

Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro.

Wnioski dla Polski

Tomasz Jędrzejowicz, Marcin Kitala, Anna Wronka

Streszczenie

Przystąpienie kraju do unii walutowej niesie istotne konsekwencje dla jego polityki fiskalnej. Z jednej strony, w obliczu braku autonomicznej polityki pieniężnej, zwiększa się znaczenie polityki fiskalnej jako mechanizmu stabilizowania szoków asymetrycznych. Z drugiej strony, zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w poszczególnych krajach członkowskich, mogą mieć konsekwencje dla wspólnej polityki pieniężnej. Ten drugi czynnik stanowił główny argument za przyjęciem w europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) ograniczeń nałożonych na politykę fiskalną zapisami Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW).

Celem opracowania jest analiza znaczenia tych uwarunkowań dla polskiej polityki fiskalnej w perspektywie przyszłego przystąpienia Polski do strefy euro. Głównym wyzwaniem dla polityki fiskalnej w kontekście uczestnictwa w strefie euro jest zapewnienie możliwości działania jej funkcji stabilizacyjnej w obliczu szoków asymetrycznych, przy jednoczesnym zapewnieniu jej zgodności z europejskimi regułami fiskalnymi. W związku z tym, zbadano jak obecni członkowie strefy euro spełniają te wymagania, czy spełniała je w przeszłości polityka fiskalna w Polsce oraz jakie dodatkowe rozwiązania instytucjonalne mogą ograniczać występowanie niepożądanych tendencji w finansach publicznych.

Wyniki badania polityki fiskalnej w krajach obecnie należących do UGW wskazują, że dla zapewnienia stabilizującego działania polityki fiskalnej, a zatem uniknięcia jej procykliczności, konieczne jest utrzymywanie deficytu strukturalnego na odpowiednio niskim poziomie, tak aby nawet sytuacji spowolnienia gospodarczego, deficyt nominalny nie przekroczył wartości referencyjnej 3% PKB. Deficyt strukturalny w Polsce pozostaje z tego punktu widzenia nadmierny, pomimo znaczącego postępu w ograniczaniu nierównowagi finansów publicznych, jaki miał miejsce w ostatnich latach. Co więcej, w przeszłości polityka fiskalna w Polsce bywała procykliczna, do czego mogła dodatkowo przyczynić się obowiązująca reguła długu publicznego. W celu uniknięcia procykliczności polityki fiskalnej warto rozważyć przyjęcie reguły wydatkowej. Jak pokazuje badanie przeprowadzone na próbie 24 krajów OECD, rozwiązanie takie skutecznie zapobiega procyklicznemu zachowaniu wydatków, które występuje w krajach nie stosujących takiej reguły.

Wstęp

Przystąpienie kraju do unii walutowej niesie istotne konsekwencje dla jego polityki fiskalnej. Z jednej strony, w obliczu braku autonomicznej polityki pieniężnej, zmienia się rola polityki fiskalnej jako narzędzia polityki gospodarczej. Z drugiej strony, w europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) obowiązują ograniczenia nałożone na politykę fiskalną wynikające z zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW).

Celem niniejszego opracowania jest analiza znaczenia tych uwarunkowań dla polskiej polityki fiskalnej w perspektywie przyszłego przystąpienia Polski do strefy euro. Głównym wyzwaniem dla polityki fiskalnej w kontekście członkostwa w strefie euro jest zapewnienie możliwości działania jej funkcji stabilizacyjnej w obliczu szoków asymetrycznych, przy jednoczesnym zapewnieniu jej zgodności z europejskimi regułami fiskalnymi. W związku z tym uznano za wskazane przeanalizowanie, jak obecni członkowie strefy euro spełniają te wymagania, jak również, jakie rozwiązania instytucjonalne mogą być przy tym wykorzystane oraz jak kształtowała się w tym kontekście polska polityka fiskalna w przeszłości.

Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów. Rozdział pierwszy zawiera omówienie teoretycznych implikacji członkostwa w unii walutowej dla polityki fiskalnej, w tym ryzyka, jakie może wynikać dla unii z prowadzenia niewłaściwej polityki fiskalnej przez jej członków. W rozdziale tym znajduje się również krótki przegląd teorii dotyczących politycznych przyczyn niestabilnej i procyklicznej polityki fiskalnej, które mogą być źródłem tego ryzyka. Natomiast rozdział drugi omawia europejskie reguły fiskalne, stanowiące próbę zapobieżenia realizacji tych ryzyk i wynikający z reguł wzorzec polityki fiskalnej w UGW. Kolejny rozdział poświęcony jest sytuacji finansów publicznych krajów należących do strefy euro. W rozdziale prezentowane są wyniki własnego badania cykliczności polityki fiskalnej w tych krajach, z wyróżnieniem tych z nich, które utrzymują deficyt strukturalny na poziomie pozwalającym na swobodne działanie automatycznych stabilizatorów. W rozdziale czwartym przedstawiono analizę sytuacji finansów w Polsce, także ze zwróceniem szczególnej uwagi na jej cykliczność. Czynnikiem, który odgrywa tu istotną rolę okazuje się być konstytucyjna reguła długu publicznego. Rozdział piąty zawiera omówienie reguł fiskalnych, które mogą stanowić narzędzie ograniczenia lub eliminacji niepożądanych tendencji w finansach publicznych. Zaprezentowane są wyniki własnych badań wpływu reguł wydatkowych na cykliczność finansów publicznych w krajach OECD. Opracowanie kończy się podsumowaniem i wnioskami płynącymi z przeprowadzonych analiz i badań.

Rozdział 1. Polityka fiskalna w unii walutowej – zagadnienia teoretyczne

W unii walutowej polityka pieniężna ma charakter scentralizowany, podczas gdy polityka fiskalna jest w mniejszym lub większym stopniu zdecentralizowana i kształtowana przez poszczególnych jej członków¹. Oznacza to, że polityka pieniężna dostosowywana jest do uwarunkowań makroekonomicznych panujących w całej unii, a nie w poszczególnych krajach członkowskich. Ma to istotne znaczenie w przypadku wystąpienia szoku asymetrycznego, który oddziałuje z różną siłą na poszczególne kraje należące do unii walutowej. W takiej sytuacji reakcja wspólnej polityki pieniężnej będzie inna, niż miałyby to miejsce, gdyby kraje te prowadziły własną, niezależną politykę pieniężną. To z kolei oznacza, że rola polityki fiskalnej w stabilizowaniu szoków asymetrycznych jest większa w ramach unii walutowej.

W warunkach wstrząsów asymetrycznych polityka fiskalna stanowi zatem zasadnicze narzędzie polityki gospodarczej wykorzystywane do stabilizowania wahań produkcji i zatrudnienia². Stabilizujące działanie polityki fiskalnej może się realizować na dwa sposoby – poprzez funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów oraz poprzez dyskrecjonalne działania rządu mające na celu wpływanie na popyt w gospodarce.

Automatyczne stabilizatory powodują samoistne dostosowanie deficytu budżetowego w reakcji na wahania koniunktury, co oddziałuje na gospodarkę w sposób stabilizujący. Dzieje się tak, ponieważ w fazie spowolnienia gospodarczego deficyt automatycznie rośnie na skutek spadających dochodów podatkowych i rosnących wydatków związanych z bezrobociem oraz pomocą społeczną, podczas gdy w fazie ożywienia ma miejsce zjawisko odwrotne. Z punktu widzenia skutecznego stabilizowania wahań koniunktury, automatyczne stabilizatory mają zasadnicze zalety polegające m.in. na tym, że ich działanie odbywa się bez opóźnień i jest zawsze symetryczne. Główna wada tego mechanizmu polega natomiast na tym, że pozwala on na wygładzenie jedynie stosunkowo niewielkiej części wahań cyklicznych. Siła oddziaływania stabilizatorów zależy od rodzaju szoku, jaki występuje oraz od struktury finansów publicznych w danym kraju. Buti i Sapir (2002) prezentują wyniki analiz uzyskanych przy użyciu trzech dużych modeli makroekonometrycznych, z których wynika, że automatyczne stabilizatory ograniczają wahania cykliczne o ok. 10%-30%, przy czym efekt ten jest silniejszy w przypadku stabilizowania szoków popytowych, zaś słabszy w przypadku szoków podażowych. Jeśli chodzi o różnice pomiędzy krajami, współczynniki wrażliwości³ deficytu budżetowego na wahania cykliczne dla krajów UE mieszczą się, według Komisji Europejskiej (2007), w przedziale od 0,27 (Litwa) do 0,65 (Dania). Współczynniki te zależą w dużej mierze od rozmiaru sektora rządowego i progresywności systemu podatkowego. Oznacza to, że w sytuacji kiedy za pożądane uważane jest wzmocnienie siły oddziaływania automatycznych stabilizatorów, dokonanie tego poprzez podniesienie podatków lub

¹ Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa jest przykładem skrajnym, w którym praktycznie w ogóle nie występuje scentralizowana polityka fiskalna (budżet UE wynosi zaledwie 1% unijnego PKB i zawsze musi być zrównoważony). Innym często podawanym przykładem unii walutowej są Stany Zjednoczone, gdzie poszczególne stany (członkowie unii) również posiadają autonomię i odgrywają istotną rolę w kształtowaniu polityki fiskalnej, jednak znaczna część wydatków publicznych ustalana jest na szczeblu centralnym.

² Działanie stabilizujące polityki fiskalnej oparte jest na keynesowskim założeniu, że impulsy pochodzące od polityki fiskalnej mają w krótkim okresie dodatni wpływ na zagregowany popyt. Hipoteza ekwiwalencji ricardiańskiej mówi natomiast, że wpływ ten jest zerowy, ponieważ podmioty antycypują odwrócenie impulsów w przyszłości (np. przewidują, że obniżka podatków oznacza, że w przyszłości zostaną one podniesione) i odpowiednio korygują swój popyt. Nie znajduje ona potwierdzenia w badaniach empirycznych, przede wszystkim dlatego, że jest oparta na szeregu niespełnionych w praktyce założeń (m.in. że podmioty mają nieograniczony dostęp do kredytu i doskonale przewidują przyszłość). Natomiast Perotti (1999) wykazał, że w skrajnych sytuacjach (np. bardzo wysoki dług publiczny) mnożniki impulsów fiskalnych mogą przyjmować wartości ujemne.

³ Współczynniki te pokazują, o ile zmienia się deficyt sektora finansów publicznych w pkt. proc. PKB na skutek zmiany luki popytowej o 1% PKB.

zwiększenie stopnia ich progresywności może również przynieść negatywne konsekwencje w postaci zniechęcającego wpływu na zachowania podmiotów gospodarczych.

Drugie narzędzie stabilizacyjne polityki fiskalnej stanowią działania dyskrecjonalne, których siła teoretycznie może być ustalona przez decydentów kształtujących politykę gospodarczą według ich uznania. Zasadniczą wadą tego narzędzia są poważne trudności w praktycznym zastosowaniu zaleceń wynikających z teorii. Przede wszystkim, przy podejmowaniu dyskrecjonalnych działań w zakresie polityki fiskalnej występuje szereg opóźnień, najpierw związanych z identyfikacją szoku gospodarczego, następnie z przygotowaniem projektu działań, które będą odpowiedzią na ten szok, skończywszy na procesie legislacyjnym, jaki projekt ten musi przejść, aby mógł wejść w życie. Opóźnienia bywają w praktyce wielomiesięczne, przez co tego rodzaju działania często okazują się nieskuteczne. Ponadto, przy stosowaniu dyskrecjonalnej polityki fiskalnej nastawionej na stabilizowanie wahań koniunktury, kluczowym problemem jest symetryczność podejmowanych działań. O wiele łatwiej jest bowiem dokonać dyskrecjonalnego rozluźnienia polityki fiskalnej w czasie spowolnienia gospodarczego, niż jej zacieśnienia w fazie ożywienia. W praktyce, ta nierównowaga często prowadzi do narastania długu publicznego poprzez tzw. 'efekt schodkowy' (*debt ratcheting*).

Inną zasadniczą implikację uczestnictwa w unii walutowej dla polityki fiskalnej stanowi potencjalny wpływ polityki fiskalnej prowadzonej przez jeden z krajów członkowskich na pozostałych członków. Efekty zewnętrzne (*externalities*) polityki gospodarczej nie są ograniczone wyłącznie do krajów należących do unii walutowej; występują one z mniejszą lub większą siłą w każdej sytuacji, kiedy dwa lub więcej krajów łączy więzi gospodarcze. Przypadek unii walutowej jest jednak szczególny. Po pierwsze, bezpośrednie efekty makroekonomiczne są silniejsze ze względu na silniejsze więzi pomiędzy krajami należącymi do unii. Po drugie, Fatas i Mihov (2003) wskazują na szczególny rodzaj efektów zewnętrznych, występujących wyłącznie w przypadku unii walutowej, związanych z wiarygodnością wspólnej polityki pieniężnej i ryzykiem, że kraj prowadzący niestabilną politykę fiskalną będzie wymagał „uratowania” (*bailout*) przez inne kraje członkowskie lub przez wspólny bank centralny. Na podobny argument zwracają uwagę Artis i Winkler (1999), którzy wskazują, że problemem dla nowopowstałego Europejskiego Banku Centralnego może być brak takiej reputacji, wiarygodności i wsparcia opinii publicznej, jakim cieszą się banki centralne o długiej historii skutecznej walki z inflacją. Mogłoby to potencjalnie oznaczać większe ryzyko poddania się presji wywieranej przez politykę fiskalną. Po trzecie, i ten argument jest najczęściej podnoszony w literaturze, pokusa dla decydentów do prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej może być większa w unii walutowej, ponieważ korzyści polityczne z takiej polityki pozostają niezmiennione, natomiast koszty wynikające ze wzrostu stóp procentowych rozkładają się pomiędzy wszystkich członków unii (Beetsma i Uhlig, 1999). Jest to związane z osłabionym działaniem dyscyplinującym rynków finansowych w ramach unii walutowej ze względu na brak ryzyka kursowego. Nawet jeśli stosowne regulacje prawne zakazują wspomagania przez inne państwa kraju członkowskiego zagrożonego niewypłacalnością, tak jak ma to miejsce w UGW, wyceny obligacji wyemitowanych przez ten kraj prawdopodobnie nie będą odzwierciedlały ryzyka niewypłacalności w takim stopniu, jak miałyby to miejsce gdyby kraj ten nie należał do unii walutowej (ECB, 2004).

W związku z powyższymi uwarunkowaniami, w unii walutowej może występować problem pokusy nadużycia (*moral hazard*) w postaci większej skłonności do prowadzenia niestabilnej polityki fiskalnej, ponieważ jej koszty zostałyby częściowo poniesione przez inne kraje członkowskie. Z drugiej zaś strony, uczestnikom unii zależy w takiej sytuacji na tym, żeby inni członkowie nie prowadzili niestabilnej polityki. Zależności te tworzą motywację do

wprowadzenia w ramach unii walutowej reguł fiskalnych powstrzymujących nadmierne zadłużanie się państw członkowskich.

Szereg autorów (np. Wypłosz, 1999; Buitert i in., 1993) zwraca również uwagę, że działanie efektów zewnętrznych polityki fiskalnej prowadzonej przez poszczególne kraje członkowskie unii walutowej oznacza potrzebę aktywnej jej koordynacji pomiędzy krajami, jak również koordynacji polityki fiskalnej i pieniężnej w UGW. Pogląd ten był jednak wielokrotnie kwestionowany (np. Alesina i in. 2001, Issing 2000) w świetle argumentów przemawiających za tym, że aktywna koordynacja nie jest konieczna, o ile tylko polityka gospodarcza spełnia swoje zadania – scentralizowana polityka pieniężna dba o niską inflację, zaś zdecentralizowana polityka fiskalna reaguje na szoki asymetryczne w sposób zdyscyplinowany, a zatem nie prowadzący do narastania długu. Co więcej, autorzy ci twierdzą, że próby aktywnej koordynacji mogą prowadzić do zatarcia ról i zakresu odpowiedzialności poszczególnych polityk gospodarczych, a w szczególności do wywierania presji politycznej na politykę pieniężną. Dodatkowym argumentem przeciwko aktywnej koordynacji mogą być wyniki badań Beetsma i in. (2001), zgodnie z którymi koordynacja polityki fiskalnej w unii walutowej jest najbardziej pożądana w przypadku silnych szoków asymetrycznych, a zatem wtedy kiedy jest ona najtrudniejsza do osiągnięcia w praktyce.

Podsumowując, można stwierdzić, że członkostwo w unii walutowej może prowadzić do pogłębienia oraz przeniesienia na inne państwa negatywnych skutków zlej – procyklicznej i niestabilnej – polityki fiskalnej.

Źródłem zlej polityki fiskalnej są zjawiska, będące przedmiotem zainteresowania ekonomii politycznej, związane z występowaniem „skłonności do deficytu” (*deficit bias*; Alesina i Perotti, 1994), wynikającej z działań dyskrecjonalnych rządzących i asymetrii informacji pomiędzy decydentami a wyborcami.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na występowanie tzw. „iluzji fiskalnej” (*fiscal illusion*). Iluzji tej ulegają wyborcy, którzy nie dostrzegają przyszłych obciążeń związanych z prowadzoną przez decydentów luźną polityką fiskalną w teraźniejszości. Zjawisko to występuje z większą intensywnością, gdy finansowanie rozluźnienia fiskalnego rozbite jest na wiele grup społecznych (Buchanan i Wagner, 1977). Ze względu na powszechność „iluzji fiskalnej”, działanie stabilizujące polityki fiskalnej na cykl koniunkturalny przestaje być symetryczne – w okresie wzrostu gospodarczego nie są generowane nadwyżki budżetowe.

Ważną konsekwencją „iluzji fiskalnej” jest też polityczny cykl koniunkturalny (*political business cycle*; Nordhaus, 1975), związany z wykorzystaniem polityki fiskalnej w walce politycznej. W związku ze staraniami polityków, by uzyskać jak największą liczbę wyborców, polityka fiskalna prowadzona w okresie przedwyborczym jest najczęściej ekspansywna. Zwiększane są wydatki budżetowe bądź obniżane obciążenia podatkowe. W rezultacie następuje pobudzenie gospodarki, ale jednocześnie rośnie deficyt budżetowy – pod koniec kadencji staje się wyższy niż na jej początku. Bywa także, że koalicje lub partie rządzące, które są pewne przegranej w zbliżających się wyborach, pod koniec trwania swojej kadencji dodatkowo dążą do zwiększenia poziomu długu publicznego. Ma to utrudnić prowadzenie polityki fiskalnej następcom (Alesina i Tabellini, 1990; Persson i Svensson, 1989).

„Skłonność do deficytu” i w rezultacie rosnący dług publiczny są też związane z tzw. problemem „wspólnej puli zasobów” (*common pool*; von Hagen 2005b). Poszczególne grupy interesu występujące przy tworzeniu budżetu dążą do zwiększania wydatków transferowanych do nich kosztem innych grup. Uważa się, iż zjawisko to nasila się w wielopartyjnych koalicjach rządzących (Alesina i Tabellini, 1990) oraz przy polaryzacji sceny politycznej i częstych zmianach koalicji rządzących (Buti i van den Noord, 2003).

Zacieśnienie polityki fiskalnej wiąże się z koniecznością podjęcia decyzji o zmniejszeniu środków budżetowych płynących do części grup społecznych. Zapowiedzi takich zmian mogą prowadzić do walki pomiędzy poszczególnymi grupami o utrzymanie dotychczasowych przywilejów, czyli tzw. „wojny na wyczerpanie” (*war of attrition*). W rezultacie działania zacieśniające politykę fiskalną są często odkładane na przyszłość (Alesina i Drazen, 1990). Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż słabsze politycznie rządy mają tendencję do opóźniania działań dostosowawczych i akumulacji długu (Alesina i Perotti, 1994).

Wśród pozostałych czynników o charakterze politycznym powodujących utrzymywanie się deficytu i akumulację długu publicznego należy wymienić wycofywanie się z wcześniejszych zapowiedzi zacieśnienia fiskalnego w wyniku wystąpienia „nieprzewidzianych zdarzeń” (Kydlund i Prescott, 1977). Nie bez znaczenia jest też presja na podwyższanie wydatków na administrację państwową, szczególnie, gdy efektywność oraz stopień i sposób wykorzystania środków przeznaczanych na funkcjonowanie urzędów państwowych nie są w wystarczającym stopniu monitorowane (Alesina i Perotti, 1994).

