

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

**Finanse publiczne**

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: K. Halina Kocur  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-477-6**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012 .....	11
<b>Joanna Działo:</b> Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego .....	25
<b>Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki:</b> Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego .....	34
<b>Mateusz Halka:</b> Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP .....	45
<b>Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski:</b> Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia ....	53
<b>Małgorzata M. Hybka:</b> Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
<b>Agnieszka Jachowicz:</b> Project realization in local self-government units after accession to the European Union .....	73
<b>Aleksandra Jurkowska:</b> Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce .....	81
<b>Dorota Kawiorska:</b> Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
<b>Elwira Leśna-Wierszołowicz:</b> Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce .....	103
<b>Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska:</b> Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki .....	124
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
<b>Katarzyna Owsiak:</b> Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
<b>Paweł Piątkowski:</b> Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

<b>Elwira Pindyk:</b> Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy .....	181
<b>Wojciech Piontek:</b> Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne .....	192
<b>Adriana Politaj:</b> Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej .....	204
<b>Halina Rechul:</b> Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce .....	215
<b>Magdalena Rękas:</b> Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland .....	224
<b>Alicja Sekuła:</b> Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego .....	235
<b>Przemysław Siudak:</b> Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski .....	246
<b>Michał Sosnowski:</b> Sprawność fiskalna podatków pośrednich .....	257
<b>Joanna Spychała:</b> Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013 .....	270
<b>Marcin Spychała:</b> Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej .....	279
<b>Edyta Sygut:</b> Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego .....	289
<b>Maciej Szczepkowski:</b> Zasadność opodatkowania majątku .....	299
<b>Tomasz Śmietanka:</b> Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego .....	312
<b>Radosław Witczak:</b> Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r. ....	327
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska:</b> Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey .....	337
<b>Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz:</b> Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce .....	347
<b>Adam Wyszowski:</b> Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych .....	359
<b>Jolanta Zawora:</b> Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce .....	368
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw .....	377

## Summaries

<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Changes in the government budget revenues in 2000-2012 .....	24
---	----

<b>Joanna Działo:</b> Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
<b>Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki:</b> Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes .....	44
<b>Mateusz Halka:</b> Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
<b>Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski:</b> Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare .....	61
<b>Malgorzata M. Hybka:</b> Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components? .....	72
<b>Agnieszka Jachowicz:</b> Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej .....	80
<b>Aleksandra Jurkowska:</b> The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland .....	91
<b>Dorota Kawiorska:</b> The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union.....	102
<b>Elwira Leśna-Wierszolicz:</b> The development of employee pension programs market in Poland .....	112
<b>Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska:</b> Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
<b>Katarzyna Owsiak:</b> Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
<b>Paweł Piątkowski:</b> Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt .....	180
<b>Elwira Pindyk:</b> Property tax as a source of income vs. municipality development .....	191
<b>Wojciech Piontek:</b> The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues .....	203
<b>Adriana Politaj:</b> State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union .....	214
<b>Halina Rechul:</b> The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures .....	223
<b>Magdalena Rekas:</b> Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

<b>Alicja Sekuła:</b> Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
<b>Przemysław Siudak:</b> The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland .....	256
<b>Michał Sosnowski:</b> Fiscal efficiency of indirect taxes .....	269
<b>Joanna Spychała:</b> Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013 .....	278
<b>Marcin Spychała:</b> Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union .....	288
<b>Edyta Sygut:</b> Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship .....	298
<b>Maciej Szczepkowski:</b> Legitimacy of property taxation .....	311
<b>Tomasz Śmietanka:</b> The budget of Kozienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
<b>Radosław Witczak:</b> Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013 .....	336
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska:</b> Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji .....	346
<b>Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz:</b> System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland .....	358
<b>Adam Wyszowski:</b> Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
<b>Jolanta Zawora:</b> The income situation of local governments in Poland.....	376
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises .....	389

**Joanna Działo**

Uniwersytet Łódzki

e-mail: [jdzialo@uni.lodz.pl](mailto:jdzialo@uni.lodz.pl)

