

Reguły fiskalne - co się sprawdza?

Jarosław Kantorowicz

Reguły fiskalne – co się sprawdza?¹

Synteza

- Kryzys finansów publicznych, panujący obecnie w Unii Europejskiej, wywołany został między innymi przez ekspansywną politykę fiskalną, prowadzoną we wcześniejszych okresach, w tym zwłaszcza w czasach koniunktury.
- Wysoki dług publiczny podważył wiarygodność kredytową krajów UE. Zaufanie rynków można jednak odzyskać przez głębokie reformy finansów publicznych. Trwałość tych reform w dużym stopniu zależy od efektywności krajowych ram fiskalnych, których podstawowym elementem są reguły fiskalne.
- Reguły fiskalne są skutecznym narzędziem temperującym skłonność rządzących do generowania nadmiernych deficytów. By spełniały swoją korygującą funkcję, nie wystarczy jednak samo ich wprowadzenie. Skuteczne reguły fiskalne muszą być wiarygodne. Powinny obejmować cały sektor finansów publicznych, być relatywnie proste i elastyczne, a także zawierać klauzule wyjścia, mechanizmy monitoringu oraz procedury egzekucyjne. Efektywność reguł zwiększa się, gdy są one sformalizowane, czyli zapisane w prawie.
- Na świecie stosuje się cztery typy reguł fiskalnych: zrównoważonego budżetu, wydatkowe, dochodowe oraz długu. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego najskuteczniejsze są reguły zrównoważonego budżetu oparte na saldzie strukturalnym i w cyklu oraz reguły wydatkowe. Reguły zrównoważonego budżetu są efektywne w ograniczaniu długu oraz stabilizacji gospodarczej. Zaletą reguły wydatkowej jest ograniczanie roli państwa w gospodarce. Aż 20 proc. krajów, które przeprowadziły istotną konsolidację fiskalną w ostatnich latach, miały obie te reguły.
- Skuteczność reguł zrównoważonego budżetu oraz reguł wydatkowych potwierdzają badania naukowe oraz przykłady takich krajów jak Chile i Estonia (utrzymujących niski poziom zadłużenia od kilkunastu lat) oraz Szwajcaria i Szwecja (skutecznie ograniczających zadłużenie).

¹ Za uwagi do tekstu autor pragnie podziękować Andrzejowi Krajewskiemu, Aleksandrowi Łaskowi oraz Andrzejowi Rzońcy.

- W 2010 r. deficyt sektora finansów publicznych w Polsce osiągnął poziom 7,8 proc. PKB, najwyższy od 1991 r. To oznacza, że obowiązujące w naszym kraju ramy fiskalne są mało skuteczne w ograniczaniu skłonności rządzących do generowania nadmiernych deficytów. Jako dopełnienie krajowych ram fiskalnych, pilnie zaleca się zatem wprowadzenie w Polsce reguły zrównoważonego budżetu oraz reguły wydatkowej, które okazały się skuteczne w innych krajach. Należy także wprowadzić silne mechanizmy monitorowania pozycji fiskalnej kraju oraz zwiększyć zainteresowanie opinii publicznej polityką budżetową. Ten cel może być zrealizowany przez wprowadzenie w Polsce Rady Fiskalnej.

1.

Obecny kryzys finansów publicznych jest efektem ekspansywnej polityki fiskalnej prowadzonej we wcześniejszych okresach,...

...stymulacji fiskalnej lat 2008-2009 oraz...

...zbyt dużej swobody działania automatycznych stabilizatorów.

Wysoki dług publiczny podważył wiarygodność kredytową krajów UE.

Głębokie reformy finansów publicznych mogą przywrócić zaufanie rynków.

Trwałość tych reform w dużym stopniu zależy od efektywności reguł fiskalnych.

2.

Reguły fiskalne ograniczają uznaniowość polityczną w odniesieniu do polityki budżetowej i...

Wprowadzenie

Kryzys finansów publicznych (FP), panujący obecnie w Unii Europejskiej (UE), wywołany został przede wszystkim przez ekspansywną politykę fiskalną, prowadzoną we wcześniejszych okresach, w tym zwłaszcza w czasach koniunktury. W okresach spowolnienia gospodarczego rządy zaciągały długi, których nie splanowano w czasach prosperity, wciągając kraje w spiralę zadłużenia. Obecny kryzys w dużym stopniu jest także efektem krótkowzrocznej polityki stymulacji fiskalnej lat 2008-2009. Wpływ na eskalację zadłużenia miało również pozostawienie swobody działania automatycznych stabilizatorów koniunktury² bez pewności, że spadek produktu był przejściowy.

Jedną z konsekwencji eksplozji długu publicznego w latach 2010-2011 (w krajach starej UE średnio do 85 proc. PKB), jest większa podatność gospodarek krajów strefy euro na kryzys zaufania ze strony rynków finansowych. Wysoki dług publiczny podważył wiarygodność kredytową państw UE. Głębokie reformy finansów publicznych, zwłaszcza ograniczenie wydatków publicznych, mogą jednak przywrócić zaufanie rynków. Skuteczność i trwałość tych reform jest w dużym stopniu zależna od efektywności krajowych ram fiskalnych, których podstawowym elementem są wiarygodne reguły fiskalne.

Jakie reguły fiskalne stosuje się na świecie?

Reguły fiskalne polegają na trwałym ograniczeniu uznaniowości politycznej w prowadzeniu polityki fiskalnej. Wyrażone są przy pomocy numerycznych limitów nałożonych na agregaty fiskalne (zob. Kopits i Symansky, 1998). Opracowania naukowe³ wskazują, że wiarygodne reguły fiskalne przyczyniają się do ograniczenia

² Automatyczne stabilizatory koniunktury to mechanizmy polityki fiskalnej stymulujące zagregowany popyt, gdy gospodarka znajduje się w fazie spowolnienia lub recesji. Stymulowanie popytu za pomocą automatycznych stabilizatorów nie wymaga żadnych decyzji politycznych. Najważniejszym automatycznym stabilizatorem koniunktury jest system podatkowy i wydatki publiczne. Wskutek spadku aktywności gospodarczej wpływy podatkowe zmniejszają się, gdyż są one pozytywnie skorelowane z fazami cyklu koniunkturalnego. Inaczej jest w przypadku wydatków publicznych zwiększających się w okresach gorszej koniunktury. W okresach spowolnienia zwiększa się przecież liczba osób ubiegających się o zasiłki dla bezrobotnych i inne formy pomocy społecznej (zob. np. Mankiw, 2009).

