

Joanna Działo

EWOLUCJA NARODOWYCH REGUŁ FISKALNYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE 2004–2014

WPROWADZENIE

Jednym z istotniejszych czynników wpływających na efektywność prowadzonej w danym kraju polityki fiskalnej jest właściwy dobór reguł fiskalnych. Spełnienie tego warunku jest szczególnie istotne w okresie kryzysu ekonomicznego, którego jednym z przejawów jest drastyczne pogorszenie kondycji sektora finansów publicznych. W rezultacie podstawowym celem reguł fiskalnych w dobie kryzysu jest konsolidacja sektora finansów publicznych, przede wszystkim ograniczenie deficytu budżetowego i długu publicznego (w wielkościach absolutnych i relatywnych). Należy jednak podkreślić, że jednym ze skutków kryzysu gospodarczego w sferze finansów publicznych była niemożność spełnienia obowiązujących reguł fiskalnych przez wiele państw członkowskich Unii Europejskiej. W konsekwencji tej sytuacji, UE przeprowadziła reformy ponadnarodowych reguł fiskalnych, a wiele krajów członkowskich stosujących reguły narodowe złagodziło kryteria (często na określony czas) spełniania tych reguł lub też wprowadziło nowe reguły. Celem artykułu jest analiza empiryczna ewolucji narodowych reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2014¹. Sformułowana została hipoteza, że w badanym okresie rosła liczba narodowych reguł fiskalnych, a także ulegała poprawie ich jakość, co powinno mieć korzystny wpływ na stan finansów publicznych w państwach stosujących narodowe reguły fiskalne. Ponadto, liczebność narodowych reguł fiskalnych w poszczególnych państwach deter-

¹ W momencie oddawania artykułu do redakcji nie były dostępne dane liczbowe za rok 2015.

minowana jest takimi czynnikami, jak: długość okresu przynależności kraju do UE, mentalność fiskalna danego kraju i stosowanie wspólnej waluty. Czynniki te mają także istotny wpływ na zmiany jakości narodowych reguł fiskalnych w poszczególnych grupach krajów.

1. REGUŁY FISKALNE – ISTOTA, RODZAJE I PRZYCZYNY WPROWADZANIA

Reguła fiskalna rozumiana jest najczęściej jako ilościowe ograniczenie poziomu deficytu, wydatków rządowych, długu publicznego, lub jako instrument oddziałujący na alokację przychodów budżetowych, który jest umocowany prawnie poprzez zapis w konstytucji lub odpowiedniej ustawie². W tym znaczeniu reguła fiskalna stanowi permanentne ograniczenie nakładane na realizację polityki fiskalnej.

Reguły fiskalne mogą być wprowadzane z kilku powodów. Jednym z nich jest zapewnienie stabilności makroekonomicznej w gospodarce oraz poprawa wiarygodności prowadzonej polityki fiskalnej i redukcja nadmiernego deficytu budżetowego. Zadaniem reguł jest także utrzymanie stabilności przyjętego kształtu polityki fiskalnej w długim okresie. Rolą reguł fiskalnych jest również ograniczanie negatywnych efektów zewnętrznych prowadzenia niezależnej polityki fiskalnej przez kraje należące do określonej federacji państw (np. kraje Unii Europejskiej). Ponadto, wprowadzenie reguł fiskalnych ma ograniczać swobodę polityków w kształtowaniu polityki fiskalnej. Ten ostatni problem został dobrze rozpoznany w ekonomii politycznej, gdzie wskazuje się na nadmierną skłonność polityków do generowania deficytu budżetowego (*deficit bias*) oraz na systematyczny wzrost długu publicznego niezależnie od wahań koniunkturalnych (*debt ratcheting*)³. Wspomnieć także należy o kwestii pokusy nadużycia (*moral hazard*) i jazdy na gapę (*free ride*), które mogą wystąpić w sytuacji, gdy silne gospodarczo i wiarygodne państwo członkowskie strefy euro zdecyduje się na zwiększenie ekspansywności polityki fiskalnej niezależnie od cyklu koniunkturalnego⁴.

Reguły fiskalne ujmuje się najczęściej w czterech grupach:

1) reguły deficytu,

² A. Schick, *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, „OECD Journal on Budgeting”, 2010, s. 34–49.

³ A. Alesina, R. Perotti, *The Political Economy of Budget Deficit*, „NBER Working Paper”, No. 4637, 1994, s. 57–76.

⁴ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011 s. 47.

- 2) reguły długu publicznego,
- 3) reguły wydatków,
- 4) reguły przychodowe⁵.

Reguły deficytu występują przeważnie w postaci zapisu, że w danym czasie (okresie fiskalnym) deficyt budżetowy nie powinien przekroczyć pewnej stałej, granicznej wielkości, wyrażonej jako procent PKB. Przykładem takiej reguły jest limit deficytu zapisany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tzw. Traktacie z Maastricht), według którego deficyt budżetowy w krajach członkowskich nie powinien przekroczyć 3% PKB⁶.

Reguły długu publicznego są dosyć jednolite i polegają na nałożeniu limitów na łączny poziom długu publicznego w postaci relacji długu do PKB. Najbardziej znaną regułą długu publicznego jest ta zawarta w Traktacie z Maastricht, według której dług publiczny państw członkowskich UE nie może przekroczyć 60% PKB. Podobna reguła występuje w Polsce i zapisana jest w Konstytucji RP:

„nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”⁷.

Reguły wydatkowe mogą przyjmować różnorodną postać ze względu na znaczne zróżnicowanie kategorii wydatków budżetowych. Jednak najpopularniejszym limitem wydatków są reguły wzrostu wydatków, zgodnie z którymi wydatki budżetowe mają rosnać w określonym tempie, niezależnie od zmian, jakie zachodzą po stronie dochodów budżetu. Przykładem takiej reguły jest obecnie w Polsce nowa, stabilizująca reguła wydatkowa, która ma mieć charakter antycykliczny i w sposób automatyczny wyznaczać dopuszczalny poziom wydatków państwa, powodując w dłuższym okresie redukcję długu publicznego⁸.

Reguły przychodowe dotyczą przychodów budżetu. Najczęściej mają one na celu utrzymywanie stabilnych podatków i ograniczanie gwałtownych zmian

⁵ Ch. Wyplosz, *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, artykuł prezentowany na konferencji NBER pt. „Polityka fiskalna po kryzysie finansowym, Cambridge”, 1–15.07.2011.

⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C115 z 9 maja 2008 r.; www.europarl.europa.eu/parliament/archive (19.12.2014).

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, art. 216, ust. 5.

⁸ Ustawa z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r., Nr 28, poz. 1646.

ich wysokości. Ponadto ich celem może być ustalenie zasad alokacji nadwyżek dochodów, przede wszystkim w celu spłaty zadłużenia. Pozwalają także na zdefiniowanie zasad przekazywania części dochodów (przychodów) budżetowych na specjalnie wydzielone państwowe fundusze stabilizacyjne. Przykładem takiej reguły w Polsce jest reguła przychodowa, która obliguje do przekazywania części przychodów z prywatyzacji do Funduszu Rezerwy Demograficznej⁹.

