Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 37/2011

Ryta Dziemianowicz
Uniwersytet w Białymstoku

Reguły fiskalne i ich wpływ na ograniczenie długu publicznego

Streszczenie. *W warunkach kryzysu w wielu krajach nastąpił gwałtowny wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego. W związku z tym polityka fiskalna postawiła sobie zadanie opracowania odpowiedniej strategii prowadzącej do wzmocnienia finansów publicznych. W utrzymaniu dyscypliny fiskalnej niewątpliwie pomocne mogą być mechanizmy instytucjonalne, do których można zaliczyć reguły fiskalne, wspierające wiarygodność fiskalną i stanowiące jednocześnie ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej. W artykule dokonano oceny przydatności wdrożenia reguł fiskalnych w zakresie wspierania konsolidacji finansów publicznych. W analizie wykorzystano doświadczenia krajów Unii Europejskiej.*

Słowa kluczowe: *reguły fiskalne, procedury budżetowe, deficyt budżetowy, dług publiczny*

1. Wprowadzenie

Kryzys finansowy oraz będące jego efektem spowolnienie gospodarcze, a także starzenie się społeczeństwa, przyczyniły się w wielu krajach Unii Europejskiej (UE) do gwałtownego wzrostu długu publicznego. Okazało się, że mechanizm wzmacniający dyscyplinę fiskalną w Unii Europejskiej, wprowadzony Traktatem z Maastricht (1992) i uzupełniony Paktem Stabilności i Wzrostu (PSW 1997), nie jest wystarczający. Europejskie reguły fiskalne w postaci wartości referencyjnych (dla deficytu i długu publicznego, odpowiednio 3% PKB i 60% PKB) oraz dodatkowe procedury zawarte w PSW nie uchroniły przed nadmiernym długiem nawet państw wchodzących do strefy euro.

Kryzys i wzrost zadłużenia w strefie euro uświadomił potrzebę przeglądu i oceny regulacji wzmacniających nadzór budżetowy w krajach UE, zwiększających dyscyplinę finansów publicznych, a także wspierających ich konsolidację. Do takich regulacji zaliczyć można rozwiązania instytucjonalne tworzące ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej, przede wszystkim zaś procedury budżetowe (reguły proceduralne) oraz reguły fiskalne (reguły numeryczne), tworzące krajowe ramy dyscypliny fiskalnej. Wdrożenie większości z nich nie wymaga w UE wprowadzenia zmian traktatowych. W związku z tym mogą być uzupełnieniem regulacji funkcjonujących na szczeblu unijnym.

W artykule przeanalizowano instytucje fiskalne i ich rolę w umacnianiu dyscypliny budżetowej. Skoncentrowano się przede wszystkim na ocenie przydatności wdrażania krajowych reguł fiskalnych w zakresie wspierania konsolidacji finansów publicznych. W analizie wykorzystano głównie doświadczenia krajów Unii Europejskiej.

2. Instytucjonalne ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej

Polityka fiskalna stanowi zasadnicze narzędzie polityki gospodarczej wykorzystywane w stabilizowaniu wahań produkcji i zatrudnienia w warunkach występowania szoków asymetrycznych. Jej rola w UE jest istotna, zwłaszcza w strefie euro, w której – w przeciwieństwie do polityki pieniężnej dostosowanej do uwarunkowań makroekonomicznych panujących w całej Unii – ma charakter zdecentralizowany. Ze względu na to, że polityka fiskalna jest prerogatywą narodową i jest kształtowana przez poszczególnych członków Unii, ważną rolę odgrywają tu regulacje obowiązujące na szczeblach krajowych. W zależności od sposobu posługiwania się określonym instrumentarium można wyróżnić politykę fiskalną: pasywną (*automatic policy*) lub aktywną (*discretionary policy*). Pasywna polityka fiskalna wyróżnia się brakiem bezpośredniej ingerencji państwa. W tym przypadku stosuje się automatycznie wbudowane instrumenty, które mają za zadanie samoczynnie reagować na zmiany zachodzące w gospodarce, zazwyczaj w kierunku przeciwnym do tych zmian. Warunkiem wstępnym automatycznej reakcji instrumentów fiskalnych na fluktuacje koniunktury jest wcześniejsze ustanowienie odpowiednich regulacji i wbudowanie ich w system gospodarczy. Zaletą automatycznych stabilizatorów jest wyraźne skrócenie opóźnienia reakcji na zmiany sytuacji gospodarczej oraz ograniczenie uznaniowości, dość często występującej w przypadku doraźnych działań państwa. Np. dzięki automatycznym stabilizatorom następuje dostosowanie deficytu budżetowego do fazy cyklu koniunkturalnego, który w fazie spowolnienia gospodarczego automatycznie rośnie na skutek malejących dochodów podatkowych i rosnących wydatków, pod-

czas gdy w fazie ożywienia występuje proces odwrotny. Niestety automatyczne stabilizatory mają także swoje wady. Trudno bowiem sobie wyobrazić, że politycy z tak dużym wyprzedzeniem mogą przewidzieć problemy, z jakimi borykać się będzie gospodarka w przyszłości i odpowiednio zaprogramują automatyczne regulacje.