---

## EWOLUCJA ILOŚCIOWYCH REGUŁ FISKALNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE KRYZYSU GOSPODARCZEGO

---

**Streszczenie:** Celem artykułu są rozważania dotyczące reformowania przez kraje UE reguł fiskalnych, zarówno ponadnarodowych, jak i narodowych, w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego. W artykule przedstawiono proces ewolucji ilościowych reguł fiskalnych z punktu widzenia ich lepszego dostosowania do nowych warunków ekonomicznych. Aby zrealizować sformułowany w artykule cel badawczy, przeprowadzono wyczerpujące i krytyczne studia literaturowe oraz analizę źródeł prawnych. Zastosowano metodę analizy opisowej i komparatywnej, w wyniku której przedstawiony został proces ewolucji reguł fiskalnych, dokonano porównania cech reguł fiskalnych przedkryzysowych i pokryzysowych oraz wskazano, że reguły nowej generacji są lepiej dostosowane do kryzysowych warunków gospodarczych niż reguły formułowane i implementowane w okresie przed kryzysem.

**Słowa kluczowe:** ilościowe reguły fiskalne, kryzys gospodarczy, polityka fiskalna, finanse publiczne.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.02

### 1. Wstęp

Globalny kryzys gospodarczy pokazał, jak istotne jest prowadzenie odpowiedzialnej polityki fiskalnej, która mogłaby przyczynić się do poprawy i ustabilizowania kondycji finansów publicznych, w wielu krajach mocno nadwątlonej między innymi na skutek prowadzenia działań stymulujących gospodarkę w okresie głębokiej recesji.

Istnieją różne definicje odpowiedzialnej polityki fiskalnej. Według jednej z nich odpowiedzialna polityka fiskalna przyczynia się do zwiększenia jej wiarygodności i przejrzystości, a w konsekwencji do wzrostu stabilności makroekonomicznej i długookresowej stabilności fiskalnej [European Commission 2010].

Może być ona również rozumiana jako zbiór procedur, dzięki którym posiadający i wykorzystujący władzę pozostają pod nadzorem obywateli. Uważa się, że stanowi ona jeden z podstawowych czynników wpływających na jakość rządzenia (zarządzania) sektorem publicznym w demokratycznych państwach [Piwowarski 2011].

W praktyce jednak polityka fiskalna ma słabe strony i nie zawsze prowadzona jest w sposób odpowiedzialny<sup>1</sup>. Aby te słabości ograniczyć, wprowadza się reguły fiskalne, czyli ilościowe ograniczenie poziomu deficytu, długu publicznego, wydatków rządowych lub przychodów, które najczęściej są umocowane prawnie poprzez zapis w konstytucji lub odpowiedniej ustawie [Schick 2010]. Podstawowym celem niniejszego artykułu jest prezentacja istniejących reguł fiskalnych, ich zalet i wad, a także przedstawienie i ocena procesu ewolucji reguł fiskalnych, będącego wynikiem globalnego kryzysu gospodarczego. Autorka stawia hipotezę, że „pokryzysowe” reguły fiskalne są lepiej dostosowane do obecnych warunków gospodarczych niż reguły stosowane w okresie przed kryzysem.

## 2. Podstawowe rodzaje reguł fiskalnych

Reguły fiskalne mogą być wprowadzane z kilku powodów. Jednym z nich jest zapewnienie stabilności makroekonomicznej w gospodarce. Ponadto reguły mają także umożliwiać poprawę wiarygodności prowadzonej polityki fiskalnej i redukcję nadmiernego deficytu budżetowego. Zadaniem reguł jest także utrzymanie stabilności przyjętego kształtu polityki fiskalnej w długim okresie. Rolą reguł fiskalnych jest również ograniczanie negatywnych efektów zewnętrznych prowadzenia niezależnej polityki fiskalnej przez kraje należące do określonej federacji państw (np. kraje Unii Europejskiej).

Reguły fiskalne ujmuje się najczęściej w czterech grupach [Wyplosz 2011]:

- reguły deficytu,
- reguły długu publicznego,
- reguły wydatków,
- reguły dochodowe.

