

3

Wpływ polityki publicznej na ograniczanie deficytu i długu publicznego w wybranych państwach europejskich

dr Urszula K. Zawadzka-Pąk, Ewa Lotko
Uniwersytet w Białymstoku

1. Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania jest polityka publiczna w zakresie ograniczania deficytu i długu publicznego w siedmiu państwach europejskich. Temat ten ma doniosłe znaczenie, gdyż mimo zakończenia ostatniego światowego kryzysu finansowego i gospodarczego z lat 2007–2009, nadal wiele państw odczuwa jego skutki, nie mogąc przywrócić bezpiecznego poziomu deficytu i długu publicznego. W konsekwencji organy władzy publicznej stanęły przed koniecznością poszukiwania skutecznych w tym zakresie instrumentów.

Wobec powyższego celem niniejszego rozdziału jest, po pierwsze, ocena wpływu polityki wybranych państw na ograniczanie deficytu i długu publicznego, tj. analiza stosowanych w nich instrumentów oraz ocena ich skuteczności, po drugie zaś, próba identyfikacji warunków skutecznej polityki państwa w tym zakresie.

W pierwszej kolejności omówione zostaną podstawowe pojęcia niezbędne do wyjaśnienia opisywanej problematyki, tj. „polityka publiczna”, „deficyt publiczny” oraz „dług publiczny”.

Współcześnie w literaturze zachodniej najczęściej cytowaną definicją polityki publicznej jest ta zaproponowana przez T.R. Dye'a, który rozumie ją jako „działania lub zaniechania, na które decyduje się rząd”²⁶². Na popularność tej definicji wpływają, poza jej merytoryczną trafnością, również takie cechy dobrej definicji jak zwięzłość i nieskomplikowany charakter. Zbliżoną definicję polityki publicznej, akcentując rozwiązywanie za jej pomocą różnego rodzaju konfliktów, prezentują też R. Klein i T.R. Marmor, według których polityka publiczna to „działania i zaniechania rządów, rozwiązywanie, a przynajmniej osłabianie konfliktów dotyczących zasobów, praw i zasad moralnych”²⁶³.

W świetle powyższych rozważań politykę publiczną w zakresie ograniczania deficytu i długu publicznego definiujemy jako działania i zaniechania rządów skutkujące wprowadzeniem do krajowych porządków prawnych określonych instrumentów ograniczania deficytu i długu publicznego.

Ze względu na potrzebę zapewnienia porównywalności zagadnień dotyczących omawianej polityki w poszczególnych państwach UE posługujemy się terminami deficytu i długu publicznego zastosowanymi w art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁶⁴, które zostały zdefiniowane w załączonym do niego Protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Deficyt publiczny obliczany jest dla jednego roku budżetowego i oznacza pożyczki netto sektora publicznego²⁶⁵, natomiast dług publiczny oznacza całkowitą, skonsolidowaną sumę zadłużenia brutto sektora publicznego w wartości nominalnej występującej na koniec roku.

Zastosowanie określonych rozwiązań w zakresie ograniczania deficytu i długu publicznego jest wynikiem nie tylko decyzji krajowych władz, lecz także wcześniej podjętych zobowiązań międzynarodowych. Stąd, w celu zbadania różnorodnych krajowych rozwiązań, dokonując wyboru państw na potrzeby niniejszej analizy, za zasadne uznano poddanie jej krajów znajdujących się w zróżnicowanej sytuacji międzynarodowej, tj. w Republice Czeskiej, Francji, Niemczech, Polsce, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i na Węgrzech. Powyższego wyboru państw dokonano

²⁶² T.R. Dye, *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do it and What Difference it Makes*, University of Alabama Press, Tuscaloosa, AL 1976. Definicja ta znajduje się również w znanej książce jego autorstwa *Understanding Public Policy*, która w 2016 r. doczekała się już 15. wydania.

²⁶³ R. Klein, T.R. Marmor, *Reflection on Policy Analysis: Putting it Together Again*, [w:] M. Moran, M. Rein, R.E. Goodin (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, 2008, s. 892.

²⁶⁴ Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE 2016, C 202; dalej jako TFUE.

²⁶⁵ W polskiej terminologii prawa UE sektor publiczny (*general government*) często określany jest jako sektor instytucji rządowych i samorządowych i jest wyznaczany na podstawie kryteriów i metod określonych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, ESA 2010 (Dz.Urz. UE L 174/1 z 26.06.2013).

ze względu na ich przynależność bądź też pozostawanie poza strukturami UE oraz Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. strefy euro, UGiW), a także ratyfikację bądź odmowę ratyfikacji umowy międzynarodowej – traktatu z 2 marca 2012 r. o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, nazywanego potocznie Paktem Fiskalnym. Szczegóły dokonanego wyboru zaprezentowano w tabeli 1. W nawiasach podano rok przystąpienia odpowiednio do UE, UGiW oraz ratyfikacji Paktu Fiskalnego.

