

Agnieszka ALIŃSKA*
Ewa KOSYCARZ**

IMPLEMENTACJA I PRZESTRZEGANIE REGUŁ FISKALNYCH W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ¹

(Streszczenie)

Zmiany uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i organizacyjnych, wywołane przede wszystkim wpływem globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego, przyczyniły się do konieczności wprowadzania nowych narzędzi służących utrzymaniu stabilności systemu finansowego. Celem artykułu jest prezentacja strategii i celowości uregulowań wprowadzonych w czasie kryzysu gospodarczego w obszarze polityki fiskalnej, ze szczególnym uwzględnieniem implementacji reguł fiskalnych przez wybrane państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Autorki zwracają szczególną uwagę na kwestie osiągnięcia stabilności fiskalnej poprzez przestrzeganie przyjętych na poziomie UE ram fiskalnych. Większość państw UE stosuje obecnie system ram fiskalnych opierający się na zespole reguł fiskalnych. Wykorzystanie podstawowego instrumentu, jakim są reguły fiskalne, służyć ma skonstruowaniu i wprowadzeniu rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które będą kompromisem pomiędzy poziomem i skalą konsolidacji fiskalnej a poziomem osiągniętego rozwoju społeczno-gospodarczego. Osiągnięcie tych celów w okresie spowolnienia gospodarczego, niestabilności rynkowego systemu finansowego i niskiego poziomu rynkowych stóp procentowych nie jest działaniem łatwym i szybkim do osiągnięcia przez władze publiczne. Dlatego obserwujemy rozbieżności pomiędzy poszczególnymi państwami UE w zakresie przyjętych rozwiązań prawno-organizacyjnych w zakresie stosowanych reguł fiskalnych oraz osiągniętych efektów finansowych i ekonomicznych na poziomie krajowym.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna; konsolidacja fiskalna; reguły fiskalne; stabilizacja finansów publicznych

Klasyfikacja JEL: E63, E62

* Dr hab. prof., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Skarbowości; e-mail: agnieszka.alinska@sgh.waw.pl

** Dr, adiunkt, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Skarbowości; e-mail: ewa.kosycarz@sgh.waw.pl

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/03610.

1. Wstęp

Od kilku lat mamy do czynienia z kryzysem, który przybiera różnorodne formy i zakres. Początkowo problemy w sektorze bankowym i finansowym przyczyniły się do powstania problemów z zachowaniem płynności banków i koniecznością ich dokapitalizowania w postaci wzrostu udziałów kapitałów własnych. Trudności finansowe banków przełożyły się na ograniczenia ich aktywności w zakresie finansowania potrzeb inwestycyjnych i konsumpcyjnych klientów, a także ograniczenia realizacji i finansowania zewnętrznego tych przedsięwzięć, które charakteryzują się wyższym poziomem ryzyka. Taka sytuacja przyczyniła się z kolei do spadku aktywności gospodarczej przedsiębiorstw, pogorszenia nastrojów społecznych, wyhamowania dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego, co ma bezpośrednie odzwierciedlenie w wartości wpływów podatkowych do budżetu.

Nie można bagatelizować także znaczenia i wpływu wcześniej zaciągniętych zobowiązań publicznych przez instytucje rządowe i publiczne (a zwłaszcza tych z lat 1975–1995). W tym okresie w wielu krajach europejskich generowane były deficyty budżetowe i dług publiczny, co przyjmowano jako formę nowoczesnej demokracji, opartej na nieskrępowanej dyskrejonalnej polityce fiskalnej².

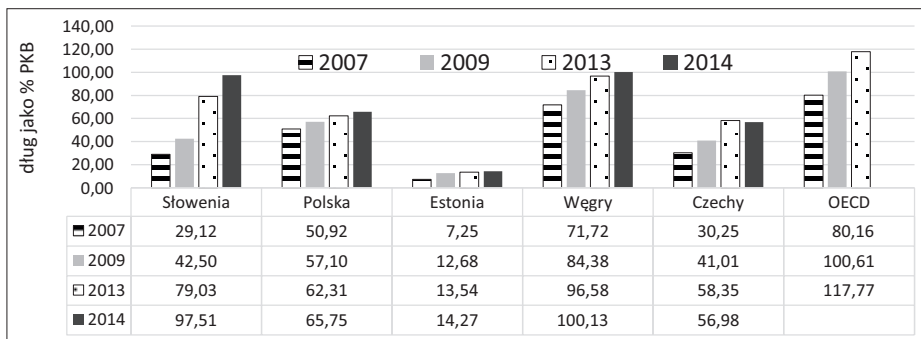
W latach 2007–2016 jesteśmy świadkami kolejnej odsłony niekorzystnych zjawisk w systemie finansowym, związanych przede wszystkim z koniecznością wdrażania pakietów pomocowych. Sytuacja ta wynikała z potrzeby nacjonalizacji w sektorze bankowym i podejmowania działań o charakterze dyskrejonalnym poprzez wdrożenie pakietów pomocowych oraz decyzji politycznych o odłożeniu w czasie dalszej konsolidacji fiskalnej. Odzwierciedleniem tego stanu w sektorze finansów publicznych jest wysoki poziom długu publicznego sektora *general government*³. W wielu państwach w Europie, a także na świecie (kraje OECD)

² L. Calmfors, *The roles of fiscal rules, fiscal councils and fiscal Union in EU Integration*, IFN Working Paper 2015/1076, s. 2.

³ Według ESA i SNA – sektor *general government* jest określeniem odnoszącym się do sektora instytucji rządowych i samorządowych. W porównaniach długu i deficytu liczonego dla sektora *general government* i sektora finansów publicznych należy uwzględnić różnice metodologiczne wynikające z odmiennej koncepcji rachunkowej i klasyfikacji niektórych transakcji oraz jednostek publicznych. Szerzej B. Woźniak, *Pojęcie i zakres sektora finansów publicznych*, w: A. Alińska, B. Woźniak, *Współczesne Finanse Publiczne*, Difin, Warszawa 2015, s. 63–67 oraz D. Malinowski, *Dług publiczny w ujęciu ekonomicznym i prawnym. Zmienność długu publicznego w wybranych gospodarkach pozaeuropejskich po 2007 roku na tle państw unii europejskiej*, *Kwartalnik KES Studia i Prace* 2015/2 (22), s. 77–86. W niniejszej publikacji wykorzystano źródło danych statystycznych OECD liczonych według metodologii SNA (General Government Gross Financial Liabilities) i dokonano analiz porównawczych w oparciu o te dane.

zadłużenie sektora *general government* przekracza wartości wynikające z kryteriów z Maastricht (por. rys. 1). Na tle danych ogólnosektorowych podobnie kształtuje się sytuacja w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej.

