

# **Trwałość reguł fiskalnych jako kryterium ich oceny**

## **Wprowadzenie**

Odpowiedzią na pogłębiającą się nierównowagę budżetową jest wzrastająca liczba reguł fiskalnych wspartych innymi rozwiązaniami instytucjonalnymi, służącymi wzmocnieniu dyscypliny fiskalnej (niezależne instytucje fiskalne, średnioterminowe ramy budżetowe). Badania empiryczne dostarczają dowodów na pozytywne oddziaływanie obowiązujących reguł fiskalnych na zapewnienie dyscypliny fiskalnej. Świadczą o tym m.in. prace takich autorów jak: Alesina, Bayoumi (1996), Debrun et al. (2008), Brzozowski, Siwińska-Gorzelać (2010), Tapsoba (2013). W wielu publikacjach wskazuje się przy tym, że reguły fiskalne wzmocniają procykliczność polityki fiskalnej, zwłaszcza w związku z presją na ograniczanie wydatków inwestycyjnych w okresach spowolnienia gospodarczego (Dessus, Diaz Sanchez, Varoudakis 2013; Arezki, Ismail 2013). Badania dotyczące reguł fiskalnych prowadzone są także przez polskich naukowców, o czym świadczą prace m.in.: Możdzierz (2015), Działo (2012), Wójtowicz (2011), Postuły (2011), Marchewki-Bartkowiak (2010), Franka (2010).

Dokonująca się w ostatnich latach ewolucja reguł fiskalnych w kierunku większej elastyczności oraz stosowania mechanizmów korekcyjnych uzależnionych od stanu koniunktury gospodarczej przyczynia się do wzmocnienia ich antycyklicznego charakteru, o czym świadczą wyniki badań Bergmana, Hutchinsona (2015), Bovy, Carcenac i Guerguila (2014) oraz Guerguila, Mandona i Tapsoby (2016). Jednocześnie zauważyć należy, że wzrastająca złożoność reguł fiskalnych, ich częste zmiany oraz liczne wyjątki w ich stosowaniu nie sprzyjają przejrzystości prowadzonej polityki fiskalnej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Deutsche Bundesbank, *Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet, Monatsbericht*, 2015, Mai.

Celem artykułu jest ocena funkcjonowania reguł fiskalnych (ze szczególnym uwzględnieniem obowiązujących w Polsce reguł: długu publicznego i wydatkowej) na podstawie kryterium ich trwałości. Podstawą przeprowadzonych badań są dane zawarte w bazie reguł fiskalnych prowadzonej przez Komisję Europejską.

## 1. Reguły fiskalne jako reakcja na skłonność do nierównowagi budżetowej

Zasadniczą przesłanką wprowadzania reguł fiskalnych jest pojawiająca się wśród rządzących skłonność do generowania deficytów (ang. *deficit bias*) (Wyplosz 2012). Zjawisko to wyjaśniane jest tendencją do przerzucania dyscypliny fiskalnej na kolejne rządy czy nawet na kolejne pokolenia. Motywacją do takich działań jest chęć reelekcji skłaniająca do ekspansji fiskalnej w okresach poprzedzających wybory. Takie działania często są powiązane z występowaniem problemu wspólnej puli zasobów (ang. *common pool*), czyli dążenia do podwyższania wydatków i deficytu przez poszczególne grupy interesu, mimo że skutki tych decyzji obciążać będą całe społeczeństwo. O powszechności zjawiska skłonności do deficytu świadczą dane zawarte w tabeli 1, w której przedstawiono częstotliwość występowania deficytu wśród krajów Unii Europejskiej.

Z przedstawionych danych wynika, że w okresie 1999–2015 jedynie w pięciu krajach Unii Europejskiej (Luksemburg, Estonia, Dania, Szwecja, Finlandia) liczba lat z nadwyżkami budżetowymi była większa od liczby lat z deficytem. Jednocześnie w ponad połowie państw ani razu w badanym okresie nie występowała nadwyżka budżetowa. Jeżeli uznać za akceptowalny poziom deficytu taki, który nie przekracza 3% PKB, to jedynie w dwóch krajach w całym badanym okresie mieścił się on w tych granicach (Luksemburg, Szwecja). Częstotliwość przekraczania deficytu ponad poziom 3% PKB plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów członkowskich, gdyż gorsze rezultaty miały jedynie: Grecja, Portugalia i Chorwacja.

