

Magdalena Ziolo

Uniwersytet Szczeciński

DEFICYT I DŁUG JAKO KATEGORIE OBJĘTE DYSCYPLINĄ FISKALNĄ*

Streszczenie: W artykule zaprezentowano deficyt i dług jednostek sektora publicznego, jako kategorie podlegające regulacji ze strony państwa i będące przedmiotem oddziaływania w ramach dyscypliny fiskalnej. Wskazano na dokonującą się zmianę orientacji wobec instrumentów oddziaływania fiskalnego, które z narzędzi administracyjnych stały się narzędziami zarządczymi.

Słowa kluczowe: dyscyplina fiskalna, budżet, deficyt, dług.

1. Wstęp

Stabilizacja budżetu oraz finansów publicznych, szczególnie w warunkach zmian koniunkturalnych, pozostaje ważną sferą oddziaływania ze strony państwa. Doświadczenia ostatniego kryzysu finansowego na świecie pokazują, że stale istnieje potrzeba usprawnień i doskonalenia instrumentów kształtujących parametry budżetów jednostek publicznych, zwłaszcza tych, których sfera regulacji dotyczy zagadnień deficytu i długu publicznego.

Dyscyplina fiskalna stanowi generalną kategorię odwzorowującą charakter działań i aktywności państwa ukierunkowanych na stabilizowanie budżetu i finansów publicznych. Przedmiot, podmiot i podział kompetencji związanych z regulacjami dotyczącymi dyscypliny fiskalnej pozostaje zróżnicowany w poszczególnych państwach. Jednakże analiza stosowanych przez poszczególne kraje rozwiązań pozwala na zredagowanie wspólnych reguł i trendów. Wyrazem tego są m.in. reguły fiskalne, które współcześnie ewoluują z roli instrumentów monitorująco-kontrolnych do instrumentów zarządczych.

Celem artykułu jest przybliżenie pojęcia dyscypliny fiskalnej na tle kategorii dyscypliny i odpowiedzialności budżetowej. W opracowaniu przedstawiono reguły fiskalne jako podstawowe instrumenty realizacyjne w ramach dyscypliny fiskalnej ze szczególnym uwzględnieniem reguły salda budżetowego i reguły zadłużenia.

* Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy nr 5495/B/H03/2010/38.

2. Dyscyplina fiskalna a odpowiedzialność budżetowa

Dyscyplina fiskalna jest zbiorem zasad i reguł oraz sposobów ich egzekwowania, pozwalających na dokonywanie monitoringu i kontroli deficytu i długu lokalnych jednostek terytorialnych¹. W zależności od rodzaju państwa i jego ustroju administracyjnego (kraje unitarne lub państwa złożone: federalne, regionalne) forma tych regulacji może mieć charakter przepisów ustawy zasadniczej lub aktów prawnych niższego rzędu, lub też innych dokumentów o znaczeniu strategicznym.

Uprawnienia w zakresie stanowienia reguł i przepisów w ramach dyscypliny fiskalnej są domeną rządów (w przypadku krajów unitarnych) oraz krajów związkowych lub jednostek terytorialnych wyższego szczebla (państwa złożone). Przy czym zasadą pozostaje fakt, że przepisy stanowione przez władzę wyższą, określającą ramy działania jednostek im podległych, muszą być przez tę władzę również respektowane².

Stosowany w krajach federalnych i regionalnych model *top down* umożliwia jednostkom wyższego szczebla władzy konstytuowanie i delegowanie przepisów / zasad kontroli deficytu i długu obowiązujących gminy jako jednostki najniższego szczebla podziału terytorialnego (w zależności od kraju reguły kreowane są przez: prowincje, regiony, kantony, landy)³. Rada Europy zwraca jednak uwagę, że stanowione w ten sposób reguły kontroli powinny być uprzednio konsultowane i uzgadniane, co do ich zakresu i charakteru pomiędzy szczeblem władzy określającym te wymogi, a tym szczeblem, który ma je respektować (zasada kooperacji)⁴.

Zakres unormowań składających się na dyscyplinę fiskalną pozostaje zróżnicowany w zależności od rodzaju państwa i dotyczy w szczególności konkretnych reguł fiskalnych w postaci ograniczeń ilościowych (najczęściej limit dopuszczalnego zadłużenia) oraz jakościowych (procedury, zasady, rekomendacje), stanowiących o rodzaju ograniczeń budżetowych – miękkie lub twarde.

