Mateusz Langer*

Numeryczne reguły fiskalne jako prospektywne narzędzia odnowy finansów publicznych

Słowa kluczowe: numeryczne reguły fiskalne, stabilność fiskalna, kryzys finansowy

Keywords: numerical fiscal rules, fiscal sustainability, financial crisis

Wprowadzenie

Ostatni globalny kryzys gospodarczy okazał się dla wielu państw swoistym impulsem do zrewidowania dotychczasowych działań mających na celu uchronienie finansów publicznych przed postępującą destabilizacją. Rozprzestrzeniające się zjawiska kryzysowe w jaskrawy sposób uwiarydowiły niedoskonałość instrumentów i procedur, które do tej pory znajdowały zastosowanie, obnażając pewną nieadekwatność obowiązujących rozwiązań normatywnych, które przestały w pełni odpowiadać na wyzwania, jakie stawiała przed nimi gospodarka rzeczywistość. Wyrazistym tego przejawem były gwałtownie przyrastające w wielu krajach strefy euro poziomy deficytu budżetowego oraz długu publicznego wywołane przez ekspansywną politykę fiskalną prowadzoną we wcześniejszych okresach. Zjawiska te, choć ze swej istoty negatywne, miały także swój pozytywny wydźwięk, skłoniły bowiem większość państw do poszukiwania najefektywniejszych rozwiązań, które mogłyby istotnie wzmocnić stabilność finansów publicznych.

* Magister Mateusz Langer jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji (Katedra Prawa Finansowego) Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. E-mail: langer.mateuszm@gmail.com.

Poszukiwaniom tym towarzyszyła także ożywiona dyskusja tocząca się pośród szerokiego grona przedstawicieli teorii i praktyki finansów¹, dostarczając licznych argumentów przemawiających za nowymi propozycjami zmian, wśród których za najbardziej inspirujące i słuszne zostały uznane postulaty zacieśnienia narodowych ram fiskalnych za pomocą różnorodnych narzędzi, do których wcześniej nie sięgano. Jednym z kluczowych instrumentów w tym względzie okazały się tak zwane numeryczne reguły fiskalne, stanowiąc praktyczny wyraz kierunku oczekiwanych przeobrażeń. Czy na pewno zasadnicza rola i znaczenie tych reguł dla zapewnienia makroekonomicznej równowagi w większości krajów świata jest tak oczywista? Na fali powszechnego entuzjazmu, z jakim się spotkały, pytanie to zdaje się pozostawać czystą tautologią. Niemniej jednak, co warto w tym miejscu podkreślić, jak na razie nie udało się ustalić jednego optymalnego wzorca w tej dziedzinie, a wdrażane w poszczególnych państwach rozwiązania są kształtowane zazwyczaj metodą prób i błędów². Stąd też sformułowane *ut supra* pytanie co do rzeczywistej funkcji i znaczenia numerycznych reguł fiskalnych w sferze finansów publicznych zdaje się pozostawać nadal otwarte.

Celem niniejszego opracowania jest znalezienie odpowiedzi na postawione powyżej pytanie z uwzględnieniem szeregu obiektywnych problemów, jakie niesie ze sobą stosowanie numerycznych reguł fiskalnych. Przeprowadzona analiza składać się będzie również z syntetycznej systematyzacji reguł oraz próby ich oceny przy założeniu dalszej ekspansji tendencji rozwojowych w tym zakresie.

Istota numerycznych reguł fiskalnych

Zgodnie z klasyczną definicją sformułowaną przez G. Kopitsa i S. Symansky'ego przez numeryczne reguły fiskalne należy rozumieć permanentne ograniczenie nakładane na politykę fiskalną, przyjmujące postać określonych wskaźników ekonometrycznych, znajdujące odzwierciedlenie w poszczególnych pozycjach budżetowych³. Zasadniczo przy konstruowaniu tego typu reguł dąży się do nadania im jak najbardziej użytecznej formy w kontekście funkcji, jaką mają spełniać. Dlatego też bardzo często nadaje się im postać wyrażonych liczbowo celów lub poziomów przedstawianych w relacji do

¹ Zob. szerzej: G.W. Kołodko, *Nowe zasady ekonomii rozwoju*, w: *Wyzwania ekonomiczne w warunkach kryzysu*, red. I. Lechniak, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2009, s. 216; M. Grabowski, *Jaki ład społeczno-gospodarczy wyłoni się po kryzysie?*, w: *Kryzys gospodarczy. Zagrożenie czy szansa?*, red. A. Wiktorow, IBnGR, Gdańsk-Warszawa 2009, s. 6.