Reguły deficytu występują w postaci limitów, jakich deficyt nie może przekroczyć w danym roku budżetowym. Najczęściej przyjmują one postać zapisu, że w danym czasie (okresie fiskalnym) deficyt budżetowy nie powinien przekroczyć pewnej stałej, granicznej wielkości, wyrażonej jako procent PKB. Przykładem takiej reguły jest limit deficytu zapisany w tzw. Traktacie z Maastricht, według którego deficyt budżetowy w krajach członkowskich nie powinien przekroczyć 3% PKB [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2008].

Reguły długu publicznego są dosyć jednolite i praktycznie nie podlegają modyfikacjom. Polegają one na nałożeniu limitów na łączny poziom długu publicznego w postaci relacji długu do PKB. Najbardziej znaną regułą długu publicznego jest ta zawarta w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht), według której dług publiczny państw członkowskich UE nie może przekroczyć 60% PKB. Podobna reguła występuje w Polsce i zapisana jest w Konstytucji

---

<sup>1</sup> Czynniki powodujące powstawanie wspomnianych słabości polityki fiskalnej nie są przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.



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” [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997].

Reguły wydatkowe mogą przyjmować różnorodną postać ze względu na znaczne zróżnicowanie kategorii wydatków budżetowych. Przeważająca część tych reguł dotyczy jednak wydatków zagregowanych. Najpopularniejszym limitem wydatków są reguły wzrostu wydatków, zgodnie z którymi wydatki budżetowe mają rosnąć w określonym tempie, niezależnie od zmian, jakie zachodzą po stronie dochodów budżetu. Przykładem takiej reguły jest obecnie w Polsce nowa, stabilizująca reguła wydatkowa, która ma mieć charakter antycykliczny i w sposób automatyczny wyznaczać dopuszczalny poziom wydatków państwa, powodując w dłuższym okresie zredukowanie długu publicznego [Ustawa z 8 listopada 2013].

Reguły dochodowe dotyczą dochodów (przychodów) budżetu. Najczęściej mają one na celu utrzymywanie stabilnych podatków i ograniczanie gwałtownych zmian ich wysokości. Ponadto ich celem może być także ustalenie zasad alokacji nadwyżek dochodów, przede wszystkim w celu spłaty zadłużenia. Pozwalają także na zdefiniowanie zasad przekazywania części dochodów (przychodów) budżetowych na specjalnie wydzielone państwowe fundusze stabilizacyjne. Przykładem takiej reguły w Polsce jest reguła przychodowa, która obliuguje do przekazywania części przychodów z prywatyzacji do Funduszu Rezerwy Demograficznej [Marchewka-Bartkowiak 2010].

### 3. Cechy skutecznych reguł fiskalnych

Polityka fiskalna prowadzona w danym kraju wymaga właściwego doboru reguł fiskalnych, aby można było dzięki nim efektywnie realizować postawione cele. Jest to szczególnie istotne w okresie kryzysu ekonomicznego, którego jednym z przejawów jest dramatyczne załamanie kondycji sektora finansów publicznych w wielu krajach. W konsekwencji podstawowym celem reguł fiskalnych w dobie kryzysu stała się konsolidacja sektora finansów publicznych, której jednym z przejawów będzie istotne ograniczenie deficytu i długu publicznego (w wielkościach absolutnych i relatywnych). W tym kontekście skuteczna reguła fiskalna powinna być [Kopits, Symansky 1998]:

- precyzyjnie zdefiniowana: zarówno w odniesieniu do limitu danego wskaźnika, jak i do klauzul niepozwalających na jej obejście;
- transparentna: jawna pod względem rachunkowym;
- prosta: zrozumiała dla społeczeństwa;
- elastyczna: umożliwiająca reakcję w przypadku wystąpienia kryzysowych sytuacji gospodarczych, ale także zawierająca klauzulę wyjścia;
- adekwatna: odpowiednia do realizowanego celu;
- egzekwowalna: ustanowiona aktami prawnymi wysokiej rangi (konstytucja, ustawy), które zawierają także odpowiednio zdefiniowane sankcje za nieprzestrzeganie reguły i zasady ich egzekwowania;

- spójna: zgodna z przyjętą średnio- i długoterminową strategią fiskalną i polityką gospodarczą;
- efektywna: wspierana przez skuteczne działania polityczne.