Czynniki prowadzące do niestabilnej polityki fiskalnej przyczyniają się także do jej procyklicznego oddziaływania na gospodarkę. Jak już wcześniej wspomnieliśmy, w związku ze zjawiskiem „iluzji fiskalnej”, w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego występuje skłonność do zwiększania wydatków lub obniżania podatków. Korzystna sytuacja budżetowa jest uznawana przez wyborców za odpowiedni moment na realizację przez rządzących przedwyborczych obietnic, np. redukcji obciążeń podatkowych (Alesina i Tabellini, 2005). Zainteresowanie wykorzystaniem dodatkowych środków budżetowych w czasie dobrej koniunktury prowadzi do tzw. „efektu żarłoczności” (*voracity effect*; Tornell i Lane, 1999), w konsekwencji którego wydatki rosną szybciej niż dochody.

Prowadzenie procyklicznej polityki fiskalnej może być także w pewnych warunkach związane ze stosowaniem numerycznych reguł fiskalnych (Buitier, Corsetti i Roubini, 1993; Ballasone i Monacelli, 2000; Manasse, 2006). Sytuacja taka może wystąpić, jeśli wskaźnik, na którym oparta jest reguła nie jest wielkością korygowaną o wahania cyklu koniunkturalnego lub nie przewidziano wyjątków przy stosowaniu reguły, związanych z nagłym spowolnieniem gospodarczym. Jeżeli z powodu pogorszającej się sytuacji gospodarczej występuje niebezpieczeństwo złamania przyjętych limitów, państwo może być zmuszone do dokonania procyklicznego zacieśnienia fiskalnego, ograniczając w ten sposób symetryczne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Na zakończenie warto zauważyć, że ocena pozycji cyklicznej gospodarki *ex ante* (na etapie opracowywania budżetu na kolejny rok) i *ex post* może być bardzo różna, co również może prowadzić do procyklicznego oddziaływania polityka fiskalnej na gospodarakę.

Rozdział 2. Pakt Stabilności i Wzrostu – odpowiedź na potrzebę zapewnienia stabilności polityki fiskalnej w unii walutowej

Ze względu na wyżej opisane zagrożenia związane z niestabilną polityką fiskalną w unii walutowej, praktycznie od początku prac nad powstaniem UGW w dyskusjach zwracano uwagę na potrzebę wprowadzenia mechanizmów zabezpieczających przed tymi zagrożeniami. W raporcie Komisji Delorsa z 1989 r. znajduje się stwierdzenie, że występowanie dużych i trwałych deficytów finansów publicznych wywiera presję na politykę pieniężną i znacznie ją obciąża. W celu uniknięcia tej presji, a w szczególności w perspektywie przyjęcia wspólnej waluty (por. rozdział I), w raporcie postulowano ustanowienie reguł w zakresie polityki fiskalnej, dotyczących przede wszystkim górnych dopuszczalnych granic deficytu, zakazu kredytowania SFP przez banki centralne oraz limitów zaciągania długu denominowanego w innych walutach niż obowiązujące w państwach członkowskich. W dokumencie tym podkreślano również konieczność wyznaczenia średniookresowego pożądanego stanu polityki fiskalnej (European Commission, 1989).

Zalecenia te znalazły swój wyraz w Traktacie z Maastricht (1992), zawierającym zapisy, które miały za zadanie narzucić dyscyplinę fiskalną w ramach przyszłej unii monetarnej i walutowej, zapewniającą „margines bezpieczeństwa” w przypadku wystąpienia szoków lub recesji (Balassone i Franco, 2001). Zgodnie z Traktatem, dług krajów członkowskich nie powinien przekraczać poziomu 60% PKB (gdy jest on wyższy, musi być obniżany w „zadowalającym tempie”), a deficyt sektora finansów publicznych⁴ (liczony zgodnie z metodologią ESA) powinien kształtować się na poziomie niższym niż 3% PKB (jego przekroczenie jest dopuszczalne w przypadku, gdy jest ono przejściowe lub gdy spadek ma charakter stały i jest bliski odpowiedniej wartości referencyjnej). Ponadto, ani kraje członkowskie, ani Wspólnota Europejska, nie odpowiadają za zadłużenie innych członków⁵. Przekroczenie wielkości przyjętych jako kryteria fiskalne uruchamia procedurę nadmiernego deficytu (Excessive Deficit Procedure - EDP). W ramach EDP państwo musi podejmować działania w celu obniżenia deficytu, a w przypadku braku takich działań, może być nałożona na ten kraj sankcja – m.in. złożenie nieoprocentowanego depozytu (Traktat nie określa jego wysokości). Ocena spełnienia wymogów zawartych w Traktacie z Maastricht dokonywana jest *ex-post*.

W 1997 r. regulacje te zostały uzupełnione Paktem Stabilności i Wzrostu (Stability and Growth Pact - PSW). Jednym z podstawowych celów Paktu było dalsze umocnienie i utrwalenie niezbędnej dyscypliny polityki fiskalnej po utworzeniu Unii Gospodarczo-Walutowej (por. rozdział I). Krajem, który najsilniej podkreślał potrzebę wprowadzenia powyższych regulacji były Niemcy (Wyplosz, 1997; Savage, 2005). Warto zwrócić uwagę, iż przed 1999 r. spełnianie narzuconych przez UE kryteriów fiskalnych było niezbędne do przyjęcia przez dane państwo wspólnej waluty. Po wstąpieniu do strefy euro przekroczenie obowiązujących limitów nie mogło już wykluczyć kraju z unii walutowej.

W stosunku do zapisów Traktatu z Maastricht, do najważniejszych zmian zawartych w PSW, należy zaliczyć:

⁴ W rachunkach narodowych ESA'95 wyróżnia się sektor *general government*, którego nazwa jest oficjalnie tłumaczona na język polski jako „sektor instytucji rządowych i samorządowych”, a zatem z formalnego punktu widzenia, europejskie reguły fiskalne odnoszą się do deficytu tak zdefiniowanego sektora. W niniejszym opracowaniu postanowiliśmy nie stosować różnych terminów opisujących sektor rządowy, w zależności od tego czy omawiany jest on w ujęciu formalnoprawnym czy też w ujęciu ekonomicznym, ale używać w obu przypadkach pojęcia „sektor finansów publicznych”.

⁵ Tzw. *no bail-out clause* – czyli zakaz ratowania danego kraju.

- wprowadzenie wymogu osiągnięcia w średnim okresie bliskiego zrównoważenia bądź nadwyżkowego (*close to balance or in surplus*) salda sektora finansów publicznych (tzw. *medium term objective* – MTO);
- uszczegółowienie wyjątków w zakresie traktowania deficytu jako nadmiernego (określenie w jakich warunkach ma się do czynienia z „nadzwyczajną sytuacją”, termin ten wcześniej budził wątpliwości interpretacyjne);
- wyznaczenie poszczególnych etapów EDP (np. określenie maksymalnego czasu na podjęcie działań służących usunięciu nadmiernego deficytu przez państwo członkowskie);
- ustalenie sankcji finansowej za utrzymywanie nadmiernego deficytu - nieoprocentowanego depozytu⁶, nie większego niż 0,5% PKB, przepadającego na rzecz budżetu Unii Europejskiej (jako dochód) w przypadku nie podjęcia działań dostosowawczych w ciągu dwóch lat od wystąpienia nadmiernego deficytu;
- narzucenie obowiązku składania programów konwergencji (kraje, które nie przyjęły wspólnej waluty) i stabilności (kraje strefy euro), zawierających kilkuletnie strategie w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej.

Wprowadzeniu fiskalnych kryteriów Traktatu z Maastricht towarzyszyły obawy, że wyznaczony tam sztywno maksymalny poziom deficytu (3% PKB), może oddziaływać procyklicznie poprzez wymuszanie zacieśnienia przy spowolnieniu gospodarczym i w ten sposób może ograniczać stabilizacyjną funkcję polityki fiskalnej (Buiter i in., 1993). Wzorzec polityki fiskalnej wynikający z Paktu Stabilności i Wzrostu zmierza zatem do zapewnienia, że kryteria Maastricht są spełnione w trwały sposób, poprzez osiągnięcie w średnim okresie salda bliskiego zrównoważeniu lub nadwyżkowego. Dzięki temu, swobodne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury nie powinno grozić przekroczeniem wielkości referencyjnej dla deficytu sektora finansów publicznych, co jest szczególnie istotne w obliczu szoku asymetrycznego.

W latach 2001-2003, w odpowiedzi na głosy krytyczne w stosunku do PSW, wprowadzono kolejne zmiany uszczegóławiające Pakt. Chodziło przede wszystkim o doprecyzowanie używanej terminologii dotyczącej elementów programów stabilności i konwergencji. W 2002 r. Eurogrupa postanowiła, iż kraje, które nie spełniają warunków w zakresie MTO, powinny co roku podejmować działania dostosowawcze obniżające deficyt o co najmniej 0,5% PKB. Rok później postanowiono, że MTO należy rozumieć jako saldo skorygowane o zmiany wynikające z cyklu koniunkturalnego, po wyłączeniu wpływu czynników jednorazowych (*one-off and temporary measures*; Diebalek i in., 2006), co było odpowiedzią na przeprowadzane przez niektóre państwa działania zmierzające do sztucznego poprawienia sytuacji budżetowej, bez dokonywania stosownych reform (Koen i van den Noord, 2005).

Spowolnienie gospodarcze, które nastąpiło po roku 2001 pokazało, że obowiązujące wówczas europejskie reguły fiskalne nie spełniały swoich zadań tak, jak tego oczekiwano. Przede wszystkim, PSW nie skłaniał w wystarczającym stopniu do podejmowania zacieśnienia fiskalnego w okresach dobrej koniunktury (Buti i Martinot, 2000, Katterl, Part i Stieber, 2003). Konieczne okazało się wyznaczenie uniwersalnej metodologii obliczania salda skorygowanego cyklicznie, a także poprawa jakości statystyk i trafności prognoz prezentowanych przez państwa członkowskie w programach stabilności/konwergencji (European Commission, 2002).

Pogorszenie się sytuacji budżetowej w państwach członkowskich ujawniło również wady obowiązującego mechanizmu sankcyjnego. Liczne kontrowersje wzbudziła decyzja Rady

⁶ Obliczanego za pomocą formuły: $Dep = 0,2\% \text{ PKB} + 0,1 \cdot (3\% \text{ PKB} - ED)$, gdzie ED – przekroczenie wartości referencyjnej w % PKB.

(ECOFIN) z listopada 2003 r. o nie podejmowaniu dodatkowych działań wobec Francji i Niemiec w ramach procedury nadmiernego deficytu, mimo wniosku Komisji, że kraje te nie wypełniają swoich zobowiązań redukcji deficytu. Decyzja ta została ostatecznie uchylona przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu⁷. Jednakże całe wydarzenie uznano za jaskrawy przykład uzależnienia mechanizmu sankcyjnego PSW od decyzji politycznych. Gorącą dyskusję i sprzeciw wielu krajów członkowskich wzbudził też brak wystosowania przez Radę Unii Europejskiej ostrzeżenia względem Niemiec i Portugalii w lutym 2002 r. – protestowały wówczas m.in. Austria, Włochy, Holandia (The Economist, 2002).

Wszystkie powyższe wydarzenia doprowadziły do prac nad zmianami w PSW, które ostatecznie zostały przyjęte w 2005 r. Miała ona na celu odbudowę wiarygodności i wzmocnienie ekonomicznych podstaw Paktu Stabilności i Wzrostu (European Commission, 2005). Postanowiono, że wysokość MTO będzie indywidualnie ustalana dla poszczególnych państw, tak, aby uwzględniała różnice w sytuacji gospodarczej i fiskalnej krajów członkowskich, a także różną skalę przyszłych zagrożeń dla stabilności finansów publicznych. Dolne ograniczenie dla wielkości MTO dla krajów strefy euro i uczestniczących w ERM II wyznaczono jako deficyt strukturalny wynoszący 1% PKB.

Wysokość MTO w ujęciu strukturalnym miała być ustalona w taki sposób, aby zabezpieczyć przed przekroczeniem przez deficyt nominalny wartości referencyjnej oraz zapewnić szybkie zbliżanie się sytuacji finansów publicznych do stanu zapewniającego ich długookresową stabilność. Pierwszy z tych warunków spełniony jest poprzez uzależnienie wysokości MTO od wrażliwości wyników budżetowych na wahania cyklu koniunkturalnego. Natomiast ocena stabilności długookresowej powinna uwzględniać wszystkie jawne i ukryte zobowiązania finansów publicznych, w tym w szczególności przyszłe obciążenia wynikające ze starzenia się społeczeństw. Ponieważ realizacja tego postulatu w praktyce jest bardzo złożonym zadaniem, początkowo przyjęto uproszczoną metodę uwzględnienia długookresowej stabilności przy wyznaczaniu celów średniookresowych. Polegała ona na uzależnieniu celu średniookresowego od bieżącego poziomu długu publicznego oraz tempa wzrostu potencjalnego PKB. Docelowo jednak, MTO mają również uwzględniać przyszłe obciążenia związane ze starzeniem się społeczeństw, w oparciu o długookresowe prognozy wydatków opracowywane przez Grupę Roboczą ds. Starzenia (*Ageing Working Group*) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (*Economic Policy Committee*). Tak wyznaczone cele średniookresowe mają zostać po raz pierwszy zaprezentowane w programach konwergencji i stabilności, które zostaną opracowane jesienią 2009 r.⁸ (European Commission, 2008).

W ramach przeprowadzonej w 2005 r. rewizji PSW, usankcjonowano także minimalny poziom działań dostosowawczych (0,5% rocznie wyłączając czynniki jednorazowe, a także te o działaniu czasowym) dla krajów, które nie spełniły kryterium MTO (odchylenia są możliwe w przypadku wprowadzenia reform strukturalnych). Do instrumentów wywierania nacisku na kraje członkowskie dodano tzw. wczesne zalecenie (*early policy advice*), wydawane przed rozpoczęciem procedury wczesnego ostrzegania⁹.

⁷ 13 czerwca 2004 r.; por. *Judgement of The Court of Justice in Case C-27/04. Commission of The European Communities v Council of The European Union*, Press Release No 57/04

⁸ Prognozy AWG z 2006 r. wskazują, że w zdecydowanej większości państw członkowskich UE, starzenie się społeczeństw spowoduje znaczący wzrost wydatków publicznych pomiędzy rokiem 2004, a 2050 – średnia skala tego wzrostu dla krajów UE wynosi 3,4 pkt. proc. PKB, zaś w 8 krajach UE przekracza 7 pkt. proc. PKB (European Commission 2006a). Można w związku z tym oczekiwać, że w przypadku wielu krajów, uwzględnienie tego czynnika będzie oznaczało konieczność przyjęcia bardziej ambitnych MTO.

⁹ Stwierdza ona, czy poziom deficytu budżetowego powoduje zagrożenie przekroczenia przez deficyt SFP wartości referencyjnej.

Rozszerzono ponadto zakres informacji przedkładanych Komisji Europejskiej w programach konwergencji/stabilności. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do prezentacji m.in. czynników jednorazowych, którym zaczęto poświęcać znacznie więcej uwagi przy ocenie sytuacji finansów publicznych. Do takich działań skłoniło UE stosowanie przez część państw sztuczek księgowych lub wprowadzanie jednorazowych działań poprawiających wynik budżetowy (np. ustanawianie jednorazowych podatków) w celu uniknięcia sankcji, bez konieczności przeprowadzania dostosowań (Beetsma i Debrun, 2004; Koen i van den Noord, 2005; Milesi-Ferretti, 2004).

W ramach oceny sytuacji SFP, zwrócono też większą uwagę na problem stabilności finansów publicznych, a także na kryterium dotyczące wielkości długu publicznego w relacji do PKB. Badania pokazały bowiem (m.in. Pisani-Ferry, 2002), że ocena stabilności winna być dokonywana na podstawie tego kryterium, a nie na podstawie wielkości referencyjnej odnoszącej się do salda sektora finansów publicznych. Branie pod uwagę głównie wielkości deficytu może prowadzić do hamowania istotnych reform strukturalnych oraz ograniczania wydatków na inwestycje publiczne (Balassone i Franco, 2000). Redukcja tych istotnych dla rozwoju gospodarczego wydatków jest bowiem łatwiejsza do przeprowadzenia niż np. ograniczanie transferów socjalnych. Zmianie uległ również zapis określający sytuację, w której deficyt, mimo przekroczenia wartości referencyjnej, nie jest uznawany za nadmierny. Jednocześnie nie przychyłono się ostatecznie do propozycji wysuwanych przez niektóre państwa członkowskie (m.in. Niemcy, Francję i Włochy), aby odliczać od deficytu wydatki ponoszone na badania i rozwój, infrastrukturę oraz na cele militarne, obniżki podatkowe, czy też koszty unifikacji państwa niemieckiego (Welter, 2005).

Zapisy Traktatu z Maastricht i Paktu Stabilności i Wzrostu były zatem przez kilkanaście ostatnich lat przedmiotem licznych analiz, dyskusji, krytyki i modyfikacji. W 2003 r. zbadano (Buti i in., 2003) jakość tych regulacji stosując kryteria dotyczące reguł fiskalnych, opracowane przez Kopitsa-Symansky'ego¹⁰ oraz Inmana¹¹. Wyniki okazały się bardzo korzystne dla PSW (jedynie mechanizmy sankcyjne nie spełniały požądanych kryteriów).

Jednak nadmierna sztywność europejskich reguł fiskalnych, nie zawsze uzasadniona z punktu widzenia zapewnienia długookresowej stabilności finansów publicznych, była także krytykowana w kontekście objęcia tymi regułami nowych państw członkowskich. Buitier i Grafe (2002) wskazywali, że poziom długu publicznego w tych krajach jest znacznie niższy niż w krajach „starej” UE, zaś ich tempo wzrostu PKB wyraźnie wyższe. Autorzy jednocześnie zwracali uwagę, że polityka fiskalna tych krajów stoi przed poważnymi wyzwaniami, związanymi m.in. z niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturą publiczną. Argumenty te mogą, zdaniem autorów, sugerować, że w przypadku tych krajów uzasadnione byłoby przejściowe dopuszczenie deficytów wyższych od wartości referencyjnej 3% PKB.

¹⁰ Ocena dokonywana jest pod kątem m.in. następujących kryteriów: właściwego określenia celu, prostoty i przejrzystości zapisów, elastyczności w jej stosowaniu, wymuszania działań dostosowawczych, zbieżności z zakładanym do osiągnięcia celem wprowadzenia reguły i wsparciem ze strony podejmowanych działań strukturalnych (Kopits i Symansky, 1998).

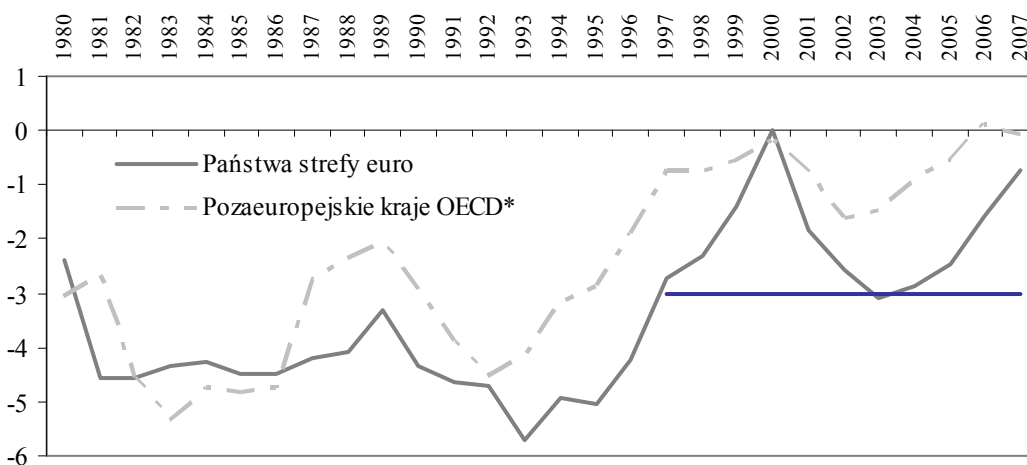
¹¹ Reguły dzielone są na słabe i mocne pod względem badania zgodności z określonym przez nich celem (*ex post* czy *ex ante*), podatnością na zmiany (poprawki, ewentualne zawieszenie stosowania) ustanawiających je zapisów, wymuszania działań dostosowawczych (sankcje, sposób rozpoczęcia stosownej procedury; Inman 1996).