Tabela 1. Przynależność wybranych państw europejskich do struktur międzynarodowych

	Republika Czeska	Francja	Niemcy	Polska	Szwajcaria	Węgry	Wielka Brytania
Państwo UE	+ (2004)	+ (1958)	+ (1958)	+ (2004)	–	+ (2004)	+ (1973)
Państwo UGiW	–	+ (1999)	+ (1999)	–	–	–	–
Sygnatariusz Paktu Fiskalnego	+ (2014)	+ (2013)	+ (2013)	+ (2013)	–	+ (2013)	–

Źródło: opracowanie własne.

2. Wpływ Unii Europejskiej na politykę ograniczania deficytu i długu publicznego w państwach członkowskich

Pierwsze kluczowe postanowienia z punktu widzenia ograniczania deficytu i długu publicznego państw członkowskich UE zostały wprowadzone na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (traktatu z Maastricht) i zobowiązały państwa członkowskie do ograniczania wysokości deficytu oraz długu publicznego w relacji do PKB. Przepisy uzupełniające postanowienia traktatowe znajdują się w Protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, w którym ustalono dla deficytu publicznego 3-procentowy próg w stosunku do PKB, a dla długu publicznego próg 60-procentowy również w relacji do PKB. W celu wzmocnienia skuteczności postanowień traktatowych instytucje UE przyjęły w 1997 r. Pakt Stabilności i Wzrostu²⁶⁶, który pierwotnie składał się z trzech dokumentów, tj.

²⁶⁶ Dalej jako PSW.

rezolucji Rady Europejskiej z Amsterdamu z 17 czerwca 1997 r. w sprawie paktu stabilności i wzrostu oraz z dwóch rozporządzeń Rady UE. Pierwsze z nich, tj. rozporządzenie Rady UE nr 1466/97/WE²⁶⁷, zawiera przepisy mające na celu zapobieganie powstawaniu nadmiernego deficytu i stanowi tzw. część prewencyjną Paktu. Z kolei drugie rozporządzenie PSW, tj. rozporządzenie Rady UE nr 1467/97/WE²⁶⁸, ma charakter naprawczy.

W 2011 r. z powodu utrzymującej się we wszystkich państwach członkowskich nierównowagi finansów publicznych zagrażającej stabilności całej UE uchwalono pakiet sześciu aktów prawnych, w skrócie nazywanych „sześciopakiem”, w skład którego wchodzi pięć rozporządzeń i jedna dyrektywa²⁶⁹. Na mocy dwóch z powyższych rozporządzeń dokonano reformy PSW, dwa kolejne rozporządzenia dotyczą wyłącznie państw strefy euro. Istotne znacznie z punktu widzenia ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce mają zwłaszcza postanowienia wspomnianej powyżej dyrektywy 2011/85/UE²⁷⁰ zawierającej wymogi dla państw członkowskich dotyczące przede wszystkim numerycznych reguł fiskalnych, średniookresowych ram budżetowych, realności prognoz ekonomicznych i budżetowych, przejrzystości finansów publicznych oraz niezależnych instytucji wspierających proces planowania, rachunkowości i statystyki (tzw. rad fiskalnych).

Z kolei w 2012 r. podpisano traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. Pakt Fiskalny), który wszedł w życie w 2013 r. Pakt Fiskalny ma zastosowanie jako całość do państw strefy euro, które podpisując go, zobowiązały się m.in. do tego, że ich deficyt strukturalny nie będzie przekraczał 0,5% PKB. Pozostałych sygnatariuszy Paktu, w tym również Polski, dotyczą jedynie jego dwa przepisy, które mają marginalne znaczenie w ograniczaniu deficytu i długu publicznego.

3. Reguły fiskalne jako podstawowy instrument ograniczania deficytu i długu publicznego

Wśród instrumentów ograniczania deficytu i długu publicznego kluczową rolę odgrywają reguły fiskalne, które stanowią ograniczenia w zakresie przygotowywania,

²⁶⁷ Rozporządzenie Rady UE nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. dotyczące wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.Urz. UE L 209/1).