W pewnych okolicznościach skuteczność stosowanych reguł fiskalnych może być ograniczona. Dzieje się tak wtedy, gdy politycy mają możliwości „obejścia” przyjętych reguł, co zdarza się zwłaszcza wtedy, gdy są one niewłaściwie skonstruowane. Jako przykład podać można problem tzw. kreatywnej księgowości, kiedy władze fiskalne manipulują danymi fiskalnymi i wskaźnikami wynikowymi (deficyt budżetowy, dług publiczny), aby wykazać, że reguły fiskalne obowiązujące w danym kraju nie zostały złamane. Chodzi tu na przykład o zaliczanie składek na ubezpieczenie społeczne w funduszach emerytalnych do dochodów budżetowych. Innym przykładem jest przenoszenie zadłużenia między poszczególnymi elementami sektora finansów publicznych. Jeśli restrykcyjne reguły zadłużania się dotyczą tylko rządu (szczebla centralnego), rodzi to pokusę przesuwania zadłużenia na sektor samorządowy [Marchewka-Bartkowiak 2010].

## 4. Reguły fiskalne w dobie kryzysu gospodarczego

Jednym ze skutków kryzysu gospodarczego była niemożność spełnienia obowiązujących reguł fiskalnych przez wiele państw członkowskich UE. Gwałtowna recesja i wzrost bezrobocia wywołały konieczność wsparcia finansowego gospodarek z budżetów narodowych, co w konsekwencji dramatycznie zwiększyło deficyty budżetowe i długi publiczne w wielu krajach UE. W rezultacie UE przeprowadziła reformy ponadnarodowych reguł fiskalnych, a wiele krajów stosujących reguły narodowe złagodziło kryteria (często na określony czas) spełniania reguł lub też wprowadziło nowe reguły.

### 4.1. Reguły ponadnarodowe

Do momentu rozpoczęcia kryzysu gospodarczego najważniejszym mechanizmem koordynacji polityki fiskalnej był wspomniany Traktat z Maastricht, a następnie także Pakt Stabilności i Wzrostu (PSW), powstały w 1997 roku. Ustanowił on tzw. średniookresowy cel budżetowy (*medium-term budgetary objective* – MTO), oparty na wskaźniku strukturalnego salda budżetu<sup>2</sup> w zakresie od 1,5% PKB deficytu strukturalnego do 1% PKB nadwyżki budżetowej.

W 2010 roku, już w okresie głębokiego kryzysu gospodarczego, podjęto działania zmierzające do dalszej reformy zapisów PSW, aby lepiej dostosować go do

---

<sup>2</sup> Saldo strukturalne (saldo skorygowane o wahania cykliczne) pozwala określić, jaka byłaby kondycja finansów publicznych, gdyby gospodarka funkcjonowała przy pełnym wykorzystaniu potencjału produkcyjnego. Jest ono wielkością hipotetyczną, informującą, jaka byłaby wielkość salda budżetu sektora finansów publicznych przy braku wpływu czynników cyklicznych (gdyby rzeczywista produkcja równała się produkcji potencjalnej).

