

SŁAWOMIR FRANEK

Uniwersytet Szczeciński

**REGUŁY FISKALNE
W PRZEMIANACH INSTYTUCJONALNYCH
FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Wprowadzenie

Napięcia budżetowe w Unii Europejskiej są przykładem świadczącym o niedostatecznym dostosowaniu rozwiązań instytucjonalnych do założeń integrujących się gospodarek. Pozostawienie polityki fiskalnej w gestii poszczególnych państw strefy euro spowodowało, że skutki niefrasobliwości niektórych krajów przenoszone są na cały obszar Unii. Stąd też pojawiają się rozwiązania mające służyć zwiększeniu wiarygodności fiskalnej poszczególnych państw członkowskich, a ich przykładem są działania w zakresie wzmacniania reguł fiskalnych. Celem artykułu jest ukazanie wpływu reguł fiskalnych stosowanych w krajach Unii Europejskiej na osiągnięcie stabilności fiskalnej. Problematykę tę zaprezentowano w kontekście propozycji włączenia do polskiego ustawodawstwa finansów publicznych mechanizmu reguły wydatkowej mającej doprowadzić do zapewnienia dyscypliny finansów publicznych poprzez kontrolę dynamiki wydatków. Artykuł podporządkowano hipotezie, że opracowanie trwałych ram instytucjonalnych, których elementem są reguły fiskalne, może zwiększać jakość finansów publicznych.

1. Reguły fiskalne jako element budowy jakości finansów publicznych

Jakość finansów publicznych jest pojęciem o wielu wymiarach. Może być ono postrzegane jako koncepcja obejmująca kompleksowo wszystkie działania polityki fiskalnej, które zapewniają osiągnięcie celów makroekonomicznych, szczególnie w perspektywie długoterminowej odnoszącej się do wzrostu gospodarczego¹. Dlatego na jakość finansów publicznych składają się te działania, które nie tylko zapewniają „zdrową” sytuację budżetową i jej długoterminową trwałość, ale również takie, które podnoszą potencjał produkcyjny i zapewniają gospodarce odporność na wstrząsy. Aby osiągnąć te cele, środki publiczne powinny być wykorzystywane w skuteczny i efektywny sposób.

Oznacza to, że jakość finansów publicznych postrzegać można w następujących wymiarach: zakres finansów publicznych, skala nierównowagi budżetowej, struktura wydatków publicznych i ich efektywność oraz skuteczność, struktura systemu dochodów publicznych i ich efektywność. Czynniki wspomagającymi proces zapewnienia jakości finansów publicznych są reguły fiskalne oraz rozwiązania instytucjonalno-operacyjne (czyli elementy tworzące *fiscal governance*).

Można więc stwierdzić, że na jakość finansów publicznych składa się spójny system narzędzi polityki fiskalnej wsparty o rozwiązania instytucjonalno-proceduralne tworzące ramy operacyjne dla wypełniania przez finanse publiczne ich funkcji. Proceduralno-instytucjonalny obszar jakości finansów publicznych może być oceniany przez: zakres stosowania reguł fiskalnych; średniookresowe ramy polityki fiskalnej, przejrzystość finansów publicznych; uczestnictwo niezależnych instytucji fiskalnych w procesie tworzenia budżetu, przebieg procedury projektowania, uchwalania i wykonywania budżetu².

Reguły fiskalne rozumiane są jako stałe ograniczenia polityki fiskalnej, wyrażone w formie syntetycznego miernika określającego dopuszczalną wielkość podstawowych parametrów budżetowych³. Aby mówić o skuteczności stosowania reguł fiskalnych, należy postawić postulaty dotyczących ich konstrukcji⁴.

¹ S. Barrios, A. Schaechter, *Gauging by numbers: A first attempt to measure the quality of public finances in the UE*, Economic Papers 382, Komisja Europejska 2009, s. 7.

² M. Hallerberg, R. Strauch, J. von Hagen, *Fiscal governance in Europe*, Cambridge University Press, New York 2009, s. 52–75.

³ G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal policy rules*, Occasional Paper 162, IMF 1998, s. 3.