²⁶⁸ Rozporządzenie Rady UE nr 1467/97/WE z 7 lipca 1997 r. dotyczące przyspieszenia i objaśnienia realizacji procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE L 209/6).

²⁶⁹ Wszystkie akty prawne składające się na „sześciopak” (o których mowa szerzej poniżej) zostały opublikowane w Dz.Urz. WE 2005 L 174.

²⁷⁰ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 306/41).

zatwierdzania i wykonywania budżetu. Reguły fiskalne umożliwiają ograniczenie deficytu i długu publicznego, ułatwiają antycykliczne zarządzanie finansami publicznymi, zapewniając stabilność finansową, wzmacniają wiarygodność rządu, a poprzez zwiększenie przewidywalności polityki finansowej promują długoterminowy wzrost gospodarczy²⁷¹.

Reguły fiskalne mogą mieć charakter proceduralny bądź numeryczny. Reguły proceduralne kształtują uprawnienia i wzajemne relacje uczestników procedury budżetowej. Ich celem jest zwiększenie przejrzystości, skuteczności i odpowiedzialności za finanse publiczne. Są one stosowane w celu ukształtowania pozycji konstytucyjnych organów władzy publicznej odpowiedzialnych za zarządzanie finansami publicznymi w sposób umożliwiający im skuteczną realizację polityki publicznej²⁷². Przykładem proceduralnej reguły fiskalnej jest art. 220 ust. 1 Konstytucji RP²⁷³, który zakazuje Sejmowi zwiększenia deficytu budżetowego ustalonego w projekcie ustawy budżetowej przez Radę Ministrów.

Nie negując w żaden sposób zasadności stosowania proceduralnych reguł fiskalnych, które odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu hierarchicznych relacji pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą, należy zwrócić uwagę, że nie wprowadzają one konkretnych ograniczeń wielkości samego deficytu czy długu publicznego. Temu celowi służą natomiast numeryczne reguły fiskalne, których obowiązkiem ustanowienia w krajowych porządkach państw UE wprowadziła dyrektywa Rady 2011/85/UE.

Numeryczne reguły fiskalne można scharakteryzować za pomocą pięciu cech, którymi są: 1) podstawa prawna (reguły mogą mieć charakter jedynie politycznego zobowiązania rządu bądź też mogą wynikać z traktatów międzynarodowych, konstytucji, ustaw czy rozporządzeń), 2) zakres (niektóre reguły fiskalne obejmują tylko podsektor rządowy, inne mają szerszy zakres i obejmują podsektor samorządowy, a także przedsiębiorstwa państwowe), 3) horyzont czasowy (reguły mogą być obliczane w okresie jednego roku, rozciągać się na okres kilku lat bądź na okres cyklu gospodarczego), 4) możliwość zawieszenia w określonych sytuacjach stosowania reguły, a także 5) sankcje za nieprzestrzeganie reguły.

²⁷¹ A. Corbacho, T. Ter-Minssian, *Public Financial Management Requirements for Effective Implementation of Fiscal Rules*, [w:] R. Allen, R. Hemming, B. Potter (red.), *The International Handbook of Public Financial Management*, London 2013, s. 38.

²⁷² Tamże, s. 40.

²⁷³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. 1997 Nr 117 ze zm.).

Tabela 2. Reguly fiskalne w wybranych państwach europejskich

	Regula zadłużenia	Regula salda	Regula wydatkowa	Regula dochodowa
Republika Czeska				
Francja		Ustawy o programowaniu finansów publicznych wyznaczające ścieżkę dojścia do zrównoważonego salda strukturalnego (2012)		Obowiązek uprzedniego przeznaczenia ewentualnej nadwyżki (2006)
Niemcy		Konstytucyjna „złota reguła” zobowiązująca, by deficyt strukturalny Federacji nie przekraczał 0,35% PKB, począwszy od 2016), a landów od 2020 (2011)	Reguła wydatkowa zakazująca, by w skali roku wydatki nie wzrastały szybciej niż dochody (1982)	
Polska	Konstytucyjny zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 60% PKB (1997) Procedury sanacyjne i ostrożnościowe (1998) uruchamiane w sytuacji przekroczenia relacji długu publicznego do PKB powyżej 55% i 60%		Stabilizująca reguła wydatkowa wyznaczająca limit wydatków sektora publicznego obliczany wg ustawowo ustalonego wzoru (2014)	