³ Zob. np. Kiewet i Szakaly (1996), Feld i Kirchgässner (2006), Primo (2007), Debrun i in. (2008a), Grembi i in. (2011), Blume i Voigt (2011).

...prowadzą do wzmocnienia ostrożnościowej polityki fiskalnej.

W 2009 r. różnego rodzaju reguły fiskalne stosowało 80 krajów na świecie.

Reguły fiskalne klasyfikuje się według czterech głównych typów.

skłonności rządów do generowania nadmiernych deficytów (ang. *deficit bias*).⁴ Nawet, jeśli nie są bezpośrednią przyczyną poprawy stanu finansów publicznych, to ich wprowadzenie sprzyja scementowaniu wcześniejszych starań konsolidacyjnych oraz wzmocnieniu ostrożnościowej polityki fiskalnej (zob. np. Debrun i Kumar, 2007 oraz IMF, 2009). W ciągu ostatnich 20 lat reguły fiskalne zyskały znacząco na popularności. O ile w 1990 r. posiadało je tylko siedem krajów, to na początku 2009 r. różnego rodzaju reguły fiskalne obowiązywały już w 80 państwach (zob. IMF, 2009).

Istnieją cztery główne kategorie reguł fiskalnych.

1. **Reguły zrównoważonego budżetu**, definiowane poprzez saldo ogólne, pierwotne, strukturalne, dopasowanie cyklicznie oraz złotą regułę.⁵
2. **Reguły długu** polegające głównie na ustanowieniu limitu jawnego długu, wyrażonego jako odsetek PKB.
3. **Reguły wydatkowe**, nakładające ograniczenia na wydatki wyrażone w wartościach absolutnych, jako stopy przyrostu lub odsetek PKB.
4. **Reguły dochodowe**, ustalające maksymalne bądź minimalne pułapy dotyczące dochodów państwa, a także ograniczenia w wydatkowaniu ponadplanowych dochodów.

Ocenę skuteczności reguł fiskalnych w realizacji ich celów, czyli wpływu na zrównoważenie długu, stabilizację gospodarki oraz rozmiar ingerencji państwa w gospodarkę, prezentuje Tabela 1.

⁴ Istnieje szereg hipotez tłumaczących zjawisko *deficit bias*. Ograniczono się do przedstawienia pięciu najważniejszych. Po pierwsze, według Nordhousa (1975) skłonność polityków do zadłużania wynika z tzw. cyklu politycznego. Politycy maksymalizując szanse na reelekcję „kupują” głosy wyborców poprzez zwiększenie wydatków lub zmniejszenie podatków. Po drugie, zgodnie z hipotezą iluzji fiskalnej Wagnera (1977), wyborcy faworyzują rozrzutne rządy. Społeczeństwo przewartościowuje bowiem bieżące wydatki i nie dowartościowuje przyszłych ciężarów podatkowych będących efektem wcześniejszego zwiększenia wydatków. Po trzecie, zdaniem Rubini’ego i Sachsa (1988) deficytowa polityka budżetowa jest wynikiem strategicznego stosowania długu. Według nich rząd sprawujący urząd, będąc niepewnym reelekcji zaczyna prowadzić poluzowaną politykę fiskalną w celu ograniczenia pola manewru przyszłej ekipie rządzącej. Czwartą hipotezę przedstawia Tabellini (1991). Jego zdaniem permanentny deficyt budżetowy powstaje wskutek przeczucia kosztów na następne pokolenia. Po piątą, według von Hagen (1998) nadmierne zadłużanie wynika z problemu wspólnego zasobu (ang. *common pool problem*). Rząd preferuje wydatki skoncentrowane na określonych grupach społecznych lub regionach. O ile korzyści z wydatków są internalizowane przez te grupy, tak koszty tych wydatków rozłożone są na wszystkich podatników.

⁵ Szczegółowy opis reguł zrównoważonego budżetu znajduje się w Aneksie.

Tabela 1. Skuteczność reguł fiskalnych w realizacji celów

Typ reguły	Cel		
	Zrównoważenie długu	Stabilizacja gospodarcza	Ograniczenie ingerencji państwa w gospodarkę
Reguła zrównoważonego budżetu oparta na:			
a. saldzie ogólnym	++	-	0
b. saldzie pierwotnym	+	-	0
c. saldzie dostosowanym cyklicznie lub saldzie strukturalnym	++	++	0
d. saldzie w cyklu	++	++	0
Reguła długu	+++	-	-
Reguła wydatkowa	+	++	++
Reguły dochodowe:			
a. maksymalny pułap dochodów	-	-	++
b. minimalny pułap dochodów	+	+	-
c. Reguła ograniczająca arbitralność w odniesieniu do ponadplanowych dochodów	+	++	++

+ oznacza pozytywny wpływ, - oznacza negatywny wpływ, 0 oznacza neutralność reguły.

Źródło: IMF (2009)

Najskuteczniejsze są reguły wydatkowe,...

Jak widać z Tabeli 1., efektywność reguł fiskalnych w realizacji poszczególnych celów jest różna. Reguła wydatkowa skutecznie realizuje wszystkie trzy cele: prowadzi do długookresowej stabilizacji długu, zapewnia działalność automatycznych stabilizatorów, a jednocześnie pozostawia pewien stopień swobody, np. co do zmniejszenia dochodów podatkowych. Ma także wpływ na zmniejszenie roli państwa w gospodarce, czego nie zapewnia żadna reguła zrównoważonego budżetu.

