

Materiały i Studia nr 334

**Pomiar siły instrumentów fiskalnych
oraz ich skuteczność w poprawie stabilności
finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej**

Sławomir Franek, Marta Postuła



Materiały i Studia nr 334

**Pomiar siły instrumentów fiskalnych
oraz ich skuteczność w poprawie stabilności
finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej**

Sławomir Franek, Marta Postuła

dr hab. Sławomir Franek – Instytut Finansów, Uniwersytet Szczeciński;
slawomir.franek@usz.edu.pl

dr hab. Marta Postuła – Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski;
mpostula@wz.uw.edu.pl

Projekt badawczy został zrealizowany w ramach VIII konkursu NBP na projekty badawcze oraz sfinansowany ze środków Narodowego Banku Polskiego.

Opinie wyrażone w niniejszej publikacji są opiniami autorów i nie przedstawiają stanowiska organów Narodowego Banku Polskiego.

Wydął:
Narodowy Bank Polski
Departament Edukacji i Wydawnictw
ul. Świętokrzyska 11/21
00-919 Warszawa
www.nbp.pl

ISSN 2084-6258

© Copyright Narodowy Bank Polski 2019

Spis treści

Streszczenie	4
1. Wprowadzenie	5
2. Założenia stabilności fiskalnej w krajach Unii Europejskiej	6
3. Rola instrumentów fiskalnych w regulacjach Unii Europejskiej	11
4. Skłonność do generowania deficytów w krajach Unii Europejskiej jako przesłanka stosowania instrumentów fiskalnych	16
5. Nadmierny optymizm prognoz budżetowych jako źródło skłonności do generowania deficytów	21
6. Reguły fiskalne, średnioterminowe ramy budżetowe i niezależne instytucje fiskalne – charakterystyka oraz zróżnicowanie stosowanych rozwiązań w krajach Unii Europejskiej	28
6.1 Reguły fiskalne	28
6.2 Średnioterminowe ramy budżetowe	31
6.3 Niezależne instytucje fiskalne	35
7. Wpływ instrumentów fiskalnych na stan finansów publicznych – przegląd literatury	38
8. Pomiar siły instrumentów fiskalnych	42
8.1 Indeks reguł fiskalnych Komisji Europejskiej	42
8.2 Indeks jakości średniookresowych ram budżetowych	44
8.3 Indeks zakresu instytucji fiskalnych	47
9. Czy obecność w strefie euro warunkuje siłę instrumentów fiskalnych?	50
10. Badanie związków między siłą instrumentów fiskalnych a wynikami fiskalnymi	56
11. Syntetyczny indeks siły instrumentów fiskalnych	59
12. Podsumowanie	68
13. Literatura	70
14. Aneks	76

Streszczenie

Celem opracowania jest ocena postępu we wdrażaniu rozwiązań instytucjonalnych (instrumentów fiskalnych) wzmacniających ramy budżetowe i koordynację fiskalną w krajach Unii Europejskiej. Służy temu stworzenie syntetycznego indeksu siły instrumentów fiskalnych w oparciu o wymogi nałożone na kraje UE w zakresie reguł fiskalnych, średnioterminowych ram budżetowych i niezależnych instytucji fiskalnych. Badaniami objęto kraje Unii Europejskiej w okresie od 2004 do 2016 roku. Przeprowadzone badania nie dostarczają jednoznacznych dowodów na to, że obecność kraju członkowskiego w strefie euro jest gwarantem lepszych wyników fiskalnych.

Rezultaty estymacji modelu ukazującego związek między stosowaniem instrumentów fiskalnych, a wynikami fiskalnymi wskazują na statystycznie istotny i pozytywny wpływ stosowania instrumentów fiskalnych na relację salda sektora *general government* do PKB, przy czym najwyższą siłą oddziaływania na wysokość salda budżetowego ma stosowanie wieloletnich ram budżetowych.

Jednocześnie założono, że analiza związków między instrumentami fiskalnymi a wynikami fiskalnymi powinna uwzględniać łączną siłę stosowanych instrumentów. Dlatego też zaproponowano stworzenie indeksu syntetycznego, który uwzględnia siłę zarówno reguł fiskalnych, jak i średnioterminowych ram budżetowych oraz niezależnych instytucji fiskalnych. W konstrukcji tego indeksu uwzględniono dodatkowo stopień niezależności niezależnych instytucji fiskalnych oraz wzmocniono kryterium związków średnioterminowych ram budżetowych z budżetem rocznym. Tak stworzony indeks syntetyczny okazuje się istotny statycznie w modelu ukazującym jego związek z wynikami fiskalnymi.

Słowa kluczowe: reguły fiskalne, średnioterminowe ramy budżetowe, niezależne instytucje fiskalne

Keywords: fiscal rules, medium-term budgetary frameworks, independent fiscal institutions

JEL: H61, H50, E62

1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest ocena postępu we wdrażaniu rozwiązań instytucjonalnych (instrumentów fiskalnych) wzmacniających ramy budżetowe i koordynację fiskalną w krajach Unii Europejskiej (UE). Służy temu stworzenie syntetycznego indeksu siły instrumentów fiskalnych w oparciu o wymogi nałożone na kraje UE w zakresie reguł fiskalnych, średnioterminowych ram budżetowych i niezależnych instytucji fiskalnych. Określenie wartości stworzonego indeksu dla poszczególnych krajów UE za kolejne lata w oparciu o zdefiniowane przez wnioskodawców kryteria pozwoliło zbadać, czy istnieje zależność między poziomem zaawansowania we wdrażaniu instrumentów fiskalnych a kondycją finansów publicznych.

Przeprowadzone badania pozwalają na weryfikację następujących hipotez badawczych:

- 1) Mimo wejścia w życie regulacji wymuszających na krajach UE wdrażanie rozwiązań instytucjonalnych (instrumentów fiskalnych) wzmacniających ramy budżetowe i koordynację fiskalną brak jest dotychczas znaczącego postępu w poprawie wyników fiskalnych.
- 2) Obecność w strefie euro nie ma wpływu na efektywność instrumentów fiskalnych.
- 3) Ocena zaawansowania prac nad doskonaleniem ram budżetowych i ich wpływu na stan finansów publicznych wymaga zastosowania podejścia kompleksowego uwzględniającego łącznie wszystkie kryteria wymagane w regulacjach dotyczących sześciopaku, dwupaku i *Paktu fiskalnego*.
- 4) Spośród wdrażanych instrumentów fiskalnych największy wpływ na wyniki fiskalne mają reguły fiskalne.

2. Założenia stabilności fiskalnej w krajach Unii Europejskiej

W ramach integracji europejskiej podkreśla się, że skuteczne funkcjonowanie wspólnoty wymaga nie tylko mobilności siły roboczej, transgranicznych transferów fiskalnych, zbieżności cykliów koniunkturalnych i wspólnie następujących kryzysów gospodarczych, ale także odpowiednich narzędzi fiskalnych (Jonung, Drea 2009). Zacieśniając działania wspólnotę europejską uważano, że tylko silna dyscyplina fiskalna rządów narodowych zapewni pomyślne funkcjonowanie całej strefy euro, a także pomoże uniknąć nadmiernej skali wydatków publicznych prowadzących do deficytów budżetowych, które pojawiają się w niekontrolowalnym wymiarze w krajach członkowskich.

Prowadzenie polityki fiskalnej pozostaje w kompetencjach poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej a *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) zakłada jedynie koordynację polityki gospodarczej (w tym polityki fiskalnej) w ramach Unii. Oznacza to, że instytucje unijne nie mają możliwości bezpośredniego wpływania na politykę fiskalną krajów członkowskich.

Niemniej jednak, zgodnie z art. 126 TFUE, państwa członkowskie są zobligowane do unikania nadmiernego deficytu, a niepodejmowanie przez dane państwo członkowskie strefy euro działań mających na celu wyeliminowanie nadmiernego deficytu może ostatecznie prowadzić do zażądania przez Radę UE złożenia nieoprocentowanego depozytu („o stosownej wielkości”) aż do momentu skorygowania deficytu lub do nałożenia grzywny „stosownej wysokości”. W protokole dołączonym do traktatów zawarto przepisy uzupełniające dotyczące stosowania procedury. Przede wszystkim określono w nim wartości odniesienia dla dopuszczalnych wartości deficytu (3% PKB) i długu publicznego (60% PKB). W art 121 TFUE zapisano zasady koordynacji polityki gospodarczej (w tym fiskalnej) przez kraje członkowskie, dając Radzie Europejskiej uprawnienia do nadzorowania rozwoju sytuacji gospodarczej w każdym państwie członkowskim, zgodności polityk gospodarczych z ogólnymi kierunkami polityk gospodarczych państw i UE oraz dokonywania całościowej oceny.

Aktem prawnym, który precyzuje i wzmacnia zapisy paktu, m.in. dotyczące przestrzegania reguł fiskalnych w UE, jest przyjęty w 1997 r. *Pakt Stabilności i Wzrostu* (PSW).

W roli prewencyjnej PSW ma na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej. Pierwotne sformułowanie (1997 r.) części prewencyjnej przewidywało, że w średnim okresie salda sektora *general government* państw członkowskich

UE muszą być bliskie równowagi lub mieć nadwyżkę. Uważano, że taki średniookresowy cel jest wystarczający, aby zapewnić, że krajowa polityka fiskalna będzie w stanie ustabilizować gospodarkę danego państwa członkowskiego UE podczas cyklicznych wahań koniunktury bez przekraczania limitów deficytu na poziomie 3% PKB i długu publicznego na poziomie 60% PKB. W pierwszej części prewencyjnej przewidziano mechanizmy monitorowania budżetu: wprowadzono tak zwany obowiązek zgłaszania przez państwa członkowskie UE programów stabilności (dla krajów strefy euro) lub programów konwergencji (w przypadku krajów spoza strefy euro). W związku z tym Komisja Europejska i Rada Europejska stworzyły możliwość oceny planów budżetowych państw członkowskich UE i ich zgodności z celem średniookresowym.

Część naprawcza PSW związana jest z procedurą nadmiernego deficytu (EDP), która opisuje kroki, jakie powinny podjąć państwa członkowskie w celu zmniejszenia nadmiernego deficytu sektora *general government*. Należy zauważyć, że brzmienie części naprawczej z 1997 r. nie przewidywało prawidłowej oceny, czy dług tego sektora państw członkowskich UE jest zgodny z kryterium z Maastricht. W 2005 r. Rada Europejska przyjęła rozporządzenia, które uzupełniały wcześniej przyjęte akty prawne i stworzyły warunki do uwzględnienia szczególnych okoliczności państw członkowskich, aby dokładniej ocenić sytuację makroekonomiczną, a także bardziej elastyczne stosowanie przepisów *Paktu Stabilności i Wzrostu*. Po pierwsze, zmiany części prewencyjnej PSW oznaczały, że poprzedni wymóg zrównoważenia lub nadwyżki nominalnego salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie został zastąpiony indywidualnymi średniookresowymi celami strukturalnymi. Strukturalny średniookresowy cel każdego państwa musi uwzględniać poziom zadłużenia i starzenie się społeczeństwa oraz zapewniać, aby deficyt sektora *general government* nie przekraczał 3% PKB. Najniższy limit dla celu średniookresowego ustalono na poziomie 1% deficytu strukturalnego PKB dla krajów strefy euro oraz krajów, które przystąpiły do ERM II. Po drugie, ustanowiono benchmarkową roczną korektę w wysokości 0,5% PKB, dzięki której saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych w danym kraju powinno zbliżyć się do średniookresowego celu w ciągu roku. Po trzecie, państwa członkowskie przeprowadzające reformy strukturalnego systemu emerytalnego mogły tymczasowo odejść od wybranej strategii w celu osiągnięcia średniookresowych celów. Analizując poprawki do części naprawczej *Paktu Stabilności i Wzrostu* należy zwrócić uwagę na wprowadzenie listy nadzwyczajnych okoliczności, które uwzględnia się przy dokonywaniu oceny, czy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jest przejściowo wyższy niż kryterium z Maastricht. O ile wcześniej spadek

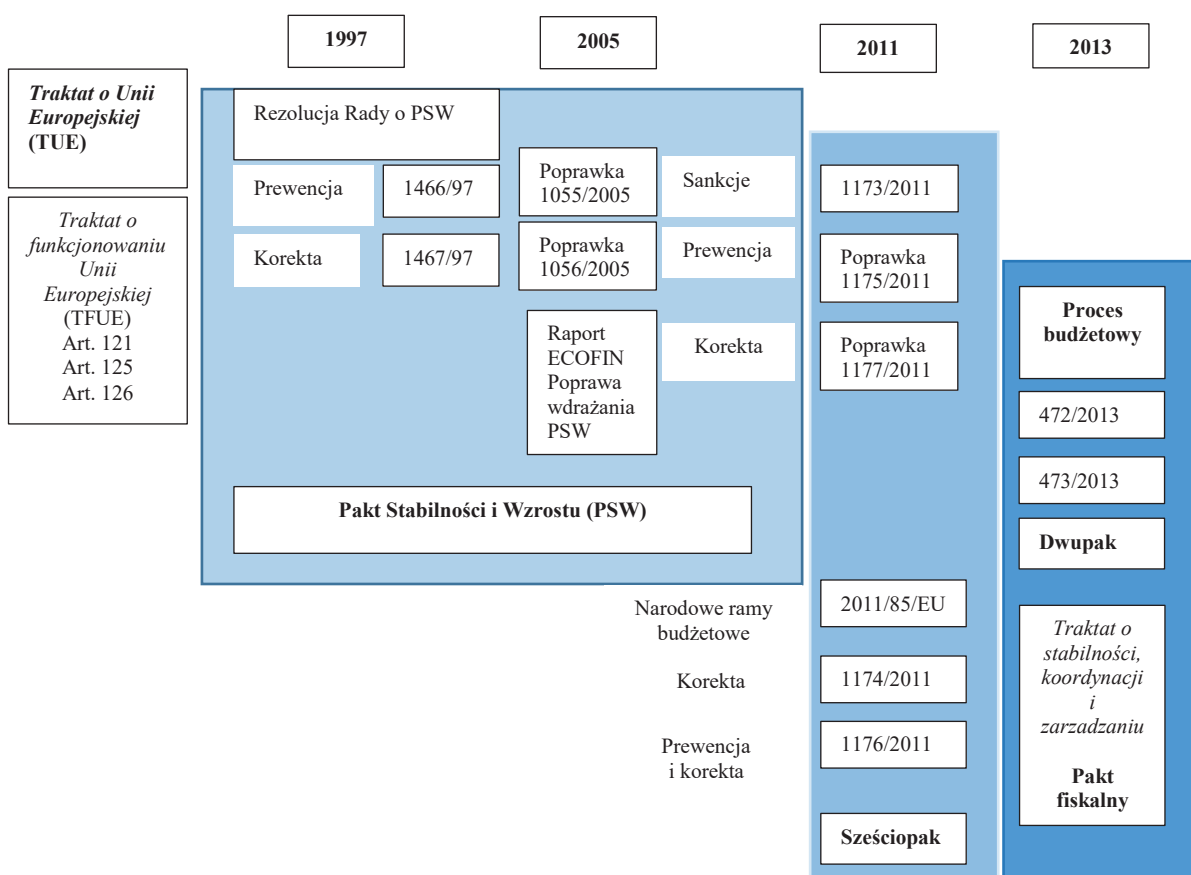
rocznego PKB o co najmniej 2% uznano za nadzwyczajne okoliczności, to reforma z 2005 r. zakładała, że spadek PKB dowolnej wielkości lub przedłużający się okres powolnego wzrostu gospodarczego można uznać za nadzwyczajne okoliczności. Ponadto ustalono, że deficyt strukturalny musi poprawiać się o co najmniej 0,5% PKB w ciągu jednego roku nadmiernej korekty deficytu.

Kryzys gospodarczy, który pojawił się w Unii w latach 2007–2008 wskazał na niedoskonałości *Paktu Stabilności i Wzrostu*. Wskaźniki długu publicznego w relacji do PKB niektórych krajów strefy euro stały się głównym źródłem obaw na rynkach finansowych, ponieważ znacznie przekroczyły wartość referencyjną. Stało się oczywiste, że państwa członkowskie UE i strefy euro nie wykorzystały poprawy koniunktury w okresie 2005–2007, aby zmniejszyć zadłużenie do zrównoważonego poziomu. Brakowi egzekwowania procedury nadmiernego deficytu towarzyszyło optymistyczne nastawienie w średniookresowych prognozach budżetowych rządów państw członkowskich strefy euro zawartych w przekazywanych Komisji Europejskiej Programach Stabilności. Programy te były postrzegane przez niektóre rządy jako wypełnienie obowiązków sprawozdawczych, z którymi nie wiąże się zobowiązanie do podjęcia naprawy finansów publicznych. W niektórych przypadkach, zwłaszcza we Francji i Niemczech, obietnice dokonane przez rządy w celu zakończenia procedury nadmiernego deficytu stały się nieuchwytnym celem polityki, który nie podlegał odpowiedzialności i egzekwowanie za pomocą określonych sankcji.

W 2011 r. Rada Europejska przyjęła pięć nowych rozporządzeń i jedną dyrektywę – stanowiących tzw. sześciopak. Pakiet ten wprowadził kilka ważnych nowych elementów w systemie zarządzania w obrębie prowadzonej polityki gospodarczej UE. Po pierwsze, w nowych regulacjach utworzony został tzw. europejski semestr, który połączył wcześniej stosowane unijne procedury monitorowania i zarządzania fiskalnego w jedną strukturę i ustanowił porządek chronologiczny i kalendarz ich stosowania. Po drugie, stworzona została procedura nierównowagi makroekonomicznej, której głównym celem jest wczesne zidentyfikowanie pojawienia się zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz terminowe zmniejszenie ryzyka narzuconego przez nią na wskaźniki fiskalne. Po trzecie, ustalono minimalne wymogi dla krajowych ram budżetowych i uzgodniono, że niezależne rady budżetowe (niezależne instytucje fiskalne) powinny prowadzić kontrolę fiskalną na poziomie krajowym. Część zapobiegawczą *Paktu Stabilności i Wzrostu* uzupełniono o zasadę dotyczącą wskaźnika wydatków, zgodnie z którą roczny wzrost wydatków publicznych nie może przekroczyć długoterminowego średniego wzrostu potencjalnego PKB. Wydatki publiczne danego kraju członkowskiego mogą rosnąć szybciej niż potencjalny PKB tylko

wtedy, gdy różnica ta jest pokryta przez dodatkowe dochody publiczne, a deficyt budżetowy nie wzrasta (Komisja Europejska 2018). Ewolucję rozwiązań w zakresie zapewnienia stabilności fiskalnej krajów UE przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Ewolucja *Paktu Stabilności i Wzrostu* w Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sehovic (2015).

Część naprawczą PSW uzupełniono natomiast o przepis wyraźnie określający możliwość uruchomienia procedury nadmiernego deficytu, jeżeli stosunek długu publicznego do PKB przekracza 60% PKB, nawet jeśli deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jest zgodny z kryterium z Maastricht. Wyodrębniono również pojęcie "dostatecznie malejącego" poziomu zadłużenia, chociaż przyjęto nowy wskaźnik redukcji długu publicznego. Wskazano, że średni spadek wskaźnika zadłużenia w okresie trzech lat powinien odpowiadać co najmniej 1/20 różnicy między faktycznym poziomem zadłużenia a wartością referencyjną. Podobnie jak w części prewencyjnej, sześciopak zaostrzył warunki stosowania sankcji ram naprawczych i zwiększył ich automatyczny charakter poprzez

wprowadzenie procedury głosowania odwróconą kwalifikowaną większością głosów. Określa, że w przypadku niezgodności kraju z określonymi wymogami procedury nadmiernego deficytu sankcje powinny być nakładane automatycznie, chyba że kwalifikowana większość głosujących państw członkowskich podejmie decyzję w sprawie ich zastosowania.

Ścisłejsze przestrzeganie zasad paktu w strefie miał także zapewnić tzw. dwupak (czyli dwa rozporządzenia Rady UE), który wszedł w życie w 2013 r. Jego celem było wzmocnienie koordynacji gospodarczej w krajach strefy euro (w tym, w zakresie polityki fiskalnej) i ustanowienie nowych narzędzi monitorowania i nadzoru tej polityki.

Poza zreformowanym *Paktem Stabilności i Wzrostu* koordynację polityki fiskalnej miał wzmocnić także uzgodniony w 2012 r. przez 25 krajów członkowskich UE (poza Czechami i Wielką Brytanią) międzyrządowy traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu, a zwłaszcza tzw. *Pakt fiskalny*, stanowiący część traktatu. W *Pakcie fiskalnym* określono m.in. wymóg dotyczący minimalnego poziomu deficytu strukturalnego w wysokości 0,5% PKB.

3. Rola instrumentów fiskalnych w regulacjach Unii Europejskiej

Instrumentom fiskalnym w regulacjach Unii Europejskiej po raz pierwszy poświęcono uwagę w *Dyrektywie Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich* (jako jednej ze składowych tzw. sześciopaku). Wskazano w niej, że podstawą wzmocnionych ram nadzoru budżetowego Unii Europejskiej powinny być silne numeryczne reguły fiskalne, podlegające mechanizmowi skutecznego i terminowego monitorowania.

Każde państwo członkowskie UE zobowiązane zostało do wdrożenia w swoim prawodawstwie reguł fiskalnych. Reguły takie wspierają zdaniem Komisji Europejskiej w szczególności:

- stosowanie się do wartości odniesienia dotyczących deficytu i długu zgodnie z TFUE;
- przyjęcie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego, w tym przestrzeganie średniookresowych celów budżetowych założonych przez dane państwo członkowskie.

Mają one przyczyniać się do prowadzenia polityki budżetowej przez państwa członkowskie stosownie do ich obowiązków wynikających z TFUE.

Ponadto podkreślono, że reguły te powinny być oparte na wiarygodnej i niezależnej analizie przeprowadzanej przez niezależne organy lub organy, które są funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państw członkowskich. W ten sposób zalecono powołanie w krajach członkowskich niezależnych instytucji fiskalnych.

Zwrócono też uwagę na konieczność podejścia wieloletniego w planowaniu budżetowym opartego na średnioterminowych ramach budżetowych. Określono, że powinny one obejmować co najmniej trzyletnią perspektywę. W treści dyrektywy wskazano, że ramy te powinny zawierać takie elementy jak:

- kompleksowe i przejrzyste wieloletnie cele budżetowe w zakresie deficytu i długu sektora *general government* oraz wszelkie inne zbiorcze wskaźniki budżetowe, z jednoczesnym zapewnieniem ich zgodności z obowiązującymi numerycznymi regułami fiskalnymi;
- prognozy dotyczących każdej głównej pozycji dochodów i wydatków sektora *general government* na dany rok budżetowy i okres późniejszy, w oparciu o niezmienny kurs polityki;

-
- opis przewidywanych działań średniookresowych mających wpływ na finanse sektora *general government*, pokazujący sposób dostosowania prowadzącego do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w porównaniu do prognoz zakładających niezmienny kurs polityki;
 - oceny wpływu przewidywanych działań na długookresową stabilność finansów publicznych.

Dodatkowo sformułowano zasadę, że uchwalana co roku ustawa budżetowa powinna być zgodna z postanowieniami średniookresowych ram budżetowych, a wszelkie odstępstwa w tym zakresie powinny być uzasadniane. Dopuszczono przy tym możliwość aktualizacji ram średnioterminowych w przypadku powołania nowego rządu, tak aby uwzględnić w nich nowe priorytety.

Uzupełnieniem tych zapisów stały się rozwiązania zawarte w *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro* (będącego elementem tzw. dwupaku). Odnosiły się one przede wszystkim do problematyki przygotowywania realistycznych prognoz budżetowych. Wynikało to z przekonania, że tendencyjne i nierealistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe mogą znacznie zmniejszyć skuteczność planowania budżetowego i negatywnie wpływać na dyscyplinę budżetową. Uznano więc, że obiektywne i realistyczne prognozy makroekonomiczne mogą być zapewnione przez niezależne organy lub organy, które są funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państwa członkowskiego, działające na podstawie przepisów prawa krajowego zapewniających wysoki poziom niezależności funkcjonalnej i odpowiedzialności za realizowane działania.