Szwajcaria			Tzw. konstytucyjny hamulec zadłużenia nakazujący, by wydatki i dochody w okresie cyklu gospodarczego były co do zasady równoważone; reguła ta poprzez ograniczenie deficytów służy ograniczeniu długu, stąd nazywana jest „hamulcem zadłużenia” (2003)		
Węgry	Konstytucyjny nakaz uchwalania ustawy budżetowej zakładającej zmniejszenie zadłużenia państwa w sytuacji, gdy dług publiczny przekracza 50% PKB (2011)				
Wielka Brytania	Reguła zadłużenia, obowiązująca w latach budżetowych 2015/16 – 2019/20, jeśli wyłączony jest obowiązek stosowania reguły salda cyklicznego (2010)		Reguła salda cyklicznego zobowiązująca utrzymywanie nadwyżki sektora finansów publicznych w okresie cyklu gospodarczego (2010)		

Źródło: opracowanie własne.

Wyróżniamy cztery rodzaje numerycznych reguł fiskalnych:

- **reguły zadłużenia lub finansowania** wyznaczające limit relacji długu do PKB, ewentualnie jego wielkość netto lub brutto²⁷⁴. Reguły te mogą również nakładać ograniczenia dotyczące finansowania przez bank centralny lub zaciągania długu w obcej walucie;
- **reguły salda**, które są wykorzystywane do ograniczania salda (budżetowego lub publicznego) bądź zapewnienia zrównoważonego budżetu w okresie cyklu gospodarczego. Reguły te mogą być stosowane do wprowadzenia ogólnej równowagi (włączając wszystkie dochody i wydatki) do salda pierwotnego (wyłączając odsetki) lub też do salda bieżącego (wyłączając wydatki inwestycyjne, są to tzw. złote reguły);
- **reguły wydatkowe** ustanawiające limity dla całości lub niektórych kategorii wydatków publicznych. Co do zasady wyznaczają poziom, tempo wzrostu lub relację do PKB;
- **reguły dochodowe** ustanawiające limity, których celem jest zapobieganie wprowadzaniu nadmiernych obciążeń podatkowych lub wyznaczenie pułapu zachęcającego do pobierania dochodów²⁷⁵.

W tabeli 2 prezentujemy informacje na temat stosowania poszczególnych rodzajów reguł fiskalnych w wybranych na potrzeby niniejszego opracowania krajach europejskich.

4. Planowanie wieloletnie i rady fiskalne jako instrumenty wspierające stosowanie reguł fiskalnych

A. Corbacho i T. Ter-Minssian²⁷⁶ zauważają, że czynnikiem wspierającym skuteczne funkcjonowanie reguł fiskalnych jest wprowadzenie planowania wieloletniego. Choć opracowywanie wieloletnich planów finansowych nie jest warunkiem niezbędnym do wprowadzenia numerycznych reguł fiskalnych, to jednak wydłużenie horyzontu planowania budżetowego może być bardzo pomocne przy promowaniu przestrzegania reguł fiskalnych, w szczególności poprzez ukazanie trendów, które mogłyby utrudnić w przyszłości osiągnięcie założonych celów. Przejrzystość przyjętych założeń i metodologii opracowywania planów wieloletnich

²⁷⁴ Dług publiczny brutto oznacza zobowiązania władz publicznych względem podmiotów krajowych i zagranicznych niezaliczanych do sektora finansów publicznych, natomiast dług publiczny netto obejmuje dług publiczny brutto po odliczeniu należności przysługujących władzom publicznym od innych podmiotów (np. zaległości podatkowe, pożyczki).

²⁷⁵ A. Corbacho, T. Ter-Minssian, *Public Financial...*, s. 41.

²⁷⁶ Tamże, s. 48.

odgrywa kluczową rolę z punktu widzenia kontroli jakości planowania wieloletniego oraz z punktu widzenia dokonywania w przyszłości modyfikacji planów wieloletnich, wynikających m.in. ze zmian priorytetów rządu, bez utraty wiarygodności planowania.

Obowiązek planowania wieloletniego w państwach członkowskich wynika z dyrektywy Rady 2011/85/UE, która zobowiązała je do ustanawiania wiarygodnych, skutecznych, co najmniej trzyletnich planów finansowych, na podstawie których należy opracowywać roczne ustawy budżetowe. W przypadku braku zgodności ustawy budżetowej z planem wieloletnim państwa członkowskie zostały zobowiązane do należytego wyjaśnienia rozbieżności. W przepisach dyrektywy zastrzeżono, że nowo utworzony rząd ma prawo dokonania aktualizacji planu wieloletniego w celu odzwierciedlenia swoich nowych priorytetów politycznych.

