

MICHAŁ OSTROWSKI

Uniwersytet Wrocławski

michalostr@gmail.com

ORCID: 0000-0001-7558-6999

Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2021 roku

Modifications to a structure of a stabilising expenditure rule in 2021

Streszczenie. Przedmiotem artykułu jest analiza zmian w art. 112aa i art. 112d ustawy o finansach publicznych, które zostały uchwalone na mocy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Na wstępie krótkiemu opisowi została poddana konstrukcja mechanizmu SRW oraz nakreślone zostały jego wcześniejsze zmiany. Następnie dogłębnej analizie poddane zostały przyczyny i forma każdej z omawianych zmian. Na tej podstawie zostały wyciągnięte wnioski co do wpływu modyfikacji na funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej w następnych latach.

Słowa kluczowe: stabilizująca reguła wydatkowa; budżet państwa; sektor finansów publicznych; ustawa o finansach publicznych.

Abstract. This article is focused on an analysis of amendments introduced to Articles 112aa and 112d of the Public Finance Act which were adopted by Act of

11 August 2021 amending the Public Finance Act and certain other acts. At the beginning, a structure of the stabilising expenditure rule mechanism is briefly described. In this part of the text first-made changes are also outlined. Then, reasons for introducing subsequent amendments and form of each of these changes are thoroughly analysed. On this basis, conclusions are drawn as to the impact of the modification on the functioning of the stabilizing expenditure rule in the following years.

Keywords: stabilising expenditure rule; state budget; public finance sector; the Public Finance Act.

1. Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza modyfikacji wprowadzonych do konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej na mocy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹. Stabilizująca reguła wydatkowa to obowiązująca od 2015 r. numeryczna reguła fiskalna, uregulowana w art. 112aa–112d ustawy o finansach publicznych². Artykuł ten stanowi kontynuację wcześniejszych prac autora, w których opisano historię polskich reguł fiskalnych oraz funkcjonowanie SRW w latach 2015–2020³. Opisywane w artykule zmiany konstrukcji SRW z 2021 r. są w znacznym stopniu powiązane z modyfikacjami z roku 2020 – mającymi dostosować niejako *ex post* regułę do znacznego obciążenia finansowego państwa w okresie pandemii. Zmiany z 2021 r. stanowiły wobec tego przede wszystkim uzupełnienie i dopełnienie wprowadzonych gwałtownie nadzwyczajnych rozwiązań, których niektóre elementy musiały zostać dostosowane do prze-

¹ Dz.U. poz. 1535.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.), dalej: u.f.p.

³ Zob. M. Ostrowski, *Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 3, s. 78–101; M. Ostrowski, *Funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej – analiza i ocena regulacji*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 4, s. 100–118; M. Ostrowski, *Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 roku*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2, s. 91–109.

dłużającego się stanu epidemii. W artykule poruszone zostaną następujące kwestie:

- 1) zmiany dotyczące klauzuli wyjścia i powrotu SRW,
- 2) rozszerzenie jednostek i organów objętych SRW,
- 3) konsolidacja przepływów pomiędzy jednostkami i organami objętymi SRW,
- 4) pozostałe zmiany związane z katalogiem podmiotów objętych kwotą i limitem wydatkowym.

Celem opracowania jest prezentacja tych modyfikacji, a także próba oceny ich wpływu na funkcjonowanie stabilizującej reguły w następnych latach.

2. Konstrukcja SRW

Jak już zostało wskazane we wstępie, stabilizująca reguła wydatkowa to numeryczna reguła fiskalna, która opracowana została według wytycznych umieszczonych w tzw. sześciopaku, czyli zbiorze sześciu aktów prawnych modyfikujących unijny pakt stabilności i wzrostu z 1997 r.⁴ Celem przyświecającym uchwaleniu SRW było stworzenie mechanizmu umożliwiającego osiągnięcie stabilności fiskalnej przy spełnieniu wymagań sformułowanych w aktach prawnych wchodzących w skład „sześciopaku”. Mowa przede wszystkim o wynikającej z rozporządzenia 1175/2011 UE⁵ konieczności osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (*medium term objective*, dalej także: MTO), którym dla Polski jest zachowanie deficytu strukturalnego sektora *General Government* na poziomie 1% PKB, oraz wynikającego z rozporządzenia 1177/2011 UE⁶ obowiązku dokonywania korekty wydatków publicznych w przypadku

⁴ Pakt stabilności i wzrostu – porozumienie państw członkowskich UE zawarte 17 czerwca 1997 r. na szczycie Rady Europejskiej w Amsterdamie.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r.

niepodjęcia skutecznych działań związanych z redukcją nadmiernego deficytu w wysokości co najmniej 0,5% PKB (tzw. benchmark wydatkowy). Przed uchwaleniem stabilizującej reguły wydatkowej podejmowano się już wcześniej używania numerycznych reguł fiskalnych jako narzędzi mających uchronić państwo przed osiągnięciem referencyjnych wartości długu publicznego (m.in. „reguła Belki”, „kotwica budżetowa” czy „wydatkowa reguła dyscyplinująca”), jednak z powodu ich zbyt małej rozpiętości i uznaniowości w stosowaniu nie spełniły one w pełni swoich założeń⁷.

