

Katarzyna Wójtowicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego

1. Wprowadzenie

Trwający obecnie na świecie globalny kryzys finansowy spowodował, że w większości państw poszukuje się skutecznych dróg wzmocnienia stabilności finansów publicznych, co zazwyczaj sprowadza się do konieczności redukcji narastającego poziomu zadłużenia publicznego. Przywracanie finansów państwa do stanu równowagi może odbywać się za pomocą automatycznych stabilizatorów koniunktury, w tym przez przyjmowanie reguł fiskalnych, lub też za sprawą działań dyskrejonalnych. Za ustanawianiem reguł w polityce fiskalnej opowiada się wielu przedstawicieli nauki finansów¹. Pomimo wysuwanych licznych argumentów przemawiających za regułami (dotyczących m.in. problemu długich i zmiennych opóźnień występujących w uznaniowej realizacji polityki gospodarczej, możliwości ograniczenia negatywnych wpływów politycznych na proces budżetowy czy oddziaływania reguł fiskalnych na stabilność unii walutowej w ramach UE), jak do tej pory nie udało się wskazać jednego optymalnego wzorca w tej dziedzinie, a przyjmowane w wielu krajach rozwiązania są kształtowane zazwyczaj metodą prób i błędów. Na obiektywne problemy związane ze stosowaniem reguł (takie jak: możliwość tzw. kreatywnej księgowości, utrata elastyczności polityki fiskalnej w reakcji na zmieniającą się rzeczywistość gospo-

¹ Por. A. Alesina, R. Peroti, *Budget Deficits and Budget Institutions*, NBER Working Paper 5556, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA 1996; J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 130.

darczą czy skuteczność ich egzekwowania²) nakładają się szczególne trudności wynikające z trwającego kryzysu polegające na tym, że niewłaściwie dobrane rozwiązania mogą oddziaływać procyklicznie, przyczyniając się do jeszcze znacniejszego osłabienia koniunktury, co w konsekwencji doprowadzić może na zasadzie błędnego koła do wzrostu zadłużenia publicznego w przyszłości skutkującego potrzebą coraz większych oszczędności budżetowych.

2. Pojęcie i charakterystyka głównych typów reguł fiskalnych

Pojęcie reguły fiskalnej może być definiowane zarówno w ujęciu szerokim, jak i wąskim. W pierwszym znaczeniu regułą fiskalną określa się ogół norm, które mają wpływ na ostateczny kształt polityki fiskalnej³. W takim rozumieniu reguła oznacza wszelkie rozwiązania instytucjonalne przyjmowane na wszystkich etapach tzw. procesu budżetowego, tj. planowania, uchwalania, realizowania i kontroli wykonania budżetu.

W węższym ujęciu reguła fiskalna oznacza ilościowe ograniczenie wybranego wskaźnika budżetowego (odnoszącego się m.in. do poziomu deficytu budżetowego, długu publicznego, wielkości zaciąganych zobowiązań, kwoty wydatków czy dochodów publicznych) mające charakter względnie stabilny⁴.

Reguły fiskalne można klasyfikować według różnorodnych kryteriów. Najczęściej przywoływane jest kryterium charakteru przyjętych rozwiązań instytucjonalnych, na podstawie którego wyodrębnia się: reguły ilościowe (inaczej numeryczne) – przyjmujące postać kwantytatywnych limitów wybranych kategorii budżetowych, reguły proceduralne – odnoszące się do formalnych zasad przygotowywania i realizacji budżetu, oraz rozwiązania gwarantujące ich przejrzystość. Biorąc pod uwagę zasięg oddziaływania reguł, wskazać można: reguły o charakterze ponadnarodowym, usankcjonowaną umową międzynarodową, i reguły krajowe. Klasyfikacji reguł można dokonać także na podstawie zakresu podmiotów, których dotyczą przyjmowanie rozwiązania. W związku z tym wyróżnia się odrębne reguły dotyczące działań podejmowanych przez sektor

² M. Mackiewicz, *Reguły polityki fiskalnej jako metoda ograniczania deficytu* [w:] C. Józeffiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *Deficyt budżetowy: przyczyny i metody ograniczenia*, PWE, Warszawa 2006, s. 23.

³ J.M. Poterba, *Do Budget Rules Work?* NBER Working Paper 5550, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA 1996.

⁴ S. Symansky, G. Kopits, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper 162, International Monetary Fund, Washington D.C. 1998.

rządowy oraz przez sektor samorządowy (regionalny, lokalny). Występują także reguły odnoszące się do całego sektora finansów publicznych.

Podstawa prawna sankcjonująca regułę pozwala na wyodrębnienie: reguł konstytucyjnych, reguł ustawowych i reguł wynikających np. z różnorodnych strategii czy programów przyjmowanych przez władze wykonawcze. Pod względem zakresu czasowego, którego dotyczą reguły, można je podzielić na te, które odnoszą się do krótkiego okresu (zazwyczaj reguły jednoroczne), oraz reguły wieloletnie.

Najistotniejsze znaczenie ma jednak podział reguł fiskalnych ze względu na ich przedmiot, na podstawie którego wyodrębnia się: reguły salda budżetowego, reguły długu publicznego, reguły wydatków oraz reguły dochodów.

I tak, reguły salda budżetowego mogą odnosić się do salda rzeczywistego, salda strukturalnego⁵ (skorygowanego o wahania cykliczne) bądź salda rozpatrywanego nie w okresie rocznym, lecz w trakcie całego cyklu koniunkturalnego⁶. Występują wreszcie reguły nawiązujące do salda pierwotnego, odzwierciedlającego stan budżetu w sytuacji, gdy nie zachodziłaby konieczność sfinansowania kosztów związanych z istniejącym długiem publicznym. Omawiając tę kategorię reguł, warto także zwrócić uwagę na tzw. złotą regułę, zgodnie z którą jedynie wydatki o charakterze bieżącym powinny znajdować pokrycie w bieżących dochodach, natomiast właściwym źródłem pokrycia wydatków o charakterze kapitałowym (inwestycyjnym) jest zaciąganie długu publicznego⁷.

