

Lech Próchnicki

Uniwersytet Szczeciński

REGUŁY FISKALNE A STABILNOŚĆ FISKALNA KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W krajach Unii Europejskiej polityka fiskalna jest regulowana i prowadzona za pomocą krajowych i unijnych reguł. Pomimo że ich celem było i jest zapewnienie stabilności fiskalnej, to jednak patrykularne interesy, kryzys finansowy i spowolnienie gospodarcze sprawiły, że przyjęte reguły w praktyce zostały rozmyte, a nawet czasowo zawieszane. Do polityki fiskalnej ponownie wkradła się uznaniowość, czego końcowym efektem był gwałtowny i znaczący wzrost deficytu, a zwłaszcza długu publicznego. Osiągnął on poziom, który zaczął zagrażać funkcjonowaniu strefy euro. Tą drogą uświadomiono sobie potrzebę przeglądu i doskonalenia dotychczas obowiązujących reguł fiskalnych i to w taki sposób, aby wyeliminowana została uznaniowość, a jednocześnie, aby system reguł zapewnił bezpieczeństwo fiskalne i nie utrudniał walki z kryzysem. W większości krajów Unii oznacza to konieczność znaczącej redukcji deficytu strukturalnego, z czym związane jest ograniczenie zakresu państwa socjalnego.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, stabilność fiskalna, reguły fiskalne, dług publiczny, deficyt budżetowy

Wprowadzenie

Polityka fiskalna uważana jest za podstawową formę stymulowania rozwoju gospodarczego, jest także uznanym instrumentem korekty mechanizmu ryn-

kowego. Dziś – w praktyce gospodarczej krajów UE (i nie tylko) – dominuje podejście bazujące na koncepcji państwa socjalnego (dobrobytu). Za pomocą różnych fiskalnych i prawnych bodźców rządy podejmują działania, które mają nie tylko stabilizować bieżącą koniunkturę, ale także, a może przede wszystkim, zabezpieczać co najmniej w podstawowym zakresie standard życiowy obywateli, co czynią, finansując system ochrony zdrowia, ubezpieczeń emerytalnych, pomoc społeczną, walcząc z bezrobociem i prowadząc politykę prorodziną. Państwo coraz bardziej oddala się od modelu państwa minimalnego i coraz głębiej wkracza w różne dziedziny życia społecznego.

Ta, tak pozytywnie odbierana przez wyborców, polityka ma jednak poważną wadę. Są nią bardzo wysokie i rosnące koszty. Socjalny model wymusza stosowne rozwiązania w zakresie finansowania wydatków, które są coraz wyższe. Nie wystarczają już rosnące wpływy podatkowe, trzeba sięgać do pożyczek; innymi słowy – tak prowadzona polityka generuje nie tylko wzrost przeciętnej stopy podatkowej, ale także deficyt budżetowy, a ten, z uwagi na swój względnie trwały charakter, prowadzi do narastania długu publicznego.

Wysoki i rosnący dług publiczny stwarza jednak dwa bolesne problemy ekonomiczne. Pierwszy jest związany z tym, że narastający dług osłabia aktywność sektora prywatnego, ogranicza także możliwości pozyskiwania kapitału na przedsięwzięcia gospodarcze – w ten sposób podkopuje fundamenty rozwoju sektora prywatnego. Ale – i to jest drugi problem – przekroczenie pewnego rozsądnego poziomu zadłużenia może zagrozić brakiem wypłacalności państwa – co może w dalszej kolejności skutkować kryzysem, recesją, a nawet bankructwem państwa. Polityka wspierania koniunktury i wsparcia socjalnego, finansowana między innymi drogą deficytu (długu), rozwiązuje bieżące problemy społeczno-ekonomiczne, ale jednocześnie stwarza nowe, będące zagrożeniem dla długookresowego wzrostu. Jest to zatem wybór międzyokresowy, a więc także problem międzypokoleniowy.

Ta prawda, od dawna dobrze znana ekonomistom i politykom, ujawniła się dopiero w dobie spowolnienia wzrostu gospodarczego (kryzysu), czyli w okresie tak zwanego kryzysu finansowego. Kryzys ten odkrył to, co do tej pory skutecznie przysłaniał wzrost gospodarczy – nadmierny, nieodpowiadający możliwościom budżetu poziom wydatków. Jak długo miał miejsce wzrost PKB, tak długo poziom zadłużenia – choć w wielkościach absolutnych rósł – w wielkościach relatywnych był w miarę stabilny. Wzrost wydatków publicznych rekompensowany był bowiem wzrostem produktu krajowego (wzrost wpływów po-

datkowych). Sytuacja gwałtownie zmieniła się po 2007 roku, kiedy to poziom zadłużenia wzrósł znacząco, co wynikało nie tylko ze spadku PKB, ale także ze wzrostu świadczeń społecznych związanych z recesją. Kryzys gospodarczy, przy rozdmuchanych i ciągle rosnących wydatkach publicznych, doprowadził w wielu krajach do kryzysu finansów publicznych, wiele innych państw stanęło na jego krawędzi. W tym momencie oczywiste stało się, że podejmowane wydatki (zobowiązania) są nadmierne zarówno w stosunku do bieżących, jak i przyszłych możliwości.

Obecne wydatki systemowe w sposób trwały przerastają możliwości budżetowe, zagrażając funkcjonowaniu gospodarki i przerzucają skutki takiego stanu rzeczy na przyszłe pokolenia. Paradoks Ricardiański zaczyna się urzeczywistniać. Wydaje się, że w takim stanie rzeczy mamy do czynienia już nie tylko z prostym kryzysem finansów publicznych, ale z kryzysem funkcji społecznych państwa. Kryzys finansów publicznych nie został wywołany przez same finanse, lecz przez systematyczne zwiększanie rozmiarów i liczby zadań, za których finansowanie odpowiedzialność wzięło na siebie państwo, przyczyniło się do tego także starzenie się społeczeństwa. Budżet państwa, jego wysokość i struktura są lustrzanym odzwierciedleniem funkcji i roli państwa. To funkcje (zobowiązania) państwa wyznaczają strukturę i wysokość wydatków budżetowych, a nie odwrotnie.

Wzrost zadłużenia w strefie euro (i nie tylko) uzmysłowił decydom, że trwałe wyjście z kryzysu możliwe będzie tylko, gdy ograniczy się wydatki publiczne; a do tego niezbędne jest ograniczenie funkcji państwa, a przynajmniej ich zakresu. W świecie polityków o redefiniowaniu zadań państwa nie mówi się jednak zbyt głośno, mówi się za to o redukcji wydatków. Póki co uświadomiono sobie, iż droga do obniżki zadłużenia wiedzie przez przegląd i ocenę regulacji wzmacniających nadzór budżetowy krajów Unii. Ma to w założeniu doprowadzić do zwiększenia dyscypliny finansów publicznych i wspierać ich konsolidację.

Do regulacji porządkujących, konsolidujących i stabilizujących finanse publiczne zaliczyć należy krajowe rozwiązania instytucjonalne wyznaczające ramy polityki fiskalnej, procedury budżetowe, a zwłaszcza reguły fiskalne. Ta kwestia jest przedmiotem niniejszego opracowania. Celem artykułu jest ukazanie, jak za pomocą reguł fiskalnych realizowana była polityka fiskalna w krajach UE, i odpowiedź na pytanie: dlaczego stosowany system nie zapewnił bez-

pieczeństwa fiskalnego. W tym kontekście, w końcowej części, przedstawiono sugestie zmian w reżymie reguł koniecznych dla osiągnięcia stabilności fiskalnej.

Reguły fiskalne – ich geneza i rodzaje

Przez regułę fiskalną rozumie się trwałe ograniczenie w pełni swobodnego uprawiania polityki fiskalnej. Konkretyzuje się ona w różnej postaci: ilościowej, wskaźnika, wzorca czy procedury, które narzucane są w sposób stały na daną wielkość ekonomiczną. Stałość oznacza tu niezmienność danej reguły niezależnie od sytuacji politycznej¹.