Rozdział 3. Realizacja wzorca polityki fiskalnej dla krajów UGW w praktyce; cykliczność polityki fiskalnej w krajach UGW

Po ponad piętnastu latach od uchwalenia Traktatu z Maastricht i po dziesięciu od ustanowienia Paktu Stabilności i Wzrostu, większość przeprowadzonych analiz potwierdza tezę o pozytywnym wpływie tych regulacji na stan finansów publicznych w krajach UGW (m.in. European Commission 2008; Pisani-Ferry i in., 2008).

O poprawie stabilności finansów publicznych w krajach, które po 1992 r. przystąpiły do tworzenia unii walutowej, może świadczyć wyraźnie widoczny od 1993 r. spadek deficytu sektora finansów publicznych w strefie euro (por. wykres nr 1). Podczas gdy w 1992 r. większość z 11 państw, które jako pierwsze przyjęły wspólną walutę nie spełniało kryterium deficytu z Maastricht (European Commission, 2008), w 1998 r. już wszystkie odnotowały deficyt poniżej poziomu 3% PKB. Należy jednak zwrócić uwagę, że znaczny spadek deficytu sektora finansów publicznych w tym okresie nastąpił również w najważniejszych pozaeuropejskich krajach OECD (por. wykres 1).

Wykres 1 Saldo sektora finansów publicznych w krajach strefy euro i innych krajach OECD, w latach 1980-2007, w relacji do PKB



Źródło: OECD Economic Outlook nr 82 i obliczenia własne;

*) Pozaeuropejskie kraje OECD: Australia, Kanada, Japonia, Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone; przedstawiony na wykresie deficyt jest średnią arytmetyczną z wyników tych 5 krajów;

Wielu ekonomistów (m.in. Pisani-Ferry i in., 2008) podkreśla również, że poprawa salda sektora finansów publicznych, która nastąpiła w latach dziewięćdziesiątych pod wpływem Traktatu z Maastricht nie była wystarczająca, a duża grupa państw po wstąpieniu do UGW, nie podjęła kolejnych działań w celu spełniania celu średniookresowego zapisanego w Pakcie Stabilności i Wzrostu, mówiącego o dążeniu do zrównoważonego budżetu lub nadwyżki w sektorze finansów publicznych. W rezultacie deficyt w strefie euro w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2001-2003 znów przekroczył wielkość referencyjną 3% PKB.

Annett (2006) uważa jednak, że pomimo częstej krytyki, PSW przyczynił się istotnie do poprawy dyscypliny fiskalnej w części państw europejskich (wg autora w Austrii, Belgii, Finlandii, Irlandii, Holandii, Hiszpanii, Danii i Szwecji). Wyniki przeprowadzonych przez Annetta badań wskazują m.in., że od czasu obowiązywania Paktu, ograniczony został wpływ cyklu wyborczego na politykę fiskalną w krajach członkowskich.

Tezę o poprawie stabilności finansów publicznych w UGW w ostatnich latach i skuteczności PSW potwierdzają również opracowane przez Komisję Europejską (European Commission,

2008) szacunki dotyczące zmian łącznego długu publicznego zanotowanego w krajach strefy euro. Podczas gdy w okresie 1977-1992 zadłużenie wzrosło aż o 29,3 pkt. proc. PKB, przez osiem lat obowiązywania Traktatu Maastricht podniosło się o kolejne 12,7 pkt. proc., w latach 1999-2006 spadło o 3,6 pkt. proc. PKB.

Trudniejsza i budząca większe kontrowersje wydaje się ocena dotychczasowego wpływu reguł europejskich na cykliczność polityki fiskalnej. Jak widać na wykresie 1, poziom deficytu państw strefy euro od połowy lat dziewięćdziesiątych fluktuuje silniej niż we wcześniejszym okresie wraz z cyklem koniunkturalnym.¹² Może to świadczyć o rosnącym znaczeniu działania automatycznych stabilizatorów na wynik sektora finansów publicznych i malejącej roli polityki dyskrecjonalnej. A to z kolei oznaczałoby, że polityka fiskalna w UGW stała się w ostatnich latach mniej procykliczna, czy też bardziej antycykliczna.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat wiele miejsca w literaturze poświęcono ekonometrycznym badaniom cykliczności polityki fiskalnej, próbom oceny, w jaki sposób tworzenie unii monetarnej wpłynęło na kształt polityki fiskalnej w krajach europejskich, a także identyfikacji innych czynników, które w istotny sposób determinowały tę cykliczność lub jej brak.

Wykorzystywane w większości tych badań modele ekonometryczne opierają się zwykle na tzw. fiskalnej funkcji reakcji (po raz pierwszy model bazujący na FFR pojawił się w artykule Bohna, 1998), zgodnie z którą dyskrecjonalna polityka fiskalna w danym roku, reprezentowana przez poziom lub też zmianę pierwotnego salda strukturalnego sektora finansów publicznych, uwarunkowana jest poziomem długu publicznego¹³, poziomem pierwotnego salda strukturalnego w roku poprzednim oraz czynnikiem związanym z cyklem gospodarczym (reprezentowanym na ogół przez lukę popytową¹⁴). Cykliczność polityki fiskalnej oceniana jest na podstawie oszacowanego współczynnika przy luce popytowej w fiskalnej funkcji reakcji, pokazującego reakcję strukturalnego salda pierwotnego na zmiany cyklu. W badaniach pojawiają się również rozszerzone warianty modelu - z dodatkowymi zmiennymi objaśniającymi, reprezentującymi czynniki polityczne, instytucjonalne, czy jednorazowe wydarzenia, które mogą mieć istotny wpływ na dyskrecjonalną politykę fiskalną.

Zasadnicza trudność w przeprowadzeniu badania cykliczności polityki fiskalnej polega na niewystarczającej długości dostępnych szeregów czasowych. Polityka fiskalna w badaniach ekonomicznych zwykle analizowana jest w ujęciu rocznym, ponieważ budżety zarówno rządu centralnego, jak i regionów czy samorządów są uchwalane raz na rok. Ponadto najbardziej precyzyjne dane o sytuacji sektora finansów publicznych również dostępne są raz na rok¹⁵. Z drugiej zaś strony problemem w badaniu polityki fiskalnej na dłuższym szeregu danych

¹² Nadwyżka odnotowana w 2000 r. związana była z jednorazowymi dodatkowymi dochodami pochodzącymi ze sprzedaży licencji UMTS w wielu krajach EMU (por. Kitala, 2008).

¹³ Zgodnie z hipotezą wysuniętą przez Bohna (Bohn 1998), o tym czy polityka fiskalna jest stabilna w długim okresie decyduje to, czy w odpowiedzi na narastanie długu, następuje poprawa deficytu strukturalnego.

¹⁴ W modelach jako zmienna objaśniająca pojawia się luka popytowa z danego roku (t) (m.in. Gali i Perotti, 2003) albo opóźniona o jeden okres ($t-1$) (m.in. Golinelli i Momigliano, 2008). W naszych analizach zastosowaliśmy drugi wariant, z dwóch powodów. Po pierwsze, wprowadzenie do modelu opóźnionej luki popytowej pozwala uniknąć konieczności stosowania zmiennych instrumentalnych (reszty w modelu reprezentują gwałtowne zmiany deficytu wywołane czynnikami egzogenicznymi, które mogą wpływać na koniunkturę gospodarczą, a zatem mogą być skorelowane ze zmienną objaśniającą, luką popytową, por. Gali i Perotti, 2003). Ponadto, jak podkreślili Golinelli i Momigliano (2008), można założyć, że ze względu na kompleksowość i długość procesu tworzenia budżetu państwa w danym roku, decyzje determinujące stan finansów publicznych podejmowane są na ogół na podstawie stanu gospodarki i prognoz wykonanych w roku poprzedzającym.

¹⁵ W wielu krajach część jednostek sektora finansów publicznych, zwłaszcza mniejszych, przekazuje do urzędów statystycznych swoje sprawozdania finansowe tylko raz na rok.

rocznych (rzędu 20-30 lat) mogą być zmienne uwarunkowania polityki fiskalnej na przestrzeni analizowanego okresu. Do takich uwarunkowań należą m.in. reguły i instytucje fiskalne, zarówno krajowe, jak i o charakterze ponadnarodowym.

W związku z powyższym, większość spotykanych w literaturze badań zachowania polityki fiskalnej względem cyklu ma charakter badań panelowych. Pozwalają one na wyciągnięcie statystycznie istotnych wniosków dla grupy krajów o zbliżonych warunkach prowadzenia polityki fiskalnej na stosunkowo krótkiej próbie, w której warunki te pozostają możliwie stałe w czasie. Jedynie niewielka część prac, poświęcona jest cykliczności polityki fiskalnej w poszczególnych krajach (m.in. Ballabriga i Martinez-Mongay, 2002).

Opublikowane wyniki badań ekonometrycznych różnią się w zależności od badanego okresu, źródła danych oraz doboru zmiennych (por. Golinelli i Momigliano, 2008), czasem prowadząc autorów do sprzecznych wniosków. Różnice pojawiają się zarówno we wnioskach dotyczących cykliczności polityki fiskalnej w UGW w całym badanym okresie (na ogół przy ponad dwudziestoletniej próbie), jak i w konkluzjach o wpływie Traktatu Maastricht i PSW na cykliczność. Można jednak odnaleźć wnioski wspólne dla przeważającej większości prac.

W celu zbadania zmiany wrażliwości polityki fiskalnej w krajach europejskich pod wpływem procesu tworzenia unii monetarnej, badany przedział czasowy dzielony jest na podokresy związane z najważniejszymi etapami tworzenia UGW i europejskich reguł fiskalnych. W przeważającej części analiz opartych na danych *ex-post*, autorzy udowadniają, że procykliczna przed rokiem 1992 r. dyskrecjonalna polityka fiskalna stała się acykliczna (tj. niezależna od cyklu koniunkturalnego) w latach obowiązywania Traktatu Maastricht (m.in. Gali i Perotti, 2003; OECD 2003, IMF 2004; Wyplosz 2006). Jednakże Gali i Perotti (2003) zwracają też uwagę, że tendencja do malejącej procykliczności zapoczątkowanej w latach dziewięćdziesiątych jest widoczna nie tylko dla krajów unijnych, ale także dla większej grupy krajów OECD. Opublikowano też badania, w których wykazane zostało, że proces tworzenia unii monetarnej nie miał wpływu na zmiany cykliczności polityki fiskalnej w krajach europejskich (m.in. Balassone i Francese, 2004, według których polityka fiskalna w krajach unijnych była procykliczna przez cały badany okres 1970-2000). Z kolei analiza danych *real time*¹⁶ (Golinelli i Momigliano, 2008) pokazuje, że antycykliczna polityka fiskalna w krajach UGW począwszy od lat dziewięćdziesiątych, wraz z upływem lat przesuwiała się nieznacznie w kierunku acykliczności. Jednakże zdecydowana większość opublikowanych dotychczas badań daje podstawę do odrzucenia tezy o procyklicznym oddziaływaniu europejskich reguł fiskalnych.

Próby nieco zmodyfikowanej analizy wpływu tworzenia unii monetarnej na procykliczność polityki fiskalnej podjął się Turrini (2008), budując panel probitowy, w którym zmienna objaśniana przyjmuje wartość 1 w latach, w których polityka fiskalna była procykliczna. Jako zmienne objaśniające, oprócz standardowych dla fiskalnej funkcji reakcji opóźnionych zmiennych: pierwotnego deficytu strukturalnego, długu publicznego i luki popytowej, dołącza m.in. zmienne zero-jedynkowe reprezentujące Traktat Maastricht i PSW. Dodatkowo, Turrini dzieli obserwacje na lata, w których luka popytowa przyjmowała wartości dodatnie i ujemne. Taka specyfikacja umożliwia autorowi bardziej szczegółowe zbadanie wpływu procesu tworzenia UGW na cykliczność polityki fiskalnej, a dokładniej na ewentualną asymetrię reakcji polityki dyskrecjonalnej w krajach UGW wobec okresów spowolnienia gospodarczego

¹⁶ Golinelli i Momigliano (2006 i 2008) wykorzystując w swym badaniu szeregi luki popytowej *real time*, (czyli oceny luki popytowej dokonywane w tym samym roku, dla którego luka jest szacowana) argumentują, że właśnie bieżące prognozy gospodarcze (a nie zrewidowane później dane *ex post*) determinują politykę fiskalną.

i szybkiego wzrostu gospodarczego¹⁷. W rezultacie okazuje się, że przyjęcie PSW wiązało się ze spadkiem procykliczności polityki fiskalnej w latach, w których luka popytowa była ujemna. Natomiast nie miało ono wpływu na politykę fiskalną w okresach dobrej koniunktury.

Zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu, kraje członkowskie powinny dążyć do osiągnięcia MTO. Taka strategia ma chronić przed nadmiernym rozluźnianiem polityki fiskalnej w okresach szybkiego wzrostu gospodarczego i zapobiegać przekraczaniu przez deficyt poziomu 3% PKB w okresach spowolnienia gospodarczego. W 2000 r. Komisja Europejska wprowadziła dodatkowe kryterium wykorzystywane do szacowania MTO. Kryterium to wyznacza poziom salda strukturalnego, do którego średniookresowo powinny dążyć państwa członkowskie i które jednocześnie ma chronić politykę fiskalną przed procyklicznością. Jest to tzw. margines bezpieczeństwa, którego koncepcja opiera się na działaniu automatycznych stabilizatorów.

Margines bezpieczeństwa jest taką minimalną odległością deficytu strukturalnego od poziomu 3% PKB, która przy działaniu automatycznych stabilizatorów zapewnia nieprzekroczenie przez deficyt kryterium z Maastricht. Jest zatem różna dla poszczególnych krajów członkowskich. Komisja Europejska szacuje marginesy bezpieczeństwa dla krajów unijnych od 2000 r., aktualizując wskaźniki i poprawiając metodologię w ramach kolejnych corocznych publikacji. Szacunek marginesu bezpieczeństwa dla danego kraju jest iloczynem elastyczności deficytu budżetowego wobec cyklu oraz odpowiednio dużej „reprezentatywnej” luki popytowej¹⁸.

Po oszacowaniu marginesów bezpieczeństwa, możliwe jest obliczenie maksymalnych deficytów strukturalnych, które mają gwarantować spełnienie kryterium deficytu z Maastricht (wyznaczony deficyt strukturalny = -3% + margines bezpieczeństwa). Zalecane przez Komisję Europejską poziomy deficytów strukturalnych, których najbardziej aktualne wartości zostały opublikowane w *Public Finance in EMU 2007 (European Commission 2007)* wahają się dla UGW-12 w granicach -1,0-1,6% PKB. Wśród tej dwunastki jedynie 3 kraje: Belgia, Finlandia i Luksemburg odnotowały (zgodnie z danymi OECD) wyniki strukturalne wyższe niż te zalecane przez Komisję Europejską przez cały okres 1998-2007. Natomiast Francja, Grecja i Portugalia nie miały zachowanego kryterium marginesu bezpieczeństwa w całym powyższym okresie (por. wykresy w Załączniku 1).

Aby zbadać, czy realizowanie polityki fiskalnej zgodnie ze wzorcem UGW, czyni ją mniej procykliczną, budujemy model panelowy oparty na fiskalnej funkcji reakcji dla krajów strefy euro dla lat 1998-2007, wykorzystując dane OECD. Zmienną objaśnianą w tym modelu jest pierwotne saldo strukturalne sektora finansów publicznych (B) w relacji do potencjalnego PKB (Y^p), natomiast zmiennymi objaśniającymi są: opóźniona o jeden okres zmienna zależna oraz opóźnione wartości długu publicznego (D) w relacji do potencjalnego PKB oraz luki popytowej (Y^*). Model ma zatem taką postać:

¹⁷ Podobny podział próby (na lata z dodatnią i ujemną luką popytową) pojawiał się w wielu wcześniej opublikowanych artykułach. Wnioski, jakie płynęły z poszczególnych badań symetrii reakcji polityki fiskalnej na cykl również różniły się od siebie znacznie (por. Golinelli i Momigliano, 2008). Jednak w przeciwieństwie do wcześniejszych analiz, w pracy Turrini (2008) przedstawione zostały wyniki, które pokazują wpływ tworzenia unii monetarnej na symetrię reakcji polityki fiskalnej na cykl.

¹⁸ Zgodnie z najnowszą metodologią (por. European Commission 2007), „reprezentatywna” luka popytowa dla danego państwa obliczana jest na podstawie szeregu luk popytowych w tym kraju oraz szeregu luk popytowych wspólnego dla wszystkich krajów unijnych (w ostatniej aktualizacji były to szeregi z lat 1981-2005). Aby uzyskać odpowiednio niską „reprezentatywną” lukę popytową, do obliczeń wykorzystywane są 5-procentowe percentyle obserwacji luki popytowych z analizowanych 25 lat – „reprezentatywna” luka popytowa szacowana jest na podstawie najniższych obserwacji luk popytowych, takich, dla których prawdopodobieństwo wystąpienia wynosi 5%.

$$\frac{B_{it}}{Y_{it}^P} = \beta_{0i} + \beta_1 \frac{B_{it-1}}{Y_{it-1}^P} + \beta_2 \frac{D_{it-1}}{Y_{it-1}^P} + \beta_3 Y_{it-1}^* + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Współczynnik przy luce popytowej reprezentuje reakcję strukturalnego salda pierwotnego (a zatem dyskrejonalnej polityki fiskalnej) na zmiany cyklu. Na podstawie oszacowanej wartości i istotności statystycznej tego parametru możliwa jest ocena cykliczności polityki fiskalnej. Ujemna i istotna statystycznie wartość tego współczynnika wskazuje na procykliczność dyskrejonalnej polityki fiskalnej – wynik strukturalny pogarsza się w okresie poprawy koniunktury i wzrasta gdy gospodarka spowalnia. Analogicznie, dodatni i statystycznie istotny parametr świadczy o antycykliczności polityki fiskalnej. Przyjmujemy natomiast, że nieistotny statystycznie współczynnik oznacza jej acykliczność. Aby zbadać wpływ kryterium marginesu bezpieczeństwa na reakcję polityki fiskalnej na cykl, dzielimy obserwowane dla każdego kraju lata na te, w których zalecany margines bezpieczeństwa (z ostatniej aktualizacji z 2007 r.) był spełniony i takie, w których deficyt strukturalny nie był wystarczająco niski.

Tabela 1 Wpływ utrzymywania marginesu bezpieczeństwa na cykliczność polityki fiskalnej

zmienna objaśniana: pierwotne saldo strukturalne	cała próba				margines bezpieczeństwa nie zachowany	margines bezpieczeństwa zachowany
	<i>LSDV</i> (1)	<i>LSDV</i> (2)	<i>GMM</i> (3)	<i>GMM</i> (4)	<i>LSDV</i> (5)	<i>LSDV</i> (6)
zmienna objaśniająca						
stała	-0.40 (-0.40)	-0.30 (-0.30)			1.81 (0.82)	-0.83 (-0.78)
opóźnione pierwotne saldo strukturalne	0.59*** (8.81)	0.57*** (8.32)	0.48*** (6.93)	0.46*** (6.19)	0.58*** (6.49)	0.39*** (3.72)
opóźniony dług publiczny	0.01 (0.99)	0.01 (0.95)	0.07*** (4.12)	0.08*** (3.79)	-0.02 (-0.80)	0.04** (2.33)
opóźniona luka popytowa	-0.19*** (-3.15)		-0.15** (-2.01)		-0.22** (-2.45)	-0.04 (-0.44)
opóźniona luka popytowa*(1-M)		-0.28*** (-3.16)		-0.30** (-2.14)		
opóźniona luka popytowa*M		-0.12 (-1.37)		-0.05 (-0.64)		
liczba obserwacji:	119	119	118	118	57	62
R ²	78.4	78.8			73.1	74.8
Test Sargana (p-value)	-	-	0.72	0.64	-	-

Metody estymacji: GMM (Arellano i Bond, 1991) oraz LSDV (panelowa metoda najmniejszych kwadratów ze sztucznymi zmiennymi), zmienne zero-jedynkowe, reprezentujące poszczególne kraje nie zostały przedstawione w tabeli; źródło wykorzystanych szeregów: *OECD Economic Outlook nr 82 (Grudzień 2007)*; zmienne fiskalne przedstawione w relacji do PKB potencjalnego; w nawiasach przedstawione są wartości statystyki t-Studenta; *, ** oraz *** oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 10, 5 i 1%; *DI* to zmienna zero-jedynkowa, która w latach, w których nie zachowany jest margines bezpieczeństwa wynosi 1; Test Sargana dla GMM - testuje hipotezę zerową o poprawności macierzy instrumentów.

