

*Grzegorz Paluszak\**

## **REGUŁY FISKALNE RZĄDÓW NA POSZCZEGÓLNYCH POZIOMACH WŁADZY W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ**

### **1. Wprowadzenie**

Współcześnie w prowadzeniu polityki fiskalnej coraz ważniejsze staje się wykorzystywanie pewnych reguł, a szczególnie w państwach Unii Europejskiej (UE). Państwa członkowskie UE, zarówno te należące już do euroobszaru jak i te poza nim, muszą spełniać m.in. fiskalne kryteria zbieżności. Kryteria te stanowią pewne reguły fiskalne, które wprowadzono na podstawie prawa ponadnarodowego. Ich przestrzeganie wspiera Pakt Stabilności i Wzrostu. Jednakże, poza nimi państwa członkowskie wykorzystują inne krajowe reguły fiskalne.

W literaturze ekonomicznej definiuje się regułę fiskalną jako trwałe ograniczenie w pełni swobodnego uprawiania polityki fiskalnej. Zasadniczo określa się ją w postaci wskaźnika dotyczącego ogólnych rezultatów prowadzenia polityki fiskalnej. Najczęściej zalicza się do takich wskaźników: deficyt budżetowy rządu, dług publiczny lub najważniejsze pozycje z budżetu państwa, czyli wydatki i dochodu, ustalone jako wartości progowe (których nie powinno się przekraczać) lub wartości docelowe w stosunku do PKB<sup>1</sup>. W innym opracowaniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) pojęcie reguły fiskalnej jest podobne. Reguła fiskalna stanowi ograniczenie uznaniowości decydenta w podejmowaniu decyzji w dziedzinie polityki fiskalnej, dzięki któremu może ona stanowić również instrument rozwiązywania problemów związanych z jej kształtowaniem<sup>2</sup>. Naj-

---

\* Dr, starszy wykładowca w Katedrze Bankowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

<sup>1</sup> Kopits G., Symnsky St., Fiscal policy rules, Occasional Paper IMF, nr 162, 1998, s. 2 i E. Ley, Fiscal rule, IMF Research Bulletin, vol. 5, nr 3, September 2004, s. 1.

<sup>2</sup> Dabán T., Detragiache E., di Bella G., Milesi-Ferretti G. M., Symnsky St., Rulet-based fiscal policy In France, Germany, Italy, and Spain, Occasional Paper IMF, nr 225, 2003, s. 13. Problematykę reguł fiskalnych przedstawiają również m.in.: A. Alesina, R. Perotti (Por. A. Alesina, R. Perotti Budget Deficit and Budget Institutions, IMF Working Paper, nr 52, 1996), G. M. Milesi-Ferretti (Por. G. M. Milesi-Ferretti, Fiscal rule and the budget process, CEPR,

ogólniej podstawową przesłanką wprowadzenia reguły fiskalnej jest ograniczenie pełnej dyskrecjonalności w realizowaniu polityki fiskalnej. Z konieczności jej ograniczenia wynikają kolejne szczegółowe przesłanki.

Szczegółowymi przesłankami wprowadzenia reguł fiskalnych a zarazem uzasadnieniem ograniczenia dyskrecjonalności w polityce fiskalnej jest szczególnie dążenie do: ograniczenia długu publicznego, osłabienia nastawienia rządzących i polityków ku trwałemu utrzymywaniu deficytu budżetowego, ograniczenia politycznego cyklu koniunkturalnego i iluzji fiskalnej wyborców, zniechęcenia partii politycznych, postrzegających politykę fiskalną w krótkim okresie, do zachowania strategicznego, unikanie polityki fiskalnej niespójnej w czasie, osłabienia zbyt silnego rozłamu w rządzie w sprawach kształtowania polityki fiskalnej i dążenie do tworzenia optymalnej wielkości rządu.