Powszechność występowania deficytów można uznać za wystarczający argument do wdrażania rozwiązań wzmacniających dyscyplinę fiskalną. Wśród nich duże znaczenie odgrywają reguły fiskalne. Z bazy danych o regułach fiskalnych stworzonej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), obejmującej dane z 89 krajów, wynika, że na koniec 2014 r. 85 z nich stosowało reguły fiskalne, podczas gdy w 1990 r. takich krajów było tylko siedem (Niemcy, Indonezja, Japonia, Luksemburg, Malezja, Singapur, Stany Zjednoczone). Jednocześnie liczba funkcjonujących reguł fiskalnych wzrosła z 10 w 1990 r. do 190 w 2014 r. Należy przy tym zauważyć, że dane MFW obejmują jedynie informację o regułach dotyczących całego sektora finansów publicznych (ang. *general government*) oraz podsektora rządowego (ang. *central government*), podczas gdy wiele krajów wprowadziło reguły fiskalne dla podsektora samorządowego. O skali rozpowszechnienia

reguł fiskalnych na wszystkich szczeblach sektora finansów publicznych świadczą dane Komisji Europejskiej, z których wynika, że na ogólną liczbę ponad 110 reguł fiskalnych obowiązujących na koniec 2014 r. w krajach Unii Europejskiej tylko 41,7% dotyczyło całego sektora finansów publicznych, podczas gdy 24,2% reguł odnosiło się do podsektora samorządowego, 15,8% reguł do podsektora rządowego, 10% reguł do podsektora ubezpieczeń społecznych, a 8,3% reguł do podsektora regionalnego (w krajach federalnych).

Tabela 1  
Częstotliwość deficytów budżetowych w krajach UE w latach 1999–2015

| Kraj            | Odsetek lat bez deficytu | Odsetek lat z deficytem nieprzekraczającym 3% PKB | Kraj       | Odsetek lat bez deficytu | Odsetek lat z deficytem nieprzekraczającym 3% PKB |
|-----------------|--------------------------|---|------------|--------------------------|---|
| Luksemburg      | 82,35%                   | 100,00%   | Chorwacja  | 0,00%                    | 11,76%  |
| Estonia         | 64,71%                   | 94,12%  | Czechy     | 0,00%                    | 47,06%  |
| Dania           | 58,82%                   | 94,12%  | Francja    | 0,00%                    | 29,41%  |
| Finlandia       | 58,82%                   | 94,12%  | Grecja     | 0,00%                    | 0,00%   |
| Szwecja         | 58,82%                   | 100,00%   | Litwa      | 0,00%                    | 58,82%  |
| Irlandia        | 47,06%                   | 58,82%  | Łotwa      | 0,00%                    | 70,59%  |
| Bułgaria        | 41,18%                   | 82,35%  | Malta      | 0,00%                    | 41,18%  |
| Holandia        | 29,41%                   | 76,47%  | Polska     | 0,00%                    | 23,53%  |
| Belgia          | 23,53%                   | 70,59%  | Portugalia | 0,00%                    | 11,76%  |
| Hiszpania       | 23,53%                   | 52,94%  | Rumunia    | 0,00%                    | 52,94%  |
| Niemcy          | 23,53%                   | 58,82%  | Słowacja   | 0,00%                    | 47,06%  |
| Wielka Brytania | 17,65%                   | 35,29%  | Słowenia   | 0,00%                    | 52,94%  |
| Cypr            | 11,76%                   | 41,18%  | Węgry      | 0,00%                    | 29,41%  |
| Austria         | 0,00%                    | 82,35%  | Włochy     | 0,00%                    | 47,06%  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

## 2. Cechy konstrukcyjne reguł fiskalnych

Reguły fiskalne rozumiane są jako stałe ograniczenia polityki fiskalnej wyrażone w formie syntetycznego miernika określającego dopuszczalną wielkość podstawowych parametrów budżetowych (Kopits, Symansky 1998). Reguła fiskalna jest trwałym ograniczeniem polityki fiskalnej w formie limitów nakładanych na agregaty budżetowe. Cechą tych ograniczeń powinien być brak możliwości ich częstych zmian. W praktyce zakłada się, że reguły fiskalne mogą być określone nie tylko w formie zapisów prawnych, lecz także uzgodnień politycznych, o ile

nie dochodzi zbyt często do ich rewizji. Przyjmuje się, że to uzgodnienie powinno dotyczyć, co najmniej okresu trzyletniego (Bova et al. 2015). Oznacza to, że średnioterminowe ramy budżetowe albo limity wydatków zawierające projekcje wieloletnie, z możliwymi corocznymi zmianami, nie mogą być traktowane jako reguły.