...reguły ograniczające arbitralność w odniesieniu do ponadplanowych dochodów oraz...

Taką samą, dobrą ocenę ma reguła ograniczająca arbitralność w odniesieniu do ponadplanowych dochodów publicznych. Silne instytucjonalnie są też reguły zrównoważonego budżetu, tj. saldo strukturalne (lub dopasowane cyklicznie) oraz saldo w cyklu. Są one skuteczne w odniesieniu do zrównoważenia długu i stabilizacji gospodarczej, jednak nie zmniejszają zaangażowania państw w gospodarkę. Szczególnie skuteczne okazuje się jednoczesne stosowanie reguł zrównoważonego budżetu oraz reguł wydatkowych. Taka kombinacja reguł fiskalnych była stosowana w 20 proc. krajów, w których przeprowadzono głęboką konsolidację fiskalną, czyli zmniejszenia w trzy lata relacji długu do PKB o minimum 10 punktów procentowych, a nominalnej wartości długu przynajmniej o 20 proc.

...niektóre reguły zrównoważonego budżetu.

(zob. IMF, 2009).

Niższa ocena pozostałych reguł fiskalnych nie oznacza, że nie powinny być one stosowane. Te reguły powinny stanowić uzupełnienie szerszego otoczenia instytucjonalnego, zapewniającego zdrowe finanse publiczne.

Samo wprowadzenie reguły fiskalnej nie przesądza o jej skuteczności.

Samo wprowadzenie nowej reguły fiskalnej nie przesądza o jej skuteczności. Przykładowo, nawet, gdy reguła jest silna i obejmuje swoim zasięgiem cały sektor FP, może się okazać, że wcale nie przyczynia się ona do poprawy stanu finansów. Przy słabym monitoringu reguły fiskalnej i budżetu, rząd w łatwy sposób może nimi manipulować. Robi to poprzez kreatywną księgowość i rozliczenia pozabudżetowe (zob. von Hagen i Wolff, 2004). Pojawia się paradoks: pomimo braku rzeczywistych reform, formalnie reguła fiskalna jest spełniona. W ten sposób jednak problem nadmiernych wydatków zostaje „zamieciony pod dywan”.

By spełniała swoje cele, reguła fiskalna musi być wiarygodna.

Ponadto, jeśli nieefektywne są procedury egzekucyjne oraz niska jest świadomość społeczna, to niskie są też koszty polityczne, związane ze zmianą bądź naruszeniem reguły fiskalnej. W pewnych okolicznościach może się więc okazać, że zerwanie lub obejście reguły przynosi partii rządzącej więcej korzyści niż kosztów. Tylko znaczna utrata reputacji wynikająca ze złamania lub obejścia reguły fiskalnej powoduje, że rząd stosuje się do niej i wypełnia ją rzetelnie (zob. Debrun, 2007).

Zwiększeniu wiarygodności reguły fiskalnej sprzyja kilka czynników:...

A zatem reguła fiskalna, by spełniać swoje cele, musi być wiarygodna. Zwiększeniu wiarygodności reguły fiskalnej sprzyja kilka czynników.

...elastyczność w odpowiedzi na szoki gospodarcze...

1. Reguły powinny elastycznie odpowiadać na szoki gospodarcze. Zbyt restrykcyjne reguły mogą powodować procykliczność w polityce fiskalnej.
2. Reguły powinny obejmować możliwie najszersze agregaty sektora finansów publicznych. Zmniejsza to szanse, że rząd zacznie przerzucać wydatki pomiędzy podsektorami tak, by formalnie nie złamać reguły fiskalnej.
3. Zapisanie reguł fiskalnych w prawie o możliwie najwyższej randze, zwłaszcza w konstytucji. Niedopełnienie reguły fiskalnej zapisanej w ustawie zasadniczej jest działaniem niekonstytucyjnym, a przez to powoduje większy rozgłos i pociąga za sobą surowsze konsekwencje polityczne. Dodatkowo, by zmienić konstytucję, często potrzeba kwalifikowanej większości głosów.

...jak najszerszy zasięg reguł...

...zapisanie reguł w prawie o możliwie najwyższej randze...

...prosta konstrukcja reguł...

...prawne zdefiniowanie odstępstw oraz korekt.

To czyni regułę mniej podatną na zmiany.

4. Reguły powinny mieć relatywnie prostą konstrukcję, tak by mechanizm ich działania był zrozumiały dla szerokiej opinii publicznej.
5. Wiarygodność reguł wzmacnia prawne zdefiniowanie odstępstw od nich (tzw. klauzul wyjścia) oraz uregulowanie korekt, uwzględniających odchylenia *ex post* od reguły. Ważny jest również efektywny monitoring reguł (zwłaszcza, gdy są one skomplikowane) oraz sprawne procedury egzekucyjne, uruchamiane na skutek naruszenia reguł.

Tabela 2. opisuje reguły fiskalne w wybranych krajach OECD. Jak widać, mimo powyższych sugestii dotyczących zwiększenia wiarygodności reguł fiskalnych, w krajach OECD stosuje się różne reguły fiskalne mające odmienny zasięg oraz umocowanie w prawie.