istniejących realiów gospodarczych. Reformy te kontynuowano w kolejnych latach [Traktat o stabilności 2012]. W ich rezultacie nastąpiło zwiększenie znaczenia kryterium długu publicznego, którego przekroczenie może być przyczyną nałożenia procedury nadmiernego deficytu. Dotychczasowy unijny system dyscyplinowania krajowych finansów dotyczył tylko nadmiernego deficytu budżetowego (powyżej 3% PKB). Nie było natomiast instrumentu pozwalającego reagować na zwiększający się dług publiczny państw UE, a to właśnie narastające zadłużenie członków strefy euro spowodowało spadek wartości ich obligacji i niestabilność rynków finansowych. Dzięki nowym rozwiązaniom UE może podejmować działania przy deficycie budżetowym nieprzekraczającym 3% PKB, gdy dług publiczny wyniesie powyżej 60% PKB. Ponadto wprowadzono zasadę „zadowalającego tempa obniżania długu publicznego” dla państw przekraczających poziom 60% PKB, pod warunkiem że w ciągu trzech lat odległość do wartości referencyjnej będzie się zmniejszała w tempie jednej dwudziestej rocznie. W przypadku niepowodzenia kraj zostanie objęty procedurą nadmiernego deficytu i otrzyma czas na podjęcie działań korygujących. Niezastosowanie się do zalecenia może skutkować sankcjami finansowymi. Państwa należące do strefy euro zostaną dodatkowo zobowiązane do wpłacenia depozytu wynoszącego 0,2% PKB. Jeśli dany kraj nie zdoła odzyskać stabilności finansowej, utraci ten depozyt w ramach sankcji.

Wprowadzono także nową, złotą regułę salda budżetowego, według której strukturalny deficyt budżetowy nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB danego kraju<sup>3</sup>. Zastosowano również nową regułę wydatkową, której zadaniem jest wspomaganie realizacji MTO. Według tej reguły roczny wzrost wydatków budżetowych w państwie członkowskim UE nie powinien przekraczać długookresowej stopy nominalnego wzrostu PKB tego kraju. Jednocześnie MTO został zaostrzony dla państw strefy euro i uczestniczących w ERM II (saldo strukturalne budżetu ma być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę) [Marchewka-Bartkowiak 2012].

## 4.2. Reguły narodowe

Jak już wspomniano, poszczególne kraje UE także dokonywały zmian funkcjonujących tam narodowych reguł fiskalnych, aby uwzględnić wpływ kryzysu gospodarczego na kondycję zarówno gospodarki, jak i systemu finansów publicznych. W niektórych krajach natomiast kryzys stał się przyczyną wprowadzenia nowych reguł fiskalnych. Na przykład w Bułgarii, gdzie reguła wydatkowa (pułap wskaźnika wydatków w relacji do PKB wynoszący 40%) została złamana w 2009 roku, podjęto decyzję o jej czasowym zawieszeniu (w roku 2010). Reguła ta została ponownie przywrócona w 2012 roku. Zmieniono także zasady stosowania reguły zrównoważonego budżetu, która w latach 2006-2008 wymagała równowagi budżetowej lub

<sup>3</sup> W przypadku gdy dług publiczny danego kraju pozostaje wyraźnie poniżej 60% PKB i występuje niskie ryzyko utraty długookresowej stabilności finansów publicznych, deficyt strukturalny nie może przekroczyć 1% PKB.

nadwyżki, a po tym okresie zakładała możliwość generowania deficytu, pod warunkiem że nie przekroczy on 3% PKB (od 2012 roku limit deficytu wynosi 2% PKB). W Danii przeprowadzono korektę reguły salda strukturalnego budżetu, rezygnując z konieczności osiągnięcia nadwyżki do roku 2010 (cel ustanowiony w 2001 roku) i co najmniej zbilansowania budżetu w okresie 2011-2015 (cel ustanowiony w roku 2007). W roku 2009 dokonano kolejnej zmiany w zapisie reguły, dopuszczając deficyt strukturalny w wysokości nie większej niż 0,5% PKB do roku 2015 i ponownego zrównoważenia budżetu strukturalnego do 2020 roku. W Finlandii od 2007 roku reguła salda budżetowego zakładała osiągnięcie strukturalnej nadwyżki budżetowej w wysokości 1% potencjalnego PKB. Jednak w lutym 2009 roku została ona czasowo zawieszona, pod warunkiem że podjęte zostaną reformy strukturalne w celu poprawy ogólnej kondycji finansów publicznych w perspektywie średnio- lub długoterminowej. Od 2011 roku reguła ta dopuszcza strukturalny deficyt budżetowy w wysokości 1% PKB.