⁴ J. Ayuso-i-Casals, D. Gonzalez Hernandez, L. Moulin, A. Turrini, *Beyond the SGP: Features and effects of EU national fiscal rules*, w: *Policy instruments for sound fiscal policies. Fiscal rules and institution*, Palgrave Macmillan 2009, s. 204–220.

Zasadniczą kwestią jest umocowanie prawne reguły. Bez wątplenia o jej znaczeniu decyduje ranga dokumentu określającego stosowanie reguły. Z jednej strony może to być przepis rangi ustawowej (w skrajnym przypadku konstytucyjny), z drugiej – deklaracje władz publicznych dotyczące zamiaru stosowania określonego ograniczenia. W tym drugim przypadku można posłużyć się regułą ogłoszoną przez polski rząd w 2005 roku w postaci nominalnej kotwicy budżetowej, mówiącej o tym, że deficyt budżetowy nie powinien przekraczać 30 mld złotych, na której opierały się budżety lat 2006–2007, czy tak zwaną „regułą Belki”, ostatecznie nigdy niewprowadzoną, a zakładającą, że od 2003 roku wydatki budżetowe corocznie będą wzrastać maksymalnie o stopę inflacji powiększoną o jeden punkt procentowy. Nadanie regule fiskalnej mocy zapisu prawnego bez wątplenia ogranicza możliwości uznaniowego modyfikowania jej warunków, wzmacniając wiarygodność prowadzonej polityki fiskalnej.

Należy także wskazać, że reguła fiskalna powinna być elementem kompleksowej strategii fiskalnej, zakładającej bardziej efektywne wykorzystanie specyficznych w danym momencie uwarunkowań fiskalnych w średnim okresie. Oznacza to, że trudno oczekiwać, iż wprowadzenie reguły fiskalnej stanie się czynnikiem oddziałującym natychmiast na poprawę kondycji sektora finansów publicznych. Ponadto należy zauważyć, że traktowanie reguły fiskalnej jako narzędzia o charakterze średnioterminowym zwiększa jego trwałość i chroni finanse publiczne przed pokusą tworzenia rozwiązań kreujących powstawanie zobowiązań obciążających budżety kolejnych lat.

Z punktu widzenia skuteczności stosowania reguł fiskalnych ważnym elementem jest system monitorowania uzależniony od dwóch czynników. Po pierwsze wymusza to tworzenie reguł wykorzystujących miary, dla których dostępne dane nie zakładają istotnych opóźnień. Po drugie wskazane jest, aby monitoring dokonywany był przez podmioty niezależne od władzy wykonawczej, gdyż wówczas presja na dokonanie ewentualnych korekt trendów budżetowych w sytuacjach zagrożenia złamania reguły jest silniejsza i szybsza.

W pierwszej kolejności trzeba stwierdzić, że reguły fiskalne (szczególnie źle skonstruowane) mogą przynosić niepożądane skutki w postaci prób ominięcia jej restrykcyjnej konstrukcji. Przykładem może być chociażby proces przeniesienia problemu zadłużenia. Wskazuje się bowiem, że nałożone surowe reguły zaciągania długu na władze centralne wywołują efekt zwiększonego zadłużenia lokalnego. Zjawisko to występuje także w drugą stronę, co oznacza, że gdy władze lokalne mają zakaz finansowania zewnętrznego, wywołują wówczas

presję na władze centralne, aby te same zapożyczyły się i dalej przekazały środki samorządom.

Dodatkowo mogą się także pojawić problemy kreatywnej księgowości⁵. Dotyczą one rachunkowego i statystycznego manipulowania danymi lub konstrukcją wskaźników wynikowych (jak deficyty budżetowe, wydatki budżetowe, dług publiczny), co prowadzić może do przerzucania ewentualnych konsekwencji finansowych na kolejne lata. Powyższe działania prowadzone są oczywiście na szkodę przejrzystości polityki budżetowej i wiarygodności reguły fiskalnej. Dlatego można się spotkać z poglądami, że reguły, które mają umożliwić kontrolę *ex ante*, stają się narzędziem mało skutecznym, szczególnie w długim okresie. Stąd też stosowanie reguł fiskalnych powinno być wsparte istnieniem niezależnych instytucji fiskalnych, czyli niezależnych pod względem funkcjonalnym instytucji publicznych, wyłączonych spoza struktur banku centralnego, rządu lub parlamentu, których rola sprowadza się do przygotowywania projekcji makroekonomicznych oraz monitorowania rezultatów polityki fiskalnych⁶.