Aby mówić o skuteczności stosowania reguł fiskalnych, należy wysunąć postulaty dotyczące ich konstrukcji (Ayuso-i-Casals et al. 2009). Odnoszą się one do takich kryteriów jak: umocowanie prawne reguły, system monitorowania, system sankcji związanych z naruszeniem reguły, zasady odstąpienia od stosowania reguły.

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 r. w postaci nominalnej kotwicy budżetowej, w myśl której deficyt budżetowy nie powinien przekraczać 30 mld zł, na której opierały się budżety lat 2006–2007, czy tzw. „regułę Belki”, ostatecznie nigdy niewprowadzoną, a zakładającą, że od 2003 r. 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.

Wskazać także należy, 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 zauważyć należy, że traktowanie reguły fiskalnej jako narzędzia o charakterze średnioterminowym zwiększa jego trwałość i chroni finanse publiczne przed tworzeniem rozwiązań przyczyniających się do powstawania 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 mogą przynosić niepożądane skutki w postaci prób ominięcia ich restrykcyjnej konstrukcji. Przykładem może być chociażby proces przerzucania problemu zadłużenia na podmioty niepodlegające ograniczeniom wynikającym z reguły.

Dodatkowo mogą się także pojawić problemy kreatywnej księgowości (Marchewka-Bartkowiak 2010). 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, iż reguły, które mają umożliwić kontrolę *ex ante*, stają się narzędziem mało skutecznym, szczególnie w długim okresie. Stąd też stosowanie reguł fiskalnych wsparte powinno być istnieniem niezależnych instytucji fiskalnych.

Kolejnym elementem koniecznym do określenia przy tworzeniu reguł fiskalnych powinno być precyzyjne sformułowanie 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 będzie się wiązało z jednoznacznym określeniem procedur wdrażanych w momencie złamania reguły fiskalnej. Zazwyczaj wymusza to podjęcie zdecydowanych ograniczeń budżetowych, takich jak na przykład: ograniczenie transferów, rezygnacja z waloryzacji wynagrodzeń pracowników administracji publicznej, rezygnacja z poręczeń i gwarancji przez władze publiczne.

Zwrócić należy także uwagę, że reguły fiskalne z góry powinny określać procedury odstąpienia od nich (tzw. klauzule wyjścia), zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak klęski żywiołowe czy gwałtowne pogorszenie się sytuacji gospodarczej. Klauzule wyjścia powinny zawierać ograniczoną liczbę konkretnych okoliczności oraz rygorystycznych procedur, w których dozwolone jest tymczasowe nieprzestrzeganie danej reguły. Takie rozwiązanie funkcjonuje w Polsce dla stabilizującej reguły wydatkowej, której stosowanie jest zawieszane w przypadkach: stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 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. O zasadności takiego postrzegania reguł fiskalnych świadczyć może sytuacja, w której dokonano zmian w ustawie o finansach publicznych mających na celu wyłączenie stosowania dyscyplinującej reguły wydatkowej w Polsce w 2013 r., gdy rząd stanął przed koniecznością nowelizacji budżetu.

Narodowe reguły fiskalne mogą być efektem przyjęcia zobowiązań międzynarodowych. W przypadku krajów Unii Europejskiej jest to wynikiem zapisów *Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej* podpisanego 2 marca 2012 r. (tzw. paktu fiskalnego), nakładających na kraje członkowskie regułę, aby roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych

i samorządowych nie przekraczało ustalonych dla poszczególnych krajów średniookresowych celów budżetowych (zasadniczo deficyt strukturalny nie większy niż 0,5% PKB, a w przypadku krajów o długu publicznym wyraźnie niższym niż 60% PKB i przy niskim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych dolny pułap celu średniookresowego może odpowiadać deficytowi strukturalnemu wynoszącemu nie więcej niż 1,0% PKB). Adaptacja tego rozwiązania w wielu krajach członkowskich przyczyniła się do rozwoju reguł nowej generacji (ang. *next generation rules*) (Schaechter et al. 2012). Ich cechą charakterystyczną jest wprowadzanie mechanizmów dostosowawczych w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego oraz instytucjonalne wsparcie monitorowania oraz oceny wypełniania tych reguł dzięki zaangażowaniu niezależnych instytucji fiskalnych.