Jednocześnie wskazano, że atrybutami niezależności tych instytucji powinny być:

- statut oparty na krajowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub wiążących przepisach administracyjnych;
- nieprzyjmowanie instrukcji od władz budżetowych danego państwa członkowskiego lub od jakichkolwiek podmiotów publicznych lub prywatnych;
- zdolność do terminowego informowania opinii publicznej;
- procedury mianowania członków na podstawie ich doświadczenia i kompetencji;

- adekwatne środki i odpowiedni dostęp do informacji umożliwiający sprawowanie ich mandatu.

W zapisach tego rozporządzenia nałożono na kraje członkowskie obowiązek posiadania niezależnych organów odpowiedzialnych za monitorowanie oraz ocenę zgodności prowadzonej polityki fiskalnej z obowiązującymi regułami fiskalnymi. Uznano przy tym, że krajowe średniookresowe plany budżetowe i projekty budżetów powinny opierać się na niezależnych prognozach makroekonomicznych i wskazywać, czy prognozy budżetowe zostały sporządzone lub zatwierdzone przez niezależny organ. Podkreślono przy tym konieczność upubliczniania tych prognoz.

Rolę niezależnych instytucji fiskalnych doprecyzowano we *Wspólnych zasadach dotyczących krajowych mechanizmów korekty fiskalnej* (COM/2012/0342) wydanych na podstawie art.3 ust. 2 *Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z dnia 2 marca 2012 r.* (Dz.U. z 2013 r. poz. 1258). Wskazano w nich, że niezależne organy lub organy posiadające autonomię funkcjonalną pełniące funkcję instytucji monitorujących działają na rzecz wiarygodności i przejrzystości mechanizmu korygującego zawartego w regule fiskalnej. Ich zadaniem powinna być publiczna ocena w zakresie: wystąpienia okoliczności uzasadniających uruchomienie mechanizmu korygującego; tego, czy postępy korekty są zgodne z zasadami i planami krajowymi; oraz wystąpienia okoliczności uzasadniających uruchamianie, rozszerzenie i zakończenie stosowania klauzul zwalniających. Nałożono ponadto na kraje członkowskie obowiązek postępowania zgodnie z oceną tych organów, a w przeciwnym razie publicznego wyjaśniania przyczyny niezastosowania się do ustaleń wynikających z tej oceny.

Wskazane regulacje dały formalną podstawę do wdrażania w krajach członkowskich rozwiązań zmierzających do wzmocnienia rozwiązań instytucjonalnych składających się na proces tworzenia budżetu. Na ich podstawie oraz w oparciu o doświadczenia krajów członkowskich, które wcześniej podjęły wysiłek wykorzystywania instrumentów fiskalnych w zasadzie we wszystkich krajach członkowskich dokonano w ostatnich latach znaczącego wzmocnienia roli tych instrumentów.

Dokonując analizy nowych rozwiązań w szczególności w odniesieniu do strefy euro, Kopits (2016) stwierdza, że choć uznać należy, że kierunek zmian w regulacjach unijnych jest właściwy, to zdefiniowane reguły numeryczne mogą budzić problemy w mierzeniu tych wskaźników w czasie rzeczywistym, co może sprawić, że będą nieskuteczne. Jego komentarze odzwierciedlają długotrwałe obawy dotyczące zarządzania gospodarczego w UE, które rzadko spełniają stawiane przed nimi oczekiwania. Kopits stoi na stanowisku, że stan

finansów publicznych krajów członkowskich w kryzysie uwidocznił, iż przestrzeganie zarówno reguł fiskalnych, jak i innych regulacji zakłóceń równowagi makroekonomicznej, wskazują na niską ich skuteczność.

Begg (2017) uważa, że oparte na regulacjach z 2011 roku prowadzenie koordynacji polityki gospodarczej na poziomie UE ma swoje ograniczenia z powodu wielu niedociągnięć w podejściu, co oznacza, że potrzebne są w nich zmiany bądź znalezienie nowych instrumentów w nich wykorzystanych. Jak argumentuje Larch (2018), stan finansów publicznych i gospodarki krajów członkowskich UE mógłby być gorszy, gdyby nie zostały przyjęte zasady z 2011 r., choć z perspektywy czasu, przestrzeganie i egzekwowanie unijnych reguł fiskalnych pozostaje niedoskonałe. W swoich rozważaniach Andrle i inni (2015) pokazują, że pomimo wielu reform, które miały miejsce w zarządzaniu polityką fiskalną w UE, zgodność z nimi podejmowanych działań pozostaje rozczarowująca.

Biorąc pod uwagę ograniczone postępy w zakresie osiągnięcia średnioterminowych celów budżetowych Komisja Europejska wyszła z inicjatywą projektu *Dyrektywy Rady* (COM(2017) 824) ustanawiającej przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich.

Proponowana dyrektywa wzmacnia odpowiedzialność budżetową i średniookresową orientację polityki budżetowej w państwach członkowskich, a poprzez to służy osiągnięciu – wraz z obowiązującymi postanowieniami *Paktu Stabilności i Wzrostu* – fundamentalnego celu paktu budżetowego, tj. rozsądnych poziomów zadłużenia publicznego.

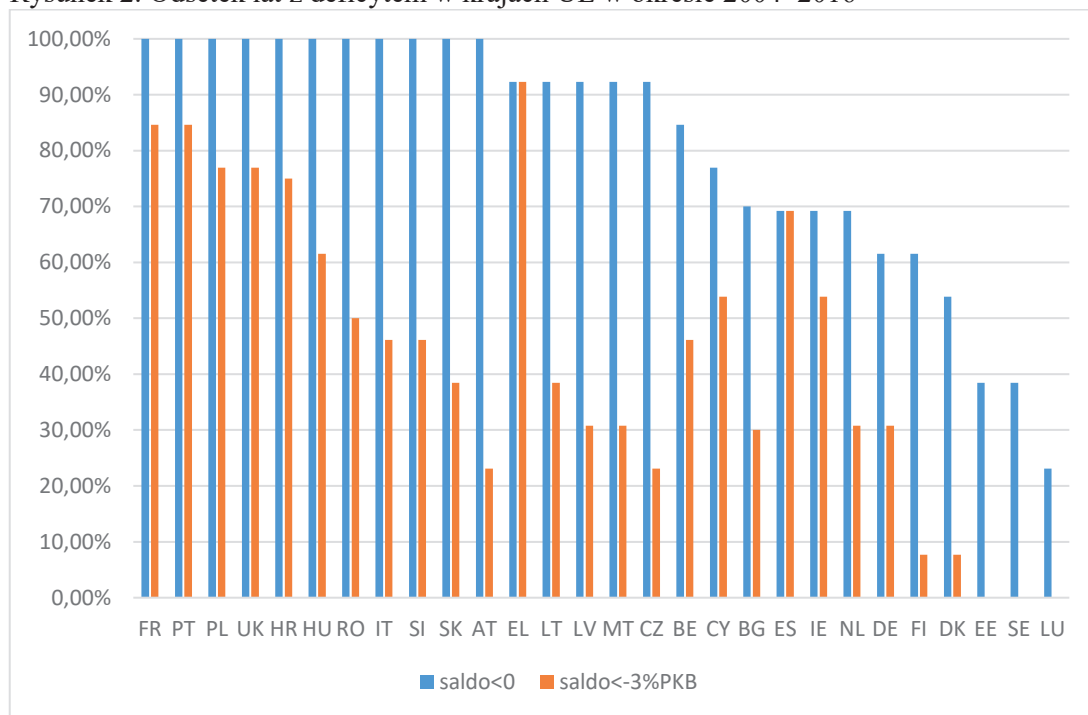
Wymaga to, by przy podejmowaniu corocznych decyzji w sprawie budżetu uwzględniano stałą orientację polityki budżetowej mającą na celu osiągnięcie i utrzymanie średniookresowego celu budżetowego. Zawarto w propozycji wymóg ustanowienia przez państwa członkowskie ram złożonych z wiążących i trwałych numerycznych reguł fiskalnych, które – przy zachowaniu przez nie spójności z regułami fiskalnymi określonymi w ramach unijnych, mogą uwzględniać elementy specyficzne dla poszczególnych państw członkowskich. Planowanie budżetowe musi obejmować średniookresową ścieżkę wydatków pomniejszonych o środki dyskrejonalne po stronie dochodów, spójną z celem średniookresowym lub prowadzącą do niego ścieżką dostosowawczą. Aby zapewnić większe poczucie krajowej odpowiedzialności za politykę budżetową oraz uwzględnić specyfikę systemu rządów w poszczególnych państwach członkowskich, ścieżka ta powinna być ustalana w odniesieniu do pełnej kadencji władzy ustawodawczej określonej w krajowym konstytucyjnym porządku prawnym, jak najszybciej po objęciu władzy przez nowy rząd. Kwestią o zasadniczym znaczeniu jest, by ścieżka ta była respektowana w rocznych

budżetach w całym okresie, który obejmuje. Doświadczenie pokazuje, że reguły fiskalne, którym towarzyszą niezależne mechanizmy monitorowania, prowadzą do większej przejrzystości, lepszych wyników budżetowych oraz niższych kosztów finansowania zadłużenia publicznego. Z tego względu w proponowanej dyrektywie przewiduje się włączenie niezależnych organów ds. odpowiedzialności budżetowej w proces monitorowania przestrzegania numerycznych reguł fiskalnych, w tym poprzez ocenę adekwatności średniookresowej orientacji polityki budżetowej, jak również włączenie tych organów w proces monitorowania tego, w jaki sposób jest uruchamiany i stosowany mechanizm korygujący. W przypadku wykrycia znacznych odchyleń od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej niezależne organy ds. odpowiedzialności budżetowej powinny zwrócić się do krajowych organów władzy budżetowej o szybkie uruchomienie mechanizmu korygującego oraz powinny przeprowadzić ocenę planowanych środków korygujących oraz ich wdrożenia. Publiczna dostępność ocen przygotowywanych przez niezależne organy ds. odpowiedzialności budżetowej w ramach wykonywania powierzonych im zadań, w połączeniu ze spoczywającym na organach władzy budżetowej państw członkowskich obowiązkiem zastosowania się do zaleceń niezależnych organów ds. odpowiedzialności budżetowej (lub koniecznością przedstawienia uzasadnienia w przypadku niezastosowania się do tych zaleceń), doprowadziłaby do znacznego wzrostu kosztów wizerunkowych nieprzestrzegania tych zaleceń, a tym samym do zwiększenia wiarygodności średniookresowej orientacji polityki budżetowej i możliwości jej wyegzekwowania. Ponieważ w wyniku przyjęcia sześciopaku, dwupaku i *Paktu fiskalnego* w niemal wszystkich państwach członkowskich zostały już utworzone niezależne organy ds. odpowiedzialności budżetowej, proponowana dyrektywa nie wymaga wprowadzania nowych struktur, aczkolwiek uzasadnione może być dokonanie zmian obecnych kompetencji istniejących już organów w połączeniu z ułatwieniem im dostępu do informacji oraz pewnym zwiększeniem dostępnych im zasobów.

4. Skłonność do generowania deficytów w krajach Unii Europejskiej jako przesłanka stosowania instrumentów fiskalnych

Zasadniczym argumentem za wdrażaniem rozwiązań służących wzmocnieniu siły fiskalnej poszczególnych krajów członkowskich jest powszechność zjawiska skłonności do generowania deficytów (*deficit bias*). Jest ono wyjaśniane tendencją do przerzucania dyscypliny fiskalnej na kolejne rządy, a nawet na kolejne pokolenia (Wyplosz 2012). Motywacją do takiej strategii jest chęć reelekcji prowadząca do ekspansji fiskalnej w okresach przedwyborczych. Takie działania są często powiązane z występowaniem zjawiska wspólnej puli zasobów (*common pool*), czyli dążenia do podwyższania wydatków i deficytu przez poszczególne grupy interesu, mimo, że skutki tych decyzji obciążać będą całe społeczeństwo. O powszechności zjawiska skłonności do deficytu świadczą dane zawarte na rysunkach 2 i 3, w których przedstawiono częstotliwość występowania deficytu w krajach Unii Europejskiej.

Rysunek 2. Odsetek lat z deficytem w krajach UE w okresie 2004–2016

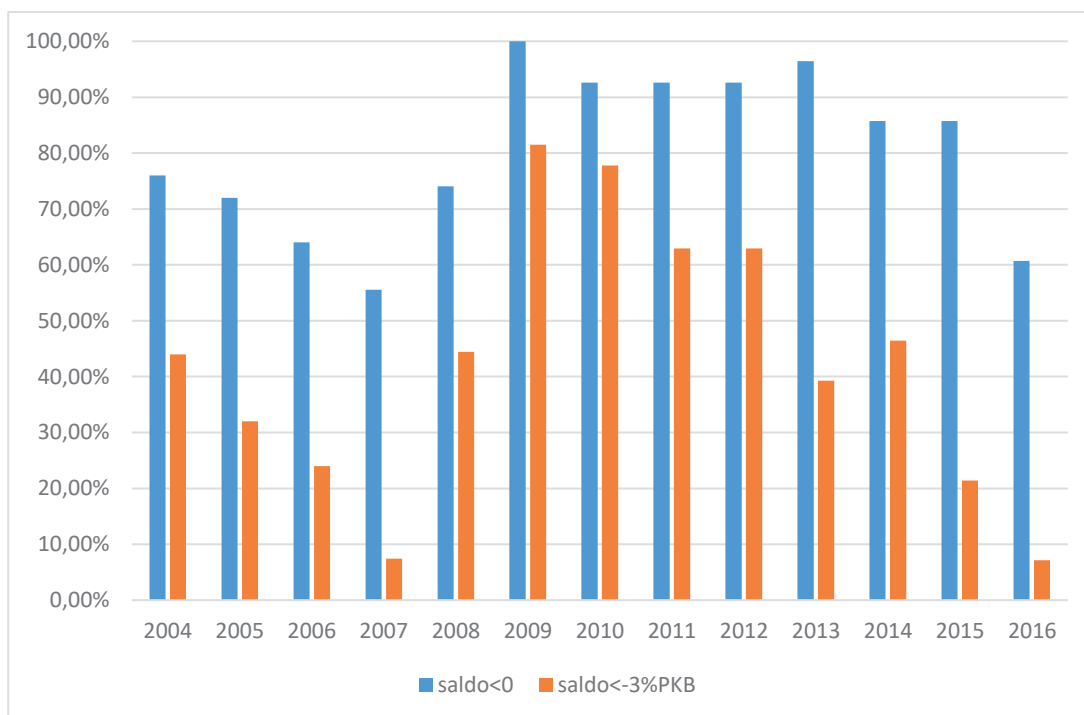


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W jedenastu krajach członkowskich w okresie od 2004 do 2016 roku sektor *general government* zawsze generował deficyt, a tylko w trzech krajach (Estonia, Szwecja, Luksemburg) liczba lat bez deficytu była większa od liczby lat z deficytem. Jeżeli uznać za

akceptowalny poziom deficytu taki, który nie przekracza 3% PKB, to jedynie w Luksemburgu, Szwecji i Estonii dwóch krajach w całym badanym okresie mieścił się on w tych granicach. Częstotliwość przekraczania deficytu ponad poziom 3% PKB plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów członkowskich, gdyż gorsze rezultaty miały jedynie: Grecja, Portugalia i Francja.

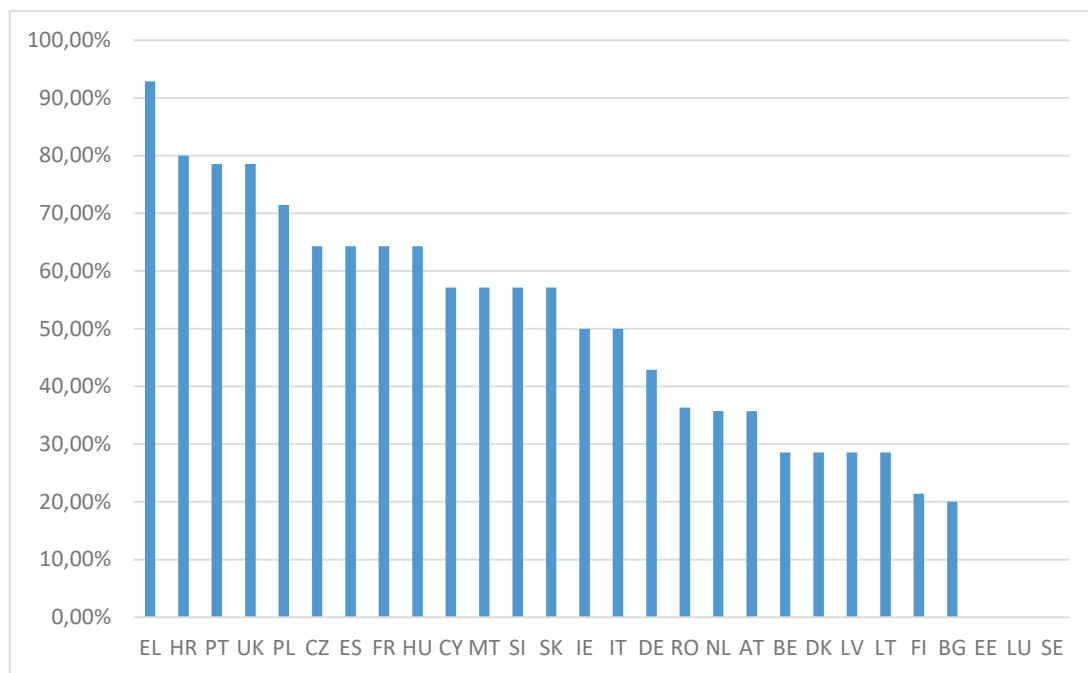
Rysunek 3. Odsetek krajów UE z deficytem w latach 2004–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Tendencja ta była szczególnie mocno uwidoczniiona w latach 2009–2013, gdy ponad 90% krajów członkowskich generowało deficyt (w 2009 roku były to nawet wszystkie kraje), a odsetek krajów z deficytem przekraczającym 3% PKB znacząco przewyższał 60%, z wyjątkiem roku 2013, w którym już mniej niż 40% krajów miało deficyt powyżej 3% PKB.

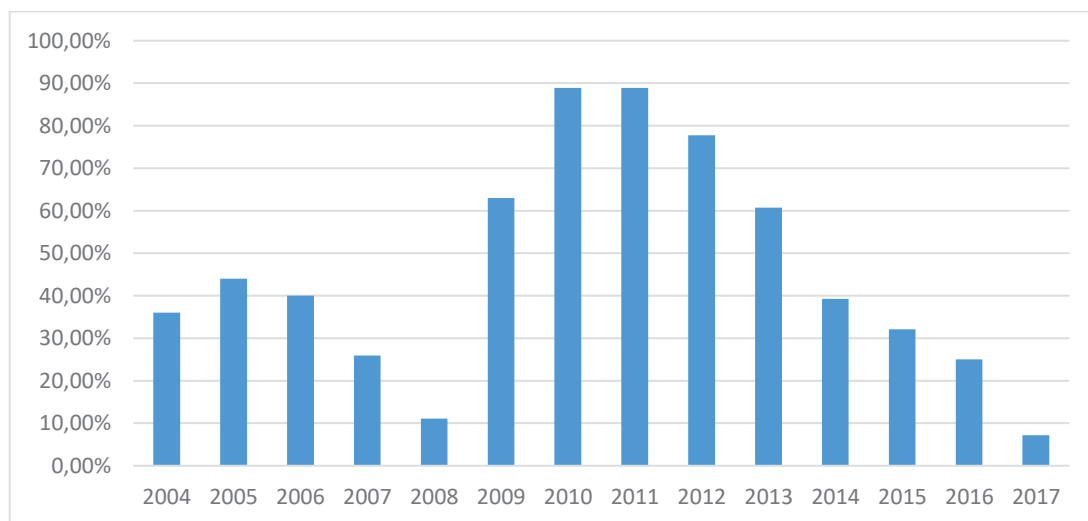
Rysunek 4. Odsetek lat z procedurą nadmiernego deficytu w krajach Unii Europejskiej w okresie 2004–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Na rysunkach 4 i 5 ukazano częstotliwość stosowania w krajach UE procedury nadmiernego deficytu. Zauważyć należy, że w przypadku piętnastu krajów przez co najmniej połowę lat 2004–2017 miała zastosowanie ta procedura, a jedynie wobec trzech z nich nigdy nie stwierdzono nadmiernego deficytu.

Rysunek 5. Odsetek krajów UE w EDP w latach 2004–2017

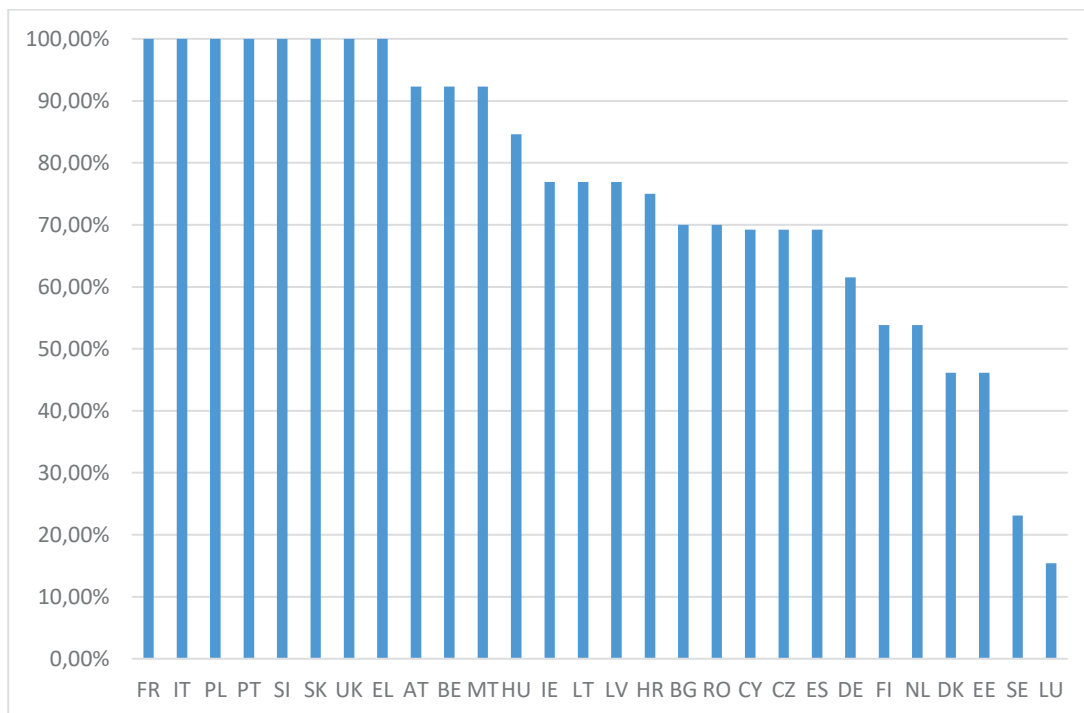


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Stosowanie procedury nadmiernego deficytu było powszechne w okresie 2009–2013 (w latach 2010–2011 nie objęto nią tylko Szwecji, Estonii i Luksemburga), natomiast ostatnie lata wskazują, że rośnie liczba krajów, które poprawiły swoją pozycję fiskalną. Na koniec 2017 roku procedurą były objęte jedynie Francja (procedura ta została zdjęta w czerwcu 2018 roku) i Hiszpania.

O powszechności nierównowagi fiskalnej świadczą też dane ukazane na rysunkach 6 i 7, w których ukazano częstotliwość wypełniania średnioterminowych celów budżetowych. W przypadku ośmiu krajów UE nigdy tego celu nie udało się osiągnąć, a jedynie w czterech krajach (Dania, Szwecja, Estonia, Luksemburg) zaobserwować można było więcej lat, w których MTO było osiąganе, w porównaniu z latami, w których MTO było przekraczane. Jedynie w 2016 roku więcej niż połowa krajów UE była zdolna do osiągnięcia swoich MTO, w pozostałych latach większość krajów członkowskich wykazywała niezgodność swojego salda strukturalnego z MTO.