Kolejnym elementem koniecznym do określenia przy tworzeniu reguł fiskalnych jest precyzyjne określenie sankcji wchodzących w życie w przypadku niedotrzymania reguły. Ich zasadniczym celem powinno być doprowadzenie do sytuacji, w której nastąpi powrót do kształtowania parametrów fiskalnych w zgodzie z regułą. Istota sankcji powinna zakładać ich automatyzm, co oznacza, że wprowadzenie reguły fiskalnej powinno się wiązać z jednoznacznym określeniem procedur wdrażanych w momencie złamania reguły fiskalnej. Zazwyczaj wymusza to podjęcie zdecydowanych ograniczeń budżetowych, takich jak: ograniczenie transferów, rezygnacja z waloryzacji wynagrodzeń pracowników administracji publicznej, rezygnacja z poręczeń i gwarancji przez władze publiczne.

Należy zwrócić uwagę także na to, że reguły fiskalne z góry powinny określać procedury odstąpienia od nich, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak klęski żywiołowe czy gwałtowne pogorszenie sytuacji gospodarczej. O wiarygodności reguły świadczy jednak to, na ile możliwość odejścia od niej (lub przejściowego zawieszenia) określona została jako przypadek wyjątkowy i stosowany w ostateczności, a nie jako sytuacja możliwa do zastosowania w każdych warunkach.

⁵ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, Biuro Analiz Sejmowych 2010, s. 3.

⁶ *Public finances in EMU 2008*, „European Economy” 2009, No. 5, s. 93.

2. Reguły fiskalne w krajach Unii Europejskiej

Ze względu na różnorodność reguł fiskalnych można wśród nich wyróżnić reguły ilościowe (zwane numerycznymi, oparte na wyznaczonych limitach wskaźników budżetowych) oraz jakościowe (reguły określające w sposób opisowy lub proceduralny wprowadzone ograniczenia), reguły odnoszące się do krótkiego okresu (na przykład tylko do jednorocznego budżetu) lub reguły wieloletnie, reguły krajowe i ponadnarodowe czy reguły dotyczące budżetu państwa, innych jednostek publicznych (w tym osobno dla szczebla samorządowego lub jednostek systemu ubezpieczeń społecznych) albo całego sektora finansów publicznych. Przykładem reguł ponadnarodowych są kryteria konwergencji. Są to reguły numeryczne i dotyczą wskaźnika deficytu i długu sektora finansów publicznych. Kryteria te obejmują dopuszczalny na maksymalnym poziomie, liczonym w relacji do PKB, wskaźnik deficytu w wysokości 3% oraz długu w wysokości 60%.

Warto podkreślić, że zapisy Paktu Stabilności i Wzrostu wzmacniają konieczność respektowania tych kryteriów przez wymóg osiągnięcia bliskiego zrównoważenia budżetu lub nadwyżki budżetowej w sektorze finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej (ang. *medium term objective* – MTO). Jest to spowodowane tym, że kraje kandydujące do strefy euro miały pokusę jednorazowego (w okresie oceny wypełniania kryteriów konwergencji) obniżenia parametrów fiskalnych, jak to się stało na przykład we Włoszech czy Belgii. Ponadto doświadczenia w stosowaniu pierwotnej wersji Paktu Stabilności i Wzrostu pokazują słabą skuteczność organów Wspólnoty we wdrażaniu wyraźnie sformułowanych procedur sanacyjnych (w tym sankcji o charakterze finansowym). Na poparcie tego wniosku można przytoczyć między innymi dane Eurostatu, wskazujące, że w latach 1999–2008 (czyli po utworzeniu strefy euro) średni wskaźnik zadłużenia dla krajów członkowskich strefy euro wynosił 69% PKB i ani razu nie obniżył się poniżej kryterium zadłużenia, czyli 60% PKB. Jedynymi krajami Unii Gospodarczej i Walutowej w okresie 1999–2009, które w całym okresie członkostwa nie przekroczyły limitu deficytu i długu publicznego w relacji do PKB, były Finlandia i Luksemburg. Grecja, Włochy i Belgia to z kolei kraje, które przez cały okres członkostwa w sferze euro nie były w stanie spełnić co najmniej jednego z dwóch kryteriów, przy czym przypadek grecki ukazuje, że można być krajem członkowskim strefy euro, który przez wszystkie lata funkcjonowania w obszarze wspólnej waluty łamie obydwa kryteria. Okazuje się ponadto, że ograniczona presja na przestrzeganie reguł Paktu Stabilności i Wzrostu dotyczy także krajów