2. EWOLUCJA REGUŁ FISKALNYCH NA ŚWIECIE

Dynamiczny rozwój ilościowych reguł fiskalnych na świecie nastąpił w ciągu ostatnich 20 lat. W roku 1990 tylko 5 krajów posiadało reguły fiskalne obejmujące swym zasięgiem co najmniej budżet centralny (lub cały sektor finansów publicznych): Indonezja, Japonia, Luksemburg, Niemcy i USA. Od tego czasu liczba krajów, które wprowadziły narodowe i/lub ponadnarodowe reguły fiskalne wzrosła do 76, co w dużej mierze związane było z kryzysem ekonomicznym ostatniej dekady. W przypadku reguł narodowych, w analizowanym czasie zastosowało je 45 krajów, przede wszystkim kraje wysoko rozwinięte, choć w ostatnim dziesięcioleciu można obserwować rosnącą liczbę tych reguł zaadoptowanych przez kraje z grupy tzw. rynków wschodzących¹⁰.

Na początku lat 90. najczęściej reguł fiskalnych stosowano na niższych poziomach władzy, tj. na poziomie rządu lokalnego lub regionalnego (samorządów). Było to zapewne wynikiem dążenia do nakładania ograniczeń władzom niższego szczebla w celu zapewnienia lepszej koordynacji pomiędzy rządami poszczególnych szczebli, jak i efektywniejszej kontroli nad działalnością władz niższych szczebli. Jednak od połowy lat 90. obserwuje się wzrost liczby reguł nakładanych na władze wszystkich szczebli; szczególnie dynamicznie zaczęła rosnąć liczba reguł w sektorze opieki społecznej, co było spowodowane chęcią ograniczania presji na zwiększanie wydatków związanych z opieką społeczną¹¹.

Większość państw, które stosują reguły fiskalne, najczęściej posiada więcej niż jedną regułę. W dużej mierze jest to rezultatem wprowadzania reguł ponadnarodowych w danej grupie krajów (np. reguły deficytu budżetowego

⁹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Biuro Analiz Sejmowych”, nr 7 (32), 2010.

¹⁰ M. Kumar, A. Schaechter, A. Baldacci, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, IMF, November 12, 2009.

¹¹ G. Paluszak, *Reguły fiskalne rządów na poszczególnych poziomach władzy w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Acta Universitas Lodziensis. Folia Oeconomica” nr 238, Łódź 2010, s. 54–68.

i długu publicznego obowiązujące w Unii Europejskiej). Co więcej, sytuacja taka jest rezultatem rosnącej świadomości, że wykorzystywanie tylko jednej reguły fiskalnej niesie za sobą pewne słabości i nie pozwala na bardziej kompleksowe, wszechstronne oddziaływanie na konsolidację finansów publicznych. Dlatego wiele krajów wprowadziło również reguły narodowe, które są komplementarne w stosunku do wykorzystywanych reguł ponadnarodowych¹².

Najczęściej wykorzystywane są reguły długu publicznego i reguły zrównoważonego budżetu, w tym reguły deficytu budżetowego. Wiele krajów stosuje te reguły jednocześnie i są one w większości wprowadzane na szczeblu ponadnarodowym. Tak jest w przypadku reguł występujących w Unii Europejskiej oraz w uniach monetarnych zrzeszających kraje poza Europą, np. w Zachodnio-Afrykańskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (West African Economic and Monetary Union, WAEMU) czy w Środkowo-Afrykańskiej Wspólnocie Ekonomicznej i Walutowej (Central African Economic and Monetary Community, CEMAC). Jedynie w krajach zrzeszonych we Wschodnio-Karaibskiej Unii Walutowej (Eastern Caribbean Currency Union, ECCU) występuje tylko reguła zrównoważonego budżetu. Obserwować można także rosnące zainteresowanie wykorzystywaniem reguł dotyczących salda strukturalnego budżetu. Przykładem takiej reguły w UE są zapisy zawarte w Pakcie Stabilności i Wzrostu (PSW), który ustanowił tzw. średniookresowy cel budżetowy (*medium-term budgetary objective* – MTO), oparty na wskaźniku strukturalnego salda budżetu w zakresie od 1,5% PKB deficytu strukturalnego do 1% PKB nadwyżki budżetowej¹³.

Wymienione wyżej reguły ponadnarodowe są uzupełniane najczęściej przez reguły narodowe dotyczące wydatków. Jest to zapewne rezultatem dążenia do ograniczania rozmiarów budżetów poszczególnych państw poprzez ograniczanie nadmiernych wydatków budżetowych¹⁴. Najmniej popularne są reguły przychodowe, prawdopodobnie ze względu na fakt, że mają one mniejszy wpływ na równowagę finansów publicznych, gdyż dotyczą strony przychodowej budżetu, która jest w dużej mierze zależna od czynników zewnętrznych, takich jak tempo wzrostu gospodarczego, stopa bezrobocia itp.

Biorąc pod uwagę częstotliwość występowania poszczególnych reguł w różnych grupach krajów, zauważyć można pewną prawidłowość. Regu-

¹² N. Budina, T. Kinda, A. Schaechter, *Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset*, „IMF Working Paper”, WP/12/273, 2012.

¹³ 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”, WP/12/187, 2012.

¹⁴ M. Kumar, A. Schaechter, A. Baldacci, *Fiscal Rules...*, *op. cit.*

ły długu publicznego są bardziej popularne w gospodarkach rozwijających się niż w krajach rozwiniętych gospodarczo. Natomiast w przypadku reguł zrównoważonego budżetu można zaobserwować, że reguły oparte na rzeczywistym saldzie budżetowym dominują w krajach rozwijających się, podczas gdy reguły uwzględniające cykl koniunkturalny częściej występują w krajach rozwiniętych.

Zauważalne są także różnice dotyczące umocowania prawnego danej reguły oraz jej zasięgu (zakresu oddziaływania). Zdecydowana większość reguł narodowych dotyczących wydatków, zrównoważonego budżetu oraz długu publicznego to reguły zapisane w aktach prawnych. Reguły przychodowe powstają najczęściej na podstawie zawartych umów koalicyjnych pomiędzy poszczególnymi partiami formułującymi rząd. Reguły wydatkowe częściej zapisane są w ustawach w krajach rozwijających się niż w gospodarkach rozwiniętych ekonomicznie, gdzie reguły te opierają się przede wszystkim na umowach koalicyjnych. Natomiast reguły długu publicznego i zrównoważonego budżetu to w większości krajów reguły ponadnarodowe, których umocowanie prawne zawarte jest w międzynarodowych umowach (jak np. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Jeżeli chodzi o zakres oddziaływania reguł, to reguły ponadnarodowe, a więc długu i zrównoważonego budżetu, dotyczą najczęściej całego sektora finansów publicznych, podczas gdy większość reguł narodowych dotyczy budżetu centralnego, zwłaszcza reguły wydatkowej. Analizując tę zmienną z punktu widzenia poziomu rozwoju gospodarczego kraju, można zauważyć, że w krajach rozwijających się większość reguł ma szeroki zasięg, tzn. dotyczy całego sektora finansów publicznych, podczas gdy w krajach rozwiniętych gospodarczo częściej występują reguły odnoszące się do budżetu centralnego (a więc nie dotyczące budżetów lokalnych)¹⁵.

Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie reguły nie przesądza o tym, czy będzie ona skuteczna. Ważny jest monitoring stosowania reguły, aby ograniczyć możliwości manipulowania nią poprzez np. kreatywną księgowość i rozliczenia pozabudżetowe¹⁶. Istotne są także efektywne procedury egzekucyjne oraz wysokie koszty polityczne złamania danej reguły, np. utrata reputacji i społecznej akceptacji przez rząd, co zniechęca do prób niestosowania reguły¹⁷.

¹⁵ N. Budina, T. Kinda, A. Schaechter, *Fiscal Rules...*, *op. cit.*

¹⁶ J. von Hagen, G. 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”, No. 38/2004.

¹⁷ X. Debrun, *Tying Hands Is not Commitment: Can Fiscal Rules and Institutions Really Enhance Fiscal Discipline?*, „Bruegel Working Paper”, No. 01/2007.

3. NARODOWE REGUŁY FISKALNE W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014 – ANALIZA EMPIRYCZNA

3.1. Hipotezy badawcze

Przedmiotem analiz empirycznych w tej części artykułu są narodowe reguły fiskalne obowiązujące w 27 krajach UE w okresie 2004–2014. Analizie zostaną poddane cztery rodzaje reguł fiskalnych: reguły przychodowe, wydatkowe, zrównoważonego budżetu (w tym reguły deficytu) oraz reguły długu publicznego. Będą one rozpatrywane z uwzględnieniem różnych kryteriów pozwalających podzielić badane kraje na kilka grup.

Kryteria zastosowane w badaniu obejmują:

- 1) okres przynależności do Unii Europejskiej,
- 2) mentalność fiskalną,
- 3) uczestnictwo w unii walutowej.

Ze względu na pierwsze kryterium, kraje UE podzielono na „stare” (będące w UE przed 2004 r.) i „nowe” kraje UE (które dokonały akcesji do UE w 2004 r. lub później). Do „starych” krajów UE należą: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy. Natomiast Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry to „nowe” kraje UE.

Mentalność fiskalna rozumiana jest jako wspólna cecha danego społeczeństwa, wyrażająca się określonymi przekonaniem, sposobem myślenia czy poglądami w odniesieniu do dyscypliny fiskalnej w gospodarce jako całości (stan finansów publicznych) oraz na poziomie jednostki (dyscyplina podatkowa, skłonność do płacenia podatków)¹⁸. W literaturze przedmiotu wskazuje się na różnice geograficzne dotyczące mentalności podatkowej/fiskalnej¹⁹. Biorąc pod uwagę to kryterium, wyróżniono trzy grupy krajów: 1) kraje o „północnej” mentalności fiskalnej, 2) kraje o mentalności „południowej” oraz 3) kraje postkomunistyczne. Do krajów o mentalności północnej zaliczono: Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Francję, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Niemcy, Szwecję i Wielką Brytanię. W skład krajów o mentalności południowej wchodzi: Cypr, Grecja, Hiszpania, Malta, Portugalia, Włochy.

¹⁸ Cz. Bywalec, *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 76.

¹⁹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004, s. 89.

Byłe kraje komunistyczne to: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

Ostatnie kryterium zastosowane w badaniu odnosi się do członkostwa w unii walutowej. Kraje stosujące wspólną walutę to: Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Włochy. Kraje używające walut narodowych to: Bułgaria, Czechy, Dania, Litwa, Polska, Rumunia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania.

Rozważania prowadzone w artykule dotyczą kilku kwestii. Po pierwsze dokonano analizy zmian liczby narodowych reguł fiskalnych w badanych latach. Wydaje się, że liczba tych reguł powinna rosnąć sukcesywnie, ale szczególnie dynamicznie w okresie od rozpoczęcia kryzysu gospodarczego, ze względu na ich niewątpliwie duży wpływ na konsolidację finansów publicznych. Największy wzrost liczby reguł powinien wystąpić w przypadku reguł wydatkowych, ponieważ reguły długu publicznego i deficytu stosowane są w UE jako reguły ponadnarodowe, a reguły przychodowe są generalnie bardzo rzadko wykorzystywane. Ponadto, reguły te oddziałują bezpośrednio na wydatkową stronę budżetu, są przejrzyste, zrozumiałe i potencjalnie łatwo egzekwowalne, co sprzyja ich relatywnie wysokiej efektywności oddziaływania na stan finansów publicznych. Ich atutem jest także to, że odnoszą się do wielkości, które znajdują się pod bezpośrednią kontrolą władz publicznych²⁰. Reguły wydatkowe przyczyniają się więc do wzrostu przewidywalności polityki fiskalnej i tym samym ułatwiają jej koordynację z polityką pieniężną²¹.

H1. W analizowanym okresie rosła liczba reguł narodowych w krajach UE, szczególnie po roku 2007.

H2. Najbardziej dynamiczny wzrost liczby reguł można zaobserwować w przypadku reguł wydatkowych.

Dalsze rozważania dotyczą zależności pomiędzy liczbą narodowych reguł fiskalnych w badanym okresie oraz długością okresu przynależności danego kraju do Unii Europejskiej. Zostało sformułowane założenie, że w „starych” krajach UE liczba reguł fiskalnych jest większa, co jest konsekwencją długoletnich tradycji demokracji, stosowania zasad gospodarki rynkowej i relatywnie wysokiej dbałości o stan finansów publicznych. Jednocześnie jednak stawiana jest teza, że „proces doganiania” w „nowych” krajach UE jest dynamiczny, tzn. liczba reguł narodowych rośnie tam szybciej niż w „starych” krajach.

²⁰ M. Banaszewka, *Wydatkowe reguły fiskalne jako składnik ram fiskalnych państw Unii Europejskiej*, „Zarządzanie i Finanse” nr 2 (3)/2013.

²¹ X. Debrun, N. Epstein, S. Symansky, *A New Fiscal Rule: Should Israel ‘Go Swiss’?*, „IMF Working Paper”, WP/08/87, 2008.

H3. W „starych” krajach UE średnia liczba narodowych reguł fiskalnych była większa niż w „nowych” krajach.

