie w 2009 r. Obecnie podstawą funkcjonowania UE są dwa traktaty: Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Kluczowe postanowienia z punktu widzenia ograniczania deficytu i długu sektora *general government* państw członkowskich UE, tj. procedura unikania nadmiernego deficytu oraz kryteria konwergencji, zostały wprowadzone na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu z Maastricht), który dokonał zmian w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, zmieniając również jego tytuł na Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE). Na mocy

1 Poza zmianami merytorycznymi Traktat z Maastricht zmienił nazwę Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na Wspólnotę Europejską.

art. 104c TWE ustanowiono procedurę unikania nadmiernego deficytu, z kolei na podstawie art. 109j ustanowiono kryteria konwergencji. Kolejne traktaty nie wprowadziły zmian w treści samych przepisów: na mocy Traktatu z Amsterdamu² przeniesiono procedurę unikania nadmiernego deficytu do art. 104 TWE, a kryteria konwergencji do art. 121; Traktat z Nicei³ nie dokonał żadnych zmian w omawianym zakresie. Obecnie, po kolejnych zmianach w numeracji dokonanych na mocy Traktatu z Lizbony⁴, procedura unikania nadmiernego deficytu znajduje się w art. 126 TFUE⁵, zaś kryteria konwergencji w art. 40 TFUE.

Procedura unikania nadmiernego deficytu ma na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych państw członkowskich, a w konsekwencji całej UE. Art. 126 ust. 1 TFUE zobowiązuje państwa członkowskie do unikania nadmiernego deficytu sektora *general government*. Komisja Europejska (KE) nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu sektora *general government* w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów, badając:

- a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem sektora *general government* a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że:
 - stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia;
 - przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia⁶;
- b) czy stosunek między długiem sektora *general government* a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie (art. 126 ust. 2)⁷.

2 Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, podpisany w Amsterdamie dnia 2 października 1997 r. (Dz. Urz. WE C 340).

3 Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne podpisany w Nicei dnia 26 lutego 2001 r. (Dz. Urz. WE C 80 z 10.03.2001).

4 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007).

5 Traktat z Lizbony zmienił nazwę TWE na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

6 Przesłanki wyjątkowości i tymczasowości (doprecyzowane w art. 2 rozporządzenia nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu), wchodzącego w skład Paktu Stabilności i Wzrostu, szerzej omówionego w podrozdziale 2.2.) mają zastosowanie w przypadku niezwykłego zdarzenia, na które państwo członkowskie nie ma wpływu i które oddziałuje w sposób znaczący na sytuację finansową sektora *general government* lub jeśli wynika ze znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Przekroczenie uznaje się za tymczasowe, jeśli prognozy budżetowe dostarczone przez Komisję wskazują, że deficyt spadnie poniżej wartości referencyjnej po zakończeniu nadzwyczajnego zdarzenia lub znacznego pogorszenia koniunktury. Z kolei o wystąpieniu wyjątkowego przekroczenia trzyprocentowego progu deficytu Rada decyduje, biorąc pod uwagę to, czy wynikało ono z rocznego spadku realnego PKB o co najmniej 2%, a spadek ten ma charakter wyjątkowy, co oznacza w szczególności, że pogorszenie koniunktury miało nagły charakter lub gdy skumulowany spadek produkcji zależy od tendencji powstałych w przeszłości.

7 Warunek ten jest jednak nieprecyzyjny i nie został uszczegółowiony w aktach wykonawczych, a tym samym pozwala na szeroką jego interpretację, co nie służy ograniczaniu zadłużenia w państwach UE.

Przepisy uzupełniające te postanowienia traktatowe znajdują się w Protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączonym do Traktatów. Zgodnie z nim wartości odniesienia są następujące: 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu sektora *general government* do PKB wyrażonego w cenach rynkowych, 60%⁸ dla stosunku zadłużenia sektora *general government* do PKB wyrażonego w cenach rynkowych.

Procedura unikania nadmiernego deficytu obejmuje szereg czynności, które podejmowane są wobec państwa członkowskiego. Z art. 126 TFUE nie wynika automatyzm podejmowania określonych działań, a w procedurze występuje wiele elementów mających charakter fakultatywny bądź opiniodawczy, o czym świadczą poszczególne jej etapy. Pierwszy z nich ma charakter wstępny i polega na przekazaniu KE przez państwo członkowskie danych dotyczących wysokości deficytu i długu sektora *general government* w formie tzw. notyfikacji fiskalnej. Jeśli na tej podstawie KE uzna, że wartości zostały przekroczone i nie zachodzą przesłanki wyłączające, wówczas opracowuje sprawozdanie, które jest następnie opiniowane przez Komitet Ekonomiczny i Finansowy⁹. Jeżeli KE uzna, że w kraju członkowskim istnieje nadmierny deficyt lub gdy deficyt taki może występować, wówczas kieruje ona swoją opinię do Rady. Rada stanowiąc kwalifikowaną większość głosów¹⁰, po uwzględnieniu zaleceń KE oraz ewentualnych uwag zgłoszonych przez państwo członkowskie, może podjąć decyzję o występowaniu w nim nadmiernego deficytu. Na kolejnym etapie procedury Rada ocenia, czy państwo członkowskie podjęło w wyznaczonym terminie efektywne działania zmierzające do obniżenia nadmiernego deficytu poniżej wartości referencyjnej. W przypadku niepodjęcia przez państwo członkowskie skutecznych działań Rada może podjąć decyzję o podaniu jej zaleceń do publicznej wiadomości, a jeśli to działanie również nie przyniesie pożądanych skutków, może wezwać państwo do podjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne do zaradzenia sytuacji. Rada może również zażądać przedstawienia sprawozdań zgodnie z precyzyjnie określo-

8 Co ciekawe, ustalenie limitu długu na poziomie 60% PKB nie jest zgodne z przyjętą w finansach publicznych zasadą, zgodnie z którą za bezpieczny poziom zadłużenia przyjmuje się maksymalnie 40% PKB (K. Marchewka-Barkowiak, Problem długu publicznego w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów z Maastricht, „Studia BAS” 2010, nr 3, s. 187 i n.). Z kolei niektórzy ekonomiści kwestionują zasadność ustalenia limitu długu na poziomie 40% PKB. Szerzej na ten temat por. S. Wren-Lewis, Aggregate fiscal policy under the Labour government 1997-2010, „Oxford Review of Economic Policy” 2013, nr 1, s. 28-30. Przebieg dyskusji i ustalen nad definicją i wysokością kryteriów konwergencji nie jest powszechnie znany. Przyjmuje się jednak, że ustalenie limitu na poziomie 60% PKB wynikało z faktu, iż tyle wynosiła wówczas średnia wartość zadłużenia państw kandydujących (zatem takie rozwiązanie nie stanowiło znacznego utrudnienia w rozszerzeniu UE), a ponadto również z założenia, że stabilizacja długu sektora *general government* jest możliwa przy ustaleniu deficytu tego sektora na poziomie 3% PKB oraz stopie wzrostu gospodarczego sięgającej 5% ($0,03 = 0,05 \times 0,6$). (P. de Grauwe, Unia walutowa, Warszawa 2003, s. 147-148).

9 Komitet Ekonomiczny i Finansowy (tzw. Ecofin – Economic and Financial Affairs Council) jest jedną z formacji Rady UE składającej się z ministrów do spraw finansowych lub gospodarczych państw UE.

10 W UE kwalifikowana większość głosów oznacza uzyskanie co najmniej 258 głosów na 337, jednocześnie kwalifikowana większość powinna przy tym reprezentować przynajmniej 62% ogółu ludności całej EU.

nym harmonogramem w celu zbadania działań dostosowawczych podjętych przez państwo członkowskie. Po przeprowadzeniu powyższych opiniodawczo-sprawozdawczych etapów procedury unikania nadmiernego deficytu i dalszego niezastosowania się przez państwo członkowskie do decyzji Rady może ona podjąć decyzję o zastosowaniu (lub ewentualnie zastrzeżeniu) jednego lub kilku środków wskazanych w art. 126 ust. 11 TFUE, do których należą:

- żądanie skierowane do danego państwa, aby opublikowało przed emisją obligacji i papierów wartościowych dodatkowe informacje określone przez Radę;
- wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek państwu członkowskiemu;
- żądanie złożenia przez dane państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu.

Sankcje te na mocy przepisów przejściowych (art. 139 ust. 2 TFUE) nie mają zastosowania do państw nienależących do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). Natomiast wobec każdego państwa UE, które nie podjęło skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenia Rady, istnieje możliwość zastosowania środka dyscyplinującego, polegającego na wstrzymaniu całości lub części środków z Funduszu Spójności na mocy art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1164/94¹¹. Wstrzymanie środków następuje od dnia 1 stycznia roku następnego i trwa do momentu, aż Rada nie stwierdzi, że dane państwo członkowskie podjęło niezbędne działania korekcyjne. Decyzję o zniesieniu wstrzymania wypłat Rada podejmuje niezwłocznie.

W przypadku gdy państwo członkowskie stosuje się do udzielonych mu zaleceń i wprowadza zapowiedziane i adekwatne do potrzeb państwa reformy, procedura nadmiernego deficytu zostaje zawieszona, a podejmowane przez państwo działania są nadal monitorowane przez KE oraz Radę. Dopiero w sytuacji, gdy nadmierny deficyt zostaje skorygowany, procedura zostaje zakończona, a Rada uchyla wszystkie sankcje, z wyjątkiem kary, która nie podlega zwrotowi. Jeżeli zalecenie Rady wobec danego państwa zostało podane do publicznej wiadomości, analogicznie upublicznieniu podlega informacja o zdjęciu procedury.

Polska jak dotąd była objęta procedurą nadmiernego deficytu dwukrotnie. Po raz pierwszy nastąpiło to na mocy decyzji Rady¹² zaraz po przystąpieniu do UE w 2004 r. ze względu na fakt, iż deficyt w 2003 r. wyniósł 4,1% PKB. Rada zaleciła Polsce likwidację nadmiernego deficytu tak szybko, jak to możliwe. W oce-

11 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 79).

12 Decyzja Rady z dnia 5 czerwca 2004 r. stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu w Polsce (2005/183/EC).

nie ówczesnych polskich władz i Rady sposobem na obniżenie deficytu i długu sektora *general government* miała być realizacja „Planu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” zwanego planem Hausnera, który składał się z trzech grup działań (zmian w zakresie administracji i gospodarki, pozyskiwanie dochodów budżetowych, zmiany w zakresie wydatków socjalnych – szerzej na temat Planu w podrozdziale 3.2.1.3.). Efektem planu miał być spadek deficytu w 2007 r. do 2,1% PKB oraz ponad 30 mld zł oszczędności w latach 2004-2007. Choć plan został realizowany jedynie częściowo, jak się szacuje w nieco ponad 50%¹³, to ostatecznie, decyzją Rady¹⁴, procedura nadmiernego deficytu została uchylona w lipcu 2008 r. Jednakże już w 2009 r., na skutek ogólnosiwiatowego kryzysu finansowego i gospodarczego, który rozpoczął się w 2007 r., stan polskich finansów publicznych uległ pogorszeniu, deficyt wyniósł 3,9% PKB, wobec czego Polska ponownie została objęta procedurą nadmiernego deficytu.¹⁵ Wówczas Rada zaleciła Polsce skorygowanie deficytu do 2012 r. W czerwcu 2013 r. Rada przedłużyła termin korekty o 2 lata, gdyż ze względu na pogarszającą się sytuację finansową nie udało się Polsce dotrzymać pierwotnie określonego terminu. W grudniu 2013 r. Rada przedłużyła termin o kolejny rok. W 2014 r. deficyt sektora *general government* wprawdzie przekroczył wartość referencyjną, gdyż wyniósł 3,2% PKB, ale zdaniem Rady, Polska mogła skorzystać w ramach procedury nadmiernego deficytu z przepisów szczególnych, gdyż: po pierwsze, deficyt nieznacznie przekraczał wartość referencyjną – powstały deficyt jest konsekwencją przeprowadzanych reform emerytalnych, pierwszej w 1999 r. i drugiej w 2013 r., przy czym koszty netto pierwszej reformy Polska ponosiła do końca lipca 2014 r. Całkowitą kwotę kosztów za okres styczeń-lipiec 2014 r. szacuje się na 0,4% PKB, co w opinii Rady uzasadniało przekroczenie przez deficyt wartości 3% PKB i po drugie – dług sektora *general government* nie przekracza 60%. Z danych prognostycznych Rady wynikało, że w 2015 r. deficyt wyniesie 2,8% PKB, a w 2016 r. 2,6% PKB, z kolei dług publiczny brutto sektora *general government* w 2015 r. 50,9% PKB, a w 2016 r. 50,8% PKB.¹⁶ W związku z powyższym w maju 2015 r. KE finalnie zarekomendowała Radzie zdjęcie z Polski powyższej procedury, co też Rada formalnie uczyniła 19 czerwca 2015 r.¹⁷

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, iż w przypadku uchylania procedury unikania nadmiernego deficytu decydującym kryterium

13 S. Węglewski, Plan Hausnera, www.obserwatorfinansowy.pl [pobrano dn.: 15.06.2015].

14 Decyzja Rady z dnia 8 czerwca 2008 r. uchylająca decyzję 2005/183/EC stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu w Polsce (2008/622/EC).

15 Decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2009 r. stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu w Polsce (2009/589/EC).

16 Rada Unii Europejskiej, Deficyty Malty i Polski znów poniżej 3% PKB – Rada zamyka procedury, strona internetowa: www.consilium.europa.eu [pobrano dn.: 20.06.2015].

17 Decyzja Rady z dnia 19 czerwca 2015 r. uchylająca decyzję 2009/589/EC w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce (2015/1026/EC).

jest wysokość deficytu sektora *general government*, nie zaś długu tego sektora. Przykładowo, w 2014 r. zamknięto tę procedurę w stosunku do Belgii, gdyż jej deficyt w 2013 r. spadł poniżej 3% PKB, podczas gdy dług wynosił 104,5% PKB. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku Austrii (procedurę uchylono w 2014 r., podczas gdy dług w 2013 r. wyniósł 81% PKB) czy też Niemiec (procedurę uchylono w 2013 r., podczas gdy dług w 2012 r. wyniósł 80% PKB). Dodatkowo warto zauważyć, że przyjęty termin „procedura unikania nadmiernego deficytu” jednoznacznie sugeruje, że to poziom deficytu, a nie długu sektora *general government* stał się głównym i nadrzędnym kryterium fiskalnym.¹⁸ W powyższej sytuacji niezwykle mało prawdopodobnym wydaje się, by procedura unikania nadmiernego deficytu została kiedykolwiek wszczęta w przypadku długu przekraczającego 60% PKB nawet w znaczny sposób.

Przechodząc do analizy postanowień traktatowych w zakresie kryteriów konwergencji, należy stwierdzić, że na mocy art. 140 TFUE KE i Europejski Bank Centralny (EBC) zostały zobowiązane do oceny postępów państw członkowskich objętych derogacją w wypełnianiu ich zobowiązań w zakresie urzeczywistnienia UGiW co najmniej raz na dwa lata, a na wniosek państwa mogą dokonać tej oceny również wcześniej. Ocena ta jest dokonywana w oparciu o tzw. kryteria konwergencji (zbieżności) będące warunkami dla państw UE, które nie przyjęły wspólnej waluty euro, a muszą je spełnić, by móc zostać przyjętym do UGiW. Należy jednak zaznaczyć, że przyjęcie do UGiW nie zwalania z dbania o przestrzeganie tych warunków celem osiągnięcia trwałości konwergencji. Wyróżniono dwie grupy kryteriów: konwergencji prawnej i konwergencji ekonomicznej. Regulacje prawne w tym zakresie znajdują się w TFUE oraz w Protokole nr 13 w sprawie kryteriów konwergencji.

Konwergencja prawna polega na zobowiązaniu państw członkowskich do zapewnienia zgodności ich ustawodawstw z postanowieniami traktatowymi, w szczególności w zakresie zapewnienia niezależności Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) oraz krajowego banku centralnego w zakresie wykonywania zadań na terytorium państwa w sposób zgodny ze Statutem ESBC i EBC (art. 140 w zw. z art. 130 i 131 TFUE).

Z kolei konwergencja ekonomiczna powinna umożliwić osiągnięcie wysokiego poziomu trwałej konwergencji w zakresie określonych wskaźników ekonomicznych. Obejmuje ona dwie grupy kryteriów wymienionych w art. 140 TFUE, tj. monetarne i fiskalne (nazywanych również kryteriami budżetowymi bądź kryteriami finansów publicznych). Istnieją trzy monetarne kryteria konwergencji dotyczące: wysokiego stopnia stabilności cen (kryterium inflacyjne), przestrzegania zwykłych granic odchyleń od kursu centralnego w ramach Mechanizmu

18 P.J. Lewkowicz, M. Tyniewicki, *op. cit.*, s. 70.

Stabilizowania Kursów Walutowych (ERM II)¹⁹ bez dewaluacji waluty narodowej (kryterium walutowe) oraz odpowiednio niskiego poziomu długoterminowych stóp procentowych (kryterium stóp procentowych). Choć przestrzeganie kryteriów monetarnych odgrywa ważną rolę w procesie integracji gospodarczej państw UE, z punktu widzenia ograniczania ich długu kluczowe znaczenie ma druga grupa kryteriów konwergencji ekonomicznej, tj. kryteria fiskalne. Z tego powodu poświęcono im w monografii więcej uwagi. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że w przypadku tej grupy kryteriów istnieje wątpliwość, czy należy mówić jedynie o kryterium deficytu sektora *general government*, czy również o kryterium długu tego sektora. Wynika to z faktu, że to, co w praktyce i w doktrynie przyjęło się nazywać „kryteriami fiskalnymi”, w art. 140 TFUE zostało opisane jako stabilna sytuacja finansów publicznych, która będzie wynikała z sytuacji budżetowej, która nie wykazuje nadmiernego deficytu w rozumieniu artykułu 126 ust. 6 TFUE. Z kolei, zgodnie z Protokołem nr 13 kryterium finansów publicznych oznacza, że w czasie badania państwo członkowskie nie jest objęte decyzją Rady stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu. Porównując postanowienia zamieszczone w TFUE i w Protokole, należy stwierdzić, że w art. 140 TFUE uznano, że fiskalne kryterium konwergencji jest spełnione w sytuacji nieistnienia nadmiernego deficytu, natomiast w Protokole nr 13 doprecyzowano, że warunkiem tym jest brak decyzji Rady w sprawie istnienia nadmiernego deficytu.

Powracając jednak do art. 126 ust. 6 TFUE, który jest kluczowy w ustaleniu liczby fiskalnych kryteriów konwergencji, w ust. 6 tego przepisu mowa jest o decyzji Rady o istnieniu nadmiernego deficytu wydawanej po dokonaniu ogólnej oceny danego państwa. Zgodnie z art. 126 ust. 3 TFUE Rada wydaje tę opinię na podstawie sprawozdania KE opracowywanego w sytuacji nieprzestrzegania przez państwo członkowskie jednego lub dwóch kryteriów, o których mowa w ust. 2 tego przepisu. Użyty termin zarówno w języku polskim (*kryterium*), jak i angielskim (*criterion*) może sugerować, że mowa o kryteriach konwergencji. Tymczasem w użytym przepisie mowa o dwóch kryteriach, w oparciu o które KE bada poszanowanie dyscypliny budżetowej²⁰ i wysokość długu sektora *general govern-*

19 Mechanizm Kursów Walutowych, ERM II (ang. *European Exchange Rate Mechanism*) ma na celu zapewnienie stabilności kursu waluty państwa objętego derogacją przed jego przystąpieniem do UGiW poprzez utrzymywanie przez dwa lata normalnego pasma wahań w stosunku do waluty euro, tj. nieprzekraczającego +/- 15%, nazywanego potocznie wężem walutowym.

20 Dyscyplina budżetowa w unijnych przepisach najczęściej jest rozumiana w ujęciu szerokim, tj. odnosząca się do stanu finansów publicznych w okresie przekraczającym okres jednego roku. Poszanowanie dyscypliny budżetowej oznacza unikanie nie tylko nadmiernego deficytu sektora *general government*, ale także długu tego sektora. Por. m.in. art. 12 rozporządzenia 1177/2011, z którego jednoznacznie wynika, że nieprzestrzeganie dyscypliny budżetowej może wynikać zarówno z przekroczenia dopuszczalnego poziomu deficytu, jak i długu sektora *general government*. W konsekwencji termin *dyscyplina budżetowa* można traktować jako synonim *dyscypliny finansów publicznych*, mając jednak na uwadze, że mowa o zapewnieniu stabilności finansów publicznych (ang. *sustainability of public finances*) poprzez utrzymanie deficytu i długu na odpowiednim poziomie, nie zaś o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynikającej z ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1311) w tym kontekście definiowanej jako działanie lub zaniechanie oznaczające nieprzestrzeganie obowiąz-

ment (art. 126 ust. 2 TFUE) na potrzeby przygotowania sprawozdania (art. 126 ust. 3 TFUE) będącego podstawą podjęcia przez Radę istnienia w danym państwie członkowskim nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 6 TFUE). Komisja zatem uwzględnia w powyższych działaniach szerszy kontekst stanu finansów publicznych państw członkowskich. Natomiast decyzja Rady wydawana na podstawie art. 126 ust. 6 TFUE dotyczy istnienia nadmiernego deficytu, nie zaś długu, choć jest ona wydawana po dokonaniu ogólnej oceny stanu finansów publicznych, a zatem również wysokości długu. Można zatem wnioskować, że kryterium długu jest kryterium oceny stanu finansów publicznych, nie stanowi jednak *stricto* kryterium konwergencji. Można jedynie uznać, że jest kryterium pomocniczym, dostarczającym dodatkowych informacji, stanowiących podstawę podjęcia decyzji na temat istnienia nadmiernego deficytu sektora *general government*.

Argumentem przemawiającym za taką interpretacją charakteru kryterium długu jest również praktyka przestrzegania kryteriów konwergencji przy przyjmowaniu państw UE do UGiW. Mianowicie, o ile w momencie powstania strefy euro żadne państwo nie przystąpiło do niej z deficytem przekraczającym 3% PKB (a zatem kryterium deficytu było w pełni respektowane), o tyle w 1999 r. dług trzech państw przekraczał 100% (Belgia – 122,2% PKB, Grecja – 108,7% PKB i Włochy – 112,6% PKB)²¹, a wymagany poziom długu był wyższy również w Austrii, Hiszpanii, Holandii i w Niemczech. Powyższe dane świadczą o uniezależnieniu przyjęcia do strefy euro od przestrzegania ustalonego limitu zadłużenia. W konsekwencji, w przypadku kryteriów konwergencji, podobnie jak w zakresie wcześniej omówionej procedury unikania nadmiernego deficytu, ważniejsze z punktu widzenia przepisów UE i praktyki jest przestrzeganie limitu deficytu niż długu sektora *general government*.

2.2. Pakt Stabilności i Wzrostu

Trudności w respektowaniu postanowień traktatowych w zakresie procedury unikania nadmiernego deficytu, zwłaszcza przez państwa UGiW, zagrażały stabilności finansowej całej UE. Wobec powyższego, podjęto działania w celu wprowadzenia mechanizmu dyscyplinującego państwa członkowskie UE do obniżania deficytu sektora *general government*.

W 1995 r. rząd Niemiec zaproponował w memorandum przedstawionym przez ministra finansów RFN Theodora Waigla rozszerzenie istniejącego mechanizmu stabilizującego UGiW o specjalny pakt stabilizacyjny. Jego celem miało być wzmocnienie dyscypliny budżetowej polegającej na dążeniu do utrzymania

zujących przepisów w zakresie zarządzania własnością publiczną i zasobami publicznymi i jest szkodliwe dla stanu finansów publicznych (por. Z. Ofiarski, Prawo finansowe, Warszawa 2010, s. 435).

21 Zob. dane przedstawiane przez Eurostat, strona internetowa: www.ec.europa.eu [pobrano dn.: 20.06.2015].

ograniczeń deficytów na poziomie wyznaczonym w regulacji traktatowej i protokolarnej z Maastricht. Motywem przewodnim zaproponowanych mechanizmów była obawa przed nieskutecznością dotychczasowych instrumentów oraz brakiem zachęt dla Rady Ecofin do sięgania po środki, które dyscyplinowałyby polityki budżetowe.²² W wyniku negocjacji trwających od września do grudnia 1996 r., w których kluczową rolę odgrywały Niemcy i Francja, Rada Europejska osiągnęła w Dublinie w grudniu 1996 r. porozumienie w sprawie podstawowych założeń Paktu Stabilności i Wzrostu (PSiW). Ostateczne jego podpisanie nastąpiło na szczycie Rady w czerwcu 1997 r. w Luksemburgu.

Pakt Stabilności i Wzrostu pierwotnie składał się z trzech aktów prawnych²³, tj. rezolucji Rady Europejskiej²⁴ oraz dwóch rozporządzeń Rady (nr 1466/97²⁵ i nr 1467/97²⁶), wprowadzających szczególne mechanizmy kontroli oraz wdrażania postanowień traktatowych w zakresie respektowania kryteriów konwergencji.

Z formalnego punktu widzenia rezolucje są jedynie deklaracjami natury politycznej i nie mają mocy wiążącej. Odgrywają jednak istotną rolę w zrozumieniu założeń PSiW, gdyż wyjaśniają intencje natury politycznej. Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie PSiW wzywa do koordynacji działań gospodarczych, w szczególności zbliżenia się do średniookresowej równowagi lub nadwyżki budżetowej oraz przestrzegania traktatowych reguł dotyczących procedur wzajemnego monitorowania oraz unikania nadmiernego deficytu. W rezolucji tej szefowie państw UE zobowiązali się do niekorzystania z nadzwyczajnych okoliczności wynikających z gwałtownej recesji, chyba że wystąpiłyby ważne okoliczności, które spowodowałyby spadek rocznego PKB o co najmniej 0,75%.²⁷

22 P. Albiński (red.), *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 98.

23 W literaturze istnieją rozbieżności co do liczby aktów, które utworzyły PSiW. Większość Autorów uznaje, iż tworzą go trzy akty prawne (jedna rezolucja i dwa rozporządzenia). Również we wstępie do rozporządzeń nr 1466/97 i 1467/95 zamieszczono taką informację. Jednakże za racjonalne należy również uznać argumenty części przedstawicieli doktryny (A. Nowak-Far, *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, Warszawa 2007, s. 56; T. Nieborak, *Problematyka prawna reformy Paktu Stabilności i Wzrostu – w stronę konsolidacji finansów Unii Europejskiej*, w: J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa 2011, s. 164), zdaniem których za część PSiW należy uznać również rezolucję Rady Europejskiej z dnia 16 czerwca 1997 r. w sprawie wzrostu i zatrudnienia (Dz. Urz. WE C 236 z 2.08.1997, s. 3). Taka interpretacja umożliwiłaby całościowe podejście do PSiW, gdyż w tej pomijanej rezolucji wskazano, że celem zarówno UGiW, jak i PSiW jest wzmocnienie rynku wewnętrznego oraz tworzenie warunków makroekonomicznych przyczyniających się do zmniejszania inflacji, poprawy warunków wzrostu gospodarczego i możliwości zatrudnienia.

24 Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu (Dz. Urz. WE C 236 2.08.1997, s. 1).

25 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. dotyczące wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. L 209 z 2.08.1997, s. 1) – dalej powoływane jako: rozporządzenie nr 1466/97.

26 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. L 209 z 2.08.1997, s. 6) – dalej powoływane jako: rozporządzenie nr 1467/97.

27 A. Nowak-Far, *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, Warszawa 2007, s. 56.

Z kolei wspomniane rozporządzenia PSiW doprecyzowują przepisy traktatowe, w szczególności w zakresie dotyczącym obecnego art. 121 TFUE odnoszącego się do koordynacji polityk gospodarczych i trwałej konwergencji określanej mianem wielostronnego nadzoru realizowanego przez Radę oraz art. 126 TFUE ustanawiającego procedurę unikania nadmiernego deficytu.

Rozporządzenie nr 1466/97 zawiera część prewencyjną (zapobiegawczą) PSiW. Ustanowiono w nim środki zapobiegawcze, takie jak regularna analiza przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań w zakresie stabilności finansów publicznych i wczesne ostrzeżenie w sytuacji niewypełnienia tych warunków. Państwa członkowskie zobowiązały się do przestrzegania średniookresowego celu budżetowego (ang. *medium-term objective of budgetary positions*, MTO) zbliżonego do równowagi lub nadwyżki. Aby ten cel osiągnąć, państwa należące do strefy euro zostały zobowiązane do opracowywania programów stabilności, zaś pozostałe państwa UE, tj. te objęte derogacją, jak i korzystające z tzw. klauzuli *opt-out*²⁸ – programy konwergencji. Programy konwergencji i stabilności stanowią element wielostronnego nadzoru sprawowanego przez Radę i KE w celu zapobiegania, już na wczesnym etapie, wystąpieniu nadmiernego deficytu oraz w celu wspierania nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Zakres treści programów konwergencji i stabilności jest zbliżony, zamieszczane są w nich główne założenia prognozowanych trendów ekonomicznych, opisy działań mających na celu ich osiągnięcie oraz dane o poziomie salda sektora *general government*, jak również o spodziewanym poziomie długu tego sektora. Zasadnicza różnica w treści programów konwergencji i programów stabilności wynika z odmiennej sytuacji państw należących i nienależących do UGiW. Państwa spoza strefy euro dodatkowo prezentują średniookresowe cele polityki monetarnej, relacje między nimi a stabilnością cen i kursów walutowych. Wynika to faktu, że państwa te, w przeciwieństwie do państw strefy euro, same we własnym imieniu prowadzą politykę monetarną. Informacje zamieszczane w programach konwergencji i stabilności stanowią podstawę wykonywania przez instytucje UE wielostronnego nadzoru ustanowionego na mocy art. 121 TFUE. W omawianym rozporządzeniu uszczegółowiono również zakres i kryteria tego wielostronnego nadzoru. W przypadku stwierdzenia w ramach tej procedury rozbieżności MTO a sytuacją budżetową Rada została upoważniona do wystosowania do państw członkowskich wczesnego ostrzeżenia, w którym zaleca zastosowanie odpowiednich środków zaradczych.

28 Derogacja oznacza czasowe zwolnienie z obowiązku przyjęcia waluty euro do czasu wypełnienia warunków konwergencji. Z kolei trwałe zwolnienie z przyjęcia wspólnej waluty ma miejsce w przypadku przyznania państwu tzw. klauzuli *opt-out*. Uzyskały ją Wielka Brytania i Dania. Z kolei Szwecja nie uzyskała takiego prawa i jest państwem objętym derogacją, które jednak stale wydłuża proces wypełniania kryteriów konwergencji, nie uczestnicząc w mechanizmie kursowym.

Z kolei drugie rozporządzenie składające się na P*SiW*, tj. rozporządzenie nr 1467/97 dotyczące procedury stosowanej w sytuacji wystąpienia nadmiernych deficytów, ma charakter represyjny i naprawczy. W celu przyspieszenia procedury unikania nadmiernego deficytu wprowadzono w nim terminy dotyczące poszczególnych jej etapów (art. 3-8). Przykładowo na mocy art. 3 Rada, wydając decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu, została zobowiązana do wyznaczenia maksymalnie 4-miesięcznego okresu na podjęcie przez państwo członkowskie UE skutecznych działań. Zgodnie z art. 5, jeśli państwo objęte procedurą unikania nadmiernego deficytu nie podjęło skutecznych środków, Rada, wydając na mocy obecnego art. 126 ust. 9 TFUE decyzję wzywającą do podjęcia działań mających na celu zredukowanie nadmiernego deficytu, zobowiązana jest to uczynić w okresie 1 miesiąca od czasu wydania decyzji stwierdzającej brak podjęcia skutecznych działań. Z kolei, zgodnie z art. 6, jeśli dane państwo U*GiW* nie stosuje się do decyzji wzywającej do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, które zostanie uznane przez Radę za niezbędne do zaradzenia sytuacji, Rada może nałożyć na to państwo sankcje przewidziane obecnie w art. 126 ust. 11 TFUE, nie później niż w 2 miesiące od podjęcia tej decyzji.

Jak zauważa A. Wernik, rozporządzenie nr 1467/97 zawiera przepisy doprecyzowujące traktatowe sankcje finansowe przewidziane dla państw U*GiW* (art. 11-13). Ustalono, że nieoprocentowany depozyt przewidziany w art. 126 ust. 11 TFUE powinien składać się z dwóch składników: stałego, wynoszącego 0,2% PKB oraz zmiennego, równego 1/10 różnicy między procentowym udziałem deficytu w PKB w poprzednim roku a wartością referencyjną 3% PKB. Wprowadzono także ograniczenie wysokości pojedynczego depozytu, która nie może przekroczyć 0,5% PKB ukaranego państwa. Warto podkreślić, że depozyt w takiej wysokości mógłby zostać wniesiony dopiero przy deficycie na poziomie 6% PKB, dodatkowo do wyznaczenia depozytu może dojść dopiero po upływie 4-5 lat stosowania mniej restrykcyjnych środków dyscyplinujących. Ponadto w art. 2 ust. 2 omawianego rozporządzenia określono tzw. wyjątki, kiedy przekroczenie przez deficyt wartości referencyjnej może zostać usprawiedliwione. Za czynniki usprawiedliwiające uznano znaczne pogorszenie koniunktury, które jednak zostało zdefiniowane skrajnie restrykcyjnie jako roczny realny spadek PKB wynoszący co najmniej 2%. Takie zdefiniowanie pogorszenia koniunktury nadało przepisowi charakter całkowicie bezużyteczny, gdyż spadek PKB o 1% już oznacza głęboką recesję, a spadek o 0,5% powoduje duże trudności finansów publicznych państwa i nieunikniony wzrost deficytu.²⁹ Ponadto w omawianym rozporządzeniu rozszerzono katalog sankcji przewidziany w art. 126 ust. 11 TFUE, wprowadzając możliwość zamiany zwrotnego depozytu w depozyt bezzwrotny, czyli karę finansową. Co do zasady powinno to nastąpić po dwóch latach od decyzji wzywającej pań-

29 A. Wernik, Równowaga finansów publicznych a euro, „Bank i Kredyt” 2009, nr 40, s. 53.

stwo do złożenia depozytu, jeśli w opinii Rady deficyt nie został skorygowany. Jak dotąd taka kara nie została jednak zasądzona wobec jakiegokolwiek państwa UGiW.

Stosowanie przez Komisję Europejską postanowień PSiW spotkało się niejednokrotnie z dużą krytyką. Przede wszystkim w wątpliwość podano zasadność zbyt mechanicznego stosowania kryterium wartości odniesienia dla deficytu i nieprzestrzeganie przepisów traktatowych dotyczących uwzględnienia stosunku deficytu do inwestycji publicznych i średniookresowej sytuacji gospodarczej. Podkreślano, że ten mechanizm ogranicza autonomię danego państwa, gdyż zmusza do nieprzekraczania limitu deficytu, nawet w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, co niepotrzebnie usztywnia jego politykę budżetową. Za wadę przyjętych kryteriów uznano także nieuwzględnianie w ocenie nadmiernego deficytu ponoszonych kosztów reformy emerytalnej. Przepisy PSiW mogły także stanowić pokusę dla krajów UGiW do przedstawiania nieprawdziwych prognoz dotyczących ich sytuacji budżetowej oraz podejmowania jedynie symbolicznych działań w momencie zobowiązania ich do skorygowania nadmiernego deficytu.³⁰ Ponadto zarzucono przyjętym regułom polityczny kontekst podejmowanych decyzji, jak również trudności w egzekwowaniu wprowadzonych zasad, krótkowzroczność i zbyt dużą represyjność. Powszechnym głosem krytycznym był pogląd, że PSiW ogranicza możliwości wykorzystania polityki budżetowej jako instrumentu oddziaływania na gospodarkę, co mogłoby być pożądane w sytuacji utraty przez państwa nie należące do strefy euro takich narzędzi, jak polityka pieniężna czy kurs walutowy.³¹ Największe jednak kontrowersje budził wymóg zbliżania się do równowagi lub nadwyżki budżetowej bez uwzględniania wahań cyklicznych. Krytycy PSiW zwracali także uwagę na nierówne traktowanie wskaźników fiskalnych. W ocenie kondycji finansowej danego państwa większą uwagę przywiązywano do wysokości deficytu sektora *general government* w relacji do PKB niż wysokości długu tego sektora. Ich zdaniem, to właśnie wysokość długu w relacji do PKB jest znacznie bardziej miarodajnym wskaźnikiem w ocenie problemów płynności budżetu państwa, a więc ewentualnych konfliktów mogących powstać pomiędzy zdecentralizowaną polityką fiskalną w UE a scentralizowaną polityką monetarną.³²

Niewystarczające odzwierciedlenie sytuacji gospodarczej państw członkowskich w postanowieniach PSiW stało się szczególnie widoczne po 2000 r., kiedy w krajach UE nastąpiło wyraźne pogorszenie koniunktury, przejawiające się głównie wzrostem poziomu deficytu. Łączne saldo sektora *general government* państw UE jeszcze w 2000 r. przekraczało 0,2% PKB, natomiast już w 2003 r.

30 J. Ciak, *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*, Warszawa 2011, s. 165.

31 M. Misiak, Pakt Stabilności i Wzrostu w dobie kryzysu fiskalnego w Unii Europejskiej, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 238, s. 140.

32 P. Albiński (red.), *op. cit.*, s. 99.

znacznie spadło i wynosiło -3% PKB³³. Problem z koordynacją polityki fiskalnej pojawił się wówczas, gdy kryterium deficytu zostało przekroczone przez Niemcy, Francję, Portugalię i Włochy. Wszczęta przez KE wobec tych państw procedura unikania nadmiernego deficytu, pomimo przekroczenia dopuszczalnych terminów zalecanego dostosowania fiskalnego, nie została zakończona, co oznaczało brak nałożenia sankcji przewidzianych w PSiW. Wobec powyższego pojawiły się problemy z pełną realizacją procedury wobec krajów członkowskich strefy euro przekraczających kryterium deficytu, co było podstawą podważenia wiarygodności PSiW jako instrumentu stabilności politycznej. Dodatkowo, w 2004 r., instytucje UE stanęły przed koniecznością rozwiązania dwóch ważnych problemów. Pierwszy z nich wynikał z naruszania przez Grecję zasad rzetelności i spójności finansowej prezentowanych przez nią danych statystycznych z powodu ukrywania rzeczywistego stanu finansów publicznych.³⁴ Drugi problem dotyczył kwestii rozszerzenia UE o nowe państwa członkowskie, których sytuacja budżetowa znacznie się różniła od sytuacji tzw. starych państw UE.

Powyższa sytuacja spowodowała, że zdecydowano dokonać reformy PSiW. W 2005 r. Rada UE przyjęła raport pt. „Poprawa wdrażania Paktu Stabilności i Wzrostu”. Zaprezentowane w nim propozycje i wnioski miały na celu wzmocnienie skuteczności unijnego nadzoru nad kształtowaniem sytuacji budżetowej krajów członkowskich, miały również poprawić efektywność części prewencyjnej PSiW oraz uelastycznić stosowanie procedury nadmiernego deficytu. Ponadto zaproponowane zmiany miały zabezpieczyć stabilność finansów publicznych w perspektywie długoterminowej, wspierać wzrost gospodarczy oraz uniemożliwić powstawanie nadmiernych obciążeń finansowych, które ponosiłyby przyszłe pokolenia. Rada Europejska zatwierdziła zawarte w Raporcie Rady UE ustalenia i propozycje na szczycie w Brukseli w dniu 23 marca 2005 r. Zmian legislacyjnych w treści rozporządzeń PSiW dokonano na mocy dwóch rozporządzeń Rady UE z dnia 27 czerwca 2005 r.³⁵ W rozporządzeniach tych potwierdzono limity deficytu i długu publicznego odpowiednio na poziomie 3% i 60% w relacji do PKB, sformułowano postulat uczciwego i spójnego stosowania tych limitów we wszystkich krajach, jak i doprecyzowano definicję MTO, wyznaczanego indywidualnie dla każdego kraju.³⁶ Przyjęto, że MTO powinien zawierać się w przedziale pomiędzy -1% PKB a równowagą lub nadwyżką, uwzględniając przy tym zmiany cy-

33 A. Wernik, *Równowaga finansów...*, s. 53.

34 K. Marchewka-Bartkowiak, *Reformy Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu*, „Studia BAS” 2010, nr 3, s. 148.

35 Rozporządzenie Rady nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 174 z 7.07.2005, s. 1) oraz rozporządzenie Rady nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 174 z 7.07.2005, s. 5).

36 M. Postuła, *Wybrane elementy polityki fiskalnej w krajach Unii Europejskiej wpływające na wzrost gospodarczy*, „Zeszyty Naukowe Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2011, nr 10, s. 128.

kliczne i korektę związaną z czynnikami jednorazowymi i tymczasowymi. Należy zauważyć, że czynniki te wpłynęły na uelastycznienie reguł zawartych pierwotnie w PSiW, gdyż deficyt przekraczający 3% PKB nie był już uznawany za nadmierny, jeżeli wynikał z nadzwyczajnych okoliczności, które miały negatywny wpływ na stan finansów publicznych. Okolicznością usprawiedliwiającą deficyt stała się znacząca skumulowana strata, spowodowana dłuższym utrzymywaniem się PKB poniżej ścieżki wzrostu potencjalnego. Przepis ten jest dużo mniej rygorystyczny w odniesieniu do wcześniejszych postanowień PSiW, kiedy to okolicznościami nadzwyczajnymi był spadek PKB przynajmniej o 2% w skali roku.³⁷ Usprawiedliwieniem nadmiernego deficytu stały się także inne czynniki mogące wpływać na kondycję finansów publicznych, m.in. rozwój sytuacji gospodarczej w średnim okresie (fazy cyklu koniunkturalnego, potencjalny wzrost, wdrażanie działań naukowo-badawczych), rozwój sytuacji budżetowej (proponowane działania naprawcze podejmowane w okresie dobrej koniunktury, stopień zadłużenia państwa, jakość finansów publicznych), jak i obciążenia finansowe związane z zaangażowaniem w proces integracji europejskiej. Na kraje strefy euro i kraje uczestniczące w europejskim mechanizmie walutowym ERM II nałożony został obowiązek osiągnięcia celu średniookresowego. Gdyby jednak nie udało im się tego osiągnąć, państwa powinny zredukować deficyt o co najmniej 0,5% PKB w skali roku. W rozporządzeniach zaznaczono również, że przy ustalaniu ścieżki osiągnięcia celu budżetowego należy uwzględniać koszty reform strukturalnych, zaś koszty reformy emerytalnej zostały uznane za odrębny czynnik usprawiedliwiający przekroczenie wartości referencyjnej deficytu.³⁸ Dodatkowo znowelizowany PSiW wymagał, aby państwa członkowskie aktywnie działały na rzecz poprawy stanu finansów publicznych w czasach korzystnej koniunktury, w których wysiłek dostosowawczy powinien być większy.

Celem wprowadzonych zmian miało być pełniejsze uwzględnienie w istniejących rozwiązaniach uwarunkowań poszczególnych państw, zagwarantowanie, że u podstaw obowiązujących przepisów znajdują się przesłanki ekonomiczne poprzez wzmocnienie skuteczności części prewencyjnej i korekcyjnej PSiW. Jednakże istnieje przekonanie, że ostatecznie nie wzmocniły żadnej z jego części, a część korekcyjną wręcz osłabiły.³⁹ Wprowadzone zmiany wyraźnie uelastyczyły i zmniejszyły rygoryzm dyscypliny finansów publicznych, a odstępstwa od reguł stały się uznaniowe. W konsekwencji trudniejsze stało się oczekiwanie praktycznego stosowania sankcji wobec państw członkowskich. Rozszerzenie katalogu sytuacji usprawiedliwiających występowanie deficytu niewątpliwie osłabiło stabilność finansową i nie uchroniło przed kryzysem gospodarczym i finansowym,

37 M. Lubiński, Przyszłość Paktu stabilności i wzrostu, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 1-2, s. 20.

38 M. Misiak, *op. cit.*, s. 141.

39 H. Gronkiewicz-Waltz, Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa, Warszawa 2009, s. 79.

który rozpoczął się w 2007 r. Lata kryzysu unaocznily dalsze trudności: niewystarczające egzekwowanie postanowień PSiW, ograniczony nadzór makroekonomiczny sprowadzający się nadal jedynie do deficytu sektora *general government*, nie zaś długu tego sektora oraz mało skuteczną koordynację polityk gospodarczych w poszczególnych krajach członkowskich. Kolejnym problemem była konieczność udzielenia Grecji pomocy finansowej oraz narastające zadłużenie kolejnych państw strefy euro, a mianowicie Portugalii i Hiszpanii. Zaistniała sytuacja spowodowała dyskusję wśród krajów należących do UGiW na temat potrzeby wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych w ramach UGiW oraz wdrożenia nowych środków prawnych, które finalnie wprowadzono na mocy Traktatu z Lizbony⁴⁰. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 136 TFUE Rada UE została zobowiązana do podejmowania działań mających na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej państw strefy euro oraz określa kierunki ich polityki gospodarczej w taki sposób, by były zgodne z wytycznymi przyjętymi dla całej UE sprawując nad nimi nadzór.

W maju 2010 r. został opublikowany komunikat KE (lub Komisja) dotyczący wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych stanowiący podstawę dalszych prac nad poprawą efektywności zarządzania gospodarczego w strefie euro i w całej UE. Komisja zaproponowała nowe rozwiązania w następujących obszarach: lepsze przestrzeganie PSiW oraz ściślejsza koordynacja polityki budżetowej, poszerzenie nadzoru zmian sytuacji makroekonomicznej i konkurencyjności w strefie euro, zintegrowana koordynacja polityki gospodarczej w UE i europejski okres oceny (tzw. Semestr Europejski), solidne ramy zarządzania kryzysowego dla państw członkowskich strefy euro.⁴¹

Na podstawie zaproponowanych rozwiązań pod koniec 2011 r. wydano zbiór regulacji składający się z sześciu aktów prawnych (pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy), potocznie nazywanego „sześciopakiem”⁴². Jego wprowadzenie stanowiło modyfikację (nie zaś uchycenie) PSiW. Głównym celem zmian było wzmocnienie PSiW i wprowadzenie bardziej restrykcyjnych rozwiązań prawnych, głównie w kwestii sankcji za naruszenie unijnej polityki budżetowej poprzez zreformowanie części prewencyjnej i korygującej PSiW, czego dokonano w wyniku kolejnych zmian treści rozporządzeń nr 1466/97 i nr 1467/97.

40 P. Albiński (red), *op. cit.*, s. 154.

41 K. Marchewka-Bartkowiak, *Reformy Paktu...*, s. 153.

42 Rozporządzenie 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. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41) – dalej powoływane jako rozporządzenie nr 1177/2011; dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41) – dalej powoływana jako: dyrektywa Rady 2011/85/UE.

2.3. Rozporządzenia tzw. sześciopaku

Rozporządzenia wchodzące w skład tzw. sześciopaku zawierają regulacje prawne odnoszące się zarówno do krajów UE należących do strefy euro, jak i krajów pozostających poza nią. Jego pierwsze dwa rozporządzenia, tj. rozporządzenie nr 1173/2011⁴³ i rozporządzenie nr 1174/2011⁴⁴, mają zastosowanie do państw strefy euro. Polskę obowiązują obecnie częściowo lub w całości trzy rozporządzenia „sześciopaku”, tj. rozporządzenie nr 1175/2011⁴⁵, rozporządzenie nr 1176/2011⁴⁶ oraz rozporządzenie nr 1177/2011⁴⁷. Należy zwrócić uwagę, że dwa z tych rozporządzeń, tj. rozporządzenie nr 1175/2011 oraz rozporządzenie nr 1177/2011, są jednocześnie rozporządzeniami zmieniającymi rozporządzenia PSiW z 1997 r., w konsekwencji są więc jego częścią. Z tego powodu omówione zostaną w pierwszej kolejności.

W ramach działań modyfikujących PSiW reformie poddano zarówno prewencyjną (zapobiegawczą), jak i korygującą (naprawczą) jego część. W części prewencyjnej PSiW skoncentrowano się poprzez rozporządzenie nr 1175/2011 zmieniające rozporządzenie nr 1466/97 na osiągnięciu i utrzymywaniu przez państwa członkowskie MTO. Średniookresowe cele budżetowe są określone w ujęciu strukturalnym, czyli po korekcie nominalnego salda o wpływ cyklu koniunkturalnego i po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Są one ustalane indywidualnie dla każdego państwa przy uwzględnieniu jego sytuacji ekonomicznej i budżetowej oraz w kontekście zagrożeń dla stabilności finansowej. Dlatego mogą one odbiegać od wymogu salda sektora *general government* bliskiego równowadze lub nadwyżce, przewidując jednocześnie margines bezpieczeństwa przed przekroczeniem przez deficyt wskaźnika 3% PKB. Zgodnie z treścią omawianego rozporządzenia dla państw strefy euro oraz państw uczestniczących w ERM II krajowe MTO ustalone zostały w ramach przedziału pomiędzy -1% PKB a równowagą lub nadwyżką, w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe.

43 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. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 1) – dalej powoływane jako: rozporządzenie nr 1173/2011.

44 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. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 8) – dalej powoływane jako rozporządzenie nr 1174/2011.

45 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 12) – dalej powoływane jako rozporządzenie nr 1175/2011.

46 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. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 25) – dalej powoływane jako rozporządzenie nr 1176/2011.

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

W celu zwiększenia skuteczności wielostronnego nadzoru na mocy rozporządzenia nr 1175/2011 rozszerzono zakres informacji obligatoryjnie zamieszczanych w programach stabilności i konwergencji. Programy stabilności i konwergencji, poza danymi, których obowiązek prezentowania wynika z rozporządzenia nr 1466/97, powinny zawierać również: planowaną ścieżkę wzrostu wydatków i dochodów publicznych; informacje dotyczące ukrytych zobowiązań związanych ze starzeniem się ludności oraz warunkowe zobowiązania, takie jak gwarancje publiczne, informacje na temat zgodności programu z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej oraz krajowym programem reform. Doprecyzowano również, że przewidziana w rozporządzeniu nr 1466/97 zamieszczana w programach stabilności i konwergencji ilościowa ocena działań w ramach polityki budżetowej i gospodarczej powinna obejmować analizę kosztów i korzyści znaczących reform strukturalnych bezpośrednio skutkujących poprawą stanu finansów publicznych w długim okresie, w tym poprzez trwałe zwiększenie wzrostu potencjalnego. Ponadto w rozporządzeniu nr 1175/2011 doprecyzowano, że podstawą programów stabilności i konwergencji powinien być jak najbardziej prawdopodobny scenariusz makroekonomiczny i budżetowy lub bardziej ostrożny scenariusz.

Należy również dodać, że co prawda dotychczasowe przepisy rozporządzenia nr 1466/97 zobowiązywały państwa członkowskie do przedstawiania odpowiednio aktualizacji programów stabilności i konwergencji, jednak nie wskazywały terminu, do którego należy to uczynić. Aby zapewnić, by instytucje UE dysponowały odpowiednio wcześniej informacjami na temat sytuacji państw członkowskich, na mocy rozporządzenia nr 1175/2011 wprowadzono wymóg przedkładania programów konwergencji i stabilności najpóźniej do 30 kwietnia.

Ponadto, w ramach wzmocnienia nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, rozporządzeniem nr 1175/2011 ustanowiono Semestr Europejski, którego zadaniem jest: analiza sytuacji gospodarczej państw członkowskich w celu monitorowania stosowania dyscypliny budżetowej tychże państw, zapewnienie lepszego przestrzegania postanowień PSiW, zapobieganie powstawaniu zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz w miarę potrzeby wczesne ich korygowanie, a ponadto nadzór nad implementacją strategii Europa 2020⁴⁸ oraz Paktu Euro Plus⁴⁹. Wytyczne dotyczące Semestru Europejskiego zostały zaprezentowane w komunikacie KE z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie wzmocnienia koordynacji polityki

48 Strategia Europa 2020 zastąpiła strategię lizbońską i jest dokumentem mającym podstawowe znaczenie dla konsolidacji fiskalnej opartej na reformach strukturalnych i stymulowaniu wzrostu gospodarczego. Szerzej na ten temat: I. Zawiślińska, Problem długu publicznego w państwach unii gospodarczej i walutowej, w: I. Zawiślińska (red.), Współczesne państwo a dług publiczny. Dylematy i mity, Warszawa 2014, s. 89 i n.

49 Porozumienie zawarte wiosną 2011 r. w Brukseli pomiędzy 17 członkami UGIW, do którego dołączyła również Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia mające na celu promowanie konkurencyjności, zatrudnienia, stabilności finansów publicznych i sektora bankowego, ustrukturyzowaną dyskusję na temat polityki podatkowej. Por. Background on the Euro Plus Pact. Information prepared for the European Council of 9 December 2011, strona internetowa: www.ec.europa.eu [pobrano dn. 12.05.2016].

gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, w którym wskazano, iż opiera się on na dorocznym cyklu koordynacji polityki gospodarczej, który trwa około 6 miesięcy. Zgodnie z treścią komunikatu w pierwszej połowie roku prace powinny odbywać się w instytucjach UE, natomiast w drugim półroczu powinny mieć miejsce prace w państwach członkowskich, a także przegląd realizacji zaleceń na poziomie UE. Wprowadzenie Semestru Europejskiego wymagało ustalenia terminów zobowiązujących do wcześniejszego, niż to miało miejsce uprzednio, przedkładania aktualizacji programów stabilności i konwergencji oraz nawiązujących do nich krajowych programów reform, tak by możliwe było umożliwienie całościowej oceny sytuacji ekonomicznej danego kraju i zsynchronizowania jej z krajowymi procedurami budżetowymi. Struktura Semestru Europejskiego zapewnia wspólny harmonogram dokonywania oceny i przekazywania przez instytucje UE wytycznych, tak by te ostatnie mogły mieć realny wpływ na budżety państw członkowskich i motywować do reform strukturalnych.

Oceniając funkcjonowanie Semestru Europejskiego, Parlament Europejski⁵⁰ uznał go za ważne narzędzie reform zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, które umożliwi koordynację polityk gospodarczych przez UE i jej państwa członkowskie. Jednakże w opinii Parlamentu niepokojącym pozostaje brak odpowiedzialności za proces koordynacji, co skutkuje niezadowolającym wykonaniem zaleceń kierowanych do poszczególnych krajów UE. Stąd istnieje potrzeba wzmocnienia i usprawnienia Semestru Europejskiego oraz koordynacja przedkładanych w jego ramach dokumentów, co zwiększyłoby skuteczność i odpowiedzialność w osiąganiu europejskich celów dobrego zarządzania gospodarczego. Parlament Europejski opowiada się także za wzmocnieniem procesu opracowywania, bieżącej kontroli, wsparcia i monitorowania zaleceń dla poszczególnych krajów członkowskich, co ułatwiło sprawdzenie rzeczywistego stanu wdrożenia zaleceń i jakości uzyskiwanych rezultatów.

Drugie znowelizowane na mocy tzw. sześciopaku rozporządzenie PSiW, tj. rozporządzenie nr 1177/2011 zmieniające rozporządzenie nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, reformując część korygującą (naprawczą) PSiW, doprecyzowuje oraz wzmacnia restrykcyjność procedury unikania nadmiernego deficytu.

Omawiane rozporządzenie wprowadziło definicję doprecyzowującą treść art. 126 w zakresie przesłanek wyłączających brak poszanowania dyscypliny finansów publicznych w przypadku przekroczenia wartości referencyjnej długu sektora *general government*. Wcześniej rozporządzenie 1467/97 zawierało analogiczne wyjaśnienia jedynie w zakresie deficytu. Zgodnie z treścią rozporządzenia

50 Sprawozdanie w sprawie przeglądu ram zarządzania gospodarczego: sytuacja obecna i wyzwania, Dokument z posiedzenia Parlamentu Europejskiego z dnia 17.06.2015 r., strona internetowa: www.europarl.europa.eu [pobrano dn. 15.08.2015].

1177/2011, w przypadku gdy dług sektora *general government* przekracza wartość odniesienia, uznaje się, że relacja długu do PKB zmniejsza się dostatecznie i zbliża w zadowalającym tempie do wartości odniesienia, jeśli na przestrzeni poprzednich trzech lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszył się średnio w tempie 1/20 rocznie, w oparciu o zmiany w poprzednich trzech latach, za które dostępne są dane. Ponadto w rozporządzeniu zapisano, że wymóg w ramach kryterium długu uznaje się za spełniony, jeżeli prognozy budżetowe Komisji wskazują na to, że wymagane zmniejszenie dystansu względem wartości odniesienia dla długu będzie miało miejsce na przestrzeni trzech lat obejmujących dwa lata następujące po ostatnim roku, dla którego są dostępne dane.

Omawiane rozporządzenie nr 1177/2011 modyfikuje część terminów obowiązujących w procedurze unikania nadmiernego deficytu. Przykładowo obowiązujący dotychczas, na mocy rozporządzenia nr 1467/97, termin do wyznaczenia przez Radę państwu UE maksymalnie 4-miesięcznego terminu na podjęcie skutecznych działań został na mocy rozporządzenia nr 1177/2011 wydłużony do maksymalnie 6 miesięcy, przy czym zaznaczono jednocześnie, że o ile jest to uzasadnione powagą sytuacji, termin ten może wynosić 3 miesiące (art. 3). Również dotychczasowy 1-miesięczny termin na podjęcie skutecznych działań przez państwo członkowskie na skutek ponownego wezwania do zredukowania nadmiernego deficytu został wydłużony do 2 miesięcy od czasu wydania decyzji Rady stwierdzającej brak podjęcia skutecznych działań (art. 5). Z kolei wynikający z art. 6 rozporządzenia 1467/97 2-miesięczny termin od wezwania do podjęcia środków zaradczych, w którym Rada może nałożyć sankcje na państwo UGiW, pozostał niezmienny.

Ponadto w rozporządzeniu nr 1177/2011 doprecyzowano zakres minimalnej korekty, do dokonania której Rada wzywa państwo członkowskie UGiW w przypadku niepodjęcia przez państwo skutecznych działań. Rada wzywa do osiągnięcia rocznych celów budżetowych, które w oparciu o prognozę stanowiącą podstawę wezwania są zgodne z minimalną roczną korektą o co najmniej 0,5% PKB, stanowiąc punkt odniesienia dla salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe.

Porównując treść rozporządzeń nr 1467/97 i nr 1177/2011 w zakresie sankcji, należy zauważyć, że o ile przed wejściem w życie przepisów tzw. sześciopak w przepisach P*SiW* akcentowano potrzebę nakładania na państwa UGiW nieredukujące w zalecany sposób nadmiernego deficytu kary nieoprocentowanego depozytu, o tyle obecnie większy nacisk położono na nakładanie kary grzywny. Powyższy wniosek wynika z faktu, że zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 11 rozporządzenia nr 1467/97, w każdym przypadku, gdy Rada zdecyduje o nałożeniu sankcji na państwo UGiW, z zasady wymagane jest złożenie nieoprocentowanego depozytu, ewentualnie łącznie z innymi środkami zaradczymi (jak obowiązek publikacji informacji określonych przez Radę przed emisją obligacji i papierów

wartościowych) lub też wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do rozważenia polityki udzielania pożyczek). Z kolei, zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 1467/97 zmienionego rozporządzeniem 1177/2011, w przypadku gdy Rada zdecyduje o nałożeniu sankcji, z zasady nakładana jest kara grzywny. Należy zwrócić uwagę, że przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1177/2011 w art. 12 rozporządzenia uregulowany był sposób obliczania depozytu, zaś obecnie jest w nim wskazany sposób obliczania kary finansowej. Zmiana ta najprawdopodobniej została spowodowana opisaną powyżej zmianą w treści art. 11.

W celu wzmocnienia skuteczności stosowania regulacji prawnych składających się na PSiW wydanych w 1997 r., a następnie zmienionych w 2011 r. na mocy omówionych powyżej dwóch rozporządzeń, Parlament Europejski i Rada wydały rozporządzenie nr 1173/2011. Ma ono zastosowanie wyłącznie do państw strefy euro ze względu na wspomniane wcześniej traktatowe wyłącznie możliwości stosowania sankcji za naruszenie dyscypliny budżetowej przez państwo objęte derogacją. Na system sankcji, które Rada może nałożyć na państwo naruszające postanowienia PSiW, składają się: oprocentowany i nieoprocentowany depozyt, grzywna oraz kary za manipulowanie danymi statystycznymi. Na mocy postanowień omawianego rozporządzenia Rada została upoważniona do nałożenia na państwo, które znacząco odeszło od swojego MTO, obowiązku złożenia w Komisji oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB tego państwa osiągniętego w poprzednim roku. Następnie, jeżeli Rada uzna istnienie nadmiernego deficytu w państwie członkowskim, a państwo to już wcześniej złożyło oprocentowany depozyt i dodatkowo poważnie narusza postanowienia PSiW, wówczas Rada, na wniosek Komisji, może podjąć kolejną decyzję, nakładającą obowiązek złożenia nieoprocentowanego depozytu również w wysokości 0,2% PKB w poprzednim roku. Kolejną sankcją przewidzianą w rozporządzeniu nr 1173/2011 jest grzywna, również w wysokości 0,2% PKB danego państwa w poprzednim roku. Kara ta jest konsekwencją niepodjęcia przez dane państwo skutecznych działań mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu. W omawianym rozporządzeniu przewidziano również możliwość nakładania sankcji za umyślne lub powstałe w wyniku zaniedbania fałszowanie statystyk dotyczących deficytu i długu sektora *general government*. W związku z powyższym rozszerzono uprawnienia Komisji m.in. do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na obszarze danego państwa członkowskiego. Sankcją za manipulowanie danymi statystycznymi jest grzywna w wysokości 0,2% PKB.

W celu ograniczenia konieczności stosowania procedury unikania nadmiernego deficytu, na mocy kolejnego rozporządzenia „sześciopaku”, tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, wprowadzono mechanizm wczesnego ostrzegania, tj. procedurę dotyczącą nadmiernego zakłócenia równo-

wagi makroekonomicznej⁵¹. Wprowadzone rozwiązanie stanowi rozszerzenie procedury wielostronnego nadzoru uregulowanej w art. 121 ust. 3 TFUE. W celu sprawnego funkcjonowania mechanizmu wczesnego ostrzegania w rozporządzeniu nr 1176/2011 zobowiązano do sporządzania opinii w zakresie zakłóceń równowagi, stosowania systemu wczesnego ostrzegania, podejmowania działań zapobiegawczych, monitorowania oraz korygowania tych zakłóceń, a w sytuacji poważnych zakłóceń równowagi ekonomicznej – inicjowania procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi.

Podstawą systemu wczesnego ostrzegania jest coroczny raport Komisji, który zawiera gospodarczo-finansową ocenę państw UE i wskazuje, w których z nich mogą występować zakłócenia równowagi lub które mogą być na nie narażone. Przygotowując raport, Komisja posługuje się tabelą wskaźników zakłóceń równowagi⁵². Zakłócenia te mogą mieć dwojaki charakter: wewnętrzny lub zewnętrzny. Zakłócenia zewnętrzne mogą być spowodowane poziomem zadłużenia publicznego i prywatnego, zmianami sytuacji na rynku finansowym i rynku aktywów, zmianami płynności kredytowej sektora prywatnego oraz zmianami w zakresie bezrobocia. Z kolei zewnętrzne zakłócenia równowagi mogą powstać w wyniku zmian na rachunku obrotów bieżących i pozycji inwestycyjnej netto państw członkowskich, realnych kursów walut, udziałów w rynkach eksportowych, czy zmian cen i kosztów. Raport Komisji jest przekazywany Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, a następnie w ramach wielostronnego nadzoru wynikającego z art. 121 ust. 3 TFUE podlega badaniu przez Radę. Z kolei Eurogrupa omawia sprawozdanie w zakresie dotyczącym państw UGiW. Następnie, uwzględniając wyniki powyższych dyskusji, Komisja dokonuje szczegółowej oceny sytuacji, w wyniku której stwierdza, czy w danym państwie członkowskim występują zakłócenia równowagi i czy można je uznać za nadmierne. Komisja bada także przyczyny powstałych zakłóceń w kontekście istniejącej sytuacji gospodarczej, w tym głębokich, wzajemnych powiązań handlowych i finansowych pomiędzy państwami członkowskimi oraz skutki uboczne polityki gospodarczej poszczególnych państw. W sytuacji uznania zakłóceń za nadmierne następuje uruchomienie procedury nadmiernego zakłócenia równowagi makroekonomicznej, a w dalszej kolejności podjęcie działań naprawczych. Państwo, wobec którego wszczęto powyższą procedurę, jest zobowiązane do podjęcia działań naprawczych.

51 „Zakłócenia równowagi” zostały zdefiniowane jako jakakolwiek tendencja prowadząca do sytuacji makroekonomicznej, która ma lub może mieć niekorzystny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie państwa członkowskiego lub UGiW lub całej UE. Z kolei „nadmierne zakłócenie równowagi” oznacza poważne zakłócenia równowagi, w tym zakłócenia zagrażające lub mogące zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu UGiW (art. 2 rozporządzenia nr 1176/2011).

52 Jak wyjaśniono w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1176/2011, „tabela wskaźników” składa się z niewielkiej liczby odpowiednich, praktycznych, prostych, wymiernych i dostępnych wskaźników makroekonomicznych i makrofinansowych dla państw członkowskich, których analiza ma umożliwić wczesne wykrywanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej pojawiających się w krótkim okresie, jak również zakłóceń równowagi, które wynikają z trendów strukturalnych i długookresowych.

wiązane do przedstawienia planu działań naprawczych, który podlega zatwierdzeniu i ocenie przez Radę, a następnie monitorowaniu przez Komisję. W planie tym państwo członkowskie zamieszcza zgodnie z przyjętym harmonogramem konkretne, realizowane lub planowane działania.

W kolejnym etapie Rada ocenia plan działań naprawczych na podstawie sprawozdania Komisji w terminie dwóch miesięcy od jego otrzymania. Jeżeli Rada uznaje plan działań naprawczych za wystarczający, zatwierdza go w drodze zalecenia, wskazując konkretne działania, które państwo powinno podjąć i terminy ich realizacji oraz ustala harmonogram nadzoru. Gdyby jednak Rada uznała, że wykonane działania lub harmonogram przewidziane w planie działań naprawczych są niewystarczające, wówczas kieruje do danego państwa członkowskiego zalecenie przedłożenia w terminie dwóch miesięcy nowego planu działań naprawczych. Zarówno plan działań naprawczych, jak i sprawozdanie Komisji oraz zalecenia Rady są podawane do wiadomości publicznej. Z uwagi na monitorowanie postępów w podejmowaniu działań naprawczych państwo objęte omawianą procedurą jest zobowiązane do regularnego przedstawiania Radzie i Komisji sprawozdań z realizacji planu działań naprawczych. W przypadku podjęcia przez państwo zalecanych działań naprawczych lub gdy nie występują już nadmierne zakłócenia równowagi, Rada decyduje o zamknięciu procedury.