Najpierw szacujemy model panelowy dla wszystkich krajów i lat łącznie. W tabeli 1 w kolumnie 1 i 3 przedstawione zostały szacunki dla całej próby. Zarówno w współczynnik przy luce popytowej oszacowany metodą najmniejszych kwadratów ze zmiennymi sztucznymi (LSDV), jak i uogólnioną metodą momentów (GMM)¹⁹ przyjmuje wartość ujemną i jest

¹⁹ Szacowany model panelowy ma charakter dynamiczny (jedną ze zmiennych objaśniających jest opóźniona zmienna objaśniana), co oznacza że estymatory uzyskane metodą najmniejszych kwadratów ze zmiennymi sztucznymi (LSDV) mogą być obciążone. Dlatego prezentujemy też wyniki modelu szacowanego metodą stworzoną dla modeli dynamicznych, uogólnioną metodą momentów - GMM (Arellano i Bond, 1991). Jednak głównym celem naszego badania nie jest oszacowanie wysokości współczynników, ale porównanie ich

istotny statystycznie, co świadczy o procykliczności polityki fiskalnej w badanym okresie. Oszacowane współczynniki przy opóźnionym długu publicznym i zmiennej zależnej przyjmują wartości dodatnie, co jest zgodne z intuicją. Wyniki estymacji wskazują, że wzrost pierwotnego deficytu strukturalnego o 1% PKB potencjalnego w państwach strefy euro, powoduje pogorszenie się pierwotnego wyniku strukturalnego w roku następnym o ok. 0,5-0,6% PKB potencjalnego, ceteris paribus. Jednocześnie państwa UGW-12 redukują pierwotny deficyt strukturalny średnio o ok. 0,07% PKB potencjalnego, ze względu na każdy dodatkowy 1% długu publicznego w relacji do PKB potencjalnego w roku poprzedzającym (w modelu szacowanym metodą LSDV, współczynnik przy długu nie jest istotny statystycznie).

W następnym etapie analizy wykorzystujemy zmienną zero-jedynkową M , która przyjmuje wartość 1 w latach, w których dane państwo zachowywało opisany wyżej zalecany margines bezpieczeństwa. Opóźnioną wartość luki popytowej w modelu zastępujemy teraz dwoma nowo utworzonymi zmiennymi objaśniającymi skonstruowanymi za pomocą luki popytowej i M : pierwsza to iloczyn zmiennej $(1-M)$ i opóźnionej luki popytowej, a druga to iloczyn zmiennej M i opóźnionej luki popytowej (kolumny 2 i 4 w tabeli 1). Oszacowane współczynniki przy tych zmiennych reprezentują reakcję polityki fiskalnej na zmiany cyklu odpowiednio: w latach z nie zachowanym i zachowanym marginesem bezpieczeństwa. Model przyjmuje zatem taką postać:

$$\frac{B_{it}}{Y_{it}^P} = \beta_{0i} + \beta_1 \frac{B_{it-1}}{Y_{it-1}^P} + \beta_2 \frac{D_{it-1}}{Y_{it-1}^P} + \beta_3 Y_{it-1}^* (1 - M_{it}) + \beta_4 Y_{it-1}^* M_{it} + \varepsilon_{it}. \quad (2)$$

Okazuje się, że zarówno przy estymacji metodą LSDV, jak i GMM, współczynnik przy luce popytowej odnotowanej w latach, w których margines bezpieczeństwa nie był zachowany jest ujemny i statystycznie istotny. Natomiast dla pozostałych lat jest również ujemny, ale ma mniejszą wartość bezwzględną i nie jest istotny statystycznie. Zatem polityka fiskalna w krajach strefy euro, w latach, w których utrzymywano bezpieczny poziom deficytu strukturalnego była acykliczna (niezależna od cyklu), natomiast w pozostałych latach pozostawała procykliczna.

Badanie przeprowadzane jest również inną metodą. Budujemy dwa oddzielne modele panelowe na dwóch podzbiorach obserwacji – podzielonych według kryterium spełniania zalecenia o marginesie bezpieczeństwa. Modele te szacowane są na podstawie relatywnie małej liczby obserwacji, w związku z tym wyniki estymacji należy traktować z pewną ostrożnością. Przedstawione w kolumnach 5 i 6 szacunki otrzymane metodą LSDV²⁰ potwierdzają jednak wcześniejsze wnioski. Współczynnik przy luce popytowej w obu modelach jest ujemny, jednak tylko w latach, w których nie zachowano marginesu bezpieczeństwa, jest istotny statystycznie i ma wyższą bezwzględną wartość.

Wyniki naszego badania wskazują, że w krajach, w których realizowana jest polityka fiskalna zgodna z modelem wynikającym z PSW, a zatem deficyt strukturalny obniżany jest do takiego poziomu, przy którym swobodne działanie automatycznych stabilizatorów nie grozi przekroczeniem referencyjnej wielkości deficytu zapisanej w Traktacie z Maastricht (3% PKB), dyskrecjonalna polityka fiskalna staje się acykliczna. Tymczasem w pozostałych państwach, nie utrzymujących zalecanego marginesu bezpieczeństwa polityka fiskalna jest procykliczna.

poziomów dla poszczególnych podokresów, stąd podobnie jak Gali i Perotti (2003) i Turrini (2008), w badaniu analizujemy także szacunki oparte na LSDV.

²⁰ Oszacowanie tych modeli metodą GMM okazało się niemożliwe ze względu na niewystarczającą liczbę obserwacji w obu wyodrębnionych podzbiorach.

Rozdział 4. Dotychczasowa polityka fiskalna w Polsce w kontekście przystąpienia do strefy euro

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 r. Polskę zaczęły obowiązywać reguły Paktu Stabilności i Wzrostu. Reguły te obejmują wszystkie kraje członkowskie UE, w tym również te, które jeszcze nie przyjęły wspólnej europejskiej waluty. Wszystkie kraje UE powinny utrzymywać deficyt sektora finansów publicznych poniżej wartości referencyjnej 3% PKB, dążyć do obniżenia deficytu strukturalnego do poziomu celu średniookresowego oraz co roku przedstawiać programy stabilności lub konwergencji przedstawiające ich średniookresową strategię polityki fiskalnej. W przypadku przekroczenia przez deficyt kraju UE wartości referencyjnej rozpoczynana jest procedura nadmiernego deficytu, polegająca na wyznaczeniu terminu korekty nadmiernego deficytu i monitorowaniu postępów w realizacji wyznaczonego celu.

Jeśli chodzi o zobowiązania wynikające z PSW, występują dwie zasadnicze różnice pomiędzy krajami należącymi do strefy euro a pozostałymi. Po pierwsze, wobec tych ostatnich nie mogą zostać zastosowane przewidziane w Pakcie sankcje, w szczególności kary finansowe, za nieprzestrzeganie zobowiązań nałożonych w ramach procedury nadmiernego deficytu²¹. Po drugie, w odróżnieniu od krajów należących do strefy euro oraz znajdujących się w mechanizmie ERM2, w sytuacji kiedy deficyt państw nie należących do tej grupy jest niższy od wartości referencyjnej 3% PKB, ale deficyt strukturalny jest wyższy od celu średniookresowego, nie spoczywa na nich obowiązek redukcji deficytu strukturalnego w tempie 0,5 pkt proc. PKB rocznie, choć, jak wspomniano wcześniej, również i one powinny dążyć do osiągnięcia celu średniookresowego.

Polska przystąpiła do UE w 2004 r. z deficytem sektora finansów publicznych, obliczonym zgodnie z zasadami ESA'95, znacznie przekraczającym wartość referencyjną, w związku z czym od razu została objęta procedurą nadmiernego deficytu, przy czym jako termin jego korekty wyznaczono rok 2007. W 2007 r. deficyt wyniósł 2,0% PKB, a zatem w ujęciu ESA'95 był najniższy od początku okresu, za który Eurostat publikuje dane dla Polski (1995 r.). W związku z tym, że prognozy Komisji Europejskiej wskazują, iż w latach 2008 i 2009 deficyt utrzyma się poniżej wartości referencyjnej, w lipcu 2008 r. procedura nadmiernego deficytu wobec Polski została zakończona.

Pomimo znaczącego postępu w redukowaniu deficytu, jaki miał miejsce w ostatnich latach, skala nierównowagi finansów publicznych pozostaje nadmierna, w szczególności jeśli wziąć pod uwagę cel średniookresowy, wyznaczony dla Polski jako deficyt 1,0% PKB²². Według szacunków Komisji Europejskiej, deficyt strukturalny wyniósł w 2007 r. 2,5% PKB. Jest to wielkość odległa zarówno od celu średniookresowego, jak i od poziomu niezbędnego dla swobodnego działania automatycznych stabilizatorów bez przekraczania przez deficyt

²¹ Na kraje nie należące do strefy euro, ale korzystające ze środków z Funduszu Spójności, które nie przestrzegają europejskich reguł fiskalnych, mogą zostać nałożone sankcje finansowe w postaci zawieszenia tych środków. Odpowiednie uregulowania prawne tej kwestii nie znajdują się jednak w Pakcie Stabilności i Wzrostu lecz w regulacjach dotyczących Funduszu Spójności (Art. 6, par. 1, Rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994 r.)

²² Jak wspomniano w rozdziale 2, według obecnie obowiązujących reguł, MTO na poziomie -1,0% PKB jest najmniej ambitnym dopuszczalnym dla krajów strefy euro i uczestniczących w ERM2. Żaden kraj spoza strefy euro również nie ma aktualnie celu poniżej tej wielkości. Cel dla Polski został wyznaczony przy uwzględnieniu wysokiego tempa wzrostu potencjalnego PKB oraz stosunkowo niskiego poziomu długu publicznego. W 2009 r. mają zostać wyznaczone nowe wartości MTO, uwzględniające szacowany wpływ przyszłego starzenia się społeczeństw na finanse publiczne. Również wówczas Polska prawdopodobnie pozostanie jednym z nielicznych krajów UE, dla których MTO będzie wynikiem ujemnym. Będzie to możliwe dzięki przeprowadzonej reformie emerytalnej, na skutek której sytuacja Polski jeśli chodzi o długookresową stabilność finansów publicznych prezentuje się wyjątkowo korzystnie na tle innych państw członkowskich UE (European Commission, 2006a).

wartości referencyjnej, który Komisja Europejska szacuje dla Polski jako deficyt 1,5% PKB (European Commission, 2007).

Można zatem stwierdzić, że jak na razie Polska nie spełnia całkowicie warunków stabilności finansów publicznych wynikających z Paktu Stabilności i Wzrostu, jako że cel średniookresowy nie został osiągnięty. Ponadto, nie są spełnione warunki pozwalające na zmniejszanie wahań cyklicznych poprzez działanie automatycznych stabilizatorów bez narażania się na ryzyko nadmiernego deficytu.

Kolejnym aspektem wymagającym przeanalizowania w kontekście roli, jaką polityka fiskalna będzie spełniała po przystąpieniu przez Polskę do strefy euro, jest dotychczasowe kształtowanie się jej cykliczności.

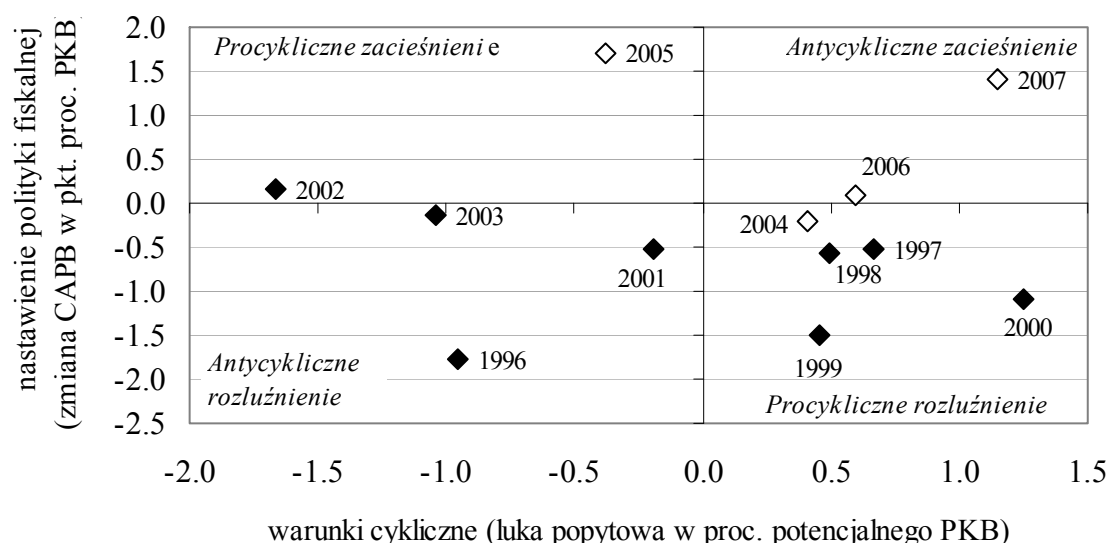
Ze względu na krótkie szeregi czasowe, jak również trudności z dokonaniem oceny pozycji cyklicznej polskiej gospodarki przechodzącej transformację, zachowanie polityki fiskalnej względem cyklu w Polsce nie było do tej pory szeroko badane. W tym kontekście, przede wszystkim należy odnotować opracowanie Mackiewicza i Krajewskiego (2008), którzy przeprowadzili badanie dla Polski na danych ESA'95 za lata 1992-2007, stwierdzając, że polityka fiskalna w badanym okresie miała charakter antycykliczny. Z kolei Coricelli (2004), który przeprowadził badanie cykliczności polityki fiskalnej dla grupy krajów Europy Środkowej i Wschodniej przystępujących do UE (w tym Polski), wnioskuje, że polityka fiskalna w tych krajach miała w przeważającej mierze charakter procykliczny. Zdarzało się także, że instytucje międzynarodowe analizujące politykę fiskalną w Polsce wypowiadały się na temat jej cykliczności, bez prezentowania szczegółowych wyników badań. M.in. OECD (2002) stwierdza, że „zmiany w deficycie strukturalnym sektora finansów publicznych miały w ostatnich latach charakter procykliczny”. Do procykliczności polityki fiskalnej w Polsce odwoływał się również MFW (Rosenberg, 2007).

Jak wspomniano wcześniej, istotnym czynnikiem determinującym zachowanie polityki fiskalnej względem cyklu gospodarczego są inne jej uwarunkowania. W przypadku Polski podlegały one znaczącym zmianom w okresie po 1989 r. W pierwszych latach transformacji istotnym uwarunkowaniem polityki fiskalnej były ograniczone możliwości bezinflacyjnego finansowania długu publicznego ze względu na stosunkowo niski poziom rozwoju rynków finansowych.²³ Z kolei członkostwo w Unii Europejskiej od 2004 r. również miało istotny wpływ na stan finansów publicznych i kształt polityki fiskalnej dokonujący się poprzez co najmniej trzy kanały: (1) bezpośredni wpływ akcesji na wzrost wydatków publicznych, w tym na składkę członkowską do budżetu UE (Jędrzejowicz i Poznańska, 2005) (2) pozytywny wpływ poakcesyjnego przyspieszenia gospodarczego na stan finansów publicznych, (3) objęcie Polski europejskimi regułami fiskalnymi i wynikającymi z nich zobowiązaniami do obniżenia deficytu sektora poniżej 3% PKB. Ten ostatni czynnik mógł powodować, że polityka fiskalna była nastawiona przede wszystkim na spełnienie zobowiązań nałożonych na Polskę w ramach procedury nadmiernego deficytu, w której Polska znajdowała się w latach 2004-2008, niezależnie od panujących wówczas warunków cyklicznych. W związku z tym, uznaliśmy za najbardziej miarodajną będzie analiza cykliczności polityki fiskalnej w Polsce w dwóch podokresach – w latach 1995-2003 oraz 2004-2007. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że w tym pierwszym okresie Polska mogła w dość swobodny sposób kształtować politykę fiskalną, tj. jeszcze nie podlegała europejskim regułom fiskalnym, zaś rynki finansowe były już na tyle rozwinięte i stabilne, że możliwe było sfinansowanie nawet bardzo

²³ Konsekwencją bardzo ograniczonych możliwości finansowania deficytu budżetowego (innych niż przez bank centralny) były niekiedy radykalne cięcia budżetowe. Przykładem może być podjęta w 1992 r. decyzja o obniżeniu kwoty bazowej uwzględnianej przy obliczaniu wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych ze 100% wynagrodzenia do 91%, która później została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny.

wysokich deficytów²⁴. Wykres 2 przedstawia zachowanie polityki fiskalnej względem cyklu gospodarczego w omawianym okresie.

Wykres 2. Cykliczność polityki fiskalnej w Polsce w latach 1995-2003



Źródło: Zmiana cyklicznie skorygowanego wyniku pierwotnego (CAPB) za lata 1995-2003: na bazie skorygowanych danych kasowych (p. Załącznik 2), lata 2004-2007: AMECO, luka popytowa: AMECO

Na podstawie wykresu można wnioskować, że polityka fiskalna w Polsce w latach 1995-2003 miała w przeważającej mierze charakter procykliczny, przy czym w szczególności dotyczyło to fazy ożywienia gospodarczego drugiej połowy lat 90-tych. O ile w latach, w których luka popytowa była ujemna zdarzały się zarówno przypadki rozluźnienia, jak i zacieśnienia polityki fiskalnej, o tyle kiedy luka była dodatnia, wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu zwykle ulegał pogorszeniu.

Wykres pokazuje również cykliczność polityki fiskalnej w latach 2004-2007 – przede wszystkim warto zauważyć, że punkty dla tego okresu położone są wyżej, niż dla okresu poprzedzającego, co oznacza prowadzenie bardziej zdyscyplinowanej polityki fiskalnej. Może to potwierdzać hipotezę, że na politykę fiskalną w tym okresie wpływały zobowiązania nałożone na Polskę w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Aby ocenić cykliczność polityki fiskalnej w Polsce, przeprowadziliśmy dodatkowo badanie panelowe dla wybranych krajów Europy Środkowej i Wschodniej wybierając te, w których uwarunkowania polityki fiskalnej w latach 1995-2003 były zbliżone do polskich. Warunek ten nie jest spełniony dla krajów bałtyckich, których polityka kursowa była i jest prowadzona w systemie kursu sztywnego, który nakłada szczególne wymagania na politykę fiskalną. W związku z tym badanie objęło pięć krajów Europy Środkowej: Czechy, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry. Badanie przeprowadzono na danych Komisji Europejskiej, przy użyciu zbliżonej metodologii, jak ta zastosowana w przypadku krajów strefy euro, wykorzystującej fiskalną funkcję reakcji. Niestety, ze względu na małą liczbę obserwacji, wyniki estymacji różniły się znacząco w zależności od drobnych zmian specyfikacji modelu, a oszacowane parametry nie były w większości istotne statystycznie. W związku z tym przeprowadzone

²⁴ W Polsce deficyty w tym okresie sięgały maksymalnie ok. 6% PKB (w 2003 r.), ale przykład innych krajów regionu może świadczyć o możliwości sfinansowania jeszcze wyższego niedoboru – według danych Eurostatu, na Słowacji w 1996 r. deficyt wyniósł 9,9% PKB, zaś na Węgrzech w 1998 r. - 8,2% PKB.

badanie nie pozwoliło na wnioskowanie o cykliczności polityki fiskalnej w tej grupie krajów (p. Załącznik 3).

