

**XXV lat przeobrażeń
w prawie finansowym
i prawie podatkowym
– ocena dokonań i wnioski
na przyszłość**

Redakcja
Zbigniew Ofiarski

Szczecin 2014

Recenzenci:

Dr Zenon Gorzała
Dr Stanisław Kalina

Projekt okładki:

Mgr Paweł Mańczyk

Korekta tekstów:

Mgr Wojciech Bożek
Mgr Ewa Kowalewska
Mgr Paweł Mańczyk

Druk:

PPH ZAPOL

ISBN 978-83-933087-5-0

Wydawnictwo:

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	11
I. FUNDAMENTALNE ZAGADNIENIA PRAWA FINANSOWEGO	
<i>Malwina Bartela</i> Przeobrażenia audytu wewnętrznego w Polsce – wybrane zagadnienia	15
<i>Wojciech Bożek</i> Konstrukcja prawna opłaty prowizyjnej od poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa	25
<i>Rafał Bucholski</i> Zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych – ewolucja regulacji prawnych i stan obecny	34
<i>Krzysztof Czarnecki</i> Dotacje przedmiotowe z budżetu państwa dla przedsiębiorców – konstrukcja prawna i tryb udzielania	47
<i>Andrzej Drwillo</i> Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa jako instrument finansów publicznych	57
<i>Piotr Woltanowski, Róża Kosińska</i> Specyficzne kryteria kontroli prawa finansowego przez Rzecznika Praw Obywatelskich	67
<i>Lukasz Laszczyński</i> Racjonalizacja wydatków publicznych w kontekście wybranych instrumentów z zakresu prawa zamówień publicznych	77
<i>Ewa Lotko</i> Wybrane aspekty państwowego długu publicznego w Polsce w świetle ostatnich zmian ustawy o finansach publicznych	85
<i>Alicja Młynarczyk</i> Dostosowanie polskich regulacji prawnych dotyczących finansów publicznych do nowych przepisów z zakresu prawa budżetowego Unii Europejskiej	95
<i>Krzysztyna Nizioł</i> Reguły fiskalne jako przykład ekonomizacji prawa finansowego – ewolucja oraz nowe tendencje w unormowaniach krajowych i unijnych	103

<i>Anna Ostrowska</i> Charakter prawny i rola dotacji w systemie wydatków publicznych – wybrane zagadnienia	113
<i>Przemysław Panfil</i> Wydatkowe reguły polityki fiskalnej w Polsce	125
<i>Krystyna Piotrowska-Marczak</i> Uwarunkowania przeobrażeń finansów publicznych w Polsce na przełomie XX i XXI wieku.	135
<i>Eugeniusz Ruśkowski</i> Rocznosc i wieloletniość w finansach publicznych (wstępne wyniki badań)	145
<i>Joanna M. Salachna, Marcin Tyniewicki</i> Wybrane problemy legislacji finansowej na przykładzie ustawy o finansach publicznych	155
<i>Janusz Stankiewicz</i> Ewolucja Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w Polsce.	165
<i>Urszula K. Zawadzka-Pąk</i> Wieloletniość w finansach publicznych Wielkiej Brytanii oraz Francji	175
<i>Marek Zdebel</i> Zasady prawne umarzania z urzędu publicznych należności budżetowych	185

II. PRAWO FINANSOWE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

<i>Andrzej Borodo</i> Znaczenie prawne uchwały budżetowej	199
<i>Irena Czaja-Hliniak</i> Ewolucja podstaw prawnych współpracy jednostek samorządu terytorialnego z NGOs na przykładzie Miasta Metropolitalnego.	207
<i>Rafał Dowgier</i> Ograniczenie władztwa podatkowego gmin związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej	219
<i>Edgar Drozdowski</i> Budżet partycypacyjny jako forma uczestnictwa społeczności lokalnej w tworzeniu budżetu gminy	227
<i>Kamil Dybiec</i> Opłata za wjazd do śródmieścia – postulat wprowadzenia do polskiego prawa finansowego nowej opłaty lokalnej	237
<i>Elżbieta Feret</i> Finansowanie gospodarki komunalnej	249

<i>Dominika Jocz</i>	
Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych – wybrane aspekty procesowe	261
<i>Paweł Klimek</i>	
Prawnofinansowe aspekty współpracy tarnogórskich j.s.t. z NGOs w latach 2012 – 2014.	269
<i>Elżbieta Kornberger-Sokołowska</i>	
Podmiotowość jednostek sektora samorządowego w podatku od towarów i usług	279
<i>Rafał Kowalczyk</i>	
Wydajność dochodowa wybranych opłat samorządowych	285
<i>Jarosław Marczak</i>	
Dochody podatkowe gmin hiszpańskich - analiza finansowa i prawna	295
<i>Małgorzata Ofiarska</i>	
Konstrukcja pozycji finansowoprawnej sołectwa – geneza, ewolucja i kierunki rozwoju	315
<i>Przemysław Pest</i>	
Funkcja wyrównawcza udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków państwowych	329
<i>Krystyna Sawicka</i>	
Wpływ reguł fiskalnych na konstrukcję i uchwalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego.	339

III. PRAWO I POSTĘPOWANIE PODATKOWE

<i>Elżbieta Agnieszka Ambrożej</i>	
Doradca podatkowy jako pełnomocnik w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – wybrane zagadnienia	353
<i>Dobrosława Antonów</i>	
Pojęcie opłaty administracyjnej w polskim języku prawnym i prawniczym	367
<i>Paweł Borszowski</i>	
Elastyczność a zmiany prawa podatkowego	379
<i>Michalina Duda</i>	
Zmiany w konstrukcji podatku od gier – 22 lata doświadczeń	389
<i>Hanna Filipczyk</i>	
Ingerencyjny charakter prawa podatkowego – jedna teza, dwie interpretacje	399
<i>Andrzej Gomulowicz</i>	
Ekonomiczne a etyczne granice opodatkowania – rodowód problemu	411
<i>Andrzej Huchla</i>	
Odliczenia jako forma ulg w podatkach dochodowych.	419

