



Ryta Iwona Dziemianowicz

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomii i Zarządzania
Katedra Skarbowości
r.dziemianowicz@uwb.edu.pl

Aneta Kargol-Wasiluk

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomii i Zarządzania
Katedra Skarbowości
a.kargol@uwb.edu.pl

WPLYW REGUŁ FISKALNYCH NA OGRANICZENIE DEFICYTU I DŁUGU PUBLICZNEGO W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza wpływu reguł fiskalnych, obowiązujących w krajach UE, na ograniczenie deficytu i długu publicznego. Badania dotyczą okresu 2007-2016 i zostały przeprowadzone na podstawie danych pochodzących z baz Eurostatu i Komisji Europejskiej. Opierając się na analizie indeksów reguł fiskalnych (FRI) w państwach członkowskich UE, zauważono, że niemal we wszystkich krajach wartość badanego indeksu wzrosła, jednakże jego wysoki poziom nie zawsze jest dodatnio skorelowany z niskim poziomem długu publicznego. Jednocześnie można wskazać wyraźny związek między wartością FRI i deficytu budżetowego.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, reguły fiskalne, indeks reguł fiskalnych, deficyt budżetowy, dług publiczny.

JEL Classification: H30, H60, H62, H63, H87.

Wprowadzenie

Kryzys z 2008 r. i będący jego konsekwencją wzrost zadłużenia publicznego w pewnym sensie przewartościowały rolę polityki fiskalnej. W państwach członkowskich UE uświadomiły dodatkowo potrzebę przeglądu i oceny narodowych reguł fiskalnych, będących uzupełnieniem unormowań funkcjonujących na szczeblu unijnym¹, zwłaszcza z punktu widzenia regulacji wzmacniających nadzór budżetowy oraz zwiększających dyscyplinę finansów publicznych.

¹ Europejskie reguły fiskalne w postaci wartości referencyjnych – dla deficytu i długu publicznego, odpowiednio 3% PKB i 60% PKB, oraz dodatkowe procedury zawarte w PSW, który był kilkakrotnie modyfikowany.

Reguły fiskalne najczęściej definiuje się jako trwałe ograniczenia polityki fiskalnej, wyrażone wskaźnikami wprowadzającymi limit dla określonego agregatu fiskalnego, np. deficytu budżetowego (rzeczywistego lub strukturalnego), długu publicznego, wydatków lub dochodów, zazwyczaj w odniesieniu do PKB [Kopits, Symansky, 1998]. Ich celem jest przede wszystkim „wiązanie rąk” politykom, głównie przez ograniczanie podejmowania nieodpowiedzialnych decyzji dotyczących wydatków i dochodów publicznych [Altunbaş, Thornton, 2017]. W 1990 r. reguły fiskalne posiadało tylko 7 państw na świecie. W reakcji na kryzys ich liczba systematycznie rosła, w tym także w krajach UE. Na początku 2011 r. różnego typu reguły obowiązywały w 85 krajach świata, w 2015 r. – według najnowszych danych MFW – już w 96 [IMF, 2016].

Wprawdzie nie można przyjąć, że reguły fiskalne traktowane są jako panaceum na nieodpowiedzialną politykę fiskalną i niezrównoważone finanse publiczne, ale niewątpliwie mogą być pomocne w ich stabilizowaniu. Zgodnie z Dyrektywą 2011/85/UE silne numeryczne reguły fiskalne, które są specyficzne dla każdego państwa członkowskiego oraz zgodne z celami budżetowymi na poziomie Unii Europejskiej, powinny być podstawą wzmocnionych ram nadzoru budżetowego UE. Czy tak rzeczywiście jest? W jakim stopniu obowiązujące w krajach UE reguły fiskalne chronią przed nadmiernym długiem publicznym i pogorszeniem stanu finansów publicznych?

Celem artykułu jest znalezienie odpowiedzi na powyższe pytanie oraz ocena wpływu narodowych reguł fiskalnych, obowiązujących w krajach UE, na ograniczenie deficytu i długu publicznego w latach 2007-2016. W opracowaniu zastosowano metodę deskryptywną z elementami analizy danych statystycznych. Badania przeprowadzono na podstawie literatury przedmiotu poświęconej regułom fiskalnym oraz literatury odwołującej się do stanu finansów publicznych w państwach należących do UE. W odniesieniu do badania empirycznego posłużono się danymi pochodzącymi z Eurostatu oraz Komisji Europejskiej. Na potrzeby artykułu sformułowano następującą hipotezę badawczą: w państwach członkowskich UE, które stosują numeryczne reguły fiskalne, poprawia się stan finansów publicznych, szczególnie w odniesieniu do poziomu deficytu i długu publicznego.

1. Istota i zakres stosowania numerycznych reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej

Istotą reguł fiskalnych jest przede wszystkim ograniczenie uznaniowości polityki. Reguły są stosowane w celu ograniczenia dyskrejonalnej polityki fiskalnej oraz promowania dyscypliny fiskalnej, chociaż niewątpliwie mogą również pełnić funkcję polityczną poprzez katalizowanie ogólnych porozumień dotyczących rozsądnych strategii budżetowych [Badinger, Reuter, 2017]. Należy jednak podkreślić, że reguły nakładają ograniczenia na określone agregaty fiskalne, w obrębie których mogą one swobodnie ewaluować. Nie są konkretnymi celami do osiągnięcia, a zatem nie są bezwzględnie wiążące w każdym roku. Są raczej instrumentem stosowanym z wyboru, którego skuteczność ocenia się *ex post* [Eyraud i in., 2018, s. 4-8].