RYSUNEK 1: Poziom długu sektora *general government* w latach 2007–2014 w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej



* Brak danych dla OECD dla 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD National Accounts Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/888933287914>; stan na 09.11.2015 r.

Działania podjęte przez poszczególne państwa członkowskie w zakresie zachowania równowagi fiskalnej służyć miały przede wszystkim utrzymaniu stabilności w systemie finansowym i zapewnieniu trwałego, długoterminowego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego na poziomie krajowym.

Celem artykułu jest prezentacja strategii i celowości uregulowań oraz wymogów prawnych wprowadzonych w czasie kryzysu gospodarczego w obszarze polityki fiskalnej, ze szczególnym uwzględnieniem implementacji reguł fiskalnych przez wybrane państwa Europy Środkowej i Wschodniej. W oparciu o tak sformułowany cel pracy, podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie: czy w okresie niestabilności systemu finansowego wskazane jest wprowadzenie i przestrzeganie zasad oraz wymogów wynikających z obowiązujących ram fiskalnych, głównie poprzez stosowanie reguł fiskalnych. Dotychczasowe doświadczenia, wyniki badań i dane statystyczne wskazują, że pomimo identyfikacji problemu w zakresie nadmiernego zadłużania się sektora publicznego i dostrzegania długoterminowych konsekwencji wynikających z tego stanu nie uzyskano pozytywnych efektów wynikających z wprowadzenia reguł fiskal-

Ze względów metodologicznych różnią się one od danych statystycznych prezentowanych przez Eurostat (ESA 2010).

nych. W tej sytuacji należałoby podjąć szczegółowe badania w celu wskazania, jakie rozwiązania ostrożnościowe w sektorze finansów publicznych przynoszą najlepsze efekty w zakresie realizacji procesów konsolidacji fiskalnej. Reguły fiskalne wprowadzane w poszczególnych krajach UE oparte są na przyjętych ogólnoeuropejskich założeniach, jednak szczegółowe rozwiązania i ich konsekwencje dla sfery realnej gospodarki oraz rynkowego systemu finansowego powinny być analizowane i implementowane na poziomie poszczególnych państw UE indywidualnie.

Niniejszy artykuł ma charakter wprowadzający oraz sygnalizujący potrzebę dalszych szczegółowych badań, odnoszących się do analizy i oceny działań stabilizujących w sektorze finansów publicznych. Z jednej strony służyć one powinny ograniczaniu wartości deficytu i długu publicznego, a z drugiej strony determinować długoterminowy i stabilny rozwój społeczno-gospodarczy. Tego typu wyzwania służą wdrażaniu optymalnego kierunku w zakresie rozwiązań prawno-regulacyjnych służących przede wszystkim poprawie stanu finansów publicznych.

2. Istota i rodzaje reguł fiskalnych w sektorze finansów publicznych⁴

Pojawienie się i przebieg kryzysu finansowego oraz jego skutki gospodarcze w większości państw członkowskich Unii Europejskiej przyczyniły się do poszukiwania nowych metod i instrumentów finansowych, których celem jest powrót do stabilności systemu finansowego oraz utrzymanie trwałego, długoterminowego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Na pozytywne aspekty związane z kryzysem finansowym zwraca uwagę M. Poniatowicz, wskazując, że okres kryzysu jest często impulsem do określonych działań reformatorskich, co miało miejsce w zakresie wzmocnienia stabilności finansów publicznych i budowy nowej, międzynarodowej architektury finansowej, rozumianej jako określony system instytucji, zasad i procedur związanych z zapobieganiem i rozwiązywaniem sytuacji kryzysowych. Jednym z kluczowych komponentów owej architektury są reguły fiskalne stanowiące swoisty mechanizm kształtowania określonego porządku instytucjonalno-prawnego w systemie finansów publicznych⁵. G. Kopits i S. Symansky z Międzynarodowego Funduszu Walutowego,

⁴ Szersze ujęcie tego zagadnienia zamieszczono w opracowaniu: **E. Kosycarz**, *Reguły fiskalne jako sposób stabilizacji finansów publicznych*, w: **A. Alińska, B. Woźniak** (red.), *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2015, s. 408–420.

⁵ **M. Poniatowicz**, *Reguły fiskalne jako instrument stabilizacji w sektorze samorządowym*, w: **A. Alińska, B. Pietrzak** (red.), *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty uwarunkowania*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 309.

w roku 1998, zdefiniowali reguły fiskalne jako zmodyfikowanie polityki fiskalnej poprzez wprowadzenie różnorodnych ograniczeń o charakterze ilościowym lub jakościowym, wprowadzone w sposób stały, niezależny od zmieniającej się sytuacji polityczno-prawnej⁶. Bardziej szczegółową definicję reguł fiskalnych podają T. Jędrzejowicz, M. Kitala i A. Wronka, wskazując, że reguły fiskalne są to ograniczenia w zakresie swobody prowadzenia działań w sferze fiskalnej, które przyjmują formę limitów ilościowych oraz odpowiednich ram proceduralnych, instytucjonalnych i kontrolnych w zakresie polityki fiskalnej⁷. Istotną funkcją reguł fiskalnych jest wprowadzenie regulacji dyscyplinujących władze fiskalne, a ich istotą jest trwałe ograniczanie dyskrecjonalnych decyzji polityków w płaszczyźnie prowadzonej przez nich polityki fiskalnej⁸. Reguły fiskalne na ogół wyrażone są w wartościach wskaźników obrazujących efekty polityki fiskalnej. Proponowane regulacje dotyczące reguł fiskalnych dotyczą zazwyczaj podstawowych numerycznych wskaźników, opisujących finanse sektora publicznego, takich jak: dług publiczny, deficyt budżetowy, poziom pożyczek. Reguła fiskalna może też dotyczyć procedur tworzenia budżetu lub pewnego wzorca dobrych praktyk, regulacji zwiększających przejrzystość i przewidywalność polityki fiskalnej⁹. Celem nadrzędnym implementacji reguł fiskalnych jest zapewnienie stabilności fiskalnej często związanej z konsolidacją fiskalną. Stosowanie reguł fiskalnych ma zapewnić zminimalizowanie używania przez rząd instrumentów dyskrecjonalnych, jak również kontroli średniookresowej i długofalowej strategii polityki fiskalnej.