² Nie wszędzie tam, gdzie zastosowano numeryczne reguły fiskalne, okazały się one w pełni skuteczne. K. Wójtowicz, *Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego*, *Zeszyty Naukowe PTE* 2011, nr 10, s. 137.

³ G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, „IMF Occasional Paper” 1998, no. 162, s. 2.

PKB albo w liczbach bezwzględnych⁴. Posłużenie się takim ich ujęciem należy uznać za niezwykle praktyczne rozwiązanie, gdyż nie tylko uwypukla to ich podatność na operacjonalizację, dzięki czemu w relatywnie prosty sposób mogą być monitorowane i przedstawiane do publicznej wiadomości, ale przede wszystkim pozwala w zdecydowanie większym stopniu zachować przejrzystość finansów publicznych⁵. Już sama liczbowa (kwantyfikowana) postać typowej numerycznej reguły fiskalnej wydaje się być o wiele bardziej czytelna i prostsza w interpretacji niż niejednokrotnie złożona normatywna formuła mogąca zawierać w sobie więcej niż jedną normę⁶.

Co istotniejsze jednak, właściwie skonstruowane numeryczne reguły fiskalne warunkują: przewidywalność, wiarygodność, długoterminową stabilność oraz minimalizację dyskrecyjnych zasad realizacji danego obszaru polityki budżetowej⁷, wykluczając mimowolną opieszałość władz publicznych w reakcji na zmieniające się uwarunkowania makroekonomiczne. Wspomnianą opieszałość należy odczytywać jako bezpośrednie następstwo niezdolności do szybkiego reagowania na impulsy płynące z gospodarki, będące pochodną otoczenia proceduralno-instytucjonalnego (czyli zaangażowania w ten proces wszystkich czołowych ogniw decyzyjnych w kraju, w tym legislatury). Problem ten w szczególności sposób ujawnia się podczas kryzysu, gdy od momentu podjęcia decyzji o uruchomieniu określonego instrumentu do jego zastosowania w życiu gospodarczym upływa często zbyt długi okres, powodując efekt nieskoordynowania reakcji władz, a zatem niespójności w czasie. Aby zniwelować powyższe zjawiska, wprowadza się odpowiednio skonstruowane numeryczne reguły fiskalne, które mają umożliwić automatyczne dostosowanie budżetu państwa do dynamicznie zmieniającej się sytuacji makroekonomicznej w kraju⁸. Natychmiastowa odpowiedź tak zaprojektowanej reguły na gospodarcze bodźce (szoki) wynika z wbudowania w jej mechanizm elementów, które automatycznie wywołują antycykliczne skutki, nie wymagając od władzy publicznej aktywnego uczestniczenia w tym procesie. Ogólnie rzecz biorąc, prostą konsekwencją zastosowania takiego rozwiązania będzie skuteczne ostudzenie rozgrzanej gospodarki w fazie prosperity, zaś w okresie recesji pobudzenie jej zaniżonej aktywności, powodując w ostatecznym rozrachunku efekt ograniczenia amplitudy wahań cyklu koniunkturalnego w dłuższym horyzoncie czasowym.

⁴ R. Mroczkowski, *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*, w: *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemieć, K. Sawicka, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 322.

⁵ IMF, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Washington 2009, s. 5, www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf (10.09.2014).

⁶ Zazwyczaj w tekście prawnym poszczególne zdania gramatyczne wysławiają pojedyncze normy. Czasami jednak zdarzają się przypadki, iż przepisy zrębowe zawierają więcej niż jedną normę. Przypadki takie określamy jako kondensację norm postępowania w przepisach prawnych. M. Zieliński, *Wykładania prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 134.

⁷ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe ponadnarodowe reguły budżetowe odpowiedzią na kryzys zadłużenia publicznego w strefie euro*, „Studia Ekonomiczne” 2012, nr 1, s. 52.

⁸ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” 2010, nr 7 (32), s. 2.

