

ROZDZIAŁ 9

REGUŁY A PRZEJRZYSTOŚĆ POLITYKI FISKALNEJ

1. Znaczenie zasady przejrzystości w polityce makroekonomicznej

Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że jednym z podstawowych kryteriów prowadzenia skutecznej polityki makroekonomicznej, zapewniającej długookresową stabilność gospodarczą, jest respektowanie zasad przejrzystości i jawności. Uniwersalizm powyższych zasad znajduje zastosowanie zarówno w odniesieniu do działań władz monetarnych jak i fiskalnych, czego wyrazem jest opracowanie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) Kodeksu Dobrych Praktyk w zakresie Przejrzystości Polityki Monetarnej i Finansowej (IMF 1999)¹ oraz Kodeksu Dobrych Praktyk w zakresie Przejrzystości Polityki Fiskalnej (IMF 1998)². Termin przejrzystość jest rozumiany według MFW jako proces, w którym informacja o istniejących warunkach, podejmowanych działaniach i decyzjach staje się bardziej dostępna, widzialna i łatwa do zrozumienia przez podmioty gospodarcze. W definicji przejrzystości fiskalnej podkreśla się także, znaczenie jakości informacji dostarczanych opinii publicznej przez władze fiskalne. Informacje powinny być aktualne, spójne i wiarygodne. Zasada przejrzystości w odniesieniu do budżetu oznacza możliwość rozpoznania procesów zachodzących w obszarze konstrukcji, wykonania i weryfikacji ustawy budżetowej. Z kolei, zasada jawności wskazuje na konieczność publikowania struktury dochodów i wydatków sektora publicznego.

Podstawowa korzyść wynikająca ze stosowania zasady przejrzystości w polityce makroekonomicznej polega na zwiększeniu wiarygodności decydentów gospodarczych. Dzięki jasnym i przejrzystym informacjom płynącym ze strony banku centralnego, czy w odniesieniu do polityki fiskalnej, ze strony rządu, można wpływać na oczekiwania podmiotów gospodarczych. Kwestia oczekiwań ma kluczowe znaczenie dla skuteczności polityki monetarnej, nastawionej na utrzymanie stabilnego poziomu cen, jednakże jej znaczenie jest równie istotne z punktu widzenia efektywności działań fiskalnych. Wysoki stopień wiarygodności władz fiskalnych, osiągnięty poprzez prowadzenie konsekwentnej polityki informacyjnej, wpływa na zmniejszenie niepewności podmiotów gospodarczych odnośnie do wystąpienia szoków wywołanych niespodziewanymi działaniami rządu. Władze fiskalne cieszące się dobrą reputacją, mogą liczyć na niższe koszty zaciągania pożyczek na rynku kapitałowym. Podmioty gospodarcze zmniejszają, bowiem żądania w postaci tzw. premii za ryzyko, ze względu na mniejsze prawdopodobieństwo „odejścia” rządu od zadeklarowanych działań. Poza tym, dobrze poinformowanym podmiotom gospodarczym łatwiej jest zaakceptować nowe rozwiązania fiskalne, wymagające poniesienia przez nich kosztów. Akceptacja reform fiskalnych staje się łatwiejsza w sytuacji, jeżeli można porównać czy proponowane rozwiązania są spójne z długofalową strategią finansów publicznych. Jawność informacji dotyczących finansów publicznych zwiększa także świadomość

¹ W 2001 r. Kodeks Dobrych Praktyk w zakresie Polityki Monetarnej i Finansowej został rozwinięty przy współpracy IMF z Bankiem Rozrachunków Międzynarodowych, OECD, a także z innymi organizacjami międzynarodowymi. MFW, IMF Manual on Monetary and Financial Transparency, 1999 www.imf.org/external/np/fad/manual.htm

² MFW, Code of Good Practices on Fiscal Transparency, IMF Manual on Fiscal Transparency, 1998, WWW.imf.org/external/np/fad/manual.htm

ekonomiczną podmiotów gospodarczych i sprawia, że kontrolują one poczynania rządu. Prowadzi to do zwiększenia ryzyka politycznego w stosunku ekip, które mają tendencję do prowadzenia nadmiernie ekspansywnej polityki fiskalnej i jednocześnie powinno być czynnikiem dyscyplinującym ich działania w zakresie finansów publicznych.

2. Skłonność władz fiskalnych do łamania zasady przejrzystości

Pomimo istotnego znaczenia zasad przejrzystości i jawności, istnieje wiele bodźców, które skłaniają władze fiskalne do zachowania niezgodnego z regułami przejrzystości. Motywów wyjaśniających skłonność decydentów fiskalnych do zaciemniania celów i kształtu rzeczywistych działań fiskalnych dostarcza teoria wyboru publicznego. Według przedstawicieli tego nurtu (Musgrave R.A., Buchanan J.M., Tullock G.) występuje konflikt interesów pomiędzy wyborcami, a ich przedstawicielami sprawującymi władzę³. Dokonując wyborów w zakresie alokacji dóbr i redystrybucji dochodów, władze publiczne mają na uwadze przede wszystkim zapewnienie sobie zwycięstwa w następnych wyborach, to znaczy, realizację własnych interesów, czy też interesów wąskiej grupy politycznej, a nie interesów wszystkich wyborców. Buchanan (1997)⁴ wskazuje na świadome generowanie przez instytucje rządowe „iluzji fiskalnych”, zarówno w odniesieniu do wysokości wydatków, jak i wpływów budżetowych. Stwarzając „iluzję fiskalną” władze fiskalne mogą próbować zamazać relację pomiędzy całkowitą sumą środków rzeczywiście wykorzystanych do nabycia dóbr i usług publicznych, a indywidualnym udziałem jednostek w całkowitym koszcie finansowania wydatków rządowych.