Mechanizm stabilizującej reguły wydatkowej uregulowany został w art. 112aa u.f.p., który dodany został na mocy ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁸. W art. 112d umieszczona jest natomiast klauzula wyjścia, wymieniająca enumeratywnie przypadki, w których nie stosuje się reguły. Klauzula została uchwalona już wcześniej na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹. W pierwotnym założeniu odnosiła się ona do obowiązującej w latach 2011–2012 „wydatkowej reguły dyscyplinującej”.

Stabilizująca reguła wydatkowa po raz pierwszy została zastosowana podczas opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2015 r. i od tamtej pory (z odstępstwem w roku 2020) ma kluczowy wpływ na zagregowaną kwotę wydatków sektora finansów publicznych. Konstrukcja SRW ma formę rekurencyjnego wzoru, zapisanego w art. 112aa u.f.p., który wyznacza kwotę wydatków. Kwota wyznacza pułap, poniżej którego muszą zostać zaplanowane łączne wydatki niemal wszystkich jednostki sektora finansów publicznych (z dwoma wyjątkami¹⁰) oraz funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. W ramach kwoty wydatków zawiera się w niej sublimit wydatkowy (nieprzekraczalny na etapie

⁷ M. Ostrowski, *Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej...*, s. 83–85; M. Cilak, *Reguły wydatkowe dotyczące budżetu państwa (na gruncie ustawy o finansach publicznych z 2009 r.)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 1, s. 43, DOI: <https://doi.org/10.12775/PBPS.2013.003>.

⁸ Dz.U. poz. 1646.

⁹ Dz.U. Nr 257, poz. 1726.

¹⁰ Rada Ministrów, *Założenia do projektu ustawy o zmianie finansów publicznych z 16 lipca 2013 r.*, s. 22, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/1/165461/165493/165494/dokument80762.pdf> (dostęp: 15.08.2021 r.).

zarówno planowania, jak i wykonania). Wedle pierwotnej (stosowanej w roku 2015) formy dla obliczenia kwoty wydatków na dany rok budżetowy należało pomnożyć kwotę wydatków z poprzedniego roku przez prognozowaną stopę inflacji oraz wskaźnik średniej dynamiki wzrostu PKB z ostatnich 8 lat skorygowany o korektę z tytułu równowagi finansów publicznych. Do iloczynu należało dodać jeszcze sumę działań dyskrejonalnych o wartości przekraczającej 0,03% PKB. Od uzyskanej w ten sposób kwoty wydatków w celu wyznaczenia nieprzekraczalnego limitu wydatkowego należało odjąć wydatki Narodowego Funduszu Zdrowia, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz jednostek wskazanych w art. 139 ust. 2 u.f.p.¹¹

Po uchwaleniu w 2013 r. konstrukcja SRW poddana została kilku dość znaczącym modyfikacjom, zarówno w kwestii podmiotów ją objętych, jak i wzoru stosowanego do wyliczania kwoty i limitu wydatkowego oraz klauzuli wyjścia. Pierwsze zmiany zostały wprowadzone jeszcze przed wejściem reguły w życie. Na mocy ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹² obniżone zostały referencyjne progi państwowego długu publicznego wykorzystywane przy wyznaczaniu poziomu korekty z tytułu nierównowagi finansów publicznych. W pierwszym roku stosowania reguły w ramach ustawy z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych¹³ do kwoty wydatków włączono kwotę planowanych wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, natomiast na mocy ustawy z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych¹⁴ we wzorze wyznaczającym kwotę wydatków zastąpiono szacunkowy poziom inflacji celem inflacyjnym oraz limit wydatkowy powiększono o sumę wartości przekraczających 0,03% PKB działań dyskrejonalnych po stronie dochodów.

Celem artykułu nie jest analiza ani ocena przedstawionych powyżej zmian, pokazują one jednak, że mechanizm SRW nie jest niezmienny

¹¹ Zob. W. Bożek, *Komentarz do art. 112aa ustawy o finansach publicznych* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.

¹² Dz.U. poz. 911.

¹³ Dz.U. poz. 1190.

¹⁴ Dz.U. poz. 2150.

i może być poddawany modyfikacjom, czy to ku efektywnej realizacji przyświecających mu założeń, czy to dla zyskania większej swobody wydatkowej wykorzystanej na cele polityczne. W tym kontekście należy patrzeć na przedstawione w następnej części artykułu zmiany SRW w 2021 r.