Według Kopitsa i Symansky'ego [1998] idealna reguła powinna być: precyzyjnie zdefiniowana, transparentna, prosta, elastyczna, adekwatna do realizowanego celu, egzekwowalna, spójna i efektywna. Wymienione cechy charakteryzują jednak wzorzec idealny i są przede wszystkim optymalnym punktem odniesienia, do którego powinno się dążyć. W rzeczywistości trudno jest znaleźć regułę fiskalną, którą w pełni zbudowano na podstawie tych zasad. Zdaniem Eyrauda i in. [2018] skuteczna reguła powinna posiadać przynajmniej trzy cechy: być prosta, elastyczna i egzekwowalna. Niestety osiągnięcie tego równocześnie wcale nie jest łatwe; wprawdzie w ostatnich latach dzięki reformom poprawiono elastyczność i egzekwowalność reguł fiskalnych, ale odbyło się to kosztem skomplikowania ich konstrukcji.

W Unii Europejskiej polityka fiskalna jest przedmiotem niezależnych decyzji każdego państwa członkowskiego. Efekty tych decyzji, podejmowanych pod wpływem indywidualnych warunków społeczno-ekonomicznych każdego kraju, mają istotne implikacje dla makroekonomicznej sytuacji innych państw członkowskich. Oprócz ogólnego mechanizmu koordynacji polityki fiskalnej na poziomie europejskim i obowiązujących w ramach tego norm ponadnarodowych, państwa członkowskie, w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych, stosują własne instrumenty polityki fiskalnej. Zalicza się do nich m.in. numeryczne reguły fiskalne. W krajach UE najczęściej stosowane są cztery rodzaje reguł narodowych: długu publicznego, równowagi budżetowej, wydatkowa oraz dochodowa. Przedmiotowe reguły posiadają zróżnicowane cechy, w odniesieniu do celu, który mają realizować, określonych wytycznych, czy też przejrzystości, i są dostosowane do konkretnych uwarunkowań danego kraju [Schaechter i in., 2012].

Konstrukcja obowiązujących w krajach UE reguł fiskalnych jest zróżnicowana, zazwyczaj jednak obejmuje podstawę ich sformułowania, czas obowiązywania oraz podmioty zobowiązane do przestrzegania. Reguły długu publicznego ustalają wyraźny limit lub cel długu publicznego w relacji do PKB (w %). Ten typ reguły fiskalnej jest najbardziej efektywnym rodzajem reguły w kategoriach zapewnienia zbieżności z celem długu, a także jest stosunkowo łatwy do zakomunikowania. Jednak ze względu na to, że osiągnięcie określonego celu wymaga czasu, reguła ta nie zawiera wytycznych dotyczących sposobu realizacji polityki fiskalnej w krótkim okresie. Na dług publiczny mogą mieć wpływ czynniki, które pozostają poza kontrolą rządu (zmiana stóp procentowych, kursu walutowego itp.). Co więcej, polityka fiskalna może stać się procykliczna, gdy gospodarka zostaje dotknięta szokami, a cel długu publicznego pozostaje wiążący. Reguły równowagi budżetowej ograniczają zmienną, która wpływa przede wszystkim na wskaźnik zadłużenia i znajdują się w dużej mierze pod kontrolą decydentów politycznych. Tym samym takie reguły dostarczają jasnych wskazówek operacyjnych i mogą przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej. Reguła równowagi budżetowej może dotyczyć salda ogólnego, salda dostosowanego strukturalnie lub cyklicznie oraz salda „w całym cyklu”. Reguły wydatkowe natomiast określają limity wydatków całkowitych, bieżących lub *primary expenditure*. Takie limity są zazwyczaj określone w wartościach bezwzględnych, w kategoriach tempa (stopy wzrostu gospodarczego), a czasami w relacji do PKB. Reguły wydatkowe nie są bezpośrednio powiązane z celem stabilności fiskalnej, dopóki nie odnoszą się również do strony dochodowej budżetu. Reguły dochodowe ustalają górny pułap lub (dolny) poziom dochodów i mają na celu zwiększenie poboru dochodów lub zapobieżenie nadmiernemu obciążeniu podatkami. Większość z tych reguł nie jest bezpośrednio związana z kontrolą długu publicznego, ponieważ nie wpływają one na ograniczenie wydatków. Co więcej, ustalenie górnego pułapu lub minimalnego poziomu dochodów może stanowić istotne wyzwanie, ponieważ dochody mogą być w znaczący sposób zdeterminowane przez komponent cykliczności. Wyjątkiem są te reguły, które ograniczają wykorzystanie dodatkowych dochodów „windfall” w celu sfinansowania dodatkowych wydatków [Schaechter i in., 2012; Działo 2016].

W 2008 r. w UE-27 funkcjonowało w sumie 67 różnych rodzajów krajowych reguł fiskalnych, w tym 26 reguł salda budżetu, 18 zadłużenia, 17 wydatkowych oraz 6 dochodowych. Większość państw członkowskich używała więcej niż jedną regułę. Tylko trzy kraje członkowskie nie stosowały w 2008 r. żadnych reguł fiskalnych, tj. Cypr, Malta i Grecja. W sporządzanych w latach 2009-2010 programach stabilności i konwergencji, w związku z pogłębiającym się w więk-

szości krajów członkowskich UE kryzysem finansów publicznych, zawarto informacje dotyczące zmian w zakresie krajowych reguł fiskalnych. W stosunku do 2008 r. wprowadzono 19 nowych reguł oraz zreformowano 2 dotychczas funkcjonujące [Ayuso-i-Casals, 2010, s. 10]. W latach 2011-2015 liczba reguł fiskalnych obowiązujących w krajach UE wzrosła z 74 do 114. W 2015 r. stosowano je w UE ponad sześciokrotnie częściej niż w latach 90., jednocześnie w każdym państwie członkowskim występowały średnio 3 reguły. Nadal dominują normy dotyczące równowagi budżetowej oraz zadłużenia, chociaż coraz częściej wprowadza się także reguły wydatkowe (np. w 2015 r. wprowadzono 7 nowych reguł wydatkowych, w 2016 r. – 3).