W celu zapewnienia skuteczności omówionej powyżej procedury nadmiernego zakłócenia równowagi makroekonomicznej i egzekwowalności regulującego ją rozporządzenia nr 1176/2011 Rada i Parlament przyjęły rozporządzenie nr 1174/2011, które służy zapobieganiu i korygowaniu tych zakłóceń za pomocą sankcji⁵³. Rozporządzenie to ze względu na jego sankcyjny charakter ma zastosowanie wyłącznie do państw UGiW. Rozporządzenie nr 1174/2011 przewiduje dwa rodzaje sankcji: oprocentowany depozyt oraz grzywna, oba w wysokości 0,1% PKB danego państwa odnotowanego w poprzednim roku. Złożenie oprocentowanego depozytu jest wymagane na mocy decyzji Rady, działającej na zlecenie Komisji w przypadku wcześniejszego wydania na mocy rozporządzenia nr 1176/2011 decyzji Rady stwierdzającej niezastosowanie się do zaleceń naprawczych. Z kolei kara grzywny jest nakładana na okres jednego roku w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, w przypadku dwukrotnego skierowania przez Radę zaleceń do państwa UGiW w ramach jednej procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, a państwo przedstawiło niewystarczający plan działań naprawczych; po drugie, w sytuacji dwukrotnego wydania przez Radę w ramach tej samej procedury decyzji stwierdzającej niezastosowanie się do zaleceń naprawczych.

53 M. Fedorowicz, Nowe podejście do problemu równowagi makroekonomicznej oraz deficytu i długu publicznego państw członkowskich UE w świetle modyfikacji Paktu Stabilności i Wzrostu oraz Paktu Fiskalnego, w: C. Kosikowski (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Białystok 2013, s. 151.

W tym drugim przypadku kara grzywny wymierzana jest poprzez przekształcenia oprocentowanego depozytu.

Po dokonaniu analizy rozporządzeń tzw. sześciopaku należy uznać, że wprowadziły one różnorodne rozwiązania, umożliwiające po pierwsze uzyskanie przez instytucje UE aktualnych informacji na temat stanu gospodarki i finansów publicznych państw członkowskich, po drugie wczesne reagowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń równowagi makroekonomicznej, po trzecie reagowanie w przypadku zaistnienia nadmiernego deficytu, zaś po czwarte finansowe motywowanie poprzez sankcje państw członkowskich do podjęcia skutecznych działań w zakresie zapewniania stabilnej sytuacji finansów publicznych. Jednakże warunkiem ich skuteczności jest dyrektywny obowiązek przestrzegania uregulowanych w nim postanowień.

Instytucje UE, preferując działania o charakterze zapobiegawczym, w zakresie wymierzania kar postępują bardzo ostrożnie, a przypadku przekroczenia wartości referencyjnych deficytu i długu sektora *general government* kary o charakterze pieniężnym (depozyt, grzywna) jak dotąd nie zostały wymierzone wobec żadnego z państw, choć niejednokrotnie istniały ku temu okoliczności. Wobec powyższego zasadnym wydaje się wyposażenie instytucji UE w instrumenty umożliwiające odpowiednio wczesne podejmowanie stosowanych działań. Z drugiej jednak strony państwa UGiW powinny mieć świadomość możliwości faktycznego zastosowania wobec nich sankcji w przypadku niepodporządkowania krajowej polityki finansowej wymogom wynikającym z przyjęcia wspólnej waluty euro.

2.4. Rozporządzenia tzw. dwupaku

Kolejnym ważnym krokiem na drodze do wzmocnienia dyscypliny finansów publicznych państw strefy euro oraz zwiększenia mechanizmów nadzoru gospodarczego i budżetowego było przyjęcie przez KE dwóch rozporządzeń, zwanych dwupakiem⁵⁴, które weszły w życie 30 maja 2013 r. Pierwsze z nich, tj. rozporządzenie nr 473/2013, wprowadza określone obowiązki i procedury dotyczące wszystkich państw strefy euro, a także państw strefy euro objętych procedurą nadmiernego deficytu. Z kolei rozporządzenie nr 472/2013 ma węższy zakres, gdyż dotyczy najbardziej niestabilnych finansowo państw strefy euro bądź państw, którym taka niestabilność zagraża.

54 Na tzw. dwupak składają się: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz. Urz. UE L 140 z 27.05.2013, s. 1) – dalej powoływane jako: rozporządzenie nr 472/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich nie należących do strefy euro (Dz. Urz. UE L 140 z 27.05.2013, s. 11) – dalej powoływane jako rozporządzenie nr 473/2013.

Choć w przeciwieństwie do rozporządzeń wcześniej omówionego „sześciopaku” „dwupak” nie kształtuje sytuacji państw objętych derogacją, to jednak ze względu na jego wpływ na przyszłe rozwiązania polskie, które będą musiały być zastosowane po jej przystąpieniu do strefy euro, uznano za zasadne przybliżenie ich treści.

Na mocy przyjętych rozporządzeń ustanowiono system stopniowego monitorowania przez Radę i Komisję, którego celem jest zapewnienie terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu, jak również możliwość wczesnego rozpoznawania ryzyka związanego z niewypełnianiem przez państwo członkowskie postanowień PSiW. Postanowienia „dwupaku” korespondują z przepisami „sześciopaku”, w szczególności z postanowieniami dyrektywy Rady 85/2011/UE, wprowadzając kolejne rozwiązania wzmacniające ramy budżetowe państw członkowskich strefy euro, polegające na zwiększeniu roli planowania średnioterminowego, większej przejrzystości procedur budżetowych oraz wzmocnieniu procedur planowania budżetowego, w szczególności opartego na wiarygodnych i bezstronnych prognozach makroekonomicznych. Z Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania omawianego rozporządzenia⁵⁵ wynika, że większość popełnianych dotąd błędów w zakresie nadzoru zostało skutecznie zniwelowanych poprzez wprowadzenie rozwiązań zaproponowanych w „sześciopaku”. Jednakże aby uchronić strefę euro przed skutkami ubocznymi prowadzenia polityki gospodarczej i budżetowej, wprowadzono silniejsze mechanizmy, usztywniając tym samym przyjęty i wprowadzony na mocy „sześciopaku” wspólny harmonogram budżetowy dla państw członkowskich strefy euro.

Państwa członkowskie strefy euro, zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 473/2013, w ramach Europejskiego Semestru zostały zobowiązane do podawania do wiadomości publicznej, nie później niż do 30 kwietnia każdego roku, krajowych średniookresowych planów budżetowych sporządzonych zgodnie ze średniookresowymi ramami budżetowymi. Informacje zawarte w planach powinny być tożsame z tymi, które ujmowane są w programach stabilności i w krajowych programach reform lub zgodnie z propozycją zawartą w niniejszym rozporządzeniu mogą być ujęte w jeden dokument. Dodatkowym wymogiem wobec powyższych planów jest zachowanie ich spójności z ramami koordynacji polityki gospodarczej w kontekście rocznego cyklu nadzoru, które obejmują w szczególności ogólne wytyczne dla państw członkowskich wydawane przez Komisję i Radę Europejską na początku cyklu. Plany muszą być także spójne z zaleceniami wydawanymi w ramach PSiW, jak i w stosownych przypadkach z zaleceniami wydawanymi w kontekście rocznego cyklu nadzoru, w tym także w związku z procedurą dotyczącą równowagi makroekonomicznej uregulowaną

55 Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania rozporządzenia (UE) nr 472/2013, COM(2014) 61 final.

w rozporządzeniu nr 1176/2011 oraz z opiniami dotyczącymi programów partnerstwa gospodarczego⁵⁶. Należy podkreślić, że w rozporządzeniu nr 473/2013 ustanowiono nowy cykl monitorowania budżetowego w strefie euro, zgodnie z którym projekt planu budżetu na nadchodzący rok powinien być przedstawiony Komisji przez każde państwo strefy euro nie później niż do dnia 15 października każdego roku, a do 31 grudnia budżet powinien zostać przyjęty i podany do publicznej wiadomości. Komisja została zobowiązana do analizy i oceny tych planów najpóźniej do 30 listopada każdego roku. W przypadku stwierdzenia poważnych naruszeń wymogów polityki budżetowej ustanowionych w PSiW Komisja może zwrócić się do danego państwa o ponowne przedstawienie, tym razem zmienionego projektu budżetu. Należy zwrócić uwagę, że w ten sposób przyznano Komisji istotne uprawnienia do ingerencji w treść rocznych planów budżetowych państw strefy euro. Dodatkowo, w celu zachowania zasady jawności Komisja po zaopiniowaniu projektu podaje do publicznej wiadomości kompleksową ocenę prognoz budżetowych dla całej strefy euro na przyszły rok, a w razie potrzeby dodatkowo określa działania mające na celu wzmocnienie koordynacji polityki budżetowej i makroekonomicznej w państwach UGiW. Ocena przedstawiona przez Komisję obejmuje także analizę zagrożeń dla stabilności finansów publicznych w przypadku wystąpienia niekorzystnego rozwoju sytuacji gospodarczej, finansowej lub budżetowej.

Kolejna część rozporządzenia 473/2013 określa sposoby wzmocnienia nadzoru gospodarczego i finansowego w strefie euro w stosunku do państw członkowskich objętych procedurą unikania nadmiernego deficytu. Wobec tych państw wprowadzono system monitorowania, będący uzupełnieniem rozwiązań ustanowionych w tym zakresie w ramach PSiW. Państwo, wobec którego na mocy art. 126 ust. 6 TFUE wszczęto procedurę nadmiernego deficytu, jest zobowiązane do przedstawienia Komisji oraz Radzie programu partnerstwa gospodarczego, w którym określa działania i reformy strukturalne niezbędne dla zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. W programie powinno nastąpić rozwinięcie krajowego programu reform i programu stabilności, a także należy uwzględnić zalecenia Rady dotyczące wdrażania w danym państwie zintegrowanych wytycznych dla polityki gospodarczej i zatrudnienia. Ponadto, na mocy art. 10 rozporządzenia nr 473/2013, państwo objęte procedurą nadmiernego deficytu jest zobowiązane do przeprowadzenia kompleksowej oceny wykonania w bieżącym roku planu dochodów i wydatków sektora *general government*. Ocenę zamieszcza się w przewidzianych

56 Zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 473/2013 w sytuacji podjęcia przez Radę decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu w państwie członkowskim, państwo to przedstawia Komisji oraz Radzie program partnerstwa gospodarczego określający działania i reformy strukturalne potrzebne dla zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu, w formie rozwinięcia swojego krajowego programu reform i programu stabilności oraz przy pełnym uwzględnieniu zaleceń Rady dotyczących wdrażania w danym państwie członkowskim zintegrowanych wytycznych dla polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia. W programie tym określa się i wybiera konkretne priorytety, które zwiększą konkurencyjność i zapewnią długookresowy trwały wzrost oraz umożliwią zlikwidowanie strukturalnych słabości w danym państwie członkowskim.

w omawianym rozporządzeniu sprawozdaniach dotyczących działań podjętych na rzecz korekty nadmiernego deficytu, które w dalszej kolejności jest przedstawiane Komisji oraz Ecofin. Dodatkowo państwo objęte procedurą nadmiernego deficytu na wniosek Komisji i w określonym przez nią terminie, na potrzeby monitorowania postępów w korygowaniu nadmiernego deficytu, jest zobowiązane do przeprowadzenia kompleksowej i niezależnej kontroli rachunków publicznych wszystkich podsektorów sektora *general government*, w oparciu o kryteria: rzetelności, kompletności i dokładności. Wszystkie proponowane w niniejszym rozporządzeniu rozwiązania mają charakter nadzorczy i służą przeciwdziałaniu zarówno odstępstwom budżetowym, jak i ich negatywnym konsekwencjom dla państw członkowskich strefy euro oraz ich partnerów gospodarczych.

Jak zasygnalizowano powyżej, drugie z rozporządzeń wchodzących w skład „dwupaku”, a mianowicie rozporządzenie nr 472/2013, dotyczy wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego w państwach należących do strefy euro, które są najbardziej niestabilne finansowo lub którym zagraża taka niestabilność. Analizowane rozporządzenie zawiera przepisy dotyczące programów dostosowań makroekonomicznych i nadzoru po zakończeniu tego programu i jest uzupełnieniem istniejących już procesów wielostronnego nadzoru Komisji i Rady, którego zakres może być dostosowywany do indywidualnej sytuacji danego państwa członkowskiego. Celem sprawowanego nadzoru jest przywrócenie stabilności finansowej i gospodarczej w strefie euro oraz w razie potrzeby przywrócenie zdolności danego państwa do pełnego samofinansowania na rynkach finansowych.

Zgodnie z pkt 7 preambuły do rozporządzenia nr 472/2013, rozporządzenie to zostało ustanowione w celu dostosowania bądź poprawy stosowania obecnie istniejących procedur realizacji programów pomocy finansowej w państwach członkowskich strefy euro, tak aby zapewnić spójność nadzoru nad polityką gospodarczą oraz uniknąć powielania obowiązków w zakresie sprawozdawczości. W związku z powyższym rozporządzenie zawiera przepisy zapewniające spójność z PSiW, z rozporządzeniem nr 1176/2011 oraz z przepisami rozporządzenia nr 473/2013. Zakres ingerencji w ramach monitorowania i nadzoru uzależniony jest od powagi sytuacji finansowej danego państwa oraz stosowania się przez państwo do wszystkich zaleceń skierowanych w trakcie procedury nadmiernego deficytu lub procedury nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

2.5. Dyrektywa w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich

Poza omówionymi pięcioma rozporządzeniami w skład „sześciopaku” wchodzi również dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dyrektywa jest instrumentem, który wiąże państwo

członkowskie co do celu, który ma zostać osiągnięty, natomiast pozostawia poszczególnym krajom swobodę wyboru form i środków. Rezultatem w tym przypadku jest wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych zasad krajowego planowania wieloletniego przy zachowaniu minimalnych wymogów wynikających z dyrektywy. Przykładowo Polska postanowienia dyrektywy przyjęła głównie poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian do u.f.p.

Z przepisów dyrektywy Rady 2011/85/UE wynika kilka podstawowych zasad, którymi powinno kierować się państwo członkowskie przy ustanawianiu krajowych przepisów będących podstawą opracowania MTO. Do zasad tych można m.in. zaliczyć: określenie minimalnego trzyletniego okresu planowania budżetowego; niezmienność kursu polityki budżetowej, w oparciu o którą ramy są konstruowane; zachowanie zgodności rocznej ustawy budżetowej z treścią ram budżetowych; zachowanie wiarygodności, przejrzystości i realności danych będących podstawą planowania wieloletniego; uwzględnienie w planowaniu wieloletnim całego sektora *general government*.

Wprowadzenie omawianej dyrektywy było istotnym krokiem w kierunku wzmocnienia dyscypliny finansów publicznych w państwach członkowskich, znacznie osłabionej ze względu na niejednokrotne posługiwanie się przez te państwa nierealistycznymi prognozami makroekonomicznymi i budżetowymi, co w konsekwencji obniża skuteczność planowania budżetowego. Omawiana dyrektywa jest również odpowiedzią UE na stosowanie przez państwa członkowskie UE niejednorodnych systemów rachunkowości publicznej i posługiwanie się danymi statystycznymi dotyczącymi finansów publicznych w dowolny sposób, uniemożliwiający ich porównywalność oraz przejrzystość, a tym samym zakłócający ich dostępność. Dyrektywa Rady 2011/85/UE jest także uzupełnieniem reformy PSiW, a określone w niej ramy budżetowe wynikają z potrzeby wzmocnienia koordynacji polityki budżetowej UGiW i całej UE oraz zwiększenia nadzoru budżetowego w poszczególnych krajach członkowskich.

Omawiana dyrektywa jako pierwszy akt prawny UE umożliwiła instytucjom unijnym określenie minimalnych wymogów dla narodowych ram budżetowych (NRB) państw członkowskich, podnosząc jakość prawa służącego realizacji zaleceń w ramach Semestru Europejskiego. Zatem celem NRB jest wyznaczenie podstawowych zasad realizacji zdecentralizowanej polityki budżetowej państw członkowskich, zapewniając minimalny poziom jej spójności. Zgodnie z art. 2 dyrektywy ramy budżetowe oznaczają zbiór uzgodnień, procedur, reguł i instytucji stanowiących podstawę wszystkim krajom UE do prowadzenia polityki budżetowej sektora *general government*. Na ramy budżetowe składają się w szczególności: systemy rachunkowości budżetowej i sprawozdawczości statystycznej; reguły i procedury regulujące przygotowywanie prognoz na potrzeby planowania budżetowego; numeryczne reguły fiskalne wprowadzane na poziomie krajo-

wym, zapewniające spójność z traktatowymi kryteriami budżetowymi; procedury budżetowe na wszystkich szczeblach sektora *general government*; średniookresowe ramy budżetowe stanowiące zbiór krajowych procedur budżetowych wydłużających perspektywę kształtowania polityki budżetowej poza roczny cykl; uzgodnienia dotyczące niezależnego monitorowania i analizy, których celem jest zwiększenie przejrzystości elementów procesu budżetowego oraz mechanizmy i zasady regulujące relacje budżetowe pomiędzy różnymi organami wchodzącymi w skład sektora *general government*.

Przechodząc do bardziej szczegółowej analizy wymagań wprowadzonych przez dyrektywę Rady 2011/85/UE, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że zobowiązała ona do zapewnienia terminowego i regularnego udostępniania danych budżetowych wytworzonych na podstawie kompleksowych i spójnych systemów rachunkowości publicznej obejmujących wszystkie podsektory sektora *general government*, niezbędne do generowania informacji w ujęciu memoriałowym. Aby dane budżetowe spełniały powyższe warunki, niezbędne jest wprowadzenie jednolitych standardów pozyskiwania danych budżetowych poprzez publikację oficjalnych prognoz makroekonomicznych i budżetowych wraz z metodologią i założeniami zgodnymi ze standardami przyjętymi w ESA bazującym na ujęciu memoriałowym. Tymczasem, pomijając problem braku jednolitości rozwiązań stosowanych w poszczególnych państwach UE, wciąż w statystykach wielu z nich stosowana jest metoda kasowa rejestrująca jedynie przepływy finansowe. Na potrzeby statystyk krajowych państwa członkowskie przedstawiają dane w ujęciu kasowym, które muszą być następnie zamieniane na dane w ujęciu memoriałowym za pomocą różnego rodzaju przybliżeń i dostosowań, prowadząc tym samym do rozbieżności w prezentowanych danych. W konsekwencji powstaje brak spójności między rachunkami krajowymi a standardami ESA, na podstawie których wykonywany jest nadzór budżetowy instytucji UE. Niewątpliwie takie postępowanie nie wpływa pozytywnie na rzetelne zarządzanie jakością w statystyce europejskiej. Brak spójności i liczne rozbieżności pomiędzy pierwotnymi rachunkami SFP a danymi w ujęciu memoriałowym zgodnymi ze standardami ESA potwierdziła także Komisja w komunikacie do Parlamentu Europejskiego i Rady⁵⁷, w którym zwróciła szczególną uwagę na potrzebę zapewnienia wysokiej jakości informacji statystycznych przedstawianych na poziomie europejskim. Dlatego też Eurostat opowiada się za wprowadzeniem we wszystkich jednostkach sektora *general government* systemu zharmonizowanych standardów rachunkowości memoriałowej spójnego ze standardami przyjętymi w ESA. Taki wymóg wypełniają Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego (ang. *International Public Sector Accounting Standards*, IPSAS), opierające się

57 Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 kwietnia 2011 r., Rzetelne zarządzanie jakością w statystyce europejskiej, COM(2011) 211 final.

na założeniu, że nowoczesne zarządzanie sektorem publicznym, zgodne z zasadami skuteczności, oszczędności i wydajności, powinno być powiązane z systemem informacji zarządczej.⁵⁸ Komisja została zobowiązana na mocy omawianej dyrektywy do dokonania do końca 2012 r. oceny przydatności norm IPSAS dla państw członkowskich. Badaniami, których wyniki opublikowano w raporcie w 2012 r.⁵⁹, objęto 68 podmiotów, 82% z nich pochodziła z krajów UE, pozostałe 18% z państw spoza UE oraz organizacji międzynarodowych. W badaniu brały udział wyspecjalizowane instytucje ustanawiające standardy międzynarodowe, ministerstwa finansów, jednostki prywatne, krajowe i regionalne organy kontroli, firmy audytorskie, urzędy statystyczne, instytucje ubezpieczeń społecznych, jak również wspomniane organizacje międzynarodowe. Z przeprowadzonej analizy wynika, że zastosowanie standardów IPSAS w krajowych systemach rachunkowości państw członkowskich UE jest różnie postrzegane. 38% respondentów uważa, że normy IPSAS są odpowiednie do wdrożenia w krajach UE, uzasadniając to zwiększeniem odpowiedzialności, przejrzystości i porównywalności rozliczeń w sektorze publicznym, zwłaszcza w obliczu ostatniego kryzysu zadłużenia. Uważają je za przydatne z punktu widzenia poprawy jakości zarządzania finansami publicznymi oraz zwiększenia zaufania ze strony obywateli oraz rynku kapitałowego, dostrzegając problemy wynikające ze stosowania metody kasowej i konieczność wprowadzenia rachunkowości memoriałowej. Wśród ankietowanych 31% uważa, że normy IPSAS są odpowiednie do zastosowania w sektorze publicznym częściowo, natomiast 28% badanych jest zdecydowanie przeciwna ich zastosowaniu, argumentując to m.in. niekompletnością norm IPSAS w stosunku do wymogów rachunkowości sektora publicznego (np. w odniesieniu do opodatkowania, świadczeń społecznych) oraz ich złożonością. Wreszcie 3% badanych nie jest pewna zasadności stosowania tych norm w państwach członkowskich UE. Podsumowując, należy zatem stwierdzić, że ocena przydatności norm IPSAS przeprowadzona przez KE pokazała, że w obecnej postaci istnieją wątpliwości co do ich pełnego zastosowania w państwach członkowskich⁶⁰. Choć wiele państw na całym świecie planuje wprowadzenie, przygotowuje się do wdrożenia lub jest w trakcie wprowadzania norm IPSAS, nieliczne są kraje, które w pełni oparły na nich swoją rachunkowość publiczną. Pomimo zalet, z którymi wiąże się wprowadzenie standardów IPSAS, ich stosowanie wymaga wielu szczegółowych analiz i obliczeń dla wszystkich podmiotów zaliczanych do SFP, stąd ogra-

58 Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, W kierunku wdrożenia zharmonizowanych standardów rachunkowości sektora publicznego w państwach członkowskich. Przydatność MSRSP dla państw członkowskich, COM(2013) 114 final.

59 Komisja Europejska, Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States, Luxemburg 2012, strona internetowa: www.eurostat.eu [pobrano dn.: 15.09.2015].

60 M. Kaczurak-Kozak, Charakter Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego i ich przydatność – opinie, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, nr 61, s. 101-107.

niczona w praktyce implementacja omawianych norm. Przykładami państw, które w pełni przyjęły IPSAS są: Australia, Słowacja i Stany Zjednoczone. Z kolei we Francji, choć stosowana jest metoda memoriałowa, system księgowości publicznej opiera się na wypracowanych przez zespół ekspercki rozwiązaniach, częściowo bazujących na standardach IPSAS, częściowo na innych międzynarodowych standardach, tj. Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (ang. *International Financial Reporting Standards*, IFRS), częściowo na francuskich standardach sektora prywatnego.

Po drugie, przepisy dyrektywy Rady 2011/85/UE zobowiązały państwa członkowskie do planowania budżetowego opartego o realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe (art. 4). Jak wynika ze śródkresowego sprawozdania Komisji z postępów we wdrażaniu dyrektywy Rady 2011/85/UE⁶¹, prognozy makroekonomiczne i budżetowe stosowane w planowaniu budżetowym stanowią istotny problem większości państw UE w procesie tworzenia rocznych budżetów z uwagi na występowanie znacznych odchyleń w ich szacunkach budżetowych. Dlatego też nie można uznać, że opracowywane obecnie budżety przedstawiają prawdziwy i rzetelny obraz danych makroekonomicznych. Wobec powyższych zastrzeżeń wymaga się od państw członkowskich, aby podstawą ich planowania były najaktualniejsze dane przedstawiające najbardziej prawdopodobny lub wręcz bardziej ostrożny scenariusz makroekonomiczno-budżetowy. Prognozy poszczególnych państw UE powinny być porównywalne z prognozami Komisji, dlatego też została ona zobligowana do upubliczniania metodologii, założeń oraz parametrów stanowiących podstawę sporządzanych przez nią prognoz. W razie znaczących różnic w prognozach państwo członkowskie może zostać wezwane do uzasadniania zaprezentowanych wyników. Dyrektywa zobowiązała także państwa członkowskie do wskazania instytucji odpowiedzialnej za sporządzanie prognoz i podawanie do publicznej wiadomości oficjalnych danych przygotowywanych na potrzeby planowania budżetowego. Ponadto Komisja, w celu wspierania państw członkowskich w procesie krajowego planowania budżetowego, przekazuje im prognozy unijnych wydatków w perspektywie wieloletniej. Postanowiono także, że co najmniej raz w roku państwa członkowskie i Komisja podejmą „techniczny dialog” na temat założeń dotyczących dokonywania prognoz makroekonomicznych i budżetowych. Przepisy omawianej dyrektywy zobowiązały także do regularnej, kompleksowej oraz bezstronnej oceny omawianych prognoz oraz publikacji wyników tej oceny do publicznej wiadomości. W przepisach dyrektywy nie wskazano jednak konkretnego organu, który tej oceny ma dokonywać.

61 Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Śródkresowe sprawozdanie z postępów we wdrażaniu dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, COM(2012) 761 final.

Trzecim, a zarazem jednym z kluczowych instrumentów służących wzmocnieniu wiarygodności polityki fiskalnej oraz zwiększeniu nadzoru budżetowego UE są numeryczne reguły fiskalne, którym poświęcono rozdział IV (art. 5-8) dyrektywy. W dyrektywie zobowiązano, by te reguły były wyrażone zbiorczym wskaźnikiem wyników budżetowych dotyczących np. długu, deficytu lub potrzeb pożyczkowych. Nie wprowadzono jednak konkretnych reguł, pozostawiając państwu członkowskiemu swobodę w zakresie ukształtowania treści i dostosowania ich do specyfiki poszczególnych krajów. Podstawowym celem numerycznych reguł fiskalnych jest przyczynienie się do prowadzenia polityki budżetowej umożliwiającej wywiązywanie się państw członkowskich ze zobowiązań zawartych w TFUE, w szczególności zapobieganie nadmiernemu deficytowi i długowi sektora *general government*. W śródkresowym sprawozdaniu z postępów we wdrażaniu dyrektywy Rady 2011/85/UE uznano, że właściwie opracowane i oparte na regułach fiskalnych ramy budżetowe wpływają korzystnie na zwiększenie dyscypliny budżetowej. Jednakże aby było to w pełni możliwe, państwa UE, opracowując reguły, powinny przestrzegać kilku warunków. Po pierwsze, krajowe reguły fiskalne muszą być zgodne z ramami budżetowymi UE. Po drugie, należy uszczelnić system prawny, aby uniknąć luk w zakresie stosowania reguł, co mogłoby osłabić ich skuteczność, mając jednak świadomość, że nadmierne skumulowanie reguł zwiększyłoby prawdopodobieństwo wystąpienia kolizji między nimi, co również osłabiłoby ich ogólną rangę. Po trzecie, skutecznemu i terminowemu przestrzeganiu reguł powinna służyć analiza ich konstrukcji, jak i stosowania przeprowadzona przez organ niezależny od władz budżetowych danego kraju. Niezależnymi instytucjami fiskalnymi mogą być jednostki utworzone przy parlamencie, rady fiskalne monitorujące obszar polityki fiskalnej, instytuty badawcze specjalizujące się w finansach publicznych, przy tym niezależne od ministra finansów i rządu. Głównym celem tych instytucji jest wzmocnienie niezależnego nadzoru nad polityką fiskalną, zwiększenie wiarygodności przedstawianych prognoz makroekonomicznych, jak również poprawa efektywności działalności władzy publicznej i możliwość rozliczania jej z osiągniętych efektów. Niezależna instytucja fiskalna prowadząca monitoring i doradztwo w obszarze polityki fiskalnej powinna funkcjonować w oparciu o krajowe przepisy prawne, a w swoich strukturach zatrudniać niezrzeszonych partyjnie specjalistów. Pożądany stopień niezależności instytucji fiskalnej powinno gwarantować utworzenie jej poza rządem, parlamentem lub bankiem centralnym. Choć dyrektywa Rady 2011/85/UE nie formułuje bezpośrednio obowiązku powołania tego typu instytucji, jednak pośrednio obliгуje państwa UE do realizacji zadań, które powierzono niezależnym instytucjom fiskalnym. Zadania te dotyczą m.in. wykorzystania niezależnych prognoz makroekonomicznych w ra-

mach procedury budżetowej, ocen polityki fiskalnej *ex ante* i *ex post* oraz analiz pożądaných zmian zachodzących w sektorze publicznym.⁶²

Efekty stosowania zarówno reguł fiskalnych, jak i niezależnych instytucji fiskalnych mogą być zauważone dopiero po kilku latach od ich wprowadzenia do krajowego ustawodawstwa. Dlatego też istotnym elementem w tym zakresie jest przyjęcie do porządku prawnego poszczególnych państw UE średniookresowych ram budżetowych, którym poświęcono w całości rozdział V dyrektywy Rady 2011/85/UE (art. 9-11). Ramy te w dyrektywie zdefiniowano jako zbiór krajowych procedur budżetowych wydłużających perspektywę kształtowania polityki budżetowej poza rok budżetowy, w tym ustalanie priorytetów politycznych i średniookresowych celów budżetowych. Służą one realizacji, wyrażonej w preambule dyrektywy, zasady wieloletniego planowania budżetowego, którą państwa członkowskie powinny stosować w procesie konstruowania budżetu i zarządzania finansami publicznymi. Zgodnie z art. 9 dyrektywy Rady 2011/85/UE średniookresowe ramy budżetowe powinny ustanawiać na okres co najmniej trzech lat wiarygodne i skuteczne prognozy deficytu i długu sektora *general government*, prognozy wydatków i dochodów tego sektora, a także zawierać opis działań i ocenę wpływu przyjętych średniookresowych ram na długookresową stabilność finansów publicznych. Komisja w śródkresowym sprawozdaniu z postępów we wdrażaniu dyrektywy Rady 2011/85/UE wyraziła postulat, aby krajowych średniookresowych ram nie traktować w sposób odrębny od corocznych budżetów, za zasadne uznając włączenie ich do rocznego cyklu budżetowego, tak by mogły pełnić rolę dokumentu strategicznego, spójnego z dokumentami dotyczącymi rocznego budżetu. Ramy powinny charakteryzować się względnie dużym stopniem ogólności, gdyż ze względu na ich co najmniej trzyletni okres, sprawdzalność i realistyczność prognoz jest dużo mniejsza niż w przypadku budżetu rocznego. Stąd w art. 10 dyrektywy określono kolejność planowania budżetowego i relacje pomiędzy rocznymi budżetami a ramami wieloletnimi. W pierwszej kolejności należy ustalić ramy wieloletnie o określonym stopniu ogólności, by następnie na ich podstawie przygotować budżet roczny, będący uszczegółowieniem wieloletnich ram na dany rok budżetowy⁶³.

62 M. Postuła, Wybrane instrumenty poprawy jakości finansów publicznych, w: S. Owsiak (red.), *Determinanty rozwoju Polski. Finanse publiczne*, Warszawa 2015, s. 171 i n.

63 M. Tyniewicki, Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych – jej rola w upowszechnianiu zasady wieloletniości w finansach publicznych oraz problemy interpretacyjne i praktyczne, w: E. Ruśkowski (red.), J. Stankiewicz, M. Tyniewicki, U.K. Zawadzka-Pąk, *Roczność i wieloletniość w finansach publicznych*, Warszawa 2014, s. 258.

2.6. Postanowienia Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej

Kolejnym etapem reformy zarządzania gospodarczego, wzmocnienia nadzoru budżetowego UE oraz zmiany podejścia do równowagi makroekonomicznej, a zarazem instrumentem ograniczania deficytu i długu sektora *general government* było podpisanie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej⁶⁴, zwanego potocznie Paktem Fiskalnym (ang. *Fiscal Compact*). Pakt Fiskalny jest umową międzynarodową zawartą 2 marca 2012 r. w Brukseli poza ramami prawnymi UE przez przywódców 25 państw UE. Spośród państw będących wówczas członkami UE Traktatu nie podpisały Republika Czeska oraz Wielka Brytania. Obecnie, poza Wielką Brytanią i Republiką Czeską, sygnatariuszem Paktu nie jest również Chorwacja, która nie podpisała go po przystąpieniu do UE, które miało miejsce w dniu 1 lipca 2013 r. Pakt Fiskalny wszedł w życie 1 stycznia 2013 r., po spełnionym warunku ratyfikacji przez 12 państw członkowskich UE, których walutą jest euro. Polska ratyfikowała Pakt w dniu 1 września 2013 r. w drodze uchwalonej przez Sejm ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu⁶⁵, zgodnie z art. 90 Konstytucji RP⁶⁶. Pakt Fiskalny jako całość ma zastosowanie jedynie do państw strefy euro, zaś pozostałe państwa członkowskie UE, które ratyfikowały Traktat automatycznie, tj. bez składania dodatkowego oświadczenia, zostaną w pełni związane jego postanowieniami w momencie uchylecia wobec nich derogacji. Do tego czasu mają do nich zastosowanie jedynie przepisy tytułu V „Zarządzanie strefą euro”, choć mają one możliwość, jeszcze przed przyjęciem wspólnej waluty, związania niektórymi bądź wszystkimi postanowieniami tytułu III zatytułowanego „Pakt budżetowy” oraz tytułu IV „Koordynacja polityki gospodarczej i konwergencji” Traktatu (art. 14 ust. 5). Wobec powyższego Traktat

64 Traktat z dnia 29 października 2013 r. o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecją, 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 (Dz.U. poz. 1258) – dalej powoływany jako Traktat lub Pakt Fiskalny.

65 Ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, 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, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. poz. 283).

66 Tryb uchwalenia ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UW z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz.U. poz. 748) rozpatrywany był przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r. sygn. K 33/12 (OTK-A 2013, nr 5, poz. 63) orzekł o zgodności zastosowanej procedury ratyfikacji Paktu Fiskalnego wynikającej z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji RP.

nie jest traktatem reformującym w rozumieniu art. 48 TUE, ale też nie może być traktowany jako zwykła i samodzielna umowa międzynarodowa⁶⁷.

Istotą Traktatu Fiskalnego jest tzw. pakt budżetowy ustanowiony na mocy przepisów tytułu III (art. 3-8), który stanowi część fiskalną Traktatu i zawiera zalecenia pozostające w ścisłym związku z procedurami przewidzianymi w art. 119-144 TFUE, z Protokołem nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do TFUE oraz z postanowieniami PSiW i „sześciopaku”.

W art. 3 ust. 1 Traktatu sformułowano regułę zrównoważonego budżetu, zgodnie z którą saldo sektora *general government* państw związanych omawianym przepisem musi być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę, wskazując jednocześnie, że regułę uważa się za spełnioną, jeżeli roczne saldo strukturalne sektora *general government* odpowiada MTO przyjętemu dla danego państwa (zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w ramach PSiW), przy czym dolny limit deficytu strukturalnego wynosi 0,5% PKB w cenach rynkowych, co ma zapewnić odpowiedni margines bezpieczeństwa w odniesieniu do wartości referencyjnej 3% PKB⁶⁸. To tzw. kryterium deficytu strukturalnego może zostać podwyższone maksymalnie do poziomu 1% PKB w cenach rynkowych. Sytuacja taka jest możliwa wówczas, gdy w okresie dobrej koniunktury gospodarczej w danym państwie dług sektora *general government* kształtuje się wyraźnie poniżej 60% PKB i jednocześnie istnieje minimalne ryzyko utraty długookresowej stabilności finansów publicznych. Należy podkreślić, że Traktat nie rozszerza ani nie zmienia zakresu kompetencji kontrolnych KE uregulowanych już w TFUE i PSiW. Zastrzega jednak, że wprowadzona reguła ma być uregulowana w krajowym porządku prawnym przepisami o charakterze wiążącym, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej lub przepisami, których przestrzeganie będzie zapewnione w trakcie stosowania krajowych procedur budżetowych. Ponadto art. 3 ust. 1 Traktatu nakłada obowiązek uruchamiania kolejnej reguły tzw. mechanizmu korygującego, którego celem jest zapewnienie dyscypliny finansów publicznych, a który byłby uruchamiany automatycznie w przypadku wystąpienia istotnych odchyień od poziomu MTO lub ścieżki dostosowawczej do tego poziomu.

Państwa UGiW zobowiązały się do wprowadzenia do przepisów prawa krajowego nie później niż w ciągu roku od wejścia w życie Traktatu omówionych powyżej reguł fiskalnych o trwałym charakterze i w miarę możliwości

67 M. Dobrowolski, W sprawie trybu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu fiskalnego, „Państwo i Prawo” 2013, nr 6, s. 41.

68 Uzasadnienie do projektu ustawy o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, 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, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r., druk sejmowy nr 961.

rangi konstytucyjnej lub w inny sposób gwarantujących pełne przestrzeganie powyższych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych (art. 3 ust. 2 Paktu Fiskalnego). Na mocy art. 8 Traktatu kontrola wprowadzenia odpowiednich przepisów została powierzona Trybunałowi Sprawiedliwości UE. Sprawę do Trybunału może wnieść Komisja oraz państwa będące stroną Paktu Fiskalnego. Należy podkreślić, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie jest ostateczny i wiążący dla stron postępowania, które z kolei zobowiązane są do podjęcia kroków zapewniających wykonanie wyroku. Niepodjęcie w określonym przez Trybunał Sprawiedliwości terminie właściwych środków zapewniających wykonanie wyroku wydanego na podstawie art. 8 ust. 1 Traktatu w związku z art. 273 TFUE może stanowić podstawę wniesienia przez inne państwo członkowskie skargi do Trybunału Sprawiedliwości, w której państwo to może domagać się nałożenia kar finansowych w oparciu o art. 260 TFUE. Wysokość kary pieniężnej nie może przekroczyć 0,1% PKB danego państwa. Podkreślenia wymaga, że wspomniana kara finansowa stanowi konsekwencję niewykonania wyroku wydanego na skutek wniesienia sprawy przez jedno państwo członkowskie przeciwko drugiemu, czyli postępowania niemożliwego w procedurze unikania nadmiernego deficytu. Zdaniem P. Bogdanowicza⁶⁹ należy uznać, że takie działania państw członkowskich nie realizują zasady lojalnej współpracy, a podejmowanie ich poza ramami prawnymi UE jest zakazane na gruncie prawa unijnego.

Z kolei w art. 4 Traktatu wskazano, że w sytuacji, gdy dług sektora *general government* danego państwa w relacji do jego PKB przekracza wartość odniesienia, tj. 60% PKB, państwo to na mocy art. 2 rozporządzenia nr 1467/97 zmienionego rozporządzeniem nr 1177/2011 jest zobowiązane do zmniejszenia go w tempie wynoszącym średnio 1/20 rocznie. Państwa UGiW potwierdziły również w Pakcie Fiskalnym, że istnienie nadmiernego deficytu na skutek przekroczenia kryterium długu jest stwierdzane w oparciu o procedurę uregulowaną w art. 126 TFUE. Oznacza to, że co prawda Traktat w art. 3 wprowadza większy niż wynikający z dotychczasowych przepisów UE rygor w zakresie ustalania maksymalnego limitu deficytu strukturalnego, to jednak wskazane w Traktacie kluczowe wielkości ekonomiczne wskazane w art. 4 Traktatu są również przedmiotem regulacji PSiW, „sześciopaku” i TFUE, stanowiąc ich wiernie odzwierciedlenie⁷⁰.

69 P. Bogdanowicz, Opinia prawna na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1, s. 129-130.

70 M. Jabłoński, Opinia na temat zgodności postanowień Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1, s. 135; A. Wernik, Opinia na temat Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1, s. 157; J. Łacny, Z. Szpringer, Opinia na temat budżetowych kryteriów konwergencji sformułowanych w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w pakcie fiskalnym, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2013, nr 2, s. 138-139; S. Owsiak, Opinia merytoryczna na temat Paktu Europa Plus, Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu gospodarczym w Unii Gospodarczej i Walutowej, Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym i tzw. sześciopaku, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1, s. 166-167.

Dokonując analizy art. 4 Paktu, może pojawić się wątpliwość dotycząca zasadności powtarzania w nim obowiązujących już powyższych postanowień prawnych. Uzasadnieniem takiego działania może być chęć zwiększenia prawdopodobieństwa przestrzegania powyższych zobowiązań poprzez dodatkowe wyrażenie w formie umowy międzynarodowej woli przestrzegania zobowiązań wynikających z uczestnictwa w UGiW.

Natomiast pewnym *novum*, ustanowionym na mocy art. 5 Traktatu, jest wprowadzenie w stosunku do państwa członkowskiego objętego procedurą nadmiernego deficytu budżetowych i gospodarczych programów partnerstwa, zawierających szczegółowy opis reform strukturalnych, jakie państwo powinno wdrożyć w celu zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Treść programów, forma i sposób przekazania ma się odbywać zgodnie z procedurami nadzoru zawartymi w PSiW.

Ponadto art. 9 Paktu Fiskalnego zawiera postanowienia dotyczące koordynacji polityki gospodarczej między jego stronami mające przyczynić się do sprawnego funkcjonowania UGiW, jednocześnie wspierając osiągnięcie celów UE w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej. W tym celu państwa powinny wykorzystywać obowiązujące już przepisy UE. Mianowicie regulację zawartą w art. 9 Traktatu należy bezpośrednio powiązać ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 136 ust. 1 TFUE, które dotyczą podejmowania wspólnych wysiłków na rzecz sprawnego funkcjonowania strefy euro, pobudzania konkurencyjności, wspierania zatrudnienia oraz dalszej stabilizacji finansów publicznych i wzmocnienia stabilności finansowej.

Z kolei art. 10 jest wyrazem gotowości państw-stron do podjęcia wzmocnionej współpracy, polegającej na respektowaniu rynku wewnętrznego oraz spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej, w bezpośredni sposób nawiązując do art. 20 TUE oraz art. 326 i 334 TFUE. Istotnym elementem deklarowanej współpracy jest także obowiązek odbycia konsultacji w sprawie znaczących reform gospodarczych oraz ich koordynacji (art. 11 Traktatu).

Jak wspomniano powyżej, Pakt Fiskalny ma zastosowanie jako całość do państw strefy euro, zaś wszystkich sygnatariuszy Traktatu, a zatem również Polski, dotyczą jedynie art. 12-13 składające się na tytuł V „Zarządzanie strefą euro”. Pierwszy z tych przepisów umożliwia Polsce uczestnictwo w debatach podczas posiedzeń szczytu państw strefy euro dotyczących konkurencyjności sygnatariuszy Paktu, zmian ogólnej struktury strefy euro i szczegółowych kwestii dotyczących wdrażania Paktu. Zobowiązano również przewodniczącego szczytu państw strefy euro do szczegółowego informowania członków Paktu, których walutą nie jest euro oraz pozostałe państwa członkowskie UE o przygotowaniach do posiedzeń szczytu państw strefy euro i o wynikach tych posiedzeń. Szczyty państw

i rządów strefy euro są jedną z form zarządzania strefą euro⁷¹. Pakt Fiskalny, pozostając przy niewiążącej formule, wprowadza prawne umocowanie organizacji szczytów, podczas których nie mogą być podejmowane żadne prawnie wiążące decyzje. Jedną z ważniejszych kwestii umieszczonych w preambule omawianego Traktatu jest zasada, że szczyty państw strefy euro będą odbywać się po posiedzeniach Rady Europejskiej lub po spotkaniach z udziałem wszystkich umawiających się stron, które ratyfikowały Traktat. Wobec tego rozwiązanie to nie tylko wychodzi naprzeciw postulatowi zachowania pełnej integralności UE, ale potwierdza również centralną pozycję Rady Europejskiej jako forum uzgadniania istotnych dla całej UE kwestii⁷².

Z kolei na podstawie art. 13 Traktatu Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe stron Paktu wspólnie ustalą organizację oraz działania informacyjne w odniesieniu do konferencji przedstawicieli odpowiednich komisji Parlamentu Europejskiego i komisji parlamentów narodowych mającej na celu omówienie polityk budżetowych oraz innych kwestii będących przedmiotem Paktu.⁷³

2.7. Wnioski

Analiza zawarta w rozdziale drugim umożliwiła sformułowanie następujących wniosków w zakresie prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego w prawie UE.

Po pierwsze, reformy kolejnych traktatów oraz wprowadzanie nowych przepisów przez organy UE były odpowiedzią na problemy gospodarcze UE, których jednym z przejawów były: nierównowaga budżetowa, nadmierne zadłużenie, a także kryzys finansowy w większości państw członkowskich. Obowiązek zapewnienia stabilności ich finansów publicznych, a w konsekwencji całej UE wynika z art. 126 ust. 1 TFUE, który zobowiązuje państwa członkowskie do unikania nadmiernego deficytu sektora *general government*. Jednakże sposób badania poszanowania dyscypliny finansów publicznych nie został uszczegółowiony w aktach wykonawczych. Stworzyło to szeroką możliwość interpretacji przyjętych kryteriów, nie przyczyniając się w ten sposób do ograniczania zadłużenia w poszczególnych państwach UE. Stwierdzić również należy, że w przypadku decyzji podejmowanych przez Radę o uchyleniu procedury unikania nadmiernego deficy-

71 Posiedzenia szczytu państw strefy euro, w których uczestniczą szefowie państw lub rządów strefy euro, stały się instrumentem koordynacji polityki gospodarczej i zaostrzenia nadzoru nad nią w strefie euro na mocy porozumienia z 26 października 2011 r. w sprawie usprawnienia zarządzania strefą euro, w którym ustalono, że będą zwoływane dwa razy w roku w miarę możliwości po posiedzeniach Rady Europejskiej.

72 C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe...*, s. 227.

73 E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, *Wpływ regulacji unijnych na ograniczanie deficytu i długu publicznego w Polsce*, w: E. Wójcicka (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego i finansowego*, Częstochowa 2015, s. 17.

tu decydującym kryterium jest wskaźnik wysokości deficytu sektora *general government*, nie zaś długu, co powoduje, iż kryterium długu na gruncie przepisów prawnych, a w konsekwencji i w praktyce jest marginalizowane, a tym samym nieprzestrzegane. Wobec powyższego należy stwierdzić, że przepisy traktatowe, będąc źródłem najwyższej rangi prawa UE, nie chronią dostatecznie jej państw przed nadmiernym długiem publicznym. Dlatego należy postulować zwiększenie skuteczności instrumentów ograniczania długu w państwach członkowskich UE, które jest możliwe poprzez zwiększenie nacisku na przestrzeganie kryterium długu sektora *general government* w procedurze unikania nadmiernego deficytu. Jednakże modyfikując przepisy w powyższym zakresie, należy mieć na uwadze, że w stabilnej sytuacji gospodarczej zarówno akumulacja, jak i obniżenie długu publicznego stanowią długotrwały proces. Stąd nowe procedury powinny zobligować państwa członkowskie do stopniowego, lecz konsekwentnego obniżania długu publicznego, wprowadzając jednocześnie progi ostrożnościowe utrudniające przekroczenie bezpiecznego poziomu długu publicznego, tak jak analogicznie ma to miejsce w przypadku procedur ograniczania deficytu sektora *general government*.

Po drugie, nasilające się problemy z utrzymaniem dyscypliny finansowej w państwach UE stworzyły potrzebę silniejszej koordynacji budżetowej państw członkowskich, czego dowodem była reforma PSiW.

Po trzecie, celem rozporządzeń „sześciopaku” i „dwupaku” jest ściślejsza koordynacja polityki gospodarczej państw UE za pomocą umacniania nadzoru budżetowego w ramach PSiW, wprowadzenie nowej procedury w obszarze zakłóceń równowagi makroekonomicznej, utworzenie ram pozwalających na rozwiązywanie problemów państw, których stabilność finansowa została zagrożona oraz uregulowania funkcjonowania zintegrowanego nadzoru budżetowego i gospodarczego w formie Semestru Europejskiego. Powyższy pakiet reform, po pierwsze – wzmacnia i pogłębia nadzór budżetowy poprzez zapewnienie ciągłości i integralności nadzoru, wykorzystując przy tym wzmocniony mechanizm sankcji, zaś po drugie – wprowadza dodatkowy nadzór nad państwami strefy euro objętymi procedurą nadmiernego deficytu oraz nakazuje odpowiednie uwzględnianie zaleceń UE na etapie przygotowywania budżetów krajowych.

Po czwarte, w ramach reformy części zapobiegawczej PSiW „sześciopak” wprowadził pojęcie znacznego odstępstwa od MTO lub od ścieżki dostosowania prowadzącej w kierunku osiągnięcia tego celu. Jednakże należy mieć na uwadze, że niedostateczna korekta odstępstwa może skutkować nałożeniem sankcji finansowych na państwo członkowskie należące do strefy euro. Dlatego też wymagania dotyczące ścieżki dostosowawczej powinny uwzględniać zagrożenia stabilności oraz ogólną sytuację gospodarczą danego kraju, a także znaczenie polityki budżetowej w okresie sprzyjającej koniunktury gospodarczej. Natomiast w części na-

prawczej PSiW wzmocniono sankcje nakładane na państwa strefy euro, które nie respektują zaleceń skierowanych w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Po piąte, na mocy „dwupaku” wprowadzono dodatkowe procedury nadzoru i monitorowania obowiązujące państwa należące do UGiW. W celu zapewnienia terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu, jak i możliwości wczesnego wykrycia ryzyka, polegającego na tym, że dane państwo członkowskie nie będzie należycie wypełniać postanowień PSiW, został ustanowiony system stopniowego monitorowania. Jest on sprawowany przez Radę i Komisję i obejmuje analizy projektów planów budżetowych poszczególnych państw członkowskich strefy euro. Ważnym elementem tego systemu jest możliwość przedstawienia automatycznych zaleceń tym państwom, które wykazują nadmierny deficyt. Dodatkowo wobec państw, których budżety wykazują nadmierny deficyt, ustanowiono wymóg przedstawiania programów partnerstwa gospodarczego, określających reformy strukturalne i budżetowe, mające przyczynić się do skutecznej i trwałej korekty nadmiernych deficytów.

Po szóste, instytucje UE, preferując działania o charakterze zapobiegawczym, w zakresie wymierzania kar postępują bardzo ostrożnie, a przypadku przekroczenia wartości referencyjnych deficytu i długu sektora *general government* kary o charakterze pieniężnym (depozyt, grzywna) jak dotąd nie zostały wymierzone wobec żadnego z państw, choć niejednokrotnie istniały ku temu okoliczności. Wobec niechęci instytucji UE do wymierzania kar państwom członkowskim zasadnym wydaje się wyposażenie instytucji UE w instrumenty umożliwiające odpowiednio wczesne podejmowanie skutecznych działań. Z drugiej jednak strony, świadomość realnej możliwości wymierzenia sankcji w przypadku niepodporządkowania krajowej polityki finansowej wymogom wynikającym z przyjęcia wspólnej waluty euro stanowiłaby istotny czynnik decydujący o przestrzeganiu reguł fiskalnych.

Po siódme, przepisy dyrektywy Rady 2011/85/UE wprowadziły podstawowe zasady, którymi powinno kierować się państwo członkowskie przy ustanawianiu krajowych przepisów będących podstawą opracowania MTO, do których należy m.in. zaliczyć: określenie minimalnego trzyletniego okresu planowania budżetowego; niezmiennosc kursu polityki budżetowej, w oparciu o którą ramy są konstruowane; zachowanie zgodności rocznej ustawy budżetowej z treścią ram budżetowych; zachowanie wiarygodności, przejrzystości i realności danych będących podstawą planowania wieloletniego; uwzględnienie w planowaniu wieloletnim całego sektora *general government*. Dyrektywa zobowiązała do zapewnienia terminowego i regularnego udostępniania danych budżetowych przygotowanych na podstawie kompleksowych i spójnych systemów rachunkowości publicznej obejmujących wszystkie podsektory sektora *general government*, niezbędne do generowania informacji w ujęciu memoriałowym. Podkreślić należy, że dyrekty-

wa pośrednio obliguje państwa UE do realizacji zadań, które powierzono niezależnym instytucjom fiskalnym. Zadania te dotyczą m.in. wykorzystania niezależnych prognoz makroekonomicznych w ramach procedury budżetowej, ocen polityki fiskalnej *ex ante* i *ex post* oraz analiz pożądaných zmian zachodzących w sektorze publicznym.

Po ósme, w zakresie obowiązku redukcji długu publicznego w przypadkach przekroczenia wartości referencyjnej ustalonej na poziomie 60% PKB, Pakt Fiskalny ani nie przyznaje nowych, ani nie zmienia dotychczasowych kompetencji organów UE, wobec czego może pojawić się wątpliwość dotycząca zasadności powtarzania w nim obowiązujących już powyższych postanowień prawnych. Uzasadnieniem takiego działania może być chęć zwiększenia prawdopodobieństwa przestrzegania powyższych zobowiązań poprzez dodatkowe wyrażenie w formie umowy międzynarodowej woli przestrzegania zobowiązań wynikających z uczestnictwa w UGiW i dbania o nieprzekraczanie określonej wysokości przez dług publiczny.

PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY OGRANICZANIA DŁUGU PUBLICZNEGO W POLSCE W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

EWA LOTKO

3.1. Uwagi wprowadzające

Analiza zawarta w niniejszym rozdziale dotyczy prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego w sektorze finansów publicznych w Polsce uregulowanych w prawie krajowym na mocy konstytucyjnych i ustawowych przepisów. Zgodnie z przyjętym kryterium podziału instrumentów wyróżniono te, które w sposób bezpośredni służą ograniczaniu długu publicznego i deficytu SFP oraz te, które mogą się do tego celu przyczynić jedynie pośrednio.

Wśród instrumentów bezpośrednich wyróżniono instrumenty odnoszące się do całego SFP bądź sektora *general government*, a także instrumenty mające zastosowanie wyłącznie do podsektora samorządowego. Z uwagi na stosunkowo niewielkie zadłużenie podsektora ubezpieczeń społecznych (co obrazuje poniższa tabela 3.) podsektor ten został wyłączony z analizy.

Głównym bezpośrednim instrumentem ograniczania deficytu, a w konsekwencji długu publicznego są reguły fiskalne, stąd dalsza analiza przeprowadzona na gruncie polskiego prawa finansów publicznych ma na celu pokazanie ewolucji i celu reguł fiskalnych, które zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio wpływają na poziom deficytu SFP oraz długu publicznego. Reguły obowiązujące w Polsce zostały ustanowione zarówno w Konstytucji RP (reguła zadłużenia), jak i na mocy u.f.p., w której ustanowiono procedury ostrożnościowe i sanacyjne (art. 86-88), reguły wydatkowe: tymczasową regułę zadłużenia (art. 112a-112e)¹ i stabilizującą regułę wydatkową² (art. 112aa i 112d). Reguły fiskalne obowiązujące jst. wprowadzono na mocy aktów ustawowych: do końca 2013 r. obowiązywały ogranicze-

1 Tymczasowa reguła wydatkowa przestała obowiązywać z końcem 2013 r.

2 Stabilizująca reguła wydatkowa obowiązuje od 2014 r.

nia w zaciąganiu i obsłudze długu przez jst. wprowadzone na mocy u.f.p. z 2005 r. (art. 169 i 170), zaś obecnie obowiązuje reguła salda dochodów i wydatków bieżących jst. (art. 242 u.f.p.) i indywidualny wskaźnik zadłużenia jst. (art. 243 u.f.p.).

W piśmiennictwie wymienia się także regułę przychodową (art. 58 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych³) dotyczącą przekazywania 40% przychodów z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa do Funduszu Rezerwy Demograficznej.⁴ Jednakże ze względu na brak bezpośredniego związku z problematyką prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego reguła nie jest przedmiotem analizy przeprowadzonej w niniejszej monografii.

Z kolei wśród pośrednich instrumentów ograniczania długu publicznego wyróżniono te, które są związane ze stroną dochodową budżetu państwa, tj. racjonalizacja administracji skarbowej, racjonalizacja planowania dochodów budżetowych, ograniczenia luki podatkowej oraz ze stroną wydatkową, tj. budżet zadaniowy.

Tabela 3. Saldo i dług publiczny sektora finansów publicznych w Polsce latach 2010-2016

	Sektor finansów publicznych					
	Podsektor rządowy		Podsektor samorządowy		Podsektor ubezpieczeń społecznych	
	Saldo	Dług publiczny	Saldo	Dług publiczny	Saldo	Dług publiczny
	w relacji do PKB	w mln zł	w relacji do PKB	w mln zł	w relacji do PKB	w mln zł
2010	- 4%	692.362,4	- 1,2%	53.524,6	- 0,8%	2.019,3
2011	- 2,4%	748.812,4	- 0,8%	64.250,0	- 0,5%	2.279,1
2012	- 2,1%	770.822,3	- 0,2%	67.409,2	- 0,0%	2.259,1
2013	- 2,3%	813.526,3	- 0,0%	68.399,6	- 0,7%	380,1
2014	- 1,8%	754.983,8	- 0,1%	71.655,0	- 0,4%	118,9
2015	- 2,5%	805.099,7	+ 0,2%	72.089,3	+ 0,2%	100,9
2016	- 3,1%	895.558,2	+ 0,5%	69.560,8	+ 0,1%	79,1

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w poszczególnych latach.

3 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 963 z późn. zm.).

4 Szerzej na ten temat: K. Marchewka-Bartkowiak, Reguły fiskalne..., s. 6.

3.2. Bezpośrednie prawnofinansowe instrumenty ograniczające dług publiczny całego sektora finansów publicznych oraz dług podsektora samorządowego

3.2.1. Bezpośrednie prawnofinansowe instrumenty ograniczające dług publiczny całego sektora finansów publicznych

3.2.1.1. Konstytucyjna reguła zadłużenia

Dopuszczalne granice długu publicznego w Polsce wyznacza art. 216 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r. ustanawiający zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny mógłby przekroczyć $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB. Przepis wyznaczający nieprzekraczalną, nawet z upoważnienia ustawy, barierę wysokości długu publicznego i odsyłający do ustawy jedynie w zakresie określenia sposobu obliczania wartości rocznego PKB oraz sposobu obliczania państwowego długu publicznego należy uznać za wyjątkowy i nowatorski w historii konstytucjonalizmu⁵. Wcześniej nowoczesne konstytucje⁶ częściowo odnosiły się do kwestii zaciągania długu publicznego przez państwa oraz sposobów jego pokrycia, jednak nie przybierały charakteru bezwzględnej i bezwarunkowej restrykcji, która dodatkowo wyrażona została w sposób matematyczny, tak że jej naruszenie zawsze staje się oczywiste, a przy tym łatwo dające się zmierzyć. Zatem przekroczenie matematycznej granicy państwowego długu publicznego ma charakter nieodwracalny i oznacza zjawisko do tego stopnia naganne, że powinno być traktowane jako „delikt konstytucyjny”⁷.

Uznanie przekroczenia górnej granicy długu za delikt konstytucyjny wymaga określenia zakresu podmiotowego organów odpowiedzialnych za jego popełnienie oraz określenia organów odpowiedzialnych za kontrolę stanu zadłużenia, jego monitorowanie i podejmowanie z pewnym wyprzedzeniem działań prewencyjnych. Zakaz przekroczenia długu poprzez zaciąganie pożyczki lub udzielenie gwarancji bądź poręczenia finansowego odnosi się bezpośrednio do podmiotów, którym przyznano kompetencję do podejmowania powyższych czynności. Odpowiedzialność ta spoczywa głównie na Radzie Ministrów, która prowadzi gospodarkę finansową państwa oraz na mocy art. 159 u.f.p. kieruje wykonaniem budżetu państwa. Podstawą prawną przesądzającą o odpowiedzialności Rady Ministrów jest także prawidłowe zastosowanie postanowień uregulowanych w art. 86 u.f.p. Wskazują one w sposób niebudzący wątpliwości obowiązki Rady

5 W. Sokolewicz, Komentarz do art. 216 ust. 5 Konstytucji..., s. 17-18.

6 M.in. konstytucja Finlandii z 1999 r., w której wprowadzono warunek upoważnienia ustawy dla zaciągnięcia długu publicznego lub udzielenia państwowych gwarancji oraz dla określenia maksymalnej wielkości długu.

7 T. Dębowska-Romanowska, Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną, Warszawa 2010, s. 118-119 i n.

Ministrów w sytuacji przekroczenia progów ostrożnościowych i zastosowania odpowiednio procedur ostrożnościowych i sanacyjnych (por. podrozdział 3.2.1.2.), będących uzupełnieniem konstytucyjnej reguły zadłużenia.

Szczególna rola i odpowiedzialność wynikająca z przestrzegania górnej granicy zadłużenia, zgodnie z art. 74 ust. 1 u.f.p., została przypisana Ministrowi Finansów. Sprawuje on kontrolę nad SFP, a także w celu realizacji powyższej zasady, na mocy art. 74 ust. 2 u.f.p. kontroluje zarówno SFP, jak i stan zadłużenia Skarbu Państwa. Kontrola ta polega przede wszystkim na stałej analizie i ocenie rozmiarów długu. W tym celu, na mocy art. 38 u.f.p., Minister Finansów ogłasza kwotę i relację do PKB państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa oraz kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki SFP. Informacje te są podawane do publicznej wiadomości według stanu na koniec roku budżetowego w terminie do dnia 31 maja następnego roku w drodze obwieszczenia publikowanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. W tym samym terminie Minister Finansów podaje do publicznej wiadomości zbiorcze dane dotyczące operacji finansowych SFP, w szczególności jego dochody i wydatki, przychody i rozchody, zobowiązania i należności, gwarancje i poręczenia oraz stan wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki. Do obowiązków Ministra Finansów należy także dołączenie do projektu ustawy budżetowej uzasadnienia zawierającego m.in. omówienie przewidywanych dochodów i wydatków, nadwyżki lub deficytu oraz długu publicznego. Dodatkowo w celu przestrzegania konstytucyjnego limitu zadłużenia Minister Finansów, zgodnie z dyspozycją art. 174 pkt 1 i 4 u.f.p., sprawuje ogólną kontrolę realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa oraz poziomu deficytu SFP, jak również na mocy art. 75 u.f.p. opracowuje czteroletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny.

Pośrednio zakaz przekroczenia poziomu długu publicznego dotyczy obu izb parlamentu oraz NBP. Dla wzmocnienia powyższego zakazu ustawodawca konstytucyjny wprowadził m.in. rozwiązania zawarte w art. 118 ust. 3 oraz art. 220 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Celem tej regulacji jest ograniczenie stanowienia aktów prawnych, które mogą prowadzić do obciążenia państwa długiem publicznym przekraczającym konstytucyjny limit⁸.

8 M. Mazurkiewicz, Konstytucyjne problemy deficytu budżetowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w: A. Sylwestrzak (red.), Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii

Stwierdzić należy, iż powyższy przepis, wprowadzając dla wnioskodawców dodatkowy obowiązek przy podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych, ma na celu utrudnienie podejmowania takich ustaw, których wejście do obrotu prawnego skutkowałoby powstaniem nowych zobowiązań państwa. Z komentowanym przepisem wiąże się znowelizowany art. 50 u.f.p.⁹, który dla wzmocnienia samodyscypliny fiskalnej autorów projektów ustaw wywołujących skutki finansowe przenosi i rozszerza zakres obowiązków na przyjmowanie przez Radę Ministrów projektów ustaw oraz aktów prawnych, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek SFP w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów. Wprowadzone rozwiązania nakładają obowiązek zamieszczania w treści projektów ustaw przyjmowanych (wyłącznie) przez Radę Ministrów maksymalnego, kwotowego limitu skutków finansowych dla jednostek SFP oraz mechanizmów korygujących na okres dziesięcioletni lub obowiązywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku. Przyjmowane przez Radę Ministrów, a przygotowywane przez poszczególne resorty projekty aktów prawnych powinny zawierać tylko takie rozwiązania, które są zgodne z zasadą oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.¹⁰

Artykuł 216 ust. 5 Konstytucji RP, zdaniem konstytucjonalistów, powinien być analizowany w powiązaniu z art. 220 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 220 ust. 1 zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Z kolei, zgodnie z art. 220 ust. 2¹¹, ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa. Pogląd o konieczności wspólnego rozpatrywania wskazanych przepisów Konstytucji wynika z faktu, że „łącznie ustanawiają zaporę przeciwko nadmiernemu obciążeniu zobowiązaniami finansowymi gospodarki narodowej, a więc zakłóceniu jej równowagi powodującemu powstawanie zjawisk kryzysowych”¹². Zakaz wyrażony w art. 220 ust. 1 Konstytucji RP nie oznacza jednak zakazu modyfikacji rządowego projektu ustawy budżetowej w zakresie planowanych wydatków czy dochodów. Jednakże

Europejskiej: materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn 25-27 kwietnia 2002 r., Olsztyn 2003, s. 15.

- 9 Brzmienie art. 50 zostało zmienione ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 157, poz. 1726 z późn. zm.). Celem nowelizacji jest usprawnienie zarządzania finansami publicznymi poprzez zmiany techniki legislacyjnej, poprawa dyscypliny finansów publicznych oraz zapewnienie spójności przepisów prawa z wieloletnim planowaniem finansowym. Szerzej na ten temat: E. Ruśkowski, Komentarz do art. 50 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 257 i n.; M. Postuła, *Skutki finansowe projektów ustaw przyjętych przez Radę Ministrów*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 1, s. 98 i n.
- 10 M. Postuła, *Skutki finansowe...*, s. 98 i n.
- 11 Regulacja art. 220 ust. 2 Konstytucji RP jest przeniesieniem do polskiego porządku prawnego rozwiązań unijnych obecnie uregulowanych w art. 123 ust. 1 TFUE, do którego respektowania obowiązane jest każde państwo od momentu wstąpienia do UE.
- 12 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216 ust. 5 Konstytucji...*, s. 18.

wszelkie zmiany po stronie wydatkowej muszą mieć odpowiednie odzwierciedlenie po stronie dochodowej i odwrotnie oraz nie mogą doprowadzić do zwiększenia deficytu ustalonego w projekcie ustawy budżetowej. Ustawodawca konstytucyjny wprowadził powyższą regulację w celu uczynienia z równowagi budżetowej nie tylko wartości, ale także zasady konstytucyjnej. Skoro jednak, zdaniem niektórych konstytucjonalistów, przepisy aktu najwyższej rangi nie mogą zakazywać tworzenia deficytu, to dla zapewnienia bezpieczeństwa finansowego państwa być może należało ustanowić zasadę ustrojową bilansowania wydatków i dochodów budżetowych.¹³ Wobec powyższego zasadzie zrównoważonego budżetu uregulowanej w art. 220 Konstytucji RP nie nadano charakteru bezwzględnej restrykcji.