Wstępna identyfikacja rodzaju ograniczenia może być dokonywana na podstawie weryfikacji następujących kryteriów:

- oceny skuteczności narzędzi gwarantujących respektowanie złotej reguły finansów publicznych;
- wskazania, który szczebel władzy ma uprawnienia do zapewniania i kontroli dyscypliny fiskalnej poprzez wprowadzenie właściwych instrumentów i sankcji (w wybranych krajach jednostki niższego szczebla mogą samodzielnie decydować o wyborze i stosowaniu określonego instrumentu, w innym ujęciu mają wpływ na decyzję władzy wyższego szczebla, jakie reguły i instrumenty będą

¹ B. Dafflon, *Local Debt: From Budget Responsibility to Fiscal Discipline*, Paper presented at the IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14-15, 2010, s. 11.

² Tamże.

³ Tamże, s. 12.

⁴ Tamże.

- stosować, lub nie mają żadnego wpływu na decyzje i muszą respektować obowiązujące przepisy stanowione bez konsultacji przez władzę wyższego szczebla);
- stwierdzenia, czy istnieje wymóg respektowania zasady równowagi budżetowej, i jeżeli tak, czy jest regulowany przepisami ustawy zasadniczej, czy innych ustaw;
 - wskazania, w jakim okresie istnieje wymóg utrzymania budżetu zrównoważonego na poziomie operacyjnym (krótko-, średnio-, długoterminowo i jak te okresy są definiowane);
 - określenia, czy budżet operacyjny i budżet inwestycyjny są odrębne / wydzielone w ramach budżetu ogólnego
 - określenia, czy referendum „finansowe” jest prawną formą partycypacji obywatelskiej w kontroli dyscypliny fiskalnej, i jeżeli tak, czy jest obligatoryjne czy opcjonalne;
 - stwierdzenia, jakie sankcje są stosowane w przypadku niezachowania równowagi budżetowej na poziomie operacyjnym.

Dyscyplina fiskalna jest kategorią ekonomiczną, w ramach której istotnym elementem pozostaje sfera oddziaływania odnosząca się do zapewnienia dyscypliny wykonania i realizacji budżetu (*budget discipline*).

Obszar regulacji i sposobów osiągnięcia rezultatów zapewniających właściwy poziom dyscypliny budżetowej korzysta z instrumentów mających swój wyraz w postaci miękkich i / lub twardych ograniczeń budżetowych (tab. 1).

Tabela 1. Instrumenty wykorzystywane w procesie zapewniania dyscypliny budżetowej

Dyscyplina budżetowa	
Reguły - rozwiązania instytucjonalno-prawne w zakresie możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki szczebla lokalnego.	Reguła zrównoważonego budżetu, limit deficytu, unormowania w zakresie zaciągania zobowiązań przez jednostki na poziomie lokalnym, mechanizmy kontroli administracyjnej, zabezpieczenia.
Pożyczki naprawcze, inne formy pomocy państwa, sankcje.	Instrumenty zapobiegające nadmiernemu zadłużeniu, instrumenty i procedury przymusu administracyjnego w zakresie dokonania korekt budżetowych przez jednostki, w których dochodzi do akumulacji deficytu i długu oraz rolowania zadłużenia

Źródło: B. Dafflon, wyd. cyt., s. 4.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na ograniczoną skuteczność instrumentów wspierających zapewnienie dyscypliny budżetowej (*budget discipline*), określając to ujęcie podejściem negatywnym⁵. Wśród głównych słabości instrumentów stosowanych w celu zapewnienia dyscypliny budżetowej wymienia się:

⁵ Tamże, s. 3.

- ich generalny, niezindywidualizowany charakter;
- fakt, że przyczyniają się do powstania wysokiego stopnia zależności jednostek terytorialnych najniższego szczebla podziału terytorialnego od władzy nadrzędnej (dotyczy to zwłaszcza bezpośrednich narzędzi kontroli administracyjnej oraz prewencji);
- ich wpływ na podwyższenie możliwości wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia (*moral hazard*) w wyniku istnienia prawnej gwarancji wsparcia przez państwa dla jednostek nadmiernie zadłużonych w formie pożyczek naprawczych i innych form pomocy finansowej.