3. Zmiany dotyczące klauzuli wyjścia i powrotu SRW

Zmianą, która ma najdonioślejsze znaczenie dla funkcjonowania reguły wydatkowej w najbliższym roku, jest modyfikacja uregulowanej w art. 112d u.f.p. klauzuli wyjścia. Tak jak zostało to wspomniane wcześniej, klauzula w swoim pierwotnym brzmieniu miała odnosić się do stosowanej w latach 2011–2012 wydatkowej reguły dyscyplinującej. Zgodnie z art. 6 ust. 2 Dyrektywy 2011/85UE¹⁵ klauzule wyjścia mogą określać określoną liczbę konkretnych, wymienionych enumeratywnie okoliczności, w których należy tymczasowo odejść od stosowania reguły. W myśl artykułu przewidywano zaniechanie stosowania art. 112aa w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej (dwa ostatnie na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Wiosną 2020 r., kiedy stało się jasne, że działania mające na celu przeciwdziałaniu rozwojowi pandemii COVID-19 będą wiązać się ze znacznym obciążeniem fiskalnym państwa i koniecznością zwiększenia wydatków publicznych, nie dysponowano podstawą prawną do zaprzestania stosowania reguły wydatkowej w 2020 r. W kraju nie wprowadzono bowiem żadnego z wymienionych powyżej stanów nadzwyczajnych. Dostosowanie klauzuli wyjścia stało się możliwe po zatwierdzeniu w marcu 2020 r. przez Radę Ecofin uruchomienia tzw. generalnej klauzuli korekcyjnej, która została określona w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporzą-

¹⁵ 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 listopada 2011 r.

dzenia (WE) nr 1466/97¹⁶ oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97¹⁷. Klauzula ta umożliwiła krajom członkowskim UE czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średnio-okresowego celu budżetowego, czyli w tym wypadku SRW. Dostosowanie klauzuli wyjścia zostało uregulowane w ustawie z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych¹⁸. Odstępstwo od SRW stało się możliwe również w przypadku wprowadzenia stanu epidemii na terenie całego kraju pod warunkiem, że prognozowane tempo wzrostu PKB byłoby mniejsze o ponad 2 pp. od średniej dynamiki wzrostu PKB w ciągu poprzednich 6 lat. Ponadto do art. 112d dodano ust. 3, w którym uregulowano tzw. ścieżkę powrotu. Owa ścieżka miała na celu umożliwić stopniowy powrót do pełnego stosowania SRW poprzez zwiększanie kwoty wydatków przez jeden, dwa lub trzy lata następujące bezpośrednio po roku, w którym przerwano stosowanie reguły, o odpowiednie odsetki wartości działań poniesionych przez państwo w 2020 r. na przeciwdziałanie społecznym, gospodarczym i zdrowotnym skutkom COVID-19. Szczegółowy opis tej ścieżki nie jest przedmiotem tego artykułu. Istotne w tej kwestii jest, że implikowała ona, iż *de facto* na podstawie prognoz wzrostu PKB w 2021 r., którymi dysponował rząd na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej, oraz średniej dynamiki wzrostu PKB należało ustalić, czy okres przejściowy, trwający od 2020 r. aż do pełnego stosowania SRW, będzie trwać, dwa, trzy lata czy cztery lata. W pandemicznej rzeczywistości, w której nie sposób było przewidzieć liczbę i rozmiar kolejnych fal zachorowań, a co za tym idzie, *lockdownów*, niepewne szacunki wielkości i wzrostu PKB w 2021 r., na bazie których podejmowano decyzję kluczową w perspektywie kilku lat, w żaden sposób nie gwarantowały, że wybrana ścieżka rozwoju będzie właściwa i proporcjonalna do sytuacji gospodarczej panującej w kraju.

¹⁶ Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 174 z dnia 7 lipca 2005 r. ze zm.

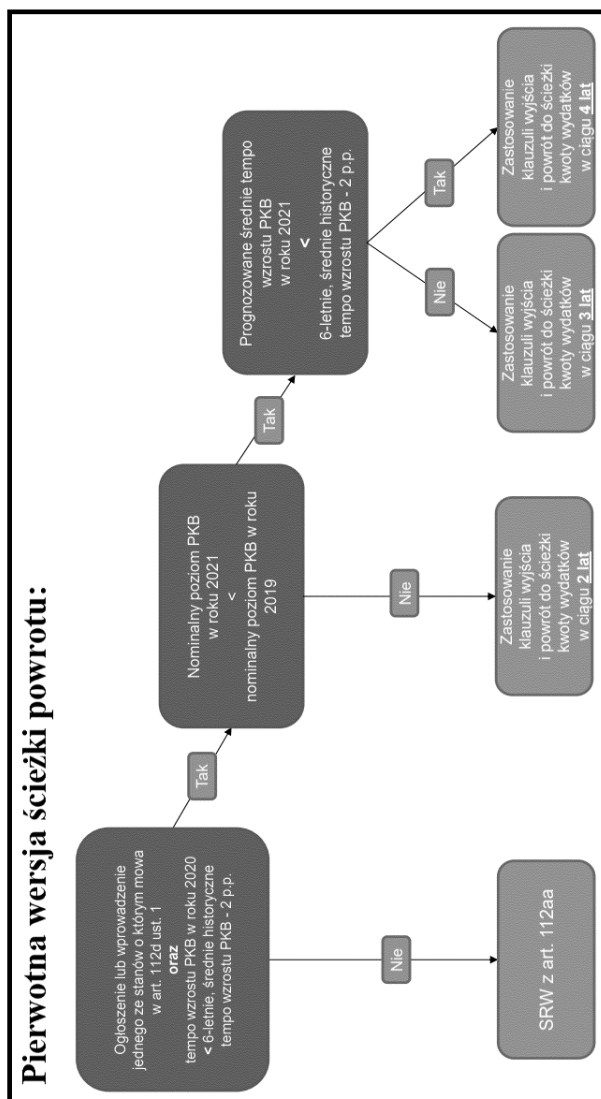
¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 306 z dnia 21 listopada 2011.