Dyskrecjonalna polityka fiskalna występuje wówczas, gdy państwo bezpośrednio i doraźnie reaguje na wahania koniunkturalne. Posługiwanie się narzędziami dyskrecjonalnej polityki fiskalnej jest bardzo trudne. Zazwyczaj taka interwencja przyjmuje postać specjalnych legislacji. W każdym przypadku podejmowania takich działań niezbędna jest daleko posunięta ostrożność i umiejętność przewidywania wystąpienia efektów ubocznych takiego oddziaływania[1], a jej skuteczność zależy przede wszystkim od doboru instrumentów interwencji oraz szybkości ich użycia, co bezpośrednio zależy także od tempa realizacji procedury legislacyjnej. Wadą polityki dyskrecjonalnej jest więc jej opóźniona reakcja, związana z czasem potrzebnym na identyfikację szoku gospodarczego, przygotowaniem doraźnych działań oraz czasem potrzebnym na przeprowadzenie procedury legislacyjnej. Istotnym problemem jest także jej procykliczność, co w efekcie rozluźnienia polityki fiskalnej w fazie spowolnienia prowadzi, poprzez tzw. efekt schodkowy (*debt ratcheting*), do narastania długu publicznego[2].

Obecny kryzys zadłużenia ma w znacznej mierze swoje źródło w ekspansywnej polityce fiskalnej, wynikającej ze skłonności rządzących do „nadmiernego deficytu" (*deficit bias*), realizowanej w tzw. dobrych czasach, będącej głównie efektem dyskrecjonalnych działań i asymetrii informacji (na poziomie rządzący – wyborcy)[3]. Wprawdzie w 2010 r. deficyt budżetowy w UE–27 oraz w strefie euro w porównaniu z 2009 r. spadł, ale i tak kształtował się na wysokim poziomie, wynosił odpowiednio 6,6% PKB (w 2009 r. 6,9% PKB) oraz 6,2% PKB (w 2009 r. 6,4% PKB). Niestety dług publiczny w stosunku do PKB w tym samym okresie wzrósł – w strefie euro z poziomu 79,8% w 2009 r. do 85,4% w 2010 r., natomiast w UE-27 odpowiednio z 74,7% do 80,2%[4].

W 2010 r. najwyższy deficyt budżetowy w stosunku do PKB odnotowano w Irlandii (–31,3%), Grecji (–10,6%), Wielkiej Brytanii (–10,3%), Portugalii (–9,8%), Hiszpanii (–9,3%), Łotwie (–8,3%), Polsce (–7,8%), Słowacji (–7,7%), Francji (–7,1%), Litwie (–7,0%), Rumunii (–6,9%). Najniższy w Luksemburgu (–1,1%), Finlandii (–2,5%0 i Danii (–2,6%). W dwóch krajach członkowskich

---

[1] P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 100 i n.

[2] T. Jędrzejowicz, M. Kitala, A. Wronka, *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/jedrzejowiczO.pdf (30.11.2011).

[3] Szerzej A. Alesina, R. Perotti, *Political economy of budget deficits*, „NBER Working Paper" 1994, No. 4637.

[4] Na podstawie danych Eurostatu, Euroinducators 153/2011 z 21 października 2011.

UE wystąpiła nieznaczna nadwyżka budżetowa: w Estonii (0,2% PKB) i Szwecji (0,2% PKB). Na koniec 2010 r. najniższy dług publiczny w relacji do PKB występował w Estonii (6,7%), Bułgarii (16,3%), Luksemburgu (19,1%), Rumunii (31%), Czechach (37,6%), Litwie (38,0%), Słowenii (38,8%) i Szwecji (39,7%). Czternaście państw członkowskich UE miało wskaźnik zadłużenia wyższy niż 60% PKB: Grecja (144,9%), Włochy (118,4%), Belgia (96,2%), Irlandia (94,9%), Portugalia (93,4%), Niemcy (83,2%), Francja (82,3%), Węgry (81,3%), Wielka Brytania (79,9%), Austria (71,8%), Malta 69%), Holandia (62,9%), Cypr (61, 5%) i Hiszpania (61,0%)[5].

Tabela 1. Deficyt budżetowy i dług publiczny w UE w latach 2007–2010 (jako % PKB)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Strefa euro (EA-17):				
Deficyt budżetowy	–0,7	–2,1	–6,4	–6,2
Wydatki publiczne	45,9	47,1	51,1	50,9
Dochody publiczne	45,2	44,9	44,7	44,6
Dług publiczny	66,3	70,1	79,8	85,4
UE-27:				
Deficyt budżetowy	–0,9	–2,4	–6,9	–6,6
Wydatki publiczne	45,6	47,1	51,0	50,6
Dochody publiczne	44,7	44,7	44,1	44,1
Dług publiczny	59,0	62,5	74,7	80,2

Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostatu.