⁵ Podział deficytu budżetowego na: rzeczywisty, cykliczny i strukturalny ma na celu ukazanie stanu budżetu po wyeliminowaniu cyklicznych wahań koniunktury. U podstaw tego rozróżnienia leży założenie, że część budżetu jest kształtowana pod wpływem aktywnej (dyskrecjonalnej) polityki fiskalnej, a część wynika z cykli koniunkturalnych, które mają przełożenie na działanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury. I tak, przez deficyt rzeczywisty rozumieć należy rzeczywistą różnicę między dochodami a wydatkami budżetowymi w danym roku. Z kolei deficyty cykliczne uwzględniają zmiany w dochodach i wydatkach budżetowych zachodzące pod wpływem cyklu koniunkturalnego. Deficyt strukturalny stanowi natomiast hipotetyczną miarę, która obliczana jest przy założeniu pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych gospodarki i stopie bezrobocia odpowiadającej sytuacji pełnego zatrudnienia. Koncepcja salda strukturalnego, dzięki wyeliminowaniu wpływu automatycznych stabilizatorów koniunktury, umożliwia określenie charakteru realizowanej przez rząd polityki fiskalnej. Szerzej na ten temat zob. S. Owsiak, *Finanse publiczne-teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001, s. 239; W. Ziółkowska, *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2002, s. 233; R. Hagemann, *The Structural Budget Balance. The IMF's Methodology*, IMF Working Paper 1999, nr 95.

⁶ Zgodnie z teorią budżetu cyklicznego w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego dopuszczalne są zarówno deficyty, jak i nadwyżki, ale w dłuższych okresach winny się one bilansować; por. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 331.

⁷ M. Mackiewicz, *op. cit.*, s. 27.

W grupie reguł odnoszących się do długu publicznego dominują te, które ustanawiają dopuszczalny jego pułap wyrażony w % PKB. Najczęściej uwzględniają one dług publiczny brutto całego sektora, chociaż mogą także odnosić się do długu powstającego w poszczególnych jego segmentach, tj. długu sektora rządowego, samorządowego lub ubezpieczeniowego.

Z kolei reguły wydatkowe zazwyczaj polegają na wprowadzeniu limitów w odniesieniu do wydatków ogółem czy też np. jedynie wydatków o charakterze bieżącym w ujęciu kwotowym lub procentowym (w % PKB). Innym spotykanym rozwiązaniem jest ustanowienie ograniczeń stopy wzrostu wydatków w ujęciu nominalnym lub rzadziej realnym (po uwzględnieniu inflacji), często w nawiązaniu do dynamiki innych wskaźników makroekonomicznych (takich jak stopa wzrostu gospodarczego, stopa wzrostu dochodów publicznych itd.).

Ostatnim typem reguł są reguły dochodowe, które zazwyczaj przyjmują formę: limitu obciążeń podatkowych jako % PKB, ograniczeń w zakresie wzrostu niektórych kategorii dochodów, takich jak: podatki lub składki na ubezpieczenia społeczne, czy też sprecyzowania kierunków alokacji nadzwyczajnych wpływów podatkowych.

3. Stosowanie reguł w warunkach kryzysu w praktyce budżetowej wybranych państw

Do prezentacji różnych sposobów postępowania z regułami fiskalnymi w okresie kryzysu posłużyć mogą wyniki badań ankietowych prowadzonych przez ekspertów Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Sumaryczne zestawienie tych wyników zawarto w tabeli 1⁸.

Z danych tych wynika, że w ponad 40% analizowanych przypadków po wybuchu kryzysu finansowego nie zaistniała potrzeba zmiany obowiązujących reguł fiskalnych, były one bowiem wypełniane. Wydaje się, że przyczyny tego stanu rzeczy mogły, po pierwsze, wynikać ze stosunkowo dobrej kondycji wyjściowej finansów publicznych niektórych państw w momencie rozpoczęcia kryzysu wyrażającej się znacznie niższym poziomem deficytu budżetowego (a niekiedy nawet nadwyżką budżetową) i długu publicznego, a także stosunkowo szybką reakcją

⁸ Badaniem ankietowym objętą próbę 72 państw. Wyniki tego badania nie są w pełni miarodajne i mogą dostarczyć jedynie bardzo ogólnych wniosków, zostało ono bowiem przeprowadzone w kwietniu 2009 r. i w większości dotyczy danych za 2008 r., kiedy to jeszcze nie ujawniły się w pełni wszystkie negatywne skutki zjawisk kryzysowych. Po drugie, forma badania ankietowego z założenia obarczona jest znacznym stopniem subiektywności prezentowanych informacji. Niemniej ze względu na brak bardziej aktualnych analiz w pracy oparto się na powyższych danych przy założeniu, że ich wyniki nie są w pełni autorytatywne.

władz tych krajów na pierwsze symptomy zjawisk kryzysowych. Po drugie, brak naruszenia reguł fiskalnych był także rezultatem ich adekwatnej do warunków kryzysowych konstrukcji opierającej się na odpowiednio elastycznych podstawach zwierających mechanizmy dostosowawcze (por. Brazylia, Indie, Indonezja, Kenia czy Norwegia)⁹.

Tabela 1. Różne podejścia do reguł fiskalnych w reakcji na kryzys finansowy w wybranych państwach (stan na koniec kwietnia 2009 r.)