traktowanych jako stabilne. Francja, Niemcy i Austria nie były w stanie dotrzymać jednego lub dwóch kryteriów fiskalnych przez odpowiednio osiem, dziewięć i dziesięć lat w okresie jedenastu lat członkostwa (1999–2009).

Narodowe reguły fiskalne należy traktować jako narzędzie komplementarne do zobowiązań nakładanych przez Pakt Stabilności i Wzrostu. Reguły fiskalne na poziomie narodowym stają się w takiej sytuacji elementem ułatwiającym prowadzenie polityki fiskalnej zgodnie z najważniejszymi przesłankami stanowiącymi podstawy reformy Paktu. Fakt ten znalazł także potwierdzenie w komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 12 maja 2010 roku⁷.

Z danych Komisji Europejskiej wynika, że pomiędzy latami 1990 a 2008 wzrosła o 51 (czyli z 16 do 67) liczba reguł stosowanych w państwach Unii Europejskiej, większość państw wprowadziła bowiem więcej niż jedną regułę fiskalną. Tylko trzy państwa nie ustanowiły żadnych reguł krajowych (Malta, Cypr oraz Grecja). W tym samym czasie pięć krajów wprowadziło nowe reguły, a były to Bułgaria, Francja, Litwa, Węgry i Portugalia⁸. Do historycznie najstarszych i najczęściej stosowanych w praktyce reguł fiskalnych zalicza się regułę zrównoważonego budżetu oraz tak zwaną złotą regułę fiskalną. Obie zaliczane są do reguł salda budżetowego.

Równoważenie budżetu państwa, czyli niedopuszczenie do nadmiernych wydatków w stosunku do możliwości dochodowych budżetu, jest klasyczną zasadą finansów publicznych. Klarowność tej reguły może zostać zaburzona poprzez wprowadzanie różnego rodzaju wyjątków w ramach „sytuacji nadzwyczajnych” lub zastosowanie zasady odstępstwa od równowagi budżetu w jednym roku pod warunkiem, że powstały deficyt ma charakter przejściowy i zostanie sfinansowany nadwyżką wypracowaną w budżecie w kolejnym roku. Można spotkać także rozwiązanie, w ramach którego równoważenie dotyczy tylko salda dochodów i wydatków pierwotnych, czyli po wykluczeniu kosztów obsługi długu jako „sztywnego” wydatku budżetu. Zgodnie ze złotą regułą fiskalną możliwe jest finansowanie z dochodów bieżących budżetu tylko wydatków bieżących (konsumpcyjnych), a nie inwestycyjnych (majątkowych). Na te ostatnie tym samym dopuszczone jest zaciągnięcie długu zewnętrznego. Wskazuje się, że reguła ta lepiej od równoważenia budżetu dostosowuje go do zmian cyklu koniunkturalnego, gdyż nie pozwala na automatyczną redukcję wydatków

⁷ *Reinforcing economic policy coordination*, European Commission 2010, s. 4.

⁸ *Public finances in EMU 2009*, „European Economy” 2009, No. 5, s. 87.

inwestycyjnych w okresie recesji. Problemem często okazuje się jednak sama klasyfikacja wydatków na bieżące i inwestycyjne oraz próby jej redefinicji już po wprowadzeniu powyższej reguły w życie. Złota reguła swoją popularność zdobyła między innymi w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii oraz we Włoszech.