Istotnym czynnikiem wpływającym na dyscyplinę fiskalną i, w konsekwencji, na stan finansów publicznych gospodarki jest mentalność fiskalna. Kraje charakteryzujące się tzw. północną mentalnością fiskalną wykazują wyższą dbałość o finanse publiczne, co przejawia się między innymi stosowaniem szerszego spektrum reguł fiskalnych na poziomie narodowym niż w przypadku krajów o południowej mentalności. W prowadzonych analizach przyjęto także, że kraje postkomunistyczne, biorąc pod uwagę relatywnie niedługi czas funkcjonowania w realiach gospodarki rynkowej, wykorzystują mniejszą liczbą reguł fiskalnych niż kraje o mentalności północnej. Jednocześnie jednak, pamiętając o procesie konwergencji jaki zachodzi w tych krajach należy przyjąć, że w badanym okresie liczba narodowych reguł fiskalnych w tych krajach rośnie szybciej niż w krajach o mentalności północnej. Przyjęto także, że kraje o południowej mentalności fiskalnej stosują najmniej reguł narodowych oraz, że liczba tych reguł jest tam względnie stabilna w całym badanym okresie.

H4. W krajach o północnej mentalności fiskalnej liczba narodowych reguł fiskalnych była większa niż w dawnych krajach postkomunistycznych i krajach o mentalności południowej.

Analiza zależności pomiędzy liczbą stosowanych reguł narodowych w danym kraju a przynależnością tego kraju do unii walutowej może wskazywać, że kraje należące do strefy euro stosują mniej reguł fiskalnych na poziomie narodowym niż kraje nie używające wspólnej waluty. Uzasadnieniem takiej tezy może być fakt, że kraje strefy euro zobligowane są prowadzić wspólną politykę monetarną, co oznacza, że przyjmując wspólną walutę rezygnują z prowadzenia własnej polityki monetarnej i pozbawiają się jednocześnie możliwości reagowania za jej pomocą na tzw. szoki asymetryczne. W tej sytuacji polityka fiskalna staje się najważniejszym i praktycznie jedynym instrumentem reagowania na negatywne zjawiska gospodarcze. Dlatego wydaje się, że państwa strefy euro będą mniej chętnie nakładać ograniczenia (reguły) na politykę fiskalną, dążąc do tego, aby polityka fiskalna była bardziej elastyczna i mniej uregulowana.

H5. W krajach należących do unii walutowej liczba narodowych reguł fiskalnych była niższa niż w krajach nie wchodzących w skład unii walutowej.

Inną ważną kwestią jest zbadanie zmian dotyczących jakości stosowanych reguł fiskalnych na poziomie narodowym. W niniejszym artykule została przyjęta teza, że w badanym okresie rośnie liczba reguł fiskalnych charakteryzujących się wysoką jakością, jednak dynamika tych zmian zależy od rodzaju

kraju (klasyfikowanego według wyżej wymienionych trzech kryteriów), jaki te reguły stosuje.

Jakość reguł fiskalnych rozpatrywana będzie z punktu widzenia ich umocowania prawnego oraz zakresu oddziaływania. Jeśli chodzi o rangę prawną reguł fiskalnych, to w przypadku krajów UE reguły zapisane w Traktacie z Maastricht i w Pakcie Stabilności i Wzrostu²² mają bardzo wysoki status prawny, gdyż są one nadrzędne w stosunku do prawa krajowego i bardzo trudne (praktycznie niemożliwe) do zmienienia. Oznacza to potencjalnie wysoką skuteczność reguł fiskalnych zapisanych w ramach prawa unijnego. Natomiast reguły narodowe zapisane są najczęściej w postaci kilku form prawnych, które różnią się rangą w systemie prawnym, poziomem szczególności zapisów oraz zakresem sankcji, jakie mogą być stosowane w przypadku nieprzebrzegania reguł. W Polsce najwyższą rangę w systemie prawnym ma reguła fiskalna zapisana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zapewnia to wysoką skuteczność reguły, gdyż nawet jeśli parlament przyjmie ustawę budżetową niezgodną z zapisem konstytucyjnym, to ustawa taka zostanie podważona przez Trybunał Konstytucyjny. Relatywnie silnym umocowaniem prawnym charakteryzują się także reguły zapisane w ustawach; w Polsce jest to Ustawa o Finansach Publicznych, która zawiera rozwinięcie zapisu konstytucyjnego. Aktem o najniższym statusie prawnym w Polsce jest uchwała Rady Ministrów, która najczęściej nazywana jest strategią lub programem. Akt taki może być stosunkowo łatwo zmieniony, a także nie występują sankcje prawne za prowadzenie działań niezgodnych z przyjętą uchwałą. Dokument ten stanowić może więc swoistą deklarację polityczną, a ewentualne sankcje za jej nieprzebrzeganie mogą polegać na utracie części elektoratu.

Analizując natomiast zakres oddziaływania reguł fiskalnych, można stwierdzić, że spotyka się reguły, które dotyczą całego sektora finansów publicznych (zarówno budżetu centralnego, jak i budżetów samorządów lokalnych), reguły dotyczące tylko budżetu centralnego lub jedynie budżetów władz lokalnych. Na przykład w Polsce reguła długu obejmuje cały sektor finansów publicznych, ale dodatkowo oddzielne rozwiązania stosowane są w odniesieniu do sektora samorządu terytorialnego, który może się zadłużać w oparciu o tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów²³. Wydaje się, że im szerszy jest zasięg oddziaływania reguły fiskalnej, tym wyższa jej skuteczność w kwestii pozytywnego wpływu na stan finansów publicznych.

²² Uchwała Rady Europejskiej odnośnie Paktu o Stabilności i Wzroście Gospodarczym, Amsterdam 17 czerwca 1997 (97/C 236/1).

²³ M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Biuro Analiz Sejmowych” nr 21 (113)/2011.

W prowadzonych analizach jakościowe ujęcie reguł fiskalnych zostało wyrażone poprzez nadanie regułom fiskalnym stosowanym w poszczególnych krajach odpowiednich rang w zależności od ich umocowania prawnego i zakresu oddziaływania.

Biorąc pod uwagę to pierwsze kryterium, zastosowane zostały następujące rangi:

3 – umocowanie konstytucyjne,

2 – umocowanie ustawowe,

1 – umocowanie w formie dokumentów rządowych, umowy koalicyjnej i in.

Ze względu na zakres oddziaływania przyjęto następujące rangi:

2 – cały sektor finansów publicznych,

1 – tylko budżet centralny lub tylko budżety władz lokalnych.

H6. Jakość reguł fiskalnych rosła najbardziej dynamicznie w nowych krajach UE, krajach postkomunistycznych oraz krajach nie należących do unii walutowej.