Pozostając w kontekście powyższych rozważań, warto także odnieść się do innego aspektu numerycznych reguł fiskalnych, który niewątpliwie przemawia na ich korzyść. Wszak coraz powszechniej traktuje się je jako narzędzia (by nie rzec remedium) służące neutralizacji niekorzystnych zjawisk ujawniających się w sferze finansów publicznych. Odnosząc się nieco szerzej do tej kwestii, należy rozpocząć od zaakcentowania kilku czynników, które wspólnie sprzyjają rozluźnieniu dyscypliny budżetowej wielu krajów, wywierając w ten sposób negatywny wpływ na ich finansową kondycję. Do najważniejszych należą skłonności decydentów do prowadzenia nazbyt ekspansywnej polityki wydatkowej w okresach poprzedzających wybory parlamentarne. W badaniach wykazano, że im bliżej są wyborów, tym większe i bardziej prawdopodobne są zmiany w budżecie (objawiające się wzrostem wydatkowych bądź też obniżeniem podatków), doprowadzając do pogłębienia dotychczasowego poziomu deficytu⁹. W powiązaniu z powyższym zjawiskiem wyróżnia się także fenomen iluzji fiskalnej, która zniekształca racjonalny osąd wyborcy, skłaniając go do faworyzowania rozrzutnych rządów. W ten sposób poprzez maksymalizację doraźnych korzyści decydenci „kupują” głosy elektoratu, rzecz jasna – kosztem przyszłych obciążeń fiskalnych, które społeczeństwo będzie musiało ponieść¹⁰. Następuje tu zatem krótkowzroczne przewartościowanie bieżących wydatków i niedowartościowanie perspektywnych następstw tego stanu rzeczy. W obrębie poruszanych zagadnień wskazuje się również na proceder tak zwanej wspólnej puli zasobów, w implikacji którego dochodzi do zwiększenia wydatków na rzecz określonych, preferowanych grup interesu. O ile bowiem profity z tych wydatków są tylko przez te grupy zużytkowane, tak koszty powstałe wskutek ich dokonania rozkładane są równomiernie na wszystkich podatników¹¹.

Obecność naszkicowanych powyżej czynników powinna rodzić uzasadniony niepokój o przyszły stan finansów publicznych – tym większy, im w ściślejszej koincydencji się znajdują. Dłuższe tolerowanie wskazanych zjawisk może nie tylko doprowadzić do trwałej nierównowagi systemu finansowego państwa, ale co gorsza – nadwzględ jego zdolność do należytego wywiązywania się ze swoich podstawowych funkcji, takich jak funkcja fiskalna czy redystrybucyjna. Stąd też pragnąc w jak największym stopniu przeciwstawić się tym niekorzystnym zjawiskom, ustanawia się numeryczne reguły fiskalne, nadając im postać obiektywnych kryteriów budżetowych. Ich bezpośrednie wprowadza-

⁹ P. Minford, D. Peel, *The Political Theory of the Business Cycle*, „European Economic Review” 1982, vol. X, s. 253–270.

¹⁰ R. Wagner, *Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice*, „Public Choice” 1976, vol. 25, no. 1, s. 45–61.

¹¹ J. von Hagen, G.B. Wolff, *What do Deficits Tell us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU*, Discussion Paper, Series 1: Studies of the Economic Research Centre 2004, no. 38, s. 12–14, www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Discussion_Paper_1/2004/2004_12_16_dkp_38.pdf?__blob=publicationFile.pdf (10.09.2014).

nie w obręb obowiązujących porządków prawnych jest współcześnie na tyle powszechne, iż zdaje się uchodzić za pewien standard¹² wyrażający się między innymi tym, że zarówno w krajowych¹³, jak i w międzynarodowych aktach prawnych¹⁴ znajduje się coraz więcej zapisów, które formalnie je sankcjonują.