Podjęcie	Udział (w %)	Przykładowe państwa ^a
Brak konieczności zmian w zakresie istniejących reguł fiskalnych ^b	43	Brazylia, Bułgaria, Czechy, Ekwador, Francja, Islandia, Indie, Indonezja, Japonia, Kenia, Liberia, Luksemburg, Norwegia, Polska, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria
Brak zmian istniejących reguł fiskalnych przy jednoczesnym naruszeniu ich przestrzegania	35	Dania, Grenada, Izrael, Kosowo, Nigeria, Pakistan, Panama
Zmiana konstrukcji istniejących lub wprowadzenie nowych reguł w reakcji na kryzys	22	Angola, Argentyna, Austria, Chile, Estonia, Finlandia, Niemcy, Węgry, Litwa, Meksyk, Holandia, Peru, Hiszpania, Wielka Brytania

^a w tabeli podano jedynie przykłady państw reprezentatywnych dla danej grupy; ^b w badaniu uwzględniono jedynie reguły o charakterze narodowym, pomijając reguły ponadnarodowe (m.in. unijne).

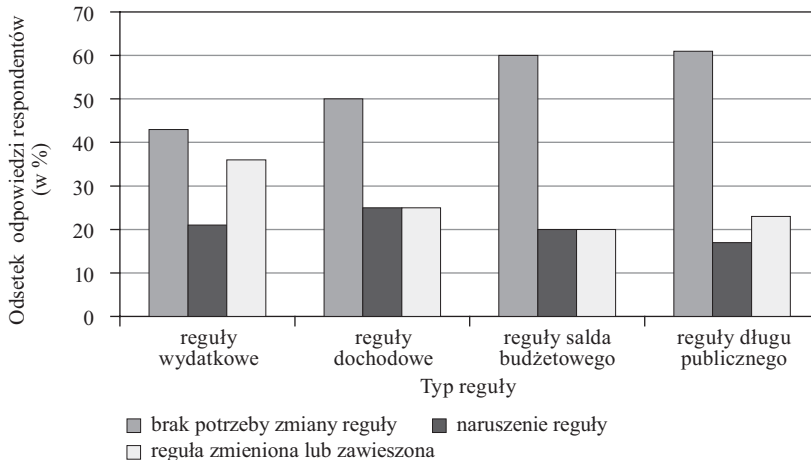
Źródło: IMF, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Report prepared by the Fiscal Affairs Department, 16.12.2009, s. 35.

W pozostałej grupie państw istniejące reguły fiskalne okazały się w czasach kryzysu z różnych przyczyn nieskuteczne. W związku z tym aż 22% badanych krajów (m.in. Niemcy, Estonia, Litwa, Węgry czy Wielka Brytania) zostało zmuszonych do modyfikacji obowiązujących reguł lub też ustanowienia nowych limitów bardziej przystających do nowej sytuacji makroekonomicznej. Pozostałe państwa (tj. ok. 35% wszystkich) nie wprowadziły zmian konstrukcyjnych, ale ze względu na naruszenie istniejących reguł zdecydowały o ich czasowym zawieszeniu.

Z raportu MFW wynika także, że reguły, które były najczęściej naruszane w badanych przypadkach oraz podlegały zmianom, stanowiły reguły wydatkowe

⁹ IMF, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Report prepared by the Fiscal Affairs Department, 16.12.2009.

oraz w dalszej kolejności reguły dochodowe (rys. 1). Stosunkowo skuteczne okazały się natomiast reguły salda budżetowego oraz reguły długu publicznego. Charakterystyczne jest również to, że żaden kraj nie zrezygnował formalnie z istniejących już reguł, chociaż – jak już wspomniano – ich konstrukcja była czasowo zawieszana lub modyfikowana.



Rys. 1. Stosunek do reguł fiskalnych w reakcji na kryzys w zależności od typu reguły (w % odpowiedzi respondentów)

Źródło: jak do tabeli 1.

Poszukując przyczyn braku dostatecznej skuteczności reguł w warunkach kryzysu, należy zauważyć, że ze względu na skalę zjawisk kryzysowych wiele państw nie poprzestało na działaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury, lecz zastosowało dyskrecjonalne instrumenty polityki fiskalnej w celu łagodzenia wahań cyklicznych. Polegały one na wdrażaniu pakietów interwencyjnych na rzecz ożywienia gospodarki zwiększających wydatki lub redukujących ciężary podatkowe¹⁰. Nałożenie się na siebie następstw tych dwóch rodzajów instrumentów stabilizacyjnych spowodowało w wielu państwach pogłębienie nierównowagi fiskalnej, której poziom znaczenie przekroczył zakładane limity. Pomimo

¹⁰ Przykładowo w Niemczech w celu ożywienia gospodarki zaproponowano dwa pakiety stymulacyjne: pierwszy w listopadzie 2008 r. (*Konjunkturpaket I*), a drugi w styczniu 2009 r. (*Konjunkturpaket II*). Koszty ich wdrażania w latach 2009–2010 oszacowano na poziomie blisko 80 miliardów euro (tj. blisko 3,1% PKB). W efekcie powyższych działań deficyt sektora *general government* wzrósł w 2009 r. do 3,0% PKB (podczas gdy w 2008 r. odnotowano nadwyżkę budżetową na poziomie 0,1% PKB). Szerzej na ten temat zob. I. Koske, *After the Crisis: Bringing German Public Finances Back to a Sustainable Path*, OECD Economic Department Working Paper No 766, 12.05.2010.

zróżnicowanego podejścia poszczególnych krajów do kwestii narzędzi, zakresu i skutków interwencjonizmu antykryzysowego, większość z nich zdecydowała się jednak poświęcić równowagę budżetową na rzecz przywrócenia równowagi makroekonomicznej.