Wszystkie państwa poddane analizie w niniejszym opracowaniu przygotowują plany wieloletnie. Republika Czeska, Szwajcaria i Węgry opracowują plany trzyletnie, pozostałe zaś państwa – plany czteroletnie. Omawiane plany mogą mieć rangę uchwały Rady Ministrów, takie rozwiązanie przyjęto np. w Polsce, bądź też ustawy o programowaniu finansów publicznych jak we Francji. Większość państw UE wprowadziła do swoich porządków prawnych plany wieloletnie w wyniku implementacji dyrektywy Rady 2011/85/UE, do czego państwa członkowskie były zobowiązane do 31 grudnia 2013 r.

Promowaniu przestrzegania reguł fiskalnych służy powoływanie niezależnych instytucji nazywanych radami fiskalnymi. Choć zewnętrzna kontrola finansowa, niezależna od władzy wykonawczej, ale często podległa władzy ustawodawczej, istnieje w większości państw (w Polsce tę funkcję pełni Najwyższa Izba Kontroli), to jednak jej skuteczność jest zróżnicowana. Co więcej, kontrola tych organów jest wykonywana głównie na podstawie sprawozdań przedstawianych przez rząd dopiero kilka miesięcy po zakończeniu roku budżetowego. Dlatego w celu oceny realności rządowych prognoz dochodów budżetowych, oceny prawdopodobieństwa zgodności zaproponowanego budżetu z regułami fiskalnymi, bieżącego monitorowania wykonywania budżetu i informowania o grożącym ryzyku oraz w miarę możliwości obliczania jego wielkości, powoływane są niezależne, wyspecjalizowane organy, nazywane radami fiskalnymi²⁷⁷. Spośród siedmiu państw poddanych analizie w niniejszym opracowaniu jedynie w czterech z nich utworzono rady fiskalne. Najwcześniej, gdyż już w 1963 roku, radę fiskalną utworzono w Niemczech jako radę ekspertów ekonomii, dodatkowo w 2009 r. w tym kraju utworzono Radę Stabilności o zbliżonych funkcjach. W 2009 r. powołano radę fiskalną również we Francji (jako Wysoką Radę Finansów Publicznych) oraz na Węgrzech. Niestety w przypadku węgierskiej rady fiskalnej w 2011 r. znacznie

²⁷⁷ G. Kopitis, *Independent Fiscal Institutions. Developing Good Practices*, OECD Journal on Budgeting, listopad 2011.

ograniczono jej zasoby kadrowe i finansowe, co też utrudniło jej rzetelne wykonywanie powierzonych funkcji. Radę fiskalną utworzono także w Wielkiej Brytanii w 2010 r. jako Biuro Odpowiedzialności Budżetowej. Do powołania rady fiskalnej nie doszło natomiast w Polsce mimo rekomendacji w tym zakresie instytucji unijnych. Przeciwnicy jej utworzenia argumentują, że jej powołanie stanowiłoby dublowanie się funkcji z tymi realizowanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli, a także Radę Polityki Pieniężnej²⁷⁸.

Co ciekawe, rady fiskalnej nie utworzono również w Szwajcarii (podobnie nie istnieje w tym kraju sąd konstytucyjny). W tym kraju kontrolę zgodności ustawy budżetowej z regułą fiskalną, podobnie jak kontrolę zgodności ustaw z konstytucją, sprawuje parlament. Należy zwrócić uwagę, że kontrola rzetelności prognoz ekonomicznych i przestrzegania hamulca zadłużenia²⁷⁹ jest na tyle skutecznym instrumentem równoważenia szwajcarskich finansów publicznych, że od 2004 r., kiedy go wprowadzono, deficyt budżetowy odnotowano jedynie czterokrotnie i nie przekroczył on 0,5% PKB.

5. Ocena skuteczności polityki ograniczania deficytu i długu publicznego

Ocena realizacji polityki publicznej powinna być dokonywana pod kątem trafności, skuteczności, trwałości, efektywności i użyteczności²⁸⁰. Choć wszystkie te

²⁷⁸ A. Szmyt, *Opinia w sprawie projektu ustawy o Radzie Fiskalnej*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych, 2014, nr 3(43), s. 111–115.