Klasyfikacja numerycznych reguł fiskalnych

Przechodząc do klasyfikacji numerycznych reguł fiskalnych, nie sposób nie dostrzec niezwykle szerokiego wachlarza różnorodnych kryteriów, za pomocą których dokonuje się ich typologii¹⁵. Nie wnikając jednak zbyt głęboko w poszczególne rodzaje tych indykatorów, warto skoncentrować się tylko na tym spośród nich, który w najpełniejszym stopniu oddaje ich swoistość. Niewątpliwie za takie kryterium podziału numerycznych reguł uznawane jest obecnie ich rozróżnienie według zakresu oddziaływania¹⁶, umożliwiając wyodrębnienie następujących ich rodzajów:

1. **Reguły salda budżetowego**, które zazwyczaj przybierają postać stałego ograniczenia dopuszczalnego poziomu deficytu w relacji do PKB (rzadziej w wielkościach nominalnych)¹⁷, doprowadzając w ten sposób do uzyskania stanu względnej równowagi budżetowej. Pośród tej kategorii najbardziej rozpowszechnione są: reguła zrównoważonego budżetu oraz złota reguła budżetowa.
2. **Reguły zadłużenia**, którym najczęściej nadaje się formę ogólnych limitów długu w relacji do PKB lub dochodów budżetowych bądź też zdolności do jego obsługi.

¹² Na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat znacząco wzrosła liczba państw stosujących numeryczne reguły fiskalne z 5 w 1990 roku do niespełna 80 w roku 2012. A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber, *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward „the Next-generation Rules”*. A New Dataset, „IMF Working Paper” 2012, no. 187, s. 10, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf (10.09.2014).

¹³ Za przykład może posłużyć między innymi art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.) zawierający konwencyjne ograniczenie wielkości długu w stosunku do PKB (60%), art. 242 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.), dalej: FinPublU z 2009 roku, wysławiający regułę zrównoważonego budżetu bieżącego adresowaną do jednostek samorządu terytorialnego, czy art. 112aa FinPublU z 2009 roku ustalający stabilizującą regułę wydatkową dla sektora rządowego i samorządowego (general government).

¹⁴ Wyrazem tego jest między innymi art. 5 dyrektywy Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 roku w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 306/41 z 2011 roku ze zm.), z brzmienia którego wypływa kategoriyczny nakaz zobowiązujący państwa członkowskie do dysponowania specyficznymi dla nich numerycznymi regułami fiskalnymi; art. 126 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83 z 2010 roku ze zm.) w zw. z Protokołem nr 13, w świetle którego państwa aspirujące do członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej – a tym samym w strefie euro – nie mogą przekroczyć wartości referencyjnych (numerycznych reguł fiskalnych) odnoszących się do deficytu (3% PKB) oraz długu publicznego (60% PKB).

¹⁵ Szczegółową kwalifikację numerycznych reguł fiskalnych zawiera opracowanie IMF, *Fiscal Rules...*, s. 5.

¹⁶ Kryterium zaproponowane przez M. Poniatowicz, *Ocena mechanizmów kontroli i reglamentacji deficytu i długu podsektora samorządowego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2, s. 105.

¹⁷ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych*, „Ekonomia i Prawo” 2012, nr 3, s. 50.

Konstruuje się je w ten sposób, aby nałożone ograniczenia znajdowały swoje odzwierciedlenie w wyznaczonych ilościowo pasmach deficytu budżetowego bądź długu publicznego¹⁸.

3. **Reguły wydatkowe** mają przede wszystkim kształt ustalonych progowo wartości wzrostu wydatków publicznych w odniesieniu do poszczególnych ich rodzajów, na przykład wydatków ogółem czy też wydatków o charakterze bieżącym w ujęciu kwotowym lub procentowym. Innym dość często spotykanym rozwiązaniem przy konstruowaniu tych reguł jest ustanowienie ograniczeń stopy wzrostu wydatków w ujęciu nominalnym lub realnym (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji)¹⁹.
4. **Reguły dochodowe**, które zazwyczaj przyjmują formę dokładnych pułapów przyrostu niektórych kategorii dochodów publicznych z takich źródeł, jak: opłaty, podatki czy składki na ubezpieczenia społeczne. Ich zastosowanie w praktyce poprzedza określenie celu przeznaczenia tych środków pochodzących z zakumulowanych nadwyżek budżetowych²⁰. Do najczęściej spotykanych reguł dochodowych zalicza się: reguły maksymalnych/minimalnych pułapów dochodów oraz regułę ograniczającą arbitralność w odniesieniu do ponadplanowych wpływów²¹.