Pozostałe rozwiązania w zakresie reguły salda budżetowego mają charakter ilościowych limitów wyrażonych w wartościach nominalnych, w relacji do PKB, lub wielkościach strukturalnych (czyli skorygowanych o zmiany wynikające z indywidualnego dla kraju cyklu koniunkturalnego). Jedną z ostatnio coraz częściej stosowanych konstrukcji opiera się na wskaźniku salda strukturalnego, który umożliwia prowadzenie antycyklicznej polityki budżetowej. Tego rodzaju zasadę wprowadzono w 2005 roku na szczeblu Wspólnoty w ramach reformy Paktu Stabilności i Wzrostu. W związku z powyższym, kilka państw Unii Europejskiej zastosowało także reguły krajowe oparte o tę konstrukcję. Przykładem w tym zakresie może być rozwiązanie szwedzkie i niemieckie. W Szwecji, obok reguły wydatkowej, obowiązuje wymóg osiągnięcia nadwyżki strukturalnej sektora publicznego na poziomie 1% PKB. Z kolei w Niemczech w 2009 roku Bundestag wprowadził konstytucyjny zapis wymagający od rządu federalnego utrzymywania strukturalnego deficytu budżetowego na maksymalnym poziomie 0,35% PKB. Reguła ta ma obowiązywać od 2016 roku. Jednak aby ją zrealizować, zakłada się stopniowe dyscyplinowanie budżetu już od 2011 roku.

Reguły nakładane na dług publiczny są powiązane często z regułami salda budżetowego. W konstrukcji tej reguły najczęściej uwzględnia się dług publiczny brutto całego sektora publicznego. Ważnym elementem konstrukcji wydaje się także założenie ograniczania rocznych przyrostów długu i – tym samym – kosztów jego obsługi. Obok reguł salda budżetowego duże zróżnicowanie konstrukcji dotyczy także reguł wydatkowych i dochodowych, które z założenia powinny mieć charakter wieloletni.

Reguły ograniczające wydatki budżetowe mają przede wszystkim ograniczać procykliczne poluzowanie polityki budżetowej. Mogą one jednak różnić się w ramach: zakresu wydatków, które obejmują (wydatki ogółem, wydatki pierwotne, wydatki bieżące, wydatki na ubezpieczenia społeczne i tym podobne) zastosowania korekty inflacyjnej (wydatki nominalne, wydatki realne), wprowadzenia ilościowego limitu wydatków lub ustalonej stopy ich wzrostu.

Ostatnią z omawianych reguł fiskalnych dotyczy dochodów (lub przychodów) budżetowych. Można wskazać trzy główne cele, jakie przyświecają wprowadzeniu reguł dochodowych:

1. Realizacja koncepcji wygładzania podatków w czasie, czyli przede wszystkim utrzymywania stabilnych podatków i ograniczania gwałtownych działań w tym zakresie (głównie ich podwyżek).
2. Ustalenie zasad alokacji nadwyżek dochodów osiągniętych w danych roku, głównie z przeznaczeniem na spłatę długu.
3. Zdefiniowanie zasad przekazywania części dochodów (lub przychodów) budżetowych na specjalnie wydzielone państwowe fundusze stabilizacyjne, służące najczęściej jako zabezpieczenie emerytalne przyszłych pokoleń⁹.

W tabeli 1 ukazano zróżnicowanie reguł fiskalnych stosowanych w krajach Unii Europejskiej.

Tabela 1

Liczba reguł fiskalnych według ich rodzaju w krajach Unii Europejskiej w 2008 roku

Reguły dotyczące deficytu	Złota reguła	Równowaga budżetowa	Kotwica nominalna	Relacja % do PKB	Deficyt strukturalny	Suma
	5	10	7	1	3	26
Reguły dotyczące długu	kotwica nominalna	relacja % do PKB	relacja długu do wysokości rat spłaty	inne		
	5	3	8	2	–	18
Reguły wydatkowe	kotwica nominalna	kotwica realna	nominalna stopa wzrostu	realna stopa wzrostu	inne	
	5	2	4	3	3	17
Reguły dochodowe	obciążenia podatkowe w relacji do PKB	związane z wysokością stawek podatkowych	alokacja dodatkowych dochodów	inne		
	0	1	4	1	–	6

Źródło: Komisja Europejska.

