

KAMILLA MARCHEWKA-BARTKOWIAK

REGUŁY FISKALNE W WARUNKACH KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH

WSTĘP

Polityka fiskalna oparta na regułach stała się już w latach 80. ubiegłego wieku istotną alternatywą dla dotychczasowych działań dyskrecyjnych władz publicznych. Reguły fiskalne stanowią współcześnie jeden ze stałych elementów otoczenia instytucjonalnego polityki fiskalnej¹. Jednak skala zastosowania w praktyce krajowych reguł fiskalnych w ostatnim czasie znacząco wzrosła.

Już od ponad dwóch dekad obowiązują reguły ponadnarodowe wprowadzone Traktatem z Maastricht i uściślone w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Trwająca obecnie reforma zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej podjęta w 2010 roku, w obliczu nagłego wzrostu deficytu i zadłużenia publicznego wywołanego obecnym kryzysem finansowym, obejmuje szereg nowych rozwiązań. Wśród nich znalazły się zmiany dotyczące zarówno obowiązujących już kryteriów fiskalnych, jak również nowych reguł fiskalnych o zasięgu krajowym. Ich podstawowym celem jest zwiększenie dyscypliny finansów publicznych państw członkowskich.

Celem artykułu jest analiza reguł fiskalnych na poziomie całej Unii Europejskiej oraz w poszczególnych krajach członkowskich w świetle przeprowadzonych reform budżetowych po 2008 roku.

ISTOTA I RODZAJE REGUŁ FISKALNYCH

Reguła fiskalna, zgodnie z ogólną definicją wprowadzoną przez G. Kopitsa oraz S. Symanskiego, to permanentne ograniczenie polityki budżetowej, odzwierciedlone we wskaźnikach budżetowych, wskazujących na jej postę-

¹ Do pozostałych zalicza się: niezależne instytucje fiskalne (rady fiskalne), średnioterminowe ramy budżetowe oraz procedury budżetowe.

py². Współcześnie w literaturze ekonomicznej można znaleźć wyniki badań prezentujące dodatkowe zasady tworzenia reguły fiskalnej, które są istotne z punktu widzenia ich efektywnego wdrażania w praktyce poszczególnych krajów. Wskazuje się zatem na³:

- dokładne określenie wskaźnika budżetowego, na którym bazuje reguła (czyli np. salda budżetowego, czy salda strukturalnego, czy salda pierwotnego lub wydatków budżetowych ogółem, czy wydatków bieżących lub dochodów budżetowych ogółem, czy dochodów podatkowych lub długu brutto, czy długu netto itp.);
- wprowadzenie wysokiej rangi prawnej reguły, poprzez jej zapisanie w konstytucji lub ustawie (np. o finansach publicznych), co potwierdzi jej długoterminowy charakter;
- sformułowanie reguły w sposób prosty i zrozumiały dla społeczeństwa;
- możliwy stały monitoring przez niezależny organ, którego podstawą powinno być dostarczanie wiarygodnych danych;
- zdefiniowanie sankcji za nieprzeżeganie wyznaczonej reguły oraz zasad ich egzekwowania, sankcje powinny być wprowadzone wraz z regułą;
- wybór reguły spójnej z przyjętą średnio- i długoterminową strategią finansową i gospodarczą kraju;
- możliwość zastosowania tzw. „klauzuli wyjścia”, co oznacza czasowe zawieszenie reguły w zdefiniowanych sytuacjach nadzwyczajnych, jak katastrofy naturalne czy głęboka recesja gospodarcza⁴.

Reguły fiskalne można sklasyfikować według różnych kryteriów. Najważniejsze z nich przedstawiono w tabeli 1.

Współcześnie ważnym kryterium podziału reguł fiskalnych stało się kryterium zasięgu terytorialnego, umożliwiające wyodrębnienie reguł ponadnarodowych i krajowych. Podstawowym przykładem reguł, obejmujących finanse publiczne więcej niż jednego kraju, są kryteria budżetowe wprowadzone w 1992 roku przez Traktat z Maastricht⁵ oraz rozszerzone w Pakcie Stabilności i Wzrostu z 1997 roku⁶. Niezależnie od powyższych kryteriów, kraje członkowskie Unii Europejskiej stosują dodatkowo krajowe reguły fiskalne.