Państwa członkowskie UE uprawiając narodową politykę fiskalną, kierują się różnorodnymi regułami fiskalnymi. Bowiem w różnym stopniu i zakresie występują określone przesłanki wprowadzania reguł fiskalnych w poszczególnych państwach członkowskich UE. Stąd celem artykułu jest przedstawienie różnorodności reguł fiskalnych według ich rodzajów i form, a zarazem ustalenie pewnych prawidłowości pomiędzy nimi, a ich wykorzystywaniem na poszczególnych szczeblach władzy w państwach członkowskich UE. Z celem artykułu wiąże się teza artykułu, że wykorzystanie różnorodnych rodzajów i form reguł fiskalnych zależy od poszczególnego szczebla rządu i sposobu realizacji polityki fiskalnej w państwach członkowskich UE.

Strukturę artykułu podporządkowano celowi i tezie artykułu. We wprowadzeniu zdefiniowano regułę fiskalną i przesłanki jej wprowadzenia, wśród których można wyróżnić uwarunkowania instytucjonalne. Uwarunkowania instytucjonalne dotyczące poszczególnych szczebli rządów i sposoby ich realizacji w państwach członkowskich wpływają na odpowiednich rodzajów i form reguł fiskalnych. W związku z tym, w drugim punkcie przedstawiono rodzaje i formy reguł fiskalnych w państwach członkowskich UE. W trzecim punkcie scharakteryzowano reguły fiskalne na poszczególnych poziomach władzy państw członkowskich UE. Następnie zbadano różnorodność reguł fiskalnych związanych z realizacją polityki fiskalnej w państwach członkowskich UE. W ostatnim punkcie sformułowano wnioski.

## **2. Reguły fiskalne według ich rodzaju i formy w państwach członkowskich UE**

W państwach członkowskich UE wzrasta liczba reguł fiskalnych wprowadzanych w ostatnich dwudziestu latach. Współcześnie prawie wszystkie państwa członkowskie UE ustalają reguły fiskalne. Liczba reguł fiskalnych ustanawia-

---

London, 1997), Bank Włoch (Por. Banca d'Italia, Fiscal rules, Perugia-Rzym, February 2001), W.H. Buitert, Ten commandments for a fiscal rule in the EMU, NBER, Cambridge MA, 2003).

nych różni się w poszczególnych państwach. I tak, np. w Niemczech i w Finlandii obowiązuje aż pięć reguł fiskalnych, a na Węgrzech i w Austrii jest tylko jedna reguła fiskalna.

W ostatnich dwudziestu latach następowała zmiana liczby reguł fiskalnych ustalanych przez rządy na poszczególnych szczeblach w poszczególnych państwach członkowskich UE. Na początku lat 1990-tych najczęściej liczbowych reguł fiskalnych ustanawiano kolejno na poziomie rządu lokalnego i rządu regionalnego. Fakt ten uwidacznia dążenie rządów wyższego poziomu do nakładania ograniczenia rządów niższego poziomu (rządów lokalnych i rządu regionalnych) w celu zapewnienia pewnej koordynacji pomiędzy rządami poszczególnych szczebli. Z upływem lat najszybciej rośnie liczba numerycznych reguł fiskalnych na poziomie rządu centralnego. Od połowy 1990-tych lat zaznacza się również wzrost liczbowych reguł fiskalnych w sektorze opieki społecznej i w rządach wszystkich szczebli. Tendencja ta odzwierciedla konieczność ograniczania narastającej presji na zwiększanie wydatków opieki społecznej i wprowadzenie reguł fiskalnych przez UE w postaci deficytu budżetowego i długu publicznego.

Warto zauważyć, że najczęściej, ponieważ aż ponad jedna trzecia reguł liczbowych obowiązujących w państwach członkowskich UE przyjmuje postać reguł salda budżetowego, w tym złotej reguły budżetowej. Każda z reguł dotycząca wydatków budżetowych jak i długu publicznego stanowią jedną czwartą ogółu reguł fiskalnych ustanowionych przez państwa członkowskie UE. Reguła dotycząca dochodów budżetowych ustala się poniżej jednej dziesiątej ogółu reguł fiskalnej.<sup>3</sup>

Najwięcej reguł salda budżetowego i reguł długu publicznego obowiązuje na poziomie rządów regionalnych i lokalnych. W mniejszym stopniu ustanawia się je na szczeblu rządu centralnego. Z kolei reguły dotyczące wydatków budżetowych najczęściej odnoszą się do rządów centralnych i funduszy opieki społecznej.