Z powyższego wynika, że kryzys z jednej strony uwypuklił zawodność wielu reguł fiskalnych, z drugiej zaś w sytuacji pojawiających się z coraz większym nasileniem następstw rosnących deficytów budżetowych, takich jak: efekt wypychania, inflacja czy wzrost niepewności i ryzyka, uwidocznili potrzebę ustanowienia nowych, bardziej skutecznych reguł, które pozwoliłyby na ustabilizowanie finansów publicznych. Trudności związane ze wskazaniem cech takich reguł wynikają z tego, że w warunkach recesji polityka fiskalna winna być jednocześnie restrykcyjna, by ograniczyć przyrost deficytu i długu publicznego, oraz ekspansywna, by wspierać zatrudnienie i wzrost gospodarczy.

4. Determinanty skuteczności reguły fiskalnej w okresie kryzysu

Opisane wcześniej skomplikowane uwarunkowania powodują, że zagadnienie konstrukcji optymalnej w warunkach kryzysu reguły fiskalnej i zapewnienia jej skutecznej implementacji wymaga udzielenia odpowiedzi na co najmniej kilka ważkich pytań:

- czy w okresie kryzysu wdrażanie reguł fiskalnych jest w ogóle celowe?
- jeśli tak, to który typ reguły fiskalnej wydaje się w tych warunkach najodpowiedniejszy?
- czy reguły w okresie kryzysu winny mieć charakter narodowy, czy ponadnarodowy i czy należy wprowadzać odrębne reguły dla sektora samorządowego?
- w jaki sposób winien być skonstruowany mechanizm egzekwowania przestrzegania reguły?

Przechodząc do odpowiedzi na pierwsze z postawionych pytań, należy zauważyć, że wymaga ono ustosunkowania się do niezwykle istotnej kwestii, czy celem reguł fiskalnych winna być jedynie długoterminowa stabilizacja zadłużenia publicznego, czy też powinny one również przyczyniać się do łagodzenia negatywnych skutków cykliczności gospodarki. Można tu wyodrębnić dwie przeciwstawne koncepcje¹¹.

¹¹ A. Schick, *Post-crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, „OECD Journal of Budgeting” 2010, vol. 2.

Pierwsze podejście oparte jest na założeniu, że ustanowienie efektywnej reguły fiskalnej jest możliwe dopiero wtedy, gdy sytuacja makroekonomiczna, m.in. na skutek podjętych działań stabilizacyjnych, ulegnie poprawie, a gospodarka po okresie recesji zacznie przyspieszać. Reguły fiskalne zmierzające do ograniczenia skali nierównowagi finansów publicznych w warunkach recesji zawsze oddziałują procyklicznie. W związku z powyższym proces wdrażania reguł należy odłożyć na czasy dobrej koniunktury gospodarczej, a wypełnianie istniejących już reguł musi zostać zawieszona.

Druga koncepcja w przeciwieństwie do pierwszej akcentuje, że implementacja reguł fiskalnych może przyspieszyć wychodzenie z kryzysu gospodarczego. Argumentem przemawiającym za takim podejściem jest to, że niektóre kraje posiadające reguły znacznie łagodniej odczuły skutki zjawisk recesyjnych i szybciej weszły w fazę ożywienia gospodarczego. Dowodem na poparcie tej tezy mają być doświadczenia m.in. Brazylii, Norwegii, Szwecji czy Szwajcarii, które to państwa zapewniły przestrzeganie istniejących reguł przy względnie niedużym osłabieniu tempa wzrostu gospodarczego¹². W ich przypadku wypełnianie reguł w czasach kryzysu wpłynęło na zwiększenie zaufania do prowadzonej polityki fiskalnej i przez to osłabiło negatywne następstwa makroekonomiczne załamania gospodarczego.

Odnosząc się do powyższych przeciwstawnych postaw, należy przychylić się do poglądu, że reguły fiskalne mogą oddziaływać antycyklicznie, pod warunkiem że są odpowiednio skonstruowane, choć nie jest to warunek wystarczający. Ich skuteczność jest bowiem także zdeterminowana przyczynami i skalą problemów w zakresie finansów publicznych w poszczególnych państwach. Samo wprowadzenie nawet najlepiej zaprojektowanych reguł fiskalnych nie zlikwiduje bowiem strukturalnych i systemowych obciążeń wielu gospodarek, powodując, że reguły te będą narażone na próby obchodzenia od nich bądź ich jawnego ignorowania. W takim przypadku lepszym rozwiązaniem wydaje się opracowanie długoterminowej strategii ograniczania długu (obejmującej nie tylko sferę finansów publicznych, ale przede wszystkim sferę realną), w której reguły stanowiłyby tylko jeden z instrumentów przywracania równowagi. Winny być one wdrażane stopniowo z zachowaniem odpowiedniego okresu przejściowego¹³. Taki tryb implementacji

¹² Por. L. Alston, M. Melo, B. Mueller, C. Pereira, *Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws and the Allocation of Spending: The Case of Brazil* [w:] *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, red. M. Hallerberg i in., Inter-American Development Bank, Washington DC 2009, s. 57–90; oraz IMF, *op. cit.*

¹³ Przykładowo w Niemczech w 2009 r. ogłoszono wprowadzenie w nowej reguły fiskalnej, która docelowo ogranicza deficyt strukturalny budżetu federalnego do 0,35% PKB, w przypadku zaś budżetów landów nakazuje zachowanie równowagi strukturalnej. Ma ona jednak w pełni obowiązywać dopiero od 2016 r. (w przypadku budżetu federalnego) i od 2020 r. (w przypadku lan-

reguł pozwoliłby na ujawnienie się ich pozytywnych efektów związanych z przywróceniem zaufania rynków dla polityki gospodarczej i ograniczeniem ryzyka oraz niepewności jeszcze przed ich pełnym wdrożeniem. Jednocześnie odłożenie w czasie stosowania reguł umożliwiłoby podejmowanie niezbędnych działań reformatorskich i stabilizacyjnych¹⁴.