Należy również zwrócić uwagę, że deficyt, o którym mowa w art. 220 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter nominalny (formalny), co oznacza, że przedmiotem oceny zgodności ustawy budżetowej z art. 220 ust. 1 Konstytucji RP będzie matematyczne porównanie wysokości deficytu budżetowego ustalonego w projekcie ustawy budżetowej z ostateczną kwotą tego deficytu ustaloną po zakończeniu prac ustawodawczych w parlamencie.¹⁴ Z kolei w art. 220 ust. 2 Konstytucji RP posłużono się deficytem w ujęciu nominalnym (formalnym) oraz realnym (rzeczywistym). Wynikający z tego przepisu zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa jest skierowany do Sejmu i Senatu, Rady Ministrów oraz NBP i dotyczy działań nie tylko ustawodawczych, ale także i faktycznych. Skoro bowiem wyłączne prawo do określania dochodów i wydatków państwa posiada ustawa budżetowa, toteż żadna inna ustawa, bez narażenia się na zarzut jej niekonstytucyjności z powodu naruszenia art. 219 ust. 1 Konstytucji RP, nie może przewidywać możliwości finansowania przez NBP deficytu budżetowego.¹⁵ Zaznaczyć należy, iż nie każda ustawa budżetowa musi przewidywać deficyt budżetowy będący rezultatem ujemnej różnicy między dochodami a wydatkami budżetowymi¹⁶. Jednak określona w ustawie budżetowej kwota deficytu wiąże Radę Ministrów, również w sytuacji przekroczenia tej kwoty w trakcie roku budżetowego. W takim przypadku realizacja ustawy budżetowej będzie wiązała się z koniecznością podjęcia określonych działań m.in. związanych z wystąpieniem Rady Ministrów z inicjatywą zmiany ustawy budżetowej w zakresie wysokości ustalonej w tej ustawie kwoty deficytu budżetowego bądź też skorygowaniem wysokości zaplanowanych dochodów lub wydatków budżetowych.

Uregulowanie limitu długu publicznego w akcie najwyższej rangi, zdaniem E. Ruśkowskiego, jest jednym z najlepszych rozwiązań chroniących dobro pol-

13 W. Sokolewicz, Komentarz do art. 220 Konstytucji..., s. 4.

14 M. Zubik, Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP, „Państwo i Prawo” 2000, nr 6, s. 10.

15 *Ibidem*, s. 11.

16 M. Zubik, Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2001, s. 154-155.

skich finansów publicznych¹⁷ i jest uznany za jedyną restrykcję finansową, która w skuteczny sposób spełnia swój cel¹⁸. Oprócz zakazu przekroczenia przez dług publiczny granicy 3/5 wartości rocznego PKB omawianą regulację cechuje także jej prewencyjny charakter. Rozwiązanie to ma także inne zalety – zapewnia trwałość przyjętego limitu i uniezależnia go od potrzeb bieżącej polityki fiskalnej. Ranga konstytucyjna regulacji stanowi także barierę przed nadmierną swobodą polityczną władz przy kształtowaniu wydatków publicznych przede wszystkim w perspektywie wieloletniej. Doświadczenia polskie związane z wprowadzaniem instrumentów ograniczania długu publicznego w aktach rangi ustawowej bądź też niższej pokazują, iż większość parlamentarna w razie potrzeby może je z łatwością zmienić. Negatywnym przykładem takiego zachowania była m.in. decyzja polskiego ustawodawcy najpierw o czasowym, tj. do końca 2013 r., zawieszeniu stosowania I procedury ostrożnościowej¹⁹, uregulowanej w art. 86 ust. 1 u.f.p., a następnie o ostatecznym jej uchyleniu, począwszy od 2014 r.²⁰ (szerzej na ten temat w dalszej części monografii). Konstytucyjna reguła fiskalna wypełnia także cele zarówno o wymiarze wewnętrzkrajowym – przeciwdziałając powstawaniu nadmiernego długu publicznego, którego powstawanie jest zwiększeniem w kolejnych latach deficytu, jak i o wymiarze międzynarodowym – gwarantując minimalne warunki zdrowej gospodarki rynkowej²¹, istotne z punktu widzenia planowanego członkostwa Polski w UGiW.

Uregulowanie restrykcji związanych z przekroczeniem granicy długu publicznego w akcie najwyższej rangi cechuje bezwarunkowy charakter i automatyzm ich stosowania. Przy tym bezwarunkowy charakter takiej konstrukcji to, jak zauważa J. Wierzbicki²², także podstawowa jej wada, gdyż do przekroczenia limitu długu publicznego może dojść np. z powodu ogólnoswiatowej recesji czy zmniejszenia wartości PKB, czyli sytuacji niezależnych od władz krajowych, które mają ograniczony wpływ na kształtowanie się relacji długu publicznego do PKB. Podobnie w sytuacjach szczególnych zagrożeń, gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny, a przekroczenie konstytucyjnego progu długu publicznego może okazać się konieczne.

17 E. Ruśkowski, Wynagrodzenia sędziów..., s. 374; E. Ruśkowski, Wnioski z kryzysu – uwagi do dyskusji o projekcie zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w: A. Moździerz, K. Surówka (red.), O nowy model działalności regulacyjnej państwa w sferze finansów. Księga Jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Stanisława Owsiaka, Warszawa 2011, s. 182.

18 W. Grygorowicz, Wpływ przepisów Konstytucji RP na możliwość ograniczenia wydatków publicznych, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 135.

19 Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 938).

20 Art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1646).

21 W. Sokolewicz, Komentarz do art. 216 ust. 5 Konstytucji..., s. 18.

22 J. Wierzbicki, Rozwój ustrojowych regulacji polskich finansów publicznych, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2014, nr 1, s. 55-56.

Konstytucyjna reguła zadłużenia częściowo realizuje postanowienia art. 126 TFUE ograniczającego do poziomu 60% PKB dług sektora *general government* państw członkowskich (por. podrozdział 2.1.). Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku deficytu, bowiem nie wprowadzono do Konstytucji RP przepisu, który wyznaczałby granicę deficytu budżetowego lub deficytu sektora *general government*. Powodem, dla którego odrzucono propozycję wprowadzenia limitu deficytu budżetowego już na etapie prac nad Konstytucją RP, mogła być ówczesna sytuacja budżetowa. W latach 1995-1996 deficyt budżetowy nieznacznie przekraczał poziom 3% PKB, a to powodowałoby obowiązek zastosowania ewentualnej reguły, która stałaby się czynnikiem ograniczającym swobodę prowadzenia polityki fiskalnej.²³ Choć jedynie częściowo można podzielić pogląd T. Dębowskiej-Romanowskiej, której zdaniem „słusznie nie wprowadzono do Konstytucji RP granicy corocznych deficytów budżetowych, gdyż w to miejsce mamy do czynienia z odrębną restrykcyjną regulacją konstytucyjną w art. 220 ust. 2 zakazującą pokrywania deficytu podatkiem inflacyjnym, finansowanym w postaci kredytu udzielonego przez bank centralny”²⁴, to jednak uchwalane w poszczególnych ustawach budżetowych kwoty deficytu budżetowego²⁵ pozwalają twierdzić, że ograniczenia uprawnień organów wykonawczych w tym zakresie są pożądane, szczególnie w sytuacji ryzyka przekroczenia progów ostrożnościowych i sanacyjnych, ustanowionych w celu zagwarantowania przestrzegania reguły konstytucyjnej (por. podrozdział 3.2.1.2.). Sytuacja taka miała miejsce w 2010 r., kiedy dług publiczny wyniósł 52,8% PKB i przekroczył I próg ostrożnościowy ustalony na poziomie 50% PKB. Konsekwencją przekroczenia progu była konieczność przyjęcia w ustawie budżetowej na 2012 r. relacji deficytu budżetowego do dochodów nie wyższej niż założona w budżecie na 2011 r. Powyższa sytuacja może wskazywać potrzebę uzupełnienia unormowań Konstytucji RP o regulację bezpośrednio nawiązującą do zasady równowagi budżetowej, dzięki której wzmocniony zostałby postulat zachowania ostrożności w określaniu kwoty deficytu budżetowego. Przy tym zasadnym byłoby nadanie tego rodzaju regule stosunkowo elastycznego charakteru poprzez uwzględnienie w niej cyklicznych zmian zachodzących w gospodarce lub ujęcie w konstrukcji reguły – deficytu strukturalnego SFP. Za tym ostatnim postulatem opowiada się m.in. E. Ruśkowski²⁶, twierdząc, że zachodzi konieczność wprowadzenia do ustawy zasadniczej ograniczeń (limitów) dotyczą-

23 C. Józefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczania, Warszawa 2006, s. 55 i n.

24 T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 122.

25 W 2010 r. deficyt budżetowy zaplanowano w kwocie – 52 214,216 mln zł, w 2011 r. – 40 200 mln zł, w 2012 r. – 34 999,650 mln zł, w 2013 r. – 35 565,500 mln zł (deficyt po zmianie ustawy budżetowej – 51 565 mln zł), w 2014 r. – 47 505,145 mln zł, w 2015 r. – 46 080 mln zł (deficyt po zmianie ustawy budżetowej – 49 980 mln zł), w 2016 r. – 54 740 mln zł.

26 E. Ruśkowski, Wnioski z kryzysu..., s. 182.

cych nie tyle deficytu budżetowego²⁷, co deficytu SFP, gdyż póki co pozostaje on poza społeczną kontrolą, a jego poziom rzutuje na cały system ustawodawstwa i praktykę zarządzania finansami publicznymi.

3.2.1.2. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne

Jak zasygnalizowano powyżej, w celu realizacji normy konstytucyjnej dotyczącej limitu długu publicznego w relacji do PKB oraz ochrony SFP przed nadmiernym zadłużeniem w art. 86 u.f.p.²⁸ zostały uregulowane kontrolno-nadzorcze procedury ostrożnościowe i sanacyjne²⁹, dodatkowo uzupełnione warunkami korekty stabilizującej reguły wydatkowej określonymi w art. 112aa ust. 4 u.f.p. (na temat stabilizującej reguły wydatkowej por. podrozdział 3.2.1.3.).

Celem wspomnianych procedur jest zapobieganie nadmiernemu wzrostowi zadłużenia publicznego, a przesłanką do ich zastosowania jest roczna wartość PKB oraz wysokość długu publicznego³⁰. Zawierają one katalog rozwiązań zmierzających do ograniczenia rozmiarów długu publicznego, zmniejszenia lub likwidacji deficytu oraz przyjęcia i zastosowania odpowiedniego programu naprawczego³¹. Prewencyjny charakter procedur polega na tym, że określone w art. 86 u.f.p. środki naprawcze mogą zostać wdrożone dopiero po niekorzystnym ukształtowaniu się długu publicznego w relacji do PKB.³² Dlatego celem procedur jest podejmowanie stosownych działań w przypadku wzrostu zadłużenia powodującego prawdopodobieństwo przekroczenia wskazanych w nich limitów³³.

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne po raz pierwszy wprowadzono do polskiego porządku prawnego u.f.p. z 1998 r. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano, że stanowią one urzeczywistnienie norm konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych Polski związanych z wypełnieniem kryteriów fiskalnych dotyczących długu publicznego i deficytu SFP³⁴. W ramach procedur określono

27 W 2010 r. deficyt SFP wyniósł – 6% PKB, w 2011 r. – 3,7% PKB, w 2012 r. – 2,4% PKB, w 2013 r. – 2,9% PKB, w 2014 r. – 2,3% PKB.

28 Poprzednio obowiązujące przepisy w zakresie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych uregulowane były w: art. 45-47 u.f.p. z 1998 r. oraz art. 79-81 u.f.p. z 2005 r.

29 Art. 86 u.f.p. dopuszcza przekroczenie progów ostrożnościowych, natomiast różny jest stopień restrykcyjności ich przekroczenia. Najmniejszy i zakładający pewien luz decyzyjny występował w I procedurze ostrożnościowej, natomiast nakaz zachowania równowagi budżetowej i obowiązek wdrożenia programu sanacyjnego determinują nazewnictwo II i III procedury, stąd, zdaniem M. Tyniewickiego, należy je określać mianem procedur sanacyjnych. W obecnym stanie prawnym, tj. po uchyleniu procedury ostrożnościowej, mamy do czynienia z dwiema procedurami sanacyjnymi. Szerzej na ten temat: M. Tyniewicki, Komentarz do art. 86 ustawy..., 2014, s. 403-404.

30 Czynnikiem uzależniającym wprowadzenie danej procedury jest wielkość relacji kwoty długu publicznego do PKB, którego metoda obliczania została uregulowana w ustawie z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania produktu krajowego brutto (Dz.U. Nr 114, poz. 1188 z późn. zm.).

31 A. Borodo, *op. cit.* s., 220.

32 P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 522.

33 W znaczeniu leksykalnym pojęcie *limit* oznacza „granicę, najwyższą liczbę, ilość czegoś”, M. Szymczak (red.), *Słownik...*, 1998, s. 36.

34 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych z 1998 r., druk sejmowy nr 323, s. 8.

trzy progi ostrożnościowe w zakresie relacji długu publicznego do PKB (50%, 55% i 60%), a zastosowanie odpowiednio procedur ostrożnościowych i sanacyjnych uzależniono od ukształtowania długu w relacji do PKB w trzech przedziałach:

- I procedura, gdy wartość relacji kwoty długu publicznego do PKB jest większa od 50%, a mniejsza od 55%;
- II procedura, gdy wartość ta jest większa od 55%, a mniejsza od 60%;
- III procedura, gdy wartość ta jest równa lub większa od 60% – przy czym osiągnięcie i przekroczenie poziomu 60% stanowi równocześnie naruszenie art. 216 ust. 5 Konstytucji RP i skutkuje obowiązkiem zastosowania szeregu ograniczeń i zakazów w budżetach państwa oraz jst. oraz wdrożenia instrumentów naprawczych³⁵.

Powyższe trzy graniczne wartości skutkujące zastosowaniem poszczególnych procedur funkcjonowały również w u.f.p. z 2005 r. oraz w obowiązującej u.f.p. do 2013 r. Obecnie, w wyniku wspomnianego powyżej uchylecia I procedury, istnieją dwie procedury. Każda z nich odnosi się do innego poziomu relacji długu do PKB, a w związku z tym jest mniej bądź bardziej restrykcyjna, przy czym poziom restrykcyjności wzrasta wraz z przekroczeniem kolejnych progów.

Należy zauważyć, że na etapie prac nad obecną u.f.p. planowano wprowadzenie nowego progu ostrożnościowego i rozszerzenie dotychczasowych procedur ostrożnościowych. Początkowo w projekcie zakładano uruchamianie pierwszej procedury w przypadku, gdy relacja długu publicznego do PKB miała przekroczyć 47%, zaś kolejne procedury w przypadku przekroczenia odpowiednio 52% (druga), 55% (trzecia) oraz 60% (czwarta). Zgodnie z pierwotnymi propozycjami w sytuacji, gdy wartość długu miała przekroczyć 47%, wówczas Rada Ministrów, uchwalając projekt ustawy budżetowej na kolejny rok, nie mogłaby uchwalić projektu, w którym deficyt budżetu państwa byłby wyższy niż deficyt budżetu państwa z roku bieżącego wynikający z ustawy budżetowej. Jednakże w ostatecznie uchwalonym projekcie u.f.p. przyjęto trzy procedury, a pierwsza z nich zobowiązała Radę Ministrów do podjęcia odpowiednich działań przy relacji długu do PKB powyżej progu 50%. Zdaniem przedstawicieli doktryny³⁶ ówczesne działania legislacyjne na etapie prac sejmowych, w efekcie których zrezygnowano z propozycji rządowych i powrócono do progów obowiązujących na gruncie poprzednich ustaw o finansach publicznych, należy oceniać negatywnie, gdyż wycofano się z działań mających na celu wcześniejsze zapobieganie narastaniu zadłużenia. Takie postępowanie być może było podyktowane obawą przed przekroczeniem

35 M. Tyniewicki, Komentarz do art. 79 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2007, s. 253.

36 Zob. M. Tyniewicki, Komentarz do art. 86 ustawy..., 2014, s. 397.

już w 2009 r.³⁷ przez dług publiczny progu 47% PKB i ewentualnym obowiązkiem wdrożenia I procedury podczas konstruowania projektu ustawy budżetowej na 2011 r.

Dokonując analizy ewolucji omawianej regulacji, należy stwierdzić, że od momentu wejścia w życie u.f.p. dokonywano kilkakrotnej nowelizacji art. 86. Z punktu widzenia zakresu działań podejmowanych w ramach poszczególnych procedur lub odnoszących się do ich stosowania jako całości, należy zwrócić uwagę na dwie nowelizacje. Pierwsza z nich, której celem było powstrzymanie narastania zadłużenia, dokonana została ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³⁸. Poprzez dodanie do art. 86 ust. 1 pkt 2 liter e-g oraz ust. 2 wprowadzono dodatkowe działania naprawcze uruchamiane w sytuacji przekroczenia 55% progu i wdrożenia I procedury sanacyjnej.

Druga z nowelizacji, dokonana ustawą z dnia 12 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług³⁹, polegała na dodaniu do art. 86 przepisu ust. 3 i według ustawodawcy była podyktowana potrzebą uregulowania dwóch zasadniczych kwestii mogących być powodem przekroczenia przez relację długu do PKB na poziomie 50% lub 55%. Pierwszą z nich jest zasada ujęta w art. 38a pkt 1 u.f.p., zgodnie z którą ustanowiono nowy sposób przeliczania długu publicznego nominowanego w walutach obcych. Obecnie⁴⁰ dług ten obliczany jest w oparciu o średnią arytmetyczną średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez NBP i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja długu publicznego do PKB zgodnie z art. 38 u.f.p. Celem wprowadzonej zmiany jest ochrona przed transakcjami spekulacyjnymi na rynkach walut, mogącymi sztucznie zaniżyć kurs złotego, a przez to powodować, że dług publiczny obliczony po tak „zniekształconym” kursie złotego mógłby przekroczyć progi ostrożnościowe na poziomie 50% lub 55% PKB.⁴¹ Druga kwestia dotyczy obowiązków Ministra Finansów uregulowanych w powoływanym wcześniej art. 38a u.f.p. Wskazano w nim, że obok przeliczonej w oparciu o nową zasadę kwoty długu wyrażonej w walutach obcych Minister Finansów będzie publikował w drodze obwieszczenia w „Monitorze Polskim” w terminie do 31 maja następnego roku budżetowego relację kwoty długu publicznego do

37 Z danych zawartych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-2012 wynika, że zaplanowana wysokość długu w relacji do PKB w 2009 r. miała wynieść 49,8%, natomiast w latach następnych, tj. 2010-2012 oscylować w granicach 54,5-54,8%, nie przekraczając progu 55% (Ministerstwo Finansów, Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-2012, Warszawa 2009, s. 5).

38 Dz.U. Nr 257, poz. 1726 z późn. zm.

39 Dz.U. poz. 1530.

40 W poprzednim stanie prawnym dług wyrażony w walutach obcych przeliczano po kursie średnim NBP z ostatniego dnia roboczego danego roku.

41 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług, druk sejmowy nr 927 z dnia 30 listopada 2012 r., s. 1-2.

PKB, przy czym kwota tego długu zostanie pomniejszona o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym. Uzasadnieniem takiego rozwiązania był fakt, że w ramach zarządzania długiem publicznym w IV kwartale roku budżetowego następuje zaciąganie zobowiązań celem sfinansowania potrzeb pożyczkowych w następnym roku budżetowym. Z jednej strony takie działanie można uznać za korzystne, gdyż umożliwiało m.in. pozyskanie środków finansowych przy niższym oprocentowaniu, z drugiej natomiast powodowało wzrost długu publicznego, co w konsekwencji mogło doprowadzić do przekroczenia progów ostrożnościowych i sanacyjnych w wysokości 50% i 55%.⁴² Dlatego też w art. 86 ust. 3 u.f.p. wprowadzono wyłączenie stosowania procedur uregulowanych w art. 86 ust. 1 pkt 1 i 2 (I i II procedury), jeżeli miernik relacji długu publicznego pomniejszony o kwotę wolnych środków⁴³ do PKB nie przekraczał odpowiednio 50% lub 55%.

Na mocy kolejnych, wspomnianych już nowelizacji u.f.p. (z dnia 26 lipca 2013 r.⁴⁴ i 8 listopada 2013 r.), początkowo zawieszono, a następnie uchylono obowiązywanie I procedury (ostrożnościowej) uregulowanej w art. 86 ust. 1 pkt 1. Podkreślić należy, iż nowelizacja u.f.p. z dnia 8 listopada 2013 r. to najistotniejsza modyfikacja art. 86, gdyż jej konsekwencją było definitywne uchylenie obowiązywania I procedury ostrożnościowej. W przypadku uruchomienia tej procedury Rada Ministrów była zobowiązana do uchwalenia projektu ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie mogła być wyższa niż relacja z roku bieżącego, ustalona w ustawie budżetowej. Obowiązek zachowania takiej relacji istniał w 2011 r., gdyż poziom długu w 2010 r. osiągnął 52,8% PKB⁴⁵, a także w 2012 r., bowiem za rok 2011 dług osiągnął poziom 53,5%⁴⁶ PKB, a to oznaczało, że stosunek deficytu budżetowego do dochodów w budżecie państwa nie mógł zostać przekroczony w przedstawionym przez Radę Ministrów projekcie budżetu na rok 2013⁴⁷. Pierwsza procedura ostrożnościowa miałaby również zastosowanie w stosunku do projektu budżetu państwa na rok 2014 r., gdyby nie wspomniane zawieszenie jej obowiązywania w 2013 r.⁴⁸ Głównym argumentem tych zmian przedstawionym przez wnioskodawcę

42 *Ibidem*, s. 2.

43 Wolne środki posiadał Minister Finansów w postaci depozytów (lokata).

44 Nowelizacją u.f.p. z dnia 26 lipca 2013 r. ustawodawca postanowił o czasowym zawieszeniu stosowania przepisów regulujących dwa dotychczas obowiązujące instrumenty: po pierwsze: I progę ostrożnościowego, po drugie: tzw. tymczasowej reguły wydatkowej (art. 112a i 112b), ograniczającej wzrost wydatków z budżetu państwa na zadania publiczne na dany rok powyżej określonego limitu, tj. nie więcej niż o prognozowany wskaźnik inflacji powiększony o jeden punkt procentowy.

45 Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 23 maja 2011 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych (M. P. Nr 42, poz. 464).

46 Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych (M. P. poz. 355).

47 Z danych opublikowanych w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i 38a ustawy o finansach publicznych (M. P. poz. 459), wynika, że dług publiczny w 2012 r. wyniósł 52,7% PKB.

48 M. Tyniewicz, Komentarz do art. 86 ustawy..., 2014, s. 401.

dawcę, przemawiającym za zawieszeniem (a następnie uchyleniem) procedury ostrożnościowej, było wprowadzenie nowego instrumentu, tj. stabilizującej reguły wydatkowej⁴⁹ (szerzej na temat stabilizującej reguły wydatkowej w podrozdziale 3.2.1.3.). Należy zauważyć, że nowelizacją u.f.p. z dnia 26 lipca 2013 r. dokonano zawieszenia obowiązywania art. 86 ust. 1 pkt 1 oraz art. 112a i 112b u.f.p. tylko na rok 2013, przy czym skutki wprowadzonych zmian legislacyjnych miały miejsce także, a może przede wszystkim w roku następnym. Wynika to z faktu, iż mechanizmy ograniczające wzrost deficytu i wydatków budżetu państwa odnosiły się do procesu konstruowania projektu budżetu państwa na kolejny rok budżetowy, więc dzięki temu zabiegowi Minister Finansów oraz Rada Ministrów, przygotowując projekt budżetu na rok 2014, nie były związane ograniczeniami wynikającym z art. 86 ust. 1 pkt 1 i art. 112a u.f.p.⁵⁰ Istnieją podstawy, by przypuszczać, że poza argumentami ustawodawcy co do potrzeby wprowadzenia zmian legislacyjnych⁵¹ faktycznym powodem powyższej nowelizacji u.f.p. były zbyt optymistyczne szacunki wzrostu PKB i poziomu dochodów budżetowych przyjętych w ustawie budżetowej na rok 2013⁵². Wobec powyższej sytuacji pod koniec czerwca 2013 r., czyli w połowie roku budżetowego, Rada Ministrów podjęła decyzję o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013, argumentując swoje działanie pogorszeniem się koniunktury zewnętrznej wokół Polski,⁵³ co w efekcie skutkowało mniejszym o 24 mld zł wpływem do budżetu niż w pierwotnie przyjętym budżecie.⁵⁴ W konsekwencji dokonana zmiana ustawy budżetowej na 2013 r. spowodowała powiększenie różnicy między wydatkami i dochodami budżetu państwa o 15,4 mld zł i zwiększenie kwoty deficytu budżetowego z 35,6 mld zł do ponad 51 mld zł.⁵⁵ Powyższe działanie było możliwe dzięki czasowemu zawieszeniu procedury ostrożnościowej oraz tymczasowej reguły wydatkowej. Zatem nowelizacja u.f.p. z dnia 26 lipca 2013 r., zawieszająca moc obowiązywania art. 86 ust. 1 pkt

49 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1575 z dnia 16 lipca 2013 r., s. 3-4.

50 M. Tyniewicki, Prawna ocena wyłączenia obowiązywania I progu ostrożnościowego w ustawie o finansach publicznych, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1, s. 99.

51 Ustawodawca m.in. podkreślał, że utrzymanie procedury ostrożnościowej w fazie spowolnienia gospodarczego mogłoby spowodować procykliczne narastanie tego spowolnienia zamiast antycyklicznego przeciwdziałania, jak również pozbawienie możliwości zwiększenia deficytu budżetu państwa wskutek wdrożenia procedury ostrożnościowej ani nie przyczyniłoby się do stabilizacji finansów, ani też nie sprzytałoby wyjściu z procedury nadmiernego deficytu, którą wówczas Polska była objęta. Dodatkowo ustawodawca podkreślał, że zawieszenie zarówno procedury ostrożnościowej, jak i tymczasowej reguły wydatkowej miało być pierwszym etapem do wdrożenia działań o charakterze antycyklicznym, których efektem miało być wprowadzenie jeszcze w 2013 r. docelowej stabilizującej reguły wydatkowej. Szerzej: Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy..., druk sejmowy nr 1575, s. 2-3.

52 Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. poz. 169).

53 Projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013, druk sejmowy nr 1625 z dnia 21 sierpnia 2013.

54 Dochody budżetu państwa w 2013 r. zrealizowano w kwocie wyższej o 3 421,765 mln zł od zaplanowanej w znnowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2013 (ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2013 r. (Dz.U. poz. 1212)) w stosunku do pierwotnie przyjętej ustawy budżetowej, zgodnie z którą niedoszacowanie dochodów wynosiło 20 234,095 mln zł.

55 Rada Ministrów, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Omówienie, Warszawa 2014, s. 25.

1 oraz art. 112a i 112b u.f.p., umożliwiła odpowiednią zmianę ustawy budżetowej na rok 2013, a nowelizacja u.f.p. z 8 listopada 2013 r., likwidująca powyższe ograniczenia, umożliwiła skonstruowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2014 bez uwzględnienia ograniczeń, ale zgodnie z nowymi zasadami, tj. w oparciu o nową stabilizującą regułę wydatkową.⁵⁶

Procedura zobowiązująca do podjęcia działań ostrożnościowych w przypadku przekroczenia relacji kwoty długu publicznego do PKB powyżej 50% wprowadzona została do polskiego porządku prawnego jako instrument o charakterze prewencyjnym, ograniczający wzrost deficytu budżetowego, a w konsekwencji także i długu publicznego, stąd jej likwidację należy ocenić negatywnie. W doktrynie panuje pogląd, że zniesienie procedury można traktować jako jeden z najbardziej „jaskrawych” przykładów dostosowywania rozwiązań legislacyjnych do potrzeb bieżącej polityki fiskalnej⁵⁷, które pokazało także strach przed podejmowaniem niepopularnych i niekorzystnych politycznie decyzji w zakresie racjonalizacji/ograniczania wydatków budżetowych.

W ramach kolejnych (obecnie obowiązujących) procedur (I i II sanacyjnej) ustawodawca przewidział obowiązek podjęcia określonych działań, mających na celu obniżenie relacji długu publicznego do PKB. W przypadku, gdy relacja kwoty długu publicznego do PKB przekracza 55%, ale jest mniejsza niż 60%, uruchamiana jest I procedura sanacyjna, która obejmuje instrumenty przeciwdziałania narastaniu tej niekorzystnej tendencji, odnoszące się zarówno do finansów na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Przede wszystkim zobowiązuje do wprowadzenia restrykcji w zakresie treści projektu ustawy budżetowej na kolejny rok. W przypadku uruchomienia I procedury sanacyjnej nałożono na Radę Ministrów obowiązek przygotowania projektu ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom dochodów i wydatków budżetu państwa zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego, którego projekt dotyczy, nie przekroczy relacji do PKB długu Skarbu Państwa, ogłoszonej za rok poprzedni przez Ministra Finansów w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” do dnia 31 maja roku następnego niż ten, którego ta relacja dotyczy. Ponadto w ramach niniejszej procedury przewiduje się szereg działań mających na celu ograniczenie i przegląd środków finansowych wydatkowanych z budżetu państwa. Należą do nich: wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej strefy budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 u.f.p. (m.in. Kancelarii Sejmu i Senatu, Kancelarii Prezydenta RP, TK); waloryzacja rent

56 M. Tyniewicki, *Prawna ocena...*, s. 108-109; E. Lotko, *Planowanie dochodów budżetowych a bezpieczeństwo finansowe państwa*, w: E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015, s. 172-173.

57 M.in. A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2014, s. 368.

i emerytur maksymalnie na poziomie odpowiadającym wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez GUS za poprzedni rok budżetowy; wprowadzenie zakazu udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich; wstrzymanie wzrostu wydatków w jednostkach, o których mowa w art. 139 ust. 2 u.f.p. na poziomie wyższym niż w administracji rządowej; dokonanie przez Radę Ministrów przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich; dokonanie przez Radę Ministrów przeglądu obowiązujących przepisów w celu przedstawienia propozycji rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom dochodów budżetu państwa, w tym dotyczących stosowania stawek podatku od towarów i usług⁵⁸; obniżenie dotacji celowej z budżetu państwa, o której mowa w art. 26a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵⁹, Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w celu miesięcznego dofinansowania pracodawcy do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego do 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok; wprowadzenie ograniczeń związanych z zaciąganiem nowych zobowiązań przez organy administracji rządowej na inwestycje⁶⁰. W przypadku zaistnienia omawianej sytuacji do obowiązków Rady Ministrów należy także przedstawienie Sejmowi programu sanacyjnego (naprawczego) mającego na celu obniżenie relacji długu publicznego do PKB, która spowodowała wszczęcie procedury. Kolejna grupa instrumentów prawnych związanych z przekroczeniem progu ostrożnościowego dotyczy jst., na które z kolei nakładany jest obowiązek przyjęcia uchwały budżetowej jst. na kolejny rok, w której wydatki budżetowe mogą być wyższe od dochodów jedynie o kwotę środków związanych z realizacją zadań współfinansowanych ze środków europejskich, przy czym do dochodów budżetowych dolicza się ewentualną nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki.

58 Na mocy nowelizacji u.f.p. z grudnia 2010 r. wprowadzono, obok dotychczasowych sankcji odnoszących się do strony wydatkowej budżetu państwa, również działania związane z jego stroną dochodową. Mianowicie w celu poprawy stanu finansów publicznych wprowadzono możliwość zastosowania podwyższonych stawek podatku od towarów i usług.

59 Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2046 z późn. zm.).

60 Ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań na inwestycje nie obowiązują, jeżeli organy administracji rządowej mają zapewnione finansowanie z udziałem środków publicznych pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, a także innych niż powyżej wymienione środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz zapewniono dofinansowanie na maksymalnym dopuszczalnym poziomie, określonym w procedurach lub przepisach dotyczących danego rodzaju inwestycji, nie mniejszym niż 50% całości kosztów. Ograniczenia te nie dotyczą m.in. określonych rodzajów inwestycji, które są związane przede wszystkim z infrastrukturą drogową, a dotyczące odbudowy lub przebudowy dróg krajowych w celu usunięcia zagrożenia naruszenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym; finansowane środkami z Krajowego Funduszu Drogowego, przeznaczonymi na finansowanie remontu, odbudowy lub przebudowy zniszczonych lub uszkodzonych na skutek powodzi dróg krajowych, realizowane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 835 z późn. zm.) przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Obowiązek zastosowania najbardziej restrykcyjnych instrumentów ma miejsce w sytuacji, gdy dług publiczny osiągnie lub przekroczy 60% PKB. Wówczas następuje przekroczenie konstytucyjnego progu zadłużenia i zostaje wszczęta II procedura sanacyjna. W tym przypadku, podobnie jak w sytuacji wszczęcia I procedury sanacyjnej, restrykcje są wprowadzane w zakresie zarówno finansów centralnych, jak i samorządowych. W stosunku do szczebla finansów centralnych, podobnie jak w ramach I procedury, przewidziano zakaz ustalania deficytu budżetowego, ograniczenie wzrostu wynagrodzeń, waloryzacji rent i emerytur, zakaz udzielania nowych pożyczek i kredytów z budżetu państwa, przegląd określonych wydatków budżetowych, ograniczenia dotyczące zaciągania nowych zobowiązań na cele inwestycyjne, przegląd aktów prawnych, które mają wpływ na poziom dochodów i wydatków budżetu państwa. Z kolei w odniesieniu do finansów jst. ustalono bezwzględny nakaz zrównoważenia budżetu, gdyż wydatki budżetowe jst. ujęte w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu. Kolejne ograniczenie zostało ustanowione dla jednostek SFP i polega na zakazie udzielania przez nie nowych poręczeń i gwarancji. Zakaz zaczyna obowiązywać od 7. dnia od ogłoszenia informacji o przekroczeniu przez dług publiczny progu konstytucyjnego⁶¹. Celem zakazu jest przeciwdziałanie wzrostowi zobowiązań o charakterze potencjalnym, do których należą poręczenia i gwarancje udzielne właśnie przez jednostki SFP, tak aby nie pogarszać wiarygodności finansowej państwa jako kredytobiorcy.⁶² Poddając analizie art. 86 u.f.p., warto dodać, iż w jego ust. 2 ustawodawca wprowadził możliwość wyrażenia zgody na realizację inwestycji finansowanych ze środków zagranicznych, głównie pochodzących z budżetu ogólnego UE i państw EFTA. Uprawnienie to zostało przyznane Radzie Ministrów, która w drodze uchwały ma prawo podjąć decyzję o realizacji inwestycji, nawet wówczas, gdy nie mają one zapewnionego finansowania z tych środków na maksymalnym dopuszczalnym poziomie, nie mniejszym niż 50% całości kosztów. Przepis ten można uznać za formę złagodzenia restrykcji obowiązujących w obu procedurach sanacyjnych.

Kolejną konsekwencją obu istniejących procedur sanacyjnych jest obowiązek przedstawienia Sejmowi przez Radę Ministrów programu sanacyjnego, z tą jednak różnicą, iż w sytuacji przekroczenia konstytucyjnego progu zadłużenia określony został limit czasowy na jego złożenie (miesiąca od dnia ogłoszenia kwoty i relacji długu publicznego do PKB). Program sanacyjny należy zaliczyć do prawnofinansowych instrumentów naprawczych, bowiem jego celem jest zmniejszenie

61 Początek biegu 7-dniowego terminu przypada na dzień ogłoszenia przez Ministra Finansów (w drodze obwieszczenia w Dz. Urz. RP „Monitor Polski”) kwoty i relacji do PKB długu publicznego. Termin, do którego Minister Finansów najpóźniej jest obowiązany podać do publicznej wiadomości powyższe informacje, zgodnie z art. 38 pkt 1 u.f.p., upływa w dniu 31 maja roku następnego po roku, którego dane te dotyczą. Zatem ogłoszenie relacji może nastąpić najpóźniej w dniu 7 czerwca następnego roku budżetowego.

62 K. Nizioł, Państwowy dług..., s. 247-248.

wysokości długu publicznego. W art. 87 u.f.p. zostały określone elementy, które program powinien zawierać, tj. wskazanie przyczyn kształtowania się relacji długu publicznego do PKB, program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do zmniejszenia tej relacji, uwzględniając przy tym propozycje rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów w SFP⁶³ oraz trzyletnia prognoza dotycząca długu publicznego do PKB wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju⁶⁴. Tak skonstruowana regulacja budzi kilka zastrzeżeń. Po pierwsze, w u.f.p. nie określono, w jakiej formie prawnej program powinien zostać sporządzony. Skoro jednak kompetencja do jego sporządzania należy do organu kolegialnego, jakim jest Rada Ministrów, przyjęć można, że powinna być to forma uchwały. Sama nazwa dokumentu użyta przez ustawodawcę, tj. „program”, może sugerować, iż jest to dokument planistyczny, zawierający jedynie pewną analizę prognostyczną. Zważywszy jednak na fakt, że program jest sporządzany w konsekwencji przekroczenia przez dług publiczny określonych wielkości, to informacje w nim zawarte powinny uwzględniać dostępne narzędzia prawne i determinować podejmowanie inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów w zakresie uchwalenia nowych regulacji prawnych, mogących przyczynić się do obniżenia zadłużenia. Dlatego też, ze względu na niewiążący charakter dokumentu, cel, dla którego program sanacyjny jest sporządzany, może nie zostać osiągnięty. Po drugie, w u.f.p. nie wskazano trybu postępowania z programem sanacyjnym po przedstawieniu go Sejmowi. Biorąc pod uwagę zawartość programu, przede wszystkim przedstawione w nim środki naprawcze i przewidywane efekty, konieczna wydaje się kontrola jego realizacji. Dlatego też uzasadnionym byłoby nałożenie na Radę Ministrów obowiązku przedstawiania sprawozdań z jego realizacji aż do momentu obniżenia długu publicznego poniżej poziomu 55% PKB. Dodatkowo, dla poprawy skuteczności programu sanacyjnego, konieczna byłaby jego coroczna aktualizacja, tak aby przyjęte w nim założenia mogły być adekwatne do bieżącego stanu finansów publicznych. Stąd w doktrynie postuluje się⁶⁵, aby Sejm mógł dokonywać oceny programu, a w związku z tym miał możliwość wyciągania wobec Rady Ministrów konsekwencji, czego ustawodawca także nie przewidział.

Omawiając problematykę procedur sanacyjnych, należy zwrócić uwagę, iż w art. 88 u.f.p. ustawodawca przewidział możliwość wyłączenia ich stosowania oraz odstąpienia od realizacji wynikających z nich zakazów i nakazów. Uzasadnieniem wyłączenia stosowania procedur są wyjątkowe sytuacje w pań-

63 Jest to zadanie szczególnie trudne ze względu na fakt, iż w strukturze wydatków budżetowych, w ponad 75% są to wydatki prawnie zdeterminowane. Więcej na temat tego rodzaju wydatków: E. Ruśkowski, Wydatki sztywne budżetu państwa, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2015, nr 4, s. 9-21.

64 Czynniki makroekonomiczne, których dotyczy będzie taka analiza, są np. poziom inflacji, stopa bezrobocia, siła nabywcza pieniądza, bilans obrotów z zagranicą, rozwój rynków zagranicznych.

65 K. Nizioł, Państwowy dług..., s. 253-254.

stwie, w następstwie których wprowadza się stany nadzwyczajne⁶⁶, tj. stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Oznacza to, że w przypadku zaistnienia jednej z powyższych przesłanek procedury sanacyjne nie obowiązują. W tym przypadku doraźna konieczność pozyskania środków finansowych, np. w celu podjęcia działań zbrojnych, ochrony bezpieczeństwa obywateli, czy podjęcia działań umożliwiających zapobiegnięcie skutkom katastrof naturalnych ma większe znaczenie niż przestrzeganie granic długu publicznego.

Dodać należy, iż każdy ze stanów nadzwyczajnych może zostać wprowadzony na części lub całości terytorium kraju, natomiast wyłączenie stosowania procedur sanacyjnych nie będzie skuteczne w przypadku stanów wyjątkowego i klęski żywiołowej, które swoim zasięgiem obejmą tylko część terytorium kraju. Natomiast w odniesieniu do stanu wojennego ustawodawca wprowadził obligatoryjne wyłączenie stosowania procedur bez względu na zasięg terytorialny jego obowiązywania. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie powoduje jednak uchylecia obowiązywania art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, choć charakter i zakres zdarzeń, po spełnieniu pewnych warunków, mógłby uzasadniać ponoszenie wydatków powodujących wzrost zadłużenia. Przekroczenie limitu długu powinno być związane z koniecznością ochrony innej, nadrzędnej wartości konstytucyjnej, a realizacja tejże ochrony nie byłaby możliwa do zrealizowania przy użyciu innych źródeł.⁶⁷

Analiza procedur sanacyjnych pozawala stwierdzić, iż procedury, będące prawnofinansowym instrumentem ograniczania długu publicznego, są obarczone kilkoma istotnymi wadami, które zmniejszają ich skuteczność. Po pierwsze, procedury sanacyjne nakładają ograniczenia (zarówno w I, jak i II procedurze) na poziomie budżetu państwa i budżetów jst. Dopiero w sytuacji osiągnięcia/przekroczenia przez dług publiczny progu 60% PKB restrykcje w postaci zakazu udzielania nowych poręczeń i gwarancji adresowane są do wszystkich jednostek SFP. Skoro jednak procedury zostały ustanowione w celu ograniczania długu publicznego, to trudno znaleźć uzasadnienie dla ustanowienia „swobody” prowadzenia gospodarki finansowej jednostkom SFP. Dlatego przyjęte rozwiązanie wydaje się mało skuteczne, gdyż nie obowiązuje wszystkich jednostek, których zadłużenie jest częścią składową długu publicznego⁶⁸. Istotną wadą procedur sanacyjnych jest także czas, w którym wynikające z nich ograniczenia zaczynają oddziaływać na sposób

66 Zasady wprowadzenia każdego ze stanów nadzwyczajnych reguluje odrębna ustawa, i tak: stanu wojennego – ustawa z dnia 22 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1815 z późn. zm.); stanu wyjątkowego – ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 886 z późn. zm.); stanu klęski żywiołowej – ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 333 z późn. zm.).

67 P. Panfil, *Prawne i finansowe...*, s. 238.

68 Zgodnie z art. 72 ust. 1 u.f.p. dług publiczny obejmuje zobowiązania SFP, tj. wszystkich jednostek zaliczanych do tego sektora.

prowadzenia polityki fiskalnej. Procedury te mają zastosowanie po przekroczeniu kolejnych progów w odniesieniu do projektu budżetu państwa na rok następny po roku, w którym relacje przewyższające określony próg zostały ogłoszone. Oznacza to, że przekroczenie jednego z założonych progów długu publicznego w roku n skutkuje ograniczeniem wysokości deficytu w roku n+2, a więc ograniczenia związane z prowadzeniem polityki fiskalnej państwa będą wprowadzone z rocznym opóźnieniem w stosunku do zaistnienia przesłanek warunkujących ich zastosowanie. Z literalnego brzmienia art. 86 ust. 1 zd. 1 u.f.p. wynika, że wprowadzenie poszczególnych procedur uzależnione jest od ogłoszenia przez Ministra Finansów do 31 maja roku następnego kwoty i relacji do PKB długu publicznego. Należy zgodzić się z poglądem panującym w doktrynie⁶⁹, że treść art. 86 u.f.p. nie sprzyja podejmowaniu bieżących działań rządu celem ograniczenia wzrostu relacji długu do PKB jeszcze w tym samym roku, w którym relacja ta wystąpiła lub w następnym, ustanawiając ten obowiązek dopiero na rok przyszły. Wobec tego racjonalne, a przy tym i konieczne jest, z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego państwa, zdecydowanie szybsze wprowadzanie procedur. Obowiązki nałożone na Radę Ministrów w ramach poszczególnych procedur powinny być wykonane zaraz po ogłoszeniu relacji długu publicznego do PKB i zmierzać w kierunku obniżenia bieżących wydatków już w roku ogłoszenia relacji.

Odrębnym zagadnieniem w zakresie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych jest trwałość przyjętych rozwiązań. Stąd jednym z problemów prawnych okazała się inspirowana przez rząd aktywność legislacyjna ustawodawcy zmierzająca albo do opóźnienia momentu wdrożenia procedur, albo do złagodzenia wynikających z nich restrykcji, albo też w ostateczności do ich całkowitego uchylenia. W systemie politycznym, w którym rząd ma poparcie większości parlamentarnej, powyższe działania są prawdopodobne i w istocie powodują osłabienie możliwości przestrzegania konstytucyjnej reguły zadłużenia, dla której przestrzegania *de facto* reguły ostrożnościowe i sanacyjne zostały ustanowione. Dlatego też zarówno na Ministrze Finansów, całej Radzie Ministrów, jak i obu izbach parlamentu powinna ciążyć nie tylko prawna, ale i moralna odpowiedzialność za stan finansów publicznych poprzez stałe i rzetelne monitorowanie zadłużenia publicznego i podejmowanie z odpowiednim wyprzedzeniem określonych działań mających charakter prewencyjny, nie zaś likwidowanie lub łagodzenie instrumentów służących temu celowi.

3.2.1.3. Reguły wydatkowe

Kolejnym, bezpośrednim instrumentem służącym ograniczaniu deficytu i długu publicznego w sektorze finansów publicznych są reguły wydatkowe,

69 P.J. Lewkowicz, M. Tyniewicz, *op. cit.*, s. 78.

zaliczane do szerszej kategorii reguł fiskalnych. Celem reguł wydatkowych jest podnoszenie przewidywalności i ciągłości polityki fiskalnej państwa w dłuższym okresie, zaś ustanawiane dzięki nim warunki brzegowe służą hamowaniu wzrostu wydatków publicznych i ograniczaniu swobody w prowadzeniu tej polityki. Dodatkowo, jeżeli przybierają formę reguł antycyklicznych, tj. skorelowanych ujemnie z koniunkturą gospodarczą, mogą pełnić funkcję automatycznych stabilizatorów koniunktury⁷⁰.

Jedną z pierwszych prób hamowania wzrostu wydatków publicznych i deficytu budżetowego, a w konsekwencji także długu publicznego było przyjęcie przez Radę Ministrów dnia 29 stycznia 2002 r. Strategii gospodarczej rządu⁷¹, w której sformułowano regułę wydatkową. Zasada określona od nazwiska ówczesnego Ministra Finansów, Marka Belki, mianem „reguły Belki” lub „kotwicy Belki” zakładała, począwszy od 2003 r., umiarkowany realny wzrost wydatków budżetu państwa w perspektywie kilkuletniej, zgodnie z założeniem, że wydatki budżetowe w kolejnym roku budżetowym nie mogą być wyższe niż wydatki budżetowe roku poprzedniego powiększone o wskaźnik prognozowanej inflacji + 1% ponad wielkość inflacji. Z kolei w lipcu 2003 r. ówczesny Minister Finansów, Andrzej Raczko, zaproponował nową regułę, polegającą na powiększaniu wydatków w tempie nieprzekraczającym tempa wzrostu PKB⁷². Jednakże żadna z zaproponowanych reguł nie została wprowadzona, pozostając jedynie w sferze deklaracji politycznych. W 2005 r. w celu ograniczenia deficytu budżetowego rząd ogłosił „nominalną kotwicę budżetową”, na której opierały się budżety dwóch kolejnych lat (2006 i 2007) i zgodnie z którą deficyt budżetowy nie powinien przekraczać 30 mld zł.⁷³ Próby wprowadzenia reguł wydatkowych należy uznać za eksperyment, którego pozytywną stroną jest chęć popularyzacji samej idei ograniczania wydatków i zwrócenie uwagi na potrzebę istnienia rozwiązań gwarantujących przestrzeganie konstytucyjnego limitu długu publicznego. Z kolei negatywnie należy oceniać brak wprowadzenia prawnie zdeterminowanej, a w konsekwencji trudnej do zignorowania reguły fiskalnej.⁷⁴

Realne ryzyko przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnego limitu 60% PKB, jak również objęcie Polski w 2004 r. unijną procedurą nadmiernego deficytu przyczyniło się do rozpoczęcia wdrażania koncepcji ograniczania wy-

70 R. Mroczkowski, Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną, w: W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014, s. 319-320.

71 Rada Ministrów, *Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca. Strategia gospodarcza rządu SLD-UP-PSL*, „Przegląd Rządowy” 2002, nr 3, s. 89-120.

72 S. Franek, *Reguły fiskalne...*, s. 67.

73 Zgodnie z ustawą budżetową na 2006 r. deficyt został zaplanowany na kwotę nie wyższą niż 30 546,716 mln zł, natomiast na 2007 r. na kwotę nie wyższą niż 30 000 mln zł. Z kolei ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa wynika, że w 2006 r. deficyt wyniósł 25 063,1 mln zł i stanowił 82% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej, a w 2007 r. 15 956,4 mln zł i stanowił odpowiednio 53% kwoty.

74 C. Józefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *op. cit.*, 62.

datków publicznych poprzez plan naprawy finansów publicznych (czyli tzw. plan Hausnera wspomniany w podrozdziale 2.1.), który został przyjęty przez rząd 27 stycznia 2004 r. Plan składał się z trzech części: pierwsza dotyczyła działań w zakresie administracji i gospodarki. W ramach tych działań zakładano m.in. ograniczenie wydatków administracyjnych (np. poprzez redukcję liczby państwowych stanowisk kierowniczych o 10%, zmniejszenie zatrudnienia w administracji rządowej w województwach, zmniejszenie wykorzystania samochodów służbowych w administracji rządowej); ograniczenie wydatków budżetowych o niskiej efektywności (np. związanych ze zmniejszeniem kosztów zalesiania, czy stopniowa likwidacja linii kredytów preferencyjnych dla rolnictwa); zmniejszenie funduszy celowych oraz zmiany w zakresie agencji Skarbu Państwa (m.in. obowiązkowy audyt wydatków bieżących, likwidację Funduszu Prywatyzacji), czy konsolidację niektórych jednostek administracji rządowej (np. likwidacja Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych poprzez przeniesienie całości zadań do Agencji Rynku Rolnego lub do Agencji Rynku Rolnego i Inspekcji Handlowej). Druga część planu obejmowała działania związane z pozyskiwaniem dochodów budżetowych, m.in. poprzez zlikwidowanie środków specjalnych w ministerstwach, zmianę zasad finansowania armii, restrukturyzację Polskich Kolei Państwowych i górnictwa węgla kamiennego, czy ograniczenia związane z uzyskiwaniem pomocy publicznej. Trzecia część planu obejmowała zmiany w zakresie wydatków socjalnych, m.in. wdrożenie rozwiązań zmierzających w kierunku aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, zmiany w zakresie systemu emerytalnego i zasad przyznawania wcześniejszych emerytur, jak również zmiany w systemie ubezpieczeń rolników.

Celem planu Hausnera było zahamowanie wzrostu deficytu budżetowego oraz stworzenie warunków sprzyjających szybkiemu wzrostowi gospodarczemu, który miał być możliwy m.in. poprzez stworzenie korzystnych warunków dla inwestorów oraz sprzyjających wykorzystywaniu unijnej pomocy finansowej. Zakładano, że przyjęcie planu Hausnera spowoduje spadek deficytu budżetowego w 2007 r. do 2,1% PKB⁷⁵ oraz przyniesie 49 mld zł oszczędności w latach 2004-2007. Jednakże plan według szacunków został realizowany jedynie w nieco po-

75 Deficyt budżetu państwa zaplanowany na 30 mld zł wyniósł 15,9 mld zł. Redukcja deficytu budżetu państwa w 2007 r. była efektem wyższych niż planowano dochodów budżetowych, wynikających z dobrej koniunktury gospodarczej oraz niewykonania planowanych wydatków. Jednakże niższa realizacja planowanych wydatków nie była rezultatem oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi, lecz wynikała głównie z niższego niż planowano wykonania wydatków na finansowanie projektów z udziałem środków z UE. W 2007 r. kontynuowana była tendencja obniżania się relacji deficytu budżetu państwa do PKB. Deficyt budżetu państwa w relacji do PKB stanowił 1,4% (w 2005 r. – 2,9%, w 2006 – 2,4%). Należy także zauważyć, że podobnie jak w latach poprzednich rzeczywisty obraz wykonania budżetu państwa został zniekształcony przez nieujęcie w rachunku deficytu środków przekazanych z budżetu państwa do ZUS na refundację składek przekazywanych do OFE. W 2007 r. środki te wyniosły 16,2 mld zł. Z ich uwzględnieniem deficyt wyniósłby 32,2 mld zł i stanowiłby 2,8% PKB. Więcej na temat wykonania budżetu państwa w 2007 r. por. Najwyższa Izba Kontroli, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 roku, Warszawa 2008.

nad 50%⁷⁶. Jedną z przyczyn było odrzucenie przez Sejm w listopadzie 2004 r. dwóch ustaw mających przyczynić się do ograniczenia wydatków publicznych, a mianowicie o systemie ubezpieczeń społecznych, różnicującej wysokość składek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) dla przedsiębiorców oraz projektu ustawy o emeryturach i rentach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Również postulat ograniczania wydatków publicznych w administracji nie przyczynił się do zamierzonych oszczędności. Podkreślić należy, że idea racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi była słuszna i konieczna. Jej realizacja wymagała jednak kompleksowego podejścia do problemu naprawy finansów publicznych, dlatego też za największą wadę programu uznano skoncentrowanie się na stronie wydatkowej budżetu państwa i braku konkretnych propozycji w odniesieniu do dochodów.⁷⁷

Pogłębiający się kryzys finansów publicznych oraz decyzja Rady Ecofin z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce⁷⁸ skłoniły ustawodawcę do wprowadzenia w 2011 r. dyscyplinującej reguły wydatkowej, uregulowanej w art. 112a u.f.p.⁷⁹. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej⁸⁰, bezpośrednim celem regulacji było utrzymanie dyscypliny finansów publicznych poprzez kontrolę poziomu lub dynamiki wydatków budżetu państwa, pośrednim zaś celem – ograniczenie deficytu SFP. Jej wprowadzenie miało wspierać proces ograniczania wydatków publicznych w relacji do PKB oraz obniżenia deficytu nominalnego i strukturalnego, a tym samym sprzyjać stworzeniu warunków do wprowadzenia reguły docelowej (stabilizującej), zapewniającej trwałą stabilizację finansów publicznych. Wobec tego, regule ustawodawca nadał charakter tymczasowy, gdyż zgodnie z art. 112b u.f.p. miała ona obowiązywać jedynie do momentu wydania przez Radę Ecofin decyzji o uchyleniu wobec Polski procedury nadmiernego deficytu.

Dyscyplinująca reguła wydatkowa zakładała umiarkowany, realny wzrost wydatków budżetu państwa, których maksymalny poziom na kolejne lata był wyznaczany zgodnie z zasadą stanowiącą, że zaplanowane na rok poprzedni wydatki były powiększane o wskaźnik prognozowanej inflacji oraz dodatkowo o jeden punkt procentowy. Taka konstrukcja reguły powodowała, że była ona skutecznym instrumentem ograniczania deficytu, ale jedynie w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej, mającej związek z wysokością PKB. Im niższy był wzrost PKB, tym mniejsze było znaczenie reguły dla poprawy salda SFP. Powyższą tezę po-

76 S. Węglewski, Plan Hausnera, strona internetowa, www.obserwatorfinansowy.pl [pobrano dn.: 15.06.2015].

77 K. Piotrowska-Marczak, Uwagi do „Programu Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych”, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 2004, informacja nr 1032.

78 W 2009 r. deficyt sektora *general government* wyniósł 7,1% PKB.

79 Artykuł wprowadzony ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 257, poz. 1726 z późn. zm.).

80 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3576 z dnia 8 listopada 2010, s. 3 i 14-15.

twierdza to, że w okresie recesji lub stagnacji reguła umożliwiała realny wzrost wydatków na dotychczasowym poziomie, a przy założeniu utrzymania stałego poziomu dochodów bądź ich spadku konstrukcja reguły dopuszczałaby do wzrostu deficytu. Dodatkowo reguła wykazywała „wrażliwość” na błędy prognostyczne dotyczące wskaźnika wzrostu wydatków. Stwarzało to ryzyko zaistnienia sytuacji, w której prognoza średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych okazałaby się wyższa niż rzeczywisty jego poziom, a realny wzrost wydatków mógłby przekroczyć 1%. Wówczas zrealizowane dochody mogłyby okazać się niższe od planowanych, a „zawyżony” w ten sposób poziom wydatków stał się podstawą dla obliczenia poziomu wydatków na kolejny rok budżetowy.⁸¹ Reguła wykazywała niską skuteczność również ze względu na dość wąski zakres przedmiotowy. Obejmowała bowiem jedynie tzw. elastyczne wydatki budżetu państwa ogółem, nie uwzględniając poszczególnych kategorii wydatkowych lub wydatków poszczególnych dysponentów, które mogłyby być planowane zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami do projektu ustawy budżetowej na dany rok budżetowy. W art. 112a ust. 2 enumeratywnie wskazano wydatki budżetu państwa, w stosunku do których reguła nie miała zastosowania. Były to m. in. wydatki na obsługę długu publicznego, środki własne UE, wypłaty i obsługa świadczeń rodzinnych, czyli wydatki prawnie zdeterminowane mające znaczny udział w strukturze wydatków budżetu państwa.

Na podstawie art. 112e, dodanego do u.f.p. na mocy ustawy nowelizującej z dnia 26 lipca 2013 r. stosowanie tymczasowej dyscyplinującej reguły wydatkowej zostało zawieszono. Powyższy przepis wszedł w życie z dniem 20 sierpnia 2013 r., kiedy wstępne wyniki wykonania budżetu za pierwsze półrocze wykazały, że nie udało się doprowadzić do obniżenia i stabilizacji wskaźnika deficytu⁸².

Zważywszy na ówczesną sytuację finansową państwa⁸³ oraz wadliwą, zdaniem ustawodawcy, konstrukcję obowiązujących reguł fiskalnych, konieczne stało się wprowadzenie reguły wydatkowej, która wykazywałaby antycykliczny charakter i swoim zasięgiem obejmowała jak największą część SFP. Temu celowi ma służyć stabilizująca reguła wydatkowa⁸⁴, wprowadzona w życie 28 grudnia 2013 r. na mocy ustawy nowelizującej z dnia 8 listopada 2013 r.

81 R. Mroczkowski, *op. cit.*, s. 324.

82 W ustawie budżetowej na 2013 r. z dnia 25 stycznia 2013 r. deficyt budżetowy zaplanowany został na kwotę 35 565,500 mln zł, jednak ze sprawozdania operatywnego z wykonania budżetu państwa za styczeń-sierpień 2013 wynika, że deficyt ten wyniósł 26 811,090 mln zł i stanowił 75,5% zaplanowanej kwoty. Takie wykonanie deficytu było z pewnością powodem zmiany ustawy budżetowej, która nastąpiła 27 września 2013 r. Deficyt budżetu państwa w ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 ustalono na kwotę nie wyższą niż 51 565 mln zł.

83 Od 2000 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych tylko raz był niższy od 3% PKB, a średni deficyt w latach 2000-2013 kształtował się w wysokości 4,7% PKB.

84 Rozważania analizujące stabilizującą regułę wydatkową zostały opublikowane w: E. Lotko, Wybrane aspekty państwowego długu publicznego w Polsce w świetle ostatnich zmian ustawy o finansach publicznych, w: Z. Ofiarski (red.), XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość, Szczecin 2014, s. 85-93; E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, Wpływ regulacji innych

Zgodnie z intencją ustawodawcy celem stabilizującej reguły wydatkowej było ograniczenie wzrostu wydatków sektora *general government*, z wyłączeniem wydatków w pełni finansowanych ze środków unijnych i EFTA oraz wydatków jednostek, które zdaniem ustawodawcy nie mają samoistnej zdolności do generowania wysokich deficytów⁸⁵. Wprowadzone rozwiązanie ma także na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, jednocześnie zapobiegając niewspółmiernemu zaostrzeniu polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego. Stąd reguła jest wypełnieniem postanowień dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich w zakresie wprowadzenia numerycznej reguły fiskalnej oraz zobowiązań wynikających z TFUE w zakresie deficytu i długu sektora *general government* odpowiednio poniżej 3% i 60% PKB. W efekcie ustanowiono cel operacyjny, jakim jest osiągnięcie w średnim okresie poziomu salda strukturalnego sektora *general government*, wyznaczonego przez MTO.⁸⁶

Stabilizująca reguła wydatkowa określa limit wzrostu wydatków całego sektora dla potrzeb corocznych ustaw budżetowych, jak i w wieloletniej perspektywie planowania budżetowego. W warunkach równowagi finansów publicznych dynamika limitu wydatków sektora *general government* ma być pochodną średniookresowego tempa wzrostu PKB, a w sytuacji nadmiernego zadłużenia lub deficytu dynamika ta ma być automatycznie obniżana, co w konsekwencji ma zapobiegać procyklicznej polityce fiskalnej. Celem reguły jest również stopniowa redukcja długu publicznego.

Wprowadzenie reguły służy osiągnięciu i utrzymaniu MTO (ustalonego Programem Konwergencji na poziomie -1% PKB dla Polski⁸⁷) poprzez jednoczesne uniknięcie nadmiernego zaostrzenia polityki fiskalnej, zwłaszcza w sytuacji spowolnienia gospodarczego oraz nadmiernego luzowania w warunkach korzystnej koniunktury gospodarczej. Stąd wprowadzona reguła wypełnia warunki rozporządzenia nr 1175/2011 związane z obowiązkiem osiągnięcia i utrzymania przez państwa członkowskie UE MTO w odniesieniu do wyniku strukturalnego sektora *general government*. Rozporządzenie to zapewnia margines bezpieczeństwa deficytu w odniesieniu do progu 3% PKB i tym samym zmniejsza ryzyko objęcia kraju procedurą nadmiernego deficytu, a także powinno przyczynić się do osiągnięcia

na ograniczanie deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego w Polsce, w: E. Wójcicka (red.), Europeizacja publicznego prawa gospodarczego i finansowego, Częstochowa 2015, s. 22-24.

85 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1789 z dnia 3 października 2013.

86 Ministerstwo Finansów, Stabilizująca reguła wydatkowa, komunikat z dnia 1.10.2013.

87 Rada Ministrów, Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2013-2016, Warszawa 2013.

stabilności finansów publicznych oraz stworzenia elastyczności w planowaniu potrzeb inwestycyjnych kraju. Zaproponowana reguła oprócz wyniku strukturalnego obejmuje również analizę wydatków po skorygowaniu o dyskrecyjne działania po stronie dochodów podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ESA 2010.

Reguła została zaprojektowana w taki sposób, aby możliwe było respektowanie zarówno krajowych, jak i unijnych wymogów dotyczących prowadzenia polityki fiskalnej. Reguła zawiera w swej konstrukcji mechanizm korygujący (przedstawia go tabela 4.), którego celem jest automatyczna korekta nierównowagi finansów publicznych, gdy:

- deficyt sektora *general government* przekroczy wartość referencyjną 3% PKB;
- poziom długu publicznego przekroczy wartość 43% lub 48% PKB;
- suma różnic odchyień wyniku nominalnego od średniookresowego celu budżetowego (tzw. MTO) przekroczy +/- 6% PKB.

Tabela 4. Mechanizm korygujący stabilizującej reguły wydatkowej

Wielkość korekty kwoty wydatków spójnej ze stabilizującą regułą wydatkową zgodnie z art. 112aa wynosi:
1) minus dwa punkty procentowe, jeżeli:
- wartość relacji wyniku nominalnego, powiększonego o koszty reformy emerytalnej, do PKB jest w roku n-2 mniejsza od -3%, albo jeżeli
- wartość relacji długu publicznego pomniejszonego o kwotę wolnych środków do PKB jest w roku n-2 większa od 48%;
2) minus półtora punktu procentowego, jeżeli:
- wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej do PKB jest w roku n-2 mniejsza niż -3% oraz
- wartość relacji długu publicznego pomniejszonego o kwotę wolnych środków do PKB jest w roku n-2 większa od 43%, a nie większa od 48% oraz
- prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi dynamika wartości PKB w cenach stałych w roku n nie jest mniejsza o więcej niż 2 punkty procentowe (p.p.) od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych;
- wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej do PKB jest w roku n-2 nie mniejsza niż -3% oraz
- wartość relacji długu publicznego pomniejszonego o kwotę wolnych środków do PKB jest w roku n-2 nie większa niż 43% oraz
- suma corocznych różnic między wartością relacji wyniku nominalnego do PKB oraz poziomem MTO jest w roku n-2 mniejsza od -6% oraz
- prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi dynamika wartości PKB w cenach stałych w roku n nie jest mniejsza o więcej niż 2 p.p. od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych;
3) plus półtora punktu procentowego, jeżeli:

<p>- wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej do PKB jest w roku n-2 nie mniejsza niż -3% oraz</p> <p>- wartość relacji długu publicznego pomniejszonego o kwotę wolnych środków jest w roku n-2 nie większa niż 43% oraz</p> <p>- suma corocznych różnic między wartością relacji wyniku nominalnego do PKB oraz poziomem MTO jest w roku n-2 większa od 6% oraz</p> <p>- prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi dynamika wartości PKB w cenach stałych w roku n nie jest większa o więcej niż 2 p.p. od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych;</p>
<p>4) zero punktu procentowego – w pozostałych przypadkach.</p>

Źródło: opracowanie na podstawie art. 112 aa ust. 4 u.f.p.