Ewa Janik Wątpliwości wokół kontroli rozliczeń podatkowych spółki kapitałowej po jej rozwiązaniu	429
<i>Piotr Karwat</i> Podatek od czynności cywilnoprawnych od umowy sprzedaży udziałów w polskiej spółce kapitałowej	439
<i>Marek Klink</i> Wybrane związki preferencji podatkowych z systemem społecznym w Polsce	445
<i>Katarzyna Kopyściańska</i> Zasada pewności prawa podatkowego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego	457
<i>Cezary Kosikowski</i> Granice opodatkowania jako zasada konstytucyjna	465
<i>Róża Kosińska, Piotr Woltanowski</i> Zakres ochrony praw przedsiębiorcy w trakcie kontroli podatkowej	475
<i>Paweł Mańczyk</i> Podatek od spadków i darowizn – ewolucja konstrukcji prawnej.	485
<i>Adam Mariański</i> Zasada in dubio pro tributario w orzecznictwie NSA oraz Trybunału Konstytucyjnego	501
<i>Dominik Mączyński</i> Przedawnienie opodatkowania dochodów nieujawnionych – uwagi <i>de lege ferenda</i>	509
<i>Witold Modzelewski</i> Dziesięciolecie nowego podatku od towarów i usług – podsumowanie niektórych doświadczeń	519
<i>Artur Mudrecki</i> Prawo podatnika do sądu – aspekt przedmiotowy	523
<i>Jarosław Olesiak, Łukasz Pajor</i> Postacie świadczenia w konstrukcji opodatkowania wartości nieodpłatnych świadczeń	533
<i>Anna Reiwer-Kaliszewska</i> Kontrowersje wokół ulgi meldunkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych.	543
<i>Dariusz Strzelec</i> Kilka uwag o inkwizycyjnym charakterze postępowania podatkowego.	551
<i>Jarosław Szatkowski</i> Spór o wszczęcie postępowania podatkowego	561
<i>Maciej Ślifirczyk</i> Problem zastosowania art. 2 Ordynacji podatkowej do opłat	573

<i>Katarzyna Święch-Kujawska, Ewa Koniuszewska</i>	
Podatkowe następstwa sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej	587
<i>Krzysztof Teszner</i>	
Stosowanie prawa podatkowego przez organ podatkowy w postępowaniu odwoławczym.	597
<i>Tomasz Turek</i>	
Wybrane problemy egzekucji zobowiązań podatkowych zabezpieczonych zastawem skarbowym na akcjach imiennych w świetle sporu o własność organów egzekucyjnych i skutków ogłoszenia upadłości podatnika	613
<i>Jolanta Wilk</i>	
Instytucja pytań prejudycjalnych oraz wpływ orzeczeń prejudycjalnych na kształtowanie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach podatkowych	623
<i>Wanda Wójtowicz</i>	
Ulgi rehabilitacyjne w podatku dochodowym od osób fizycznych (zagadnienia wybrane).	635
<i>Robert Zieliński</i>	
Ulga z tytułu nabycia nowych technologii – ocena konstrukcji prawnej. Postulaty <i>de lege ferenda</i>	641
<i>Лилия Абрамчик</i>	
СТАДИИ НАЛОГОВОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ.	651

IV. PRAWO RYNKU FINANSOWEGO

<i>Paweł Sebastian Bafia</i>	
Wspólne zadania stojące przed systemem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz systemem gwarantowania depozytów w UE	659
<i>Iwona Ciepela</i>	
Zmiany prawne w organizacji i funkcjonowaniu spółdzielczych kas oszczędnościowo- -kredytowych w okresie dwudziestu pięciu lat od transformacji ustrojowej	669
<i>Damian Cymań</i>	
Pojęcie pieniądza i kierunki jego rozwoju.	681
<i>Magdalena Fedorowicz</i>	
Stabilnościowe elementy Europejskiej Unii Bankowej jako podstawa reformy zadań i funkcji Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego	691
<i>Wojciech Gonet</i>	
Skutki upadłości banku dla posiadacza mieszkaniowego rachunku powierniczego i nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego	701

<i>Anna Jurkowska-Zeidler</i>	
Zmiany w otoczeniu regulacyjnym rynku finansowego Unii Europejskiej	711
<i>Tomasz Knepek</i>	
Zmiana roli Europejskiego Banku Centralnego na rynku finansowym Unii Europejskiej.	725
<i>Marek Kopyściański</i>	
Postulowany zakres nadzoru państwowego nad alternatywnymi systemami obrotu instrumentami finansowymi	737
<i>Ewa Kowalewska</i>	
Pozycja prawna Prezesa Narodowego Banku Polskiego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim	745
<i>Michał Mariański</i>	
Bezpieczeństwo i stabilizacja rynku finansowego a prawo właściwe dla instrumentów finansowych na przykładzie Konwencji Haskiej.	755
<i>Andrzej Michór</i>	
Bezpieczeństwo rynku finansowego Unii Europejskiej a ryzyko jego przeregulowania. . .	767
<i>Rafał Mroczkowski, Paweł Cioban</i>	
System ochrony instytucjonalnej jako nowa forma zrzeszania banków w Polsce	775
<i>Aleksandra Nadolska</i>	
Nowy wymiar orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sferze prawa rynku finansowego (rozważania na przykładzie podstaw prawnych decyzji Europejskich Urzędów Nadzoru).	785
<i>Tomasz Nieborak</i>	
Przedawnienie odpowiedzialności administracyjnej podmiotu nadzorowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego – synteza problemu	795
<i>Zbigniew Ofiarski</i>	
Nietypowe emisje obligacji skarbowych w Polsce po 1989 r. – prefiguracja pomocy udzielanej bankom przez Skarb Państwa	807
<i>Julia Posytniak</i>	
Bitcoin a aktualne uregulowania prawne środków płatniczych w Polsce.	821
<i>Edyta Rutkowska-Tomaszewska</i>	
Ewolucja zadań Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie ochrony klienta usług finansowych w świetle ostatnich zmian legislacyjnych.	829
<i>Witold Srokosz</i>	
Prawo a rozwój elektronicznych środków płatniczych w XXI wieku.	841
<i>Piotr Stanisławiszyn</i>	
Unia Bankowa – blaski i cienie nowego mechanizmu rynku finansowego	851

Dorota Szymczak

Nowe zasady nadzoru nad shadow banking proponowane przez Unię Europejską
we współpracy z Komitetem Stabilności Finansowej 861