Z przeprowadzonej powyżej klasyfikacji numerycznych reguł fiskalnych wynika, iż konstrukcja wielu z nich cechuje się dość wyrafinowanym zróżnicowaniem. Rzecz jasna, różnice, o których tu mowa, ujawniające się pomiędzy poszczególnymi kategoriami reguł nie odnoszą się do podstawowego mechanizmu (założenia), w jaki zostały wyposażone przy ich projektowaniu – a mianowicie synkretycznego zespolenia dwóch diametralnie od siebie różnych „elementów”. Z jednej bowiem strony mamy kwantyfikowane zjawiska wyrażone w sposób właściwy dla nauki ekonomii, z drugiej zaś zabieg normatywnego ich opisu. Różnice, o których mowa powyżej, dotyczą zaś bardziej akcesoryjnych kwestii, odnoszą się bowiem nie tylko do przedmiotu, na który zostały nałożone ilościowe ograniczenia, ale także do sposobów jego delimitacji – który z kolei dość często rodzi pewne metodologiczne zastrzeżenia, zwłaszcza przy konstruowaniu bardziej złożonych reguł²², co automatycznie jednak nie oznacza, że przy interpretacji znacznie prostszych modeli

¹⁸ M. Postuła, *Reguły fiskalne na świecie i w Polsce*, „Master of Business Administration” 2011, nr 5, s. 43.

¹⁹ K. Wójtowicz, dz. cyt., s. 140

²⁰ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, s. 4.

²¹ J. Kantorowicz, *Reguły fiskalne – co się sprawdza?*, „Analiza FOR” 2012, nr 3, s. 5, www.for.org.pl/pl/a/2067,Analiza-32012-Reguly-fiskalne-co-sie-sprawdza.pdf (10.09.2014).

²² C. Kosikowski w krytyczny sposób odniósł się do konstrukcji numerycznej reguły fiskalnej dotyczącej jednostek samorządu terytorialnego, zawartej w art. 243 FinPublU z 2009 roku. W ocenie cytowanego autora „sposób wyrażania tej zasady wymaga znajomości matematyki, nie zaś prawa, którego w taki sposób nie powinno wyrażać się wobec adresatów, którzy matematyki nie muszą znać” (np. członkowie zarządu i radni), dodając także, iż „wiara ustawodawcy w możliwość rozwiązania tego zadania matematycznego przez to gremium przekracza kanony tworzenia prawa w sposób jasny i zrozumiały dla jego adresatów”. C. Kosikowski, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. C. Kosikowski, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 568–569.

także nie ujawniają się określonego rodzaju trudności²³. Stąd też nie ma co się dziwić, iż pomimo faktu, że większość z zaprezentowanych powyżej reguł *mutatis mutandis* doskonale sprawdza się w praktyce gospodarczej²⁴, zwłaszcza w sferze finansów publicznych, jednak nie u wszystkich przedstawicieli nauki finansów obecne rozwiązania znajdują pełną akceptację²⁵. Występujące w tym obszarze problemy z właściwą ich interpretacją należy uznać za niepokojący sygnał, którego z pewnością nie powinno się bagatelizować, dążąc w tym względzie do nadania regułom możliwie jak najprostszej i czytelnej formy²⁶. Tym bardziej iż na gruncie powyższych uwag do głosu dochodzą również inne problemy z ich właściwym stosowaniem.

Przyczyny potencjalnej dysfunkcjonalności numerycznych reguł fiskalnych

Powszechnie podnosi się, iż nawet najlepiej skonstruowane numeryczne reguły fiskalne mogą przynieść niepożądane skutki, objawiając się w państwach, w których nastąpiły, trwałym pogłębieniem stanu nierównowagi fiskalnej. Poszukując przyczyn takiego stanu rzeczy, warto zastanowić się nad tym, co w istocie przesądza o ich dysfunkcjonalności, mając przy tym świadomość, iż w sporej grupie państw, w której wybuchł kryzys, nie zaistniała potrzeba zmiany obowiązujących reguł²⁷. A zatem sama natura ujawniających się w tej kwestii niepożądanych zjawisk może wskazywać na ich egzogeniczne pochodzenie, które raczej tkwi w sferze otoczenia prawno-instytucjonalnego aniżeli w cechach samych reguł. W sukurs temu zapatrywaniu przychodzi przykład niektórych krajów, które z braku spodziewanej skuteczności numerycznych reguł w warunkach głębokiej zapaści zaczęły nie tylko poprzestawać na działaniach automatycznych