²⁷⁹ Tzw. hamulec zadłużenia jest wiążącym dla parlamentu limitem wydatków budżetowych stanowiącym iloczyn kwoty prognozowanych dochodów zwyczajnych oraz współczynnika koniunktury. Przyjęty sposób obliczania limitu powoduje, że wydatki publiczne w fazie ożywienia gospodarczego muszą być niższe od planowanych dochodów, by z kolei w fazie spowolnienia możliwe było dokonanie wydatków przewyższających prognozowane dochody, ponieważ nadwyżki budżetowe wygenerowane w okresach wzrostu gospodarczego mają pokryć deficyty budżetowe powstające w czasie spowolnienia, tak by budżety równoważyły się w ramach całego cyklu gospodarczego. Po zamknięciu roku budżetowego następuje przeliczenie limitu wydatków w celu dostosowania go do faktycznie zrealizowanych, a nie jedynie prognozowanych dochodów zwyczajnych. Temu celowi służy mechanizm korekcyjny wykorzystujący tzw. konto wyrównawcze. W zależności od tego, czy po korekcie limitu powstaje nadwyżka, czy też niedobór, na koncie wyrównawczym corocznie dokonywane jest odpowiednio uznanie lub wręcz przeciwnie – obciążenie. Saldo ujemne tego konta należy wyrównać w kolejnych latach poprzez obniżanie limitów wydatków budżetowych. W przypadku przekroczenia niedoboru na koncie wyrównawczym o ponad 6% ubiegłorocznych wydatków Zgromadzenie Federalne ma obowiązek uchwalić w trakcie najbliższej sesji parlamentarnej rządowe projekty ustaw umożliwiające wygenerowanie oszczędności, nie może przy tym zmniejszyć kwoty oszczędności zaproponowanej przez Radę Federalną. Zejście poniżej sześcioprocentowego progu powinno nastąpić nie później niż w okresie trzech lat.

²⁸⁰ B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 339.

kryteria są istotne, zasadne wydaje się, aby ocena polityki publicznej w zakresie ograniczania deficytu i długu publicznego była dokonywana zwłaszcza pod kątem jej skuteczności, tj. stopnia realizacji zakładanych celów, przy wykorzystaniu odpowiednich instrumentów, a zatem, ocena ta powinna uwzględniać, czy zastosowane rozwiązania umożliwiają stopniowe, ale konsekwentne obniżenie relacji deficytu i długu do PKB. Choć „bezpieczny poziom” deficytu i długu publicznego można interpretować w różny sposób, przez to pojęcie rozumiemy progi wyznaczone przepisami unijnymi, które musi osiągnąć państwo pragnące przyjąć wspólną walutę euro. Na mocy kryteriów z Maastricht ustalono, że deficyt sektora publicznego nie powinien przekraczać 3% PKB, a dług publiczny 60% PKB. Wspólną walutę euro powinno bowiem przyjąć tylko państwo o stabilnych finansach publicznych. W tabeli 3 zaprezentowano dane dotyczące deficytu i długu sektora publicznego, obrazujące stan finansów publicznych wybranych państw europejskich w 2005 r., tj. przed rozpoczęciem się kryzysu finansowego z lat 2007–2009, jak również w jego trakcie (2009) oraz obecnie (2014).

Tabela 3. Saldo i dług sektora publicznego w wybranych państwach europejskich obliczane wg metodologii UE²⁸¹

	Republika Czeska	Francja	Niemcy	Polska	Szwajcaria	Węgry	Wielka Brytania
Saldo (deficyt/nadwyżka) sektora publicznego							
2005	-3,1	-3,2	-3,4	-4,0	-0,6 ²⁸²	-7,8	-3,5
2009	-5,5	-7,2	-3,2	-7,3	0,6	-4,6	-10,8
2014	-1,9	-3,9	0,3	-3,3	-0,1	-2,5	-5,7
Dług sektora publicznego							
2005	28,0	67,2	66,9	46,7	44,0	60,5	41,5
2009	34,1	79,0	72,5	49,8	35,3	78,0	76,6
2014	42,7	95,6	74,9	50,4	34,5	76,2	86,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu oraz danych szwajcarskiego Federalnego Urzędu Statystycznego, www.bfs.admin.ch (dostęp: 15.10.2015).

²⁸¹ Kursywą zaznaczono wartości nieprzekraczające akceptowanego przez UE poziomu deficytu i długu państw starających się o przyjęcie waluty euro, uznany za świadczący o stabilności finansów publicznych danego kraju.

²⁸² Szwajcaria prezentuje zgodnie z metodologią UE dane dotyczące jej długu publicznego, jednak już nie deficytu, stąd dane te dotyczą salda budżetu państwa.