Dorota Wojtczak-Samoraj

Jednolity mechanizm nadzorczy 871

Patrycja Zawadzka

Tendencje w zakresie przeobrażeń rynku obligacji komunalnych 883

V. PRAWO FINANSOWE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH I ZDROWOTNYCH

Paulina Pieprzyk

Prawnofinansowe instrumenty realizacji lokalnej polityki zdrowotnej. 895

Tomasz Sowiński

Ubezpieczenia emerytalne w okresie ostatnich dwudziestu pięciu lat przeobrażeń
w prawie finansowym 909

Jacek Wantoch-Rekowski

Dezaktualizacja znaczenia Funduszu Rezerwy Demograficznej jako funduszu
rezerwowego w systemie finansowym ubezpieczenia emerytalnego 919

Paweł Marek Woroniecki

Ustrój i działalność Narodowego Funduszu Zdrowia w ujęciu prawnofinansowym
na tle wcześniejszych rozwiązań normatywnych 927

VI. MIĘDZYNARODOWE PRAWO FINANSOWE

Małgorzata Cilak

Rodzaje pomocy publicznej dla przemysłu stocznioowego w świetle prawa UE
– wybrane aspekty 937

Dominik Gajewski

Kilka refleksji na temat międzynarodowego holdingowego prawa podatkowego 945

Bartosz Kubista

Rewizja umów o unikaniu podwójnego opodatkowania jako instrument uszczelniania
systemu podatkowego 955

Joanna Mach

Spontaniczna wymiana informacji z państwami Unii Europejskiej
– problemy praktyczne 967

Ireneusz Mirek

Rozbieżności między wersjami językowymi dyrektyw na przykładzie opodatkowania
usług turystycznych 977

Alicja Pomorska

Nowe instrumenty wsparcia finansowego dla przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w wybranych państwach OECD. 987

Jan Szczepański

Koncepcja zaliczenia zagranicznego podatku od spadku do długów i ciężarów w Polsce jako metoda unikania podwójnego opodatkowania a rozwiązanie niemieckie 995

Małgorzata Wróblewska

Zasada swobody przepływu towarów w kontekście regulacji dotyczących opodatkowania bezpośredniego. 1007

Wykaz literatury 1015

Uczestnicy Konferencji Naukowej „XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość” 1039

REGUŁY FISKALNE JAKO PRZYKŁAD EKONOMIZACJI PRAWA FINANSOWEGO – EWOLUCJA ORAZ NOWE TENDENCJE W UNORMOWANIACH KRAJOWYCH I UNIJNYCH

1. Uwagi wstępne

Celem opracowania jest przedstawienie unormowań prawa finansowego dotyczących reguł fiskalnych. W opracowaniu poddano analizie wybrane reguły fiskalne określone w polskim prawie finansowym dotyczące państwowego długu publicznego oraz wydatków publicznych ujęte w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ oraz w kolejno obowiązujących ustawach o finansach publicznych, tj. ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych² (dalej: u.f.p. z 1998 r.), ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³ (dalej: u.f.p. z 2005 r.) oraz w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej: u.f.p. z 2009 r.)⁵. Rozważania powyższe przedstawiono z uwzględnieniem aktualnych tendencji dotyczących tej materii ujętych w unijnym prawie finansowym.

Regulacje dotyczące reguł fiskalnych stanowią przykład ekonomizacji prawa finansowego, ponieważ w ich konstrukcji uwzględnia się elementy odzwierciedlające określone zależności ekonomiczne m.in. produkt krajowy brutto (dalej: PKB), czy wskaźnik inflacji. W związku z tym celem opracowania jest odpowiedź na następujące pytania badawcze. Po pierwsze, czy w konstrukcji reguł fiskalnych dotyczących państwowego długu publicznego oraz wydatków publicznych ustalonych w polskim prawie finansowym ujmowane są w coraz większym stopniu zależności ekonomiczne. Po drugie, jaki wpływ na krajowe regulacje mają unormowania unijnego prawa finansowego dotyczące tej materii. Analiza tych zagadnień pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy reguły fiskalne w polskim prawie finansowym są konstruowane w coraz większym stopniu przy uwzględnieniu zależności ekonomicznych. W takim wypadku można byłoby uznać, że regulacje prawa finansowego dotyczące tej materii podlegają dalszej ekonomizacji. Ponadto celowym jest również ustalenie czy proces ten jest zbieżny z tendencjami występującymi w prawie finansowym Unii Europejskiej (dalej: UE).

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁵ Z uwagi na ramy objętościowe niniejszego opracowania pominięto w nim rozważania dotyczące reguł fiskalnych obowiązujących na stopniu samorządowym.