Wskazane ograniczenia determinowały potrzebę usprawnień i poszukiwania nowych rozwiązań pozwalających zapewnić dyscyplinę fiskalną na poziomie gospodarki budżetowej, czego efektem było wypracowanie podejścia określanego jako odpowiedzialność budżetowa / odpowiedzialność za budżet (*budget responsibility*).

Przez pojęcie odpowiedzialności budżetowej rozumie się zespół instrumentów oraz sposobów równoważenia budżetu, które są dostosowane do realnych potrzeb i polityki inwestycyjnej gminy oraz jej potencjału fiskalnego, a także pozwalają na antycypowanie i ocenę kosztów oraz korzyści programów / działań jeszcze przed podjęciem ostatecznej decyzji o ich realizacji, przez co stają się skutecznym instrumentem umożliwiającym przeciwdziałanie powstawaniu nadmiernego zadłużenia⁶.

Podstawowym kryterium odróżniającym pojęcie odpowiedzialności budżetowej od dyscypliny budżetowej jest samoocena jednostki jako punkt wyjścia do dalszych działań (tab. 2).

Tabela 2. Odpowiedzialność budżetowa i jej komponenty

Odpowiedzialność budżetowa	
Samoocena i samokontrola	Proaktywna i kreatywna postawa władz w procesie oceny i kontroli finansów gminy.
Dobre praktyki	Wykorzystanie doświadczenia i dobrych praktyk w procesie planowania i zarządzania lokalnymi projektami i programami inwestycyjnymi.
Potencjał i pomiar kosztów	Pomiar rzeczywistego standingu finansowego i ocena gospodarki finansowej, określenie możliwości inwestycyjnych z uwzględnieniem kosztów realizacji i utrzymania inwestycji po jej zakończeniu.
Sposób traktowania i postrzegania budżetu	Budżet stanowi odwzorowanie kierunków i działań władz lokalnych podejmowanych w ramach polityki dochodowej i wydatkowej.

Źródło: B. Dafflon, wyd. cyt., s. 4.

Podejście oparte na odpowiedzialności budżetowej jest koncepcją wdrażającą aspekty zarządcze na poziomie jednostek lokalnych. Stanowi ono płynne przejście od administrowania budżetem do zarządzania nim, przypisujące całkowity zakres odpowiedzialności za budżet władzom lokalnym, które nim zarządzają (planują, wykonują, monitorują oraz kontrolują).

⁶ Tamże.

Nie wyklucza to jednak konieczności stanowienia i respektowania określonych regulacji prawnych, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności budżetu lokalnego i finansów lokalnych, którego jest on elementem. Jasno określone reguły i sankcje za ich naruszanie lub ich nieprzestrzeganie, podział kompetencji i obowiązków są nieodłącznym elementem zarządzania, wobec czego regulacje w zakresie deficytu i długu publicznego są koniecznością. Dyskusyjny pozostaje zakres uprawnień w ramach ich stanowienia i wdrażania. Potrzeba decentralizacji i delegowania uprawnień w tym zakresie została dostrzeżona i ma swój wyraz w rozwiązaniach przyjętych przez kraje złożone oraz unitarne. Rządy państw federalnych i regionalnych zachowały przywilej określenia generalnych przepisów prawnych w zakresie kształtowania polityki deficytu i długu publicznego, zostawiając krajom związkowym zarządzanie długiem na poziomie regionalnym i lokalnym.

Państwa unitarne ze względu na swoją specyfikę i uwarunkowania przyjęły regulacje ogólnego zarządzania deficytem i długiem publicznym dla wszystkich poziomów władzy (w tym konstytuowania ram prawnych), pozostawiając ograniczoną samodzielność finansową jednostkom samorządu terytorialnego.

3. Deficyt jako forma nierównowagi budżetowej i potrzeba jego regulacji

Nierównowaga budżetowa jest przeciwieństwem zjawiska równowagi budżetowej określanej jako taki stan budżetu, w którym „wydatki znajdują pokrycie w dochodach”⁷. Wszelkie odchylenia od stanu równowagi budżetowej stanowią przejaw nierównowagi w budżecie i wyrażają się poprzez występowanie nadwyżki lub deficytu budżetowego.

Stan równowagi budżetowej w praktyce gospodarczej jest zjawiskiem niezwykle rzadkim i trudnym do utrzymania. Najczęściej salda budżetowe mają charakter sald niezrównoważonych o charakterze deficytowym, choć postulatem jest zasada budżetu zrównoważonego.