W Unii Europejskiej istnieją dwa poziomy stosowania reguł fiskalnych: na szczeblu unijnym i na szczeblu krajowym. Celem wprowadzania reguł na szczeblu ponadnarodowym – unijnym jest dyscyplinowanie polityk krajowych. Pakt Stabilności i Wzrostu oraz późniejsze jego zmiany, czyli „sześciopak” i „dwupak”, dotyczą tylko w ograniczonym stopniu państw UE nienależących do strefy euro. W przypadku państw strefy euro regulacje te są zdecydowanie

⁶ G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper, No 162, Washington 1998, s. 2.

⁷ T. Jędrzejowicz, M. Kitala, A. Wronka, *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, https://www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/jedrzejowiczO.pdf, s. 23.

⁸ J. Kantorowicz, *Reguły fiskalne – co się sprawdza?*, Analiza FOR 2012/3, s. 4.

⁹ L. Próchnicki, *Reguły fiskalne a stabilność fiskalna krajów Unii Europejskiej*, w: *Problemy współczesnej Ekonomii*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 32, s. 30; A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber, *Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, IMF Working Paper, WP/12/187, July 2012, s. 5.

bardziej rygorystyczne, bo wprowadzają sankcje pieniężne, które mogą nawet osiągnąć 0,5% PKB. Pakt Stabilności i Wzrostu ma dwie części: prewencyjną i represyjną¹⁰. W części prewencyjnej Rada Europejska skupiła się na zapisach wzmacniających nadzór nad pozycjami budżetowymi państw członkowskich oraz nadzór nad ich polityką gospodarczą. W celu realizacji tych zapisów państwa członkowskie przygotowują i przekazują programy stabilizacyjne (dotyczy państw strefy euro) oraz programy konwergencji (dotyczy pozostałych państw). Część represyjna skupia się na procedurze nadmiernego deficytu i sankcji, które są z nią związane, jeśli państwo strefy euro nie wywiązuje się z zaleceń Komisji Europejskiej i Rady Europy.

Reguły fiskalne, jako narzędzie polityki finansowej państwa, zabezpieczają przed niekontrolowanym powstawaniem deficytu i długu publicznego. Z drugiej jednak strony, ich zbyt duża ilość i restrykcyjność mogą powodować ograniczenia w efektywnej i skutecznej realizacji tego rodzaju polityki państwa, zwłaszcza w zmiennych i niestabilnych warunkach społeczno-ekonomicznych oraz w okresie kryzysów gospodarczych. Dlatego m.in. Ch. Wyplosz zwraca uwagę na cztery zasadnicze elementy, które należy brać pod uwagę przy wykorzystaniu reguł fiskalnych jako instrumentu stosowanego do poprawy stanu finansów publicznych¹¹:

- zachowanie niespójności czasowej;
- optymalny (proporcjonalny) podział obciążeń podatkowych (fiskalnych) pomiędzy pokoleniami, co jest istotne w sytuacji starzejących się społeczeństw;
- identyfikowanie i wykorzystywanie szczególnych sytuacji społeczno-gospodarczych oraz zabezpieczenie procesu planowania budżetowego przed wpływami grup interesów identyfikowanych w poszczególnych krajach;
- zachowanie spójności w zakresie polityki fiskalnej, jej celów i strategii sprawowanej przez kolejne ekipy rządowe. Istotnym aspektem jest spójna i odpowiedzialna polityka fiskalna stosowana zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym.

Ch. Wyplosz, opisując zachowanie niespójności w czasie, zwraca uwagę, że ustalone reguły fiskalne nie zawsze są sztywno przestrzegane, z uwagi na to, że wielokrotnie pojawiają się w kraju zmienne warunki społeczno-ekonomiczne i w tej sytuacji sztywne trzymanie się reguł nie byłoby optymalne dla jego

¹⁰ Szerzej w: E. Kosycarz, *Polityka fiskalna*, w: A. Alińska, B. Woźniak, *Współczesne Finanse Publiczne*, Difin, Warszawa 2015, s. 408–419.

¹¹ Ch. Wyplosz, *Fiscal Rules: Theoretical issues and historical experiences*, w: A. Alesina, F. Giavazzi (red.), *Fiscal policy after the financial crisis*, University of Chicago Press, Chicago 2013, s. 501–504.

rozwoju. Ponadto autor ten wskazuje na dwie sytuacje, w których możliwe jest nieprzestrzeganie: wystąpienie sytuacji przewidywalnych i nieprzewidywalnych. W przypadku tych pierwszych sugeruje zawieranie w regułach pewnych klauzul umożliwiających zawieszenie stosowania reguły. Jednak proces ten powinien być spójny ze strategią opisaną w regule. Nieprzewidywane zdarzenia mogą mieć tak nieoczekiwane przyczyny i skutki, że trudno sprecyzować konkretne zapisy, żeby nie stworzyć luki prawnej pozwalającej na łatwe unikanie stosowania ustalonych reguł.

Kolejnym elementem w tworzeniu i stosowaniu reguł fiskalnych, na które zwraca się uwagę, jest problem starzejącego się społeczeństwa na skutek wydłużenia się okresu życia oraz spadku liczby urodzeń. Zjawisko to pociąga za sobą zwiększone przyszłe wydatki publiczne, głównie z uwagi na większe zobowiązania emerytalne, jak również większe oczekiwane koszty opieki zdrowotnej¹². W tym kontekście rozwiązania fiskalne zabezpieczające pokrycie tych wyższych przyszłych wydatków należy traktować jako reguły fiskalne zapewniające stabilność systemu w przyszłych okresach.

Aby pozwolić na elastyczność stosowania instrumentów fiskalnych i dopasowanie ich do warunków ekonomicznych w poszczególnych państwach członkowskich UE, w dokumentach europejskich wprowadzających reguły fiskalne znajduje się zapis dający możliwość uniknięcia zastosowania reguły lub jej wyłączenia czy czasowego zawieszenia. Elastyczne są zapisy dotyczące osiągania wartości referencyjnej, np. tempo ograniczania długu publicznego, a nawet dozwolone jest występowanie deficytu strukturalnego¹³. Takim przykładem jest postawa KE w sprawie zatwierdzenia planów wydatkowych państw członkowskich na rok 2016¹⁴. Jednym z instrumentów motywujących do bardziej

¹² E. Kosycarz, *Determinanty stabilności systemu finansów ochrony zdrowia w kontekście zmian demograficznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, seria Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, *Planowanie wieloletnie – efektywność zadań publicznych – benchmarking*, red. Izabela Nawrołska, Szczecin 2017, DOI: 10.18276/firfu.2016.6.84/2–12 (w druku).