2. Deficyt i dług publiczny w państwach UE w latach 2007-2016

Ostatni kryzys gospodarczy w wielu państwach przyczynił się do wyraźnego pogorszenia stanu finansów publicznych. W latach 2007-2016 średni dług publiczny w stosunku do PKB w UE-25 wzrósł z poziomu 58,1% do 83,9%, natomiast w strefie euro odpowiednio (UE-19) z 64,9% do 88,9%. Na początku badanego okresu najwyższy poziom zadłużenia publicznego odnotowano w Grecji (103,1%), we Włoszech (99,8%) oraz w Belgii (87%). W 2016 r. w kilku państwach UE dług publiczny przekroczył natomiast 100%, przy czym najwyższy poziom – 180,8% cechował gospodarkę grecką (tabela 1). Szczegółowa analiza danych statystycznych prowadzi jednak do wniosku, że w wielu przypadkach, na długo przed kryzysem gospodarczym, polityka fiskalna realizowana w poszczególnych krajach UE nie była polityką odpowiedzialną.

Dane zawarte w tabeli 2 wskazują, że w większości państw UE w latach 2007-2016 działania podejmowane w ramach polityki fiskalnej nie prowadziły do utrzymywania stabilnego budżetu, jednakże pod koniec analizowanego okresu sytuacja uległa względnej poprawie. Można stwierdzić, że dekonstrukcja gospodarcza uwypukliła istniejący problem braku zrównoważenia finansów publicznych oraz dodatkowo skłoniła to poszukiwania innych czynników wpływających na jakość tej polityki, przede wszystkim o charakterze strukturalnym.

Tabela 1. Dług publiczny w UE w relacji do PKB (%)

Kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unia Europejska (25)	58,1	61,4	73,5	79,1	81,8	84,4	86,3	87,2	85,2	83,9
Strefa euro (19)	64,9	68,6	78,4	83,8	86,1	89,4	91,3	91,8	89,9	88,9
Austria	64,7	68,4	79,6	82,4	82,2	81,7	81,0	83,8	84,3	83,6
Belgia	87,0	92,5	99,5	99,7	102,6	104,3	105,5	106,8	106,0	105,7
Bułgaria	16,3	13,0	13,7	15,3	15,2	16,7	17,0	27,0	26,0	29,0
Czechy	27,5	28,3	33,6	37,4	39,8	44,5	44,9	42,2	40,0	36,8
Dania	27,3	33,3	40,2	42,6	46,1	44,9	44,0	44,0	39,5	37,7
Niemcy	63,7	65,1	72,6	80,9	78,6	79,8	77,4	74,6	70,9	68,1
Estonia	3,7	4,5	7,0	6,6	6,1	9,7	10,2	10,7	10,0	9,4
Irlandia	23,9	42,4	61,5	86,1	110,3	119,6	119,4	104,5	76,9	72,8
Grecja	103,1	109,4	126,7	146,2	172,1	159,6	177,4	179,0	176,8	180,8
Hiszpania	35,6	39,5	52,8	60,1	69,5	85,7	95,5	100,4	99,4	99,0
Francja	64,3	68,0	78,9	81,6	85,2	89,6	92,4	95,0	95,8	96,5
Chorwacja	37,7	39,6	49,0	58,2	65,0	70,6	81,7	85,8	85,4	82,9
Włochy	99,8	102,4	112,5	115,4	116,5	123,4	129,0	131,8	131,5	132,0
Cypr	53,5	45,1	53,8	56,3	65,7	79,7	102,6	107,5	107,5	107,1
Łotwa	8,0	18,2	35,8	46,8	42,7	41,2	39,0	40,9	36,9	40,6
Litwa	15,9	14,6	28,0	36,2	37,2	39,8	38,8	40,5	42,6	40,1
Luksemburg	7,7	14,9	15,7	19,8	18,7	22,0	23,7	22,7	22,0	20,8
Węgry	65,0	71,0	77,2	79,7	79,9	77,6	76,0	75,2	74,7	73,9
Malta	62,3	62,6	67,6	67,5	70,1	67,8	68,4	63,8	60,3	57,6
Holandia	42,7	54,7	56,8	59,3	61,6	66,3	67,8	68,0	64,6	61,8
Polska	44,2	46,3	49,4	53,1	54,1	53,7	55,7	50,2	51,1	54,1
Portugalia	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,6	128,8	130,1
Rumunia	12,7	13,2	23,2	30,2	34,4	37,3	37,8	39,4	37,9	37,6
Słowenia	22,8	21,8	34,6	38,4	46,6	53,8	70,4	80,3	82,6	78,5
Słowacja	30,1	28,5	36,3	41,2	43,7	52,2	54,7	53,5	52,3	51,8
Finlandia	34,0	32,7	41,7	47,1	48,5	53,9	56,5	60,2	63,6	63,1
Szwecja	39,3	37,8	41,4	38,6	37,9	38,1	40,8	45,5	44,2	42,2
Wielka Brytania	41,9	49,9	64,1	75,6	81,3	84,5	85,6	87,4	88,2	88,3

Źródło: Eurostat [www3].