Tabela 2. Reguły fiskalne i ich charakterystyka w wybranych krajach OECD

Kraj	Rodzaj reguły fiskalnej	Sektor finansów publicznych	Status prawny
Australia	Reguła zrównoważonego budżetu, reguła długu, reguła dochodowa	Cały sektor FP	Ustawa
Chile	Reguła zrównoważonego budżetu (saldo strukturalne)	Sektor centralny	Umowa polityczna Ustawa
Dania	Reguła wydatkowa, reguła długu, reguła zrównoważonego budżetu, reguła dochodowa	Cały sektor FP	Umowa polityczna
Estonia	Reguła zrównoważonego budżetu (saldo opasowane cyklicznie)	Cały sektor FP	Umowa polityczna
Finlandia	Reguła wydatkowa	Sektor centralny	Umowa polityczna
Holandia	Reguła wydatkowa, reguła dochodowa	Cały sektor FP	Umowa polityczna
Izrael	Reguła długu, reguła wydatkowa	Sektor centralny	Ustaw
Polska	Reguła długu	Cały sektor FP	Konstytucja
Słowacja	Reguła długu	Cały sektor FP	Ustawa
Szwecja	Reguła nadwyżkowego budżetu (saldo w cyklu) Reguła wydatkowa	Cały sektor FP Sektor centralny	Umowa polityczna
Szwajcaria	Reguła zrównoważonego budżetu (saldo w cyklu)	Sektor centralny	Konstytucja

Źródło: Wierts (2006), Debrun i in. (2008b), IMF (2009)

Na szczególną uwagę zasługują kraje, gdzie stosuje się reguły fiskalne nie będące twardym prawem, a jedynie umową polityczną. Tak jest np. w Danii, Estonii, Holandii czy Szwecji. Jak się okazuje, nie przekreśla to jednak skuteczności tych reguł. Ich pozaprawne umocowanie kompensowane jest bowiem poprzez efektywny

monitoring ze strony rad fiskalnych⁶ czy publicznych agencji audytorskich. Dzięki dużemu rozgłosowi publicznemu ich opinii, polityczne koszty złamania reguły fiskalnej, przyjęcia zbyt optymistycznych prognoz dotyczących dochodów budżetowych, prowadzenia kreatywnej księgowości czy rozliczeń pozabudżetowych są bardzo wysokie.

3.

Gdzie i jakie reguły poprawiły dyscyplinę w finansach publicznych?

Wiele badań empirycznych dowodzi skuteczności reguł fiskalnych.

Badania empiryczne dowodzą, że wprowadzeniu lub zaostrzeniu krajowych reguł fiskalnych na ogół towarzyszy poprawa stanu finansów publicznych.

Jak sugerują badania Ayuso-i-Casals i in. (2006) wzmocnienie indeksu reguły fiskalnej⁷ w krajach UE o jedno odchylenie standardowe przekłada się na wzrost salda pierwotnego dopasowanego cyklicznie o ponad 0,3 proc. PKB. Skuteczność reguły wydatkowej potwierdza z kolei badanie Hauptmeiera i in. (2010). Według przeprowadzonej przez nich symulacji, zastosowanie w latach 1999-2009 reguły wydatkowej obniżało przeciętnie o 2-3,5 punktu procentowego wydatki w relacji do PKB w całej strefie euro. W Grecji i Portugalii wydatki byłyby nawet o 10 proc. PKB mniejsze w porównaniu do stanu z 2009 r. Dodatkowo, Grembi i in. (2011) bazując na quasi-eksperymentach, dowiedli skuteczności reguły zrównoważonego budżetu we włoskich samorządach. Samorzady (poniżej 5 tys. mieszkańców), dla których zniesiono obowiązek podlegania regule wydatkowej, szybko zaczęły prowadzić deficytową politykę fiskalną, w przeciwieństwie do samorządów trwale podlegających tej regule. Deficyt samorządów, których nie obowiązywała reguła wydatkowa po 2001 r., kiedy ją zniesiono, wzrósł z 0 do 2 proc. ich budżetu.

Efektywne okazały się reguły wprowadzone w Chile, Estonii, Szwajcarii i Szwecji.

W czterech krajach reguły fiskalne pomogły:

- a. w relatywnie długim czasie utrzymać niski wskaźnik długu w relacji do PKB (Chile oraz Estonia), lub

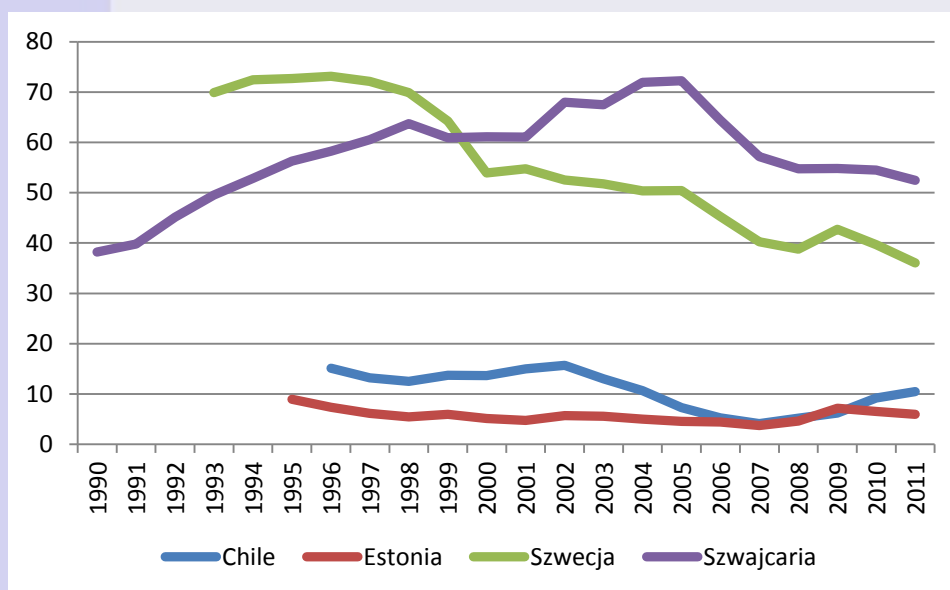
⁶ Więcej o radach fiskalnych np. w Calmfors i Wren-Lewis (2011), Wren-Lewis (2011).

⁷ Indeks reguły fiskalnej (ang. *Fiscal Rule Index*) zawiera informacje na temat zasięgu oddziaływania reguły (tzn. czy dotyczy całego sektora finansów publicznych, czy podsektorów, np. podsektora centralnego). Ponadto, bierze pod uwagę następujące zmienne jakościowe: (1) podstawę prawną reguły, (2) swobodę zmian celów reguły, (3) charakter organu odpowiedzialnego za monitoring i egzekucję, (4) mechanizmy egzekucyjne oraz (5) rozgłos medialny.