¹³ „Jeżeli dojdzie do nieoczekiwanego spowolnienia wzrostu, państwo członkowskie, którego deficyt budżetowy przekracza 3 proc. PKB, może otrzymać więcej czasu na korektę, pod warunkiem podjęcia koniecznego wysiłku strukturalnego. W 2012 r. stało się tak w przypadku Hiszpanii, Portugalii i Grecji, a w 2013 r. w przypadku Francji, Holandii, Polski i Słowenii”, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-979_pl.htm

¹⁴ Według przyjętych założeń na rok 2016 wskaźnik zadłużenia strefy euro powinien spaść z poziomu 91% PKB do 90% PKB. Komisja oceniała projekty planów budżetowych na rok następny wszystkich państw członkowskich, które nie są objęte programami dostosowań makroekonomicznych. W tym roku Komisja zapowiedziała złagodzenie wymogów w zakresie wydatków w związku z złagodzeniem kryzysu migracyjnego i uznanie tych wydatków za nadzwyczajne,

restrykcyjnych działań z zakresie konsolidacji fiskalnej czy wprowadzania reform strukturalnych są procedury nadmiernego deficytu.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się podział na cztery główne typy reguł fiskalnych z uwagi na obszar, którego dotyczą¹⁵:

- regułę długu,
- regułę salda budżetu,
- regułę wydatkową,
- regułę dochodową.

Reguła długu – wskazuje ograniczenie lub cel wielkości relacji długu publicznego do PKB. Jest to jedna z prostszych reguł i bardziej efektywnych w konwergencji. Mankamentem wskaźnika relacji długu do PKB jest ograniczone tempo reakcji na krótkoterminową politykę budżetową rządu¹⁶. Ze względu na specyfikę tej reguły jest ona stosowana w perspektywie średniookresowej.

Wśród reguł długu wyróżnić można: limit długu w relacji do PKB, limit długu w wielkościach nominalnych, limit długu w stosunku do możliwości jego obsługi¹⁷.

Reguła salda budżetu – zależy od działań rządu. Reguły salda budżetu zapewniają czytelne cele operacyjne i mogą pomóc w zapewnieniu stabilności zadłużenia. Jednakże zbyt restrykcyjna polityka fiskalna może niekorzystnie wpływać na sytuację makroekonomiczną¹⁸.

Wśród reguł salda budżetu wyróżnia się:

- „złota reguła” – pozwala, aby dochody pokrywały wydatki bieżące, natomiast wydatki inwestycyjne mogą być finansowane długiem¹⁹;
- regułę budżetu zrównoważonego w okresie cyklu koniunkturalnego – mankamentem są trudności w określeniu *ex-ante* długości faz cyklu koniunkturalnego; nie jest regułą numeryczną;
- limit deficytu jako odsetek PKB – numeryczna reguła; stosowana jako relacja deficytu strukturalnego lub nominalnego.
- limit deficytu w ujęciu nominalnym.

Reguła wydatkowa – nie dotyczy bezpośrednio stabilizacji poziomu długu publicznego, ale jest bardzo dobrym narzędziem operacyjnym podczas pro-

i niezaliczanie ich do wydatków budżetowych, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO; stan na 18.11.2015 r.

¹⁵ Szerzej: K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, BAS, nr 7 (32), s. 4–6.

¹⁶ A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber, *op. cit.*, s. 7.

¹⁷ L. Próchnicki, *op. cit.*, s. 34.

¹⁸ M. Postuła, *op. cit.*, s. 92.

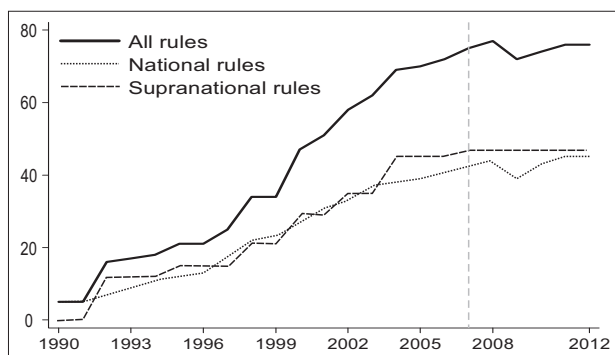
¹⁹ Uważa się, że „złota reguła” zapewnia sprawiedliwość międzypokoleniową.

wadzenia restrykcyjnej polityki fiskalnej²⁰. Jeśli reguła wydatkowa ogranicza wydatki w relacji do PKB, może to stwarzać ryzyko występowania efektów procyklicznych²¹.

Reguła dochodowa – ogranicza dochody sektora publicznego (limit górny i dolny), ma zapobiec rozrostowi obciążeń fiskalnych. Na uwagę zasługują reguły dochodowe, które ograniczają wykorzystanie ponadplanowych dochodów.

Wśród reguł fiskalnych stosowanych w krajach OECD przeważają reguły długu (62 państwa) i salda budżetu (61 państw). Na początku lat 90. tylko pięć państw (Niemcy, Indonezja, Japonia, Luksemburg i USA) na świecie wprowadziło regulacje związane z regułami fiskalnymi²². Na koniec 2012 r. regulacje wprowadzające długoterminową dyscyplinę w sektorze finansów publicznych (reguły fiskalne na poziomie *general government*) posiadało już 76 państw OECD. Były to zarówno reguły wdrożone na poziomie krajowym, jak i ponadnarodowym.

RYSUNEK 2: Liczba państw OECD z wprowadzonymi regułami fiskalnymi



Źródło: A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber, *Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, IMF Working Paper, WP/12/187, July 2012, s. 8.

Tendencje do wprowadzania nowych uregulowań prawnych w zakresie dyscypliny finansów publicznych obserwujemy także w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. W latach 2010–2014 wprowadzono m.in. ograniczenia na Węgrzech, w Polsce i w Słowacji.

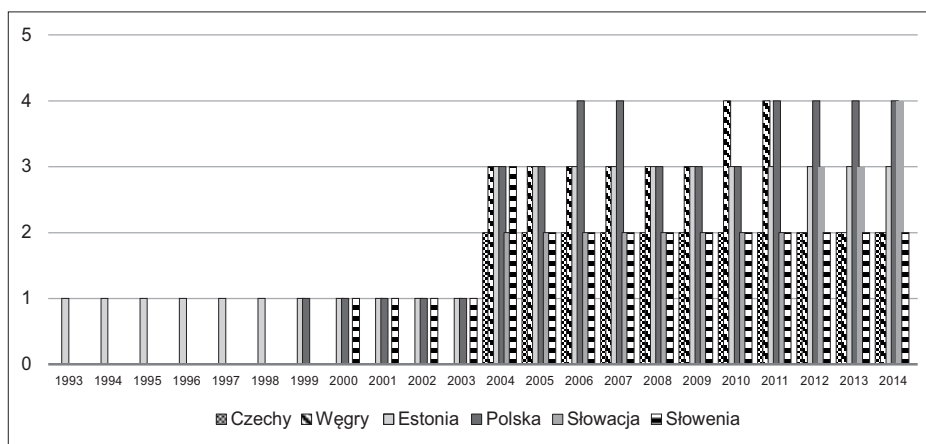
²⁰ A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber, *op. cit.*, s. 8–9.