Jeden ze sposobów wywołujących powyższy efekt polega na przeszacowaniu roli państwa, poprzez wyeksponowanie udziału jego dochodów i pominięcie dochodów ze źródeł prywatnych, w finansowaniu zakupów publicznych. Innym mechanizmem utrudniającym ocenę przez jednostkę rzeczywistego ciężaru kosztów wydatków publicznych jest ich finansowanie przez dodrukowanie pieniędzy⁵. Grupa rządząca może także zaciemniać koszty finansowania dóbr i usług publicznych poprzez składanie fałszywych obietnic odnośnie np. czasu realizacji przedsięwzięć⁶. Kolejny sposób kreujący złudzenie fiskalne polega na wykorzystaniu przez władze fiskalne pewnych zdarzeń, z reguły postrzeganych przez podatników jako pozytywne, w celu nałożenia dodatkowych płatności podatkowych lub quasi podatkowych⁷. „Iluzja fiskalna” może być także wywołana poprzez stosowanie przez władze fiskalne „strategii zastraszania”, która polega na przedstawianiu skrajnie pesymistycznych scenariuszy będących wynikiem niewdrożenia proponowanych przez ekipę rządzącą programów budżetowych. Z kolei, zbyt optymistyczne prognozy dotyczące np. tempa wzrostu gospodarczego mają na celu złagodzenie skutków proponowanych rozwiązań w zakresie finansów publicznych, poprzez wykazanie planowanych większych wpływów podatkowych. Na tę ostatnią metodę zwracają uwagę Alesina i Perotti (1996)⁸, zaliczając ją do praktyk najczęściej stosowanych przez polityków w celu zaciemnienia w oczach opinii publicznej rozmiarów i prawdziwej natury programów budżetowych. Ponadto, Alesina i Perotti jako zachowania zniekształcające ocenę stanu finansów publicznych i umożliwiające tym samym

³ Konflikt ten określany jest mianem „problemu agencji” lub też „mocodawcy-pełnomocnika”.

⁴ J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa, 1997.

⁵ Buchanan (1997, s. 166) cytując za Puvianim, stwierdza, że inflacja wywołana kreacją pieniądza w celu sfinansowania dóbr publicznych, ma podobne skutki, jak pośrednie opodatkowanie w warunkach pełnego zatrudnienia.

⁶ Władze fiskalne mogą obiecywać szybkie zakończenie przedsięwzięć, tymczasem programy zwiększenia wydatków wydłużają się, generując wyższe obciążenia dla podmiotów gospodarczych.

⁷ Do zdarzeń tych zalicza się otrzymanie płatności transferowych, spadków, darowizn, a także uzyskanie dyplomów czy licencji.

⁸ A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal Discipline and the Budget Process*, *American Economic review* 1996, nr 2.

utrzymanie „strategicznej przewagi” władz fiskalnych nad wyborcami, wymieniają:

- zaniżanie szacowanego poziomu stóp procentowych, co pozwala zmniejszyć koszty obsługi długu publicznego,
- publikowanie nadmiernie optymistycznych prognoz dotyczących wpływu proponowanych reform fiskalnych (np. wprowadzenia nowych instrumentów fiskalnych) na wyniki budżetowe,
- stosowanie manipulacji statystycznych np. księgowanie niektórych pozycji wydatków jako pozabudżetowe, a innych jako dodatkowe źródło zasilania dochodów budżetowych, tzw. „kreatywna księgowość”,
- stosowanie skomplikowanych (zbyt uszczegółowionych) zapisów budżetowych w celu utrudnienia ich kontroli,
- strategiczne wykorzystywanie wieloletniego budżetowania, które przesuwa w czasie ciężar rzeczywistych kosztów, często obciążając nimi przyszłe ekipy rządzące lub przyszłe pokolenia podatników.
- zawyżanie wielkości wskaźników, w oparciu o które ustalane są programy dostosowawcze, w celu wywołania złudzenia, że władze fiskalne podejmują dostosowania w zakresie konsolidacji finansów publicznych.

Jak wynika z powyższych rozważań istnieje wiele rozwiązań umożliwiających łamanie przez władze rządowe zasady przejrzystości w polityce fiskalnej. Jak pisze Buchanan⁹, *„przewidywalnym rezultatem procesu demokratycznego wyboru jest powstawanie deficytu budżetowego zawsze wtedy, gdy pożyczka jest dostępnym środkiem zastępującym akcję opodatkowania, o ile kreowanie deficytu nie jest jakoś ograniczone konstytucyjnie”*. Rządy demokratyczne wykazują więc skłonność do nadmiernych deficytów (*deficit bias*), które prowadzą do narastania długu publicznego do granic niebezpiecznych dla stabilności ekonomicznej gospodarki.

3. Reguły fiskalne jako rozwiązania dyscyplinujące działania władz fiskalnych

Jednym ze sposobów ograniczających skłonność rządów do łamania zasad przejrzystości i jawności, jest wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych, które będą spełniały rolę mechanizmów kontroli działań polityków gospodarczych. Regulacje, w postaci reguł – formalnych umów, ograniczających dyskrecyjne działania władz, proponują przedstawiciele teorii wyboru publicznego (Musgrave R.A., Buchanan J.M.) oraz przedstawiciele nowej szkoły klasycznej (Lucas R., Minford P.).

W szerokim ujęciu, reguły fiskalne można określić jako ogół regulacji, które mają wpływ na ostateczny kształt polityki fiskalnej (Poterba 1996)¹⁰. Powyższa definicja obejmuje wszelkie formalne rozwiązania instytucjonalne, determinujące tzw. proces budżetowy obejmujący przygotowanie, uchwalenie, realizowanie i kontrolę wykonania budżetu. W węższym znaczeniu reguła fiskalna rozumiana jest zazwyczaj jako ilościowe ograniczenia poziomu deficytu, długu publicznego lub wydatków rządowych. Takie znaczenie przypisują regułom Kopits i Symansky (1998)¹¹, według których reguła polityki fiskalnej jest permanentnym ograniczeniem polityki fiskalnej.