W związku z tym, iż formuła reguły ma charakter wydatkowy, mechanizm w niej zawarty nakłada ograniczenia na poziom wydatków publicznych i pozwała na wyliczenie na podstawie wzoru zawartego w art. 112aa ust. 1 u.f.p. prawnie wiążącego nieprzekraczalnego limitu wydatków na dany rok budżetowy. Kwota wydatków obejmuje dwie grupy jednostek sektora *general government*. Pierwsza z nich to: organy władzy publicznej, jst. oraz ich związki, jednostki budżetowe, FUS, Fundusz Pracy, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Emerytur Pomostowych i fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Drugą grupę stanowią: Narodowy Fundusz Zdrowia, jst. i ich związki oraz jednostki o szczególnej pozycji ustrojowej wymienione w art. 139 ust. 2 u.f.p. W celu obliczenia nieprzekraczalnego limitu wydatków od kwoty wydatków odejmowane są prognozowane wydatki jednostek wymienionych w grupie drugiej.

Ze względu na cykliczny charakter procedury budżetowej po raz pierwszy stabilizująca reguła wydatkowa została zastosowana przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2015. Reguła, w oparciu o którą został skonstruowany budżet na rok 2015, ograniczała wzrost wydatków do średniego wskaźnika wzrostu realnego PKB z ośmiu lat pomnożonego przez prognozowaną inflację. Zaplanowana kwota wydatków, o której jest mowa w art. 112aa ust. 1 u.f.p., na rok 2015 została określona na bazie kwoty bazowej, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. zmieniającej u.f.p.⁸⁸

88 Zgodnie z informacjami ujętymi w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2015 (Rada Ministrów, Ustawa budżetowa na rok 2015. Uzasadnienie, Warszawa, wrzesień 2015, s. 37-38), skonsolidowana startowa kwota wydatków na 2014 r. wyniosła 690 629,525 mln zł i została obliczona na podstawie planowanej skonsolidowanej sumy wydatków w 2013 r. (wyniosły one 657 582,426 mln zł) objętych zakresem stabilizującej reguły wydatkowej, z wykorzystaniem wskaźników i korekty, o których mowa w art. 1 pkt 13 ppkt 4 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw oraz prognozowanej na rok 2014 wartości ogółem działań dyskrejonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne – działania te są uwzględniane w formule reguły, jeżeli wartość każdego z nich nie przekracza 0,03% PKB prognozowanej w przedłożonym Sejmowi projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy (n). W związku z powyższym kwota zaplanowanych wydatków, o której mowa w art. 112aa u.f.p. na rok 2015, wynosiła 696 735,739 mln zł i do jej ustalenia posłużyły: kwota startowa wydatków dla roku 2014; dane i prognozy makroekonomiczne dla roku 2014 (prognozowany wskaźnik cen i towarów ukształtował się na niższym niż prognozowano poziomie i wyniósł 1,001); wartość korekty, o której mowa w art. 112aa ust. 4 u.f.p., na pozio-

W formule reguły wyróżniono dwie części: realną i nominalną. Część realna to średnia realnej dynamiki PKB z ośmiu ostatnich lat, charakteryzująca się niskim stopniem zmienności, przez co będąca przewidywalną. Część nominalna to prognozowany wzrost cen, tj. dynamika CPI⁸⁹, uzupełniona o korektę błędnych prognoz, która jest związana z rosnącą zmiennością inflacji. W konsekwencji brak przewidywalności tej kategorii stanowi czynnik powodujący znaczące niepewności w procesie budżetowym. Powyższa wada w konstrukcji reguły została wyeliminowana poprzez zastąpienie jednorocznego wskaźnika CPI i korekty błędów prognoz CPI celem inflacyjnym NBP (obecnie 2,5%) na mocy nowelizacji u.f.p. z dnia 10 grudnia 2015 r.⁹⁰ Dzięki tej zmianie, zdaniem ustawodawcy, część nominalna stanie się, podobnie jak realna, bardziej przewidywalna, co zwiększy stabilność polityki fiskalnej oraz efektywność planowania wieloletniego⁹¹. Wspomnianą nowelizacją u.f.p. wprowadzono także możliwość przejściowego zwiększania limitu wydatków o kwoty działań jednorazowych i tymczasowych. Ponieważ działania te będą uwzględniane w limicie, a nie w kwocie wydatków, jednorazowe dochody pozwolą na zwiększenie wydatków w jednym roku, ale nie wpłyną na wydatki w roku następnym. Przy uwzględnieniu powyższych zmian w formule stabilizującej reguły wydatkowej został przygotowany projekt ustawy budżetowej na 2016 r. Kwota planowanych wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 u.f.p., na rok 2016 wyniosła 728 465,733 mln zł. Zgodnie z danymi zaprezentowanymi w uzasadnieniu do ustawy budżetowej⁹² kwota ta ustalona została w oparciu o:

- skorygowaną kwotę odpowiadającą wydatkom Bankowego Funduszu Gwarancyjnego⁹³ oraz aktualizację prognoz inflacji i skorygowaną kwotę wydatków na rok 2015⁹⁴;
- ogłoszoną przez Prezesa GUS na podstawie art. 38b u.f.p. łączną dynamikę wartości PKB w cenach stałych za lata 2009-2014 oraz prognozy wzrostu gospodarczego na lata 2015-2016 wykorzystane do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2016;

mie – 2 p.p. (gdyż relacja nominalnego wyniku sektora *general government* powiększonego o koszty reformy emerytalnej z 2013 r. do PKB przekracza wartość 3% PKB); prognozowana wartość ogółem działań dyskrecyjnych (ich wartość określono na kwotę 5 523,333 mln zł). Z kolei suma skumulowanych różnic pomiędzy relacją wyniku nominalnego sektora *general government* do PKB oraz poziomem MTO w roku 2015 wyniosła zero, a kwota planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 u.f.p., wyniosła 512 037,315 mln zł. Do obliczenia tej kwoty posłużyły: planowana kwota wydatków; prognozowany na 2015 r. poziom skonsolidowanych wydatków jst. i ich związków; koszty NFZ oraz planowane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2015 wydatki organów i jednostek określonych w art. 139 ust. 2 u.f.p.

89 CPI (ang. *consumer price index*) – indeks wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, który jest najczęściej stosowaną na świecie miarą inflacji.

90 Ustawa z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 2150).

91 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 72 z dnia 3 grudnia 2015, s. 5.

92 Rada Ministrów, Ustawa budżetowa na rok 2016. Uzasadnienie, Warszawa, grudzień 2015, s. 36.

93 Kwota wynosząca 3 292 932 570 zł została określona w oparciu o art. 2 ustawy z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1190).

94 Kwota wynosząca 689 654,826 mln zł została określona w znowelizowanej u.f.p. z dnia 10 grudnia 2015 r.

- wartość korekty, o której mowa w art. 112aa ust. 4 u.f.p., wynoszącą w 2016 r. -1,5 p.p., gdyż relacja długu publicznego przeliczonego zgodnie z art. 38a u.f.p. do PKB w 2014 r. przekracza wartość referencyjną wynoszącą 43% PKB, a na rok 2016 nie były prognozowane tzw. „złe czasy”⁹⁵;
- prognozowaną wartość ogółem działań dyskrejonalnych⁹⁶.

Z kolei suma różnic, o której mowa w art. 112aa ust. 5 u.f.p., tj. skumulowanych różnic pomiędzy relacją wyniku nominalnego sektora *general government* do PKB oraz poziomem MTO wyniosła w roku 2016 -2,2 p.p., natomiast kwota planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 u.f.p., wyniosła 553 444 380 tys. zł. Dodać należy, iż planowana wstępna kwota wydatków obliczona w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową jest jednym z elementów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPF) w części zawierającej Program Konwergencji (szerzej na temat WPF w podrozdziale 3.2.1.5.). Oszacowanie spójnej ze stabilizującą regułą wydatkową kwoty wydatków na rok 2017 zostało dokonane w oparciu o określoną w art. 1 ustawy budżetowej na rok 2016⁹⁷ kwotę wydatków na rok 2016 w wysokości 728 465 733 tys. zł i łączną dynamikę PKB w latach 2010-2015 w cenach stałych opublikowaną przez GUS 15 kwietnia 2016 r. oraz o prognozy realnego wzrostu PKB, przyjęte do opracowania Programu. W efekcie do ustalenia kwoty wydatków na rok 2017 wykorzystano następujące parametry:

- 1,0325 – wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB;
- 1,025 – cel inflacyjny NBP;
- 1,5 p.p. – korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych;
- 2,8 mld zł – prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych, na którą złożył się efekt wdrożenia rozwiązań zwiększających efektywność egzekwowania należności podatkowych, na skutek obniżki stawek podatku od towarów i usług oraz ujemny efekt powołania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców w roku 2016. Zgodnie z obliczeniami szacunkowa kwota wydatków na rok 2017 wyniosła 762 544,230 mln zł (38,8% PKB)⁹⁸.

Z kolei oszacowanie spójnej ze stabilizującą regułą wydatkową kwoty wydatków na rok 2018 zostało dokonane w oparciu o: kwotę wydatków na rok 2017 określoną w art. 1 ustawy budżetowej na rok 2017⁹⁹ w wysokości 764 799, 654

95 „Złe czasy” oznaczają sytuację, w której prognozowana na dany rok dynamika wartości PKB w cenach stałych jest mniejsza o więcej niż 2 p.p. od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości PKB.

96 Na etapie aktualizacji kwoty wydatków na 2016 r. uwzględniono następujące działania dyskrejonalne: powołanie Funduszu Zapasów Agencyjnych i ustanowienie składki na realizację zadań przez Fundusz; zwiększenie składek do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego; powołanie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców i wprowadzenie podatku od banków; ustanowienie podatku od niektórych instytucji finansowych i wprowadzenie podatku od sklepów wielkopowierzchniowych.

97 Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 3 marca 2016 r. (Dz.U. poz. 278).

98 Dane pochodzą z WPF na lata 2016-2019, Rada Ministrów, Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2016-2019, Warszawa 2016, s. 32-33 – dalej powoływany jako: WPF 2016-2019.

99 Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108).

mln zł; łączną dynamikę PKB w latach 2011-2016 w cenach stałych oraz prognozy realnego wzrostu PKB przyjęte do opracowania Programu. Wobec tego, do otrzymania kwoty wydatków na rok 2018 wykorzystano następujące wartości:

- 1,0314 – wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB;
- 1,025 – cel inflacyjny NBP;
- 2 p.p. – korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych;
- 8,86 mld zł – prognozowana wartość ogółem działań dyskrecyjnych, na związanych z wdrożeniem rozwiązań zwiększających efektywność egzekwowania należności podatkowych oraz zmiany dotyczące podatku od sprzedaży detalicznej.

Zgodnie z obliczeniami szacunkowa kwota wydatków na rok 2018 wynosi 801,7 mld zł (39,0% PKB). Na podstawie art. 112aa ustawy o finansach publicznych oszacowano także kwoty wydatków w latach 2019-2020. Szacunkowa kwota wydatków na rok 2019 wynosi 836,0 mld zł (38,3% PKB), natomiast na rok 2020 – 872,0 mld zł (37,5% PKB).¹⁰⁰

Próba oceny wprowadzonych regulacji prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, za podstawowe zalety stabilizującej reguły wydatkowej należy uznać: jej powszechność, gdyż odnosi się do wszystkich jednostek SPF, elastyczność w zakresie dostosowywania się do warunków gospodarczych w kolejnych fazach cyklu koniunkturalnego, antycykliczny charakter, jak i możliwość ograniczania wydatków SFP corocznie; inaczej zatem niż w przypadku procedur sanacyjnych, dopiero po przekroczeniu określonego progu. Reguła swój cel wypełnia poprzez stabilizację wyniku sektora *general government* w średnim okresie na poziomie MTO oraz poprzez zapobieganie przekroczeniu przez relację do PKB długu publicznego, obliczonego zgodnie z art. 38a u.f.p., wysokości progów ostrożnościowych określonych w mechanizmie korygującym – 43% i 48%.¹⁰¹ Należy zauważyć, że wprowadzenie reguły spowodowało, że obecnie istnieją cztery progi ostrożnościowe: na poziomie 55% i 60% PKB (uregulowane w art. 86 u.f.p.) oraz 43% i 48% PKB (uwzględnione w mechanizmie korygującym sta-

100 Dane pochodzą z WPPF na lata 2017-2020, Rada Ministrów, Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2017-2020, Warszawa 2017, s. 37 – dalej powoływany jako: WPPF 2017-2020.

101 W pierwotnym kształcie stabilizującej reguły wydatkowej progi ostrożnościowe wynosiły 50% i 55%. Ich wysokość została obniżona o 7 p.p., do odpowiednio 43% i 48% ustawą z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 911). Obniżenie progów zostało dokonane w związku z wejściem w życie ustawy 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. poz. 1717), która spowodowała skokowy spadek relacji długu publicznego do PKB w efekcie przekazania przez OFE do ZUS aktywów o wartości 153 151,2 mln zł, tj. ok. 7,6% PKB. Wartość skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez Skarb Państwa celem ich umorzenia, wyniosła 130 187,6 mln zł. Za główny cel obniżenia progów uznano ustabilizowanie długu publicznego na niższym poziomie oraz wywarcie pozytywnego wpływu na wiarygodność polskiej polityki fiskalnej. Szerzej na ten temat: Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2259 z dnia 28 marca 2014, s. 3-4.

bilizującej reguły wydatkowej, uregulowane art. 112aa ust. 4 u.f.p.). Progi długu stabilizującej reguły wydatkowej są elementem działania mechanizmu korygującego, zgodnie z którym dynamika kwoty wydatków jest automatycznie obniżana w przypadku przekroczenia progów, a to pozostawia miejsce dla swobodnego działania automatycznych stabilizatorów koniunktury¹⁰². Po drugie, należy jednak zauważyć, że słabością regulacji zawartych w art. 112aa u.f.p. jest przede wszystkim stopień ich komplikacji poprzez zastosowanie rozbudowanego matematycznego wzoru, pozbawiając stabilizującą regułę wydatkową większości cech, którymi powinna charakteryzować się skuteczna reguła fiskalna. Poziom skomplikowania reguły skutkuje tym, iż jest ona zrozumiała niewielkiemu gronu posiadających specjalistyczną wiedzę odbiorców, do której rzadko należą posłowie i senatorowie. W konsekwencji zrozumienie istoty ewentualnych naruszeń reguły, jak i sama kontrola przestrzegania wprowadzonych ograniczeń jest poza zasięgiem większości parlamentarzystów. Dodatkowe problemy mogą wynikać z doboru wskaźników fiskalnych mających wpływ na wielkość korekty kwoty wydatków na rok *n*, które zdaniem P. Panfila¹⁰³ mogą stwarzać Radzie Ministrów możliwość wprowadzania „iluzji fiskalnych” poprzez manipulowanie wskaźnikami makroekonomicznymi i budżetowymi podczas prac nad projektem ustawy budżetowej.

3.2.1.4. Strategia zarządzania długiem publicznym

Zarządzanie długiem publicznym¹⁰⁴ można rozpatrywać w dwóch aspektach. W szerszym ujęciu oznacza oddziaływanie na dług jako na jedną z podstawowych kategorii makroekonomicznych, zaś w węższym znaczeniu jako sposób finansowania potrzeb pożyczkowych państwa i kształtowanie struktury długu, czyli wybór instrumentów, rynków i terminów emisji.¹⁰⁵ Zgodnie z poglądami panującymi w literaturze zarządzanie długiem publicznym oznacza „proces tworzenia i realizacji strategii na rzecz zarządzania długiem publicznym w celu zwiększenia potrzebnych zasobów finansowych, osiągnięcia planowanego poziomu ryzyka i wysokości kosztów obsługi długu oraz innych celów zarządzania długiem publicznym, wcześniej wyznaczonych przez rząd, takich jak rozwój i utrzymanie efektywnego rynku skarbowych papierów wartościowych”¹⁰⁶. Zarządzanie długiem publicznym

102 P. Panfil, Wydatkowe reguły polityki fiskalnej w Polsce, w: Z. Ofiarski (red.), XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonani i wnioski na przyszłość, Szczecin 2014, s. 134.

103 *Ibidem*, s. 133.

104 Rozważania nt. zarządzania długiem publicznym przedstawione w niniejszym podrozdziale zostały opublikowane w: E. Lotko, Strategy of public sector debt management as an instrument of long term public debt planning, w: E. Ruśkowski, J. Stankiewicz, M. Tyniewicki, U. Zawadzka-Pąk (red.), Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries, Białystok 2013, s. 233-242; E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, Zarządzanie długiem publicznym jako rodzaj polityki publicznej, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 9, s. 64-76.

105 J. Marczakowska-Proczka, Wykorzystanie nowych instrumentów zarządzania długiem publicznym w Polsce, w: B. Samojlik (red.), Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej, Warszawa 2006, s. 35.

106 IMF and World Bank, Guidelines for Public Debt Management, Washington, DC 2001, s. 2.

powinno nie tylko umożliwić rządowi pożyczanie zasobów finansowych w razie potrzeby, ale także ograniczyć zbyt duże narażanie państwa na różnego rodzaju ryzyka, w szczególności ryzyko wstrząsów gospodarczych.¹⁰⁷ Zgodnie z wytycznymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, przyjętymi przez większość państw na świecie, celem zarządzania długiem publicznym powinno być „zapewnienie, by potrzeby finansowe rządu i jego zobowiązania płatnicze były sfinansowane przy możliwie najniższych kosztach obsługi w średnim i długim okresie, przy zachowaniu ostrożnego poziomu ryzyka”.¹⁰⁸ Zarządzanie długiem publicznym to proces wieloetapowy, głównie ze względu na powiązanie z innymi wielkościami gospodarczymi, w szczególności z bilansem płatniczym, inflacją, wysokością stóp procentowych czy wysokością rezerw dewizowych.¹⁰⁹ Zarządzanie długiem publicznym to obsługa długu publicznego i związane z tym działania w ramach kompetencji przyznanych Ministrowi Finansów, m.in. obowiązek sprawowania kontroli nad SFP w zakresie przestrzegania zasady wynikającej z art. 74 u.f.p. zgodnie z którą państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB; zaciąganie w imieniu Skarbu Państwa zobowiązań finansowych, w szczególności w drodze emisji papierów wartościowych; zaciąganie kredytów i pożyczek na rynku krajowym i zagranicznym, czy spłata zaciągniętych zobowiązań. Coroczne koszty obsługi długu, w tym spłata zobowiązań Skarbu Państwa, które w świetle art. 165 u.f.p., będąc wydatkami pokrywanymi w pierwszej kolejności, powodują konieczność zweryfikowania (najczęściej ograniczenia) pozostałych wydatków, a w konsekwencji wzrost potrzeb pożyczkowych państwa. Stąd zarządzanie długiem jest zadaniem szczególnie istotnym, zwłaszcza w sytuacji niestabilności finansowej, które może polegać na wprowadzaniu określonych zachowań na rynku papierów wartościowych, ukierunkowanych na realizację założonych celów w zakresie kosztów i obsługi długu.¹¹⁰

Zdaniem M. Williamsa¹¹¹ warunkiem skutecznego zarządzania długiem publicznym jest jasno określony podział ról i odpowiedzialności za realizację celów przypisanych zarządzaniu. Uwzględniając kryterium podziału obowiązków, wyróżnia się trzy modele zarządzania długiem publicznym, tj. ministerialny, bankowy i agencyjny¹¹². W modelu ministerialnym (rządowym), historycznie wykształconym najwcześniej, centralną rolę w zarządzaniu długiem publicznym odgrywa ministerstwo finansów, które korzystając z upoważnienia organu ustawodawczego

107 M. Williams, *Debt and Cash Management*, w: R. Allen, R. Hemming, B. Potter (red.), *The International Handbook of Public Financial Management*, London 2013, s. 661-684.

108 IMF and World Bank, *op. cit.*

109 G. Gołębiowski, *Dług publiczny*, w: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansów w Polsce*, Warszawa 2003, s. 78.

110 K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 21.

111 M. Williams, *op. cit.*

112 G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, *Modele instytucji i audytu zarządzania długiem publicznym – ocena polskich rozwiązań*, „Studia i Prace KZiF SGH, Zeszyt Naukowy” 2005, nr 60, s. 2.

(parlamentu), opracowuje strategię zarządzania długiem publicznym, a następnie ją realizuje. Wówczas zarządzanie długiem rozpatrywane jest w wąskim aspekcie, czyli polega głównie na rozwoju krajowego rynku instrumentów dłużnych i koordynacji makroekonomicznej, a prowadzenie polityki zarządzania długiem publicznym¹¹³ przez Ministerstwo Finansów (lub usytuowany w jego ramach departament czy wydział) zapewnia możliwość ścisłego powiązania jej z budżetem i planowaniem zadań. Ponadto z jednej strony ułatwia kontrolowanie efektów tej polityki, zaś z drugiej zapewnia dostęp do wiedzy eksperckiej ministerstwa pracownikom ją realizujących. Niniejszy model występuje m.in. w Polsce (ale także w Estonii, Litwie, Słowenii, Republice Czeskiej, Hiszpanii, Grecji), gdzie zarządzaniem długiem publicznym zajmuje się wyodrębniony w ramach Ministerstwa Finansów Departament Długu Publicznego. Jednakże model ten poddawany jest krytyce, m.in. ze względu na uzależnienie celów i strategii zarządzania długiem od realizowanej przez rząd polityki budżetowej państwa. W konsekwencji minister finansów, jako organ uprawniony do kształtowania polityki zarządzania długiem publicznym, nie może tego robić w sposób niezależny, a tym bardziej długoterminowy¹¹⁴. W drugim modelu zarządzania długiem publicznym najistotniejszą rolę odgrywa bank centralny danego państwa (model ten występuje m.in. w Danii, na Cyprze i na Malcie). Jest to model stosowany najrzadziej, i podobnie jak model rządowy uznawany jest za mało efektywny¹¹⁵. Najwięcej zalet prezentuje model agencyjny, oparty o wytyczne Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management*), traktując zarządzanie długiem publicznym jako odrębną politykę rządu, zgodnie z którą Ministerstwo Finansów jedynie „steruje, nie zaś wiosłuje” (ang. *steering not rowing*)¹¹⁶, wyznaczając ogólne kierunki polityki, która następnie jest realizowana przez częściowo autonomiczne, wyspecjalizowane instytucje.¹¹⁷ W modelu agencyjnym odrębne kompetencje posiadają wszystkie podmioty zaangażowane w proces planowania i realizacji polityki, tj. organy ustawodawcze, minister finansów/rząd oraz jednostki zarządzające długiem publicznym. Dla prowadzenia skutecznej polityki zarządzania długiem publicznym zasadne jest przyjęcie przez organ ustawodawczy takiego aktu prawnego (rangi ustawy lub rozporządzenia), który wyznaczałby ogólne cele zarządzania długiem publicznym

113 Za K. Marchewką-Bartkowiak można przyjąć, że polityka zarządzania długiem publicznym obejmuje „działania powołanej prawnie w tym celu instytucji, działającej w imieniu rządu, nakierowane na realizację założonych celów, przede wszystkim budżetowych, poprzez odpowiednie operacje na rynku publicznych papierów wartościowych”. Warto dodać, że na politykę tę mogą mieć wpływ zarówno czynniki zależne, jak i niezależne od państwa. Szerzej na ten temat: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2003, s. 29.

114 G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, *op. cit.*, s. 24.

115 *Ibidem*, s. 23.

116 D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, tłumaczenie Andrzeja Jankowskiego, Poznań 2005, s. 53-82. Przytoczony przez autorów E.S. Savas napisał: „Słowo *government* wywodzi się z greckiego słowa, które znaczy *sterować*. Zadaniem rządu jest zatem sterować łodzią, nie zaś wiosłować. Świadczenie usług jest wiosłowaniem, a rząd nie jest zbyt dobry w wiosłowaniu”.

117 E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, *Zarządzanie długiem...*, s. 65-69.

i czyniłby poszczególnych ministrów odpowiedzialnymi za prowadzoną przez nich politykę i podejmowane działania. W proces zarządzania długiem publicznym powinna być także wpisana jego skuteczność, na którą wpływa sposób podejmowania decyzji, dlatego ważne jest, kto decyzje podejmuje oraz z kim są one konsultowane. Głównym instrumentem w zarządzaniu długiem jest strategia, której realizacja jest możliwa dzięki przekazanym poszczególnym jednostkom, cieszącym się stosunkowo dużą autonomią, uprawnieniom. W modelu agencyjnym strategia jest ustanawiana na szczeblu rządowym, lecz przy istotnym współdziałaniu jednostki, która następnie będzie tę strategię realizować. Dlatego warunkiem skutecznego zarządzania długiem publicznym jest usytuowanie jednostki zarządzającej poza strukturami Ministerstwa Finansów, z odpowiednią strukturą organizacyjną opierającą się na podziale zadań i odpowiedzialności za ich realizację pomiędzy pracowników obsługi administracyjnej a pracowników bezpośredniej obsługi. Powyższa organizacja wynika stąd, że omawiany model bazuje na doświadczeniach z sektora finansów prywatnych i umożliwia specjalizację zadań, unikanie ich dublowania, a także zarządzanie ryzykiem. Dodatkowo model ten umożliwia zmniejszenie biurokracji i podległości personalnej do niezbędnego minimum, a dobór odpowiedniej kadry pracowników jest możliwy dzięki konkurencyjnemu wynagrodzeniu. W modelu agencyjnym część zadań może być zlecana do realizacji również podmiotom zewnętrznym, np. bankom centralnym danego państwa, jednakże przy zachowaniu pełnej kontroli przez jednostkę zarządzającą długiem.¹¹⁸ W celu koordynacji strategii, doradztwa oraz monitorowania wielkości długu publicznego w niektórych krajach (np. Szwecji, Holandii, Francji) są tworzone tzw. komitety długu publicznego, które składają się z przedstawicieli ministerstwa finansów, ewentualnie ministerstwa ds. planowania (jeśli takie występuje) oraz banku centralnego.¹¹⁹

Głównym powodem, dla którego nie jest możliwe wprowadzenie w Polsce modelu agencyjnego zarządzania długiem publicznym, jest niemożliwość realizacji strategii zarządzania długiem publicznym w perspektywie długoletniej, poprzez wspomniane już upolitycznienie organu, któremu powierzono obowiązek zarządzania długiem. Zgodnie z art. 75 ust. 1 u.f.p. to na Ministrze Finansów spoczywa obowiązek opracowania dokumentu obejmującego dwie części: strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz strategię oddziaływania na dług sektora finansów publicznych¹²⁰. Dyspozycję wynikającą z komentowanego przepisu

118 M. Williams, *op. cit.*

119 E.A. Awadzi, *Designing Legal Frameworks for Public Debt Management*, "IMF Working Paper WP" 2015, nr 15, s. 44.

120 Zdaniem J. Ciak, rozróżnienie obu terminów wynika z faktu, że Minister Finansów może bezpośrednio wpływać jedynie na dług Skarbu Państwa, natomiast nie ma takiej możliwości w przypadku zarządzania zadłużeniem wszystkich jednostek zaliczanych do SFP, głównie jst. Możliwe są jedynie działania pośrednie ograniczające poziom zadłużenia, jak np. nakaz równowazenia sekcji bieżącej budżetu jst., czy indywidualny wskaźnik zadłużenia jst. Szerzej na ten temat: J. Ciak, *Zarządzanie długiem publicznym w Polsce – prze-*

realizuje Minister Finansów poprzez opracowywanie jednego dokumentu zatytułowanego „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach ...”¹²¹ Pomimo że z treści powyższego przepisu wynika, iż Strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny obejmuje okres czteroletni¹²², co roku jest przyjmowana kolejna strategia w celu aktualizacji i korekty przyjętych założeń, będących konsekwencją zmian związanych z sytuacją gospodarczą kraju. Zatem kolejne Strategie nakładają się na siebie czasowo, nadając jej tzw. „kroczący” charakter. Z treści art. 75 ust. 1 u.f.p. wynika, że strategię cechują również: charakter sprawozdawczy, analityczny, prognostyczny, zarządczy i kontrolny.¹²³

Obecnie obowiązująca Strategia 2017-2020 zawiera prognozy wielkości długu publicznego oparte na założeniach polityki fiskalnej państwa przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2017 r. Zakres ustanowionych w Strategii celów i zadań odnosi się do zarządzania długiem publicznym w węższym znaczeniu, a więc skupia się na wyborze rynków, instrumentów oraz terminów emisji służących sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych państwa oraz kształtowania struktury długu. Niniejsza Strategia stanowi kontynuację poprzedniej i za cel przyjęto dalszą minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy istniejących ograniczeniach związanych z ryzykiem, co prezentuje poniższa tabela.

Tabela 5. Dług publiczny i koszty jego obsługi

Wyszczególnienie	2015 (wykonanie)	2016	2017	2018	2019	2020
1. Państwowy dług publiczny						
w mld zł	877,3	953,9	1 021,4	1 069,6	1 122,7	1 158,8
w relacji do PKB	49,0%	51,4%	52,3%	51,7%	51,1%	49,5%
2. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa						
w mld zł	29,2	31,8	30,4	31,0-32,1	30,8-31,8	32,4-33,4
w relacji do PKB	1,63%	1,71%	1,56%	1,50%-1,55%	1,40%-1,45%	1,38%-1,43%

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2017-2020*, wrzesień 2016.

gład dotychczas stosowanych strategii zarządzania. „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2012, nr 108, s. 46-47.

121 Obecnie obowiązuje Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2017-2020, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016 – dalej powoływana jako Strategia 2017-2020.

122 Pierwsza strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych, zgodnie z przepisami art. 38 u.f.p. z 1998 r. została opracowana w 1999 r. jako dokument przedłożony Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej na rok 2000. Zgodnie z postanowieniami u.f.p. z 1998 r. Minister Finansów zobowiązany był do opracowania trzyletniej strategii oddziaływania na dług sektora finansów publicznych. Był to dokument obejmujący w szczególności: podstawowe cele zarządzania w długim (dziesięcioletnim) i krótkim (trzyletnim) horyzoncie czasu, stabilność makroekonomiczną gospodarki oraz jej możliwości rozwoju, bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, koszty obsługi długu Skarbu Państwa, kształtowanie struktury zadłużenia, wpływ prowadzonych operacji dłużnych na krajowy rynek finansowy oraz zagrożenia realizacji strategii (Ministerstwo Finansów, Raport roczny. Skarbowe Papiery Wartościowe, Warszawa 1999, s. 8).

123 M. Tyniewicz, Komentarz do art. 75 ustawy..., 2014, s. 366.

Celem Strategii 2017-2020 jest przede wszystkim zapewnienie po pierwsze płynności, po drugie efektywności, a po trzecie przejrzystości rynku. W celu zapewnienia odpowiedniej płynności rynku skarbowych papierów wartościowych (SPW) i poszczególnych emisji w analizowanych okresie zaplanowano realizację następujących działań:

- kontynuacja emisji dużych serii obligacji (benchmarków) na rynku krajowym, zapewniających im płynność na rynku wtórnym i utrzymanie realizowanej od 2003 r. polityki emisji średnio- i długoterminowych obligacji o stałym oprocentowaniu, tak aby wartość pojedynczej emisji osiągnęła wartość co najmniej 25 mld zł;
- emisja dużych i płynnych obligacji na rynku euro i w zależności od uwarunkowań rynkowych, również na rynku dolara amerykańskiego;
- dostosowanie polityki emisyjnej, w tym przetargów sprzedaży, zamiany i odkupu, do warunków rynkowych, w tym popytu w poszczególnych segmentach rynku SPW.

Realizacji drugiego celu, a mianowicie zapewnieniu efektywności rynku SPW ma służyć przede wszystkim dostosowanie harmonogramu emisji na rynkach krajowym i zagranicznym do uwarunkowań budżetowych i rynkowych oraz usuwanie barier technicznych i prawnych występujących na krajowym oraz zagranicznym rynku SPW.

Z kolei zapewnieniu przejrzystości rynku SPW ma sprzyjać przewidywalność polityki emisyjnej, jak i transparentne funkcjonowanie rynku wtórnego poprzez prowadzenie przejrzystej polityki emisyjnej w zakresie informacji o planach emisji SPW.¹²⁴

Dodatkowo w celu realizacji Strategii w latach 2017-2020 założono, że¹²⁵:

- utrzymane zostanie elastyczne podejście do kształtowania się struktury finansowania pod względem wyboru rynków, instrumentów oraz waluty w stopniu przyczyniającym się do minimalizacji kosztów obsługi długu;
- głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostanie rynek krajowy, a udział długu nominowanego w walutach obcych będzie obniżany w tempie uzależnionym od warunków rynkowych i budżetowych, docelowo do poziomu poniżej 30%;
- priorytetem polityki emisyjnej będzie budowanie dużych i płynnych emisji o oprocentowaniu stałym na rynkach krajowym i euro;
- średnia zapadalność długu krajowego utrzymana zostanie na poziomie nie niższym niż 4 lata do czasu zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a docelowo dążyła będzie do osiągnięcia poziomu 4,5 roku, natomiast średnia zapadalność długu Skarbu Państwa utrzymana zostanie na

124 Strategia 2017-2020, s. 24-25.

125 *Ibidem*, s. 21-22.

poziomie zbliżonym do 5 lat z możliwością jej skrócenia do czasu zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Podsumowując, stosowany w Polsce model zarządzania długiem publicznym w ograniczony sposób wpływa na realizację podstawowego celu, jaki jest zakładany w poszczególnych Strategiach, a mianowicie utrzymania zadłużenia na stabilnym poziomie oraz minimalizowania kosztów jego obsługi. Brak odpowiedzialności za niezrealizowane działania wynikający z niewiążącego charakteru Strategii oraz częste/coroczne zmiany planów rządu skutkują tym, że cel ten w kolejnych Strategiach wciąż pozostaje w sferze deklaracji politycznych. Coroczna aktualizacja Strategii skutkuje brakiem trwałości podjętych w niej założeń, czyniąc ją mało użyteczną. Dodatkowo przyjęty rządowy model zarządzania zadłużeniem publicznym zwiększa ryzyko przedkładania krótkoterminowych celów budżetowych nad cele długoterminowe, co w konsekwencji może prowadzić do nieuzasadnionej zmiany struktury długu i zwiększania kosztów jego obsługi. Z kolei zbyt duży stopień zbiurokratyzowania struktur administracji zmniejsza elastyczność związaną z możliwością szybkiego reagowania na zmiany warunków rynkowych, która jest szczególnie ważna w przypadku wykorzystywania pochodnych instrumentów rynkowych. Skuteczność zarządzania długiem publicznym obniża także trudności z pozyskaniem i utrzymaniem wykwalifikowanej kadry, które są konsekwencją mało konkurencyjnych warunków zatrudnienia pracowników administracji w stosunku do ofert spoza sektora publicznego¹²⁶. Kolejną kwestią mającą znaczenie dla możliwości wprowadzenia modelu agencyjnego w Polsce jest brak kontroli i audytu w zakresie zarządzania długiem publicznym. Skoro celem poszczególnych rządów jest ograniczanie długu publicznego, to tym bardziej może dziwić pasywność w zakresie ustanowienia instytucjonalnej formy kontroli czy audytu nad długiem publicznym.¹²⁷ Należy zwrócić uwagę, że dodatkowe formy kontroli polityki zarządzania długiem publicznym mogłyby ograniczać elastyczność polityki wydatkowej rządu.

3.2.1.5. Wieloletni Plan Finansowy Państwa

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego wieloletniego planowania finansowego należy uznać za jeden z najbardziej istotnych elementów reformy finansów publicznych przewidzianych przepisami u.f.p., których znaczna większość weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Jednakże w uzasadnieniu do projektu u.f.p.¹²⁸ projektodawca ograniczył się w stosunku do wieloletniego planowania do

126 *Ibidem*, s. 53.

127 Argumenty za wprowadzeniem audytu przedstawiają G. Gołębiowski i K. Marchewka-Bartkowiak, *op. cit.*, s. 26 i n.

128 Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych z dnia 20 października 2008 r., druk sejmowy nr 1181, s. 11-38.

stwierdzenia, że „uznawane jest ono przez współczesną naukę za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Występuje ono także w gospodarce finansowej państw UE, stąd też zasadne jest przyjęcie podobnego systemu w Polsce”. W uzasadnieniu do projektu u.f.p. podkreślano, iż planowanie wieloletnie jako instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi ma wiele zalet, choć należy uznać je za bardzo ogólne (bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi poprzez wzrost efektywności ich wydatkowania, powiązanie wydatków ze średnio- i długookresowymi priorytetami rządu, ułatwienie pozyskania i wykorzystania funduszy unijnych oraz skoncentrowanie na średnio- i długookresowej stabilności finansów publicznych); zwiększenie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej oraz możliwość dopasowania do planowania na szczeblu unijnym, wskazując jednocześnie trudności w jego stosowaniu (związane m.in. z dużymi kosztami planowania, zmniejszeniem elastyczności polityki fiskalnej, czy ryzykiem wystąpienia błędów w zbyt długiej perspektywie). Jednak pomimo nie do końca precyzyjnego uzasadnienia wprowadzenia nowych regulacji uznać należy, że wydłużenie okresu planowania finansowego na szczeblu centralnym jest konieczne i może być skutecznym instrumentem racjonalności polityki budżetowej państwa¹²⁹.

Choć przed rokiem 2009 podejmowano próby wprowadzenia planowania wieloletniego, to żadnej z nich nie można uznać za udaną¹³⁰. Zdaniem J. Stankiewicza fiasko poszczególnych prób/eksperymentów wynikało po części z dużej i zmien-

129 J. Stankiewicz, *Ewolucja Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w Polsce*, w: Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonani i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 165 i n.

130 Do prób podejmowanych w zakresie wdrożenia wieloletniego planowania budżetowego przykładowo wskazać można następujące działania zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym: 1) w latach 1961-1965 opracowano jednostkowe bilanse dochodów i wydatków budżetów terenowych w pełnej klasyfikacji budżetowej. Plany te, choć nie były objęte procesem prac legislacyjnych, to miały stanowić orientacyjne wyliczenie zapotrzebowania finansowego. Pomimo poniesionych kosztów plan nie wpłynął na gospodarność wydatków publicznych, a sam proces planowania oparty był na mało realnych wskaźnikach makroekonomicznych (szerzej na ten temat: J. Kaleta, *Planowanie budżetowe*, Warszawa 1982, s. 62-63). 2) w 1965 r. wprowadzono dwuletnie planowanie niektórych dochodów i wydatków budżetowych. Jednakże główną przyczyną niepowodzenia tego przedsięwzięcia było pominięcie w planie dochodów budżetowych dochodów od przedsiębiorstw społecznych oraz nieopracowanie planu wydatków inwestycyjnych (S. Franek, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa – odchylenia od wzorca wieloletniego planowania budżetowego*, w: S. Franek, M. Będzieszak (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi. Planowanie wieloletnie, efektywność zadań publicznych, benchmarking*, Warszawa 2014, s. 104). 3) wprowadzenie w latach 70. w formie eksperymentu zasady planowania wieloletniego na szczeblu kilku województw i miasta Wrocławia, które sprowadzało się do opracowywania i przedkładania Ministrowi Finansów bilansów dochodów i wydatków na lata 1976-1980 (szerzej na ten temat: M. Wiśniewski, *Wieloletnie planowanie budżetowe w praktyce*, „Finanse” 1975, nr 5; J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w systemie wieloletnim planowania budżetowego*, „Finanse” 1973, nr 7-8). 4) ustawą z dnia 3 grudnia 1984 r. *Prawo budżetowe* (Dz.U. Nr 56, poz. 283) wprowadzono obligatoryjny system wieloletniego planowania budżetowego na szczeblu centralnym polegający na przekładaniu Sejmowi wraz z projektem wieloletniego planu społeczno-gospodarczego bilansu szacunkowego dochodów budżetowych oraz bilansu budżetowego państwa oraz plany finansowania zadań na szczeblu wojewódzkim i podstawowym. Po trzech latach powyższy obowiązek uchylono, podając w wątpliwość jego skuteczność (zob. J. Stankiewicz, *Problemy racjonalizacji wydatków publicznych i wieloletniego planowania finansowego w aspekcie budżetu zadaniowego i wieloletnich planów finansowych w Polsce*, w: E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. T. II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 281).

nej w ówczesnym czasie inflacji, a po części z niedoskonałości prognozowania wskaźników makroekonomicznych. Natomiast słuszność proponowanych rozwiązań uzasadniana była korzyściami, jakie mogło dać wydłużenie perspektywy czasowej realizowanych przedsięwzięć, dzięki któremu możliwe było wyeksponowanie najważniejszych programów i działań rządu.¹³¹ Na gruncie przepisów ustawowych, we współczesnej historii Polski, po raz pierwszy w szerszym zakresie planowanie wieloletnie zostało wprowadzone w u.f.p. z 1998 r., która zobowiązywała Ministra Finansów do przedstawiania w ramach opracowywanego budżetu państwa na rok budżetowy oraz dwa kolejne lata założeń makroekonomicznych, takich jak m.in.: wielkość PKB, poziom wzrostu gospodarczego, wysokość długu publicznego i deficytu budżetowego, stopa bezrobocia, wskaźnik inflacji. Dodatkowo przywołana ustawa wprowadziła wieloletnie programy oraz zobowiązała Ministra Finansów do przedstawiania parlamentowi wykazu inwestycji wieloletnich wraz ze źródłem ich finansowania. Obowiązek przedstawiania projektu budżetu państwa wraz z założeniami makroekonomicznymi na dwa kolejne lata utrzymany został na gruncie u.f.p. z 2005 r. Ponadto ustawa ta wprowadziła obowiązek opracowywania przez Ministra Finansów trzyletniej strategii zarządzania długiem publicznym. Jednak istotny postęp w zakresie wydłużenia horyzontu planowania budżetowego został dokonany w wyniku wprowadzenia obowiązującej u.f.p., przepisami której wprowadzono na szczeblu centralnym WFPF. Jest to rządowy dokument, któremu jako cel wyznaczono prezentację w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy rzeczywistej kondycji finansów publicznych, określającej również m.in. kierunki oraz bieżącą ocenę i prognozę polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Pierwotny tekst u.f.p. przewidywał wprowadzenie WFPF jako planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa obejmującego okres czterech lat budżetowych. Zgodnie z regulacją art. 122 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹³², po raz pierwszy WFPF uchwalony miał być do 31 lipca 2010 r.¹³³, kolejne natomiast, przy zastosowaniu tzw. „metody kroczącej”, miały być corocznie aktualizowane¹³⁴ przez Radę Ministrów w drodze uchwały w terminie dwóch miesięcy od ogłoszenia ustawy

131 J. Stankiewicz, Komentarz do art. 103 ustawy..., s. 453.

132 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

133 Dla porządku wspomnieć należy, że pierwszy WFPF podjęty został uchwałą nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013 (M. P. Nr 57, poz. 773), więc po upływie terminu określonego w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

134 Aktualizacja polegała na doprowadzeniu WFPF do zgodności z uchwaloną ustawą budżetową oraz określeniu prognozy na kolejne trzy lata. I tak kolejne WFPF aktualizowane były poszczególnymi uchwałami: uchwałą nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011-2014 (M. P. Nr 29, poz. 324); uchwałą nr 71 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2012-2015 (M. P. poz. 292); uchwałą Rady Ministrów nr 76 w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2013-2016 (M. P. poz. 503).

budżetowej, i uwzględniać prognozę na trzy kolejne lata. To rozwiązanie określało specyficzną relację pomiędzy WFPF będącym uchwałą Rady Ministrów a budżetem państwa, gdyż opracowując projekt ustawy budżetowej, konieczne było nawiązanie do postanowień WFPF, i jednocześnie w sytuacji, gdy realnie występujące procesy finansowe, gospodarcze i społeczne odbiegały od planowanych – zaktualizowanie WFPF, co w znacznej mierze podważało sens planowania wieloletniego.

Mimo iż WFPF jest stosunkowo nowym instrumentem wprowadzonym do porządku prawnego Polski, to przepisy w tym zakresie podlegały kilkukrotnym nowelizacjom. Do najistotniejszej doszło za sprawą wyżej wspomnianej ustawy z dnia 8 listopada 2013 r., która po pierwsze, uchyliła obowiązek aktualizacji WFPF¹³⁵ i tym samym odstąpiono od koncepcji cyklicznego aktualizowania zawartych w nim założeń, po drugie, zasadniczo zmieniła treść planu. W konsekwencji WFPF na lata 2014-2017 był pierwszym planem przygotowanym zgodnie z nowymi przepisami. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 104 u.f.p. WFPF:

- 1) zawiera Program Konwergencji¹³⁶, przedstawiający średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski, który zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1055/2005 i rozporządzeniem (UE) nr 1175/2011, zawiera:
 - średniookresowy cel budżetowy oraz ścieżkę dostosowania sektora *general government* do tego celu, wyrażone jako % PKB, oczekiwany przebieg kształtowania się wskaźnika długu tego sektora; planowaną ścieżkę wzrostu wydatków publicznych; planowaną ścieżkę wzrostu dochodów publicznych; średniookresowe cele polityki pieniężnej i relacje pomiędzy tymi celami a stabilnością cen i kursu wymiany oraz osiągnięcie trwałej konwergencji; dane na temat ukrytych zobowiązań związanych ze starzeniem się społeczeństwa; informacje na temat zgodności programów konwergencji z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej oraz krajowym programem reform;
 - podstawowe założenia ekonomiczne, takie jak: zatrudnienie, inflacja, realny wzrost PKB, wydatki inwestycyjne;
 - opis i ocenę instrumentów polityki budżetowej, służących osiągnięciu celów programu;
 - analizę sposobu, w jaki zmiany głównych założeń ekonomicznych mogą wpływać na saldo oraz dług sektora *general government*;

135 Artykuł 103 u.f.p. w obowiązującym brzmieniu stanowi, iż WFPF jest sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata.

136 Polska, jako państwo nieuczestniczące w strefie euro, zobligowana jest do corocznego przygotowania Programu Konwergencji, którego celem jest osiągnięcie dużego stopnia trwałej zbieżności (konwergencji) ze średniookresowymi celami budżetowymi.

- wskazanie i uzasadnienie przyczyn odstępstwa od wymaganej ścieżki dostosowania do MTO;
- 2) określa cele głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa w części zawierającej Program Konwergencji uzupełniony został dodatkowo o elementy określone w art. 104 ust. 2 u.f.p., tj.:

- główne cele polityki społecznej i gospodarczej;
- planowane działania oraz ich wpływ na poziom wydatków i dochodów sektora *general government*;
- planowaną wstępną kwotę wydatków obliczoną w oparciu o art. 112aa u.f.p., tj. zgodnie z formułą stabilizującej reguły wydatkowej;
- zmiany w zakresie podejmowanych działań i celów w stosunku do poprzedniego Programu Konwergencji;
- wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych wraz z założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania.

Włączenie Programu Konwergencji do WPFPP spowodowało w doktrynie pewne rozbieżności. Zdaniem S. Franka¹³⁷ oparcie struktury WPFPP na Programie Konwergencji zwiększyło jego nieformalne znaczenie, co mogło wynikać głównie z faktu, że Program Konwergencji podlega ocenie KE, stąd też budzi większe zainteresowanie opinii publicznej niż aktualizacja WPFPP. Zupełnie innego zdania jest J. Stankiewicz¹³⁸, który nie znajduje uzasadnienia dla umieszczenia Programu Konwergencji w WPFPP, twierdząc, że nie podnosi to w żaden sposób rangi WPFPP, gdyż wciąż WPFPP pozostaje jedynie dokumentem technicznym (uchwałą Rady Ministrów) w stosunku do aktów prawnie wiążących, jaką jest ustawa budżetowa i u.f.p. Mankamentem WPFPP jest także to, że o ile precyzyjnie określone zostały wymogi odnoszące się do Programu Konwergencji, to sytuacja przedstawia się odmiennie w przypadku pozostałych elementów WPFPP. W pierwotnej wersji WPFPP prognoza wydatków w ujęciu wieloletnim była prezentowana w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia realizacji poszczególnych funkcji, natomiast w obowiązującym aktualnie WPFPP wskazano jedynie, że obejmuje on określenie celów wraz z miernikami stopnia ich realizacji w układzie obejmującym głównie funkcje państwa. Takie sformułowanie oznacza, że prezentacja wydatków w ujęciu wieloletnim na poziomie WPFPP nie musi mieć charakteru całościowego i może odnosić się jedynie do wybranych funkcji pań-

137 S. Franek, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa...*, s. 108.

138 J. Stankiewicz, *Wieloletnie planowanie finansowe państwa w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*, w: E. Ruśkowski (red.), J. Stankiewicz, M. Tyniewicz, U.K. Zawadzka-Pąk, *Roczność i wieloletniość w finansach publicznych*, Warszawa 2014, s. 223-224.

stwa, które w danym okresie obowiązywania WFPF uznane zostaną za główne¹³⁹. Wybór w tym zakresie co do zasady będzie miał najczęściej charakter subiektywny, trudno bowiem ocenić, czy główną (ważniejszą) funkcją jest np. funkcja 10. Nauka polska czy też funkcja 18. Sprawiedliwość. Ponadto brak prezentacji celów i mierników tylko wybranych funkcji ogranicza jawność formalną w zakresie WFPF.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną zmianę przepisów dotyczącą WFPF, budzącą pewne wątpliwości. Mianowicie nastąpiło usunięcie jedynego formalnego ograniczenia polegającego na niemożliwości zaplanowania w projekcie ustawy budżetowej na dany rok wyższego poziomu deficytu niż ustalony na ten rok w WFPF. Rozwiązanie to pozbawiło WFPF cech nadających mu choćby symbolicznie charakter dokumentu formalnie wpływającego na kształt rocznego budżetu. Wobec tego trudno jest dostrzec, w jaki sposób, zgodnie z art. 105 ust. 1 u.f.p., WFPF stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.¹⁴⁰ Zastrzeżenia wzbudza także zbyt mała stabilizacja przyjętych w WFPF założeń. Co prawda odstąpiono od corocznej jego aktualizacji, to jednak z faktu uchwalania każdego roku nowego WFPF nie wynika, iż będzie to instrument planowania wieloletniego o wiążących parametrach wydatkowych, będący skutecznym narzędziem ograniczania wydatków budżetowych, i w konsekwencji długu publicznego.

Obecne brzmienie przepisów art. 103 i 104 u.f.p. podyktowane zostało dostosowaniem przepisów polskich do postanowień dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich w zakresie implementacji rozdziału V zatytułowanego „Średniookresowe ramy budżetowe”. W Polsce funkcję średniookresowych ram budżetowych pełni WFPF, uregulowany w art. 103-108 u.f.p., i który z racji tego, że został po raz pierwszy wprowadzony w 2010 r., wyprzedził postanowienia przyjęte w dyrektywie przez Radę w zakresie m.in. minimalnego okresu planowania w sferze finansów publicznych¹⁴¹.

W horyzoncie WFPF na lata 2017-2020 zarządzanie długiem publicznym ukierunkowane jest na realizację celu określonego w Strategii 2017-2020, mianowicie minimalizację kosztów obsługi długu w długim okresie przy ustalonych ograniczeniach dotyczących ryzyka¹⁴². Ze względu na przyjęte ryzyko niezrealizo-

139 Przy tym nie wskazano, jakimi kryteriami należy się kierować, dokonując wyboru głównych funkcji, np. w roku 2016 nie zaprezentowano wydatków dla funkcji 1. Zarządzanie państwem oraz 22. Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna.

140 S. Franek, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa...*, s. 109.

141 E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, *Wpływ regulacji unijnych...*, s. 25.

142 Wśród zagrożeń dla realizacji Strategii wskazano: inny od planowanego scenariusz sytuacji makroekonomicznej w Polsce (np. wolniejszy wzrost PKB, wyższe stopy procentowe oraz wahania kursu walut); uwarunkowania międzynarodowe (w tym: wolniejsze od przewidywanego tempo wzrostu gospodarczego w Europie i USA, odpływ kapitału w kierunku rynków bazowych lub innych rynków w związku z normalizacją polityki pieniężnej w USA oraz ograniczenia wzrostu gospodarczego w Chinach); ryzyko wzrostu długu publicznego oraz długu sektora *general government* w relacji do PKB (związane m.in. z: wyższym poziomem potrzeb po-

wania postanowień Strategii założono, że zarządzanie długiem będzie odbywać się w warunkach niepewności na rynkach finansowych. Z założeń przyjętych w WPF 2017-2020 zmiany relacji długu do PKB będą wynikały z kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ponad 85% długu sektora *general government*), tempa wzrostu PKB oraz kursu złotego w stosunku do innych walut, w tym zwłaszcza do euro. Zmiany długu pozostałych podmiotów zaliczanych do sektora *general government* będą konsekwencją przede wszystkim zmiany zadłużenia KFD (którego zadłużenie wynika z zaciągniętych na realizację zadań drogowych zobowiązań) oraz stabilizacji zadłużenia jst.¹⁴³ Przewidziano, że w horyzoncie WPF 2017-2020 relacja długu do PKB według metodologii UE w 2017 r. wyniesie 55,3%, po czym w kolejnych latach będzie się obniżać, osiągając na koniec 2020 r. – 52,1%.¹⁴⁴ Przy tym należy zauważyć, iż nie potwierdziły się scenariusze zakładane w horyzoncie WPF 2016-2019, gdzie relacja długu do PKB według metodologii UE w 2017 r. wynosić miała 52,5%, a na koniec 2019 r. – 50,4%.¹⁴⁵ Największy wpływ na saldo sektora *general government* oraz w konsekwencji na wysokość długu publicznego w horyzoncie WPF 2017-2020 ma sztan dowy prorodzinny program obecnego rządu (tzw. 500 plus¹⁴⁶, czyli wypłata 500zł/miesiąc na drugie i kolejne dziecko), wprowadzony od kwietnia 2016 r. ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹⁴⁷. Jest to kwota bliska 1/3 deficytu budżetu państwa¹⁴⁸, należy mieć też na uwadze, że w kolejnych latach będzie to kwota proporcjonalnie większa.

3.2.2. Bezpośrednie prawnofinansowe instrumenty ograniczające dług publiczny podsektora samorządowego

3.2.2.1. Pułapy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego obowiązujące przed 2014 r.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym wprowadzenie obecnie obowiązujących instrumentów ograniczania zadłużenia jst. do końca 2013 r.¹⁴⁹ podstawo-

życzkowych budżetu państwa, osłabieniem kursu złotego w stosunku do założonego w Strategii, przyrostem zadłużenia innych niż Skarb Państwa podmiotów sektora, przede wszystkim jst., koniecznością wykonania poręczeń lub gwarancji udzielanych przez podmioty SFP). Strategia 2017-2020, s. 37-38.

143 Zob. dane zaprezentowane w tabeli nr 3.

144 WPF 2017-2020, s. 38.

145 Rada Ministrów, Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2016-2019, Warszawa 2016, s. 33-34.

146 Celem programu Rodzina 500 plus jest przede wszystkim pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce poprzez przyznanie tym rodzinom nowego świadczenia wychowawczego.

147 Dz.U. poz. 195.

148 Kwota zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2016 r. deficytu budżetowego wyniosła 54 740 mln zł, zaś kwota przeznaczona na program 500 plus – 22 800 mln zł.

149 Obowiązki ustanowione w ustawach o granicach zadłużenia do końca 2013 r. wynikały z art. 121 ust. 2, 7 i 8 ustawy wprowadzającej u.f.p.

wymi bezpośrednimi instrumentami ograniczania zadłużenia samorządów¹⁵⁰ były dwie numeryczne reguły fiskalne uregulowane w art. 169 i 170 u.f.p. z 2005 r. Odnosiły się one do wielkości rocznych spłat zadłużenia oraz do ogólnej kwoty długu.

Regulacja art. 169 u.f.p. z 2005 r. ustanowiła limit rocznych spłat zobowiązań jst. wynikający z zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, ustalany w stosunku do planowanych dochodów budżetowych. Łączna kwota spłaty zobowiązań przypadająca w danym roku budżetowym nie mogła przekroczyć 15% (w szczególnych przypadkach 12%¹⁵¹) planowanych na dany rok budżetowy dochodów (ogółem) jst. W ust. 1 analizowanego przepisu ustawodawca zawarł trzy grupy zobowiązań¹⁵², których spłaty wraz z należnościami ubocznymi lub potencjalne spłaty należało uwzględnić przy wyliczeniu 15%-owego wskaźnika zadłużenia w stosunku do planowanych dochodów budżetowych. Do grupy pierwszej zaliczono:

- planowane w danym roku budżetowym spłaty rat kapitałowych pożyczek i kredytów zaciągniętych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego;
- mające nastąpić w danym roku budżetowym spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek zaciągniętych w celu spłaty wcześniejszych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek (tzw. rolowanie długu);
- spłaty w danym roku budżetowym odsetek od powyższych zobowiązań oraz spłaty odsetek od planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek o charakterze krótkoterminowym, zaciąganych na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego.

Do drugiej grupy zobowiązań zaliczono kwoty przeznaczone na wykup w danym roku budżetowym papierów wartościowych wyemitowanych na pokrycie deficytu lub służących spłacie wcześniej zaciągniętych kredytów lub pożyczek wraz z należnymi odsetkami oraz dyskontem. Trzecia kategoria obejmowała kwoty potencjalnych¹⁵³ spłat udzielonych przez jst. gwarancji i poręczeń. Obliczając

150 Zaprezentowana w niniejszym podrozdziale analiza bezpośrednich instrumentów ograniczania długu publicznego podsektora samorządowego została częściowo opublikowana w: E. Lotko, *Ewolucja prawno-finansowych instrumentów ograniczania długu publicznego podsektora samorządowego*, w: D. Wyszowska (red.), *Instrumenty zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2013, s. 79-89.

151 Kwota spłat zobowiązań dłużnych wraz z należnościami ubocznymi nie mogła przekroczyć 12% planowanych dochodów jst. w przypadku, gdy relacja długu publicznego do PKB przekroczyła 55%, chyba że obciążenia te w całości wynikały ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji.

152 J.M. Salachna, *Komentarz do art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2007, s. 496-498.

153 Zgodnie z uchwałą RIO w Łodzi z dnia 24 września 2004 r. Nr 26/101/2004, OwSS 2005, nr 1, za potencjalne spłaty tego rodzaju zobowiązań uznano wszystkie udzielone przez jst. gwarancje i poręczenia oraz kwoty zobowiązań powstałe w wyniku ustanowionych przez organ stanowiący upoważnień do ich udzielenia.

wskaźnik spłat (i potencjalnych spłat) zobowiązań, ustawodawca wyłączył kwoty wynikające z tytułów:

- wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu UE lub pomocy finansowej udzielonej przez państwa EFTA;
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym, o ile realizują zadania jst. przy wykorzystaniu środków z budżetu UE lub środków pomocy finansowej państw EFTA.

Z kolei druga reguła fiskalna, do przestrzegania której zobowiązane były jst. do końca 2013 r., uregulowana w art. 170 u.f.p. z 2005 r., nakazywała, by łączna kwota długu jst. na koniec roku budżetowego nie przekraczała 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym oraz by w trakcie trwania roku budżetowego łączna kwota długu na koniec kwartału nie przekraczała 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów. Obliczając wysokość globalnego wskaźnika długu, nie uwzględniano emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym bezzwrotnymi środkami z budżetu UE lub pomocy państw członkowskich EFTA do czasu zakończenia programu, projektu lub zadania realizowanych ze środków pomocowych oraz otrzymania refundacji poniesionych wydatków. Przy tym, zgodnie z ust. 5 komentowanego artykułu, gdy określone w umowie środki pomocowe nie zostały przekazane lub po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jst. nie mogły ani się zadłużać, ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu, gdy ich dług obniży się poniżej 60%.

Opisane powyżej dwa jednakowe dla wszystkich jst. ilościowe limity zadłużenia były przedmiotem poważnej krytyki¹⁵⁴ zarówno ze strony przedstawicieli doktryny, jak i praktyki. Wskazywano na ich nadmierną unifikację i sztywność poprzez brak powiązania z indywidualną sytuacją finansową danej jst. Pojawiły się również głosy, iż limity te nie mogły być adekwatną miarą służącą do kontroli i ograniczania zadłużenia jst., gdyż dotyczyły w takim samym stopniu wszystkich jednostek, pomijając fakt ich poziomu potencjału dochodowego oraz struktury ich dochodów, a w tym udziału dochodów własnych, będących podstawowym

154 M.in. P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 183; M. Poniatowicz, *Ocena mechanizmów kontroli i reglamentacji deficytu oraz długu podsektora samorządowego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1-2, s. 107; M. Poniatowicz, J.M. Salachna, *Determinanty efektywności zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, w: L. Patrzalek (red.), *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, Poznań 2010, s. 229-230; J. Adamiak, *Działalność inwestycyjna a deficyt budżetowy i dług publiczny samorządów terytorialnych*, w: W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń 2005, s. 281 i n.; M. Dylewski, *Prognoza kwoty długu jako prawny i ekonomiczny instrument oddziaływania na długoterminowe decyzje w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: K. Święch, A. Zalcewicz (red.), *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 330 i n.; B. Filipiak, M. Dylewski, *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11; M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 196.

źródłem środków na obsługę długu. Dlatego też jst. posiadające znaczący udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem mogły sobie pozwolić na zadłużenie przewyższające obowiązujące limity bez niebezpieczeństwa finansowego. Z kolei mniejsze jst., mające niższe wpływy z tytułu dochodów własnych, a pragnące realizować inwestycje, musiały, przy obowiązujących limitach zaciągania długu, rozkładać inwestycję w czasie, co w konsekwencji wpływało zarówno na wydłużenie czasu inwestycji, jak i wzrost jej kosztów. Powyższe argumenty skłoniły ustawodawcę do poszukiwania rozwiązań mających na celu zmianę analizowanych regulacji.

Propozycje Ministerstwa Finansów sformułowane w projekcie ustawy o finansach publicznych z 2006 r. dotyczyły zniesienia 60%-owego limitu poziomu długu jst. oraz modyfikacji obliczania 15%-owego wskaźnika zadłużenia poprzez uzależnienie go od sytuacji finansowej jst. Przyjmowano, że im wyższa będzie relacja nadwyżki operacyjnej (będącej różnicą między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) do dochodów, tym dopuszczalny limit spłat będzie wyższy, tj. poziom zadłużenia jst. miał zależeć pośrednio od poziomu nadwyżki operacyjnej netto (tj. różnicy między nadwyżką operacyjną brutto i wydatkami na obsługę długu). Takie podejście wiązało zadłużenie jst. z wynikiem budżetowym i zdolnością kredytową danej jednostki, zatem w celu oszacowania, czy dana jst. jest w stanie obsłużyć swoje zadłużenie, sformułowana miała być reguła oparta na wykorzystaniu wskaźnika średniej nadwyżki operacyjnej netto dla trzech ostatnich lat. Ostatecznie jednak nie zdecydowano się wprowadzić powyższego rozwiązania na mocy nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2006 r.¹⁵⁵, a w Ministerstwie Finansów dalej trwały prace nad skonstruowaniem takich wskaźników limitu zadłużenia, aby umożliwiły określenie bezpiecznego poziomu zadłużenia indywidualnie dla każdej jst., wychodząc z założenia, że limitowanie zadłużenia jedynie poprzez odniesienie do poziomu dochodów, przy braku powiązania z sytuacją ekonomiczną danej jst., może powodować zadłużanie się jst. ponad jej rzeczywiste możliwości spłaty długu przy formalnym respektowaniu granic zadłużenia.¹⁵⁶

Finalnie efektem prac ustawodawcy było zastąpienie limitów wynikających z art. 169 i 170 u.f.p. z 2005 r. nowymi, uregulowanymi w art. 243 i 244 u.f.p., uwzględniającymi w swojej konstrukcji indywidualną zdolność każdej jst. do spłaty powstałych zobowiązań (tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia, IWZ). Ustawodawca, argumentując wprowadzenie nowych rozwiązań, przekonywał, że po pierwsze, dotychczasowe regulacje ograniczały te jednostki, dla których zaciągnięcie nawet znacznych zobowiązań finansowych mogło być instrumentem bezpiecznej polityki inwestycyjnej i rozwojowej, a po drugie, nowe rozwiąza-

155 J.M. Salachna, Komentarz do art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r..., s. 501; M. Jastrzębska, Zarządzanie długiem..., s. 105-106.

156 M. Dylewski, Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – koncepcje i rozwiązania, w: S. Wieteska, M. Wypych (red.), W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych, Łódź 2009.

nia powinny być instrumentem dyscyplinującym te jednostki, dla których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań powinno nakazywać rozagę przy planowaniu kolejnych zobowiązań.¹⁵⁷ Podkreślić należy, iż ustawodawca, chcąc umożliwić samorządom dostosowanie się i przygotowanie do nowej metodologii obliczania wielkości zadłużenia, ustalił trzyletni okres *vacatio legis* wejścia w życie art. 243 i 244 u.f.p. W tym miejscu jedynie sygnalizacyjnie wyjaśniono, że zgodnie z konstrukcją wskaźnika, w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu jst. nie może być wyższa niż średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące dochodów ogółem (szerzej na temat IWZ w podrozdziale 3.2.2.3.). Zauważyć należy, że powyższy wskaźnik miał w pewnym stopniu limitujący wpływ na deficyt podsektora samorządowego już od roku 2011. Regulacja, która wprowadzała ograniczenia przy planowaniu i wykonywaniu budżetów jst. co prawda nie miała zastosowania do budżetów na 2011 r., to jednak obligatoryjne obliczenie IWZ pozwoliło samorządom na oszacowanie skali problemów, które mogły pojawić się w przypadku opóźnień procesu dostosowywania metod planowania budżetowego do nowych regulacji prawnych, w szczególności opóźnień przy optymalizacji wydatków bieżących lub zbyt optymistycznym planowaniu dochodów majątkowych. Przy porównaniu poprzednich (uniwersalnych) i obecnych (indywidualnych) ograniczeń zadłużenia jst., posługując się w tym celu wyliczeniami dokonanymi przez Krajową Radę RIO za 2013 r., należy stwierdzić, że indywidualne limity zadłużenia okazały się mniej korzystne niż dotychczasowy limit spłat (15%) w relacji do dochodów¹⁵⁸.

Poza IWZ obowiązująca u.f.p. wprowadziła też inną regułę fiskalną. Mianowicie od 2011 r. zaczęła obowiązywać reguła wydatkowa wynikająca z art. 242 u.f.p., zgodnie z którą jst. nie mogą uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdują pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki¹⁵⁹, natomiast na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykona-

157 Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008, s. 39.

