

Postuła M. (2014), *Konsolidacja fiskalna w trakcie prac nad corocznym budżetem państwa*, „Oeconomia Copernicana”, nr 1, ss. 27-42, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/OeC.2014.002>

Marta Postuła*
Akademia Leona Koźmińskiego

Konsolidacja fiskalna w trakcie prac nad corocznym budżetem państwa

Klasyfikacja JEL: *A12*

Słowa kluczowe: *konsolidacja, finanse publiczne, prawo, ustawa budżetowa*

Abstrakt: *Potrzeba utrzymania równowagi finansów publicznych jest wskazywana jako kluczowa cecha poprawnej i skutecznej polityki fiskalnej. Dochody, jak i wydatki publiczne są bardzo ściśle regulowane przepisami prawa. Prowadzona przez ekspertów dyskusja nad działaniami konsolidacyjnymi w obszarze finansów publicznych skupiała się częstokroć na treści właśnie tych podstawowych aktów prawnych. Spojrzenie wstecz uprawnia postawienie tezy, że pewnym stopniu niedostrzegane i niedoceniane było znaczenie dla procesu konsolidacji uchwalanych corocznie tzw. ustaw „okołobudżetowych”. W związku z czym w artykule zaprezentowane zostały zmiany w prawodawstwie, jakie zostały wprowadzone w trakcie prac nad projektami ustaw budżetowych w latach 2009-2012, które potwierdzają sformułowaną przez autorkę tezę. Artykuł ma charakter analityczny.*

© Copyright Instytut Badań Gospodarczych & Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Toruniu

Tekst wpłynął 12 stycznia 2013 r., został zaakceptowany do publikacji 8 września 2013 r.

* Dane kontaktowe autora: chmsiu1@poczta.onet.pl, Akademia Leona Koźmińskiego, Katedra Ekonomii, TIGER, ul. Jagiellońska 57/59, 03-301 Warszawa

Fiscal Consolidation in the Course of Work Over Yearly Budget of State

JEL Classification: A12

Keywords: consolidation, public finance, low, budget low

Abstract: *The need for sustaining of public finance stability is indicated as a key element of proper and effective, sound fiscal policy. Both revenues and expenditures are very strictly regulated by the public finance law provisions. Discussion conducted by experts concerning activities for consolidation in area of public finance very often focused on the substance of provisions of these basic acts of law. Retrospective analysis could lead to the conclusion (prove the thesis) that the importance of special law acts which are strictly functionally linked with state budget for particular budgetary year – to some extent – has not been adequately assessed and even noticed yet in theoretical studies. Due to above mentioned circumstances, in this article the changes in public finance law provisions were presented, which were implemented during procedures of preparation budgetary acts projects in the period 2009-2012, which confirm thesis formulated by the author. Article has an analytical character.*

Wprowadzenie

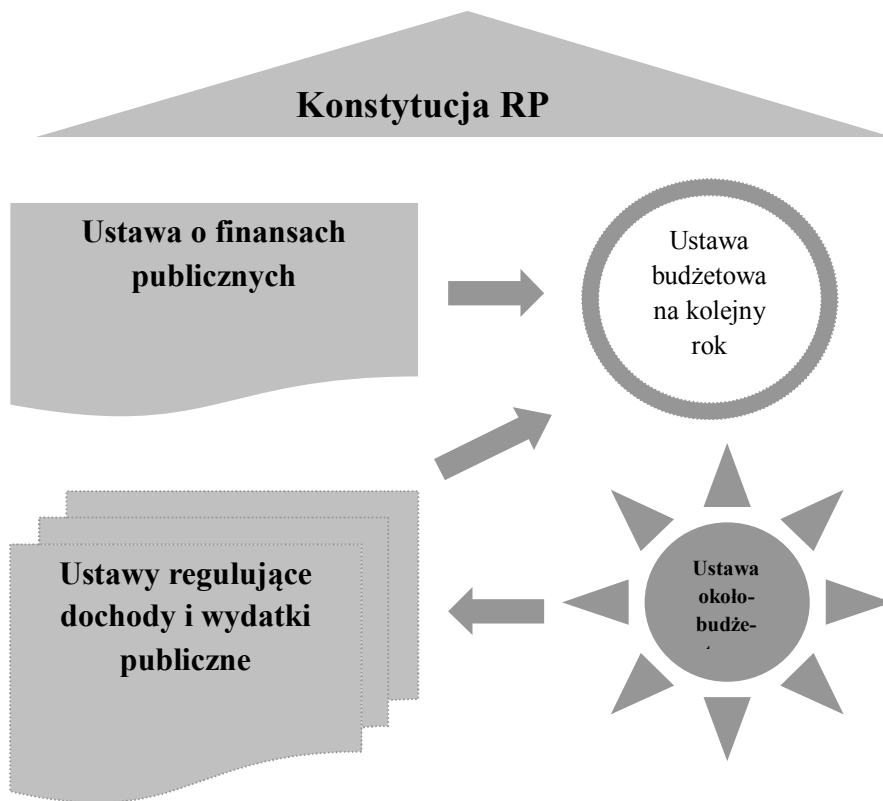
Potrzeba utrzymania równowagi finansów publicznych jest wskazywana jako kluczowa cecha poprawnej i skutecznej polityki fiskalnej. Niezależnie od rozważań teoretyków ekonomii można wskazać prawne źródła tego postulatu, takie jak w przypadku Polski Konstytucja RP (art. 216 ust. 5 ustanawiający limit długu publicznego w stosunku do PKB), czy też szczegółowe ograniczenia wynikające z Paktu Stabilności i Wzrostu. Ponadto w dokumentach programowych rządu można odnaleźć odpowiednie stwierdzenia o konieczności konsolidacji fiskalnej w celu uzyskania optymalnego stopnia równowagi pomiędzy dochodami i wydatkami publicznymi. W tym kontekście, istotne jest na wstępie pokreślenie, że obecnie w Polsce głównym celem polityki gospodarczej rządu w średnim okresie jest stworzenie warunków do szybkiego i zrównoważonego wzrostu, przy zapewnieniu optymalnego tempa konsolidacji finansów publicznych. Tak sformułowany cel jest powtarzany w kolejnych dokumentach programowych i został również ujęty w corocznej aktualizacji Programu Konwergencji z kwietnia 2012 roku (Ministerstwo Finansów 2012b, s. 6).

