

PROCEDURY OSTROŻNOŚCIOWE I SANACYJNE JAKO PRZYKŁAD REGUŁ FISKALNYCH (PRUDENTIAL AND REMEDIAL PROCEDURES AS AN EXAMPLE OF FISCAL RULES)

PRZEMYSŁAW PANFIL

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański, Polska

Abstrakt

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza zasadę, zgodnie z którą nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy poziom $3/5$ wartości rocznego produktu krajowego brutto. Na straży tego rozwiązania stoją wprowadzone przez ustawę o finansach publicznych procedury ostrożnościowe i sanacyjne, które zawierają szereg reguł fiskalnych, głównie o charakterze ilościowym.

Słowa kluczowe

Polityka fiskalna, reguły fiskalne, procedury ostrożnościowe i sanacyjne.

Abstract

The paper investigates the nature of the prudential and remedial procedures which were introduced by the Public Finance Act. These procedures contain some quantitative fiscal rules. They are preventing the constitutional limit prohibiting the contracting loans or extending state guarantees and fiscal sureties resulting in that the public debt exceeds $3/5$ of the Gross Domestic Product.

Key words

Fiscal policy, fiscal rules, prudential and remedial procedures.

1. WSTĘP

We współczesnych społeczeństwach demokratycznych istnieją liczne czynniki polityczno-instytucjonalne, które sprawiają, że celem polityki fiskalnej rzadko bywa maksymalizacja użyteczności społecznej. Dzieje się tak, gdyż proces wyborczy preferuje polityków, którzy lansują model ekspansywnej polityki fiskalnej opierającej się na wzroście wydatków lub redukcji skali obciążeń podatkowych. Asymetria informacji powoduje, że wyborcy nie są dostatecznie świadomi istnienia i roli długookresowych ograniczeń budżetowych. Podlegają tzw. iluzji fiskalnej, czyli budują sobie fałszywe wyobrażenie na temat możliwych wariantów wyboru. Dodatkowo, na poziomie pojedynczych obywateli daje się zauważyć brak współodpowiedzialności za stan budżetu państwa. Tym samym przewidywalnym rezultatem procesu demokratycznego wyboru jest powstanie deficytu budżetowego wtedy, gdy pożyczka jest dostępnym środkiem zastępującym opodatkowanie¹. Uzasadnia to stosowanie reguł fiskalnych, czyli takich rozwiązań instytucjonalnych, które ograniczają negatywny wpływ wyborów na politykę fiskalną. Ciekawym przykładem są tutaj funkcjonujące w Polsce procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Jest to zbiór reguł fiskalnych, głównie o charakterze ilościowym, które stoją na straży konstytucyjnego limitu państwowego długu publicznego.

¹ Buchanan J.M.: *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1997, s. 133, ISBN 8301122943.

Zostały one wprowadzone do porządku prawnego za sprawą ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 roku² (powoływana dalej w skrócie FinPubU 98). Zbliżająca się dziesiąta rocznica ich funkcjonowania wydaje się być dobrym pretekstem do analizy przyjętych rozwiązań. Wynikające z niej wnioski mogą stać się przyczynkiem do dyskusji na temat modyfikacji, którym procedur ostrożnościowych i sanacyjnych zostały poddane w rządowym projekcie kolejnej ustawy o finansach publicznych.

2. KSZTAŁT PROCEDUR OSTROŻNOŚCIOWYCH I SANACYJNYCH

Aktualnie problematykę procedur ostrożnościowych i sanacyjnych reguluje art. 79 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych³ (FinPubU). Zawierają one pakiet rozwiązań zmierzających do ograniczenia rozmiarów państwowego długu publicznego, zmniejszenia lub likwidacji deficytu oraz przyjęcia odpowiedniego programu naprawczego⁴. FinPubU zakłada trzy odmienne sposoby reakcji na kształtowanie się relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto (PKB). Przedstawiają się one następująco:

1. relacja w roku x jest większa od 50%, a nie większa od 55%:
 - a. Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej na rok następny ($x + 2$), w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku bieżącego ($x + 1$),
 - b. relacja deficytu do dochodów uchwalona w budżecie państwa na następny rok budżetowy stanowi górne ograniczenie relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego (JST) do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie JST,
2. relacja w roku x jest większa od 55%, a mniejsza od 60% PKB:
 - a. Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej na rok następny ($x + 2$), przyjmując jako górne ograniczenie deficytu jego poziom zapewniający spadek relacji długu SP do PKB w stosunku do relacji dla roku x ,
 - b. górne ograniczenie relacji deficytu każdej JST do jej dochodów, jaka może być uchwalona w jej budżecie na rok następny ($x + 2$), określona jest przez pomnożenie relacji deficytu do dochodów budżetu państwa uchwalonej na rok następny ($x + 2$) przez współczynnik R , wyliczony w następujący sposób

$$R = (0,6 - PDP / PKB) : 0,05$$

gdzie:

PDP – kwota państwowego długu publicznego ogłoszona za poprzedni rok budżetowy (x),

PKB – produkt krajowy brutto ogłoszony za poprzedni rok budżetowy (x),

- c. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji państwowego długu publicznego do PKB,

3. relacja w roku x jest równa lub większa od 60%:

² T.j. Dz. U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 ze zm.

³ Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁴ Borodo A.: *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń: Dom Organizatora, 2005, s. 177-178, ISBN 8372852537.

- a. poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia relacji jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji,
- b. Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%,
- c. w kolejnym roku budżetowym ($x + 2$) obowiązuje zakaz udzielania nowych gwarancji i poręczeń przez jednostki sektora finansów publicznych,
- d. w projekcie ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy ($x + 2$) oraz w uchwalonych budżetach JST kwota wydatków jest równa lub niższa od kwoty dochodów.

Wprowadzonych przez procedury ostrożnościowe i sanacyjne ograniczeń dotyczących wielkości deficytu nie stosuje się do:

1. kwot deficytu budżetu państwa sfinansowanych nadwyżką budżetową z lat poprzednich, a także sfinansowanych przychodami pochodzącymi ze sprzedaży wydzielonych aktywów Skarbu Państwa, a wydatkowanymi na sfinansowanie reformy systemu ubezpieczenia społecznego, zgodnie z ustawą o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych,
2. kwot deficytu budżetu JST sfinansowanych nadwyżką budżetową z lat poprzednich, a także sfinansowanych emisją papierów wartościowych, zaciągniętymi kredytami i pożyczkami w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz bezzwrotnymi środkami z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA.

Dodatkowo, przepisów regulujących procedury ostrożnościowe i sanacyjne nie stosuje się w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Polski lub stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Polski.

Program sanacyjny przedstawiany przez Radę Ministrów Sejmowi w pierwszej kolejności powinien podawać przyczyny kształtowania się relacji długu publicznego do PKB na tak wysokim poziomie. Musi także zawierać program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia tej relacji oraz uwzględniający analizę limitów ilościowych i analizę uwarunkowań prawnych. Ostatnim elementem, który powinien znaleźć się w programie sanacyjnym jest trzyletnia prognoza dotycząca kształtowania się omawianej relacji wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju.

3. SKUTECZNOŚĆ PROCEDUR OSTROŻNOŚCIOWYCH I SANACYJNYCH

W literaturze przedmiotu zdefiniowano szereg cech, którymi powinny charakteryzować się skuteczne reguły fiskalne. Pierwszą z nich jest prostota przyjętych rozwiązań. Umożliwia ona zrozumienie przez społeczeństwo mechanizmu funkcjonowania danej reguły, bez czego trudno jest uzyskać akceptację wynikających z niej ograniczeń. Prostota sprzyja także poprawie efektywności kontroli w zakresie przestrzegania przyjętych rozwiązań. Cechy tej niestety nie można przypisać regulacjom tworzącym procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Szczególnie skomplikowane są rozwiązania, które zaczynają obowiązywać w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny poziomu 55% PKB. Jedynie w ostatniej procedurze sanacyjnej pojawia się łatwy do wyjaśnienia opinii publicznej nakaz zbilansowania budżetu państwa i budżetów JST. Dużym atutem przyjętych rozwiązań jest natomiast jasno określony cel wprowadzenia ich do porządku prawnego. Jest nim ochrona konstytucyjnego limitu zadłużenia, a więc bardzo prostej i zrozumiałej ilościowej reguły fiskalnej.