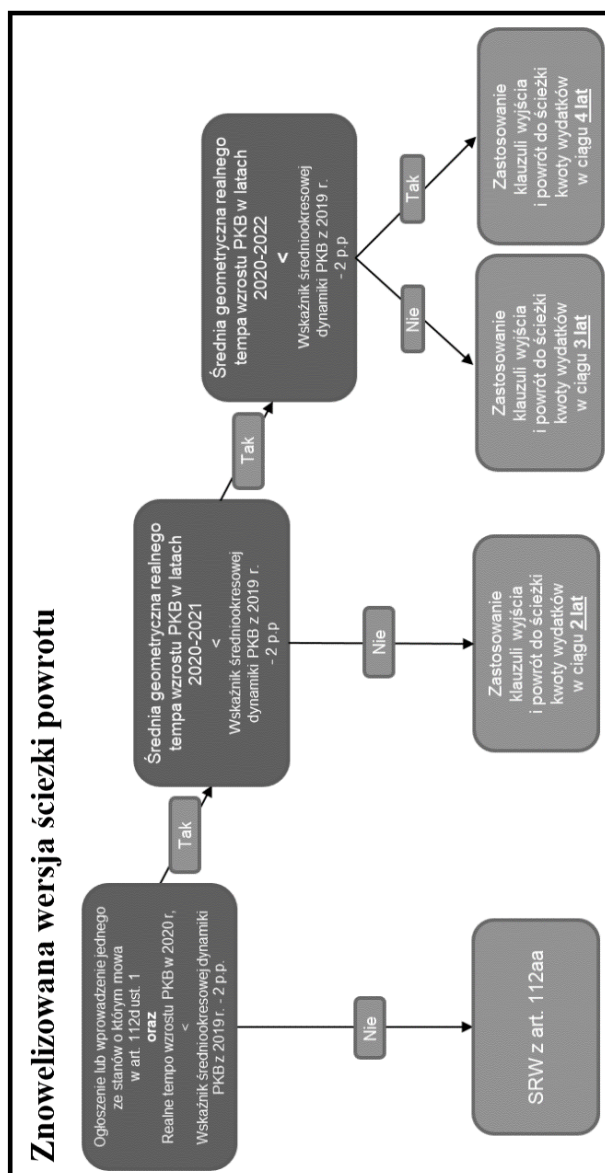
¹⁸ Dz.U. poz. 1175.

Opisany problem rozwiązany został poprzez zamianę w ścieżce powrotu szacunkowego wzrostu PKB na rok następujący po aktywowaniu klauzuli wyjścia (w tym wypadku 2021 r.) na średnią geometryczną realnego tempa wzrostu PKB z lat bezpośrednio poprzedzających rok budżetowy, na który oblicza się kwotę wydatków. Ponadto poprzez zmianę art. 112d ust. 3 u.f.p. zdecydowano się na nieuwzględnianie wpływu pandemii w indykatorze średniookresowego wzrostu PKB poprzez stosowanie jego wartości z roku 2019. Reasumując, ścieżka powrotu do SRW powinna zostać rozłożona na 2021 i 2022 r., jeśli średnia geometryczna realnego wzrostu PKB w latach 2020 i 2021 (wedle prognoz) będzie mniejsza o ponad 2 pp. od wskaźnika średniookresowej dynamiki PKB z 2019 r. Jeśli zaś r. średnia geometryczna realnego wzrostu PKB w latach 2020–2022 (wedle prognoz) będzie nadal mniejsza o ponad 2 pp. od przywołanego wskaźnika, ścieżka powrotu będzie trwać 3 lata (2021–2023).

Ta zmiana, uchwalona w drugiej połowie roku budżetowego, miała niezwykle istotny wpływ na SRW w 2021 r. Według pierwotnej wersji art. 112d ust. 3 powrót do pełnego stosowania SRW miał nastąpić w 2022 r. (warunkiem było, aby nominalny poziom PKB w 2021 r. był większy niż w 2019 r.). Natomiast po zmianie konstrukcji tego przepisu okazało się, że „rokiem powrotu” stał się 2023. Średnia wzrostu ma bowiem wynieść 0,5% w latach 2020–2021 i 1,7% w latach 2020–2022. Tylko w pierwszym przypadku będzie ona o ponad 2 pp. mniejsza od średniej dynamiki wzrostu PKB z 2019 r. (3,14%).

Rys. 1 i Rys. 2. Porównanie wcześniejszej ścieżki powrotu z art. 112d u.f.p. w brzmieniu ustawy z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz obecnej w brzmieniu z ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.





Źródło: Opracowanie na podstawie rządowych uzasadnień do projektów ustawy z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Jednoroczna ścieżka zakłada powiększenie kwoty wydatków SRW o połowę wartości skutków finansowych wynikających z działań państwa bezpośrednio nakierowanych na powstrzymanie skutków stanu epidemii w 2020 r. (81,4 mld zł). Dwuletnia ścieżka natomiast zakładała powiększenie kwoty o 66,6% wartości skutków w 2021 i 33,3% w 2022 r. Z uwagi na powyższe (ale też na inne czynniki, które zostaną opisane w dalszej części artykułu) w ustawie z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021¹⁹ zwiększono kwotę z odpowiednio 975,29 mld zł na 987,33 mld zł.