Tabela 2. Saldo sektora finansów publicznych w krajach UE w relacji do PKB (w %)

Kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>I</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>
Unia Europejska (25)	-0,8	-2,5	-6,6	-6,4	-4,5	-4,3	-3,3	-3,0	-2,4	-1,7
Strefa euro (19)	-0,6	-2,2	-6,3	-6,2	-4,2	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1	-1,5
Strefa euro (18)	-0,6	-2,2	-6,3	-6,2	-4,2	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1	-1,5
Strefa euro (17)	-0,6	-2,2	-6,2	-6,2	-4,2	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1	-1,6
Austria	-1,4	-1,5	-5,3	-4,4		-2,2	-2,0	-2,7	-1,0	-1,6
Belgia	0,1	-1,1	-5,4	-4,0	-4,1	-4,2	-3,1	-3,1	-2,5	-2,5
Bułgaria	1,1	1,6	-4,1	-3,1	-2,0	-0,3	-0,4	-5,5	-1,6	0,0
Czechy	-0,7	-2,0	-5,5	-4,2	-2,7	-3,9	-1,2	-1,9	-0,6	0,7
Dania	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1,2	1,1	-1,8	-0,6
Niemcy	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	0,0	-0,1	0,3	0,6	0,8

cd. tabeli 2

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>
Estonia	2,7	-2,7	-2,2	0,2	1,2	-0,3	-0,2	0,7	0,1	-0,3
Irlandia	0,3	-7,0	-13,8	-32,1	-12,7	-8,0	-6,1	-3,6	-1,9	-0,7
Grecja	-6,7	-10,2	-15,1	-11,2	-10,3	-8,9	-13,2	-3,6	-5,7	0,5
Hiszpania	1,9	-4,4	-11,0	-9,4	-9,6	-10,5	-7,0	-6,0	-5,3	-4,5
Francja	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-3,9	-3,6	-3,4
Chorwacja	-2,4	-2,8	-6,0	-6,5	-7,8	-5,2	-5,3	-5,1	-3,3	-0,9
Włochy	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,7	-2,9	-2,9	-3,0	-2,6	-2,5
Cypr	3,2	0,9	-5,4	-4,7	-5,7	-5,6	-5,1	-8,8	-1,2	0,5
Łotwa	-0,5	-4,2	-9,1	-8,7	-4,3	-1,2	-1,0	-1,2	-1,2	0,0
Litwa	-0,8	-3,1	-9,1	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,6	-0,2	0,3
Luksemburg	4,2	3,3	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1,0	1,3	1,4	1,6
Węgry	-5,0	-3,7	-4,5	-4,5	-5,4	-2,4	-2,6	-2,7	-2,0	-1,9
Malta	-2,1	-4,2	-3,2	-2,4	-2,4	-3,5	-2,4	-1,8	-1,1	1,1
Holandia	0,2	0,2	-5,4	-5,0	-4,3	-3,9	-2,4	-2,3	-2,1	0,4
Polska	-1,9	-3,6	-7,3	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,6	-2,6	-2,5
Portugalia	-3,0	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,0
Rumunia	-2,8	-5,5	-9,5	-6,9	-5,4	-3,7	-2,1	-1,4	-0,8	-3,0
Słowenia	-0,1	-1,4	-5,8	-5,6	-6,7	-4,0	-14,7	-5,3	-2,9	-1,9
Słowacja	-1,9	-2,4	-7,8	-7,5	-4,3	-4,3	-2,7	-2,7	-2,7	-2,2
Finlandia	5,1	4,2	-2,5	-2,6	-1,0	-2,2	-2,6	-3,2	-2,7	-1,7
Szwecja	3,4	1,9	-0,7	0,0	-0,2	-1,0	-1,4	-1,6	0,2	1,1
Wielka Brytania	-2,6	-5,2	-10,1	-9,4	-7,5	-8,2	-5,4	-5,5	-4,3	-2,9

Źródło: Eurostat [www3].

W latach 2007-2016 deficyt budżetowy w stosunku do PKB w UE-25 oscylował w przedziale od -0,8% (w 2007 r.) do -6,6% (w 2009 r.), natomiast w strefie euro (EU-19) odpowiednio od -0,6% (w 2007 r.) do -6,3% (w 2009 r.). Począwszy od 2010 r. zaczął jednak stopniowo się obniżać. W 2009 r. większość krajów UE nie spełniała nominalnego kryterium konwergencji dotyczącego deficytu budżetowego, w 2016 r. już tylko dwa państwa – Hiszpania i Francja.

W analizowanym okresie zdecydowanie pozytywnie można wyróżnić tylko kilka krajów, tj. Szwecję, Luksemburg i Estonię (deficyt budżetowy w żadnym z badanych lat nie przekraczał 3% PKB). Jeśli w analizie uwzględnimy ostatni badany rok, warto zwrócić uwagę, że w wielu państwach osiągnięto stan równowagi lub nadwyżki budżetowej (11 krajów). Jednocześnie w 2016 r. 18 państw UE odnotowało deficyt budżetowy niższy niż -3%. Najniższe deficyty osiągnęły: Dania (-0,6%), Estonia (-0,3%), Irlandia (-0,7%) oraz Chorwacja (-0,9%). Zdecydowanie negatywnie należy ocenić sytuację budżetową w tzw. starych państwach Unii, tj. Grecji (do 2015 r.), Hiszpanii, Francji, Portugalii i Wielkiej Brytanii oraz przyjętej w 2013 r. – Chorwacji (do 2015 r.).

Użycie deficytu budżetowego jako miary stabilności finansów publicznych w UE ma swoje wady. Za bardziej obiektywną miarę stanu finansów publicznych można uznać natomiast poziom długu publicznego w stosunku do PKB. Nie można bowiem zapominać o tym, że tylko przekroczenie deficytu budżetowego powyżej 3% PKB (do 2012 r.) było obwarowane sankcjami oraz mechanizmem korekcyjnym, które i tak w rzeczywistości stanowiły często jedynie martwy przepis. Jednocześnie należy zauważyć, że przestrzeganie reguły deficytu budżetowego na poziomie 3% PKB nie gwarantowało samoczynnie wypełnienia dwóch pozostałych reguł, dotyczących równowagi budżetowej w średnim okresie oraz wysokości długu publicznego (na poziomie 60% PKB). Kraj, który wprowadził utrzymywał deficyt budżetowy na poziomie około 3% PKB, i tak zazwyczaj nie spełniał pozostałych, wymienionych wyżej kryteriów. Jednocześnie (do 2012 r.) nie był narażony na jakiekolwiek sankcje z tego powodu. W związku z tym, z punktu widzenia danego państwa, istotne było utrzymanie przede wszystkim rocznego poziomu deficytu na poziomie niższym niż wartość referencyjna normy fiskalnej, nawet kosztem pewnych manipulacji². Natomiast dług publiczny w zasadzie mógł rosnąć bez ograniczeń, bez konsekwencji obciążenia sankcjami karnymi [Wojtas, Stolarczyk, 2011].