Polska, Hiszpania, Portugalia czy Austria to przykłady krajów, które wdrożyły nowe reguły fiskalne. Proces wprowadzania nowych reguł narodowych był zainspirowany zapisami Paktu Fiskalnego, w ramach którego kraje zostały zobowiązane do przyjęcia reguły strukturalnego salda budżetowego do 2014 roku. W Hiszpanii deficyt strukturalny na wszystkich poziomach (rządowy, samorządowy) ma pozostać w granicach określonych przez Unię Europejską; wprowadzono także limity długu na każdym poziomie sektora finansów publicznych. Nowe regulacje wejdą w życie od 2020 roku. W Portugalii w 2011 roku przyjęto nowe ramy budżetowe stanowiące, że strukturalne saldo budżetu nie może być mniejsze niż MTO zapisany w PSW. Austria uchwaliła poprawki do federalnej ustawy budżetowej, zgodnie z którą od 2017 roku deficyt strukturalny na poziomie federalnym (w tym ubezpieczeń społecznych) nie może przekroczyć 0,35% PKB [Schaechter i in. 2012].

W Polsce, niezależnie od regulacji unijnych, od 1997 roku stosowana jest reguła zadłużenia wprowadzona w Konstytucji RP w 1997 roku oraz w Ustawie o finansach publicznych w 1998 roku. W okresie kryzysu reguła ta także ulegała modyfikacjom. Na przykład w 2009 roku zaostrzono zapisy dotyczące sankcji za przekroczenie progów ostrożnościowych (50%, 55% i 60% PKB). Jednak w 2013 roku pierwszy próg ostrożnościowy został zawieszony. W 2011 roku wprowadzono także regułę dotyczącą konieczności równoważenia budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego (JST), a w roku 2014 indywidualne zasady kontroli wskaźnika zadłużenia JST.

W okresie kryzysu w Polsce wprowadzono także nowe reguły fiskalne. Jedną z nich jest reguła przychodowa, wprowadzona w roku 2009, zobowiązująca do przekazywania określonej procentowo kwoty przychodów z prywatyzacji w danym roku na Fundusz Rezerwy Demograficznej.

Wprowadzono także reguły dotyczące wydatków. Z dniem 1 stycznia 2011 roku weszła w życie nowa tymczasowa reguła wydatkowa – tzw. dyscyplinująca – według której wydatki budżetu państwa rosły co roku maksymalnie o wskaźnik inflacji plus 1 punkt procentowy [Ustawa z 16 grudnia 2010]. Nie obejmowała ona jednak

tw. sztywnych wydatków budżetu, czyli zapisanych w ustawach (jeśli weszły one w życie przed wprowadzeniem reguły wydatkowej). Reguła ta do złudzenia przypominała regułę ministra finansów M. Belki z 2001 roku, jednak miała o wiele mniejszy zakres, gdyż dotyczyła wyłącznie wydatków uznaniowych.