Szczególnym uwarunkowaniem polityki fiskalnej występującym w Polsce, jest obowiązująca od 1997 r. konstytucyjna reguła, zgodnie z którą poziom długu publicznego nie może przekroczyć 60% PKB²⁵. Tematykę reguł fiskalnych, również w kontekście ich wpływu na cykliczność polityki fiskalnej, szerzej omawiamy w kolejnym rozdziale. W tym miejscu skupimy się jedynie na tej konkretnej, obowiązującej w Polsce regule, jako czynniku, który może wpływać na cykliczność polityki fiskalnej. Teoria wskazuje bowiem, że reguła narzucająca sztywny limit długu publicznego może oddziaływać procyklicznie. Dzieje się tak po pierwsze dlatego, że nominalny przyrost długu zależy od wielkości deficytu sektora finansów publicznych, który zwiększa się w okresie spowolnienia gospodarczego na skutek działania automatycznych stabilizatorów. W związku z tym, kiedy gospodarka rozwija się wolniej, dług w ujęciu nominalnym narasta szybciej. Po drugie, w przypadku limitu długu w relacji do PKB, procykliczne oddziaływanie wynika również z działania mianownika – przy wolniejszym wzroście PKB, ten sam przyrost długu w ujęciu nominalnym prowadzi do relatywnie większej relacji długu do PKB. Podsumowując, reguła długu może działać jeszcze bardziej procyklicznie niż reguła ograniczająca deficyt w relacji do PKB.

Polska reguła długu jest sformułowana w następujący sposób w artykule 216, ustęp 5 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.”

Szczegółowe uregulowania opisujące działanie limitu długu zawarte są w artykule 79 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. (Dz.U. 1998 Nr 155 poz. 1014)²⁶, gdzie wyznaczone są trzy progi ostrożnościowe dla relacji długu publicznego do PKB – 50%, 55% oraz 60%. Ustawa o finansach publicznych określa działania sanacyjne, jakie muszą zostać podjęte w przypadku przekroczenia kolejnych progów:

- po przekroczeniu progu 50% PKB, Rada Ministrów zobowiązana jest uchwalić projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku bieżącego (analogiczna relacja nie może także zostać przekroczona w budżetach samorządowych),
- po przekroczeniu progu 55% PKB, Rada Ministrów zobowiązana jest uchwalić projekt ustawy budżetowej z takim deficytem, aby relacja długu do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, była niższa niż właśnie ogłoszona, przy jednoczesnym nałożeniu dodatkowych ograniczeń na deficyty jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto Rada Ministrów jest zobowiązana przedstawić Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji długu publicznego do PKB,

²⁵ Reguła odnosi się do wielkości długu publicznego zgodnej z definicją z ustawy o finansach publicznych. Definicja ta uległa pewnej zmianie wraz z wejściem od 1 stycznia 2006 r. nowej ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą do kwoty długu publicznego nie wlicza się kwoty przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji, tak jak to miało miejsce wcześniej. Ponadto, warto zwrócić uwagę, że poziom długu publicznego zgodny z definicją ustawy o finansach publicznych nie jest tożsamy z poziomem długu publicznego w ujęciu ESA'95, choć wielkości te są bardzo zbliżone – w 2007 r. dług w ujęciu krajowym wyniósł 527,4 mld zł, zaś w ujęciu ESA'95 – 527,5 mld zł. Do marca 2007 r. dług w ujęciu ESA'95 był znacząco niższy – o 6%-7% PKB – co wynikało z obowiązującej do tego czasu derogacji, zezwalającej na klasyfikowanie otwartych funduszy emerytalnych wewnątrz sektora finansów publicznych, przez co znajdujące się w portfelach OFE obligacje skarbowe były konsolidowane.

²⁶ Oraz w tym samym artykule nowej ustawy o finansach publicznych (z 30 czerwca 2005 r.), która zastąpiła poprzednią.

- po przekroczeniu progu 60% PKB, jednostki sektora finansów publicznych są pozbawiane prawa do udzielania poręczeń i gwarancji, Rada Ministrów w ciągu miesiąca od ogłoszenia relacji długu do PKB jest zobowiązana na przedstawienie programu sanacyjnego, który doprowadzi do obniżenia relacji długu poniżej 60% PKB, zaś projekty ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego nie mogą zawierać deficytu.

Przewidziane przez ustawę o finansach publicznych dostosowania po przekroczeniu przez dług publiczny relacji 50% PKB są w praktyce dość łagodne – obniżenie relacji deficytu budżetowego do dochodów z roku na rok nie wymaga przeprowadzenia głębokich zmian w finansach publicznych. Natomiast po przekroczeniu przez dług publiczny relacji 55% PKB skala wymaganego dostosowania może być bardzo duża – w sytuacji spowolnienia gospodarczego może nawet wymagać przedstawienia projektu budżetu państwa z nadwyżką²⁷.

Ustawa o finansach publicznych zobowiązuje także Ministerstwo Finansów do corocznego opracowywania strategii zarządzania długiem publicznym, przedstawianej Sejmowi wraz z projektem ustawy budżetowej. Strategia taka musi m.in. zawierać trzyletnią prognozę poziomu państwowego długu publicznego, która pozwala ocenić ryzyko przekroczenia przez dług publiczny kolejnych progów ostrożnościowych.

Tabela 2 prezentuje prognozy relacji długu publicznego do PKB zawarte w kolejnych strategiach zarządzania długiem publicznym, opracowywanych od 1999 r., oraz relacje długu publicznego do PKB obwieszczane przez Ministra Finansów za poszczególne lata w maju kolejnego roku – do relacji z tych obwieszczeń mają zastosowanie przepisy ustawy mówiące o kolejnych progach ostrożnościowych.

Przedstawione dane wskazują, że strategie opracowywane w latach 2001-2006 wskazywały na ryzyko przekroczenia pierwszego, zaś strategie z lat 2003-2004 również drugiego z progów ostrożnościowych ustawy o finansach publicznych. Ponadto, zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów, w latach 2003-2004 nastąpiło faktyczne przekroczenie pierwszego progu ostrożnościowego, powodując konieczność podjęcia dostosowań wymaganych zapisami ustawy.

Szarymi wierszami oznaczono w tablicy te lata publikacji kolejnych strategii, w których luka popytowa (według szacunków OECD) była ujemna. Widać wyraźnie, że lata te niemal dokładnie pokrywają się z latami, w których prognozy wskazywały na ryzyko przekroczenia progów ostrożnościowych. Najbardziej niepokojące były prognozy zawarte w strategii na lata 2004-2006, a zatem opublikowanej jesienią 2003 r.; wskazywały one, że relacja długu do PKB bardzo zbliży się do limitu konstytucyjnego. Zagrożenie to wymusiło próbę podjęcia działań uzdrawiających stan finansów publicznych – właśnie jesienią 2003 r. powstała pierwsza wersja raportu „Racjonalizacja wydatków społecznych”, potocznie nazywanego „Planem Hausnera” (MGPiPS, 2003). Należy zaznaczyć, że nastąpiło to w roku, w którym polska gospodarka nadal znajdowała się w fazie spowolnienia gospodarczego, stopa bezrobocia wynosiła 19,6% (zaledwie 0,3 pkt. proc. mniej niż w rekordowym pod tym względem 2002 r.), zaś luka popytowa była silnie ujemna (-2,9%). Wyraźnie świadczy to o procyklicznym charakterze oddziaływania limitów długu publicznego w Polsce, które

²⁷ Należy przy tym zwrócić uwagę, że ze względu na reformę emerytalną, dług publiczny w Polsce przyrasta nie tylko z tytułu deficytu budżetowego, ale również ze względu na konieczność finansowania ubytku składek ubezpieczeniowych w ZUS wynikającego z przekazywania ich do OFE, w związku z czym, o ile nie wystąpią inne czynniki równoważące ten efekt (np. bardzo duże przychody z prywatyzacji i/lub bardzo silna aprecjacja złotego), dług w ujęciu nominalnym rośnie nawet jeśli budżet państwa jest zrównoważony.

wymuszały podjęcie działań ograniczających deficyt sektora finansów publicznych w momencie, kiedy gospodarka znajdowała się w fazie spowolnienia.

Tabela 2. Prognozy relacji dług/PKB publikowane w Strategiach zarządzania długiem publicznym

	Rok publ. Strategii	Luka w roku publ.	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
			Dług publ. - realizacja (obwieszczenie MF)		45.8	42.3	43.2	47.4	51.6	50.2	47.7	47.7
Strat. 2000-2002	1999	+		42.6	41.1	40.4						
Strat. 2001-2003	2000	+			41.6	38.2	35.5					
Strat. 2002-2004	2001	-				49.0	50.3	51.2				
Strat. 2003-2005	2002	-					52.5	53.5	52.6			
Strat. 2004-2006	2003	-						54.8	59.3	59.5		
Strat. 2005-2007	2004	-							56.1	56.8	56.5	
Strat. 2006-2008	2005	-								54.6	54.8	53.9
Strat. 2007-2009	2006	+									50.6	50.9
Strat. 2008-2010	2007	+										47.4

Legenda:

50.0

50% > relacja długu do PKB < 55%

55.0

55% > relacja długu do PKB < 60%

Źródła: Strategie zarządzania długiem publicznym i obwieszczenia relacji długu publicznego do PKB – Ministerstwo Finansów – wszystkie wielkości tak jak były publikowane, a zatem bez korekt z tytułu późniejszych rewizji PKB, ani zmiany definicji długu odnoszonego do limitów (wyłączenie kwoty przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji); luka popytowa - OECD

Rozdział 5 Krajowe reguły fiskalne jako sposób na zapobieganie procykliczności polityki fiskalnej

W Rozdziale 2 omówione zostały europejskie reguły fiskalne, jako ponadnarodowy mechanizm dyscyplinujący, którego celem jest uniknięcie zagrożeń wynikających z niestabilnej polityki fiskalnej w unii walutowej. Inicjatywy mające na celu zapobieganie złej polityce fiskalnej były także wielokrotnie podejmowane przez poszczególne kraje, przyjmując formę krajowych reguł i instytucji fiskalnych. W kontekście polityki fiskalnej w unii walutowej i szczególnego znaczenia jej funkcji stabilizującej, uzasadnione może być rozważenie zastosowania krajowych reguł wydatkowych jako dodatkowego narzędzia zapobiegającego niekorzystnym tendencjom w finansach publicznych.

W ostatnim dwudziestoleciu widoczne jest zwiększenie zainteresowania regułami fiskalnymi jako mechanizmami ograniczającymi nierozważną politykę fiskalną. Od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku można ponadto zaobserwować przyjmowanie przez poszczególne kraje kompleksowych pakietów (ustanawiających także ramy instytucjonalne), zmierzających do zapewnienia przejrzystości i stabilności finansów publicznych²⁸ (Kopits, 2007). Dodatkowym impulsem do opracowania i wdrożenia reguł fiskalnych była integracja gospodarcza i walutowa, przede wszystkim w obrębie krajów członkowskich Unii Europejskiej (Ayuso-i-Casals i in., 2006), wymagająca zapewnienia dyscypliny fiskalnej.

Reguły fiskalne można zdefiniować jako ograniczenia swobody prowadzenia działań w sferze fiskalnej, które przyjmują formę limitów ilościowych oraz odpowiednich ram proceduralnych, instytucjonalnych i kontrolnych w zakresie polityki fiskalnej. Pożądanymi cechami reguł fiskalnych są m.in. prostota, przejrzystość, elastyczność, skuteczność w wymuszaniu działań dostosowawczych. Należy jednak zauważyć, że niektóre z wymienionych wyżej poświadanych cech mogą być ze sobą wzajemnie sprzeczne – np. większą prostotę reguły można osiągnąć przy zmniejszeniu elastyczności jej stosowania (Kopits i Symansky, 1998). Wyróżnić można reguły proceduralne i numeryczne. Pierwsze z nich dotyczą m.in. procedur legislacyjnych, ustanowienia odpowiednich ram instytucjonalnych (w zakresie przejrzystości procesu budżetowego, mechanizmów kontrolnych i sankcyjnych), a także jednolitych zasad rachunkowości oraz standardów sprawozdawczości w sektorze finansów publicznych. Reguły numeryczne polegają natomiast na ustaleniu pewnych progowych wartości fiskalnych (Kopits i Symansky, 1998). Najczęstszymi regułami tego rodzaju są obostrzenia dotyczące poziomu deficytu oraz długu publicznego (w ujęciu nominalnym lub rzadziej skorygowanym cyklicznie). Stosowane są także reguły wydatkowe, ujęte często m.in. w ramy limitów wieloletnich (medium term budgetary frameworks).

Jak wspomniano przy okazji omawiania europejskich reguł fiskalnych, zaletą reguł ograniczających deficyt finansów publicznych jest ich prostota, natomiast poważną wadą oddziaływanie procykliczne. Sztywny limit deficytu, w ujęciu nominalnym lub w relacji do PKB, nie tworzy zachęty do prowadzenia zdyscyplinowanej polityki w fazie ożywienia gospodarczego, natomiast wymusza podjęcie dostosowań fiskalnych w fazie spowolnienia. Podobnie oddziałują limity długu publicznego. Aby wyeliminować problem procykliczności, podejmowane są próby stosowania reguł opartych na miarach deficytu strukturalnego. Przykładem jest Chile, gdzie w 2000 r. wprowadzono regułę utrzymywania strukturalnej nadwyżki 1% PKB (Fiess, 2004). Jednak ze względu na niepewność związaną z oceną sytuacji cyklicznej gospodarki, która prowadzi do częstych i znacznych rewizji szacunków salda strukturalnego finansów publicznych, tego rodzaju rozwiązanie znacznie komplikuje egzekwowanie reguły fiskalnej i zmniejsza jej przejrzystość. Powyższych wad pozbawiona jest reguła wydatkowa, która w przejrzysty sposób zapobiega procyklicznemu rozluźnianiu

²⁸ Są to tzw. prawa odpowiedzialności fiskalnej (*fiscal responsibility laws*).

polityki fiskalnej w fazie ożywienia gospodarczego (Andersen i Minarik, 2006; European Commission, 2006). Ponadto ten typ reguły fiskalnej w większości przypadków nie jest osadzony w perspektywie jednego roku budżetowego, lecz wieloletniej, zbieżnej z długością kadencji parlamentu, co zwiększa odpowiedzialność władz za przyjęte limity.

Przyjęcie reguł fiskalnych powinno prowadzić do ograniczenia działań dyskrecjonalnych i stabilizacji oczekiwań kształtu prowadzonej polityki fiskalnej. Należy jednak zaznaczyć, że reguły fiskalne nie są warunkiem koniecznym do prowadzenia stabilnej polityki fiskalnej (może wystarczyć jedynie wola polityczna; Kopits, 2001). Celem przyjęcia reguł nie zawsze jest wykorzystanie ich jako narzędzia powodującego poprawę sytuacji finansów publicznych, ale zasygnalizowanie zobowiązania do prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej i zwiększenie korzyści politycznych z tego płynących jej w sposób rozsądny (Debrun i Kumar, 2007; Debrun, 2007). Tym samym poprawa sytuacji nie jest wynikiem przyjęcia reguł fiskalnych, a podjętych wcześniej wysiłków konsolidujących finanse publiczne – wprowadzenie reguł służy jedynie do ich zasygnalizowania i utrwalenia.

Reguły fiskalne stały się dość powszechnie stosowanym instrumentem limitowania zakresu nieodpowiedzialnego prowadzenia polityki fiskalnej. Nie jest to jednak rozwiązanie pozbawione słabych stron (Kopits i Symansky, 1998). W celu wspierania skuteczności reguł istotne jest ustanowienie odpowiednich ram instytucjonalnych, a przede wszystkim zapewnienie przejrzystości finansów publicznych. Badania wskazują, że kraje o większej przejrzystości finansów publicznych charakteryzują się większą dyscypliną fiskalną i w wielu przypadkach odznaczają się także szybkim wzrostem gospodarczym (Craig i Kopits, 1998).

Z literatury wynika, iż kluczowym czynnikiem wpływającym na efektywność danej reguły fiskalnej jest występowanie wśród elektoratu woli politycznej lub/i świadomości konieczności zacieśnienia fiskalnego (Balassone i Franco, 2001). Jej brak może prowadzić do odsuwania, zawieszania bądź wprowadzania jedynie części aktów prawnych regulujących zakres prowadzenia polityki fiskalnej.

Badania nad skutecznością reguł fiskalnych w zakresie efektywności w zwalczaniu nadmiernych deficytów lub/i długu publicznego wskazują, iż reguły ograniczają powyższe zachowania (Alt i Lowry, 1994; Bohn i Inman, 1996; von Hagen, 2005b). Należy jednak zwrócić uwagę, że nie jest łatwo wykazać bezpośredni związek reguł fiskalnych z poprawą sytuacji finansów publicznych, m.in. ze względu na wielość czynników wpływających na kształt polityki fiskalnej i wiążąca się z tym trudność wskazania, w której części są one związane z przyjęciem reguły fiskalnej (Hemming i Kell, 2001). Ponadto, jak wskazują Debrun (2007) oraz Debrun i Kumar (2007), reguły nie powodują zacieśnienia, tylko sygnalizują jego konieczność.

Kilkakrotnie podjęto też próbę empirycznej oceny wpływu reguł fiskalnych na cykliczność polityki fiskalnej. Najważniejsze spośród tych badań zostały omówione poniżej.

Fatas i Mihov (2004) na podstawie analizy z wykorzystaniem modelu panelowego dla 48 amerykańskich stanów w latach 1963-2000, stwierdzają, że reguły fiskalne mają istotny wpływ na elastyczność wydatków sektora finansów publicznych w stosunku do cyklu. Według autorów, taka zależność ma zarówno pozytywne i negatywne efekty. Z jednej strony, polityka fiskalna staje się bardziej procykliczna w stanach, w których obowiązują „surowe” reguły fiskalne. Ale z drugiej strony, narzucone wewnętrzne i zewnętrzne ograniczenia, stanowią skuteczny limit dla działań dyskrecjonalnych i w ten sposób łagodzą przebieg cyklu koniunkturalnego. Wyniki badania wskazują, że ten drugi efekt reguł fiskalnych jest silniejszy, co prowadzi autorów do wniosku o istotnej roli reguł fiskalnych w ograniczaniu wahań cyklicznych.

Do podobnego wniosku dochodzi Manasse (2006) na podstawie wyników swojego badania, przeprowadzonego dla 49 krajów rozwiniętych i rozwijających się dla okresu 1970-2004. Manasse buduje panel oparty na fiskalnej funkcji reakcji. Bazując m.in. na artykule Kopitsa i Symansky'ego (1998) wyodrębnia kraje i lata, w których obowiązywały reguły fiskalne. Wyniki estymacji modelu panelowego z dodatkowymi zmiennymi zero-jedynkowymi reprezentującymi obecność reguł fiskalnych doprowadzają Manasse do wniosków o antycyklicznym oddziaływaniu reguł na politykę fiskalną. Ponadto, zdaniem autora, numeryczne ograniczenia narzucone na instytucje odpowiedzialne za politykę fiskalną, przyczyniają się również przeciętnie do spadku deficytu. Są zatem instrumentami stabilizującymi politykę fiskalną zarówno w krótkim jak i długim okresie.

Ayuso-i-Casals i in. (2006), by zbadać wpływ reguł na politykę fiskalną w 25 krajach UE w okresie 1990-2005, konstruują zmienne w czasie i porównywalne pomiędzy poszczególnymi krajami indeksy odzwierciedlające siłę i zakres działania poszczególnych typów reguł (nakładanych na wydatki, dochody, deficyt i dług). Tworzą je na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej przez Komisję Europejską w 2006 r. (European Commission, 2006). Poszczególne szeregi Indeksów Reguł Fiskalnych umieszczają jako dodatkową zmienną w panelowych modelach opartych na fiskalnej funkcji reakcji. Okazuje się, że podczas gdy reguły kształtujące deficyt i dług mają wyraźny pozytywny wpływ na saldo, wpływ reguł wydatkowych na poziom wydatków okazał się nieistotny statystycznie. W dalszej części badania Ayuso-i-Casals i in. wykorzystują kolejny indeks: Indeks Cykliczności Reguł Fiskalnych, który zawiera informację o prawdopodobnym wpływie wszystkich obowiązujących w danym państwie, w danym roku reguł fiskalnych na cykliczność polityki fiskalnej. Szczegółowa i rozbudowana analiza z wykorzystaniem tego wskaźnika doprowadza autorów m.in. do wniosku o antycyklicznym wpływie reguł fiskalnych w krajach, w których reguły są konstruowane tak, by nie zakłócać stabilizującej funkcji polityki fiskalnej.