Metodyka badań

Przez konsolidację rozumiane są najczęściej konkretne działania mające na celu ograniczenie deficytu budżetowego oraz narastania długu publicznego (OECD 2012, s. 18). Podstawowa metoda konsolidacji opiera się na naturalnym „wyrastaniu” z deficytu dzięki wzrostowi gospodarczemu generującemu większe dochody i mniejsze wydatki w obszarze socjalnym (pozytywne efekty cykliczne). Przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu będą jednak nie fiskalne implikacje cyklu gospodarczego, lecz działania w szczególności odnoszące się do zmian legislacyjnych w zakresie polityki fiskalnej na rzecz zwiększania dochodów i ograniczania wydatków. Działaniom na rzecz konsolidacji finansów publicznych w Polsce od lat towarzyszył postulat zmian w zarządzaniu środkami publicznymi, których celem ma być zazwyczaj właśnie poprawa funkcjonowania sektora publicznego, jak też stanu jego równowagi. W kontekście tego zauważyć należy, że zarówno dochody, jak i wydatki publiczne są bardzo ściśle regulowane przepisami prawa. W przypadku wydatków usztywnione są nie tylko zasady ich realizacji, ale praktycznie w przypadku około 75% (Rada Ministrów 2012, s. 51) wydatków budżetu państwa również sposób wyznaczenia ich wysokości. W związku z tym tylko niewielka część działań rządu i jednostek samorządu na rzecz konsolidacji może zostać podjęta (bez zmiany regulacji prawnych) w ramach prac nad projektami budżetu państwa i planami finansowymi jednostek sektora finansów publicznych w zakresie zmiany poziomu alokacji środków. Dlatego też najczęściej skuteczne działania konsolidacyjne wymagają zmiany istniejących przepisów prawa, które jest podstawą wydatkowania środków publicznych. Zasadnicze normy prawne dotyczące tworzenia oraz realizacji budżetu i planów finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych zawarte są w Konstytucji RP (art. 216) oraz ustawie o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) oraz przepisach wprowadzających tę ustawę (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.)). Dodatkowo także tym podstawowym aktom prawnym towarzyszy wiele innych ustaw zawierających szczegółowe zasady funkcjonowania i finansowania poszczególnych podsektorów publicznych oraz instytucji w ich ramach działających (patrz rysunek 1). Dyskusja nad działaniami konsolidacyjnymi w obszarze finansów publicznych skupiała się częstokroć na treści właśnie tych podstawowych aktów prawnych. Spojrzenie wstecz uzasadnia tezę, że pewnym stopniu niedostrzegane i niedoceniane było znaczenie dla procesu konsolidacji uchwalanych corocznie tzw.

ustaw „okółobudżetowych”. W związku z czym celem artykułu jest prezentacja zmian w prawodawstwie jakie zostały wprowadzone w trakcie prac nad projektami ustaw budżetowych w latach 2009-2012, co potwierdzi sformułowaną przez autorkę tezę. W materiale wykorzystana zostanie analiza dostępnych materiałów prawnych oraz danych statystycznych, jak również doświadczenie własne autorki.

Rysunek 1: Regulacje prawne w zakresie polityki fiskalnej w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Konsolidacja fiskalna w Polsce – zasady i źródła

Występujące od 2008 roku nadzwyczajne czynniki zewnętrzne (światowy kryzys finansowy oraz problem zadłużeniowy niektórych krajów europejskich, obniżenie koniunktury) wzmocniły rangę odpowiedzialnej i efektywnej polityki fiskalnej w większości krajów OECD, w tym w Polsce. Potrzeba konsolidacji finansów publicznych w Polsce, o której wspomniano na wstępie, znajduje również potwierdzenie w analizach instytucji zewnętrznych. W opublikowanym na koniec 2012 r. raporcie OECD oceniającym stan finansów publicznych krajów członkowskich zaprezentowano klasyfikację poszczególnych krajów z punktu widzenia potrzeby konsolidacji fiskalnej (od największych do najmniejszych lub ich braku) (OECD 2012, s. 24). Kolejne kategorie to:

- A: kraje objęte programami Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego;
- B: kraje poddane wyraźnej presji rynkowej;
- C: kraje o znacznym deficycie i/lub długu, ale o mniejszej presji rynku;
- D: kraje bez lub z niewielkimi potrzebami konsolidacyjnymi.