W grudniu 2013 roku wprowadzono nową stabilizującą regułę wydatkową, która zniósła tym samym obowiązującą dotychczas tymczasową regułę wydatkową. Reguła dotyczy nie tylko budżetu państwa, ale i całego sektora finansów publicznych. W sumie reguła ma obejmować blisko dwie trzecie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. W okresie dobrej koniunktury wydatki mają rosnąć wolniej niż PKB, a w okresie spowolnienia gospodarczego szybciej. Przy wyznaczaniu limitu wzrostu wydatków brany będzie pod uwagę średni wzrost PKB z ośmiu lat – sześciu historycznych, bieżącego (szacunek) i tego, dla którego limit jest wyliczany (prognoza). W przypadku 2014 roku liczyłby się więc wzrost PKB z lat 2007-2012, szacunek wzrostu w 2013 i prognoza na rok 2014. Tak ustalony wskaźnik byłby jeszcze powiększany o prognozowany wzrost inflacji w roku, dla którego wyliczany jest dopuszczalny limit wydatków. W przypadku 2014 roku byłby to więc prognozowany wskaźnik inflacji na przyszły rok. W sytuacji nadmiernej nierównowagi finansów publicznych włączona ma być zapisana w regule automatyczna korekta (obniżenie) tempa wzrostu wydatków. Korekta ta będzie jednak zawieszona w razie prognozowanego silnego spowolnienia gospodarczego. Wprowadzenie nowej reguły umożliwi stosowanie antycyklicznej polityki fiskalnej państwa. Wydatki będą w większym stopniu ograniczane w okresie dobrej koniunktury, aby można było je ograniczać mniej w okresie spowolnienia. Jest więc przeciwieństwem obowiązujących dotychczas reguł, które ograniczały wzrost wydatków, gdy gospodarka przeżywała kłopoty (co pogłębiało spowolnienie/recesję), i pozwalały na zwiększenie wydatków w czasach dobrej koniunktury. Przestrzeganie nowych limitów ma przyczynić się do osiągnięcia MTO, przyjętego obecnie na poziomie deficytu w wysokości 1% PKB. To z kolei pozwoli w dłuższym okresie zredukować dług publiczny znacznie poniżej progu konstytucyjnego (60% PKB) i utrzymać deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych znacząco poniżej 3% PKB. Nowa reguła zmieniła również sankcje za przekroczenie przez dług publiczny granicy 55% PKB. Dotychczas za przekroczenie tego progu groziły sankcje w postaci konieczności przygotowania na kolejny rok budżetu bez deficytu, co w praktyce oznaczałoby konieczność drastycznego ograniczania wydatków, a być może także podniesienia podatków.

## 5. Zakończenie

Wiele krajów stosuje ilościowe reguły fiskalne (zarówno narodowe, jak i ponadnarodowe) przede wszystkim w celu poprawy wiarygodności prowadzonej polityki fiskalnej i redukcji nadmiernego deficytu budżetowego. Do najczęściej stosowanych reguł fiskalnych zalicza się reguły deficytu budżetowego, długu publicznego, reguły wydatków i reguły przychodów.

Większość wczesnych reguł fiskalnych (przedkryzysowych) wyrażonych jest w wartościach nominalnych, co znaczy, że nie uwzględniają one cyklu koniunkturalnego, a w rezultacie – zmian warunków gospodarczych. W praktyce okazuje się więc, że reguły te działają procyklicznie; rząd wydaje więcej w czasach dobrej koniunktury, ponieważ posiada relatywnie więcej dochodów, jednak redukuje wydatki w okresie dekonunktury, mimo że gospodarka właśnie wtedy potrzebuje finansowego wsparcia. W rezultacie w okresie recesji reguły fiskalne są często łamane, ponieważ rząd decyduje się jednak na stymulowanie gospodarki, zwiększając wydatki budżetowe ponad poziom wyznaczony przez reguły.

Wiele reguł pierwszej generacji obejmuje tylko jeden rok fiskalny. Tak ograniczony okres stwarza możliwość stosowania kreatywnej księgowości, gdyż umożliwia przesuwanie na przykład wydatków na kolejny rok fiskalny, aby poprawić wyniki, tzn. osiągnąć niższe wydatki, deficyt czy dług w stosunku do wyznaczonego przez regułę limitu.

Większość przedkryzysowych reguł dotyczy jedynie szczebla centralnego, a nie na przykład szczebla samorządowego. Z drugiej strony, w wielu krajach występuje znacząca decentralizacja systemu finansów publicznych, a jednym z jej przejawów jest przekazywanie dochodów i wydatków właśnie na szczebel lokalny. W rezultacie rząd może „obejść” reguły fiskalne poprzez przesunięcie wydatków lub długu do niższych poziomów sektora finansów publicznych.