Z kolei Turrini (2008) koncentruje się na analizie wpływu reguł wydatkowych na politykę fiskalną. Celem jego badania jest sprawdzenie, czy reguły wydatkowe rzeczywiście skutecznie ograniczają ekspansję wydatków w okresach szybkiego wzrostu gospodarczego i czy zatem prawdziwa jest teza o ich antycyklicznym wpływie na politykę fiskalną. Na podstawie danych z wyżej wymienionej ankiety przeprowadzonej przez Komisję Europejską, dzieli państwa unijne, na te, w których w latach 1990-2005, obowiązywały silne i słabe reguły wydatkowe i analizuje oddzielnie te dwie grupy państw. Analiza ta potwierdza tezę o istotnej roli silnych reguł wydatkowych w ograniczaniu procykliczności polityki fiskalnej w okresach dobrej koniunktury.

W celu zweryfikowania tezy o możliwym antycyklicznym oddziaływaniu reguł fiskalnych, przeprowadzamy własne badanie, obejmujące reguły wydatkowe występujące w krajach OECD. Wykorzystywany w naszej analizie model panelowy również oparty jest na fiskalnej funkcji reakcji. Podobnie, jak czyni to w swojej pracy Turinni (2008), a wcześniej również m.in. Gali i Perotti (2003), jako zmienną objaśnianą wybieramy skorygowane cyklicznie wydatki pierwotne sektora finansów publicznych. Umieszczamy też w modelu dodatkowe zmienne zero-jedynkowe odzwierciedlające okres przygotowania do UGW (lata 1994-1998) oraz okres obowiązywania PSW (1998-2007), a także zmienną reprezentującą wybory parlamentarne (zgodnie z wynikami wielu badań zmienna ta okazała się czynnikiem w znaczącym stopniu determinującym poziom wydatków i salda sektora finansów publicznych, por. Golinelli i Momigliano, 2008). Model budujemy dla 24 państw²⁹ na podstawie danych

²⁹ Wybierając kraje do analizy kierowaliśmy się dostępnością odpowiednio długich szeregów w bazie OECD. Wśród analizowanych krajów znalazły się zatem: państwa UE-14 (bez Luksemburga), inne rozwinięte kraje europejskie, które nie są członkami Unii: Szwajcaria, Norwegia, Islandia, państwa pozaeuropejskie, dla których

OECD (*Economic Outlook nr 82*). Dane dotyczące reguł wydatkowych obowiązujących w analizowanych krajach pochodzą z bazy OECD Budget Practices and Procedures Database (por. Załącznik 4). Informacje z tej bazy wykorzystujemy do utworzenia kluczowej w tym badaniu zmiennej zero-jedynkowej (nazwanej przez nas *R*), która dla danego kraju przyjmuje wartość 1 w latach obowiązywania reguły wydatkowej. Dane o wyborach parlamentarnych pochodzą z baz International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) oraz www.electionguide.org.

Tabela 3 Wpływ reguł wydatkowych na cykliczność wydatków publicznych

zmienna objaśniana: cyklicznie skorygowane wydatki pierwotne	cała próba				reguła wydatkowa	brak reguły wydatkowej
	<i>LSDV</i> (1)	<i>LSDV</i> (2)	<i>LSDV</i> (3)	<i>GMM</i> (4)	<i>LSDV</i> (5)	<i>LSDV</i> (6)
zmienne objaśniające						
stała	5.49*** (6.60)	5.59*** (5.84)	5.46*** (5.04)		10.92*** (3.78)	7.33*** (6.42)
opóźniona zmienna objaśniana	0.88*** (43.40)	0.88*** (40.05)	0.88*** (35.88)	0.83*** (25.91)	0.78*** (11.91)	0.84*** (31.47)
opóźniony dług publiczny	-0.005 (-1.35)	-0.01 (-0.96)	-0.01 (-1.35)	-0.004 (-1.37)	-0.02** (-2.51)	-0.01* (-1.73)
opóźniona luka popytowa	0.05** (2.45)				-0.03 (0.63)	0.08*** (2.98)
opóźniona luka popytowa* <i>R</i>		0.03 (0.96)	0.02 (0.83)	-0.04 (-0.49)		
opóźniona luka popytowa*(1- <i>R</i>)		0.06*** (2.75)	0.06*** (2.80)	0.05*** (3.19)		
wybory parlamentarne	0.25** (2.43)	0.25** (2.47)	0.24** (2.44)	0.15 (1.21)	0.40** (2.39)	0.19 (1.56)
przygotowanie do UGW	-0.49*** (-2.69)	-0.49* (-1.87)	-0.37* (-1.77)	-0.52** (-2.26)	-0.24 (-0.74)	-0.23 (-1.19)
PSW	-0.27 (-1.53)	-0.26 (-1.25)				
liczba obserwacji:	523	523	523	511	116	407
liczba krajów	24	24	24	24	13	24
lata	1980-2007	1980-2007	1980-2007	1980-2007	1991-2007	1980-2007
R ²	98.2	98.2	98.2		99.0	98.1
Test Sargana (p-value)	-	-	-	0.24	-	-

Metody estymacji: GMM (Arellano i Bond, 1991) instrumentami są opóźnienia zmiennej objaśnianej t-2, t-3; LSDV (panelowa metoda najmniejszych kwadratów ze zmiennymi sztucznymi), oszacowane współczynniki przy zmiennych zero-jedynkowych, reprezentujących poszczególne kraje nie zostały przedstawione w tabeli; w nawiasach przedstawione są wartości statystyki t-Studenta; *,** oraz *** oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 10, 5 i 1%; Test Sargana dla GMM - testuje hipotezę zerową o poprawności macierzy instrumentów.

Źródło wykorzystanych szeregów fiskalnych: *OECD Economic Outlook nr 82 (Grudzień 2007)*; szereg cyklicznie skorygowanych wydatków pierwotnych utworzony na podstawie szeregów wydatków ogółem, kosztów obsługi długu oraz cyklicznego komponentu wydatków bieżących; cyklicznie skorygowane pierwotne wydatki oraz dług publiczny w ujęciu w relacji do PKB potencjalnego; zmienne zero-jedynkowe: *R* - przyjmuje wartość 1 w latach, w których działają reguły fiskalne w danych państwie; wybory parlamentarne - przyjmuje wartość 1 w roku wyborów; *EMU* - przyjmuje wartość 1 dla krajów EU-15 w latach 1994-1998, *PSW* przyjmuje wartość 1 dla krajów strefy euro w latach 1998-2007.

Pierwszy etap badania polega na oszacowaniu ogólnego wariantu modelu panelowego (w tabeli 3 kolumna nr 1). Okazuje się, że oszacowany współczynnik reprezentujący zależność pomiędzy luką popytową a cyklicznie skorygowanymi wydatkami pierwotnymi jest dodatni i istotny statystycznie, co potwierdza tezę o procykliczności wydatków w badanym okresie 1980-2007. W drugiej kolumnie tabeli nr 3 zostały przedstawione wyniki estymacji drugiego

odpowiednio długie szeregi są dostępne w bazie OECD (Australia, Japonia, Kanada, Nowa Zelandia, USA), Polska oraz Czechy (jedyne kraj OECD po transformacji z regułą wydatkową).

wariantu modelu, w którym opóźniona luka popytowa jest zastąpiona dwoma zmiennymi: pierwszą, utworzoną jako iloczyn opóźnionej luki popytowej i zmiennej R oraz drugą: iloczynem opóźnionej luki popytowej i zmiennej zero-jedynkowej przyjmującej wartość 1 w okresach przeciwnych do zmiennej R . Dzięki takiej nowej specyfikacji, możliwe staje się określenie znaczenia reguł wydatkowych dla relacji pomiędzy luką popytową a cyklicznie skorygowanymi wydatkami pierwotnymi. Wyniki estymacji (kolumna 2) potwierdzają tezę o istotnej roli reguł wydatkowych w zmniejszaniu procykliczności wydatków sektora finansów publicznych. Oszacowany współczynnik przy opóźnionej luce popytowej w latach bez reguł jest dodatni, wyższy i statystycznie istotny, co świadczy o procyklicznej reakcji polityki kształtującej wydatki na cykl. Współczynnik przy luce popytowej odnotowanej w latach obowiązywania reguł jest niższy i nieistotny statystycznie, co świadczyłoby o acykliczności dyskrecjonalnej polityki wydatkowej (tj. braku wpływu cyklu na tę politykę).

Wszystkie pozostałe zmienne przyjmują znaki zgodne z intuicją, ale w pierwszym i drugim wariancie modelu (kolumny 1 i 2) dodatkowa zmienna reprezentująca działanie PSW jest nieistotna statystycznie, w związku z tym w dalszych specyfikacjach została pominięta. Wyniki estymacji modelu bez tej zmiennej (kolumna 3 i 4) potwierdzają przedstawione wyżej wnioski.

W 5 i 6 kolumnie tabeli 3 przedstawione zostały wyniki estymacji modeli dla dwóch oddzielnych podzbiorów obserwacji – dla krajów z regułami wyodrębnione zostały lata, w których te reguły obowiązywały i na tych danych oszacowano pierwszy model, drugi zaś estymowano na wszystkich pozostałych obserwacjach. Te wyniki także potwierdzają tezę o zmniejszającym procykliczność wydatków wpływie reguł wydatkowych³⁰.

Tabela 4 Badanie wpływu reguł wydatkowych na cykliczność wybranych kategorii wydatków oraz strukturalnego salda pierwotnego

zmienna objaśniana:	nakłady brutto na środki trwałe		spożycie rządowe		pierwotne saldo strukturalne	
	reguły wydatkowe	brak reguł wydatkowych	reguły wydatkowe	brak reguł wydatkowych	reguły wydatkowe	brak reguł wydatkowych
zmienne objaśniające	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
stała	2.03*** (6.00)	1.02*** (6.98)	4.90*** (3.85)	1.34*** (3.13)	-2.51*** (-3.13)	-1.06*** (-2.93)
opóźniona zmienna objaśniana	0.46*** (6.04)	0.77*** (29.76)	0.80*** (14.92)	0.94*** (44.09)	0.74*** (10.01)	0.82*** (30.88)
opóźniony dług publiczny	-0.01*** (-2.75)	-0.005*** (-3.63)	-0.01** (-2.16)	-0.0005 (-0.28)	0.04*** (3.56)	0.02*** (2.86)
opóźniona luka popytowa	0.00 (-0.05)	0.02*** (2.65)	0.03* (1.74)	0.04*** (3.81)	-0.09 (-1.62)	-0.07** (-2.37)
liczba obserwacji:	116	406	116	407	116	405
liczba krajów	13	24	13	24	13	24
lata	1991-2007	1980-2007	1991-2007	1980-2007	1991-2007	1980-2007
R ²	95.1	96.2	99.2	98.8	83.6	85.9

Metody estymacji: LSDV (panelowa metoda najmniejszych kwadratów z FE), oszacowane współczynniki przy zmiennych zero-jedynkowych, reprezentujących poszczególne kraje nie zostały przedstawione w tabeli; w nawiasach przedstawione są wartości statystyki t-Studenta; *, ** oraz *** oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 10, 5 i 1%;

Źródło wykorzystanych szeregów fiskalnych: *OECD Economic Outlook nr 82 (Grudzień 2007)*; nakłady brutto na środki trwałe dla Polski i Czech z AMECO; wszystkie zmienne fiskalne w ujęciu w relacji do PKB potencjalnego;

³⁰ W celu sprawdzenia, czy zmiana okresu estymacji (1990-2007 a 1980-2007) oraz analizowana grupa państw mają wpływ na wyniki badania przeprowadzone zostały dodatkowe estymacje, które także potwierdziły tezę o istotnej roli reguł w ograniczaniu procykliczności wydatków (załącznik nr 5).

W tabeli 4 przedstawione zostały dodatkowe oszacowania modeli panelowych, za pomocą których badany jest wpływ reguł wydatkowych na reakcję na cykl wybranych kategorii wydatkowych oraz pierwotnego deficytu strukturalnego. Wyniki tych badań również potwierdzają wcześniejsze wnioski. Wprawdzie korzystne oddziaływanie reguł nie znalazło potwierdzenia dla wydatków na spożycie publiczne, ale efekt zapobiegania procykliczności wystąpił w przypadku wydatków inwestycyjnych, które w sytuacji konieczności podjęcia dostosowań fiskalnych, często bywają ograniczane w pierwszej kolejności. Zastosowanie reguły wydatkowej może zapobiegać tym negatywnym tendencjom. Wniosek ten może być istotny dla sytuacji Polski, w warunkach potrzeby zapewnienia odpowiedniego współfinansowania inwestycji finansowanych ze środków UE, również w warunkach spowolnienia gospodarczego. Wniosek ten ma również odniesienie do prezentowanych w rozdziale drugim argumentów dotyczących niekorzystnego wpływu europejskich reguł fiskalnych na realizację przez nowe kraje członkowskie pożądanych inwestycji w infrastrukturę publiczną.

Jak wspominaliśmy w pierwszej części opracowania, polityka fiskalna w danym kraju determinowana jest w znaczącym stopniu przez czynniki polityczne i instytucjonalne. Przebieg procesu tworzenia i wdrażania w życie wszelkich aktów prawnych dotyczących spraw fiskalnych w danym państwie (zwłaszcza ustawy budżetowej) ma istotne znaczenie dla sytuacji finansów publicznych w tym kraju (por. Hallerberg M. i in., 2004). Ostateczny kształt i efekty tworzonych regulacji zależą bowiem w ogromnym stopniu od liczby i rodzaju instytucji, które brały udział w procesie legislacyjnym. Pojawia się zatem pytanie, czy model kształtowania polityki fiskalnej ma wpływ na efektywność reguł fiskalnych w zmniejszaniu procykliczności polityki fiskalnej.

Hallerberg i von Hagen (1999) wyróżniają dwa modele kształtowania polityki fiskalnej: kontraktowy i delegacyjny. W modelu delegacyjnym, typowym dla krajów o dwupartyjnym systemie politycznym, kompetencje decyzyjne przekazywane są jednej instytucji, na ogół ministrowi finansów, który jest mniej podatny na wpływ poszczególnych grup interesu niż ministrowie w pozostałych resortach. Minister finansów ma wówczas najsilniejszą władzę i kontrolę przez cały proces tworzenia budżetu państwa (czy innej ważnej dla finansów publicznych regulacji). W modelu kontraktowym, typowym dla krajów o systemach wielopartyjnych i rządach koalicyjnych, pierwszy etap tworzenia budżetu polega na negocjacjach między partiami koalicyjnymi i ustaleniu wspólnych najważniejszych założeń, celów i ram tworzonej ustawy. Zadaniem ministra finansów jest jedynie monitorowanie i prowadzenie całego procesu tworzenia budżetu. W tym modelu bardzo silną pozycję ma cały parlament, który monitoruje i zatwierdza proces tworzenia budżetu państwa.

Hallerberg i von Hagen (2006) klasyfikują Polskę jako kraj kontraktowy. Kierując się definicją Hallerberga i von Hagen (1999), wybraliśmy jeszcze 11 innych krajów OECD, w których w ostatnim dwudziestoleciu funkcjonował model kontraktowy³¹. Aby zbadać efektywność reguł wydatkowych w krajach z kontraktowym modelem kształtowania polityki fiskalnej, przeprowadzamy analogiczne badanie oparte na fiskalnej funkcji reakcji dla powyższych dwunastu państw. Tabela 5 zawiera wyniki estymacji poszczególnych wariantów modelu. Tak jak poprzednio, dołączamy trzy dodatkowe zmienne zero-jedynkowe, jednak tym razem wszystkie okazały się nieistotne statystycznie (kolumna 1 i 2).

Parametr oszacowany przy opóźnionej luce popytowej w pierwszym wariancie modelu (kolumna nr 1) jest nieistotny, co świadczyłoby o braku wpływu zmian koniunktury na zmiany dyskrecyjne cyklicznie skorygowanych wydatków pierwotnych. Nieistotne są też

³¹ Są to: Belgia, Czechy, Dania, Finlandia, Holandia, Islandia, Norwegia, Nowa Zelandia, Szwajcaria, Szwecja, Włochy w latach 1985-1996.

współczynniki szacowane metodą najmniejszych kwadratów ze sztucznymi zmiennymi (LSDV), przy opóźnionej luce popytowej w latach z regułami i bez (kolumna 2 i 3). Istotnie statystyczny i dodatni okazał się natomiast parametr przy opóźnionej luce popytowej w latach bez reguł fiskalnych, w modelu oszacowanym metodą GMM.

Tabela 5 Wpływ reguł wydatkowych na cykliczność wydatków sektora finansów publicznych w krajach, w których obowiązuje kontraktowy model kształtowania polityki fiskalnej

zmienna objaśniana: cyklicznie skorygowane wydatki pierwotne	cała próba				reguła	brak reguły
	LSDV (1)	LSDV (2)	LSDV (3)	GMM (4)	wydatkowa LSDV (5)	wydatkowej LSDV (6)
zmiennie objaśniające						
stała	6.45*** (4.62)	6.53*** (4.66)	6.54*** (4.80)		14.14*** (3.00)	10.60*** (5.03)
opóźniona zmienna objaśniana	0.88*** (29.80)	0.88*** (29.65)	0.88*** (30.57)	0.64*** (22.47)	0.73*** (7.20)	0.80*** (18.66)
opóźniony dług publiczny	-0.01* (-1.96)	-0.01** (-1.99)	-0.02*** (-2.71)	-0.02 (-1.17)	-0.03** (-2.60)	-0.02*** (-2.82)
opóźniona luka popytowa	0.04 (1.24)				-0.02 (-0.31)	0.07* (1.77)
opóźniona luka popytowa*R		0.01 (0.21)	0.03 (0.49)	0.01 (0.06)		
opóźniona luka popytowa*(1-R)		0.06 (1.40)	0.06 (1.55)	0.07*** (4.37)		
wybory parlamentarne	0.12 (0.70)	0.12 (0.71)				
przygotowanie do UGW	-0.31 (-0.98)	-0.34 (-1.07)				
PSW	-0.19 (-0.61)	-0.17 (-0.54)				
liczba obserwacji:	253	253	253	246	65	189
liczba krajów	12	12	12	12	7	12
lata	1980-2007	1980-2007	1980-2007	1980-2007	1991-2007	1980-2007
R ²	97.3	97.3	97.3		98.0	97.4
Test Sargana (p-value)	-	-	-	0.57	-	-

Wszystkie uwagi identyczne, jak w tabeli 3

Istotną różnicę w reakcji wydatków na cykl przy obowiązywaniu reguł wydatkowych i ich braku widać też na podstawie estymacji oddzielnych modeli dla dwóch podgrup obserwacji, utworzonych tak jak w poprzednim badaniu. Parametr przy opóźnionej luce popytowej jest dodatni i istotny statystycznie dla krajów i lat bez reguł wydatkowych (kolumna 6), co świadczy o procykliczności polityki wydatkowej. Ten sam parametr dla podpróby, w której reguły fiskalne obowiązywały okazał się nieistotny i ujemny. Można zatem wnioskować, że polityka wydatkowa w krajach kontraktowych w latach, w których obowiązywały reguły wydatkowe była w badanym okresie mniej procykliczna niż w pozostałych. Wyniki różnych wariantów naszych badań dają podstawę do przyjęcia tezy o istotnej roli reguł wydatkowych w ograniczaniu wahań cyklicznych.

Wyniki naszych badań wskazują zatem, że obok obniżenia deficytu strukturalnego do poziomu zabezpieczającego swobodne działanie automatycznych stabilizatorów, dodatkowym narzędziem, jakie Polska mogłaby wykorzystać do zapobieżenia procykliczności polityki fiskalnej po przystąpieniu do strefy euro, jest przyjęcie reguły wydatkowej. Jak dotąd jedyną próbę wprowadzenia reguły nakładającej ograniczenia na wydatki publiczne w Polsce stanowiła tzw. „reguła Belki”, zgodnie z którą wydatki budżetu państwa miały rosnać w tempie nie wyższym niż inflacja plus 1 punkt procentowy. Regułę tę przyjęto w momencie opracowywania projektu budżetu państwa na rok 2002, jednak już przy pracach nad budżetem

na rok 2003, po dymisji ministra finansów Marka Belki, reguła została porzucona i realna dynamika wydatków budżetu została założona na poziomie 2,2%. W krajach, w których reguły wydatkowe działają z powodzeniem przez szereg lat, zwykle są one oparte na regulacjach prawnych lub też porozumieniach politycznych, którym nadawana jest wysoka ranga. Tego rodzaju mechanizmy pozwalają zapewnić przestrzeganie reguł pomimo presji politycznej na wzrost wydatków.