W państwach członkowskich UE występuje również duża różnorodność zagregowanych celów w poszczególnych formach reguł fiskalnych. Jedna trzecia reguł salda budżetowego ustanawia się w formie salda zrównoważonego, a jedną czwartą z nich jako złotą regułę budżetową. Na uwagę zasługuje fakt, że wszystkie reguły zrównoważonego budżetu wykorzystują rządy ogólne i rządy centralne, a jedynie kilka z nich przyjmuje charakter strukturalny lub cykliczny. Około połowa reguł długu publicznego, ogólnie obowiązuje rządy lokalne, przedstawia się w postaci ograniczeń długu publicznego, które zależą od zdolności jego pokrycia (np. zadłużenie ogółem do dochodów bieżących).

---

<sup>3</sup> Commission of the European Communities. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy. Public Finance in EMU, nr 3, Brussels-Luxembourg, 2006, s. 150 i 152.

Reguły dotyczące wydatków przyjmują w takim samym stopniu pewnych pułapów wydatków i docelowych stóp wzrostu wydatków. W tym miejscu wypada zaznaczyć, że pułapy wydatków przedstawia się tylko w ujęciu nominalnym, a cele wzrostu wydatków w ujęciu nominalnym jak i w ujęciu realnym. Natomiast ponad połowa reguł dotycząca dochodów określa z góry zasady podziału osiągniętych dochodów wyższych niż je oczekiwano.

Tabela 1 Liczba i struktura reguł fiskalnych według ich rodzaju i formy w państwach członkowskich UE

Rodzaj reguły fiskalnej jako cel polityki fiskalnej	Formy reguł fiskalnych jako cele polityki fiskalnej					Ogółem	Udział (w%)
Reguła zrównoważonego budżetu	Reguła złota 5	Reguła zrównoważonego budżetu 8	Nominalne ograniczenie 5	Ograniczenie jako % PKB 1	Reguła w ujęciu strukturalnym 3	22	38,6
Reguła wydatków budżetowych	Ograniczenie wydatków w ujęciu nominalnym 5	Ograniczenie wydatków w ujęciu realnym 2	Stopa wzrostu wydatków w ujęciu nominalnym 3	Stopa wzrostu wydatków w ujęciu realnym 3	Inne 2	15	26,3
Reguła dochodów budżetowych	Ciężar podatkowy jako udział w PKB (w%) 0	Reguła powiązana ze stopami podatków 1	Reguła z góry określająca podział wyższych dochodów niż ich oczekiwano 3	Inne 1		5	8,8
Reguła długu publicznego	Ograniczenie długu w ujęciu nominalnym 5	Ograniczenie długu jako jego udział PKB (w%) 2	Ograniczenie długu związane ze zdolnością jego spłaty 7	Inne 1		15	26,3
Ogółem	-	-	-	-	-	57	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Commission of the European Communities. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy. Public Finance in EMU, nr 3, Brussels-Luxembourg, 2006, s. 153.

### **3. Charakterystyka reguł fiskalnych na poszczególnych poziomach władzy państw członkowskich UE**

Reguły fiskalne można formułować na rok jak i na okres wielu lat. W państwach członkowskich UE ustala się je w takim samym stopniu. Rządy lokalne i rządy regionalne obowiązują przede wszystkim reguły fiskalne w czasie jednego roku, a rząd ogólny i rząd centralny mają ustanowione je na dłuższy okres niż jeden rok budżetowy. W sytuacji rządu ogólnego i rządu centralnego stanowią one również część zintegrowanego mechanizmu zapewnienia dyscypliny fiskalnej. W związku z tym można sądzić, że reguły fiskalne wykorzystywane na wyższych poziomach rządu pozwalają realizować cele średniookresowej polityki fiskalnej, a rządy lokalne koncentrują się na osiąganiu celów polityki fiskalnej w krótkim okresie. Wydaje się, że czym wyższy szczebel rządu, tym dłuższy posiada horyzont czasu w kształtowaniu polityki fiskalnej.