4. Warunki skuteczności polityki ograniczania deficytu i długu publicznego

Warunki skuteczności realizacji polityki ograniczania deficytu i długu publicznego dotyczą zarówno ich treści (konstrukcji prawnej), tj. instrumentów wykorzystywanych do jej realizacji, jak i sposobu ich implementacji. Przykładowo trudno bowiem uzyskać satysfakcjonujące efekty w ograniczaniu deficytu i długu publicznego przy zastosowaniu reguły fiskalnej o wadliwej konstrukcji prawnej, jednak nawet najlepiej pomyślana reguła przy niewłaściwej jej implementacji również nie przyniesie oczekiwanych rezultatów.

Czynniki skuteczności realizacji polityki ograniczania deficytu i długu publicznego polegają jednocześnie na wzmocnieniu poszczególnych etapów budżetowania (tj. stosowanej procedury opracowywania, wykonywania i kontroli budżetu) oraz wprowadzeniu dodatkowych rozwiązań. Wobec powyższego należy dołożyć szczególnych starań:

- przy powiązaniu planowania budżetowego z planowaniem wieloletnim, których opracowywanie i analiza ułatwia przestrzeganie reguł fiskalnych;
- przy opracowaniu prognozy dochodów, a w przypadku istnienia reguł salda skorygowanego o wahania cykliczne również prognoz dochodów skorygowanych o wahania cykliczne, tak by odznaczały się one wysokim poziomem realizmu planowanych kwot. Tymczasem, jak zauważają A. Kyobe i S. Danninger²⁸³, jakość prognoz dochodów w wielu rozwijających się krajach jest stosunkowo niska, przejrzystość zaś stosowanych metod i założeń nie jest wystarczająca;
- przy ustalaniu ogólnego limitu wydatków, co ma kluczowe znaczenie przy regułach wydatkowych oraz regułach salda budżetowego. W tym ostatnim przypadku limity wydatków powinny być spójne z prognozami dochodów;
- przy obliczaniu planowanego salda, potrzeb pożyczkowych, poziomu długu oraz oceny, czy planowane saldo jest zgodne ze średniookresową strategią długu publicznego;
- przy kontroli wykonania budżetu, czemu powinny służyć rozbudowane, przejrzyste i bezwzględnie stosowane zasady księgowości i sprawozdawczości budżetowej;
- przy zewnętrznej, niezależnej kontroli przestrzegania reguł fiskalnych przez rady fiskalne;

²⁸³ A. Kyobe, S. Danninger, *Revenues Forecasting: How it is Done? Results from a Survey of Low-Income Countries*, IMF Working Paper, WP/05/24, International Monetary Fund, Washington, DC, 2005.

- przy stosowaniu sankcji za nieprzestrzeganie limitów wyznaczonych regulacjami fiskalnymi, których wprowadzenie zwiększa ich wiarygodność i szanse przestrzegania. W niektórych państwach sankcje opierają się jedynie na reputacji oraz negatywnych skutkach, zarówno w wymiarze krajowym, jak i zagranicznym, nieprzestrzegania reguł. Takie rozwiązanie może być jednak skuteczne w nielicznych państwach o daleko rozwiniętej politycznej i społecznej akceptacji dla odpowiedzialności finansowej, stosowane jest m.in. w Australii, Nowej Zelandii czy Wielkiej Brytanii. Natomiast w większości państw warunkiem skuteczności reguł fiskalnych jest istnienie sankcji za ich nieprzestrzeganie, które mogą mieć dwojaki charakter: instytucjonalny, stosowanych wobec organu nieprzestrzegającego regułę, lub też personalny, wymierzanych wobec urzędników. Sankcje instytucjonalne mają najczęściej charakter finansowy i polegają na karze grzywny lub zakazie otrzymywania pożyczek lub transferów środków do czasu naprawienia naruszenia. Sankcje personalne mają natomiast wymiar administracyjny (degradacja lub zwolnienie z pracy) bądź też karny (kara więzienia). Bez względu na formę sankcje muszą spełniać trzy warunki: precyzyjne określenie w przepisach wprowadzających regułę fiskalną bądź przepisach je uzupełniających; współmierność do naruszenia; umożliwienie przynajmniej w minimalnym zakresie działań dyskrecyjnych;
- przy decydowaniu o możliwości zawieszenia stosowania reguły. Możliwość ta powinna być ograniczona do wyjątkowych sytuacji, takich jak katastrofa naturalna czy też kryzys finansowy;
- przy ustalaniu zakresu reguły. Największą skuteczność można osiągnąć poprzez objęcie nią całego sektora finansów publicznych i wszystkich istotnych operacji dotyczących środków publicznych;
- przy podejmowaniu decyzji na temat rangi prawnej reguły fiskalnej. Choć wiążąca podstawa prawna nie jest niezbędnym warunkiem wdrożenia reguły, to jednak może ona istotnie zwiększyć szansę na jej przestrzeganie i wiarygodność²⁸⁴.