W wyniku pogarszającej się sytuacji w sektorze publicznym oraz rosnącego zadłużenia, wiele krajów UE, nie tylko ze strefy euro, jeszcze przed 2011 r. podjęło działania mające na celu wzmocnienie polityki fiskalnej, a przede wszystkim wprowadziło lub wzmocniło regulacje ją wspomagające w ramach tzw. odpowiedzialnej polityki fiskalnej (FRL – *fiscal responsibility laws*).

Fiscal responsibility laws można zdefiniować jako normy prawne wspomagające działania rządów w zakresie prowadzenia odpowiedzialnej, zrównoważonej i transparentnej polityki fiskalnej, regulujące:

– procedury budżetowe,
– reguły fiskalne[6],
– ustanowienie i funkcjonowanie niezależnych instytucji monitorujących politykę fiskalną (tzw. strażników fiskalnych).

[5] Eurostat, Euroindicators 153/2011 z 21 października 2011.
[6] Szczegółowa analiza reguł fiskalnych zostanie przedstawiona w dalszej części artykułu.

Wielu autorów[7] twierdzi, że procedury budżetowe, rozumiane jako formalne i nieformalne reguły rządzące decyzjami legislacyjnymi, mają istotny wpływ na wielkość dochodów i wydatków publicznych. Są to przede wszystkim reguły dotyczące przygotowania budżetu, jego uchwalania i wdrażania. Większość dotychczasowych badań potwierdza tezę, że im bardziej scentralizowane procedury budżetowe, tym mniejsza skłonność władz do prowadzenia „luźnej" polityki fiskalnej[8]. W związku z tym zastosowanie odpowiednich rozwiązań w tym zakresie może się przyczynić do ograniczenia nierównowagi fiskalnej.

Jednym z elementów FRL są także niezależne instytucje opiniujące realizowaną przez rząd politykę fiskalną, składające się z ekspertów, powoływane np. przez parlament. Celem takich instytucji jest przede wszystkim monitorowanie bieżącej polityki fiskalnej, kontrolowanie deficytu oraz ocena długookresowych jej skutków. W wielu krajach takie instytucje już funkcjonują. W zależności od ich kompetencji można je podzielić na trzy grupy: o charakterze bardzo miękkim, miękkim oraz twardym (*very soft*, *soft*, *hard*)[9]:

– model *very soft* – rola opiniotwórcza, przygotowywanie niezależnych i fakultatywnych opinii eksperckich (np. *German Council of Academic Experts* w Niemczech, *The Fiscal System Council* w Japonii , *Korea's National Assembly Budget Office* w Korei),

– model *soft* – rola doradcza, prognostyczna i opiniotwórcza (np. *High Council of Finance* w Belgii, *Danish Economic Council* w Danii, Holandii *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis w* Holandii czy też powołana w sierpniu 2007 r. w Szwecji *The Swedish Fiscal Policy Council*),

– model *hard* – rada ustala co roku poziom salda budżetowego oraz oczekiwany poziom długu publicznego, który stanowi cel procesu budżetowego realizowany przez rząd (nie ma jeszcze w UE wdrożonych instytucji o takim zakresie kompetencji, trwają jednak dyskusje nad ich powołaniem).

W literaturze można znaleźć także inny podział niezależnych instytucji fiskalnych na dwie grupy[10]:

---

[7] Szerzej J. von Hagen, I. Harden, *Budget process and commitment to fiscal discipline*, „European Economic Review" 1995, Vol. 39; A. Alesina, R. Perotti, *Budget deficit and budget institutions*, IMF Working Paper WP/96/52; R. Perotti, Y. Kontopoulos, *Fragmented fiscal policy*, „Journal of Public Economics" 2002, Vol. 82; A. Babczuk, *Procedura budżetowa a nierównowaga fiskalna – wybrane problemy*, w: *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Wyd. Mikroekonomii US, Szczecin 2007.

[8] Szerzej M. Brzozowski (i in.), *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, UW, Warszawa 2006, s. 85–89. Por. X. Debrun, D. Hauner, M.S. Kumar, *Independent fiscal agencies*, „Journal of Economic Surveys" 2008, Vol. 23.

[9] G. Gołębiowski, *Rada Polityki Fiskalnej*, „Infos" 2010, nr 9, s. 3–4.

[10] Ibidem. Por. P.R. Lane, *A new fiscal framework for Ireland*, „IIIS Discussion Paper" 2010, No. 315.

– *Independent Fiscal Agencies* – instytucje, które ustalają roczne cele dla salda budżetu państwa i poziomu długu publicznego lub określają reguły fiskalne,

– *Fiscal Councils* – instytucje, które mają za zadanie wpływać na kształt polityki fiskalnej przez niezależne analizy, prognozy i doradztwo.

Reasumując, można stwierdzić, że FRL to otoczenie instytucjonalne tworzące uporządkowany zbiór procedur, norm i instytucji, w ramach którego prowadzona jest polityka fiskalna. Z formalnego punktu widzenia FRL może mieć charakter normy konstytucyjnej (jak np. regulacja limitu zadłużenia w Polsce), ustawy (np. w Nowej Zelandii) czy też traktatu międzynarodowego (np. reguły fiskalne w UE). W niektórych przypadkach regulacje zawarte w FRL obejmują także przyjęte przez rząd, ukryte lub jawne, wytyczne dla realizowanej polityki fiskalnej (np. w Szwecji)[11].