² G. Kopits, S. Symanski, *Fiscal policy rules*, „IMF Occasional Paper” 1198, no. 162.

³ Na podstawie m.in. G. Kopits, S. Symanski, op. cit.; B. Anderson, J. J. Minarik, *Design choices for fiscal policy rules*, [w:] *Fiscal Policy: current issues and challenges*, Research Department Public Finance Workshop, Banca d'Italia 2007, s. 512–556 oraz *Public finance in EMU*, „European Commission” 2010, no. 4, s. 101.

⁴ Wprowadzony przez Komisję Europejską w 2010 r.

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 83 z 30.3.2010, wcześniej Traktat o Wspólnocie Europejskiej (TWE).

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 3605/93 z dnia 22 listopada 1993 r. w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu

Tabela 1. Klasyfikacja reguł fiskalnych

KRYTERIUM	RODZAJE
Kryterium zasięgu terytorialnego	– reguły ponadnarodowe – reguły krajowe
Kryterium szczebla sektora publicznego	– reguły dotyczące całego sektora publicznego – reguły dotyczące szczebla centralnego – reguły dotyczące szczebla regionalnego – reguły dotyczące szczebla lokalnego – reguły dotyczące szczebla ubezpieczeń społecznych
Kryterium rodzaju reguły	– reguły salda budżetowego – reguły zadłużenia – reguły wydatkowe – reguły dochodowe

Źródło: opracowanie własne.

Podział reguł fiskalnych według szczebla sektora finansów publicznych, których one dotyczą jest ważne nie tylko z punktu widzenia ich koordynacji w obrębie całego sektora, ale przede wszystkim zwiększenia dyscypliny budżetowej finansów publicznych jako całości. Jak wskazują bowiem badania, nałożenie zbyt restrykcyjnych reguł na szczeblu centralnym lub szczeblach niższych, może skutkować wymuszeniem łącznych zmian zasad finansowania określonych zadań⁷. Takim przykładem są reguły salda budżetowego oraz zadłużenia, konsekwencją których może być ograniczenie możliwości inwestycyjnych sektora publicznego i konieczność weryfikacji zadań publicznych, przenoszenia części finansowania na sektor komercyjny lub wydzielania odpowiednich jednostek z sektora publicznego realizujących zadania publiczne.

Z punktu widzenia podziału dotyczącego ujęcia rodzajowego, tj. wskaźnika będącego podstawą konstrukcji reguły, dzieli się je zazwyczaj na cztery główne grupy zaprezentowane w tabeli 2.

Wśród reguł salda budżetowego należy zwrócić uwagę szczególnie na dwa rozwiązania, tj. regułę zrównoważonego budżetu oraz złotą regułę budżetową. Pierwsza z nich jest regułą najlepiej zrozumiałą i uważaną za najbardziej racjonalną, choć z wielu badań wynika, iż ma ona działanie procykliczne⁸, czyli nie antycypuje zmian cyklu koniunkturalnego. Jak wskazuje praktyka, reguła zrównoważonego salda może nie mieć też charakteru ciągłego. Przykładem w tym zakresie jest reguła fiskalna wprowadzona w Finlandii

ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

⁷ Więcej na ten temat m.in. w: M. Hallerberg, J. von Hagen, *Organizacja procesu budżetowego w Polsce. Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza*, Sprawne Państwo, Program Ernst&Young, Warszawa 2006, s. 18.

⁸ Więcej na ten temat także w: B. Anderson, J. J. Minarik, op. cit., s. 512–556.

w okresie 2004–2007, która określała cel równoważenia budżetu władz centralnych w ostatnim okresie danej kadencji rządu. Z kolei złota reguła dotyczy zasady równowagi salda bieżącego, dopuszczając w ten sposób możliwość zwiększenia wydatków budżetowych o charakterze inwestycyjnym. Reguły salda budżetowego najczęściej jednak obejmują limit dopuszczalnego poziomu deficytu budżetowego w relacji do PKB (rządziej w wielkościach nominalnych). Jednym z ostatnich zastosowanych w praktyce rozwiązań w tym zakresie jest ograniczenie, dotyczące wskaźnika salda strukturalnego⁹, który zwiększa możliwości prowadzenie antycyklicznej polityki budżetowej.