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w latach 2002-2016 Unia Europejska jako całość spełniła kryterium długu publicznego poniżej 60% PKB tylko w 2007 r. Natomiast w przypadku strefy euro w latach 2007-2016 niestety nie odnotowano długu poniżej wartości referencyjnej. W 2007 r. relacja długu do PKB w UE-19 wyniosła 64,9%, w 2013 r. przekroczyła natomiast granicę 90% PKB. W 2016 r. tylko 12 państw miało dług publiczny poniżej referencyjnej granicy 60%, w tym 5 ze strefy euro.

Skumulowanie deficytów budżetowych doprowadziło w poszczególnych państwach UE do wysokiego poziomu długu publicznego. W badanym okresie problem narastania długu dotyczył większości państw członkowskich wspólnoty. W 2016 r. poziom 100% długu publicznego w stosunku do PKB został przekroczony w 5 państwach: Grecji (180,8%), Włoszech (132%), Portugalii (130,1%), na Cyprze (107,1%) i Belgii (105,7%). Najniższy stosunek długu publicznego do PKB odnotowano w 2016 r. w Estonii (9,4%), Bułgarii (29%) i Luksemburgu (20,8%).

² Państwa mogą np. stosować jednorazowe operacje po stronie dochodowej (przez zmianę podatków) oraz po stronie wydatkowej, tak aby w momencie oceny, w trakcie jednego roku, spełniać wymóg deficytu budżetowego poniżej 3% PKB [Wojtas, Stolarczyk, 2011].

3. Ocena skuteczności stosowania reguł fiskalnych w UE-28

Jak zauważono wcześniej, w literaturze przedmiotu identyfikuje się cechy skutecznych reguł fiskalnych, takie jak: precyzyjne określenie agregatu fiskalnego obejmującego formułę, elastyczność, reagowanie na zmiany warunków gospodarowania, prostotę wzoru, zgodność reguł z celami polityki fiskalnej i makroekonomicznej [Kopits, 2001; von Hagen, 2002; Anderson, Minarik, 2006]. Pozostaje jednak pytanie, czy te warunki można uznać za uniwersalne, a zatem – czy są one równie skuteczne w każdej sytuacji? Czy te zasady umożliwią osiągnięcie równowagi w perspektywie długoterminowej? W literaturze nie można znaleźć jednoznacznych badań potwierdzających, że reguły fiskalne zdecydowanie poprawiają dyscyplinę polityki fiskalnej [Grembi, Nannicini, Troiano, 2016]. Wielu badaczy wprost twierdzi, że niektóre reguły mogą wzmacniać procykliczność polityki fiskalnej, dotyczy to zwłaszcza reguł numerycznych. Na takie oddziaływanie reguł numerycznych wskazują m.in. Sørensen i in. [2001]. Natomiast Ayuso-i-Casals i in. [2007] na podstawie przeprowadzonych badań, dotyczących reguł fiskalnych obowiązujących w UE w latach 1990-2005, utrzymują, że na procykliczność polityki fiskalnej wpływało 50% reguł numerycznych stosowanych w państwach UE, zwłaszcza reguł salda budżetowego. Jeszcze wyższy odsetek reguł wzmacniających procykliczność polityki fiskalnej stanowiły reguły długu publicznego (81%) [Gajewski, Skiba, 2010]. Jednocześnie Ayuso-i-Casals i in. [2007] twierdzą, że antycykliczne oddziaływanie na politykę fiskalną mogą mieć reguły wydatkowe. Należy jednak pamiętać o tym, że ich skuteczność może być także iluzoryczna, ze względu na możliwość obejścia poprzez tzw. kreatywną księgowość, na co zwraca uwagę m.in. Milesi-Ferretti [2000]. Tendencja do obejścia reguły będzie tym większa, im mniej transparentna będzie reguła, dlatego skuteczność regulacji fiskalnych w dużym zakresie zależy także od jawności i przejrzystości finansów publicznych. Jednocześnie dotychczasowe badania wskazują, że w krajach o większej przejrzystości fiskalnej łatwiej jest utrzymać dyscyplinę budżetową i kontrolować wydatki. Potwierdzają to Alesina i Perotti [1996] oraz Poterba i von Hagen [1999], którzy twierdzą, że „wyższy poziom przejrzystości (polityki fiskalnej) wiąże się z niższym deficytem budżetowym” [Poterba, von Hagen, 1999, s. 4].

Analizy koncentrujące się na doświadczeniach europejskich, a w szczególności europejskich normach fiskalnych, potwierdzają tylko częściową skuteczność tych reguł. Autorzy badań zwracają uwagę na to, że przed wejściem do EMU wprowadziły one do zmniejszenia nierównowagi fiskalnej, ale po 2001 r. niestety nierównowaga w wielu krajach strefy euro pogłębiła się [Flo-

res, Giudice, Turrini, 2005]. Podobnego zdania są von Hagen, Hallet i Strauch [2001], którzy zwracają także uwagę na brak mechanizmu wykluczenia ze strefy euro nawet po przekroczeniu wartości referencyjnych zapisanych w Traktacie i PSW, co znacznie osłabia europejskie regulacje fiskalne.