Według I. Lienerta obligatoryjnym komponentem FRL powinna być także[12]:

– średniookresowa strategia polityki fiskalnej – zawierająca makroekonomiczne i fiskalne prognozy na okres co najmniej dwóch lat,

– roczna strategia budżetowa – zawierająca cele polityki fiskalne i roczny budżet.

Do fakultatywnych komponentów FRL Lienert zalicza:

– alternatywne warianty polityki fiskalnej,

– ocenę ryzyka fiskalnego,

– budżet *tax expenditures*,

– scenariusze pokazujące, w jaki sposób może się zmieniać saldo budżetowe przy przyjęciu różnych założeń (np. zmiany demograficzne, koszty opieki zdrowotnej, zmiany klimatu).

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zainteresowanie mechanizmami instytucjonalnymi ograniczającymi nieopowiedzialną politykę fiskalną nie jest tylko efektem ostatniego kryzysu. Już pod koniec lat 90. XX w. w wielu krajach UE, zainspirowanych *Fiscal Responsibility Act* uchwalonym w 1994 r. w Nowej Zelandii, przyjęto kompleksowe pakiety zmierzające do zapewnienia przejrzystości i stabilności finansów publicznych oraz ustanawiające ramy instytucjonalne odpowiedzialnej polityki fiskalnej[13]. W Polsce normy ostrożnościowe dotyczące limitu długu publicznego zapisano w Konstytucji w 1997 r., a następnie w ustawie o finansach publicznych.

---

[11] I. Lienert, *Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?*, „International Monetary Fund Working Paper", nr WP/10/254.

[12] Ibidem.

[13] Por. G. Kopits, *Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary*, „MNB Occasional Papers" 2007, No. 62.

3. Reguły fiskalne jako instrument odpowiedzialnej polityki fiskalnej

Reguły fiskalne najczęściej definiuje się jako trwałe ograniczenia polityki fiskalnej, wyrażone wskaźnikami wprowadzającymi limit dla określonego agregatu fiskalnego, np. deficytu budżetowego (rzeczywistego lub strukturalnego), długu publicznego, wydatków lub dochodów, zazwyczaj w odniesieniu do PKB. Idealna reguła fiskalna, według Kopits i Symansky[14], powinna być:

– precyzyjnie zdefiniowana: aby uniknąć niejasności i nieskuteczności w egzekwowaniu reguła powinna być dokładnie określona nie tylko co do limitu wskaźnika, ale także co do jej instytucjonalnego zasięgu oraz klauzul niepozwalających na jej obejście,

– transparentna: jawna pod względem rachunkowym oraz w zakresie prognozowania i zarządzania,

– prosta: zrozumiała zarówno dla ustawodawcy, jak i społeczeństwa,

– elastyczna: umożliwiająca reakcję w sytuacji wystąpienia szoków asymetrycznych, a także zawierająca klauzule wyjścia,

– adekwatna: odpowiednia do realizowanego celu,

– egzekwowalna: ustanowiona aktami prawnymi wyższej rangi (konstytucja, ustawy), które zawierają także odpowiednio zdefiniowane sankcje za nieprzestrzeganie reguły i zasady ich egzekwowania,

– spójna: zgodna z przyjętą średnio- i długoterminową strategią fiskalną i polityką gospodarczą,

– efektywna: wspierana przez skuteczne działania polityczne.

Wymienione cechy charakteryzujące „idealną regułę fiskalną" są przede wszystkim optymalnym punktem odniesienia, do którego powinno się dążyć. W rzeczywistości trudno jest znaleźć regułę fiskalną, którą zbudowano by na podstawie tych zasad. Należy jednak traktować je jako swoisty wzorzec, który może być wykorzystany przy ocenie funkcjonujących reguł i który pokazuje kierunek ich ewentualnej modyfikacji. Jednocześnie warto zauważyć, że niektóre z wymienionych pożądanych cech „idealnej reguły" mogą się wzajemnie wykluczać, np. większą prostotę reguły można osiągnąć ograniczając jej elastyczność[15].

W Unii Europejskiej, w zasadzie od rozpoczęcia prac nad kształtem unii walutowej, zwracano uwagę na zagrożenia związane z niestabilną polityką fiskalną. Już w raporcie Komisji Delorsa z 1989 r. znalazło się stwierdzenie o występo-

---

[14] G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal policy rules*, „Occasional Paper" 1998, No. 162, s. 18–19.