Interesujące jest również miejsce sformułowania reguły fiskalnej. Rządy lokalne i rządy regionalne obowiązują reguły fiskalne zapisane w konstytucji lub innych aktach prawnych niższego rzędu. Natomiast reguły fiskalne dotyczące rządu centralnego i rządu ogólnego formułuje się w porozumieniach jak i zobowiązaniach mających charakter polityczny (np. w krajowych paktach stabilności).

Podobnie mechanizm egzekwowania reguł fiskalnych jest ogólnie ostrzejszy dla rządów lokalnych i regionalnych. Przeprowadza go rząd centralny. Większość reguł fiskalnych obowiązujących rządy lokalne i rządy regionalne przewiduje za ich nieprzestrzeganie automatyczny mechanizm naprawczy lub zobowiązanie odpowiednich władz do podjęcia działań naprawczych. Z kolei przeciwnie reguły fiskalne dotyczące rządu centralnego nie określają ex ante działań, jakie muszą one podjąć, w przypadku nieprzestrzegania przez nie reguł.

Słabość reguł fiskalnych dotyczących rządu centralnego i rządu ogólnego, a szczególnie mechanizmu ich egzekwowania może wynikać z faktu, że dużo częściej przedstawia się je dla społeczeństwa i zainteresowanych mediów niż reguły dotyczące rządów na niższym poziomie władzy. W pewnym stopniu ich słabość przeradza się w mocną ich stronę. Bowierny wysoki zakres i stopień medialności reguł fiskalnych obowiązujących rząd centralny i rząd ogólny przyczynia się do ich egzekwowania przez nie, ponieważ koszt utraty reputacji przez rząd wyższego szczebla jest zbyt wysoki, gdy nie przestrzega on reguł.

### **4. Różnorodność reguł fiskalnych związanych z realizacją polityki fiskalnej w państwach członkowskich UE**

Badając kwestię reguł fiskalnych, warto zwrócić uwagę czy ich różnorodność zależy od przyjętego podejścia kontraktu czy też podejścia delegacji, służącego ich realizacji. Najogólniej można przyjąć, że państwa wykorzystujące

podejście delegacji w realizacji reguł fiskalnych najczęściej posiadają rządy jednopartyjne lub rządy koalicyjne utworzone przez partie o podobnej ideologii. W takich państwach, najważniejszą rolę odgrywa dyskrejonalna władza silnego ministra finansów w realizacji polityce fiskalnej. Przykładami takich państw są Wielka Brytania i Francja. Natomiast w państwach stosujących podejście kontraktowe lub oparte na zobowiązaniu, jak np. Belgia i Holandia, wszyscy ministrowie uczestniczą w procesie negocjacji, mających doprowadzić do wiążącego porozumienia pomiędzy nimi w sprawie podstawowych danych i wskaźników fiskalnych. Następnie rząd ocenia się z ich realizacji w średnim okresie<sup>4</sup>.

Można oczekiwać, że państwa wykorzystujące podejście kontraktowe powinny posiadać więcej liczbowych reguł fiskalnych niż państwa stosujące podejście delegacji. Jednakże na podstawie tabeli 2, 3 i 4, można zaobserwować, że w obu grupach państw jest zbliżona liczba reguł fiskalnych. Państwa stosujące podejście kontraktowe posiadają nieco więcej reguł fiskalnych (31) niż państwa wykorzystujące podejście oparte na delegacji (29).

