



Tomasz M. Budzyński

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Wydział Ekonomiczny
Katedra Finansów Publicznych
tomasz.budzynski@umcs.pl

WYDATKOWE REGUŁY FISKALNE W POLSCE

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest problematyce wydatkowych reguł fiskalnych w Polsce. Trwałe pogorszenie stanu finansów publicznych, kryzys na rynkach finansowych oraz nałożenie na Polskę procedury nadmiernego deficytu spowodowały konieczność reorientacji prowadzonej polityki fiskalnej w kierunku oparcia jej na trwałych, wiarygodnych i przejrzystych regułach gwarantujących stabilną poprawę sytuacji finansów publicznych w Polsce z uwzględnieniem wymogów unijnych. W artykule omówiono doraźną (dyscyplinującą) i docelową (stabilizującą) regułę wydatkową, a także dokonano oceny ich wdrożenia, przede wszystkim z punktu widzenia systemu finansów publicznych w Polsce.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, polityka fiskalna, reguły wydatkowe.

Wprowadzenie

Odpowiedzialne prowadzenie polityki fiskalnej, która wiąże się na fundamentalnym poziomie z procesami gromadzenia i rozdysponowania blisko połowy wartości rocznego produktu krajowego brutto, z jednej strony wymaga ustalenia oraz przestrzegania określonych norm i reguł. Z drugiej strony kryzys gospodarczy i finansowy dotknął swym piętnem także sferę finansów publicznych, pogarszając w znaczący sposób nierównowagę fiskalną i wielkość długu publicznego m.in. wśród państw członkowskich UE, w tym Polski. Realizacja właściwej polityki fiskalnej w tych warunkach i konieczność osiągnięcia trwałej konsolidacji fiskalnej wymusiły konieczność wdrożenia numerycznych reguł fiskalnych. Również Polska od 2011 r. podjęła stosowne działania w tym zakresie, a celem artykułu jest wskazanie istoty wydatkowych reguł fiskalnych, omówienie mechanizmu oraz zasad działania, a także próba ich oceny.

1. Istota fiskalnych reguł wydatkowych

Reguły fiskalne można zdefiniować jako rodzaj trwałego ograniczenia nakładanego na politykę fiskalną, które podlega sprecyzowaniu w formie wskaźników fiskalnych, takich jak: deficyt budżetowy, dług lub inne elementy [Kopits i Symansky, 1998, s. 2].

Reguły fiskalne jako instrumenty polityki fiskalnej charakteryzują się pasywnością, służą podnoszeniu przewidywalności oraz ciągłości polityki fiskalnej w średnim i długim okresie, wyznaczają granicę działań o charakterze dyskrecyjnym, nie pozwalając na zbyt swobodne posługiwanie się nimi, co zapewnia wystarczający poziom jej elastyczności [Mroczkowski, 2014, s. 319].

Istotnym kryterium podziału reguł fiskalnych jest odniesienie do wskaźnika (agregatu) budżetowego. Na podstawie tego kryterium wyróżniamy cztery rodzaje reguł fiskalnych:

- 1) reguły salda budżetowego,
- 2) reguły długu publicznego,
- 3) reguły wydatkowe,
- 4) reguły dochodowe.

Ponadto wśród reguł fiskalnych można wyodrębnić: reguły ilościowe (numeryczne, a więc oparte na limitach odnoszących się do wskaźników budżetowych), jakościowe (które opierają się na wprowadzeniu ograniczeń w sposób opisowy lub proceduralny), reguły jednoroczne i wieloletnie, a także krajowe i ponadnarodowe, obejmujące cały sektor finansów publicznych lub wybraną jego część [Marchewka-Bartkowiak, 2010, s. 3].

Z badań efektywności stosowania reguł fiskalnych wynika, iż reguły dotyczące wydatków są najskuteczniejsze, biorąc pod wagę trzy zasadnicze cele funkcjonowania reguł fiskalnych. Reguły wydatkowe prowadzą do długookresowej stabilizacji długu, umożliwiając działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury, pozostawiając jednocześnie pewien zakres swobody w zakresie np. redukcji dochodów podatkowych. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż mają istotny wpływ na ograniczenie roli państwa w gospodarce [Kantorowicz, 2012, s. 6].