O ile stan nierównowagi w formie nadwyżki budżetowej nie budzi większych kontrowersji⁸, o tyle występowanie deficytu budżetowego ze względu na jego możliwe niepożądane skutki społeczno-ekonomiczne jest przedmiotem stałej dyskusji, której towarzyszy wymiana argumentów „za” i „przeciw” utrzymywaniu deficytu budżetowego⁹.

Konieczność objęcia deficytu budżetowego działaniami interwencyjnymi (regulacyjnymi) ze strony państwa i instytucji międzynarodowych wynika z możliwego,

⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 295.

⁸ W literaturze zwraca się uwagę, że powstanie nadwyżki budżetowej niekoniecznie oznacza dobrą sytuację finansową JSP. Podmioty zadłużone mogą bowiem akumulować środki na spłatę swoich zobowiązań, a nadwyżka może być efektem nadmiernych oszczędności. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 609.

⁹ B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 13.

wysoce szkodliwego oddziaływania nadmiernego deficytu i długu na gospodarkę finansową podmiotów publicznych i w konsekwencji z możliwości realnego zagrożenia tych podmiotów niewypłacalnością.

W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznego stanowiska w zakresie oceny społeczno-ekonomicznych skutków zjawiska deficytu i długu publicznego dla gospodarki¹⁰. Skutki występowania deficytu długu publicznego są współzależne, gdyż zjawiska te mają charakter nierozłączny. Wśród głównych zagrożeń związanych z występowaniem deficytu budżetowego i finansującego go długu wymienia się:

- możliwość negatywnego oddziaływania na podstawowe parametry makroekonomiczne¹¹: związek deficytu z inflacją, wpływ na wielkość oszczędności i inwestycji prywatnych, zjawisko deficytów bliźniaczych, efekt wypychania;
- zagrożenie stabilności finansowej i w konsekwencji zdolności do realizacji zadań publicznych i świadczenia usług publicznych¹²;
- problem ciężaru długu¹³;
- problem rolowania zadłużenia;
- kwestię sprawiedliwości społecznej i partycypacji międzypokoleniowej w finansowaniu kosztów długu.

Deficyt budżetowy jest podstawową przyczyną kreowania długu w budżetach jednostek publicznych, stąd jednym ze sposobów przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu jest monitorowanie i kontrola salda budżetu oraz identyfikacja czynników oddziałujących na stan nierównowagi.

Wśród czynników tych wymieniane są czynniki o charakterze: ekonomicznym, organizacyjnym, technicznym oraz politycznym¹⁴. Wszystkie one przyczyniają się w sposób pośredni lub bezpośredni do wzrostu (w tym często nadmiernego) wydatków budżetowych. Deficyt budżetowy jest kategorią objętą dyscypliną fiskalną i podlega regulacji ze względu na kryteria ilościowe (określenie wartości granicznej), jak i jakościowe (konieczność równoważenia budżetu operacyjnego w ustawodawstwie większości krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE) oraz bezwzględny wymóg równoważenia budżetu ogólnego UE.

Monitorowanie salda budżetowego odbywa się na kilku poziomach, począwszy od szczebla strategicznego (Komisja Europejska w przypadku państw – członków Wspólnoty Europejskiej), po szczebel operacyjny (gmina jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego).

W krajach członkowskich Unii Europejskiej fiskalne kryteria konwergencji¹⁵ poddały regulacji dopuszczalny i tym samym nieprzekraczalny limit deficytu na poziomie 3% PKB (*deficit ceiling*).

¹⁰ S. Owsiak, wyd. cyt., s. 320.

¹¹ Tamże.

¹² E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, wyd. cyt., s. 608-609

¹³ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 122-123.

¹⁴ Tamże, s. 297.

¹⁵ B. Jajko, wyd. cyt., s. 52-53.

Państwa, które wskazany pułap deficytu przekroczą, zostają objęte procedurą nadmiernego deficytu i zobowiązane do sporządzania programów, w których zawarte są rozwiązania mające skutkować naprawą ich finansów publicznych w wyznaczonym przez Komisję Europejską terminie, pod rygorem określonych restrykcji (tab. 3).