- b. przeprowadzić w ostatnich latach istotną konsolidację fiskalną, kontynuowaną także w czasie kryzysu finansów publicznych (Szwajcaria, Szwecja).

Na Wykresie 1 przedstawiono dynamikę długu publicznego w relacji do PKB w czterech analizowanych krajach: Chile, Estonii, Szwajcarii oraz Szwecji.

Wykres 1. Dynamika długu publicznego w relacji do PKB w Chile, Estonii, Szwajcarii oraz Szwecji w latach 1990-2011



Uwaga: dla roku 2011 podano szacunki

Źródło: IMF (2012)

O ile w Chile i w Estonii dzięki regułom fiskalnym udało się utrzymać niskie zadłużenie w długim okresie czasu...

W latach 1996-2011 zadłużenie Chile nie przekroczyło 16 proc. PKB. Ponadto, w latach 2002-2007 obserwowano tam spadek długu z 15,7 do 4,1 proc. PKB. Globalny kryzys finansowy lat 2008-2010 przyniósł wzrost zadłużenia Chile o ok. 6 punktów procentowych. Pomimo tego, według szacunków IMF, dług chilijski w 2011 r. wyniósł jedynie 10,5 proc. PKB.

Jeszcze lepszy stan finansów publicznych odnotowuje Estonia. W latach 1995-2007 udało się tam ograniczyć zadłużenie z 9 do 3,7 proc. PKB. Podobnie jak w Chile, dług w Estonii zwiększył się jednak w wyniku kryzysu finansowego ostatnich lat. W 2009 r. wyniósł on 7,2 proc. PKB, by dwa lata później spaść jednak do poziomu 6 proc. PKB.

...to w Szwajcarii i Szwecji reguły fiskalne przyczyniły się do istotnej redukcji zadłużenia.

W 2001 r. wprowadzono w Chile regułę zrównoważonego budżetu opartą na saldzie strukturalnym.

Operacyjność reguły wspomagają dwa niezależne panele eksperckie.

Reguła fiskalna w Chile sprawdza się pomimo, że jej cel nie jest sformalizowany.

Dynamika długu w Szwajcarii i Szwecji była inna niż w Chile i Estonii. W Szwajcarii obserwowano istotny wzrost zadłużenia od początku lat 90. XX w. do roku 2005. Przez te 15 lat wskaźnik długu do PKB wzrósł blisko dwukrotnie - z 38 do 72 proc. Jednak od 2006 r. zadłużenie Szwajcarii malało i w 2011 r. wyniosło 54 proc. PKB.

W Szwecji zadłużenie osiągnęło szczyt w 1996 r., gdy oszacowano je na 73 proc. PKB. Później dług sukcesywnie malał. W 2008 r. wynosił już 38,8 proc. PKB, ale recesja gospodarcza lat 2008-2009 podniosła go do 42,8 proc. PKB w 2009 r. W 2011 r., według szacunków IMF, dług Szwecji spadł jednak do 36 proc. PKB.

Kolejne sekcje zawierają krótki opis ram fiskalnych w analizowanych krajach.

• **Ramy fiskalne w Chile**

W 2001 r. Chile zaczęło prowadzić politykę fiskalną opartą na regule zrównoważonego budżetu, a dokładniej na saldzie strukturalnym w odniesieniu do wydatków centralnych. Reguła skupia się na ograniczeniu procyklicznej polityki fiskalnej, zapewniając swobodę działania automatycznym stabilizatorom koniunktury po stronie dochodowej. Wydatki budżetowe ustalane są *ex ante* i równają się strukturalnym dochodom podatkowym, tj. takim, które gospodarka osiąga realizując swój maksymalny potencjał, a ceny surowców mineralnych – miedzi i molibdenu – znajdują się na swoim długookresowym poziomie.

Określenie cen surowców jest kluczowe dla chilijskiej polityki budżetowej. Wpływy z ich sprzedaży stanowią ok. 25 proc. dochodów państwowych. Operacyjność reguły wspomagają dwa niezależne panele eksperckie, zajmujące się ustalaniem potencjalnego produktu narodowego, prognoz dotyczących siły roboczej, inwestycji, produktywności czynników wytwórczych oraz długofalowych cen surowców.

Przestrzeganie reguły nie jest narzucone prawem. Jej częściowe sformalizowanie nastąpiło dopiero w 2006 r., gdy wprowadzono ustawę dotyczącą odpowiedzialności fiskalnej. Jednak nawet ona nie określała głównego celu reguły. Początkowo cel salda strukturalnego ustalony został na 1 proc. PKB nadwyżki. W 2008 r. cel został zredukowany do 0,5 proc. PKB nadwyżki. W 2009 r.

wprowadzono nowy cel ustalający równowagę pomiędzy wydatkami publicznymi a dochodami podatkowymi. Ostatnia redukcja podyktowana była globalnym kryzysem sektora finansowego lat 2008-2009 (zob. Daban, 2011).

- **Ramy fiskalne w Estonii**

W Estonii od 1993 r. obowiązuje reguła zrównoważonego budżetu.

W Estonii od 1993 r. obowiązuje reguła zrównoważonego budżetu, odzwierciedlająca konserwatywne podejście Estończyków do kwestii fiskalnych. Chociaż reguła nigdy nie została sformalizowana, wszystkie rządy ją respektowały. Wyjątkiem były lata 2008-2009, gdy reguła została zawieszona ze względu na skalę recesji gospodarczej (nastąpił spadek PKB o odpowiednio 5 i 14 proc.). Reguła wpisywana jest jedynie w umowę koalicyjną na początku każdej nowej kadencji rządu. Obejmuje cały sektor finansów publicznych. W ostatnich latach reguła oparta została o saldo dopasowane cyklicznie. Ze względu na nadmierne poluzowanie fiskalne w latach 2008-2009 w wyniku kryzysu finansowego oraz rozbieżności w szacowaniu pozycji gospodarczej w cyklu koniunkturalnym, rząd estoński rozpatruje obecnie wprowadzenie reguły do krajowego porządku prawnego. Ma to zapewnić spójność regule oraz podnieść koszty ewentualnego jej obejścia. Zgodnie z umową koalicyjną na lata 2011-2015 podpisaną 24 marca 2011 r., władze zobowiązały się wpisać regułę zrównoważonego budżetu w krajowe ramy fiskalne.