²³ Tytułem przykładu: precyzyjne rozgraniczenie pewnych typów reguł pozostaje przedmiotem sporu w nauce finansów. Wszak według poglądów M. Bitnera reguła zrównoważonego budżetu jest ucieleśnieniem złotej reguły (zasady), która jako instytucja budżetowa może przyjmować alternatywnie albo postać reguły zrównoważonego budżetu, albo ograniczeń dotyczących długu. M. Bitner, *Reguła deficytowa jako zasadniczy element „złotej zasady finansów publicznych” w jednostkach władzy terytorialnej – próba syntezy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 11, s. 25. Natomiast zupełnie odmienne zapatrywanie na ten temat zajmuje K. Marchewka-Bartkowiak, jasno rozgraniczając je od siebie, co może skłaniać do wyprowadzenia wniosku, iż cytowana autorka traktuje te reguły jako całkowicie niezależne od siebie. K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, s. 4.

²⁴ J. Kantorowicz, dz. cyt., s. 9; K. Wójtowicz, dz. cyt., s. 151.

²⁵ Nieco sceptycznie co do rzeczywistych efektów współcześnie stosowanych numerycznych reguł fiskalnych w zakresie zdecydowanej poprawy stanu dyscypliny budżetowej R. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, *Instytucjonalne ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej*, w: *Stabilizacja fiskalna. Teoria i doświadczenie wybranych gospodarek*, red. D. Miłoszewicz, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 47–48. Dość umiarkowane stanowisko w ocenie pozytywnych skutków wprowadzania reguł zajmuje M. Postuła, dz. cyt., s. 39–66.

²⁶ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe ponadnarodowe reguły...*, s. 52; R. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, dz. cyt., s. 40.

²⁷ IMF, *Fiscal Rules...*, s. 35.

stabilizatorów koniunktury (do tej pory funkcję tę spełniały między innymi numeryczne reguły), lecz rozpoczęły wdrażać dyskrecyjne instrumenty polityki fiskalnej, licząc na złagodzenie amplitudy wahań cyklicznych. Następowало to poprzez uruchamianie serii pakietów interwencyjnych przewidujących zmniejszenie ciężarów podatkowych bądź też zwiększenie wydatków publicznych²⁸. Zamierzony skutek tych operacji miał doprowadzić do pobudzenia gospodarki, jednakże nie wzięto pod uwagę, iż nałożenie się na siebie implikacji ekonomicznych tych dwóch rodzajów instrumentów stabilizacyjnych może doprowadzić do nadmiernej eskalacji stanu nierównowagi budżetowej powyżej prognozowanych limitów²⁹.

Podobny do zarysowanego powyżej efektu może również wywołać zbyt pośpieszne i nie do końca przemyślane zaimplementowanie niektórych typów numerycznych reguł fiskalnych w obręb krajowego ustawodawstwa. Zwłaszcza gdy wprowadzone reguły zostaną uruchomiane w okresie zastoju i stagnacji ekonomicznej. Wówczas szczególnie negatywne konsekwencje dla gospodarki będą nieść ze sobą reguły salda budżetowego oraz reguły wydatkowe oddziałujące w warunkach recesji zawsze procyklicznie³⁰. W celu wyeliminowania tego efektu zaleca się odłożenie w czasie momentu ich wdrożenia aż do chwili, gdy nastąpi okres ożywienia gospodarczego, i właśnie wtedy ich wprowadzenie powinno zapewnić optymalny rezultat. Innym rozwiązaniem znajdującym zastosowanie w tym obszarze jest posłużenie się regułami fiskalnymi „nowej generacji” z wbudowanym w ich konstrukcję układem antycyklicznym³¹ zapewniającym im taką elastyczność, iż pozwala ona dostosować sposób i stopień oddziaływania w zależności od zmieniających się warunków makroekonomicznych³².