Tabela 2 Charakterystyka liczbowych reguł fiskalnych związanych ze sposobami podejścia do realizowanej polityki fiskalnej przez rząd ogólny i rząd centralny (rząd federalny)

Poziom rządu	Rząd ogólny				Rząd centralny / Rząd federalny			
	Kontrakt	Delegacja	Mieszana	Ogółem	Kontrakt	Delegacja	Mieszana	Ogółem
Reguła zrównoważonego budżetu	1	1	2	5	1	3		4
Reguła wydatków budżetowych	1		1	2	6	3	1	10
Reguła dochodów budżetowych	1		1	2	1	1		2
Reguła długu publicznego	1	1		2	3			3
Ogółem	4	3	4	11	11	7	1	19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Commission of the European Communities. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy. Public Finance in EMU, nr 3, Brussels-Luxembourg, 2006, s. 156.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 154.

Tabela 3 Charakterystyka liczbowych reguł fiskalnych związanych ze sposobami podejścia do realizowanej polityki fiskalnej przez rząd regionalny i rząd lokalny

Poziom rządu	Rząd regionalny				Rząd lokalny			
	Kontrakt	Delegacja	Mieszana	Ogółem	Kontrakt	Delegacja	Mieszana	Ogółem
Reguła zrównoważonego budżetu	1	3		4	4	5		9
Reguła wydatków budżetowych		3		3		1		1
Reguła dochodów budżetowych				0				0
Reguła długu publicznego	2	2		4	4	4		8
Ogółem	3	8	0	11	8	10	0	18

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Commission of the European Communities. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy. Public Finance in EMU, nr 3, Brussels-Luxembourg, 2006, s. 156.

Tabela 4 Charakterystyka liczbowych reguł fiskalnych związanych ze sposobami podejścia do realizowanej polityki fiskalnej za pomocą funduszu opieki społecznej

Poziom rządu	Fundusz opieki społecznej				Ogółem rząd na wszystkich poziomach i fundusz opieki społecznej
	Kontrakt	Delegacja	Mieszana	Ogółem	
Reguła zrównoważonego budżetu	1			1	23
Reguła wydatków budżetowych	2	1	1	4	20
Reguła dochodów budżetowych	2			2	6
Reguła długu publicznego				0	17
Ogółem	5	1	1	7	66

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Commission of the European Communities. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy. Public Finance in EMU, nr 3, Brussels-Luxembourg, 2006, s. 156.

Faktycznie liczba reguł fiskalnych w mniejszym stopniu zależy jedynie od państwa, stosującego określone podejście do realizacji polityki fiskalnej, a silniej uwidacznia się ona pomiędzy rządami na poszczególnych szczeblach władzy. Państwa o podejściu kontraktowym mają więcej liczbowych reguł fiskalnych na poziomie rządu centralnego i funduszu opieki społecznej, w porównaniu z państwami o podejściu oparte na delegacji. Natomiast przeciwna sytuacja występuje

na poziomie rządu lokalnego i regionalnego. Bowiem w państwach wykorzystujących podejście delegacji, rządy lokalne i rządy regionalne posiadają więcej liczbowych reguł fiskalnych niż w państwach stosujących podejście kontraktowe.

Na podstawie tabeli 2, 3 i 4 można przedstawić dwa wnioski. Po pierwsze, rządy w państwach wykorzystujących podejście kontraktowe są bardziej zróżnicowane pod względem politycznym, dlatego ustanawiają one reguły fiskalne, których realizacja stanowi przedmiot kontraktu zawartego pomiędzy odmiennymi partiami tworzącymi rząd centralny. Z kolei rząd centralny nakłada mniej reguł fiskalnych na rządy niższego szczebla władzy. Po drugie, rządy w państwach stosujące podejście oparte na delegacji prowadzą politykę fiskalną za pomocą ministra finansów, mającego silną pozycję w rządzie jak i poparcie większości parlamentarnej o zbliżonych poglądach. W tej sytuacji rząd centralny relatywnie mniej obowiązuje liczbowych reguł fiskalnych, a więcej on ich ustanawia dla rządów lokalnych i rządów regionalnych, czyniąc bardziej efektywną kontrolę finansów publicznych rządów wszystkich szczebli władzy. Dzięki temu wymuszając dyscyplinę fiskalną w całym państwie.