Tabela 3. Etapy procedury nadmiernego deficytu i związane z nim sankcje

Etap	Opis
1	Kraje członkowskie sporządzają raporty dla Komisji Europejskiej, w których opisują swoją sytuację budżetową. Dane przekazywane są w terminach do 1 marca i do 1 września danego roku.
2	Komisja Europejska dokonuje analizy przedkładanych przez kraje członkowskie danych w obszarze przestrzegania przez nie dyscypliny budżetowej w zakresie wartości referencyjnych deficytu budżetowego i długu publicznego. W przypadku występowania nieprawidłowości (odchyżeń od wartości odniesienia) Komisja sporządza raport, w którym stwierdza, czy deficyt budżetowy danego kraju przekracza wielkość jego publicznych wydatków inwestycyjnych, oraz ocenia ogólną sytuację budżetową i gospodarczą danego kraju w perspektywie średniookresowej. Raporty sporządzane przez Komisję mogą mieć charakter prewencyjny i dotyczyć krajów, które co prawda zachowują wartość referencyjną w zakresie deficytu i długu, ale cechują się prawdopodobieństwem wystąpienia nadmiernego deficytu.
3	Komitet Ekonomiczny i Finansowy, składający się z przedstawicieli rządów oraz Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), wydaje w ciągu dwóch tygodni opinię o raporcie sporządzonym przez Komisję Europejską. Na podstawie tej opinii Komisja stwierdza, czy w danym kraju istnieje nadmierny deficyt bądź istnieje ryzyko jego wystąpienia, i przedstawia swoje zalecenia Radzie jako organowi decyzyjnemu.
4	Rada kwalifikowaną większością głosów przy uwzględnieniu uwag Komisji i danego kraju członkowskiego podejmuje decyzję, czy nadmierny deficyt występuje. Decyzja Rady powinna zostać podjęta w ciągu trzech miesięcy od przekazania Komisji przez kraje członkowskie danych na temat ich sytuacji budżetowej.
5	Po stwierdzeniu przez Radę występowania w danym kraju członkowskim nadmiernego deficytu kraj ten otrzymuje zalecenia zmiany swojej sytuacji budżetowej w ciągu określonego czasu. Dopuszczalne są dwa terminy: czteromiesięczny na podjęcie efektywnego działania przez kraj członkowski oraz termin roczny, liczony od momentu, w którym stwierdzono nadmierny deficyt. Terminy dłuższe przewidziane są w sytuacjach szczególnych, indywidualnych.
6	Rada dokonuje oceny efektywności działań podjętych przez kraj członkowski w odpowiedzi na otrzymane zalecenia
7	W przypadku gdy w ciągu czterech miesięcy kraj członkowski, w którym występuje nadmierny deficyt, nie podejmie efektywnych działań celem realizacji zaleceń Rady, może ona podać te zalecenia do informacji publicznej.
8	W przypadku gdy dany kraj ignoruje zalecenia Rady i nie podejmuje działań dążących do ograniczenia nadmiernego deficytu, Rada może wezwać ten kraj do zredukowania deficytu do poziomu, który uzna za konieczny w danej sytuacji
9	Brak reakcji kraju członkowskiego na zalecenia i wezwania Rady może skutkować zastosowaniem przez nią sankcji wobec tego kraju w postaci: <ul style="list-style-type: none"> – żądania od danego kraju członkowskiego, by przed emisją papierów wartościowych opublikował dodatkowe informacje określone przez Radę; – wezwania Europejskiego Banku Inwestycyjnego do rozważenia jego polityki finansowania stosowanej w odniesieniu do danego kraju naruszającego dyscyplinę budżetową; – żądania od danego kraju złożenia na rzecz Wspólnoty nieoprocentowanego depozytu, składającego się z części stałej, wynoszącej w pierwszym roku 0,2% PKB danego państwa, oraz części zmiennej w wysokości 1/10 wielkości, o jaką deficyt przekroczył wartość referencyjną. W kolejnych latach kraj dotknięty sankcją deponuje jedynie część zmienną przy zastrzeżeniu, że wysokość jednorazowej sankcji nie może przekroczyć 0,5% PKB. Jeśli w kolejnych dwóch latach od momentu nałożenia sankcji dane państwo utrzymuje nadmierny deficyt, złożony depozyt staje się karą finansową niepodlegającą zwrotowi.

Źródło: L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 55-57.