Alesina i Perotti (1996)¹² wyróżniają trzy typy rozwiązań instytucjonalnych:

a) ilościowe - ograniczające wielkość wskaźników fiskalnych takich jak: deficyt budżetowy rządu, dług publiczny, czy wielkość wydatków; b) proceduralne - odnoszące się do formalnych zasad przygotowania i uchwalania ustawy o finansach publicznych (np. zasady

⁹ Ibidem, s.133.

¹⁰ J.M. Poterba, Do Budget Rule Work?, NBER Working Paper 1996, nr 5550.

¹¹ G. Kopias, S. Symansky, Fiscal Policy Rule, IMF, Occasional Paper 1998, nr 162.

¹² Ibidem.

głosowania nad ustawą budżetową); c) rozwiązania w zakresie przejrzystości finansów publicznych.

Według bardziej ogólnej klasyfikacji, reguły fiskalne można podzielić na reguły jakościowe i ilościowe. Do pierwszej grupy zaliczyć można reguły, które wskazują na sposób rozdysponowania wydatków lub finansowania deficytów budżetowych, jak również takie, które odnoszą się do procedur legislacyjnych związanych z procesem budżetowym. Z kolei, reguły ilościowe nakładają limity na wielkość wydatków, podatków, deficytu lub długu publicznego. Podziału reguł fiskalnych można dokonać także ze względu na podmiot, którego dotyczą. Według tego kryterium wyróżnia się reguły stosujące się do działań rządu centralnego (federalnego), oraz rządów niższego szczebla (stanowych, lokalnych). Zasięg oddziaływania reguł może mieć również charakter ponadnarodowy, usankcjonowany umową międzynarodową. W takim przypadku reguły fiskalne można sklasyfikować jako międzynarodowe.

4. Przykłady zastosowania reguł fiskalnych

4.1 Reguła zrównoważonego budżetu

Przykład Stanów Zjednoczonych

W Stanach Zjednoczonych rozwiązania instytucjonalne dyscyplinujące działania władz fiskalnych zostały przyjęte w niektórych stanach już w połowie XIX w. Jednak w większości stanów obowiązywały od 1970 r. (Inman 1996)¹³. Badania efektywności tych reguł wskazują na ich wysoką skuteczność z punktu widzenia konsolidacji fiskalnej, jednakże potwierdzają także procykliczność działania rozwiązań nakazujących równoważenie budżetów stanowych. Poterba (1994)¹⁴ analizując 50 stanów pod kątem skuteczności działania reguły zrównoważonego budżetu, zauważył że w stanach stosujących ścisłą regułę (indeks restrykcyjności przyjętych rozwiązań instytucjonalnych wynosił od 6-10, w skali 10 stopniowej), następowała silna reakcja władz na szoki gospodarcze powodujące wahania wpływów budżetowych¹⁵. Spadek dochodów budżetowych był w większości kompensowany redukcją wydatków i wzrostem podatków dochodowych, co redukowało działanie automatycznych stabilizatorów¹⁶. Badania przeprowadzone przez Bayoumiego i Eichengreena (1995) potwierdzają, że restrykcyjność fiskalna wzrastała w okresach spadku koniunktury, przy czym dostosowania w zakresie redukcji wydatków były silniejsze w stosunku do zmian podatków. Negatywne oddziaływanie reguły zrównoważonego budżetu na poziom wydatków przeznaczonych na inwestycje publiczne zostało ograniczone poprzez przyjęcie tzw. złotej reguły finansów publicznych, która zostanie omówiona w dalszej części niniejszego opracowania.

Stany Zjednoczone przyjęły także reguły fiskalne ograniczające wielkość deficytu na poziomie budżetu centralnego. W 1985 r. wprowadzono ustawę Gramma-Rudmana-Hollingsa, która ograniczała wielkość wydatków rządowych i poprzedzała przyjęcie w 1990 r. ustawy o „poprawie” budżetu (*Budget Enforcement Act*). Ustawa z 1990 r. obok utrzymania limitów wydatków centralnych nakładała obowiązek równoważenia ekspansywnych działań

¹³ R.P. Inman, Do Balanced Budget Work?, US Experience and Possible Lessons for the EMU, NBER Working Paper 1996, nr 5838.

¹⁴ J.M. Poterba, State Responses to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics, *Journal of Political Economy* 1994, vol. 102.

¹⁵ Poziom restrykcyjności reguły zależał m.in. od możliwości złagodzenia obowiązku zrównoważenia budżetu, np. poprzez uznanie przez władze dodatkowych wydatków za „specjalne”.

¹⁶ W stanach, które przyjęły ograniczenia w zakresie regulowania wysokości wpływów podatkowych, zgodne z zasadą wygładzania podatków (*tax smoothing rule*), dostosowania były silniejsze w zakresie wydatków.

ządu poprzez przyjęcie reguły określonej jako „*pay-as-you-go*”¹⁷ (PAYGO). Reguła ta nakładała na władze fiskalne obowiązek pokrycia kosztów obniżki podatków lub wzrostu wydatków poprzez odpowiednie działania kompensacyjne podjęte już w kolejnym roku fiskalnym. Całkowite pokrycie kosztów ekspansji fiskalnej powinno nastąpić w okresie od 6 do 10 lat. Dzięki przyjętym na początku lat 90. rozwiązaniom dyscyplinującym działania władz fiskalnych udało się ograniczyć deficyt budżetowy rządu USA z 5,8% PKB w 1992 r. do 0,8% PKB w 1997 r. W kolejnych latach, 1998, 1999 i 2000 w bilansie rządu centralnego odnotowano nadwyżkę w wysokości 0,4%, 0,9% i 1,6% PKB¹⁸. Jednakże, pomimo wprowadzenia w 1997 r. kolejnej reguły (*Balanced Budget Act*) nakładającej ostre ograniczenia w wydatkach budżetowych i nakazującej osiągnięcie równowagi budżetowej w 2002 r., stan finansów publicznych pogorszył się. W 2001 r. deficyt wyniósł 0,2% PKB, w 2002 r. 3,3% PKB, a w 2003 r. 4,7% PKB¹⁹.