²¹ M. Postuła, *op. cit.*, s. 94.

²² A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber, *op. cit.*, s. 10.

Z analizy danych IMF wynika, że na początku lat 90. w analizowanych państwach członkowskich UE tylko Estonia wprowadziła numeryczną regułę fiskalną, która dyscyplinowała zasady wydatkowania środków publicznych. Ogólnie na początku lat 90. w całej UE obowiązywało tylko 13 reguł fiskalnych. W 2010 r. w całej UE funkcjonowało już 70 numerycznych reguł fiskalnych, a w takich państwach Europy Środkowej i Wschodniej jak: Czechy, Węgry, Estonia, Polska, Słowacja, Słowenia – 16. Na koniec 2014 r. najbardziej rozbudowane ramy dyscyplinujące prowadzenie polityki fiskalnej obowiązywały w Polsce i na Słowacji. Z analizy danych na rys. 3 widać, jak dynamicznie wzrastała liczba nowo wprowadzanych reguł fiskalnych.

RYSUNEK 3: Liczba numerycznych reguł fiskalnych w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1993–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>

Wykorzystanie poszczególnych typów reguł należy rozpatrywać w kategoriach ich korzyści i zalet, ale także wad i ograniczeń²³. Z uwagi na fakt, że różne typy reguł zapewniają osiągnięcie różnych celów operacyjnych w drodze do stabilizacji finansów publicznych oraz każda z reguł ma pewne mankamenty, to państwa dla osiągnięcia właściwych rezultatów stosują łącznie różne rodzaje reguł lub dokonują ich modyfikacji adekwatnej do bieżącej sytuacji w kraju. Stosowanie pojedynczej reguły fiskalnej jest obarczone pewnymi zagrożeniami.

²³ Szerzej: A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber, s. 8, cyt. za: E. Kosycarz, *Polityka fiskalna...*, s. 412.

Szczególną uwagę należy zwrócić na reguły, których ściśle przestrzeganie może doprowadzić do procyklicznej polityki fiskalnej. Przykładem takiej regulacji jest reguła salda budżetu. Stąd też wprowadzono jej modyfikację w postaci reguły strukturalnego salda budżetu. Nowy wskaźnik uwzględnia wpływ cykli koniunkturalnych i eliminuje wpływ czynników jednorazowych i przejściowych.

Podkreślić należy, że dokumenty wprowadzające reguły fiskalne do prawa finansowego w poszczególnych krajach lub związkach państw zazwyczaj zawierają zapisy o zawieszeniu stosowania reguł na wypadek zaistnienia szczególnych warunków ekonomiczno-społecznych. Jest to istotny element prowadzenia konsolidacji fiskalnej uwzględniającej utrzymanie pożądanego poziomu wzrostu gospodarczego.

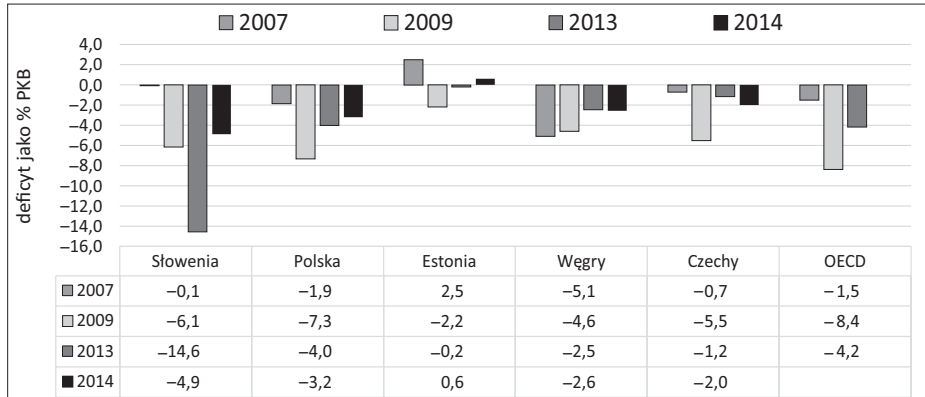
3. Efekty wprowadzenia reguł fiskalnych w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej

Reguły fiskalne stosowane w UE przynoszą wymierne efekty, o czym świadczy poziom deficytu sektora *general government* w analizowanych w tym artykule państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2007–2014 (rys. 4). Na koniec 2014 r. tylko Estonia wykazywała nadwyżkę budżetową. Warto zauważyć, że było to pierwsze państwo, w którym zastosowano numeryczną regułę fiskalną (1993 r.).

Jedną z podstawowych wartości obrazujących stan finansów publicznych jest saldo strukturalne (wskaźnik deficytu strukturalnego, czyli po wyeliminowaniu wpływu cykli koniunkturalnych i zdarzeń nadzwyczajnych²⁴), które jest głównym wskaźnikiem oceny dyscyplinowania polityki fiskalnej w krajach strefy euro. Jest on stosowany od 2005 r. i za jego pomocą możliwe jest faktyczne oszacowanie rozmiarów efektów działań podejmowanych przez kraje członkowskie w zakresie konsolidacji fiskalnej oraz rozpoznanie uzyskiwanych rezultatów. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej obserwujemy pozytywne tendencje do spadku wartości deficytu strukturalnego sektora *general government* w latach 2007–2014. Efekty w zakresie realizacji polityki fiskalnej wynikają przede wszystkim z optymalnie dobranych i efektywnie wykorzystywanych narzędzi i instrumentów w ramach przyjętych reguł fiskalnych. Nie można umniejszać znaczenia innych elementów o charakterze makroekonomicznym, społecznym i gospodarczym, a także tych uwarunkowań płynących z polityki pieniężnej, ale te zagadnienia pozostają poza obszarem analizy zamieszczonej w niniejszym opracowaniu.

²⁴ Szerzej: *Now Is the Time Fiscal Policies for Sustainable Growth*, Fiscal Monitor, IMF, April 2015, s. 51–52.