Należy mieć świadomość, że dobre reguły fiskalne powinny mieć wiele skomplikowanych elementów, po to aby zapewnić odpowiednią elastyczność w stosunku do wahań koniunktury i tempa wzrostu produktu potencjalnego. Niezbędnymi składnikami takiej reguły są bez wątpienia: deflator, klauzule wyjścia i mechanizm korygujący [Korniluk, 2013, s. 69].

Reguły odnoszące się do wydatków mają ograniczać ich rozmiary, szczególnie w sytuacji procyklicznego luzowania polityki budżetowej, natomiast rozwiązania szczegółowe zastosowane w budowie reguły mają związek z:

- zakresem wydatków (wydatki ogółem, wydatki pierwotne, wydatki bieżące, wydatki na ubezpieczenia społeczne itp.),
- rodzajem korekty inflacyjnej (wydatki nominalne, wydatki realne),
- limitem wydatków lub stopą wzrostu wydatków [Marchewka-Bartkowiak, 2010, s. 5].

Reguły fiskalne są niewątpliwie kluczowym składnikiem instrumentarium współczesnej polityki fiskalnej, w związku z czym coraz więcej państw decyduje się na ich implementację, w tym również Polska [Patrzalek, 2015, s. 110].

2. Doraźna reguła wydatkowa

Kryzys, który dotknął w latach 2009-2010 polski system finansów publicznych, spowodował powstanie głębokiej nierównowagi w systemie finansów publicznych. O ile jeszcze w 2007 r. deficyt instytucji sektora rządowego i samorządowego w Polsce wynosił 1,9% PKB, o tyle już rok później osiągnął poziom 3,7% PKB, zaś w kolejnych dwóch latach przekroczył 7% PKB [GUS, 2011]. Spowodowało to z jednej strony poważne trudności i napięcia w budżecie państwa, co skutkowało koniecznością jego nowelizacji, a z drugiej strony oznaczało konieczność nałożenia na Polskę w 2009 r. unijnej procedury nadmiernego deficytu. Pogarszająca się sytuacja fiskalna obnażyła wiele słabości polskiego systemu finansów publicznych i stała się niewątpliwie asumptem do wdrożenia nowych rozwiązań w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej, wykraczających poza dyskrecyjne działania o charakterze jednorazowym i jednoroczny horyzont czasowy planowania budżetowego. Jedną z istotnych zmian w polskiej polityce fiskalnej było podjęcie prac nad zaprojektowaniem oraz wdrożeniem wydatkowej reguły fiskalnej – najpierw doraźnej, a następnie docelowej.

Tymczasową regułą wydatkową zaimplementowano w 2011 r. poprzez nowelizację ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [2009]. Reguła wydatkowa miała za zadanie hamować nadmierny wzrost wydatków budżetu państwa. Tempo wzrostu wydatków budżetu państwa oparto na fundamencie w postaci poziomu wydatków w roku bazowym (poprzednim), uwzględniając ich zwiększenie o maksymalny limit wyznaczony przez prognozowany na etapie tworzenia ustawy budżetowej średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, powiększony o jeden punkt procentowy. Ta dyscyplinująca reguła

wydatkowa nie obejmowała wszystkich wydatków budżetu państwa, a jedynie wydatki elastyczne oraz nowe wydatki prawnie zdeterminowane. Charakter nie-limitowany w sposób wyznaczony regułą nadano wydatkom budżetowym należącym do grupy wydatków sztywnych, do których zaliczono:

- 1) wydatki na obsługę długu publicznego;
- 2) środki własne UE oraz obligatoryjne składki wpłacane do organizacji międzynarodowych;
- 3) wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z pomocy państwa EFTA i z bezzwrotnych źródeł zagranicznych;
- 4) wypłaty i obsługę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz finansowanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy;
- 5) składki na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne;
- 6) świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy i uprawnionych członków ich rodzin oraz uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku;
- 7) dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na sfinansowanie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo.