Wzrastająca złożoność reguł fiskalnych, ich częste zmiany oraz liczne wyjątki w ich stosowaniu nie sprzyjają przejrzystości prowadzonej polityki fiskalnej. Stąd też uznać należy, że trwałość reguł jest czynnikiem wzmacniającym wiarygodność fiskalną.

### 3. Ocena stopnia trwałości reguł fiskalnych

Powszechnie stosowaną, 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” poszczególnych reguł (*Public finances...* 2006). Przy określaniu „siły” poszczególnych reguł brana jest pod uwagę 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 (niezależna instytucja fiskalna albo parlament, minister finansów);
- 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 (z uwzględnieniem reguł funkcjonujących w podsektorze samorządowym) w krajach Unii Europejskiej. 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.

Należy zauważyć, że wśród kryteriów uwzględnianych przy liczeniu wartości indeksu reguł fiskalnych nie uwzględnia się ich trwałości. Utrwalenie reguły w systemie finansów publicznych danego kraju jest jednym z przejawów wiarygodności

polityki fiskalnej. Trwałość reguły fiskalnej w najprostszy sposób utożsamiać można z okresem obowiązywania danej reguły mierzonym liczbą lat. W ten sposób można mówić o trwałości reguł fiskalnych *sensu largo*. Stąd też, wykorzystując dane zawarte w bazie reguł fiskalnych Unii Europejskiej, wyliczono średni czas obowiązywania reguł dla każdego z krajów członkowskich, co ukazano w tabeli 3. Ze względu na fakt, że baza obejmuje dane o regułach fiskalnych za lata 1990–2014, maksymalny czas obowiązywania danej reguły jest ograniczony do 25 lat. W rzeczywistości czas obowiązywania niektórych reguł jest dłuższy. Przykładowo „złotą regułę budżetową” w Niemczech wprowadzono w 1969 r. Przy wyliczaniu długości obowiązywania reguł dokonano rozróżnienia między regułami, które stosowano w przeszłości, a tymi, które obowiązują do chwili obecnej (ostatnie dostępne dane pochodzą z 2014 r.). Dodatkowo dokonano rozróżnienia między średnim czasem obowiązywania wszystkich reguł stosowanych w danym kraju a czasem trwania reguł odnoszących się wyłącznie do całego sektora finansów publicznych (ang. *general government*).

Tabela 2  
Indeks reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej w latach 2008 i 2014

| Kraj            | 2008 | 2014 | Kraj       | 2008 | 2014 |
|-----------------|------|------|------------|------|------|
| Słowenia        | 0,2  | -0,8 | Polska     | 0,9  | 1,8  |
| Czechy          | 0,1  | -0,1 | Dania      | 1,3  | 1,9  |
| Finlandia       | 0,5  | 0,3  | Szwecja    | 1,9  | 2,0  |
| Cypr            | -1,0 | 0,5  | Rumunia    | -0,6 | 2,1  |
| Litwa           | 0,5  | 0,6  | Luksemburg | 1,6  | 2,2  |
| Estonia         | 0,8  | 0,8  | Irlandia   | -0,8 | 2,4  |
| Węgry           | 0,3  | 0,8  | Niemcy     | 0,3  | 2,8  |
| Grecja          | -1,0 | 0,8  | Łotwa      | -0,1 | 2,8  |
| Austria         | 0,0  | 0,9  | Włochy     | -0,3 | 2,9  |
| Wielka Brytania | 1,6  | 1,4  | Słowacja   | 0,1  | 2,9  |
| Malta           | -1,0 | 1,4  | Holandia   | 1,4  | 3,0  |
| Belgia          | 0,0  | 1,5  | Hiszpania  | 1,2  | 3,0  |
| Portugalia      | -0,2 | 1,5  | Francja    | 0,4  | 3,0  |
| Chorwacja       | -1,0 | 1,6  | Bułgaria   | 1,2  | 3,5  |

Źródło: European Commission, *Database on numerical fiscal rules*.