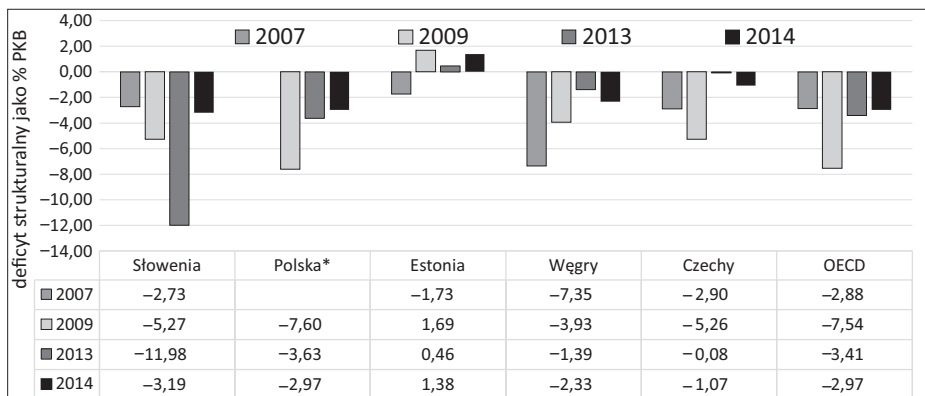
RYSUNEK 4: Saldo sektora general government w latach 2007–2014 w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej



* Brak danych dla OECD w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD National Accounts Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/888933248058>; stan na 14.11.2015 r.

RYSUNEK 5: Deficyt strukturalny sektora general government w latach 2007–2014 w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej



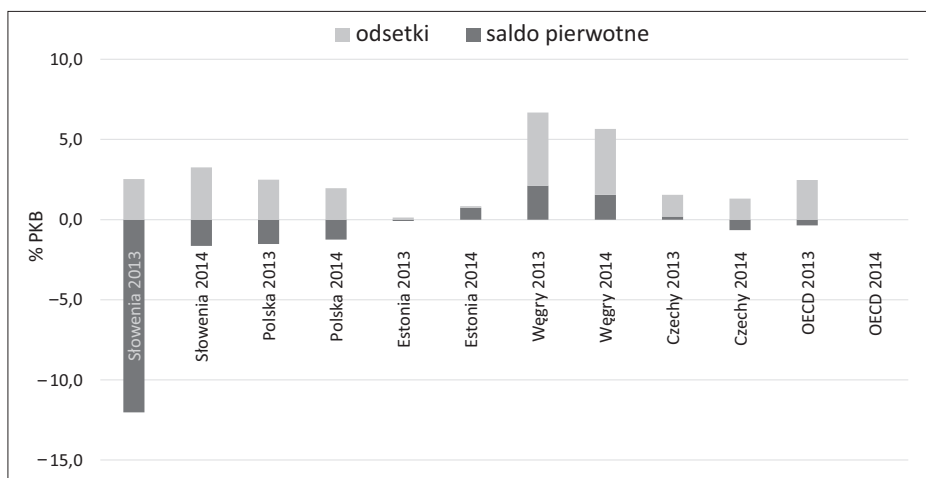
* Dane dla Polski dostępne są od 2010 r. Stąd też na wykresie w przypadku Polski podane są dane z lat 2010, 2013 i 2014.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD Economic Outlook No. 97, Statistics and Projections* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00759-en>, <http://dx.doi.org/10.1787/888933287931>; stan na 14.11.2015 r.

Istotnym elementem strategii zmniejszania deficytu *general government* jest ograniczanie salda pierwotnego (deficytu pomniejszonego o koszty obsługi długu). Wśród analizowanych państw na szczególne uznanie w tym zakresie zasługuje Słowenia, która w latach 2013 i 2014 poprawiła swoje saldo pierwotne o ponad 10 pp.

W większości badanych państw głównym problemem w efektywnej realizacji polityki fiskalnej nie są problemy z bieżącym zrównoważeniem budżetu, lecz konieczność ponoszenia wydatków związanych z obsługą zadłużenia. Koszty obsługi długu publicznego były w ostatnich latach najwyższe na Węgrzech (4,6% PKB w 2013 r. i 4,1% PKB w 2014 r.)

RYSUNEK 6: Saldo pierwotne i koszty obsługi długu w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2013 i 2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD National Accounts Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/888933248065>; stan na 14.11.2015 r.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyczyny i uwarunkowania tendencji zarysowujących się w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w zakresie deficytu i poziomu długu sektora *general government* należy rozpocząć od oceny wpływu reguł fiskalnych na kierunek i zakres prowadzonej polityki fiskalnej w poszczególnych państwach. Jak również, z uwagi na to, że, jak zostało zaznaczone wcześniej, reguły fiskalne są tylko jednym z narzędzi zachowania stabilnych finansów publicznych, należy zwrócić uwagę, jak znajdujący się konsensus pomiędzy konsolidacją fiskalną a pobudzaniem wzrostu gospodarczego.

Wśród analizowanych państw Europy Środkowej i Wschodniej, w okresie 2007–2014 podejmowano różnicowane decyzje odnośnie do konsensusu pomiędzy konsolidacją fiskalną a pobudzeniem wzrostu gospodarczego. Dobrym przykładem koncentracji wysiłków nakierowanych na pobudzenie wzrostu gospodarczego są Czechy, gdzie rząd pozwolił na rozluźnienie polityki fiskalnej. Podobnie węgierskie władze wprowadziły reguły fiskalne, ale w momencie spowolnienia gospodarczego polityka fiskalna została poluzowana, a wysiłki nakierowane były na reformy ekonomiczne (szerzej w tabeli 1).

TABELA 1: *Wpływ reguł fiskalnych na proces konsolidacji a konsensus z działaniami polityki fiskalnej na rzecz wzrostu gospodarczego w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*

Państwo	Siła wpływu reguł fiskalnych na kierunek polityki fiskalnej	Konsensus pomiędzy konsolidacją fiskalną a pobudzeniem wzrostu gospodarczego
Słowenia	Reguły fiskalne w znaczącym stopniu determinują politykę fiskalną	Intensywna korekta polityki fiskalnej zgodnie z zasadami reguł fiskalnych na poziomie UE strefy euro
Polska	Reguły fiskalne w znaczącym stopniu determinują politykę fiskalną	Wprowadzenie krajowej reguły wydatkowej, której celem jest osiągnięcie poziomu deficytu budżetowego poniżej 3% PKB
Estonia	Reguły fiskalne w znaczącym stopniu determinują politykę fiskalną	Transponowanie zasad europejskich reguł fiskalnych do prawodawstwa krajowego
Węgry	Reguły fiskalne w znaczącym stopniu kreują kierunek polityki fiskalnej, ale istnieją też inne cele o charakterze społecznym i makroekonomicznym	Reguły fiskalne mają mniejsze znaczenie niż cel osiągnięcia odpowiedniego poziomu wzrostu gospodarczego; Wprowadzono ograniczenia w zakresie zadłużania się, ale nie mają one zastosowania w dobie spowolnienia gospodarczego
Czechy	Kierunek polityki fiskalnej nie wynika z reguł fiskalnych ani z celów polityki fiskalnej rządu	Reguły fiskalne mają mniejsze znaczenie niż cel osiągnięcia odpowiedniego poziomu wzrostu gospodarczego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The state of public finances 2015: strategies for budgetary consolidation and reform in oecd countries*, OECD 2015, s. 35.