W Unii Europejskiej istnieje dwuszczeblowy mechanizm funkcjonowania reguł fiskalnych. Pierwszy krajowy i drugi unijny. Zadaniem tego drugiego jest dyscyplinowanie narodowych polityk fiskalnych. A jest tak dlatego, gdyż polityka fiskalna stanowi prerogatywę narodową i jest kształtowana przez poszczególne państwa Unii, a to oznacza, że w przypadku każdego kraju z osobna jego budżet jest kształtowany przez regulacje obowiązujące w danym państwie. W poszczególnych państwach regulacje te są różne, ale spinają je w sposób ramowy i ogólny europejskie reguły fiskalne (np. traktat z Maastricht, Pakt Stabilności i Wzrostu).

Reguły fiskalne, i te krajowe, i te europejskie, stały się tym narzędziem, w którym pokłada się nadzieje na rozwiązanie zagrożeń fiskalnych. Teoretyczny rodowód samych reguł jest jednak dużo starszy i nie jest związany z polityką fiskalną, lecz monetarną. W teorii ekonomii koncepcja reguł pojawiła się za sprawą M. Friedmana i jest integralnie związana z krytyką monetarnej polityki dyskrecjonalnej. W miejscu mało skutecznej polityki uznaniowej, destabilizującej – zdaniem Friedmana – gospodarkę, proponuje on stosować proste reguły (np. stałej stopy wzrostu podaży pieniądza). Dodatkowych argumentów za stosowaniem stałych reguł dostarczył R. Lukas. W jego koncepcji stałe reguły wpisują się w mechanizm racjonalnych oczekiwań. Ich istnienie pozwala na formułowanie przez podmioty gospodarcze oczekiwań. W podobnym kierunku idzie także argumentacja przedstawicieli szkoły realnego cyklu F.E. Kydlanda i E.C. Prescottta. Tu także oczekiwania odgrywają kluczową rolę; dzięki stałości

¹ G. Kopias, S. Symansky, *Fiscal Policy Rules 1988*, IMF, Occasional Paper, Washington, s. 2.

zasad polityki (stałość parametrów modelu) sektor prywatny reaguje w taki sposób, że łączny efekt (czyli PKB) jest zbliżony do optymalnego (bieżące PKB pokrywa się z potencjalnym). Dodatkowych argumentów za stosowaniem formalnych reguł dostarcza szkoła wyboru publicznego (J. Buchanan). Tu wprowadzenie reguł ma przede wszystkim wyeliminować woluntaryzm decyzji polityków, a uczyni to, zapewniając dużo lepszą społeczną kontrolę prowadzonej polityki. Dzięki regułom możliwa jest bowiem ocena realizowanej polityki².

Dziś w świecie akademickim – za sprawą nowej szkoły klasycznej – powszechnie uznaje się, że funkcjonowanie reguł jest korzystne zarówno dla decydentów, jak i sektora prywatnego, dla którego najistotniejsze jest to, że funkcjonowanie reguł zapewnia przewidywalność działania systemu gospodarczego. Znając zasady funkcjonowania systemu, podmioty mogą dużo łatwiej formułować oczekiwania i podejmować działania, które są dla nich racjonalne nie tylko w krótkim, ale także, a może przede wszystkim, w długim okresie. Z kolei zaletą reguł dla sektora rządowego jest to, że opierając swą politykę na stanowionych regułach, unikają wad polityki dyskrecjonalnej; po pierwsze zapewniają większą transparentność swej polityki (przejrzystość), co umożliwia podmiotom formułowanie racjonalnych oczekiwań, po drugie zapewniają większą stabilność makroekonomiczną, co w dłuższym okresie gwarantuje wyższy wzrost gospodarczy.

Zainteresowanie regułami, począwszy od Friedmana, a skończywszy na Buchananie, wynikało – najogólniej mówiąc – z potrzeby zapewnienia makroekonomicznej stabilności gospodarki, co chciano osiągnąć dzięki ograniczeniu polityki dyskrecjonalnej. U nich nie mówi się jeszcze nic o stabilności fiskalnej i regułach fiskalnych. Te ostatnie w koncepcjach teoretyków pojawiły się później, dopiero gdy stan finansów zaczął zagrażać stabilności makroekonomicznej, a ściślej – gdy dyskrecjonalna polityka fiskalna zaczęła ukazywać swe daleko idące wady. Wówczas dostrzeżono, że stabilność fiskalna warunkuje stabilność ogólnogospodarczą. Od tego momentu akcent rozważań nad stosowaniem reguł został przeniesiony ze stabilizacji koniunktury na stabilizację fiskalną, z polityki monetarnej na politykę fiskalną. Reguły fiskalne mają służyć prowadzeniu zrównoważonej polityki fiskalnej, co jest niezbędnym warunkiem

² Szerzej na ten temat: L. Próchnicki, *Z dziejów myśli ekonomicznej*, ZPSB, Szczecin 2009; L. Próchnicki, *Jaka polityka stabilizacyjna*, w: *Gospodarka w okresie transformacji*, red. Cz. Sułkowski, Zeszyty Naukowe nr 224, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1998, s. 7–20.

osiągnięcia zrównoważonego rozwoju gospodarczego w długim okresie. W ten sposób idea stałych reguł makroekonomicznych – tych sugerowanych przez nową szkołę klasyczną – jest w pełni zachowana w przypadku reguł fiskalnych. Reguły fiskalne, tak jak i monetarne, służą podobnym celom: mają z założenia zapewnić stabilność, zwiększają przejrzystość polityki (w tym wypadku fiskalnej), ograniczać nieodpowiedzialne decyzje polityków, zwiększyć przewidywalność działań władz fiskalnych. Nie ulega wątpliwości, że idea stałych reguł znalazła swą praktyczną konkretyzację w postaci reguł fiskalnych. Jak dotąd poza regułami fiskalnymi brak jest innych konkretnych przykładów stosowania reguł makroekonomicznych.

Sama koncepcja reguł fiskalnych zrodziła się w 1989 roku. Początki sięgają komisji J. Delorsa. W jego raporcie uznano, że należy zharmonizować narodowe polityki makroekonomiczne, aby nie została podważona skuteczność jednolitej polityki pieniężnej w dziedzinie utrzymania stabilności cen. Bez koordynacji makroekonomicznej nie istniałaby możliwość określenia odpowiedniego powiązania polityki pieniężnej z budżetową. Już wtedy celem uniknięcia niestabilności fiskalnej rekomendowano wprowadzenie reguł fiskalnych. Postulaty te znalazły swą konkretyzację w traktacie z Maastricht (1992). W 1997 roku w związku z wprowadzeniem strefy euro regulacje z Maastricht zostały uzupełnione postanowieniami zawartymi w Pakcie Stabilności i Wzrostu (PSiW). W 2005 roku na wniosek Niemiec i Francji Pakt Stabilności i Wzrostu został zmieniony, a w zasadzie rozmyty. To w trakcie jego obowiązywania doszło do dramatycznego wzrostu zadłużenia UE. Reakcją na ten niebezpieczny stan były decyzje Parlamentu Europejskiego podjęte w grudniu 2011 roku. Wówczas parlament przyjął dodatkowo sześć aktów prawnych regulujących zasady kontroli budżetowej w Unii (tzw. sześciopak). Traktat z Maastricht, PSiW i tak zwany sześciopak tworzą europejskie normy fiskalne. Na poziomie krajowym te normy są uzupełniane przez reguły krajowe. W 2005 roku reformując (deformując) PSiW, mocno akcentowano potrzebę wprowadzania komplementarnych norm krajowych, które – w ocenie reformatorów – miały stać się skutecznym narzędziem temperującym skłonność poszczególnych rządzących do generowania nadmiernych deficytów.

Reguły fiskalne – w swym zamyśle – mają w sposób trwały samoograniczać uznaniowość decydentów w prowadzeniu polityki fiskalnej, wyznaczyć przewidywalne tory polityce budżetowej, ograniczyć skłonność rządów do prodeficytowej polityki, innymi słowy – mają być narzędziem ułatwiającym reali-

zanie stabilności fiskalnej. Co więcej, wprowadzenie niektórych reguł może wymusić przeprowadzenie niezbędnych reform systemowych.