Jak wspomniano wcześniej, polski system polityczny, w którym rządy mają charakter koalicyjny lub mniejszościowy, jest typowy dla krajów o kontraktowym modelu prowadzenia polityki fiskalnej. Przy takich uwarunkowaniach, skuteczna może okazać się reguła polegająca na przyjęciu przez koalicję rządową, na początku jej kadencji, wieloletniego limitu wydatków publicznych, który będzie odgrywał wiodącą rolę w pracach nad przygotowaniem budżetów na kolejne lata. Taki model jest z powodzeniem stosowany m.in. w Holandii i Szwecji. Hallerberg i von Hagen, autorzy o uznanym dorobku badawczym w dziedzinie reguł i instytucji fiskalnych, zbadali uwarunkowania polityki fiskalnej w Polsce oraz jej ramy prawne (Hallerberg i von Hagen, 2006) i przedstawili propozycje reform w tym zakresie, wskazując właśnie na przykład Szwecji jako wzór do naśladowania. Autorzy ci postulują przyjęcie w Polsce Paktu dla Stabilności Fiskalnej, będącego trzyletnią umową polityczną, wyznaczającą ramy wydatków publicznych i mającą moc prawną. Zgodnie z ich propozycją, punktem wyjścia corocznej procedury przygotowania budżetu byłoby wyznaczenie limitów wydatków dla dysponentów budżetowych, zgodnych z wieloletnimi celami zapisanymi w Pakcie.

Podsumowanie i wnioski

Opracowanie stanowi próbę wyciągnięcia wniosków z teorii oraz dotychczasowej praktyki dla polityki fiskalnej Polski po przystąpieniu do strefy euro. Uczestnictwo we wspólnym obszarze walutowym niesie ze sobą dwa istotne uwarunkowania dla polskiej polityki fiskalnej. Z jednej strony są to europejskie reguły fiskalne (Pakt Stabilności i Wzrostu), którym Polska już podlega. Reguły te stanowią próbę zapobieżenia ryzykom dla wspólnej polityki pieniężnej, jakie mogłyby wynikać z nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej prowadzonej przez jeden z krajów członkowskich UGW. Z drugiej strony, jest to wzrost znaczenia funkcji stabilizacyjnej polityki fiskalnej, w sytuacji, kiedy polityka pieniężna nie będzie już reagowała na ewentualne szoki asymetryczne dotyczące polską gospodarkę. Ze względu na poważne wady dyskrecjonalnych działań fiskalnych jako narzędzia stabilizującego, szczególnego znaczenia nabiera w tym kontekście umożliwienie swobodnego działania automatycznych stabilizatorów koniunktury. W przeszłości w krajach europejskich działanie takie było zakłócanie przez procykliczne oddziaływanie dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, w dużej mierze wynikające z czynników o charakterze politycznym, ale także z podejmowania nieskutecznych prób dyskrecjonalnych działań stabilizujących.

Po wprowadzeniu europejskich reguł fiskalnych nastąpiła znacząca poprawa sytuacji finansów publicznych krajów UGW, choć jak wskazują niektórzy autorzy, nie dotyczyło to wszystkich krajów członkowskich. Ponadto, jak pokazujemy, w tym samym czasie podobna poprawa miała miejsce również w innych krajach rozwiniętych, a zatem trudno ją jednoznacznie uznać za efekt wprowadzenia PSW.

Wprowadzeniu fiskalnych kryteriów Traktatu z Maastricht towarzyszyły obawy wielu ekonomistów, że sztywne ograniczenie deficytu sektora finansów publicznych do 3% PKB może prowadzić do procyklicznego oddziaływania polityki fiskalnej. Stąd też w ostatnich latach w literaturze poświęcono wiele miejsca na badania cykliczności polityki fiskalnej przed i po wprowadzeniu europejskich reguł. Badania te raczej nie potwierdziły podnoszonych obaw i krytyk – wiele z nich wskazuje, że od momentu utworzenia UGW kraje do niej należące nie prowadzą procyklicznej polityki fiskalnej, podczas gdy w przeszłości miało to miejsce.

Może to wynikać z faktu, że wierne przestrzeganie zasad Paktu Stabilności i Wzrostu wcale nie oznacza zachęty do prowadzenia polityki procyklicznej. Zaleca się w nim bowiem osiągnięcie salda strukturalnego finansów publicznych zapewniającego niezbędny margines bezpieczeństwa, pozwalający na swobodne antycykliczne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury, bez przekroczenia przez deficyt wartości referencyjnej.

W naszym badaniu zbadaliśmy empirycznie, czy realizacja powyższego zalecenia rzeczywiście pozwala na uniknięcie procyklicznego oddziaływania dyskrecjonalnej polityki fiskalnej. W tym celu przeanalizowaliśmy cykliczność polityki fiskalnej w krajach należących do UGW, z wyróżnieniem państw i lat, w których był zapewniony wspomniany wyżej margines bezpieczeństwa. Wyniki wyraźnie pokazują, że w krajach, które stwarzały odpowiednie pole manewru dla działania automatycznych stabilizatorów, dyskrecjonalna polityka fiskalna była acykliczna, dzięki czemu antycykliczne oddziaływanie automatycznych stabilizatorów nie było zakłócone. Tymczasem kraje utrzymujące zbyt wysoki deficyt strukturalny prowadziły procykliczną politykę fiskalną, co mogło mieć związek z koniecznością dokonywania jej zacieśnienia w fazie spowolnienia gospodarczego, po to, aby deficyt nominalny nie przekroczył wartości referencyjnej 3% PKB.

W tym kontekście przeanalizowana została również polityka fiskalna w Polsce. Pomimo znacznego postępu w ograniczaniu nierównowagi finansów publicznych, jaki dokonał się w ostatnich latach, deficyt strukturalny pozostaje nadmierny z punktu widzenia zapewnienia

marginesu bezpieczeństwa dla swobodnego działania automatycznych stabilizatorów fiskalnych. Istnieją również podstawy, by stwierdzić, że polityka fiskalna w Polsce bywała w przeszłości procykliczna. Co więcej, czynnikiem przyczyniającym się do procykliczności polityki fiskalnej może być obowiązująca w Polsce reguła długu publicznego, która wymusza zacieśnienie fiskalne w fazie spowolnienia gospodarczego. W czasie spowolnienia gospodarczego, jakie miało miejsce w latach 2001-2005³², prognozy długu publicznego zamieszczane w strategiach zarządzania długiem, wskazywały na ryzyko przekroczenia przez relację długu do PKB kolejnych progów ostrożnościowych wyznaczonych w Ustawie o finansach publicznych i konieczność podjęcia stosownych dostosowań.

W ostatnim rozdziale zwróciliśmy uwagę na krajowe reguły fiskalne, jako dodatkowy czynnik ograniczający występowanie niepożądanych tendencji w finansach publicznych, których źródłem jest presja polityczna. Jak wskazuje teoria, niektóre typy krajowych reguł fiskalnych mogą zapobiegać procykliczności polityki fiskalnej. Obok reguł limitujących saldo strukturalne finansów publicznych, których wadą jest niewystarczająca prostota i przejrzystość, szczególnie skuteczne w ograniczeniu procykliczności powinny być reguły wydatkowe. Aby zweryfikować tę hipotezę empirycznie, przeprowadziliśmy badania cykliczności wydatków publicznych w 24 krajach OECD, wyróżniając kraje i okresy, w których obowiązywały reguły wydatkowe. Badanie jednoznacznie potwierdziło, że kraje, w których obowiązują reguły wydatkowe prowadzą mniej procykliczną politykę fiskalną.

Wnioski te zostały potwierdzone przy wykorzystaniu różnych specyfikacji modelu. W kilku z nich, badana próba krajów została ograniczona do tych o kontraktowym systemie kształtowania polityki fiskalnej, typowym dla krajów z wielopartyjnymi systemami politycznymi i rządami koalicyjnymi, a zatem podobnych do Polski. Ponadto, przeprowadzone badanie wykazało, że reguły wydatkowe zapobiegają także procyklicznemu kształtowaniu się wydatków inwestycyjnych, które w sytuacji konieczności podjęcia dostosowań fiskalnych, często bywają ograniczane w pierwszej kolejności.

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować pewne wnioski dla polskiej polityki fiskalnej w kontekście przystąpienia Polski do strefy euro i związanego z tym wzrostu znaczenia tej polityki, jako narzędzia stabilizującego szoki asymetryczne. Jak wynika z teorii, ale również – co pokazało nasze badanie – z praktyki, aby zapewnić swobodne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury bez naruszania wartości referencyjnej deficytu, konieczne jest obniżenie deficytu strukturalnego finansów publicznych do poziomu zapewniającego margines bezpieczeństwa.

Jak wskazują wyniki analiz innych autorów, a także naszych własnych, istnieją podstawy aby stwierdzić, że polityka fiskalna w Polsce bywała procykliczna, w szczególności w fazie ożywienia gospodarczego II połowy lat 90-tych. W tym kontekście, dodatkowym narzędziem zapobiegającym występowaniu takich tendencji, może być przyjęcie krajowej reguły wydatkowej. Jak pokazuje przeprowadzone przez nas badanie, zarówno w szerokiej grupie krajów OECD, jak i w węższej, obejmującej kraje o zbliżonym do polskiego modelu kształtowania polityki fiskalnej, tego rodzaju reguły skutecznie eliminowały procykliczność dyskrecjonalnej polityki fiskalnej.

W świetle powyższych wyników, pożądane wydaje się przyjęcie w Polsce reguły wydatkowej, która stanowiłaby dodatkowe narzędzie zapobiegające procykliczności dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, co będzie miało szczególnie znaczenie po przystąpieniu do strefy euro i rezygnacji z krajowej polityki pieniężnej. Co więcej, wyniki naszego badania

³² Określenie „spowolnienie gospodarcze” odwołuje się w tym kontekście do okresu, w którym zgodnie z szacunkami OECD, luka popytowa była ujemna.

wskazują, że reguła wydatkowa może także zapobiegać sytuacji, w której procykliczne zacieśnienie polityki fiskalnej w warunkach spowolnienia gospodarczego dotyczy w pierwszej kolejności wydatków inwestycyjnych. Wniosek ten może być istotny dla sytuacji Polski w kontekście potrzeby zapewnienia odpowiedniego współfinansowania inwestycji finansowanych ze środków UE, również w warunkach spowolnienia gospodarczego.

Kształt reguły wydatkowej powinien być oparty na przykładzie państw, gdzie tego rodzaju reguły się sprawdziły, a w szczególności tych spośród nich, gdzie, podobnie jak w Polsce, funkcjonuje kontraktowy model polityki fiskalnej. Praktyka tych krajów wskazuje, że skuteczne reguły wydatkowe zwykle występują w postaci wiążących, wieloletnich limitów wydatków publicznych, które następnie stanowią punkt wyjścia przy pracach nad rocznymi budżetami na kolejne lata. Limity te mają często formę umów politycznych, przyjmowanych na okres kadencji koalicji rządzącej.

Bibliografia

- Alesina A., Blanchard O., Gali J., Giavazzi F., Uhlig H. (2001), „Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area”, *Monitoring the European Central Bank 3*, CEPR
- Alesina A., Drazen A. (1991), „Why Are Stabilizations Delayed?”, *American Economic Review*, Vol. 81, No. 5, s. 1170-1188
- Alesina A., Perotti R. (1994), „Political Economy of Budget Deficits”, *Working Paper*, No. 4637, NBER
- Alesina A., Tabellini G. (1990), „A Positive Theory of Budget Deficits and Government Debt”, *Review of Economic Studies*, Vol. 57, No. 3, s. 403-414
- Alesina A., Tabellini G. (2005), „Why is Fiscal Policy Often Pro-cyclical?”, *Working Paper*, No. 11600, NBER
- Alt J.E., Lassen D.D. (2006), „Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries”, *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 3, s. 530-550
- Alt J.E., Lowry R.C. (1994), „Divided Government and Budget Deficits: Evidence from the States”, *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 4, s. 811-828
- Anderson B., Minarik J.J. (2006), „Design Choices for Fiscal Policy Rules”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, No. 4, OECD
- Annett A. (2007), „Toward a Robust Fiscal Framework for Iceland. Motivation and Practical Suggestions”, *IMF Working Paper*, WP/07/235, IMF
- Annett A. (2006), „Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe’s Fiscal Framework”, *IMF Working Paper*, No. 06/116
- Arellano M., Bond S. (1991), „Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations”, *Review of Economic Studies*, Vol. 58, s. 277-297
- Artis M., Winkler B. (1999), „The Stability Pact: Trading Off Flexibility for Credibility?” w: Hughes Hallett A., Hutchison M.M., Hougaard Jensen S.E. (red.), *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*, Cambridge University Press
- Ayuso-i-Casals J., Debrun X., Kumar M.S., Moulin L., Turrini A. (2008), artykuł zaprezentowany w październiku 2007, podczas Economic Policy Panel w Lizbonie
- Ayuso-i-Casals J., Gonzalez Hernandez D., Moulin L., Turrini A. (2006), „Beyond the SGP: Features and effects of EU national-level fiscal rules” w: *The Role of Fiscal Rules and Institutions in shaping budgetary outcomes. A collection of preliminary papers*, Directorate-General For Economic and Financial Affairs, European Commission
- Balassone F., Francese M. (2004), „Cyclical Asymmetry In Fiscal Policy, Debt Accumulation and the Treaty of Maastricht”, *Temi di discussione*, No. 531, Banca d’Italia
- Balassone F., Franco D. (2001), „EMU Fiscal Rules: A New Answer To an Old Question” w: *Fiscal Rules*, Public Finance Workshop, Research Department, Banca d’Italia
- Balassone F., Monacelli D. (2000), „EMU Fiscal Rules: is There a Gap”, *Temi di discussione*, No. 375, Banca d’Italia

- Ballabriga F., Martinez-Mongay C. (2002), „Has EMU Shifted Policy?“, Economic Papers of the European Commission, No. 166, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission
- Bean Ch.R. (1992), „Economic and Monetary Union in Europe“, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, No. 4, s. 31-52
- Beetsma R., Debrun X. (2004), „Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms“, *IMF Staff Papers*, Vol. 1, No. 31, IMF
- Beetsma R., Debrun X., Klaassen F. (2001), „Is Fiscal Policy Coordination in EMU Desirable?“, *IMF Working Paper*, WP/01/178, IMF
- Beetsma R., Debrun X., (2004), „The interaction between monetary and fiscal policies in a monetary union: a review of recent literature“, w: Beetsma i in. (red.), *Monetary Policy, Fiscal Policies and Labour Markets: macroeconomic policymaking in the EMU*, Cambridge University Press
- Beetsma R., Uhlig H., (1999) „An Analysis of the Stability and Growth Pact“, *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 458, s. 546-571
- Bohn H. (1998), „The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits“, *The Quarterly Journal of Economics*, 113 (3), s.949-963
- Bohn H., Inman P. (1996), „Balanced Budget Rules and Public Deficit: Evidence from the US States“, *Working Paper*, No. 5533, NBER
- Brunila A., (2002) „Fiscal Policy: Coordination, Discipline and Stabilisation“, Bank of Finland Discussion Paper
- Buchanan J.M., Wagner R.E. (1977), „Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes“, Academic Press Inc., New York
- Buiter W., Corsetti G., Roubini N. (1993), „Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht“, w: De Grauwe (red.) (2001) *The political economy of monetary union*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham
- Buiter W., Grafe C. (2002), „Patching up the Pact: some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union“, CEPR Discussion Paper No. 3496
- Buti M., Eijffinger S., Franco D. (2003), „Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment“, *European Economy*, No. 180, European Commission
- Buti M., Martinot B. (2000), „Open Issues in the Implementation of the Stability and Growth Pact“, *National Institute Economic Review*, Vol. 174, No. 1, s. 92-104
- Buti M., Sapir A. (2002), „EMU and Economic Policy in Europe. The Challenge of the Early Years“, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham
- Buti M., van den Noord P. (2003), „Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experience of the Early Years of EMU“, *OECD Economic Department Working Paper*, No. 351, OECD
- Casella A. (1999), „Tradable Deficit Permits: Efficient Implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union,“ *Working Paper*, No. 7278, NBER
- Coricelli F. (2004), „Fiscal Policy In an Enlarged EU“, *Revue de l'OFCE – Special Issue*

- Craig J., Kopits G. (1998), „Transparency in Government Operations”, *IMF Occasional Paper*, No 162, IMF
- Cukierman A., Meltzer A. (1989), „A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework”, *American Economic Review*, Vol. 79, No. 4, s. 713-732
- Diebalek L., Köhler-Töglhofer W., Prammer D., „Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakt”, *Geld Politik und Wirtschaft*, Q1/06, Österreichisches Nationalbank
- Debrun X. (2007), „Tying Hands Is Not Commitment: Can Fiscal Rules and Institutions Really Enhance Fiscal Discipline?”, *Bruegel Working Paper*, No. 2007/01
- Debrun X., Kumar M.S. (2007). „The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence”, *IMF Working Paper*, WP/07/171, IMF
- Economic and Financial Committee (2004), „Status Report on Information Requirements in EMU”, Brüksela
- Economic and Financial Committee (2005), „Status Report on Information Requirements in EMU”, Brüksela
- European Central Bank (2004a), „EMU and the Conduct of Fiscal Policies”, *ECB Monthly Bulletin*, January
- European Central Bank (2004b), „Convergence Report 2004”
- European Commission (1989), „Report on Economic and Monetary Union in the European Community”, Committee for the Study of Economic and Monetary Union
- European Commission (2000), „Public Finances in EMU 2000”, *European Economy*, No. 3/2000, Directorate-General for Economic and Financial Affairs
- European Commission (2002), „Public Finances in EMU 2002”, *European Economy*, No. 3/2002, Directorate-General for Economic and Financial Affairs
- European Commission (2003), „Comprehensive Monitoring Report on Poland’s Preparations for Membership”, Directorate-General for Enlargement
- European Commission (2005), „Public Finances in EMU 2005”, *European Economy*, No. 3/2005, Directorate-General for Economic and Financial Affairs
- European Commission (2006), „Public Finances in EMU 2006”, *European Economy*, No. 3/2006, Directorate-General for Economic and Financial Affairs
- European Commission (2006a), „The long-term sustainability of public finances in the European Union”, *European Economy*, No. 4/2006, Directorate-General for Economic and Financial Affairs
- European Commission (2007), „Public Finances in EMU 2007”, *European Economy*, No. 3/2007, Directorate-General for Economic and Financial Affairs
- European Commission (2008), „Public Finances in EMU 2007”, *European Economy*, No. X/2008, Directorate-General for Economic and Financial Affairs
- Fatas A., Mihov I. (2003), „On Constraining Fiscal Policy Discretion in EMU”, *Oxford Review of Economic Policy*; 19:112-131
- Fiess N. (2004), “Chile’s Fiscal Rule”, Econometric Society 2004 Latin American Meetings
- Fisher J., Jonung L., Larch M. (2006), „101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why so Many? A Survey”, *Economic Papers*, No. 267, European Economy, European Commission