Polska została zaliczona do grupy B ze względu na wysoki i stosunkowo stabilny poziom długoterminowych stóp procentowych w latach 2006-2011 oraz deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczający 3% PKB. W raporcie zauważono obniżenie poziomu stóp długoterminowych dla Polski w I połowie 2012 roku, przy nadal znacznej różnicy poziomów w stosunku do Niemiec. Ponadto w raporcie wskazano, że suma działań konsolidacyjnych dokonanych w latach 2009-2011 (1,7% PKB) i szacowanych potrzeb, w tym zakresie w latach 2012-2015 (3,1% PKB) wynosi dla Polski (łącznie 4,8% PKB) i jest nieco mniejsza od średniej dla wszystkich krajów OECD (5,54% PKB) (OECD 2012, s. 36). Zgodnie z prognozami dokonany przez OECD działania konsolidacyjne prowadzone w analizowanym okresie w Polsce w latach 2009-2015 w zbliżonym stopniu opierać się będą na redukcji wydatków (48,2%) jak i zwiększeniu dochodów (51,8%) (OECD 2012, s. 41).

Mówiąc o konsolidacji fiskalnej w naszym kraju wspomnieć należy również formalny zewnętrzny czynnik zmuszających do skutecznych działań konsolidacyjnych jakim jest bez wątpienia unijna procedura nadmiernego deficytu nałożona na Polskę 7 lipca 2009 roku z terminem obniżenia rozmiarów tego deficytu poniżej 3% PKB w roku 2012 (Rada UE 2009).

Zaprezentowane powyżej czynniki wpływające na pozycję fiskalną Polski stanowią przesłankę dla objęcia analizą regulacji prawnych towarzyszących pracom nad ustawą budżetową na rzecz konsolidacji fiskalnej wprowadzonych w Polsce w latach 2009-2012.

Zmiany prawa towarzyszące ustawie budżetowej na dany rok

Zdaniem autorki prawdziwa jest teza, że istotna część zmian prawa związanych z konsolidacją fiskalną nakierowanych na racjonalizację dochodów oraz wydatków w ostatnich latach zawarta była w ustawach „okołobudżetowych”. Projekty tych ustaw były opracowywane i przyjmowane równoległe do prac parlamentarnych na projektami budżetu państwa. Wszystkie te ustawy były uchwalane w IV kwartale roku poprzedzającego termin wejścia w życie – 1 stycznia kolejnego roku – określany w końcowym artykule ustawy. W 2009 roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych z dnia 19 listopada 2009 r. (Dz.U. Nr 219, poz. 1706), w kolejnych latach 2010–2012 tytuł, oprócz różnych dat przyjęcia, brzmiał jednolicie: ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych. W każdym przypadku tytuł ustawy był opatrzony przypisem zawierającym tytuły wszystkich ustaw, które były tym aktem zmieniane. Już na etapie wstępnej analizy treści wskazanych ustaw można zauważyć dwa podstawowe i zróżnicowane cele wprowadzanych zmian. Pierwszym są trwałe zmiany treści ustaw związanych z funkcjonowaniem jednostek sektora finansów publicznych, druga stosowana forma dotyczy wprowadzenia zmian treści ustaw ograniczających się do konkretnego okresu, najczęściej roku budżetowego. Podział ten posłuży również do uporządkowania niniejszego artykułu. W pierwszej kolejności omówione zostaną chronologicznie wybrane zmiany legislacyjne wprowadzające na trwałe do polskiego prawodawstwa rozwiązania zmierzające do konsolidacji fiskalnej.

Pierwsza z objętych analizą ustaw „okołobudżetowych” powstała w 2009 r. i była jedną z pierwszych reakcji rządu polskiego na informacje odnoszące się do występujących na świecie pierwszych oznak kryzysu. Do najważniejszych zmian o charakterze systemowym, jakie wprowadziła ta regulacja zaliczyć można w szczególności zapisy zawarte w art. 3 gdzie uściślono zawarte w Karcie Nauczyciela zapisy odnoszące się do mechanizmu wyznaczania dla nauczycieli podstawy (kwoty bazowej) do naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Regulacje te stanowiły dość istotny pierwszy krok w dyskutowanych od pewnego czasu zmianach w Karcie Nauczyciela, które mają wejść w życie w najbliższych latach. Klasyczny zapis zmierzający do ograniczenia skali wydatków publicznych zawarty został w art. 4 i 9, gdzie wprowadzono do ustawy o prokuraturze i ustawy o ustroju sądów powszechnych maksymalny limit środków przeznaczonych odpowiednio prokuratorom oraz sędziom na pomoc finansową w postaci pożyczki na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w wysokości