3. Indeks reguł fiskalnych

Syntetyczną miarą oceny reguł fiskalnych jest indeks reguł fiskalnych, na którego wartość w poszczególnych krajach wpływają takie parametry, jak: liczba stosowanych reguł, zakres sektora finansów publicznych objęty regułą, „siła”

⁹ K. Marchewka-Bartkowiak, *op.cit.*, s. 5.

poszczególnych reguł¹⁰. Przy określaniu wartości tego indeksu dla poszczególnych reguł brana jest ocena takich kryteriów, jak:

- podstawa prawna reguły (konstytucja, ustawa, umowa koalicyjna, zobowiązanie polityczne),
- możliwość zmiany wielkości docelowej określonej w regule fiskalnej,
- umocowanie instytucji odpowiedzialnej za monitorowanie wypełniania reguły,
- umocowanie instytucji odpowiedzialnej za egzekwowanie zapisów określonych w regule (automatyzm stosowania sankcji za niewypełnienie reguły),
- przejrzystość stosowania reguły fiskalnej (rola mediów i opinii publicznej).

W tabeli 2 ukazano wartości indeksu reguł fiskalnych na tle relacji długu publicznego do PKB poszczególnych krajów Unii Europejskiej. Założono bowiem, że kształtowanie długu publicznego (zarówno jego wielkość, jak i dynamika) jest syntetyczną miarą stanu finansów publicznych będącą wypadkową polityki fiskalnej państwa.

Poszczególne kraje uszeregowano według wartości indeksu reguł fiskalnych. W krajach, dla których wartość tego indeksu jest równa -1 , nie stosowano żadnej reguły fiskalnej. Kraje z wysoką wartością tego indeksu stosują reguły fiskalne na podstawie uregulowań prawnych obejmujących szeroki zakres sektora finansów publicznych.

Porównanie związków między stosowaniem w poszczególnych krajach reguł fiskalnych a wielkością długu publicznego nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o skuteczność stosowania reguł fiskalnych przez poszczególne kraje Unii Europejskiej. Analiza wielkości zawartych w tabeli pozwala jednak na wskazanie kilku prawidłowości. Po pierwsze, w krajach, w których stosowane reguły fiskalne są wysoko ocenione przez Komisję Europejską (indeks reguł fiskalnych jest wyższy niż 1), relacja długu publicznego do PKB nie przekracza granicy 60%. Po drugie, kraje, które od lat znacznie, ponad 60%, przekraczają poziom długu publicznego w relacji do PKB (Grecja, Włochy, Belgia), charakteryzują się niską wartością indeksu reguł fiskalnych. Po trzecie, wzrost wartości indeksu reguł fiskalnych w badanym okresie dokonał się co do zasady w nowych krajach Unii Europejskiej (Węgry, Czechy, Bułgaria, Litwa), co może świadczyć o traktowaniu reguł fiskalnych w tych krajach jako narzędzia ułatwiającego stabilizację finansów publicznych w kontekście akcesji do strefy euro. Jednocześnie

¹⁰ *Public finances in EMU 2006*, „European Economy” 2003, No. 3, s. 163.

można zauważyć, że stosowanie reguł fiskalnych niekoniecznie musi hamować wzrost długu publicznego, o czym najdobitniej świadczy przykład Wielkiej Brytanii.