Na podstawie dotychczasowych rozważań, można stwierdzić, że jednym z warunków skutecznego działania reguł fiskalnych jest ich odpowiednia konstrukcja, tj. trwałość, ale także niska podatność na zmianę oraz egzekwowalność. W związku z tym reguły fiskalne powinny być wyposażone w pewne charakterystyczne cechy, przede wszystkim: należyte, silne umocowanie prawne, odpowiedni monitoring, mechanizmy umożliwiające skuteczne egzekwowanie oraz sankcje za nieprzestrzeganie, a także przejrzystość.

Skuteczność reguł fiskalnych w zwiększaniu dyscypliny fiskalnej w państwach EU można ocenić wykorzystując przygotowany przez ECOFIN indeks reguł fiskalnych (FRI), który uwzględnia powyższe informacje dla każdej reguły, tworząc indeks siły danej reguły (odzwierciedlający mocne strony i zakres oddziaływania poszczególnych typów reguł) i po odpowiednim zsumowaniu oraz zgrupowaniu tworzy indeks reguł fiskalnych dla danego państwa w danym roku [Numerical Fiscal Rules in EU member countries – [www2](#)]. W 2015 r. zastosowano nową, ulepszoną metodologię liczenia indeksów. Nastąpiła aktualizacja bazy reguł fiskalnych i począwszy od tego roku można posługiwać się nowym indeksem. Indeksy są przygotowywane na podstawie danych z ankiet przeprowadzonych przez Komisję Europejską. Przy konstruowaniu indeksów narodowych reguł fiskalnych według starej metodologii uwzględnia się takie kryteria, jak: podstawa prawna reguły, podmiot odpowiedzialny za ustalanie lub zmianę celów, organ odpowiedzialny za monitorowanie przestrzegania i egzekwowanie reguły, mechanizmy egzekwowania, przejrzystość stosowania reguły (rola mediów).

Wyższy wskaźnik indeksu oznacza wyższą jakość reguł fiskalnych (ich większą restrykcyjność) obowiązujących w danym kraju i tym samym powinien wskazywać na lepszą sytuację finansów publicznych. Ze względu jednak na różnice w konstrukcji poszczególnych reguł w krajach członkowskich, indeks FRI należy interpretować z pewną ostrożnością. Kryzys fiskalny w państwach UE zaowocował modyfikacją sposobu konstruowania indeksu reguł fiskalnych, bowiem dostrzeżono, że ich skuteczność (respektowanie) zależy w dużej mierze od cech instytucjonalnych reguły. Według nowej metodologii uwzględnia się [European Commission, 2018]: podstawę prawną reguły fiskalnej, wiążący charakter, organy monitorujące i egzekwujące, mechanizmy korygujące, odporność na szoki/wstrząsy. W tabeli 3 przedstawiono kształtowanie się indeksu reguł fiskalnych w krajach UE-28 w latach 2007-2016.

Tabela 3. Indeks reguł fiskalnych w krajach UE-28 w latach 2007-2016

Kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Austria	0,11	0,06	0,39	0,39	0,47	0,66	0,66	0,66	0,63	0,63
Belgia	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,13	0,13	1,63	1,63	1,54
Bułgaria	1,12	1,12	1,12	1,12	1,49	1,74	1,74	3,37	3,58	3,58
Czechy	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93
Dania	0,35	0,35	1,01	0,64	1,07	1,07	2,89	2,89	2,89	2,89
Niemcy	0,91	0,91	0,91	0,91	0,09	-0,56	1,01	1,52	1,52	1,52
Estonia	0,78	0,78	0,78	0,90	0,90	0,45	0,76	1,30	1,30	1,30
Irlandia	-0,71	-0,71	-0,71	-0,71	-0,71	-0,71	2,36	2,36	2,22	2,22
Grecja	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	0,48	0,48	0,57	0,57	0,57
Hiszpania	0,80	0,80	0,80	0,80	1,47	1,96	1,96	2,24	2,27	2,27
Francja	-0,27	-0,10	0,11	-0,01	0,41	0,41	1,58	1,50	1,58	1,58
Chorwacja	-0,93	-0,93	-0,01	-0,01	1,22	1,22	1,22	1,22	0,30	0,19
Włochy	0,12	0,10	0,17	0,21	0,24	0,24	0,28	3,48	3,51	3,37
Cypr	-0,83	-0,83	-0,83	-0,83	-0,83	-0,83	1,29	1,70	1,70	1,70
Łotwa	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	2,23	3,19	3,19	2,53
Litwa	-0,23	0,20	0,20	0,20	0,20	0,22	0,22	0,22	2,17	2,77
Luksemburg	0,63	0,63	0,63	0,28	0,28	0,28	0,55	1,10	1,24	1,24
Węgry	0,23	0,23	0,03	0,03	0,03	-0,93	-0,27	1,58	1,66	1,66
Malta	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	1,96	1,96	1,96
Holandia	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,70	0,70	3,26	3,19	2,41
Polska	1,66	0,92	1,31	1,31	1,66	1,62	1,46	1,78	2,44	2,16
Portugalia	-0,20	-0,20	-0,20	-0,20	-0,20	-0,07	1,33	1,45	2,36	2,54
Rumunia	-0,51	-0,51	-0,51	-0,51	-0,51	-0,51	-0,51	2,33	2,33	2,33
Słowenia	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	0,67	1,44
Słowacja	0,05	0,05	0,02	0,02	0,02	1,89	1,89	2,61	2,61	2,74
Finlandia	0,71	0,37	0,03	0,03	0,16	0,12	1,53	1,50	1,50	1,50
Szwecja	1,03	1,03	1,03	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13
Wielka Brytania	-0,28	-0,28	-0,93	-0,35	-0,36	-0,36	-0,36	-0,34	-0,52	0,35

Źródło: European Commission [www1].