6% rocznego funduszu wynagrodzeń osobowych prokuratorów i sędziów. W podobnym kierunku szły zmiany zaproponowane art. 12 dotyczącej ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, gdzie zostały określone nowe zasady pomocy stomatologicznej oraz praw do zwrotu kosztów dojazdu dla żołnierzy zawodowych. W ustawie „okołobudżetowej” w 2009 r. wprowadzone też regulacje systemowe odnoszące się do kwestii wynagradzania w sektorze publicznym, w szczególności ograniczenia wydatków na ten cel. W związku z czym w art. 8 przewidziano objęcie ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej – czyli pracowników rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych funkcjonujących przy sądach okręgowych. Natomiast w jednym z kolejnych artykułów, tj. 14, zmieniono zasady wynagradzania prezesa, wiceprezesów i członków Krajowej Izby Odwoławczej podmiotu kontrolującego realizację zamówień udzielanych na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych. Z kolei za pomocą art. 18 zlikwidowano dodatek specjalny – jeden ze składników wynagrodzenia pracowników służby cywilnej. Jak dość powszechnie wiadomo, znaczną część wydatków budżetu państwa stanowią wydatki na pomoc społeczną dlatego też w ustawie „okołobudżetowej” z 2009 r. nie zabrakło zmian prawnych odnoszących się do tej sfery. I tak w ramach art. 13 wycofano kryterium dochodowe i zmieniono zasady przyznawania zasiłku lub świadczenia pielęgnacyjnego, o których mowa w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Dodatkowo także w art. 15 uzupełniono ustawę o pomocy społecznej o wskazanie jako jednej z form dotacji przedmiotowej do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych wraz z określeniem definicji baru mlecznego. Art. 17 i 24 – dotyczą zmian w ustawie o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Zmiany polegały na modyfikacji zasad monitoringu i sprawozdawczości tego programu oraz na przedłużeniu jego funkcjonowania do roku 2013. Oprócz wskazanych powyżej zmian w ustawie towarzyszącej ustawie budżetowej na 2010 r. w art. 19 wprowadzono także systemowe rozwiązania do ustawy o finansach publicznych a dotyczące zasady przekazywania agencji płatniczej środków na finansowanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej. Ponadto zawarto upoważnienie dla Ministra Finansów, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi i ministrem właściwym do spraw rynków rolnych do wydania odpowiedniego rozporządzenia w tej materii.

W związku z tym w ustawie budżetowej z 2009 r. znalazły się regulacje systemowe: ograniczające przywilej dla wybranych grup zawodowych, uelastyczniające system wynagrodzeń w sektorze publicznym, zmieniające w ograniczonym zakresie system świadczeń z pomocy społecznej. Działa-

nia te są podstawowymi narzędziami podejmowanymi w konsolidacji fiskalnej i branyimi od uwagi do oceny jej skali. Mając to na uwadze, warto zobaczyć, czy podobny kierunek zmian miały regulacje zawarte w kolejnych ustawach „okołobudżetowych”.

Ustawa z roku 2010 (Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej z dnia 26 listopada 2010 r. (Dz. U. Nr 238, poz. 1578)), podobnie jak jej poprzedniczka wprowadziła znaczne ograniczenie wydatków publicznych na cele społeczne, co potwierdzają kolejne jej zapisy. I tak art. 2, podobnie jak 3, 4, 15, 17, 24, 25 oraz 33, zmieniły wysokość zasiłku pogrzebowego. Wymienione artykuły dotyczyły odpowiednio zasiłków wypłacanych na podstawie ustaw regulujących funkcjonowanie Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Więziennej. Natomiast w art. 12 zmieniono wysokość zasiłków pogrzebowych wypłacanych na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zaś art. 18 wprowadził analogiczną zmianę dotyczącą ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Zapisami kolejnych art. 7, 8 oraz 27 ujednolicono, tym samym również ograniczono zasady wypłacania diet delegowany poza miejsce zamieszkania kontrolerom, odpowiednio Regionalnych Izb Obrachunkowych, Najwyższej Izby Kontroli i Państwowej Inspekcji Pracy. Ponadto również w ramach tej grupy działań w art. 22 określono wysokość składek na ubezpieczenie zdrowotne od bezrobotnych, którym nie przysługuje prawo do zasiłku, płaconych przez budżet państwa oraz jednoznacznie wskazano kwotę dotacji z budżetu na rzecz Narodowego Funduszu Zdrowia z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego rolników. W ustawie „okołobudżetowej” z 2010 r. postanowiono również zwiększyć kontrolę nad gospodarką finansową jednostek sektora finansów publicznych, w konsekwencji czego w art. 5 oraz 33 i 34 zmieniono zasady gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych m.in. poprzez wprowadzenie kwartalnych wpłat do budżetu państwa jego należności, natomiast za pomocą art. 45 wprowadzono obowiązek uzyskania akceptacji Ministra Finansów dla zmian w planie finansowym Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na rok 2011. Art. 30 określa zasady gromadzenia przez jednostki budżetowe z obszaru oświaty wybranych dodatkowych dochodów (np. ze spadków i darowizn, odszkodowań, płatności z Wspólnej Polityki Rolnej UE) na wyodrębnionym rachunku ze wskazaniem późniejszego ich przeznaczenia z wykluczeniem wynagrodzeń osobowych. Ponadto w ramach tego artykułu zmieniono z 3 na 5% pułap rezerw celowych, jakie mogą być tworzone w budżecie państwa.