2. Zagadnienie ekonomizacji prawa finansowego

W piśmiennictwie wskazuje się, że powstanie nowych, ekonomicznych funkcji państwa powoduje, że koniecznym jest nadawanie określonym kategoriom ekonomicznym formy prawnej. Tak rozumiana ekonomizacja prawa, szczególnie wpływa na zakres i przedmiot prawa finansowego. „Liczba występujących w prawie finansowym norm, dotyczących kategorii i zjawisk ekonomicznych, jest na pewno znacznie większa niż w innych dyscyplinach prawa. Finanse stanowią bowiem podstawowy instrument zarządzania gospodarką narodową”⁶. W procesie ekonomizacji prawa finansowego istotnym problemem jest skonstruowanie normy prawnej, która będzie, z jednej strony dostatecznie elastyczna, aby odzwierciedlać cykliczność procesów ekonomicznych, a z drugiej strony na tyle kategoriyczna i stabilna, aby realizować zamierzony cel. W przypadku reguł fiskalnych dotyczących długu publicznego, deficytu sektora *general government*, czy też wydatków publicznych celem tym jest ustabilizowanie wysokości określonych kategorii ekonomicznych na odpowiednim poziomie, który jest ustalany w oparciu o zmienne ekonomiczne ujęte w tej regule. W tym zakresie można uznać, że reguły fiskalne mają charakter parametryczny. Według N. Gajl, wśród form ujmowania ekonomizacji prawa charakterystycznym zjawiskiem jest m.in. tworzenie nowych norm dla zjawisk ekonomicznych⁷. W tym zakresie Autorka analizowała również istotę norm parametrycznych, dokonując interpretacji prawnej wielkości ekonomicznych ujętych w formie skonkretyzowanej w tych normach. W konsekwencji przyjmowała, że „obwarowane przymusem normy prawne tym różnią się od pozostałych norm, iż ustalane są w jednostkach wymiernych, ale w sposób stosunkowy, w zależności od jednego lub kilku elementów zmiennych”⁸. Konstrukcja normatywnych reguł fiskalnych wyraźnie nawiązuje do tego znaczenia normy parametrycznej, ponieważ wykorzystuje się w niej określone kategorie ekonomiczne, które mają charakter zmienny, takie jak np. PKB, wskaźnik inflacji. Dlatego też problemem może być skuteczność tak rozumianej prawnej regulacji zjawisk finansowych, którą w tym przypadku jest utrzymanie kwoty długu publicznego, deficytu publicznego lub wydatków publicznych na określonym poziomie – wyznaczonych przez regułę fiskalną. Jak bowiem wskazuje M. Weralski, przyczynami nieskuteczności takich norm są takie przesłanki, jak: obiektywnie istniejące prawidłowości ekonomiczne, złożona rzeczywistość ekonomiczna, a także jej zmienność⁹. W przypadku reguł fiskalnych, które mają limitować takie kategorie ekonomiczne jak dług publicznych, deficyt strukturalny, czy też wydatki publiczne istotnym wyzwaniem jest ich odpowiednie unormowanie, które zagwarantuje ich skuteczność. Z reguły celem takich reguł jest ustabilizowanie kwoty danego parametru na określonym poziomie, bezpiecznym dla finansów publicznych. Z uwagi na wskazane powyżej przyczyny nieskuteczności norm parametrycznych, w tym szczególnie złożoność i zmienność procesów ekonomicznych, przeprowadzone w niniejszym opracowaniu badania pozwalają na stwierdzenie, że konstrukcja tych norm ma coraz bardziej skomplikowany charakter. Ustawodawca stara się bowiem dostosować ich konstrukcję tak, aby w jak największym stopniu uwzględniła ona zmienność procesów ekonomicznych.

⁶ N. Gajl, Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową, Warszawa 1988, s. 27 i n.

⁷ N. Gajl, Finanse i prawo finansowe, Warszawa 1992, s. 51 i n.

⁸ Tamże, s. 54.

⁹ M. Weralski, Instytucje prawno-finansowe a kategorie ekonomiczne (w:) M. Weralski (red.), System instytucji prawno – finansowych PRL, t. 1, Instytucje ogólne, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 64.

3. Pojęcie, cechy i rodzaje reguł fiskalnych

Reguła fiskalna, w kontekście makroekonomicznym, jest określana jako permanentne ograniczenie polityki fiskalnej, zwykle definiowane w formie syntetycznego wskaźnika całkowitego (tj. dopuszczalnego) wyniku fiskalnego (budżetowego)¹⁰. Podobna definicja reguły fiskalnej jest stosowana w terminologii OECD, w której reguła fiskalna jest ograniczeniem fiskalnych kwot, na przykład wydatków, dochodów, równowagi budżetowej lub długu i jest zwykle wykazywana jako wskaźnik danego wyniku fiskalnego, taki jak relacja deficyt/PKB lub dług/PKB¹¹. Jednocześnie brak jest wyraźnie określonej, jednakowej miary ekonomicznie bezpiecznej wysokości długu publicznego. Zazwyczaj do tego celu stosuje się właśnie relację długu publicznego do PKB. Jednak wskazuje ona tylko, że „przy wyraźnym założeniu ceteris paribus, większej relacji długu do PKB towarzyszy większe ryzyko związane z obsługą długu”¹². M. Buti i G. Guidice podkreślają, że w celu osiągnięcia i zachowania ostrożności w polityce fiskalnej, reguły fiskalne powinny mieć numerycznie określony cel np. jako ograniczenie krajowej polityki fiskalnej w postaci ogólnych wyników budżetowych, takich jak: wydatki, pożyczki, dług. Ponadto reguły te powinny również być powiązane z reformami proceduralnymi instytucji budżetowych sprzyjających odpowiedzialnym zachowaniom fiskalnym. Powiązanie obu tych rodzajów reguł skutecznie wspierało utrzymanie dyscypliny budżetowej, co też potwierdzają badania empiryczne¹³.

W piśmiennictwie wskazuje się również jakie cechy powinna spełniać optymalna reguła fiskalna. Należą do nich m.in.: prostota, łatwość weryfikacji, długoterminowy charakter¹⁴, dokładne określenie wskaźnika budżetowego, którego dotyczy reguła; nadanie jej odpowiedniej rangi prawnej poprzez unormowanie w konstytucji lub ustawie; przejrzyste założenia reguły, zrozumiałe dla społeczeństwa¹⁵; określenie sankcji za nieprzestrzeganie reguły i organu umocowanego do ich nakładania; dobór reguły stosownie do wybranej strategii gospodarczej i finansowej państwa w perspektywie średnio- i długookresowej¹⁶.

W literaturze z zakresu nauk ekonomicznych wskazuje się także na cechy, które powinna spełniać optymalna reguła fiskalna. W tym zakresie wymienia się różne kryteria. W. H. Buitter określa wymogi, jakie powinna spełniać idealna reguła fiskalna w państwach tworzących obszar Unii Gospodarczej i Walutowej. Można zatem wyodrębnić takie cechy idealnej normatywnej reguły fiskalnej, jak: zgodność z celami polityki gospodarczej i finansowej (średnio – i długoterminowej), wiarygodność, bezstronność, przejrzystość, łatwość weryfikacji, unormowanie w akcie prawnym co najmniej rangi ustawowej, określenie w tym akcie sankcji za jej nieprzestrzeganie oraz wyraźne określenie organów odpowiedzialnych za jej przestrzeganie.

¹⁰ G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, IMF, „Occasional Paper” 162, Washington 1998, s. 2.

¹¹ OECD Budget Practices and Procedures Database. Phase II. Final Glossary 2007, s. 4; <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39466131.pdf> (dostęp 21.02.2014).

¹² D. J. Błaszczuk, T. Kierczyński, J. Sulmicki, Ryzyko związane z długiem sektora finansów publicznych (w: D. J. Błaszczuk (red.), *Ryzyko kryzysu finansowego w Polsce, identyfikacja i monitorowanie*, Warszawa 2006, s. 155.

¹³ M. Buti, G. Guidice, *EMU's fiscal rules: what can and cannot be exported*, European Commission 2002, s. 3 i n.