158 Zgodnie z wyliczeniami Krajowej Rady RIO, indywidualne limity zadłużenia na 2013 r. wskazują na obniżenie liczby jst. do 162 jednostek (z 2809 jst., stanowiąc 5,8% ogółu), dla których relacja z art. 243 u.f.p. byłaby korzystniejsza i gwarantowałyby możliwość dokonania wyższych spłat niż wiążący wówczas limit 15% w relacji do dochodów. Porównując powyższe wyliczenia z danymi za poprzednie lata, limit obliczony dla roku 2012 i 2011 był korzystniejszy dla odpowiednio 227 jst. i 437 jst., co w związku z utrzymującą się od dwóch lat tendencją rosnącej liczby jednostek, których poziom spłat nie mógł przewyższać 10% dochodów, mogło skutkować uznaniem przez jst. nowej regulacji za niekorzystnie wpływającą na potencjał rozwoju. Z danych RIO wynika również, że 49 jst.: 41 gmin i 8 powiatów miało ujemne indywidualne limity spłat zadłużenia. Szerzej: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku, Warszawa 2013, s. 182.

159 Zgodnie z brzmieniem art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. wolne środki należy rozumieć jako środki pieniężne pozostałe na rachunku bieżącym budżetu jst. po rozliczeniu wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

ne dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki¹⁶⁰ (szerzej na ten temat w podrozdziale 3.2.2.2.).

Oprócz zasygnalizowanych w tym miejscu zmian Ministerstwo Finansów kilkakrotnie proponowało wprowadzenie dodatkowych mechanizmów obniżenia deficytu budżetowego i długu podsektora samorządowego. Pierwsze rozwiązania dotyczące wprowadzenia obostrzeń w podsektorze samorządowym pojawiły się wiosną 2011 r. Zgodnie z nimi w 2012 r. deficyt poszczególnych jst. nie mogłyby przekroczyć 4% dochodów. Strona samorządowa określiła proponowane rozwiązania za zbyt restrykcyjne i godzące w zaplanowane inwestycje. W wyniku uzgodnień na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w maju 2011 r. ustalono, że deficyt całego podsektora samorządowego zostanie obniżony w 2012 r. do poziomu 0,6% PKB. Zdecydowano również, że reguła wydatkowa obejmie cały podsektor samorządowy, a nie jak początkowo zakładano indywidualnie poszczególne jst. 8 grudnia 2011 r. Ministerstwo Finansów zaproponowało nowelizację u.f.p., w której przewidziano mechanizm obniżenia deficytu budżetowego samorządu terytorialnego. Zastrzeżenia budził proponowany projekt, który m.in. przewidywał, że wspomniana nowelizacja miała wejść w życie w trakcie trwania roku budżetowego. Ponadto zarzucano mu także złamanie konstytucyjnej zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego¹⁶¹. Ostatecznie przedmiotowa ustawa nie została uchwalona.

Kolejną niezrealizowaną próbą ograniczania deficytu i długu podsektora samorządowego był projekt zmiany u.f.p. z dnia 15 marca 2012 r., który zakładał m.in. mechanizm utrzymania na stałe „starego” limitu zadłużenia samorządów na poziomie 60% wykonanych dochodów obok „nowego” limitu, który miał zacząć obowiązywać od 2014 r.¹⁶² Propozycja ta wydała się rozwiązaniem zbyt restrykcyjnym i nieadekwatnym do bieżącej sytuacji finansowej¹⁶³ podsektora samorzą-

160 Z danych przedstawionych przez Krajową Radę RIO wynika, że w 2011 r. spośród 182 jst., w których wydatki bieżące przekroczyły dochody bieżące, w 127 różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami, w 55 jst. wykazano przypadki niezachowania reguły wydatkowej, z czego jedynie w 11 jst. wynikały one z wyjątku uregulowanego w ust. 3 art. 242 u.f.p., kiedy wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 u.f.p., w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Szerzej: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku, Warszawa 2012, s. 183.

161 Zob. E. Ruśkowski, Obniżyc deficyt, szanując konstytucyjną zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 3, s. 26-29.

162 Szerzej na ten temat: E. Ruśkowski, Co z tym deficytem?, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 5, s. 36-37; E. Lotko, Propozycje Ministerstwa Finansów w aspekcie reglamentacji deficytu i długu sektora samorządowego, w: M. Poniatowicz (red.), Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu, Białystok 2013, s. 55-63.

163 Biorąc pod uwagę dane statystyczne, przeciętne zadłużenie w 2012 r. w porównaniu do roku poprzedniego było niższe o 0,2 p.p. i wynosiło 38,2%. Stosunek zobowiązań do dochodów zwiększył się jedynie w województwach samorządowych i powiatach (odpowiednio o 3,2 i 0,4 p.p.), zmniejszył się natomiast w miastach na prawach powiatu (o 0,1 p.p.), gminach (o 0,9 p.p.) oraz m.st. Warszawie (o 5,2 p.p.). Powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu (48,4%) i wyodrębnione spośród nich m.st. Warszawa (47,7%) oraz

dowego, w którym od 2011 r. zauważalny był proces „wygaszania” deficytów.¹⁶⁴ Za brakiem zasadności wprowadzania proponowanej regulacji przemawiał także fakt, iż w polskim systemie finansów samorządowych, obok istniejących bezpośrednich limitów wielkości zadłużenia, istniały już instrumenty pośrednie zwiększające efektywność wykorzystania instrumentów dłużnych, takie jak: rating komunalny; audyt wewnętrzny i zewnętrzny, czy wprowadzony od 2011 r. obowiązek sporządzania Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF)¹⁶⁵. Projektowane przepisy budziły również wątpliwości co do zasadności stosowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku przekroczenia limitu deficytu oraz relacji dotyczącej poziomu długu lub spłaty zobowiązań. Ponadto w projekcie nie wprowadzono ustawowego rozróżnienia deficytu strukturalnego od koniunkturalnego. Tymczasem deficyt samorządowy ma charakter głównie koniunkturalny (a nie, jak sugeruje Minister Finansów – strukturalny), czego dowodem są m.in. badania opublikowane przez M. Bitnera i K.S. Cichockiego¹⁶⁶. Stąd też nie ma racjonalnych przesłanek do traktowania w proponowanym projekcie deficytu samorządowego na równi z deficytem jednostek rządowych (o charakterze głównie strukturalnym). Pomimo krytycznych uwag co do projektu, zdaniem E. Ruśkowskiego propozycja utrzymania poziomu zadłużenia w oparciu o nowy wskaźnik i dodatkowo o wskaźnik 60% była rozwiązaniem słusznym merytorycznie i wynikała z odpowiedzialności Ministra Finansów za poziom państwowego długu publicznego¹⁶⁷. Pułap ograniczający możliwość zadłużenia danej jst. do poziomu 60% jej dochodów ogółem (planowanych i wykonanych) mógłby być dodatkowym elementem zabezpieczającym jst. przed nadmiernym zadłużeniem i utratą płynności finansowej, gdyż IWZ obowiązujące od 2014 r. zgodne z przewidywaniami Ministra Finansów tylko w sposób pośredni ograniczą poziom zadłużenia jst., a przez to nie zagwarantują stabilizacji wysokości zadłużenia na poziomie bezpiecznym z punktu widzenia stabilności całego SFP.¹⁶⁸

województwa samorządowe (40,1%), w najniższym zaś stopniu długiem obciążone były powiaty (26,5%). W 2012 r. wzrosła liczba jst., w których dług nie przekraczał 20% w relacji do ich dochodów (odnotowano wzrost o 2,5 p.p. do poziomu 28,2%), jednocześnie zmniejszył się odsetek jst., w których wskaźnik zadłużenia przekraczał 40% (z 32,5% w 2011 r. do 31,3% w 2012 r.). Szerzej: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku, Warszawa 2013, s. 174.

164 M. Poniatowicz, Ocena mechanizmów kontroli..., s. 110.

165 M. Poniatowicz, Ocena mechanizmów limitowania deficytu i długu sektora samorządowego w Polsce, w: B. Filipiak, J. Fila (red.), System finansowy a rozwój gospodarczy. Szanse i zagrożenia, Warszawa 2012, s. 191.

166 M. Bitner, K.S. Cichocki, *op. cit.*, s. 12 i n.

167 E. Ruśkowski, Co z tym..., s. 37.

168 E. Lotko, Propozycje Ministerstwa..., s. 62.

3.2.2.2. Reguła zrównoważonego budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Pierwszą z dwóch obowiązujących obecnie samorządy regułą fiskalną jest wspomniana w poprzednim podrozdziale reguła zrównoważonego budżetu jst. (reguła salda), uregulowana w art. 242 u.f.p., która zgodnie z założeniem ustawodawcy ma służyć racjonalizacji gospodarki finansowej jst.¹⁶⁹ Na mocy powyższego przepisu nie tylko wprowadzono wspomnianą regułę, ale także usankcjonowano rozgraniczenie budżetu jst. na część bieżącą i majątkową. W sytuacji, gdy wydatki bieżące są większe od dochodów bieżących, wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej został uelastyczniony możliwością pokrycia ewentualnego deficytu nadwyżką budżetową z lat ubiegłych i wolnymi środkami. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja przepisu powoduje, iż omawiana reguła fiskalna nie obowiązuje w trakcie wykonywania budżetu, gdyż obowiązek przestrzegania zawartych w nich warunków dotyczy bądź etapu planowania budżetu (art. 242 ust. 1 u.f.p.), bądź jego ostatecznego wykonania (art. 242 ust. 2 u.f.p.), a zatem dopuszczalny jest przejściowy deficyt budżetowy. Ponadto reguła nie jest bezwzględnie wymagana w zakresie wydatków finansowanych z tzw. środków pomocowych, czyli finansowanych z budżetu UE i pochodzących z pomocy udzielonej przez państwa EFTA (art. 242 ust. 3 u.f.p.), co z punktu widzenia możliwości pozyskiwania dodatkowych środków finansowych przez jst. niewątpliwie należy oceniać pozytywnie.¹⁷⁰ Doprecyzowując, należy stwierdzić, że ustawodawca zróżnicował wymogi równoważenia budżetu jst. ze względu na to, czy dotyczą budżetu na etapie planu, czy też jego wykonania. Zaplanowane w uchwale budżetowej wydatki bieżące nie mogą przekraczać sumy dochodów bieżących, nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz wolnych środków (nadwyżki środków pieniężnych na rachunku, które powstają z rozliczeń zaciągniętych zobowiązań dłużnych). Inaczej natomiast jest ustalany wynik sekcji bieżącej budżetu po jego realizacji, gdyż zgodnie z art. 242 ust. 2 u.f.p., są brane pod uwagę rzeczywiste kwoty dochodów i wydatków bieżących oraz skumulowanej nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków. Przy tym na mocy art. 242 ust. 3 u.f.p. złagodzona ogólną zasadę, dopuszczając sytuację, w której wydatki bieżące są wyższe od sumy dochodów bieżących, nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków, o ile kwota przewyższających daną sumę wpływów budżetowych wynika z wydatków bieżących realizowanych z udziałem tzw. środków pomocowych.¹⁷¹ Dotyczy to sytuacji, w której jst. nie otrzymały za-

169 Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008, s. 39.

170 J.M. Salachna, Komentarz do art. 242 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 1104.

171 J.M. Salachna, *Nowe instytucje prawne zarządzania długiem w samorządzie terytorialnym – założenia a realia zastosowania*, w: H. Litwińczuk (red.), *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, Warszawa 2010, s. 210.

planowanych kwot dochodów ze środków pomocowych, czyli nie przekazano ich jako refundacji, a zrealizowały już wydatki na programy/projekty/zadania, których źródłem finansowania są bezzwrotne środki pochodzące z budżetu UE lub z pomocy państw członkowskich EFTA.

Warto podkreślić, że pomimo ustawowej możliwości finansowania części bieżącej budżetu jst. nadwyżką z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami, zważywszy na art. 243 u.f.p., finansowanie wydatków bieżących z tych źródeł jest niekorzystne. Tego typu wpływy nie są brane pod uwagę przy obliczaniu IWZ, przy jednoczesnym uwzględnieniu kwot dochodów bieżących, wydatków bieżących i dochodów powstających po sprzedaży majątku. Wspomnieć jeszcze należy o czasowym wyłączeniu wydatków bieżących uwzględnionych przy wyliczeniu wyniku sekcji bieżącej budżetu. Stąd, gdy dana jst. planuje skorzystać z form zasilania zwrotnego, powinna dążyć do takich relacji w części bieżącej budżetu, w których nie będzie mieć miejsca finansowanie wydatków bieżących wolnymi środkami lub nadwyżką budżetową.

Należy również zwrócić uwagę, iż na mocy art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁷², te jst., które przejęły spłatę zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przekształconego w oparciu o zasady wynikające z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁷³, w latach 2013-2015, przy obliczaniu relacji, o której mowa w art. 242 u.f.p., nie wliczały wydatków bieżących ponoszonych na spłatę tych zobowiązań w wysokości, w jakiej nie podległy one sfinansowaniu dotacją z budżetu państwa¹⁷⁴.

Zarówno w ocenie NIK, jak i RIO¹⁷⁵ konstrukcja przepisu art. 242 u.f.p. łamie zasadę nieangażowania środków pozyskiwanych z tytułów dłużnych do finansowania wydatków bieżących budżetu jst. Zakłada ona bowiem bilansowanie części bieżącej budżetu nierozliczonymi wolnymi środkami (tj. kredytami, pożyczkami, papierami wartościowymi z lat ubiegłych). Stawało się to przesłanką do kumulowania przez jst. wolnych środków, w tym zaciągania zobowiązań dłużnych ponad potrzeby pożyczkowe budżetu. Z kontroli przeprowadzonych przez RIO w latach 2012-2014 wynika¹⁷⁶, że jst. świadomie w ten sposób zawyżały planowane wy-

172 Dz.U. poz. 1456 z późn. zm.

173 Dz.U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.

174 Decyzja ustawodawcy wynikała z faktu, że wydatki przeznaczone na spłatę przyjętych przez jst. zobowiązań w części finansowanej dotacją z budżetu państwa nie wpływają na wynik części bieżącej budżetu, natomiast część spłaty, która jest pokrywana ze środków budżetowych jst. już na tę część wpływa, wobec czego także nie ma wpływu na relację określoną w art. 242 u.f.p. Niewprowadzenie takiego czasowego wyłączenia powodowałoby, że wiele jst. nie mogłoby przyjmować zobowiązań zakładów opieki zdrowotnej ze względu na niezachowanie równowagi budżetowej.

175 Najwyższa Izba Kontroli, Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2014, s. 6.

176 *Ibidem*, s. 27-28.

datki budżetowe po to, aby doszło do powstania „sztucznego deficytu”, na sfinansowanie którego w końcu roku budżetowego zaciągały zobowiązania. Jednostki uzyskiwały w ten sposób wolne środki, które pozwalały na spełnienie wymogu określonego w art. 242 u.f.p. Skutkiem takich działań było jednak zwiększenie długu oraz konieczność poniesienia kosztów jego obsługi.

Z danych przedstawionych przez Krajową Radę RIO¹⁷⁷ wynika, że zdecydowana większość jst. respektuje regułę zrównoważonego budżetu. W 2015 r. łącznie jst. zrealizowały dochody budżetowe o 2 603 649 tys. zł wyższe od wydatków, a łączna kwota wygospodarowanej nadwyżki stanowiła 1,3% uzyskanych dochodów. Ponad 71% wszystkich jst. (tj. 2008 jst.) wygospodarowało nadwyżkę budżetową, z kolei w pozostałych 28,5% jst. (tj. 800 przypadkach) wystąpił deficyt budżetowy. W relacji do roku 2014 liczba jst. z ujemnym wynikiem finansowym zmniejszyła się o 651. Wśród jednostek, których budżety zamknęły się deficytem budżetowym, w 87,7% przypadków jst. osiągnięto deficyt na poziomie nieprzekraczającym 10% dochodów. Podstawowym źródłem sfinansowania deficytu budżetowego były środki pochodzące z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, stanowiąc 72,3% wszystkich źródeł. Udział wolnych środków w finansowaniu deficytu stanowił 24,2%, a jedynie 3,5% jednostek postanowiło sfinansować niedobór budżetowy nadwyżką z lat ubiegłych. Z kolei poziom nadwyżki do dochodów wykonanych nie przekroczył 30% (w 3 gminach relacja ta uplasowała się w przedziale 25%-30%), w tym najliczniejszą grupę stanowiły jst., w których poziom nadwyżki do dochodów wykonanych był niższy od 10%. Podobnie rok 2016 jest kolejnym, w którym jst. respektowały zasadę zrównoważonego budżetu (szczegółowe dane zawiera tabela 6.). Spośród 16 jst., w których wykonane wydatki bieżące przekroczyły wykonane dochody bieżące: w 9 różnica ta została sfinansowana środkami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami; w 3 jst. w związku z realizacją programu naprawczego realizowano budżet z dopuszczalnym ustawowo niezachowaniem art. 242 u.f.p. W pozostałych jst. niezachowanie reguły zrównoważenia budżetu spowodowane było niższą niż planowano realizacją podatkowych i niepodatkowych dochodów bieżących oraz wcześniejszą spłatą zobowiązań (płatności pierwotnie planowane były na lata 2017-2018) z tytułu umów zawartych z instytucjami finansowymi. Ponadto w 2016 r. zrealizowane dochody bieżące wszystkich jst. przekroczyły poniesione wydatki bieżące o 20 525 657 tys. zł, przy czym 99,4% jst. osiągnęły dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi na łączną kwotę 20 553 578 tys. zł, pozostałe 0,6% jst. zakończyły rok budżetowy deficytem operacyjnym na łączną kwotę 27 921 tys. zł. Deficyt operacyjny w 2016 r. wystąpił

177 Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku, Warszawa 2016, s. 172-173; Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku, Warszawa 2017, s. 266.

w 13 gminach oraz w 3 powiatach i stanowił 5,4% wydatków bieżących tych jednostek,¹⁷⁸ co oznaczało, że taka część tych wydatków nie znalazła pokrycia w dochodach bieżących. Podkreślić należy, że różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wykonanymi w 2016 r. będzie mieć istotny wpływ w latach 2017-2019 przy obliczaniu IWZ.

Tabela 6. Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jst. w latach 2011-2016 (w tys. zł)

Liczba jst.	Deficyt operacyjny (wykonanie)			Liczba jst.	Nadwyżka operacyjna (wykonanie)		
	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica		Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica
2011							
182	5 860 808	5 976 633	-115 825	2 627	144 293 743	133 183 920	11 109 824
2012							
102	4 206 057	4 262 341	-56 284	2 707	152 262 482	140 580 451	11 682 031
2013							
39	2 512 755	2 601 089	-88 334	2 770	160 655 970	146 230 848	14 425 122
2014							
55	2 652 460	2 766 821	-114 362	2 754	169 069 084	152 637 113	16 431 972
2015							
46	905 372	983 249	-77 877	2 762	175 161 657	156 856 166	18 305 491
2016							
16	491 006	518 927	-27 921	2 792	200 238 565	179 684 987	20 553 578

Źródło: Opracowanie na podstawie Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2017, s. 267 oraz Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2014, s. 209.

3.2.2.3. Indywidualny wskaźnik zadłużenia

Od 2014 r. poziom dopuszczalnego zadłużenia jst. oparty jest o uregulowany w art. 243 u.f.p. tzw. IWZ, który mierzy możliwość spłaty¹⁷⁹ już istniejących

178 Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku, Warszawa 2017, s. 266.

179 Ze względu na fakt, że obliczany indywidualnie dla każdej jst. wskaźnik w rzeczywistości nie wyznacza maksymalnej kwoty zadłużenia, lecz maksymalną kwotę spłaty zadłużenia, bardziej precyzyjnym byłoby posługiwanie się terminem „indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia”, który jednak nie przyjęł się w terminologii prawa finansowego.

i/lub planowanych do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych w kolejnych latach do średniej nadwyżki operacyjnej¹⁸⁰ (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku) za okres trzech lat poprzedzających rok budżetowy. Indywidualny wskaźnik zadłużenia odzwierciedla zatem zdolność poszczególnych jst. do regulowania zobowiązań. W rezultacie organy stanowiące jst. nie mogą uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym (oraz w każdym następnym roku po roku budżetowym) relacja łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących do dochodów ogółem powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące. Konsekwencją regulacji ust. 1 art. 243 u.f.p. jest zatem zakaz uchwalenia budżetu, którego realizacja spowodowałaby (w danym roku lub latach następnych) niedochowanie warunków spłaty zobowiązań dłużnych ustalonych w oparciu o obliczony IWZ. Dlatego też jst. nie powinna uchwalać budżetu, którego wydatki bieżące będą przewyższały dochody bieżące, nawet jeśli ujemna różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi zostanie pokryta nadwyżką z lat ubiegłych i wolnymi środkami.

Przekroczenie omawianej relacji w projekcie uchwały budżetowej, w samej uchwale budżetowej, jak i na etapie wykonywania budżetu rodzi określone skutki prawne. W przypadku przedstawienia RIO projektu uchwały budżetowej izba wyda negatywną opinię o projekcie takiej uchwały oraz na podstawie art. 240a u.f.p. wezwie daną jst. do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Z kolei w sytuacji podjęcia przez organ stanowiący uchwały budżetowej, w której przekroczone omawianą relację, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁸¹, RIO powinna stwierdzić, iż doszło do istotnego naruszenia prawa oraz wezwać jst. do usunięcia nieprawidłowości. Gdyby jednak organ stanowiący uchylał się od dokonania takich zmian w uchwale, aby spełniała ona ustawowe wymogi w zakresie IWZ, RIO na mocy art. 12 ust. 2 powoływanej ustawy stwierdzi nieważność takiej uchwały w całości lub części i zgodnie z ust. 2a art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, dokona zastępczego ustalenia budżetu w zakresie zadań własnych oraz zleconych. Wreszcie przekroczenie IWZ w trakcie realizacji budżetu skutkuje bezpośrednio zakazem zwiększania jego zadłużenia. Co prawda jst. ma możliwość ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa, jednakże warunkiem jest realizacja procedury postępowania naprawczego¹⁸².

180 Im wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa jest zdolność jst. do zaciągania zobowiązań finansowych. Szerzej na ten temat: M. Poniałowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 107.

181 Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561).

182 J.M. Salachna, *Komentarz do art. 243 ustawy...*, s. 1118.

Zobowiązania ujmowane do wyliczenia prognozy wskaźnika rocznych spłat określono w art. 243 ust. 1 pkt 1-3 u.f.p. Podstawę ustalenia relacji do planowanych dochodów ogółem można podzielić na dwie kategorie zobowiązań, będących źródłem powstania czynności cywilnoprawnych¹⁸³ powodujących powstanie zadłużenia jst. Pierwsza kategoria zobowiązań wynikająca z art. 243 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p. obejmuje: planowane w danym roku budżetowym spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek zaciąganych w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetowego; mające nastąpić w danym roku budżetowym spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek zaciąganych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek (tzw. rolowanie długu); spłaty zobowiązań dłużnych (z tytułu kredytów, pożyczek) zaciągniętych na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków budżetu UE; spłaty w danym roku budżetowym odsetek od powyższych źródeł zobowiązań oraz spłaty odsetek od planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek krótkoterminowych, zaciąganych w celu pokrycia przejściowego deficytu budżetowego oraz na podstawie art. 243 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90 u.f.p. wykup papierów wartościowych emitowanych w celu: sfinansowania planowanego deficytu budżetowego, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, wyprzedzającego finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz spłaty pożyczek zaciągniętych w państwowych funduszach celowych na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 u.f.p., wraz z należnymi od nich odsetkami i dyskontem. Powyższy katalog spłat zobowiązań, które należy odnieść do dochodów ogółem budżetu, nie zawiera spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego jst. Wynika to z faktu, że mają one charakter krótkoterminowy, i zgodnie z art. 89 ust. 2 u.f.p. podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

Druga kategoria zobowiązań mających wpływ na wynik relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. uregulowana została w pkt 3 powoływanego przepisu i obejmuje kwoty potencjalnych spłat udzielonych przez jst. poręczeń i gwarancji. Zobowiązania te nie stanowią roszczeń wymagalnych¹⁸⁴ w stosunku do jst. w chwili obliczania relacji art. 243 ust. 1 u.f.p., gdyż są to przeszłe, a zatem niepewne zobowiązania

183 P. Lenio, *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne w budżecie jednostek samorządu terytorialnego*, w: W. Miemieć, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014, s. 397.

184 Roszczenia staną się wymagalne w stosunku do jst. wówczas, gdy podmioty, za które jst. udzieliły gwarancji lub poręczenia, nie wykonały należycie swoich zobowiązań, a tym samym powiększą zadłużenie jst.

jst., mające na celu zabezpieczenie wykonania zobowiązań innych podmiotów, zaciąganych np. przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Jak zaznaczono powyżej, obliczenie IWZ wymaga uwzględnienia danych za trzy ostatnie lata poprzedzające rok budżetowy, którego wskaźnik dotyczy. Jednakże mając na uwadze procedurę i terminy związane z uchwalaniem budżetu w jst., ustawodawca zgodnie z ust. 2 art. 243 u.f.p. przyjął, że przy obliczaniu IWZ dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jst., natomiast do obliczenia relacji dla dwóch poprzednich lat przyjmuje się kwoty wykazane w rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu w poszczególnych latach.

Ustawodawca określił również katalog zobowiązań, które nie mają wpływu na dopuszczalny limit zadłużenia. Zgodnie z art. 243 u.f.p. ust. 3 do obliczenia wskaźnika spłat/i potencjalnych spłat zobowiązań nie wlicza się kwot wynikających z tytułu: spłat rat kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych zaciągniętych/wyemitowanych w związku ze środkami określonymi w umowie¹⁸⁵ zawartej z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu UE lub pomocy finansowej udzielonej przez państwa EFTA, odsetek od tego typu zobowiązań, poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym, jednakże pod warunkiem, że realizują one zadania jst. przy wykorzystaniu środków z budżetu UE lub środków pomocy finansowej państw EFTA. Możliwość niewliczania do spłat zobowiązań dłużnych wskazanych powyżej kwot zobowiązań może mieć miejsce w terminie nie dłuższym niż 90 dni od dnia zakończenia programu, projektu lub zadania i otrzymania refundacji. To czasowe ograniczenie wynika z art. 243 ust. 3 u.f.p., zgodnie z którym w przypadku wykonania zadania, ale nieuzyskania należnej refundacji, jst. wciąż (tj. pomimo upływu 90 dni od zakończenia realizacji zadania) nie wlicza zaciągniętych zobowiązań do wskaźnika spłat długu. Zatem posługując się wykładnią gramatyczną powyższego przepisu, warunkiem rozpoczęcia 90-dniowego terminu, oprócz zakończenia programu, jest także refundacja środków.¹⁸⁶

Ponadto przy obliczaniu IWZ nie uwzględnia się wykupu papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek łącznie z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych i zaciągniętych w związku z umową na realizację programu finansowanego w co najmniej 60% ze środków unijnych lub pomoco-

185 Jest to umowa zawarta z podmiotem dysponującym środkami z budżetu UE lub pomocy państw EFTA w celu sfinansowania wydatków związanych z realizacją zadań określonych w umowie, na które jednak jst. musi zaciągnąć kredyt, pożyczkę lub wyemitować papiery wartościowe, gdyż nie posiada na ten cel wystarczających środków własnych.

186 J.M. Salachna (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, od projektu do sprawozdania, Gdańsk 2010, s. 178.

wych z państw EFTA, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami (art. 243 ust. 3a u.f.p.).

Jednakże w sytuacji, gdy jst. nie spełniła wspomnianych powyżej warunków określonych w art. 243 ust. 3 lub 3a u.f.p. lub nie wywiązała się z umowy, na podstawie której otrzymała środki pomocowe, czyli środki nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu orzeczone zostały ich zwrot i jeżeli w wyniku doliczenia tego zadłużenia do obliczania relacji długu oraz spłat rocznych zobowiązań IWZ zostaje przekroczony, dana jst. nie ma możliwości zaciągnięcia nowych kredytów, pożyczek czy też wyemitowania papierów wartościowych do czasu spełnienia relacji wyliczanej na podstawie wzoru ustalonego w art. 243 ust. 1 u.f.p.

Omawiając powyżej konstrukcję IWZ, wskazano, że jego wartość zależy od wysokości dochodów osiąganych przez jst., od kwoty uzyskiwanych przez nią dochodów ze sprzedaży mienia, jak również od rozmiaru wydatków ponoszonych na działalność bieżącą. Oznacza to, że jst., wpływając na te czynniki (w szczególności na dochody ze sprzedaży mienia, których nie da się uzyskiwać każdorazowo), mają możliwość oddziaływania na dopuszczalny poziom własnego zadłużenia¹⁸⁷. Stąd też konstrukcja IWZ stała się przedmiotem dyskusji podejmowanej zarówno przez przedstawicieli nauki,¹⁸⁸ jak i samorządu terytorialnego. Z jednej strony pozytywnie oceniane jest powiązanie limitu zadłużenia z wysokością wypracowanej za trzy ostatnie lata nadwyżki operacyjnej, która jest obiektywną miarą wysokości posiadanych przez jst. wolnych środków. Zatem, jak słusznie zauważa P. Swianiewicz¹⁸⁹, wartość ta decyduje o faktycznej (a nie tylko formalnej) zdolności kredytowej oraz o tym, jakie zadłużenie będzie dla budżetu samorządowego niebezpieczne. Z drugiej jednak strony regulacja art. 243 u.f.p. wzbudza wątpliwości czy wręcz krytyczne uwagi do samej konstrukcji wskaźnika. Wśród najczęściej zgłaszanych zastrzeżeń¹⁹⁰ należy wymienić:

- wykorzystywanie danych historycznych, które nie odzwierciedlają aktualnej sytuacji finansowej jst. ani też ich sytuacji prognozowanej;
- sposób liczenia nadwyżki operacyjnej (która zawiera wydatki na odsetki od zobowiązań) do dochodów ogółem (lewa strona wzoru), którą porównuje się do relacji wydatków na odsetki i spłatę zobowiązań do dochodów

187 M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych, „Infos BAS” 2011, nr 21, s. 3.

188 Zob. m.in.: M. Poniatowicz, Reguły fiskalne jako instrument stabilizacji finansowej w sektorze samorządowym, w: A. Alińska, B. Pietrzak (red.), Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania, Warszawa 2012, s. 317 i n.; P. Swianiewicz, Zdolność samorządów do zadłużania się, „Wspólnota” 2011, nr 9; M. Jastrzębska, Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6, s. 25; M. Dylewski, Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1-2, s. 27.

189 P. Swianiewicz, Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja polityki lokalne, Warszawa 2011.

190 K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian, „Analizy BAS” 2012, nr 21, s. 2-3.

ogółem (prawa strona wzoru), co powoduje podwójne liczenie kwoty obsługi zadłużenia;

- konstrukcja IWZ uniemożliwia zaciąganie zobowiązań tym samorządom, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej;
- konstrukcja stanowi zachętę dla jst. do sprzedaży posiadanego majątku celem poprawy zdolności do obsługi długu oraz do dokonywania „swoistych manipulacji planistycznych” w WPF¹⁹¹;
- niespełnianie przez IWZ funkcji ochrony przed bankrutstwem tych jednostek, w których rzeczywisty potencjał finansowy spłaty długu będzie regularnie malał;
- konstrukcja IWZ uniemożliwia wcześniejsze spłaty zadłużenia powyżej maksymalnego indywidualnego limitu;
- stopień skomplikowania sposobu obliczenia IWZ utrudnia efektywną restrukturyzację długu, mieszczącego się w ramach zarządzania długiem publicznym jst.¹⁹², co skutkuje tym, że jst. zamiast zaciągać długoterminowe kredyty, decydują się na droższe krótkoterminowe oraz na wieloletnie karencje w spłacie rat kapitałowych;
- wrażliwość IWZ na jednorazowe zmiany dochodów bieżących wynikających np. z wyjątkowo wysokich wpływów podatkowych oraz wydatków bieżących, które mogą być konsekwencją zarówno przyczyn zwinionych, jak i niezawinionych przez jst.;
- wrażliwość IWZ na zmiany dochodów ogółem (które ujęte zostały w mianowniku), a dotyczą np. realizacji współfinansowanych ze środków UE, programów rządowych, na realizację których jst. otrzymują dotację celową lub związanych z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (poprzez wpływ na mianownik zarówno lewej, jak i prawej strony wzoru);
- ujmowanie w konstrukcji IWZ dochodów ze sprzedaży mienia jako wielkości planowanej;
- brak ustawowego mechanizmu aktualizowania maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia po sporządzeniu sprawozdawczości rocznej.

191 Zdaniem M. Poniatowicz, jst. w celu zwiększenia lub uzyskania nadwyżki operacyjnej mogą bądź zaważyć prognozowane dochody, bądź zaniżyć prognozowane wydatki. Szerzej na ten temat: M. Poniatowicz, Instrumenty nowoczesnego zarządzania finansami w kontekście efektywności, sprawności i skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7-8, s. 9.

192 Zarówno rozchód, jak i wydatek związany ze spłatą zadłużenia innym kredytem lub pożyczką zaliczane są do lewej strony wzoru z art. 243 ust. 1 u.f.p. i wliczane do składowej dotyczącej planowanej na rok budżetowy łącznej kwoty z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 u.f.p. oraz w art. 90 u.f.p. i planowanych na rok budżetowy odsetek od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 u.f.p. i art. 90 u.f.p. oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 u.f.p. oraz art. 90 u.f.p. oraz odsetek i dyskonta od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 u.f.p. i art. 90 u.f.p. oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

Z kolei Najwyższa Izba Kontroli, po przeprowadzeniu kontroli¹⁹³ w zakresie szczegółowych działań RIO podjętych wobec najbardziej zadłużonych jst., stwierdziła, że wadą regulacji art. 234 u.f.p. jest obliczenie relacji w ostatnim roku do planowanej wielkości dochodów za trzy kwartały, co pozwala na sztuczne zawyżanie planu dochodów, głównie o trudne do zweryfikowania przyszłe dochody majątkowe tylko w celu spełnienia wymogów ustawowych. Przepis ten sprzyja też przesuwaniu okresów spłaty długów na lata następne tylko w celu zachowania określonej w nim relacji, co z kolei zwiększa koszty obsługi długu.

Również wyniki kontroli RIO przeprowadzone w latach 2012-2014, które przywołuje NIK w raporcie¹⁹⁴, pozwalają stwierdzić że:

- w konsekwencji obliczania IWZ m.in. na podstawie planowanych wielkości z roku poprzedzającego rok, na który obliczany jest wskaźnik, sposobem na spełnienie ustawowego wymogu stało się ustalanie w WPF nierealistycznych, często zawyżonych dochodów (w szczególności majątkowych);
- równie powszechną praktyką stało się przenoszenie kwot obciążeń finansowych na następne lata (np. poprzez tzw. „rolowanie długu” lub emisję obligacji), co obniżało wprawdzie wielkość obciążenia w danym roku, lecz jednocześnie powodowało większe koszty obsługi długu w latach następnych;
- w celu wypełnienia IWZ jst. zawierały porozumienia (tzw. umowy wsparcia) ze spółkami komunalnymi, które przejmowały zadłużenie jst. przy jednoczesnym zobowiązaniu do przekazywania tej spółce świadczenia pieniężnego w wysokości odpowiadającej kwocie, którą spółka była obciążona w związku z „przejęciem” zobowiązania; w efekcie zadłużenie nadal obciążało jst., ale ze względu na charakter umowy zadłużenie to nie było uwzględniane przy wyliczeniu IWZ.

W związku z powyższymi uwagami obowiązujące instrumenty monitorowania i ograniczania zadłużenia jst. uznać należy za niewystarczające, stąd konieczne są dalsze prace legislacyjne w tym zakresie. Przede wszystkim nowelizacji wymaga art. 243 ust. 2 u.f.p. poprzez zastąpienie planowanych dochodów budżetowych, przyjmowanych do obliczenia wskaźnika z art. 243 ust. 1 u.f.p. na następny rok budżetowy, dochodami rzeczywiście wykonanymi. Pozwoli to ograniczyć możliwości omijania postanowień art. 243 ust. 1 u.f.p. poprzez zawyżanie planowanych dochodów (głównie majątkowych) oraz ułatwi ocenę spełnienia wymogu realizmu WPF (art. 226 u.f.p.). Warto również zastanowić się nad sposobami

193 Najwyższa Izba Kontroli, Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2014, s. 6.

194 *Ibidem*, s. 27-28.

ograniczenia praktyk polegających na przesuwaniu w czasie terminów spłaty zadłużenia, pomimo realnych możliwości jednostki do wcześniejszej spłaty zobowiązania, które ma miejsce w celu zachowania relacji z art. 243 u.f.p.

Mimo powyższych wad, z informacji przedstawionych przez Krajową Radę RIO¹⁹⁵ wynika, że maksymalny dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia jst. obliczony zgodnie z art. 243 ust. 1 i 2 u.f.p., obowiązujący przy uchwalaniu budżetów 2016 r. w porównaniu z 2015 r., był korzystniejszy. Przemawiają za tym następujące dane: wzrosła o 121 liczba jst., które mogą planować spłaty zadłużenia na poziomie większym niż 6% planowanych dochodów, o 24 jednostki zwiększyła się liczba jst., które w 2016 r. mogły zaplanować spłaty zadłużenia łącznie z jego obsługą na poziomie większym niż 15% oraz zmniejszyła się liczba jednostek (z 11 do 8), w których IWZ ukształtował się na poziomie mniejszym od zera. Podkreślić należy, że zmniejszyła się ilość jst. (z 640 do 525), w których wskaźnik ten oscylował na poziomie 3%-6% oraz zmniejszyła się o 4 jednostki grupa jst., w których maksymalny wskaźnik spłaty zadłużenia nie przekraczał 3%. Z kolei analiza maksymalnego dopuszczalnego poziomu spłaty zadłużenia jst., obowiązującego przy uchwalaniu budżetów w 2017 r. w porównaniu z rokiem poprzednim, wykazała, że wzrosła o 7 liczba jednostek, które mogły zaplanować spłaty zadłużenia łącznie z jego obsługą na poziomie większym niż 15%. Wzrosła liczba jst. (z 525 do 544), w których indywidualny dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań oscylował na poziomie 3,0% – 6,0% oraz zmniejszyła się o 2 jst. liczba tych jednostek, w których maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań nie przekraczał 3,0%. Liczba jst., w których indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia ukształtował się na poziomie mniejszym od zera, pozostała bez zmian (8 jst.). Szczegółowe dane prezentuje poniższa tabela.

Tabela 7. Rozkład średnich określających maksymalny dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia jst. obliczonych zgodnie z art. 243 ust. 1 i 2 obowiązujących przy uchwalaniu uchwał budżetowych w latach 2015-2017

Wyszczególnienie	2015 rok	2016 rok	2017 rok
	Liczba jednostek samorządu terytorialnego		
Poniżej 0,0%	11	8	8
0,0%-3,0%	69	65	63
3%-6%	640	525	544
6%-9%	1027	1031	1011
9%-12%	641	703	698

195 Sprawozdanie Krajowej Rady RIO 2015, s. 279 i n., Sprawozdanie Krajowej Rady RIO 2016, s. 268 i n.

Wyszczególnienie	2015 rok	2016 rok	2017 rok
	Liczba jednostek samorządu terytorialnego		
12%-15%	272	303	304
Powyżej 15%	149	173	180

Źródło: Opracowanie na podstawie Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2017, s. 268 oraz Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2016, s. 279.

3.2.2.4. Wieloletnia Prognoza Finansowa

Celem wprowadzenia wieloletniego planowania finansowego do systemu finansów publicznych na szczeblu samorządowym powinno być stworzenia realnych podstaw wyznaczania kierunków polityki finansowej jst. w odpowiednio długim okresie. Jednakże przedstawiona w uzasadnieniu do u.f.p. argumentacja ustawodawcy związana z potrzebą wprowadzenia planowania wieloletniego ma charakter bardzo ogólny i odnosi się zarówno do WPPF, jak i WPF. W kontekście samej WPF zamiast wskazania konkretnego celu projektodawca, podobnie jak w przypadku WPPF, ograniczył się do określenia jej formy prawnej (tj. uchwały organu stanowiącego) oraz stwierdzenia, że WPF „powinna być realistyczna, a zatem uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie wykraczającej poza bieżący rok budżetowy”.¹⁹⁶ Stąd też przytoczona argumentacja ustawodawcy nie może być uznana za wyjaśnienie zasadności wprowadzenia WPF, gdyż jest jedynie zbiorem cech planowania wieloletniego¹⁹⁷.

Stosownie do treści art. 227 ust. 1 u.f.p. WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. W praktyce zatem każda jst. może indywidualnie określać okres, na jaki sporządzi WPF, przy czym nie może to być okres krótszy niż cztery lata budżetowe. Integralną częścią WPF jest prognoza długu, która zgodnie z art. 227 ust. 2 u.f.p. ma być sporządzana na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Z uwagi na kategorie zobowiązań uwzględnianych przy obliczeniu długu regulacja ta wymusza niejako, by jst. sporządzały WPF na bardzo długie okresy, przekraczające niekiedy kilkadziesiąt lat. Należy zatem stwierdzić, iż takiemu planowaniu nie przyświeca realizacja założeń ustawodawcy oraz wymogów ustawowych z art. 226 ust. 1

¹⁹⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008, s. 11-38.

¹⁹⁷ J.M. Salachna, Dlaczego należy poprawić mechanizmy wieloletniej prognozy finansowej?, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1-2, s. 64.

u.f.p. w zakresie realistyczności WPF, a tym samym planowanie w WPF określonych wielkości budżetowych i długu jst. na nieograniczony czas jest obiektywnie niemożliwe¹⁹⁸. Dlatego też horyzont czasowy WPF od samego początku budził wiele kontrowersji, szczególnie w kontekście ustawowego wymogu realistyczności.¹⁹⁹ Jak zauważają J. Brumby i R. Hemming²⁰⁰, typowy wieloletni plan finansowy jest najczęściej planem trzyletnim obejmującym rok budżetowy i dwa kolejne lata, chociaż w niektórych przypadkach horyzont czasowy planu wydatków może być dłuższy. Jednak trudno jest znaleźć przykład rozwiązań zagranicznych, w których długość WPF byłaby uzależniona od okresu, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Wskazując na potrzebę planowania strategicznego, za najrozsądniejsze uznaje się planowanie kilkuletnie (3-5-letnie). Jeżeli natomiast zachodzi potrzeba przekroczenia tego okresu, planowane wartości prezentowane są łącznie dla okresu pozostającego do końca prognozy.²⁰¹ Opracowanie, jak i kilkakrotne w ciągu roku aktualizowanie WPF na tak długi okres wymaga istotnego nakładu czasu i pracy wielu pracowników zarówno jst. i RIO (niemal 3 tysięcy jst.), tymczasem planowanie na okres przekraczający 10 lat jest właściwie pozbawione cech planowania strategicznego i zawiera jedynie ogólne przewidywania.²⁰²

Choć celem WPF powinno być umożliwienie zarządzania strategicznego i utrzymanie deficytu budżetowego na odpowiednio niskim poziomie, a w konsekwencji ograniczanie długu publicznego, to jednak jest ona pozbawiona charakteru reguły fiskalnej, rozumianej w szerokim znaczeniu jako instytucjonalne ograniczenia dyskrecjonalnej polityki fiskalnej²⁰³. Wieloletnie prognozy finansowe nie mają charakteru wiążącego, a prognozowane w nich wielkości wydatków, deficytu i długu mają charakter wyłącznie prognoz, nie zaś limitów. Jak zauważa K. Sawicka²⁰⁴, duży stopień związania prognozą mógłby przyczynić się do ograniczenia elastyczności, będącej przeszkodą w racjonalnym zarządzaniu środkami publicznymi.

198 J.M. Salachna, Nowe formy prawne ograniczania deficytu oraz zadłużenia samorządu terytorialnego – próba oceny, w: J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa 2011, s. 530.

199 Biorąc pod uwagę horyzont czasowy WPF złożonych wraz z projektami budżetów jst. na 2016 r., najczęściej opracowywano WPF na rok budżetowy i kolejne 9 lat, co miało miejsce w 334 jst. Z kolei najkrótszy ustawowo dopuszczalny okres, tj. rok budżetowy i 3 kolejne lata wystąpił w projektach WPF 203 jst., co stanowiło 7,2% ogółu, zaś najdłuższy okres opracowanego projektu WPF kończy się w 2057 r., obejmując prognozę na rok budżetowy oraz kolejnych 41 lat. W 859 jst. (30,6% ogółu jst.) horyzont czasowy opracowanej prognozy wykraczał poza 2026 r., tj. rok budżetowy i kolejne 10 lat. Szerzej: Sprawozdanie Krajowej Rady RIO 2015, s. 289.

200 J. Brumby, R. Hemming, *Medium-Term Expenditure Frameworks*, w: R. Allen, R. Hemming, B. Potter (red.), *The international Handbook of Public Financial Management*, London 2013, s. 219-220.

201 A. Shah (red.), *Local Budgeting*, The World Bank 2007.

202 E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, *Wieloletnia perspektywa finansowa jako instrument planowania strategicznego – ocena i proponowane kierunki zmian*, w: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*, Warszawa 2016, s. 150.

203 A. Corbacho, T. Ter-Minassian, *op. cit.*, s. 38.

204 K. Sawicka, *op. cit.*, s. 27.

Osiągnięcie zaplanowanych w WPF wartości nie jest głównym celem jej opracowywania. Jest nim natomiast dostarczenie materiału umożliwiającego świadome i racjonalne podejmowanie decyzji o charakterze zarządczym. Stąd coroczne, a tym bardziej śródroczne aktualizowanie WPF nie jest konieczne, co więcej, w pewnym sensie odbiera WPF możliwość wykorzystania jej jako instrumentu zarządzania strategicznego, gdyż zostają z niej „usunięte” odstępstwa od planu świadczące zarówno o poprawie sytuacji budżetowej, jak i jej pogorszeniu w stosunku do przyjętego planu.

Wadą przyjętych w polskim systemie prawnym rozwiązań jest nakaz, by ten z założenia strategiczny i służący zarządzaniu finansami publicznymi dokument wykazywał zgodność przyjętych w nim wartości z wartościami przyjętymi w uchwale budżetowej dla danego roku. Co prawda zgodność ta powinna być co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jst. (art. 229 u.f.p.), ale każde dokonanie zmian w ciągu roku w uchwale budżetowej w powyższym zakresie wymaga zmiany w WPF. Podkreślić należy, iż przepis ten niejako przeczy założeniu, że w uchwale budżetowej uwzględnia się wartości i kwoty ujęte w WPF, gdyż w praktyce to właśnie WPF „stanowi pochodną ustaleń podjętych w uchwale budżetowej i ma być do niej dopasowana, mimo że formalnie ma być aktem podejmowanym przed uchwałą budżetową na dany rok”²⁰⁵. Stąd należy stwierdzić, iż wymóg zgodności WPF z budżetem w zakresie wartości wymienionych w art. 229 u.f.p. i kompetencja zarządu do dokonywania zmian w WPF będą wynikać ze zmian kwot dochodów lub wydatków budżetowych oraz przychodów i rozchodów, o ile będzie to konsekwencją zmiany uchwały budżetowej²⁰⁶.

Trudności w nadaniu WPF realistycznego charakteru mogą wynikać z faktu, iż ustawodawca nie zawarł definicji WPF. Według M. Jastrzębskiej²⁰⁷ WPF spełnia kryterium realizacyjności, jeżeli na każdym etapie jej tworzenia (tj. przygotowania, uchwalenia i zmiany) opiera się na obiektywnych, realnych i aktualnych wartościach. Tymczasem podstawowe parametry budżetu, mające bezpośrednie przełożenie na jego wynik i na wskaźnik zadłużenia jst., czyli dochody i wydatki, są prognozowane w oparciu o dane, których wysokość w znacznym stopniu uzależniona jest od czynników, na które jst. nie ma wpływu. Dlatego też nie tylko bieżąca sytuacja gospodarcza kraju, a w związku z tym wskaźniki makroekonomiczne będą miały bezpośredni wpływ na stan finansów danej jst., ale i zmiany chociażby w zasadach i sposobie finansowania zadań publicznych (np. nakładanie na jst. nowych zadań własnych, czy zmniejszenie udziału jst. w podatkach docho-

205 R. Trykozko, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2010, s. 390.

206 J.M. Salachna, Komentarz do art. 232 ustawy..., s. 1046-1047.

207 M. Jastrzębska, Nadmierne zadłużanie się..., s. 24.

dowych), wyniki orzecznictwa, jak i inne okoliczności, które nie pozwalają ocenić realistyczności WPF. Stąd też użycie przez ustawodawcę w art. 226 ust. 1 u.f.p. zwrotu, że WPF powinna być realistyczna, może stanowić spory interpretacyjny pomiędzy jst. a RIO jako organem nadzoru finansowego dokonującym oceny przesłanki realistyczności²⁰⁸. Na powyższy problem zwróciła uwagę NIK, uznając za istotne utrudnienie w działalności nadzorczej RIO brak możliwości wyegzekwowania ustawowego wymogu realizmu WPF²⁰⁹. Jednakże należy zauważyć, że zarówno w doktrynie²¹⁰, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych²¹¹ zaczyna dominować pogląd, zgodnie z którym wymóg spełnienia przesłanki realności WPF kierowany jest przede wszystkim do jst. i nie powinien być przedmiotem badań RIO czy też sądów.²¹²

3.3. Pośrednie prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego

Dokonując w podrozdziale 1.5. klasyfikacji instrumentów ograniczania długu publicznego, wśród instrumentów pośrednich wyróżniono te, które związane są z dochodową stroną budżetu państwa (tj. racjonalizację administracji skarbowej, racjonalizację planowania dochodów budżetowych, ograniczenie luki podatkowej²¹³), jak i ze stroną wydatkową (tj. budżet zadaniowy). Choć głównym celem powyższych rozwiązań nie jest ograniczenie długu publicznego, to jednak dobrze skonstruowane mogą w istotnym stopniu przysłużyć się temu celowi. Stąd też zasadnym uznano ich ogólne omówienie w kontekście ograniczania długu publicznego, choć nie stanowią one głównego przedmiotu monografii.

Wykonywanie strony dochodowej budżetu państwa polega na gromadzeniu dochodów publicznych, które powinno odbywać się w sposób sprawny, a więc umożliwiający pełne i terminowe ich osiągnięcie w przewidywanej kwocie²¹⁴. Określenie wielkości dochodów publicznych, które mają zostać pobrane w danym roku budżetowym, choć jest szacunkowe, to jednak stanowi podstawę

208 E. Czolpińska, Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5; M. Czekaj, Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu?, „Finanse Komunalne” 2015, nr 11.

209 Najwyższa Izba Kontroli, *op. cit.*, s. 24.

210 J.M. Salachna, Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawnofinansowe na gruncie ustrojowym, Gdańsk 2012.

211 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r. (V SA/Wa 262/14); wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2013 r. (I SA/Sz 1129/13).

212 E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, Wieloletnia perspektywa finansowa..., s. 148-152.

213 Za N. Gemmell i J. Hasseldine, *luka podatkowa* to różnica między podatkami należnymi, które podatnicy powinni zapłacić w określonym czasie, a tymi, które rzeczywiście wpłynęły do budżetu państwa. Szerzej na ten temat: N. Gemmell, J. Hasseldine, The Tax Gap: A Methodological Review, „Advances in Taxation” 2012, nr 20.

214 C. Kosikowski, Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje), Białystok 2011, s. 334.

dyrektywnie określonych wielkości wydatków publicznych i deficytu, a w konsekwencji długu publicznego. Stąd też tak istotna jest kwestia prawidłowego/racjonalnego planowania dochodów publicznych i ich faktycznego osiągnięcia. Dlatego też w pierwszej kolejności zostaną omówione zagadnienia racjonalizacji administracji skarbowej polegającej m.in. na usprawnieniu funkcjonowania organów podatkowych i organów kontroli skarbowej. Zważywszy na liczne problemy wynikające z rozbudowanej struktury przy stosunkowo ubogiej infrastrukturze oraz kwestie pracownicze, które w praktyce oznaczają niejednorodność struktur organizacyjnych, nieadekwatność wynagrodzenia oraz różny status zatrudnienia w ramach służby cywilnej i Służby Celnej, wciąż tradycyjny sposób zarządzania i papierowy obieg dokumentów, dysproporcje w wyposażeniu urzędów, brak jasno określonej ścieżki kariery rozwoju zawodowego²¹⁵, trudno jest mówić o dobrej administracji skarbowej, wypełniającej w skuteczny sposób swoje zadania. Dodatkowo nakładające się kompetencje i przydzielone niektórym organom zadania (zwłaszcza urzędów skarbowym) w znacznym stopniu wpływają na słabą jakość stosowania prawa podatkowego przez aparat urzędniczy oraz negatywną ocenę społeczną tych organów, w ocenie której przyjął się stereotyp organu skarbowego jako urzędu nieprzyjaznego, mało profesjonalnego, działającego w sposób schematyczny i zachowawczy.²¹⁶ Sprostać powyższym problemom miała planowana w 2007 r. i w dużej mierze zaawansowana, choć wówczas ostatecznie niewprowadzona, próba reformy administracji skarbowej, której celem było stworzenie jednolitej, specjalistycznej Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), obejmującej zadania realizowane przez administrację podatkową, Służbę Celną oraz urzędy kontroli skarbowej. Opracowane w 2007 r. przez Ministerstwo Finansów rozwiązania miały zwiększyć skuteczność administracji skarbowej, podwyższyć jakość kształcenia i merytorycznego przygotowania kadr urzędniczych w organach skarbowych, przekładające się bezpośrednio na jakość prowadzonych kontroli, postępowań egzekucyjnych i poziom orzecznictwa.²¹⁷ W koncepcji KAS główny akcent położono na stworzenie przyjaznej, nowoczesnej i skutecznej²¹⁸ administracji

215 M. Banaś, Dobre prawo o ustroju administracji skarbowej fundamentem demokratycznego państwa prawa, w: Z. Gilowska, H. Izdebski, K. Raczkowski (red.), *Efektywna Administracja Skarbowa*, Warszawa 2007, s. 23.

216 K. Teszner, *Efektywna administracja podatkowa w Polsce w okresie kryzysu finansowego*, w: E. Ruśkowski, I. Zawerucha (red.), *Public Finance and Financial Law in the Context of Financial Crisis in Central and Eastern Europe*, Białystok-Lwów 2010, s. 492.

217 Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 17 września 2007 r. o Krajowej Administracji Skarbowej – uzasadnienie dostępne było na stronie internetowej: Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl [pobrano dn.: 30.10.2007] – dalej powoływane jako: uzasadnienie do projektu.

218 W dokumentach przygotowywanych przez Ministerstwo Finansów, a w konsekwencji w pracach naukowych, najczęściej stosowane są takie terminy jak *efektywna administracja skarbowa*, *efektywność administracji skarbowej* w kontekście poprawy ściągalności przez nią należności publicznoprawnych. W naukach ekonomicznych i naukach o zarządzaniu *efektywność* (ang. *efficiency*) powszechnie odnosi się do stopnia osiągnięcia założonych celów przy minimalnych kosztach lub maksymalizacji stopnia osiągnięcia celu przy założonych kosztach, ma zatem ścisły związek z pojęciem kosztów, z kolei *skuteczność* (ang. *effectiveness*) rozumiana jest jako stopień, w jakim zostały osiągnięte cele zadania (programu, strategii). Dokonując analizy kontekstu używania w dokumentach Ministerstwa Finansów terminu *efektywność* należy uznać, że celem reformy jest przede wszystkim podniesienie skuteczności administracji skarbowej, a dopiero w drugiej kolej-

skarbowej. Podkreślano w niej wzmocnienie funkcji usługowych i kontrolnych, dążąc do poprawy interakcji z podatnikami będącymi wszakże klientami administracji publicznej, zapewniając im możliwie jak najwięcej udogodnień w dobrowolnym wypełnianiu obowiązków podatkowych. Zaznaczono jednocześnie, że tego typu usługowe podejście nie będzie mogło mieć miejsca wobec tych podatników, których działania są sprzeczne z obowiązującymi regulacjami prawnymi²¹⁹. W efekcie zakładano osiągnięcie wyższych wpływów do budżetu z tytułu realizacji obowiązków podatkowych poprzez dobrowolne i terminowe uiszczanie należności publicznoprawnych. Jednocześnie nowa administracja skarbową miała być nowoczesna, oparta na technologiach, zatrudniająca pracowników potrafiących szybko i sprawnie pozyskiwać wiedzę o istniejącym i możliwym ryzyku, a także określać skutecznie i automatycznie sposoby zapobiegania i przeciwdziałania naruszaniu obowiązków podatkowych.²²⁰ Oparta na kompleksowej zmianie w kierunku unowocześnienia, skuteczności i przyjaznego charakteru koncepcja miała zatem doprowadzić do zbudowania nowej administracji skarbowej w obszarze poboru i kontroli podatków, spełniająca oczekiwania zarówno państwa, jak i nowoczesnego społeczeństwa. Reforma zakładała nie tylko zmiany o charakterze mentalnym czy strategicznym, ale co ważniejsze, proponowała konkretne zmiany organizacyjne i częściowo proceduralne polegające na konsolidacji funkcjonujących dotychczas w rozproszeniu służb skarbowych i utworzenie jednego, spójnego organu, zajmującego się procesem realizacji zobowiązań podatkowych²²¹. Konsolidacja miała objąć zasięgiem wszystkie najważniejsze segmenty administracji skarbowej (poza administracją samorządową), co miało skutkować

ności poprawa jej efektywności. Por. T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009, s. 56; S. Grzesiak, *Metody ilościowe w badaniu efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw*, „Rozprawy i Studia” 1997, nr 226, s. 13-94.

219 J. Grygierzec, *Ku dobrej administracji skarbowej*, w: Z. Gilowska, H. Izdebski, K. Raczkowski (red.), *Efektywna Administracja Skarbowa*, Warszawa 2007, s. 39.

220 R. Jędrzejko, *Nowoczesna administracja skarbową*, w: Z. Gilowska, R. Tadeusiewicz, J. Tchórzewski (red.), *Nowoczesna Administracja Skarbowa*, Warszawa 2007, s. 224-227.

221 Zgodnie z art. 75 projektu ustawy z dnia 17 września 2007 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, przewidziano zniesienie organów administracji rządowej w sprawach podatkowych i celnych, tj. dyrektorów izb skarbowych i celnych, naczelników urzędów skarbowych i celnych oraz organów kontroli skarbowej – Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. A co za tym idzie, także likwidację urzędów obsługujących wymienione organy. Za cel tworzonej KAS, zgodnie z art. 2 projektu ustawy, uznano realizację zadań w zakresie danin publicznych i bezpieczeństwa finansowego, których wykonywaniem miałyby się zająć organy KAS, tj. minister właściwy do spraw finansów publicznych – jako organ naczelny, dyrektor izby administracji skarbowej, dyrektor wojewódzkiego inspektoratu skarbowego oraz naczelnik urzędu administracji skarbowej. W przepisach wprowadzających ustawę o KAS przewidziano także zmianę art. 13 ordynacji podatkowej, określającego katalog nowych organów podatkowych oraz ich miejsce i pozycję w dwuinstancyjnym postępowaniu podatkowym. Wśród grona organów podatkowych wymieniano naczelnika urzędu administracji skarbowej, dyrektora wojewódzkiego inspektoratu skarbowego, dyrektora izby administracji skarbowej (w miejsce organów likwidowanych) oraz, jak dotychczas, ministra właściwego ds. finansów publicznych, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa i samorządowe kolegium odwoławcze. Zmniejszenie liczby podmiotów pełniących funkcję organów podatkowych pod względem efektywności działania administracji skarbowej należy uznać za pozytywne, choć miało to się stać kosztem faktycznej likwidacji naczelnika urzędu celnego i dyrektora izby celnej oraz przejęcia ich zadań przez organy KAS. Szerzej na ten temat: K. Teszner, *Administracja podatkowa i kontrola skarbową w Polsce*, Warszawa 2012, s. 411.

uproszczeniem procedur i uczynić administrację bardziej przejrzystą i łatwiej sterowalną, a tym samym przyczyniając się do skutecznego nadzoru i kontroli nad nią²²². Planowana reforma była także projektem kompleksowym, proponującym systemowy charakter wdrażanych rozwiązań, a nie etapowe reformowanie poszczególnych elementów administracji skarbowej. Realizacja zaproponowanego objęcia zakresem reformy kontroli skarbowej, działającej jako inspekcja skarbowa, nadałaby jej typowo kontrolnego charakteru, usuwając jednocześnie tzw. dualizm orzecznicy.²²³ Ukształtowany w taki sposób model administracji skarbowej, ostatecznie jednak nie został zastosowany, nie mógł być zatem obojętny z punktu widzenia możliwości ograniczania długu publicznego.

W celu uszczelnienia systemu podatkowego i walki z „szarą strefą”²²⁴ polski rząd podjął w 2016 r. kolejną próbę utworzenia skonsolidowanej administracji w miejsce dotychczas funkcjonujących: administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej, podporządkowanej Ministrowi Finansów, która zgodnie z art. 1 projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej²²⁵ ma być „wyspecjalizowaną administracją rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika, płatnika i przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych i celnych”. W efekcie, zgodnie z art. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej²²⁶, od 1 marca 2017 r. konsolidacja ma zarówno charakter przedmiotowy, obejmując departamenty na poziomie centralnym w Ministerstwie Finansów oraz podmiotowy, tj. na poziomie regionalnym oraz lokalnym izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowych, izb i urzędów celnych, czego efektem jest utworzenie izb administracji skarbowej oraz urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych.

Głównymi celami przeprowadzonej na mocy ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej²²⁷ reformy administracji skarbowej jest: konieczność zapewnienia sku-

222 E. Ruśkowski, Główne problemy reformy administracji skarbowej (z uwzględnieniem projektów ustaw o KAS i ustawy wprowadzającej), w: Z. Gilowska, H. Izdebski, K. Raczkowski (red.), *Efektowna Administracja Skarbowa*, Warszawa 2007, s. 53-55.

223 E. Lotko, *Prawo do dobrej administracji skarbowej*, w: E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, Częstochowa 2013, s. 72.

224 Zgodnie z definicją przedstawioną w ESA 2010, KE utożsamia pojęcie *szarej strefy z gospodarką nieobserwowaną* (ang. *non-observed economy*), na którą składają się czynności nielegalne (w których obie strony uczestniczą dobrowolnie w transakcji, która jest zabroniona przez prawo); czynności ukryte (transakcje są zgodne z prawem, ale mimo to pozostają niezarejestrowane, a tym samym niewidoczne dla administracji państwowej); czynności o charakterze nieformalnym, zazwyczaj prowadzone okazjonalnie lub na bardzo małą skalę, w przypadku których nie jest prowadzona ich ewidencja.

225 Projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, druk sejmowy nr 826 z dnia 3 czerwca 2016.

226 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 z późn. zm.).

227 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1947 z późn. zm.) – dalej powoływana jako ustawa o KAS.

teczności działań kontrolnych oraz stworzenia ram instytucjonalnych i proceduralnych ułatwiających przestrzeganie prawa podatkowego i zwalczanie oszustw podatkowych, w ramach których powinno nastąpić: ograniczenie skali oszustw podatkowych; zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych i celnych; zmniejszenie luki podatkowej; zwiększenie poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych; zapewnienie obsługi klienta na wysokim poziomie; obniżenie kosztów funkcjonowania administracji skarbowej w relacji do poziomu uzyskiwanych dochodów budżetowych (tj. podniesienie jej skuteczności, a ponadto efektywności); rozwój profesjonalnej kadry.²²⁸

Realizacja powyższych celów może stać się skutecznym instrumentem ograniczania długu publicznego, gdyż utrzymywanie poprzedniego stanu, w którym administracja podatkowa, celna i skarbowa nie działały w oparciu o jednolite procedury²²⁹, będąc rozproszoną i powielającą niektóre z zadań związanych z procesem poboru należności podatkowych i celnych w ramach poszczególnych służb, wywierała niewątpliwie negatywny wpływ na stopień ściągальności należności podatkowych oraz na poziom dobrowolności w wypełnianiu zobowiązań o charakterze powszechnym, co wpływało niekorzystnie na poziom zadłużenia państwa. Dodatkowo zmieniające się realia gospodarcze, które umożliwiły prowadzenie na szeroką skalę w ramach globalnej gospodarki działalności gospodarczej przy wykorzystywaniu instrumentów prawnych mogły stanowić przesłankę do coraz powszechniejszego zjawiska optymalizacji podatkowej, w tym „agresywnej” i dość powszechnie prowadzonej w ramach wymiany międzynarodowej. Powyższe niepokojące praktyki, jak i funkcjonowanie Polski w ramach struktur UE wymagają od państwa skutecznie działającej administracji skarbowej, skupionej na intensyfikacji takich działań, jak: wzajemna pomoc w zwalczaniu omijania przepisów podatkowych i celnych, umożliwiająca przeprowadzanie wspólnych, jednoczesnych kontroli, w tym w obecności urzędników administracji podatkowej, kontroli skarbowej i celnej jednego państwa na terytorium innego; współpracy administracyjnej w zakresie podatków i ceł, polegającej na przekazywaniu informacji, konieczności posiadania elektronicznych baz danych, możliwości określenia całkowitej wartości towarów, prawidłowości obrotu towarowego. Dążąc do skuteczności administracji podatkowej, należy skoncentrować się również na jakości obsługi podatników, m.in. poprzez zwiększenie wykorzystywania elektronicznych form kontaktu z podatnikami. Wspólnym celem powyższych działań jest podniesienie poziomu przestrzegania przepisów podatkowych, zapewniających możliwość pozyskania zaplanowanych dochodów budżetowych.

228 Uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, druk sejmowy nr 826 z dnia 3 czerwca 2016.

229 Do 1 marca 2017 r. podatnicy podlegali różnym reżimom kontrolnym, tj. ustawie z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 553 z późn. zm.), ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.) oraz kontroli prowadzonej przez organy celne.

Spośród planowanych zadań KAS te, które mogą w sposób pośredni przyczynić się do ograniczania długu publicznego, uregulowano w szczególności w art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy o KAS. Będą one polegać na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu następujących przestępstw określonych w kodeksie karnym²³⁰: przestępczość zorganizowana oraz udział w zorganizowanej grupie przestępczej, fałszerstwo materialne, fałszerstwo intelektualne, używanie dokumentów poświadczających nieprawdę zawierających fałszerstwo intelektualne oraz oszustwo, w związku z którymi nastąpiło uszczuplenie lub narażenie na uszczuplenie należności publicznoprawnej oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez KAS. Wykonywanie powyższego zadania przez KAS będzie miało istotne znaczenie przede wszystkim dla zwalczania tzw. karuzel podatkowych, tj. wyłudzeń w zakresie podatku od towarów i usług.

Ponadto działaniami mającymi przyczynić się do poprawy ściągłości należności podatkowych oraz zniechęcenia do działań zmierzających do unikania opodatkowania są przyjęte w WFPF 2017-2020 Działania uszczelniające system podatkowy w latach 2017-2018.