## 5. Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie pięciu wniosków. Po pierwsze, w państwach członkowskich UE występują różnorodne reguły fiskalne. Dominuje reguła zrównoważonego budżetu, a następnie najwięcej reguł dotyczy wydatków budżetowych. Po drugie, reguły fiskalne wykorzystywane przez rząd centralny i rząd ogólny służą realizacji celów średniookresowej polityki fiskalnej, a rządy lokalnym umożliwiają osiągnięcie celów polityki fiskalnej w krótkim okresie jednego roku. W związku z tym, można sądzić, że czym wyższy szczebel rządu, tym dłuższy posiada horyzont czasu w kształtowaniu polityki fiskalnej.

Po trzecie, rządy lokalne i rządy regionalne obowiązują reguły fiskalne zapisane w aktach prawnych, a reguły fiskalne dotyczące rządu centralnego i rządu ogólnego formułuje się w porozumieniach jak i zobowiązaniach mających charakter polityczny. Po czwarte, mechanizm egzekwowania reguł fiskalnych jest ogólnie ostrzejszy dla rządów lokalnych i regionalnych niż dla rządu centralnego.

Po piąte, w państwach członkowskich UE wykorzystuje się dwa podejścia służące realizacji polityki fiskalnej, a mianowicie podejście kontraktowe i podejście oparte na delegacji. W państwach wykorzystujących podejście kontraktowe ustanawia się więcej reguł fiskalnych dla rządu centralnego niż w państwach stosujących podejście oparte na delegacji. Natomiast w państwach wykorzystujących podejście oparte na delegacji obowiązuje więcej reguł rządy lokalne i rządów regionalne niż w państwach stosujących podejście kontraktowe.



### Bibliografia

1. A. Alesina, R. Perotti Budget Deficyt and Budget Institutions, IMF Working Paper, nr 52, 1996.
2. Banca d'Italia, Fiscal rules, Perugia-Rzym, February 2001.
3. W.H. Buiter, Ten commandments for a fiscal rule in the EMU, NBER, Cambridge MA, 2003.
4. Commission of the European Communities. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy. Public Finance in EMU, nr 3, Brussels-Luxembourg, 2006.
5. T. Dabán., E. Detragiache, G. di Bella, G. M. Milesi-Ferretti, St.Symnsky, Rulet-based fiscal policy In France, Germany, Italy, and Spain, Occasional Paper IMF, nr 225, 2003.
6. G. Kopits, St.Symnsky, Fiscal policy rules, Occasional Paper IMF, nr 162, 1998.
7. E. Ley, Fiscal rulet, IMF Research Bulletin, vol. 5, nr 3, September 2004.
8. G. M. Milesi-Ferretti, Fiscal rule and the budget process, CEPR, Londyn, 1997.

*Grzegorz Paluszak*

(Summary)

This article reviews the different types of fiscal rules and their properties with respect to various objectives assigned to fiscal policy. Then, it provides a descriptive analysis of the fiscal rules in force in the EU Member States. The characteristics of fiscal rules vary depending on the sub-sector to which they apply. Fiscal rules applying to higher levels government are usually incorporated into multi-annual budgetary framework whereas most rules applied to regional and local governments rely preponderantly on annual schemes. Most of the fiscal rules applied to regional or local levels governments are enshrined in constitution or law, while rules applying to the whole of the general government sector are more frequently based on coalition agreements or political commitments. Similarly, while rules for regional and local governments seem to have relatively strong enforcement mechanisms, rules applying to general and central governments generally don't envisage ex ante defined actions in case of non-compliance. The analysis also indicates that contract countries tend to have more fiscal rules applied to central government and social security sectors while delegation countries have a higher number of fiscal rules implemented at regional and local level.