¹⁴ W. H. Buitter, *The commandments for a fiscal rule in E(M)U*, London 2003, s. 6 i n.

¹⁵ Wymóg przejrzystej konstrukcji reguły fiskalnej jest także ujęty w *Zasadach Przejrzystości Finansów Publicznych według Międzynarodowego Funduszu Walutowego*. Określono w nim, że każda przyjęta reguła fiskalna (np. wymóg zbilansowanego budżetu) powinna być dostatecznie sprecyzowana. *Zasady Przejrzystości Finansów Publicznych według Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, stanowiące załącznik do W. Misiąg, A. Niedzielski, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Warszawa 2001, s. 33.

¹⁶ K. Marchewka – Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 7, s. 3.

W piśmiennictwie ekonomicznym reguły fiskalne są klasyfikowane w różny sposób. A. Alesina i R. Perotti wymieniają m.in. reguły o charakterze numerycznym dotyczące zrównoważonego budżetu, reguły proceduralne odnoszące się do poszczególnych etapów procedury budżetowej¹⁷. G. Kopits i S. Symansky wyróżniają różne typy reguł fiskalnych. Pierwszym typem reguł fiskalnych są reguły dotyczące zrównoważonego budżetu lub limity deficytu budżetowego (ang. balanced budget, deficit rules). Należą do nich np. limit deficytu budżetowego ustalany w stosunku do PKB. Innym rodzajem reguł fiskalnych są reguły dotyczące zaciągania zobowiązań (ang. borrowing rules), takie jak np. zakaz zaciągania przez władze publiczne pożyczek w banku centralnym lub limit takich pożyczek ustalany w stosunku do wydatków lub dochodów rządowych z poprzednich okresów. Można również wyróżnić reguły odnoszące się do ograniczenia długu lub rezerw (ang. debt rules lub reserve rules). Należą do nich np. limit rządowych zobowiązań rynkowych brutto (lub netto) w stosunku do PKB¹⁸. Stosując kryterium podmiotowe wśród reguł fiskalnych można wyodrębnić takie, które są stosowane na szczeblu finansów centralnych lub lokalnych. Można również sklasyfikować reguły fiskalne opierając się na ich oddziaływaniu ponadnarodowym, jeżeli stosowane są na podstawie umów międzynarodowych¹⁹. Przykładem ponadnarodowych reguł fiskalnych są kryteria fiskalnej konwergencji dotyczące długu i deficytu publicznego. W związku z kryzysem finansowym w europejskim prawie finansowym pojawiła się tendencja do wprowadzania reguł fiskalnych na szczeblu państw UE²⁰. Reguły te mają stanowić wzmocnienie i uzupełnienie reguł fiskalnych o charakterze ponadnarodowym, dotyczących długu i deficytu publicznego.

4. Ewolucja reguł fiskalnych w polskim prawie finansowym

4.1. Konstytucyjna reguła zadłużenia

W art. 216 ust. 5 Konstytucji RP ujęto tzw. konstytucyjną regułę zadłużenia, zgodnie z którą z treścią tego przepisu nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Celem tego przepisu jest ochrona państwa przed zaciąganiem zobowiązań, które stanowiłyby zagrożenie dla jego stabilności i wypłacalności²¹. W art. 216 ust. 5 Konstytucji RP ujęto dwie kategorie o charakterze ekonomicznym: państwowy dług publiczny oraz PKB. Sposób obliczania państwowego długu publicznego określono w art. 73 u.f.p. z 2009 r., a metody obliczania PKB – w ustawie z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto²², której treść wyraźnie nawiązuje do materii ekonomicznej. Metody obliczania PKB oparto bowiem na sposobach pomiaru tej kategorii stosowanych w naukach ekonomicznych (tj. rozmiarze działalności produkcyjnej, jej końcowym rezultacie, sumie dochodów pierwotnych). W piśmiennictwie sformułowano krytyczne uwagi w stosunku do tej ustawy, wskazując m.in. na jej nieprecyzyjność²³.

¹⁷ A. Alesina, R. Perotti, Budget Deficits and Budget Institutions, (w:) J. M. Poterba, J. von Hagen (red.), Fiscal Institutions and Fiscal Performance, London 1999, s. 15 i n.

¹⁸ G. Kopits, S. Symansky, Fiscal Policy Rules..., s. 2.

¹⁹ M. Wajda – Lichy, Reguły a przejrzystość polityki fiskalnej, (w:) D. Kopycińska (red.), Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce, Szczecin 2006, s. 88.

²⁰ K. Nizioł, Państwowy dług publiczny – aspekty normatywne, Szczecin 2013, s. 318.

²¹ P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Warszawa 2003, s. 272.

²² Dz. U. Nr 114, poz. 1188 ze zm.

²³ W. Sokolewicz, Komentarz do art. 218 Konstytucji RP, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV, Warszawa 2005, s. 24 i n.

Formuła konstytucyjnej reguły zadłużenia opiera się zatem na dwóch kategoriach ekonomicznych, z których jeden ma charakter parametru, którego wysokość ma być limitowana (tj. państwowy dług publiczny), a drugi wyznacza jego dopuszczalny prawnie poziom (tj. 3/5 wartości rocznego PKB). Z obu tych zmiennych zdefiniowano tylko sposób obliczania wartości rocznego PKB. Natomiast brak jest legalnej definicji państwowego długu publicznego, co z uwagi na rangę normowanej materii, a także wielokrotne posługiwanie się tym pojęciem w u.f.p. z 2009 r. można uznać za istotny mankament aktualnych regulacji.