Tabela 2. Reguły fiskalne według rodzaju

RODZAJ	KONSTRUKCJA		
Reguła salda budżetowego	Reguła zrównoważonego budżetu	Złota reguła	Ograniczenia dotyczące deficytu budżetowego (nominalnie lub jako % PKB)
Reguła zadłużenia	Limit długu w wartościach nominalnych	Limit długu w relacji do PKB lub dochodów budżetowych	Limit długu w relacji do zdolności jego obsługi
Reguła wydatkowa	Limit wydatków w wartościach nominalnych	Limit wydatków w wartościach realnych	Nominalna lub realna stopa wzrostu wydatków budżetowych
Reguła dochodowa	Poziom obciążeń podatkowych jako % PKB	Reguła oparta na zmianie stawek podatkowych	Zakres alokacji dodatkowo wypracowanych dochodów budżetowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Public finance in EMU*, European Commission, „European Economy” 2009, no. 5.

Reguły zadłużenia najczęściej powiązane są z regułami deficytu budżetowego. Reguły te często także są różnicowane w zależności od poszczególnych szczebli sektora publicznego. Takim przykładem jest chociażby rozwiązanie zastosowane w Polsce, gdzie reguła ta obejmuje zarówno cały sektor finansów publicznych, jak i oddzielnie sektor samorządów terytorialnych. W przypadkach występują klasyczne reguły numeryczne, czyli limity nałożone poprzez wyznaczenie określonego ilościowego poziomu lub relacji długu (w pierwszym przypadku progi ostrożnościowe wynoszą 50, 55 oraz 60% PKB, w drugim 60% dochodów ogółem budżetu lokalnego). Z kolei od 2014 roku w Polsce obowiązywać mają indywidualne zasady zaciągania zobowiązań przez samorządy określone odpowiednio rozbudowanym o pozycje dochodów i wydatków budżetu, wskaźnikiem¹⁰.

⁹ Strukturalny czyli skorygowany o zmiany wynikające z indywidualnego dla kraju cyklu koniunkturalnego, co oznacza, że jest to czysto hipotetyczny poziom salda budżetu.

¹⁰ Więcej na ten temat w: M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce* [w:] G. Gołębiowski, Z. Szpringer (red.), *Zadłużenie w Polsce. Wybrane zagadnienia*, „Studia BAS” 2011, nr (4)28.

Reguły wydatkowe mają przede wszystkim ograniczać procykliczne poluzowanie polityki budżetowej. Mogą one jednak różnić się:

- zakresem wydatków które obejmują (wydatki ogółem, wydatki pierwotne, wydatki bieżące, wydatki na ubezpieczenia społeczne itp.),
- zastosowaniem korekty inflacyjnej (wydatki nominalne, wydatki realne),
- wprowadzeniem ilościowego limitu wydatków lub ustalonej stopy ich wzrostu.

Z kolei w ramach reguł dochodowych można wskazać trzy główne cele, jakie przyświecają ich wprowadzeniu:

- 1) realizacja koncepcji wygładzania podatków w czasie, czyli przede wszystkim utrzymywania stabilnych podatków i ograniczania gwałtownych działań w tym zakresie (głównie ich podwyżek);
- 2) ustalenie zasad alokacji nadwyżek dochodów osiągniętych w danym roku, głównie z przeznaczeniem na spłatę długu;
- 3) zdefiniowanie zasad przekazywania części dochodów (lub przychodów) budżetowych na specjalnie wydzielone państwowe fundusze stabilizacyjne (rezerwowe)¹¹.

PONADNARODOWE REGUŁY FISKALNE W OBLICZU KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH

W Unii Europejskiej obowiązuje unikalne rozwiązanie dotyczące reguł fiskalnych wprowadzone dla 27 państw członkowskich. Po raz pierwszy zostały one nałożone w 1992 roku na kraje kandydujące do Unii Gospodarczej i Walutowej. Reguły te mają charakter ilościowy, wyznaczony na tym samym poziomie dla wszystkich krajów w zależności od kształtowania się ich produktu krajowego brutto (tabela 3).

Kryteria te dotyczą maksymalnego poziomu deficytu oraz długu sektora *general government* (instytucji rządowych i samorządowych), zdefiniowanego przez Eurostat¹². W przypadku przekroczenia tych kryteriów w danym roku, Komisja Europejska ma prawo do wszczęcia tzw. procedury nadmierne-go deficytu. W praktyce jednak procedura ta była nakładana tylko w przypadku niewypełnienia kryterium deficytu. Kryterium zadłużenia *de facto* zostało bowiem uelastycznione w 1997 roku w uchwalonym Pakcie Stabilności

¹¹ Więcej na temat w: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.