Biorąc pod uwagę stabilizacyjną funkcję finansów publicznych i cykliczność procesów ekonomicznych reguły fiskalne muszą cechować się pewną elastycznością, która pozwoli władzom publicznym aktywnie reagować na nadzwyczajne zjawiska gospodarcze. Nie powinny także ograniczać swobodnego funkcjonowania automatycznych stabilizatorów koniunktury. W literaturze przedmiotu można spotkać się z opiniami, że procedury ostrożnościowe i sanacyjne nie spełniają tego warunku. Jako wadę przyjętego systemu podaje się fakt, że opiera się on na koncepcji „twardego lądowania”, czyli znaczącej skokowej redukcji deficytu⁵. Biorąc pod uwagę dużą sztywność wydatków budżetu państwa realizacja takiego zadania musiałaby wiązać się ze wzrostem skali obciążeń fiskalnych lub poważną redukcją wydatków, co miałyby daleko idące implikacje natury gospodarczej. Trudno jednak w pełni zgodzić się z tym stanowiskiem. W szczególności procedury ostrożnościowe i sanacyjne mają zabezpieczyć gospodarkę właśnie przed skutkami „twardego lądowania”, do którego musiałoby dojść w przypadku przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia. Osiąga się to poprzez wprowadzanie coraz dalej idących ograniczeń swobody prowadzenia polityki fiskalnej. Należy przy tym zauważyć, że początkowo nie są one nadmiernie restrykcyjne.

Skuteczność reguł fiskalnych w dużej mierze zależy od liczby adresatów wynikających z nich ograniczeń. Najwyżej należy oceniać te rozwiązania, które odnoszą się do całego sektora finansów publicznych, a nie tylko jego poszczególnych elementów. Jest to szczególnie istotne w świetle transferów, do jakich dochodzi pomiędzy jednostkami tego sektora. Polskie procedury ostrożnościowe i sanacyjne generalnie wprowadzają ograniczenia na poziomie budżetu państwa i budżetów JST. Jedynie w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny poziomu 60% PKB pojawia się adresowany do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji. Biorąc pod uwagę cel, jakiemu mają służyć procedury ostrożnościowe i sanacyjne, rozwiązanie to wydaje się niewystarczające. Powinny one obejmować wszystkie jednostki, których zadłużenie jest częścią składową państwowego długu publicznego. Dodatkowo, obecny kształt procedur ostrożnościowych i sanacyjnych daje możliwość obejścia wynikających z nich ograniczeń. Przykładowo, redukcja deficytu budżetu państwa mogłaby odbyć się w drodze zmniejszenia wielkości dotacji dla państwowych funduszy celowych. Podmioty te musiałyby finansować część swoich wydatków środkami pozyskanymi w drodze pożyczki publicznej powiększając w ten sposób swoje zadłużenie. W takich okolicznościach wdrożenie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych przyczyniłoby się do zmiany struktury podmiotowej państwowego długu publicznego, a nie ograniczenia jego wielkości. Niemniej, obecne rozwiązania są niekiedy krytykowane w zakresie, w jakim ograniczają gospodarkę finansową JST. Zarzuca się im, że opierają się na zasadzie „zbiorowej odpowiedzialności”. Państwowy dług publiczny, generowany przede wszystkim przez Skarb Państwa, może w przyszłości negatywnie wpływać na rozwój JST⁶. Takie podejście abstrahuje jednak od faktu, że wśród wydatków budżetu centralnego dominującą pozycję mają subwencje i dotacje na rzecz innych jednostek sektora finansów publicznych. W tym świetle deficyt budżetu państwa jest przejawem braku równowagi całego sektora.