Skoro, jak już wcześniej stwierdzono, niektóre typy reguł fiskalnych w okresie kryzysu wydają się bardziej skuteczne od pozostałych, to kolejną niezwykle istotną kwestią jest wskazanie cech konstrukcyjnych takich reguł. Wymaga to oceny poszczególnych ich rodzajów pod względem ich potencjalnej efektywności w stabilizacji długu publicznego przy jednoczesnym łagodzeniu negatywnych skutków cykliczności mechanizmu rynkowego.

Z uwagi na podstawy cel reguł, jakim jest ograniczanie zadłużenia publicznego, zasadniczą rolę wśród nich odgrywają reguły długu publicznego, zazwyczaj wyrażone jako dopuszczalny limit długu w % PKB. Reguły te uzupełnia się przeważnie innymi jeszcze typami reguł, ponieważ samodzielnie nie są w stanie dostatecznie skutecznie osłabić tempa przyrostu zadłużenia, wówczas gdy jeszcze nie przekracza ono zakładanego limitu, a częstym zarzutem wysuwanych pod ich adresem jest to, że działają zbyt późno¹⁵. Jeśli chodzi o ich możliwe oddziaływanie antycykliczne, to jest ono uwarunkowane podobnymi okolicznościami jak w przypadku kolejnego rodzaju reguł, tj. reguł salda budżetowego.

Reguły salda budżetowego są również uznawane za bardzo skuteczny sposób zmniejszania skali nierównowagi finansów publicznych i przywracania dyscypliny fiskalnej¹⁶. W niektórych sytuacjach ich pozytywny wpływ na stabilność fiskalną może zostać jednak ograniczony. Dzieje się tak m.in. wtedy, gdy odnoszą się one nie do salda rzeczywistego, ale np. salda pierwotnego, lub też przyjmują kształt tzw. złotej reguły na skutek pominięcia pewnych kategorii wydatków publicznych (tj. odpowiednio: wydatków na obsługę długu publicznego oraz wydatków majątkowych), których finansowanie może przyczyniać się do pogłębiania nierównowagi budżetowej. Mogą one być nieskuteczne także wówczas, gdy ich podstawą jest rzeczywiste saldo budżetowe, w takiej bowiem sytuacji władze publiczne, dążąc do zapewnienia przestrzegania reguł, mogą uciekać się do różnorodnych manipulacji księgowych polegających na zmianie kwalifikacji niektórych operacji budżetowych księgowanych „nad kreską” na operacje uwzględ-

dów). Por. *National Fiscal Governance Reforms across EU Member States*, „European Economy” Occasional Papers nr 67, August 2010.

¹⁴ IMF, *op. cit.*

¹⁵ *Public Finance in EMU – 2010*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, „European Economy” 2010, vol. 4.

¹⁶ X. Debrun, L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals, M.S. Kumar, *Tied to the Mast? The Role of National Fiscal Rules in the European Union*, „Economic Policy” 2008, nr 23, s. 297–362.

nianie „pod kreską” jako źródło finansowania deficytu budżetowego. Działania takie są ułatwione wówczas, gdy reguły te nie obejmują swoim zakresem salda całego sektora finansów publicznych, lecz odnoszą się jedynie do jego wybranych elementów, np. tylko budżetu państwa¹⁷.

Jeśli chodzi o możliwości łagodzenia fluktuacji mechanizmu rynkowego, najlepszym rozwiązaniem zdają się być reguły nawiązujące do salda skorygowanego o wpływ wahań cyklicznych (czyli tzw. salda strukturalnego), które dzięki pominięciu wpływu tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury pozwalają państwu na realizację elastycznej polityki fiskalnej¹⁸. Zasadniczym problemem związanym z konstrukcją takich reguł jest przyjęcie właściwej metody wyznaczania tego salda, która wymaga oszacowania tzw. luki produkcyjnej (tj. odchylenia rzeczywistego PKB od produkcji potencjalnej, czyli skorygowanej o wahania cykliczne), a także zbadania siły jej oddziaływania na dochody i wydatki publiczne (przez ewaluację krótkookresowych elastyczności dochodów i wydatków budżetowych względem PKB)¹⁹. Niezależnie od trudności metodologicznych reguły salda budżetowego skorygowanego cyklicznie również nie stanowią rozwiązania optymalnego, nie abstrahują bowiem od skutków dyskrejonalnych działań państwa podejmowanych w celu stabilizowania gospodarki.

W związku z powyższym sposobem rozstrzygnięcia tego problemu jest wydłużenie horyzontu czasowego obowiązywania reguł salda budżetowego do całego cyklu koniunkturalnego. W takiej sytuacji przyjęte limity odnoszą się do pewnego przeciętnego (w trakcie trwania cyklu) poziomu nominalnego salda budżetowego. Tak skonstruowane reguły charakteryzują się znacznie większą elastycznością opartą na założeniu, że skutki dyskrejonalnych działań ekspansyjnych w okresach kryzysów gospodarczych zostaną zniwelowane przez odpowiednie zacieśnienie polityki fiskalnej w fazie boomu gospodarczego²⁰.

¹⁷ Doskonałym przykładem mogą być polskie manipulacje przy klasyfikacji refundacji składek do OFE początkowo (tj. do 2003 r.) ujmowanych jako wydatki budżetowe (wpływające na wielkość deficytu), od 2004 r. zaś jako rozchody budżetowe (nieobciążające wielkości deficytu). Pozycję refundacji związanej z reformą systemu ubezpieczeń społecznych zapisano w rozchodach budżetu państwa po raz pierwszy w ustawie budżetowej na 2004 r. powołując się na Ustawę z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 106, poz. 673 oraz z 2000 r. nr 31, poz. 383).