Tabela 1

Deficyt budżetowy USA (jako % PKB) w okresie 1992-2003

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Deficyt budżetowy USA	-5,8	-4,9	-3,6	-3,1	-2,2	-0,8	0,4	0,9	1,6	-0,2	-0,3	-4,7

Źródło: Eurostat (2004), <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

Uważa się, że reguły przyjęte w 1997 r. były łamane, bowiem okazały się zbyt restrykcyjne wobec pogorszenia koniunktury i niespodziewanych wydarzeń związanych z atakiem terrorystycznym i wojną w Iraku. W 2000, 2001 i 2002 r. Kongres USA, wbrew obowiązującym zasadom zrównoważenia budżetu, uchwalił obniżki podatków bez konieczności ich pokrycia w ciągu najbliższych 6 do 10 lat (złamanie reguły *pay-as-you-go*)²⁰. Senat uznał, że wobec nadwyżki budżetowej osiągniętej w 2000 r. można zastosować działania antycykliczne, przyspieszające wzrost PKB. W październiku 2002 r. wygasła ustawa „poprawiająca” budżet (*Budget Enforcement Act*) i reguła kompensująca ekspansję fiskalną (*pay-as-you-go*). Pomimo propozycji przedłużenia działania powyższych ograniczeń instytucjonalnych w zakresie finansów publicznych w kształcie dotychczas obowiązującym, zdecydowano się jedynie na przyjęcie zasady kompensowania wzrostu wydatków (wyłączając wydatki na walkę z terroryzmem), natomiast w zakresie zmian podatków nie przyjęto reguł konsolidacyjnych²¹.

¹⁷ Termin ten używany jest także w odniesieniu do repartycyjnego sposobu finansowania płatności emerytalnych.

¹⁸ Osiągnięciu nadwyżki budżetowej sprzyjała także dobra koniunktura gospodarcza w USA, jak również trwający w drugiej połowie dekady lat 90. boom na rynku papierów wartościowych, który przyczynił się do zwiększenia wpływów z podatków od zysków kapitałowych. Uważa się, że czynniki cykliczne przyczyniły się do poprawy stanu finansów publicznych o ok. 4% PKB w okresie 1992-2000 (Kogan, Greenstein, 2004)

¹⁹ Dane Eurostat, (2004).

²⁰ Obniżkę podatków od dochodów osobistych i podatków od nieruchomości przeprowadzono w 2001 r. (*Economic Growth and Tax Reconciliation Act*), a także w 2002 i 2003 r. W 2003 r. zredukowano z 20% do 15% podatek od zysków kapitałowych i dywidend, a także wprowadzono dla inwestorów ulgi w postaci odpisów od podstawy opodatkowania wydatków na cele inwestycyjne do 100 tys. \$. Reformy przeprowadzone od 2001 r. miały na celu uproszczenie systemu fiskalnego i przeniesienie ciężaru podatkowego na podatki pośrednie.

²¹ Bardziej radykalne propozycje w zakresie naprawy finansów publicznych dotyczyły wprowadzenia tzw. sekwestracji (*sequestration*), polegającej na nałożeniu obowiązku automatycznego cięcia wydatków w sytuacji jeżeli przekroczą one wskazany poziom. Rozwiązania te postulowane przez niektórych senatorów, miałyby stanowić jedyne skuteczne narzędzie ograniczające deficyt budżetowy USA.

Powyższe rozwiązania znacznie łagodzą ograniczenia rządu w zakresie utrzymania dyscypliny fiskalnej. Brak określenia wielkości wydatków przeznaczonych na działania wojenne i walkę z terroryzmem, jak również możliwość swobody kształtowania podatków narusza długookresową stabilność fiskalną. Według raportu MFW na temat spełnienia zasad przejrzystości przez władze USA, polityka fiskalna w dłuższej perspektywie jest „niejasna”. Powyższe stwierdzenie odnosi się także do nierozwiązanego przez władze USA problemu finansowania rosnących wydatków socjalnych i wydatków na opiekę zdrowotną, który wydaje się być jednym z najważniejszych w perspektywie najbliższych 10 lat, kiedy do wieku emerytalnego dojdzie pokolenie wyżu demograficznego.

Przykład Holandii

Rozwiązania fiskalne przyjęte w Holandii w latach 80. i 90. wskazują na negatywne skutki, z jakimi muszą się liczyć kraje przyjmujące restrykcyjne reguły fiskalne. Od 1983 r. Holandia zaczęła stosować jedną z podstawowych reguł fiskalnych - zasadę równoważonego budżetu. Reguła ta w restrykcyjnej postaci zobowiązuje władze fiskalne do zbilansowania wydatków i dochodów w ciągu roku fiskalnego. Przykład Holandii dobrze odzwierciedla negatywne strony powyższego rozwiązania, które wiążą się z ograniczeniem działania automatycznych stabilizatorów koniunktury. W okresach niższego niż przewidywano tempa wzrostu i co się z tym wiąże niższych wpływów podatkowych władze Holandii stosowały surowe środki zwiększające wpływy budżetowe. Działania takie zwiększały cykliczne wahania produkcji. Przyjęcie w 1995 r. reguły ograniczającej limit wydatków sektora publicznego w okresie 4 lat miało uelastyczyć regułę zrównoważonego budżetu, dając możliwość dysponowania określoną sumą wydatków w dłuższym czasie (okres kadencji rządu). Wprowadzono także dodatkowe tzw. sublimity (*subceilings*) dla trzech kategorii wydatków: socjalnych, na opiekę zdrowotną, i wydatków związanych z rynkiem pracy. Przekroczenie ustalonych limitów w każdej z powyższych kategorii zobowiązywało władze do ograniczenia wydatków budżetowych, przy czym kompensacja wydatków mogła wykroczać poza daną kategorię. Powyższe rozwiązania przyniosły efekty w postaci poprawy bilansu sektora publicznego; z deficytu w wysokości 4,2% PKB w 1992 do 1,8% PKB w 1996 i 1,1% PKB w 1997 r.²²