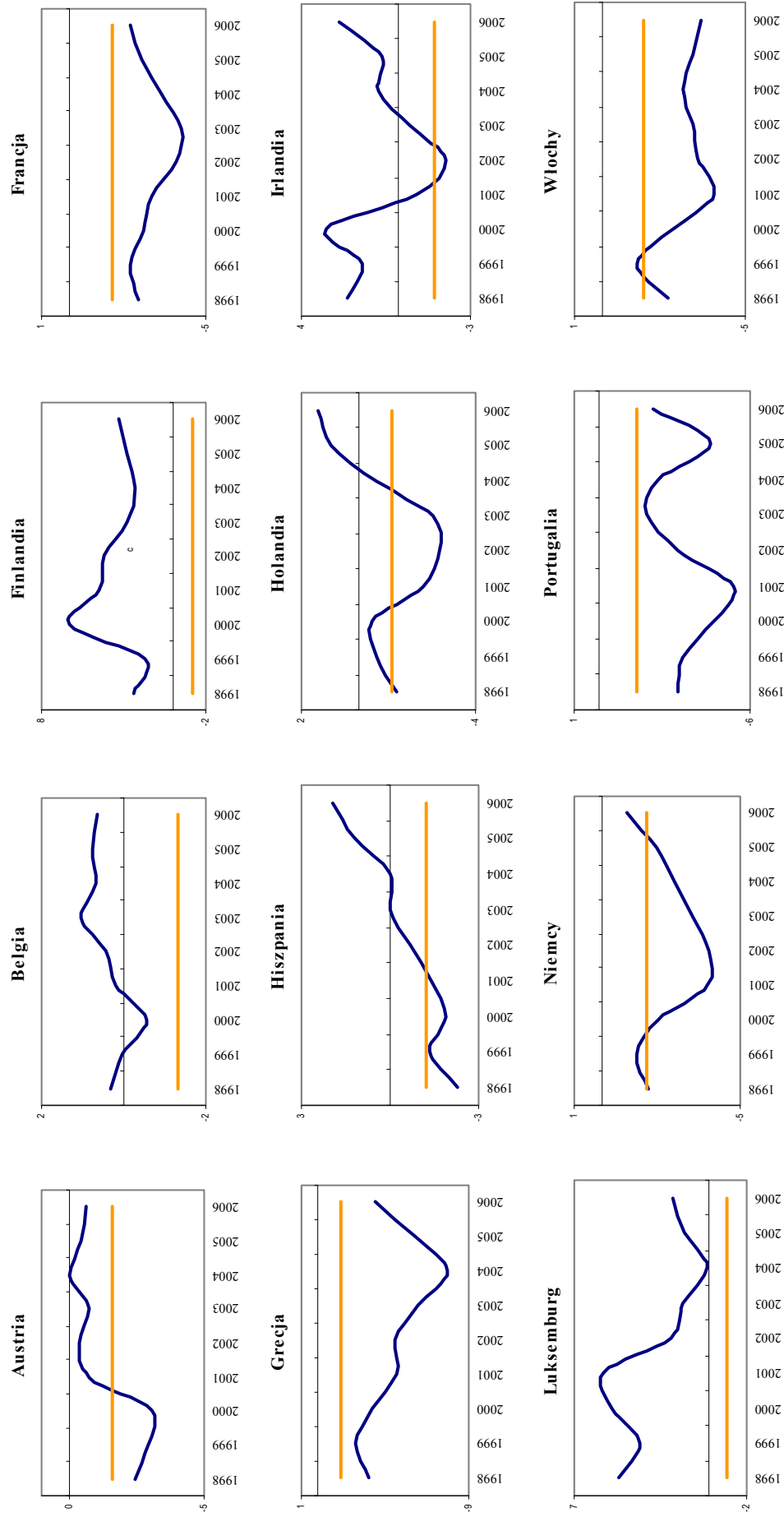
- Gali J., Perotti R. (2003), „Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe”, *Economic Policy*, 18 (37), s. 533-572
- Girouard N., André C. (2005), „Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 434, OECD Publishing
- Golinelli R., Momigliano S. (2006), „The Real-Time Determinants of Fiscal Policy in the Euro Area: Fiscal Rules, Cyclical Conditions and Elections”, artykuł przedstawiony na VIII. warsztacie dotyczącym finansów publicznych organizowanym przez Banca d'Italia, 30 marca-1 kwietnia 2006 r., w Perugii
- Golinelli R., Momigliano S. (2008), „The Cyclical Response of Fiscal Policies in the Euro Area. Why Do Results of Empirical Research Differ So Strongly?”, artykuł przedstawiony na warsztatach Komisji Europejskiej *Achieving and safeguarding sound fiscal positions*, 17 stycznia 2008 w Brukseli
- Hallerberg M., von Hagen J., Strauch R. (2004), „The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries”, *Working Paper Series*, No. 419, ECB
- Hallerberg M., von Hagen J., (1998) „Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union” w: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press
- Hallerberg M., von Hagen J. (2006) „Organizacja procesu budżetowego w Polsce – Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza”, *Sprawne Państwo*, Program Ernst&Young
- Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J. (2001), „The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States,” Working Paper, Dutch Ministry of Finance
- Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J. (2004), „The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance In European Union Countries”, *Working Paper Series*, No. 419, ECB
- Hemming R., Kell M. (2001), „Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities” w: *Fiscal rules*, Public Finance Workshop, Research Department, Banca d'Italia
- IMF (2004), „Has Fiscal Behavior Changed Under the European Economic and Monetary Union?” *World Economic Outlook: The Global Demographic Transition September 2004*
- Inman R.P. (1996), „Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU”, *Working Paper*, No. 5838, NBER
- Issing O. (2000), „How to Achieve a Durable Macro-economic Policy Mix Favourable to Growth and Employment?”, przemówienie na konferencji *Growth and Employment in EMU* odbywającej się w ramach Brussels Economic Forum
- Jędrzejowicz T., Poznańska D. (2005), „The Flip Side of Fiscal Convergence in Europe: Upward Pressure on Public Expenditure in New Member States”, referat przedstawiony na konferencji *The Sustainability of the European Welfare State* organizowanej przez Bank Holandii
- Katterl A., Part P., Stieber H. (2003), „Die neuen Haushaltsregeln der EU für die Überprüfung der Stabilitätsziele“, *Working Papers*, 5/2003, Bundesministerium für Finanzen
- Kitala M. (2008), „Wpływ czynników jednorazowych na wykonanie budżetu państwa w latach 1995-2007”, w przygotowaniu

- Koen V., van den Noord P. (2005), „Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting”, *Economics Department Working Papers*, No. 417, Economics Department, OECD
- Kopits G. (2001), „Fiscal Rules: Useful Policy Framework Or Unnecessary Ornament?” w: *Fiscal Rules*, Public Finance Workshop, Research Department, Banca d’Italia
- Kopits G. (2007), „Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary”, *MNB Occasional Papers*, 62, Magyar Nemzeti Bank
- Kopits G., Symansky S. (1998), „Fiscal Rules”, *Occasional Paper 162*, IMF
- Kydland F., Prescott E. (1977), „Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3, s. 473-492
- Lienert I., Moo-Kyung J. (2004), „The Legal Framework for Budget Systems. An international comparison”, *OECD Journal on Budgeting*, Special Issue, vol. 4, no. 3, OECD
- Mackiewicz M., Krajewski P. (2008), „Skala i efektywność antycyklicznej polityki fiskalnej w kontekście wstąpienia Polski do strefy euro”
- Manasse P. (2006), „Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules and Institutions – A View From MARS”, *IMF Working Paper*, No. 06 (27), IMF
- Milesi-Ferretti G.M. (2000), „Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”, *IMF Working Paper*, WP/00/172, IMF
- Ministry of Finance of Finland (2007), „Fiscal Policy Rules and the Reform of Spending Limits in Finland”, *Publications*, 5b/2007, Budget Department, Ministry of Finance, Helsinki
- Ministerstwo Finansów (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2002, 2003), „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa”
- Ministerstwo Finansów (1999, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007), „Strategia zarządzania długiem publicznym”
- Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej (2003), „Raport. Racjonalizacja wydatków społecznych”
- Najwyższa Izba Kontroli (1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2002, 2003), „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej”
- Nordhaus W. (1975), „The political business cycle”, *Review of Economic Studies*, vol. 42, No. 2, s. 169-190
- OECD (2002), „OECD Economic Survey. Poland”, Volume 2002/12 – July
- OECD (2003), „Fiscal Stance over the Cycle: The Role of Debt, Institutions and Budget Constraints” *Economic Outlook No. 74 Special Chapters*
- Pisani-Ferry J. (2002), „Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals”, materiał przygotowany dla Group of Economic Analysis of the European Commission
- Pisani-Ferry J., Aghion P., Belka M., von Hagen J., Heikensten L., Sapir A., (2008) „Coming of Age: Report on the euro area”, Breugel Blueprint Series, Vol. 4
- Persson T., Svensson L. (1989), „Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, No. 2, s. 325-345

- Perotti (1999), „Fiscal Policy in Good Times and Bad”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 4, s. 1399-1436
- Poterba J.M. (1993), „State Responses To Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics”, *Working Paper*, No. 4375, NBER
- Rada Ministrów RP (2006), „Program Konwergencji. Aktualizacja 2005”
- Rosenberg C. (2007), „Poland: Some Thoughts on Fiscal Policy”, <http://www.imf.org/external/cee/041307.pdf>
- Savage J.D. (2005), “Making the EMU. The Politics of Budgetary Surveillance and the Enforcement of Maastricht”, Oxford University Press”, New York
- The Economist (2003), „The Death of Stability Pact”, 29 November – 5 December 2003
- Tornell A., Lane P. R. (1999), „The Voracity Effect”, *American Economic Review*, Vol. 89, No.1, s. 22-46
- Turrini A. (2008), „Fiscal Policy and the Cycle in the Euro Area: The Role of Government Revenue and Expenditure”, *European Commission and CEPR*
- Von Hagen J. (2005a), „Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan”, *Discussion Paper*, No. 2005-E-5, IMES, Bank of Japan
- Von Hagen J. (2005b), „Political Economy of Fiscal Institutions”, GESY Discussion Paper No.149
- Welter P. (2005), „Der Pakt ist tot – es lebe der Pakt?“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 stycznia 2005
- Wyplosz Ch. (1999), „Economic Policy Coordination in EMU: Strategies and Institutions”, Referat prezentowany na Niemiecko-Francuskim Forum Ekonomicznym w Bonn, 12 stycznia 1999 r.
- Wyplosz Ch. (1997), „EMU: Why and How It Might Happen”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, s. 3-21
- Wyplosz Ch. (2002), “Fiscal Policy: Rules or Institutions?”, materiał przygotowany na spotkanie the Group of Economic Analysis of the European Commission
- Wyplosz Ch. (2006), „European Monetary Union: the Dark Sides of a Major Success”, *Economic Policy*, Vol. 21, No. 46, s. 209-261

Załącznik 1

Cyklicznie skorygowane saldo sektora finansów publicznych w UGW-12: realizacja a poziom zachowujący margines bezpieczeństwa



Źródło: OECD Economic Outlook nr 82 oraz Public Finance in EMU 2007 (European Commission)

Załącznik 2

Dane ESA'95 i dane kasowe o sytuacji sektora finansów publicznych

Powszechnie stosowanym źródłem danych o sytuacji sektora finansów publicznych Polski, tak, jak i innych krajów UE, są dane w ujęciu ESA'95 kompilowane przez urzędy statystyczne krajów członkowskich, a następnie weryfikowane i publikowane przez Eurostat. Należy jednak pamiętać, że przed przystąpieniem Polski do UE sytuacja wyglądała inaczej – nie wszystkie kategorie dochodów i wydatków w ujęciu ESA'95 były dostępne, dane nie podlegały ścisłej weryfikacji Eurostatu, zaś metodologia ich kompilacji nie odpowiadała w pełni standardom obowiązującym kraje członkowskie UE. Świadczyć mogą o tym m.in. dostępne oceny jakości danych fiskalnych ESA'95 sprzed akcesji Polski do UE i z pierwszych lat po akcesji (m.in. Economic and Financial Committee 2004 i 2005, European Central Bank 2004b, European Commission, 2003). Aby zmienić ten stan rzeczy, Główny Urząd Statystyczny podjął prace nad zmianą metodologii, którym towarzyszyło powołanie w 2004 r. Zespołu do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych (z udziałem przedstawicieli GUS, Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego), którego zadaniem było uzgodnienie metodologii opracowywania danych fiskalnych według standardów ESA'95 dla Polski (Rada Ministrów RP, 2006). Efektem zmian metodologicznych wprowadzonych przez GUS był szereg rewizji danych fiskalnych przeprowadzonych zwłaszcza dla lat 2004-2005.

Mając świadomość tego, że precyzyjne stosowanie nowych metodologii statystycznych do danych historycznych jest coraz trudniejsze w miarę cofania się w przeszłość (m.in. ze względu na ograniczoną dostępność danych źródłowych) oraz, że nawet niewielkie korekty w poziomie deficytu mogą istotnie wpływać na wnioski co do zmiany poziomu deficytu z roku na rok, zdecydowaliśmy się w naszej analizie cykliczności polityki fiskalnej dla lat 1995-2003 wykorzystać skorygowane dane kasowe.

Punktem wyjścia przy ich opracowaniu były wielkości deficytu sektora finansów publicznych w ujęciu kasowym, publikowane przez Ministerstwo Finansów w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa. Zostały one następnie skorygowane o następujące pozycje:

- rekompensaty wypłacane w latach 2000-2004 z tytułu okresowego niepodwyższania wynagrodzeń w sferze budżetowych oraz świadczeń emerytalno-rentowych w latach 1991-1992
- wpływy z UMTS
- transfer składek z FUS do OFE
- wpływy z prywatyzacji uwzględnione jako dochody sektora finansów publicznych
- przyrost zobowiązań wymagalnych
- pożyczki z budżetu państwa dla FUS i Kas Chorych
- kredyty bankowe zaciągane przez Agencję Rynku Rolnego.

Oprócz sprawozdań z wykonania budżetu państwa, źródłem danych do wyżej wymienionych korekt były *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* opracowywane przez NIK. (Najwyższa Izba Kontroli, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2002, 2003)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Wynik kasowy	-7 932	-11 983	-13 560	-14 301	-19 914	-21 474	-38 192	-45 952	-44 612
Wynik skoryg.	-8 432	-12 769	-13 749	-18 758	-30 134	-36 673	-49 895	-58 357	-58 584
Wynik pierwotny	5 927	1 632	2 544	-847	-10 982	-18 054	-28 098	-33 092	-33 306

Załącznik 3

Badanie procykliczności polityki fiskalnej w krajach CEE-5

zmienna objaśniana: pierwotne saldo strukturalne					
	<i>LSDV</i>	<i>LSDV</i>	<i>GMM</i>	<i>LSDV</i>	<i>GMM</i>
<i>zmiennie objaśniające</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
stała	-2.47** (-2.21)	-6.66** (-2.65)		-6.57*** (-2.95)	
opóźniona zmienna objaśniana	0.34*** (2.83)	0.12 (0.67)	0.11*** (5.12)	0.12 (0.63)	0.04 (0.78)
opóźniony dług publiczny	0.03 (1.24)	0.14* (1.82)	0.18*** (5.90)	0.14* (1.97)	0.24*** (5.44)
opóźniona luka popytowa	-0.02 (-0.11)	0.06 (0.33)	0.07** (2.31)	0.09 (0.49)	-0.14 (-1.14)
wybory parlamentarne				-1.07 (-1.60)	-0.27 (-0.66)
liczba obserwacji:	37	37	32	37	32
zmienne krajowe	nie	tak	tak	tak	tak
R ²	32.8	53.6		56.9	
test Sargana (p-value)			0.26		0.32

Metody estymacji: GMM (uogólniona metoda momentów, por. Arellano i Bond, 1991) instrumentami są opóźnienia zmiennej objaśnianej od t-2 do t-4; LSDV (panelowa metoda najmniejszych kwadratów z FE), oszacowane współczynniki przy zmiennych zero-jedynkowych, reprezentujących poszczególne kraje nie zostały przedstawione w tabeli; w nawiasach przedstawione są wartości statystyki t-Studenta; *, ** oraz *** oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 10, 5 i 1%; Test Sargana dla GMM - testuje hipotezę zerową o poprawności macierzy instrumentów.

Źródło wykorzystanych szeregów: *AMECO 2008*; zmienne fiskalne w ujęciu w relacji do PKB potencjalnego; zmienna zero-jedynkowa: wybory parlamentarne - przyjmuje wartość 1 w roku wyborów.

Załącznik 4

Reguły wydatkowe w badanych krajach

Poniżej przedstawiono zestawienie krajów, w których stosowane są reguły fiskalne w procesie budżetowym. Wykorzystano przy tym dane z bazy OECD „Budget Practices and Procedures Database 2007”, opracowanej na podstawie ankiet państw członkowskich tej organizacji. Wśród 89 głównych kategorii pytań kwestionariusza, poświęconego szczegółowym aspektom procesu budżetowego, zawarte było pytanie (nr 14) dotyczące rodzajów reguł fiskalnych ograniczających politykę fiskalną. Mimo, iż zgodnie z kwestionariuszem Stany Zjednoczone nie stosują obecnie reguły wydatkowej, była ona obecna w przeszłości. W 1990 r. został przyjęty *Budget Enforcement Act*, który obowiązywał do 2002 r.

Okres obowiązywania reguł został przyjęty przede wszystkim na podstawie European Commission (2003), wykorzystano także inne opracowania. W przypadku Stanów Zjednoczonych, mimo iż stosowna regulacja wygasła, przyjęto, iż obowiązywała do 1998 r., gdyż po tej dacie przewidziane w niej mechanizmy cięcia wydatków nie były uruchamiane (Lienert i Jung 2004).

Nazwa kraju	Okres obowiązywania	Reguła
Czechy	2004-	Limit nominalnego wzrostu wydatków
Dania	1998-	Limit realnego wzrostu wydatków (spożycie sektora publicznego).
Finlandia	1991-	Limit realnego wzrostu wydatków (wyłączone są z nich niektóre kategorie wydatków, m.in.: obsługa zadłużenia, zasiłki dla bezrobotnych, współfinansowanie projektów unijnych, inwestycje finansowe).
Francja	1998-	Limit realnego wzrostu wydatków sektora <i>general government</i> w perspektywie wieloletniej
Hiszpania	2003-	Limit wydatków budżetu państwa określany (nie obejmuje wydatków charakterze finansowym)
Holandia	1994-	Limity realnego wzrostu wydatków
Islandia	2004-	Limit realnego wzrostu wydatków
Japonia	2002-	Utrzymanie lub obniżenie relacji wydatków SFP do PKB do 38% PKB w 2006 r. Osiągnięcie nadwyżki pierwotnej na początku okresu 2010-2019.
Kanada	1992-	Nominalny limit wydatków budżetowych
Stany Zjednoczone	1991-1998	Wydatki federalne zostały podzielone na dwie grupy: elastyczne (dyskrecjonalne) i sztywne. Pierwsza z tych kategorii podlegała limitowaniu. W przypadku przekroczenia limitu dla danej kategorii podlegały one cięciom (sekwestracji). Przyjęcie zmian legislacyjnych zwiększających wydatki sztywne, powinno być związane z odpowiednim zwiększeniem dochodów.
Szwajcaria	2003-	Limit nominalnej wielkości wydatków, równy prognozowanej wielkości dochodów, skorygowanych o wahania cykliczne

Nazwa kraju	Okres obowiązywania	Reguła
Szwecja	1997-	Limit nominalnego wzrostu wydatków budżetowych i wydatków na emerytury, nie wypłacanych przez budżet.
Włochy	2002-	Limit nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych

Źródło: European Commission (2003), European Commission (2006), OECD Budget Practices and Procedures Database (2007), Lienert i Moo-Kyung (2004), Ministry of Finance of Finland (2007), Baza danych Banku Światowego Country Budget Laws, von Hagen (2005a), OECD Economic Outlook No. 81, Annett (2007)

Załącznik 5

Badanie wpływu reguł wydatkowych na cykliczność skorygowanych cyklicznie wydatków pierwotnych – dodatkowe estymacje, na innych przedziałach czasowych i grupach państw

zmienna objaśniana: zmienna objaśniana: cyklicznie skorygowane wydatki pierwotne	państwa z regułami wydatkowymi w latach, w których reguły nie obowiązywały		wszystkie państwa w latach bez reguł	
zmienne objaśniające	(1)	(2)	(3)	(4)
stała	8.53*** (3.37)	7.37*** (2.95)	10.75*** (6.71)	10.59*** (6.68)
opóźniona zmienna objaśniana	0.79*** (12.15)	0.81*** (12.73)	0.77*** (19.94)	0.77*** (20.17)
opóźniony dług publiczny	0.00 (0.21)	0.01 (0.65)	-0.02** (-2.43)	-0.01** (-2.01)
opóźniona luka popytowa	0.13** (2.18)	0.07 (1.20)	0.06* (1.86)	0.04 (1.00)
wybory parlamentarne		0.09 (0.38)		0.24* (1.67)
przygotowanie do UGW		-0.94** (-2.61)		-0.46** (-2.27)
liczba obserwacji:	103	103	268	268
liczba krajów	13	13	24	24
lata	1990-2007	1990-2007	1990-2007	1990-2007
R ²	98.6	98.7	98.2	98.3

Metody estymacji: LSDV (panelowa metoda najmniejszych kwadratów z FE), oszacowane współczynniki przy zmiennych zero-jedynkowych, reprezentujących poszczególne kraje nie zostały przedstawione w tabeli; w nawiasach przedstawione są wartości statystyki t-Studenta; *, ** oraz *** oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 10, 5 i 1%;

Źródło wykorzystanych szeregów fiskalnych: *OECD Economic Outlook nr 82 (Grudzień 2007)*; wszystkie zmienne fiskalne w ujęciu w relacji do PKB potencjalnego;