Jest częścią umowy koalicyjnej, ale rozważa się jej zapisanie w prawie.

Otoczenie fiskalne w Estonii uzupełniają średniookresowe ramy budżetowe oraz Narodowy Urząd Audytu. Te pierwsze zawierają „kroczące” cele polityki fiskalnej na cztery lata. Cele wydatkowe zapisane w dokumencie nie mają jednak charakteru wiążącego i są z reguły rewidowane w kolejnych latach.

Duży wpływ na kreowanie polityki fiskalnej w Estonii ma też Narodowy Urząd Audytu.

Większy wpływ na kreowanie polityki fiskalnej ma Narodowy Urząd Audytu. Jego ocena *ex post* wykonalności budżetu oraz rekomendacje na przyszłość przebijają się do szerokiej opinii publicznej. Dzięki temu jakakolwiek próba odejścia od reguły lub zlekceważenie rekomendacji wiąże się z ryzykiem utraty reputacji przez rząd (Estońskie Ministerstwo Finansów, 2010).

- **Ramy fiskalne w Szwajcarii**

Podstawowym elementem ram fiskalnych w Szwajcarii jest wprowadzony w 2003 r. hamulec długu.

Jego rdzeniem jest wydatkowa reguła zrównoważonego budżetu.

Wiarygodność reguły większa tzw. konto kompensacyjne.

Szwajcarski hamulec długu ogranicza wpływ rozrzutnych ministerstw i parlamentu na kształtowanie wydatków publicznych.

Szwajcarska reguła fiskalna (tzw. hamulec długu) została przyjęta i zapisana w konstytucji w 2001 r. po zaakceptowaniu jej w ogólnonarodowym referendum⁸. Formalnie zaczęła obowiązywać od 2003 r. Jej rdzeniem jest reguła zrównoważonego budżetu. Polega ona na ustaleniu pułapu wydatków centralnych na poziomie szacowanych dochodów budżetowych skorygowanych o czynnik związany z fazą cyklu koniunkturalnego. Celem reguły jest zakotwiczenie nominalnej wartości długu publicznego oraz jego stopniowa redukcja w relacji do PKB (zob. Danninger, 2002).

Jakiegokolwiek odchylenia zrealizowanych wydatków od dopasowanych cyklicznie dochodów podatkowych uzyskanych *ex post* są ewidencjonowane na specjalnym koncie kompensacyjnym. Jeśli wartość zgromadzonych na nim deficytów przekroczy 6 proc. sumy wydatków (odpowiada to ok. 0,6 proc. PKB), władze są prawnie zobowiązane do ograniczenia wydatków poniżej tego progu w ciągu następnych trzech lat.⁹ Szwajcarski hamulec długu posiada klauzule wyjścia. Parlament większością 2/3 głosów może uchwalić budżet niezgodny z regułą, ale tylko w przypadku „wyjątkowych okoliczności” (zob. Bodmer, 2006).

Szwajcarska reguła wydatkowa zrównoważonego budżetu ogranicza wpływ „rozrzutnych” ministerstw i parlamentu na kształtowanie wydatków publicznych, narzuca bowiem *ex ante* poziom wydatków na następny rok. Zmienia zatem układ sił, wzmacniając pozycję ministra finansów w przetargach wydatkowych z innymi resortami i grupami nacisku. Szwajcarski hamulec długu zapewnia także antycykliczną reakcję finansów publicznych poprzez swobodę działania automatycznych stabilizatorów koniunktury (zob. Geier, 2011).

⁸ Poparcie dla reguły wynosiło 85 proc.

⁹ Reguła nie obejmuje wydatków nadzwyczajnych wynikających z nieprzewidywanych zdarzeń (np. klęska żywiołowa). W celu ograniczenia ryzyka narastania długu w wyniku wzrostu wydatków nadzwyczajnych, w 2009 r. parlament wprowadził poprawkę będącą uzupełnieniem reguły. Od 2010 r. wszystkie nadzwyczajne wydatki ewidencjonowane są na specjalnym koncie amortyzacyjnym. Deficyt zgromadzony na tym koncie determinuje dodatkowe cięcia w wydatkach zwykłych. Redukcja wydatków musi nastąpić w ciągu sześciu kolejnych lat od wygenerowania wydatków nadzwyczajnych (zob. OECD, 2009).

- **Ramy fiskalne w Szwecji**

Ramy fiskalne w Szwecji opierają się na wprowadzonej w 1997 r. wydatkowej regule fiskalnej oraz....

....regule z 2000 r. polegającej na utrzymaniu przeciętnie 1 proc. nadwyżki w całym sektorze finansów publicznych.

Dopełnieniem krajowych ram fiskalnych w Szwecji jest utworzona w 2007 r. Rada Fiskalna.

Kryzys bankowy i późniejszy kryzys fiskalny w Szwecji na początku lat 90. XX w. wymusił na rządzących głębokie reformy finansów publicznych. Pierwszym istotnym krokiem było wprowadzenie w 1997 r. wydatkowej reguły fiskalnej. Polega ona na ustaleniu maksymalnego pułapu wydatków szczebla centralnego, łącznie z wydatkami na emerytury, rozliczanymi w systemie pozabudżetowym. Jedynie wydatki na obsługę długu nie podlegają tej regule. Wydatki budżetowe planowane są w sposób ciągły, z trzyletnim wyprzedzeniem. Decyzja dotycząca sumy wydatków podejmowana przed oceną propozycji poszczególnych wydatków daje ministrowi finansów dużą siłę negocjacyjną. Dodatkowo, wydatki nie mogą być dyskrejonalnie zwiększone, np. wskutek nieoczekiwanego wzrostu dochodów budżetowych. Zwiększone wpływy przyczyniają się do zwiększenia nadwyżki w kasie państwa. W ten sposób reguła wydatkowa działa antycyklicznie.