Warto podkreślić, że obszar działań monitorująco-kontrolnych pozwalających na weryfikację wypełniania kryteriów konwergencji w zakresie deficytu (3% PKB) i długu (60% PKB)¹⁶ przez poszczególne kraje członkowskie został sformalizowany jedynie w celu przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi (tab. 3). W zakresie długu publicznego analogicznych, formalnych regulacji nie ma, jakkolwiek każde z państw członkowskich ma własne przepisy pozwalające na monitorowanie i kontrolę zadłużenia, stanowiące zazwyczaj ilościowe i jakościowe ograniczenia w procesie zaciągania zobowiązań przez podmioty publiczne.

Postulat równoważenia budżetu operacyjnego wynika wprost z treści złotej reguły finansów publicznych (*golden finance rule*) i w większości krajów europejskich jest usankcjonowany prawnie. W myśl przywołanej reguły jedynie wydatki inwestycyjne mogą stanowić przedmiot finansowania z wykorzystaniem zobowiązań. Faktyczne monitorowanie równowagi w budżecie operacyjnym wymaga jego wyraźnego oddzielenia od budżetu inwestycyjnego i majątkowego poprzez właściwie skonstruowaną klasyfikację dochodów i wydatków budżetowych. W warunkach polskich wymóg zachowania równowagi budżetu bieżącego wprowadzony został treścią przepisu art. 242 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w brzmieniu: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki”¹⁷ oraz „Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki”.

4. Dług publiczny a reguła zadłużenia

Reguła zadłużenia jest jedną z reguł fiskalnych wykorzystywanych w ramach dyscypliny fiskalnej do stabilizowania budżetu i finansów publicznych na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego.

Reguły fiskalne jako zbiór instrumentów prewencyjnych i monitorująco-kontrolnych przyjmują wymiar zarówno reguł ponadnarodowych (w odniesieniu do krajów członkowskich Unii Europejskiej), jak i reguł krajowych (stanowionych na poziomie poszczególnych krajów)¹⁸. Dodatkowo dotyczą zróżnicowanych modułów gospodarki finansowej i zarządzania finansami publicznymi, takich jak¹⁹:

- dochody budżetowe (reguła dochodowa reguła zadłużenia; najrzadziej stosowana spośród reguł fiskalnych w państwach UE);

¹⁶ B. Jajko, wyd. cyt., s. 52-53.

¹⁷ Definicję wolnych środków przedstawia art. 217, ust. 2, pkt 6 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

¹⁸ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, Biuro Analiz Sejmowych BAS, 18 lutego 2010, nr 7 (32), s. 6

¹⁹ Tamże.

- wydatki budżetowe (reguła wydatkowa reguła zadłużenia; trzecia pod względem częstotliwości stosowania spośród reguł fiskalnych w państwach UE);
- deficyt budżetowy (reguła salda budżetowego; najczęściej stosowana spośród poszczególnych reguł fiskalnych w państwach UE);
- dług publiczny (reguła zadłużenia; druga pod względem częstotliwości stosowania spośród reguł fiskalnych w państwach UE).

Zakres i kierunki oddziaływania poszczególnych reguł fiskalnych nie mają jednorodnego charakteru. Reguła zadłużenia obrazuje to w najlepszy sposób, w zależności bowiem od ujęcia może dotyczyć długu brutto lub netto²⁰, albo mieć zastosowanie do całego sektora *general government* lub jednostek funkcjonujących w ramach tzw. *subnational government*. Najszerszy zakres regulacji dotyczy reguły zadłużenia, a w jej ramach zakazów i nakazów (najczęściej określonych prawem), które muszą być respektowane w przypadku wykorzystywania przez podmioty publiczne zewnętrznych, obcych źródeł finansowania. Rodzaje regulacji w ramach reguły zadłużenia mają charakter ograniczeń kwantyfikowalnych (wskaźniki, limity) lub opisowych (jakościowych, dopuszczających lub wykluczających dane działanie / postępowanie).

Tabela 4. Reguła zadłużenia w polskich unormowaniach prawnych

Reguła zadłużenia	Treść
Poziom rządowy	„Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 216, ust. 5). Procedury ostrożnościowe i sanacyjne są uruchamiane, gdy relacja długu publicznego do PKB przekracza odpowiednio 50%, 55%, 60%
Poziom samorządowy	Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym (art. 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) ^{a)} . Limit spłat (obsługi zadłużenia) JST nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST (art. 169 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) ^{b)} . Od 2014 r. zacznie obowiązywać indywidualny wskaźnik zadłużenia zgodnie z art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ^{c)} .