Powyższa modyfikacja zwiększyła istotnie przestrzeń fiskalną w latach 2021–2022. Nie dokonano tego niestety poprzez lepsze dostosowanie mechanizmu do nieprzewidywalnej sytuacji gospodarczej, a jedynie poprzez wybór bardziej „korzystnych” wskaźników. Oczywiście jest bowiem, że poziom średniookresowej dynamiki wzrostu PKB będzie wyższy, jeśli nie będzie się brało pod uwagę „pandemicznych lat”, a spadek realnego PKB w 2020 r. o 4,6% wystarczająco zaniży referencyjny poziom średniej jego wzrostu w ostatnich latach. Gdyby podczas modyfikacji klauzuli wyjścia w 2020 r. zdecydowano się na takie wskaźniki, nie byłoby konieczności retrospektywnie wydłużać ścieżki powrotu, ponieważ od początku trwałaby ona 2 lata. Zmianę należy rozpatrywać raczej jako kolejną, dyskrejonálną ingerencję w konstrukcję SRW, która ma na celu zwiększenie przestrzeni fiskalnej i negatywnie wpływa na stabilność i wiarygodność w działaniu tej reguły. Nie mamy bowiem do czynienia z nieprzewidywanym załamaniem gospodarczym w roku 2021, przeciwnie, prognoza wzrostu PKB wzrosła z 4%²⁰ do 4,3%²¹.

W świetle konstrukcji omawianej zmiany i jej retroaktywny wpływ na całokształt ścieżki powrotu należy się zastanowić, co w momencie, jeśli na etapie opracowywania budżetu na 2023 r. znowu zostaną zmienione wskaźniki lub średnia wzrostu PKB w latach 2020–2022 mimo wszystko

¹⁹ Dz.U. poz. 1900.

²⁰ Rada Ministrów, Założenia projektu budżetu państwa na 2021 rok, <https://www.gov.pl/web/finanse/zalozenia-do-ustawy> (dostęp: 1.11.2021 r.), s. 2.

²¹ Rada Ministrów, Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, s. 2, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/25C2E7B6D5EF6E33C12586F7003BA932/%24File/1277.pdf>, (dostęp: 1.11.2021 r.).

okaże się mniejsza o ponad 2 pp. od średniookresowej dynamiki wzrostu PKB? Zgodnie z art. 112d ust. 3 pkt 2 u.f.p., jeśli w przedłożonym sejmowi projekcie ustawy budżetowej lub ustawy nowelizującej ustawę budżetową na rok n (czyli rok, który zgodnie z art. 112d ust. 3 jest rokiem, na który obliczana jest SRW) taka sytuacja wystąpi, to należy przedłużyć ścieżkę do trzech lat. Ponadto zdanie pierwsze omawianego ustępu brzmi: „Po roku, w którym spełniono warunki, o których mowa w ust. 1 (czyli 2020), do roku poprzedzającego rok, o którym mowa w ust. 4 (czyli pierwszy rok zwyczajnego stosowania SRW), kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1, jest obliczana według wzoru (...)”.

Oznacza to, że kwota na każdy z przejściowych lat powinna być obliczana za pomocą tego samego wzoru, w którym więc niezmienny jest czas trwania ścieżki. Kwota wydatków powinna być zwiększona o 75% sumy kosztów w 2021 r. ($[4-1]/4$), 50% w 2022 r. ($[4-2]/4$) i 25% w 2023 r. ($[4-3]/4$). Wymagałoby to kolejnej retroaktywnej nowelizacji ustawy budżetowej i zmiany kwoty wydatków SRW na 2021 r., która na tym etapie nie będzie już obowiązującym planem finansowym państwa, lub też, kolejnej, dyskrejonalnej zmiany mechanizmu ścieżki powrotu, która potwierdziłaby niekonsekwencję ustawodawcy.

4. Rozszerzenie jednostek i organów objętych SRW

Tak jak zostało to wspomniane wcześniej, kwota wydatków SRW obejmuje wszystkie jednostki sektora finansów publicznych z dwoma wyjątkami. W świetle omawianego problemu istotny będzie tutaj wyjątek wyłączający jednostki, które „nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów”²². Jak można wyczytać z uzasadnienia ustawy wprowadzającej art. 112aa do u.f.p., ustalony zakres kwoty wydatków SRW był wypadkową dwóch czynników. Pierwszą była wola objęcia możliwie największ-

²² Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych*, s. 4, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/3A62705AD344EBA3C1257BAB004B4C35/%24File/1575.pdf>, (dostęp: 12.11.2020 r.).