W odróżnieniu do ustawy „okołobudżetowej” z 2009 r. wprowadzono do analizowanej regulacji z 2010 r. szereg rozwiązań odnoszących się do strony dochodowej budżetu państwa i tak zaczynając od kwestii najdrobniejszych w art. 16 usankcjonowano konsekwencje ewentualnych zmian stawek podatku na wysokość ustalanych przez gminy taryf wodnych i kanalizacyjnych. Bardziej istotne dla budżetu państwa i przeciętnego obywatela były regulacje odnoszące się do podatku od towaru i usług (VAT). W związku z wygaśnięciem derogacji unijnej art. 19 wprowadzono od 01.01.2011 r. 5% stawkę VAT na nieprzetworzoną żywność oraz książki i czasopisma specjalistyczne oraz obniżono stawkę na podstawowe produkty spożywcze z 7% do 5%. Jednocześnie podniesiono o 1 p.p. na okres od roku 2011 do 2013 r. stawki podatku VAT do 8% oraz 23%. Również ustawa „okołobudżetowa” z 2011 roku (Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej z dnia 22 grudnia 2011 r. (Dz. U. Nr 291, poz. 1707)) zawiera w swej treści szereg regulacji odnoszących się do funkcjonowania systemu podatkowego. Dobrym przykładem na to są zapisy art. 4, które wprowadziły do ordynacji podatkowej nowe zasady dotyczące zaokrąglania podstawy opodatkowania z tytułu podatku od przychodów z kapitałów pieniężnych. Zasady te likwidują możliwość kreowania przez banki tzw. lokat. antypodatkowych i omijania opodatkowania depozytów. Uzupełnienie tych zapisów stanowiły regulacje z art. 7 wprowadzono upoważnienie do przekazywania przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej informacji objętych przepisami ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu do Komisji Nadzoru Finansowego w sprawach związanych z wykonywaniem nadzoru bankowego, nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową oraz w stosunku do firm inwestycyjnych i banków powierniczych. Natomiast w art. 18 ujęto poprawkę wprowadzającą sankcje z tytułu nieprzestrzegania przez biura usług płatniczych obowiązków informacyjnych wobec Komisji Nadzoru Finansowego.

W kolejnych artykułach ustawy „okołobudżetowej” z 2011 r. znalazły się regulacje usprawniające system przepływu środków europejskich, w szczególności w treści art. 13 oraz 15 ujęto zmiany regulujące przepływy środków z tytułu scentralizowanych wydatków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), przez wyłączenie tych środków z budżetu środków europejskich i wprowadzenie do budżetu krajowego (w związku z wcześniejszym finansowaniem tych wydatków z tego budżetu). Wprowadzono rozwiązanie umożliwiające przekazanie przez Polskę państwom spoza UE w oparciu o decyzje KE oraz umowy środków UE w walucie euro upoważniające rząd do wydania rozporządzenia w którym zostanie uregulowany sposób dysponowania tymi środkami przez właściwy organ

krajowy. Poprzez odpowiednią zmianę ustawy o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa wprowadzono możliwość powierzenia obsługi określonych rachunków bankowych do innego banku niż Narodowy Bank Polski lub Bank Gospodarstwa Krajowego. Agencje płatnicze (ARiMR i ARR) uzyskały możliwość wyboru powierzenia obsługi bankowej rachunków między Narodowym Bankiem Polskim i Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Ponadto środki europejskie w części dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej oraz środki przeznaczone na współfinansowanie realizacji zadań finansowanych z udziałem tych środków nie podlegają obowiązkowemu lokowaniu w formie depozytu u Ministra Finansów. Agencje płatnicze mogą zatem lokować wolne środki dodatkowo w obligacjach skarbowych i jednostek samorządu terytorialnego oraz na depozytach w bankach krajowych. Ostatnia ze zmian w tym artykule dotyczyła umożliwienia umiejscowienia w jednym banku (NBP albo BGK) rachunków agencji płatniczych związanych zarówno z płatnościami środków europejskich, jak i środków na współfinansowanie. Kolejny blok regulacji zawarty w ustawie „okołobudżetowej” z 2011 r., podobnie jak w latach ubiegłych, odnosił się do zmniejszania wydatków publicznych na wydatki socjalne oraz przywileje dla danych grup zawodowych, w tym przypadku w art. 14 wprowadzono kompleksowe rozwiązanie finansowania części kosztów dojazdów do miejsca pełnienia służby funkcjonariuszy Służby Więziennej wraz z określeniem maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa na to świadczenie w latach 2012-2021. Natomiast w art. 17 wprowadzono zestaw mechanizmów korygujących uruchamianych w przypadku wystąpienia możliwości przekroczenia maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa przeznaczonych na pomoc dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