Ograniczenia wynikające z ilościowych reguł fiskalnych prowadzą zazwyczaj do ograniczenia skali wydatków publicznych. W sytuacji, w której większość z nich ma charakter sztywny, uderza to przede wszystkim w wydatki majątkowe. W tym sensie ilościowe reguły fiskalne mogą być poważnym zagrożeniem dla realizacji polityki prorozwojowej. W związku z tym

⁵ Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M.: *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2006, s. 59, ISBN 8320816270.

⁶ Gilowska Z., *Rozczarowanie ustawami*, Rzeczpospolita z 10.08.1998, ISSN 02089130.

należy nadać im taki kształt, aby były neutralne dla wydatków majątkowych. Postulat ten jest częściowo realizowany przez procedury ostrożnościowe i sanacyjne na poziomie JST. Ograniczeń, związanych z wszczętymi postępowaniami nie stosuje się do deficytu tych jednostek w kwocie, jaka odpowiada pożyczkom publicznym zaciągniętym w związku z umowami zawartymi z podmiotami dysponującymi środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej.

Aby dana reguła fiskalna była skuteczna, musi mieć charakter wiążący zarówno na etapie opracowywania budżetu, jak i jego wykonywania. Tym samym powinna obowiązywać zarówno *ex ante*, jak i *ex post*⁷. Istotą procedur ostrożnościowych i sanacyjnych jest ograniczenie wielkości deficytu budżetowego, jaki może być uchwalony w ustawie lub uchwale budżetowej. W przypadku budżetu centralnego nie wynika to bezpośrednio z przepisów tworzących te procedury. Ograniczenia przewidziane w art. 79 FinPubU dotyczą uchwalonego przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Sejm, zgodnie z art. 220 ust. 1 Konstytucji⁸, nie może jednak uchwalić deficytu większego niż przewidziany w tym projekcie. Ujemne saldo budżetowe ujęte w ustawie lub uchwale budżetowej stanowi limit, którego przekroczenie jest równoznaczne z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Sugerowałoby to, że procedury ostrożnościowe i sanacyjne mają charakter wiążący także w trakcie wykonywania budżetu. Nie jest to jednak takie oczywiste. Przykładowo, w pierwszej procedurze sanacyjnej wysokość deficytu budżetowego państwa uzależniona jest od przewidywanej na koniec roku relacji długu Skarbu Państwa do PKB. Jeżeli w trakcie roku budżetowego okaże się, że szacunki dotyczące tej relacji były zaniżone, to brak jest mechanizmów wymuszających nowelizację ustawy budżetowej i stosowne zmniejszenie deficytu budżetowego. Okoliczność ta może być wykorzystana przez rząd do „obejścia” części ograniczeń wynikających z procedur ostrożnościowych i sanacyjnych poprzez manipulowanie prognozowanymi wskaźnikami makroekonomicznymi.

Skuteczność reguł fiskalnych jest także uzależniona od czasu, w których wynikające z nich ograniczenia zaczynają oddziaływać na sposób prowadzenia polityki fiskalnej. Pod tym względem procedury ostrożnościowe i sanacyjna pozostawiają wiele do życzenia. Przekroczenie jednego z założonych progów państwowego długu publicznego w roku t skutkuje ograniczeniem wielkości deficytu w roku $t + 2$. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne wpływają na sposób prowadzenie polityki fiskalnej z rocznym opóźnieniem w stosunku do zaistnienia przesłanek warunkujących ich zastosowanie. Rozwiązanie to w pewnym stopniu można tłumaczyć organizacją procedury budżetowej, jak i późnego dostępu do pełnych danych statystycznych za mijający rok budżetowy. Niemniej, sytuacja ta rzutuje na skuteczność procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Należy pamiętać, że ich głównym celem jest ochrona konstytucyjnego limitu zadłużenia. W przypadku poważnego kryzysu finansów publicznych może się jednak zdarzyć, że państwowy dług publiczny zdąży przekroczyć poziom 60% PKB zanim procedury te zaczną oddziaływać na sposób prowadzenia polityki fiskalnej.