7. Wnioski

Polityka ograniczania deficytu i długu publicznego powinna ogrywać istotną rolę w kształtowaniu polityki publicznej. W krajach członkowskich jej kierunek jest częściowo wyznaczany przez instytucje UE, choć przynależność do struktur

²⁸⁴ A. Corbacho, T. Ter-Minssian, *Public Financial...*, s. 38–62.

tej organizacji nie gwarantuje skuteczności prowadzenia omawianej polityki. Świadczy o tym fakt, że w większość poddanych analizie państw UE poziom deficytu i długu publicznego przekracza wartości referencyjne. Co więcej, jak pokazuje przypadek Szwajcarii, możliwe jest utrzymanie na bezpiecznym poziomie deficytu i długu publicznego, nie będąc zobowiązanym do przestrzegania dyrektyw i rozporządzeń UE. Zatem kluczowe znaczenie ma takie ukształtowanie instrumentów polityki publicznej, które zapewnią skutecznie ograniczanie deficytu i długu publicznego. Tymczasem same instytucje UE niejednokrotnie nie są w stanie wyegzekwować przestrzegania kryteriów konwergencji (kryterium deficytu i długu) czy też implementacji dyrektyw do krajowych porządków prawnych. Przykład planowania wieloletniego pokazuje, że niezależnie od tego, czy jest ono uregulowane w ustawie (jak we Francji), czy w akcie niższego rzędu (jak w innych poddanych analizie państwach), jest ono wiążące jedynie dla jednego roku budżetowego, co jest gwarantowane charakterem rocznej ustawy budżetowej. Z kolei rada fiskalna, jak pokazuje przykład Węgier, istnieje, ale z uwagi na bardzo ograniczone jej zasoby nie jest w stanie należycie wypełniać powierzonych jej funkcji lub, jak w przypadku Polski, pomimo nacisków instytucji UE w ogóle nie została powołana czy wreszcie, jak we Francji, jeżeli już istnieje i wydaje zastrzeżenia, to nie może wywierać presji na rząd w sposób wiążący. Również reguły fiskalne, którym nie zapewni się mechanizmów egzekwowalności, nie są w stanie uchronić przed pogarszaniem się sytuacji finansów publicznych. Obrazuje to przykład Polski, w której już w 2003 r. istniała tzw. reguła wydatkowa Belki, która miała limitować przyrost łącznych wydatków nie więcej niż o poziom inflacji powiększony o jeden punkt procentowy, jednakże rząd, opracowując projekt budżetu, nie stosował się do tych ograniczeń. Dlatego konieczne staje się rozwiązanie problemu egzekwowania skuteczności wprowadzanych instrumentów i powołania podmiotów odpowiedzialnych do jej oceny i wyciągnięcia ewentualnych konsekwencji.

Przeanalizowane w niniejszym opracowaniu przykłady pokazują, że wprowadzenie skutecznych instrumentów ograniczania deficytu i długu publicznego jest skomplikowane, a ich regulacja w aktach rangi ustawowej bądź też niższej powoduje, że większość parlamentarna w razie potrzeby może bez problemu je zmienić. Dlatego też kluczowe wydaje się nadanie regułom fiskalnym rangi konstytucyjnej i uszczegółowienie ich w akcie ustawowym, co z jednej strony gwarantowałoby ich przestrzeganie, z drugiej strony zaś stanowiłoby poważną barierę przed uchynieniem w przyszłości ograniczeń krępujących politykę wydatkową państwa. Jak pokazują jednak doświadczenia zagraniczne, uregulowanie reguł fiskalnych na szczeblu konstytucyjnym jest niezwykle trudne. Przykładowo we Francji nie powiodła się zaproponowana w 2010 r. próba zmiany Konstytucji i utworzenia ustaw

ramowych o równowadze finansów publicznych, które miały ustalać w wiążący sposób m.in. limity wydatków na okres co najmniej trzech lat, o przestrzeganiu których miałyby orzekać francuski sąd konstytucyjny. Z drugiej jednak strony istnieją państwa, np. Szwajcaria, w których z powodzeniem zastosowano konstytucyjne ograniczenia polityki wydatkowej państwa, co umożliwiło znacznie ograniczenie deficytu, a w konsekwencji długu publicznego²⁸⁵.

²⁸⁵ Rozdział został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/N/HS5/02527, powstał przy wsparciu finansowym Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (stypendium START).