Tabela 2

Deficyt budżetowy Holandii (jako % PKB) w okresie 1992-2003

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Deficyt budżetowy Holandii	-4,2	-2,8	-3,5	-4,2	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2

Źródło: Eurostat (2004), <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

Skuteczna konsolidacja budżetu trwała do 2000 r., kiedy osiągnięto nadwyżkę budżetową w wysokości 2,2% PKB. Jednakże w 2001 r. odnotowano deficyt w wysokości 0,1% PKB, który powiększał się w latach 2002 (1,9% PKB) i 2003 (3,2% PKB), przekraczając poziom 3% PKB wyznaczony zasadami Paktu Stabilizacji i Wzrostu. Przyczyn pogorszenia wyników budżetowych należy upatrywać nie tylko w spadku tempa wzrostu i załamaniu się cen na rynku papierów wartościowych²³, ale także w niedoskonałym, procyklicznym działaniu reguł. Przyjęte w Holandii reguły pozwalały, aby nominalne limity

²² Dane, Eurostat, 2004.

²³ Od 2000-2003 r. ceny akcji notowanych na giełdzie w Amsterdamie spadły o 60% (Zhou, Bell 2004)

wydatków były korygowane o inflację, przy czym do 2002 r. istniała rezerwa (*spending reserve*), która mogła być przeznaczana na wydatki przekraczające ustalony limit skorygowany o deflator. Rezerwa była uruchamiana na dodatkowe transfery dla bezrobotnych w sytuacji, kiedy stopa wzrostu płac w sektorze publicznym, w oparciu o którą indeksowane są zasiłki, była wyższa niż inflacja. W latach 1999-2002 wielkość środków przeznaczonych na dodatkowe świadczenia dla bezrobotnych szacowana była na 0,3% PKB.

Z kolei przyjęcie przez władze Holandii zasady „ostrożnego szacowania wzrostu” (*cautious GDP growth assumptions*) w prognozach budżetowych oraz reguły alokacji „nieprzewidywalnych” wpływów budżetowych, ograniczało działanie automatycznych stabilizatorów, przez co zwiększało wahania koniunkturalne. Prognozy wzrostu były zaniżane w Holandii, oznaczało to, że od prognozowanego poziomu wzrostu PKB odejmowano tzw. marżę bezpieczeństwa. Jednocześnie określono w ustawie budżetowej sposób przeznaczenia nadwyżki²⁴ wpływów budżetowych (lub niedoboru) powstałej na skutek wyższego (niższego) niż oczekiwane tempa wzrostu PKB.

Ze względu na szybszy niż zakładano wzrost PKB w okresie 1999-2002, rosnące wpływy budżetowe sięgające w 2002 r. 13,2 mld euro pozwoliły zgodnie z regułą lokacyjną zwiększyć wydatki i obniżyć podatki (Zhou, Bell, 2004)²⁵. Obniżka podatków w 2001 r. w sytuacji, kiedy gospodarka Holandii przekroczyła stan produkcji potencjalnej spowodowała nasilenie wahań koniunkturalnych. W 2004 r. Rząd Holandii zmienił reguły alokacyjne, aby ograniczyć ich procykliczne działanie. Przyjęto bardziej realistyczny scenariusz prognoz wzrostu, eliminując tzw. marżę bezpieczeństwa, a także wskazano, że dodatkowe wpływy budżetowe nie mogą pokrywać dodatkowych wydatków, ale w całości mają być przeznaczone na redukcję długu publicznego.

4.2 Złota reguła jako przykład łagodzenia restrykcyjnej reguły zrównoważonego budżetu

Istotą złotej reguły jest utrzymanie zasady zrównoważonego budżetu, przy jednoczesnym wyeliminowaniu negatywnych skutków dostosowań fiskalnych w postaci redukcji inwestycji publicznych. Ścisła reguła zrównoważonego budżetu nie dopuszcza możliwości utrzymywania deficytów budżetowych, nawet w okresie recesji. Oznacza to, że spadek koniunktury gospodarczej, pogarszający wyniki budżetowe, między innymi poprzez działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury, wymaga od władz fiskalnych zastosowania środków restrykcyjnych. Z kolei, w sytuacji przyspieszonego wzrostu PKB, kiedy dochody budżetowe wzrastają, ewentualna nadwyżka budżetowa generowałaby dodatkowe wydatki, bądź redukcję podatków. Ustalenie ścisłych reguł ilościowych zwiększa więc skalę wahań koniunkturalnych, co potwierdzają przykłady Holandii i USA. Badania empiryczne (np. Poterba 1996²⁶, Bayoumi i Eichengreen 1995²⁷) dowiodły także, że zastosowanie ścisłych reguł numerycznych nakazujących równoważenie deficytów budżetowych, wiąże się z silniejszą redukcją wydatków inwestycyjnych niż konsumpcyjnych rządu. Skłonność rządów do ograniczania wydatków inwestycyjnych prowadzi do niedoinwestowania infrastruktury publicznej. Zastosowanie złotej reguły, pozwala na powstanie deficytu tylko w odniesieniu do finansowania wydatków inwestycyjnych, przy jednoczesnym zrównoważeniu bieżących wydatków. Inaczej mówiąc, dopuszcza się deficyt w

²⁴ Nadwyżka wpływów budżetowych (*revenue windfalls*) w stosunku do zakładanego poziomu uzyskana na skutek wyższego niż prognozowane tempa wzrostu PKB bywa nazywana „dywidendą wzrostu”.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ T.M. Bayoumi, B. Eichengreen, *Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rule for Economic Stabilization*, IMF Staff Papers 1995, vol. 42.