4. WIARYGODNOŚĆ PROCEDUR OSTROŻNOŚCIOWYCH I SANACYJNYCH

Odrębnym zagadnieniem jest wiarygodność reguł fiskalnych, która jest wyznaczana przez trwałość przyjętych rozwiązań. Skuteczność nawet najlepszych regulacji może być iluzoryczna i uzależniona od czynników zewnętrznych, jeżeli mogą być one swobodnie

⁷ Inman R.P.: *Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU*, Working Paper no 5838, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996, s. 4,

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

zmienione przez podmiot objęty wynikającymi z nich ograniczeniami⁹. W związku z tym wiarygodność reguły fiskalnych wyznaczana jest przez rangę wprowadzających je aktów prawnych. Należy jednocześnie zauważyć, że konieczność nadawania regułom polityki fiskalnej formy przepisów prawnych pojawiła się dopiero wraz z „rewolucją keynesowską”. Argumenty jej przedstawiciele przyczyniły się do legitymizacji deficytu i odrzucenia, opierającej się na tradycyjnych wartościach etycznych, zasady zbilansowania budżetu, która stanowiła integralną część niepisanej konstytucji fiskalnej większości państw¹⁰.

Największą wiarygodność mają reguły fiskalne określone w Konstytucji, a także wynikające z regulacji Unii Europejskiej. Po drugiej stronie osi znajdują się rozwiązania przyjmujące formę samoograniczeń nałożonych na siebie przez Radę Ministrów na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej¹¹. Nie mają one wiążącego charakteru, zaś ich naruszenie nie jest zagrożone żadnymi sankcjami. W związku z tym ich realizacji zależy przede wszystkim od dobrej woli Rady Ministrów. Pomiędzy tymi rozwiązaniami sytuują się te reguły, które umieszczono w akcie prawnym rangi ustawowej, w tym procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Nie mogą być one bezpośrednio zmienione przez podmiot, który objęty jest wynikającymi z nich ograniczeniami. Ich znaczenia nie można jednak przeceniać w systemie politycznym, w którym rząd ma poparcie większości parlamentarnej. Rada Ministrów może być inicjatorem zmian legislacyjnych mających złagodzić ograniczenia wynikające z reguł fiskalnych. Do takich działań, w zakresie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, doszło w Polsce dwukrotnie.

Pierwsza zmiana legislacyjna wpływająca na zakres ograniczeń wynikających z procedur ostrożnościowych i sanacyjnych miała miejsce w 2004 roku. Teoretycznie nie dotyczyła ona bezpośrednio zawartych w nich reguł fiskalnych, lecz środków transferowanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych tytułem pokrycia ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych. Do końca 2003 roku były one traktowane jako wydatek budżetu państwa przyjmujący formę dotacji. Od 1 stycznia 2004 roku klasyfikuje się je jako przychody własne Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i zalicza w ciężar rozchodów budżetu państwa. Zmiana ta nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Środki transferowane z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mają charakter definitywny i bezzwrotny. Ze względu na ekonomiczną treść tej operacji powinna być ona klasyfikowana jako wydatek. Sugeruje to, że jedynym motywem działania ustawodawcy była chęć zmniejszenia deficytu budżetowego za pomocą zmiany księgowania wybranych pozycji. Rozchodów nie uwzględnia się bowiem przy ustalaniu salda budżetowego. Za taką interpretacją świadczy fakt, że nowe regulacje weszły w życie po przekroczeniu przez państwowy dług publiczny poziomu 50% PKB (wykres nr 1). W związku z tym rząd, pracując na projekcie ustawy budżetowej na rok 2005, poddawany był ograniczeniom wynikającym z procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Wprowadzona zmiana klasyfikacji pozwoliła sztucznie zredukować deficyt budżetowy i w ten sposób „uwolnić” spod rygorów tych procedur kilkanaście miliardów złotych. Modyfikacja ta nie tylko wpłynęła na wiarygodność przyjętych rozwiązań, ale również poważnie ograniczyła ich skuteczność. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne opierają się na koncepcji ograniczenia poziomu deficytu. Początkowo rozwiązanie to nie budziło zastrzeżeń, gdyż deficyt ten był

⁹ Alesina A., Perotti R.: *The Political The Political Economy of Budget Deficits*, Working Papers nr 4637, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1994, s. 33.