Ostatnia poddana analizie ustawa „okołobudżetowej z 2012 roku (Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej) wprowadziła od 1 stycznia 2013 r. trwałe zmiany systemowe (art. 7). Dotyczą one objęcia podatkiem akcyzowym obrotu suszem tytoniowym odbywającego się między innymi podmiotami niż pośredniczące podmioty tytoniowe lub podmioty prowadzące skład podatkowy oraz określenia stawki podatku akcyzowego na napoje o niskiej zawartości alkoholu tj. na cydr i perry. W kolejnym art. 8 wprowadzono zmiany, których celem było zapewnienie większej przejrzystości Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPPF) poprzez ujednoczenie sposobu prezentowania wydatków w tym planie oraz zakresu i układu informacji w układzie zadaniowym ustawy budżetowej. Ponadto wprowadzono sztywny termin opracowywania WPPF 30 kwietnia każdego roku, zgodnie z tzw. semestrem europejskim, czyli unijną procedurą kontroli i nadzoru

finansów publicznych oraz postulatem uporządkowania terminów opracowywania i przyjmowania dokumentów budżetowych. Dodatkowo także dla skutecznej kontroli stanu sektora finansów publicznych (długu i deficytu) wprowadzono system pozyskiwania jednolitej informacji o wieloletnich prognozach finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

Tak jak wskazano na wstępie w analizowanych ustawach „okołobudżetowych” wprowadzane były również zmiany doraźne o charakterze krótkookresowym dotyczące roku budżetowego lub wskazanego okresu. Regulacje powtarzające się w takim samym lub zbliżonym zakresie w kolejnych ustawach „okołobudżetowych” zostaną omówione w określonym porządku zagadnień, niezależnie od ich zmieniającego się z roku na rok miejsca i w pewnym stopniu treści (dalej wskazano dla ustaw uchwalonych w danym roku odpowiednie artykuły).

Z reguły początkowe artykuły omawianych ustaw zawierały przepisy „zamrażające” wynagrodzenia w sektorze finansów publicznych. W przypadku wynagrodzenia prezydenta oraz najwyższych urzędników dotyczyło to zmian ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (2009 – art. 2, 2010 – art. 1) oraz / lub ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, (2009 – art. 8, 2010 – art. 13, 2011 – art. 5, 2012 – art. 4). Zamrożenia wynagrodzeń w jednostkach i podmiotach prawnych sektora finansów publicznych dotyczyły w kolejnych latach odpowiednie artykuły (2010 – art. 14 oraz art. 44, 2011 – art. 6, 24, 28, 29, 30, 2012 – art. 5, 16, 17, 20, 21, 22, 23).

Odpowiednie przepisy wprowadzały także „zamrożenie” na poziomie roku poprzedniego kwoty wynagrodzeń bezosobowych w jednostkach i podmiotach prawnych sektora finansów publicznych (2011 – art. 26, 27, 28, 29, 30, 2012 – art. 18, 19, 23). Specjalnym zapisem pozostawiano możliwość zwrócenia się do Ministra Finansów o podwyższenie wynagrodzeń bezosobowych w wybranych jednostkach sektora na wskazanych warunkach (2011 – art. 31, 2012 – art. 24).

Ponadto wszystkie ustawy okołobudżetowe w okresie 2009-2012 zawierają przepisy ustanawiające finansowanie ze środków Funduszu Pracy staży podyplomowych, szkoleń specjalizacyjnych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych. W celu umożliwienia przeprowadzenia staży i szkoleń oraz finansowania ich ze środków Funduszu Pracy wprowadzano zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2009 – art. 16, 2010 – art. 20, 2011 – art. 9, 2012 – art. 6) oraz w ustawach o zawodach pielęgniarki i położnej (2009 – art. 5, 2010 – art. 9, 2011 – art. 16 i art. 37, 2012 – art. 13 i art. 26), jak też o zawodach lekarza i lekarza dentyisty (2009 – art. 6, 2010 – art. 10, 2011 – art. 2, 2012 – art. 2). Tryb

przekazywania środków Funduszu Pracy z przeznaczeniem na staże podyplomowe, szkolenia specjalizacyjne lekarzy i lekarzy dentyków oraz specjalizacje pielęgniarzek i położnych uregulowano w kolejnych przepisach (2009 – art. 23, 2010 – art. 39, 2011 – art. 38, 2012 – art. 27).

W ustawie – Karta Nauczyciela sposób naliczania odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych jest powiązany z corocznie wzrastającą kwotą bazową, co powoduje automatyczny wzrost środków na ten cel. W ustawie z roku 2009 (art. 3) uściślono zapisy Karty Nauczyciela poprzez jednoznaczne wskazanie daty obowiązującej kwoty bazowej (tj. 1 stycznia danego roku). W roku 2012 r. zamrożono odpisy na ZFŚS dla nauczycieli na rok 2013 poprzez wskazanie (art. 15) kwoty bazowej obowiązującej w dniu 1 stycznia 2012 r. W okresie 2009-2011 wskazywany był też 1 września, jako termin podwyżki wynagrodzeń do wysokości wynikającej z kwoty bazowej dla danego roku (2009 – art. 22, 2010 – art. 43, 2011 – art. 33). Ustawą z roku 2012 (art. 14) wprowadzono przepis zmieniający w Karcie Nauczyciela sposób określenia wysokości środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Ponadto corocznie w ustawach „okołobudżetowych” dokonywano zmian w systemie podatkowym w odniesieniu do podatków pośrednich, tj. w okresie 2010-2012 dokonywano podwyższenia stawek akcyzy (2010 – art. 28, 2011 – art. 11, 2012 – art. 7). W ustawie z roku 2012 (art. 7) rozszerzono katalog wyrobów akcyzowych, do których ma mieć zastosowanie procedura zawieszenia poboru akcyzy.