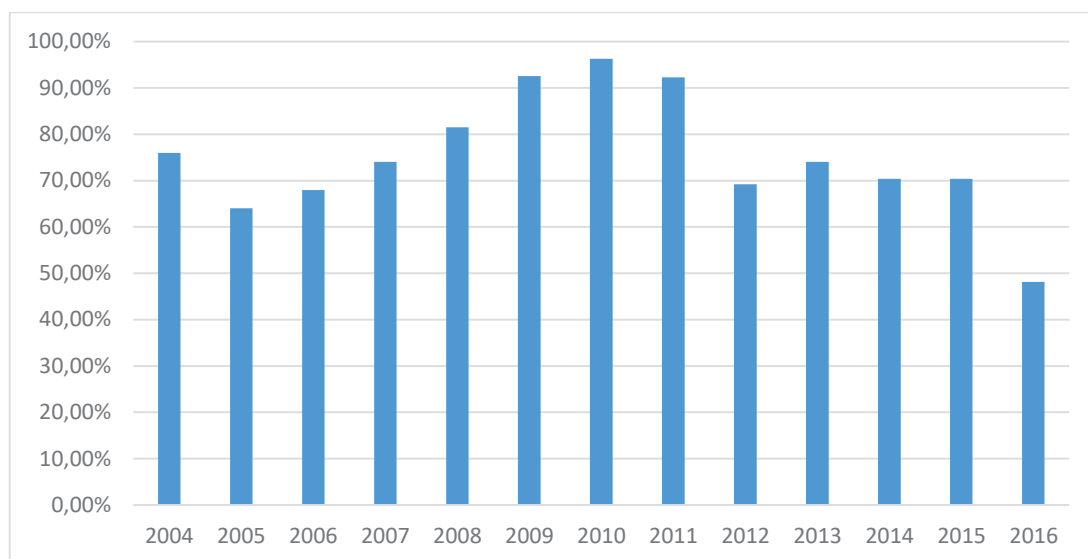
Rysunek 6. Odsetek lat niewypełniania MTO w krajach UE w okresie 2004*–2016



*Wprowadzenie MTO wprowadzono formalnie w 2005 roku, to od 2000 roku stosowany był minimalny benchmark odnoszący się do salda strukturalnego na poziomie 0%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Rysunek 7. Odsetek krajów UE niewypełniających MTO w latach 2004–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

5. Nadmierny optymizm prognoz budżetowych jako źródło skłonności do generowania deficytów

Alesina i Perotti (1995) poszukując przyczyn wysokiego deficytu i wzrastającego długu publicznego skierowali uwagę na niedoskonałości instytucjonalnego modelu polityki fiskalnej. Wśród tych niedoskonałości wyróżnili: 1) zjawisko iluzji fiskalnej wynikające z braku zrozumienia przez opinię publiczną międzyokresowych ograniczeń budżetowych, co skutkuje brakiem presji społecznej na przeciwdziałanie niedostosowaniom fiskalnym; 2) niedostateczne uwzględnianie w decyzjach politycznych podejmowanych w interesie obecnych pokoleń kosztów przenoszonych na przyszłe pokolenia; 3) wykorzystanie przez obecne rządy długu jako instrumentu ograniczającego aktywność przyszłych rządów; 4) brak konsensusu politycznego skutkującego koniecznością odsuwania w czasie niezbędnych dostosowań fiskalnych; 5) skłonność przedstawicieli grup interesów do przeszacowania korzyści uzyskiwanych dzięki pozyskaniu środków publicznych w porównaniu z kosztami, którymi jest obciążane całe społeczeństwo; 6) nieskuteczność instytucji budżetowych, z uwzględnieniem procedur przygotowywania, zatwierdzania i wykonywania budżetu.

Wśród przyczyn nierównowagi fiskalnej istotne znaczenie przykładają się do formułowania prognoz budżetowych. Niska wiarygodność prognoz budżetowych jest postrzegana jako jeden z powodów występowania zjawiska *deficit bias*. W sprawozdaniu Rady ECOFIN z dnia 20 marca 2005 r. pt. *Poprawa wdrażania Paktu Stabilności i Wzrostu* wskazano na konieczność formułowania prognoz budżetowych w oparciu o realistyczne i ostrożne prognozy makroekonomiczne. Istnieje wiele badań dotyczących analiz różnic między planami budżetowymi a wykonaniem budżetu. Obejmują one takie zagadnienia jak: wielkość oraz kierunek odchylen parametrów budżetowych od wielkości prognozowanych; źródła odchylen (ze szczególnym uwzględnieniem wpływu czynników politycznych i instytucjonalnych); jakość prognoz makroekonomicznych tworzonych przez poszczególne instytucje; przejrzystość procesu prognozowania. Można przy tym dostrzec dwa zasadnicze wątki badań. Pierwszy z nich skupia się na jakości prognoz budżetowych zawartych w *Programach Stabilności i Wzrostu* i testowaniem ich bezstronności i realności (Strauch i inni 2004 ; Annett 2006; Jonung i Larch 2006). Drugi koncentruje uwagę na politycznej naturze projekcji zawartych w tych programach. W tym przypadku prognozy są utożsamiane z zamiarami fiskalnymi rządu ujętymi w perspektywie średnioterminowej (von Hagen 2010). Oznacza to, że odchylenia między planami fiskalnymi, a ich realizacją mogą być z jednej strony wynikiem nieoczekiwanych zaburzeń koniunktury gospodarczej, z drugiej zaś mogą

wynikać z intencjonalnych zamiarów politycznych. W takiej sytuacji przynajmniej część odchyleń od deklarowanych celów fiskalnych powinna być traktowana nie jako błąd prognozy, lecz jako wyraz świadomego działania politycznego.

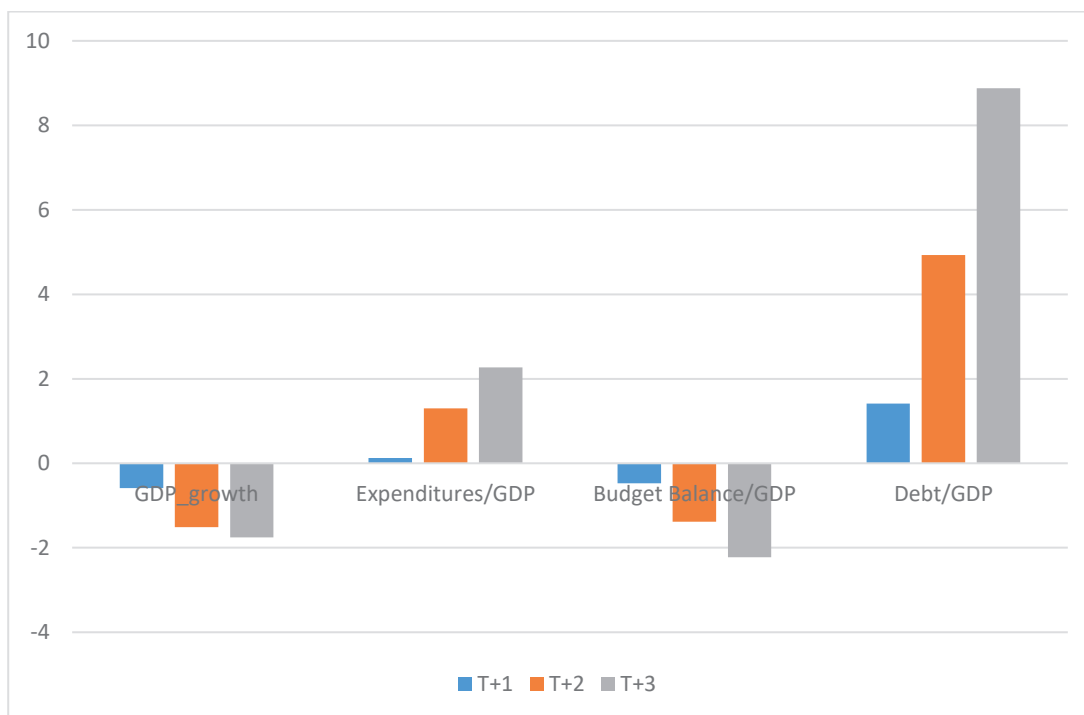
Fakt, że władza fiskalna może mieć motywację do prowadzenia polityki skutkującej odchyleniami od prognoz fiskalnych, jest dobrze udokumentowany. Wskazać można na wiele czynników wpływających na odchylenia od prognoz (np. Beetsma i in. 2009; Frankel 2011). Stwierdzono, że są one większe w krajach podlegających europejskim regułom fiskalnym (np. Frankel 2011; Pina i Venes 2011). Ich źródłem może być także cykl wyborczy (np. Brück i Stephán 2006; Brogan 2012; Merola i Pérez 2013). Lepsze krajowe instytucje fiskalne, w postaci bardziej rygorystycznych krajowych reguł fiskalnych (np. Pina i Venes, 2011; Frankel i Schreger 2013; Debrun i Kinda 2014) lub obecność niezależnych rad fiskalnych (Debrun i Kinda 2014) są z kolei powiązane z mniejszymi odchyleniami. Rozwiązaniem niektórych problemów związanych z niedokładnością krajowych prognoz fiskalnych może być przeniesienie odpowiedzialności za prognozowanie na poziom ponadnarodowy. Można oczekiwać, że agencje ponadnarodowe będą mniej wrażliwe na zmiany polityczne i gospodarcze w poszczególnych krajach podczas konstruowania swojej prognozy. Badania potwierdzają to zjawisko (Beetsma i in. 2009). Dotyczy to w szczególności prognoz Komisji Europejskiej (Cabanillas i Terzi 2012). Jednocześnie prognozy instytucji międzynarodowych, takich jak Komisja Europejska i OECD mogą w niedostateczny sposób uwzględniać wydarzenia polityczno-ekonomiczne w poszczególnych krajach (np. Brück i Stephán 2006, Christodoulakis i Mamatzakis 2009; Jong-A-Pin i in. 2012). Do podobnych wniosków doszli Merola i Pérez (2013). Gilbert i de Jong (2014) zwrócili przy tym uwagę, że dotyczy to przede wszystkim krajów strefy euro, podczas gdy dla krajów UE nie będących w UGW, takich wniosków nie można jednoznacznie stwierdzić. Dodatkowo wskazali oni, że istnienie krajowych niezależnych instytucji fiskalnych łagodzi ryzyko tworzenia nadmiernie optymistycznych prognoz implikowanych przekroczeniem progu 3% PKB dla deficytu budżetowego.

Na jakość prognoz budżetowych istotny wpływ ma także przebieg cyklu koniunkturalnego. Zauważono, że w krajach Unii Europejskiej prognozy salda budżetowego są szczególnie optymistyczne w okresie koniunktury, podczas gdy dekonunktura wymusza większą ostrożność prognoz (Annet 2006). Moulin i Wiertz (2006) zwracają uwagę na szczególną rolę odchyleń od planowanych wydatków budżetowych. Ich wnioski potwierdzają Beetsma i inni (2009) oraz Holm-Hadulla i inni (2012), którzy zauważają, że wydatki o charakterze dyskrejonalnym osiągają poziom wyższy od zakładanego w planach

budżetowych. Frankel i Schreger (2013) zwracają szczególną uwagę na wpływ progu 3% PKB na prognozy budżetowe rządów krajowych (w szczególności, gdy podlegają procedurze nadmiernego deficytu). Wskazują oni, że prognozy salda budżetowego są bardziej optymistyczne w tych krajach, których deficyt przekraczał 3% PKB. Jest to wynikiem wykazania się przez rządy tych krajów chęcią szybkiego ograniczenia deficytu.

Na rysunku 8 przedstawiono kształtowanie średnich błędów prognoz publikowanych przez kraje członkowskie UE w swoich *Programach Stabilności* i *Programach Konwergencji* przedstawianych corocznie Komisji Europejskiej dla czterech zmiennych: stopy wzrostu PKB, relacji wydatków sektora *general government* do PKB, salda sektora *general government* do PKB oraz długu publicznego w relacji do PKB. Uwzględniono przy tym różne horyzonty prognoz: od roku następującego po roku publikacji prognoz (t+1) do roku t+3. Średni błąd każdej z prognoz był liczony jako różnica między wartością zrealizowaną, a wartością określoną w prognozie.

Rysunek 8. Średnie błędy prognoz za okres 2004–2016 w krajach UE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Programów Konwergencji i Programów Stabilności oraz danych Eurostatu.

Z danych tych wynika, że w badanym okresie prognozy zawarte w Programach Stabilności i Programach Konwergencji wykazywały się przeciętnie nadmiernym optymizmem. Oznacza to, że w przypadku wzrostu PKB oraz salda budżetowego rzeczywiście zrealizowane wartości kształtowały się poniżej wartości określonych w prognozach, podczas gdy poziom wydatków i długu publicznego odniesionych do PKB okazywał się wyższy niż wielkości zawarte w prognozach. Skala tego nadmiernego optymizmu prognostycznego była tym wyższa, im dłuższy horyzont prognozy. Stąd też uznać należy, że poziom dostosowania fiskalnego określonego w Programach Stabilności i Programach Konwergencji jest zazwyczaj niższy od pierwotnie prognozowanego. W takiej sytuacji nie powinno dziwić, że większość krajów, wobec których zostaje wdrożona procedura nadmiernego deficytu pozostaje w niej dłużej niż to wynika z ogłaszanych w takiej sytuacji planów naprawczych.

Na rysunkach 9 i 10 przedstawiono trafność prognoz liczoną jako średni błąd prognoz dla poszczególnych lat z okresu 2004–2015 w krajach UE odpowiednio dla stopy wzrostu PKB i relacji salda sektora *general government* do PKB.

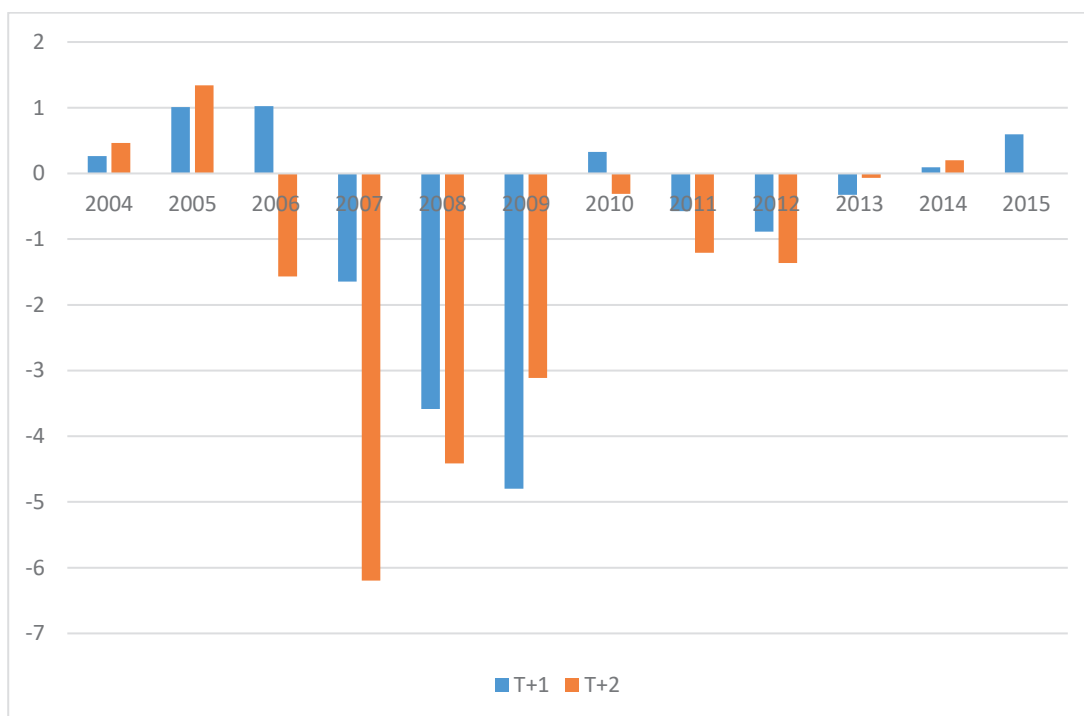
Rysunek 9. Porównanie trafności prognoz wzrostu PKB z lat 2004–2015 w krajach UE dla roku $t+1$ i $t+2$



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Programów Konwergencji i Programów Stabilności oraz danych Eurostatu.

Uwidacznia się w ten sposób zjawisko, którego nie da się uniknąć w przypadku nagłych zawirowań, które pojawiły się w finansach publicznych krajów UE w latach 2008–2009. Trudno w takiej sytuacji oczekiwać, że prognozy z lat bezpośrednio poprzedzających zaburzenia będą odzwierciedlały zmieniające się warunki gospodarcze. Kolejne lata kryzysu finansów publicznych w UE nie zmieniły jednak optymizmu w zakresie prognoz koniunktury gospodarczej oraz salda budżetowego. Taka sytuacja obrazuje stan, w którym prognozy są traktowane raczej instrument odsuwania w czasie ewentualnych sankcji związanych z brakiem podejmowania skutecznych działań naprawczych w sytuacji obowiązywania w danym kraju procedury nadmiernego deficytu.

Rysunek 10. Porównanie trafności prognoz relacji salda budżetowego do PKB z lat 2004–2015 w krajach UE dla roku $t+1$ i $t+2$



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Programów Konwergencji i Programów Stabilności oraz danych Eurostatu.

Analiza trafności prognoz wzrostu gospodarczego i salda budżetowego wskazuje ponadto, że tylko w nielicznych krajach można dostrzec brak nadmiernego optymizmu w formułowanych prognozach. W tabeli 1 przedstawiono zestawienie krajów Unii Europejskiej z obliczonymi dla nich średnimi wartościami błędów prognoz zawartych w Programach

Konwergencji i Stabilności w latach 2004–2015 dla wzrostu gospodarczego i salda budżetowego na lata od t+1 do t+3.

Tabela 1. Średnia wartość błędów prognoz za lata 2004–2015 dla wzrostu PKB i salda budżetowego w krajach UE

Kraj	stopa wzrostu PKB			saldo budżetowe do PKB		
	t+1	t+2	t+3	t+1	t+2	t+3
AT	-0,17	-1,46	-0,78	-0,09	-1,00	-1,19
BE	-0,41	-0,40	-1,07	-1,05	-1,36	-2,56
BG	-1,70	-3,37	-2,70	-1,30	-2,50	-2,90
CY	-1,28	-3,14	-3,49	-0,48	-2,06	-2,25
CZ	-0,75	-2,12	-0,71	0,89	0,32	0,53
DE	-0,36	-0,48	-0,99	0,81	0,43	-0,22
DK	-0,83	-0,70	-1,17	1,36	0,64	-0,22
EE	-1,35	-3,34	-4,43	0,68	0,06	-0,56
EL	-4,63	-5,33	-5,03	-4,96	-7,51	-8,33
ES	-0,73	-1,69	-1,73	-2,04	-3,59	-5,37
FI	-1,59	-2,05	-1,62	-0,21	-1,07	-1,63
FR	-0,98	-1,69	-1,83	-0,70	-1,94	-3,47
HR	0,27	0,35	-0,30	0,51	0,82	1,70
HU	-1,27	-1,88	-3,51	-0,36	-0,86	-1,51
IE	1,90	1,15	0,58	-2,19	-4,21	-6,42
IT	-1,03	-2,03	-1,83	-0,66	-0,92	-1,68
LT	0,39	-1,54	-3,74	-0,56	-1,89	-2,63
LU	-0,43	-0,66	-1,17	2,41	2,33	2,09
LV	-1,39	-3,63	-3,77	-0,50	-1,57	-2,00
MT	1,85	1,64	1,64	-0,15	-1,16	-1,52
NL	-0,55	-0,74	-0,56	-0,05	-0,44	-1,44
PL	-0,30	-0,74	-0,68	-1,02	-1,74	-2,12
PT	-0,66	-1,75	-1,89	-1,52	-2,31	-3,77
RO	-0,02	-1,86	-2,08	-0,95	-1,46	-1,23
SE	-1,21	-1,27	-0,84	-0,05	-0,88	-1,95
SI	-0,05	-2,01	-2,64	-1,79	-2,74	-4,31
SK	0,38	-1,18	-1,03	-0,18	-0,76	-1,76
UK	-0,70	-1,15	-1,80	-0,52	-2,09	-4,21

*wartości błędów prognoz dla Irlandii są zaburzone osiągnięciem w 2015 roku wzrostu PKB na poziomie 25,6% wskutek inwersji podatkowej, której ten kraj stał się beneficjentem.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Programów Konwergencji i Programów Stabilności oraz danych Eurostatu.

W przypadku prognoz na rok do przodu jedynie w kilku krajach (Słowacja, Malta, Litwa, Chorwacja) średnia wartość zrealizowanego wzrostu PKB była lepsza od wielkości

prognozowanej. Prognozy salda budżetowego w tym samym horyzoncie czasowym charakteryzują się ostrożnością w większej liczbie krajów (Niemcy, Dania, Czechy, Chorwacja, Luksemburg, Estonia). Wraz z wydłużeniem horyzontu prognoz zjawisko nadmiernego optymizmu ulega jednak nasileniu. W przypadku prognoz dla wzrostu gospodarczego z horyzontem czasowym $t+3$ tylko Malta wykazywała średnio w badanym okresie osiągnięcie wartości lepszych niż wskazywane w prognozach. Prognozy salda budżetowego na ten sam horyzont czasowy okazywały się niższe od wartości zrealizowanych jedynie dla Czech, Chorwacji i Luksemburga.

6. Reguły fiskalne, średnioterminowe ramy budżetowe i niezależne instytucje fiskalne – charakterystyka oraz zróżnicowanie stosowanych rozwiązań w krajach Unii Europejskiej

6.1 Reguły fiskalne

Wraz z identyfikacją przyczyn powodujących nierównowagę fiskalną podejmowane są działania służące wzmocnieniu instytucjonalnych aspektów procesu budżetowego, wśród których szczególne miejsce zajmują takie instrumenty fiskalne jak: 1) reguły fiskalne, 2) średnioterminowe ramy budżetowe, 3) niezależne instytucje fiskalne.

Reguły fiskalne rozumiane są jako stałe ograniczenia polityki fiskalnej wyrażone w formie syntetycznego miernika określającego dopuszczalną wielkość podstawowych parametrów budżetowych. Reguła fiskalna jest więc długotrwałym ograniczeniem polityki fiskalnej w postaci liczbowego ograniczenia zagregowanych parametrów budżetowych. W ten sposób wyznaczane są granice polityki fiskalnej, które nie mogą być często zmieniane. Zakłada się przy tym, że regułami są cele ustalane w formie aktu prawnego lub zobowiązania politycznego, które mogą podlegać korektom rzadko (np. w ramach cyklu wyborczego) i mają charakter wiążący przez co najmniej trzy lata. Zgodnie z tym podejściem średniookresowe ramy budżetowe lub pułapy wydatków traktowane jako prognozy wieloletnie, które mogą być zmieniane co roku, nie są uznawane za reguły fiskalne (Lledo i in. 2017)

Aby mówić o skuteczności stosowania reguł fiskalnych należy sformułować postulaty dotyczące ich konstrukcji (Ayuso-i-Casals i in. 2009). Odnoszą się one do takich kryteriów jak: umocowanie prawne reguły, system monitorowania, system sankcji związanych z naruszeniem reguły, zasady odstąpienia od stosowania reguły.

Z punktu widzenia skuteczności stosowania reguł fiskalnych ważnym elementem jest system monitorowania uzależniony od dwóch czynników. Po pierwsze, wymusza to tworzenie reguł wykorzystujących miary, dla których dostępne dane nie zakładają istotnych opóźnień. Po drugie, wskazane jest, aby monitoring dokonywany był przez podmioty niezależne od władzy wykonawczej, gdyż wówczas presja na dokonanie ewentualnych korekt trendów budżetowych w sytuacjach zagrożenia złamania reguły jest silniejsza i szybsza.

Kolejnym elementem koniecznym do określenia przy tworzeniu reguł fiskalnych powinno być precyzyjne określenie sankcji wchodzących w życie, w przypadku niedotrzymania reguły. Ich zasadniczym celem powinno być doprowadzenie do sytuacji, w której nastąpi powrót do kształtowania parametrów fiskalnych w zgodzie z regułą. Istota sankcji powinna zakładać ich automatyzm, co oznacza, że wprowadzenie reguły fiskalnej

wiązać się powinno z jednoznacznym określeniem procedur wdrażanych w momencie złamania reguły fiskalnej.

Reguły fiskalne powinny także z góry określać procedury odstępiania od nich (tzw. klauzule wyjścia), zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych takich jak klęski żywiołowe, czy gwałtowne pogorszenie sytuacji gospodarczej. O wiarygodności reguły świadczy to, na ile możliwość odejścia od niej (lub przejściowego zawieszenia) określona została jako przypadek wyjątkowy i stosowany w ostateczności, a nie jako sytuacja możliwa do zastosowania w każdych warunkach.