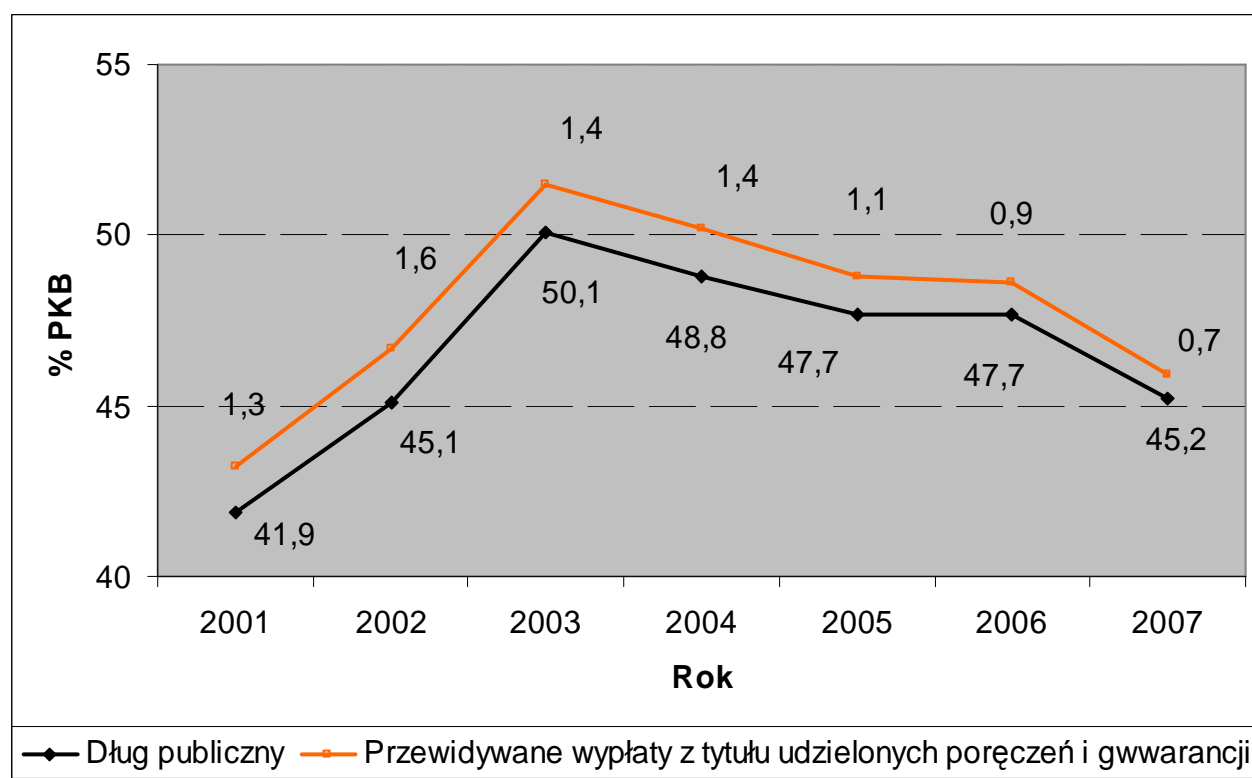
¹⁰ Buchanan J.M.: *Finanse...*, s. 133.