Na podstawie analizy indeksów reguł fiskalnych przedstawionych w tabeli 3 można zaobserwować, że na koniec okresu badawczego (2016 r.) stosunkowo wysoka jakość reguł fiskalnych (restrykcyjność) występowała w takich krajach, jak: Bułgaria, Dania, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Litwa, Łotwa, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia i Słowacja. Znacznie mniej restrykcyjne reguły stosowano natomiast w Austrii, Czechach, Grecji, Chorwacji i Wielkiej Brytanii.

Ogólną tendencją jest poprawa indeksów reguł fiskalnych niemal we wszystkich krajach, co można tłumaczyć próbą odpowiedzi na globalny kryzys finansowy. Ponadto wpływ na tę sytuację miały niewątpliwie reformy wprowadzone w sferze koordynacji polityki fiskalnej na poziomie unijnym w latach 2011-2013. W porównaniu do 2007 r. wartość indeksu reguł fiskalnych nie zmieniła się jedynie w Czechach. Największy wzrost/przyrost wartości indeksu

reguł fiskalnych na przestrzeni lat 2007-2016 nastąpił w Bułgarii z 1,12 do 3,58; na Cyprze z -0,83 do 1,70; w Danii z 0,35 do 2,89; w Irlandii z -0,71 do 2,22; we Włoszech z 0,12 do 3,37; na Litwie z -0,23 do 2,77; na Łotwie z -0,31 do 2,53; na Malcie z -0,93 do 1,96; w Portugalii z -0,20 do 2,54; w Słowenii z -0,93 do 1,44; na Słowacji z 0,05 do 2,74.

Tabela 4. Indeks reguł fiskalnych oraz poziom deficytu budżetowego i długu publicznego w 2007 r. i 2016 r.

Kraj	FRI		Deficyt		Dług publiczny	
	2007	2016	2007	2016	2007	2016
Austria	0,11	0,63	-1,4	-1,6	64,7	83,6
Belgia	0,09	1,54	0,1	-1,6	87,0	105,7
Bułgaria	1,12	3,58	1,1	-2,5	16,3	29,0
Czechy	-0,93	-0,93	-0,7	0,0	27,5	36,8
Dania	0,35	2,89	5,0	0,7	27,3	37,7
Niemcy	0,91	1,52	0,2	-0,6	63,7	68,1
Estonia	0,78	1,30	2,7	0,8	3,7	9,4
Irlandia	-0,71	2,22	0,3	-0,3	23,9	72,8
Grecja	-0,93	0,57	-6,7	-0,7	103,1	180,8
Hiszpania	0,80	2,27	1,9	0,5	35,6	99,0
Francja	-0,27	1,58	-2,5	-4,5	64,3	96,5
Chorwacja	-0,93	0,19	-2,4	-3,4	37,7	82,9
Włochy	0,12	3,37	-1,5	-0,9	99,8	132,0
Cypr	-0,83	1,70	3,2	-2,5	53,5	107,1
Łotwa	-0,31	2,53	-0,5	0,5	8,0	40,6
Litwa	-0,23	2,77	-0,8	0,0	15,9	40,1
Luksemburg	0,63	1,24	4,2	0,3	7,7	20,8
Węgry	0,23	1,66	-5,0	1,6	65,0	73,9
Malta	-0,93	1,96	-2,1	-1,9	62,3	57,6
Holandia	0,63	2,41	0,2	1,1	42,7	61,8
Polska	1,66	2,16	-1,9	0,4	44,2	54,1
Portugalia	-0,20	2,54	-3,0	-2,5	68,4	130,1
Rumunia	-0,51	2,33	-2,8	-2,0	12,7	37,6
Słowenia	-0,93	1,44	-0,1	-3,0	22,8	78,5
Słowacja	0,05	2,74	-1,9	-1,9	30,1	51,8
Finlandia	0,71	1,50	5,1	-2,2	34,0	63,1
Szwecja	1,03	1,13	3,4	-1,7	39,3	42,2
Wielka Brytania	-0,28	0,35	-2,6	1,1	41,9	88,3

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza danych przedstawionych w tabeli 4 nie daje jednoznacznych wyników, bowiem w grupie krajów, które mają stosunkowo dobrą sytuację budżetową, mamy do czynienia zarówno z wysoką, jak i stosunkowo niską wartością indeksu fiskalnego. Symptomatyczne jest natomiast to, że w krajach, w których

dług publiczny przekroczył poziom 100% PKB, wartość indeksu reguł fiskalnych (oprócz Grecji) jest stosunkowo wysoka. Wydaje się, że dopiero analiza cech instytucjonalnych stosowanych w poszczególnych państwach pozwoliłaby na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków. Ponadto ocena zmiany poziomu takiego agregatu fiskalnego, jak dług publiczny, jest możliwa w długim horyzoncie czasowym.

Podsumowanie

Przegląd literatury oraz doświadczenia państw europejskich wskazują, że różne typy reguł fiskalnych nie są wprawdzie jednakowo skuteczne w ograniczaniu nierównowagi fiskalnej, ale dobrze skonstruowane, mogą, wraz z innymi instytucjami budżetowymi, wspierać działania zmierzające do zmniejszenia długu publicznego oraz ograniczać procykliczność polityki fiskalnej. Krajowe reguły fiskalne, w przypadku silnego umocowania prawnego oraz wbudowanych mechanizmów egzekwujących ich stosowanie, niewątpliwie mogą przyczynić się do poprawy sytuacji finansów publicznych. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że reguły fiskalne w państwach EU posiadają zróżnicowane cechy instytucjonalne, stąd ocena ich skuteczności implikuje pewne trudności. Na podstawie analizy indeksów reguł fiskalnych okresie 2007-2016 w poszczególnych państwach członkowskich EU można stwierdzić, że w 27 z nich wartość badanego indeksu wzrosła. Jedynie w Czechach nie uległ on zmianie. Zestawienie wartości indeksu reguł fiskalnych z wynikami budżetowymi (poziomem deficytu budżetowego i długu publicznego) pozwala natomiast zauważyć, że jego wysoki poziom nie zawsze jest dodatnio skorelowany z niskim poziomem długu publicznego, przy jednoczesnym dosyć wyraźnym pozytywnym wpływie na poziom deficytu budżetowego. Uzyskane wyniki pozwoliły zatem na pozytywne zweryfikowanie sformułowanej hipotezy badawczej jedynie w części dotyczącej salda budżetowego.