Wnioski związane z zakresem uregulowań w ustawach okołobudżetowych

Zestawienie zmian w przepisach prawa regulujących funkcjonowanie podmiotów publicznych i zasady ich finansowania dokonywanych poprzez ustawy „okołobudżetowe” pozwala zauważyć, że za ich pomocą następował proces konsolidacji fiskalnej o stosunkowo zróżnicowanych konsekwencjach. Oprócz zmian związanych z porządkiem prawa i dostosowywaniem treści ustaw do zmienianych regulacji, a także zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych dokonywano istotnej przebudowy rozwiązań prawnych. W opisywanym okresie zasadniczy pakiet rozwiązań reformy finansów publicznych przyjęty został w ustawie o finansach publicznych w sierpniu 2009 roku, zmienioną specjalną ustawą z grudnia 2010, jak też za pomocą ustaw zmieniających inne ustawy w latach 2010–2012. O ile jednak ten tryb prac nad reformą jest w pełni zauważany, to zmiany dokonywane w ustawach okołobudżetowych pozostają niedoceniane. Zarówno

trwale zmiany systemowe, jak i przepisy dotyczące rocznego „zamrożenia” wydatków np. poprzez zatrzymanie mechanizmów indeksacyjnych skutecznie powstrzymały wzrost wydatków sektora finansów publicznych. Należy zauważyć, że zasadniczym deklarowanym celem zmian w ramach prac budżetowych w latach 2009–2012 było utrzymanie kontroli nad poziomem wydatków sektora publicznego, dążenie do poprawy stanu równowagi finansów sektora, czyli działania na rzecz konsolidacji fiskalnej, o której była mowa na początku artykułu.

Łączne konsekwencje zmian regulacji prawnych, których częścią były opisane zmiany zawarte w ustawach obojętnych, były co najmniej spektakularne. W latach 2001–2008 przeciętna realna (deflator CPI) roczna dynamika wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosiła około 5,0%, w okresie 2009–2012 szacowana jest na około 1,2% (dokładnie 3,0% w 2009 r., 2,8% w 2010 r., -0,5% w 2011 r. i -0,3% w 2012 r.) (Ministerstwo Finansów 2012, s. 30). Łączne efekty działań konsolidacyjnych (po stronie wydatkowej i dochodowej) są wyceniane na poziomie 0,6% PKB w 2010 r., 2,2% PKB w 2011 r., i 3,8% PKB w 2012 r. (OECD 2012, s. 200).

Osiągnięcie takich efektów było możliwe w dużej mierze dzięki zmianom legislacyjnym towarzyszącym ustawie budżetowej. Wynika to z faktu, że zarówno strona wydatkowa, jak też dochodowa budżetu jest przedmiotem ustaw obojętnych. Dające największe efekty po stronie wydatkowej ograniczenia związane z systemem ubezpieczeń społecznych lub dyscyplinującą reguła wydatkową nie były objęte ustawami „oobudżetowymi”. Jednak inne elementy polityki konsolidacyjnej, jak np. zmiany stawek podatków pośrednich lub zamrożenie wynagrodzeń zawarte były w treści właśnie tych ustaw.

Porównując strukturę treści ustaw „oobudżetowych” ze skrajnych lat badanego okresu czyli 2009 i 2012 można odnotować zmianę ze sporej ilości przepisów dotyczących trwałych zmian systemowych (2009) na przewagę uregulowań wskazujących na okresowe z reguły roczne zastosowanie (2012). Powtarzające się roczne zapisy wskazują na chęć powrotu do zasadniczej treści danego przepisu po ustaniu nadzwyczajnych warunków, jakie decydują o konieczności ich wprowadzania. Utrzymują się zapewne przyczyny, by nie wprowadzać trwałej zmiany systemowej i pozbyć się w niektórych przypadkach dość uciążliwej procedury corocznego poprawiania danej regulacji.

Stosowana w latach 2009–2012 metoda włączenia do procedury budżetowej wprowadzania zmian o charakterze incydentalnym, czyli krótkookresowym (choćby powtarzanych w kolejnych latach) oraz trwałych zmian systemowych ma swoje zalety, jak też słabości. Pozytywne aspekty wiążą

się z szybkim i skutecznym sposobem uzyskiwania oczekiwanych rezultatów np. ograniczenia wydatków lub zwiększenia dochodów. Tryb prac ustawodawczych związanych z procedurą budżetową narzuca dyscyplinę i ograniczenie ewentualnych potrzeb nadmiernego zwiększania poziomu wydatków.