¹⁸ IMF, *op. cit.*

¹⁹ Dokonuje się tego zazwyczaj dwoma sposobami: za pomocą analizy szeregów czasowych PKB wykorzystującej filtry statystyczne (najczęściej filtr Hödricka-Prescotta) lub za pomocą analizy funkcji produkcji przy założeniu potencjalnego wykorzystania czynników produkcji. Szerzej na temat metod liczenia salda skorygowanego cyklicznie m.in. w: *Cyclical Adjustment of Budget Balances*, European Commission, Brussels 2010, Spring, s. 6–11.

²⁰ F. Balassone, M.S. Kumar, *Cyclical Policy of Fiscal Policy [w:] Promoting Fiscal Discipline*, red. M.S. Kumar, T. Ter-Minassian, International Monetary Fund 2007, s. 19–35.

Mówiąc o regułach przyjmujących postać określonych limitów deficytu, warto także zwrócić uwagę, że mogą mieć charakter antyrozwojowy również dlatego, iż motywują do poszukiwania oszczędności budżetowych przede wszystkim przez redukcję wydatków inwestycyjnych kosztem wydatków socjalnych, takie bowiem działanie jest bezpieczniejsze z politycznego punktu widzenia. Aby uniknąć tego rodzaju zjawisk, stosuje się różne ich modyfikacje, których przykładem jest m.in. wspomniana już złota reguła. Zwolennicy tej zasady wskazują, że zapewnia ona właściwą dystrybucję bogactwa między pokoleniami, wydatki inwestycyjne bowiem tworzą majątek, z którego korzystać będą także przyszłe pokolenia, a zatem uzasadnione jest obciążanie ich kosztami spłat zaciągniętego na ten cel długu publicznego.

Omawiając zagadnienie skuteczności reguł salda budżetowego w zakresie długookresowej stabilizacji zadłużenia publicznego, należy także zwrócić uwagę na potrzebę uwzględnienia w ich konstrukcji klauzul dopuszczających czasowe zawieszenie przestrzegania reguły m.in. w okresach zdarzeń nadzwyczajnych (takich jak: katastrofy, klęski żywiołowe czy nagłe załamania gospodarcze)²¹. Wyjątki te powinny być jednak ściśle ograniczone i bardzo precyzyjnie zdefiniowane, a także zawierać dokładnie określony mechanizm powrotu do ponownego przestrzegania reguły w momencie, gdy powyższe okoliczności ustaną.

Z kolei reguły wydatkowe oddziałują pozytywnie na stabilizację długu publicznego przede wszystkim wtedy, gdy nawiązują do maksymalnego tempa wzrostu wydatków publicznych w stosunku do dynamiki PKB w trakcie pewnego okresu lub też są wyrażone jako limity udziału wydatków publicznych ogółem w PKB (nie zaś jedynie poszczególnych kategorii tych wydatków), czy też uzależniają wzrost wydatków od adekwatnego wzrostu dochodów publicznych. Pod względem możliwości oddziaływania antycklicznego reguły te wydają się szczególnie nieskuteczne, ponieważ ograniczają funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów koniunktury (jak również innych dyskrecjonalnych instrumentów stabilizacyjnych) stosowanych w fazie recesji, które mają zwiększyć wydatki publiczne w celu stymulowania gospodarki. Efekt ten jest najsilniejszy wówczas, gdy reguły nawiązują do udziału wydatków w PKB. Inną stosunkowo często obserwowaną w praktyce sytuacją jest to, że zachęcają one do przyznawania różnego typu preferencji podatkowych (zamiast ponoszenia wydatków), których oddziaływanie prorozwojowe jest zazwyczaj mniej skuteczne²². Wprowadzenie takich ulg i zwolnień podatkowych może zniwelować pozytywny efekt ograniczenia wydatków dla równowagi budżetowej, a ich późniejsza likwidacja

²¹ *Public Finance in EMU...*

²² *Ibidem.*

jest zazwyczaj utrudniona ze względów politycznych, co w długim okresie może skutkować potrzebą jeszcze większych oszczędności budżetowych.

Przechodząc do oceny ostatniej grupy reguł – dochodowych, należy zauważyć, że przy braku sprzężenia z regułami wydatkowymi zazwyczaj nie przyczyniają się one do ograniczenia zadłużenia publicznego, a rygorystyczne limity wzrostu obciążeń podatkowych mogą wręcz wywierać negatywny wpływ na koszty obsługi długu publicznego ze względu na wzrost ryzyka niewypłacalności państwa pozbawionego możliwości swobodnego kształtowania swoich dochodów. W kontekście skuteczności łagodzenia wahań koniunkturalnych reguły te również wydają się stosunkowo mało efektywne. Przyjmują one zazwyczaj kształt procentowych górnych (rzadziej dolnych) limitów udziału dochodów (lub ich wybranej kategorii, takiej jak: obciążenia podatkowe czy składki na ubezpieczenia społeczne) w PKB, które hamując działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury (przeważnie silniej wpływających na stronę dochodową), mogą oddziaływać procyklicznie. Wszystko zależy jednak od tego, jak w konstrukcji reguły traktowane są nadwyżki dochodów przekraczające zakładane limity. Reguły wyposażone w odpowiednie mechanizmy obligujące do przeznaczenia wszelkich nadzwyczajnych wpływów np. na redukcję długu publicznego lub też ograniczenie presji wydatkowych w przyszłości mogą właściwie spełniać funkcje stabilizacyjne, dzięki ograniczeniu presji inflacyjnej w okresie ekspansji gospodarczej.

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest to, czy dla skuteczności reguł istotne znaczenie ma zasięg ich oddziaływania, tj. czy powinny mieć one charakter ponadnarodowy, narodowy, czy może regionalny (lokalny).