Z reguły dyscyplinującej wyłączono także wydatki, odnośnie do kształtowania których przepisy weszły przed wprowadzeniem reguły, i były to m.in.: subwencje ogólne dla JST, wydatki obronne, wydatki na składki na ubezpieczenie zdrowotne, wypłaty świadczeń zleconych do wypłaty ZUS i KRUS oraz wydatki na programy wieloletnie [Rada Ministrów, 2012, s. 43].

Reguła dyscyplinująca miała zastosowania przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej i Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz zgodnie z założeniami miała obowiązywać w okresie nałożenia na Polskę procedury nadmiernego deficytu.

3. Docelowa reguła wydatkowa

Dyscyplinująca reguła wydatkowa została wdrożona jedynie tymczasowo do chwili opracowania bardziej zaawansowanej wersji wydatkowej reguły fiskalnej. Stabilizującą regułą wydatkową włączono do polskiego systemu prawnego z początkiem 2014 r. [Ustawa o zmianie ustawy..., 2013] w miejsce poprzednich rozwiązań, choć z uwagi na mechanizm jej działania praktyczne zastosowania znalazła dopiero w 2015 r.

Zasadniczym celem wdrożenia nowej reguły wydatkowej było zapewnienie stabilności systemu finansów publicznych poprzez dokończenie procesu konsolidacji wydatków i zmniejszenie presji nadmiernego wzrostu wydatków publicznych, co w warunkach niedostatecznego wyposażenia dochodowego prowadzi do generowania głębokich deficytów w sektorze, które w wyniku kumulacji podlegają przekształceniu w zadłużenie publiczne. Nie bez znaczenia pozostawała kwestia powiązania polityki fiskalnej z przebiegiem koniunktury gospodarczej i stworzenia mechanizmów, które by wzmacniały jej oddziaływanie antycykliczne, wpisując się w istotny nurt realizacji funkcji stabilizacyjnej przez system finansów publicznych, a także uwzględniania w prowadzonej polityce fiskalnej aktualnego przebiegu cyklu koniunkturalnego i dostosowania do niego rozmiarów wydatków publicznych. Ponadto skutkiem docelowej reguły wydatkowej jest uwzględnienie w polskiej polityce fiskalnej nie tylko konieczności utrzymywania poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości referencyjnej i trwała minimalizacja ryzyka nałożenia procedury nadmiernego deficytu, ale również realizacja średniookresowego celu budżetowego oscylującego wokół jednoprocentowego deficytu strukturalnego. Wdrożenie reguły ma zdecydowanie poprawić wiarygodność, przejrzystość oraz przewidywalność polityki fiskalnej w Polsce. Istotnym aspektem definiowania celów tej reguły jest kwestia zapewnienia odpowiedniej przestrzeni fiskalnej na realizację innych kluczowych celów polityki społeczno-gospodarczej państwa, również w warunkach pogorszenia się koniunktury gospodarczej, z jednoczesnym uniezależnieniem całości polityki fiskalnej od bieżących potrzeb i wpływów politycznych [*Uzasadnienie do projektu...*, 2013, s. 1-3; Ministerstwo Finansów, 2014, s. 34].

Bez wątpienia wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej było jednym z najważniejszych elementów implementacji Dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, która zawiera m.in. zalecenie wdrożenia do końca 2013 r. numerycznych reguł fiskalnych przez państwa członkowskie UE.

Stabilizująca reguła wydatkowa polega na ustaleniu kwoty wydatków na dany rok budżetowy zdecydowanej większości jednostek tworzących sektor finansów publicznych oraz niektórych jednostek zaliczanych w skład sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wskazany w ustawie o finansach wzór matematyczny zawiera sposób wyliczenia kwoty wydatków publicznych na następny rok budżetowy o charakterze rekurencyjnym, a więc opierającym się na poziomie wydatków planowanych w roku bieżącym (bazowym), który jest

następnie modyfikowany w procedurze 5 kroków, obejmujących uwzględnienie następujących elementów:

- 1) korekty *ex post* błędów popełnianych przy prognozowaniu inflacji;
- 2) prognozy wskaźnika inflacji CPI na rok następny;
- 3) wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych obliczonego dla okresu ośmiu lat, w tym zawiera się sześć lat poprzednich, rok bieżący i podlegający planowaniu;
- 4) mechanizmu korygowania nierównowagi w systemie finansów publicznych, który zostaje uruchomiony w zależności od wielkości:
 - relacji wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych, powiększonego o koszty reformy emerytalnej do PKB (poniżej/powyżej 3% PKB),
 - relacji państwowego długu publicznego do PKB (wartości referencyjne to 50% i 55% PKB)¹,
 - odchylenia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych od średniookresowego celu budżetowego (+/- 6% PKB),
 - odchylenia prognozowanej dynamiki realnej PKB na rok następny od wskaźnika średniookresowej realnej dynamiki wzrostu PKB o więcej niż 2 punkty procentowe, co pozwala na uwzględnienie silnego wzrostu lub spowolnienia gospodarczego;
- 5) wartości ogółem działań dyskrecjonalnych planowanych na rok następny w zakresie podatków i składek na ubezpieczenie społeczne o znaczącej skali (przekraczających 0,03% PKB) [*Uzasadnienie do projektu...*, 2013, s. 25-33].

Reguła obejmuje co do zasady wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych z wyłączeniem dwóch grup wydatków – wydatków w pełni finansowanych środkami z UE i EFTA, a więc nie obejmuje ona wydatków budżetu środków europejskich oraz wydatków jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów (m.in. uczelnie publiczne, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe i samorządowe osoby prawne, instytucje kultury, jednostki gospodarki budżetowej, agencje wykonawcze, państwowe fundusze celowe o małym poziomie wydatków, PAN).

Ustalona w powyższej formule kwota wydatków dotyczy dwóch grup jednostek. Zasadniczym kryterium przynależności do tych grup była autonomia finansowa jednostek objętych regułą wydatkową, polegająca na tym, iż nie są one objęte zakresem ustawy budżetowej lub niezależne na etapie planowania ustawy budżetowej. Do pierwszej grupy zaliczono: budżet państwa, Fundusz

¹ Wartości zmienione w lipcu 2014 r. na 43% i 48% PKB.

Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Emerytur Pomostowych i fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Drugą grupę natomiast stanowią: Narodowy Fundusz Zdrowia, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz jednostki, których dochody i wydatki polegają na włączeniu do projektu ustawy budżetowej bez zmian (m.in. Kancelaria Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, TK, NIK, PIP, SN, NSA, jednostki sądownictwa administracyjnego i powszechnego). Rozdzielenie jednostek tworzących obie grupy umożliwia *de facto* uwzględnienie wydatków planowanych przez jednostki autonomiczne wobec Rady Ministrów i Ministra Finansów w kwocie wydatków ustaloną stabilizującą regułą wydatkową, choć dzieje się to w sposób wyłącznie pośredni. Z wyznaczanej zgodnie z regułą kwoty wydatków następuje odjęcie wielkości wydatków zaplanowanych przez jednostki należące do drugiej grupy, w efekcie czego powstaje kwota wydatków przypadająca na jednostki zaliczane do pierwszej grupy, stanowiąca dla nich nieprzekraczalny limit. Wskutek tego jednostki zaliczone do grupy pierwszej ponoszą ciężar dostosowania finansowego [Ministerstwo Finansów, 2014, s. 35].

Przypadki polegające na wprowadzeniu stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowią tzw. klauzule wyjścia w stabilizującej regule wydatkowej, a więc enumeratywnie wskazane w ustawie o finansach publicznych sytuacje, w których stosowanie reguły ulega automatycznemu zawieszeniu.