Druga reguła fiskalna została wprowadzona w 2000 r. W obecnym kształcie polega ona na utrzymaniu przeciętnie 1 proc. nadwyżki w całym sektorze finansów publicznych¹⁰ w okresie całego cyklu koniunkturalnego. Generowanie nadwyżek budżetowych stwarza bufor bezpieczeństwa dla finansów publicznych. Jest on niezbędny ze względu na starzenie się społeczeństwa, czyli rosnącego odsetka osób w wieku emerytalnym (zob. Lindh i Ljungman, 2007).

Dopełnieniem krajowych ram fiskalnych w Szwecji jest utworzona w 2007 r. Rada Fiskalna. Składa się ona z sześciu przedstawicieli nauki oraz dwóch byłych polityków. Rada Fiskalna monitoruje długookresową stabilność finansów publicznych, a także ocenia finanse publiczne w krótkim okresie z punktu widzenia cyklicznych dopasowań. Do zadań Rady Fiskalnej należy np. ocena przejrzystości ustawy budżetowej oraz jej zgodności z priorytetami polityki gospodarczej. Ponadto, monitoruje i analizuje ona poprawność rządowych prognoz dotyczących podstawowych wskaźników gospodarczych. Raporty prezentowane przez Radę Fiskalną są szeroko wykorzystywane w mediach, co wzbudza zainteresowanie opinii publicznej (zob. Calmfors, 2010).

¹⁰ Początkowo celem była 2 proc. nadwyżka.

Dobre praktyki w **Chile, Estonii, Szwajcarii i Szwecji** nie wyczerpują przykładów efektywnych ram fiskalnych. Przewiduje się, że skuteczne będą także reguły fiskalne niedawno wprowadzone w **Bułgarii**. Minister finansów Simeon Djankov przeforsował tam w 2011 r. ustawę wprowadzającą maksymalny pułap deficytu budżetowego (2 proc. PKB) oraz wydatków państwa (40 proc. PKB). Dodatkowo, zmiany w podatkach dochodowych i od zysków mogą następować po przegłosowaniu ich w parlamencie większością 2/3 głosów. Przepisy zaczęły obowiązywać od stycznia 2012 r. (zob. Ganev, 2011).

4.

Wnioski

Reguły fiskalne są skutecznym narzędziem temperującym skłonność rządzących do generowania nadmiernych deficytów. By spełniały swoją korygującą funkcję, nie wystarczy jednak samo ich wprowadzenie. Skuteczne reguły fiskalne muszą być wiarygodne.

Wiele badań empirycznych dowodzi skuteczności reguł fiskalnych. Ich efektywność potwierdzają także przykłady Chile i Estonii (utrzymujących niski poziom zadłużenia od kilkunastu lat) oraz Szwajcarii i Szwecji (skutecznie ograniczających zadłużenie).

Szczególnie zainteresowanie wzbudzają ostatnio ramy fiskalne w Szwajcarii. Tamtejszy hamulec długu, który w 2001 r. został wpisany do konstytucji, był wzorcem dla reform fiskalnych w Niemczech i Austrii przeprowadzonych odpowiednio w 2009 i 2011 r.

Za wzór powinny służyć także ambitne reguły fiskalne w Szwecji. Rząd zobowiązany jest tam do osiągnięcia 1 proc. nadwyżki budżetowej w cyklu koniunkturalnym. Ta reguła to zabezpieczenie przed tykającą bombą demograficzną. Reguła wydatkowa wzmacnia też pozycję przetargową ministra finansów, gdyż kwota wydatków budżetu jest z góry zdeterminowana.

Imponujące są osiągnięcia Chile i Estonii. W tych krajach polityka zrównoważonego budżetu była rezultatem wieloletnich zobowiązań politycznych. Ważnym dopełnieniem nieformalnych reguł fiskalnych są w nich niezależne instytucje. Zajmują się one szacowaniem ważnych wskaźników budżetowych (Chile)

oraz wydają rekomendacje dotyczące polityki fiskalnej, znajdując szeroki odgłos medialny (Estonia). Niezależny organ, tzw. Rada Fiskalna, działa również w Szwecji. Także ona spełnia ważne funkcje korygujące.

W 2010 r. deficyt sektora finansów publicznych w Polsce osiągnął poziom 7,8 proc. PKB, najwyższy od 1991 r. Obowiązujące w naszym kraju ramy fiskalne są więc mało skuteczne w ograniczaniu skłonności rządzących do generowania nadmiernych deficytów. Jako dopełnienie krajowych ram fiskalnych¹¹, pilnie zaleca się zatem wprowadzenie reguły zrównoważonego budżetu oraz reguły wydatkowej, które okazały się skuteczne w innych krajach.¹² Należy także wprowadzić silne mechanizmy monitorowania pozycji fiskalnej kraju oraz zwiększyć zainteresowanie opinii publicznej polityką budżetową. Ten cel może być zrealizowany przez wprowadzenie w Polsce Rady Fiskalnej.¹³

¹¹ Ramy fiskalne w Polsce obejmują m.in. (1) zawartą w Konstytucji RP oraz Ustawie o Finansach Publicznych regułę długu, (2) dyscyplinującą regułę wydatkową ograniczającą realny wzrost wydatków elastycznych budżetu, (3) reguły ograniczające wydatki samorządów, (4) postanowienia Traktatu z Maastricht, Paktu Stabilności i Wzrostu oraz tzw. unijnego „sześciopaku”.

¹² W tym zakresie pozytywnie należy ocenić wstępną decyzję przyjęcia w Polsce tzw. paktu fiskalnego.