¹¹ Jako przykład można tutaj podać tzw. kotwicę Belki, którą w 2002 roku przyjął w Polsce rząd koalicyjny SLD-UP-PSL. Zakładała ona umiarkowany realny wzrost wydatków budżetu państwa w cyklu kilkuletnim. Ich poziom na kolejne lata miał być ustalony zgodnie z zasadą, że wydatki roku poprzedniego powiększą się o wskaźnik prognozowanej inflacji + 1% ponad wielkość inflacji.

jedyną pozycją potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, której finansowanie prowadziło do przyrostu zadłużenia. W chwili obecnej taki sam skutek wywołuje konieczność pokrycia w drodze pożyczki publicznej środków transferowanych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które stanowią refundację składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych¹². Sprawia to, że wdrożenia nawet najbardziej restrykcyjnej procedury sanacyjnej nie gwarantuje zahamowania wzrostu zadłużenia.

Kolejną zmianę legislacyjną w omawianym zakresie przyniosła FinPubU. Pod rządami FinPubU 98 na ocenę stanu finansów publicznych, obok poziomu państwowego długu publicznego, wpływały także skutki przyszłych i niepewnych zdarzeń związanych z zadłużeniem potencjalnym. Były one reprezentowane przez kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych. Początkowo nie miały one praktycznego znaczenia. Sytuacja ta uległa jednak zmianie w 2004 roku, kiedy to państwowy dług publiczny wyniósł 48,8% PKB, zaś przewidywalne wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji 1,4% PKB. Suma obu wartości przekroczyła więc poziom 50% PKB, co uzasadniało wszczęcie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Sytuacja ta wpłynęła na treść FinPubU. W trakcie prac parlamentarnych nad rządowym projektem tej ustawy zdecydowano, że jedynym czynnikiem mającym wpływ na wszczęcie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych będzie poziom państwowego długu publicznego. Jest to więc kolejny przykład modyfikacji polskich reguł fiskalnych pod wpływem bieżącej sytuacji finansów publicznych, która negatywnie odbija się na ich wiarygodności.

Wykres nr 1. Stosunek państwowego długu publicznego powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji do PKB w latach 2001 – 2007 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, *Raporty roczne za lata 2001-2006. Dług publiczny*, Warszawa, 2002-2007.

¹² W części, która nie jest finansowana przychodami z prywatyzacji.

5. PODSUMOWANIE

W zamyśle swoich twórców procedury ostrożnościowe i sanacyjne miały zabezpieczać sektor finansów publicznych przed skutkami „twardego lądowania”, do którego musiałoby dojść w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny konstytucyjnego limitu zadłużenia. Realizacja tego celu jest jednak zagrożona przez błędny kształt przepisów tworzących te procedury. Wpływają one na sposób prowadzenie polityki fiskalnej z rocznym opóźnieniem w stosunku do zaistnienia przesłanek warunkujących ich zastosowanie. Wynikające z nich ograniczenia nie obejmują wszystkich podmiotów, których zadłużenie składa się na państwowy dług publiczny. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne opierają się także na błędnej koncepcji redukcji deficytu budżetowego, a nie wszystkich potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Największym problemem jest jednak mała wiarygodność przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Z inicjatywy rządu procedury ostrożnościowe i sanacyjne były modyfikowane za każdym razem, kiedy zaczynały wywierać wpływ na sposób prowadzenia polityki fiskalnej.

Literature:

- Alesina A., Perotti R.: *The Political The Political Economy of Budget Deficits*, Working Papers nr 4637, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1994.
- Borodo A.: *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń: Dom Organizatora, 2005, ISBN 8372852537.
- Buchanan J.M.: *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1997, ISBN 8301122943.
- Gilowska Z., *Rozczarowanie ustawami*, Rzeczpospolita z 10.08.1998, ISSN 02089130.
- Inman R.P.: *Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU*, Working Paper no 5838, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996.
- Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M.: *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2006, ISBN 8320816270.
- Ministerstwo Finansów, *Raporty roczne za lata 2001-2006. Dług publiczny*, Warszawa, 2002-2007.

Contact – email:

deruyter@wp.pl