¹² Do sektora tego zalicza się instytucje rządowe szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego oraz fundusze ubezpieczeń społecznych.

i Wzrostu¹³, poprzez wprowadzenie zapisu o możliwym przekroczeniu jego poziomu pod warunkiem „zadowalającego tempa obniżenia zadłużenia” w kolejnych latach.

Tabela 3. Ponadnarodowe kryteria (reguły) fiskalne Unii Europejskiej

KRYTERIA FISKALNE	REFORMA PIERWSZA 2005 ROK	REFORMA DRUGA 2011 ROK
Maksymalny dopuszczalny poziom deficytu sektora <i>general government</i> na poziomie 3% PKB	Ustanowienie średnioterminowego celu budżetowego (MTO*) opartego na wskaźniku strukturalnego salda budżetowego wyznaczanego indywidualnie dla każdego państwa członkowskiego	Wprowadzenie zasady dotyczącej „zadowalającego tempa obniżania długu publicznego” dla państw przekraczających poziom 60% PKB – jeżeli w ciągu trzech lat dystans względem wartości referencyjnej zmniejszył się w tempie jednej dwudziestej rocznie.
Maksymalny dopuszczalny poziom długu sektora <i>general government</i> na poziomie 60% PKB		Zwiększenie skuteczności realizacji MTO w wyniku wprowadzenia nowej zasady prowadzenia rozważnej polityki budżetowej w wyniku której roczny wzrost wydatków nie powinien przekraczać ostrożnie ustalonego tempa wzrostu PKB w średnim terminie lub być od niego wyraźnie niższy, sytuacji gdy MTO nie zostało osiągnięte.

* MTO – *medium term objective*.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz Paktu Stabilności i Wzrostu i jego nowelizacji.

W 2005 roku została przeprowadzona pierwsza reforma Paktu Stabilności i Wzrostu wprowadzająca regułę średnioterminowego celu budżetowego (MTO). Dodatkowo stosowanie powyższej zasady miało na celu uwzględnienie wahań cyklicznych we wskaźniku deficytu i długu oraz było odpowiedzią na zapis Paktu, który wyznacza wymóg utrzymywania salda sektora *general government* bliskiego równowadze lub nadwyżkowego. Zakres utrzymywania MTO został wyznaczony w granicach deficytu strukturalnego od 1,5% PKB do nadwyżki osiągniętej na poziomie 1% PKB. We wprowadzonej korekcie tego wskaźnika w 2009 roku zawarto jednak zapis, iż cele MTO mają odzwierciedlać nie tylko zmiany długu konwencjonalnego, ale także zobowiązań ukrytych wynikających z procesu starzenia się społeczeństw, co zaprezentowano w poniższym wzorze:

$$MTO = \max(MTO^{SM}, MTO^{MB}, MTO^{EA}), \quad (1)$$

¹³ Pakt składa się z Uchwały Rady Europejskiej odnośnie Paktu o Stabilności i Wzroście Gospodarczym, Amsterdam 17 czerwca 1997 (97/C 236/01), Rozporządzenia Rady Nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1 oraz Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1467 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6.

gdzie:

- $MTO^{SM} MTO^{SM}$ – z uwzględnieniem kosztów starzenia się społeczeństwa i stabilizacja długu na poziomie 60% PKB;
- $MTO^{MB} MTO^{MB}$ – poziom deficytu strukturalnego zapewniający minimalny margines (*minimal benchmark*) przed przekroczeniem przez nominalny deficyt poziomu 3% PKB;
- $MTO^{EA} MTO^{EA}$ – wyznaczone odrębnie dla członków strefy euro i ERM II.