Tabela 3  
Średni czas obowiązywania reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej

| Kraj       | (1)  | (2)  | (3) | (4) | Kraj            | (1) | (2)  | (3) | (4)  |
|------------|------|------|-----|-----|-----------------|-----|------|-----|------|
| Niemcy     | 12,4 | 13,7 | 2,0 | –   | Austria         | 4,5 | 2,6  | 3,0 | 2,0  |
| Belgia     | 9,6  | 15,0 | 1,0 | –   | Irlandia        | 4,0 | 10,5 | 2,0 | –    |
| Szwecja    | 9,3  | 7,0  | 8,0 | 7,0 | Włochy          | 3,7 | 4,2  | –   | –    |
| Łotwa      | 9,0  | 1,0  | 1,0 | 1,0 | Estonia         | 3,3 | 17,0 | 3,0 | 19,0 |
| Rumunia    | 8,8  | –    | 1,0 | –   | Słowenia        | 3,0 | 11,3 | –   | 6,0  |
| Luksemburg | 8,2  | 5,4  | 6,0 | 1,0 | Węgry           | 3,0 | 7,0  | 3,0 | 2,0  |
| Czechy     | 8,0  | 4,5  | –   | –   | Wielka Brytania | 3,0 | 6,5  | 3,0 | 6,5  |
| Francja    | 7,7  | 7,0  | 2,0 | –   | Bułgaria        | 3,0 | 5,0  | 1,3 | 5,0  |
| Holandia   | 7,4  | 8,0  | 1,0 | 8,0 | Polska          | 2,0 | 4,3  | 1,0 | 17,0 |
| Hiszpania  | 6,2  | 7,1  | 1,7 | 3,0 | Dania           | 1,7 | 10,0 | 1,7 | 10,0 |
| Litwa      | 5,5  | 11,7 | –   | –   | Portugalia      | 1,5 | 5,2  | 1,0 | –    |
| Słowacja   | 5,2  | –    | 2,0 | –   | Grecja          | 1,0 | 2,0  | 1,0 | 2,0  |
| Chorwacja  | 5,0  | –    | 5,0 | –   | Cypr            | 1,0 | 1,0  | 1,0 | 1,0  |
| Finlandia  | 4,8  | 6,6  | –   | –   | Malta           | 1,0 | –    | 1,0 | –    |

(1) Średnia liczba lat obowiązywania wszystkich reguł stosowanych obecnie.

(2) Średnia liczba lat obowiązywania wszystkich reguł stosowanych w przeszłości.

(3) Średnia liczba lat obowiązywania reguł dla sektora GG stosowanych obecnie.

(4) Średnia liczba lat obowiązywania wszystkich reguł dla sektora GG stosowanych w przeszłości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *Database on numerical fiscal rules*.

W ten sposób można wskazać, że niska trwałość reguł fiskalnych jest czynnikiem utrudniającym zapewnienie długotrwałej stabilności finansów publicznych. Nic dziwnego, że krajami o najniższych wartościach czasu trwania reguł fiskalnych są: Portugalia, Grecja, Cypr i Malta. Należy jednocześnie zauważyć, że to właśnie reguły odnoszące się do parametrów fiskalnych dla całego sektora finansów publicznych charakteryzują się największą zmiennością. O ile bowiem średni czas obowiązywania wszystkich obecnych reguł fiskalnych w UE wynosi ponad 5 lat, to dla reguł dotyczących sektora *general government* okres ten wynosi jedynie 2,2 lata. Dla reguł obowiązujących w przeszłości średni czas trwania wszystkich reguł to 7,2 lata, a dla reguł odnoszących się do sektora *general government* to 6 lat. Rozbieżności te wynikają z faktu, że ostatnie lata wymusiły konieczność przeorientowania ram fiskalnych w wielu krajach członkowskich, a jednym z istotnych przejawów zmian są właśnie nowe rozwiązania w zakresie stosowanych ograniczeń budżetowych dla całego sektora.



Wraz z wprowadzaniem kolejnych reguł zauważyć można tendencję do dokonywania ciągłych zmian w ich konstrukcji. Należy bowiem zwrócić uwagę, że pojęcie trwałości oznacza nie tylko przydatność jakiegoś narzędzia do wykorzystywania przez dłuższy czas, lecz także nieuleganie częstym zmianom<sup>2</sup>. Zmiany te powodują, że o ile sama koncepcja reguły pozostaje w mocy (przykładem może być obowiązująca w Polsce reguła długu publicznego czy stabilizująca reguła wydatkowa), o tyle parametr fiskalny, którego ona dotyczy, może kształtować się na poziomie innym niż w pierwotnej wersji reguły. W ten sposób można wskazać na konieczność posługiwania się także pojęciem trwałości reguły fiskalnej *sensu stricto* oznaczającym niezmiennosc parametrów konstrukcyjnych danej reguły, czyli inaczej jej stałość. W tabeli 4 ukazano zestawienie podstawowych zmian, jakie wprowadzано w kolejnych latach w obowiązujących w Polsce regułach fiskalnych dotyczących długu publicznego oraz wydatków publicznych.