szej część sektora finansów publicznych. Drugą zaś była konieczność przestrzegania autonomii budżetowych poszczególnych instytucji sektora finansów publicznych oraz chęć możliwie największego uproszczenia procesu planowania i kontroli wydatków w ramach SRW. Dlatego jedną z grup, których wydatków pierwotnie nie uwzględniono w regule, były jednostki, które nie mają zdolności do generowania deficytu. W tej grupie znalazły się państwowe fundusze celowe, z wyjątkiem tych w znacznym stopniu zasilanym przez budżet państwa, a więc funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Emerytur Pomostowych) oraz Funduszu Pracy. Nieuwzględnienie pozostałych funduszy celowych na etapie tworzenia projektu nowelizacji może być uzasadnione, analizując ich charakter. Państwowe fundusze celowe to uregulowane w art. 29 u.f.p. jednostki sektora finansów publicznych. Jest to tworzony na podstawie odrębnej ustawy wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister lub inny organ wskazany w ustawie w celu finansowania określonych wydatków²³. Podstawą funkcjonowania funduszu jest jego plan finansowy, który zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 123 ust. 2 u.f.p. musi zawierać informacje m. in. o stanie środków pieniężnych, przychodach własnych, dotacjach z budżetu państwa czy innych jednostek sektora finansów publicznych, zadaniach realizowanych ze środków funduszu i kosztach na realizację tych zadań. Fundusze celowe stanowią dopuszczony wyjątek od wywodzącej się z art. 42 u.f.p. zasady jedności materialnej, a ich konstrukcja daje możliwość bardziej efektywnego finansowania wydatków dzięki przypisaniu im dedykowanego źródła dochodów. Charakter funduszu implikuje, iż przychody powinny pokrywać wydatki na realizację określonych zadań, wobec tego co do zasady wynik finansowy powinien być zbilansowany²⁴. Z uwagi na to można zrozumieć zaklasyfikowanie funduszy celowych jako „niezdolnych do generowania deficytów”. Niestety, ustawodawca nie przewidział, że praktyka funkcjonowania funduszy celowych odejdzie od modelowych założeń. W ostat-

²³ Zob. P. Mańczyk, W. Bożek, *Komentarz do art. 112aa [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.

²⁴ Tamże.

nich latach znacznie zwiększyła się liczba funduszy celowych (z 27 w 2018 r. do 35 w 2021 r.), z czego spośród ośmiu nowych funduszy celowych plany finansowe aż dwóch z nich zakładają regularne deficyty na rachunku. Mowa o Funduszu Solidarnościowym i Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Pierwszy z omawianych funduszy został utworzony na mocy ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych²⁵. Jego plan finansowy uwzględniany jest w ustawie budżetowej od 2019 r. (wówczas jako Solidarnościowy Fundusz wsparcia Osób Niepełnosprawnych). Pierwotnie dochody własne funduszu miały w pełni pokrywać realizację zadań wskazanych w ustawie, zmieniło się to jednak, kiedy ze środków funduszu pochodzących głównie z „daniny solidarnościowej” i składki na fundusz zaczęto finansować wypłatę dodatkowych świadczeń emerytalnych opiewających na sumą kilkakrotnie przekraczającą wpływy funduszu (tzw. 13. emerytury od 2019 r. i 14. emerytury od 2020 r.). Z powodu braku źródła systemowego finansowania dodatkowych świadczeń emerytalnych kilkudziesięciomiliardowy deficyt musi być rokrocznie dofinansowywany z budżetu państwa (26,5 mld w 2020 r.), co i tak nie zabezpiecza przed gromadzeniem się znacznego deficytu na rachunku funduszu (plan finansowy zakłada ponad 11,8 mln na koniec 2021 r., z kolei według projektu ustawy budżetowej na 2022 r. koszty mają przewyższać przychody o niemal 8 mld zł²⁶).

Znaczne deficyty na rachunku osiąga również Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg utworzony na podstawie ustawy z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg²⁷. Jego plan finansowy uwzględniany jest w ustawie budżetowej od 2020 r. i jego wydatki znacznie przewyższają dochody ze źródeł przewidzianych w ustawie. Stan środków na początek 2021 r. wynosił -2,4 mld zł, a na koniec tego roku wedle planu ma osiągnąć niemal 6 mld zł deficytu. W projekcie ustawy budżetowej na

²⁵ Dz.U. poz. 2192.

²⁶ Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2022 r.*, s. 175, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3A8E83FEB6726995C125876000624AE2/%24File/1624-uzasadnienie.pdf>, (dostęp: 1.11.2021 r.).

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 505 ze zm.

2022 r. przychody funduszu ustalono na 2,1 mld zł, a koszty na ponad 4,4 mld zł.

Przedstawione powyżej przykłady jednoznacznie wskazują, że nieobjęcie co do zasady państwowych funduszy celowych kwotą wydatków SRW stworzyło pole do „wypychania” wielomiliardowych wydatków poza jej zasięg. Wymienione enumeratywnie fundusze celowe podlegające regule mogły być jedynymi „wyjątkami” w 2013 r., jednak ówczesna konstrukcja w żaden sposób nie wykluczała stworzenia nowych „wyjątków” w przyszłości poprzez utworzenie nowych „niebilansujących” się funduszy celowych czy też pozbawienie części źródeł dochodów lub zwiększenie kosztów zadań dla funduszy już istniejących. Z tego powodu wedle zawartej w art. 1 pkt. 8 lit. a tiret pierwsze ustawy z 11 sierpnia o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw modyfikacji objęte regułą od 2022 r. zostaną wszystkie jednostki wymienione w art. 9 pkt 7 u.f.p., a więc wszystkie państwowe fundusze celowe. W rezultacie nie dość więc, że rozszerzono katalog jednostek objętych SRW o państwowe fundusze celowe, to jeszcze rozszerzono katalog jednostek automatycznie włączanych do SRW w przypadku utworzenia nowej jednostki o państwowe fundusze celowe²⁸. Ma to uniemożliwić obchodzenie reguły wydatkowej poprzez umieszczanie wydatków w nieobjętych ją funduszach celowych.