budżecie kapitałowym, natomiast budżet operacyjny musi być zrównoważony (bieżące wydatki muszą się równać bieżącym wpływom). Powyższe rozwiązania zostały przyjęte między innymi przez Niemcy, Wielką Brytanię większość stanów USA oraz Brazylię. Przy czym, występują one obok innych reguł fiskalnych, np. odnoszących do się limitów wielkości długu. Należy jednak zauważyć, że zastosowanie złotej reguły, może powodować nadużycia władz fiskalnych, które do wydatków inwestycyjnych będą próbowały zaliczyć część wydatków konsumpcyjnych. W celu wyeliminowania powyższych zachowań konieczne jest precyzyjne określenie, jaki rodzaj wydatków zaliczany jest do inwestycji sektora publicznego, a także ewentualne ograniczenie wielkości dopuszczalnego deficytu kapitałowego (powiązanie reguły jakościowej z regułą ilościową).

4.3 Międzynarodowe reguły fiskalne - przykład UE

Kraje UE w ramach kolejnego etapu integracji, prowadzącego do utworzenia unii monetarnej, ustaliły reguły zobowiązujące państwa członkowskie do zrównoważenia budżetów, bądź osiągnięcia nadwyżki budżetowej w średnim okresie, a także utrzymania relacji długu publicznego do PKB w wysokości nieprzekraczającej 60%. Wielkości referencyjne wskazujące na maksymalną wielkość deficytu budżetowego (3%) i długu do PKB (60%) zostały ustalone w Protokole dotyczącym Procedury Nadmiernych Deficytów stanowiącym aneks do Traktatu o UE. Traktat z Maastricht rozdzielił także kompetencje władz monetarnych i fiskalnych, zabraniając między innymi, bezpośredniego finansowania deficytów budżetowych przez Europejski Bank Centralny (reguła *no bail-out*). Kolejnym aktem prawnym, wzmacniającym dyscyplinę fiskalną, było ustanowienie w 1997 r. Paktu Stabilizacji i Wzrostu, który wprowadził sankcje finansowe dla krajów nieprzestrzegających kryteriów fiskalnych²⁸, a także w ramach kontroli stanu finansów publicznych – tzw. procedurę wzajemnego monitorowania (*mutual surveillance*).

Celem konsolidacji finansów publicznych w krajach UE było wyeliminowanie źródła szoków asymetrycznych, jakie potencjalnie dostarcza autonomiczna polityka fiskalna pozostająca w gestii krajów członkowskich. Kwestia synchronizacji cykli koniunkturalnych, a co się z tym wiąże wyeliminowania szoków asymetrycznych jest ważnym warunkiem sprawnego funkcjonowania unii monetarnej²⁹. Pomimo faktu, że kryteria fiskalne nie stanowiły ścisłej reguły nakazującej równoważenie budżetu w roku fiskalnym (dopuszczalny był poziom deficytu w wysokości 3% PKB, a osiągnięcie stanu równowagi lub nadwyżki budżetowej miało nastąpić w nieokreślonym precyzyjnie średnim okresie³⁰), to jednak nie były respektowane.

Brak egzekwowania przez władze UE respektowania ustalonych reguł fiskalnych, dotyczył początkowo kryterium długu publicznego. W 1997 r. - stanowiącym referencyjny okres dla oceny stanu spełnienia tzw. kryteriów z Maastricht - aż 10 krajów UE przekraczało wskaźnik zadłużenia do PKB³¹. W odniesieniu do kryterium deficytu, restrykcyjność oceny

²⁸ Pakt Stabilizacji i Wzrostu utrzymał jako warunek konsolidacji finansów publicznych, zagrożony sankcjami finansowymi, konieczność utrzymania deficytu budżetowego poniżej 3%PKB, natomiast odstąpił od sankcjonowania kryterium dotyczącego utrzymania długu w maksymalnej wysokości 60% w stosunku do PKB.

²⁹ Kryteria sprawnego funkcjonowania unii monetarnej opisuje teoria optymalnych obszarów walutowych sformułowana w latach 60. Szerzej na ten temat w pracach takich autorów jak: R. Mundell, R. McKinnon, P. Kenen.

³⁰ Termin zrównoważenia budżetów przez poszczególne kraje UE, był oddalany przez Radę Unii Europejskiej, na wniosek m.in. Niemiec i Francji.

³¹ Najwyższy poziom długu publicznego w stosunku do PKB wykazały w 1997 r.: Belgia (124,8%), Włochy (120,5%), Grecja (108,2%). Kryteriów nie dotrzymały także: Dania (65,7%), Niemcy (61%), Hiszpania (66,6%), Irlandia (64,5%), Holandia (69,9%), Austria (63,8%) i Szwecja (70,6%). Krajami, które spełniły kryterium w odniesieniu do wielkości długu, były: Luksemburg (6,8%), Wielka Brytania (50,8%), Finlandia (54,1%),

stopnia jego realizacji była początkowo wyższa. W 1997 r. oficjalnie tylko Grecja przekroczyła wskazany limit dla deficytu, co nie pozwoliło jej przystąpić do Unii Gospodarczej i Walutowej³². Należy jednak zauważyć, że w roku wcześniejszym 1996 r., 10 państw (łącznie z Grecją) wykazało deficyty przekraczające 3% PKB. Szybka poprawa wskaźników fiskalnych była możliwa dzięki zastosowaniu manipulacji statycznych (tzw. *creative accounting*), polegających między innymi, na zaliczaniu wpływów z prywatyzacji do dochodów budżetowych (przypadek Francji, Grecji i Hiszpanii)³³. Kreatywna księgowość, stosowana pomimo funkcjonowania norm ESA 95 (*European System of Accounting*), wskazywała tylko pozornie na podejmowanie przez władze fiskalne działań konsolidujących finanse publiczne.