Narodowe reguły fiskalne mogą być efektem przyjęcia zobowiązań międzynarodowych. W przypadku krajów Unii Europejskiej jest to wynikiem zapisów *Paktu fiskalnego* nakładającego na kraje członkowskie regułę, aby roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekraczało ustalonych dla poszczególnych krajów średniookresowych celów budżetowych (zasadniczo deficyt strukturalny nie większy niż 0,5% PKB, a w przypadku krajów o długu publicznym wyraźnie niższym niż 60% PKB i przy niskim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych dolny pułap celu średniookresowego może odpowiadać deficytowi strukturalnemu wynoszącemu nie więcej niż 1,0% PKB). Adaptacja tego rozwiązania w wielu krajach członkowskich przyczyniła się do rozwoju rozwiązań zwanych regułami nowej generacji (*next generation rules*). Ich cechą charakterystyczną jest wprowadzanie mechanizmów dostosowawczych w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego oraz instytucjonalne wsparcie monitorowania oraz oceny wypełniania tych reguł dzięki zaangażowaniu niezależnych instytucji fiskalnych.

Reguły fiskalne stawały się z biegiem lat coraz bardziej złożone, budząc wątpliwości, co do ich zdolności do wspierania polityki fiskalnej. W idealnej sytuacji reguły powinny być proste, elastyczne i możliwe do wyegzekwowania. Jednak te trzy właściwości są trudne do spełnienia jednocześnie. Chociaż wcześniejsze reguły były proste, okazały się jednak zbyt sztywne w obliczu nawet łagodnych wstrząsów. Poszukiwanie bardziej elastycznych, ale wciąż egzekwowalnych reguł doprowadziło do stworzenia bardziej wyrafinowanych rozwiązań. Jednak wykorzystywanie wielu skomplikowanych i potencjalnie sprzecznych reguł powoduje wątpliwości dotyczące skuteczności polityki fiskalnej opartej na regułach. Wątpliwości te potęguje niska zgodność bieżącej polityki fiskalnej z ustanowionymi regułami. Dowody empiryczne sugerują, że reguły mogą być skuteczne w rozwiązywaniu problemu skłonności do deficytu, pod warunkiem że są dobrze zaprojektowane, co jest istotne w sytuacji ich dużej różnorodności. Reguły nie mają uniwersalnego wpływu na wyniki fiskalne. Podczas gdy niektóre z nich skutecznie wzmacniają dyscyplinę fiskalną, inne

przynoszą efekt przeciwny do zamierzonego. Doświadczenia wielu krajów pokazują, że niektóre cechy mogą znacznie poprawić skuteczność reguł, wśród nich: szeroki zakres reguł; precyzyjne klauzule korekcyjne; instytucje zwiększające przejrzystość i odpowiedzialność. Istotną rolę odgrywają przy tym procedury egzekwowania wypełniania reguł. W sytuacji w której formalne mechanizmy egzekwowania wypełniania reguł w postaci sankcji okazują się mało wiarygodne, większą potencjalną wartość posiadać może reputacja uzyskiwana przez zwiększoną przejrzystość fiskalną i niezależny monitoring (Eyraud i in. 2018).

Wskazując na duże zróżnicowanie reguł fiskalnych w krajach UE zauważyć należy, że wśród nich znaleźć można reguły unormowane konstytucyjnie (na przykład reguły długu w Bułgarii, na Malcie, w Polsce) czy przepisami rangi ustawowej, jak to ma miejsce w większości przypadków. Istnieją też przykłady krajów w których reguły oparte są na umowach koalicyjnych, czy deklaracjach politycznych (Belgia, Finlandia, Holandia, Irlandia.).

Najliczniejszą grupę reguł stanowią reguły salda budżetowego, choć należy zauważyć, że parametrami zawartymi w tych regułach są zarówno wielkości bezwzględne salda budżetowego (występujące najczęściej w przypadku reguł samorządowych np. w Niemczech, Finlandii, Włoszech, Polsce), jak i saldo budżetowe odniesione do PKB (na przykład reguła w Bułgarii zakładająca limit deficytu dla sektora *general government* na poziomie 2% PKB). Częstym parametrem w tych regułach jest też saldo strukturalne w relacji do PKB (Belgia, Cypr, Dania, Łotwa, Słowacja), a nawet saldo pierwotnie w relacji do PKB (Grecja).

W przypadku reguł długu najczęściej odnoszą się one do PKB, ale w przypadku reguł samorządowych są wśród nich reguły określające nominalny poziom zadłużenia (Bułgaria, Portugalia), dług w relacji do dochodów budżetowych (Estonia, Rumunia) czy poziom środków na obsługę zadłużenia (Polska).

Wśród reguł wydatkowych występują zarówno reguły odnoszone do nominalnego poziomu wydatków (Austria, Rumunia, Słowacja), do wzrostu wydatków w ujęciu realnym (Finlandia, Włochy, Holandia) oraz do wydatków w relacji do PKB (Bułgaria).

Reguły dochodowe wskazują sposób alokacji dochodów osiągniętych w roku budżetowym na poziomie wyższym od prognozowanego. Przykładowo holenderska reguła dochodowa zakłada konieczność przeznaczenia 75% nadwyżki budżetowej na spłatę długu, o ile nadwyżka ma charakter trwały w średnim okresie, przy możliwości sfinansowania obniżek obciążeń podatkowych z pozostałych 25% nadwyżki.

W przypadku niedotrzymania reguł możliwe jest zastosowanie działań korekcyjnych o charakterze automatycznym, szczegółowo określonych w regulacjach (dla reguły długu w Bułgarii, Hiszpanii, Portugalii, Polsce) lub też rząd jest zobligowany do podjęcia działań naprawczych, ale bez ustawowego wskazania ich charakteru (Łotwa, Holandia, Szwecja, Malta). Są jednak przykłady reguł, których niedotrzymanie nie prowadzi do obowiązku podejmowania działań naprawczych (np. Bułgaria, Dania, Finlandia, Wielka Brytania).

Wskazać dodatkowo należy, że zróżnicowanie reguł fiskalnych dotyczy także liczby stosowanych w poszczególnych krajach reguł. Są więc kraje, w których ustanowiono tylko jedną regułę (w Grecji ustanowiona w 2014 roku reguła salda budżetowego; w Chorwacji reguła wydatkowa wprowadzona w 2016 roku), podczas gdy w innych liczba reguł jest znacząca (w Bułgarii dziewięć, z których większość obowiązuje od 2015 roku; we Włoszech i w Portugalii po siedem)

6.2 Średnioterminowe ramy budżetowe

Średnioterminowe ramy budżetowe (MTBF- *medium-term budgetary frameworks*) to zestaw powiązanych ze sobą zasad i procedur zapewniających ustalenie budżetu w perspektywie średnioterminowej. Są to więc ustalenia instytucjonalne dotyczących ogłaszania i prezentacji priorytetów oraz zarządzania dochodami i wydatkami publicznymi w perspektywie wieloletniej (Harris i inni, 2013). Podejście to wiąże się z ogólnym planowaniem budżetowym. Jego rola polega na określeniu potrzeb w zakresie zapewnienia wydatków dysponentom środków budżetowych i pogodzeniu ich z ogólną pulą środków budżetowych. MTBF można zdefiniować jako podejmowane przez władzę fiskalną ustalenia rozszerzające horyzont czasowy planowania budżetowego poza rok podatkowy. Można je postrzegać jako wieloletnią ścieżkę polityki fiskalnej determinującą roczne plany budżetowe.

Jest to więc narzędzie zapewniające ustalenie rocznych celów dla kluczowych parametrów fiskalnych w średnioterminowych ramach czasowych zgodnie ze strategicznymi celami polityki fiskalnej (Jankovits, Sherwood, 2015).

Krajowe MTBF mają cztery wspólne cechy wspólne (Harris i in. 2013):

- wieloletnie limity wydatków, które określają charakter, poziom i warunki ograniczeń nakładanych na przyszłe decyzje budżetowe;
- mechanizmy priorytetyzacji wydatków, które zapewniają alokację wydatków w ramach wieloletnich ograniczeń w sposób odzwierciedlający priorytety polityki rządu;

- kontrola wydatków, w ramach której monitoruje się i egzekwuje zgodność zaktualizowanych prognoz średniookresowych wydatków z zatwierdzonymi średniookresowymi planami wydatków;
- mechanizmy rozliczalności, dzięki którym postęp w wypełnianiu średniookresowych celów może być oceniana przez parlament i ogół społeczeństwa w czasie.

Średnioterminowe cele budżetowe ujęte w MTBF stanowią słabszą formę zobowiązania niż czysta reguła fiskalna. Mogą one jednak pomóc w zapewnieniu dyscypliny fiskalnej poprzez uwidocznienie wpływu obecnych polityk na równowagę budżetową w nadchodzących latach. Dobrze zaprojektowany w średnim horyzoncie plan budżetowy powinien odzwierciedlać wpływ wcześniejszych zobowiązań budżetowych, a także przyszłych kosztów nowych zobowiązań politycznych.

Komisja Europejska (2007) wymienia następujące główne korzyści wynikające ze stosowania średniookresowych ram budżetowych w planowaniu budżetowym:

- zwiększają przejrzystość średniookresowych celów budżetowych kraju, dostarczając podmiotom gospodarczym informacji o bieżących tendencjach w finansach publicznych;
- umożliwiają lepszą spójność czasową w prowadzeniu polityki fiskalnej;
- pomagają rozwiązać problem wspólnej puli zasobów publicznych, który ma miejsce, gdy grupa, która korzysta z określonego rodzaju wydatków rządowych lub zwolnienia podatkowego, nie ponosi pełnego kosztu takich środków;
- stanowią lepsze narzędzie planowania poprawiające jakość i stabilność procesu decyzyjnego, ułatwiające wdrażanie reform strukturalnych.

Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego (2013) system MTBF może przyczynić się do zwiększenia dyscypliny fiskalnej przez: 1) określenie środków, które w perspektywie kilkuletniej zasilać będą budżet; 2) ustalanie wiążących wieloletnie pułapów wydatków w horyzoncie wieloletnim; 3) tworzenie systemu wczesnego ostrzegania w przypadku trudności z finansowaniem istniejących polityk. OECD (2014) wskazuje na znaczenie średniookresowego planowania budżetowego, szczególnie w przypadkach, gdy: 1) realizowane są projekty kapitałowe ze zmieniającymi się kosztami operacyjnymi; 2) programy wchodzi w życie pod koniec roku, a ich pełne roczne koszty nie występują w pierwszym roku; 3) konsekwencje wydatkowania programów nie są widoczne w danym roku, lecz w następnych latach.

Podobnie, jak w przypadku reguł fiskalnych rozwiązania w zakresie stosowania średnioterminowych ram budżetowych wykazują się w krajach UE dużym zróżnicowaniem. W większości przypadków średnioterminowe ramy budżetowe są przygotowywane przez rząd i co najwyżej przekazywane parlamentowi jedynie w celach informacyjnych. W niektórych krajach są one jednak zatwierdzane przez parlament (np. Austria, Czechy, Francja, Grecja, Łotwa, Szwecja). Szczegółowy przegląd rozwiązań w zakresie stosowania MTBF w różnych krajach UE znaleźć można w pracy Jankovitsa i Sherwood (2015) oraz w raporcie wydanym przez EU IFIs (2018).

O zróżnicowaniu, w tym zakresie świadczyć mogą przykłady Holandii, Finlandii i Szwecji. Holandia stanowi dobry przykład wiarygodnego zaangażowania politycznego na zasadzie nieformalnej, tj. bez ustawy lub uchwały parlamentarnej w zakresie tworzenia średnioterminowych ram budżetowych. Na początku kadencji rządowej nowo utworzona koalicja może podjąć decyzję o rewizji wcześniejszych ram fiskalnych. Następnie rząd ustala założenia budżetowe na kolejne cztery lata, określone w porozumieniu między stronami koalicji. Założenia te obejmują oddzielne pułapy wydatków na zabezpieczenia społeczne, opiekę zdrowotną i inne wydatki rządowe. Zawsze istnieje możliwość renegotjacji umowy koalicyjnej i podniesienia pułapów, przy zastrzeżeniu konieczności wcześniejszego określenia źródeł finansowania tych zwiększeń.

Również w przypadku Finlandii nie ma prawnie wiążącego wymogu. Obecne ramy fiskalne w Finlandii opierają się na wieloletnich pułapach wydatków. Ogólny cel programu rządu przekłada się na decyzję rządu w sprawie limitów wydatków na czas czteroletniej kadencji parlamentarnej. Pułapy wydatków są definiowane w ujęciu realnym. Program rządowy jest publiczną umową między koalicjantami, która jest przedkładana parlamentowi w formie oświadczenia rządu. Przygotowanie i publikacja programu jest obowiązkowa. Dlatego też, choć nie jest prawnie wiążący, pozostaje bardzo ważny z politycznego punktu widzenia.

Innym ciekawym przykładem jest Szwecja. Od 2010 r. szwedzki rząd jest prawnie zobowiązany do określania pułapów wydatków na trzy kolejne lata. Dokonuje się to formalnie w projekcie budżetu przedstawionym jesienią roku poprzedzającego trzyletni okres. Pułapy wydatków dla rządu centralnego są ustalane w wartościach nominalnych i pozostają niezmienione. Chociaż nie ma żadnych formalnych przeszkód dla szwedzkiego parlamentu do ponownej oceny ustalonych pułapów, istnieje silne oczekiwanie, że pułapy będą stosowane tak długo, dopóki nie dojdzie do zmiany rządu. Jeżeli w ciągu roku zostanie wykryte ryzyko przekroczenia zatwierdzonego pułapu, rząd jest zobowiązany do podjęcia działań w celu jego

uniknięcia, choć nie ma formalnej procedury wymuszającej działania korygujące, z wyjątkiem kosztu utraty reputacji.

Horyzont czasowy objęty ramami zazwyczaj jest zgodny z okresem trzyletnim wskazanym jako minimalny w Dyrektywie 2011/85/UE, chociaż są kraje stosujące okres czteroletni (np. Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Grecja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia). Zazwyczaj ramy mają charakter kroczący, co oznacza, że co roku ich okres jest uzupełniany o kolejny rok. W przypadku Finlandii, Holandii i Wielkiej Brytanii ramy czasowe planu są zamknięte i określone czasem trwania kadencji parlamentu.

MTBF różni się także stopniem szczegółowości. Przykładowo w Szwecji i Finlandii główną uwagę zwraca się na projekcje wydatków ogółem sektora *central government*. W kilku krajach limity wieloletnie ustalane są na poziomie poszczególnych ministrów (Cypr, Grecja, Francja, Irlandia, Wielka Brytania). Zdarzają się także przypadki, w których pierwsze lata planu wieloletniego ukazane są w większej szczegółowości niż lata kolejne. Tak jest we Francji. Ustala się tam całkowity limit wydatków dla poszczególnych podsektorów w horyzoncie pięciu lat, ale trzy pierwsze lata ujęte są w limity wydatkowe przypisane do 30 podziałek podsektora rządowego.

Kluczową kwestią jest stopień powiązań ram wieloletnich z corocznie uchwalanym budżetem. Najściślejsze związki można dostrzec w Szwecji i Finlandii. Wprawdzie w Finlandii ustalone limity odnoszą się do wielkości realnych (a więc na ostateczny poziom wydatków ma wpływ poziom inflacji), to zarówno w Szwecji, jak i Finlandii limit wydatków określony w ramach średnioterminowych może ulec zmianie jedynie w przypadku zmiany rządu. Wskazać przy tym należy, że limity te nie mają charakteru prawnie obowiązującego, są więc wynikiem uzgodnień politycznych (umowy koalicyjnej), ale w obydwu krajach podkreśla się koszt utraty reputacji jako podstawowe ograniczenie niedotrzymania ustalonych limitów. W przypadku takich krajów jak Niemcy, Chorwacja, Słowacja i Słowenia rząd w żaden sposób nie jest związany limitami określonymi w średnioterminowych ramach budżetowych i w każdej chwili może je zarzucić bez obowiązku przedstawiania wyjaśnień opinii publicznej. Polska znajduje się w grupie krajów (wśród nich wskazać można m. in. Czechy, Hiszpanię, Francję, Wielką Brytanię), których rządy mogą dyskrecjonalnie w trakcie roku budżetowego zmieniać limity określone w planie wieloletnim, pod warunkiem wyjaśnienia opinii publicznej przyczyn takiej sytuacji. Oznacza to, że średnioterminowe ramy budżetowe w większości krajów Unii Europejskiej mają charakter indykatywny.

6.3 Niezależne instytucje fiskalne

Niezależne instytucje fiskalne (zwane często radami fiskalnymi) to niezależne instytucja publiczne dostarczająca informacji w debacie nad polityką fiskalną. Publiczny charakter takiej instytucji oznacza konieczność posiadania mandatu prawnego oraz wyposażenie w środki publiczne z jednoczesnym wypełnianiem zadań w izolacji od wpływu partii politycznych. Działalność tych instytucji powinna być podporządkowana dbałości o promowanie równowagi polityki fiskalnej, w warunkach jej przejrzystości i odpowiedzialności.

Rady fiskalne dysponują mandatem ustawowym lub nadanym przez władzę wykonawczą do publicznej i niezależnej od wpływów partyjnych oceny polityki fiskalnej rządu, w powiązaniu z długoterminową stabilnością finansów publicznych. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2005) wskazuje, że główną funkcją rad fiskalnych powinno być dostarczanie niezależnych analiz fiskalnych, przygotowywanie projekcji fiskalnych oraz wystawianie rekomendacji (sądów normatywnych) w zakresie polityki fiskalnej

Poza tym rada fiskalna odpowiada za: przygotowywanie prognoz na potrzeby planowania budżetowego, wspomaganie wdrażania reguł fiskalnych, szacowanie kosztów nowych inicjatyw politycznych oraz formułowanie rekomendacji w zakresie zmian w polityce fiskalnej.

Działalność rad fiskalnych może bezpośrednio wpływać na poprawę stanu finansów publicznych przez wskazywanie długoterminowych konsekwencji podejmowanych decyzji fiskalnych oraz piętnowanie decyzji polityków, które w ograniczonym stopniu podejmowane są w interesie publicznym, a bardziej sprzyjają określonym grupom interesów (Rogoff, Bertelsmann 2010). Instytucje te promują więc przejrzystość budżetową oddziałując jednocześnie na wzrost odpowiedzialności władzy fiskalnej. Stojąc na straży dyscypliny fiskalnej rada dokonując oceny realizowanej polityki fiskalnej recenzuje decyzje polityków z punktu widzenia ich naturalnej skłonności do oddziaływania na gospodarkę w krótkim terminie, wskazując opinii publicznej długoterminowe skutki przyjmowanych rozwiązań. Szczególnie istotną aktywnością rady jest oddziaływanie na wzmocnienie stosowanych w danym kraju reguł fiskalnych. Można stwierdzić, że niezależne instytucje fiskalne pełnią rolę komplementarną dla reguł fiskalnych i to co najmniej z dwóch przyczyn. Po pierwsze, działalność analityczna rady może stanowić pewnego rodzaju ograniczenie dla rządu w poszukiwaniu rozwiązań zakładających poluzowanie budżetu i niewypełnienie zobowiązań zdefiniowanych w regule fiskalnej. Po drugie, presja rady może być czynnikiem

zwiększającym wiarygodność rządu w sytuacji, gdy występują odchylenia od zakładanych celów fiskalnych. Presja ta bowiem wymuszać może przedstawienie przez rząd rzeczywistych przyczyn niewywiązywania się z podjętych zobowiązań.

Niezależne instytucje fiskalne pełnią rolę strażnika finansów publicznych, choć w dyskusji nad ich rolą pojawia się też idea delegowania do nich władzy budżetowej zaprezentowana przez Wyplosza (2002). Debrun i inni (2009) zakładają rozróżnienie dwóch modeli funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych, odmiennych z punktu widzenia zakresu interwencji w politykę fiskalną. Jeden z nich utożsamiany z niezależną władzą fiskalną miałby formułować cele fiskalne w postaci ustalania rocznych limitów długu czy deficytu, a nawet określać poziom opodatkowania czy wydatków publicznych. W tą stronę zmierza propozycja Larcha i Braendle'a (2018) zakładająca oddzielenie stabilizacyjnej funkcji polityki fiskalnej od pozostałych funkcji i delegowanie jej na niezależną instytucję fiskalną, złożoną z ekspertów w zakresie spraw budżetowych i ponoszącą odpowiedzialność przed parlamentem. Rolą rady fiskalnej w takiej formie byłoby określanie limitu dopuszczalnego salda budżetowego w określonym horyzoncie czasowym, podczas gdy na politykach spoczywałaby odpowiedzialność za alokację środków budżetowych w ramach dostępnych środków. Zdaniem autorów tego rozwiązania wzmocnienie roli niezależnych instytucji fiskalnych zmniejszałoby koszty ponoszone przez przyszłe pokolenia w związku z podejmowanymi obecnie zobowiązaniami wydatkowymi. Larch i Braendle zakładają przy tym stopniową ewolucję niezależnych instytucji fiskalnych, tak aby w przyszłości mogły one pełnić rolę władzy fiskalnej.

Drugą, powszechnie występującą formą niezależnych instytucji fiskalnych, są rady fiskalne, które kształtują politykę fiskalną przez formułowanie prognoz, sporządzanie analiz oraz doradztwo na rzecz decydentów.

Niezależne instytucje fiskalne mimo podobieństw w zakresie realizowanych zadań wykazują się mocnym zróżnicowaniem w zakresie sposobu ich funkcjonowania. Wiele nowo powołanych po 2013 roku niezależnych instytucji fiskalnych jest bliskie tradycyjnemu ich postrzeganiu jako rad fiskalnych na wzór rady fiskalnej w Szwecji (*Finanspolitiska rådet*). Takimi instytucjami są powstałe w ostatnich latach instytucje na Słowacji (*Rada pre rozpočtovú zodpovednosť*), w Słowenii (*Fiskalni svet*), w Rumunii (*Consiliului Fiscal*), Hiszpanii (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*), czy Czechach (*Národní rozpočtová rada*). Ich mandat jest ściśle związany z zapisami dwupaku, a rozwój podporządkowany wymogom w zakresie konieczności konsolidacji fiskalnej. Inne kraje próbują nałożyć zadania wymagane od niezależnych instytucji fiskalnych na wcześniej funkcjonujące podmioty rozszerzając zakres ich aktywności. Przykładem są działające od lat

instytucje wyspecjalizowane w tworzeniu zarówno prognoz makroekonomicznych, jak i budżetowych, takie jak holenderskie CPB (*Centraal Planbureau*), czy austriackie WIFO (*Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung*). Dysponują one wykwalifikowanym personelem oraz wiedzą ekspercką pozwalającą na formułowanie zobiektywizowanych opinii odnoszących się do polityki fiskalnej. Jedyną zmianą, jakiej te instytucje doświadczyły po podporządkowaniu ich działań wymogom dwupaku, jest bardziej sformalizowane włączenie przygotowywanych przez nie prognoz do procesu budżetowego. Inną grupą instytucji są takie, które są wyspecjalizowane w ocenie polityki fiskalnej. Można je więc traktować jako instytucje monitorujące. Przykładem jest fińskie Narodowe Biuro Audytu (*Valtiontalouden Tarkastusvirasto*), dla którego ocena polityki fiskalnej z uwzględnieniem respektowania reguł fiskalnych stała się nowym obszarem działalności. Wspomnieć przy tym należy, że wraz z wprowadzeniem tego zadania dokonano odpowiedniego wyodrębnienia personelu odpowiedzialnego za jego realizację (w ramach Departamentu Audytu Dokonań i Polityki Fiskalnej) celem zapewnienia niezależności dokonywanych ocen.

Jedynym krajem w UE, w którym nie funkcjonuje niezależna instytucja fiskalna jest Polska, a Szpringer (2015) przedstawia przebieg dyskusji nad zasadnością jej powołania. Niektóre z funkcji niezależnej instytucji fiskalnej spełnia NIK, co znalazło odzwierciedlenie w uwzględnieniu go przy kalkulacji indeksu niezależnych instytucji fiskalnych (SIFI). Przegląd najnowszych rozwiązań w zakresie funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych w krajach UE znaleźć można w pracach Jankovics i Sherwood (2017).