W 2010 roku, w obliczu pogłębiającego się kryzysu zadłużenia w krajach Unii Europejskiej (w tym szczególnie strefy euro), zostały opracowane kolejne propozycje¹⁴, dotyczące obowiązujących ponadnarodowych reguł fiskalnych. Do najważniejszych zmian dotyczących kryteriów fiskalnych należy zaliczyć przede wszystkim: zwiększenie znaczenia kryterium długu sektora *general government*, którego przekroczenie może być przyczyną nałożenia procedury nadmiernego deficytu, dokładne zdefiniowanie zasady „zadowalającego tempa obniżania długu” w przypadku nieosiągnięcia wyznaczonej wartości referencyjnej oraz wprowadzenie nowej reguły wydatkowej wspomagającej realizację MTO, które zostało zaostrzone szczególnie dla państwa strefy euro oraz uczestniczących w ERM II (saldo strukturalne zrównoważone lub nadwyżka).

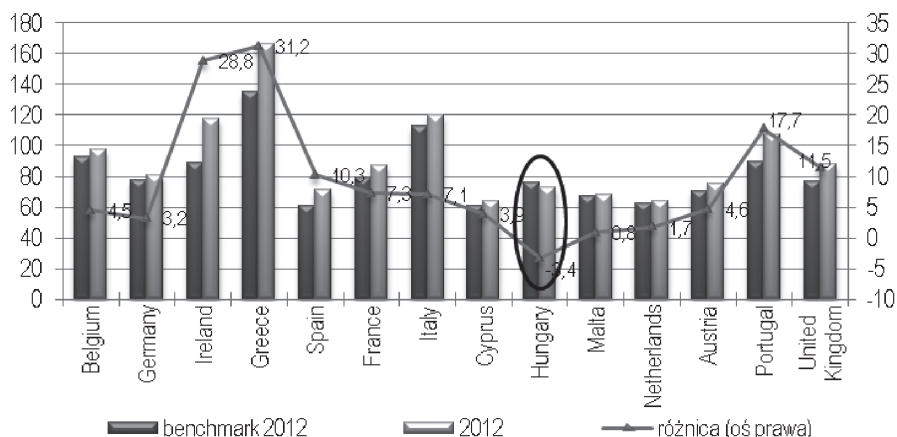
Oceniając zaproponowane zmiany autorka dokonała analizy możliwości osiągnięcia wyznaczonego stopnia zadowalającej dynamiki obniżania zadłużenia według zaproponowanej przez Komisję Europejską formuły wartości bazowej (*benchmarku*)¹⁵. Wartość bazowa liczona jest dla trzech lat poprzedzających rok oceny tempa zmniejszania zadłużenia sektora *general government* (wykres 1).

Jak wynika z powyższych danych na 14 wysoko zadłużonych państwach Unii Europejskiej tylko w przypadku Węgier otrzymana wartość benchmarku jest wyższa od prognozy KE¹⁶ dotyczącej badanego 2012 roku. Oznacza to, że w przypadku pierwszej oceny zasad wdrożenia korekty kryterium długu obowiązującej od 2012 roku, powyższe państwa mogą mieć problem z osiągnięciem wyznaczonego tempa obniżania długu, tym bardziej że różnice mogą sięgnąć nawet 30% PKB, jak w przypadku Grecji czy Irlandii.

¹⁴ Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady (UE) zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (COM(2010)522).

¹⁵ *Public finance in EMU 2010*, European Commission 2011.

¹⁶ Uwzględniono prognozę wiosenną z 2011 roku. *European economic forecast – spring 2011*, „European Economy” no. 1, September 2011.



Wykres 1. Wartość bazowa oraz prognoza długu sektora *general government* dla 2012 roku w krajach UE niespełniających kryterium zadłużenia (w % PKB)

Źródło: opracowanie własne.

KONSOLIDACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH A REGUŁY FISKALNE W ROZWIĄZANIACH KRAJOWYCH

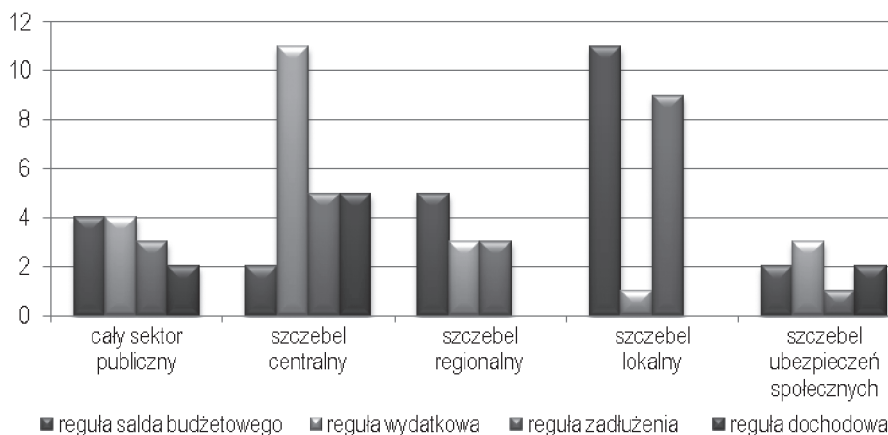
Reguły fiskalne o charakterze ponadnarodowym mają bezpośredni wpływ na przyjęcie odpowiednich zasad ich konstrukcji na szczeblu krajowym. Dotychczas nie istniał unijny obowiązek stosowania reguł, dotyczących finansów sektora publicznego na poziomie krajowym. Jednak we wprowadzonych obecnie tzw. krajowych ramach budżetowych, Komisja Europejska sugeruje implementację zastosowanych ponadnarodowych kryteriów (szczególnie dotyczących zadłużenia) także na poziom prawodawstwa narodowego¹⁷.

Od 2008 roku kraje Unii Europejskiej, w ramach reform finansów publicznych zwiększają przede wszystkim zakres wykorzystania oraz restrykcyjność rozwiązań instytucjonalnych dotyczących polityki fiskalnej. Wśród czterech najważniejszych obszarów w tym zakresie, tj. reguły, instytucje, procedury oraz średnioterminowe planowanie budżetowe, według danych KE na rok 2009, najczęściej działań dotyczyło procedur budżetowych (19 państw) oraz reguł fiskalnych (13 państw). W większości przypadków reformy reguł fiskalnych objęły przede wszystkim wdrożenie nowych lub dodatkowych rozwiązań

¹⁷ Wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (COM(2010)526).

aniżeli modyfikację konstrukcji i zasięgu oddziaływania obowiązujących już reguł. W 2008 roku w 27 państwach członkowskich zastosowanych było łącznie 67 reguł. Natomiast tylko w okresie 2009–2010 (na podstawie programów stabilności i konwergencji) wprowadzonych zostało (lub zapowiedziano zastosowanie) aż 19 reguł a 2 zmodyfikowano¹⁸.

Wśród sklasyfikowanych reguł fiskalnych w krajach członkowskich UE w 2009 roku widoczne jest dość wyraźne różnicowanie ze względu na szczebel sektora publicznego, których reguły te dotyczą (wykres 2). Na szczeblu centralnym dominującymi są reguły wydatkowe, z kolei na szczeblu lokalnym wykorzystane są prawie na równi reguły salda budżetowego oraz reguły zadłużenia.



Wykres 2. Rodzaje reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej według rodzaju i szczebla sektora publicznego w 2009 roku

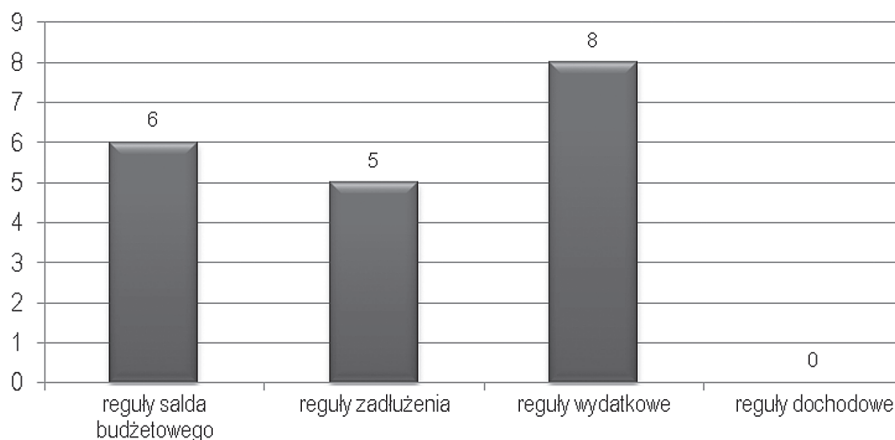
Źródło: dane Komisji Europejskiej, ec.europa.eu [dostęp 10.09.2011].