Zasadniczą intencją projektodawców reguły było założenie, iż prawidłowej oceny funkcjonowania reguły można dokonać dopiero po upływie pewnego minimalnego czasu, który określono na 5 lat [Uzasadnienie do projektu..., 2013, s. 37]. Drobłą korektę w zakresie podmiotowym reguły wprowadzono we wrześniu 2015 r. poprzez dołączenie zaliczonego do drugiej grupy jednostek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, który zgodnie z decyzją Eurostatu został włączony do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W grudniu 2015 r. wprowadzono w formule stabilizującej reguły wydatkowej dwie istotne zmiany. Po pierwsze w procedurze liczenia kwoty wydatków wskaźniki prognozowanej inflacji i korekty prognoz zastąpiono średniookresowym celem inflacyjnym, określanym przez Radę Polityki Pieniężnej. Po drugie limit wydatków jednostek grupy pierwszej powiększono o saldo operacji dochodowych o charakterze jednorazowym i tymczasowym [Uzasadnienie do projektu..., 2015, s. 5].

4. Ocena wydatkowych reguł fiskalnych w Polsce

Najważniejszym pozytywnym aspektem implementowanych w Polsce od 2011 r. dwóch wydatkowych reguł fiskalnych jest to, że znalazły się one w portfelu narzędzi polityki fiskalnej w Polsce. W poprzednim okresie polityka fiskalna prowadzona była tylko w perspektywie krótkookresowej bez oparcia na średnio- lub długookresowej strategii dotyczącej budżetu państwa i całości systemu finansów publicznych w Polsce.

Do zalet obu reguł fiskalnych należy także silne umocowanie prawne, gdyż ich mechanizmy oraz zasady funkcjonowania zostały uregulowane przepisami ustawy o finansach publicznych [2009]. Bez wątplenia rangę prawną podniosłoby wpisanie reguły wydatkowej do aktu prawnego najwyższej rangi, czyli Konstytucji, gwarantując tym samym jej niezmienność w dłuższym okresie [Kantorowicz, 2012, s. 7].

Wielką zaletą obu reguł wydatkowych jest zmiana sposobu planowania budżetowego. Prace nad projektem ustawy budżetowej uwzględniały w 2013 r. stosowanie mieszanej formy planowania „od dołu” (*bottom-up*) i „od góry” (*top-down*). Dysponenci części budżetowych przekazywali bowiem Ministrowi Finansów wstępne informacje o zakresie finansowym (rzeczowym) zadań koniecznych do realizacji w roku budżetowym (podejście *bottom-up*), a Minister Finansów dokonał ich analizy i urealnienia do możliwości finansowych budżetu państwa oraz ustalił dysponentom wstępny limit wydatków (podejście *top-down*) [NIK, 2014, s. 50]. Wraz z regułą stabilizującą dokonano przejścia na metodę *top-down*, w związku z czym w procesie budżetowym znacznie ważniejsza stała się koncentracja na sposobie rozdysponowania środków oraz jakości, efektywności i strukturze wydatków [*Informacja o działaniach...*, 2015, s. 11].

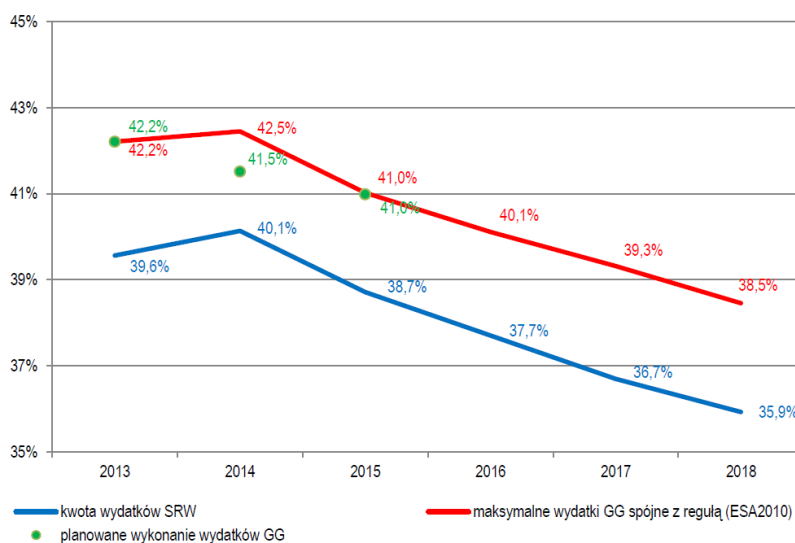
Dyscyplinująca reguła wydatkowa miała w założeniu, już w momencie jej wdrożenia, wyłącznie tymczasowy charakter, który był powiązany z okresem nałożenia procedury nadmiernego deficytu, jak również pracami nad nową regułą o charakterze docelowym [*Plan Rozwoju...*, 2010, s. 9].