W ciągu ostatnich 22 lat reguły fiskalne coraz bardziej zyskiwały na popularności. W 1990 roku posiadało je tylko siedem państw, na początku 2011 roku różnego typu reguły fiskalne obowiązywały już w 85 krajach. W Unii Europejskiej (UE-27) w 2010 roku funkcjonowało łącznie 74 różnego rodzaju reguł krajowych, podczas gdy w 1990 roku ich liczbę oceniano na 16³. Istnieją cztery podstawowe rodzaje krajowych reguł fiskalnych:

- a) **reguły wydatkowe** – stanowią o zasadach ograniczania wydatków, co czynią w różny sposób (w wielkościach nominalnych, stopach wzrostu, jako odsetek PKB);
- b) **reguły dochodowe** – określają sposób ograniczania wydatków (limit podatków, zasady wykorzystania ponadplanowych wpływów);
- c) **reguły salda budżetu** – wyznaczają skalę dopuszczalnego deficytu (reguła zrównoważonego budżetu, deficyt jako odsetek PKB, absolutny poziom deficytu, złota reguła, czyli budżet, gdzie dochody pokrywają tylko wydatki bieżące, natomiast inwestycje finansowane są długiem);
- d) **reguły długu** – określają limit jawnego długu, co czynią w wielkościach nominalnych lub jako odsetek PKB.

Dokładne dane dotyczące rodzaju i liczby obowiązujących reguł w 2010 roku w krajach Unii przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Reguły fiskalne stosowane w UE-27 w 2010 roku

Typ reguły	Budowa reguły			
Reguła wydatkowa	limit wydatków w ujęciu nominalnym (5) [*]	limit wydatków w ujęciu realnym (3)	nominalna stopa wzrostu wydatków (4)	realna stopa wzrostu wydatków (5)
Reguła dochodowa	limit podatków jako % PKB (0)	regulacja zmian stawek podatkowych (1)	reguła alokacji dodatkowych dochodów (3)	inne (3)

³ L. Blume, S. Voigt, *The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions*, SSRN 2011; IMF, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Fiscal Affairs Department, Washington 16.12.2009, s. 3–4.

Reguła salda budżetu	limit deficytu strukturalnego; limit w ujęciu nominalnym (10)	limit deficytu w relacji do PKB (1)	reguła zrównoważonego budżetu (11)	złota reguła (6)
Reguła długu	limit długu w relacji do PKB (4)	limit długu w wielkościach nominalnych (5)	limit długu w stosunku do możliwości jego obsługi (8)	inne (2)

* w nawiasach podano liczbę stosowanych reguł.

Źródło: L. Blume, S. Voigt, *op.cit.*; IMF, *Fiscal Rules...*

Dotychczasowa skuteczność reguł fiskalnych

Skuteczność reguł fiskalnych jest przedmiotem wielu analiz. I choć stosuje je coraz więcej państw (wszystkie unijne), i to w coraz szerszym zakresie, to jednak brak jest jednoznacznych badań empirycznych potwierdzających pozytywny wpływ dotychczas stosowanych reguł na dyscyplinę fiskalną, a konkretnie na zrównoważenie długu i stabilizację gospodarczą. Mimo obowiązywania reguł unijnych i krajowych wynikający z nich mechanizm nie zapobiegł wysokim deficytom i nie uchronił większości krajów Unii przed narastającym długiem, nie oparły się temu procederowi nawet kraje strefy Euro (por. tabela 2).

To pogarszanie się stabilności fiskalnej było szczególnie zauważalne w dobie kryzysu finansowego, wtedy to nastąpił bowiem dość drastyczny wzrost deficytu i długu, który już do tej pory kształtował się na wysokim poziomie. Kryzys ostro zweryfikował politykę fiskalną opartą na regułach, wymusił jej zmianę, a konkretnie bądź to odejście od krajowych reguł, bądź szybką modyfikację, a nawet zawieszenie ich funkcjonowania⁴. Takie państwa, jak Niemcy, Dania, Austria, Estonia, Finlandia, Węgry, Litwa, Holandia, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania, były zmuszone do modyfikacji obowiązujących reguł lub też ustanowienia nowych limitów bardziej przystających do nowej sytuacji makroekonomicznej, jeszcze inne – Dania, Czechy – nie wprowadziły zmian konstrukcyjnych, lecz zdecydowały o ich czasowym zawieszeniu⁵. Chlubny wyją-

⁴ Nasuwa się jednak pytanie, dlaczego do tego doszło w warunkach obowiązywania umów międzynarodowych, czyli traktatu w Maastricht i Paktu Stabilności i Wzrostu. Kwestia ta jest wyjaśniana osobno w dalszej części pracy.

⁵ IMF, *Fiscal Rules...*

tek stanowią Bułgaria, Luksemburg, Szwecja – w tych państwach nie dokonano zmian obowiązujących reguł⁶.

Tabela 2. Dług publiczny w krajach Unii Europejskiej w latach 1997–2011 (% PKB)

Państwo	2000	2005	2007	2009	2010	2011
Austria	66	64	59	67	70	72
Belgia	108	92	84	96	99	102
Bułgaria	74	29	17	15	17	20
Cypr	49	69	59	58	62	65
Czechy	19	30	29	35	40	43
Dania	53	38	27	41	46	52
Estonia	5	5	4	7	10	11
Finlandia	44	42	35	44	51	54
Francja	57	66	64	78	84	88
Grecja	103	100	105	127	140	136
Hiszpania	59	43	36	53	65	71
Holandia	54	52	46	61	66	69
Irlandia	38	27	25	66	73	88
Litwa	24	18	17	30	48	50
Luksemburg	6	6	7	14	19	17
Łotwa	12	12	9	37	39	39
Malta	56	70	62	69	72	79
Niemcy	60	68	65	73	79	77
Polska	39	47	45	51	54	53
Portugalia	51	64	63	76	86	89
Rumunia	22	16	13	24	32	35
Słowacja	50	34	30	35	41	42
Słowenia	27	27	23	35	42	40
Szwecja	54	45	40	42	43	42
Węgry	55	62	66	71	79	72
Wielka Brytania	41	42	44	68	79	81
Włochy	109	106	104	116	118	120

Źródło: Eurostat.

⁶ *Ibidem*. Podobnie zachowały się niektóre państwa spoza Unii Europejskiej: Szwajcaria, Islandia, Słowenia, Norwegia, a także Brazylia, Indie, Indonezja, Japonia. Przyczyn takiego stanu może być kilka: po pierwsze, może to wynikać z dobrej kondycji wyjściowej finansów publicznych tych państw w momencie rozpoczęcia kryzysu (niski poziom deficytu i długu); po drugie, brak naruszania reguł fiskalnych był także rezultatem ich adekwatnej do warunków kryzysowych konstrukcji opierającej się na odpowiednio elastycznych podstawach zawierających mechanizmy dostosowawcze.

Tabela 3. Deficyt i dług publiczny w krajach UE w latach 2000–2011 (% PKB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deficyt budżetowy	+0,5	-1,5	-2,6	-3,1	-2,8	-2,5	-1,5	-1,0	-2,6	-6,9	-6,6	-4,6
Dług publiczny	58,7	61,0	60,4	62,0	62,0	63,0	62,0	59,0	62,5	74,7	80,2	83,1

Źródło: Eurostat.

Poszukując przyczyn zdystansowania się do reguł fiskalnych, należy zauważyć, że ze względu na skalę kryzysu wiele państw nie poprzestało na działaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury, lecz w celu łagodzenia spadku produktu krajowego powróciło do dyskrejonalnych instrumentów polityki fiskalnej. Polegały one na wdrażaniu pakietów interwencyjnych na rzecz ożywienia gospodarki zwiększających wydatki lub redukujących obciążenia podatkowe⁷. Taka krótkowzroczna stymulacja fiskalna wymagała przekroczenia dozwolonych przez reguły limitów, co uczyniono i w ten sposób zdecydowanie pogłębiono nierównowagę fiskalną.