Jedną z wprowadzonych już w tym celu zmian jest klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania unormowana w dziale III a znowelizowanej ustawy Ordynacja podatkowa²³¹. Ma ona za zadanie zwalczanie sztucznych czynności (lub ich zespołów), zwykle zawierających elementy zagraniczne, wykorzystywanych najczęściej przez wielkie korporacje w celu unikania zapłaty podatku. Doprecyzowaniu lub zmianie uległy także przepisy ustaw o podatkach dochodowych²³² dotyczące m.in. katalogu przypadków, w których dochód podatnika podlegającego ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu uznaje się za uzyskany „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, a także sposobu ustalania przychodu z tytułu objęcia udziałów (akcji) w spółce będącej podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych w zamian za wkład niepieniężny (w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowaną część). W celu uszczelnienia systemu podatku od towarów i usług wprowadzono także zmiany w zakresie obowiązków sprawozdawczych podatników, rejestrowania (i wyrejestrowywania) podatników przez organy podatkowe, odpowiedzialności solidarnej podatników oraz kaucji gwarancyjnej.

Kolejnym narzędziem mającym służyć zmniejszeniu liczby oszustw podatkowych związanych z wystawianiem nierzetelnych faktur oraz ograniczeniem tzw. „szarej strefy” jest regulacja, której celem jest zwiększenie liczby transakcji między przedsiębiorcami dokonywanych w formie bezgotówkowej. Nowa, obowią-

230 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.).

231 Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846).

232 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 z późn. zm.); ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 z późn. zm.).

zująca od 1 stycznia 2017 r. regulacja²³³, określa skutki podatkowe (wyłączenie z kosztów uzyskania przychodów) dokonania płatności w ramach danej transakcji z naruszeniem obowiązku dokonania jej za pośrednictwem rachunku płatniczego.

Wśród działań Ministerstwa Finansów należy wskazać także te zmierzające do tworzenia systemów informatycznych wspierających wykrywanie naruszeń prawa podatkowego. Zostały one uregulowane w ustawie o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej²³⁴, której przepisy mają służyć ograniczeniu nieprawidłowości w obszarze finansów publicznych oraz obrotu towarowego, zapobieganiu nadużyciom i sprawnemu ich wykrywaniu, ochronie rynku poprzez ograniczenie „szarej strefy” i zmniejszeniu luki podatkowej. Za cel regulacji przyjęto również osiągnięcie wyższej skuteczności poboru dochodów i zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony rynku, w szczególności w zakresie usprawnienia procesu poboru podatku od towarów i usług i przeciwdziałania nadużyciom w tym zakresie.

Podstawowym celem wszystkich powyższych działań jest przede wszystkim uniemożliwienie podatnikom takich zachowań, w następstwie których dochodzi do ukrycia dokonanych przez nich transakcji, od których powinien zostać odprowadzony podatek. Tym bardziej, należy wyraźnie podkreślić, że kluczową rolę w ograniczaniu i zwalczaniu nadużyć podatkowych, a w szczególności luki podatkowej odgrywa sprawnie funkcjonująca administracja podatkowa. Poprzez ukierunkowanie działań na wsparcie procesu tworzenia polityki podatkowej i gospodarczej, analizę ryzyka, audyty podatnika czy kontrole operacyjne obrotu gospodarczego administracja ta jest w stanie skutecznie wypełnić swoją rolę.²³⁵

Niewłaściwe zachowania samych podatników, obejmujące działania skierowane na osiągnięcie przysporzenia materialnego, jest zjawiskiem na tyle powszechnym, że powoduje trudności w oszacowaniu luki podatkowej²³⁶. Tego typu przestępcza działalność jest najbardziej zauważalna w zakresie podatków pośrednich, w szczególności podatku od towarów i usług, będącego jednym z najważniejszych źródeł dochodów budżetowych. Oszustwa dotyczące tego podatku

233 Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 780).

234 Ustawa z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej (Dz.U. poz. 781 z późn. zm.).

235 K. Raczkowski, B. Mróz, Luka podatkowa w gospodarce światowej, „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce”, Raport EY Building a better working world, Warszawa 2015/2016, s. 24.

236 Problematyka luki podatkowej oraz metod jej zwalczania została opisana w: E. Lotko, P. Woltanowski, R. Kosińska, Methods of Combating Tax Gap in Indirect Taxes in Poland as an Instrument Limiting Public Debt, „Публичные Финансы и Налоговое Право. Ежегодник” 2016, nr 6, s. 182-191; E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, Dimution of VAT Gap as Instrument of Budgetary Deficit and Public Debt in Poland, w: V. Babčák, A. Romanova, I. Vojnikova (red.), Tax Law and its Possibilities of Prevention of Tax Evasion and Tax Frauds, Košice 2015, s. 369-378.

stanowią nasilający się problem nie tylko w Polsce, ale także w całej UE²³⁷, powodując daleko idące konsekwencje dla budżetów wielu państw, ich gospodarek, uczciwej konkurencji czy faktycznej ochrony konsumenta. Z badań przeprowadzonych na zlecenie KE wynika, że wielkość luki podatkowej w Polsce w 2013 r. szacowana była na ok. 42,5 mld zł.²³⁸ Zgodnie z obliczeniami Ernest and Young, w tym samym roku utracone dochody z podatku od towarów i usług z powodu „szarej strefy”, stanowiącej pierwszy element luki w tym podatku, wyniosły 24 mld zł. Drugim ważnym komponentem luki w omawianym podatku są wyłudzenia podatkowe oszacowane na poziomie ok. 15,3 mld zł. Z przyjętych założeń wynika, że „szara strefa” oraz wyłudzenia w podatku od towarów i usług odpowiadały w 2013 r. łącznie za ponad 90% całkowitej luki w omawianym podatku, pozostałe około 10% to ubytki wpływów z powodu sporów interpretacyjnych przepisów podatkowych, bankructwa podatnika czy błędy w rozliczeniach.²³⁹

Czynniki sprzyjające powstawaniu i pogłębianiu luki podatkowej podzielić można na zewnętrzne, tj. zależne od działań podatników oraz wewnętrzne, tj. wynikające z organizacji administracji skarbowej. Do pierwszej grupy zaliczyć należy przede wszystkim:

- liczbę oszustw podatkowych, rozumianych jako działania, których celem jest osiągnięcie przysporzeń materialnych z pominięciem realizacji obowiązków podatkowych;
- wykorzystywanie schematów optymalizacyjnych;
- trudności z dokonaniem samowymiaru wynikające z zawłości przepisów podatkowych;
- błędy w samowymiarze podatku niewychwycone przez aparat skarbowy;
- nieodprowadzenie należności podatkowych w wyniku upadłości podatników;
- wielkość „szarej strefy”;
- wysokość zaległości;
- opóźnienia czasowe w wykonaniu płatności.

Z kolei do czynników zewnętrznych sprzyjających powiększaniu się luki podatkowej zalicza się:

- niedostatecznie rozwiniętą współpracę międzynarodową między służbami podatkowymi poszczególnych państw;
- brak koordynacji działania wszystkich służb państwowych odpowiedzialnych za przeciwdziałanie oszustwom podatkowym;

237 Przemówienie członka Komisji Europejskiej, Laszlo Kovacs, z 29 marca 2007 r., strona internetowa: www.ec.europa.eu [pobrano dn.: 15.09.2015 r.], oraz dane OLAF: strona internetowa: www.gma-bg.org [pobrano dn.: 15.09.2015 r.].

238 Najnowsze szacunki KE obejmują lukę w VAT do 2013 r. włącznie, więcej informacji na ten temat: Komisja Europejska, Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, 2015.

239 Raport EY Building a better working world, Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce, 2015/2016, s. 58.

- wciąż słabo zaawansowaną informatyzację administracji skarbowej;
- brak systemu motywowania pracowników administracji skarbowej odpowiedzialnych za kontrolę podatkową i ich niedostateczną specjalizację;
- błędy statystyczne przy obliczaniu spodziewanych należności podatkowych;
- niedostateczną współpracę z organizacjami pracodawców.²⁴⁰

Jedną z najskuteczniejszych metod ograniczania luki podatkowej przez państwowe organy podatkowe jest odpowiednie zarządzanie ryzykiem zewnętrznym. Jest ono procesem, w trakcie którego administracja podatkowa podejmuje, w oparciu o znajomość zachowań podatników, świadome decyzje dotyczące instrumentów oddziaływania na podatników, służących skutecznemu stymulowaniu prawidłowego wypełniania obowiązków podatkowych i zapobieganiu nieprawidłowemu wypełnianiu obowiązków podatkowych, dostosowując podejmowane działania do dostępnych zasobów. Podstawowe znaczenie dla ograniczania luki podatkowej przez państwowe organy podatkowe ma realizacja Strategii Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym, przygotowanej w ramach projektu Modernizacja polskiej administracji podatkowej.²⁴¹ W ramach identyfikacji ryzyka bazuje się na doświadczeniu zawodowym skarbowców, analizie poddaje się przepisy prawa, zmiany społeczne i gospodarcze. Zidentyfikowane obszary ryzyka mogą mieć charakter przedmiotowy lub podmiotowy, odnosząc się odpowiednio do konkretnych rodzajów błędów podatkowych lub prowadzących określone rodzaje działalności gospodarczej. W zakresie luki w podatku od towarów i usług, której rozmiary jak zaznaczono powyżej, mają najbardziej doniosłe znaczenie dla stanu finansów publicznych kraju oraz wielkości zadłużenia publicznego, wyodrębniono w ujęciu przedmiotowym następujące obszary ryzyka: nieprawidłowe określenie momentu powstania obowiązku podatkowego, opodatkowanie sprzedaży według niewłaściwych stawek podatkowych, prowadzenie sprzedaży z pominięciem kasy rejestrującej, księgowanie dowodów zakupu (faktur) pozostających bez związku z obrotem, dokonywanie odliczenia podatku naliczonego z faktur, które takiego prawa nie dają, księgowanie operacji gospodarczych zawartych z podmiotami nieistniejącymi dla pozorów, zaniżanie podstawy opodatkowania poprzez nieksięgowanie wszystkich przychodów. Od strony podmiotowej do branż obarczonych najwyższym ryzykiem nieprawidłowości zaliczono usługi budowlane i produkcję materiałów budowlanych (w tym przede wszystkim wznoszenie budynków, budowę dróg i autostrad, wykonywanie robót ogólnobudowlanych, sprzedaż hurtową drewna, materiałów budowlanych i wyposażenia sanitarnego). Za obciążone

240 Raport PwC, Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać?, Warszawa 2014, strona internetowa PricewaterhouseCoopers, www.pwc.pl [pobrano dn.: 15.11.2015], s. 4-6, dalej powoływany jako: Raport 2014; K. Raczkowski, B. Mróz, *op. cit.*, s. 27.

241 Jest to jedno z zarządzeń wewnętrznych w sprawie wprowadzenia Systemu Zarządzania Ryzykiem Wewnętrznym.

szczególным ryzykiem uznano także recykling – w tym sprzedaż hurtową odpadów i złomu, demontaż wyrobów zużytych, obróbkę i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne, odzysk surowców z materiałów segregowanych, zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne. W obszarze o podwyższonym ryzyku znalazła się również branża paliwowa i chemiczna, transport i logistyka, produkcja i obrót metalami i wyrobami metalowymi, obrót, wynajem i zarządzanie nieruchomościami, handel elektroniką, motoryzacja, e-handel i usługi informatyczne, rolnictwo oraz gastronomia i zakwaterowanie.²⁴² Oszacowanie sprowadza się do oceny potencjalnych bezpośrednich i pośrednich strat podatkowych związanych z danym obszarem ryzyka, jeżeli nie podejmie się żadnych czynności prewencyjnych. Dalsze działanie może obejmować zaproponowanie nowych rozwiązań prawnych, ale też ulepszanie obowiązujących formularzy i druków, służących podatnikom w wywiązywaniu się z obowiązków, szeroko rozumianą informację i naturalnie kontrolę. Niezbędne okazuje się przygotowanie metod, wewnętrznych wytycznych, szkoleń, form monitoringu i ewaluacji. Ocena końcowa ryzyka jest przeglądem informacji o zagrożeniach o charakterze ilościowym.

Korzystnie na skuteczność zwalczania przestępstw podatkowych, a tym samym na minimalizację luki podatkowej wpłynąć może specjalizacja jednostek administracji skarbowej w kontrolowaniu określonych grup podmiotów oraz w prowadzeniu spraw dotyczących określonych typów przestępstw. Wobec tego niezbędne są szkolenia zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne z zakresu ograniczania luki podatkowej, które przygotowują merytorycznie pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych do prowadzenia spraw związanych z oszustwami oraz utworzenie specjalnych komórek zajmujących się tego rodzaju przestępstwami i kontrolą podatników o podwyższonym stopniu ryzyka zaistnienia nieprawidłowości. Szkolenia powinny swym zakresem obejmować takie obszary, jak: prawo, psychologia ekonomiczna, analityka, statystyka, ekonomia behawioralna, sprawne zbieranie i pozyskiwanie danych i informacji z różnych źródeł oraz obsługi systemów informatycznych. Szkolenia te powinny mieć charakter warsztatów i obejmować zarówno pracowników bezpośrednio zaangażowanych w ograniczanie luki podatkowej, jak i kadre zarządzającą²⁴³.

Na skuteczność w zwalczaniu przestępstw podatkowych, a tym samym minimalizację luki podatkowej korzystnie może wpłynąć utworzenie specjalnych komórek zajmujących się tego rodzaju przestępstwami i kontrolą podatników o podwyższonym stopniu ryzyka zaistnienia nieprawidłowości. Poprawa skuteczności funkcjonowania administracji skarbowej w zakresie zmniejszenia luki

242 Szerzej w: E. Ruśkowski, P. Woltanowski, R. Kosińska, Tax gap management by public tax authorities in the Polish tax system, „Annual Center Review” 2014, s. 38-39.

243 E. Ruśkowski, P. Woltanowski, R. Kosińska, Zarządzanie luką podatkową w polskim systemie podatkowym przez organy podatkowe, w: K. Raczkowski (red.), Zarządzanie w systemie gospodarczym. Szanse i zagrożenia, Warszawa, 2015, s. 175.

podatkowej jest uwarunkowana również zapewnieniem swobodnego przepływu informacji, wdrożeniem odpowiednich rozwiązań technologicznych oraz dalszej centralizacji baz danych organów administracji skarbowej. Podstawowe znaczenie dla skutecznego ograniczania luki podatkowej ma ponadto współpraca administracji podatkowej z innymi służbami, w tym z organami ścigania i wykorzystanie informacji pozyskiwanych przez organy ścigania w toku postępowań kontrolnych. Ważne, aby współpraca pomiędzy takimi organami, jak: policja, prokuratura, Centralne Biuro Śledcze, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy OLAF miała charakter zinstytucjonalizowany, a przy tym trwałe. Wreszcie należy rozważyć wyspecjalizowanie organów ścigania w wykrywaniu przestępstw podatkowych i egzekwowaniu realizacji obowiązków podatkowych.²⁴⁴

W utrzymaniu stabilności fiskalnej państwa oprócz sprawnie i efektywnie funkcjonującej administracji skarbowej odpowiedzialnej za pobór należności publicznoprawnych istotną rolę odgrywa również realność planowania dochodów budżetowych.²⁴⁵ Choć w nauce prawa finansowego i w działaniach władzy ustawodawczej i wykonawczej znacznie więcej uwagi poświęca się poszukiwaniu bądź ulepszaniu rozwiązań związanych ze stroną wydatkową, to należy jednak zauważyć, że również poprzez jakość i realność planowania dochodów budżetowych jest możliwa i pożądana poprawa kondycji finansowej państwa, a w konsekwencji ograniczenie długu publicznego.

Procedura planowania składa się z działań, których celem jest przygotowanie dokumentu będącego finansową podstawą realizacji zadań państwa, obrazującym kierunki polityki rządu w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.²⁴⁶ Ocena dokonania jakości planowania budżetowego wymaga zastosowania odpowiedniego kryterium, którego wybór staje się jednak problematyczny. Z jednej strony kryterium tym powinna być adekwatność środków budżetu państwa do potrzeb społeczności zaspokajanych wydatkami publicznymi²⁴⁷, z drugiej zaś strony przyjętym kryterium może być również potrzeba utrzymania stabilności finansowej państwa i minimalizowanie skutków związanych z wielkością długu publicznego. Jak trafnie zauważa S. Owsiak²⁴⁸, ocena jakości planowania budżetowego jest trudna lub w zasadzie niemożliwa, a samo planowanie budżetowe jest jednym z najtrudniejszych przedsięwzięć o charakterze ekonomiczno-społecznym. W przypadku wystąpienia błędów ujemnych wielkość zrealizowanych dochodów budżetu jest większa od wielkości prognozowanych. Z punktu widzenia państwa szczególnie groźne w skutkach są prognozy, którym towarzyszył zbyt

244 Raport 2014, s. 31.

245 E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, Fiscal sustainability as a condition of economic security, w: K. Raczkowski, Ł. Sulkowski (red.), *Tax Management and Tax Evasion*, Frankfurt am Main 2014, s. 103.

246 S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych*, Warszawa 2002, s. 38.

247 S. Owsiak (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008, s. 41.

248 *Ibidem*, s. 30.

duży optymizm. Skutki tych oszacowań wymuszają w ustawie budżetowej w trakcie roku budżetowego zmiany po stronie wydatków, polegające na ich dostosowaniu do możliwości dochodowych budżetu państwa²⁴⁹. W celu zilustrowania skali powyższego zjawiska w Polsce w poniższej tabeli przedstawiono dokładność prognoz dochodów budżetowych w latach 2000-2016.

Tabela 8. Dokładność prognoz dochodów budżetowych w latach 2000-2016*

Rok Budżetowy	Ustawa budżetowa	Wykonanie	Dokładność prognozy
W mln zł			
2000	140 909	135 663	- 3,7%
2001	161 065**	140 526	- 12,8%
2002	145 101	143 519	- 1,1%
2003	155 697	152 110	- 2,3%
2004	154 552	156 281	+ 1,1%
2005	174 703	179 772	+ 2,9%
2006	195 282	197 640	+ 1,2%
2007	228 952	236 367	+ 3,2%
2008	281 892	253 547	- 10,1%
2009	303 034***	247 183	- 18,4%
2010	249 006	250 302	+ 0,5%
2011	273 144	277 557	+ 1,6%
2012	293 766	287 595	- 2,1%
2013	299 385****	279 151	- 6,7%
2014	277 782	283 542	+ 2%
2015	297 197*****	289 136	- 2,7%
2016	313 808	314 683	+ 0,2%

* Czcionką pogrubioną zaznaczono największe rozbieżności pomiędzy dochodami zaplanowanymi w ustawie budżetowej a dochodami zrealizowanymi.

** Planowana kwota dochodów po nowelizacji ustawy budżetowej na 2001 rok: 152 465 mln zł.

*** Planowana kwota dochodów po nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 rok: 272 911 mln zł.

**** Planowana kwota dochodów po nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 rok: 274 128 mln zł.

***** Planowana kwota dochodów po nowelizacji ustawy budżetowej na 2015 rok: 286 700 mln zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ustaw budżetowych oraz sprawozdań z wykonania budżetów państwa w latach 2000-2016 dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl [pobrano dn.: 20.08.2017].

249 Ibidem, s. 147.

Powyższa ocena dokładności prognoz została dokonana na podstawie ustaw budżetowych i sprawozdań z ich wykonania. W celu ukazania rzeczywistej jakości planowania dochodów na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej, opracowując powyższe zestawienie, nie uwzględniono prognoz dochodów wynikających z nowelizacji ustaw. Należy podkreślić, iż nowelizacja ustawy budżetowej nie jest w Polsce standardową, dokonywaną corocznie procedurą procesu budżetowego, zaś dokonywanie zmian w ustawie budżetowej jest przejawem szczególnych trudności w procesie planowania. W analizowanym okresie w większości przypadków (w 10 spośród 17 badanych lat) osiągnięto niższe dochody niż prognozowano w ustawie budżetowej. W rezultacie w latach 2000-2003, 2008-2009, 2012-2013 i 2015 planowanie dochodów było nacechowane zbyt dużym optymizmem. Największe rozbieżności pomiędzy dochodami zaplanowanymi w ustawie budżetowej a dochodami zrealizowanymi miały miejsce w 2001 r. (-12,8%), 2008 r. (-10,1%), 2009 r. (-18,4%) i 2013 r. (-6,7%).

Istnieje wiele przyczyn trudności w realnym planowaniu dochodów. Pierwszą z nich jest charakter prawny dochodów. W świetle obowiązujących przepisów (art. 52 ust. 1 pkt 1 u.f.p.) są one jedynie prognozą wielkości wpływów podatkowych i niepodatkowych do budżetu państwa, co w efekcie nie nadaje im dyrektywnego charakteru. Samo zaplanowanie dochodów w ustawie budżetowej nie stanowi zatem podstawy prawnej do ich realizacji.

Po drugie, wpływ na kształtowanie się dochodów budżetowych mają czynniki makroekonomiczne, takie jak PKB, inflacja, rentowność przedsiębiorstw, jak również procedura planowania i alokowania środków budżetowych i związane z tym ograniczone możliwości skutecznego zarządzania finansami publicznymi. Prognozowanie dochodów budżetowych jest dokładniejsze w warunkach stabilności finansowej i gospodarczej, natomiast w okresie kryzysu i niestabilnej sytuacji finansowej dochody są realizowane w znacznie niższej, niż początkowo planowano wysokości, a w konsekwencji konieczne stają się nowelizacje ustaw budżetowych. Taka sytuacja miała miejsce w roku 2001, 2009, 2013 i 2015. Za przyczynę trudności w planowaniu dochodów budżetowych należy uznać również niestabilność prawa podatkowego oraz opisaną powyżej niewystarczającą skuteczność poboru należności budżetowych przez administrację skarbową.²⁵⁰

Kolejną z przyczyn jest znaczna skala zadań realizowanych ze środków publicznych i wpływ czynnika politycznego na kształtowanie zarówno wielkości, jak i struktury budżetu po stronie dochodowej i wydatkowej. Z jednej strony należy zapewnić realizację funkcji i zadań państwa, z drugiej zaś strony istnieje potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa finansowego państwa. Planowanie zbyt optymi-

250 Por. S. Owsiak (red.), Jakość planowania budżetowego w Polsce – próba oceny, strona internetowa: Najwyższej Izby Kontroli, www.nik.gov.pl [pobrano dn. 09.03.2016].

stycznych dochodów może w konsekwencji doprowadzić do zwiększenia deficytu budżetowego²⁵¹ i również utrudnić zarządzanie długiem publicznym.²⁵²

Wskazane powyżej powody trudności w realnym planowaniu dochodów budżetowych świadczą o potrzebie podjęcia działań zarówno w średniej, jak i długiej perspektywie, które umożliwią zachowanie spójności pomiędzy dochodami a wydatkami zaplanowanymi w ustawie budżetowej. Planowanie dochodów budżetowych w oparciu o dane historyczne bez wdrożenia i skutecznego wykorzystywania planowania wieloletniego stanowi poważne zagrożenie dla stabilności finansowej państwa. Planowanie to powinno być także realistyczne i uwzględniać różnego rodzaju zagrożenia, tj. „szarą strefę”, różnego rodzaju wyłudzenia i oszustwa podatkowe²⁵³, o których wspomniano w części pierwszej niniejszego podrozdziału. Poprawa planowania dochodów budżetowych wymaga również dodatkowych działań organizacyjnych i koncepcyjnych, w tym wzmocnienia nadzoru nad gospodarką finansową jednostek SFP i wzmocnienia pozycji Ministra Finansów w zarządzaniu finansami publicznymi²⁵⁴.

Kolejnym pośrednim instrumentem ograniczania deficytu (zarówno budżetowego, jak i szerzej – deficytu SFP), a w konsekwencji i długu publicznego może być odpowiednio wdrożony budżet zadaniowy.

Ze względu na różne, w zależności od kraju, koncepcje budżetu zadaniowego, definiując to pojęcie, zasadnym wydaje się przywołać za U.K. Zawadzką-Pąk²⁵⁵ odróżnienie budżetu zadaniowego w ujęciu ekonomicznym od budżetu zadaniowego w ujęciu prawnym, dostosowane do polskiej praktyki i tradycji prawnej. Budżet państwa w ujęciu prawnym jest planem finansowym o szczególnej mocy (upoważnia do dokonywania wydatków), szczególnej formie prawnej (ustawy budżetowej) i szczególnym okresie obowiązywania (jednego roku). Stąd budżet zadaniowy w ujęciu prawnym jest planem finansowo-rzeczowym upoważniającym do dokonywania wydatków, uchwalanym w formie ustawy budżetowej, w którym wydatki planowane i wykonywane są w układzie zadaniowym, a zatem klasyfikowane zgodnie z klasyfikacją funkcjonalną (zadaniową), dla których opracowywane są cele i mierniki służące realizacji osiągniętych rezultatów. Z kolei, traktując budżet państwa jako kategorię ekonomiczną, tj. scentralizowany zasób środków pieniężnych²⁵⁶, za budżet zadaniowy w takim ujęciu można traktować fundusz,

251 Wskutek niedoszacowania wielkości planowanych dochodów budżetowych, dokonaną 16 grudnia 2015 r. nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2015, zwiększeniu uległa kwota deficytu budżetowego z pierwotnie zaplanowanej kwoty 46 080 mln zł do kwoty 49 980 mln zł.

252 E. Lotko, Planowanie dochodów..., s. 176-177.

253 E. Ruśkowski, Correct planning of budget revenues an essential condition for secure business transactions, w: K. Raczkowski, F. Schneider (red.), *The Economic Security of Business Transactions Management in Business*, Oxford 2013, s. 124.

254 C. Kosikowski, *Naprawa finansów...*, s. 31-32.

255 U.K. Zawadzka-Pąk, *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i Polsce*, Kraków 2014, s. 17-18.

256 C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne...*, 2008, s. 301.

którego wydatki są klasyfikowane w układzie zadaniowym (w oparciu o klasyfikację funkcjonalną oraz system celów i mierników). Szczegółowy podział tych środków może być dokonywany w kilku komplementarnych (co do zasady spójnych) planach finansowo-rzeczowych, niekoniecznie w ustawie budżetowej.

W Polsce budżet zadaniowy na szczeblu centralnym, podobnie jak i w samorządach, które na zasadzie dobrowolności zdecydowały się stosować ten instrument zarządzania finansami publicznymi, ma charakter wyłącznie ekonomiczny. W konsekwencji budżet zadaniowy ma wyłącznie charakter prezentacyjny, w którym nie istnieje odpowiedzialność za osiągnięcie zaplanowanych w nim efektów.

Na szczeblu centralnym budżet zadaniowy został wprowadzony do polskiego porządku prawnego na mocy u.f.p., która go jednak nie definiuje, lecz posługuje się pojęciem układu zadaniowego (składającego się z klasyfikacji zadaniowej wydatków lub kosztów oraz części sprawnościowej, składającej się z celów i mierników), który jest podstawą do opracowania następujących dokumentów:

- planów finansowych na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, dysponentów państwowych funduszy celowych oraz osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 u.f.p. (art. 32 u.f.p.);
- Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, w którym określa się cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji w układzie obejmującym główne funkcje państwa (art. 104 ust. 1 pkt 2 u.f.p.);
- zestawienia programów wieloletnich (art. 122 ust. 1 pkt 4 u.f.p.);
- załącznika do ustawy budżetowej zawierającego zestawienia zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy (art. 142 ust. 10 u.f.p.);
- skonsolidowanego planu wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 u.f.p. (art. 142 ust. 11 u.f.p.).

Należy zauważyć, że wprowadzeniu obowiązku załączania planu finansowego w układzie zadaniowym do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej nie towarzyszyło rozszerzenie kompetencji zarządczych poprzez zwiększenie autonomii menedżerskiej i elastyczności działania. Stąd możliwości wykorzystania budżetu zadaniowego w Polsce jako instrumentu racjonalizacji wydatków publicznych, a w konsekwencji ograniczania deficytu i długu publicznego są w Polsce ograniczone. Mogłoby być to możliwe, gdyby budżet zadaniowy w praktyce opierał się na teoretycznych podstawach budżetu zadaniowego, tj. zasadach efektywności, skuteczności i oszczędności²⁵⁷ (ang. *effectivness, efficiency, economy*),

257 Efektywność i skuteczność w koncepcji budżetu zadaniowego są pojęciami zaczerpniętymi z już wcześniej stosowanej terminologii zarządzania publicznego. Jak wyjaśniono w przypisie nr 218, *skuteczność* oznacza

osiąganych poprzez zasadę materialnej przejrzystości (ang. *transparency*), dzięki której zakres dostarczanych informacji dotyczących wydatków poza ich limitami (tj. funkcjonującą w budżecie tradycyjnym częścią finansową) poprzez tzw. część sprawnościową (na którą składają się cele i mierniki) umożliwia również uzyskanie informacji na temat rezultatów działań administracji publicznej w zakresie ich wykonywania. Do poprawy tej przejrzystości przyczynia się stosowanie jednolitych, przedmiotowych kryteriów podziału wydatków, dzięki którym możliwe jest uzyskanie odpowiedzi w następujących obszarach:

- zadań wykonywanych przez dysponentów;
- wydatków przeznaczanych przez państwo i źródeł ich finansowania;
- możliwych do osiągnięcia celów dzięki przeznaczeniu wydatków na określone zadania;
- osiągnięcia efektów poprzez realizację zamierzonych celów;
- stopnia osiągnięcia zamierzonych celów.²⁵⁸

Zatem zasada transparentności jest warunkiem efektywnego, skutecznego i przy tym oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Zastosowanie powyższych czterech zasad umożliwia racjonalizację wydatkowania środków publicznych, gdyż wygoszparowane dzięki podniesieniu efektywności są następnie przeznaczane na podnoszenie jakości (tj. skuteczności) świadczonych usług publicznych.²⁵⁹ Dzięki autentycznej gospodarności środków publicznych następuje znaczne ograniczenie zbędnych wydatków i lepsza alokacja dochodów publicznych, a w konsekwencji ograniczanie deficytu i długu publicznego.

Dokonując oceny ewolucji i funkcjonowania budżetu zadaniowego w Polsce, należy stwierdzić, że ma on wciąż charakter prezentacyjny, co oznacza, że brak w nim związku między planowaniem środków publicznych a planowanymi i uzyskiwanymi efektami²⁶⁰. Problem ten jedynie częściowo mógłby zostać rozwiązany poprzez rezygnację z budżetu tradycyjnego i zastąpienie go budżetem zadaniowym, co jednak obecnie nie jest w Polsce planowane. Ponadto wśród mierników, będących filarem oceny efektywności i skuteczności, wciąż dominują mierniki produktu (np. liczba absolwentów akademii muzycznych czy liczba zakupionych woluminów przez Bibliotekę Narodową), ograniczony jest natomiast udział mierników rezultatu (np. liczba absolwentów uczelni, którzy znaleźli pracę w zawodzie, czy skrócenie czasu trwania postępowania sądowego).²⁶¹

jakość usług publicznych, a *efektywność* stosunek usług do ich kosztu. Z kolei *oszczędność* oznacza proces wykorzystywania zasobów ludzkich, finansowych lub materialowych w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości, w odpowiednim czasie i po możliwie najniższym koszcie.

258 C. Kosikowski, *Naprawa finansów...*, s. 457.

259 U.K. Zawadzka-Pąk, *Konstrukcja prawna...*, s. 33.

260 OECD, *Performance budgeting in OECD countries*, OECD 2007, s. 30.

261 U.K. Zawadzka-Pąk, *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, Gdańsk 2013, s. 74-90.

Analogicznie sytuacja prezentuje się w jst., które w obecnym stanie prawnym mogą opracowywać budżet zadaniowy na zasadzie dobrowolności obok, a nie zamiast budżetu tradycyjnego. Analiza mierników stosowanych w samorządowych budżetach zadaniowych, które znajdują się na oficjalnych stronach internetowych jst. (m.in. Warszawa, Szczecin, Gdańsk), prowadzi do wniosku, że również na szczeblu samorządowym dominują mierniki produktu, uniemożliwiające dokonanie efektywności i skuteczności realizacji usług publicznych jedynie w bardzo ograniczonym zakresie.

Podsumowując powyższą część rozważań nt. budżetu zadaniowego jako pośredniego instrumentu ograniczania deficytu i długu publicznego, pomimo że omówiony instrument nowego zarządzania publicznego potencjalnie może pozytywnie wpływać na stan zadłużenia finansów publicznych, zaawansowanie (stagnacja) procesu jego wdrażania w Polsce zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym uniemożliwia wykorzystanie go do tego celu.

3.4. Wnioski

Analiza prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego w SFP zawarta w rozdziale trzecim pozwala na sformułowanie następujących wniosków.

Po pierwsze, przeprowadzona analiza dotycząca ograniczeń (reguł fiskalnych) długu publicznego pozwala stwierdzić, iż unormowania w zakresie limitów długu publicznego mają dwojaki, proceduralny lub materialny charakter.

Po drugie, do instrumentów bezpośrednich ograniczających dług publiczny w SFP należy zaliczyć te reguły fiskalne, które mają charakter wyraźnie parametryczny, np. konstytucyjną regułę zadłużenia. Jej uzupełnieniem są ustawowe procedury ostrożnościowe i sanacyjne oraz stabilizacyjna reguła wydatkowa uregulowane w u.f.p. Dodatkowo stwierdzić należy, że podejmowane próby wprowadzenia w Polsce na przestrzeni kilkudziesięciu lat instrumentów służących ograniczaniu deficytu i długu publicznego pokazały, że warunkiem przynajmniej względnej skuteczności reguły jest nadanie jej mocy prawnie wiążącej. Dzięki temu możliwe staje się ograniczenie możliwości uznaniowego jej modyfikowania oraz wzmacnia wiarygodność polityczną rządu. Doświadczenia polskie związane z wprowadzaniem instrumentów ograniczania długu publicznego w aktach rangi ustawowej bądź też niższej pokazują, iż większość parlamentarna w razie potrzeby może je z łatwością zawiesić (uchylić). Ponadto zarówno na Ministrze Finansów, całej Radzie Ministrów, jak i obu izbach parlamentu powinna ciążyć nie tylko prawna, ale i moralna odpowiedzialność za stan finansów publicznych poprzez stałe i rzetelne monitorowanie zadłużenia publicznego i podejmowanie

z odpowiednim wyprzedzeniem określonych działań mających charakter prewencyjny, nie zaś likwidowanie lub łagodzenie instrumentów służących temu celowi.

Po trzecie, wprowadzenie do polskiego porządku prawnego stabilizacyjnej reguły wydatkowej, której mechanizm zakłada ograniczenia poziomu wydatków i pozwala na wyliczenie prawnie wiążącego nieprzekraczalnego limitu wydatków na dany rok budżetowy, należy ocenić pozytywnie. Tym bardziej że konstrukcja reguły wykazuje dużą elastyczność w zakresie dostosowywania się do warunków gospodarczych w kolejnych fazach cyklu koniunkturalnego, a jej antycykliczny charakter, jak i możliwość corocznego ograniczania wydatków SFP sprawiają, że jest to skuteczniejszy instrument ograniczania długu publicznego niż procedury sanacyjne, które mogą być zastosowane dopiero po przekroczeniu przez dług ustawowo określonych progów. Jednakże reguła nie jest pozbawiona wad, o czym świadczy stopień komplikacji jej konstrukcji oraz doboru wskaźników fiskalnych mających wpływ na wielkość korekty kwoty wydatków w danym roku budżetowym.

Po czwarte, stosowany w Polsce model zarządzania długiem publicznym nie wpływa na utrzymanie zadłużenia na stabilnym poziomie oraz minimalizowania kosztów jego obsługi. Brak odpowiedzialności za niezrealizowane działania wynikający z niewiążącego charakteru Strategii zarządzania długiem publicznym oraz częste/coroczne zmiany planów rządu skutkują tym, że cel ten w kolejnych Strategiach wciąż pozostaje w sferze deklaracji politycznych. Coroczna aktualizacja Strategii objawia się brakiem trwałości podjętych w niej założeń, czyniąc ją instrumentem mało użytecznym. Dodatkowo, przyjęty rządowy model zarządzania zadłużeniem publicznym zwiększa ryzyko przedkładania krótkoterminowych celów budżetowych nad cele długoterminowe, co w konsekwencji może prowadzić do nieuzasadnionej struktury długu i zwiększania kosztów jego obsługi.

Po piąte, wprowadzenie do polskiego systemu prawnego planowania wieloletniego jest działaniem korzystnym, jednak obecny kształt WPPF nie pozwala w pełni osiągnąć zakładanych celów. Obok elementów prognostycznych WPPF powinien w swej konstrukcji zawierać elementy dyrektywne, natomiast uczynienie Programu Konwergencji częścią WPPF nie powoduje nadania planowi temu mocy aktu prawnie wiążącego.

Po szóste, konstrukcja IWZ zawiera zbyt wiele wad, aby można było go uznać za skuteczny instrument ograniczania długu publicznego poszczególnych jst. Dlatego postulowane są dalsze prace legislacyjne przede wszystkim w zakresie art. 243 ust. 2 u.f.p. poprzez zastąpienie planowanych dochodów budżetowych, przyjmowanych do obliczenia wskaźnika z art. 243 ust. 1 u.f.p. na następny rok budżetowy, dochodami rzeczywiście wykonanymi. Pozwoli to na znaczne ograniczenie możliwości omijania postanowień art. 243 ust. 1 u.f.p. poprzez zawyżanie

planowanych dochodów (głównie majątkowych) oraz ułatwi ocenę spełnienia wymogu realizmu WPF.

Po siódme, celem WPF powinno być umożliwienie zarządzania strategicznego i utrzymanie deficytu budżetowego samorządów na odpowiednio niskim poziomie, a w konsekwencji ograniczenie długu publicznego. Jednakże wadą przyjętych rozwiązań jest nakaz, by ten z założenia strategiczny i służący zarządzaniu finansami publicznymi dokument wykazywał zgodność przyjętych w nim wartości z wartościami przyjętymi w uchwale budżetowej na dany rok. Dodatkowo WPF nie mogą być skutecznymi instrumentami ograniczania długu publicznego, gdyż nie mają charakteru wiążącego, a prognozowane w nich wielkości wydatków, deficytu i długu mają charakter wyłącznie prognoz, nie zaś limitów.

Po ósme, prawidłowo wdrożone pośrednie instrumenty ograniczania długu publicznego mogłyby być skutecznym narzędziem służącym jego ograniczeniu. W tym zakresie działania związane ze stroną dochodową budżetu powinny wspomagać z jednej strony uszczelnienie systemu podatkowego i wzmacnianie sprawności funkcjonowania administracji skarbowej, a z drugiej – wspomagać proces racjonalnego planowania wydatków poprzez odpowiednio wdrożony budżet zadaniowy. Skuteczność powyższych rozwiązań zależy także od jakości i prawidłowości planowania dochodów budżetowych.

PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY OGRANICZANIA DEFICYTU I DŁUGU SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT* W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH

URSZULA K. ZAWADZKA-PĄK

4.1. Uwagi wprowadzające

Najistotniejszą rolę w zapewnieniu stabilności finansów publicznych odgrywają bezpośrednie prawnofinansowe instrumenty ograniczające deficyt i dług sektora *general government* wynikające zarówno z prawa krajowego, jak i unijnego, stąd zostaną zaprezentowane w niniejszym rozdziale w perspektywie prawnoporównawczej¹.

Wśród bezpośrednich instrumentów ograniczania deficytu i długu zasadniczą rolę odgrywają reguły fiskalne stanowiące restrykcje w zakresie przygotowywania, zatwierdzania i wykonywania budżetu. Reguły fiskalne nie tylko umożliwiają ograniczenie deficytu i długu, ale także ułatwiają antycykliczne zarządzanie finansami publicznymi, zapewniając stabilność finansową i wzmacniając wiarygodność rządu, zaś poprzez zwiększenie przewidywalności polityki finansowej promują również długoterminowy wzrost gospodarczy.² Reguły fiskalne mają charakter proceduralny bądź numeryczny. Reguły proceduralne kształtują uprawnienia i wzajemne relacje uczestników procedury budżetowej, zaś reguły numeryczne stanowią liczbowe ograniczenie polityki fiskalnej państwa.³

Istnieją cztery rodzaje numerycznych reguł fiskalnych, tj.:

- reguły salda, które są wykorzystywane do ograniczania salda (budżetowego lub sektora *general government*) w perspektywie rocznej lub w okresie cyklu gospodarczego. Reguły te mogą być stosowane do wprowadzenia

1 Analiza zaprezentowana w niniejszym rozdziale, jeśli nie zastrzeżono inaczej, została dokonana przy wykorzystaniu danych zebranych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, opublikowanych w: Fiscal Rules Dataset 1985-2015, IMF 2016.

2 A. Corbacho, T. Ter-Minssian, *op. cit.*, s. 38.

3 U.K. Zawadzka-Pąk, Stabilność współczesnych finansów publicznych w świetle doświadczeń europejskich – odpowiedzialność prawna czy moralna? „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 17, z. 8, cz. 1, s. 26.

ogólnej równowagi (włączając wszystkie dochody i wydatki), do salda pierwotnego (wyłączając odsetki) lub też do salda bieżącego (wyłączając wydatki inwestycyjne; są to tzw. „złote reguły”);

- reguły zadłużenia lub finansowania wyznaczające limit relacji długu do PKB, ewentualnie jego wielkość netto lub brutto⁴. Reguły te mogą również nakładać ograniczenia dotyczące finansowania przez bank centralny lub zaciągania długu w obcej walucie;
- reguły wydatkowe ustanawiające limity dla całości lub niektórych kategorii wydatków publicznych. Co do zasady wyznaczają poziom, tempo wzrostu lub relację do PKB;
- reguły dochodowe ustanawiające limity, których celem jest zapobieganie wprowadzaniu nadmiernych obciążeń podatkowych lub wyznaczenie pułapu zachęcającego do pobierania dochodów.⁵

W celu wspierania przestrzegania reguł fiskalnych w niektórych państwach są powoływane wyspecjalizowane organy, tzw. rady fiskalne, którym są powierzane kompetencje w zakresie monitorowania implementacji założeń makroekonomicznych bądź opracowywania takich założeń.

Poszczególne rodzaje reguł fiskalnych mogą mieć różną rangę prawną. Najwyżej w hierarchii znajdują się reguły wpisane w konstytucje poszczególnych państw. Jednakże konstytucyjne reguły fiskalne stosowane są stosunkowo rzadko.

Niżej w hierarchii reguł fiskalnych znajdują się te wynikające z prawa międzynarodowego. Istniejące w państwach europejskich reguły fiskalne o takiej randze wynikają z przynależności do struktur UE. Początkowo reguły tego szczebla zobowiązywały wyłącznie do utrzymywania deficytu sektora *general government* na poziomie 3% PKB, a długu tego sektora na poziomie 60% PKB. Jednakże mechanizmy korygowania (łącznie kilkuset) przypadków złamania tych reguł przez państwa UE nie zapewniły całkowitej i natychmiastowej skuteczności. Stąd, z inicjatywy instytucji unijnych i za zgodą samych państw członkowskich, w większości państw UE zaczęła obowiązywać reguła zrównoważonego salda strukturalnego zobowiązująca do utrzymywania komponentu strukturalnego deficytu na poziomie nie wyższym niż 0,5% PKB, a także reguła wydatkowa zobowiązująca do kształtowania wzrostu wydatków maksymalnie na poziomie średnioterminowego potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego danego kraju, w zależności od średniookresowych celów budżetowych tego państwa (MTO).

Ponadto w porządkach prawnych wielu państw europejskich znajdują się ustawowe reguły fiskalne. Choć są one prawnie wiążące, charakteryzują się ogra-

4 Dług publiczny brutto oznacza zobowiązania władz publicznych wobec podmiotów krajowych i zagranicznych niezaliczanych do SFP, zaś dług publiczny netto obejmuje dług publiczny brutto po odliczeniu należności przysługujących władzom publicznym od innych podmiotów (np. zaległości podatkowe, pożyczki).

5 A. Corbacho, T. Ter-Minssian, *op. cit.*, s. 41.

niczona skutecznością i stosunkowo małą trwałością, jak wykazano w dalszej części rozdziału, gdy okazują się zbyt restrykcyjne, niejednokrotnie są modyfikowane lub uchylane.

Wreszcie istnieją reguły fiskalne o randze porozumienia koalicyjnego, a zwłaszcza te wynikające wyłącznie ze zobowiązania politycznego rządzących. Jednakże nie posiadając mocy prawnej, aby być skuteczne, w całości muszą opierać się na odpowiedzialnej postawie decydentów politycznych wynikającej z ich motywacji wewnętrznej, bowiem im niższa ranga prawna reguł fiskalnych, tym większą motywacją do zapewniania stabilności finansów publicznych powinni wykazywać się rządzący.

Dążąc do zróżnicowania państw poddanych analizie, pozostając jednocześnie w bliskim Polsce kontekście europejskim, wstępnej analizie poddano wszystkie państwa leżące w Europie⁶. Kryterium ograniczającym wybór państw była dostępność danych na temat instrumentów ograniczania deficytu i długu sektora *general government*. W konsekwencji do ostatecznej analizy wybrano 32 państwa europejskie, a ich charakterystyki dokonano w tabeli 9.

Tabela 9. Charakterystyka wybranych państw europejskich

Lp.	Nazwa państwa	Państwo UE				Państwo stowarzyszone z UE	Państwo EFTA
		Rok przystąpienia do UE	Rok przystąpienia do UGiW	Sygnatariusz Paktu Fiskalnego			
				Wejście w życie postanowień Paktu	Obowiązujące postanowienia Paktu		
1	Austria	1995	1999	2013	Wszystkie tytuły	-	-
2	Belgia	1958	1999	2013	Wszystkie tytuły	-	-
3	Estonia	2004	2011	2013	Wszystkie tytuły	-	-
4	Finlandia	1995	1999	2013	Wszystkie tytuły	-	-
5	Francja	1958	1999	2013	Wszystkie tytuły	-	-
6	Grecja	1981	2001	2013	Wszystkie tytuły	-	-
7	Hiszpania	1986	1999	2013	Wszystkie tytuły	-	-
8	Holandia	1998	2009	2013	Wszystkie tytuły	-	-
9	Irlandia	1973	1999	2013	Wszystkie tytuły	-	-
10	Litwa	2004	2015	2013	Wszystkie tytuły *	-	-
11	Luxemburg	1958	1999	2013	Wszystkie tytuły	-	-
12	Łotwa	2004	2014	2013	Wszystkie tytuły *	-	-

6 Ze względu na nadrzędne kryterium doboru państw do analizy, za które obrano geograficzną przynależność do Europy, z badań wyłączono Cypr, który jest położony w Azji Wschodniej.

Lp.	Nazwa państwa	Państwo UE				Państwo stowarzyszone z UE	Państwo EFTA
		Rok przystąpienia do UE	Rok przystąpienia do UGiW	Sygnatariusz Paktu Fiskalnego			
				Wejście w życie postanowień Paktu	Obowiązujące postanowienia Paktu		
13	Malta	2004	2008	2013	Wszystkie tytuły	-	-
14	Niemcy	1958	1999	2013	Wszystkie tytuły	-	-
15	Portugalia	1986	1999	2013	Wszystkie tytuły	-	-
16	Słowacja	2004	2009	2013	Wszystkie tytuły	-	-
17	Słowenia	2004	2007	2013	Wszystkie tytuły	-	-
18	Włochy	1958	1999	2013	Wszystkie tytuły	-	-
19	Bułgaria	2007	-	2014	Tylko tytuły III i V	-	-
20	Dania	1973	-	2013	Tylko tytuły III, IV i V	-	-
21	Polska	2004	-	2013	Tylko tytuł V	-	-
22	Rumunia	2007	-	2013	Tylko tytuł V	-	-
23	Szwecja	1986	-	2013	Tylko tytuł V	-	-
24	Węgry	2004	-	2013	Tylko tytuł V	-	-
25	Republika Czeska	2004	-	-	-	-	-
26	Wielka Brytania	1973	-	-	-	-	-
27	Chorwacja	2013	-	-	-	-	-
28	Czarnogóra	-	-	-	-	2010	-
29	Serbia	-	-	-	-	2012	-
30	Islandia	-	-	-	-	-	1970
31	Norwegia	-	-	-	-	-	1960
32	Szwajcaria	-	-	-	-	-	1960

* W stosunku do Łotwy i Litwy tytuły III i IV Paktu Fiskalnego mają zastosowanie odpowiednio od 2014 r. i 2015 r. stosownie do daty wejścia tych państw do strefy euro.

Źródło: Opracowanie własne.

Należy zauważyć, iż w krajach, w których określone krajowe reguły fiskalne wprowadzono wyłącznie z własnej inicjatywy władz publicznych (parlamentu, rządu), stało się to dzięki odpowiedzialnej postawie za stabilność finansów publicznych wynikającej z moralnej motywacji rządzących (tj. motywacji wewnętrznej). Z kolei w państwach należących do UE, a zwłaszcza do UGiW, istotny wpływ miała nie tylko motywacja wewnętrzna, ale również motywacja

zewnątrzną wynikającą z przyjętych zobowiązań prawnych wpływających z postanowień TFUE, PSiW, Paktu Fiskalnego, tzw. sześciopaku i tzw. dwupaku (szerzej por. rozdział 2.)

Analiza literatury pokazuje, że zwiększanie skuteczności w ograniczaniu deficytu i długu publicznego powinno polegać zarówno na wzmocnieniu poszczególnych etapów budżetowania, tj. stosowanej procedury opracowywania, wykonywania i kontroli budżetu, jak i wprowadzeniu dodatkowych rozwiązań. Wobec powyższego szczególnie działania powinny być podejmowane:

- przy powiązaniu planowania budżetowego z planowaniem wieloletnim, których opracowywanie i analiza ułatwia przestrzeganie reguł fiskalnych;
- przy opracowaniu prognozy dochodów, zaś w przypadku istnienia reguł salda skorygowanego o wahania cykliczne również prognoz dochodów skorygowanych o wahania cykliczne, tak by odznaczały się one wysokim poziomem realizmu planowanych kwot. Tymczasem, jak zauważają A. Kyobe i S. Danninger⁷, jakość prognoz dochodów w wielu rozwijających się krajach jest stosunkowo niska, zaś przejrzystość stosowanych metod i założeń nie jest wystarczająca;
- przy ustalaniu ogólnego limitu wydatków, co ma kluczowe znaczenie przy regułach wydatkowych oraz regułach salda budżetowego. W tym ostatnim przypadku limity wydatków powinny być spójne z prognozami dochodów;
- przy obliczaniu planowanego salda, potrzeb pożyczkowych, poziomu długu oraz oceny, czy planowane saldo jest zgodne ze średniookresową strategią długu publicznego;
- przy kontroli wykonania budżetu, czemu powinny służyć rozbudowane, przejrzyste i bezwzględnie stosowane zasady księgowości i sprawozdawczości budżetowej;
- przy zewnętrznej, niezależnej kontroli przestrzegania reguł fiskalnych przez rady fiskalne;
- przy stosowaniu sankcji za nieprzestrzeganie limitów wyznaczonych regułami fiskalnymi, których wprowadzenie zwiększa ich wiarygodność i szanse przestrzegania. W niektórych państwach sankcje opierają się jedynie na reputacji oraz negatywnych skutkach nieprzestrzegania reguł, zarówno w wymiarze krajowym, jak i zagranicznym. Takie rozwiązanie może być jednak skuteczne w nielicznych państwach o daleko rozwiniętej politycznej i społecznej akceptacji dla odpowiedzialności finansowej. Natomiast w większości państw warunkiem skuteczności reguł fiskalnych jest istnienie sankcji za ich nieprzestrzeganie, które mogą mieć dwojaki charakter: instytucjonalny, stosowany wobec organu nieprzestrzegającego reguły lub też personalny, wymierzany wobec urzędników. Sankcje instytucjonalne mają najczęściej charakter finansowy i polegają na karze grzywny lub

7 A. Kyobe, S. Danninger, Revenues Forecasting: How It Is Done? Results from a Survey of Low-Income Countries, „IMF Working Paper”, WP/05/24, Washington, DC: International Monetary Fund.

zakazie otrzymywania pożyczek lub transferów środków do czasu naprawienia naruszenia. Sankcje personalne mają natomiast wymiar administracyjny – degradacja lub zwolnienie z pracy bądź też karny – kara więzienia. Bez względu na formę sankcji muszą one spełniać trzy warunki: precyzyjne uregulowanie w przepisach wprowadzających regułę fiskalną bądź przepisach je uzupełniających; współmierność do naruszenia; umożliwienie przynajmniej w minimalnym zakresie działań dyskrejonalnych;

- przy decydowaniu o możliwości zawieszenia stosowania reguły. Możliwość ta powinna być ograniczona do wyjątkowych sytuacji, takich jak katastrofa naturalna lub kryzys finansowy;
- przy ustalaniu zakresu reguł fiskalnych. Największą skuteczność można osiągnąć poprzez objęcie nią całego SFP i wszystkich istotnych operacji dotyczących środków publicznych;
- przy podejmowaniu decyzji na temat rangi prawnej reguły fiskalnej. Choć wiążąca podstawa prawna nie jest niezbędnym warunkiem wdrożenia reguły, to jednak może ona istotnie zwiększyć szansę na jej przestrzeganie i wiarygodność.⁸

Analiza przeprowadzona w niniejszym rozdziale w istotnej części koncentruje się na ostatnim z wymienionych powyżej czynników, tj. randze prawnej czterech rodzajów reguł fiskalnych (tj. reguł salda, zadłużenia, wydatkowych i dochodowych). Dodatkowo przeanalizowano kompetencje rad fiskalnych powoływanych w celu wspierania skuteczności reguł fiskalnych.

4.2. Stan finansów publicznych w państwach europejskich

Ocena stanu finansów publicznych jest możliwa przy wykorzystaniu wskaźników salda i zadłużenia sektora *general government*. Celem porównania sytuacji finansów publicznych państw europejskich w poniższych tabelach zamieszczono najbardziej aktualne dane na dzień oddawania monografii do druku dotyczące salda sektora *general government* oraz zadłużenia tego sektora w latach 2000-2015 zebrane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Choć tabele są stosunkowo obszerne, ich analiza dostarcza ciekawych informacji na temat finansów publicznych i skutków ostatniego kryzysu finansowego i gospodarczego, który w Europie rozpoczął się w 2007 r.

8 U.K. Zawadzka-Pąk, E. Lotko, Wpływ polityki..., s. 114-115; A. Corbacho, T. Ter-Minssian, *op. cit.*, s. 38-62.

Tabela 10. Saldo sektora *general government* w państwach europejskich w latach 2000-2015 (jako % PKB)*

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Austria	-2,1	-0,7	-1,9	-1,4	-4,9	-2,6	-2,6	-1,4	-1,5	-5,4	-4,5	-2,6	-2,2	-1,4	-2,7	-1
2	Belgia	-0,1	0,2	0	-1,8	-0,2	-2,6	0,2	0,1	-1,1	-5,4	-4	-4,1	-4,2	-3	-3,1	-2,5
3	Bulgaria	-0,6	-0,6	-0,6	0	1,6	2,2	3,2	3,1	2,7	-0,9	-3,8	-1,8	-0,4	-1,8	-3,6	-2,8
4	Chorwacja	-5,5	-5,7	-3,5	-4,7	-5,2	-3,9	-3,4	-2,4	-2,8	-6	-6,2	-7,8	-5,3	-5,3	-5,4	-3,3
5	Czarnogóra	-0,9	-2,0	-1,4	-4	-2,4	-1,4	4,4	8,5	-2,3	-6,7	-4,9	-6,7	-5,8	-4,5	-0,7	-4,8
6	Dania	1,9	1,1	0	-0,1	2,1	5	5	5	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1	1,4	-1,3
7	Estonia	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,4	2,4	-2,9	-1,9	0,1	1,1	-0,3	-0,2	0,7	0,1
8	Finlandia	6,7	4,9	4	2,3	2,2	2,6	3,9	5,1	4,2	-2,5	-2,6	-1	-2,2	-2,6	-3,2	-2,7
9	Francja	-1,3	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2	-2,3	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4	-4	-3,5
10	Grecja	-4,1	-5,5	-6	-7,8	-8,8	-6,2	-5,9	-6,7	-10	-15	-11	-10	-6,5	-3,7	-4	-3,4
11	Hiszpania	-1	-0,5	-0,4	-0,4	0	1,2	2,2	2	-4,4	-11	-9,4	-9,6	-11	-7	-6	-5,1
12	Holandia	1,9	-0,3	-2,1	-3	-1,7	-0,3	0,2	0,2	0,2	-5,4	-5	-4,3	-3,9	-2,4	-2,3	-1,9
13	Irlandia	4,9	1	-0,3	0,4	1,3	1,6	2,8	0,3	-7	-14	-32,1	-13,9	-8	-5,7	-3,7	-1,9
14	Islandia	1,2	-1	-2,8	-3,1	-0,3	4,5	5,9	4,9	-13	-9,7	-9,8	-5,6	-3,7	-1,8	-0,1	-0,8
15	Litwa	-4	-3,6	-1,8	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1	-3,3	-9,3	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2
16	Luksemburg	5,9	6	2,5	0,2	-1,3	0,1	2	4,2	3,4	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1	1,5	1,6
17	Łotwa	-2,5	-2	-2,5	-1,6	-1	-1	-0,5	0,6	-3,2	-7	-6,5	-3,1	0,1	-0,6	-1,7	-1,5
18	Malta	-5,8	-6,5	-5,7	-9,1	-4,4	-2,7	-2,6	-2,3	-4,2	-3,3	-3,2	-2,5	-3,7	-2,6	-2	-1,4
19	Niemcy	0,9	-3,1	-3,9	-4,2	-3,7	-3,4	-1,7	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1	0	-0,2	0,3	0,7
20	Norwegia	15	13,3	9	7,2	10,9	14,9	18	17	18,5	10,3	10,9	13,2	13,5	10,5	8,5	5,7
21	Polska	-3	-4,8	-4,8	-6,1	-5,1	-4	-3,6	-1,9	-3,6	-7,3	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,4	-2,6
22	Portugalia	-3,2	-4,8	-3,3	-4,4	-6,2	-6,2	-4,3	-3	-3,8	-9,8	-11	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4
23	Republika Czeska	-3,5	-5,3	-6,3	-6,4	-2,7	-3,1	-2,3	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,7	-3,9	-1,2	-1,9	-0,6
24	Rumunia	-4	-3,2	-2,6	-2,2	-3,3	-0,7	-1,3	-3,1	-4,7	-7,1	-6,3	-4,2	-2,5	-2,5	-1,9	-1,5
25	Serbia	-0,2	0,4	-2,6	-2,7	0,1	1,1	-1	-0,9	-1,9	-3,6	-3,7	-4,1	-6,8	-5,3	-6,2	-3,6
26	Słowacja	-12	-6,4	-8,1	-2,7	-2,2	-2,7	-3,4	-1,7	-2,1	-7,7	-7,2	-3,9	-4,1	-2,5	-2,7	-2,7
27	Słowenia	-1,2	-1,2	-1,4	-1,3	-1,3	-1	-0,8	0,3	-0,3	-5,4	-5,2	-5,5	-3,1	-14	-5,8	-3,3
28	Szwajcaria	2,2	0,7	-0,1	-1,3	-1,3	-0,6	0,9	1,6	1,7	0,6	0,3	0,5	0	-0,2	-0,2	0

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
29	Szwecja	3,2	1,4	-1,5	-1,3	0,3	1,8	2,2	3,3	1,9	-0,7	-0,1	-0,2	-1	-1,4	-1,6	0,2
30	Węgry	-3	-4,1	-8,8	-7,1	-6,3	-7,8	-9,3	-5,1	-3,6	-4,6	-4,5	-5,5	-2,3	-2,5	-2,3	-2
31	Wielka Brytania	1,4	0,3	-1,9	-3,1	-3,1	-2,9	-2,8	-2,7	-5,2	-10	-9,5	-7,5	-7,7	-5,6	-5,7	-4,4
32	Włochy	-1,3	-3,4	-3,1	-3,4	-3,6	-4,2	-3,6	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,7	-2,9	-2,9	-3	-2,7

* Czcionką pogrubioną zaznaczono wartości deficytu sektora general government przekraczające 3% PKB danego państwa.

Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Tabela 11. Dług sektora general government w państwach europejskich w latach 2000-2015 (jako % PKB)*

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Austria	66,6	67,3	66,6	65,7	65,4	68,3	67,0	64,8	68,5	79,7	82,4	82,2	81,6	80,8	84,3	86,2
2	Belgia	107,8	106,5	103,4	98,4	94,0	92,0	91,0	87,0	92,5	99,6	99,7	102,3	104,1	105,2	106,6	106,1
3	Bułgaria	b.d.	67,3	53,5	45,6	37,9	28,5	22,7	17,5	14,7	14,6	14,3	14,5	16,8	17,2	26,4	26,3
4	Chorwacja	48,4	48,2	48,7	47,4	42,5	40,7	38,3	37,1	38,9	48,0	57,0	63,7	70,7	82,2	86,5	86,7
5	Czarnogóra	bd.	bd.	75,7	40,3	41,6	36,3	31,9	27,5	29,0	38,3	40,7	45,6	53,4	55,2	59,9	67,2
6	Dania	52,4	48,5	49,1	46,2	44,2	37,4	31,5	27,3	33,4	40,4	42,9	46,4	45,2	44,7	44,8	45,5
7	Estonia	5,1	4,8	5,7	5,6	5,1	4,5	4,4	3,7	4,5	7,0	6,6	5,9	9,5	9,9	10,4	9,7
8	Finlandia	42,5	40,9	40,2	42,7	42,6	39,9	38,1	34,0	32,7	41,7	47,1	48,5	52,9	55,4	59,3	62,5
9	Francja	58,7	58,2	60,1	64,2	65,7	67,2	64,4	64,4	68,1	79,0	81,7	85,2	89,6	92,4	95,3	96,1
10	Grecja	104,9	107,1	104,9	101,5	102,9	107,4	103,6	103,1	109,4	126,7	146,2	172,1	159,6	177,7	180,1	176,9
11	Hiszpania	58,0	54,2	51,3	47,6	45,3	42,3	38,9	35,5	39,4	52,7	60,1	69,5	85,4	93,7	99,3	99,3
12	Holandia	53,8	48,7	48,2	49,3	49,6	48,9	44,5	42,4	54,5	56,5	59,3	61,6	66,4	67,7	67,9	65,1
13	Irlandia	37,8	35,5	32,1	30,9	29,6	27,4	24,8	25,0	44,3	61,7	86,3	109,6	119,5	119,5	105,2	78,7
14	Islandia	41,0	45,9	39,6	38,5	33,0	24,6	29,3	27,3	67,6	82,9	88,3	95,1	92,6	84,8	82,5	67,6
15	Litwa	23,5	22,9	22,1	20,9	19,3	18,3	18,0	16,7	15,4	29,0	36,3	37,3	39,8	38,8	40,7	42,8
16	Luksemburg	6,5	7,0	6,9	6,9	7,3	7,5	7,9	7,8	15,1	16,0	20,1	19,1	22,0	23,3	22,9	21,5
17	Łotwa	15,0	15,9	16,5	16,3	16,0	11,8	9,2	7,2	16,2	32,5	40,3	37,6	36,9	35,9	38,6	34,9
18	Malta	64,2	70,4	64,8	68,7	71,1	70,1	64,6	62,4	62,7	67,8	67,6	70,0	67,6	68,4	67,0	64,0
19	Niemcy	58,8	57,6	59,2	62,9	64,7	66,9	66,3	63,5	64,9	72,4	81,0	78,3	79,5	77,1	74,5	71,0
20	Norwegia	28,1	26,7	33,5	42,7	43,5	42,0	52,3	49,2	47,3	42,0	42,4	28,9	30,0	30,3	27,9	27,9

Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu sektora *general government*...

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
21	Polska	36,6	37,4	41,8	46,6	45,3	46,7	47,2	44,2	46,6	49,8	53,3	54,4	54,0	56,0	50,5	51,3
22	Portugalia	48,4	51,1	53,7	55,7	57,5	62,5	61,6	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,2	129,0
23	Republika Czeska	18,5	24,8	28,2	29,8	30,2	29,7	27,9	27,8	28,7	34,1	38,2	39,8	44,5	44,9	42,2	40,3
24	Rumunia	23,7	27,2	27,3	24,0	21,0	17,5	12,5	12,7	13,4	23,3	30,5	33,9	37,6	38,8	40,5	39,3
25	Serbia	224,8	106,3	76,1	71,8	62,2	54,1	40,3	33,4	32,4	36,0	43,7	46,6	58,3	61,4	72,0	77,4
26	Słowacja	24,0	36,4	41,7	42,4	41,5	33,9	30,8	29,9	28,2	36,0	40,8	43,3	52,4	55,0	53,9	52,9
27	Słowenia	29,0	28,5	28,4	27,0	26,8	26,3	26,0	22,7	21,6	34,5	38,2	46,4	53,9	71,0	80,9	83,1
28	Szwajcaria	54,6	53,5	60,3	59,4	60,8	58,3	51,7	49,5	49,4	47,3	46,1	46,0	46,6	46,4	45,7	45,7
29	Szwecja	64,3	62,7	60,2	b.d.	47,7	48,0	43,0	38,1	36,7	40,2	37,6	36,9	37,2	39,8	44,8	43,4
30	Węgry	55,1	51,7	55,0	57,6	58,5	60,5	64,7	65,6	71,6	78,0	80,6	80,8	78,3	76,8	76,2	75,3
31	Wielka Brytania	37,0	34,3	34,2	35,8	38,7	40,0	41,0	42,2	50,3	64,2	75,7	81,3	84,8	86,0	87,9	89,0
32	Włochy	105,1	104,7	101,9	100,5	100,1	101,9	102,6	99,8	102,4	112,5	115,4	116,5	123,3	129,0	132,5	132,7

* Czcionką pogrubioną zaznaczono wartości długu sektora *general government* przekraczające 60% PKB danego państwa.

Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Choć nie istnieje uniwersalny dla każdego państwa i okresu bezpieczny poziom zadłużenia sektora *general government* zapewniający stabilność finansową,⁹ to jednak w pewnym uproszczeniu za punkt odniesienia można przyjąć wspomniane powyżej tzw. finansowe kryteria konwergencji, których spełnienie jest jednym z warunków przyjęcia wspólnej waluty euro. Wynoszą one odpowiednio 3% PKB dla deficytu i 60% dla długu sektora *general government*.

Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 10., w 2000 r. deficyt przekraczający 3% PKB zaobserwowano w 10 na 32 państwach poddanych analizie, tj. w Chorwacji, Grecji, Polsce, Portugalii, Republice Czeskiej, Rumunii, na Słowacji, Litwie, Malcie i Węgrzech, zaś w 2010 r. już niemal we wszystkich (tj. 25 krajach), gdyż deficyt nie przekroczył progu 3% PKB jedynie w Danii, Estonii, Finlandii, Luksemburgu, Norwegii, Szwajcarii i Szwecji. Z kolei w 2015 r. deficyt przewyższał pułap 3% PKB już tylko w 9 państwach, tj. w Chorwacji, Czarnogórze, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Serbii, Słowenii oraz w Wielkiej Brytanii.

Co więcej, można zauważyć, że w niektórych krajach poddanych analizie nie odnotowano deficytu sektora *general government*. W 2000 r. taka sytuacja mia-

9 Fiscal Sustainability Report, "European Economy" 2012, nr 8, s. 8.

ła miejsce w 11 państwach, tj. w Danii, Finlandii, Holandii, Irlandii, Islandii, Luksemburgu, Niemczech, Norwegii, Szwajcarii, Szwecji oraz w Wielkiej Brytanii, podczas gdy w 2010 r. już tylko w 3 krajach, tj. w Norwegii, Estonii i Szwajcarii, przy czym w ostatnich dwóch państwach saldo było bliskie zeru. Z kolei w 2015 r. deficytu nie odnotowano w 6 państwach. W grupie tej poza Norwegią (5,7% PKB) od dawna wykazującej dodatnie saldo sektora *general government* znalazły się również: Estonia, Niemcy, Szwajcaria, Szwecja, Luksemburg, przy czym największą nadwyżkę (1,6% PKB) zaobserwowano w ostatnim z nich, zaś w pozostałych nadwyżka była bliska zeru.

Pomimo globalnej poprawy stanu finansów publicznych mierzonej za pomocą wysokości salda sektora *general government* obserwowanej w ostatnich latach w państwach europejskich, analiza danych dotyczących długu tego sektora prowadzi do mniej optymistycznych wniosków. Wynika to z faktu, iż od 2000 r. liczba państw, w których zadłużenie przekraczało 60% PKB, stale rośnie.

Jak wynika z tabeli 11, wśród 32 państw poddanych analizie w 2000 r. limit ten był przekroczony w 7 przypadkach, w 2005 r. – w 9, w 2010 r. – w 13, zaś w 2015 r. – w 19 krajach, pomimo definitywnego zakończenia kryzysu gospodarczego i finansowego w Europie.

Dalszych informacji na temat salda i zadłużenia sektora *general government* dostarcza zaprezentowany w poniższej tabeli opis statystyczny tych danych. Ze względu na wystąpienie kryzysu finansowego i gospodarczego, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych i z różnym natężeniem i tempem obejmował kolejne państwa europejskie, zdecydowano się wyodrębnić trzy etapy: przed kryzysem (2000-2006), w trakcie jego trwania (2007-2011) i po jego zakończeniu (2012-2015), mając na uwadze, że jednolite wyznaczenie ram czasowych kryzysu i najbardziej widocznych jego skutków dla wielu państw musi mieć w pewnym stopniu charakter przybliżony.

Tabela 12. Opis statystyczny salda i długu sektora *general government* w państwach europejskich

	N	Średnia	Odchylenie standardowe	Minimum	Maximum
<i>Saldo sektora general government</i>					
2000-2015	512	-2,13	4,47	-32,10	18,50
2000-2006	224	-1,20	4,01	-12,00	18,00
2007-2011	160	-3,16	5,55	-32,10	18,50
2012-2015	128	-2,45	3,25	-13,90	13,50

	N	Średnia	Odchylenie standardowe	Minimum	Maximum
Dług sektora <i>general government</i>					
2000-2015	508	54,71	31,51	3,66	224,80
2000-2006	220	48,19	27,78	4,40	224,80
2007-2011	160	52,78	30,01	3,66	172,10
2012-2015	128	68,34	35,21	9,52	180,06

Źródło: Opracowanie własne.

Średnie saldo sektora *general government* było najwyższe przed kryzysem (2000-2006) i wynosiło -1,20% PKB, zaś najniższe w okresie kryzysu i w latach bezpośrednio po nim następującym (2007-2011), kiedy to średnia wyniosła -3,16. Odmienna sytuacja miała miejsce w przypadku zadłużenia, które średnio najniższe było przed kryzysem (średnia: 48,59), natomiast najwyższe utrzymywało się nie w okresie kryzysu (średnia: 52,84), lecz w okresie po nim następującym (69,29). Powyższe wynika z faktu, iż warunkiem zmniejszania długu jest generowanie nadwyżek w sektorze *general government*, nie zaś jedynie utrzymywanie deficytu tego sektora na poziomie 3% PKB, uznawanym dotąd niemal powszechnie za bezpieczny dla stanu finansów publicznych.

Również odchylenie standardowe analizowanych wartości w przypadku salda sektora *general government* było najwyższe w latach 2007-2011, natomiast w przypadku zadłużenia w latach 2012-2015, co oznacza, że w tych okresach wartości relacji deficytu do PKB najmniej skupiały się wokół średniej.

Interpretując wartości minimalne i maksymalne, należy stwierdzić, że najniższe saldo sektora *general government* przed kryzysem odnotowano na Słowacji (-12% PKB), natomiast w dwóch kolejnych okresach na pierwsze miejsce wysunęła się Irlandia, która obecnie przezwyciężyła już skutki „kryzysu irlandzkiego” i jest najszybciej rozwijającą się gospodarkę UE¹⁰. Z kolei najwyższe saldo sektora *general government* we wszystkich analizowanych okresach odnotowano w Norwegii. Również we wszystkich trzech okresach najniższe zadłużenie odnotowano w jednym, stosunkowo młodym państwie (istniejącym od 1991 r.), tj. w Estonii. Z kolei najwyższe zadłużenie przed kryzysem odnotowano w Serbii w 2000 r. (które jednak już w 2001 r. spadło do 106,3% PKB), zaś w kolejnych dwóch okresach najwyższe zadłużenie odnotowano w Grecji.

10 Jak wynika z danych Eurostatu, wzrost gospodarczy Irlandii w 2015 r. wyniósł 26,3% PKB, a w 2016 r. 5,2% PKB, podczas gdy dla porównania w Polsce w 2015 r. wzrost ten wyniósł 3,8% PKB, a w 2016 r. wyniósł 2,7% PKB.

4.3. Instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w wybranych państwach europejskich

4.3.1. Działania podejmowane wobec państw europejskich przez instytucje Unii Europejskiej

Część z państw poddanych analizie należy do UE, której to instytucje, działając na mocy postanowień prawnych wynikających z PSiW, Paktu Fiskalnego oraz aktów prawnych składających się na tzw. sześciopak i dwupak (szczegółowo omówionych w rozdziale 2.), podejmują działania zmierzające do ograniczenia zadłużenia, a zwłaszcza deficytu sektora *general government*. Łącznie procedura unikania nadmiernego deficytu w stosunku do państw członkowskich była uruchamiana niemal czterdziestokrotnie. Szczegóły zamieszczono w tabeli 13. Należy zwrócić uwagę, że etapem przygotowawczym do wszczęcia omawianej procedury jest opracowanie raportu przez Komisję. Jeśli Rada UE nie uznaje za stosowne wydanie na jego podstawie decyzji otwierającej taką procedurę, omawiana procedura nie jest wszczynana. Taka sytuacja miała przykładowo miejsce w przypadku Luksemburga w 2010 r.

Tabela 13. Państwa UE, wobec których Rada UE podjęła decyzję o wszczęciu procedury unikania nadmiernego deficytu

	Państwo	Otwarcie procedury	Zamknięcie procedury
1	Austria	2.12.2009	20.06.2014
2	Belgia	2.12.2009	20.06.2014
3	Bulgaria	13.07.2010	22.06.2012
4	Chorwacja	21.01.2014	12.06.2017
5	Republika Czeska	2.12.2009 5.07.2004	20.06.2014 3.06.2008
6	Dania	13.07.2010	20.06.2014
7	Estonia	-	-
8	Finlandia	13.07.2010	12.07.2011
9	Francja	27.04.2009 3.06.2003	- 30.01.2007
10	Niemcy	2.12.2009 21.01.2003	22.06.2012 05.06.2007
11	Grecja	27.04.2009	-
12	Węgry	05.07.2004	21.06.2013
13	Irlandia	27.04.2009	17.06.2016

	Państwo	Otwarcie procedury	Zamknięcie procedury
14	Włochy	02.12.2009 28.07.2005	21.06.2013 03.06.2008
15	Łotwa	07.07.2009	21.06.2013
16	Litwa	07.07.2009	21.06.2013
17	Luxemburg	-	-
18	Malta	21.06.2013 24.06.2009 05.07.2004	19.06.2015 04.12.2012 05.06.2007
19	Holandia	02.12.2009 19.05.2004	20.06.2014 07.06.2005
20	Polska	24.06.2009 5.07.2004	12.05.2015 8.07.2008
21	Portugalia	2.12.2009	12.06.2017
22	Rumunia	24.06.2009	21.06.2013
23	Słowacja	02.12.2009 05.07.2004	20.06.2014 03.06.2008
24	Słowenia	02.12.2009 05.07.2004	20.06.2014 03.06.2008
25	Hiszpania	27.04.2009	-
26	Szwecja	-	-
27	Wielka Brytania	8.07.2008	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en [pobrano dn.: 12.08.2017].

4.3.2. Działania podejmowane przez poszczególne państwa europejskie

4.3.2.1. Reguły zrównoważonego salda sektora *general government*

Najistotniejszą rolę w zapewnieniu stabilności finansów publicznych powinny odgrywać reguły salda sektora *general government*, gdyż skutecznie stosowane, tj. zbliżając poziom salda do stanu równowagi, umożliwią utrzymanie poziomu zadłużenia publicznego na względnie stałym poziomie, czy wręcz jego obniżenie.

Reguły salda mają zróżnicowany charakter: mogą odnosić się do całego sektora *general government* lub ograniczać się do podsektora rządowego (lub podsektora samorządowego), przybierając wtedy charakter reguł zrównoważonego salda budżetowego. Reguły zrównoważonego salda co do zasady nie zobowiązują do

faktycznego równoważenia salda sektora *general government* (lub do równoważenia budżetu), wprowadzając natomiast sformułowane w różny sposób warunki, których spełnienie ma przyczynić się do ograniczenia deficytu.

W tabeli 14. dokonano charakterystyki istnienia i rangi prawnej reguł zrównoważonego salda sektora *general government* stosowanych w latach 2000-2015 w 32 państwach europejskich.

Tabela 14. Istnienie i ranga fiskalnych reguł salda sektora *general government* w państwach europejskich*

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Austria	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
2	Belgia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
3	Bulgaria	0	0	0	0	0	0	1	4	4	4	4	4	4	4	4	4
4	Chorwacja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	4	4
5	Czarnogóra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3
6	Dania	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5
7	Estonia	2	2	2	2	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
8	Finlandia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
9	Francja	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
10	Grecja	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
11	Hiszpania	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
12	Holandia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
13	Irlandia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
14	Islandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	Litwa	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
16	Luksemburg	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
17	Łotwa	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5
18	Malta	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5
19	Niemcy	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
20	Norwegia	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
21	Polska	0	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
22	Portugalia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
23	Republika Czeska	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
24	Rumunia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4
25	Serbia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3
26	Słowacja	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
27	Słowenia	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
28	Szwajcaria	0	0	0	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
29	Szwecja	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
30	Węgry	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
31	Wielka Brytania	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
32	Włochy	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5

* W tabeli zastosowano następujący system kodowania informacji o istnieniu i randze prawnej reguł fiskalnych: „5” – ranga konstytucyjna, „4” – ranga międzynarodowa, „3” – ranga ustawowa, „2” – porozumienie koalicyjne, „1” – wyłącznie zobowiązanie polityczne, „0” – brak reguły. W przypadku, gdy dane państwo jest objęte regulacjami salda o różnych rangach prawnych, dane w tabeli prezentują rangę najwyższą.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Fiscal Rules Dataset 1985-2015*, IMF 2016.

W 2015 r. rangę konstytucyjną reguł zrównoważonego salda nadano w 6 z 32 przeanalizowanych państw (tj. w Danii, na Łotwie, Malcie, w Niemczech, Szwajcarii i we Włoszech), z kolei w 22 państwach reguły zrównoważonego salda miały co najwyżej rangę międzynarodową, wynikającą z przyjęcia budżetowych kryteriów konwergencji, zobowiązujących do utrzymywania deficytu sektora *general government* poniżej poziomu 3% PKB danego państwa. Serbia i Czarnogóra ustanowiły reguły zrównoważonego salda na podstawie aktów rangi ustawowej.

Choć nie wynika to z tabeli 14. (gdyż prezentuje ona najwyższą obowiązującą rangę reguł fiskalnych), w 2015 r. ustawowe reguły salda obowiązywały aż w 15 krajach (tj. w Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Francji, Grecji, Luksemburgu, Czarnogórze, Holandii, Rumunii, Serbii, Słowacji, Słowenii, Hiszpanii, Szwecji, Wielkiej Brytanii), zaś reguły o randze porozumienia koalicyjnego w 3 krajach poddanych analizie (tj. w Belgii, Estonii, Finlandii), w Norwegii miało miejsce jedynie polityczne zobowiązanie w omawianym zakresie, a na Islandii reguła zrównoważonego salda nie istniała.

Wśród państw objętych analizą konstytucyjną regułą salda (aczkolwiek nazywaną „hamulcem zadłużenia”) najwcześniej, tj. w 2003 r., wprowadzono w Szwajcarii. Reguła wyznacza wiążący dla parlamentu limit wydatków budżetowych, stanowiący iloczyn kwoty prognozowanych dochodów zwyczajnych oraz współczynnika koniunktury. Przyjęty sposób obliczania limitu powoduje, że

wydatki publiczne w fazie ożywienia gospodarczego muszą być niższe od planowanych dochodów, by z kolei w fazie spowolnienia możliwe było dokonanie wydatków przewyższających prognozowane dochody, bowiem nadwyżki wygenerowane w okresach wzrostu gospodarczego mają pokryć deficyty budżetowe powstające w czasie spowolnienia, tak by budżety równoważyły się w ramach całego cyklu gospodarczego. Po zamknięciu roku budżetowego następuje przeliczenie limitu wydatków w celu dostosowania go do faktycznie zrealizowanych, a nie jedynie prognozowanych dochodów zwyczajnych. Temu celowi służy mechanizm korekcyjny, wykorzystujący tzw. konto wyrównawcze. W zależności od tego, czy po korekcie limitu powstaje nadwyżka, czy też niedobór, na koncie wyrównawczym corocznie dokonywane jest odpowiednio uznanie lub wręcz przeciwnie – obciążenie. Saldo ujemne tego konta należy wyrównać w kolejnych latach poprzez obniżanie limitów wydatków budżetowych. W przypadku przekroczenia niedoboru na koncie wyrównawczym o ponad 6% ubiegłorocznych wydatków Zgromadzenie Federalne ma obowiązek uchwalić w trakcie najbliższej sesji parlamentarnej rządowe projekty ustaw umożliwiające wygenerowanie oszczędności, nie mogąc przy tym zmniejszyć kwoty oszczędności zaproponowanej przez Radę Federalną. Zejście poniżej sześcioprocentowego progu powinno nastąpić nie później niż w okresie trzech lat.¹¹ Należy zwrócić uwagę, że reguła salda w Szwajcarii umożliwiła ograniczanie i stopniowe obniżanie zadłużenia nie tylko w okresie wzrostu gospodarczego, ale i w czasie pogarszającej się koniunktury. Stało się to możliwe dzięki doprecyzowaniu postanowień konstytucyjnych w przepisach rangi ustawowej, przejrzystemu sposobowi regulacji, dopracowywaniu instrumentu w trakcie jego stosowania, przekroczeniu rocznego horyzontu określania limitu wydatków budżetowych przez ich dostosowanie w okresie całego cyklu gospodarczego i zamierzonymu niedoszacowaniu prognoz dochodów w budżecie oraz tempa wzrostu gospodarczego.¹² Dodatkowo czynnikami wspierającymi funkcjonowanie „hamulca zadłużenia” stała się po pierwsze demokracja bezpośrednia, realizowana głównie poprzez instytucję obligatoryjnego i fakultatywnego referendum¹³, zaś po drugie przyczyniło się do tego ustanowienie analogicznych rozwiązań w zakresie ograniczania wydatków na szczeblu kantonów, które opie-

11 U.K. Zawadzka-Pąk, Instrumenty prawne ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego w Szwajcarii na szczeblu federalnym i wybranych kantonów, „Finanse Komunalne” 2016, nr 4, s. 8-10.

12 T. Beljean, A. Geier, The Swiss debt brake – Has it been a success, „The Swiss Journal of Economics and Statistics” 2013, nr 2, s. 132-133.

13 Badania U. Wagschala i H. Obingera wykazały, że z przeprowadzonych na szczeblu federalnym referendum w latach 1848-1998 dotyczących propozycji wprowadzenia zmian ustawowych powodujących skutki finansowe, wśród ustaw zatwierdzonych w referendum znalazło się znacznie więcej tych, które ograniczałyby wydatki publiczne, niż tych które by je zwiększały. Oznacza to, że demokracja bezpośrednia stanowi większą barierę w zakresie zwiększania zadłużenia, niż obostrzenia prawne, bo obywatele decydując o wydatkach publicznych okazali się być bardziej oszczędni niż decydenci polityczni. Szerzej na ten temat: U. Wagschal, H. Obinger, Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik, „Politische Vierteljahresschrift” 2000, s. 479-480, za: H. Kriesi, A.H. Trechsel, The politics of Switzerland. Continuity and change in consensus democracy, Cambridge 2008, s. 143.

rają się m.in. na zobowiązaniu władz kantonalnych do równoważenia części bieżącej budżetu, powiązaniu rocznego planowania z programowaniem wieloletnim, ograniczeniach w zakresie finansowania inwestycji w sytuacji przekroczenia określonego poziomu długu, czy stosowaniu referendum finansowego.¹⁴

Szwajcarska reguła salda stała się wzorem do wprowadzenia w 2011 r. zbliżonego rozwiązania w Niemczech. W konstytucji tego kraju przewidziano, iż od 2016 r. dochody budżetu federalnego powinny być co do zasady równe wydatkom publicznym, zaś od 2020 r. również budżety krajów związkowych powinny być co do zasady zrównoważone. Niektóre z landów mogą liczyć na pomoc państwa federalnego w przestrzeganiu tych zasad. Zgodnie z konstrukcją omawianej reguły państwo jest zobowiązane utrzymać całe finanse publiczne w równowadze, bez możliwości zadłużania się. Reguła będzie spełniona, kiedy deficyt sektora *general government* w ujęciu strukturalnym nie przekroczy 0,35% PKB. Długoterminowym celem powyższej reguły jest obniżenie zadłużenia w relacji do PKB poniżej 60% PKB, ale także poprawa stabilności finansów publicznych, wzmocnienie koordynacji fiskalnej pomiędzy szczeblem federalnym a krajami związkowymi, jak również wzmocnienie elastyczności wobec zmian koniunkturalnych i demograficznych.¹⁵

Aby sprostać wymogom konstytucyjnym, już wcześniej wprowadzono odpowiednie mechanizmy ograniczające wysokość salda sektora *general government*, m.in. zostały obniżone wydatki publiczne na obronę narodową i administrację publiczną oraz na zasiłki dla bezrobotnych¹⁶. Analiza danych dotyczących salda prowadzi do wniosku, że wprowadzenie w Niemczech konstytucyjnej reguły zrównoważonego salda z odpowiednio dużym wyprzedzeniem i w połączeniu z programem dostosowawczym okazało się niezwykle skutecznym rozwiązaniem, o czym świadczą dane na temat salda sektora *general government*, które od 2013 r. jest bliskie zeru lub wykazuje nadwyżkę.

Interesująca sytuacja ma miejsce w Hiszpanii, bowiem we wrześniu 2011 r., a zatem wyprzedzając przyjęcie postanowień Paktu Fiskalnego, weszła w życie zmiana w konstytucji Hiszpanii (obowiązująca jednak dopiero od 2020 r.), zgodnie z którą deficyt strukturalny rządu centralnego i rządów regionalnych nie może przekroczyć limitów ustalonych przez UE, co nie ma zastosowania jedynie w przypadku katastrof, recesji gospodarczej lub innych nadzwyczajnych okoliczności. Powyższe postanowienia potwierdzono na mocy ustawy organicznej, tj. doprecyzowującej postanowienia konstytucyjne, przyjętej już po podpisaniu Paktu

14 U.K. Zawadzka-Pak, Instrumenty prawne..., s. 8-10.

15 M. Postuła, Instrumenty zarządzania finansami publicznymi, Warszawa 2015, s. 97.

16 German Stability Programme, 2012 Update, s. 23.

Fiskalnego.¹⁷ Pomimo wprowadzenia tej konstytucyjnej reguły zobowiązującej do utrzymywania od 2020 r. salda strukturalnego na poziomie nieprzekraczającym 0,5% PKB, Hiszpania nieustannie od 2009 r. jest objęta procedurą unikania nadmiernego deficytu, zaś saldo jej sektora *general government* w 2015 r. wyniosło -5,1%.

Konstytucyjne reguły salda wprowadzono również na Łotwie (w 2013 r.), w ślad za którą w 2014 r. podążyły kolejne trzy państwa: Malta, Dania oraz Włochy. Regulacje konstytucyjne wszystkich tych państw bezpośrednio służą implementacji postanowień Paktu Fiskalnego i zobowiązują do wprowadzenia rozwiązań instytucjonalnych i mechanizmów korygujących umożliwiających utrzymywanie rocznego strukturalnego deficytu strukturalnego na poziomie nie wyższym niż 0,5% PKB. We wszystkich tych państwach w 2015 r. ogólne saldo, a zatem uwzględniające również komponent koniunkturalny, nie przekraczało 3% PKB i wyniosło od -1,3% w Danii do -2,7% we Włoszech.

Państwa sygnujące Pakt Budżetowy, stanowiący część Paktu Fiskalnego, zobowiązały się do wprowadzenia powyższego limitu salda strukturalnego do „wiązących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych”. Stąd znaczna część sygnatariuszy Paktu wprowadziła regułę salda strukturalnego ograniczającego je do poziomu 0,5% PKB na mocy przepisów rangi ustawowej. Uczyniły tak: Belgia, Bułgaria, Finlandia, Grecja, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Portugalia, Słowacja oraz Słowenia. W 2015 r. we wszystkich tych krajach saldo sektora *general government* było ujemne, choć zróżnicowane: od -0,2% PKB na Litwie i -2,7% PKB w Słowacji i Finlandii, do -3,4% PKB we Francji i -5,1% PKB w Hiszpanii.

Zbliżoną w konstrukcji prawnej regułę fiskalną wprowadzono w Austrii, w której w 2011 r. wprowadzono przepisy ustawowe, na mocy których począwszy od 2017 r. deficyt strukturalny na szczeblu federalnym (włączając sektor ubezpieczeń społecznych) nie powinien przekraczać 0,35% PKB. Potwierdzono to w zawartym w maju 2012 r. w Austriackim Pakcie Stabilności, w którym przewidziano ponadto limit strukturalnego deficytu w wysokości 0,1% PKB dla wszystkich państw związkowych i jst. W konsekwencji limit deficytu strukturalnego dla całego austriackiego sektora *general government* wynosi 0,45% PKB. W 2015 r. saldo sektora *general government* w tym kraju wyniosło -1% PKB.

17 V. Ruiz Almendral, The Spanish Legal Framework for Curbing the Public Debt and the Deficit, "European Constitutional Law Review" 2013, nr 9, s. 192; F. Fabbrini, Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges, Oxford 2016, s. 36.

W krajach, które nie zobowiązały się do ograniczenia deficytu strukturalnego do poziomu 0,5 % PKB, sytuacja w zakresie krajowych reguł zrównoważonego salda jest zróżnicowana. O ile takie reguły nie istnieją obecnie w Polsce i na Węgrzech (a saldo sektora *general government* w 2015 r. wyniosło odpowiednio -2,6% PKB i -2% PKB), o tyle są stosowane w Szwecji (saldo w 2015 r. na poziomie 0,2% PKB), Norwegii (saldo na poziomie 5,7% PKB), Wielkiej Brytanii (saldo w 2015 r. na poziomie 4,4% PKB), Serbii (saldo w 2015 r. na poziomie -3,6% PKB), oraz w Czarnogórze (saldo w 2015 r. na poziomie -4,8% PKB).

W Szwecji, celem stosowanej od 2000 r. reguły salda, jest nadwyżka sektora *general government* w okresie cyklu gospodarczego (w latach 2000-2007 nadwyżka wyniosła 2% PKB). Spełnienie tego wymogu jest mierzone kilkoma wskaźnikami, jednakże bez jasnego schematu ważenia (średnie saldo sektora *general government* od przyjęcia celu siedmioletnią ruchomą średnią oraz roczne saldo strukturalne). Analogicznie, władze Wielkiej Brytanii przyjęły w październiku 2015 r., ustawową regułę fiskalną wymagającą nadwyżki budżetowej, począwszy od roku budżetowego 2019/2020, tak długo jak wzrost gospodarczy przekracza 1% PKB. Jeśli wzrost spadnie poniżej 1%, deficyt będzie akceptowalny, dopóki warunki nie umożliwią powrotu do nadwyżki budżetowej. Ta reguła nie jest ściśle wiążąca, ale ma działać na zasadzie „przestrzegania lub wyjaśniania”. Perspektywa opuszczenia UE przez Wielką Brytanię i finansowe konsekwencje tzw. brexitu osłabiły i tak wątpliwe możliwości osiągnięcia nadwyżki w 2020 r.

Również w Norwegii, niebędącej członkiem UE, obowiązuje reguła zrównoważonego salda (od 2001 r.), zgodnie z którą pozapaliwowy deficyt strukturalny sektora rządowego powinien odzwierciedlać spodziewany zwrot Globalnego Rządowego Funduszu Emerytalnego, który w dłuższej perspektywie szacuje się na 4% PKB. Wytyczne finansowe zezwalają na odejścia w obu kierunkach od tej zasady w trakcie cyklu koniunkturalnego.

Obowiązująca w Serbii od 2011 r. reguła salda wprowadziła limit maksymalnej relacji deficytu do PKB w roku „n”, obliczany według następującego wzoru: $d(n) = d(n-1) - 0,3 [d(n-1) - d^*] - 0,4 [g(n) - g^*]$, gdzie d^* oznacza średnioterminowy deficyt, który został ustanowiony na poziomie 1% PKB, g oznacza rzeczywisty wskaźnik wzrostu PKB, zaś g^* średniokresowy wzrost PKB (4%). Reguła salda umożliwia zatem korektę wcześniejszych odchyłeń deficytu oraz częściowe działanie automatycznych stabilizatorów. Celem jest ustanowienie deficytu w średniookresowej perspektywie na poziomie 1% PKB. Z kolei w Czarnogórze od 2014 r. obowiązuje ustawa ograniczająca poziom deficytu sektora *general government* do 3% PKB. W przypadku przekroczenia tego limitu rząd jest zobowiązany przedstawić w przeciągu 60 dni od tego przekroczenia działania, które umożliwią doprowadzenie deficytu do poziomu poniżej ustanowionego progu.

Celem zbadania zasadności wprowadzania reguł fiskalnych do aktów prawnych o najwyższej randze prawnej, tj. konstytucji, na zakończenie podrozdziałów niniejszego rozdziału, omawiających kolejno reguły zrównoważonego salda, reguły zadłużenia i reguły wydatkowe, dokonano porównania średnich sald oraz zadłużenia w dwóch grupach państw: w krajach, w których wpisano poszczególne rodzaje reguł fiskalnych do konstytucji oraz w krajach, w których nie wprowadzono konstytucyjnych reguł fiskalnych. Ze względu na nasilenie stosowania reguł fiskalnych w ostatnich latach analizy dokonano na podstawie danych z ostatniego roku objętego analizą (tj. 2015 r.). Porównania średnich nie dokonano jedynie dla reguł dochodowych ze względu na sporadyczność ich stosowania w państwach europejskich.

Dokonując tej analizy dla reguł zrównoważonego salda w 2015 r. wśród państw, które wprowadziły reguły zrównoważonego salda na mocy postanowień konstytucyjnych, średnie saldo wyniosło -1,03 (zaś zadłużenie publiczne 65,63), podczas gdy w państwach, które przyjęły reguły fiskalne w inny sposób, saldo to wyniosło -1,98 (zaś zadłużenie 69,29). Stąd można przypuszczać, że ranga konstytucyjna reguły salda sprzyja skuteczności w ograniczaniu deficytu i długu sektora *general government*.

4.3.2.2. Reguły zadłużenia sektora *general government*

O ile celem omówionych powyżej reguł salda sektora *general government* jest zbliżanie poziomu salda do stanu równowagi, a przez to umożliwienie utrzymania poziomu zadłużenia sektora *general government* na względnie stałym poziomie, o tyle reguły zadłużenia nie wprowadzają ograniczeń w perspektywie rocznej, ustanawiają natomiast cel średnioterminowy, którym jest zapobieżenie osiągnięcia przez dług publiczny określonego poziomu w przyszłości. Stąd reguły salda sektora *general government* stanowią w pewnym sensie odwrotność reguł zadłużenia.

W tabeli 15. dokonano charakterystyki istnienia i rangi prawnej reguł zadłużenia stosowanych w latach 2000-2015 w 32 państwach europejskich.

Tabela 15. Istnienie i ranga fiskalnych reguł zadłużenia w państwach europejskich*

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Austria	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
2	Belgia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
3	Bulgaria	0	0	0	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
4	Chorwacja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3	4	4	4
5	Czarnogóra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3

Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu sektora *general government*...

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
6	Dania	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
7	Estonia	0	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
8	Finlandia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
9	Francja	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
10	Grecja	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
11	Hiszpania	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
12	Holandia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
13	Irlandia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
14	Islandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	Litwa	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
16	Luksemburg	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
17	Łotwa	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
18	Malta	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
19	Niemcy	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
20	Norwegia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	Polska	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
22	Portugalia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
23	Republika Czeska	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
24	Rumunia	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4
25	Serbia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3
26	Słowacja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	5	5
27	Słowenia	2	2	2	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
28	Szwajcaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29	Szwecja	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
30	Węgry	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
31	Wielka Brytania	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
32	Włochy	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4

* W tabeli zastosowano następujący system kodowania informacji o istnieniu i randze prawnej reguł fiskalnych: „5” – ranga konstytucyjna, „4” – ranga międzynarodowa, „3” – ranga ustawowa, „2” – porozumienie koalicyjne, „1” – wyłącznie zobowiązanie polityczne, „0” – brak reguły. W przypadku, gdy dane państwo jest objęte regulacjami zadłużenia o różnych rangach prawnych, dane w tabeli prezentują rangę najwyższą.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset 1985-2015, IMF 2016.

W 2015 r. konstytucyjną regułą zadłużenia posiadały jedynie 2 z 32 przeanalizowanych państw, tj. Polska i Słowacja, natomiast w 2016 r. do grupy tych państw dołączyły również Węgry. Ponadto należy zaznaczyć, że w wyniku zmiany konstytucji Hiszpanii przyjętej w 2011 r. konstytucyjna reguła zadłużenia zacznie obowiązywać w tym kraju w 2020 r. Z kolei nieskuteczną próbę wprowadzenia takiej reguły podjęto w Republice Czeskiej w 2013 r., o czym szerzej w dalszej części podrozdziału.

W 25 z przeanalizowanych państw reguły zadłużenia mają co najwyżej rangę międzynarodową, wynikającą z przyjęcia kryterium konwergencji zobowiązującego do utrzymywania długu sektora *general government* poniżej poziomu 60% PKB danego państwa. Choć nie wynika to z tabeli 15. (gdyż prezentuje ona najwyższą obowiązującą rangę reguł fiskalnych), reguły zadłużenia o randze ustawowej w 2015 r. obowiązywały w 9 krajach, tj. w Bułgarii, Chorwacji, Czarnogórze, na Litwie, Łotwie, w Rumunii, Serbii, Słowenii i Wielkiej Brytanii, zaś reguły o randze porozumienia koalicyjnego funkcjonowały w 2 państwach, tj. w Finlandii i w Luksemburgu. Z kolei w 3 państwach, tj. w Szwajcarii, Norwegii i na Islandii, do 2015 r. nie istniały reguły zadłużenia o jakiegokolwiek randze prawnej.

Jak zaznaczono powyżej, obecnie konstytucyjne reguły zadłużenia obowiązują jedynie w Polsce i na Słowacji, przy czym polska reguła fiskalna została wprowadzona jako pierwsza w Europie, gdyż już w Konstytucji RP z 1997 r. (szerzej na ten temat por. podrozdział 3.2.1.1.). Konstytucyjny limit zadłużenia wynoszący w Polsce 60% PKB nie został nigdy jak dotąd przekroczony.

Z kolei na Słowacji w grudniu 2011 r. dokonano obowiązującej od 1 marca 2012 r. zmiany konstytucji, która ogranicza dług sektora *general government* do poziomu 60% PKB. Przewidziano również automatyczne mechanizmy sankcyjne, które są uruchamiane, gdy wskaźnik zadłużenia do PKB osiągnie 50%. W takiej sytuacji Minister Finansów jest zobowiązany do wyjaśnienia przed parlamentem przyczyn wzrostu zadłużenia i zaproponowania środków mających na celu zmniejszenie zadłużenia. W sytuacji, gdy dług publiczny osiągnie 53% PKB, rząd jest zobowiązany do podjęcia działań, które doprowadzą do obniżenia zadłużenia oraz, co ciekawe, do zamrożenia własnych płac. Ukształtowanie się relacji długu do PKB na poziomie 55% powoduje, że wydatki na dany rok budżetowy zostaną automatycznie obniżone o 3%, a przyszłe wydatki budżetowe zostaną zamrożone z wyjątkiem płatności odsetkowych, funduszy UE oraz wpłat do budżetu UE. Gdy dług osiągnie poziom 57% PKB, rząd składa projekt zrównoważonego budżetu. Jeśli zadłużenie wzrośnie do 60% PKB, rząd będzie zobowiązany użyć wotum zaufania od parlamentu. Przepisy przewidują również numeryczne klauzule umożliwiające niestosowanie reguły fiskalnej, dotyczą one jednak jedynie sytuacji poważnej recesji, stosowania bankowych systemów ratunkowych oraz międzynarodowych systemów gwarancyjnych. Począwszy od 2018 r., limit zadłu-

żenia ma być stopniowo zmniejszany o jeden punkt procentowy PKB rocznie, tak by osiągnąć poziom 50% PKB do 2027 r. Progi pośrednie mają zostać odpowiednio obniżone. Zaprezentowane w tabeli 11. dane na temat zadłużenia potwierdzają zgodność stanu słowackich finansów publicznych z wymogami konstytucyjnymi.

Na Węgrzech, w wyniku zmiany konstytucji dokonanej w 2011 r. wprowadzono z mocą obowiązującą od 2016 r. konstytucyjną regułę zadłużenia ustalającą limit długu na poziomie 50% PKB. W konstytucji przewidziano, że aż do osiągnięcia tego pułapu należy stopniowo zmniejszać zadłużenie, a jego redukcja może zostać tymczasowo zawieszona w przypadku zmniejszenia realnego PKB. W konsekwencji zatem przepisy konstytucyjne dopuszczają możliwość istnienia zadłużenia powyżej ustalonego limitu. Zestawiając powyższe regulacje z danymi na temat węgierskiego zadłużenia z ostatnich lat, należy zauważyć, że choć nie obniżono jeszcze zadłużenia publicznego na tyle by był on zgodny z konstytucyjnym pułapem zadłużenia, to jednak od 2012 r. następuje jego stopniowy spadek.

Do ciekawych wniosków prowadzi porównanie treści zmian nieobowiązujących jeszcze, lecz przyjętych już zmian konstytucyjnych w Hiszpanii oraz odrzuconych propozycji zmian konstytucji w Republice Czeskiej, a także zestawienie ich z wysokością zadłużenia publicznego w tych krajach. Konstytucyjna reguła zadłużenia w Hiszpanii, która zacznie obowiązywać od 2020 r. zobowiązuje do utrzymywania zadłużenia publicznego na poziomie 60% PKB. Taki sam górny limit zadłużenia planowano wprowadzić w Republice Czeskiej (do czego nie doszło m.in. ze względu na skrócenie kadencji parlamentu) aczkolwiek w tym przypadku planowano wprowadzić dodatkowo niższe progi ostrożnościowe¹⁸. Zestawiając powyższe ze stanem finansów publicznych, wydaje się mało prawdopodobne, by zadłużenie Hiszpanii spadło z poziomu 99,3% PKB w 2015 r. do poziomu 60% PKB w 2020 r. Analizując natomiast sytuację zadłużenia Republiki Czeskiej (w której zadłużenie w 2012 r. i w 2013 r. wynosiło 44% PKB, zaś w 2015 już tylko 40% PKB), należy zauważyć, że pomimo rezygnacji z wprowadzenia konstytucyjnej reguły zadłużenia, finanse publiczne Republiki Czeskiej są stabilne i zgodne z treścią nieuchwalonej finalnie reguły.

Przechodząc do analizy ustawowych reguł zadłużenia, przypomnijmy, że reguły zadłużenia o randze ustawowej w 2015 r. obowiązywały w 9 krajach, tj. w Bułgarii, Chorwacji, Czarnogórze, na Litwie, Łotwie, w Rumunii, Serbii, Słowenii i Wielkiej Brytanii. W tym samym roku w pięciu z tych państw, tj.

18 Zakładane cztery progi ostrożnościowe zadłużenia w relacji do PKB (40-45%, 45-48%, 48-50% i 50-60% PKB) miały zobowiązywać do podjęcia określonych działań zaradczych. M.in. w przypadku przekroczenia przez dług publiczny wartości 50% PKB rząd miał zwracać się do Izby Poselskiej o udzielenie wotum zaufania. Por. M. Kozieł, Nowe metody ograniczania długu publicznego w Republice Czeskiej, w: W. Miemieć, K. Sawicka (red.), Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego, Warszawa 2014, s. 360-361; H. Markova, Možnosti konstitucionalizace rozpočtového práva jako součásti práva finančního, w: Dny práva 2012, Brno 2012, s. 2075-2076.

w Bułgarii, Czarnogórze, Słowenii, Rumunii i na Łotwie, reguły zadłużenia przewidywały limit zadłużenia zbieżny z unijnym pułapem, tj. 60% PKB. Jednakże w Czarnogórze i Słowenii limit ten od 2012 r. nie jest respektowany.

Należy zauważyć, że również w Chorwacji (do 2014 r.) istniała ustawowa reguła zadłużenia zobowiązująca do utrzymywania zadłużenia rządowego poniżej poziomu 60% PKB. Jednakże władze tego kraju, w obliczu stale wzrastającego zadłużenia sektora *general government*, które w 2015 r. wyniosło 86,7% PKB, nie mogąc sprostać istniejącym ograniczeniom, zdecydowały się zastąpić istniejącą regułę zadłużenia regułą zrównoważonego salda, nie precyzując przy tym, w jaki sposób umożliwi ona wypełnienie traktatowego limitu zadłużenia¹⁹.

Z kolei w Serbii ustawowa reguła zadłużenia obowiązująca od 2011 r. przewiduje, że dług sektora *general government* nie może przekraczać 45% PKB. Regulacje ustawowe przewidują jednocześnie, że w przypadku przekroczenia tego limitu rząd jest zobowiązany do podjęcia działań umożliwiających ograniczenie zadłużenia poniżej ustawowego progu. Warto zauważyć, że powyższa reguła obowiązuje w Serbii od 2011 r., a zadłużenie sektora *general government* tego kraju w przededniu wprowadzenia tej reguły, tj. w 2010 r., wynosiło 43,7% PKB i stale rośnie, osiągając w 2015 r. poziom 77,4% PKB.

Na Litwie z kolei, gdzie zadłużenie sektora *general government* w 2015 r. wyniosło 42,8% PKB, za regułę zadłużenia traktowany jest ustawowy obowiązek corocznego planowania w ustawie budżetowej limitu nowego zadłużenia netto.

W Wielkiej Brytanii, wprowadzając omówioną powyżej regułę zrównoważonego salda (por. podrozdział 4.3.2.1.), ustanowiono ustawowy, lecz niewiążący cel corocznego obniżania relacji zadłużenia do PKB, traktowany jako reguła zadłużenia.

Reguły zadłużenia mające rangę porozumienia koalicyjnego stosowane w przeanalizowanych państwach mogą wyznaczać cel utrzymywania długu sektora *general government* istotnie poniżej limitów przewidzianych w PSiW (jak w Luksemburgu) bądź cel zmniejszenia zadłużenia na koniec kadencji parlamentu (jak w przypadku Finlandii). Zestawienie treści tych reguł o randze porozumienia koalicyjnego prowadzi do wniosku, że o ile w przypadku Luksemburga cel ten został osiągnięty, o tyle w przypadku Finlandii nie udało się go osiągnąć.

Reasumując dodajmy, że w 2015 r. wśród państw, które wprowadziły reguły zadłużenia na mocy postanowień konstytucyjnych, średnie saldo wyniosło -2,65 (zaś zadłużenie publiczne 65,63), podczas gdy w państwach, które przyjęły reguły fiskalne w inny sposób, saldo to wyniosło -1,98 (zaś zadłużenie 69,29). W konsekwencji można przypuszczać, że wprowadzenie reguły zadłużenia na szczeblu

19 Komisja Europejska, Assessment of the 2016 Convergence Programme for Croatia, Eurostat, 2016, s. 18.

konstytucyjnym sprzyja ograniczeniu zadłużenia, natomiast nie przyczynia się (przynajmniej znacząco) do przybliżenia salda sektora *general government* do stanu równowagi.

4.3.2.3. Reguły wydatkowe

W poprzednich dwóch podrozdziałach dokonano charakterystyki reguł zrównoważonego salda oraz reguł zadłużenia. W niniejszym podrozdziale bliższej analizie zostaną poddane reguły wydatkowe, które mogą stanowić uzupełnienie, rzadziej ekwiwalent dwóch wcześniej omówionych reguł fiskalnych. Wynika to z faktu, że reguły wydatkowe ograniczają poziom wydatków publicznych, stąd mogą przyczynić się do ograniczenia deficytu lub zadłużenia sektora *general government*. Jednakże ze względu na brak powiązania reguł wydatkowych z poziomem dochodów tego sektora skuteczność reguł wydatkowych we wzmacnianiu dyscypliny budżetowej stosowanych bez wsparcia reguł zrównoważonego salda lub reguł zadłużenia jest ograniczona.

W tabeli 16. dokonano charakterystyki istnienia i rangi prawnej reguł wydatkowych stosowanych w latach 2000-2015 w 32 państwach europejskich.

Tabela 16. Istnienie i ranga fiskalnych reguł wydatkowych w państwach europejskich*

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Austria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
2	Belgia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
3	Bułgaria	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	4	4	4	4
4	Chorwacja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	4	4
5	Czarnogóra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	Dania	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	4	5	5
7	Estonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
8	Finlandia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	4	4	4	4
9	Francja	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4
10	Grecja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
11	Hiszpania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	4	4	4
12	Holandia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	4	4	4	4
13	Irlandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
14	Islandia	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
15	Litwa	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3	4	4	4	5
16	Luksemburg	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	4	4	4	4
17	Łotwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
18	Malta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
19	Niemcy	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	4	4	4	4
20	Norwegia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	Polska	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	4	4	4
22	Portugalia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
23	Republika Czeska	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
24	Rumunia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	4	4	4	4
25	Serbia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	Słowacja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
27	Słowenia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
28	Szwajcaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29	Szwecja	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	4	4	4	4
30	Węgry	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	4	4	4	4
31	Wielka Brytania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
32	Włochy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4

* W tabeli zastosowano następujący system kodowania informacji o istnieniu i randze prawnej regul fiskalnych: „5” – ranga konstytucyjna, „4” – ranga międzynarodowa, „3” – ranga ustawowa, „2” – porozumienie koalicyjne, „1” – wyłącznie zobowiązanie polityczne, „0” – brak reguły. W przypadku, gdy dane państwo jest objęte regulacjami wydatkowymi o różnych rangach prawnych, dane w tabeli prezentują rangę najwyższą.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Fiscal Rules Dataset 1985-2015*, IMF 2016.

W 2015 r. rangę konstytucyjną reguł wydatkowych nadano w 2 z 32 przeanalizowanych państw, tj. w Danii i na Litwie. Z kolei w 25 państwach reguły wydatkowe mają co najwyżej rangę międzynarodową, wynikającą z przyjętego w 2011 r. w wyniku reformy PSiW na mocy tzw. sześciopaku wskaźnika poziomu wydatków. Co więcej, reguły wydatkowe o randze ustawowej w 2015 r. obowiązywały w 7 krajach (tj. w Bułgarii, Chorwacji, Francji, Polsce, Hiszpanii, Szwecji i na Łotwie), w 3 krajach (tj. w Finlandii, Luksemburgu, Holandii) obowiązywały reguły wydatkowe o randze porozumienia koalicyjnego, zaś w 5 państwach

(tj. w Czarnogórze, Norwegii, Serbii, Szwajcarii oraz na Islandii) nie obowiązywały żadne reguły wydatkowe.

Konstytucyjne reguły wydatkowe obowiązujące w Danii (od 2014 r.) i na Litwie (od 2015 r.) w odmienny sposób ograniczają poziom wydatków. W pierwszym przypadku ustanawiane są wiążące, czteroletnie limity wydatków (obecnie na lata 2015-2018) dla około $\frac{3}{4}$ wydatków sektora *general government* wraz z rozwiązaniami sankcyjnymi. W drugim przypadku, tj. na Litwie, konstrukcja reguły wydatkowej przewiduje, że jeśli w okresie ostatnich pięciu lat suma sald sektora *general government* będzie ujemna, to wówczas roczny procentowy wzrost całkowitych wydatków budżetu państwa, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych nie będzie mógł przekroczyć 0,5% średniej średniookresowej dynamiki PKB.

Większość reguł wydatkowych wpisanych w ustawodawstwo krajowe powtarza – wynikające z tzw. sześciopaku regulacje przewidujące, że roczny wzrost wydatków nie powinien przekraczać referencyjnego wzrostu potencjalnego PKB w mniej lub bardziej zmodyfikowanej formie (poprzez wprowadzenie wyłączeń określonych kategorii wydatków), ewentualnie wprowadzają dodatkowe ograniczenia. Przykładem tych dodatkowych elementów reguł wydatkowych jest maksymalny poziom wydatków publicznych ustalony w Bułgarii w wysokości 40% PKB lub też ustalenie we Francji docelowego wzrostu wydatków w ujęciu realnym lub planowanego wzrostu wydatków, z wyłączeniem odsetek i emerytur w ujęciu nominalnym.

Jak zasygnalizowano powyżej, reguły wydatkowe mogą mieć również rangę wyłącznie porozumienia koalicyjnego. Taka sytuacja ma miejsce obecnie w Finlandii, Holandii i Luksemburgu. W Finlandii od 2003 r. ustalane są roczne limity wydatków na czteroletnią kadencję rządu. Limity są planowane w ujęciu realnym dla pierwotnych wydatków niecyklicznych, które stanowią około 75% całkowitych wydatków podsektora rządowego (tj. około 37% całości wydatków sektora *general government*). Analogiczna sytuacja ma miejsce w Holandii, gdzie na każdy rok czteroletniej kadencji parlamentu są ustalane limity wydatków dla około 90% wydatków sektora *general government*. Z kolei zgodnie z obowiązującą w Luksemburgu regułą wydatkową w okresie kadencji parlamentu (w czasie trwania umowy koalicyjnej) wzrost wydatków publicznych powinien być utrzymywany w tempie zgodnym z prognozowanymi średnimi perspektywami wzrostu gospodarczego.

Na zakończenie dodajmy, że w 2015 r. wśród państw, które wprowadziły reguły wydatkowe na mocy postanowień konstytucyjnych, średnie saldo wyniosło -0,75 (zaś zadłużenie publiczne 44,15), podczas gdy w państwach, które przyjęły reguły fiskalne w inny sposób, saldo to wyniosło -1,87 (zaś zadłużenie 70,24).

Stąd można przypuszczać, że ranga konstytucyjna reguły wydatkowej (analogicznie jak w przypadku reguły salda) sprzyja jej skuteczności.

4.3.2.4. Reguły dochodowe

Reguły dochodowe są stosowane najrzadziej ze wszystkich rodzajów reguł fiskalnych, co należy tłumaczyć niskim stopniem ich skuteczności wynikającym z prognostycznego co do zasady charakteru dochodów publicznych, w przeciwieństwie do wydatków, które mają charakter dyrektywny (charakter limitów). Reguły dochodowe są stosowane obecnie jedynie w trzech spośród poddanych analizie państwach, tj. w Holandii, we Francji oraz na Litwie. Wcześniej reguły dochodowe obowiązywały również w Dani (w latach 2001-2011) i Belgii (w latach 1992-1999). Szczegóły zamieszczono w tabeli 17.

Tabela 17. Istnienie i ranga fiskalnych reguł dochodowych w państwach europejskich*

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Austria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Belgia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	Bułgaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	Chorwacja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Czarnogóra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	Dania	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
7	Estonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	Finlandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	Francja	0	0	0	0	0	0	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
10	Grecja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	Hiszpania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	Holandia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
13	Irlandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	Islandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	Litwa	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3
16	Luksemburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	Łotwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18	Malta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu sektora *general government*...

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
19	Niemcy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	Norwegia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	Polska	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	Portugalia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23	Republika Czeska	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24	Rumunia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
25	Serbia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	Słowacja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27	Słowenia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
28	Szwajcaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29	Szwecja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30	Węgry	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31	Wielka Brytania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
32	Włochy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

* W tabeli zastosowano następujący system kodowania informacji o istnieniu i randze prawnej reguli fiskalnych: „5” – ranga konstytucyjna, „4” – ranga międzynarodowa, „3” – ranga ustawowa, „2” – porozumienie koalicyjne, „1” – wyłącznie zobowiązanie polityczne, „0” – brak reguły. W przypadku, gdy dane państwo jest objęte regulacjami dochodowymi o różnych rangach prawnych, dane w tabeli prezentują rangę najwyższą.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Fiscal Rules Dataset 1985-2015, IMF 2016.*

Stosowana w Holandii od 1994 r. reguła dochodowa ma charakter porozumienia koalicyjnego. W okresie przedwyborczym partie koalicyjne ustalają pożądane kierunki kształtowania podstaw opodatkowania i stawek podatkowych. Średnioterminowe ustalenia zależą od rozwoju sytuacji gospodarczej. Każda wprowadzana ulga podatkowa powinna zostać zrekompensowana poprzez podniesienie podatków i odwrotnie.

We Francji stosowane są dwie reguły dochodowe. Pierwsza z nich, obowiązująca od 2006 r., zobowiązuje do zaplanowania *ex ante* przeznaczenia ewentualnych dochodów podatkowych przewyższających prognozy na wydatki podsektora rządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych. Reguła ta została wprowadzona w wyniku ujawnienia w 2001 r. tzw. afery skarbonki podatkowej (fr. *cagnotte fiscale*). Wykorzystując luki w obowiązujących jeszcze wówczas przepisach przyjętych w 1959 r., rząd francuski ukrył przed społeczeństwem powstałą nadwyżkę budżetową (jak się później okazało, możliwość ta była najczęściej wykorzysty-

wana do ukrywania powstających deficytów).²⁰ Druga reguła dochodowa obowiązująca we Francji od 2011 r. polega na ustalaniu minimalnych kwotowych celów dochodowych w poszczególnych latach planowania wieloletniego zamieszczonej w ustawie organicznej o wieloletnim programowaniu finansów publicznych. Ta kategoria ustaw została w wyniku nowelizacji wpisana do konstytucji Francji, nadając tym samym regule rangę konstytucyjną.

Obowiązująca z kolei na Litwie od 2008 r. reguła dochodowa o randze ustawowej zobowiązuje do przeznaczania ewentualnej nadwyżki na zmniejszanie deficytu sektora *general government*. Reguła ta w praktyce nie ma zastosowania ze względu na fakt, że od momentu jej wprowadzenia nie odnotowano na Litwie nadwyżki sektora *general government*.

Warto również zwrócić uwagę na mechanizmy stosowane w nieobowiązujących już dochodowych regułach fiskalnych. Ustalona na mocy porozumienia koalicyjnego belgijska reguła dochodowa obowiązująca w latach 1992-1999 przewidywała, iż wzrost dochodów powinien być zgodny ze wzrostem PKB, aczkolwiek partnerzy koalicyjni różnie interpretowali to sformułowanie. Z kolei duńska reguła dochodowa obowiązująca w latach 2001-2011 zakazywała podnoszenia podatków bezpośrednich i pośrednich. Zakaz ten nie obowiązywał w sytuacjach, w których stawki podatkowe miały być podniesione ze względu na ochronę środowiska lub w celu wypełnienia zobowiązań Danii i UE, a także jeśli dodatkowe dochody były wykorzystywane do obniżenia innych podatków.

4.3.2.5. Rady fiskalne

W celu oceny realności rządowych prognoz dochodów publicznych, oceny prawdopodobieństwa zgodności projektu budżetu z regułami fiskalnymi, bieżącego monitorowania wykonywania budżetu, monitorowania ryzyk oraz w miarę możliwości obliczania ich wysokości są powoływane niezależne, wyspecjalizowane organy nazywane radami fiskalnymi²¹. Stąd w tabeli 18. zamieszczono dane na temat istnienia oraz kompetencji rad fiskalnych. Zastosowany sposób kodowania informacji różni się nieco od metody stosowanej w przypadku wcześniejszych tabel. O ile „0” oznacza brak istnienia w danym roku i państwie rady fiskalnej, o tyle liczby „1” i „2” zarezerwowane są do rozróżnienia kompetencji przyznanym radom. W pierwszym przypadku rada tylko monitoruje implementację założeń makroekonomicznych, natomiast w drugim przypadku nie tylko monitoruje ich implementację, ale również opracowuje własne prognozy.

20 U.K. Zawadzka-Pąk, Konstrukcja prawna..., s. 58.

21 G. Kopits, Independent Fiscal Institutions, „Developing Good Practices”, OECD Journal on Budgeting, listopad 2011.

Tabela 18. Powołanie i kompetencje rad fiskalnych w państwach europejskich*

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Austria	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	Belgia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3	Bulgaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	Chorwacja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Czarnogóra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	Dania	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
7	Estonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
8	Finlandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
9	Francja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
10	Grecja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
11	Hiszpania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
12	Holandia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
13	Irlandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
14	Islandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	Litwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
16	Luksemburg	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
17	Łotwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
18	Malta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
19	Niemcy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
20	Norwegia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	Polska	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	Portugalia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
23	Republika Czeska	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24	Rumunia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
25	Serbia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
26	Słowacja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
27	Słowenia	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
28	Szwajcaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29	Szwecja	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Lp.	Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
30	Węgry	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0
31	Wielka Brytania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2
32	Włochy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

* W tabeli zastosowano następujący system kodowania informacji o istnieniu i kompetencjach rad fiskalnych: „2” – powierzenie radzie funkcji monitorowania implementacji rządowych założeń makroekonomicznych oraz zadania ich opracowywania, „1” – posiadanie przez radę kompetencji monitorowania implementacji założeń makroekonomicznych, „0” – nieistnienie w danym roku i państwie rady fiskalnej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Fiscal Rules Dataset 1985-2015*, IMF 2016.

Jak wynika z powyższej tabeli, w grupie analizowanych 32 państw w 2015 r. rady fiskalne istniały w 22 z nich, przy czym szersze kompetencje do opracowywania założeń makroekonomicznych, niezależnych od opracowań rządowych, powierzono jedynie pięciu z nich. Należy również zauważyć, że wśród państw UE rady fiskalnej nie utworzono jedynie w Bułgarii, Chorwacji, Polsce, Republice Czeskiej, w Słowenii oraz na Węgrzech. Przykładowo, przeciwnicy utworzenia rady fiskalnej w Polsce, pomimo rekomendacji w tym zakresie instytucji unijnych, argumentują, iż jej powołanie stanowiłoby dublowanie się funkcji z tymi realizowanymi przez NIK, a także Radę Polityki Pieniężnej²². Z kolei we wszystkich państwach „starej Unii” (z wyjątkiem Cypru) rady takie istnieją.

Co więcej w niektórych państwach organy pełniące kompetencje rad fiskalnych zostały powołane wiele lat wcześniej przed rozpoczęciem ostatniego kryzysu finansowego i gospodarczego. Przykładem takiego państwa są Niemcy, w którym Rada Ekspertów Ekonomii istnieje już od 1963 r. Dodatkowo w 2009 r. powołano Radę Stabilności o zbliżonych kompetencjach.

Jak wynika z tabeli 18., jedynym z poddanych analizie państw, w którym powołano, a następnie zlikwidowano radę fiskalną są Węgry. Rada fiskalna istniała tutaj w latach 2009-2010. Następnie znacznie ograniczono jej zasoby kadrowe i finansowe, co też utrudniło rzetelne wykonywanie powierzonych funkcji, a ostatecznie ją rozwiązano.

Co ciekawe, rady fiskalnej nie utworzono w Szwajcarii, gdzie strażnikiem zgodności ustaw finansowych (budżetowych) z regułą fiskalną, podobnie jak zgodności wszelkich ustaw z konstytucją, jest parlament.

22 A. Szmyt, Opinia w sprawie projektu ustawy o Radzie Fiskalnej, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 3, s. 111-115.

4.4. Wnioski

Mając na uwadze rozważania zaprezentowane w niniejszym rozdziale, skuteczność reguł fiskalnych należy oceniać, uwzględniając ich rodzaj (reguły salda, zadłużenia, wydatkowe, dochodowe) oraz rangę prawną (konstytucyjną, międzynarodową, ustawową, porozumienia koalicyjnego oraz zobowiązania politycznego).

Po pierwsze, najskuteczniejsze wydają się być reguły zrównoważonego salda, a ich uzupełnieniem w perspektywie średnioterminowej mogą być reguły zadłużenia, aczkolwiek odpowiedni rygorystyczny konstrukcji prawnej oraz stosowania (egzekwowania) reguł zrównoważonego salda powoduje, że reguły zadłużenia nie są warunkiem koniecznym stabilnej sytuacji finansów publicznych. Również istnienie reguł wydatkowych nie jest warunkiem zapewnienia stabilnej sytuacji finansów publicznych, choć można przypuszczać, iż w przypadku rezygnacji ze stosowania ich w niektórych państwach, w których obecnie obowiązują, stan salda oraz zadłużenia sektora *general government* mogłyby ulec pogorszeniu. Najmniejszą skutecznością wydają się charakteryzować reguły dochodowe ze względu na prognostyczny charakter dochodów publicznych. Trudno jednak faktycznie ocenić ich skuteczność ze względu na incydentalny charakter ich stosowania w poddanych analizie państwach, których wprowadzanie jest podyktowane szczególnym kontekstem lub względami pragmatycznymi.

Po drugie, porównywanie średnich między grupami państw doprowadziło do wniosku, iż konstytucyjne reguły salda oraz konstytucyjne reguły wydatkowe są w stanie skuteczniej przyczynić się do równoważenia salda sektora *general government* niż konstytucyjne reguły zadłużenia, które co prawda dość skutecznie motywują decydentów politycznych do podejmowania działań, które w perspektywie średnioterminowej przyczynią się do ograniczenia zadłużenia publicznego, jednakże nie są wystarczające do ograniczenia deficytu obliczanego w perspektywie jednego roku.

Po trzecie, warunki skuteczności reguł fiskalnych dotyczą zarówno ich konstrukcji prawnej, jak również stosowania (respektowania). Trudno bowiem uzyskać satysfakcjonujące efekty w ograniczaniu deficytu i długu sektora *general government* przy zastosowaniu reguły fiskalnej o wadliwej konstrukcji prawnej. Z drugiej jednak strony nawet najlepiej pomyślana reguła, lecz niestosowana, również nie przyniesie oczekiwanych rezultatów.

Po czwarte, najtrudniejsze do wprowadzenia, jak i zmiany wydają się być reguły fiskalne o randze konstytucyjnej bowiem najczęściej jest to uwarunkowane uzyskaniem kwalifikowanej większości głosów w parlamencie, ewentualnie również zatwierdzeniem ich w referendum konstytucyjnym. Jednocześnie wprowadzenie konstytucyjnych reguł fiskalnych wiąże się z koniecznością posiadania

przez decydentów politycznych motywacji wewnętrznej do nałożenia na siebie i/lub rządzących kolejnych kadencji parlamentu ograniczeń w zwiększaniu wydatków publicznych. W konsekwencji konstytucyjne reguły fiskalne są najtrudniejsze do wprowadzenia, ale jednocześnie charakteryzują się najwyższym stopniem trwałości w porządku prawnym, stanowiąc istotne zewnętrzne ograniczenie polityki wydatkowej państwa.

Po piąte, promowaniu przestrzegania reguł fiskalnych służących ograniczeniu deficytu i długu publicznego służą instrumenty ustanawiane zarówno przez instytucje UE jako ograniczenia polityki fiskalnej państw członkowskich, jak i przez same zainteresowane państwa poprzez realizację wcześniej przyjętych zobowiązań międzynarodowych lub z własnej inicjatywy. Stąd istotną rolę we wzmacnianiu stabilności finansów państwa powinna odgrywać wewnętrzna motywacja²³ decydentów politycznych do podejmowania skutecznych działań opartych na przejrzystości, stabilności, sprawiedliwości i odpowiedzialności. Może ona bowiem okazać się równie skuteczna lub wręcz skuteczniejsza niż odgórnie nałożone przez instytucje UE instrumenty. Choć należy zgodzić się, że narzucenie powyższych wartości etycznych nie jest możliwe na mocy unijnych, konstytucyjnych czy ustawowych regulacji, to jednak odpowiednio skonstruowane rozwiązania prawne mogą prowadzić, przynajmniej częściowo, do stopniowej internalizacji przez decydentów politycznych pożądaných wartości.²⁴

23 Problematyka motywacji w sektorze publicznym jest obecnie intensywnie rozwijanym nurtem badawczym w literaturze zachodniej, por. m.in. W. Vandenaebete, N.M. van Loon, *Motivating Employees Using Public Service*, w: J.L. Perry, R.K. Christensen (red.), *Handbook of Public Administration*, San Francisco 2015, s. 353-365.

24 U.K. Zawadzka-Pąk, *Stabilność współczesnych...*, s. 32-33.

WNIOSKI KOŃCOWE

EWA LOTKO, URSZULA K. ZAWADZKA-PĄK

Problemem badawczym niniejszej monografii była odpowiedź na pytanie, czy w świetle wprowadzonych zmian i nowych rozwiązań prawnych możliwe jest wystarczające ograniczenie długu publicznego, czy nadal istnieje potrzeba poszukiwania dodatkowych prawnofinansowych instrumentów w tym zakresie? Odnosząc się do tak postawionego pytania, na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że stosowane w Polsce prawnofinansowe instrumenty zmierzają w kierunku ograniczania długu publicznego, aby były w stanie zapobiec nadmiernemu zadłużaniu się państwa, potrzebne jest kompleksowe podejście do problemu ograniczania długu publicznego. Temu celowi powinny służyć nie tylko odpowiednio wdrożone i respektowane instrumenty bezpośrednie, ale również pośrednie. Za prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego uznano instrumenty wynikające zarówno z prawa unijnego, jak i krajowego (o randze konstytucyjnej lub ustawowej), które odpowiednio kształtując poziom deficytu (nadwyżki), wydatków i dochodów, bezpośrednio lub pośrednio wpływają na ograniczanie długu publicznego i minimalizację jego skutków.

Konstrukcja problemu badawczego pozwoliła na wyodrębnienie dwóch kategorii instrumentów, tj. tych, których skuteczność można potwierdzić oraz tych instrumentów, które mogłyby być skuteczne, gdyby zostały odpowiednio wdrożone, przestrzegane lub wzmocnione odpowiednią rangą prawną. Dlatego też poniższa kompleksowa ocena prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego w Polsce eksponuje zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty ich funkcjonowania.

Oceniając skuteczność istniejących w Polsce instrumentów służących ograniczaniu długu publicznego, należy zwrócić uwagę na trudności w zdefiniowaniu samego pojęcia *długu publicznego*, jego zakresu i przyczyn występowania. Z jednej strony jest to konsekwencją złożonej struktury długu publicznego, z drugiej strony są spowodowane poważnym chaosem terminologicznym w języku polskim w dziedzinie finansów publicznych, wynikającym częściowo ze współistnienia SFP, którego zakres jest wyznaczany przepisami polskimi oraz sektora *general government*, definiowanego przepisami UE, następnie z istnienia odrębnych metod obliczania deficytu SFP i długu publicznego (według metodologii krajowej) oraz deficytu sektora *general government* i długu sektora *general government* (według metodologii UE), a w dalszej kolejności z braku dbałości o precyzyjne

stosowanie powyższych terminów w aktach prawnych. Pomimo iż zakres SFP ulegał stopniowej ewolucji, wciąż nie jest on spójny z zakresem sektora *general government*, co skutkuje rozbieżnościami w zakresie obliczania długu publicznego (corocznie dług publiczny obliczany zgodnie z metodologią krajową jest niższy od długu sektora *general government*). Powstały w ten sposób dualizm metodologii utrudnia porównywalność danych i wskaźników kluczowych z punktu widzenia stabilności finansów publicznych i skuteczności reguł fiskalnych, bezpośrednio służących ograniczaniu długu publicznego. Wobec powyższych uwag postulować należy rezygnację ze stosowania metodologii krajowej i pełnego wdrożenia w Polsce standardów ESA 2010, w tym memoriałowej metody rejestracji operacji budżetowych. Rozwiązanie to miałoby liczne korzyści. Po pierwsze, wzmocniłoby skuteczność reguł fiskalnych, gdyż ich zakresem objęty byłby SFP lub sektor *general government* jako całość, nie zaś jedynie jego poszczególne podsektory. Po drugie, możliwe byłoby dostosowanie przepisów u.f.p. do intencji ustawodawcy konstytucyjnego, który wprowadzając instrumenty mające chronić wartość, jaką jest stabilność finansów publicznych, posługując się terminem *długu publicznego* (tj. długu sektora publicznego), nie utożsamiał tego pojęcia z wprowadzonym przez ustawodawcę zwykłego węższym znaczeniowo *długiem sektora finansów publicznych*. Takie rozwiązanie miałoby również dodatkowy walor w postaci uproszczenia i ujednoczenia terminologii deficytu i długu. Po trzecie, zmiana ta pozwoliłaby lepiej chronić stabilność polskich finansów publicznych, gdyż polscy decydenci polityczni, stojąc przed wyborem zwiększenia wydatków publicznych celem przypodobania się wyborcom, a ograniczeniem wydatków, nie mając bezpośredniego wpływu na treść metodologii UE, w sytuacji zagrożenia przekroczenia ograniczeń wynikających z istniejących reguł fiskalnych nie mieliby możliwości zmiany zakresu podmiotowego długu, np. poprzez utworzenie kolejnych funduszy zarządzanych przez BGK. Po czwarte, całkowite przejście z metodologii krajowej na unijną oznaczałoby, że zarówno konstytucyjny limit zadłużenia, jak i procedury sanacyjne i ostrożnościowe byłyby uruchamiane wcześniej niż obecnie. Po piąte, zlikwidowany zostałby dualizm limitów zadłużenia, i wreszcie po szóste, możliwa byłaby pełna i porównywalna ocena stanu finansów publicznych Polski na tle pozostałych państw europejskich.