Tabela 4  
Wykaz zmian w zapisach ustawy o finansach publicznych  
w zakresie reguły długu publicznego i reguły wydatkowej

| Nazwa aktu prawnego  | Istota zmian   |
|--|--|
| Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych   | Wprowadzenie progów ostrożnościowych 50%, 55% i 60% długu publicznego  |
| Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych   | Wyłączenie poręczeń i gwarancji z kwot uwzględnianych przy osiągnięciu progów ostrożnościowych   |
| Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych  | Wprowadzenie dodatkowych sankcji za przekroczenie przez wskaźnik państwowego długu publicznego progu ostrożnościowego 55% (brak wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, ograniczenie waloryzacji rent i emerytur)   |
| Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw | Wprowadzenie dyscyplinującej reguły wydatkowej (tempo wzrostu wydatków innych niż prawnie zdeterminowane oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych nie może przekraczać prognozowanego wskaźnika inflacji powiększonego o punkt procentowy); wprowadzenie dodatkowych sankcji za przekroczenie przez wskaźnik państwowego długu publicznego progu ostrożnościowego 55% (ograniczenie dotacji celowej dla PFRON, podwyższanie stawek podatku VAT, ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań przez organy administracji rządowej na przygotowanie inwestycji) |

<sup>2</sup> W internetowym słowniku języka polskiego PWN pojęciu „trwały” nadano dwa znaczenia: 1) zdalny do użytku przez dłuższy czas, 2) istniejący przez dłuższy czas lub nieulegający szybkim zmianom, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/trwa%C5%82y>, dostęp z dnia 01.10.2016.

Tabela 4 cd.

| Nazwa aktu prawnego  | Istota zmian   |
|--|--|
| Ustawa z dnia 12 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług | Zmiana sposobu przeliczania długu publicznego wyrażonego w walutach obcych (średnia arytmetyczna średnich kursów)    |
| Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych  | Wyłączenie stosowania progu 50% długu publicznego oraz dyscyplinującej reguły wydatkowej w 2013 r.                   |
| Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw            | Wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej; zniesienie sankcji wynikających z przekroczenia 50% długu publicznego |
| Ustawa z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych  | Włączenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do instytucji podlegających stabilizującej regule wydatkowej              |
| Ustawa z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych  | Zmiana sposobu uwzględniania wskaźnika inflacji w regule wydatkowej (odniesienie do celu inflacyjnego)               |

Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie to pozwala zauważyć, że o ile wprowadzeniu regulacji ostrożnościowej (nowej reguły fiskalnej) przyświecał cel dotyczący powstrzymania narastającej nierównowagi finansów publicznych, o tyle modyfikacje wdrażane w kolejnych latach miały przyczynić się do zwiększenia ekspansji fiskalnej (przez stopniowe łagodzenie reguły). Takie podejście wskazuje na iluzoryczny charakter reguł, gdyż mimo ich obowiązywania polityka fiskalna wykazuje się dużą dozą dyskrecjonalizmu. Można wręcz uznać, że kolejne modyfikacje rozwiązań instytucjonalnych (w tym reguł fiskalnych) służą raczej dostosowaniu do planów budżetowych władzy wykonawczej niż odwrotnie. Podobne wnioski płyną z przeprowadzonej przez Bundesbank analizy stosowania regulacji opartych na Pakcie Stabilności i Wzrostu<sup>3</sup>. Pozwala to na wysunięcie wniosku, że polityka fiskalna ostatnich lat, mimo tworzenia kolejnych rozwiązań prawnych, ewoluuje z polityki reguł w kierunku podejścia opartego na instytucjach, w którym ramy fiskalne nie są już (o ile w ogóle kiedykolwiek były) definiowane na podstawie jednolitych dla wszystkich reguł, lecz podporządkowane są dyskrecjonalnym decyzjom rządzących.