W większości państw członkowskich UE niezależne instytucje fiskalne zostały ustanowione na podstawie aktów prawnych. W Estonii, Francji, Włoszech, na Litwie, Węgrzech, w Portugalii, Słowacji i Hiszpanii były to przepisy konstytucyjne lub ustawy o charakterze organicznym, natomiast Chorwacki Komitet Polityki Fiskalnej i Szwedzka Rada Polityki Fiskalnej zostały ustanowione decyzją rządu. Członkowie rady fiskalnej są zwykle powoływani przez rząd lub parlament państwa członkowskiego. Inne instytucje, które powołują i mianują członków rady fiskalnej to: banki centralne (Estonia, Chorwacja, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja), prezydenci (Francja, Węgry, Słowacja), przedstawiciele władz lokalnych (Niemcy, Austria), izby handlowe lub związki zawodowe (Luksemburg, Austria), instytucje audytowe (Chorwacja, Luksemburg, Portugalia), stowarzyszenia bankowe (Rumunia) lub środowisko akademickie (Chorwacja, Rumunia, Niemcy). Kadencja członka rady fiskalnej trwa kilka lat, najczęściej 5–7 lat. Wyjątkiem są członkowie holenderskiego Departamentu Doradczego Rady Państwa (*Raad van State*), których kadencja trwa dożywotnio. Podstawowe charakterystyki europejskich niezależnych instytucji fiskalnych zawarto w aneksie 1.

7. Wpływ instrumentów fiskalnych na stan finansów publicznych – przegląd literatury

Badania empiryczne dostarczają dowodów na pozytywne oddziaływanie występowania reguł fiskalnych na zapewnienie dyscypliny fiskalnej. Świadczą o tym m. in. prace takich autorów jak: Alesina i Bayoumi (1996), Debrun i inni (2008), Brzozowski i Siwińska-Gorzela (2010), Tapsoba (2013). W wielu publikacjach wskazuje się przy tym, że reguły fiskalne wzmacniają procykliczność polityki fiskalnej (Dessus i inni 2013; Arezki, Ismail 2013), zwłaszcza w związku z presją na ograniczanie wydatków inwestycyjnych w okresach spowolnienia gospodarczego. Heinemann i inni (2014) wskazali, że reguły fiskalne mogą znacząco zwiększyć zaufanie rynków finansowych do krajów o niskiej reputacji.

Wiele badań dostarcza argumentów, że wprowadzenie reguł fiskalnych przyczynia się do poprawy wyników budżetowych, w tym: mogą przyczynić się do one do udanej konsolidacji fiskalnej (Guichard i in. 2007), reguły dotyczące deficytu lub długu wpływają na ograniczenie deficytu budżetowego (Debrun i in. 2008) oraz niższy poziom kosztów obsługi długu (Thornton, Vasilakis 2018); reguły wydatkowe sprzyjają zmniejszeniu wydatków pierwotnych (Deroose, Moulin, Wierst 2006), także przez ograniczenie presji na wzrost wydatków przypadku osiągnięciu nieoczekiwanych dochodów (Wierst 2008). Dodatkowo znaleźć można potwierdzenie, że ich wpływ jest większy, jeśli oparte są one na silnych podstawach prawnych, a ich przestrzeganie jest ściśle egzekwowane (Hallerberg, Strauch i von Hagen 2007). Z innych badań wynika, że poprawa parametrów fiskalnych poprzedza przyjęcie reguł fiskalnych (Caceres, Corbacho i Medina 2010) oraz, że trudno zauważyć poprawę wyników fiskalnych tych gospodarek wschodzących, które przyjęły reguły fiskalne, w porównaniu z tymi, w których reguły nie funkcjonowały. Zwraca się przy tym uwagę, że reguły mogą nie być skuteczne, o ile nie są one uzupełnione silnym zaangażowaniem politycznym lub silnymi instytucjami wspierającymi proces budżetowy (Hallerberg, Strauch i von Hagen, 2007; Wyplosz 2012).

Wskazać przy tym należy, że nawet jeżeli reguły fiskalne w danym kraju nie są wypełniane to zauważyć można, że po ich wprowadzeniu parametry fiskalne zmieniają się w kierunku ograniczenia określonego regułą. Z badań Reutera (2015) przeprowadzonych na grupie 11 krajów UE w latach 1992–2014 wynika, że jedynie w połowie lat kraje, w których obowiązywały reguły, mogły wykazać się ich przestrzeganiem. Oznacza to, że reguły stanowią swoisty punkt odniesienia dla dobrej polityki fiskalnej dla rządów i społeczeństwa, niezależnie od tego, czy są one przestrzegane, czy nie. Reuter (2017) wskazuje ponadto, że

częściej przestrzegane są reguły odnoszące się do zasobów niż strumieni, oparte na uzgodnieniach koalicyjnych, jak również reguły obejmujące większy zakres sektora *general government*. Badinger i Reuter (2017) stwierdzili przy tym, na podstawie danych 74 krajów z lat 1985-2012, że kraje z bardziej rygorystycznymi regułami fiskalnymi wykazują się lepszym saldem budżetowym, niższym *spreadem* oprocentowania obligacji oraz mniejszą zmiennością PKB. Podobne wnioski dotyczą stosowania średnioterminowych ram fiskalnych. Vlaicu i inni (2014) wskazują na podstawie badań 120 krajów, że wydłużenie horyzontu planowania budżetowego prowadzi do obniżenia deficytu średnio o 2 punkty procentowe

Dokonująca się w ostatnich latach ewolucja reguł fiskalnych w kierunku większej elastyczności oraz stosowania mechanizmów korekcyjnych uzależnionych od stanu koniunktury gospodarczej przyczynia się do wzmocnienia ich antycyklicznego charakteru, o czym świadczą wyniki badań Bergmana i Hutchinsona (2015), Bovy i innych (2014) oraz Guergila i innych (2017). Jednocześnie zauważyć należy, że wzrastająca złożoność reguł fiskalnych, ich częste zmiany oraz liczne wyjątki w ich stosowaniu nie sprzyjają przejrzystości prowadzonej polityki fiskalnej (Bundesbank 2015).

Nerlich i Reuter (2013) wskazują, że szczególnie skuteczne są reguły salda budżetowego oraz reguły oparte na silnych podstawach prawnych. Z ich badań wynika, że skuteczność reguł wzrasta w przypadku, gdy są one wzmocnione działalnością niezależnych rad fiskalnych. Występowanie niezależnych instytucji fiskalnych sprzyja zapewnianiu przestrzegania reguł fiskalnych, zwłaszcza odnoszących się do salda budżetowego oraz wydatków (Beetsma i inni 2017). O pozytywnym wpływie niezależnego monitoringu reguł i wydawania ostrzeżeń w czasie rzeczywistym przez niezależne organy w przypadku ryzyka naruszenia reguł fiskalnych na przestrzeganie reguł świadczą badania Reutera (2017).

Debrun i Kinda (2014) zwracają uwagę, że samo istnienie rad fiskalnych nie zapewnia silniejszej równowagi fiskalnej. Zauważają przy tym, że pewne charakterystyki rad fiskalnych w sposób znaczący wpływają na dyscyplinę fiskalną: niezależność funkcjonowania, obecność w debacie publicznej, mandat do monitorowania reguł fiskalnych, udział w tworzeniu oficjalnych prognoz. Stąd też uznać można, że niezależne instytucje fiskalne zmniejszają asymetrię informacji między podejmującymi decyzje fiskalne politykami a opinią publiczną.

O roli autonomii niezależnych instytucji fiskalnych świadczy też fakt, że kraje z radami fiskalnymi, których niezależność jest gwarantowana prawnie albo na poziomie operacyjnym przez odpowiedni (tzn. zakładający obecność profesjonalnych ekonomistów oraz brak polityków) skład osiągają lepsze wyniki fiskalne mierzone poziomem salda pierwotnego. Chociaż rady fiskalne w sposób bezpośredni nie wpływają na kształt polityki

fiskalnej, to dostrzec można ich oddziaływanie na budowanie reputacji decydentów. Znajduje to odzwierciedlenie w lepszych wynikach fiskalnych tych krajów, w których rady fiskalne wykazują się dużą obecnością w mediach, przez dostarczanie publikacji adresowanych do opinii publicznej (Debrun, Kinda 2017).

Jest to zgodne z poglądem, że silne reguły fiskalne (Abbas i inni 2011; Frankel i Schreger 2013) i silne umocowanie przejrzystości fiskalnej oraz średnioterminowych ram fiskalnych (Beetsma i inni 2011) sprzyjają ostrożności w formułowaniu prognoz budżetowych. Stąd też obecny w literaturze pogląd, że niezależne instytucje fiskalne zapewniają istnienie bardziej realistycznych planów budżetowych w średnim okresie oraz minimalizują ryzyko opóźnień w konsolidacji fiskalnej. Wpływ na efekty tych działań mają też rozwiązania instytucjonalne w zakresie zarządzania finansami publicznymi. W szczególności, w krajach w których to ministerstwo finansów ma delegację do tworzenia prognoz budżetowych, zauważyć można większy optymizm prognostyczny, podczas gdy w krajach z silnymi regułami fiskalnymi dostrzec można dużo większą ostrożność prognostyczną. Jednocześnie Abbas (2013) podkreśla, że niezależne instytucje fiskalne nie są panaceum na nadmierny optymizm prognoz w warunkach niepewności, co do krótkoterminowych perspektyw wzrostu gospodarczego i parametrów fiskalnych.

Jonung i Larch (2006) pokazują, że błędne prognozy w krajach Unii Europejskiej są wynikiem presji politycznej, a prognozy dokonywane przez niezależne instytucje fiskalne są bardziej pożądane od prognoz ministerstwa finansów. Frankel i Schreger (2013) zauważają nadmierny optymizm oficjalnych prognoz rządowych, zwłaszcza w krajach strefy euro. Dostrzegają także, że nadmierny optymizm prognoz wzrostu gospodarczego występuje zwłaszcza w okresach boomu. Stąd też zwracają uwagę na pozytywne oddziaływanie niezależnych instytucji fiskalnych na tworzenie mniej optymistycznych prognoz, szczególnie w przypadku krajów, które przekraczają 3% PKB limitu deficytu sektora finansów publicznych.

Beetsma i inni (2017) podkreślają wrażliwość niezależnych instytucji fiskalnych na warunki polityczne. Ścisłe gwarancje niezależności, w tym gwarancje dotyczące dostępnych zasobów finansowych, wydają się zatem ważne dla zagwarantowania ich trwałości w dłuższej perspektywie. Z tego samego powodu, dostosowanie modelu instytucjonalnego rad fiskalnych do specyfiki kraju może zwiększyć prawdopodobieństwo, że ich istnienie spotka się z akceptacją polityczną. W sytuacji, gdy powstanie rad fiskalnych jest wynikiem presji zewnętrznej, mogą być one podatne na zmiany polityczne lub ignorowane przez decydentów i opinię publiczną.

Analiza empiryczna sugeruje, że tylko dobrze zaprojektowane rady fiskalne wiążą się z lepszymi wynikami fiskalnymi i większą dokładnością i mniej stronnictwymi prognozami (Debrun, Kinda 2017). Wskazali oni, że najważniejszymi cechami efektywnych rad fiskalnych są: niezależność operacyjna od polityki; zdolność do tworzenia lub publicznej oceny prognoz budżetowych; silna obecność w debacie publicznej i wyraźna rola w monitorowaniu przestrzegania reguł fiskalnych. Rady fiskalne mogą zapewniać większą dyscyplinę fiskalną przez wspieranie przejrzystości fiskalnej i stymulowanie debaty publicznej na temat polityki fiskalnej.

Dokonując próby oceny stopnia zmniejszenia asymetrii informacji między społeczeństwem a politykami Beetsma i Debrun (2016) opracowali indeks mierzący stopień zmniejszenia szumu informacyjnego dzięki funkcjonowaniu niezależnych instytucji fiskalnych (SEC – *signal enhancement capacity*). Na jego wartość wpływ mają następujące charakterystyki niezależnych instytucji fiskalnych: zakres mandatu (rozumiany jako zdolność do ograniczania źródeł asymetrii informacji powodowanych niedokładnością prognoz, niedoszacowaniem kosztów zgłaszanych inicjatyw politycznych, złożonością relacji fiskalnych między poszczególnymi podsektorami sektora finansów publicznych), zdolność do komunikowania się ze społeczeństwem (rozumiana jako upublicznianie raportów przygotowywanych przez radę fiskalną pozwalające na ich powszechne wykorzystywanie w debacie publicznej nad polityką fiskalną), możliwość bezpośredniego oddziaływania na uczestników procesu budżetowego (realizowana przez uwzględnianie prognoz przygotowywanych przez radę do konstrukcji budżetu, obowiązek wyjaśniania przez rząd przyjęcia innych założeń niż rekomendowane przez radę, możliwość regularnych spotkań członków rady z decydentami) oraz niezależność polityczna (związana ze składem rady fiskalnej, trwałością kadencji członków rady, zapewnieniem dostatecznych funduszy i zasobów kadrowych pozwalających na funkcjonowanie niezależnej instytucji fiskalnej),

Beetsma i inni (2017) zauważają, że dostosowania niezależnej instytucji fiskalnej do specyfiki danego kraju sprzyja jej wiarygodności przez zapewnienie szerokiego konsensusu politycznego wspierającego jej funkcjonowanie. W przypadku zaś krajów, które zdecydowały się na wprowadzenie tej instytucji pod wpływem nacisków z zewnątrz istnieje większe ryzyko ignorowania ze strony decydentów i opinii publicznej.

Wyniki tych badań dają asumpt do podkreślenia roli niezależności funkcjonowania rad fiskalnych oraz wzmocnienia związków między średnioterminowymi ramami budżetowymi a budżetem rocznym.

8. Pomiar siły instrumentów fiskalnych

8.1 Indeks reguł fiskalnych Komisji Europejskiej

W prowadzonych badaniach i analizach porównawczych indeks reguł fiskalnych (*Fiscal Rule Index* – FRI) zdefiniowany przez Komisję Europejską jest powszechnie stosowanym wskaźnikiem określającym jakość reguł fiskalnych. Podstawowym źródłem informacji wykorzystywanym do wyliczenia FRI są dane i odpowiedzi na pytania opisowe przesyłane corocznie przez poszczególne kraje członkowskie w danym układzie wymaganym przez Komisję Europejską. Na bazie tych informacji od 1990 r. Komisja Europejska opracowuje jednolity, porównywalny zbiór danych dotyczących krajowych reguł fiskalnych w krajach UE.

Zakres informacji objętych zbieranych przez władze europejskie zawiera opis i definicję reguły fiskalnej oraz jej zasięg, formę prawną, organy monitorujące, mechanizmy korekty w przypadku odstępstwa od reguły, a także doświadczenie z przestrzegania reguł.

Metodologia pozwalająca na obliczenie ostatecznej porównywalnej dla wszystkich krajów członkowskich UE wartości indeksu reguł fiskalnych podzielona jest na kilka następujących po sobie kroków prowadzących do obliczenia FRI. W podobny sposób kalkulacji siły reguł fiskalnych dokonuje Międzynarodowy Fundusz Walutowy (Kumar i in. 2009; Schaechter i in. 2012)

W pierwszym z kroków dokonywana jest kalkulacja indeksu siły reguł fiskalnych (ang. *Fiscal Rule Strength Index* – FRSI) uwzględniającego pięć kryteriów. Są nimi: 1) podstawa prawna reguły; 2) możliwość zmiany celu zapisanego w regule; 3) monitorowanie reguły; 4) mechanizmy korygujące w przypadku odstępstwa od reguły; 5) odporność na wstrząsy lub zdarzenia pozostające poza kontrolą rządu. W aneksie 2 przedstawiono zestawienie wszystkich pięciu kryteriów branych pod uwagę przy obliczaniu FRSI wraz z możliwą do przyznania każdemu z kryteriów liczbą punktów.

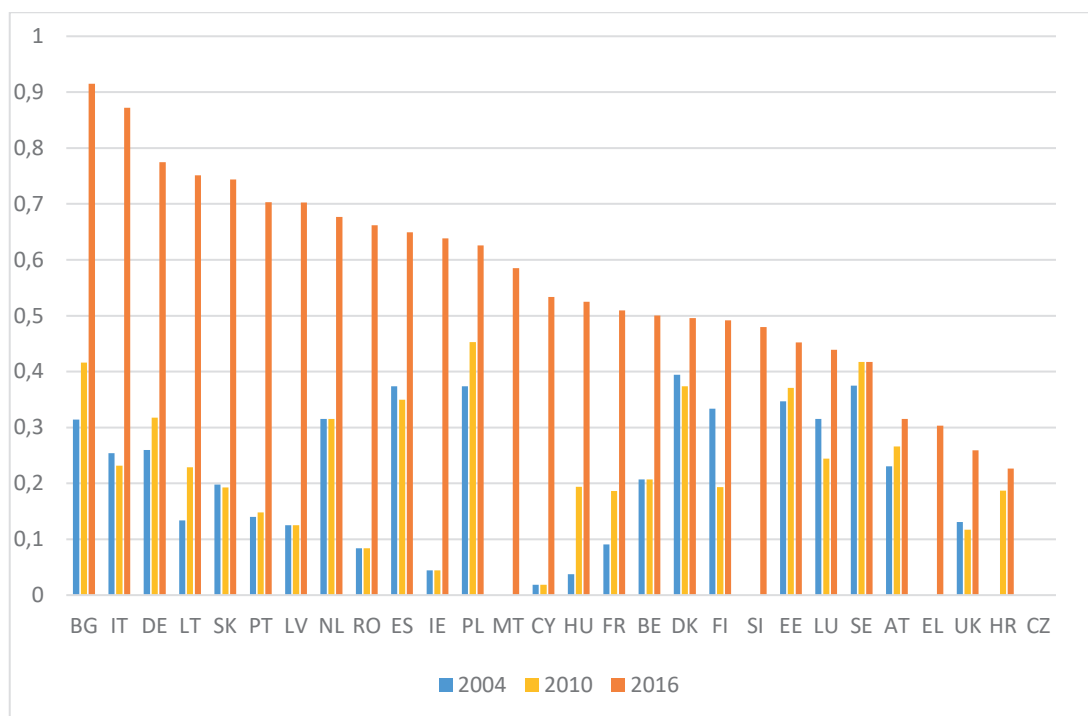
Kalkulując indeks reguł fiskalnych w pierwszej kolejności krajowe reguły fiskalne są oceniane w ramach powyższych kategorii i cech zgodnie z przyjętą metodologią i określonymi wagami punktowymi wskazanymi w każdym z kryteriów. Uzyskane wyniki w kolejnym kroku są agregowane w celu obliczenia ostatecznej oceny siły oddziaływania konkretnej reguły, czyli wspomnianego wcześniej tzw. indeksu siły reguły fiskalnej. Uzyskane wyniki, w zakresie wskazanych wyżej pięciu kategorii są następnie poddawane standaryzacji tak, aby mediana wynosiła 0, odchylenie standardowe 1, a ostatecznie wyniki

były zbliżone do średniej obliczonej z punktów przyznanych wcześniej dla poszczególnych kryteriów. Trudno znaleźć mocne teoretyczne podstaw dotyczące obliczenia wag, jakie należy przypisać poszczególnym kryteriom, w związku z powyższym stosowana jest technika wag losowych. Technika ta wykorzystuje zbiór 10 000 losowo wygenerowanych wag, na podstawie których oblicza się 10 000 indeksów. Do obliczania wag losowych stosowana jest metoda Sutherlanda (2005). Losowe wagi są wyznaczone z rozkładu równomiernego dla każdego kryterium w przedziale między zero a jeden, a następnie znormalizowane, aby ich suma wyniosła jeden. Rozkład wartości wskaźnika syntetycznego odzwierciedla możliwy zakres wartości, przy założeniu tak określonych wag dla każdego składnika indeksu. Biorąc pod uwagę, że wagi są wyznaczone na podstawie rozkładu jednorodnego, średnia wartość wskaźnika syntetycznego jest asymptotycznie równoważna wskaźnikowi obliczonemu przy użyciu jednakowych wag dla składowych indeksu syntetycznego, czyli nieważonej średniej arytmetycznej.

Tak przeprowadzone obliczenia umożliwiają otrzymanie jednego indeksu wskazującego ocenę siły oddziaływania każdej badanej reguły fiskalnej. W następnym kroku każdy indeks siły reguły fiskalnej jest ważony współczynnikiem pokrycia sektora publicznego przez daną regułę fiskalną. W przypadku, gdy w tym samym podsektorze instytucji rządowych i samorządowych obowiązuje więcej niż jedna reguła, reguła z najwyższym indeksem siły reguł fiskalnych jest ważona współczynnikiem o wartości 1, podczas gdy druga i trzecia słabsza reguła uzyskują odpowiednio wagę $1/2$ i $1/3$. Współczynnik ten jest przyjmowany w celu odzwierciedlenia malejącej korzyści krańcowej wielu zasad mających zastosowanie do tego samego podsektora instytucji rządowych i samorządowych. Uzyskane w ten sposób wyniki są ostatecznie sumowane i ich rezultat stanowi wartość indeksu reguł fiskalnych danego kraju w badanym okresie czasowym, zazwyczaj jest to rok kalendarzowy. Na potrzeby niniejszego opracowania dokonano normalizacji wartości tego indeksu do skali (0;1), aby zapewnić porównywalność jego wartości z wartościami indeksów MTBF i SIFI.

Na rysunku 11 przedstawiono znormalizowane wartości indeksu reguł fiskalnych w krajach UE dla lat 2004, 2010 i 2016.

Rysunek 11. Wartość indeksu FRI dla krajów UE w latach 2004, 2010, 2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fiscal rules database*.

Z danych zawartych na rysunku 11 uwidacznia się znaczący postęp w zakresie wzmocnienia reguł fiskalnych w większości krajów w ostatnich latach. Wyjątkami są Szwecja, Dania i Austria, w których w ciągu ostatnich kilkunastu lat siła reguł fiskalnych nie uległa znaczącemu wzmocnieniu. Kraje te mają jednak wieloletnie doświadczenie w ich stosowaniu sięgające lat dziewięćdziesiątych XX wieku oraz silną pozycję innych instytucjonalnych rozwiązań fiskalnych. Według danych za 2016 rok krajami o dużej sile reguł fiskalnych były Bułgaria i Włochy (na co wpływ miało przede wszystkim stosowanie w nich wielu różnych reguł), podczas gdy Czechy i Chorwacja były krajami, w których reguły fiskalne odgrywają niewielką rolę w polityce fiskalnej.

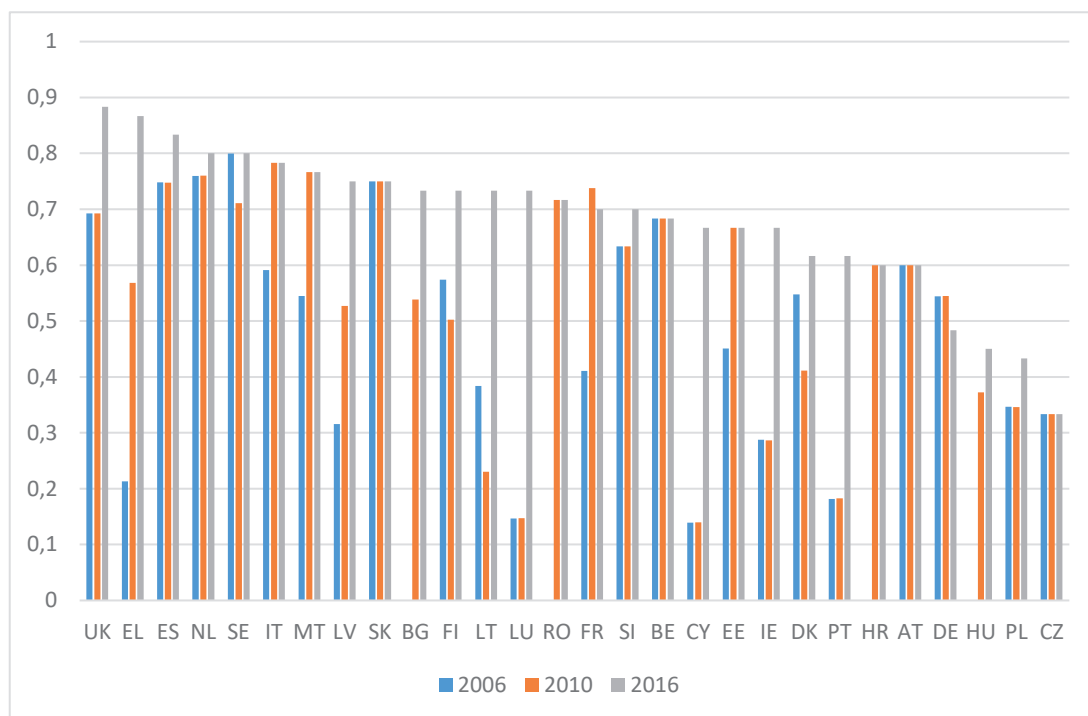
8.2 Indeks jakości średniookresowych ram budżetowych

Korzystając z powyższych informacji pochodzących z ankiet od krajów członkowskich, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji Europejskiej opracowała wskaźnik jakości średniookresowych ram budżetowych (*MTBF Index*), który jest corocznie aktualizowany (od 2006 r.) i publikowany na stronie internetowej. Indeks uwzględnia zarówno istnienie i właściwości krajowych średniookresowych ram

budżetowych, jak i przygotowanie i status programów stabilności i konwergencji. Indeks określa jakość krajowych średniookresowych ram budżetowych za pomocą pięciu kryteriów: 1) zakresu celów / pułapów uwzględnionych w krajowych średniookresowych planach budżetowych; 2) związku między celami / pułapami ujętymi w krajowych średniookresowych planach budżetowych a budżetami rocznymi; 3) zaangażowanie parlamentu krajowego w przygotowanie krajowych średniookresowych planów budżetowych; 4) zaangażowanie niezależnych instytucji fiskalnych w przygotowanie krajowych średniookresowych planów budżetowych; 5) poziom szczegółowości krajowych średniookresowych planach budżetowych. Skalę ocen dla poszczególnych kryteriów zawarto w aneksie 3.