Tabela 2

Indeks reguł fiskalnych a dług publiczny w Unii Europejskiej w latach 2004–2008

Kraj	Indeks reguł fiskalnych		Dług publiczny/PKB (%)		Kraj	Indeks reguł fiskalnych		Dług publiczny/PKB (%)	
	2004	2008	2004	2008		2004	2008	2004	2008
Grecja	-1	-1	97,4	99,2	Słowenia	0,4	0,4	27,5	22,6
Cypr	-1	-1	68,9	48,4	Belgia	0,4	0,4	98,5	89,8
Malta	-1	-1	69,3	63,7	Bułgaria	0,9	1,8	45,9	14,1
Portugalia	-0,7	-0,5	56,9	66,3	Niemcy	1	1	63,9	66
Węgry	-0,6	0,4	58,4	72,9	Polska	1,2	1,2	47,1	47,2
Irlandia	-0,5	-0,5	31	43,9	Finlandia	1,3	0,9	44,5	34,2
Rumunia	-0,4	-0,4	21,5	13,3	Luksemburg	1,5	1,5	6,1	13,7
Czechy	-0,3	1	29,8	30	Estonia	1,5	1,5	5,6	4,6
Łotwa	0	0	14,6	19,5	Holandia	1,6	1,6	52	58,2
Słowacja	0	0	42,4	27,7	Hiszpania	1,6	1,7	48,7	39,7
Francja	0,1	0,8	62,9	67,5	Szwecja	1,6	1,4	52,3	38,3
Litwa	0,2	1,7	21,1	15,6	Dania	1,8	1,8	47,2	34,2
Włochy	0,3	0,5	104	106	Wielka Brytania	2,1	2,1	39	52

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

4. Ocena propozycji wprowadzenia reguły wydatkowej w polskich finansach publicznych

Zgodnie z przedstawionym w styczniu 2010 roku Planem Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 pożądane jest wprowadzenie nowych rozwiązań, w tym reguł fiskalnych, koncentrujących się na stronie wydatkowej sektora finansów publicznych, wzmocnionych działaniami uzupełniającymi¹¹. Wyrazem tego są propozycje zmiany ustawy o finansach publicznych¹². Założono w niej

¹¹ *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2010, s. 9.

¹² *Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy o finansach publicznych*, Ministerstwo Finansów 10.06. 2010.

wprowadzenie dyscyplinującej reguły wydatkowej ograniczającej coroczny wzrost elastycznych wydatków budżetu państwa do poziomu zgodnego z prognozowanym – na dany rok budżetowy – średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększonym o jeden punkt procentowy. Reguła ta miałaby obowiązywać w okresie, gdy Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu. W celu wzmocnienia tej reguły zaproponowano też obowiązek zamieszczania w treści nowych projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów maksymalnego, kwotowego limitu skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, które wynikają z wprowadzenia w życie proponowanych regulacji na okres 10-letni. Wskazano ponadto na konieczność uwzględnienia tych unormowań w tworzeniu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

W tabeli 3 ukazano podstawowe cechy reguł wydatkowych obowiązujących w Finlandii, Holandii i Szwecji na tle propozycji polskich.

Oceniając przedstawiane propozycje, należy zwrócić uwagę na kilka aspektów mogących skutkować ograniczoną skutecznością reguły wydatkowej w takiej postaci. Po pierwsze, w sytuacji, w której poza wymogami reguły znajdują się wydatki sztywne, trudno będzie dzięki tej regule doprowadzić do istotnego ograniczenia tempa przyrostu wszystkich wydatków publicznych. Po drugie, stosowanie reguły może się przyczynić do dalszego ograniczenia wydatków elastycznych w strukturze budżetu państwa. W takiej sytuacji zmniejszeniu może ulec wypełnianie przez budżet jego funkcji, w tym zwłaszcza stabilizacyjnej. Po trzecie, mechanizm narzucający Radzie Ministrów przy przyjmowaniu projektów nowych ustaw obowiązek określania limitu skutków finansowych wynikających z przyjęcia proponowanych rozwiązań na okres 10 lat może spowodować ograniczenie aktywności legislacyjnej rządu i przeniesienie jej na parlament i ewentualnie prezydenta, których projekty w świetle przedstawianych rozwiązań nie muszą zawierać tych ograniczeń. Po czwarte, wprowadzenie ograniczenia czasowego stosowania reguły do okresu obowiązywania procedury nadmiernego deficytu nie daje gwarancji trwałości wprowadzanych uregulowań. Zakłada się wprawdzie, że wówczas kolejnym krokiem będzie wprowadzenie wydatkowej reguły stabilizującej, mającej zapewniać utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu fiskalnego (1% PKB), jednak nie znajduje to odzwierciedlenia w propozycjach zmian ustawy o finansach publicznych.