Na podstawie przedstawionych danych widoczne jest, iż w przypadku całego sektora publicznego reguły zadłużenia nie są najbardziej popularne, dlatego nie dziwi fakt wprowadzenia dodatkowych obowiązków w zakresie prezentowanej wyżej drugiej reformy Paktu Stabilności i Wzrostu.

W ramach reform finansów publicznych w latach 2009–2010, wprowadzono nowe reguły fiskalne w zakresie trzech prezentowanych wskaźników budżetowych (wykres 3), tj. salda budżetowego, wydatków budżetowych oraz

¹⁸ J. Ayuso-i-Casals, *National fiscal governance reforms across EU Member States, analysis of the information contained in the 2009–2010 Stability and Convergence Programmes*, European „Economy, Occasional Papers” 2010, no. 67, s. 10.

zadłużenia. Osiem państw zastosowało reguły wydatkowe, wśród nich Austria, Polska, Słowacja, Słowenia i Portugalia. Reguły salda budżetowego wprowadzono lub zmodyfikowano w sześciu krajach. Na uwagę zasługuje przykład Niemiec, gdzie zdecydowano się na nową regułę opartą na wskaźniku salda strukturalnego, którą wprowadzono na konstytucyjnej podstawie prawnej. Zmiany reguł zadłużenia znalazły się na trzecim miejscu, przy czym nie zawsze dotyczyły one zadłużenia instytucji centralnych, ale także lokalnych, jak w przypadku Polski czy Estonii.



Wykres 3. Reguły fiskalne w krajach Unii Europejskiej w latach 2009–2010

Źródło: J. Ayuso-i-Casals, *National fiscal governance reforms across EU Member States, analysis of the information contained in the 2009–2010 Stability and Convergence Programmes*, „European Economy, Occasional Papers” 2010, no. 67, s. 11.

Szczegółową analizę reform krajowych reguł fiskalnych przeprowadzonych w latach 2009–2010 w krajach Unii Europejskiej prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Reguły fiskalne oraz zasady ich wprowadzenia w krajach Unii Europejskiej w latach 2009–2010 (informacje na podstawie programów stabilności i konwergencji)

KRAJ	REGUŁA FISKALNA
Austria	Wprowadzenie nowej reguły wydatkowej w wieloletnim planowaniu budżetowym.
Estonia	Bardziej rygorystyczny nadzór nad obowiązującą regułą zadłużenia dotyczącą samorządów. Minister Finansów będzie nadzorował plany finansowania potrzeb pożyczkowych władz lokalnych.
Finlandia	Zwiększenie elastyczności ograniczeń dotyczących wydatków budżetowych.
Francja	Powołanie grupy roboczej w celu opracowania nowej reguły fiskalnej zmniejszającej nierównowagę budżetową w średnim okresie.
Grecja	Wprowadzenie dodatkowych reguł fiskalnych. Brak jednak szczegółów.

ciąg dalszy tabeli 1.

KRAJ	REGUŁA FISKALNA
Holandia	Nowa reguła salda budżetowego dla samorządów na podstawie limitu deficytu w relacji do PKB od 2011 roku.
Irlandia	Ponadplanowe dochody mają być przeznaczone na spłatę zadłużenia. Rozważane jest wprowadzenie wieloletniej reguły ograniczającej bieżące wydatki.
Niemcy	Nowa reguła salda budżetowego oparta na deficycie strukturalnym, dotycząca szczybla federalnego i regionalnego Niemiec.
Polska	Zwiększenie restrykcyjności (sankcje) w ramach obowiązujących reguł zadłużenia sektora publicznego (w tym zapowiedź wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia lokalnego od 2014 roku). Wprowadzenie reguły wydatkowej dotyczącej ograniczenia przyrostu części wydatków budżetu państwa o jeden procent plus wskaźnik inflacji.
Portugalia	Wprowadzenie reguły wydatkowej, która dotyczy w szczególności transferów z budżetu centralnego do pozostałych sektorów finansów publicznych.
Rumunia	Wprowadzenie w ustawie o odpowiedzialności fiskalnej trzech nowych reguł dotyczących całości wydatków budżetowych, wynagrodzeń oraz salda budżetowego.
Słowenia	Plany wprowadzenia nowej reguły fiskalnej łączącej stopę wzrostu nominalnych wydatków z potencjalnym wzrostem gospodarczym.
Słowacja	Wprowadzenie nowej reguły wydatkowej oraz limitu zaciągania długu.
Włochy	Wprowadzenie zmian (zwiększenie restrykcyjności) obowiązujących reguł fiskalnych, tj. reguły salda budżetowego oraz wydatkowej odpowiednio na poziomie regionalnym i lokalnym, reguł dotyczących finansowania systemu zdrowotnego oraz wydatków na leki refundowanych z budżetu. Wprowadzenie reguły ograniczającej przyrost długu lokalnego.
Węgry	Nowa reguła zadłużenia oparta na wartościach realnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Ayuso-i-Casals, *National fiscal governance reforms across EU Member States...*, s. 30–50.