Rosnąca rola przepisów prawnych wprowadzanych przez organy UE w zakresie ograniczania długu publicznego wpływa na obowiązki państw członkowskich objętych derogacją (w tym Polski) oraz państw należących do UGiW. Kluczowymi postanowieniami z punktu widzenia ograniczania deficytu i długu sektora *general government* państw członkowskich UE są wprowadzone na mocy Traktatu o Unii Europejskiej kryteria konwergencji oraz procedura unikania nadmiernego deficytu. Procedura unikania nadmiernego deficytu jest instrumentem mającym na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych państw członkowskich, a w kon-

sekwencji całej UE i obejmuje szereg czynności, które są podejmowane wobec państwa członkowskiego, którego deficyt sektora *general government* przekracza wartość 3% PKB. Słabością procedury, a tym samym przyczyną niskiej jej skuteczności jest brak automatyzmu jej stosowania, gdyż zawiera ona wiele elementów mających charakter fakultatywny bądź opiniodawczy, czy wręcz uznaniowy, które wynikają z poszczególnych jej etapów. Dodatkowo przewidziane przepisami TFUE sankcje, w szczególności finansowe, w większości mają zastosowanie wyłącznie do państw należących do UGiW. Nadmienić należy, że instytucje UE, preferując działania o charakterze zapobiegawczym, w zakresie wymierzania kar postępują bardzo ostrożnie, a w sytuacji przekroczenia wartości referencyjnych deficytu i długu sektora *general government* kary o charakterze pieniężnym (depozyt, grzywna) jak dotąd nie zostały wymierzone wobec żadnego z państw UE, choć niejednokrotnie istniały ku temu okoliczności. Wobec niechęci decydentów unijnych do wymierzania kar państwom członkowskim wydaje się zasadnym wyposażenie instytucji UE w instrumenty umożliwiające odpowiednio wczesne podejmowanie skutecznych działań. Z drugiej jednak strony świadomość realnej możliwości wymierzenia sankcji w przypadku niepodporządkowania krajowej polityki finansowej wymogom wynikającym z przyjęcia wspólnej waluty euro stanowiłaby istotny czynnik decydujący o przestrzeganiu reguł fiskalnych. Choć z TFUE jasno wynika, że państwa członkowskie zobowiązane są do unikania nadmiernego deficytu sektora *general government*, to jednak ani przepisy prawa pierwotnego, ani akty wykonawcze nie precyzują i nie uszczegółwiają, w jaki sposób badane jest poszanowanie dyscypliny finansów publicznych. Wynika z tego, że regulacje w zakresie unikania nadmiernego deficytu są zbyt uznaniowe, co stwarza szeroką możliwość interpretacji przyjętych kryteriów. Procedurę unikania nadmiernego deficytu należy uznać za niewystarczająco skuteczny instrument ograniczania długu publicznego z jeszcze jednego powodu. Mianowicie w przypadku podejmowania decyzji przez Radę o uchyleniu teźże procedury decydującym kryterium jest wskaźnik wysokości deficytu sektora *general government*, nie zaś długu tego sektora. Powoduje to, że kryterium długu na gruncie postanowień unijnych, a w konsekwencji i w praktyce jest marginalizowane, a tym samym nieprzestrzegane, o czym świadczą prezentowane w niniejszej pracy dane statystyczne. Wobec tego należy stwierdzić, że przepisy traktatowe, będąc źródłem najwyższej rangi prawa UE, nie chronią dostatecznie jej państw przed nadmiernym długiem publicznym. Dlatego należy postulować zwiększenie skuteczności instrumentów ograniczania długu w państwach członkowskich UE, które jest możliwe poprzez zwiększenie nacisku w procedurze unikania nadmiernego deficytu na kryterium długu sektora *general government*. Konieczna wówczas byłaby taka zmiana treści procedury, która uczyniłaby kryterium długu, będącego miarodajnym wskaźnikiem oceny problemów płynności budżetu państwa, równie istotnym jak deficyt. Ponadto należałoby zmienić samą nazwę procedury, która akcentuje obec-

nie jedynie kryterium deficytu i wprowadzić przykładowo termin *procedura zapewnienia stabilności finansów publicznych*.

Konsekwencją słabości traktatowych rozwiązań w zakresie ograniczania długu sektora *general government* stały się nasilające problemy z utrzymaniem dyscypliny finansowej w państwach UE, co stworzyło potrzebę silniejszej koordynacji budżetowej państw członkowskich, czego efektem była reforma PSiW. W konsekwencji, poprzez ustanowienie nowych regulacji prawnych wchodzących w zakres „sześciopaku” modyfikującego PSiW, wprowadzono bardziej restrykcyjne rozwiązania prawne, głównie w kwestii sankcji za naruszenie unijnej polityki budżetowej. Wzmocniony został nadzór nad nadmiernym deficytem, a w konsekwencji długiem publicznym. W aspekcie instrumentów służących ograniczaniu długu publicznego słusznie wprowadzono nową procedurę w obszarze zakłóceń równowagi makroekonomicznej, utworzono ramy budżetowe umożliwiające rozwiązywanie problemów państw dotkniętych trudnościami w zakresie stabilności finansowej oraz uregulowano przepisy dotyczące zintegrowanego nadzoru budżetowego i gospodarczego w formie Semestru Europejskiego. Pakiet reform uregulowanych w rozporządzeniach „sześciopaku” po pierwsze – wzmocnił i pogłębił nadzór budżetowy poprzez zapewnienie ciągłości i integralności nadzoru, wykorzystując przy tym wzmocniony mechanizm sankcji; po drugie – wprowadził dodatkowy nadzór nad państwami członkowskimi strefy euro objętymi procedurą nadmiernego deficytu oraz nakazał odpowiednie uwzględnianie zaleceń związanych z polityką UE na etapie przygotowywania budżetów krajowych. Dodatkowo w ramach reformy części zapobiegawczej PSiW „sześciopak” wprowadził pojęcie znacznego odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego lub od ścieżki dostosowania prowadzącej w kierunku osiągnięcia tego celu. Jednakże należy mieć na uwadze, że niedostateczna korekta odstępstwa może skutkować nałożeniem sankcji finansowych na państwo członkowskie należące do strefy euro. Dlatego też wymagania dotyczące ścieżki dostosowawczej powinny uwzględniać zagrożenia stabilności oraz ogólną sytuację gospodarczą danego kraju, biorąc pod uwagę także znaczenie rozważnej polityki budżetowej w okresie sprzyjającej koniunktury gospodarczej. Natomiast w części naprawczej PSiW wzmocniono sankcje nakładane na państwa strefy euro, które nie respektują zaleceń skierowanych w ramach procedury nadmiernego deficytu. Analiza rozporządzeń „sześciopaku” pozwoliła stwierdzić, że wprowadziły one różnorodne rozwiązania, których celem jest ograniczanie deficytu i długu publicznego. Rozwiązania te umożliwiają: po pierwsze, uzyskanie przez instytucje UE aktualnych informacji na temat stanu gospodarki i finansów publicznych państw członkowskich; po drugie, wczesne reagowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń równowagi makroekonomicznej; po trzecie, reagowanie w przypadku zaistnienia nadmiernego deficytu i po czwarte, finansowe motywowanie poprzez sankcje państw członkowskich do podjęcia sku-

tecznych działań w zakresie zapewnienia stabilnej sytuacji finansów publicznych. Jednakże warunkiem ich skuteczności w zakresie ograniczania długu publicznego jest dyrektywny obowiązek przestrzegania uregulowanych w nim postanowień.

Kolejnym instrumentem służącym ograniczaniu długu publicznego w państwach strefy euro są rozwiązania „dwupaku”, na mocy którego wprowadzono dodatkowe procedury nadzoru i monitorowania obowiązujące państwa członkowskie UGiW. W celu zapewnienia terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu i możliwości wczesnego wykrycia ryzyka nienależytego wypełniania przez państwo członkowskie postanowień PSiW ustanowiony został system stopniowego monitorowania. Jest on sprawowany przez Radę i Komisję, i obejmuje analizy projektów planów budżetowych poszczególnych państw członkowskich strefy euro. Ważnym elementem systemu jest możliwość przedstawienia automatycznych zaleceń tym państwom, które wykazują nadmierny deficyt. Dodatkowo wobec państw wykazujących nadmierny deficyt ustanowiono wymóg przedstawiania programów partnerstwa gospodarczego, wskazujących reformy strukturalne i budżetowe mające przyczynić się do skutecznej i trwałej korekty nadmiernych deficytów.

Również przepisy dyrektywy Rady 2011/85/UE wprowadziły istotne z punktu widzenia zapewnienia stabilności finansów publicznych podstawowe zasady, którymi powinno kierować się państwo członkowskie przy ustanawianiu krajowych przepisów będących podstawą opracowania MTO, do których należy m.in. zaliczyć: określenie minimalnego trzyletniego okresu planowania budżetowego; niezmiennosc kursu polityki budżetowej, w oparciu o którą ramy budżetowe są konstruowane; zachowanie zgodności rocznej ustawy budżetowej z treścią ram budżetowych; zachowanie wiarygodności, przejrzystości i realności danych będących podstawą planowania wieloletniego; uwzględnienie w planowaniu wieloletnim całego sektora *general government*. Wśród wprowadzonych zasad istotną rolę odgrywa obowiązek ujednolicenia systemów rachunkowości publicznej i posługiwania się danymi statystycznymi w zakresie finansów publicznych. Wprowadzenie omawianej dyrektywy było istotnym krokiem w kierunku wzmocnienia dyscypliny finansów publicznych w państwach członkowskich, znacznie osłabionej ze względu na niejednokrotnie posługiwanie się przez te państwa nierealistycznymi prognozami makroekonomicznymi i budżetowymi, co w konsekwencji obniża skuteczność planowania budżetowego. Dyrektywa jest również odpowiedzią UE na stosowanie przez państwa członkowskie UE niejednorodnych systemów rachunkowości publicznej i posługiwania się danymi statystycznymi dotyczącymi finansów publicznych w dowolny sposób, uniemożliwiający ich porównywalność oraz przejrzystość, a tym samym zakłócający ich dostępność. Dyrektywa Rady 2011/85/UE jest także uzupełnieniem reformy PSiW, a określone w niej ramy budżetowe wynikają z potrzeby wzmocnienia koordynacji polityki

budżetowej UGiW i całej UE oraz zwiększenia nadzoru budżetowego w poszczególnych krajach członkowskich.

Nie tylko regulacje unijne, ale również krajowe mają istotny wpływ na wielkość deficytu, a w konsekwencji długu publicznego. Z punktu widzenia ich skuteczności największe znaczenie ma konstytucyjna reguła zadłużenia, mająca charakter parametryczny. Jej uzupełnieniem są ustawowe procedury ostrożnościowe i sanacyjne oraz stabilizacyjna reguła wydatkowa. Uregulowanie restrykcji związanych z przekroczeniem granicy długu publicznego w akcie najwyższej rangi cechuje bezwarunkowy jej charakter i automatyzm ich stosowania, przy czym taki charakter reguły może być największą jej zaletą, ale również i wadą. W celu zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych można postulować potrzebę uzupełnienia unormowań Konstytucji RP o regulację bezpośrednio nawiązującą do zasady równowagi budżetowej, dzięki której wzmocniony zostałby postulat zachowania ostrożności przy określaniu kwoty deficytu budżetowego. Przy tym zasadnym byłoby nadanie tego rodzaju regule stosunkowo elastycznego charakteru poprzez uwzględnienie w niej cyklicznych zmian zachodzących w gospodarce lub ujęcie w konstrukcji reguły deficytu strukturalnego SFP.

W celu realizacji normy konstytucyjnej dotyczącej limitu długu publicznego w relacji do PKB oraz ochrony SFP przed nadmiernym zadłużeniem zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Dokonana analiza procedur ostrożnościowych i sanacyjnych pozwala stwierdzić, że procedury, będące prawnofinansowymi instrumentami ograniczania długu publicznego, są obarczone kilkoma istotnymi wadami, które zmniejszają ich skuteczność. Po pierwsze, procedury sanacyjne nakładają ograniczenia (zarówno w I, jak i II procedurze) na poziomie budżetu państwa i budżetów jst. Dopiero w sytuacji osiągnięcia/przekroczenia przez dług publiczny progu 60% PKB restrykcje w postaci zakazu udzielania nowych poręczeń i gwarancji adresowane są do wszystkich jednostek SFP. Skoro jednak procedury zostały ustanowione w celu ograniczania długu publicznego, to trudno znaleźć uzasadnienie dla braku ustanowienia swobody prowadzenia gospodarki finansowej jednostkom SFP w trudnej sytuacji finansowej całego państwa. Dlatego przyjęte rozwiązanie wydaje się mało skuteczne, gdyż nie obowiązuje wszystkich jednostek, których zadłużenie jest częścią składową długu publicznego. Istotną wadą procedur sanacyjnych jest także czas, w którym wynikające z nich ograniczenia zaczynają oddziaływać na sposób prowadzenia polityki fiskalnej. Procedury te mają zastosowanie po przekroczeniu kolejnych progów w odniesieniu do projektu budżetu państwa na rok następny po roku, w którym relacje przewyższające określony próg zostały ogłoszone. Oznacza to, że przekroczenie jednego z założonych progów długu publicznego w roku n skutkuje ograniczeniem wysokości deficytu w roku $n+2$, a więc ograniczenia związane z prowadzeniem polityki fiskalnej państwa będą wprowa-

dzone z rocznym opóźnieniem w stosunku do zaistnienia przesłanek warunkujących ich zastosowanie. Należy zgodzić się z poglądem panującym w doktrynie, że treść art. 86 u.f.p. nie sprzyja podejmowaniu bieżących działań rządu celem ograniczenia wzrostu relacji długu do PKB jeszcze w tym samym roku, w którym relacja ta wystąpiła lub w następnym, ustanawiając ten obowiązek dopiero na rok przyszły. Wobec tego, z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego państwa racjonalne, a przy tym i konieczne jest zdecydowanie szybsze wprowadzanie procedur. Obowiązki nałożone na Radę Ministrów w ramach poszczególnych procedur powinny być wykonane zaraz po ogłoszeniu relacji długu publicznego do PKB i zmierzać w kierunku obniżenia bieżących wydatków już w roku ogłoszenia relacji. Odrębnym, choć równie istotnym zagadnieniem w zakresie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych jest trwałość przyjętych w nich rozwiązań. Stąd jednym z problemów prawnych okazała się inspirowana przez rząd aktywność legislacyjna ustawodawcy, zmierzająca albo do opóźnienia momentu wdrożenia procedur, albo do złagodzenia wynikających z nich restrykcji, albo też w ostateczności do ich całkowitego uchylecia. W systemie politycznym, w którym rząd ma poparcie większości parlamentarnej, powyższe działania są prawdopodobne i w istocie powodują osłabienie możliwości przestrzegania konstytucyjnej reguły zadłużenia, dla której przestrzegania *de facto* reguły ostrożnościowe i sanacyjne zostały ustanowione. Dlatego też zarówno na Ministrze Finansów, całej Radzie Ministrów, jak i obu izbach parlamentu powinna ciążyć nie tylko prawna, ale i moralna odpowiedzialność za stan finansów publicznych poprzez stałe i rzetelne monitorowanie zadłużenia publicznego i podejmowanie z odpowiednim wyprzedzeniem określonych działań mających charakter prewencyjny, nie zaś likwidowanie lub złagodzenie instrumentów służących temu celowi.

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego stabilizacyjnej reguły wydatkowej, której mechanizm zakłada ograniczenia poziomu wydatków i pozwala na wyliczenie prawnie wiążącego nieprzekraczalnego limitu wydatków na dany rok budżetowy, należy ocenić pozytywnie. Tym bardziej że konstrukcja reguły wykazuje dużą elastyczność w zakresie dostosowywania się do warunków gospodarczych w kolejnych fazach cyklu koniunkturalnego, a jej antycykliczny charakter, jak i możliwość corocznego ograniczania wydatków SFP sprawia, że jest to skuteczniejszy instrument ograniczania długu publicznego niż procedury sanacyjne, które mogą być zastosowane dopiero po przekroczeniu przez dług ustawowo określonych progów. Jednakże reguła nie jest pozbawiona wad, o czym świadczy stopień komplikacji jej konstrukcji oraz dobór wskaźników fiskalnych mających wpływ na wielkość korekty kwoty wydatków w danym roku budżetowym.

Prawnofinansowymi instrumentami ograniczania długu publicznego są również zarządzanie długiem publicznym oraz planowanie wieloletnie. Jednakże

w przypadku stosowanego w Polsce modelu zarządzania długiem publicznym nie można powiedzieć, aby wpływał on korzystnie na utrzymanie zadłużenia na stabilnym poziomie oraz minimalizowanie kosztów jego obsługi. Główną wadą przyjętych w Polsce rozwiązań jest brak odpowiedzialności za niezrealizowane działania wynikający z niewiążącego charakteru Strategii zarządzania długiem publicznym, a częste/coroczne zmiany planów rządu skutkują tym, że cel ten w kolejnych Strategiach wciąż pozostaje w sferze deklaracji politycznych. Coroczna aktualizacja Strategii objawia się brakiem trwałości podjętych w niej założeń, czyniąc ją instrumentem mało użytecznym. Dodatkowo rządowy model zarządzania zadłużeniem publicznym zwiększa ryzyko przedkładania krótkoterminowych celów budżetowych nad cele długoterminowe, co w konsekwencji może prowadzić do nieuzasadnionej struktury długu i zwiększania kosztów jego obsługi.

Z kolei za ważne i korzystne działanie ustawodawcy należy uznać wprowadzenie do polskiego systemu prawnego planowania wieloletniego, choć obecny kształt WFPF nie pozwala w pełni osiągnąć zakładanych celów. Otóż obok elementów prognostycznych WFPF powinien w swej konstrukcji zawierać elementy dyrektywne, natomiast uczynienie Programu Konwergencji częścią WFPF nie powoduje nadania temu planowi mocy aktu prawnie wiążącego, a pozwala zgodnie z prawem wciąż poddawać WFPF corocznej aktualizacji. Stąd, z uwagi na zawartość dokumentu, plan ten powinien być zatwierdzany przez parlament, który nadawałby mu trwałości zawartych w nim ustaleń, co byłoby szczególnie korzystne w zakresie założonej kwoty deficytu i długu publicznego.

Wśród prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego istotną rolę pełnią także te, które dotyczą w szczególności podsektora samorządowego. Obowiązujące na gruncie u.f.p. z 2005 r. dwa jednakowe dla wszystkich jst. wskaźniki były przedmiotem poważnej krytyki zarówno ze strony doktryny, jak i praktyki. Wskazywano na ich nadmierną unifikację i sztywność poprzez brak powiązania z indywidualną sytuacją finansową danej jst. Nie mogły być one adekwatną miarą służącą kontroli i ograniczaniu zadłużenia jst. Pierwszą z dwóch obowiązujących obecnie samorządy reguł fiskalnych jest reguła zrównoważonego budżetu jst. (reguła salda), która zgodnie z założeniem ustawodawcy ma służyć racjonalizacji gospodarki finansowej jst., i druga reguła, uwzględniająca w swej konstrukcji indywidualną zdolność każdej jst. do spłaty zadłużenia (IWZ). Jednakże dokonana analiza pozwala stwierdzić, że konstrukcja IWZ zawiera zbyt wiele wad, aby można było go uznać za skuteczny instrument ograniczania długu publicznego poszczególnych jst. Dlatego postulowane są dalsze prace legislacyjne przede wszystkim w zakresie art. 243 ust. 2 u.f.p. i zastąpienie planowanych dochodów budżetowych, przyjmowanych do obliczenia wskaźnika z art. 243 ust. 1 u.f.p. na następny rok budżetowy, dochodami rzeczywiście wykonanymi. Pozwoliłoby to na znaczne ograniczenie możliwości omijania posta-

nowień art. 243 ust. 1 u.f.p. poprzez zawyżanie planowanych dochodów (głównie majątkowych) oraz ułatwiłoby ocenę spełnienia wymogu realizmu WPF, celem której powinno być umożliwienie zarządzania strategicznego i utrzymanie deficytu budżetowego samorządów na odpowiednio niskim poziomie, a w konsekwencji ograniczanie długu publicznego. Jednakże wadą obowiązujących rozwiązań jest nakaz, by ten z założenia strategiczny i służący zarządzaniu finansami lokalnymi dokument wykazywał zgodność przyjętych w nim wartości z wartościami ustalonymi w uchwale budżetowej na dany rok. Dlatego też szczegółowość WPF nie powinna być zbliżona do szczegółowości budżetu jst., a określone w niej limity powinny mieć charakter bardziej ogólny. W takiej sytuacji zasadne byłoby nadanie im bardziej wiążącego charakteru. Wobec powyższych uwag należy stwierdzić, że osiągnięcie zaplanowanych w WPF wartości nie może być głównym celem jej opracowania. Jest nim natomiast dostarczenie materiału umożliwiającego świadome i racjonalne podejmowanie decyzji o charakterze zarządczym. Stąd coroczne, a tym bardziej śródroczne aktualizowanie WPF nie jest konieczne, co więcej, w pewnym sensie odbiera WPF możliwość wykorzystywania jej jako narzędzia zarządzania strategicznego, gdyż zostają z niej „usunięte” informacje pozwalające stwierdzić, czy i w jakim zakresie zaplanowane kilka lat wcześniej wartości zostały osiągnięte, a także jakie odstępstwa od planu świadczą o poprawie lub pogorszeniu sytuacji finansowej jst. Dodatkowo WPF nie może być skutecznym instrumentem ograniczania długu publicznego, gdyż nie ma charakteru wiążącego, a prognozowane w niej wielkości wydatków, deficytu i długu mają charakter wyłącznie prognoz, nie zaś limitów.

Uzupełnieniem regulacji prawnych ustanowionych bezpośrednio w celu ograniczania deficytu i długu publicznego powinny być dodatkowe instrumenty, które odpowiednio wdrożone i respektowane mogą być skutecznym narzędziem wspierającym ograniczanie zadłużenia. W tym zakresie działania związane ze stroną dochodową budżetu powinny wspomagać z jednej strony uszczelnienie systemu podatkowego i wzmocnienie sprawności funkcjonowania administracji skarbowej, z drugiej zaś strony wspomagać proces racjonalnego planowania wydatków poprzez odpowiednio wdrożony budżet zadaniowy.

Dokonana analiza prawno-porównacza rozwiązań stosowanych w krajach europejskich w zakresie ograniczania deficytu i długu sektora *general government* wykazała, że najskuteczniejsze wydają się być reguły zrównoważonego salda, a ich uzupełnieniem w perspektywie średnioterminowej mogą być reguły zadłużenia i reguły wydatkowe, aczkolwiek odpowiedni rygorystyczny konstrukcji prawnej oraz stosowania (egzekwowania) reguł zrównoważonego salda powoduje, że reguły zadłużenia i reguły wydatkowe nie są warunkiem koniecznym stabilnej sytuacji finansów publicznych. Ponadto analizy statystyczne wykazały, że konstytucyjne reguły salda oraz konstytucyjne reguły wydatkowe są w stanie skuteczniej

przyczynić się do równoważenia salda sektora *general government* niż konstytucyjne reguły zadłużenia oraz reguły wydatkowe. Jednakże należy zauważyć, że skuteczność reguł fiskalnych powinna być wzmacniana poprzez motywację wewnętrzną decydentów politycznych opartą na takich wartościach publicznych, jak przejrzystość, sprawiedliwość czy odpowiedzialność za stabilność finansów publicznych.

Podsumowując, analiza przeprowadzona w niniejszej monografii pozwoliła potwierdzić przyjętą hipotezę badawczą, zgodnie z którą obowiązujące w Polsce prawnofinansowe instrumenty zmierzają w kierunku ograniczania długu publicznego. Jednak aby mogły zapobiec nadmiernemu zadłużeniu, zachodzi konieczność poprawienia skuteczności obowiązujących oraz wdrożenie i nadanie odpowiedniej rangi prawnej dodatkowym instrumentom, w szczególności związanych z racjonalizacją organizacji administracji skarbowej i wdrożeniem metod ograniczania i zwalczania luki podatkowej oraz racjonalizacją planowania dochodów i wydatków budżetowych. Tylko takie całościowe podejście do problemu ograniczania długu publicznego, uwzględniające bezpośrednie i pośrednie prawnofinansowe instrumenty, może przyczynić się do zapewnienia trwałej stabilności polskich finansów publicznych.

Bibliografia

- Adamiak J., Działalność inwestycyjna a deficyt budżetowy i dług publiczny samorządów terytorialnych, w: W. Kosiedowski (red.), Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, Toruń 2005.
- Albiński P. (red.), Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej, Warszawa 2014.
- Anderson B., Minarik J.J., Design choices for fiscal policy rules, w: Fiscal Policy: current issues and challenges, Research Department Public Finance Workshop, Banca d'Italia 2007.
- Awadzi E.A., Designing Legal Frameworks for Public Debt Management, „IMF Working Paper WP” 2015, nr 15.
- Ayuso-i-Casals J., Deroose S., Flores E., Moulin L., Policy Instruments for Sound Fiscal Policies. Fiscal Rules and Institutions, Brussels, Basingstoke 2009.
- Babbie E., Podstawy badań społecznych, Warszawa 2009.
- Banaszewska M., Determinanty zmian długu publicznego państw strefy euro w latach 2006-2010, w: T. Famulska, A. Walasik (red.), Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania, Katowice 2012.
- Banaś M., Dobre prawo o ustroju administracji skarbowej fundamentem demokratycznego państwa prawa, w: Z. Gilowska, H. Izdebski, K. Raczkowski (red.), Efektywna Administracja Skarbowa, Warszawa 2007.
- Beljean T., Geier A., The Swiss debt brake – Has it been a success, „The Swiss Journal of Economics and Statistics” 2013, nr 2.
- Bitner M., Cichocki K.S., Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w latach 1999-2010, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2.
- Bitner M. i inni, Prawo finansowe. T. I. Finanse publiczne, Warszawa 2011.
- Bogdanowicz P., Opinia prawna na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1.
- Borodo A., Formy, źródła i granice wydatków inwestycyjnych budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w: L. Etel, M. Tyniewicki (red.), Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu, Białystok 2012.
- Borodo A., Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny, Toruń 2010.
- Brumby J., Hemming R., Medium-Term Expenditure Frameworks, w: R. Allen, R. Hemming, B. Potter (red.), The International Handbook of Public Financial Management, London 2013.
- Bukowski S.I., Czy gospodarka może funkcjonować bez długu publicznego? w: S. Owsiak, (red.), Determinanty rozwoju Polski. Finanse publiczne, Warszawa 2015.
- Bundesministerium der Finanzen, Accountability and Control. Federal Republic of Germany, Berlin 2004.
- Chojna-Duch E., Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, Warszawa 2010.
- Chojna-Duch E., Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, Warszawa 2012.
- Chojna-Duch E., Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Warszawa 2004.

- Ciak J., Emisja obligacji skarbowych jako jedno ze źródeł finansowania deficytu budżetowego w Polsce, w: A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne*, Lublin 2006, nr 108.
- Ciak J., Zarządzanie długiem publicznym w Polsce – przegląd dotychczas stosowanych strategii zarządzania, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*” 2012.
- Ciak J., Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce, Warszawa 2011.
- Ciak J., Głuchowski J., O potrzebie powołania rady fiskalnej w Polsce, w: J. Ostaszewski (red.), *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, Warszawa 2015.
- Ciupek B., Famulska T., Walasik A., *Sektor finansów publicznych*, Warszawa 2012.
- Corbacho A., Ter-Minssian T., Public Financial Management Requirements for Effective Implementation of Fiscal Rules, w: R. Allen, R. Hemming, B. Potter (red.), *The International Handbook of Public Financial Management*, London 2013.
- Czekaj M., Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu?, „*Finanse Komunalne*” 2015, nr 11.
- Czołpińska E., Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, „*Finanse Komunalne*” 2010, nr 5.
- Czuma I., *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924.
- Dalton H., *Zasady skarbowości*, Łódź 1948.
- de Grauwe P., *Unia walutowa*, Warszawa 2003.
- Departament Rachunków Narodowych, Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 2010) a polskie rachunki narodowe. Wstępny szacunek wpływu zmian na poziom nominalny produktu krajowego brutto, Warszawa 2014.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Dobrowolski M., W sprawie trybu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu fiskalnego, „*Państwo i Prawo*” 2013, nr 6.
- Domaszewicz R., *Finanse w gospodarce rynkowej*, Kraków 1995.
- Drwiłło A. (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2014.
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego. T. 1*, Warszawa 1993.
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego. T. 3*, Warszawa 1993.
- Dylewski M., Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – koncepcje i rozwiązania, w: S. Wieteska, M. Wypych (red.), *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Łódź 2009.
- Dylewski M., Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej, „*Finanse Komunalne*” 2015, nr 1-2.
- Dylewski M., Prognoza kwoty długu jako prawny i ekonomiczny instrument oddziaływania na długoterminowe decyzje w jednostkach samorządu terytorialnego, w: K. Świąch, A. Zalcewicz (red.), *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005.
- Dzwonkowski H., Gołębiowski G. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnofinansowy*, Warszawa 2014.
- Fabbrini F., *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford 2016.
- Federal Ministry of Finance, *Compendium on the Federation's Budget Rule as set out in Article 115 of the Basic Law*, Berlin 2013.
- Fedorowicz M., Nowe podejście do problemu równowagi makroekonomicznej oraz deficytu i długu publicznego państw członkowskich UE w świetle modyfikacji

Bibliografia

- Paktu Stabilności i Wzrostu oraz Paktu Fiskalnego, w: C. Kosikowski (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Białystok 2013.
- Filipiak B., Dylewski M., *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11.
- Fiscal Rules Dataset 1985-2015, IMF 2016.
- Fiscal Sustainability Report, „European Economy” 2012, nr 8.
- Franek S., *Reguły fiskalne w przemianach instytucjonalnych finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2010, nr 39.
- Franek S., *Wieloletni Plan Finansowy Państwa – odchylenia od wzorca wieloletniego planowania budżetowego*, w: S. Franek, M. Będzieszak (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi. Planowanie wieloletnie, efektywność zadań publicznych, benchmarking*, Warszawa 2014.
- Franek S., *Wieloletnie planowanie budżetowe w podsektorze rządowym*, Warszawa 2013.
- Gajl N., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980.
- Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2000.
- Gemmell N., Hasseldine J., *The Tax Gap: A Methodological Review*, „Advances in Taxation” 2012, nr 20.
- German Stability Programme, 2012 Update 2012.
- Głąbiński S., *Nauka skarbowości z dodatkiem o skarbowości Austrii i Galicyi*, Lwów 1911.
- Głąbiński S., *Wykład nauki skarbowej*, Lwów 1894.
- Główny Urząd Statystyczny, *Departament Rachunków Narodowych, Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010) do polskich rachunków narodowych. Zmiany metodologiczne oraz ich wpływ na główne agregaty makroekonomiczne*, Warszawa 2014.
- Głuchowski J., *Zarys finansów publicznych*, Toruń 1995.
- Gołębiowski G., *Dług publiczny*, w: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansów w Polsce*, Warszawa 2003.
- Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K., *Modele instytucji i audytu zarządzania długiem publicznym – ocena polskich rozwiązań*, „Studia i Prace KZiF SGH. Zeszyt Naukowy” 2005, nr 60.
- Gradoń W., *Deficyt budżetowy i źródła jego finansowania w Polsce*, Katowice 2004.
- Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, Warszawa 2009.
- Gruszecki T., *Światowy problem zadłużenia: stan, struktura, konsekwencje*, w: T. Gruszecki (red.), *Kryzys a dług publiczny w krajach rozwiniętych*, Lublin 2014.
- Grygierzec J., *Ku dobrej administracji skarbowej*, w: Z. Gilowska, H. Izdebski, K. Raczkowski (red.), *Efektywna Administracja Skarbowa*, Warszawa 2007.
- Grygorowicz W., *Wpływ przepisów Konstytucji RP na możliwość ograniczenia wydatków publicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5.
- Grzesiak S., *Metody ilościowe w badaniu efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw*, „Rozprawy i Studia” 1997, nr 226.
- Gutkowski M., *Nauka skarbowości*. Skrypt zaaprobowany przez p. prof. M. Gutkowskiego, Wilno 1936.
- Gutkowski M., *Prawo skarbowe*. Skrypt zaaprobowany przez p. prof. M. Gutkowskiego. Z. I, Wilno 1936.

- Guziejewska B., *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Warszawa 2012.
- Harasimowicz J., *Prawo finansowe*, Warszawa 1955.
- IMF and World Bank, *Guidelines for Public Debt Management*, Washington, DC 2001.
- Jabłoński M., *Opinia na temat zgodności postanowień Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1.
- Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, Warszawa 2008.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Jastrzębska M., *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009.
- Jaśkiewiczowa J., *Prawo finansowe*, Gdańsk 1990.
- Jeznach M., Leszczyńska-Luberek O., *Rachunki narodowe i statystyka finansów publicznych – kierunki rozwoju*, „Wiadomości Statystyczne” 2014, nr 4.
- Jędrzejko R., *Nowoczesna administracja skarbowa*, w: Z. Gilowska, R. Tadeusiewicz, J. Tchórzewski (red.), *Nowoczesna administracja skarbowa*, Warszawa 2007.
- Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M., *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczania*, Warszawa 2006.
- Kaczurak-Kozak M., *Charakter Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego i ich przydatność – opinie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, nr 61.
- Kaleta J., *Planowanie budżetowe*, Warszawa 1982.
- Kargol-Wasiluk A., *Procedura unikania nadmiernego deficytu budżetowego w Unii Europejskiej – próba oceny sytuacji w Polsce*, w: A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu*, Warszawa 2012.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 2003.
- Komisja Europejska, *Assessment of the 2016 Convergence Programme for Croatia*, Eurostat, 2016.
- Komisja Europejska, *Podręcznik dotyczący różnic pomiędzy ESA 95 a ESA 2010*, Eurostat, 2013.
- Kopits G., *Independent Fiscal Institutions*, „Developing Good Practices”, OECD Journal on Budgeting, listopad 2011.
- Kopits G., Symansky S., *Fiscal policy rules*, Occasional Paper 162, IMF 1998.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Infos BAS” 2011, nr 21.
- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011.
- Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010.
- Kosikowski C., *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 12.
- Kosikowski C., *Sektor finansów publicznych*, Warszawa 2006.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006.

Bibliografia

- Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008.
- Kosikowski C., Szpringer Z., *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku*, Zielona Góra 2000.
- Kosiński E., *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001.
- Kozieł M., *Nowe metody ograniczania długu publicznego w Republice Czeskiej*, w: W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014.
- Krajewski P., *Strukturalny i cykliczny komponent deficytu budżetowego w Polsce*, Łódź 2006.
- Kriesi H., Trechsel A.H., *The politics of Switzerland. Continuity and change in consensus democracy*, Cambridge 2008.
- Krzyżanowski A., *Nauka skarbowości*, Poznań 1923.
- Kurowski L., Weralski M., *Prawo finansowe*, Warszawa 1961.
- Kyobe A., Danninger S., *Revenus Forecasting: How It Is Done? Results from a Survey of Low-Income Countries*, „IMF Working Paper”, WP/05/24, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Lenio P., *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne w budżecie jednostek samorządu terytorialnego*, w: W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014.
- Lewkowicz P.J., *Komentarz do art. 9 ustawy o finansach publicznych*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010.
- Lewkowicz P.J., *Problemy prawne finansowania szkolnictwa wyższego ze środków publicznych w Polsce*, rozprawa doktorska, maszynopis, Białystok 2004.
- Linde S.B., *Słownik języka polskiego*. T. 1, Warszawa 1994.
- Lotko E., *Ewolucja prawno-finansowych instrumentów ograniczania długu publicznego podsektora samorządowego*, w: D. Wyszowska (red.), *Instrumenty zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2013.
- Lotko E., *Planowanie dochodów budżetowych a bezpieczeństwo finansowe państwa*, w: E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015.
- Lotko E., *Prawo do dobrej administracji skarbowej*, w: E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władzającej ingerencji administracji publicznej*, Częstochowa 2013.
- Lotko E., *Propozycje Ministerstwa Finansów w aspekcie reglamentacji deficytu i długu sektora samorządowego*, w: M. Poniatowicz (red.), *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu*, Białystok 2013.
- Lotko E., *Strategy of public sector debt management as an instrument of long term public debt planning*, w: E. Ruśkowski, J. Stankiewicz, M. Tyniewicki, U. Zawadzka-Pąk (red.), *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*, Białystok 2013.
- Lotko E., *Wybrane aspekty państwowego długu publicznego w Polsce w świetle ostatnich zmian ustawy o finansach publicznych*, w: Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonania i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014.
- Lotko E., Woltanowski P., Kosińska R., *Methods of Combating Tax Gap in Indirect Taxes in Poland as an Instrument Limiting Public Debt*, „Публичные Финансы и Налоговое Право. Ежегодник” 2016, nr 6.
- Lotko E., *Zawadzka-Pąk U.K., Dimution of VAT Gap as Instrument of Budgetary Deficit and Public Debt in Poland*, w: V. Babčák, A. Romanova, I. Vojnikova (red.), *Tax*

- Law and its Possibilities of Prevention of Tax Evasion and Tax Frauds, Košice 2015.
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K., Fiscal sustainability as a condition of economic security, w: K. Raczkowski, Ł. Sulkowski (red.), Tax Management and Tax Evasion, Frankfurt am Main 2014.
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K., Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2.
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K., Wieloletnia perspektywa finansowa jako instrument planowania strategicznego – ocena i proponowane kierunki zmian, w: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne, Warszawa 2016.
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K., Wpływ regulacji unijnych na ograniczanie deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego w Polsce, w: E. Wójcicka (red.), Europeizacja publicznego prawa gospodarczego i finansowego, Częstochowa 2015.
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K., Zarządzanie długiem publicznym jako rodzaj polityki publicznej, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 9.
- Lubińska T. (red.), Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce, Warszawa 2009.
- Lubińska T., Budżet a finanse publiczne, Warszawa 2010.
- Lubiński M., Analiza koniunktury i badanie rynków, Warszawa 2002.
- Lubiński M., Przyszłość Paktu Stabilności i Wzrostu, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 1-2.
- Łacny J., Szpringer Z., Opinia na temat budżetowych kryteriów konwergencji sformułowanych w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w pakcie fiskalnym, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2013, nr 2.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Finanse publiczne w Polsce, Warszawa-Rzeszów 2006.
- Marchewka-Bartkowiak K., Problem długu publicznego w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów z Maastricht, „Studia BAS” 2010, nr 3.
- Marchewka-Bartkowiak K., Reformy Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, „Studia BAS” 2010, nr 3.
- Marchewka-Bartkowiak K., Reguły fiskalne, „Analizy BAS” 2010, nr 7.
- Marchewka-Bartkowiak K., Reguły fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych, „Ekonomia i Prawo” 2012, nr 3.
- Marchewka-Bartkowiak K., Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej, Warszawa 2008.
- Marchewka-Bartkowiak K., Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce, Warszawa 2003.
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian, „Analizy BAS” 2012, nr 21.
- Marczakowska-Proczka J., Wykorzystanie nowych instrumentów zarządzania długiem publicznym w Polsce, w: B. Samojlik (red.), Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej, Warszawa 2006.
- Markova H., Možnosti konstitucionalizace rozpočtového práva jako součásti práva finančního, w: Dny práva 2012, Brno 2012.
- Markowski A. (red.), Wielki słownik poprawnej polszczyzny, Warszawa 2004.
- Mazurkiewicz M., Konstytucyjne problemy deficytu budżetowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w: A. Sylwestrzak (red.), Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej: materiały XLIV

- Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn 25-27 kwietnia 2002 r., Olsztyn 2003.
- Miemiec W., Kategoria kredytu i pożyczki jako tytułów zaliczanych do państwowego długu publicznego w ustawie o finansach publicznych i w rozporządzeniu wydanym na jej podstawie, w: J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa 2011.
- Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013.
- Ministerstwo Finansów, *Monitor konwergencji nominalnej, „Analizy i Statystyki”* 2013, nr 11.
- Misiak M., Pakt Stabilności i Wzrostu w dobie kryzysu fiskalnego w Unii Europejskiej, *„Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica”* 2010, nr 238.
- Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Moździerz A., *Nierównowaga finansów publicznych*, Warszawa 2009.
- Mroczkowski R., Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną, w: W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014.
- Nieborak T., Problematyka prawna reformy Paktu Stabilności i Wzrostu – w stronę konsolidacji finansów Unii Europejskiej, w: J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa 2011.
- Nizioł K., *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Szczecin 2013.
- Nizioł K., Próba zdefiniowania długu publicznego, *„Roczniki Prawnicze”* 2009, nr 20.
- Nowak-Far A., *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, Warszawa 2007.
- Nowe podejście EUROSTAT do klasyfikacji zobowiązań z umów typu ppp do deficytu i długu publicznego, *„Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, PARP”* 2012, nr 3.
- OECD, *Budget Practices and Procedures Database*, OECD 2008.
- OECD, *Performance budgeting in OECD countries*, OECD 2007.
- Ofiarski Z., Państwowy dług publiczny, w: E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. T. II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2010.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, tłum. A. Jankowski, Poznań 2005.
- Ostaszewski J. (red.), *Finanse*, Warszawa 2008.
- Owsiak S. (red.), *Budżet władz lokalnych*, Warszawa 2002.
- Owsiak S. (red.), *Jakość planowania budżetowego w Polsce – próba oceny*, strona internetowa: Najwyższej Izby Kontroli, www.nik.gov.pl.
- Owsiak S. (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008.
- Owsiak S., *Dylematy interpretacyjne przy ocenie sytuacji finansowej państwa*, w: S. Owsiak (red.), *Determinanty rozwoju Polski. Finanse publiczne*, Warszawa 2015.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013.
- Owsiak S., *Opinia merytoryczna na temat Paktu Europa Plus, Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu gospodarczym w Unii Gospodarczej i Walutowej, Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym i tzw. sześciopaku*, *„Zeszyty Prawnicze BAS”* 2012, nr 1.

Bibliografia

- Owsiak S., Opinia o projekcie ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 342, numer IP-80P.
- Owsiak S., Opinia o rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1844, Ekspertyza nr 300.
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K. (red.), Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny, Warszawa 1993.
- Panfil P., Dług publiczny, w: A. Drwiłło, D. Maśniak (red.), Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2009.
- Panfil P., Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa, Warszawa 2011.
- Panfil P., Sektor finansów publicznych, w: A. Drwiłło, D. Maśniak (red.), Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2009.
- Panfil P., Wydatkowe reguły polityki fiskalnej w Polsce, w: Z. Ofiarski (red.), XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonania i wnioski na przyszłość, Szczecin 2014.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. (red.), System finansowy w Polsce, Warszawa 2003.
- Piotrowska-Marczak K., Uwagi do „Programu Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych”, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 2004, informacja nr 1032.
- Polarczyk K., Zakres długu publicznego. Definicje i statystyka, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 2005, raport nr 234.
- Poniatowicz M., Instrumenty nowoczesnego zarządzania finansami w kontekście efektywności, sprawności i skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7-8.
- Poniatowicz M., Ocena mechanizmów kontroli i reglamentacji deficytu oraz długu podsektora samorządowego w Polsce, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1-2.
- Poniatowicz M., Ocena mechanizmów limitowania deficytu i długu sektora samorządowego w Polsce, w: B. Filipiak, J. Fila (red.), System finansowy a rozwój gospodarczy. Szanse i zagrożenia, Warszawa 2012.
- Poniatowicz M., Reguły fiskalne jako instrument stabilizacji finansowej w sektorze samorządowym, w: A. Alińska, B. Pietrzak (red.), Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania, Warszawa 2012.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Determinanty efektywności zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, w: L. Patrzalek (red.), Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, Poznań 2010.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego, Warszawa 2010.
- Postuła M., Instrumenty zarządzania finansami publicznymi, Warszawa 2015.
- Postuła M., Reguły fiskalne na świecie i w Polsce, „Master of Business Administration” 2011, nr 5.
- Postuła M., Skutki finansowe projektów ustaw przyjętych przez Radę Ministrów, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 1.
- Postuła M., Wybrane elementy polityki fiskalnej w krajach Unii Europejskiej wpływające na wzrost gospodarczy, „Zeszyty Naukowe Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2011, nr 10.
- Postuła M., Wybrane instrumenty poprawy jakości finansów publicznych, w: S. Owsiak (red.), Determinanty rozwoju Polski. Finanse publiczne, Warszawa 2015.
- Poterba J.M., Do Budget Rules Work?, Working Paper nr 5550, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA 1996.

Bibliografia

- Raczkowski K., Mróz B., Luka podatkowa w gospodarce światowej, „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce”, Raport EY Building a better working world, Warszawa 2015/2016.
- Rada Ministrów, Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca. Strategia gospodarcza rządu SLD-UP-PSL, „Przegląd Rządowy” 2002, nr 3.
- Radziszewski H., Nauka skarbowości. Wykład skarbowości państwowej i gminnej, Warszawa 1919.
- Ruiz Almendral V., The Spanish Legal Framework for Curbing the Public Debt and the Deficit, “European Constitutional Law Review” 2013, nr 9.
- Ruśkowski E., Co z tym deficytem?, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 5.
- Ruśkowski E., Correct planning of budget revenues an essential condition for secure-business transactions, w: K. Raczkowski, F. Schneider (red.), The Economic Security of Business Transactions Management in Business, Oxford 2013.
- Ruśkowski E., Główne problemy reformy administracji skarbowej (z uwzględnieniem projektów ustaw o KAS i ustawy wprowadzającej), w: Z. Gilowska, H. Izdebski, K. Raczkowski (red.), Efektywna Administracja Skarbowa, Warszawa 2007.
- Ruśkowski E., Komentarz do art. 4 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz praktyczny, Gdańsk 2007.
- Ruśkowski E., Komentarz do art. 7 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Finanse publiczne. Komentarz praktyczny, Gdańsk 2014.
- Ruśkowski E., Komentarz do art. 50 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Finanse publiczne. Komentarz praktyczny, Gdańsk 2014.
- Ruśkowski E., Obniżyć deficyt, szanując konstytucyjną zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 3.
- Ruśkowski E., Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych, w: E. Ruśkowski (red.), System prawa finansowego. T. II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych, Warszawa 2010.
- Ruśkowski E., Wnioski z kryzysu – uwagi do dyskusji o projekcie zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w: A. Moździerz, K. Surówka (red.), O nowy model działalności regulacyjnej państwa w sferze finansów. Księga Jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Stanisława Owsiaaka, Warszawa 2011.
- Ruśkowski E., Wydatki sztywne budżetu państwa, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2015, nr 4.
- Ruśkowski E., Wynagrodzenia sędziów a stan finansów publicznych – uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 1/12), w: B. Cudowski, J. Iwuński (red.), Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry, Białystok 2013.
- Ruśkowski E., Woltanowski P., Kosińska R., Tax gap management by public tax authorities in the Polish tax system, „Annual Center Review” 2014, nr 7.
- Ruśkowski E., Woltanowski P., Kosińska R., Zarządzanie luką podatkową w polskim systemie podatkowym przez organy podatkowe, w: K. Raczkowski (red.), Zarządzanie w systemie gospodarczym. Szanse i zagrożenia, Warszawa 2015.
- Rybarski R., Nauka skarbowości, Warszawa 1934.
- Salachna J.M. (red.), Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego, od projektu do sprawozdania, Gdańsk 2010.
- Salachna J.M., Dlaczego należy poprawić mechanizmy wieloletniej prognozy finansowej?, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1-2.

- Salachna J.M., Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawnofinansowe na gruncie ustrojowym, Gdańsk 2012.
- Salachna J.M., Komentarz do art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz praktyczny, Gdańsk 2007.
- Salachna J.M., Komentarz do art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz praktyczny, Gdańsk 2007.
- Salachna J.M., Komentarz do art. 232 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Finanse publiczne. Komentarz praktyczny, Gdańsk 2014.
- Salachna J.M., Komentarz do art. 242 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Finanse publiczne. Komentarz praktyczny, Gdańsk 2014.
- Salachna J.M., Komentarz do art. 243 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Finanse publiczne. Komentarz praktyczny, Gdańsk 2014.
- Salachna J.M., Nowe formy prawne ograniczania deficytu oraz zadłużenia samorządu terytorialnego – próba oceny, w: J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego, Warszawa 2011.
- Salachna J.M., Nowe instytucje prawne zarządzania długiem w samorządzie terytorialnym – założenia a realia zastosowania, w: H. Litwińczuk (red.), Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym, Warszawa 2010.
- Salachna J.M., Stan aktualny i perspektywy zmian wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, w: E. Ruśkowski (red.), Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej, Białystok 2011.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*. T. 1, Warszawa 1995.
- Sawicka K., Założenia reformy finansów samorządowych i ich realizacja w ustawie o finansach publicznych, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2.
- Shah A. (red.), *Local Budgeting*, The World Bank 2007.
- Siwińska-Gorzelał J., *Dług publiczny a wzrost gospodarczy*, Warszawa 2015.
- Skarbek F., *Dykcyonarz ekonomii politycznej z francuskiego dzieła K. Ganiilh na polski język przełożony i własnymi uwagami znacznie pomnożony przez Fryderyka Hrab. Skarbka*, Warszawa 1828.
- Skarbek F., *Rys ogólny nauki finansów*, Warszawa 1824.
- Smoleń P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Sokolewicz W., Komentarz do art. 216 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W., Komentarz do art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W., Komentarz do art. 220 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Sowiński R., Reguły fiskalne jako narzędzie naprawy finansów publicznych, w: J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa 2011.
- Stankiewicz J., *Ewolucja Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w Polsce*, w: Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014.

- Stankiewicz J., Komentarz do art. 103 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014.
- Stankiewicz J., Komentarz do art. 113 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014.
- Stankiewicz J., *Problemy racjonalizacji wydatków publicznych i wieloletniego planowania finansowego w aspekcie budżetu zadaniowego i wieloletnich planów finansowych w Polsce*, w: E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*. T. II. *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010.
- Stankiewicz J., *Stan finansów publicznych Polski jako państwa objętego derogacją*, w: C. Kosikowski (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Białystok 2013.
- Stankiewicz J., *Wieloletnie planowanie finansowe państwa w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*, w: E. Ruśkowski (red.), J. Stankiewicz, M. Tyniewicki, U.K. Zawadzka-Pąk, *Roczność i wieloletniość w finansach publicznych*, Warszawa 2014.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2013.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Warszawa 2004.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja polityki lokalne*, Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., *Zdolność samorządów do zadłużania się*, „Wspólnota” 2011, nr 9.
- Szmyt A., *Opinia w sprawie projektu ustawy o Radzie Fiskalnej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 3.
- Szymańska A., *Procedury redukcji nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Nauki o Finansach” 2014, nr 2.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*. T. 1. Warszawa 1998.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*. T. 3. Warszawa 1981.
- Taylor E., *Prawo skarbowe Rzeczypospolitej Polskiej. Część druga*, Poznań 1920.
- Teszner K., *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012.
- Teszner K., *Efektywna administracja podatkowa w Polsce w okresie kryzysu finansowego*, w: E. Ruśkowski, I. Zawerucha (red.), *Public Finance and Financial Law in the Context of Financial Crisis in Central and Eastern Europe*, Białystok-Lwów 2010.
- Trykozko R., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Tyniewicki M., *Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych – jej rola w upowszechnianiu zasady wieloletniości w finansach publicznych oraz problemy interpretacyjne i praktyczne*, w: E. Ruśkowski (red.), J. Stankiewicz, M. Tyniewicki, U.K. Zawadzka-Pąk, *Roczność i wieloletniość w finansach publicznych*, Warszawa 2014.
- Tyniewicki M., *Komentarz do art. 79 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2007.
- Tyniewicki M., *Komentarz do art. 72 ustawy o finansach publicznych*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014.
- Tyniewicki M., *Komentarz do art. 86 ustawy o finansach publicznych*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014.

Bibliografia

- Tyniewicki M., Prawna ocena wyłączenia obowiązywania I progu ostrożnościowego w ustawie o finansach publicznych, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1.
- Uryszek T., Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego, Warszawa 2010.
- Vandenabeete W., van Loon N.M., Motivating Employees Using Public Service, w: J.L. Perry, R.K. Christensen (red.), Handbook of Public Administration, San Francisco 2015.
- Wagschal U., Obinger H., Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik, „Politische Vierteljahresschrift” 2000, vol. 41, no.3.
- Waśniewski K., Czy dług publiczny musi rosnąć? Analiza instytucjonalnych uwarunkowań polityki fiskalnej, Warszawa 2014.
- Weinfeld I., Skarbowość polska, Warszawa 1931.
- Weralski M., Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 1984.
- Wernik A., Opinia na temat Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1.
- Wernik A., Problemy definicji długu publicznego, „Studia BAS” 2011, nr 4.
- Wernik A., Równowaga finansów publicznych a euro, „Bank i Kredyt” 2009, nr 40.
- Węglewski S., Plan Hausnera, strona internetowa: www.obserwatorfinansowy.pl.
- Wierzbicki J., Budżety terenowe w systemie wieloletnim planowania budżetowego, „Finanse” 1973, nr 7-8.
- Wierzbicki J., Rozwój ustrojowych regulacji polskich finansów publicznych, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2014, nr 1.
- Williams M., Debt and Cash Management, w: R. Allen, R. Hemming, B. Potter (red.), The International Handbook of Public Financial Management, London 2013.
- Wiśniewski M., Wieloletnie planowanie budżetowe w praktyce, „Finanse” 1975, nr 5.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 2001.
- Wójtowicz K., Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2011, nr 10.
- Wójtowicz W. (red.), Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, Warszawa 2004.
- Wren-Lewis S., Aggregate fiscal policy under the Labour government 1997-2010, „Oxford Review of Economic Policy” 2013, nr 1.
- Zawadzka-Pąk U.K., Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych, Gdańsk 2013.
- Zawadzka-Pąk U.K., Instrumenty prawne ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego w Szwajcarii na szczeblu federalnym i wybranych kantonów, „Finanse Komunalne” 2016, nr 4.
- Zawadzka-Pąk U.K., Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i Polsce, Kraków 2014.
- Zawadzka-Pąk U.K., Stabilność współczesnych finansów publicznych w świetle doświadczeń europejskich – odpowiedzialność prawna czy moralna?, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 17, z. 8, cz. 1.
- Zawadzka-Pąk U.K., Lotko E., Wpływ polityki publicznej na ograniczanie deficytu i długu publicznego w wybranych państwach europejskich, w: A. Jurkowska-Gomułka (red.), Administracje a strategie i polityki publiczne, Rzeszów 2016.

Bibliografia

- Zawiślińska I., Problem długu publicznego w państwach unii gospodarczej i walutowej, w: I. Zawiślińska (red.), Współczesne państwo a dług publiczny. Dylematy i mity, Warszawa 2014.
- Ziółkowska W., Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie, Poznań 2005.
- Ziółkowska W., Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie. Poznań 2012.
- Ziółkowska W., Kryzys a sektor *general government* w Polsce na tle Unii Europejskiej, w: T. Famulska, A. Walasik (red.), Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania, Katowice 2012.
- Zubik M., Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2001.
- Zubik M., Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP, „Państwo i Prawo” 2000, nr 6.

Wykaz źródeł prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. sprost.).
- Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE C 191 z 29.07.1992).
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty podpisany w Amsterdamie 2 października 1997 roku (Dz. Urz. WE C 340 z 1997 r.).
- Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne podpisany w Nicei dnia 26 lutego 2001 r. (Dz. Urz. WE C 80 z 10.03.2001).
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007).
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE z 2012 r., C 326).
- Traktat z dnia 29 października 2013 r. 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, Malcią, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji (Dz.U. poz. 1258).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 310 z 30.11.1996).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. dotyczące wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. L 209 z 2.08.1997).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 209 z 2.08.1997).
- Rozporządzenie Rady nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 174 z 7.07.2005).
- Rozporządzenie Rady nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 174 z 7.07.2005).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006).

Wykaz źródeł prawa

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE L 145 z 10.06.2009).
- 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. Urz. UE L 306 z 23.11.2011).
- 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. Urz. UE L 306 z 23.11.2011).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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. Urz. UE L 306 z 23.11.2011).
- 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. Urz. UE L 306 z 23.11.2011).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz. Urz. UE L 140 z 27.05.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich nienależących do strefy euro (Dz. Urz. UE L 140 z 27.05.2013).
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 220/2014 z dnia 7 marca 2014 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 w zakresie odniesień do europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 69/101).
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011).
- Decyzja Rady z dnia 5 czerwca 2004 r. stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu w Polsce (2005/183/EC).
- Decyzja Rady z dnia 8 czerwca 2008 r. uchylająca decyzję 2005/183/EC stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu w Polsce (2008/622/EC).
- Decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2009 r. stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu w Polsce (2009/589/EC).
- Decyzja Rady z dnia 19 czerwca 2015 r. uchylająca decyzję 2009/589/EC w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce (2015/1026/EC).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 56, poz. 283).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 z późn. zm.).

Wykaz źródeł prawa

- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 553 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 1997 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 4, poz. 18 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 106, poz. 673 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2046 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 963 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania produktu krajowego brutto (Dz.U. Nr 114, poz. 1188 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 122, poz. 1315 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 333 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 886 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1815 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1311).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 835 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 157, poz. 1726 z późn. zm.).

Wykaz źródeł prawa

- Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o państwowych instytucjach filmowych (Dz.U. Nr 126, poz. 713).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UW z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz.U. poz. 748).
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1456 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. poz. 1530).
- Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. poz. 169).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. poz. 283).
- Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 938).
- Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2013 r. (Dz.U. poz. 1212).
- Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1646).
- 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. poz. 1717).
- 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 (Dz.U. poz. 911).
- Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1626).
- Ustawa z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1190).
- Ustawa z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 2150).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. poz. 195).
- Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 3 marca 2016 r. (Dz.U. poz. 278).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 780).
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej (Dz.U. poz. 781 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 z późn. zm.).

Wykaz źródeł prawa

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1947 z późn. zm.).

Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108).

Dekret z dnia 10 listopada 1945 r. o wypuszczeniu biletów skarbowych (Dz.U. Nr 56, poz. 311).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz.U. Nr 57, poz. 366).

Wykaz innych źródeł

- Background on the Euro Plus Pact. Information prepared for the European Council of 9 December 2011, strona internetowa: www.ec.europa.eu.
- Grundgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012, BGBl. S. 1478.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 kwietnia 2011 r., Rzetelne zarządzanie jakością w statystyce europejskiej, COM(2011) 211 final.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania rozporządzenia (UE) nr 472/2013, COM(2014) 61 final.
- Komisja Europejska, Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States, Luxemburg 2012, strona internetowa: www.eurostat.eu.
- Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Śródkokresowe sprawozdanie z postępów we wdrażaniu dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, COM(2012) 761 final.
- Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, W kierunku wdrożenia zharmonizowanych standardów rachunkowości sektora publicznego w państwach członkowskich. Przydatność MSRSP dla państw członkowskich, COM(2013) 114 final.
- Komisja Europejska, Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, 2015.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku, Warszawa 2012.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku, Warszawa 2013.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku, Warszawa 2014.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 roku, Warszawa 2015.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku, Warszawa 2016.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku, Warszawa 2017.
- Ministerstwo Finansów, Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017, strona internetowa Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl.
- Ministerstwo Finansów, Raport roczny. Skarbowe Papiery Wartościowe, Warszawa 1999.
- Ministerstwo Finansów, Stabilizująca reguła wydatkowa, komunikat z 1.10.2013.

Wykaz innych źródeł

- Ministerstwo Finansów, Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-2012, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Finansów, Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2015-2018, Warszawa 2014.
- Ministerstwo Finansów, Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016-2019, Warszawa 2015.
- Najwyższa Izba Kontroli, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 roku, Warszawa 2008.
- Najwyższa Izba Kontroli, Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2014.
- Nowe ramy polityki budżetowej, strona internetowa Parlamentu Europejskiego: www.europarl.europa.eu.
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 23 maja 2011 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych (M. P. Nr 42, poz. 464).
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych (M. P. poz. 355).
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i 38a ustawy o finansach publicznych (M. P. poz. 459).
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i 38a ustawy o finansach publicznych (M. P. poz. 468).
- Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i 38a ustawy o finansach publicznych (M. P. poz. 508).
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wzmocnienia zarządzania gospodarczego – Reforma Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu” (Dz. Urz. UE 2006/C 88/15).
- Projekt ustawy z dnia 17 września 2007 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej.
- Projekt ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008.
- Projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, druk sejmowy nr 826 z dnia 3 czerwca 2016.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013, druk sejmowy nr 1625 z dnia 21 sierpnia 2013.
- Przemówienie członka Komisji Europejskiej, Laszlo Kovacs, z 29 marca 2007 r., strona internetowa: www.ec.europa.eu.
- Rada Ministrów, Sprawozdanie operatywne (miesięczne) z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-sierpień 2013, Warszawa 2013.
- Rada Ministrów, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Omówienie, Warszawa 2014.
- Rada Ministrów, Ustawa budżetowa na rok 2015. Uzasadnienie, Warszawa, wrzesień 2015.
- Rada Ministrów, Ustawa budżetowa na rok 2016. Uzasadnienie, Warszawa, grudzień 2015.
- Rada Ministrów, Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2013-2016, Warszawa 2013.
- Rada Ministrów, Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2016-2019, Warszawa 2016.
- Rada Ministrów, Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2017-2020, Warszawa 2017.
- Raport PwC, Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać?, Warszawa 2014, strona internetowa PricewaterhouseCoopers: www.pwc.pl.

Wykaz innych źródeł

- Raport PwC, Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce, Warszawa 2013, strona internetowa PricewaterhouseCoopers: www.pwc.pl.
- Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 16 czerwca 1997 r. w sprawie wzrostu i zatrudnienia (Dz. Urz. WE C 236 z 2.08.1997).
- Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu (Dz. Urz. WE C 236 z 2.08.1997).
- Projekt rządowy Ustawy konstytucyjnej o odpowiedzialności budżetowej, strona internetowa: www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=821&O=6.
- Sprawozdanie w sprawie przeglądu ram zarządzania gospodarczego: sytuacja obecna i wyzwania, Dokument z posiedzenia Parlamentu Europejskiego z dnia 17.06.2015 r., strona internetowa: www.europarl.europa.eu.
- Uchwała nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013 (M. P. Nr 57, poz. 773).
- Uchwała RIO w Łodzi z dnia 24 września 2004 r. Nr 26/101/2004, OwSS 2005, nr 1.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, druk sejmowy nr 826 z dnia 3 czerwca 2016.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008.
- Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 17 września 2007 r. o Krajowej Administracji Skarbowej – uzasadnienie dostępne było na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1575 z dnia 16 lipca 2013.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 72 z dnia 3 grudnia 2015.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3576 z dnia 8 listopada 2010.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1789 z dnia 3 października 2013.
- Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2259 z dnia 28 marca 2014.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług, druk sejmowy nr 927 z dnia 30 listopada 2012.
- Uzasadnienie do projektu ustawy z o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2509 z dnia 18 czerwca 2014.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r., druk sejmowy nr 961.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych z 1998 r., druk sejmowy nr 342.
- Zarządzenia wewnętrzne w sprawie wprowadzenia Systemu Zarządzania Ryzykiem Wewnętrznym – projekt Modernizacja polskiej administracji podatkowej.

Wykaz orzecznictwa

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2001 r. sygn. SK 14/00 (OTK 2001, nr 2, poz. 31).
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2002 r. sygn. K 47/1 (OTK-A 2002, nr 1, poz. 6).
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 r. sygn. K 40/02 (OTK-A 2004, nr 5, poz. 38).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. sygn. K 1/12 (OTK-A 2012, nr 11, poz. 134).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r. sygn. K 33/12 (OTK-A 2013, nr 5, poz. 63).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 28 listopada 2013 r. (I SA/Sz 1129/13).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r. (V SA/Wa 262/14).

Wykaz tabel

Tabela 1. Zestawienie terminologii w zakresie deficytu i długu sektora finansów publicznych w polskich i unijnych przepisach	20
Tabela 2. Wysokość długu publicznego i dług sektora <i>general government</i> w relacji do PKB w latach 2010-2016.....	55
Tabela 3. Saldo i dług publiczny sektora finansów publicznych w Polsce latach 2010-2016.....	120
Tabela 4. Mechanizm korygujący stabilizującej reguły wydatkowej	143
Tabela 5. Dług publiczny i koszty jego obsługi	152
Tabela 6. Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jst. w latach 2011-2016 (w tys. zł).....	170
Tabela 7. Rozkład średnich określających maksymalny dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia jst. obliczonych zgodnie z art. 243 ust. 1 i 2 obowiązujących przy uchwalaniu uchwał budżetowych w latach 2015-2017	177
Tabela 8. Dokładność prognoz dochodów budżetowych w latach 2000-2016	192
Tabela 9. Charakterystyka wybranych państw europejskich	203
Tabela 10. Saldo sektora <i>general government</i> w państwach europejskich w latach 2000-2015 (jako % PKB).....	207
Tabela 11. Dług sektora <i>general government</i> w państwach europejskich w latach 2000-2015 (jako % PKB).....	208
Tabela 12. Opis statystyczny salda i długu sektora <i>general government</i> w państwach europejskich.....	210
Tabela 13. Państwa UE, wobec których Rada UE podjęła decyzję o wszczęciu procedury unikania nadmiernego deficytu.....	212
Tabela 14. Istnienie i ranga fiskalnych reguł salda sektora <i>general government</i> w państwach europejskich.....	214

Wykaz tabel

Tabela 15. Istnienie i ranga fiskalnych reguł zadłużenia w państwach europejskich.....	220
Tabela 16. Istnienie i ranga fiskalnych reguł wydatkowych w państwach europejskich.....	225
Tabela 17. Istnienie i ranga fiskalnych reguł dochodowych w państwach europejskich.....	228
Tabela 18. Powołanie i kompetencje rad fiskalnych w państwach europejskich.....	231