Całkowita wartość indeksu jest liczona podobnie jak indeks reguł fiskalnych FRI. Ze względu na brak podstaw teoretycznych określających rozkład wag między poszczególnymi kryteriami zastosowano równe wagi dla każdego z kryteriów. Posiłkowano się przy tym, podobnie jak w przypadku indeksu FRI, metodą Sutherlanda (2005) . Należy przy tym pamiętać o pewnych problemach z wykorzystaniem tego typu wskaźników do oceny złożonych aspektów instytucjonalnych. Wskaźniki te nie mogą uwzględniać wszystkich czynników i cech stanowiących podstawę różnych ram budżetowych. Ponadto należy pamiętać, że wskaźniki te mierzą bardziej istnienie określonych rozwiązań normatywnych, niż faktyczne wdrożenie MTBF i ich skuteczność w kontekście krajowego procesu budżetowego. Mimo tych ograniczeń podejście związane ze wskaźnikami numerycznych zyskuje dużą popularność ze względu na ich prostotę, nawet kosztem pewnych uproszczeń. Na rysunku 12 przedstawiono wartości indeksu średnioterminowych ram budżetowych w krajach UE dla lat 2006, 2010, 2016.

Rysunek 12. Wartości indeksu MTBF w krajach UE w latach 2006, 2010, 2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Medium-term fiscal frameworks databases*.

Dane ukazane na rysunku 11 potwierdzają znaczący postęp dokonany w ostatnich latach przez wiele krajów w zakresie wzmacniania wieloletniego horyzontu budżetowego. Szczególnie mocno rozwinęły się w tym obszarze takie kraje, jak: Grecja, Łotwa, Bułgaria, Litwa, Luksemburg, Cypr, Irlandia i Portugalia. Według danych za 2016 rok krajami o wysokiej jakości średnioterminowego planowania budżetowego były: Wielka Brytania, Grecja, Hiszpania, podczas gdy Węgry, Czechy i Polskę oceniono w tym obszarze najniżej.

Porównując zmiany wartości indeksów FRI i MTBF między rokiem 2016, a początkiem kryzysu finansów publicznych w UE zauważyć można, że spośród 9 krajów UE, które w 2008 roku miały dług publiczny przekraczający 60% PKB w siedmiu z nich doszło od tego czasu do znacznego wzrostu znaczenia reguł fiskalnych lub średnioterminowych ram budżetowych. Jedynie Austria i Belgia nie zanotowały istotnej poprawy w tym obszarze, chociaż warto wspomnieć, że Belgia jest tym krajem, w którym jakość średnioterminowych ram budżetowych od wielu lat jest oceniana wysoko, a Austria wykazuje się długimi doświadczeniami w funkcjonowaniu niezależnych instytucji fiskalnych. Należy ponadto zwrócić uwagę, że kraje, które w okresie 2008–2016 wykazały się znaczącym wzrostem wskaźnika długu publicznego do PKB podejmowały działania zmierzające do wzmocnienia roli instrumentów fiskalnych (przez wzmacnianie reguł fiskalnych – np. Irlandia i Portugalia,

tworzenie lub reformowanie niezależnych instytucji fiskalnych – np. Hiszpania i Grecja, wzmacnianie średnioterminowych ram budżetowych – np. Cypr, Grecja, Portugalia). Jedynie w przypadku Słowenii i Chorwacji zauważyć można brak znaczącego postępu w tym zakresie.

8.3 Indeks zakresu instytucji fiskalnych

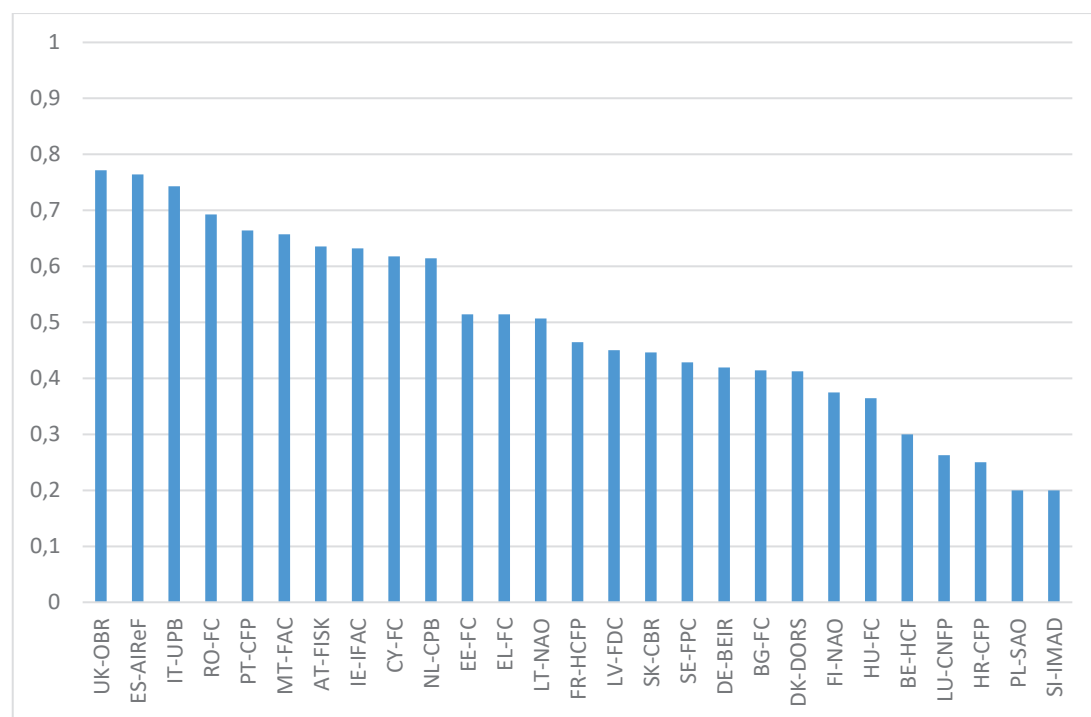
Z literatury przedmiotu wyłania się konsensus wskazujący, że istnienie "strażników fiskalnych" jakimi są niezależne instytucje fiskalne sprzyja zwiększeniu odpowiedzialności i poprawie przejrzystości fiskalnej wzmacnianej analizami, ocenami i zaleceniami w dziedzinie polityki fiskalnej dokonywanymi przez te podmioty. W szczególności instytucje fiskalne mogą sporządzać lub zatwierdzać prognozy makroekonomiczne na potrzeby prac budżetowych, które w odróżnieniu od prognoz rządowych nie wykazują nadmiernego optymizmu; mogą bezstronnie monitorować realizację planów budżetowych i przestrzeganie reguł fiskalnych i celów budżetowych; mogą podnosić świadomość na temat krótko- i długoterminowych kosztów i korzyści wynikających z działań budżetowych zarówno wśród decydentów, jak i społeczeństwa, a wreszcie mogą ocenić, czy parametry fiskalne są odpowiednie pod względem przestrzegania reguł i zapewnienie trwałej równowagi fiskalnej.

Komisja Europejska opracowała obszerny zestaw informacji na temat niezależnych krajowych instytucji fiskalnych w państwach UE zbieranych w formie ankiety przeprowadzanej od 2006 r. we wszystkich państwach członkowskich. W ramach tego badania zebrano informacje dotyczące głównych cech tych podmiotów, obejmujących ich mandat i funkcje, skład ich władz, formalny status w stosunku do rządu lub parlamentu, a także ich obecność w mediach i wpływ na publiczne debaty fiskalne. Choć w początkowej fazie obejmował on szerokie spektrum niezależnych instytucji fiskalnych, w ostatnich latach baza danych w coraz większym stopniu koncentrowała się na tzw. "rdzennych instytucjach fiskalnych", tj. takich, które są wyposażone w formalne upoważnienie wynikające z prawodawstwa UE, a także niewielkiej liczbie instytucji realizujące konkretne zadania związane z analizą zmian polityki fiskalnej, dostarczaniem prognoz makroekonomicznych czy zaleceń w dziedzinie polityki fiskalnej w oparciu o mandat niezwiązany z obecnym prawodawstwem UE. Od 2015 r. Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji Europejskiej wprowadziła indeks zakresu instytucji fiskalnych (SIFI – *Scope Index of Fiscal Institutions*), który ma na celu pomiar zakresu zadań realizowanych przez niezależne instytucje fiskalne. Indeks SIFI obliczany jest tylko dla instytucji „rdzennych”, na podstawie informacji przekazanych przez te instytucje. Wartość indeksu liczona jest w oparciu o sześć

kryteriów określających zakres działalności instytucji fiskalnych: 1) monitorowanie zgodności z regułami fiskalnymi; 2) prognozowanie makroekonomiczne; 3) prognozy budżetowe i kalkulacja kosztów realizowanych polityk; 4) ocena polityki fiskalnej z punktu widzenia długoterminowej równowagi; 5) promocja przejrzystości fiskalnej; 6) tworzenie zaleceń normatywnych dotyczących polityki fiskalnej. Zastrzec jednak należy, że o ile konstrukcja tego indeksu ukazuje różnorodność funkcji wypełnianych przez niezależne instytucje fiskalne w poszczególnych krajach członkowskich, to nie pozwala traktować go jako w pełni adekwatne narzędzie oceny skuteczności ich działania. Szczegółowy sposób wyliczania indeksu SIFI przedstawiono w aneksie 4.

Na rysunku 13 przedstawiono wartość indeksu instytucji fiskalnych w krajach UE w 2016 r.

Rysunek 13. Wartość indeksu SIFI w krajach UE w 2016 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fiscal institutions database*.

Dane dotyczące tego indeksu wskazują na silną pozycję tych instytucji w Hiszpanii i Wlk. Brytanii, a niską na Słowenii. Należy dodać, że w przypadku niektórych krajów niskie wartości indeksu SIFI (Austria, Belgia, Holandia) są nieco mylące, albowiem w tych krajach istnieje więcej niż jeden taki podmiot, co oznacza pewną specjalizację w zadaniach realizowanych przez poszczególne instytucje fiskalne w danym kraju. Pamiętać ponadto należy, że konstrukcja indeksu SIFI opiera się na ocenie mandatu poszczególnych instytucji

wynikającego z krajowych regulacji i nie odzwierciedla w związku z tym w pełni rzeczywistej skuteczności ich działania. Daje to podstawę do twierdzenia, że niezbędne wydaje się wyposażenie niezależnych instytucji fiskalnych w większą sprawność operacyjną, co zresztą znajduje odzwierciedlenie w postulatach stawianych przez organizację zrzeszającą te instytucje działające w Unii Europejskiej (*Network of EU IFIs*). Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje wniosek, aby niezależne instytucje fiskalne posiadały kompletny, ciągły i stabilny dostęp do wszystkich informacji niezbędnych do wypełniania ich mandatu (European Parliament 2018).

9. Czy obecność w strefie euro warunkuje siłę instrumentów fiskalnych?

Konstrukcja rozwiązań wynikających z reformą *Paktu Stabilności i Wzrostu* oraz regulacji zawartych w sześciopaku i dwupaku odnoszących się do stosowania reguł fiskalnych, średnioterminowych ram budżetowych i niezależnych instytucji fiskalnych zakładała podobne traktowanie wszystkich krajów UE, niezależnie od tego, czy są one członkami UGW, czy też nie. Wprawdzie *Pakt fiskalny* nałożył bardziej rygorystyczne wymogi na kraje strefy euro, to jednak fakt, że większość krajów nienależących do UGW przystąpiło do niego na zasadzie dobrowolności w pełnym zakresie, pozwala uznać, że regulacje te powinny w podobny sposób oddziaływać na wdrażanie poszczególnych instrumentów fiskalnych, niezależnie od tego, czy dany kraj jest członkiem UGW, czy też nie. Biorąc powyższe pod uwagę można dokonać porównań siły poszczególnych instrumentów fiskalnych między krajami strefy euro i krajami UE, w których funkcjonuje waluta narodowa.

Porównań zdecydowano się dokonać między krajami, które w całym badanym okresie nie zmieniły swojego statusu w zakresie członkostwa w strefie euro. Można je określić jako kraje trwale uczestniczące w obszarze wspólnej waluty europejskiej oraz kraje w okresie próby poza strefą euro. Wyłączono więc z analiz Słowenię (od 2007 r. w strefie euro), Maltę i Cypr (od 2008 r. w strefie euro), Słowację (od 2009 r. w strefie euro), Estonię (od 2011 w strefie euro), Łotwę (od 2014 r. w strefie euro) oraz Litwę (od 2015 r. w strefie euro). W ten sposób możliwe stało się pominięcie wpływu zmian strukturalnych związanych z akcesją do UGW, które mogły zakłócać stosowanie badanych instrumentów fiskalnych. Dopiero w dalszej części przeprowadzoną analizę każdego z instrumentów fiskalnych uzupełniano o kraje, które w badanym okresie przyjęły euro.

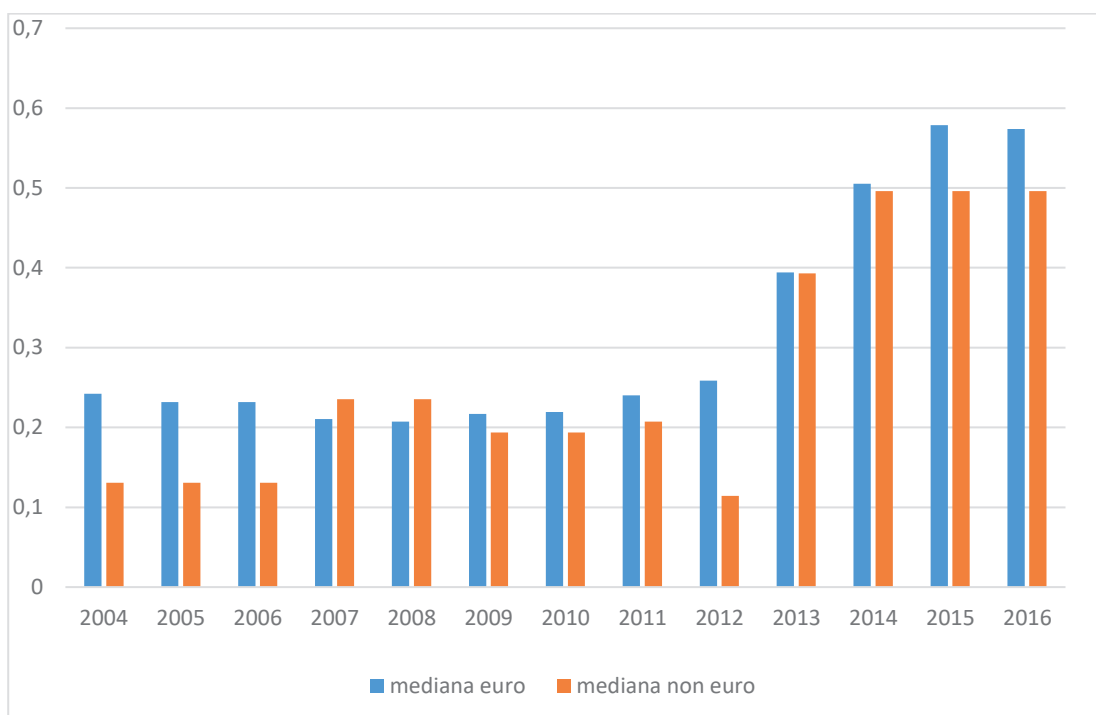
Na rysunku 14 ukazano porównanie przeciętnych wartości indeksu reguł fiskalnych między krajami UE trwale uczestniczącymi w strefie euro i krajami w okresie próby.

Zwrócić należy uwagę, że lata 2004–2006 oraz od 2009 roku to okres, w którym przeciętne wartości indeksu reguł fiskalnych dla krajów strefy euro charakteryzowały się wyższym poziomem od przeciętnych wartości FRI dla krajów nienależących do strefy euro, podczas gdy lata 2007–2008 wykazywały odwrotną zależność. Zmiany w okresie 2007–2008 były spowodowane zarówno pogorszeniem się wartości indeksu we Włoszech i Finlandii, jak również znaczącą poprawą tego indeksu na Węgrzech.

O ile w późniejszym okresie w obu grupach krajów zauważyć można znaczącą poprawę siły reguł fiskalnych (z wyjątkiem roku 2012 dla krajów nienależących do strefy

euro, ze względu na reformy fiskalne na Węgrzech, które skutkowały przejściowym zniesieniem obowiązujących reguł fiskalnych), to podkreślić należy, że wpływ na to miało głównie duże wzmocnienie siły reguł fiskalnych w takich krajach jak: Holandia, Portugalia, Irlandia, Francja, Włochy, Belgia i Niemcy (wśród krajów strefy euro) oraz Bułgaria i Rumunia (wśród krajów nienależących do strefy euro).

Rysunek 14. Porównanie median indeksu reguł fiskalnych między krajami strefy euro a krajami UE nienależącymi do euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fiscal rules database*.

Należy przy tym podkreślić, że mimo ukazanych różnic nie wykazują one istotności statystycznej. Zastosowanie testu U Manna-Whitneya nie daje podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej, że rozkład wartości indeksu reguł fiskalnych w grupie krajów trwale należących strefy euro jest taki sam, jak w grupie krajów, które są w okresie próby i do niej nie należą. W tabeli 2 przedstawiono wartości statystyk tego testu dla lat 2004–2016.

Tabela 2. Statystyki testu U Manna-Whitneya dla wartości indeksu reguł fiskalnych w krajach trwale należących do strefy euro i będących w okresie próby w latach 2004–2016

	średni a euro	średni a non euro	median a euro	median a non euro	U	Z	p
2004	0,2136	0,1899	0,2421	0,1305	51,0000	0,1777	0,8590
2005	0,2119	0,1906	0,2316	0,1305	53,0000	0,0355	0,9717
2006	0,2134	0,2181	0,2316	0,1305	54,0000	-0,0355	0,9717
2007	0,2105	0,2403	0,2104	0,2354	48,0000	-0,3909	0,6959
2008	0,2065	0,2235	0,2071	0,2354	48,0000	-0,3909	0,6959
2009	0,2221	0,2339	0,2168	0,1938	51,0000	-0,1777	0,8590
2010	0,2086	0,2490	0,2193	0,1938	46,5000	-0,4975	0,6189
2011	0,2386	0,2740	0,2403	0,2072	50,5000	-0,2132	0,8312
2012	0,2771	0,2424	0,2585	0,1142	47,0000	0,4619	0,6441
2013	0,4323	0,2892	0,3942	0,3930	34,0000	1,3858	0,1658
2014	0,5708	0,4511	0,5054	0,4959	44,0000	0,6751	0,4996
2015	0,5869	0,4478	0,5785	0,4959	41,0000	0,8883	0,3744
2016	0,5728	0,4585	0,5738	0,4959	38,0000	1,1015	0,2707

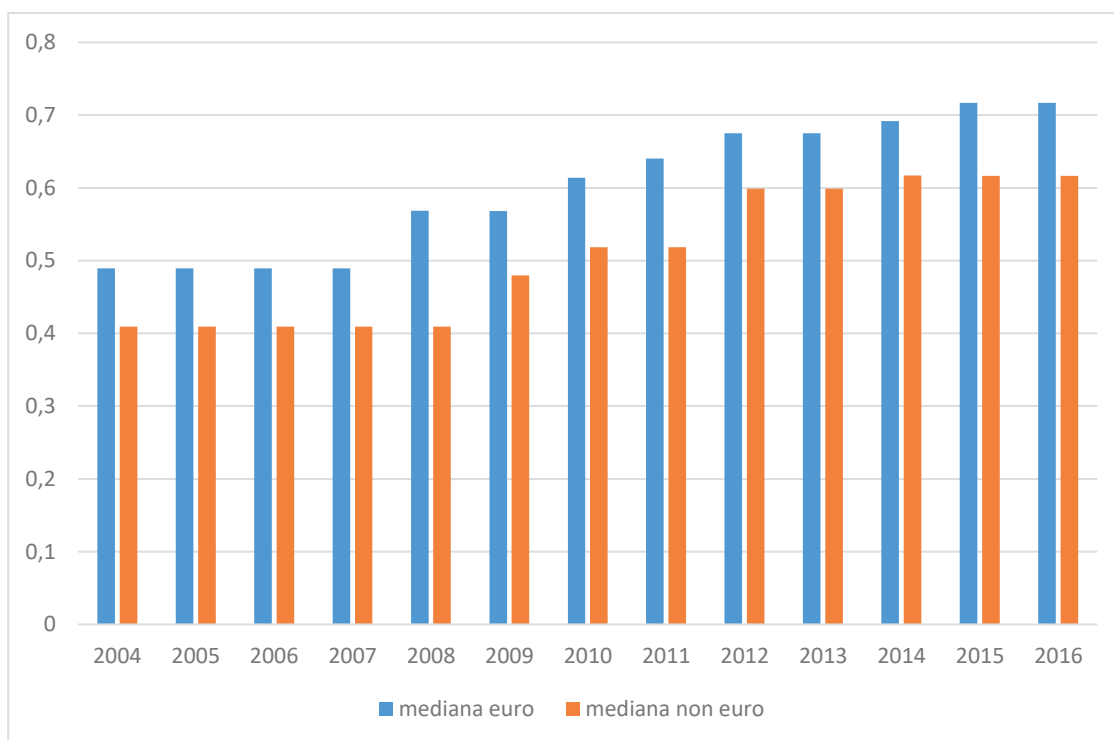
Zródło: opracowanie własne.

Dodatkowej uwagi wymagają oczywiście zmiany kształtowania indeksu reguł fiskalnych wśród tych krajów, które w badanym okresie przystąpiły do strefy euro. Jedynie w dwóch z nich (Łotwa i Litwa) rok przyjęcia euro pokrywał się z okresem wzmocnienia reguł fiskalnych. W przypadku pozostałych krajów, które wstępowały do UGW, wartość indeksu reguł fiskalnych nie ulegała zmianie. W szczególności zwrócić należy uwagę na Maltę i Słowację, które dopiero po wielu latach od przyjęcia euro zaczęły stosować reguły w swojej polityce fiskalnej. Stąd też wskazać można, że wejście do strefy euro takich krajów, jak Estonia, Łotwa i Litwa wpłynęło na poprawę przeciętnej wartości indeksu reguł fiskalnych w grupie krajów strefy euro względem krajów nienależących do euro, podczas gdy w momencie przystąpienia do strefy euro Cypru, Malty, Słowenii i Słowacji doszło do poprawy przeciętnej wartości indeksu reguł fiskalnych krajów pozostających poza obszarem UGW względem krajów tworzących strefę euro.

Przeprowadzenie testu U Manna-Whitneya uwzględniającego również kraje, które w badanym okresie przystąpiły do strefy euro nie zmienia wniosków o braku istotności statystycznej różnic między wartościami indeksu reguł fiskalnych w krajach należących do strefy, a wartościami tego indeksu dla krajów stosujących waluty narodowe.

W przypadku indeksu średnioterminowych ram budżetowych także zauważalna jest różnica między medianą dla krajów trwale należących do strefy euro i krajów UE nienależących do niej, co ukazano na rysunku 15. W żadnym z badanych lat mediana wartości indeksu MTBF dla krajów w okresie próby nie przewyższała przeciętnej dla krajów będących przez cały okres badawczy w strefie euro. Zauważyć przy tym należy, że różnica między medianą wartości indeksu dla obu grup krajów utrzymuje się w badanym okresie na zbliżonym poziomie, co świadczy o postępującej w podobnym tempie ewolucji średnioterminowych ram budżetowych w badanych krajach.