[15] Szerzej ibidem.

waniu dużych i trwałych deficytów finansów publicznych, które mają wpływ na politykę pieniężną i znacznie ją obciążają[16]. W celu uniknięcia negatywnego wpływu niestabilnej polityki fiskalnej postulowano wprowadzenie reguł fiskalnych, które określą dopuszczalny limit deficytu, a także limit długu publicznego. Rekomendacje te znalazły swój wyraz w Traktacie z Maastricht (1992), w którym zawarto zapisy narzucające określoną dyscyplinę fiskalną w krajach UE. Zgodnie z regulacjami Traktatu, dług krajów członkowskich UE nie powinien przekraczać poziomu 60% PKB, a deficyt sektora finansów publicznych nie powinien być wyższy niż 3% PKB. Przekroczenie wielkości referencyjnych uruchamia procedurę nadmiernego deficytu (*Excessive Deficit Procedure* – EDP). W ramach tej procedury państwo musi podejmować działania mające na celu obniżenie deficytu. W przeciwnym razie na państwo objęte procedurą EDP może być nałożona sankcja finansowa, której celem jest skłonienie do podjęcia środków w celu naprawy zaistniałej sytuacji. W 1997 r. regulacje z Maastricht zostały uzupełnione postanowieniami zawartymi w Pakcie Stabilności i Wzrostu[17], których celem było przede wszystkim wzmocnienie dyscypliny fiskalnej w Unii Gospodarczo-Walutowej. Spełnianie narzuconych przez UE kryteriów fiskalnych było i jest niezbędne do przyjęcia przez dane państwo wspólnej waluty. Niestety po wstąpieniu do strefy euro przekroczenie wyżej opisanych limitów nie może już być podstawą decyzji o wykluczeniu z unii walutowej. Przedstawione regulacje, zawarte w Traktacie z Maastritch oraz PSW, stanowią obowiązujące, na podstawie traktatu międzynarodowego, europejskie normy fiskalne[18]. W grudniu

[16] T. Jędrzejowicz, M. Kitala, A. Wronka, op. cit.

[17] W 2005 r. Pakt Stabilności i Wzrostu został zmieniony. Zgodnie ze zreformowanym PSW średniookresowy cel budżetowy (*medium-term objective* – MTO) powinien być określony w taki sposób, by:

– zapewnić odpowiedni margines bezpieczeństwa przed przekroczeniem 3% limitu dla deficytu w ujęciu nominalnym,

– uwzględniać wahania cyklicznie po uwzględnieniu działań tymczasowych i jednorazowych oraz powinien być spójny z dążeniem do zapewnienia długookresowej stabilności finansów publicznych,

– elastycznie kształtować wydatki publiczne, a przede wszystkim uwzględniać w nim potrzeby w zakresie inwestycji publicznych.

[18] Aktualnie trwają przygotowania do wzmocnienia europejskich ram fiskalnych, poprzez wprowadzenie dodatkowych zapisów dotyczących unii fiskalnej w UE. Prace dotyczące tzw. wzmocnienia zarzadzania gospodarczego, w tym także wzmocnienia PSW, rozpoczęto jednak już na początku 2010 r. w ramach grupy zadaniowej van Rompuya. Efektem tych prac był przyjęty w grudniu 2011 r. tzw. sześciopak, który między innymi przewiduje, że począwszy od grudnia 2014 r. państwo, którego deficyt budżetowy jest wyższy niż 3% PKB będzie ukarane (ewentualna kara to 0,2% PKB), a także wprowadza procedury nadmiernej nierównowagi. Wielu ekspertów jest zdania, że unormowania zaproponowane w sześciopaku idą dalej niż proponowane w ramach tzw. unii fiskalnej.

2011 r. Parlament Europejski przyjął dodatkowo sześć aktów prawnych regulujących zasady kontroli budżetowej w Unii (tzw. sześciopak)[19].

Tabela 2. Rodzaje reguł fiskalnych stosowanych w UE-27 w 2008 roku

Rodzaj reguły	Konstrukcja reguły					Liczba reguł
Reguła salda budżetu	Złota reguła – pokrycie dochodami budżetowymi tylko wydatków bieżących, wydatki inwestycyjne finansowane długiem	Reguła zrównoważonego budżetu – dochody równają się wydatkom budżetowym	Limit deficytu wyrażony w wartościach nominalnych	Limit deficytu w relacji do PKB	Limit strukturalnego deficytu	
	5	10	7	1	3	26
Reguła zadłużenia	Limit długu w wartościach nominalnych	Limit długu w relacji do PKB	Limit długu w relacji do zdolności jego obsługi	Inne		
	5	3	8	2	–	18
Reguła wydatkowa	Limit wydatków w wartościach nominalnych	Limit wydatków w wartościach realnych	Nominalna stopa wzrostu wydatków budżetowych	Realna stopa wzrostu wydatków budżetowych	Inne	
	5	2	4	3	3	17
Reguła dochodowa	Poziom obciążeń podatkowych jako % PKB	Reguła oparta na zmianie stawek podatkowych	Możliwości i poziom alokacji dodatkowo wypracownych dochodów	Inne		
	0	1	4	1	–	6

Źródło: opracowanie na podstawie K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS" 2010, nr 7 oraz *Public finances in EMU – 2009*, „European Economy" 2009, No. 5, s. 87 i n.