W tym momencie staje się oczywiste, że w warunkach kryzysu polityka dyskrejonalna wygrała z koncepcją dotychczas stosowanych stałych reguł fiskalnych, a wygrała dlatego, gdyż większość państw zdecydowała się poświęcić równowagę budżetową na rzecz przywracania równowagi makroekonomicznej.

Kryzys uwypuklił zawodność, a raczej jednostronność dotychczasowych reguł fiskalnych. Okazało się, że w warunkach recesji pożądana przez polityków polityka fiskalna to taka, która jest jednocześnie restrykcyjna, aby ograniczać przyrost deficytu i długu, oraz ekspansywna, aby wspierać zatrudnienie i wzrost gospodarczy. Tego wymogu nie spełniała polityka oparta na ustanowionych regułach. Te mankamenty reguł ujawnił dopiero kryzys. Okazało się, że reguły – tak jak były dotychczas skonstruowane – nie były w stanie zapobiec powrotowi polityki dyskrejonальной⁸. Ich literalne stosowanie doprowadziłyby do pogłębienia recesji i – co więcej – same reguły w takiej sytuacji działałyby

⁷ Szerzej na ten temat: I. Koske, *After the Crisis*, OECD Economic Department Working Paper No. 766/2010.

⁸ Uważa się, że czyniły to względnie dobrze w dobie dobrej prosperity, ale wtedy – zdaniem autora – polityka dyskrejonalna była zbędna, bo dość skutecznie zastępował ją mechanizm stałych reguł, to on sprawiał bowiem, a konkretnie sztywne numeryczne limity, że deficyt i dług mogły w wielkościach absolutnych rosnać. Przyjęte reguły określały tylko górny przedział tego wzrostu.

procyklicznie, czyli jeszcze bardziej pogrążyłyby kraje w recesji⁹. W czasie kryzysu, stając przed trudnym wyborem: czy przestrzegać za wszelką cenę dyscypliny fiskalnej (reguł fiskalnych), czy też stosować wszelkie dostępne środki celem ożywienia gospodarki, większość państw zdecydowała się na poluzowanie polityki fiskalnej na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego (odejścia od reguł w stronę polityki dyskrecjonalnej fiskalnej). Stabilność fiskalna została poświęcona na rzecz wprowadzenia gospodarki z recesji.

Niestety, takie postępowanie – czyli krótkookresowy wzrost drogą „poluzowania” polityki fiskalnej – pociągnęło za sobą dalsze pogorszenie stabilności fiskalnej. Wprawdzie sytuacja gospodarcza uległa pewnej poprawie, ale za to poziom długu osiągnął skalę wcześniej niespotykaną (por. tabele 2 i 3). Część państw, takich jak Grecja, Islandia, Irlandia, Włochy, Cypr, Portugalia, musiała ubiegać się o międzynarodową pomoc finansową, by móc spłacać swoje zobowiązania. Nastąpił gwałtowny i niebezpieczny spadek zaufania rynków do prowadzonej przez kraje Unii polityki fiskalnej. W tej sytuacji na pierwszy plan ponownie wysunął się problem stabilności fiskalnej. Uzmysłowiono sobie, że to od niej zależy dalszy los strefy euro. Dalsze brnięcie w otchłań długu to samobójcza droga. To wszystko unaocznilo rządzącym potrzebę szybkiego znalezienia takich rozwiązań, które przywracałyby równowagę fiskalną, ale jednocześnie wspierałyby wzrost gospodarczy w dobie recesji¹⁰.

Kierunki zmian

Szukając konstruktywnych rozwiązań, zdano sobie sprawę, że w dotychczasowej praktyce nie wypracowano jednego optymalnego wzorca i że w wielu krajach rozwiązania były kształtowane drogą prób i błędów. Bez wad nie były także ustalenia z Maastricht i PSiW. Spełniały oczekiwania w dobie względnie dobrej koniunktury (formalnie), natomiast w trakcie recesji utrudniały powrót do stanu równowagi. Pożądane stało się znalezienie optymalnego rozwiązania, czyli kompromisu pomiędzy stabilnością fiskalną a stabilnością makroekono-

⁹ Ten fakt ukazuje wady dotychczasowych ustaleń, nastawione były one na równowagę fiskalną, w małym stopniu troszcząc się o bieżącą równowagę makroekonomiczną.

¹⁰ Konieczna staje się odpowiedź na pytanie, dlaczego, mimo obowiązywania zasad z Maastricht i PSiW, doszło do tak głębokiej nierównowagi finansowej. Dlaczego porozumienia międzynarodowe okazały się mało skuteczne, tj. dlaczego nie dyscyplinowały polityk krajowych.

miczną. Choć wymagało to przeorientowania polityki fiskalnej, to jednak koncepcja stałych reguł nie została odrzucona¹¹. Co więcej, dalej widzi się w nich zasadnicze ramy dla polityki fiskalnej. Uznano jednak konieczność zmodyfikowania mechanizmu stałych reguł fiskalnych. Zwrócono uwagę na to, że każda reguła stosowana pojedynczo ma swoje wady i zalety, co ukazano w tabeli 4.

Tabela 4. Wady i zalety reguł oceniane pod kątem ich skuteczności

Reguła	Zrównoważenie długu	Stabilizacja gospodarcza	Ograniczenie ingerencji państwa w gospodarkę
Reguła zrównoważonego budżetu oparta na:			
<i>saldzie ogólnym</i>	++	–	0
<i>saldzie pierwotnym</i>	+	–	0
<i>saldzie strukturalnym</i>	++	++	0
Reguła długu	+++	–	–
Reguła wydatkowa	+	++	++
Reguła dochodowa			
<i>maksymalny pułap dochodów</i>	–	–	++
<i>minimalny pułap dochodów</i>	+	+	–
<i>ograniczająca arbitralność ponadplanowych dochodów</i>	+	++	++

„+” oznacza pozytywny wpływ; „–” oznacza negatywny wpływ; „0” neutralny wpływ.

Źródło: IMF, *Fiscal Rules...*

Wadą reguły deficytu jest jej procykliczność, gdyż sztywny limit deficytu nie zachęca do prowadzenia zdyscyplinowanej polityki w fazie ożywienia, natomiast wymusza podjęcie dostosowań fiskalnych w fazie spowolnienia. Podobnie działa reguła długu publicznego. Zmusza ona do cięć w okresach złej koniunktury, gdy dług przekracza progi ostrożnościowe lub pułap konstytucyjny. Sprawia także, że dług dryfuje do wartości progowych, gdyż nie mówi, jak powinna być prowadzona polityka fiskalna przed osiągnięciem limitów. Z kolei reguła wydatkowa jest przejrzysta i zapobiega rozluźnianiu polityki fiskalnej w czasie ożywienia – jest to jej największa zaleta. Wadą natomiast jest to, że nie pozwala na większy wzrost wydatków w dobie recesji.

Dokonany przegląd wskazuje, że nie da się zastosować jednej pojedynczej reguły, która spełni powyższe wymogi. Konieczna jest kompilacja kilku, two-

¹¹ Warto tu podkreślić, że żaden kraj nie zrezygnował formalnie z istniejących już reguł, chociaż, jak zauważono, ich konstrukcja była czasowo zawieszana lub modyfikowana.

rzająca stosowny system. System ten nie może być nadmiernie sztywny i procykliczny – musi pozwalać na pewną, z góry określoną elastyczność w dobie recesji. Niewłaściwie dobrane rozwiązania mogą oddziaływać procyklicznie, przyczyniając się do znacznego osłabienia koniunktury.