Największym mankamentem reguły tymczasowej było nałożenie ograniczenia realnego tempa wzrostu wydatków tylko do stosunkowo niewielkiej grupy wydatków elastycznych budżetu państwa, stanowiących tylko około 25% ogółem wydatków budżetu i 11% wydatków publicznych². Niewielkie znaczenie fiskalne pierwszej reguły w dążeniu do redukcji deficytu zarówno budżetu pań-

² Przykładowo w projekcie ustawy budżetowej na rok 2013 zaplanowano wydatki budżetu państwa na poziomie 335 mld zł i wydatki publiczne na poziomie 734,5 mld zł, zaś suma wydatków objętych regułą dyscyplinującą wynosiła zaledwie 84 mld zł.

stwa, jak i sektora finansów publicznych oraz ograniczania przez to tempa wzrostu długu publicznego było kompensowane prostym mechanizmem reguły, zmianą świadomości o zasadach prowadzenia polityki fiskalnej, ewoluującej od dyskrecjonalnej do opartej na regułach (ograniczeniach) oraz wypełnieniem zaleceń rady z związku z procedurą nadmiernego deficytu, a także zapewniało niezbędną przestrzeń czasową na przygotowanie nowej, lepszej reguły.

Stabilizująca reguła wydatkowa wprowadzona w 2013 r. stanowi natomiast dojrzałe, trwałe przejrzyste i wiarygodne rozwiązanie, ograniczające dyskrecjonalność polityki fiskalnej podporządkowane realizacją bieżących celów politycznych lub gospodarczych. Do mocnych stron tej reguły należy niewątpliwie zaliczyć rekurencyjny sposób jej wyznaczania, uwzględniający zarówno przebieg cyklu koniunkturalnego, procesy inflacyjne, jak i stosowną korektę nierównowagi w finansach publicznych. Dobrym rozwiązaniem jest także oparcie reguły na kwocie oraz limicie wydatków, a nie na tempie ich wzrostu. Szeroki zakres podmiotowy³ reguły pozwala na jej skuteczność w procesach stabilizacyjnych w odniesieniu do salda sektora instytucji rządowych i samorządowych, średniookresowego celu budżetowego, długu publicznego, a także koniunktury gospodarczej (antycykliczność). Wprowadzenie reguły obejmuje jednostki samorządu terytorialnego i pozostałe jednostki sektora planowaniem finansowym w systemie finansów publicznych, nie kwestionując ich autonomii finansowej.



Rys. 1. Relacja wydatków objętych regułą do PKB

Źródło: [Informacja o działaniach..., 2014, s. 8].

³ Regułą objęto ponad 90% wydatków sektora według ESA 2010.

Trudno poddać ocenie stabilizującą regułę wydatkową przez pryzmat wpływu na kształtowanie się wydatków budżetu państwa oraz całości sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także rozmiary deficytu sektora z uwagi na bardzo krótki okres jej funkcjonowania. Można zatem oceniać wiarygodne prognozy sporządzone w horyzoncie do 2018 r. W wyniku działania mechanizmu korygującego reguły miała wystąpić dalsza konsolidacja fiskalna po stronie wydatkowej, w efekcie czego nastąpi spadek relacji wydatków do PKB o 1 punkt procentowy w latach 2016-2017 i o 0,8 punktu procentowego w 2018 r. Założenia te w warunkach 2015 r. wydawały się ambitne, ale możliwe do zrealizowania w założonym horyzoncie czasowym. Wdrożenie stabilizującej reguły wydatkowej przyczyni się także do osiągnięcia w 2018 r. średniookresowego celu budżetowego (deficyt strukturalny na poziomie -1% PKB), o ile przestrzegana będzie stabilizująca reguła wydatkowa [*Informacja o działaniach...*, 2014, s. 8, 14]. Reguła dała także asumpt i stanowiła swoistą gwarancję do zamknięcia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu zgodnie z decyzją rady z dnia 19 czerwca 2015 r., chociaż deficyt sektora na koniec roku 2014 wyniósł $3,2\%$ PKB.