W okresie kryzysu gospodarczego państwa UE rozpoczęły proces reformowania dotychczasowych reguł fiskalnych, na poziomie zarówno ponadnarodowym, jak i narodowym. Niektóre z nich wprowadziły także nowe reguły fiskalne. Działania te miały na celu skorygowanie nierównowagi fiskalnej i przywrócenie zaufania do gospodarki.

Pokryzysowe reguły fiskalne są najczęściej dostosowane do zmian koniunktury gospodarczej, gdyż wykorzystują wskaźniki skorygowane cyklicznie (np. regułę salda strukturalnego). Tak skonstruowane reguły są elastyczne i nie wykazują cech procykliczności. Jednak pomiar salda strukturalnego jest trudny (w oparciu o potencjalny PKB), ponadto reguły takie są mało transparentne i niezrozumiałe dla opinii publicznej.

Reguły nowej generacji zostały osadzone w średniookresowych ramach (3-5 lat), co pozwala zwiększyć ich elastyczność, a jednocześnie zmniejsza możliwości stosowania kreatywnej księgowości w celu osiągnięcia pożądanego wielkości danego wskaźnika. Reguły fiskalne nowej generacji są skonstruowane na podstawie realistycznych i wiarygodnych przesłanek (celów, jakie dzięki regułom mają zostać osiągnięte). Nie są one samoegzekwownalne, ale wymagają określonych procedur i w niektórych przypadkach sankcji w celu zapewnienia ich stosowania. Dlatego pokryzysowe reguły najczęściej są zaopatrzone w silniejsze niż dotychczas mechanizmy pozwalające egzekwować ich stosowanie.

## Literatura

- European Commission, 12.05.2010, *Reinforcing economic policy coordination*.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483, art. 216, ust. 5.
- Kopits G., Symansky A., 1998, *Fiscal policy rules*, IMF Occasional Paper 162.
- Marchewka-Bartkowiak K., 2010, *Reguły fiskalne*, Analizy BAS, Biuro Analiz Sejmowych, nr 7 (32).
- Marchewka-Bartkowiak K., 2012, *Reguły fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych*, „Ekonomia i Prawo” t. X, nr 3, s. 47-59.
- Piwowski R., 2011, *Reguły fiskalne oraz instrument nowego zarządzania publicznego jako narzędzia przejrzystej polityki fiskalnej*, „Studia Ekonomiczne” nr 3(LXX), s. 251-274.
- Schaechter A., Kinda T., Budina N., Weber A., 2012, *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the „Next-Generation” Rules. A New Dataset*, IMF Working Paper, WP/12/187.
- Schick A., 2010, *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, OECD, „Journal on Budgeting”.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzU UE C115 z 9 maja 2008 r.; [www.europarl.europa.eu/parliament/archive](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive) (12.04.2014).
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, 2012; [www.european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\\_en12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf) (3.04.2014).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2010 r., nr 28, poz. 146, nr 96, poz. 620, nr 123, poz. 635 i nr 152, poz. 1020.
- Ustawa z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2013 r., nr 28, poz. 1646.
- Wyplosz Ch., 2011, *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences* (artykuł prezentowany na konferencji NBER pt. *Polityka fiskalna po kryzysie finansowym*, Cambridge, 1–15.07.2011).

## EVOLUTION OF NUMERICAL FISCAL RULES IN THE EUROPEAN UNION IN THE PERIOD OF ECONOMIC CRISIS

**Summary:** The purpose of the article are considerations for reforming the EU countries' fiscal rules, both supranational and national, in the times of the global economic crisis. The paper attempts to assess the effectiveness of the process of evolution of quantitative fiscal rules from the point of view of their better adaptation to the new economic conditions. To achieve the objective formulated in the article, exhaustive research and critical analysis of literature studies and legal sources were conducted. The method of analysis was both descriptive and comparative, which resulted in a presentation of the process of evolution of fiscal rules, and a comparison of features of pre and post-crisis fiscal rules. It was indicated that the new generation fiscal rules were better suited to the economic crisis than the rules formulated and implemented in the period before the crisis.

**Keywords:** numerical fiscal rules, economic crisis, fiscal policy, public finance.