W omawianym okresie przyjęto istotne akty prawne ograniczające aspiracje wydatkowe już również przed rozpoczęciem prac nad ustawą budżetową tj. wydatkową regułą dyscyplinującą, zmiany w systemie emerytalno-rentowym oraz konieczność określania skutków finansowych nowych rozwiązań prawnych na kolejnych 10 lat. Reguła wydatkowa dotyczy jednak tzw. wydatków elastycznych, czyli nie więcej niż 1/3 ogółu wydatków, zaś obowiązek oszacowania potencjalnych wydatków w horyzoncie 10-letnim dotyczy nowych tytułów wydatkowych. Pozostała część wydatków, tj. przede wszystkim istniejące wydatki sztywne wymagają nadzoru i prób ich racjonalizowania, tak by procesy konsolidacyjne mogły być skuteczniejsze, a przede wszystkim przeprowadzone w pożądanym terminie i skali. Stąd istotna rola szczegółowych zmian zawartych w ustawach „okołobudżetowych” dla efektywnej konsolidacji finansów publicznych w ostatnich latach i zapewne w najbliższej przyszłości.

Należy również zauważyć, że w krajach OECD po roku 2007 w dążeniu do ograniczenia negatywnych skutków kryzysu prowadzono wiele działań, które wymagały stosowania przyspieszonych rozwiązań prawnych. Wprawdzie w początkowym okresie wiązało się to nie tyle z konsolidacją fiskalną, co z pakietami stymulacyjnymi oraz pomocą dla sektora bankowego, a dopiero w późniejszym okresie skierowane było na konsolidację finansów publicznych, jednak forma prawna realizacji nowych kierunków polityki gospodarczej i fiskalnej była często dostosowywana do bardzo dynamicznie zmieniających się uwarunkowań. Rozwiązania prawne stosowane w Polsce m.in. w postaci ustaw „okołobudżetowych” uznać można za stosunkowo zachowawcze formy legislacji. Wykorzystywana procedura równoległej pracy (lub nieco wcześniejszej) nad ustawą „okołobudżetową” i projektem budżetu państwa na kolejny rok stanowi dość praktyczny sposób realizacji postulatu pełnej integracji reguł fiskalnych i procesu budżetowego sformułowany w jednej z ostatnich analiz OECD (Schick 2012, s. 21).

Przykładem takiej praktyki są wprowadzone za pomocą ustawy „okołobudżetowej” z roku 2012 zapisy dotyczące roku 2013 i zmieniające brzmienie niektórych ustaw regulujących poziom dochodów i wydatków. Przyczyną wprowadzenia tych zapisów była konieczność dochowania ostrożnościowej reguły fiskalnej związanej z relacją długu publicznego zawierająca się pomiędzy 50% a 55% PKB.

Zakończenie

Efektywne zmiany przepisów prawnych regulujących dochody i wydatki oraz funkcjonowanie podmiotów sektora finansów publicznych mają kapitalne znaczenie dla procesów konsolidacji fiskalnej. Działania w tym zakresie są prowadzone zarówno poprzez systemowe działania reformatorskie, jak też poprzez systematyczną pracę „u podstaw” dotyczącą całego spektrum norm. Stosunkowo skuteczną ścieżką w latach było uchwalanie ustaw okołobudżetowych. Ocena tego trybu postępowania nie jest sprawą łatwą. Można jednak zauważyć znaczny stopień pragmatyzmu i odpowiedzialności w wyborze formy procedowania nad poszczególnymi zmianami, tj. pomiędzy normalnym trybem i wprowadzaniem zmian do np. ustawy o finansach publicznych lub ustaw podatkowych, a trybem prac związanych z coroczną ustawą budżetową. Nadrzędnym kryterium wydaje się być skuteczność w konsolidacji finansów publicznych, przy zachowaniu odpowiednich standardów w przypadku kwestii decydujących o długoterminowej stabilności finansowej, a zwłaszcza uzyskania właściwego stopnia akceptacji społecznej w niektórych drażliwych rozwiązaniach.

Literatura

- Schick A. (2012), *Lessons from the Crisis: Will the Crisis Change Budgeting?*, OECD, Paris.
- OECD, *Restoring Public Finances, 2012 Update*, OECD Publishing, Paris, 2012.
- Rada Ministrów (2012), *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Omówienie*, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.).
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych z dnia 19 listopada 2009 r. (Dz.U. Nr 219, poz. 1706).
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej z dnia 26 listopada 2010 r. (Dz.U. Nr 238, poz. 1578).
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej z dnia 22 grudnia 2011 r. (Dz.U. Nr 291, poz. 1707).
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. Nr. 2012, poz. 1548 poz.).
- Ministerstwo Finansów (2012a), *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2012b), *Program konwergencji Aktualizacja 2012*, Warszawa.

Rada UE (2009a), Decyzja Rady (UE) nr 589/2009 z 7 lipca 2009 roku o istnieniu nadmiernego deficytu w Polsce, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 202/46 z 4.8.2009 r.

Rada UE (2009a), Rekomendacja Rady (UE) nr 11400/09 z 6 lipca 2009 r. dla Polski w sprawie terminu korekty nadmiernego deficytu *Council Recommendation to Poland with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.*