Na tym tle trudno o pozytywną ocenę modyfikacji w grudniu 2015 r. reguły wydatkowej, której efektem jest ustalenie znacznie wyższego poziomu wydatków objętych regułą i wielkości nieprzekraczalnego limitu. W jesiennym projekcie ustawy budżetowej na rok 2016 prognozowano wielkość wydatków w regule na kwotę 715,3 mld zł, zaś ustalony limit wynosił 531,1 mld zł. W obowiązującej ustawie budżetowej na rok 2016 zapisano natomiast kwotę wydatków w wielkości 728,5 mld zł, zaś limit w wielkości 553,5 mld zł, co dało możliwość podniesienia kwoty wydatków budżetu państwa o ponad 30 mld zł.

Podsumowanie

Implementację w Polsce od 2011 r. dwóch wydatkowych reguł fiskalnych należy ocenić pozytywnie; stanowią one z pewnością swoisty kamień milowy rozwoju polskiej polityki fiskalnej, w której dominowały uprzednio działania niepodbudowane stosownym instrumentarium, prowadząc często do działań tymczasowych i chaotycznych.

Niemniej jednak wydatkowe reguły fiskalne nie są pozbawione dwóch istotnych słabości – presji finansowej determinowanej przez liczne zadania i funkcje sektora finansów publicznych oraz konieczności ich przestrzegania. Z pewnością sama reguła wydatkowa nie zagwarantuje optymistycznego wariantu rozwoju finansów publicznych. Z jednej strony realizacja polityki fiskalnej według reguł będzie wymuszała przeprowadzenie koniecznych reform systemowych. Z dru-

giej strony dwa precedensy w tak krótkim czasie, związane z zawieszeniem lub istotną modyfikacją reguł, w trwały sposób podważają ich wiarygodność. Cechą immanentną ograniczenia fiskalnego jest jego niezmiennosc pomimo licznych nacisków politycznych.

Literatura

- GUS (2010), *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r.*, Warszawa 2011.
- Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* (2014), Warszawa.
- Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* (2015), Warszawa.
- Kantorowicz J. (2012), *Reguły fiskalne – co się sprawdza ?* „Analiza FOR”, nr 3.
- Kopits G., Symansky S. (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper No. 162, International Monetary Fund, Washington.
- Korniluk D. (2013), *Optymalizacja wartości parametrów reguły wydatkowej za pomocą algorytmu genetycznego*, „Bank i Kredyt”, nr 1.
- Ministerstwo Finansów (2014), *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2015-2018*, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K. (2010), *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS”, nr 7, Warszawa.
- Mroczkowski R. (2014), *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną* [w:] W. Miemieć, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- NIK (2014), *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2013*, Warszawa.
- Patrzalek L. (2015), *Polityka fiskalna w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo UE, Wrocław.
- Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011* (2010), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Rada Ministrów (2012), *Ustawa budżetowa na rok 2013. Tom I. Uzasadnienie*, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013, poz. 1646).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (2013), Druk Sejmowy nr 1789, Warszawa.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych* (2015), Druk Sejmowy nr 72, Warszawa.

EXPENDITURE FISCAL RULES IN POLAND

Summary: The article is focused on expenditures fiscal rules in Poland implementing since 2011 during severe public finance crisis. Difficulties on financial markets and excessive deficit procedure set on Poland in 2009. Firstly, the temporary fiscal rule based on elastic state budget expenditures was implemented. Secondly, in 2013 stabilising expenditure rule was set based on planned amount of expenditures of general government sector and it is expected to significantly limit the growth of public expenditure in the following years. Introducing the expenditure rule in the Polish fiscal framework gives an increase in transparency and stability of fiscal policy. This effort was a significant factor in closing the excessive deficit procedure and will give the opportunity to meet in 2018 the medium term budget objective.

Keywords: public finance, fiscal policy, expenditure rule.