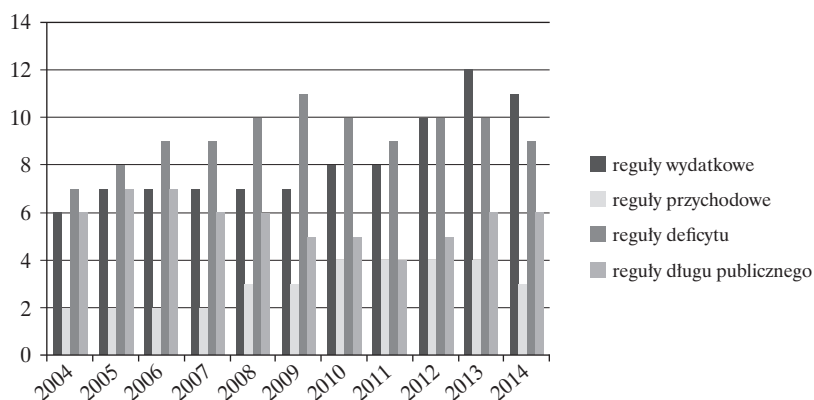
4. ANALIZA EMPIRYCZNA EWOLUCJI NARODOWYCH REGUŁ FISKALNYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Pierwszym obszarem badawczym jest dynamika zmian liczby poszczególnych narodowych reguł fiskalnych wykorzystywanych w krajach UE w okresie 2004–2014 (wykres 1). W przypadku reguł wydatkowych zaobserwować można wyraźny wzrost ich liczby, szczególnie widoczny po roku 2007, a więc w okresie kryzysu gospodarczego. Na przykład w roku 2004 tylko 6 krajów UE stosowało reguły wydatkowe, w latach 2005–2009 liczba tych reguł była stabilna (7), po czym zaczęła rosnąć od roku 2010, osiągając w roku 2013 poziom 12 reguł (w 2014 roku 11 krajów stosowało reguły wydatkowe). W analizowanym okresie liczba reguł wydatkowych uległa więc podwojeniu. Wniosek stąd, że kryzys gospodarczy spowodował w niektórych krajach dążenie do konsolidacji finansów publicznych poprzez nałożenie większych restrykcji na stronę wydatkową budżetu. Jeśli chodzi o reguły przychodowe, to, jak już wspomniano, są to najmniej popularne reguły fiskalne, ale także w ich przypadku można zauważyć wzrost liczby tych reguł w okresie kryzysu. Dla przykładu, w roku 2004 tylko 2 kraje stosowały te reguły, w roku 2008 liczba krajów stosujących te reguły wzrosła do 3, a od roku 2010 kolejny kraj UE wprowadził regułę wydatkową. W przypadku reguł zrównoważonego budżetu ich liczba była stosunkowo stabilna przez cały badany okres, np. w roku 2004 reguły te

na poziomie narodowym stosowane były w 7 krajach, do roku 2013 liczba państw je stosujących wzrosła do 11, po czym spadła i w roku 2014 wynosiła 9. Podobna sytuacja występuje w przypadku reguł długu. Reguły narodowe długu publicznego występują w krajach, które miały je zapisane w swoim ustawodawstwie zanim weszły do UE, jak to było np. w przypadku Polski. Nawet jeśli zapisy reguł narodowych są inne niż reguł ponadnarodowych, to wyższą rangą i obowiązująca jest reguła zapisana w traktacie międzynarodowym. W badanym czasie narodowe reguły długu występowały w 6–7 krajach, jedynie w latach 2009–2012 liczba krajów stosujących te reguły spadła do 5–4.

Wykres 1

Zmiany liczebności poszczególnych reguł narodowych we wszystkich krajach UE w okresie 2004–2014



Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Interesująca wydaje się być także analiza zmian średniej liczby reguł narodowych w krajach członkowskich UE oraz zmian ich jakości w badanym czasie, z uwzględnieniem dodatkowych trzech kryteriów, wskazanych w pierwszej części artykułu. Pierwszym kryterium jest okres przynależności badanego kraju do UE. Analiza danych liczbowych przedstawionych w tabeli 1 pozwala stwierdzić, że „stare” kraje UE charakteryzują się relatywnie wysoką średnią liczbą reguł narodowych w porównaniu do „nowych” krajów UE (1,13 reguły w roku 2004 i 1,33 reguły w roku 2014 w „starych” krajach UE i odpowiednio: 0,33 i 0,75 reguły w „nowych” krajach UE). Jest to zupełnie zrozumiałe zważywszy na fakt, że większość „nowych” krajów UE to dawne kraje postkomunistyczne, które relatywnie od niedawna funkcjonują według zasad gospodarki rynkowej. Należy zarazem podkreślić, że liczba narodowych

reguł fiskalnych rośnie bardziej dynamicznie w „nowych” krajach. W badanym okresie średnia liczba reguł w tej grupie krajów wrosła w ciągu 10 lat ponad dwukrotnie (2,27 razy). W krajach „starej Unii” średnia liczba reguł przez cały okres objęty badaniem była w miarę stabilna. Oznacza to, że w „nowych” krajach członkowskich występuje proces doganiania „starych” krajów UE pod względem zwiększania efektywności prowadzonej polityki fiskalnej.

Tabela 1

Średnia liczba narodowych reguł fiskalnych w „starych” i „nowych” krajach UE

Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
„Stare” kraje UE	1,13	1,27	1,27	1,27	1,33	1,27	1,27	1,13	1,27	1,40	1,33
„Nowe” kraje UE	0,33	0,42	0,50	0,42	0,50	0,58	0,67	0,67	0,83	0,92	0,75

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Kolejna analiza nawiązuje do hipotezy, która zakłada, że w badanym okresie jakość narodowych reguł fiskalnych poprawiała się szybciej w „nowych” krajach UE niż w krajach „starych”. Dane liczbowe przedstawione w tabelach 2 i 3 potwierdzają tę tezę. Ocena jakości umocowań prawnych reguł fiskalnych (tabela 2) pozwala stwierdzić, że chociaż w „starych” krajach UE w pierwszym roku badania przeciętne umocowanie prawne reguł było niemal dwukrotnie wyższe niż w krajach „nowych” (odpowiednio: 1,40 i 0,58), to w roku 2014 różnica ta wyraźnie się skurczyła (odpowiednio: 2,00 i 1,42). Znacząco to, że w „nowych” krajach UE poprawa umocowań prawnych reguł fiskalnych postępowała bardziej dynamicznie (wzrost niemal 2,5-krotny) niż w krajach „starych” (wzrost o 43%).

Tabela 2

Średnie umocowanie prawne narodowych reguł fiskalnych w „starych” i „nowych” krajach UE

Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
„Stare” kraje UE	1,40	1,60	1,60	1,60	1,80	1,73	1,73	1,53	1,87	2,07	2,00
„Nowe” kraje UE	0,58	0,75	0,92	0,83	0,92	1,00	1,25	1,25	1,58	1,75	1,42

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Podobnie wnioski można wyciągnąć analizując zmiany zakresu oddziaływania reguł narodowych w „starych” i „nowych” krajach UE (tabela 3). Choć „stare” kraje UE w pierwszym roku analizy charakteryzowały się średnim zakresem oddziaływania reguł ponad trzykrotnie wyższym niż kraje „nowe” (odpowiednio: 1,80 i 0,58), to w roku 2014 różnica ta była znacznie mniejsza (odpowiednio: 2,10 i 1,33). Tak więc także w tym przypadku w „nowych” krajach UE zwiększenie zakresu oddziaływania reguł fiskalnych następowało bardziej dynamicznie niż w krajach „starych”. Dynamika wzrostu w „nowych” krajach UE wyniosła 129%, podczas gdy w „starych” krajach tylko 17%.