Europejskie normy fiskalne uzupełniają regulacje na poziomie krajowym, tzw. krajowe reguły fiskalne, które w większości krajów wchodzących w skład UE są stosowane. Reformując w 2005 r. PSW wyraźnie podkreślono ich rolę i komplementarny charakter, w stosunku do unormowań europejskich dotyczących deficytu i długu sektora *general government*. W 2008 r. w UE-27 funkcjo-

[19] T. Jędrzejowicz, M. Kitala, A. Wronka, op. cit.

nowało w sumie 67 różnego rodzaju krajowych reguł fiskalnych, w tym 26 reguł salda budżetu, 18 zadłużenia, 17 wydatkowych oraz 6 dochodowych. Większość państw członkowskich używa więcej niż jedną regułę. Tylko trzy kraje członkowskie nie stosowały w 2008 r. żadnych reguł fiskalnych, tj.: Cypr, Malta i Grecja. Z przeprowadzonych przez Komisję Europejską badań wynika, że liczba reguł fiskalnych stosowanych w państwach UE, począwszy od 1990 r., wzrosła o 51 (z 16 w 1990 r. do 67 w 2008 r.), a od 2005 r. o 6.

W sporządzanych w latach 2009–2010 programach stabilności i konwergencji[20], w związku z pogłębiającym się w większości krajów członkowskich UE kryzysem finansów publicznych, zawarto informacje dotyczące zmian w zakresie krajowych reguł fiskalnych. W stosunku do 2008 r. wprowadzono 19 nowych reguł oraz zreformowano 2, dotychczas funkcjonujące[21]. Ponadto oddziaływanie reguł fiskalnych wzmocniono, wprowadzając lub reformując pozostałe instytucje będące elementem odpowiedzialnej polityki fiskalnej.

4. Ocena skuteczności wdrażania reguł fiskalnych na przykładzie doświadczeń krajów Unii Europejskiej

Skuteczność reguł fiskalnych była przedmiotem wielu analiz empirycznych. W literaturze nie można jednak znaleźć jednoznacznych badań potwierdzających, że reguły fiskalne zdecydowanie poprawiają dyscyplinę polityki fiskalnej. Wielu badaczy wprost twierdzi, że niektóre reguły mogą wzmacniać procykliczność polityki fiskalnej, dotyczy to zwłaszcza reguł numerycznych. Na takie oddziaływanie reguł numerycznych wskazują m.in. Sørensen i inni[22]. Natomiast Ayuso-i-Casals i inni[23] na podstawie przeprowadzonych badań, dotyczących

[20] Na mocy regulacji zawartych w części prewencyjnej Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu państwa członkowskie strefy euro przygotowują roczne programy stabilności, zaś pozostałe państwa członkowskie UE przygotowują programy konwergencji, a następnie przedstawiają je Komisji i Radzie. Ich celem jest zapewnienie bardziej rygorystycznej dyscypliny budżetowej poprzez nadzór i koordynację polityki budżetowej w strefie euro i UE.

[21] J. Ayuso-i-Casals, *National fiscal governance reforms across EU Member States. Analysis of the information contained in the 2009–2010 Stability and Convergence Programmes*, European Commission 2010, s. 10.

[22] B.E. Sørensen, L. Wu, O. Yosha, *Output fluctuations and fiscal policy: U.S. state and local governments 1978–1994*, „European Economic Review" 2001, No. 45, s. 1271–1310, za: P. Gajewski, L. Skiba, *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, NBP, Warszawa 2010, s. 11.

[23] J. Ayuso-i-Casals, X. Debrun, M. S. Kumar, L. Moulin, A. Turrini, *Beyond the SGP – Features and effects of EU national-level numerical fiscal rules*, 2007, www.cepr.org/meets/wkcn/9/973/papers/ayuso_etal.pd (30.11.2011).

reguł fiskalnych obowiązujących w UE w latach 1990–2005, utrzymują, że na procykliczność polityki fiskalnej wpływało 50% reguł numerycznych stosowanych w państwach UE, dotyczy to zwłaszcza reguł salda budżetowego. Jeszcze wyższy odsetek reguł wzmacniających procykliczność polityki fiskalnej stanowiły reguły długu publicznego (81%)[24]. Jednocześnie Ayuso-i-Casals i inni (2007 twierdzą, że antycykliczne oddziaływanie na politykę fiskalną mogą mieć reguły wydatkowe. Należy jednak pamiętać o tym, że ich skuteczność może być także iluzoryczna, ze względu na możliwość obejścia poprzez tzw. kreatywną księgowość, na co zwraca uwagę między innymi Milesi-Ferretti (2000)[25]. Tendencja do obejścia reguły będzie tym większa, im mniej transparentna będzie reguła, dlatego skuteczność regulacji fiskalnych w dużym zakresie zależy także od jawności i transparentności finansów publicznych.