Dla zapewnienia stabilizującego działania polityki fiskalnej, a konkretnie uniknięcia jej procykliczności, konieczne jest utrzymywanie przez cały czas deficytu strukturalnego na jak najniższym poziomie, tak aby nawet w sytuacji spowolnienia gospodarczego – czyli gdy pojawia się deficyt cykliczny – bieżący deficyt (strukturalny + cykliczny) nie przekroczył wartości referencyjnej 3% PKB. Oznacza to, że o poziomie bieżącego (rzeczywistego) deficytu decydowałby głównie deficyt cykliczny, deficyt strukturalny byłby bowiem utrzymywany cały czas na tym samym niskim (np. 0,5–1,0% PKB) poziomie. Chodzi o to, aby stabilność fiskalna i makroekonomiczna w trakcie cyklu zapewniana była głównie drogą funkcjonowania automatycznych stabilizatorów. To ich działanie sprawiłoby, że w trakcie dobrej prosperity w budżecie pojawiłaby się nadwyżka cykliczna, która rekompensowałaby deficyt strukturalny. Stąd szczególnego znaczenia nabiera stworzenie systemu reguł stwarzających przestrzeń dla swobodnego działania automatycznych stabilizatorów koniunktury. Aby jednak mechanizm automatycznych stabilizatorów działał sprawnie, nie może być zakłócany przez wysoki deficyt strukturalny. Zbyt wysoki deficyt zmuszałby bowiem, w dobie spowolnienia koniunktury, do zacieśniania polityki fiskalnej, po to, aby deficyt rzeczywisty nie przekroczył wartości referencyjnej 3% PKB – co pogłębiłoby tylko recesję¹². W takiej sytuacji polityka fiskalna zamiast mieć charakter antycykliczny, byłaby procykliczną. Taka groźba zaistniała w krajach Unii w dobie kryzysu. Nie chcąc do tego dopuścić, większość krajów w różnej formie rozmyła reżym reguł, co zaowocowało wzrostem zadłużenia. Głównym sprawcą takiego stanu rzeczy był nadmierny deficyt strukturalny (por. tabela 5), który sprawiał, że w dobie recesji deficyt bieżący przekracza poziom trzech procent. Gdyby przed recesją deficyt strukturalny utrzymywał się na poziomie nie 2,0%–2,5%, lecz 0,5%–1,0%, to pojawienie się deficytu cyklicznego nie zaowocowałoby wzrostem deficytu bieżącego do poziomu 4,0–5,5%.

¹² Co w konsekwencji doprowadzić może – na zasadzie błędnego koła – do wzrostu zadłużenia publicznego w przyszłości, a to skutkowałoby potrzebą coraz większych oszczędności budżetowych.

Tabela 5. Strukturalny deficyt budżetowy państw zawiązujących strefę euro
w latach 1995–2011 (% PKB)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
4,80	3,86	2,6	2,45	1,80	1,35	2,75	2,97	2,94	2,98	2,45	1,90	1,95	2,65	4,45	4,56	3,20

Źródło: European Commission, *Public Finances in EMU*, „European Economy” 2010, No. 4; OECD Economic Outlook 82.

Warunkiem *sine qua non* wyeliminowania procykliczności i zapewnienia stabilności fiskalnej jest zapewnienie niskiego poziomu deficytu strukturalnego przez cały okres cyklu koniunkturalnego¹³. I ten fakt muszą uwzględniać reguły fiskalne. Pierwszoplanową rolę powinna więc tu odgrywać reguła deficytu strukturalnego (reguła salda budżetowego skorygowanego o wpływ wahań cyklicznych) lub też reguła budżetu zrównoważonego w trakcie całego cyklu. Powinna ona być uzupełniona o regułę długu publicznego i dodatkowo wzmocniona regułą wydatkową¹⁴.

Dla sprawnego funkcjonowania mechanizmu reguł istotne jest nie tylko to, jakie reguły tworzą system, ale także jak daleko one sięgają. Otóż reguły krajowe powinny obejmować swym zasięgiem możliwie najszersze agregaty sektora finansów publicznych, czyli cały sektor FP, w tym także wydatki zaliczane do pozabudżetowych. Zmniejsza to szanse, że rząd zacznie przerzucać wydatki pomiędzy podsektorami tak, by formalnie nie złamać reguły fiskalnej, mogą też wystąpić rozliczenia pozabudżetowe. Reguły ogólnokrajowe muszą zostać zintegrowane z regułami regionalnymi (samorządowymi). Ta integracja jest konieczna, gdyż sektor samorządowy wpływa w istotny sposób na płynność całego sektora finansów publicznych, ich ewentualna niewypłacalność oznacza

¹³ W krajach Unii, tych których dług publiczny przekracza 80% PKB, deficyt strukturalny powinien być zerowy, a nawet powinna występować nadwyżka strukturalna. W tych krajach obsługa długu (haracz rentierski) przekracza 2,0–2,5% PKB. Co oznacza, że obecnie zdecydowana większość deficytu strukturalnego jest konstituowana przez obsługę długu.

¹⁴ Nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie. Przykładem może być tzw. hamulec długu – reguła fiskalna stosowana w Szwajcarii. Jest to reguła zrównoważonego budżetu. Polega na ustalaniu wydatków centralnych na poziomie szacowanych dochodów budżetowych skorygowanych o czynnik wynikający z fazy cyklu koniunkturalnego. Szerzej na ten temat: S. Danninger, *A New Rule: „The Swiss Debt Brake”*, IMF Working Paper 2008, No. 1.

bowiem przerzucanie kosztów realizowanych przez nie zadań na budżet państwa. Z tej racji wypełnianie reguł krajowych może natrafiać na trudności¹⁵.

Zarzutem powszechnie podnoszonym w stosunku do dotychczas funkcjonujących reguł europejskich było ich niedopasowanie do specyfiki gospodarki oraz nieuwzględnianie w ich mechanizmie faz cyklu koniunkturalnego, przez co system nie odnosił się do problemów bieżącej równowagi makroekonomicznej i nie był elastyczny. Jego sztywność, w warunkach niemocy polityki monetarnej (bardzo niskie stopy procentowe), była powodem powrotu do polityki dyskrecyjnej w dobie osłabienia koniunktury. W takich sytuacjach dotychczasowe reguły zostały dość uznaniowo rozmyte. Chcąc w przyszłości zapobiec takim dyskrecyjnym działaniom, silnie podważającym wiarygodność nie tylko reguł, ale całej polityki fiskalnej, należy zdefiniować odstępstwa od nich, czyli sformułować tak zwane klauzule wyjścia, które wprowadzą do polityki fiskalnej pewną elastyczność. Dopuszczałyby one zawieszenie przestrzegania reguły w sytuacjach nadzwyczajnych (katastrofy, klęski żywiołowe, głębokie załamanie gospodarcze)¹⁶.

Wyjątki te powinny być ściśle zdefiniowane i uregulowane, czyli powinny dokładnie określać czas i drogę powrotu do mechanizmu zasadniczego. Mechanizm wyjścia nie oznacza tu czasowego przywrócenia polityki dyskrecyjnej, ale oznacza jedynie stworzenie reguł postępowania w zdefiniowanych sytuacjach wyjątkowych. Samo istnienie takich reguł wyjścia dyscyplinuje rządy, nie mogą ich dowolnie stosować, lecz tylko w wyraźnie określonych sytuacjach, czasie i zakresie. Reguły wyjścia z racji uregulowania odstępstw, a także sprecyzowania mechanizmu powrotu do stosowanych zasad wypełniają wymóg stałych reguł: umożliwiają racjonalne przewidywania i ograniczają (a nawet eliminują) dyskrejność. W ten sposób w konstrukcję reguł wmontowany zostałby mechanizm umożliwiający działania systemowo nakierowane na przywracanie bieżącej równowagi makroekonomicznej.

Doskonalenie samego mechanizmu reguł jest konieczne, jednak niewystarczające. Stworzenie merytorycznie doskonałego systemu reguł i jego wprowadzenie nie rozstrzyga o skuteczności. Rozwiązania merytoryczne to jedno, a ich realizacja przez polityków to drugie. Ten fakt musi być mocno pod-

¹⁵ Powszechnie twierdzi się, że skłonność władz samorządowych do poluzowania dyscypliny budżetowej jest tym większa, im niższy jest zakres ich samodzielności finansowej i im bardziej uzależnione są one od transferów budżetowych.