Główna cecha reguł ponadnarodowych polega na tym, że nakładają one wspólne limity na większą grupę państw. Ich główną wadę stanowi to, że nie biorą one zazwyczaj pod uwagę różnic, jakie mogą występować pomiędzy tymi krajami, dotyczących m.in.: ich sytuacji makroekonomicznej, kondycji finansów publicznych, zakresu sektora finansów publicznych czy też stopnia jego decentralizacji. W związku z powyższym ich konstrukcje opierają się zazwyczaj na prostych zunifikowanych wskaźnikach budżetowych, takich jak: saldo budżetowe czy dług publiczny w relacji do PKB, których przyjęcie (bez uwzględnienia specyfiki poszczególnych państw wynikającej choćby z fazy cyklu koniunkturalnego, w której znajduje się gospodarka) bardzo często oddziałuje procyklicznie. Wydaje się, że w celu uniknięcia powyższego efektu wskazane jest połączenie reguł funkcjonujących na szczeblu ponadnarodowym z regułami narodowymi (a także regionalnymi). Należy jednak zaznaczyć, że ich współistnienie ma sens tylko wtedy, gdy reguły krajowe są znacznie bardziej restrykcyjne niż te wynikające z traktatów międzynarodowych. Oceniając potencjalne skutki reguł ponadnarodowych pod względem możliwości łagodzenia cykliczności gospo-

darki, trzeba także zwrócić uwagę na to, że są one uzależnione od zawarcia w ich konstrukcji odpowiednio przejrzystych i skutecznych mechanizmów egzekwowania przepisów.

Odnosząc się do kwestii zasadności wprowadzania reguł na szczeblu samorządowym, stwierdzić należy, że są one potrzebne przede wszystkim w tych państwach, w których sektor samorządowy odgrywa ważną rolę. Konieczność ich ustanowienia wynika z tego, że wysokie zadłużenie samorządów wpływa w istotny sposób na płynność całego sektora finansów publicznych, ich ewentualna niewypłacalność oznacza bowiem przerzucenie kosztów realizowanych przez nie zadań na budżet państwa. Kolejnym argumentem za wprowadzeniem takich reguł jest to, że skutki konsolidacji fiskalnych winny być rozkładane proporcjonalnie pomiędzy wszystkie szczeble władzy publicznej. Należy zauważyć, że skłonność władz samorządowych do poluzowania dyscypliny budżetowej jest tym większa, im niższy jest zakres ich samodzielności finansowej i im bardziej są one uzależnione od transferów budżetowych. Możliwe oddziaływanie antycyklicznie tego rodzaju reguł jest ograniczone ze względu na znikome możliwości oparcia ich konstrukcji na wskaźnikach skorygowanych cyklicznie (np. saldzie strukturalnym, którego oszacowanie w budżetach lokalnych byłoby niezwykle utrudnione). W związku z powyższym akceptując (z opisanych powyżej względów) potrzebę implementacji odrębnych reguł fiskalnych na szczeblu samorządowym, w kontekście ich wpływu na łagodzenie cykliczności gospodarki należy wyraźnie podkreślić konieczność zapewnienia ich zgodności z regułami funkcjonującymi na szczeblu krajowym i (ewentualnie) ponadnarodowym.

Zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skuteczności reguł fiskalnych ma stworzenie odpowiedniego mechanizmu zapewnienia ich przestrzegania. Analiza doświadczeń ostatnich lat wskazuje, że koniecznymi składnikami skutecznego wielostronnego systemu kontroli fiskalnej są: powszechność sankcji, szybkość i niezawodność ich uruchamiania oraz rzetelna sprawozdawczość opierająca się na wiarygodnych i kompletnych danych statystycznych²³. Istotne jest to, żeby monitorowanie przestrzegania reguły dotyczyło zarówno fazy *ex ante* procesu budżetowego (tj. projektowania budżetu), jak też etapu *ex post* (wykonania budżetu). W praktyce budżetowej większości państw spotkać można w tej dziedzinie co najmniej trzy różne rozwiązania²⁴.

Pierwsze z nich – najbardziej powszechne – polega na zawarciu odpowiednich procedur zapewniających przestrzeganie reguł fiskalnych w narodowych systemach prawno-instytucjonalnych poszczególnych państw. To właśnie władze

²³ D. Rosati, *Kierunki zmian w systemie zarządzania fiskalnego strefą euro*, „*Ekonomista*” 2010, nr 5.

²⁴ A. Schick, *op. cit.*

krajowe (rządy i parlamenty narodowe) najpierw ustanawiają reguły, a potem zapewniają, by były one przestrzegane przy konstrukcji i realizacji ich budżetów. Zaletą tego rozwiązania jest to, że reguły fiskalne są zintegrowane z narodowymi ramami polityki fiskalnej. Podstawowa wada polega natomiast na możliwości obchodzenia reguł fiskalnych i ich arbitralnego naginania w celu realizacji bieżących celów politycznych.

Drugie rozwiązanie opiera się na powierzeniu odpowiedzialności za egzekwowanie reguł organom ponadnarodowym. Władze krajowe zachowują wówczas nadzór nad procesem budżetowym, ale instytucje międzynarodowe mają możliwość ingerowania i stosowania określonych sankcji w sytuacji, gdy reguły nie będą wypełniane. Przyjęcie takiej koncepcji wymaga jednak zapewnienia dostępu podmiotów zewnętrznych do aktualnych i wiarygodnych danych budżetowych, co w przypadku państw naruszających reguły może być utrudnione, ze względu na chęć ich ukrycia.

Trzecim sposobem może stać się powołanie niezależnych instytucji fiskalnych odpowiedzialnych za nadzór nad respektowaniem reguł fiskalnych. Podmioty te zazwyczaj nie są związane ani z rządem, ani z parlamentem, a do ich zadań należy m.in. sporządzanie prognoz makroekonomicznych, monitorowanie przestrzegania reguł oraz rekomendowanie podjęcia określonych działań korygujących.