4. Konsolidacja fiskalna w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej

Efektom prowadzonej polityki fiskalnej w latach 2009–2014, we wszystkich analizowanych państwach, było obniżenie poziomu deficytu sektora *general government* (por. tabela 2). Efekty te zostały uzyskane między innymi dzięki przestrzeganiu reguł fiskalnych, jak również działaniom nakierowanym na pobudzenie wzrostu gospodarczego. Zestawienie instrumentów fiskalnych wykorzystanych przez poszczególne państwa można skategoryzować w dwie grupy: instrumenty zwiększające dochody i instrumenty obniżające wydatki sektora *general government*.

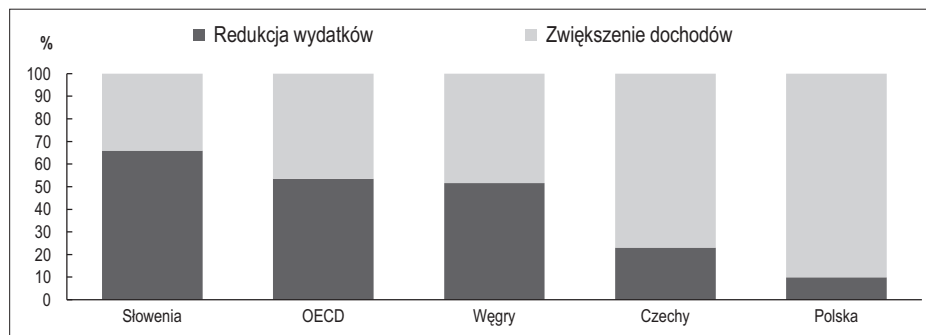
TABELA 2: *Efekty konsolidacji fiskalnej sektora general government w latach 2009–2014 w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*

Państwo	Efekt konsolidacji fiskalnej jako obniżenie deficytu sektora <i>general government</i>	Instrumenty fiskalne, dzięki którym osiągnięto redukcję deficytu sektora <i>general government</i>
Słowenia	1,2 pp.	Szeroko zakrojona redukcja wydatków i wykorzystywanie środków zwiększających poziom dochodów
Polska	4,1 pp.	Ograniczenia w zakresie wydatków i wprowadzonych oszczędności wynikających przede wszystkim z realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa
Estonia	2,8 pp.	Stopniowy wzrost konsolidacji wynikający z reform ubezpieczeń oraz zasiłków dla bezrobotnych
Węgry	2 pp.	Szeroko zakrojona redukcja wydatków i koncentracja na większej ściągalności podatków, wprowadzenie nowych obciążeń podatkowych
Czechy	3,5 pp.	Ograniczenie tzw. „czapki” na wydatki i wprowadzenie dalszych działań w zakresie konsolidacji fiskalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The state of public finances 2015: strategies for budgetary consolidation and reform in oecd countries*, OECD 2015, s. 27.

W latach 2012–2014 (por. rys. 7) w Polsce i w Czechach skoncentrowano się przede wszystkim na zwiększeniu wpływów do budżetu, aby w ten sposób poprawić saldo budżetowe. Węgry równomiernie przeprowadzały konsolidację fiskalną kosztem zmniejszonych wydatków i zwiększonych wpływów do sektora *general government*. Słowenia większy nacisk położyła na redukcję wydatków.

RYSUNEK 7: Źródła fiskalnej konsolidacji w latach 2012–2014* w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej

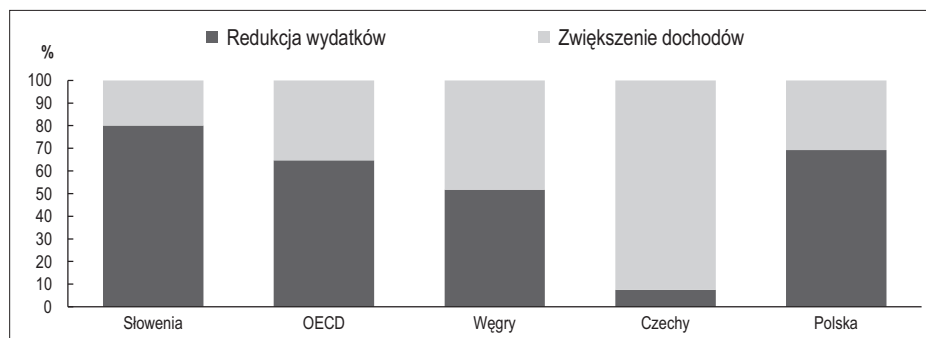


* W analizie została pominięta Estonia z uwagi na brak odpowiednich danych w bazach danych OECD.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD State of Public Finances Survey*, <http://dx.doi.org/10.1787/888933287987>; stan na 14.11.2015 r.

W latach 2015–2017 (por. rys. 8) Węgry i Słowenia planują zachować obecny kierunek konsolidacji fiskalnej. W Czechach prognozowane jest jeszcze zwiększenie dochodów do sektora *general government*.

RYSUNEK 8: Plany w zakresie konsolidacji fiskalnej w latach 2015–2017 w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD State of Public Finances Survey*, <http://dx.doi.org/10.1787/888933287987>; stan na 14.11.2015 r.