Rysunek 15. Porównanie median indeksu średnioterminowych ram budżetowych między krajami strefy euro i krajami UE nienależącymi do strefy euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie *MTBF database*.

Mimo widocznych na rysunku różnic, przeprowadzenie testu U Manna-Whitneya nie daje podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej, że rozkład wartości indeksu średnioterminowych ram fiskalnych w grupie krajów strefy euro jest taki sam, jak w grupie krajów nienależących do niej. W ten sposób można wnioskować, że w analizowanych latach nie występują statystycznie istotne różnice w wartościach indeksu MTBF między krajami trwale należącymi do strefy euro, a krajami nienależącymi w całym badanym okresie do UGW.

Rozszerzenie tej analizy o kraje, które wstąpiły w badanym okresie do strefy euro wskazuje, że w żadnym z nich w momencie przystąpienia do UGW nie doszło do poprawy indeksu MTBF. Zmiany, jakie się dokonywały w tym zakresie, następowały dopiero po kilku latach i można je traktować jako wynik postępującej ewolucji ram budżetowych w całej Unii Europejskiej. Godne podkreślenia jest także to, że dokonująca się w kolejnych latach migracja poszczególnych krajów do strefy euro sprzyjała poprawie przeciętnej wartości indeksu MTBF w grupie krajów strefy euro wskutek jej rozszerzania, przyczyniając się jednocześnie do osłabiania dynamiki przeciętnej wartości indeksu MTBF w grupie krajów pozostających poza UGW. Było to wynikiem tego, że, z wyjątkiem Cypru, we wszystkich krajach przystępujących do strefy euro, wartość indeksu MTBF przewyższała wartość przeciętną zarówno w grupie krajów strefy euro, jak i nienależących do niej.

Przeprowadzenie testu U Manna-Whitneya z uwzględnieniem krajów, które w badanym okresie wstępowały do strefy euro nie prowadzi do zmiany wniosków o braku istotności statystycznej różnic między wartościami indeksu średnioterminowych ram budżetowych w krajach należących do strefy a wartościami tego indeksu dla krajów stosujących waluty narodowe.

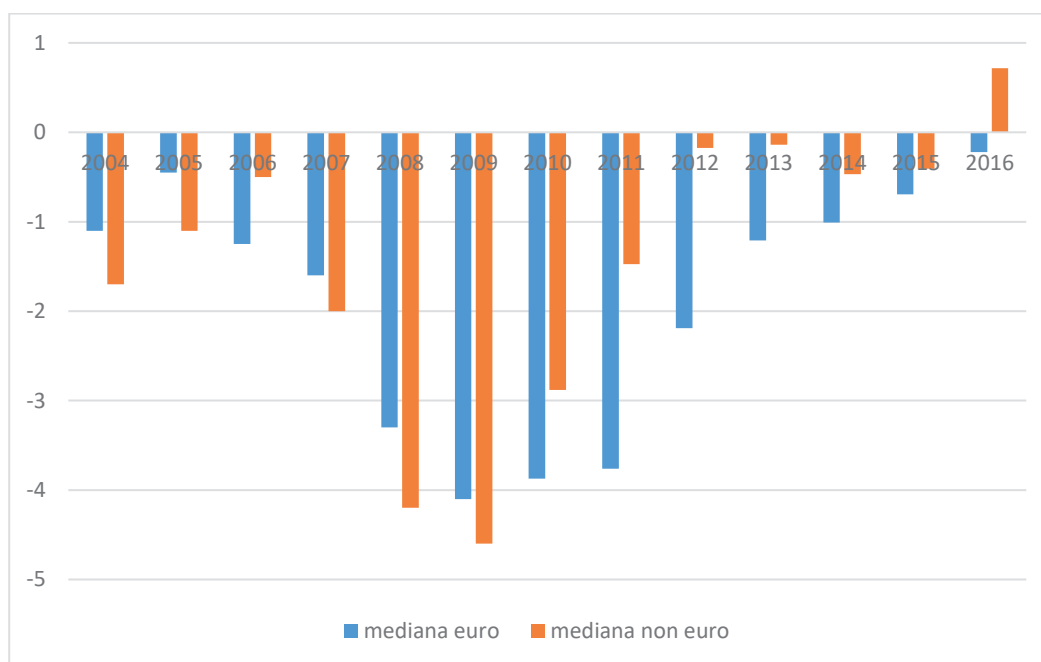
W przypadku liczonego od roku 2015 indeksu SIFI jego mediana dla krajów pozostających w całym badanym okresie w strefie euro wynosi 0,56, podczas gdy dla krajów trwale nienależących do strefy euro mediana tego indeksu to 0,41. Uzupełnienie populacji badanych krajów o te, które przystąpiły w analizowanym okresie do strefy euro wskazuje, że są wśród nich zarówno kraje wykazujące wysokie wartości indeksu SIFI (Malta, Cypr), jak i kraje o niskiej jego wartości (Słowenia, Słowacja, Łotwa). Uwzględnienie tych krajów w grupie krajów strefy euro obniża wartość mediany indeksu SIFI do 0,51. Także w tym przypadku przeprowadzenie testu U Manna-Whitneya nie daje podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej, że rozkład wartości indeksu SIFI w grupie krajów strefy euro jest taki sam, jak w grupie krajów nienależących do niej.

Interesujących obserwacji dostarcza porównanie odchylen salda strukturalnego od MTO między krajami strefy euro i nienależącymi do UGW, co zostało przedstawione na rysunku 16.

Z zaprezentowanych danych wynika, że pozycja krajów trwale należących do strefy euro i nienależących do strefy euro w całym badanym okresie w zakresie odchylen salda strukturalnego od MTO uległa zmianie po 2009 roku. O ile do tego roku odchylenia te były mniejsze dla krajów strefy euro (z wyjątkiem roku 2006), to po tym okresie zauważalne jest odwrócenie tej zależności. To w krajach nienależących do strefy euro przeciętnie są niższe odchylenia salda strukturalnego od MTO, niż w krajach będących członkiem UGW. Oznacza

to, że trudno jednoznacznie stwierdzić, że obecność w strefie euro jest czynnikiem zwiększającym dyscyplinę fiskalną. Jeżeli ponadto uwzględni się te kraje, które w badanym okresie wprowadziły euro, to zauważyć można, że w większości z nich nie doszło do poprawy odchylenia salda strukturalnego od MTO w okresie bezpośrednio następującym po akcesji do UGW. Taką poprawę można stwierdzić jedynie w przypadku Estonii, Łotwy i Litwy.

Rysunek 16. Porównanie median odchylen salda strukturalnego od MTO między krajami strefy euro i nienależącymi do strefy euro



Źródło: opracowanie własne.

Należy przy tym zauważyć, że i w przypadku tej zmiennej przeprowadzenie testu U Manna-Whitneya nie daje podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej, iż rozkład wartości odchylen salda strukturalnego od MTO w grupie krajów strefy euro jest taki sam, jak w grupie krajów nienależących do niej. Pozwala to stwierdzić, że w analizowanych latach nie występują statystycznie istotne różnice w dyscyplinie fiskalnej mierzonej odchyleniami salda strukturalnego od MTO między krajami strefy euro, a krajami nienależącymi do euro.

Wobec wskazanych wyników trudno o jednoznaczne stwierdzenie, że obecność w strefie euro warunkuje siłę instrumentów fiskalnych.

10. Badanie związków między siłą instrumentów fiskalnych a wynikami fiskalnymi

W wielu badaniach wskazujących na rolę instrumentów fiskalnych w poprawie wyników fiskalnych poszczególne instrumenty są uwzględniane osobno. Czasami jednak przedmiotem analiz jest związek między niezależnymi instrumentami fiskalnymi i regułami fiskalnymi a wynikami fiskalnymi. Brakuje natomiast badań, w których uwzględniano by także znaczenie wieloletnich ram budżetowych. Stąd też w niniejszym opracowaniu podjęto się zadania badania związków między zarówno niezależnymi instytucjami fiskalnymi, jak i regułami fiskalnymi oraz wieloletnimi ramami budżetowymi a wynikami fiskalnymi. Ze względu na fakt, że indeks niezależnych instytucji fiskalnych jest publikowany od 2015 roku przyjęto, iż w przypadku zmiennej określającej niezależne instytucje fiskalne zastosowana będzie zmienna binarna, tzn. wartość 1 w danym roku oznacza występowanie w danym kraju instytucji spełniającej kryteria niezależnej instytucji fiskalnej, podczas gdy wartość 0 oznacza, iż takiej instytucji w danym kraju nie ma. W przypadku zmiennych określających siłę reguł fiskalnych oraz siłę wieloletnich ram budżetowych wykorzystano odpowiednio indeks FRI oraz indeks MTBF. Za zmienne kontrolne przyjęto stopę wzrostu PKB, relację długu publicznego do PKB oraz zmienną binarną wskazującą, czy dany kraj jest członkiem UGW, czy nie. Założono przy tym, że zmienną zależną będzie wielkość salda sektora *general government* w relacji do PKB. Przyjęcie tego parametru za zmienną zależną poprzedzono innymi specyfikacjami modelu, w których zmienną zależną odzwierciedlającą wyniki fiskalne poszczególnych krajów była także wysokość salda strukturalnego oraz odchylenia salda strukturalnego od MTO. Modele dla tych zmiennych zależnych nie wykazywały się jednak taką stabilnością jak modele, w których za zmienną zależną przyjęto saldo sektora *general government*. Ze względu na wykorzystanie danych przekrojowo-czasowych obejmujących dane dla krajów Unii Europejskiej za lata 2004–2016 zastosowano model regresji panelowej z efektami stałymi (fixed effect).

O wyborze modelu z efektami stałymi zdecydowały wyniki testu Hausmana. Założono przy tym występowanie efektu czasowego ukazującego w poszczególnych latach wpływ wspólnych czynników na wszystkie kraje. W tabeli 3 przedstawiono wyniki estymacji modelu ukazującego zależność między siłą instrumentów fiskalnych, a wynikami fiskalnymi mierzonymi wysokością salda sektora *general government* do PKB.

Warto w tym miejscu odnieść się do kwestii endogeniczności. Konstrukcja proponowanego modelu opiera się na założeniu, że to stosowanie instrumentów fiskalnych wpływa na poziom salda budżetowego. Już jednak Poterba (1996) zauważył, że istnieją

trudności w interpretacji związków między instytucjami budżetowymi (w tym regułami fiskalnymi) a wynikami fiskalnymi, wskazując na obawy co do rzeczywistego związku przyczynowego między regułami fiskalnymi a sytuacją fiskalną. Na podobne wątpliwości zwracają uwagę Krogstrup i Wälti (2008) wskazując przy tym, że stosowanie określonych instrumentów fiskalnych może być traktowane jako odzwierciedlenie preferencji wyborczych co do zmian polityki fiskalnej, co pozwala uznać, w świetle ich badań, że reguły fiskalne sprzyjają poprawie salda budżetowego. Nerlich i Reuter (2013) zauważają, że problem endogeniczności w przypadku badań wpływu instrumentów fiskalnych, takich jak reguły fiskalne i średnioterminowe ramy budżetowe, na wyniki fiskalne nie jest znaczący. Zwracają bowiem uwagę, że wprowadzenie lub wzmocnienie takich instrumentów jako reakcja na pogorszenie sytuacji fiskalnej wymaga długotrwałego procesu. Z tymi wnioskami pozostają w zgodzie badania Debruna i innych (2008). Heinemann i inni (2018) podkreślają, że większość badań poświęconych efektywności reguł fiskalnych zaniedbuje kwestie endogeniczności. Dokonując jednak analizy dorobku literatury poświęconego związkom między regułami fiskalnym a wynikami fiskalnymi wskazują, że w modelach ukazujących te związki zmiennymi zależnymi są takie parametry fiskalne, jak: saldo budżetowe, dług publiczny, wydatki publiczne, dochody publiczne, podkreślając przy tym, że najczęściej publikacji odnosi się do różnych miar salda budżetowego. Z ich badań wynika przy tym, że nie ma podstaw do uznawania reguł fiskalnych za zmienną endogeniczną. W świetle przedstawionych wniosków uznano, że istnieją przesłanki do konstrukcji modelu w zaproponowanej postaci.

Tabela 3. Wyniki regresji panelowej dla zmiennej zależnej: **saldo sektora *general government* do PKB**

Zmienne	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Wzrost PKB	0,1803588*** (0,0327449)	0,1817492*** (0,0353997)	0,1797176*** (0,035223)	0,1998929*** (0,0336783)	0,1727153*** (0,0346646)
DługGG/PKB	-0,0462122 (0,0323888)	- 0,041919*** (0,0318473)	-0,0485983 (0,0335464)	-0,0558947 * (0,0283435)	- 0,0509367*** (0,014133)
Euro (binarna)	0,15756 (0,5944918)	0,0760011 (0,5763385)	0,0167327 (0,5587312)	-0,1483791 (0,7271339)	0,2854706 (0,449299)
FRI		3,141624** (1,601916)	2,548226 (1,537631)		1,877695 (1,347093)
IFI (binarna)	1,313489** (0,6097511)		1,042707* (0,5971959)		0,3868035 (0,5506374)
MTBF				7,408539*** (2,238173)	4,683769** (1,88192)
Constans	-1,013395 (1,767808)	1,574298 (1,652673)	-1,249458 (1,744653)	-3,730001 (1,356366)	-3,218552*** (0,9660283)

Efekt czasowy	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
R ²	0,4505	0,4488	0,4651	0,4126	0,44679
Liczba obserwacji	364	364	364	364	364

W nawiasach podano błąd standardowy (robust), ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1

Źródło: opracowanie własne.

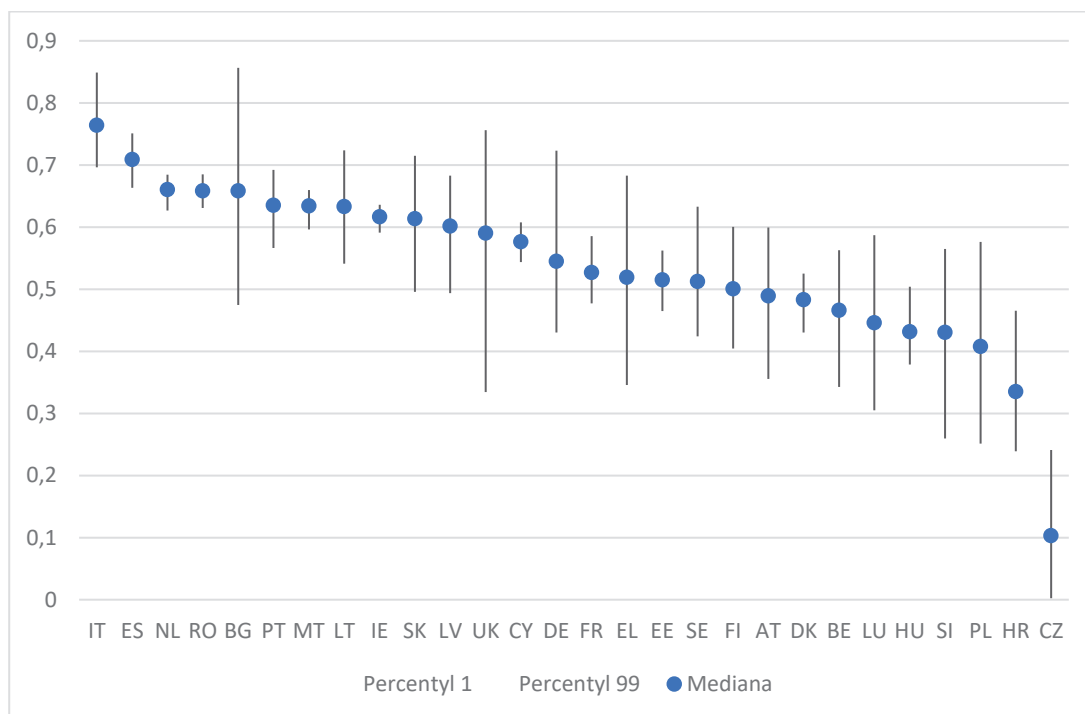
Z tak wyestymowanych specyfikacji można wyciągnąć kilka wniosków. Po pierwsze, stopa wzrostu PKB oraz relacja długu sektora *general government* do PKB wykazują zależność odpowiadającą teorii (tzn. wyższy wzrost gospodarczy wiąże się z poprawą salda budżetowego, a wyższy dług publiczny wpływa na pogorszenie salda budżetowego). Parametry te wykazują się ponadto statystyczną istotnością (z wyjątkiem długu publicznego w specyfikacji 1 i 3). Po drugie, w żadnej ze specyfikacji modelu obecność kraju w strefie euro nie okazała się statystycznie istotną zmienną wpływającą na wysokość salda budżetowego. Wniosek ten jest tożsamy z wynikami analizy związków między obecnością w strefie euro a wartością odchyłen salda strukturalnego od MTO. Można to uznać jako wyraz heterogeniczności polityki fiskalnej strefy euro. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że brak istotności statystycznej zmiennej zerojedynkowej odnoszącej się do obecności w strefie euro dał podstawę do sprawdzenia, jak kształtować się będą badane wielkości, gdy z panelu usunięte zostaną te kraje, które w badanym okresie przyjęły euro. Ograniczenie modelu do krajów, które należały do strefy euro lub do niej nie należały przez cały badany okres nie dało jednak zadowalających rezultatów. Specyfikacje zbudowane w sposób taki sam, jak wskazane w tabeli 3 dla tak ograniczonego panelu, wskazały jedynie na istotność statystyczną zmiennej MTBF. Po trzecie, w zależności od specyfikacji modelu dostrzec można statystycznie istotny i pozytywny wpływ stosowania instrumentów fiskalnych na wyniki fiskalne mierzone relacją salda sektora *general government* do PKB. Po czwarte, najwyższą siłą oddziaływania na wysokość salda budżetowego ma stosowanie wieloletnich ram budżetowych, a siła powiązania reguł fiskalnych i niezależnych instytucji fiskalnych z wynikami fiskalnymi jest zauważalnie mniejsza.

Występujące w poszczególnych specyfikacjach różnice między siłą związku poszczególnych instrumentów fiskalnych z wynikami fiskalnymi dają podstawę do stwierdzenia, że zasadne jest ukazanie siły instrumentów fiskalnych w formie indeksu syntetycznego łączącego w sobie zarówno siłę reguł fiskalnych, jaki i niezależnych instytucji fiskalnych oraz średnioterminowych ram budżetowych. Podejście takie nawiązuje do koncepcji jakości finansów publicznych przedstawionej w pracach Barriosy i Schachtera (2008, 2009) oraz indeksu instytucji budżetowych zaproponowanego w pracy Gleicha (2003), w których w formie wskaźników syntetycznych dokonuje się pomiaru różnych obszarów procesu budżetowego.

11. Syntetyczny indeks siły instrumentów fiskalnych

Podstawą do stworzenia indeksu syntetycznego stały się opracowane i opublikowane przez Komisję Europejską indeksy reguł fiskalnych (FRI), średnioterminowych ram budżetowych (MTBF) oraz niezależnych instytucji fiskalnych (SIFI). Indeks ten liczony jest jako średnia arytmetyczna poszczególnych indeksów. Równe wagi zastosowane do liczenia średniej są wynikiem założeń jakie zostały zastosowane przy liczeniu indeksów FRI i MTBF, w których uznano, że względu na brak silnych podstaw teoretycznych, nie należy różnicować wag. Podobnie jak w przypadku indeksów FRI i MTBF posłużyła się przy tym metodą Sutherlanda (2005). Na rysunku 17 przedstawiono rozkład wartości indeksu syntetycznego odzwierciedlających możliwy jego zakres od 1 do 99 percentyla, przy założeniu losowo wygenerowanych wag dla każdego składnika indeksu. W ten sposób pominięto wartości odstające. Biorąc pod uwagę sposób wyznaczania wag w tej metodzie środkowa wartość wskaźnika syntetycznego (mediana) jest asymptotycznie równoważna nieważonej średniej arytmetycznej.

Rysunek 17. Rozkład wartości syntetycznego indeksu siły instrumentów fiskalnych w 2016 roku



Źródło: opracowanie własne.

Analiza kwartylowa składowych indeksu syntetycznego wskazuje, że kraje wykazujące się najwyższymi wartościami tego indeksu charakteryzują się bardzo wysokimi (mieszczącymi się w czwartym kwartylu) lub wysokimi (mieszczącymi się w trzecim kwartylu) wartościami każdego z indeksów składowych. Dotyczy to zwłaszcza Włoch, dla których każda ze składowych umiejscowiona jest w czwartym kwartylu. Wyjątkiem jest Bułgaria, w przypadku której o wysokiej wartości indeksu syntetycznego decyduje przede wszystkim bardzo wysoki poziom indeksu FRI, podczas gdy wartość indeksu SIFI mieści się w drugim kwartylu, a wartość indeksu MTBF w kwartylu trzecim. Dużym zróżnicowaniem wartości indeksów składowych wykazują się także Wlk. Brytania, Niemcy i Grecja. W przypadku Wlk. Brytanii o stosunkowo niskiej wartości indeksu syntetycznego decyduje bardzo niska (pierwszy kwartył) wartość indeksu FRI, gdyż indeksy MTBF i SIFI mieszczą się dla tego kraju w czwartych kwartylach. Podobnie w Grecji, w której bardzo niska siła reguł fiskalnych jest rekompensowana bardzo wysokimi lub wysokimi wartościami indeksów MTBF i SIFI. Nieco inna jest sytuacja Niemiec, gdzie reguły fiskalne wykazują się bardzo dużą siłą, ale za to indeksy MTBF i SIFI przyjmują bardzo niskie lub niskie wartości (trzeci kwartył). Krajami, które w żadnym z indeksów składowych nie osiągnęły wartości przekraczającej medianę są Dania, Belgia, Słowenia, Węgry, Czechy i Chorwacja. W przypadku tych dwóch ostatnich państw każda ze składowych umiejscowiona była w pierwszym kwartylu, co świadczy o bardzo niskiej sile stosowanych do 2016 roku instrumentów fiskalnych.

Indeks syntetyczny skonstruowany w oparciu o publikowane indeksy FRI, MTBF i SIFI nie oddaje w pełni siły poszczególnych instrumentów fiskalnych. Omawiając wcześniej sposób konstrukcji tych indeksów wskazano, że indeks SIFI skupia się w zasadzie na zakresie zadań realizowanych przez poszczególne niezależne instytucje fiskalne, a w indeksie MTBF w niedostateczny sposób uwzględniono związek MTBF z budżetem rocznym. W związku z powyższym zasadne jest dokonanie korekt wartości indeksu syntetycznego.

Uznano, że tą cechą niezależnych instytucji fiskalnych, która decyduje o sile ich oddziaływania na politykę fiskalną jest poziom ich niezależności (Franek 2015; von Trapp, Nicol 2018). Stąd też biorąc pod uwagę charakterystyki tych instytucji zebrane w bazie niezależnych instytucji fiskalnych publikowanej przez Komisję Europejską możliwy jest pomiar stopnia niezależności tych instytucji. Koncepcję niezależności tych instytucji można przedstawić na wzór koncepcji niezależności banków centralnych, gdzie wskazać można takie obszary niezależności jak niezależność funkcjonalna, instytucjonalna, personalna, finansowa.

Tabela 4. Kryteria indeksu niezależności rad fiskalnych (INIFI)

L. p.	Nazwa kryterium	Skala ocen dla kryterium
1.	Relacje z rządem w trakcie procesu budżetowego	Rząd jest zobowiązany do konsultacji z radą – 1; Rząd może się konsultować z radą – 0,5; Brak zwyczaju konsultacji rządu z radą – 0.
2.	Relacje z parlamentem w trakcie procesu budżetowego	Parlament jest zobowiązany do konsultacji z radą – 1; Parlament może się konsultować z radą – 0,5; Brak zwyczaju konsultacji parlamentu z radą – 0
3.	Reakcja rządu na prognozy rady fiskalnej	Istnieje prawne zobowiązanie do wykorzystania prognoz rady – 1; Zwyczajowo wykorzystuje się prognozy rady – 0,67; Rząd stosuje własne prognozy, ale ma obowiązek uzasadnienia odchyleń od prognoz publikowanych przez radę – 0,33; Rząd ma całkowitą swobodę w stosowaniu własnych prognoz – 0.
4.	Obecność polityków lub urzędników w składzie rady fiskalnej	Brak polityków i urzędników – 1 Brak polityków – 0,5 Obecność polityków – 0
5.	Sposób wyłaniania	Brak udziału rządu i parlamentu w wyborze – 1; Brak udziału rządu – 0,5; Udział rządu – 0.
6.	Apolityczność członków	Tak – 1; Nie – 0.
7.	Długość trwania kadencji	Więcej niż 5 lat – 1; Do 5 lat – 0.
8.	Status instytucjonalny	Umiejscowienie poza strukturami rządu i parlamentu – 1; Umiejscowienie przy parlamencie – 0,5; Umiejscowienie w rządzie – 0.
9.	Źródła finansowania	Pozarządowe – 1 Rządowe – 0
10.	Dostęp do informacji stojącej do dyspozycji rządu	Pełny – 1; Uprzywilejowany – 0,5; Brak uprzywilejowania – 0.