Skuteczna reguła wydatkowa powinna być zatem prosta, łatwa do monitorowania, silnie umocowana prawnie oraz obejmująca możliwie szeroki agregat wydatków, w tym także te zaliczane do tzw. wydatków pozabudżetowych (np. zaliczane do *tax expenditures*). Dobrze skonstruowana i przejrzysta reguła wydatkowa, uniemożliwiająca zastosowanie „kreatywnej księgowości" może być dobrym instrumentem zapobiegającym procykliczności polityki fiskalnej[26]. Jednocześnie dotychczasowe badania wskazują, że w krajach o większej transparentności (przejrzystości) fiskalnej łatwiej jest utrzymać dyscyplinę budżetową i kontrolować wydatki. Potwierdzają to Alesina i Perotti[27] oraz Poterba i von Hagen, którzy twierdzą, że „wyższy poziom przejrzystości (polityki fiskalnej) wiąże się z niższym deficytem budżetowym"[28].

Analizy koncentrujące się na doświadczeniach europejskich, a w szczególności europejskich normach fiskalnych, potwierdzają tylko częściową skuteczność tych reguł. Autorzy badań zwracają uwagę na to, że przed wejściem do EMU wprawdzie doprowadziły one do zmniejszenia nierównowagi fiskalnej, ale po 2001 r. niestety nierównowaga w wielu krajach strefy euro pogłębiła się[29]. Podobnego zdania są: von Hagen, Hughes Hallet i Rolf Strauch, którzy zwracają także

---

[24] P. Gajewski, L. Skiba, op. cit.

[25] Szerzej G.M. Milesi-Ferretti, *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, „CEPR Discussion Papers" 2000, No 2663, www.cepr.org/pubs/dps/DP2663.asp (30.11.2011).

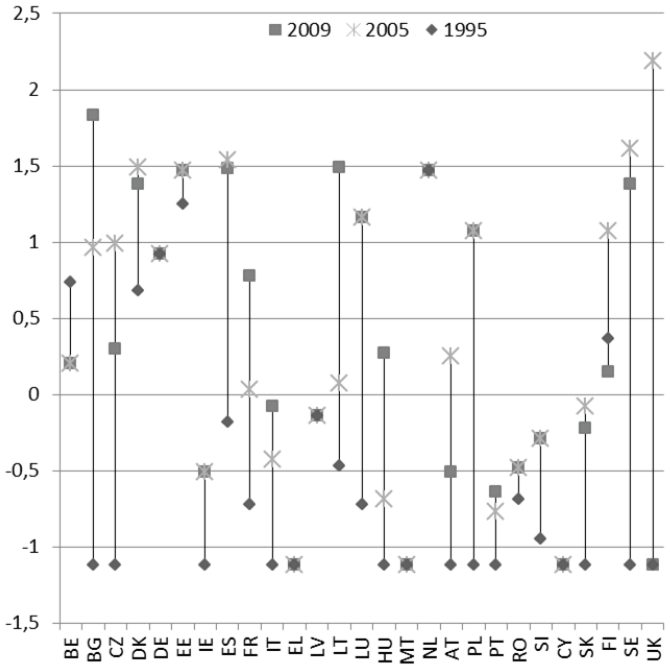
[26] Szerzej T. Jędrzejowicz, M. Kitala, A. Wronka, op. cit., s. 29 i n.

[27] A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal Discipline and the Budget Process*, „America Economic Review" 1996, No. 2, s. 401–407.

[28] J.M. Poterba, J. von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press 1999, NBER, www.nber.org/chapters/c8020.pdf (25.11.2011).

[29] Np. badania E. Flores, G. Giudice, A. Turrini, *The framework for fiscal policy in EMU: What future after five years of experience?* „European Economy, Economic Papers" 2005, No. 223. Szerzej M. Brzozowski (i in.), op. cit., s. 81.

uwagę na brak mechanizmu wykluczenia ze strefy euro nawet po przekroczeniu wartości referencyjnych zapisanych w Traktacie i PSW[30], co znacznie osłabia europejskie regulacje fiskalne.



Rysunek 1. Indeks reguł fiskalnych (FRI) w krajach UE (1995, 2005 i 2009 r.)

Źródło: opracowanie na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że jednym z warunków skutecznego działania reguł fiskalnych jest ich odpowiednia konstrukcja, tj. trwałość, ale także niska podatność na zmianę oraz egzekwowalność. W związku z tym reguły fiskalne powinny być wyposażone w pewne cechy charakterystyczne, przede wszystkim w:

– odpowiednie, „silne" umocowanie prawne,
– odpowiedni monitoring,
– mechanizmy umożliwiające egzekwowanie oraz sankcje za nieprzestrzeganie,
– transparentność.

[30] Szerzej ibidem, s. 81–82.

Skuteczność reguł fiskalnych w zwiększaniu dyscypliny fiskalnej można ocenić wykorzystując przygotowany przez ECOFIN indeks reguł fiskalnych (IRF), który uwzględnia powyższe informacje dla każdej reguły, tworząc indeks „siły" danej reguły (odzwierciedlający mocne strony i zakres oddziaływania poszczególnych typów reguł) i po odpowiednim zsumowaniu oraz zgrupowaniu tworzy indeks reguł fiskalnych dla danego państwa w danym roku[31]. Indeksy są przygotowywane na podstawie danych z ankiet przeprowadzonych przez Komisję Europejską. Wyższy wskaźnik indeksu oznacza wyższą jakość reguł fiskalnych obowiązujących w danym kraju i lepszą sytuację finansów publicznych. Ze względu jednak na różnice w konstrukcji poszczególnych reguł w krajach członkowskich indeks IRF należy interpretować z pewną ostrożnością. Kształtowanie się indeksu reguł fiskalnych w krajach UE w latach 1995, 2005 i 2009 – zob. rys. 1.