4.2. Reguły ujęte w procedurach ostrożnościowych i sanacyjnych

Po raz pierwszy reguły fiskalne dotyczące relacji długu publicznego do PKB, oprócz powyżej wskazanej konstytucyjnej reguły zadłużenia, unormowano w art. 45 ust. 1 u.f.p. z 1998 r. w ramach procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Ustalono trzy progi ostrożnościowe, które wyznaczała relacja kwoty państwowego długu publicznego powiększona o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji, udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych, do PKB, odpowiednio na poziomie: 50%, 55%, 60%. Przekroczenie kolejnych progów ostrożnościowych powodowało automatyczne konsekwencje (np. dotyczące wysokości dopuszczalnego deficytu budżetowego w projekcie ustawy budżetowej). Jednak konsekwencje te były stosunkowo mało rozbudowane. W kolejnej ustawie – w art. 79 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. – regulacje dotyczące reguł fiskalnych w zasadzie pozostały w dużej mierze zbliżone do u.f.p. z 1998 r. Istotną zmianą było usunięcie z konstrukcji reguły fiskalnej kwoty poręczeń i gwarancji. W konsekwencji progi ostrożnościowe były wyznaczane dla relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB. Nadal obowiązywały jednak trzy progi ostrożnościowe, ustalone na tym samym, co poprzednio poziomie. Na etapie prac legislacyjnych do u.f.p. z 2009 r. proponowano zwiększenie liczby progów ostrożnościowych do czterech na poziomie odpowiednio: 47%, 52%, 55% i 60% PKB²⁴. Jednak – zapewne z uwagi na dynamiczny wzrost kwoty państwowego długu publicznego w latach 2008–2009²⁵ i trudności w utrzymaniu jego wysokości poniżej nowego proponowanego progu ostrożnościowego – 47% PKB, z tej propozycji zrezygnowano. W konsekwencji w art. 86 ust. 1 u.f.p. z 2009 r. początkowo utrzymano trzy progi ostrożnościowe na poziomie 50%, 55% i 60%, jednocześnie rozbudowując katalog normatywnych restrykcji związanych z ich przekroczeniem. Sytuacja ta uległa zmianie w związku z „zawieszeniem” w 2013 r. pierwszego progu ostrożnościowego²⁶. Powodem takiego stanu rzeczy była konieczność zwiększenia kwoty deficytu budżetowego w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2013 r.²⁷ oraz w projekcie ustawy budżetowej na 2014 r.²⁸ ponad ograniczenia ustalone w art. 86 ust. 1 pkt 1 u.f.p. z 2009 r.²⁹ Ostatecznie pierwszy próg ostrożnościowy został usunięty wskutek nowelizacji u.f.p. z 2009 r.³⁰,

²⁴ Zob. projekt ustawy o finansach publicznych, Druk Sejmu RP VI kadencji nr 1181.

²⁵ Państwowy dług publiczny wyniósł odpowiednio: w 2008 r. – 597,8 mld zł (w relacji do PKB – 46,9%), w 2009 r. – 669,9 mld zł (w relacji do PKB – 49,8%). Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2013, s. 63.

²⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 938).

²⁷ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

²⁸ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

²⁹ W sytuacji przekroczenia pierwszego progu ostrożnościowego na kolejny rok Rada Ministrów uchwałała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie mogła być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej.

³⁰ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013 r., poz. 1646).

na mocy której z dniem 1 stycznia 2014 r. uchylono art. 86 ust. 1 pkt 1 u.f.p. z 2009 r. Aktualnie obowiązują zatem tylko dwa progi ostrożnościowe, wyznaczone dla relacji państwowego długu publicznego do PKB odpowiednio na poziomie: 55% i 60%. Zostały one powiązane z nową tzw. docelową regułą wydatkową ustaloną w art. 112aa u.f.p. z 2009 r.

4.3. Reguła wydatkowa

Regułą fiskalną, która w swej konstrukcji w większym stopniu uwzględniała kategorie ekonomiczne była tzw. tymczasowa reguła wydatkowa ustalona w art. 112 a u.f.p. z 2009 r., którą można określić – w związku z jej konstrukcją – skrótem CPI+I³¹. Zgodnie bowiem z już uchylonym art. 112 a ust. 1 u.f.p. z 2009 r.³² kwota wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie mogła być większa od kwoty środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim, powiększonej w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy powiększonego o jeden punkt procentowy. Taka formuła reguły wydatkowej miała jednak w praktyce ograniczoną skuteczność, ponieważ około 2/3 wydatków budżetowych ma charakter wydatków sztywnych, a do nich nie miały zastosowania obostrzenia wynikające z tej reguły.

Jeszcze bardziej rozbudowaną jest tzw. stabilizująca reguła wydatkowa ustalona w art. 112aa ust. 1 u.f.p. z 2009 r. (obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 r.). Reguła ta ma służyć m.in. ustabilizowaniu finansów publicznych w Polsce rozumianemu jako osiągnięcie w średnim okresie deficytu sektora *general government* na poziomie średnioterminowego celu budżetowego (ang. *medium-term objective* – MTO), który określono jako operacyjny cel reguły³³. W porównaniu do poprzednio obowiązującej tymczasowej reguły wydatkowej, zakres nowej reguły fiskalnej jest szerszy, ponieważ obejmuje wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych, z wyłączeniem wydatków w całości finansowanych ze środków unijnych EFTA oraz wydatków jednostek tego sektora, które – w ocenie ustawodawcy – nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów (np. samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych). Formuła docelowej reguły wydatkowej świadczy o jej parametrycznym charakterze, ponieważ ujęto w niej nie tylko wiele zmiennych *stricte* ekonomicznych, ale jest ona również powiązana z cyklem koniunkturalnym (przyjęto wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości PKB wynikający z przeciętnej długości cyklu koniunkturalnego w Polsce, który wynosi 8 lat). Wskazuje się bowiem, że w okresie nieprzekraczania przez finanse publiczne kryteriów stabilności „kwota wydatków będzie rosła w średniookresowym tempie wzrostu PKB. Kwota wydatków wyznaczana będzie w sposób rekurencyjny – punktem wyjścia przy wyznaczaniu kwoty wydatków na rok n będzie kwota wydatków z roku n-1. Tak wyznaczona baza będzie następnie przemnażana przez wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych oraz prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych na rok n z uwzględnieniem korekty prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych z roku poprzedniego oraz działań dyskrejonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne planowanych na rok n”³⁴. W konstrukcję reguły

³¹ Od wskaźnika CPI (ang. *Consumer Price Index*) – indeksu wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych, będącego miarą inflacji.

³² Przepis art. 112a u.f.p. z 2009 r. był „zawieszony” w 2013 r. (na podstawie art. 86a u.f.p. z 2009 r.), a począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r. został uchylony.

³³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, Druk Sejmu RP VII kadencji nr 1789, s. 3 i 8.

³⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych..., s. 13.

wpisano również kryteria stabilności średniookresowej, po przekroczeniu których będzie dokonywana korekta. Korekta będzie miała miejsce, jeżeli deficyt nominalny sektora *general government* przekroczy 3% PKB³⁵ lub gdy państwowy dług publiczny³⁶ przekroczy próg ostrożnościowy 55% PKB. Jeżeli ani deficyt sektora *general government*, ani państwowy dług publiczny nie przekroczą ww. progów, korekta będzie uzależniona m.in. od wielkości skumulowanych odchyłań wyniku nominalnego od operacyjnego celu reguły równego MTO (określonego w corocznej aktualizacji Programu Konwergencji) i od prognozowanej koniunktury³⁷. Już ten ogólny opis konstrukcji docelowej reguły wydatkowej pozwala stwierdzić, że może ona stanowić przykład ekonomizacji prawa finansowego. Za przyjęciem takiego wniosku przemawia jej stosunkowo skomplikowana konstrukcja, w którą wpisano wiele zmiennych ekonomicznych. Ponadto formułę reguły wydatkowej odniesiono do cyklu koniunkturalnego. W ogólnej formule reguły wyodrębniono pięć etapów, które mają doprowadzić do ustalenia limitu wydatków publicznych. Ich analiza wyraźnie wskazuje, że określone zależności ekonomiczne zostały ujęte w ramy normatywne (np. korekta kwoty wydatków z roku $n-1$ będzie dokonywana zgodnie z aktualizacją prognoz inflacji, tzw. korektą o błędy w prognozach inflacji, którą ujęto we wzorze ustalonym w art. 112aa ust. 1 u.f.p. z 2009 r. dla WYD*_{n-1})³⁸. Reguła wydatkowa została ustalona w formie normy parametrycznej, której elementy konstrukcyjne odnoszą się do określonych zmiennych ekonomicznych, mających charakter zarówno historyczny, jak i prognostyczny. Niemniej jednak taka konstrukcja reguły fiskalnej przyczynia się do znacznego skomplikowania normy parametrycznej, o czym świadczy choćby treść art. 112aa u.f.p. z 2009 r.

5. Reguły fiskalne ujęte w polskim prawie finansowym w kontekście tendencji występujących w prawie finansowym Unii Europejskiej

Zagadnienie ekonomizacji prawa finansowego można również odnieść do reguł fiskalnych o charakterze ponadnarodowym, takich jak: kryteria fiskalne dotyczące długu i deficytu publicznego związane z procedurą nadmiernego deficytu określoną w art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁹ (dalej: TFUE). Wartości odniesienia są również przedmiotem regulacji w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu (dalej: PSiW)⁴⁰. W art. 1 Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, stanowiącego załącznik do TFUE, określono wartość kryteriów konwergencji ustalonych w art. 126 ust. 2 TFUE oraz definicje z nimi związane. Kategorią, do której odnoszona jest wartość długu i deficytu publicznego, jest PKB wyrażony w cenach rynkowych⁴¹. W odniesieniu do tego agregatu kryteria odniesienia zostały ustalone odpowiednio: dla stosunku długu publicznego – 60% PKB, dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego – 3% PKB.

³⁵ Po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej ogłoszonych przez ZUS zgodnie z art. 38c u.f.p. z 2009 r.

³⁶ Obliczony zgodnie z art. 38a pkt 4 u.f.p. z 2009 r.

³⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych..., s. 13.

³⁸ Tamże, s. 25 i n.

³⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

⁴⁰ Pakt Stabilności i Wzrostu tworzą regulacje rozporządzenia Rady (WE) z dnia 7 lipca 1997 r. Nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE. L. 1997/209/6 ze zm.: Dz. U. UE - sp.10/1/89, Dz. U. UE L. z 2005/174/5, Dz. U. UE L 2011/306/330), rozporządzenia Rady (WE) z dnia 7 lipca 1997 r. nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. U. UE L 1997/209/1 ze zm.) oraz uchwała Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. (Dz. Urz. C 236 1997/8/2).

⁴¹ Dyrektywa Rady (Nr 89/130/EWG, Euratom) z dnia 13 lutego 1989 r. w sprawie harmonizacji obliczania produktu narodowego brutto w cenach rynkowych (Dz. Urz. UE. L. z 1989/49/26 ze zm.).

W unijnym prawie finansowym można wyróżnić następujące tendencje dotyczące ekonomizacji materii związanych pośrednio lub bezpośrednio z regułami fiskalnymi. Po pierwsze, w odniesieniu do fiskalnych kryteriów konwergencji można wyodrębnić regulacje, które ujmują określone procesy ekonomiczne mogące mieć wpływ na wypełnianie tych kryteriów, a które to procesy mają wyraźnie podłoże ekonomiczne. Tytułem przykładu można wskazać na regulacje prawa finansowego UE, dotyczące programów stabilizacji oraz programów konwergencji, które umożliwiają danemu państwu odstępstwo od fiskalnej konwergencji. Na państwa nałożono obowiązek określenia średniookresowego celu budżetowego, który jednak może odbiegać od stanu sektora instytucji rządowych i samorządowych bliskiego równowadze lub nadwyżce. Przy ustalaniu tych celów uwzględnia się m.in. margines zabezpieczający przed przekroczeniem przez deficyt publiczny kryterium 3% PKB. W związku z tym średniookresowe cele budżetowe dla państw członkowskich oraz uczestniczących w ERM2 „ustalane są w ramach określonego przedziału pomiędzy – 1% PKB a równowagą lub nadwyżką, w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o środki jednorazowe i tymczasowe”. Średniookresowy cel budżetowy podlega przeglądowi co trzy lata, przy czym może on podlegać dalszemu przeglądowi w przypadku przeprowadzenia reformy strukturalnej, która wywrze znaczący wpływ na stabilność finansów publicznych (art. 2a Rozporządzenia Rady Nr 1466/97). Również informacje ujmowane przez państwa w programach stabilizacji oraz w programach konwergencji w dużym stopniu uwzględniają czynniki koniunkturalne. Tytułem przykładu można wymienić obowiązek określania w tych dokumentach podstawowych założeń dotyczących spodziewanego rozwoju sytuacji gospodarczej i istotnych zmiennych ekonomicznych mających znaczenie dla realizacji programu spójności, takich jak: publiczne wydatki inwestycyjne, realny wzrost PKB, zatrudnienie i inflacja; koszty dotyczące wprowadzanych reform strukturalnych. Powinny być również w nich zamieszczane – co należy szczególnie podkreślić – analizy zmian w zakresie podstawowych założeń ekonomicznych i ich ewentualnego wpływu na saldo oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (art. 3 ust. 2, art. 7 ust. 2 Rozporządzenia Rady Nr 1466/97)⁴².