¹⁶ European Commission, *Public Finances in EMU...*

kreślony. Doświadczenie uczy, że rządy zawsze bez większych problemów znajdowały mniej lub bardziej wiarygodne uzasadnienie dla czynionych odstępstw bądź też często praktykowały tak zwaną kreatywną księgowość. Niepokojąca jest jednak duża łatwość, z jaką to czyniono. I tę „łatwość” na różne sposoby należy ograniczyć, stwarza bowiem pokusę ominięcia reguł.

Dlatego jeśli reguły mają być przestrzegane, to rządowi trzeba „związać ręce i patrzeć na ręce”. To pierwsze można osiągnąć, wprowadzając reguły fiskalne na stałe do systemu prawnego, najlepiej zapisując je w prawie o najwyższej randze, czyli konstytucji. Sprawi to, że nieprzestrzeganie reguł będzie uznane za działanie niekonstytucyjne i z tej racji będzie pociągać za sobą surowe konsekwencje polityczne. Raz na zawsze zniknie też obawa, że kolejne rządy będą modyfikować pod kątem swych doraźnych potrzeb funkcjonujący system.

Oprócz formalnoprawnych dróg podnoszących skuteczność egzekwowania zadeklarowanych zobowiązań uważa się, że należy znaleźć nieformalne sposoby nacisku na rządy, czyli powołać do życia niezależne instytucje „patrzące” rządowi na ręce. Te instytucje składałyby się – na wzór Rady Polityki Pieniężnej – z niezależnych ekspertów i spełniałyby funkcję straży fiskalnej.

Celem takich eksperckich rad jest przede wszystkim monitorowanie bieżącej polityki fiskalnej (przestrzegania reguł fiskalnych¹⁷), kontrolowanie deficytu oraz ocena jej długookresowych skutków. Oceniana jest także przejrzystość ustawy budżetowej oraz jej zgodność z priorytetami polityki gospodarczej, rekomendowanie podjęcia określonych działań korygujących, sporządzanie prognoz makroekonomicznych. W wielu krajach takie instytucje już istnieją¹⁸. Dzięki nim sygnalizowane są najmniejsze próby odejścia od reguł, a lekceważenie rekomendacji i opinii wiąże się z ryzykiem utraty reputacji przez rząd. Co więcej, funkcjonowanie niezależnych ekspertów oddziałuje na stabilność fiskalną także *ex ante*, samo istnienie rady (jej opinii) wpływa bowiem na kształt i treść dopiero co budowanego budżetu. W takiej sytuacji przeforsowanie przez polityków arbitralnych decyzji niezgodnych z przyjętymi regułami i celami jest silnie utrudnione. W ten specyficzny sposób – czyli poprzez nacisk opinii społecznej – niezależne instytucje wpisują się w całościowy mechanizm zapewnia-

¹⁷ Istotne jest, aby monitorowanie przestrzegania reguł dotyczyło zarówno fazy *ex ante* procesu budżetowego (projektowanie budżetu), jak i fazy *ex post* (wykonanie budżetu).

¹⁸ Np. w Niemczech (*German Council of Academic Experts*), Belgii (*High Council of Finance*), Danii (*Danish Economic Council*), Holandii (*Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*), Szwecji (*The Swedish Fiscal Policy Council*), Estonii (Narodowy Urząd Audytu).

jący przestrzeganie reguł i na swój sposób umacniają, a nawet wymuszają przejrzystość prowadzonej polityki fiskalnej.

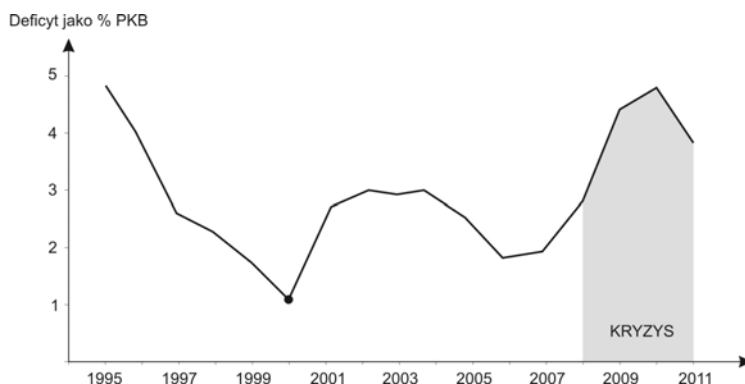
Instytucjonalne problemy przestrzegania reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej

Reguły z Maastricht i Paktu Stabilności i Wzrostu stanowiły i wciąż stanowią próbę zapobieżenia ryzykom wspólnej polityki pieniężnej, jakie mogłyby wynikać z nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej prowadzonej przez jeden z krajów paktu. Chodzi tu o tak zwaną pokusę nadużycia i efektu gapowicza. Oba te efekty wystąpiły jednak z dużą siłą. Pakt nie uchronił przed tym, co stało się z finansami Grecji, Hiszpanii, Włoch, Portugalii. Ale nie tylko te państwa Unii i sfery euro nie utrzymywały dyscypliny budżetowej, do czego zobowiązywały je podpisane porozumienia. Chcąc odpowiedzieć na pytanie, dlaczego ustalenia paktu pozostały tylko na papierze, wystarczy skupić się na strefie euro, w której zachodziły zasadnicze dla Unii procesy.

Pierwsza połowa lat 90. ubiegłego stulecia to okres konsolidacji i reformy finansów mających na celu spełnienie kryteriów Maastricht w 1997 roku¹⁹. Państwa strefy euro systematycznie redukowały swoje deficyty, ale czyniły to tylko do momentu wejścia w życie Unii Walutowej, czyli do 2000 roku. Zaraz potem przestały się przejmować podjętymi zobowiązaniami i zdecydowanie poluzowały swą politykę – rysunek 1. Pakt przestał być skuteczny.

¹⁹ W 1992 r. większość państw zawiązujących strefę euro nie spełniała kryterium z Maastricht, ale w 1998 r. już wszystkie odnotowały deficyt poniżej 3% PKB. Wkrótce potem polityka fiskalna wielu krajów uległa rozluźnieniu. Próg 3% deficytu pierwsza przekroczyła Portugalia, potem Niemcy i Francja, a w 2004 r. Włochy, Grecja, Holandia. Za przykładem tych państw poszły następne.

Rysunek 1. Deficyt strukturalny w krajach strefy euro w latach 1995–2011



Źródło: jak pod tabelą 5.

Przyczyn nieskuteczności jest wiele, ale niewątpliwie najważniejszą jest nieprzestrzeganie przez KE procedury nadmiernego deficytu. Reguła „deficyt 3% PKB” to jedyna reguła obwarowana sankcjami oraz mechanizmem korekcyjnym. Inne reguły – w tym reguła długu 60% PKB – pozostawały wolne od jakichkolwiek następstw. Tak więc formalnie dług mógł rosnąć w nieskończoność, byleby w rocznych okresach deficyt nie był wyższy od 3% PKB.

Konstrukcja P*Si*W odpowiedzialność za przestrzeganie całego paktu uzależniła od realizacji mechanizmu procedury nadmiernego deficytu. Ale i tę procedurę skonstruowano w sposób wyjątkowo nieszczelny – spod gilotyny sankcji można było łatwo uciec, poprawiając stan budżetu na bardzo krótki okres, to jest tylko w następnym roku. Wtedy procedura wygasła i można było znowu powrócić do wysokich deficytów. Dodatkowe sankcje dla recydywistów nie istniały. Ale największy kłopot istniał z samym uruchomieniem procedury. Procedurę wszczyniała Komisja Europejska i jeśli stwierdziła przekroczenie progu 3%; wtedy wnioskowała o podjęcie działań do Rady Europejskiej, a ta podejmowała decyzję nie automatycznie, lecz kwalifikowaną większością. I to rozwiązanie okazało się zabójcze dla skuteczności procedury i tym samym dla całego paktu. Rada, jak wiadomo, składa się z szefów rządów, co niezmiernie upolitycznia jej działanie, a jednocześnie rodzi w obrębie jej członków działania oportunistyczne. Członkowie Rady, rozpatrując wniosek o podjęcie dyscyplinujących działań na przykład względem Francji, wiedząc, że w przyszłości ich także może „dopaść” taka sama procedura, i oczekując wzajemności, odrzucają

wniosek Komisji. Taka sytuacja po raz pierwszy zaistniała w 2002 roku w odniesieniu do Niemiec. W głosowaniu większościowym Rada odrzuciła wniosek Komisji. W rezultacie Niemcy przekraczały dopuszczalny limit przez kilka kolejnych lat. W podobnej sytuacji za rok znalazła się Francja, mechanizm wzajemności zadziałał i Francja, podobnie jak wcześniej Niemcy, pozostała bezkarna.