Tabela 3

Wielkość deficytu budżetowego w krajach UE (jako % PKB) od 1996 do 2003 r.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Austria	-3,9	-1,8	-2,3	-2,2	-1,5	0,3	-0,2	-1,1
Belgia	-3,8	-2	-0,7	-0,4	0,2	0,6	0,1	0,4
Dania	-1,9	-0,5	0,2	2,4	1,7	2	0,7	0,3
Finlandia	-3,2	-1,5	1,5	2,2	7,1	5,2	4,3	2,3
Francja	-4,1	-3	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,2	-4,1
Grecja	-7,1	-4	-2,5	-1,8	-4,1	-3,7	-3,7	-4,6
Hiszpania	4,9	-3,2	-3	-1,2	-0,9	-0,4	-0,1	0,4
Holandia	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2
Irlandia	-0,1	1,1	2,4	2,4	4,4	0,9	-0,2	0,1
Luksemburg	1,9	3,2	3,2	3,7	6	6,4	2,8	0,8
Niemcy	-3,4	-2,7	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-3,8
Portugalia	-4	-3	-2,6	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,8
Szwecja	-2,7	-0,9	1,8	2,5	5,1	2,8	0	0,3
Wielka Brytania	-4,3	-2	0,2	1	3,8	0,7	-1,7	-3,3
Włochy	-7,1	-2,7	-2,8	-1,7	-0,6	-2,6	-2,3	-2,4

Źródło: Eurostat (2004), <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

Pogorszenie koniunktury w krajach UE na początku 2000 r., przy jednoczesnym braku przeprowadzenia reform w zakresie redukcji wydatków rządowych, w tym przede wszystkim, ograniczenia wzrostu zatrudnienia i płac w sektorze publicznym, jak również nierozwiązanie problemu ubezpieczeń społecznych związanego ze zjawiskiem starzenia się społeczeństwa, spowodowało, że stan finansów publicznych pogorszył się w większości krajów UE. Poziom ograniczający wielkość deficytu budżetowego został przekroczony przez największe kraje UE, w tym Niemcy, z inicjatywy których nałożono reguły fiskalne. Pomimo złamania reguły niskich deficytów budżetowych przez Francję, Niemcy, Portugalię i Grecję, nie zostały nałożone sankcje przewidziane w ramach procedury nadmiernych deficytów. Największe kraje, łagodząc skutki recesji, a także odkładając w czasie kosztowne i trudne do przeprowadzenia (zarówno z ekonomicznego, jak i politycznego punktu widzenia) reformy, nie zastosowały działań konsolidacyjnych, domagając się jednocześnie zliberalizowania zasad

Portugalia (59,1%) i Francja (59,3%). Dane: Eurostat 2004 (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>).

³² W 1997 r. Grecja nie spełniała także innych kryteriów konwergencji (stopy inflacji, długookresowej stopy procentowej i stabilności walutowej), określonych przez Traktat w Maastricht, jako warunki wejścia do UGW.

³³ Standardy rachunkowości (ESA 95) dopuszczają, aby dochody z prywatyzacji były przeznaczone na zmniejszenie długu publicznego, co w pewnym stopniu ogranicza deficyt poprzez zmniejszenie kosztów obsługi długu, jednak nie wpływa na redukcję deficytu poprzez bezpośrednie zaliczenie wpływów z prywatyzacji jako pozycji zwiększającej należności. Według zasad ESA 95, deficyt budżetowy liczony jest metodą majątkowo-kredytową (memoriałową), jako przyrost zobowiązań pomniejszony o przyrost należności.

Paktu Stabilizacji i Wzrostu. Propozycje łagodzące reguły fiskalne dotyczyły np. wliczenia do dochodów budżetowych składek płaconych do otwartych funduszy emerytalnych³⁴, odliczenia od wydatków państwa transferów netto do unijnego budżetu³⁵, wyłączenia z obliczania wysokości deficytu budżetowego wydatków na inwestycje publiczne oraz zredukowania limitu deficytu dla państw, które mają stosunkowo niewielki dług publiczny.

Przykład zastosowania reguł ilościowych w krajach UE dowodzi, jak istotne jest; prawidłowe, oparte na przesłankach ekonomicznych, wskazanie racjonalności ustalonych w regułach limitów fiskalnych³⁶; prawne usankcjonowanie weryfikacji wykonania reguł³⁷; monitorowanie wiarygodności dostarczanych przez poszczególne kraje danych statystycznych³⁸, a także uwzględnienie klauzul umożliwiających uelastycznienie reguł ilościowych w bezpiecznym dla stabilności fiskalnej wymiarze³⁹.

5. Zakończenie

W latach 80. głównym powodem skłaniającym rządy do przyjęcia rozwiązania w postaci reguł fiskalnych była konieczność uzdrowienia finansów publicznych, poprzez ograniczenie bieżących deficytów i zapobieżenie narastaniu zadłużenia do rozmiarów zagrażających stabilności makroekonomicznej. Oczekiwano także, że redukcja deficytów budżetowych wywoła tzw. niekeynesowskie efekty w postaci przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego⁴⁰. Reguły konsolidujące finanse publiczne wprowadzono w tym okresie, między innymi w USA (Ustawa Gramma-Rudmana-Hollingsa z 1986 r.), Holandii, Danii⁴¹, Irlandii. Jednak przyjęte rozwiązania w większości przypadków pozbawione były zabezpieczeń zwiększających przejrzystość finansów publicznych. Od połowy lat 90., nadrzędnym celem przyjęcia reguł w polityce makroekonomicznej wydaje się być zbudowanie, poprzez wyeliminowanie problemu niespójności w czasie, dobrej reputacji władz fiskalnych, która pozwoli na stabilizowanie oczekiwań podmiotów gospodarczych. Dobra reguła fiskalna powinna więc „odpolitycznić” finanse publiczne, co przyczyni się do wzrostu wiarygodności władz fiskalnych. Osiągnięcie tego celu wymaga ustalenia nie tylko ograniczeń ilościowych, ale także jakościowych, odnoszących się do przejrzystości finansów publicznych.