## Podsumowanie

Dokonujący się w ostatnich latach wzrost liczby i ewolucja form stosowanych reguł fiskalnych przyczynia się do zwiększenia stopnia ich złożoności. Złożoność reguł, ich częste zmiany oraz liczne wyjątki w ich stosowaniu zaburzają przejrzystość prowadzonej polityki fiskalnej. Uznając kryterium trwałości reguł za czynnik

<sup>3</sup> Deutsche Bundesbank, *Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet...*

wzmacniający wiarygodność fiskalną, stwierdzić należy, że ich niska trwałość, zauważalna w świetle przeprowadzonych badań zwłaszcza w przypadku reguł obejmujących swoim zasięgiem cały sektor finansów publicznych, jest czynnikiem utrudniającym zapewnienie długookresowej stabilności finansów publicznych. Stanowi to argument za uznaniem poglądu o iluzoryczności wielu stosowanych reguł i dominacji podejścia opartego na instytucjach, w którym ramy fiskalne są podporządkowane dyskrejonalnym decyzjom rządzących.

## Bibliografia

- Alesina, A., Bayoumi, T., *The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states*, The National Bureau of Economic Research Working Paper 1996, nr 5614.
- Arezki, R., Ismail, K., *Boom-Bust Cycle, Asymmetrical Fiscal Response and the Dutch Disease*, „Journal of Development Economics” 2013, nr 101.
- 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*, red. J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores, L. Moulin, Palgrave Macmillan, 2009.
- Bergman, U.M., Hutchison, M., *Economic Stabilization in the Post-Crisis World: Are Fiscal Rules the Answer?*, „Journal of International Money and Finance” 2015, nr 52.
- Bova, E., Carcenac, N., Guerguil, M., *Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World*, „IMF Working Papers” 2014, nr 14(122).
- Bova, E., Kinda, T., Muthooru, P., Toscani, F., *Fiscal Rules at Glance*, IMF 2015.
- Brzozowski, M., Siwińska-Gorzelał, J., *The Impact of Fiscal Rules on Fiscal Policy Volatility*, „Journal of Applied Economics” 2010, nr 13.
- Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso i-Casals, J., Kumar, M., *Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union*, „Economic Policy” 2008, April.
- Dessus, S., Diaz Sanchez, J.L., Varoudakis, A., *Fiscal Rules and the Procyclicality of Public Investment in the West African Economic and Monetary Union*, „The World Bank Policy Research Working Paper Series” 2013, nr 6562.
- Działo, J., *Ocena skuteczności reguł fiskalnych w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2012, t. 85.
- Franek, S., *Reguły fiskalne w przemianach instytucjonalnych finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2010, nr 39.
- Guerguil, M., Mandon, P., Tapsoba, R., *Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy*, „IMF Working Paper” 2016, nr 16(8).
- Kopits, G., Symansky, S., *Fiscal policy rules*, Occasional Paper 162, IMF 1998.
- Marchewka-Bartkowiak, K., *Reguły fiskalne*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010.
- Moździerz, A., *Strengthening the Post-crisis Fiscal Rules – the Case of Spain, Slovakia and Sweden*, „EQUILIBRIUM Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” 2015, nr 10(2).
- Postuła, M., *Reguły fiskalne w Polsce i na świecie*, „Master of Business Administration” 2011, nr 5(162).

- Public finances in EMU 2006*, „European Economy” 2006, nr 3.
- Schaechter, A., Budina, N., Kinda, T., Weber, A., *Fiscal Rules in Response to the Crisis –Toward the ‘Next-Generation’ Rules. A New Dataset*, „IMF Working Paper” 2012, nr 12(187).
- Tapsoba, R., *Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviours in Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation*, „Economic Modelling” 2013, nr 29.
- Wyplosz, Ch., *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, The National Bureau of Economic Research Working Paper 2012, nr w17884.
- Wójtowicz, K., *Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego*, „Zeszyty Naukowe PTE Kraków” 2011, nr 10.
- Deutsche Bundesbank, *Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet*, Monatsbericht, 2015, Mai.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, stabilność fiskalna, ramy fiskalne

## **Stability of fiscal rules as a criterion of their assessment**

### **Summary**

The purpose of the paper is to assess the functioning of fiscal rules, taking into account the criterion of their stability. There was recognized that the stability of the rules is part of strengthening the credibility of fiscal policy. The basis of the research is database on numerical fiscal rules provided by the European Commission. There was found, that low level of fiscal rules' stability, especially for the general government sector rules, is a factor limiting the long-term sustainability of public finances.

**Keywords:** public finance, fiscal stability, fiscal frameworks