¹³ Szczegółowe propozycje reformy ram fiskalnych w Polsce przedstawimy w następnych analizach Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Aneks

Tabela 3. Reguły zrównoważonego budżetu

Typ reguły	Opis
a. Saldo ogólne	Saldo ogólne uwzględnia różnice między nominalną wartością dochodów i wydatków.
b. Saldo pierwotne	Saldo nie uwzględnia wydatków na obsługę długu.
c. Saldo dopasowane cyklicznie	Saldo jest oczyszczone z działania cyklu koniunkturalnego.
d. Saldo strukturalne	W porównaniu do salda dopasowanego cyklicznie, saldo strukturalne oczyszczone jest także z jednorazowych niearbitralnych czynników powodujących zmiany po stronie dochodowej lub wydatkowej i które nie są związane z działaniem cyklu koniunkturalnego (np. wydatki związane z klęską żywiołową).
e. Saldo w cyklu	W porównaniu do reguły zrównoważonego budżetu opartej na saldzie dopasowanym cyklicznie i strukturalnym, które zawierają cele roczne, saldo w cyklu zawiera przeciętny cel dla całego cyklu koniunkturalnego.
f. Złota reguła	Ograniczenia nie uwzględniają wydatków inwestycyjnych.

Źródło: Oprac. wł.

Bibliografia

- Ayuso-i-Casals J., Hernandez D. G., Moulin L., Turrini A. (2006), Beyond the SGP— Features and Effects of EU National-Level Fiscal Rules, Bruksela, 24 Listopada.
- Blume L., Voigt S. (2011), The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions, SSRN.
- Bodmer F. (2006), The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 142 (3).
- Calmfors L. (2010), The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons, Dokument przygotowany na konferencję Independent Fiscal Policy Institutions, Budapeszt, 18-19 Marca.
- Calmfors L., Wren-Lewis S. (2011), What should fiscal councils do?, Economic Policy, October, s. 651-695.
- Daban T. (2011), Strengthening Chile’s Rule-Based Fiscal Framework, IMF Working Paper WP/11/17.
- Danninger S. (2002), A New Rule: “The Swiss Debt Brake”, IMF Working Paper WP/02/18.
- Debrun X., Tying Hands Is not Commitment: Can Fiscal Rules and Institutions Really Enhance Fiscal Discipline?, Bruegel Working Paper, No 2007/01, Styczeń.
- Debrun, X., Kumar M.S. (2007), Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?, w: Banca d’Italia (eds.) Fiscal Policy: Current Issues and Challenges, Opracowania naukowe ogłoszone podczas konferencji Narodowego Banku Włoch w Perugii, 29–31 Marca 2007.
- Debrun, X., Moulin L., Turrini A., Ayuso-i-Casals J., Kumar M.S. (2008a), Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union, Economic Policy, Kwiecień, s. 299–362.
- Debrun X., Epstein N., Symansky S. (2008), A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss”?, IMF Working Paper WP/08/87.
- Estońskie Ministerstwo Finansów (2010), Fiscal Governance in Estonia, mimeo.
- Feld L., Kirchgässner G. (2006), On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, CREMA Working Paper Series No 2006-21.
- Ganev P. (2011), Fiscal (Golden) Rules in the Constitution, Institute for Market Economics, 21.10.2011, <http://ime.bg/en/articles/fiscal-golden-rules-in-the-constitution>
- Geier A. (2011), The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level, Working Paper of the FFA No 15, February.
- Grembi V., Nannicini T., Troiano U. (2011) Do Fiscal Rules Matter? A Difference-in-Discontinuities Design, Innocenzo Gasparini Institute For Economic Research Working Paper Series.
- Hagen von J. (1998), Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline, ZEI Working Paper B 98-01.
- Hagen von J., Wolff G. (2004), What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU, Discussion Paper, Series 1: Studies of the Economic Research Centre, No. 38.

- Hauptmeier S., Fuentes J.S., Schuknecht L., Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area, European Central Bank, Working Paper Series No1266/November.
- IMF 2009, Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, Fiscal Affairs Department, Grudzień.
- Kiewiet R., Szakaly K. (1996), Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness, JLEO, V12 N1.
- Kopits G., Symansky S. (1998), Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper 162, Washington D.C.
- Lindh Y., Ljungman G. (2007), Fiscal Rules and the Scope for Stabilisation Policy – The Case of Sweden, w: Banca d’Italia (eds.) Fiscal Policy: Current Issues and Challenges, Opracowania naukowe wygłoszone podczas konferencji Narodowego Banku Włoch w Perugii, 29–31 Marca.
- Mankiw G. (2009), Brief Principles of Macroeconomics, South-Western Cengage Learning, Mason, USA.
- Nordhaus W. (1975), The Political Business Cycle, The Review of Economic Studies, Vol. 42, No.2, April.
- OECD (2009), Switzerland, OECD Economic Surveys, Volume 2009/20, December.
- Primo D. (2007), Rules and Restraintes: Government Spending and the Design of Institutions, The University of Chicago Press, Chicago & London.
- Roubini N., Sachs J. (1988), Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, NBER Working Paper 2682, Cambridge, MA.
- Tabellini G. (1991), The Politics of Intergenerational Redistribution, Journal of Political Economy, Vol. 99, pp. 335-442.
- Wagner R. (1977), Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice, Public Choice Vol. 25, No. 1, p. 45-61.
- Wierst P. (2006), How Do Expenditure Rules Affect Fiscal Behaviour?, DNB Working Papers No. 166.
- Wren-Lewis S. (2011), Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy, Department of Economics Discussion Paper Series, Number 540, Marzec.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza. Misją FOR jest zmieniać świadomość Polaków oraz obowiązujące i planowane prawo w kierunku wolnościowym. Naszym celem jest skutecznie chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący Twoją wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić Twoją wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Jarosław Kantorowicz
e-mail: jaroslaw.kantorowicz@for.org.pl