Na tym tle warto również przyjrzeć się możliwościom łagodzenia nieoczekiwanych fluktuacji mechanizmu rynkowego przy użyciu odpowiedniej kombinacji numerycznych reguł fiskalnych. Nie jest to co prawda najczęściej eksponowany cel, jaki im przyświeca, niemniej jednak w ocenie badaczy uznawany jest za równie istotny³³, pozwala bowiem wspomóc realizację innych celów, takich jak stabilizacja makroekonomiczna czy osiągnięcie stanu równowagi w średnim okresie odpowiadającym długości cyklu koniunk-

²⁸ I. Koske, *After the Crisis: Bringing German Public Finances Back to a Sustainable Path*, „OECD Economic Department Working Paper” 2010, no. 766, s. 5–6.

²⁹ K. Wójtowicz, dz. cyt., s. 142.

³⁰ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne w warunkach...*, s. 49.

³¹ Przykładem takiego rozwiązania jest wprowadzona w Polsce od 1 stycznia 2014 roku nowa stabilizująca reguła wydatkowa. Zob. szerzej: Zapis panelu Towarzystwa Ekonomistów Polskich z 26 września 2013 r., Czy nowa reguła uzdrowi finanse publiczne w Polsce, Warszawa 2013, s. 5, <http://tep.org.pl/wpcontent/uploads/downloads/2013/07/Zapis-Panel-26.06.13.pdf> (10.09.2014).

³² R. Mroczkowski, dz. cyt., s. 331.

³³ K. Wójtowicz, dz. cyt., s. 146.

turalnego³⁴. Stąd też pomimo jego drugorzędnej pozycji zazwyczaj nie odmawia mu się istotnego (komplementarnego) znaczenia. W tym względzie za najbardziej efektywne uznaje się jednocześnie stosowanie reguł salda budżetowego oraz reguł wydatkowych. Taka ich kombinacja jest w stanie wyrzucić długofalowe skutki przejawiające się trwałym ograniczeniem skali nierównowagi finansów publicznych³⁵. Posłużenie się kombinacją obydwu wspomnianych reguł miało miejsce w 20% krajów, w których przeprowadzono głęboką konsolidację fiskalną, czyli obniżono w trzy lata poziom relacji długu publicznego do PKB o minimum 10 punktów procentowych³⁶.

Podsumowanie

Konkludując co wyżej, należy przede wszystkim powrócić do postawionego we wstępie pytania. Czy rzeczywiście rola i znaczenie numerycznych reguł fiskalnych dla finansów publicznych większości współczesnych państw jest dziś tak nieodzowna, iż nie warto zbaczać z tej drogi? Wiele przemawia za tym, że w istocie tak jest. Choćby afirmatywne oceny badaczy na temat skutków wdrożenia reguł wskazujące na występowanie pozytywnej korelacji między istnieniem numerycznych reguł fiskalnych a efektywnością systemów finansowych poszczególnych krajów³⁷ – przejawiającą się zwłaszcza ogólną poprawą ich pozycji fiskalnych. Jak również skokowy wzrost liczby państw, które w ostatnich dwóch dekadach zdecydowały się na ich recepcję w obręb swoich wewnętrznych porządków prawnych. Rzecz jasna, dobroczynny skutek numerycznych reguł fiskalnych nie zawsze będzie się objawiać. W szczególności nie nastąpi w sytuacji, gdy zostanie zastosowana niewłaściwa kombinacja reguł bądź też moment ich implementacji okaże się przedwczesny na przykład z uwagi na trwającą stagnację. Niemniej jednak przy właściwym dopasowaniu sytuacji makroekonomicznej oraz ram instytucjonalno-prawnych do wymogów poszczególnych typów reguł mogą one stać się jednym z głównych narzędzi konsolidacji finansów publicznych oraz zwiększenia dyscypliny i nadzoru w sektorze publicznym podczas przyszłego kryzysu³⁸, potwierdzając w ten sposób swą znaczącą rolę w prospektywnej odnowie finansów publicznych na świecie.

³⁴ M. Gajda-Kantorowska, *Reguły fiskalne a bezpieczna granica zadłużenia finansów publicznych*, w: *Stabilizacja fiskalna...*, s. 59; R. Mroczkowski, dz. cyt., s. 321.

³⁵ J. Kantorowicz, dz. cyt., s. 6; R. Mroczkowski, dz. cyt., s. 323.

³⁶ J. Kantorowicz, dz. cyt., s. 6.