Zasadniczym elementem budowania przejrzystości w polityce fiskalnej jest publikowanie

³⁴ Za rozwiązaniem takim optują np. Holandia i Polska, które przeprowadziły reformy systemu emerytalnego.

³⁵ Propozycja wysuwana ze strony Niemiec.

³⁶ Trudno ekonomicznie uzasadnić wielkość proponowanych w Traktacie z Maastricht i Pakcie Stabilizacji i Wzrostu limitów nałożonych na deficyt i dług publiczny. 3-procentowe ograniczenie dla deficytu budżetowego, podobnie jak 60-procentowy limit wielkości długu w relacji do PKB, nie gwarantują zatem stabilności i bezpieczeństwa finansów publicznych, o czym może świadczyć kryzys finansowy w Argentynie, czy Brazylii, w końcu lat 90., do którego doszło przy relacji długu do PKB w granicach 50%.

³⁷ Sposób głosowania w Radzie UE umożliwiał blokowanie wniosków Komisji Europejskiej o ukaranie poszczególnych krajów za łamanie reguł fiskalnych.

³⁸ Kompetencje Eurostatu, instytucji zajmującej się statystyką w krajach UE, mają zostać zwiększone dopiero po wykryciu w końcu 2004 r. nieprawidłowości w obliczeniach wielkości deficytu budżetowego przez Grecję i Włochy.

³⁹ Jedną z propozycji zwiększającą wiarygodność spełnienia kryteriów fiskalnych polega na utrzymaniu niskich deficytów budżetowych w czasie trwania cyklu koniunkturalnego, a nie w każdym roku fiskalnym.

⁴⁰ Tzw. niekeynesowski efekt zacieśniania polityki fiskalnej można osiągnąć poprzez: redukcję poziomu niepewności podmiotów gospodarczych co do podjęcia działań konsolidacyjnych przez władze fiskalne, silną reakcję wzrostową inwestycji prywatnych oraz odpowiednie dostosowania fiskalne w zakresie redukcji wydatków, w tym przede wszystkim, ograniczania płac w sektorze publicznym (stworzenie bodźców podażowych).

⁴¹ W Danii na początku lat 80. wprowadzono reguły wskazujące na sposób finansowania pożyczek rządowych, zarówno w odniesieniu do pożyczek na rynku krajowym (*domestic rule*), jak i zagranicznym (*foreign borrowing rule*).

i prezentacja dokumentacji odnoszącej się do tzw. procesu budżetowania. Informacje zawarte w dokumentacji dotyczącej budżetu stanowią podstawę oceny stopnia przejrzystości polityki fiskalnej. Kodeks Dobrych Praktyk w zakresie Przejrzystości Fiskalnej opracowany przez MFW opiera się na czterech zasadach:

- a. jasności zadań i odpowiedzialności (zasada ta dotyczy konieczności wyraźnego wyodrębnienia sektora finansów publicznych, określenia kompetencji poszczególnych organów administracji publicznej, oraz stworzenie jasnych prawnych i administracyjnych ram dla prowadzenia polityki fiskalnej),
- b. jawności działań (zasada dotyczy powszechnej dostępności informacji na temat przeszłych, bieżących i przyszłych działań rządu),
- c. otwartości procesu budżetowego – (zasada ta wskazuje, że informacje zawarte w dokumentacji budżetowej powinny być podane w sposób ułatwiający analizę procesu budżetowego i umożliwiający rozliczenie rządu z jego wykonania. Dokumentacja budżetowa powinna zawierać: cele polityki fiskalnej, analizę makroekonomiczną, ocenę zagrożeń fiskalnych),
- d. integralności (zbieżności) danych fiskalnych (zasada ta wskazuje, że dane powinny być obliczane w oparciu o standardy rachunkowości i podlegać niezależnej weryfikacji).

SPIS LITERATURY:

1. Alesina A., Perotti R. (1996), Fiscal Discipline and the Budget Process, *American Economic Review*, vol. 86, nr 2.
2. Bayoumi T.M., Eichengreen B. (1995), Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization, *IMF Staff Papers*, vol. 42.
3. Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa, 1997.
4. Giambiagi F., Ronci M. (2004), Fiscal Policy and Debt Sustainability: Cardoso's Brazil, 1995-2002, *IMF Working Paper* 04/156.
5. Eurostata (2004), <http://europa.eu.int/comm.eurostat>.
6. Inman R.P. (1996), Do Balanced Budget Rules Work? US Experience and Possible Lessons for the EMU, *NBER Working Paper* nr 5838.
7. Kogan R., Greenstein R. (2004), Analysis of the President's Budget, *Center on Budget and Policy Priorities*, (www.cbpp.org/2-2budg.htm)
8. Kopits G., Symansky S. (1998), Fiscal Policy Rules, *IMF, Occasional Paper* nr 162.
9. Kopits G. (2001), Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?“, *IMF Working Papers* 01/145
10. MFW (1998), Code of Good Practices on Fiscal Transparency, *IMF Manual on Fiscal Transparency*, www.imf.org/external/np/fad/manual.htm
11. MFW (1999), Code of Good Practices on Fiscal Transparency, *IMF Manual on Monetary and Financial Transparency*, www.imf.org/external/np/fad/manual.htm
12. Musgrave R.A., Musgrave P.B. (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Co., New York
13. Poterba J. M. (1994), State Responses to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics, *Journal of Political Economy*, vol. 102.
14. Poterba J. M. (1996), Do Budget Rules Work?, *NBER Working Paper* 5550.
15. Zhou J., Bell G. (2004), Recent Fiscal Developments in the Netherlands, *IMF, Selected Issues*, 19 August 2004.