ZAKOŃCZENIE

Reguły fiskalne stały się jednym z głównych instrumentów konsolidacji finansów publicznych oraz zwiększania dyscypliny i nadzoru w sektorze publicznym podczas obecnego kryzysu.

Wzrost liczby reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej jest w ostatnich latach znaczący. Należy jednak zauważyć, iż proces ten wymaga także powiązania z wdrożeniem odpowiednich zasad nadzorczych i sanacyjnych, zarówno na szczeblu ponadnarodowym, jak i krajowym, decydujących o efektywności i sensie prowadzenia polityki opartej na regułach w okresie największej od dziesięcioleci recesji gospodarczej w Europie. W nawiązaniu do powyższego warto odnotować zatem coraz częściej pojawiające się dyskusje na temat roli krajowych rad fiskalnych oraz konieczności większego zacieśnienia koordynacji polityk budżetowych w Unii Europejskiej, a szczególnie strefie euro m.in. poprzez ustanowienie fiskalnych władz unijnych.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson B., Minarik J. J., *Design choices for fiscal policy rules*, [w:] *Fiscal Policy: current issues and challenges*, Research Department Public Finance Workshop, Banca d'Italia 2007.
- Ayuso-i-Casals J., *National fiscal governance reforms across EU Member States, analysis of the information contained in the 2009–2010 Stability and Convergence Programmes*, „European Economy, Occasional Papers” 2010, no. 67.
- European economic forecast – spring 2011*, „European Economy” no. 1, September 2011.
- Hallerberg M., von Hagen J., *Organizacja procesu budżetowego w Polsce. Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza*, Sprawne Państwo, Program Ernst&Young, Warszawa 2006.
- Kopits G., Symanski S., *Fiscal policy rules*, „IMF Occasional Paper” 1998, no. 162.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce*, [w:] G. Gołębiowski, Z. Szpringer (red.), *Zadłużenie w Polsce. Wybrane zagadnienia*, „Studia BAS” 2011, nr (4)28.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.
- Public finance in EMU*, European Commission, „European Economy” 2009, no. 5.
- Public finance in EMU*, European Commission, „European Economy” 2010, no. 4.
- Rozporządzenie Rady (WE) Nr 3605/93 z dnia 22 listopada 1993 r. w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 83 z 30.3.2010, wcześniej Traktat o Wspólnocie Europejskiej (TWE).
- Uchwała Rady Europejskiej odnośnie Paktu o Stabilności i Wzroście Gospodarczym, Amsterdam, 17 czerwca 1997 (97/C 236/01).
- Rozporządzenia Rady Nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.U. L 209 z 2.8.1997.
- Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1467 z dnia 7 lipca 1997 roku w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu Dz.U. L 209 z 2.8.1997.
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady (UE) zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (COM(2010)522).

REGUŁY FISKALNE W WARUNKACH KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH

STRESZCZENIE

W artykule zaprezentowano istotę i znaczenie reguł fiskalnych w polityce budżetowej ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu finansowego od 2008 roku. Autorka przed-

stawiła reguły fiskalne obowiązujące w Unii Europejskiej, czyli na poziomie ponadnarodowym oraz rozwiązania krajowe w tym zakresie. Uwagę zwrócono szczególnie na zakres i rodzaj reguł fiskalnych wdrożonych lub zmodyfikowanych w latach 2009–2010.

FISCAL RULES IN THE LIGHT OF THE FISCAL CRISIS

SUMMARY

The article presents the essence and the meaning of the fiscal rules of the budgetary policy with particular emphasis on the period of financial crisis since 2008. The author presets the fiscal rules (criteria) in the European Union and national solutions. Attention is paid to the extent and nature of fiscal rules implemented or modified in the period 2009–2010.