³⁷ IMF, *Fiscal Rules...*, s. 8.

³⁸ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne w warunkach...*, s. 57; też, *Nowe ponadnarodowe reguły...*, s. 67.

Literatura

- Bitner M., *Reguła deficytowa jako zasadniczy element „złotej zasady finansów publicznych” w jednostkach władzy terytorialnej – próba syntezy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 11.
- Dziemianowicz R., Kargol-Wasiluk A., *Instytucjonalne ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej*, w: *Stabilizacja fiskalna. Teoria i doświadczenie wybranych gospodarek*, red. D. Miłoszewicz, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012.
- Gajda-Kantorowska M., *Reguły fiskalne a bezpieczna granica zadłużenia finansów publicznych*, w: *Stabilizacja fiskalna. Teoria i doświadczenie wybranych gospodarek*, red. D. Miłoszewicz, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012.
- Grabowski M., *Jaki ład społeczno-gospodarczy wyłoni się po kryzysie?*, w: *Kryzys gospodarczy. Zagrożenie czy szansa?*, red. A. Wiktorow, IBnGR, Gdańsk–Warszawa 2009.
- Hagen J. Von, Wolff G.B., *What do Deficits Tell us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU*, Discussion Paper, Series 1: Studies of the Economic Research Centre 2004, no. 38.
- IMF, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Washington 2009.
- Kantorowicz J., *Reguły fiskalne – co się sprawdza?*, „Analiza FOR” 2012, nr 3.
- Kołodko G.W., *Nowe zasady ekonomii rozwoju*, w: *Wyzwania ekonomiczne w warunkach kryzysu*, red. I. Lechniak, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2009.
- Kopits G., Symansky S., *Fiscal Policy Rules*, „IMF Occasional Paper” 1998, no. 162.
- Kosikowski C., w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. C. Kosikowski, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Koske I., *After the Crisis: Bringing German Public Finances Back to a Sustainable Path*, „OECD Economic Department Working Paper” 2010, no. 766.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe ponadnarodowe reguły budżetowe odpowiedzi na kryzys zadłużenia publicznego w strefie euro*, „Studia Ekonomiczne” 2012, nr 1.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” 2010, nr 7 (32).
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych*, „Ekonomia i Prawo” 2012, nr 3.
- Minford P., Peel D., *The Political Theory of the Business Cycle*, „European Economic Review” 1982, vol. X.
- Mroczkowski R., *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*, w: *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Poniatowicz M., *Ocena mechanizmów kontroli i reglamentacji deficytu i długu podsektora samorządowego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2.
- Postuła M., *Reguły fiskalne na świecie i w Polsce*, „Master of Business Administration” 2011, nr 5.
- Schaechter A., Kinda T., Budina N., Weber A., *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward „the Next-generation Rules”*, A New Dataset, „IMF Working Paper” 2012, no. 187.
- Wagner R., *Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice*, „Public Choice” 1976, vol. 25, no. 1.
- Wójtowicz K., *Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego*, Zeszyty Naukowe PTE 2011, nr 10.
- Zapis panelu Towarzystwa Ekonomistów Polskich z 26 września 2013 r., *Czy nowa reguła uzdrowi finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2013.
- Zieliński M., *Wykładania prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Streszczenie

Przedmiot niniejszego opracowania ogniskuje się wokół problematyki numerycznych reguł fiskalnych oraz ich wpływu na kondycję finansową współczesnych państw. W zakresie podejmowanych kwestii autor stara się wykazać istnienia pozytywnej korelacji między wprowadzeniem numerycznych reguł fiskalnych a zwiększoną efektywnością systemu finansów publicznych, w którym znalazły zastosowanie. Przeprowadzona analiza składa się również z syntetycznej systematyzacji reguł oraz próby ich oceny przy założeniu dalszej ekspansji tendencji rozwojowych w tym obszarze.

Numerical fiscal rules as a prospective tools of public finances renewal

The subject of this article is to analyze the problem of the numerical fiscal rules and their impact on financial condition of modern states. Particular stress was put on demonstrate the existence of a positive correlation between the introduction of numerical fiscal rules and the efficiency of the public finance system where they are implemented. It also revives different types of numerical fiscal rules and their future trends as a prospective tools of public finances renewal.

Translated by Mateusz Langer