Tabela 3

**Średni zakres oddziaływania narodowych reguł fiskalnych
w „starych” i „nowych” krajach UE**

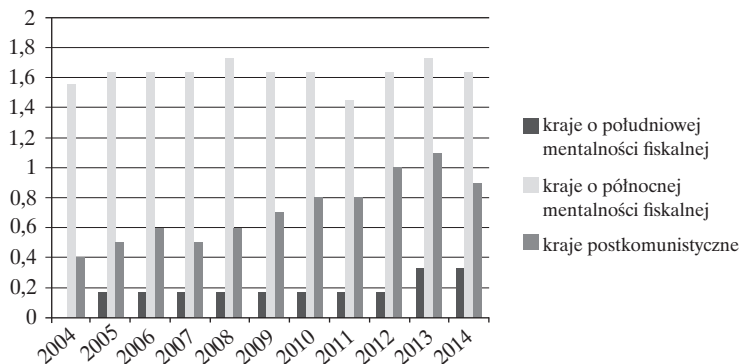
Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
„Stare” kraje UE	1,80	2,00	2,00	2,07	2,13	2,07	2,07	1,80	2,07	2,20	2,10
„Nowe” kraje UE	0,58	0,75	0,92	0,75	0,83	1,00	1,25	1,25	1,58	1,67	1,33

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Następny obszar badawczy dotyczy zależności pomiędzy liczbą narodowych reguł fiskalnych a mentalnością fiskalną kraju, który daną regułę stosuje. Wykres 2 przedstawia dane pokazujące zmiany średniej liczby wszystkich reguł narodowych w zależności od grupy kraju. W krajach o południowej mentalności fiskalnej średnia liczba reguł wahała się od 0 w roku 2004 do 0,33 w roku 2014. W krajach postkomunistycznych średnia liczba reguł była wyższa, jednak nadal relatywnie niewysoka (0,40 reguły w roku 2004 i 0,90 w roku 2014). Zdecydowanie najwięcej reguł narodowych stosowały kraje o północnej mentalności fiskalnej (1,55 reguły w roku 2004 i 1,64 reguły w roku 2014). Średnia liczba reguł w krajach o północnej mentalności była więc przeciętnie kilka razy wyższa niż liczba reguł stosowanych przez kraje postkomunistyczne, a zwłaszcza przez kraje o mentalności południowej. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że liczba reguł narodowych rosła najbardziej dynamicznie w krajach postkomunistycznych (wzrost o 125% w okresie 2004–2014).

Wykres 2

Średnia liczba narodowych reguł fiskalnych
w krajach o różnej mentalności fiskalnej

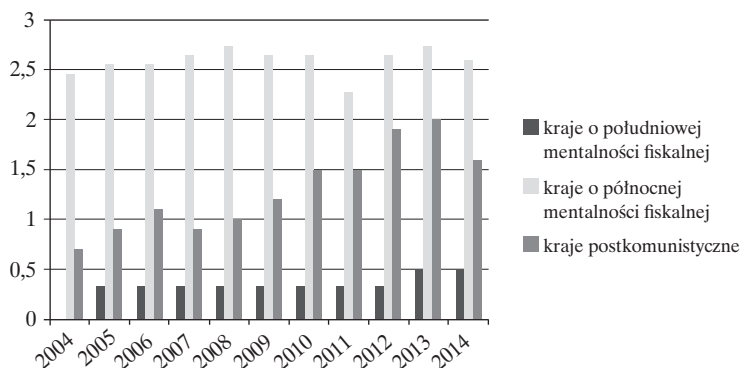


Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Kolejny wymiar analizy nawiązuje do hipotezy, która zakłada, że w badanym okresie jakość narodowych reguł fiskalnych poprawiała się szybciej w krajach postkomunistycznych w porównaniu do krajów o północnej mentalności fiskalnej, a zwłaszcza niż w krajach o mentalności południowej. Analiza jakości umocowań prawnych reguł fiskalnych (wykres 3) pozwala stwierdzić, że chociaż w krajach o północnej mentalności w pierwszym roku badawczym przeciętne umocowanie prawne reguł było ponad dwukrotnie wyższe niż w krajach postkomunistycznych (odpowiednio: 1,91 i 0,70), to w roku 2014 różnica ta istotnie się zmniejszyła (odpowiednio: 2,36 i 1,70). Wyniki te jednoznacznie wskazują, że w krajach postkomunistycznych UE poprawa umocowań prawnych reguł fiskalnych postępowała bardziej dynamicznie (wzrost o 143%) niż w krajach o północnej mentalności fiskalnej (wzrost o 24%), co oznacza, że kraje postkomunistyczne wdrożyły intensywny proces doganiania krajów o mentalności północnej w zakresie poprawy jakości stosowanych reguł narodowych. Na tym tle wyraźnie gorzej wygląda sytuacja w krajach o południowej mentalności fiskalnej. Średnie umocowanie prawne reguł fiskalnych w tych krajach jest kilka razy niższe niż w krajach o północnej mentalności i krajach postkomunistycznych. Co więcej, umocowanie to jest stabilne praktycznie przez cały badany okres; jedynie w latach 2011–2014 zaobserwowano jego wzrost (z poziomu 0,33 do poziomu 0,67).

Wykres 3

Średnie umocowanie prawne narodowych reguł fiskalnych
w krajach o różnej mentalności fiskalnej



Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

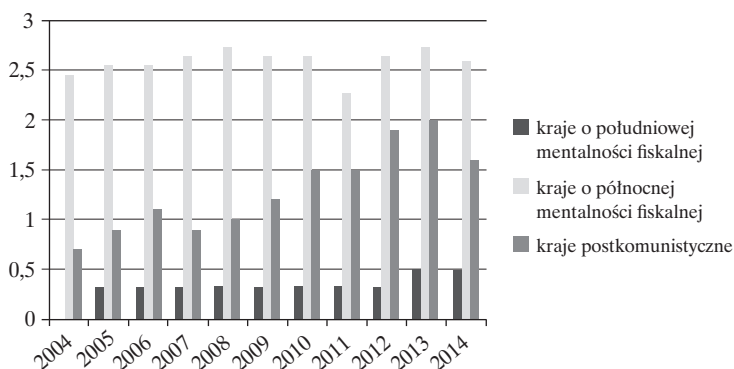
Analiza średniego zasięgu oddziaływania reguł fiskalnych (wykres 4) pozwala na wyciągnięcie podobnych wniosków. W krajach o północnej mentalności fiskalnej na początku okresu badawczego średni zakres oddziaływania reguł był 3,5-krotnie wyższy niż w krajach postkomunistycznych (odpowiednio: 2,45 i 0,7), ale w ostatnim roku różnica ta istotnie zmniejszyła się (odpowiednio: 2,59 i 1,60). Wniosek stąd, że w krajach postkomunistycznych proces rozszerzania zakresu oddziaływania reguł fiskalnych postępował bardziej dynamicznie (wzrost o 129%) niż w krajach o północnej mentalności fiskalnej (wzrost jedynie o 6%). Zdecydowanie niższy zakres oddziaływania narodowych reguł fiskalnych występował w krajach o południowej mentalności fiskalnej. Średni zasięg oddziaływania reguł fiskalnych w tych krajach jest kilka razy niższy (średnio 3-krotnie) niż w krajach o północnej mentalności i krajach postkomunistycznych. Ponadto, zasięg ten utrzymuje się praktycznie na niezmiennym poziomie przez cały badany okres; jedynie w latach 2013–2014 zaobserwowano jego wzrost (z poziomu 0,33 do poziomu 0,50). Podsumowując, można stwierdzić, że jakość reguł fiskalnych zmieniała się w różnym tempie w zależności od przynależności kraju do określonej grupy państw, zdefiniowanych według ich mentalności fiskalnej.