Reasumując, warto prowadzić dalsze badania, dotyczące jakości reguł fiskalnych, ich cech instytucjonalnych oraz analizować ich skuteczność w zwiększaniu dyscypliny fiskalnej, niemniej jednak należy pamiętać, że ze względu na uwarunkowania makroekonomiczne oraz występowanie opóźnień w czasie, związek między stabilnością fiskalną a wysokim indeksem reguł fiskalnych nie jest oczywisty.

Literatura

- Alesina A., Perotti R. (1996), *Fiscal Discipline and the Budget Process*, „American Economic Review”, No. 2.
- Altunbaş Y., Thornton J. (2017), *Why do Countries Adopt Fiscal Rules?*, „The Manchester School”, Vol. 85, No. 1.
- Anderson B., Minarik J.J. (2006), *Design Choices for Fiscal Policy Rules*, „OECD Journal on Budgeting”, Vol. 5, No. 4.
- Ayuso-i-Casals J. (2010), *National Fiscal Governance Reforms across EU Member States. Analysis of the Information Contained in the 2009-2010 Stability and Convergence Programmes*, European Commission.
- Ayuso-i-Casals J., Debrun X., Kumar M. S., Moulin L., Turrini A. (2007), *Beyond the SGP – Features and Effects of EU National-level Numerical Fiscal Rules* [in:] Deroose S., Flores E., Turrini A. (eds.), *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes*, Proceedings from the ECFIN workshop held in Brussels 24 November 2006, s. 191-242.
- Badinger H., Reuter H. (2017), *Determinants of Fiscal Rules*, „Applied Economics Letters”, Vol. 24, No. 3.
- Działo J. (2016), *Indeks reguł fiskalnych jako miara jakości reguł fiskalnych w Unii Europejskiej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XCIX.
- Eyraud L., Debrun X., Hodge A., Lledo D.V., Pattillo A.C. (2018), *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, IMF Staff Discussion Note No.18/04.
- Flores E., Giudice G., Turrini A. (2005), *The Framework for Fiscal Policy in EMU: What Future after Five Years of Experience?*, „European Economy”, Economic Papers No. 223.
- Gajewski P., Skiba L. (2010), *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, NBP, Warszawa.
- Grembi V., Nannicini T., Troiano U. (2016), *Do Fiscal Rules Matter?*, „American Economic Journal: Applied Economics”, Vol. 8, Iss. 3.
- IMF (2016), *Fiscal Rules Dataset.2016*.
- von Hagen J. (2002), *Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, „The Economic and Social Review”, No. 3, Vol. 33.
- von Hagen J., Hallet A.H., Strauch R. (2001), *Budgetary Consolidation in EMU*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11056_en.pdf
- Kopits G. (2001), *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*, IMF Working Paper WP/01/145.
- Kopits G., Symansky S. (1998), *Fiscal Policy Rules*, International Monetary Fund, Occasional Paper No. 162, Washington.
- Milesi-Ferretti G.M. (2000), *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, CEPR Discussion Papers No. 2663.

- Poterba J.M., von Hagen J. (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, NBER.
- Schaechter A., Kinda T., Budina N., Weber A. (2012), *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, IMF Working, Paper 12/187, July.
- Sørensen B.E., Wu L., Yosha O. (2001), *Output Fluctuations and Fiscal Policy: U.S. State and Local Governments 1978-1994*, „European Economic Review”, No. 45.
- Wojtas W., Stolarczyk P. (2011), *Czy po konsumpcji „sześciopaku” Unię Europejską czeka ból głowy?* „Analiza FOR”, nr 11.
- [www1] European Commission, https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en (dostęp: 15.04.2018).
- [www2] European Commission, Numerical Fiscal Rules in EU member countries (2018), European Commission, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en (dostęp: 15.04.2018).
- [www3] Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=en (dostęp: 31.03.2018).

THE INFLUENCE OF FISCAL RULES ON THE REDUCTION OF DEFICIT AND PUBLIC DEBT IN THE EU MEMBER STATES

Summary: The article aims to examine the relationship between the value of the fiscal rules index (FRI) and the level of budget deficit and public debt in the EU Member States. To carry out the study a descriptive method with elements of the analysis of statistical data was used. The analysis was mainly conducted on the basis of literature dedicated to the fiscal policy and numerical fiscal rules. Research was conducted on the basis of the European Commission and Eurostat data set (for years 2007-2016). Review of literature and the experience of European countries show that different types of fiscal rules are not equally effective in reducing the fiscal imbalance, however if well-constructed they can, along with other budgetary institutions, support measures aiming to reduce the public debt and reduce the fiscal policy pro-cyclicality. Based on the analysis of fiscal indices in the period of 2007-2016 in different EU Member States, it may be concluded that the value of the reviewed index increased in 27 of them. Comparison of the values of the fiscal rule index with the budgetary performance (budget deficit and public debt level) shows that its high level is not evidently correlated with the low level of public debt, with a more visible positive influence on the budget deficit level.

Keywords: fiscal policy, numerical fiscal rules, fiscal rules index, budget deficit, public debt.