Wyznaczenie zagregowanej kwoty i limitu wydatkowego dla powiększonej liczby jednostek za pomocą tego samego wzoru w znacznym stopniu ograniczyłoby przestrzeń fiskalną. Wobec tego ustawodawca przewidział również rewizję kwoty stanowiącej podstawę uchwalenia kwoty wydatków SRW na 2022 r. Jako że podstawą do jej wyliczenia zgodnie z art. 112d jest wartość referencyjna z 2019 r. (ostatni rok, w którym nie miała zastosowania klauzula wyjścia), do planowanej w ustawie budżetowej kwoty wydatków na 2019 r. w wysokości 847,7 mld zł dodano wydatki „netto” pozostałych państwowych funduszy celowych na podstawie informacji zawartych w zestawieniu dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w roku 2019 w wysokości 23,3 mld zł.

²⁸ Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy z 11 sierpnia...* s. 3.

Na bazie tak wyliczonej kwoty wydatków, obejmującej już wszystkie fundusze celowe, ustalono wartość na 2021 r., która stanowi podstawę do obliczenia kwoty wydatków SRW na 2022 r. i wynosi 978,2 mld zł (kwota nie obejmuje wartości działań dyskrejonalnych i sumy skutków finansowych nakierowanych na powstrzymanie skutków stanu epidemii w 2020 r.).

Omawiana zmiana niewątpliwie skutecznie uniemożliwi wypychanie wydatków poza zasięg reguły wydatkowej za pośrednictwem państwowych funduszy celowych. I kwota, i limit wydatkowy będą uwzględniać wydatki wszystkich funduszy, zarówno tych istniejących, jak i powołanych w przyszłości. Należy jednak wziąć pod uwagę, że z 23,3 mld zł, o które retrospektywnie zwiększono kwotę wydatków na 2019 r., niemal 2/3 (15,3 mld zł) stanowią wydatki opisanych wcześniej Funduszu Solidarnościowego i Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Jeśli przyjąć założenie, że stworzenie funduszy, których źródła przychodu systematycznie nie są w stanie pokrywać kosztów realizacji zadań, stanowiło *de facto* obejście mechanizmu SRW poprzez transfer wydatków w nieobjętą nią strefę sektora finansów publicznych, to oznacza to, że wydatki te powinny być od samego początku objęte regułą. Szczególnie widoczne jest to w przypadku Funduszu Solidarnościowego, który wbrew założeniom w ustawie powołującej go do życia i praktyce finansowania świadczeń emerytalnych z funduszy zarządzanych przez ZUS bądź budżetu państwa, czy nawet samej nazwie, obarczony został obowiązkiem finansowania dodatkowych świadczeń emerytalnych bez otrzymania jakichkolwiek dodatkowych systemowych źródeł dochodu. Ewidentnie realizował on zadania, które powinny być domeną podmiotu objętego SRW. W takim wypadku zwiększenie kwoty wydatków reguły o środki, które powinny już wcześniej być nią objęte, stanowi swoista legitymizację operacji *quasi-fiskalnych* przeprowadzonych do 2019 r.

5. Konsolidacja przepływów pomiędzy jednostkami i organami objętymi SRW

Kolejną zmianą w strukturze SRW jest dodanie ust. 2a oraz modyfikacja ust. 3 w art. 112aa. Zgodnie z wcześniejszym brzmieniem przepisów w kwocie i limicie wydatkowym nie uwzględniano się przepływów finansowych między organami i jednostkami objętymi SRW z tytułu dotacji i subwencji, a także przepływów finansowych między funduszami zarządzanymi przez ZUS oraz Prezesa KRUS. Operacje takie miały bowiem na celu jedynie zmianę podmiotu realizującego zadanie, a nie finansującego realizację zadania. Przy rozpatrywaniu konstrukcji SRW jako jednej kwoty obejmującej sumę środków wydanych przez wszystkie jednostki, nieuwzględnienie takich przepływów zafałszowałoby rzeczywistą wartość wydatków. W ramach nowelizacji zdecydowano odstąpić od kryterium formalno-prawnego i w ramach konsolidacji uwzględniać nie tylko dotacje i subwencje, ale też przepływy finansowe, które „wywołują skutki ekonomiczne odpowiadające dotacjom i subwencjom”. Rozszerzenie tego katalogu motywowane było faktem, iż wiele transferów pomiędzy jednostkami objętymi SRW nie ma formy dotacji czy subwencji, ale wywołuje takie same skutki, wobec czego nieuwzględnienie ich podczas konsolidacji nadal „zafałszowuje” rzeczywistą wartość wydaną przez podmioty objęte kwotą czy limitem SRW.