Taki stan rzeczy oznaczał upadek wiarygodności instytucji, wątpliwe było funkcjonowanie samej Komisji. Pakt w praktyce nie działał. Chcąc go ratować, w 2005 roku pod naciskiem Francji i Niemiec – głównych winowajców zamieszania – zaczęto modyfikować podjęte wcześniej ustalenia i szumnie mówić o reformie paktu, która okazała się jednak bardziej antyreformą, pozwalającą na jeszcze łatwiejsze nieprzestrzeganie zasad. Wdrażane zmiany zwiększały bowiem poziom uznaniowości w dokonaniu oceny zaistnienia nadmiernego deficytu. Czyniła to tak zwana klauzula wyjątkowych okoliczności. Zgodnie z nią nie każde przekroczenie deficytu 3% uruchamiało procedurę. Aby tak się stało, deficyt ponad 3% trzeba było dodatkowo uznać za nadmierny, czyli nieuzasadniony. Nie był jednak takim, jeśli przekroczenie pułapu 3% było przejściowe i wyjątkowe, na przykład wynikające z szeroko pojętego spowolnienia gospodarczego. Oprócz klauzuli wyjątkowych okoliczności wprowadzono dodatkowo klauzulę „innych istotnych czynników”, które należy uwzględnić przy ocenie zasadności deficytu. W ten sposób rozmyto reżym reguły deficytu 3%.

Efekt tych „reformatorskich” działań był widoczny. Konflikt na tle PND pomiędzy Komisją Europejską a Radą Europy (rządami krajów Euro) zanikł, Komisja Europejska dalej funkcjonowała, ale kraje Unii odtąd swobodnie przekraczały poziom deficytu 3% PKB, powołując się na klauzulę wyjątkowych okoliczności lub „innych istotnych czynników”. Do końca 2010 roku odnotowano przeszło 100 przypadków przekroczenia dopuszczalnego deficytu, ale w całym okresie obowiązywania P*SiW* nie zastosowano sankcji przewidzianych paktem. Pakt nie działał, pozostał martwą literą.

Taki stan rzeczy doprowadził do tego, że w 2010 roku Grecja nie była już w stanie samodzielnie obsługiwać swego zadłużenia, w dwa lata później w podobnej sytuacji znalazły się Hiszpania i Portugalia. Chcąc ratować euro, zaczęto myśleć o bardziej skutecznym mechanizmie zapewniającym stabilność fiskalną. Pojawiła się propozycja tak zwanego sześciopaku, przyjęta przez Parlament Europejski we wrześniu 2011 roku.

Sześciopak wprowadził nowe uregulowania, które służą dyscyplinowaniu finansów. W pierwszym rządzie wymienić należy tu tak zwany europejski

semestr, czyli obowiązek (procedurę) konsultowania założeń dopiero co tworzonych budżetów krajowych na forum Unii. Takie procedurowanie budżetu, już w punkcie wyjścia, poddaje ocenę projektu „unijnej grupie eksperckiej”, dając jej możliwość stosownego nacisku na poszczególne kraje. Zdecydowanym krokiem do poprawy stanu finansów za pomocą systemu reguł jest wprowadzenie oceny średniookresowych celów budżetowych, do czego ma służyć kryterium salda strukturalnego. Zdecydowano się po raz pierwszy na regułę wydatkową, która stanowi, że tempo wzrostu wydatków publicznych nie może być wyższe od tempa wzrostu produktu krajowego. Silnie zasugerowano także rozbudowę systemu reguł krajowych i to tak, aby były one spójne z limitami przewidzianymi w P*SiW* i – co więcej – znalazły swe umocowanie w prawodawstwie krajowym.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że wprowadzone zmiany prewencyjne służą potencjalnie dyscyplinowaniu, a przez to i poprawie finansów publicznych. O ich rzeczywistej skuteczności decydują jednak nie same „zapisy”, lecz to, czy i jak są one respektowane i nadzorowane, czyli jak realizowana jest procedura egzekucyjna. Na tym polu nie ma praktycznie zmian. W sześciopaku zasada automatyzmu nie została dopuszczona do głosu. Relacja pomiędzy Komisją Europejską a Radą nie uległa zmianie. Komisja jest dalej tylko ciałem wnioskującym, a ostateczne i wiążące decyzje podejmuje Rada Europy zwykłą większością głosów, co stwarza łatwą możliwość odrzucenia sankcji. Kraje członkowskie – jak pokazuje dotychczasowa praktyka – są raczej nastawione na unikanie konfliktów z innymi państwami. Utrzymanie takiej „koleżeńskiej” formy nadzoru nad finansami w niczym nie poprawia i tak już utraconej wiarygodności instytucji europejskich na polu respektowania przyjętych reguł.

Od czasu uchwalenia sześciopaku minął przeszło rok. W tym czasie, mimo podjęcia działań reformatorskich, zadłużenie większości państw Unii wzrosło. Obok Grecji pojawiły się kolejne (kraje P*IGS*), które musiały koniecznie zwracać się o pomoc w obsłudze własnego długu. Podważyło to w sposób niebywały wiarygodność kredytową państw UE. Nie chcąc dopuścić do upadku strefy euro, zaczęto szukać dalszych instytucjonalnych form szybkiej poprawy stanu finansów. W takiej atmosferze narodził się pakt fiskalny.

Pakt fiskalny to nowa umowa między krajami UE nakładająca regułę zrównoważonego budżetu z limitem dotyczącym deficytu strukturalnego na poziomie 0,5% PKB (kraje, których dług w relacji do PKB znajduje się poniżej 60% PKB, mogą sobie pozwolić na deficyt strukturalny do 1% PKB). Kon-

strukcja paktu została poprawiona. Ale najważniejsze jest to, że do uruchomienia procedury nadmiernego deficytu, a konkretnie sankcji, zbędna byłaby zgoda Komisji Europejskiej – sankcje nakładano by automatycznie w momencie stwierdzenia naruszenia reguł. W ten sposób usunięto podstawowe słabości wszystkich dotychczasowych porozumień. Nadzór nad finansami państw Unii zostałby wzmocniony, automatyzm sankcji mocno dyscyplinowałby bowiem kraje do przestrzegania przyjętych reguł, a wiarygodność instytucji europejskich na odcinku stanowionych reguł zostałaby przywrócona. Problem w tym, że pakt fiskalny ma obowiązywać od stycznia 2013 roku i musi do tego czasu być ratyfikowany przez kraje członkowskie, z czym w niektórych krajach mogą być kłopoty, co więcej – paktu nie podpisały Czechy i Wielka Brytania.

Podsumowanie

Oceniając dość krytycznie skuteczność reguł fiskalnych w zakresie stabilności fiskalnej, a także i to, że nie zapobiegły one nawrotowi polityki dyskrecyjnej, należy mocno zaakcentować, że winę za taki stan rzeczy ponosi nie tylko polityka fiskalna. Odpowiedzialnością należy obarczyć także politykę monetarną. I to z dwóch powodów. Po pierwsze – to ona poprzez bardzo niskie stopy procentowe zachęcała cały czas do łatwego i beztroskiego zadłużania się; i po wtóre – w momencie, gdy nadszedł kryzys, polityka monetarna jako narzędzie pobudzania gospodarki okazała się całkowicie bezsilna. Stopy procentowe osiągnęły tak niski poziom, że ich dalsze obniżanie było już praktycznie niemożliwe. W tej sytuacji politycy szukali ratunku w polityce fiskalnej, a konkretnie w działaniach dyskrecyjnych. Było to jedyne rozwiązanie.

Zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skuteczności polityki fiskalnej realizowanej drogą reguł ma obok poprawności konstrukcji systemu reguł stworzenie mechanizmu zapewniającego ich przestrzeganie. Elementami skutecznego i wielostronnego systemu kontroli fiskalnej są: powszechność i nieuchronność sankcji, szybkość i niezawodność ich uruchomienia oraz rzetelna sprawozdawczość. Dotyczy to zarówno szczebla krajowego, jak i ponadnarodowego. Istotne jest tu skorelowanie norm unijnych z normami krajowymi. Dlatego konieczne jest stworzenie odpowiednich procedur zapewniających przestrzeganie reguł fiskalnych w narodowych systemach prawno-instytucjonalnych poszczególnych państw. Jednak, aby normy krajowe były w pełni wypełniane, to

najpierw konieczne muszą być respektowane reguły traktatowe. O tym, czy będą, zadecyduje postępowanie głównych graczy: Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii.

System reguł, w którym główną rolę odgrywa reguła salda strukturalnego, ma dla większości państw poważne konsekwencje. Bazuje na założeniu, że stabilizację gospodarczą powinny zapewnić automatyczne stabilizatory, a to oznacza, że budżet państwa musi być zrównoważony na poziomie bliskim potencjalnego PKB (luka PKB wynieść może 0,5–1,0% PKB). Aby tak było, to deficyt strukturalny musi być utrzymany na bardzo niskim poziomie. Deficyt ten wynika głównie z istnienia tak zwanych wydatków prawnie zdeterminowanych (wydatki sztywne). W większości krajów Unii deficyt strukturalny jest za wysoki i to stwarza problemy związane z utrzymaniem stabilności fiskalnej. W kierunku redukcji deficytu strukturalnego zmierza konstrukcja europejskich reguł fiskalnych (sześciopak i pakt fiskalny). Praktyczna realizacja oznacza jednak cięcie wydatków sztywnych, a w niektórych państwach Unii – tych, których obsługa długu pochłania przeszło 2% PKB – redukcja wydatków musi być znacząca i nastąpić także w obszarze działania automatycznych stabilizatorów. Sam haracz rentierski konstituuje już bowiem deficyt strukturalny na poziomie przekraczającym poziom 1,5% PKB. Konieczna redukcja wydatków w praktyce oznacza stopniowe cięcie wydatków sztywnych, a to związane jest z ograniczeniem funkcji państwa, a także zasięgu państwa socjalnego²⁰.

Unijny reżym fiskalny wyznacza obecnie dwie granice dla deficytu; pierwszą 0,5–1,0% PKB dla deficytu strukturalnego; drugą 2,0–2,5% PKB dla deficytu cyklicznego, co pozwala na punktową wielkość deficytu bieżącego na poziomie 3%. To rozwiązanie jest powrotem do koncepcji A. Alesiny, a właściwie jedynie jego konkretyzacją liczbową²¹. Tak stworzony system łączy w sobie

²⁰ Cięcia wydatków sztywnych mogą być częściowo zrekomensowane przez rozszerzenie instytucji partnerstwa publiczno-prawnego. Takie możliwości wynikają ze zwolnienia części środków publicznych, które w realizacji tych zadań zostają zastąpione środkami prywatnymi. Szerzej: A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prawne jako sposób realizacji zadań publicznych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmerman, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 17.

²¹ Propozycja Alesiny dotyczyła głównie polityki monetarnej (reguły akomodatywne), ale jej integralną częścią były powiązania z polityką fiskalną. Główną rolę w stabilizacji miały tu odgrywać automatyczne stabilizatory, a deficyt strukturalny miał być wyzerowany na poziomie produktu potencjalnego lub kształtować się na bardzo niskim poziomie. Szerzej na ten temat: J. Maloney, *What is New in Economics*, Manchester 1995, s. 64–72; A. Alesina, *Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reforms*, Oxford University Press, Oxford 1994; L. Próchnicki, *Jaka polityka stabilizacyjna...*, s. 8.

zarówno troskę o stabilność makroekonomiczną (automatyczne stabilizatory), jak i fiskalną (niski i bezpieczny deficyt strukturalny). Jednocześnie w ten sposób chce się zapewnić harmonizację wspólnej polityki monetarnej z narodową polityką fiskalną. Owa spójność ma wzmocnić stabilność makroekonomiczną w skali całej Unii. Takie rozwiązanie jest konieczne, w Unii istnieje bowiem silna odrębność instytucjonalna – kto inny odpowiada za politykę monetarną, a kto inny za fiskalną. Wspólna polityka monetarna realizowana jest przez niezależny bank centralny, a politykę fiskalną każdy kraj prowadzi indywidualnie. W takiej sytuacji, aby na bieżąco harmonizować obie polityki, zdecydowano się – poprzez odgórną regulację deficytów – na rozwiązanie, które nie dopuszczałoby do takiego oddziaływania bodźca fiskalnego, które znosiłoby albo zakłócałoby funkcjonowanie instrumentów monetarnych. Funkcjonujące reguły są pomyślane jako forma samoograniczenia dla wszystkich polityk narodowych, wyznaczają w skali Unii przedział – obszar bezpieczeństwa, w którym krajowe polityki fiskalne mogą się poruszać, nie wchodząc w kolizję z wspólną i jednolitą polityką monetarną. Trudno oprzeć się jednak refleksji, że gdyby te zasady obowiązywały od początku istnienia strefy euro, kiedy to dług publiczny sięgał około 55% PKB, to dziś, kiedy dochodzi on do poziomu przeszło 85% (a obsługa długu pochłania około 2% PKB), zbędne byłyby gwałtowne kroki podejmowane celem ratowania wspólnej waluty.

Literatura

- Alesina A., *Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reforms*, Oxford University Press, Oxford 1994.
- Alesina A., Perotti R., *Political Economy of Budget Deficit*, NBER Working Paper No. 4637.
- Ayuso-i-Casals J., *National Fiscal Governance Reforms Across EU Member States*, European Commission 2010.
- Blume L., Voigt S., *The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions*, IMF Working Paper, SSRN 2011.
- Danninger S., *A New Rule: „The Swiss Debt Brake”*, IMF Working Paper 2008, No. 1.
- Debrun X., Maulin L., *Tied to the Mast? The Role of National Fiscal Rules in the European Union*, „Economic Policy” 2008, No. 23.
- European Commission, *Public Finances In EMU*, „European Economy” 2010, No. 4.

- IMF, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Fiscal Affairs Department, Washington, 16.12.2009.
- Kopias G., Symansky S., *Fiscal Policy Rules*, IMF, Occasional Paper 162, Washington 1998.
- Koske I., *After the Crisis*, OECD Economic Department Working Paper 2010, No. 766.
- Miruć A., *Partnerstwo publiczno-prawne jako sposób realizacji zadań publicznych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmerman, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Próchnicki L., *Jaka polityka stabilizacyjna*, w: *Gospodarka w okresie transformacji*, red. Cz. Sułkowski, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 224, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1998.
- Próchnicki L., *Z dziejów myśli ekonomicznej*, ZPSB, Szczecin 2007.

FISCAL RULES VERSUS FISCAL STABILITY IN EUROPEAN UNION

Summary

In European Union countries, fiscal policy is governed and guided by national and EU rules. Although, their goal is to ensure fiscal stability, however national interests, the financial crisis and economic downturn caused that the rules were washed away or even temporarily suspended. Discretionary decision return again to fiscal policy and its the final effect was a rapid and significant increase in the deficit and debt. They have reached a level which began to threaten the functioning of the euro area. This way policy makers realized the need to review and improve the already existing fiscal rules in such a way that eliminates the discretionary, and at the same time the system ensured the safety of fiscal rules and do not obstruct the fight against the crisis. In most EU countries, it is time to significantly reduce the structural deficit what unavoidable will lead to reduction of the scope of the welfare state.

Keywords: European Union, fiscal stability, fiscal rules, public debt, budget deficit

JEL Classification: H40, H87, E61, E62, F5

Translated by Lech Próchnicki