Oceniając opisane powyżej metody zapewnienia przestrzegania reguł fiskalnych, za najbardziej skuteczne uznać należy ostatnie rozwiązanie. Poddanie polityki fiskalnej ocenie instytucji składającej się z niezależnych ekspertów może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości realizacji funkcji stabilizacyjnej przede wszystkim dzięki ograniczeniu wpływu podejmowania arbitralnych decyzji politycznych na proces budżetowy. Korzyścią płynącą z przyjęcia takiego rozwiązania może być także złagodzenie pewnego automatyzmu reguł pozwalające na ich większe dostosowanie do zróżnicowanych uwarunkowań makroekonomicznych.

5. Podsumowanie

Kryzys finansowy wydobyl na światło dzienne słabości istniejących reguł fiskalnych. Okazało się, że w wielu przypadkach nie były one w stanie zapobiec rosnącym deficytom i narastaniu długu publicznego. Stając przed trudnym wyborem, czy przestrzegać za wszelką cenę dyscypliny fiskalnej, czy też stosować wszelkie dostępne środki w celu pobudzenia gospodarki, większość państw zdecydowała o znacznym poluzowaniu polityki fiskalnej na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego. Niestety, takie postępowanie pociągnęło za sobą wiele

negatywnych następstw związanych z rosnącym zadłużeniem, uzmysławiając rządzącym potrzebę implementacji takich reguł, które oprócz przywracania równowagi fiskalnej mogłyby wspierać działania stabilizacyjne.

Odwołanie do reguł fiskalnych w warunkach kryzysu może przynieść pozytywne efekty makroekonomiczne przede wszystkim ze względu na zwiększenie zaufania rynków do prowadzonej polityki fiskalnej. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się ustanowienie reguł długu publicznego uzupełnionych regułami salda budżetowego skorygowanego o wpływ wahań cyklicznych lub też regułą budżetu zrównoważonego w ramach całego cyklu. Najefektywniej wykorzystywane w funkcji stabilizacyjnej mogą być reguły przyjmowane na szczeblu krajowym (z możliwością stosowania odrębnych reguł dla sektora samorządowego) przy ewentualnym wsparciu ze strony reguł ponadnarodowych. Do skuteczności reguł przyczynić się może powierzenie monitorowania ich przestrzegania niezależnym instytucjom fiskalnym o charakterze eksperckim.

Literatura

- Alesina A., Perotti R., *Budget Deficits and Budget Institutions*, NBER Working Paper 5556, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA 1996.
- Alston L., Melo M., Mueller B., Pereira C., *Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws and the Allocation of Spending: The Case of Brazil* [w:] *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, red. M. Hallerberg i in., Inter-American Development Bank, Washington D.C. 2009.
- Balassone F., Kumar M.S., *Cyclicality of Fiscal Policy* [w:] *Promoting Fiscal Discipline*, red. M.S. Kumar, T. Ter-Minassian, International Monetary Fund, 2007.
- Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Debrun X., Moulin L., Turrini A., Ayuso-i-Casals J., Kumar M.S., *Tied to the Mast? The Role of National Fiscal Rules in the European Union*, „Economic Policy” 2008, nr 23.
- Hagemann R., *The Structural Budget Balance. The IMF's Methodology*, IMF Working Paper 1999, nr 95.
- IMF, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Report prepared by the Fiscal Affairs Department, 16.12.2009.
- Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M., *Deficyt budżetowy: przyczyny i metody ograniczenia*, PWE, Warszawa 2006.
- Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Koske I., *After the Crisis: Bringing German Public Finances Back to a Sustainable Path*, OECD Economic Department Working Paper No 766, 12.05.2010.

- Mackiewicz M., *Reguły polityki fiskalnej jako metoda ograniczania deficytu* [w:] C. Józefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *Deficyt budżetowy: przyczyny i metody ograniczenia*, PWE, Warszawa 2006.
- National Fiscal Governance Reforms across EU Member States*, „European Economy” Occasional Papers nr 67, August 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001.
- Poterba J.M., *Do Budget Rules Work?*, NBER Working Paper 5550, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA 1996.
- Public Finance in EMU – 2010*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, „European Economy” 2010, nr 4.
- Rosati D., *Kierunki zmian w systemie zarządzania fiskalnego strefa euro*, „Ekonomista” 2010, nr 5.
- Schick A., *Post-crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, „OECD Journal of Budgeting” 2010, vol. 2.
- Symansky S., Kopits G., *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper 162, International Monetary Fund, Washington D.C. 1998.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2002.

The Problem of Designing Optimal Fiscal Rule in the Conditions of Economic Crisis

One of the major consequences of the global financial crisis in most countries is the worsening of the condition of public finance, which manifests itself in increased budget deficits and a rapid increase in public debt. Restoring the balance of public finances can be effected by means of automatic stabilisers, including the adoption of fiscal rules, or through discretionary actions. The paper discusses the main issues of designing optimal fiscal rule in the conditions of economic crisis including the right moment of implementing the rule aimed to stabilise public debt and mitigate the adverse impact of business cycles, the optimal scope of fiscal rule as well as effective monitoring and enforcement procedures.

Katarzyna Wójtowicz – doktor, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Ekonomiczny, Instytut Ekonomii i Finansów, Katedra Finansów Publicznych.

Zainteresowania naukowo-badawcze: przyczyny i skutki zadłużenia publicznego oraz metody jego ograniczania, finanse samorządu terytorialnego, system podatkowy w Polsce i krajach Unii Europejskiej, system opodatkowania nieruchomości w Polsce i na świecie, organizacja i finansowanie usług społecznych.

e-mail: kwojtowi@hektor.umcs.lublin.pl