Biorąc pod uwagę kryterium przynależności kraju do unii walutowej, należy stwierdzić, że kraje stosujące wspólną walutę wykorzystywały wyraźnie mniej narodowych reguł fiskalnych niż kraje, które wspólnej waluty nie przyjęły (tabela 4). Co ciekawe, na początku badanego okresu (przed kryzysem

gospodarczym) różnice średniej liczebności reguł pomiędzy obydwoma grupami krajów były wyraźnie niższe niż w okresie późniejszym. Liczba reguł narodowych w krajach strefy euro pozostawała względnie stabilna w całym badanym okresie (0,71 reguły w roku 2004 i 0,88 w roku 2014, wzrost o 24%). Natomiast w krajach nie stosujących wspólnej waluty liczba reguł rosła dość dynamicznie, z poziomu 0,90 reguły w roku 2004 do poziomu 1,70 reguły w roku 2013; tylko w ostatnim roku badanego okresu średnia liczba tych reguł spadła do poziomu 1,40 (wzrost o 56%).

Wykres 4

**Średni zakres oddziaływania narodowych reguł fiskalnych
w krajach o różnej mentalności fiskalnej**



Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Tabela 4

**Średnia liczba narodowych reguł fiskalnych
w krajach należących i nie należących do strefy euro**

Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Należące do strefy Euro	0,71	0,82	0,82	0,76	0,82	0,76	0,76	0,76	0,76	0,88	0,88
Nie należące do strefy Euro	0,90	1,00	1,10	1,10	1,20	1,30	1,40	1,20	1,60	1,70	1,40

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Ostatni analizowany obszar badawczy dotyczy hipotezy, która zakłada, że w badanym okresie jakość narodowych reguł fiskalnych poprawiała się szybciej w krajach nie należących do unii walutowej w porównaniu do krajów stosujących wspólną walutę. Analiza jakości umocowań prawnych reguł fiskalnych (tabela 5) pozwala stwierdzić, że w krajach nie stosujących wspólnej waluty przeciętne umocowanie prawne reguł było prawie dwukrotnie wyższe niż w krajach strefy euro (odpowiednio: 1,30 i 0,88 w roku 2004 oraz 2,50 i 1,29 w roku 2014). Co więcej, dynamika zmian w tym obszarze była wyższa w krajach spoza strefy euro (wzrost o 92% w krajach spoza strefy i o 46% w krajach unii walutowej), co oznacza, że w krajach tych proces doskonalenia jakości umocowań prawnych narodowych reguł fiskalnych był bardziej intensywny.

Tabela 5

**Średnie umocowanie prawne narodowych reguł fiskalnych
w krajach należących i nie należących do strefy euro**

Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Należące do strefy euro	0,88	1,06	1,06	1,00	1,18	1,12	1,12	1,12	1,12	1,29	1,29
Nie należące do strefy euro	1,30	1,50	1,70	1,70	1,80	1,90	2,20	1,90	2,80	3,00	2,50

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Poddając analizie średni zasięg oddziaływania reguł fiskalnych (tabela 6), można sformułować podobne wnioski. W krajach spoza strefy euro na początku okresu badawczego średni zakres oddziaływania reguł był wyraźnie wyższy niż w krajach strefy (odpowiednio: 1,60 i 1,06), a w ostatnim roku różnica ta wzrosła (odpowiednio: 2,55 i 1,29). Tak więc także i w tym przypadku kraje nie będące członkami strefy euro prowadziły bardziej skuteczny proces poprawy jakości reguł narodowych (dynamika zmian na poziomie 59%). Należy także podkreślić, że w krajach stosujących wspólną walutę przeciętny zasięg oddziaływania reguł narodowych jest stabilny i utrzymuje się na zbliżonym poziomie przez cały badany okres, wahając się od 1,06 do 1,29 (wzrost o 22%). Reasumując, jakość reguł fiskalnych rosła w różnym tempie w zależności od przynależności kraju do strefy euro.

Tabela 6

Średni zakres oddziaływania narodowych reguł fiskalnych
w krajach należących i nie należących do strefy euro

Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Należące do strefy euro	1,06	1,24	1,24	1,18	1,24	1,18	1,18	1,18	1,18	1,29	1,29
Nie należące do strefy euro	1,60	1,80	2,00	2,00	2,10	2,30	2,60	2,20	3,00	3,10	2,55

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

PODSUMOWANIE

W okresie kryzysu gospodarczego władze Unii Europejskiej jako całości, jak i poszczególnych krajów członkowskich, rozpoczęły proces reformowania dotychczasowych reguł fiskalnych, zarówno na poziomie ponadnarodowym, jak i narodowym. Niektóre kraje wprowadziły także nowe reguły fiskalne. Działania te miały na celu skorygowanie nierównowagi fiskalnej i przywrócenie zaufania do gospodarki.

Prowadzone w artykule analizy pokazały, że w badanym okresie rosła liczba narodowych reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej. Szczególnie dynamicznie rosło wykorzystanie reguł wydatkowych, prawdopodobnie dlatego, że reguły te oddziałują bezpośrednio na wydatkową stronę budżetu, są przejrzyste i potencjalnie łatwo egzekwowalne. Ponadto, sytuację tę można tłumaczyć faktem, że w krajach UE reguły długu publicznego i reguły zrównoważonego budżetu (deficytu) stosowane są jako reguły ponadnarodowe; z kolei reguły przychodowe są generalnie bardzo rzadko wykorzystywane.

W „starych” krajach UE średnia liczba reguł fiskalnych jest wyższa niż w „nowych” krajach. Jednak w „nowych” krajach liczba tych reguł rośnie szybciej, a więc proces doganiania „starych” krajów UE jest dynamiczny. Wydaje się więc, że „nowe” kraje UE doceniają znaczenie reguł fiskalnych dla poprawy skuteczności prowadzonej polityki fiskalnej.

Bardzo istotnym czynnikiem różnicującym kraje UE pod względem liczby stosowanych reguł narodowych okazała się mentalność fiskalna, a więc podejście danego kraju i jego obywateli do kwestii dyscypliny fiskalnej w gospodarce. W rezultacie przeprowadzonych analiz okazało się, że kraje o północnej mentalności fiskalnej (charakteryzujące się wysoką dyscypliną fiskalną) stosu-

ją znacznie więcej reguł narodowych niż kraje postkomunistyczne, a zwłaszcza kraje o południowej mentalności.