5. Zakończenie

Od 2007 r. mamy do czynienia z globalnym kryzysem finansowym i gospodarczym, który wywiera istotny wpływ na stan finansów publicznych w wielu państwach na świecie. W państwach strefy euro występuje tendencja do spadku dochodów fiskalnych przy jednoczesnym wzroście wydatków ogółem, a zwłaszcza tych związanych z finansowaniem działalności bieżącej i pokrywaniem wydatków pierwotnych. Dodatkowo problemy związane z utrzymaniem stabilności w sektorze finansowym przyczyniły się do wzrostu wartości deficytu budżetowego i długu publicznego w większości państw UE na poziomie powyżej kryteriów z Maastricht. Jednym z najbardziej obiektywnych wskaźników obrazujących stan sektora finansów publicznych jest wartość deficytu strukturalnego, którego wartości wskazują na potrzebę dodatkowego wysiłku fiskalnego ze strony wielu państw członkowskich UE²⁵. W analizowanych państwach Europy Środkowej i Wschodniej dane wskazują na pozytywne tendencje w zakresie poprawy deficytu strukturalnego.

Jednym z narzędzi poprawy w zakresie kształtowania się wartości deficytu i długu sektora *general government* są reguły fiskalne. W takich krajach jak: Polska, Słowacja czy Estonia obserwujemy tendencje do wprowadzania nowych rozwiązań dyscyplinujących prowadzenie polityki fiskalnej. Ich stosowanie i wykorzystanie w dobie kryzysu finansowego przynosi określone efekty w zakresie tendencji spadkowej w wartościach deficytu strukturalnego w latach 2007–2014. Należy zwrócić uwagę również na skuteczność stosowania poluzowania restrykcyjności reguł fiskalnych w okresach pobudzania gospodarki. Węgry i Czechy, uzyskując kompromis pomiędzy stosowaniem reguł fiskalnych i wykorzystywaniem innych instrumentów polityki fiskalnej, uzyskały pozytywne efekty w dążeniu do konsolidacji fiskalnej.

Jednak w latach 2012–2014 poprawa dyscypliny fiskalnej wynikała przede wszystkim z dążenia do poprawy dochodów budżetowych. W kolejnych latach 2015–2017 obserwujemy wśród państw Europy Środkowej i Wschodniej tendencje do wprowadzania ograniczeń w generowaniu wydatków publicznych, które mogą być determinowane wymogami wynikającymi z obowiązujących na poziomie UE i krajowym reguł fiskalnych.

²⁵ Por.: Fiscal developments, ECB, Economic Bulletin 2015/4; European Commission, EU economic governance, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm

Bibliografia

Opracowania

- Calmfors Lars**, *The roles of fiscal rules, fiscal councils and fiscal Union in EU Integration*, IFN Working Paper, No 1076/2015.
- Giżyński Juliusz**, *Polityka fiskalna w strefie euro*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Jędrzejowicz Tomasz, Kitala Marcin, Wronka Anna**, *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, https://www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/jedrzejowiczO.pdf
- Fiscal developments*, Economic Bulletin ECB, 2015/4, European Commission, EU economic governance.
- Kantorowicz Jarosław**, *Reguły fiskalne – co się sprawdza?*, Analiza FOR 2012/3.
- Kopits George, Symansky Steven**, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper, No 162, Washington 1998.
- Kosycarz Ewa**, *Reguły fiskalne jako sposób stabilizacji finansów publicznych*, w: Agnieszka Alińska, Barbara Woźniak, *Współczesne finanse publiczne*, Difin 2015.
- Kosycarz Ewa**, *Determinanty stabilności systemu finansów ochrony zdrowia w kontekście zmian demograficznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, seria Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, *Planowanie wieloletnie – efektywność zadań publicznych – benchmarking*, red. Izabela Nawrońska, Szczecin 2017 (w druku).
- Malinowski Dariusz**, *Dług publiczny w ujęciu ekonomicznym i prawnym. Zmienność długu publicznego w wybranych gospodarkach pozaeuropejskich po 2007 roku na tle państw unii europejskiej*, *Kwartalnik KES Studia i Prace* 2015/2 (22).
- Marchewka-Bartkowiak Kamilla**, *Reguły fiskalne*, BAS, nr 7 (32).
- Now Is the Time Fiscal Policies for Sustainable Growth*, Fiscal Monitor, IMF, April 2015.
- Poniatowicz Marzanna**, *Reguły fiskalne jako instrument stabilizacji w sektorze samorządowym*, w: Agnieszka Alińska, Bogusław Pietrzak (red.), *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty uwarunkowania*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Postuła Marta**, *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Próchnicki Lech**, *Reguły fiskalne a stabilność fiskalna krajów Unii Europejskiej*, w: *Problemy współczesnej Ekonomii*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 32.
- Schaechter Andrea, Kinda Tidiane, Budina Nina, Weber Anke**, *Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, IMF Working Paper, WP/12/187, July 2012.
- The state of public finances 2015: strategies for budgetary consolidation and reform in oecd countries*, OECD 2015.
- Woźniak Barbara**, *Pojęcie i zakres sektora finansów publicznych*, w: Alińska Agnieszka, Woźniak Barbara, *Współczesne Finanse Publiczne*, Difin, Warszawa 2015.
- Wyplosz Charles**, *Fiscal Rules: Theoretical issues and historical experiences*, w: Alberto Alesina, Francesco Giavazzi (red.), *Fiscal policy after the financial crisis*, University of Chicago Press, Chicago 2013.

Agnieszka ALIŃSKA
Ewa KOSYCARZ

IMPLEMENTATION AND RESPECTING THE FISCAL RULES IN THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

(Summary)

Changes in economic, social and organizational conditions, caused and influenced mainly by the global financial and economic crisis have contributed to the need of introducing new tools to maintain the stability of the financial system. Both the market and public financial system require new, often non-standard decisions, actions and instruments in order to use the financial system to secure solid, long-term and sustainable economic growth, both at EU level and at the level of EU countries. The aim of the article is to present the strategy and purpose of the rules introduced during the financial and economic crisis in public finance sector, primarily in the area of fiscal policy, with particular emphasis on fiscal rules and their implementation by the countries of Central and Eastern Europe. The authors are putting attention to the issues of achieving fiscal stability through respecting the adopted on EU level the fiscal framework. The majority of EU countries nowadays apply the fiscal framework based on a set of fiscal rules. The usage of the basic instrument what fiscal rules are (developed and respected at the level of individual EU country), is to serve to construct and implement optimal, legal and organizational solutions that will be a compromise between the level and scale of fiscal consolidation and the attained level of socio – economic development. Achieving these objectives during the economic slowdown, market instability of the financial system and the low level of interest rates is not simple and fast to achieve action. That is why we observe discrepancies between EU countries in terms of the legal – organizational solutions in the field of fiscal rules and accordingly to that, achieved the effects. Using the experience of other countries should be the basis to adapt the optimal solutions in Poland.

Keywords: fiscal policy; fiscal consolidation; fiscal rules; the stabilization of public finances