Innym przykładem ekonomizacji prawa finansowego UE związanym z kryterium fiskalnym długu publicznego jest wzmocnienie części naprawczej PSiW poprzez przyjęcie liczbowej wartości referencyjnej (ang. numerical benchmark), która pozwoli ocenić, czy relacja długu do PKB przekraczająca 60% PKB, obniża się w zadowalającym tempie, tj. jeżeli w ciągu ostatnich 3 lat dystans względem wartości referencyjnej wynoszącej 60% PKB zmniejsza się w tempie 1/20 rocznie (art. 2 ust. 1a Rozporządzenia Rady nr 1467/97). Po drugie, w unijnym prawie finansowym zarysowuje się wyraźna tendencja do wprowadzania reguł fiskalnych również na szczeblu krajowym, ponieważ przestrzeganie średniookresowego celu budżetowego mają wspomagać krajowe reguły fiskalne⁴³. Zgodnie bowiem z art. 5 Dyrektywy Rady 2011/85/UE „każde państwo członkowskie dysponuje, specyficznymi dla niego, numerycznymi regułami fiskalnymi, które w wieloletniej perspektywie skutecznie wspierają realizację przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jako całość, wynikających z TFUE zobowiązań państw członkowskich w obszarze polityki budżetowej”. Reguły fiskalne na szczeblu krajowym mają wspierać w szczególności dostosowanie się danego państwa UE do wartości odniesienia dotyczących deficytu i długu publicznego.

⁴² K. Nizioł, Państwowy dług publiczny..., s. 339 i n.

⁴³ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. U. UE L 2011/306/41).

6. Uwagi końcowe

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza pozwala stwierdzić, że reguły fiskalne dotyczące państwowego długu publicznego i wydatków publicznych unormowane w polskim prawie finansowym mają coraz bardziej parametryczny charakter. W konsekwencji można zaryzykować stwierdzenie o postępującej ekonomizacji polskiego prawa finansowego, którego przedmiotem regulacji są reguły fiskalne. Za przyjęciem takiego wniosku przemawiają następujące argumenty. Po pierwsze, początkowo reguły fiskalne dotyczące długu publicznego i wydatków publicznych (w tym też i wydatków budżetowych) miały stosunkowo mało parametryczny charakter. Tytułem przykładu można wskazać na konstytucyjną regułę zadłużenia oraz progi ostrożnościowe. W ich konstrukcji występują bowiem tylko dwie zmienne ekonomiczne: państwowy dług publiczny (którego wysokość ma być limitowana) oraz PKB (będące wyznacznikiem dopuszczalnego prawnie poziomu państwowego długu publicznego). Zarówno konstytucyjna reguła zadłużenia, jak i progi ostrożnościowe zostały wyznaczone w oparciu o te dwie zmienne. W konstrukcji kolejnej reguły fiskalnej ustalonej w polskim prawie finansowym, tj. pierwszej reguły, która miała ograniczać wydatki budżetowe, ujęto po raz pierwszy zmienną ekonomiczną w postaci wskaźnika inflacji. Z uwagi na ograniczony charakter tej reguły (w praktyce obejmowała ona tylko tzw. wydatki elastyczne, które stanowią ok. 1/3 wydatków budżetowych ogółem) jej skuteczność była niewielka. Następną regułą wydatkową, tzw. stabilizującą regułą wydatkową, ma znacznie bardziej skomplikowaną formułę, wyraźnie nawiązującą do cyklu koniunkturalnego, a także wielu zmiennych ekonomicznych. W jej konstrukcję wpisano również określone korekty, które mają zapewnić jej skuteczność poprzez dostosowanie do zmiennej rzeczywistości gospodarczej. Powyższe przykłady wskazują, że w polskim prawie finansowym ewolucja regulacji dotyczących reguł fiskalnych świadczy o coraz większej ekonomizacji tych unormowań. Normy prawa finansowego dotyczące reguł fiskalnych mają bowiem charakter parametryczny, a w ich konstrukcji uwzględnia się w coraz większym stopniu zależności ekonomiczne. Proces ten jest zbieżny z tendencjami, które występują w unijnym prawie finansowym, w którym regulacje dotyczące reguł fiskalnych również ulegają dalszej ekonomizacji. Tytułem przykładu można wskazać na regulacje, które ujmują określone procesy ekonomiczne mogące mieć wpływ na wypełnianie fiskalnych kryteriów konwergencji, a które to procesy mają wyraźnie podłoże ekonomiczne, w tym również o charakterze koniunkturalnym. Również konstrukcja średnioterminowego celu budżetowego, unormowanego w unijnym prawie finansowym, ma charakter parametryczny, nawiązujący do określonych zależności ekonomicznych opartych na saldzie strukturalnym sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W związku z tym można uznać, że reguły fiskalne w polskim prawie finansowym są konstruowane w coraz większym stopniu przy uwzględnieniu zależności ekonomicznych, a zatem regulacje prawa finansowego dotyczące tej materii podlegają dalszej ekonomizacji. Proces ten jest zbieżny z tendencjami występującymi w unijnym prawie finansowym. W konsekwencji, zarówno krajowe, jak i unijne regulacje prawne – dotyczące reguł fiskalnych związanych z długiem publicznym, a także z wynikiem sektora general government oraz wydatkami publicznymi – są coraz bardziej skomplikowane. W ich konstrukcji bowiem ustawodawca stara się ująć jak najwięcej zmiennych ekonomicznych tak, aby dana norma parametryczna była jak najbardziej elastyczna względem zmiennej rzeczywistości ekonomicznej.

**FISCAL RULES AS AN EXAMPLE OF ECONOMIZATION OF THE FINANCIAL LAW – EVOLUTION
AND THE NEW TENDENCIES IN DOMESTIC AND EUROPEAN REGULATIONS**

Summary

The aim of the paper is to present and analyse regulations of the financial law connected with fiscal rules. Chosen fiscal rules which are related to public debt, deficit of general government sector and public expenses were analysed in the article. The regulations of the financial law have become more parametric because they include some economic indicators such as Gross Domestic Product, rate of inflation. Therefore these regulations, in the Polish and also in the European financial law undergo the process of economization, which means that they regulate the economic processes in the legal way.