W krajach należących do unii walutowej liczba narodowych reguł fiskalnych jest mniejsza, niż w krajach, które nie stosują wspólnej waluty. Może to wynikać z chęci pozostawienia sobie przez kraje strefy euro pewnej swobody w realizacji polityki fiskalnej na poziomie narodowym, w sytuacji, gdy polityka monetarna prowadzona jest na poziomie ponadnarodowym i poszczególne kraje strefy euro nie mają wpływu na jej kształt.

Przeprowadzone badania pokazują także, że w badanym okresie jakość narodowych reguł fiskalnych (rozumiana jako stosowanie reguł o silnej podstawie prawnej i szerokim zakresie oddziaływania) rosła dynamicznie. Jednocześnie jednak dynamika tego wzrostu była różna w poszczególnych grupach krajów, rozpatrywanych z punktu widzenia trzech kryteriów. Najbardziej znaczące zmiany w zakresie wzmocnienia jakości narodowych reguł fiskalnych zaobserwowano w „nowych” krajach UE, krajach postkomunistycznych oraz krajach nienależących do unii walutowej.

BIBLIOGRAFIA

- Alesina A., Perotti R., *The Political Economy of Budget Deficit*, „NBER Working Paper”, No. 4637, 1994.
- Banaszewka M., *Wydatkowe reguły fiskalne jako składnik ram fiskalnych państw Unii Europejskiej*, „Zarządzanie i Finanse” nr 2 (3), 2013.
- Bywalec Cz., *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Budina N., Kinda T., Schaechter A., *Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset*, „IMF Working Paper”, WP/12/273, 2012.
- Debrun X., *Tying Hands Is not Commitment: Can Fiscal Rules and Institutions Really Enhance Fiscal Discipline?*, „Bruegel Working Paper”, No. 01/2007.
- Debrun X., Epstein N., Symansky S., *A New Fiscal Rule: Should Israel ‘Go Swiss’?*, „IMF Working Paper”, 08/2008.
- Fiscal Rules Dataset, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/index_en.htm (19.12.2014).
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004.
- Hagen von J., Wolff G., *What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU*, „Discussion Paper, Series 1: Studies of the Economic Research Centre”, No. 38/2004.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, art. 216, ust. 5.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Biuro Analiz Sejmowych” nr 21 (113)/2011.
- Kumar M., Schaechter A., Baldacci A., *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, IMF, November 12/2009.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, „Biuro Analiz Sejmowych”, nr 7 (32)/2010.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Paluszak G., *Reguły fiskalne rządów na poszczególnych poziomach władzy w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Acta Universitas Lodzensis. Folia Oeconomica” nr 238, Łódź 2010.
- 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”, 12/12012.
- Schick A., *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, „OECD Journal on Budgeting”, 2010.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C115 z 9 maja 2008 r.; www.europarl.europa.eu/parliament/archive (19.12.2014).
- Uchwała Rady Europejskiej odnośnie Paktu o Stabilności i Wzroście Gospodarczym, Amsterdam 17 czerwca 1997 (97/C 236/1).
- Ustawa z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r., Nr 28, poz. 1646.
- Wyplosz Ch., *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, artykuł prezentowany na konferencji NBER pt. „Polityka fiskalna po kryzysie finansowym, Cambridge”, 1–15.07.2011.

EWOLUCJA NARODOWYCH REGUŁ FISKALNYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE 2004–2014

Streszczenie

Celem artykułu jest empiryczna analiza ewolucji narodowych reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2014. Reguły fiskalne są jednym z ważniejszych instrumentów wpływających na efektywność prowadzonej w danym kraju polityki fiskalnej. W okresie kryzysu ekonomicznego podstawowym celem reguł fiskalnych jest konsolidacja sektora finansów

publicznych, przede wszystkim ograniczenie deficytu budżetowego i długu publicznego. Prowadzone badanie jest analizą porównawczą koncentrującą się na ocenie zmian ilości oraz jakości reguł narodowych w 27 krajach Unii Europejskiej. Za najważniejsze czynniki różnicujące średnią liczbę narodowych reguł fiskalnych stosowanych w poszczególnych krajach przyjęto: okres przynależności kraju do UE, mentalność fiskalną danego kraju oraz członkostwo w Unii Walutowej. Z przeprowadzonych badań wynika, że w okresie 2004–2014 rosła liczba reguł narodowych w krajach UE i dynamicznie poprawiała się ich jakość. Ponadto stwierdzono, że wymienione wyżej czynniki są istotnymi determinantami liczebności narodowych reguł fiskalnych stosowanych przez poszczególne kraje UE. Zauważono również, że czynniki te różnicują dynamikę zmian jakości narodowych reguł fiskalnych w poszczególnych grupach krajów.

EVOLUTION OF NATIONAL FISCAL RULES IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES IN THE PERIOD 2004–2014

Summary

The purpose of this article is an empirical analysis of the evolution of national fiscal rules in the European Union countries in the years 2004–2014. Fiscal rules are some of the most important factors affecting the efficiency of fiscal policy carried out in a country. During the economic crisis, the primary objective of fiscal rules is to consolidate public finance, most of all to reduce budget deficit and public debt. The study focuses on the assessment of changes in the number of national fiscal rules as well as changes in their quality in the 27 old and new EU countries. It is assumed that the most important factors differentiating the average number of national fiscal rules applied in particular countries are: the length of the country's membership in the EU, the fiscal mentality of a country, and use of the single currency. The empirical research shows that in the period 2004–2014 the number of national fiscal rules in the EU was systematically growing, and their quality was improving dynamically. Moreover, it occurred that the above-mentioned factors are statistically significant determinants of the number of national fiscal rules applied by different EU countries.

ЭВОЛЮЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В 2004–2014 ГОДАХ

Резюме

Целью статьи является эмпирический анализ эволюции национальных бюджетных правил в странах Европейского Союза в 2004–2014 годах. Бюджетные правила являются одним из важнейших инструментов, воздействующих на эффективность проводимой в данной стране бюджетной политики. В период экономического кризиса основной целью бюджетных правил является консолидация государственных финансов, прежде всего ограничение дефицита бюджета и государственного долга. Проводимое исследование представляет собой сравнительный анализ, сконцентрированный на оценке количественных и качественных изменений бюджетных правил в 27 государствах-членах Европейского Союза. Важнейшими факторами, дифференцирующими средний показатель национальных бюджетных правил, применяемых в отдельных странах, признаны: период членства государства в ЕС, бюджетная политика данного государства и членство в Валютном союзе. Проведенные исследования показывают, что в 2004–2014 годах наблюдался рост количества национальных правил в странах ЕС и в быстром темпе улучшалось их качество. Кроме того, отмечено, что вышеупомянутые факторы являются существенными детерминантами количества национальных бюджетных правил, соблюдаемых в отдельных государствах ЕС. Замечено также, что данные факторы дифференцируют динамику качественных изменений национальных бюджетных правил в отдельных группах государств.