6. Pozostałe zmiany związane z katalogiem podmiotów objętych kwotą i limitem wydatkowym

W ramach nowelizacji u.f.p. zmodyfikowano również katalog jednostek objętych regułą. Zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy objęty już wcześniej regułą Bankowy Fundusz Gwarancyjny został jednostką sektora finansów publicznych, wymienioną w art. 9 pkt. 15 u.f.p. Wobec tego dostosowano brzmienie art. 112aa ust. 1 poprzez umieszczenie w ramach katalogu jednostek objętych SRW Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jako podmiotu wymienionego w art. 9 u.f.p., a nie wśród jednostek znajdujących

się poza sektorem finansów publicznych. Znacznie istotniejszą zmianą była jednak modyfikacja limitu wydatkowego. Do art. 112aa ust. 3 dodano pkt. 5, który stanowi, iż w ramach limitu wydatkowego nie będą brane pod uwagę wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Jest to fundusz powołany na mocy art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²⁹ początkowo jako państwowy fundusz celowy. Później jednakże zmieniono jego formę organizacyjną, fundusz ten ostatecznie został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego. Środki z tego funduszu miały zostać przeznaczone na zwalczanie zakażenia, zapobieganie jego rozprzestrzenianiu się oraz zwalczanie skutków. Łącznie na ten cel przeznaczono w 2020 r. 92,7 mld zł³⁰. Przychody funduszu wyniosły 110,4 mld zł, z czego ponad 100 mld zł stanowiły środki z tytułu obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, gwarantowanych przez Skarb Państwa. Wyłączenie motywowane jest specyfiką funduszu oraz jego doraźnym, „ratunkowym” charakterem, którego działalność po ustaniu pandemii powinna być wygaszana. Trudno jednak nie oprzeć się wrażeniu, że zmiana ta miała na celu przede wszystkim istotne zwiększenie przestrzeni fiskalnej na etapie wykonania budżetu państwa. W ramach funduszu prawdopodobnie w ciągu najbliższych lat wydatkowane będą kwoty rzędu kilkudziesięciu mld zł. Wobec uniemożliwienia wypychania wydatków poza limit SRW poprzez państwowe fundusze celowe perspektywa dokonania tego dzięki zmianie planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w trakcie roku budżetowego wydaje się bardzo atrakcyjna. Należy pamiętać bowiem, że fundusze BGK znajdują się poza sektorem finansów publicznych, wobec tego ich plany finansowe nie podlegają tym samym wymaganiom co chociażby państwowe fundusze celowe. Nie są one publicznie dostępne, co utrudnia w dużym stopniu skuteczne monitorowanie wydatków poczynionych w ich ramach.

²⁹ Dz.U. poz. 568.

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, s. 80, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> (dostęp: 1.11.2021 r.).

Rys. 3. Podsumowanie zmian dotyczących podmiotów objętych kwotą i limitem SRW.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

7. Podsumowanie

W ramach artykułu analizie zostały poddane zmiany art. 112aa i art. 112d u.f.p. Ze względu na zróżnicowanie opisywanych zmian trudno jednoznacznie ocenić ich charakter. Wydaje się, że podobnie jak w przypadku zmian dokonanych w poprzednich latach ich motywy są różne, często nawet ze sobą sprzeczne. Na mocy sierpniowej nowelizacji powiększono zakres obowiązywania reguły, zmieniono techniczne aspekty obliczania kwoty wydatków, wyłączono kolejną jednostkę z zakresu limitu wydatkowego oraz zmieniono opracowaną rok wcześniej ścieżkę powrotu do stosowania reguły wydatkowej. Jak zostało to pokazane w artykule, wśród wymienionych zmian można znaleźć te ukierunkowane zarówno na wzmocnienie reguły, jak i na zwiększenie przestrzeni fiskalnej. Bez względu jednak na prawdziwe motywy przeprowadzonych zmian, tak jak w przeszłości, należy zwrócić uwagę na ich dyskrecjonalność i często retroaktywne skutki, które negatywnie wpływają na stabilność reguły. O ile nagła modyfikacja klauzuli wyjścia dokonana w 2020 r. była w zu-

pełności zrozumiała, o tyle jej zmiana rok później, nieuzasadniona istotnym pogorszeniem się koniunktury gospodarczej, już nie. Abstrahując od rzeczywistego stanu rzeczy, można odnieść wrażenie, że reguła wydatkowa nie jest skutecznym instrumentem kontrolującym poziom wydatków publicznych. W przypadku bowiem, gdy SRW mogłoby być skutecznym hamulcem wzrostu wydatków, istnieje możliwość, że poprzez dyskrecjonalne zmiany jej konstrukcji zostanie zwiększona przestrzeń fiskalna.

Bibliografia:

- Bożek W., *Komentarz do art. 112aa ustawy o finansach publicznych*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Bożek W., Mańczyk P., *Komentarz do art. 112aa* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Cilak M., *Reguły wydatkowe dotyczące budżetu państwa (na gruncie ustawy o finansach publicznych z 2009 r.)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 1, s. 39–54, DOI: <https://doi.org/10.12775/PBPS.2013.003>.
- Ostrowski M., *Funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej – analiza i ocena regulacji*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 4, s. 100–118.
- Ostrowski M., *Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy”, 2019, nr 3, s. 78–101.
- Ostrowski M., *Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 roku*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2, s. 91–110.