^{a)} DzU 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.; ^{b)} Tamże; ^{c)} DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²¹ oraz Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

²⁰ Tamże, s. 5.

²¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych zasadniczo przestała obowiązywać z dniem wejścia w życie przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednak w stosunku m.in. do limitów zadłużenia JST ustawodawca utrzymał w mocy przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, które przestaną obowiązywać w przypadku uchwał budżetowych z 2013 r., dotyczących budżetów na 2014 r. Szczegółowe terminy obowiązywania poszczególnych art. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych określono w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1241.

Naczelnym i powszechnie stosowanym w UE limitem jest ogólny limit długu publicznego na poziomie 60% PKB. Istotne jest także ograniczenie rocznych przyrostów długu oraz określenie limitów w zakresie kosztów jego obsługi²². Rodzaj limitów funkcjonujących w ramach reguły zadłużenia i zakres ich obowiązywania w warunkach polskich przedstawiono w tabeli 4.

Wśród jakościowych ograniczeń dotyczących możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, zabezpieczających przed ryzykiem kursowym oraz innymi kategoriami ryzyka finansowego, wymienić należy:

- brak możliwości zaciągania przez JST zobowiązań, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji (kredyty pożyczki denominowane w walutach obcych); odstępstwa określa rozporządzenie w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa²³;
- celowość finansowania z wykorzystaniem kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji określona jako²⁴: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- ustanowienie katalogu tytułów dłużnych wliczanych do ogólnego poziomu zadłużenia określonych w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa²⁵;
- konieczność ponoszenia przez JST kosztów obsługi zobowiązań co najmniej raz w roku;
- limit wielkości dyskonta od emitowanych przez JST papierów wartościowych nie większy niż 5% wartości nominalnej;
- zakaz kapitalizacji odsetek.

5. Podsumowanie

Dyscyplina fiskalna i osadzone w jej ramach reguły fiskalne są powszechnie wykorzystywane, zarówno przez państwa o charakterze unitarnym, federalnym, jak i regionalnym. W obliczu trudności ze stabilizowaniem budżetów jednostek tworzących sektor publiczny, najczęściej stosowanymi regułami i zarazem formami interwencji

²² Tamże.

²³ DzU nr 250, poz. 1678.

²⁴ Art. 89 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

²⁵ DzU nr 252, poz. 1692 z późn. zm.

są instrumenty mające na celu ograniczanie ryzyka nadmiernego zadłużenia (reguła salda budżetowego i reguła zadłużania). Skuteczność tych reguł i wykorzystywanych w ich ramach środków poddana została weryfikacji w czasie dekonjunkury. Odbiegające od przyjętych limitów (3% i 60% PKB) parametry deficytu i długu publicznego krajów członkowskich UE, których finanse objęte są regułami fiskalnymi (budżetowe kryteria konwergencji art. 140, ust. 1 TFUE²⁶), potwierdzają konieczność redefinicji dotychczas stosowanych mechanizmów i narzędzi. W literaturze przedmiotu postuluje się konstruowanie reguł i instrumentów regulacji o bardziej zindywidualizowanym charakterze, dostosowanym do specyfiki kraju, w którym dany instrument ma być stosowany. Jednocześnie wskazuje się na konieczność reorientacji postrzegania dyscypliny fiskalnej jako pola zarządzania finansami publicznymi, a nie administrowania nimi.

Literatura

- Dafflon B., *Local Debt: from Budget Responsibility to Fiscal Discipline*, Paper presented at the IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14-15, 2010.
- Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2007.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, Biuro Analiz Sejmowych BAS, 18 lutego 2010, nr 7 (32).
- Nowak-Far A., *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, t. VII, Wyd. 2, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Oreżniak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

DEFICIT AND DEBT AS CATEGORIES OF FISCAL DISCIPLINE

Summary: The article presents the deficit and debt of public sector entities as the categories encompassed by state intervention and the field of regulation of the fiscal discipline. The changing role and approach (administrative tool has been replaced by managerial one) to fiscal instruments has been also pointed out.

²⁶ A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, t. VII, wyd. 2, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 118-119.