Tabela 3

Porównanie reguł wydatkowych w wybranych krajach

Cechy reguły wydatkowej		Finlandia	Holandia	Szwecja	Polska – projekt
Kompleksowość	koszty obsługi długu	wylączone	wylączone	wylączone	wylączone
	wydatki sztywne	częściowo wylączone	uwzględnione	uwzględnione	wylączone
	wydatki elastyczne	częściowo wylączone	uwzględnione	uwzględnione	uwzględnione
	wydatki inwestycyjne	finansowane z dochodów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości	finansowane z dochodów ze sprzedaży gazu ziemnego (<i>FES-Fund</i>)	finansowane długiem krajowym	uwzględnione z ograniczeniem projektów finansowanych ze środków UE
Uwzględnienie inflacji		kotwica realna	kotwica realna	kotwica nominalna	kotwica realna
Elastyczność instrumentów		możliwość przenoszenia limitów między latami	możliwa w sytuacjach nadzwyczajnych	możliwa w sytuacjach nadzwyczajnych	możliwa w sytuacjach nadzwyczajnych
Horyzont czasowy		limit czteroletni na czas trwania kadencji	limit czteroletni na czas trwania kadencji	limit trzyletni kroczący	coroczna stopa wzrostu z uwzględnieniem dziesięcioletniego limitu
Definicja liczbowa		nie przedstawiono	nie przedstawiono	różne	przedstawiono
Status prawny		umowa koalicyjna	umowa koalicyjna	zobowiązanie polityczne	ustawa

Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Ljungman, *Expenditure Ceilings – a Survey*, IMF Working Paper WP/08/282, s. 50.

Podsumowanie

Doświadczenia krajów europejskich wskazują, że reguły fiskalne są elementem szerszego spojrzenia na przemiany sektora finansów publicznych, z istotną rolą niezależnych instytucji fiskalnych, wieloletniego planowania budżetowego, wdrażania rozwiązań wspierających efektywność i skuteczność fiskalną (budżet zadaniowy). Opracowanie trwałych ram instytucjonalnych, których elementem są reguły fiskalne, może wpływać na poprawę jakości finansów publicznych, o ile pozwoli na kompleksowe podejście do reformowania finansów publicznych, oparte na wspieraniu działań służących wiarygodności fiskalnej kraju w perspektywie wieloletniej. Przykłady krajów, które w ostatnich latach doświadczyły napięć fiskalnych, ukazują, że pomijanie tych aspektów może być kosztowne.

Literatura

- Ayuso-i-Casals J., Gonzalez Hernandez D., Moulin L., Turrini A., *Beyond the SGP: Features and effects of EU national fiscal rules*, w: *Policy instruments for sound fiscal policies. Fiscal rules and institution*, Palgrave Macmillan 2009.
- Barrios S., Schaechter A., *Gauging by numbers: A first attempt to measure the quality of public finances in the UE*, Economic Papers 382, Komisja Europejska 2009.
- Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J., *Fiscal governance in Europe*, Cambridge University Press, New York 2009.
- Kopits G., Symansky S., *Fiscal policy rules*, Occasional Paper 162, IMF 1998.
- Ljungman G., *Expenditure Ceilings – a Survey*, IMF Working Paper WP/08/282.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, Biuro Analiz Sejmowych 2010.
- Public finances in EMU 2006*, „European Economy” 2006, No 3.
- Public finances in EMU 2009*, „European Economy” 2009, No 5.
- Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2010.
- Reinforcing economic policy coordination*, European Commission 2010.
- Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy o finansach publicznych*, Ministerstwo Finansów 10.06.2010.

THE ROLE OF FISCAL RULES IN INSTITUTIONAL CHANGES OF PUBLIC FINANCES

Summary

The article presents the role of fiscal rules in creating the institutional framework of modern public finance. This article aims to show the impact of fiscal rules applied in European Union countries to achieve fiscal sustainability. The topic is shown in the context of proposals for incorporation into Polish law of public finance mechanism for the expenditure rule.

Translated by Sławomir Franek