W latach 2005–2009 liczba stosowanych w krajach UE reguł fiskalnych wzrosła, jednocześnie, na co wskazują badania przeprowadzone przez Komisję Europejską, nie nastąpiło istotne wzmocnienie konstrukcji dotychczas używanych reguł, co prawdopodobnie zwiększyłoby siłę ich oddziaływania.

5. Podsumowanie

Przegląd literatury oraz doświadczenia państw europejskich wskazują, że różne typy reguł fiskalnych nie są wprawdzie jednakowo skuteczne w ograniczaniu nierównowagi fiskalnej, ale dobrze skonstruowane, mogą, wraz z innymi instytucjami budżetowymi, wspierać działania zmierzające do zmniejszenia długu publicznego oraz ograniczać procykliczność polityki fiskalnej. Krajowe reguły fiskalne w przypadku silnego umocowania prawnego oraz wbudowanych mechanizmów wymuszających ich stosowanie niewątpliwie mogą się przyczynić do poprawy sytuacji finansów publicznych. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że reguły fiskalne, tworzące wraz z procedurami budżetowymi oraz niezależną instytucją monitorującą politykę fiskalną krajowe ramy fiskalne, jedynie wspierają proces konsolidacji finansów publicznych i nie mogą go zastąpić.

---

[31] Szczegóły dotyczące konstrukcji indeksu reguł fiskalnych: *Calculation of the Fiscal Rule Index,* http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/fiscal_rules_calculation_fiscal_rule_index_2010.pdf (30.11.2011).

Literatura

Alesina A., Perotti R., *Budget deficit and budget institutions*, IMF Working Paper WP/96/52.
Alesina A., Perotti R., *Fiscal Discipline and the Budget Process*, „America Economic Review" 1996, No. 2.
Alesina A., Perotti R., *Political economy of budget deficits*, „NBER Working Paper" 1994, No. 4637.
Ayuso-i-Casals J., Debrun X., Kumar M.S., Moulin L., Turrini A., *Beyond the SGP – Features and effects of EU national-level numerical fiscal rules*, 2007, www.cepr.org/meets/wkcn/9/973/papers/ayuso_etal.pd (30.11.2011).
Ayuso-i-Casals J., *National fiscal governance reforms across EU Member States. Analysis of the information contained in the 2009–2010 Stability and Convergence Programmes*, European Commission 2010.
Babczuk A., *Procedura budżetowa a nierównowaga fiskalna – wybrane problemy*, w: *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Wyd. Mikroekonomii US, Szczecin 2007.
Brzozowski M. (i in.), *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, UW, Warszawa 2006.
Debrun X., Hauner D., Kumar M.S., *Independent fiscal agencies*, „Journal of Economic Surveys" 2008, Vol. 23.
Eurostat, *Euroindicators* 153/2011 z 21 października 2011.
Flores E., Giudice G., Turrini A., *The framework for fiscal policy in EMU: What future after five years of experience?* „European Economy, Economic Papers" 2005, No. 223.
Gajewski P., Skiba L., *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, NBP, Warszawa 2010.
Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
Gołębiowski G., *Rada Polityki Fiskalnej*, „Infos" 2010, nr 9.
von Hagen J., Harden I., *Budget process and commitment to fiscal discipline*, „European Economic Review" 1995, Vol. 39.
Jędrzejowicz T., Kitala M., Wronka A., *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/jedrzejowiczO.pdf (30.11.2011).
Kopits G., *Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary*, „MNB Occasional Papers" 2007, nr 62.
Kopits G., Symansky S., *Fiscal policy rules*, „Occasional Paper" 1998, No. 162.
Lane P.R., *A new fiscal framework for Ireland*, „IIIS Discussion Paper" 2010, No. 315.
Lienert I. , *Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?*, „International Monetary Fund Working Paper" WP/10/254.
Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS" 2010, nr 7.
Milesi-Ferretti G.M., *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, CEPR Discussion Papers No 2663/2000, www.cepr.org/pubs/dps/DP2663.asp (30.11.2011).
Perotti R., Kontopoulos Y., *Fragmented fiscal policy*, „Journal of Public Economics" 2002, Vol. 82.
Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych. Propozycje dla Prezydenta RP. MF, Warszawa 2010.
Poterba J.M., von Hagen J., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press 1999, NBER, www.nber.org/chapters/c8020.pdf (25.11.2011).
Public finances in EMU –2009, European Commission, „European Economy" 2009, No. 5.
Sørensen B.E., Wu L., Yosha O., *Output fluctuations and fiscal policy: U.S. state and local governments 1978–1994*, „European Economic Review" 2001, No. 45