Źródło: opracowanie własne.

Na potrzeby niniejszego opracowania stworzono indeks niezależności niezależnych instytucji fiskalnych (INIFI), kalkulowany w oparciu o dziesięć kryteriów niezależności. Wśród nich można wskazać kryteria niezależności instytucjonalnej określające relacje tych instytucji z innymi organami państwa decydującymi o kształcie polityki fiskalnej, czyli rządem i parlamentem (kryteria nr: 1, 2, 3, 8, 10), personalnej określającej trwałość kadencji oraz apolityczność członków władz niezależnych instytucji fiskalnej (kryteria nr 4, 5, 6, 7) oraz finansowej określającej stopień autonomii w gospodarowaniu środkami stojącymi do dyspozycji tych instytucji (kryterium nr 9). Sposób wyznaczania ocen ukazujących stopień wypełniania każdego z kryteriów przedstawiono w tabeli 4. Wartość indeksu INIFI jest średnią punktów uzyskanych przez daną instytucję w ramach wszystkich kryteriów.

Zauważyć dodatkowo należy, że o niezależności funkcjonalnej określającej swobodę w sposobie realizowanych zadań niezależnych instytucji fiskalnych natomiast świadczyć wartość indeksu SIFI.

Tabela 5. Indeks SIFI, INIFI i IFI dla niezależnych instytucji fiskalnych w krajach UE w 2016 roku

Kraj/Nazwa	SIFI	Ranga	INIFI	Ranga	IFI (średnia SIFI i INIFI)	Ranga
ES-AIReF	0,764	2	0,850	1	0,807	1
IT-UPB	0,743	3	0,650	4	0,696	2
CY-FC	0,618	9	0,750	2	0,684	3
RO-FC	0,693	4	0,648	6	0,670	4
MT-FAC	0,657	6	0,634	7	0,646	5
AT-FISK	0,636	7	0,600	8	0,618	6
LV-FDC	0,450	15	0,750	2	0,600	7
PT-CFP	0,664	5	0,500	17	0,582	8
IE-IFAC	0,632	8	0,516	15	0,574	9
UK-OBR	0,771	1	0,367	23	0,569	10
NL-CPB	0,614	10	0,501	16	0,558	11
FR-HCFP	0,464	14	0,600	8	0,532	12
SK-CBR	0,446	16	0,600	8	0,523	13
HU-FC	0,364	22	0,650	4	0,507	14
DK-DORS	0,413	20	0,567	11	0,490	15
EL-FC	0,514	11	0,433	21	0,474	16
LT-NAO	0,507	13	0,416	22	0,462	17
FI-NAO	0,375	21	0,500	17	0,438	18
BG-FC	0,414	19	0,445	20	0,430	19
EE-FC	0,514	11	0,333	24	0,424	20
LU-CNFP	0,263	24	0,533	14	0,398	21
SI-IMAD	0,200	26	0,567	11	0,384	22
PL-SAO	0,200	26	0,550	13	0,375	23
SE-FPC	0,429	17	0,317	25	0,373	24
DE-BEIR	0,420	18	0,300	26	0,360	25
HR-CFP	0,250	25	0,450	19	0,350	26
BE-HCF	0,300	23	0,284	27	0,292	27
CZ	0,000	28	0,000	28	0,000	28

Źródło: opracowanie własne.

Takie podejście jest punktem wyjścia do założenia, że dopiero łączne uwzględnienie kryteriów składających się na wartość indeksu SIFI oraz wartość indeksu INIFI pozwala w pełni ukazać „siłę” niezależnych instytucji fiskalnych w kształtowaniu i ocenie polityki

fiskalnej. Dlatego też autorzy niniejszego opracowania wskazują, że miarą lepiej niż indeks SIFI oddającą pozycję niezależnych instytucji fiskalnych jest miara uwzględniająca także poziom niezależności niezależnych instytucji fiskalnych. Określamy ją jako indeks IFI (indeks niezależnych instytucji fiskalnych) pozwalający na ocenę „siły” wpływu działalności niezależnych instytucji fiskalnych na kształt polityki fiskalnej. Indeks IFI obliczono więc jako średnia arytmetyczna wartości indeksu SIFI i indeksu INIFI. W tabeli 5 przedstawiono wartości indeksów SIFI, INIFI i IFI w 2016 roku wyliczone dla niezależnych instytucji fiskalnych krajów UE z określeniem miejsca w rankingu każdej z tych instytucji, w oparciu o wartość poszczególnych indeksów.

W przypadku indeksu MTBF uznano, że kluczowym elementem jego konstrukcji jest kryterium jego związków z budżetem rocznym. W związku z powyższym założono, że należy zwiększyć znaczenie tego kryterium w kształtowaniu siły średnioterminowych ram budżetowych. W pierwszej kolejności dokonano więc wyłączenia z całkowitej wartości indeksu MTBF publikowanej przez Komisję Europejską tej jego części, która jest związana z budżetem rocznym. Uzyskano w ten sposób wartość MTBF określoną jako „surową”. W dalszej kolejności wyznaczając skorygowaną wartość indeksu MTBF zwiększono znaczenie kryterium ukazującego związek średnioterminowych ram budżetowych z budżetem rocznym w ten sposób, że skorygowaną wartość indeksu MTBF obliczono jako średnią wartość „surowego” indeksu MTBF oraz wartość indeksu ukazującego związek MTBF z budżetem rocznym (dla porównywalności danych znormalizowanego do skali z przedziału od 0 do 1). W tabeli 6 przedstawiono wartości „surowego” indeksu MTBF, indeksu ukazującego związek MTBF z budżetem rocznym oraz skorygowanego indeksu MTBF ze wskazaniem ich rang.

Tabela 6. Skorygowany indeks MTBF i jego składowe w krajach Unii Europejskiej w 2016 roku

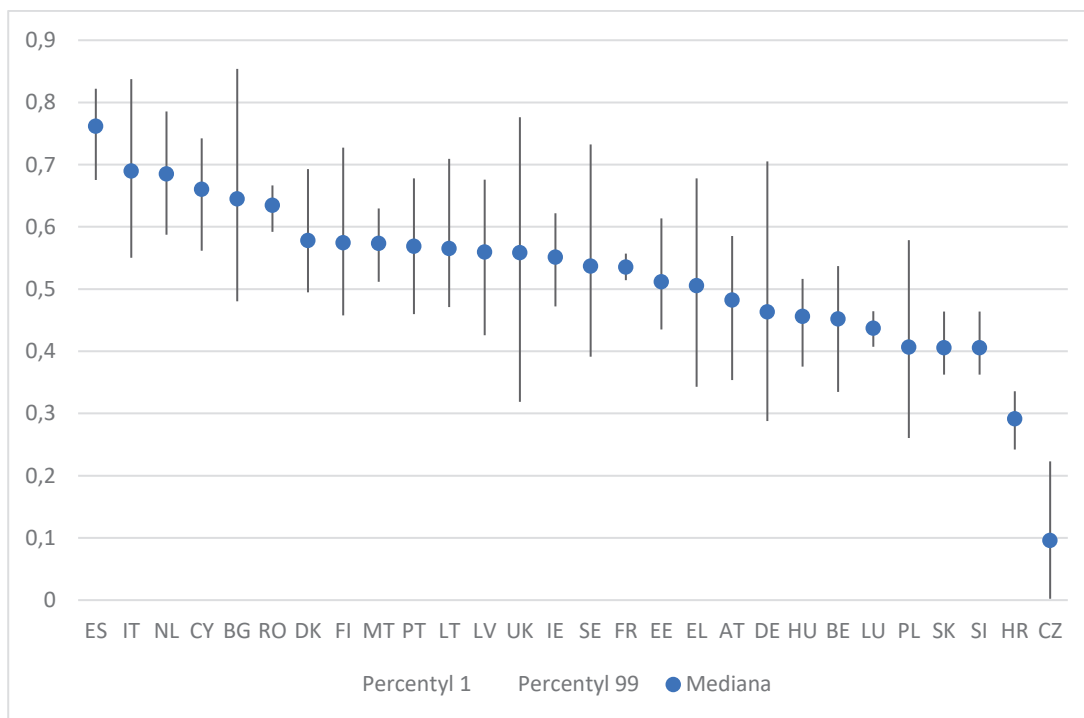
	„Surowy” indeks MTBF	Ranga	Indeks związku MTBF z budżetem rocznym	Ranga	Skorygowany indeks MTBF	Ranga
UK	0,707	6	1,000	1	0,853	1
ES	0,667	8	1,000	1	0,833	2
NL	0,640	13	1,000	1	0,820	3
SE	0,640	13	1,000	1	0,820	3
FI	0,587	19	1,000	1	0,793	5
CY	0,533	23	1,000	1	0,767	6

DK	0,493	24	1,000	1	0,747	6
EL	0,737	4	0,750	8	0,743	8
EE	0,567	21	0,750	8	0,658	9
BG	0,660	11	0,500	10	0,580	10
RO	0,645	12	0,500	10	0,573	11
FR	0,630	16	0,500	10	0,565	12
BE	0,615	17	0,500	10	0,558	13
AT	0,540	22	0,500	10	0,520	14
IT	0,744	3	0,250	15	0,497	15
MT	0,728	5	0,250	15	0,489	16
LT	0,697	8	0,250	15	0,473	17
LU	0,697	8	0,250	15	0,473	17
IE	0,633	15	0,250	15	0,442	19
PT	0,586	20	0,250	15	0,418	20
LV	0,750	1	0,000	23	0,375	21
SK	0,750	1	0,000	23	0,375	21
SI	0,700	7	0,000	23	0,350	23
HU	0,428	27	0,250	15	0,339	24
HR	0,600	18	0,000	23	0,300	25
CZ	0,317	28	0,250	15	0,283	26
DE	0,483	25	0,000	23	0,242	27
PL	0,433	25	0,000	23	0,217	28

Źródło: opracowanie własne.

W oparciu o wartości indeksu IFI, skorygowanego indeksu MTBF oraz indeksu FRI skonstruowano skorygowany indeks syntetyczny siły instrumentów fiskalnych. Jego wartość wyliczono, podobnie jak poprzednio, jako średnią arytmetyczną poszczególnych indeksów składowych posiłkując się jednocześnie metodą Sutherlanda (2005). W ten sposób na rysunku 18 przedstawiono rozkład wartości skorygowanego indeksu syntetycznego odzwierciedlających możliwy jego zakres od 1 do 99 percentyla, przy założeniu losowo wygenerowanych wag dla każdego składnika indeksu.

Rysunek 18. Rozkład wartości syntetycznego skorygowanego indeksu siły instrumentów fiskalnych w 2016 roku



Źródło: opracowanie własne.

Porównanie wartości indeksu skorygowanego z indeksem obliczonym bezpośrednio z danych pochodzących z publikowanych przez Komisję Europejską indeksów FRI, MTBF i SIFI wskazuje na istnienie pewnych, choć nieznacznych różnic między ich wartościami dla poszczególnych krajów. Wartość indeksu skorygowanego wskazuje, na wyższą pozycję takich krajów jak Dania, Cypr, Finlandia w porównaniu z indeksem nie uwzględniających korekt związanych z uwzględnieniem stopnia niezależności niezależnych instytucji fiskalnych oraz wzmocnieniem wpływu związków MTBF z budżetem rocznym, obniżając jednocześnie siłę instrumentów fiskalnych w Niemczech, we Włoszech, na Litwie, w Portugalii, na Słowacji.

Ostatnim etapem badań nad siłą instrumentów fiskalnych jest empiryczna weryfikacja modelu ukazującego związek między skorygowanymi wartościami indeksu niezależnych instytucji fiskalnych i średnioterminowych ram budżetowych a wynikami fiskalnymi mierzonymi wysokością salda sektora *general government* do PKB. Wyniki estymacji tego modelu przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7. Wyniki regresji panelowej dla zmiennej zależnej: saldo sektora *general government* do PKB

Zmienne	(1)	(2)	(3)
Wzrost PKB	0,1829667*** (0,0320333)	0,1810428*** (0,0337761)	0,1827041*** (0,032555)
DługGG/PKB	-0,0473174 (0,0334933)	-0,0490839 (0,0329892)	-0,0505995 (0,0336633)
Euro (binarna)	0,1004379 0,5913005	-0,0648844 (0,6335602)	-0,072754 (0,6213932)
FRI		-0,042338 (0,6334147)	
Indeks IFI	2,462928** (1,162345)	0,8109374 (0,5431823)	
Skorygowany indeks MTBF		2,331227 (1,748045)	
Skorygowany indeks syntetyczny			5,92376** (2,517565)
Constans	-0,9437364 (1,8252)	-2,21919 (1,697218)	-1,927786 (1,571618)
Efekt czasowy	Tak	Tak	Tak
R ²	0,4409	0,4823	0,4713
Liczba obserwacji	364	364	364

Wyniki regresji panelowej z efektami stałym (FE). W nawiasach podano błąd standardowy (robust), ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1

Źródło: opracowanie własne.

Spośród specyfikacji tego modelu zwraca uwagę istotność parametru zmiennej ukazującej wielkość skorygowanego indeksu syntetycznego, mimo że indeksy składowe rozpatrywane indywidualnie nie wykazują istotności statystycznej. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że zależność między wartością skorygowanego indeksu syntetycznego a zmienną objaśnianą jest dodatnia, co wskazuje na pozytywny związek między siłą badanych instrumentów fiskalnych a wysokością salda budżetowego. Wykorzystanie indeksu syntetycznego jako ocena siły instrumentów fiskalnych ma tę przewagę nad indeksami składowymi ukazującymi siłę pojedynczych instrumentów fiskalnych, że pozwala uchwycić możliwą zamiennność poszczególnych instrumentów. Taka sytuacja występuje chociażby w przypadku Niemiec i Bułgarii, dla których wysoka wartość indeksu FRI rekompensuje stosunkowo niskie wartości pozostałych dwóch indeksów. W przypadku Szwecji natomiast siła instrumentów fiskalnych jest determinowana głównie przez wysoką rangę średnioterminowych ram budżetowych, podczas gdy indeksy odnoszące się do reguł fiskalnych i niezależnych instytucji fiskalnych przyjmują stosunkowo niskie wartości.

Wysoka pozycja Cypru jest z kolei możliwa, mimo przeciętnej wartości indeksu FRI, dzięki znacznej sile średnioterminowych ram budżetowych i niezależnych instytucji fiskalnych.

Oczywiście wyniki te należy traktować z pewną ostrożnością, zwłaszcza biorąc pod uwagę arbitralnie przyjętą równość wag poszczególnych składowych tworzących skorygowany indeks syntetyczny, a także przyjęcie wagi 50% zarówno dla stopnia niezależności instytucji fiskalnych przy wyznaczaniu indeksu IFI, jak i dla kryterium związku MTBF z budżetem rocznym przy wyznaczaniu skorygowanego indeksu MTBF. Należy przecież zauważyć, że wartość parametrów dla zmiennych oznaczających poszczególne indeksy składowe jest różna, co może być podstawą do uznania, że o strukturze wag decydować powinny zależności między wartościami tych parametrów. W sytuacji, w której ze specyfikacji modelu wynika że nie wszystkie zmienne odnoszące się do indeksów składowych są istotne statystycznie, takie podejście jednak również obarczone jest niedoskonałością. Dlatego też przyjęto rozwiązanie, w którym dla zobrazowania możliwego wpływu różnych wag na wartość indeksu syntetycznego zastosowano metodę Sutherlanda.

Biorąc pod uwagę wskazane uproszczenia można jednak stwierdzić, że uwzględnianie łącznie w formie indeksu syntetycznego takich instrumentów fiskalnych jak reguły fiskalne, średnioterminowe ramy budżetowe i niezależne instytucje fiskalne daje możliwość pomiaru siły ich związku z wynikami fiskalnymi. Wskazane rezultaty dostarczają argumentów za zintegrowanym wdrażaniem instrumentów fiskalnych, tak aby na zasadzie komplementarności wzmacniały one instytucjonalne ramy polityki fiskalnej.

12. Podsumowanie

Przeprowadzone badania ukazały duże zróżnicowanie w stosowaniu instrumentów fiskalnych przez poszczególne kraje Unii Europejskiej. Szczególny postęp w ich stosowaniu osiągnęły zwłaszcza te z nich, które miały dług publiczny przekraczający 60% PKB. Należy bowiem zauważyć, że wdrażanie instrumentów fiskalnych, które przyspieszyło po uchwaleniu sześciopaku, dwupaku i paktu fiskalnego było reakcją na niestabilną sytuację finansów publicznych w krajach UE.

W jedenastu krajach członkowskich w okresie od 2004 do 2016 roku sektor *general government* zawsze generował deficyt, a tylko w trzech krajach (Estonia, Szwecja, Luksemburg) liczba lat bez deficytu była większa od liczby lat z deficytem. Jeżeli uznać za akceptowalny poziom deficytu taki, który nie przekracza 3% PKB, to jedynie w Luksemburgu, Szwecji i Estonii dwóch krajach w całym badanym okresie mieścił się on w tych granicach. Nierównowaga fiskalna była szczególnie mocno uwidoczniła w latach 2009-2013, gdy ponad 90% krajów członkowskich generowało deficyt (w 2009 roku były to nawet wszystkie kraje), a odsetek krajów z deficytem przekraczającym 3% PKB znacząco przekraczał 60%, z wyjątkiem roku 2013, w którym już mniej niż 40% krajów miało deficyt przewyższający 3% PKB. O powszechności nierównowagi fiskalnej świadczą też częstotliwość wypełniania średnioterminowych celów budżetowych. W przypadku ośmiu krajów UE nigdy tego celu nie udało się osiągnąć, a jedynie w czterech krajach (Dania, Szwecja, Estonia, Luksemburg) zaobserwować można było więcej lat, w których MTO było osiągane, w porównaniu z latami, w których MTO było przekraczane. Jedynie w 2016 roku więcej niż połowa krajów UE była zdolna do osiągnięcia swoich MTO, w pozostałych latach większość krajów członkowskich wykazywała niezgodność swojego salda strukturalnego z MTO.

Tak więc trudno uznać, że okres bezpośrednio następujący po wprowadzenia regulacji (sześciopak, dwupak, *Pakt fiskalny*) mających ustabilizować finanse publiczne w UE przyczynił się do ich zrównoważenia, choć dostrzec można w tym zakresie pewien postęp. Wyrazem tego postępu jest zniesienie procedury nadmiernego deficytu w większości krajów członkowskich.

Przeprowadzone badania nie dostarczają jednocześnie jednoznacznych dowodów na to, że obecność kraju członkowskiego w strefie euro jest gwarantem lepszych wyników fiskalnych. Analizy w tym zakresie nie pozwalają dostrzec statystycznie istotnych zależności. Dotyczy to także stopnia wdrażania poszczególnych instrumentów fiskalnych, gdyż mimo

tego, że dla większości badanych lat zaobserwować można było wyższy poziom indeksów ukazujących siłę reguł fiskalnych, średnioterminowych ram budżetowych oraz niezależnych instytucji fiskalnych dla krajów strefy euro, to jednocześnie różnice między tymi krajami, a krajami pozostającym poza UGW nie wykazują istotności statystycznej.

Rezultaty estymacji modelu ukazującego związek między stosowaniem instrumentów fiskalnych a wynikami fiskalnymi wskazują na statystycznie istotny i pozytywny wpływ stosowania tych instrumentów na relację salda sektora *general government* do PKB. Co interesujące, najwyższą siłą oddziaływania na wysokość salda budżetowego ma stosowanie wieloletnich ram budżetowych, a siła powiązania reguł fiskalnych i niezależnych instytucji fiskalnych z wynikami fiskalnymi jest zauważalnie mniejsza.

Jednocześnie założono, że analiza związków między instrumentami fiskalnymi a wynikami fiskalnymi powinna uwzględniać łączną siłę stosowanych instrumentów. Dlatego też zaproponowano stworzenie indeksu syntetycznego, który uwzględnia siłę zarówno reguł fiskalnych, jak i średnioterminowych ram budżetowych oraz niezależnych instytucji fiskalnych. W konstrukcji tego indeksu uwzględniono dodatkowo stopień niezależności niezależnych instytucji fiskalnych oraz wzmocniono kryterium związków średnioterminowych ram budżetowych z budżetem rocznym. Tak stworzony indeks syntetyczny okazuje się istotny statycznie w modelu ukazującym jego związek z wynikami fiskalnymi. Oczywiście wyniki te należy traktować z pewną ostrożnością, zwłaszcza biorąc pod uwagę arbitralnie przyjętą równość wag poszczególnych składowych tworzących skorygowany indeks syntetyczny, a także przyjęcie wagi 50% zarówno dla stopnia niezależności instytucji fiskalnych przy wyznaczaniu indeksu IFI, jak i dla kryterium związku MTBF z budżetem rocznym przy wyznaczaniu skorygowanego indeksu MTBF. Uwzględniając wskazane uproszczenia można jednak zauważyć, że rezultaty przeprowadzonych badań dostarczają argumentów za zintegrowanym wdrażaniem instrumentów fiskalnych, tak aby na zasadzie komplementarności wzmacniały one instytucjonalne ramy polityki fiskalnej.

13. Literatura

- Alesina A, Perotti R. (1995), *The Political Economy of Budget Deficits*, IMF Staff Papers, 42(1)
- Alesina A., Bayoumi T. (1996), *The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states*, NBER Working Paper No. 5614
- Ali Abbas S.M. (2010), *Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World*, IMF, Washington
- Andrle, M., Bluedorn, J. , Eyraud L., Kinda, T. , Koeva-Brooks, P., Schwartz, G., Weber, A. (2015), *Reforming fiscal governance in the European Union*, IMF Staff Discussion Note 15/09
- Annett, A. (2006), *Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did not Change under Europe's Fiscal Framework*, Working Paper, No. 06/116, IMF
- Arezki R., Ismail K. (2013), *Boom-Bust Cycle, Asymmetrical Fiscal Response and the Dutch Disease*, Journal of Development Economics, Vol. 101
- Ayuso-i-Casals J., Gonzalez Hernandez D., Moulin L., Turrini A. (2009), *Beyond the SGP: Features and effects of EU national fiscal rules, w: Policy instruments for sound fiscal policies. Fiscal rules and institution*, Palgrave Macmillan
- Bova E., Carcenac N., Guerguil M. (2014), *Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World*, IMF Working Papers No. 14/122
- Badinger H., Reuter W. H. (2017), *The case for fiscal rules*, Economic Modelling, Vol. 60
- Beetsma, R., Giuliadori M., Wierds P. (2009), *Planning to Cheat: EU Fiscal Policy in RealTime*, Economic Policy, Vol. 24
- Beetsma, R., Bluhm B., Giuliadori M. Wierds P. (2011), *From First-Release to Ex-Post Fiscal Data: Exploring the Sources of Revision Errors in the EU*, CEPR Discussion Paper No. DP8413
- Beetsma R., Debrun X. (2016), *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*, IMF Working paper, WP/16/86
- Beetsma R., Debrun Z., Sloof R. (2017), *The Political Economy of Fiscal Transparency and Independent Fiscal Councils*, IMF Working Paper, No. 17/195

- Beetsma R., Debrun X., Fang X., Kim Y., Lledó V., Mbaye S., Zhang X. (2018), *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*, IMF Working Paper WP/18/68
- Begg I. (2017), *Fiscal and other rules in EU economic governance: helpful, largely irrelevant or unenforceable?*, National Institute Economic Review, No. 239
- Bergman U. M., Hutchison M. (2015), *Economic Stabilization in the Post-Crisis World: Are Fiscal Rules the Answer?*, Journal of International Money and Finance, Vol. 52
- Brück, T., Stephan A. (2006), *Do eurozone countries cheat with their budget deficit forecasts?*, Kyklos, 59(1)
- Brogan M. (2012) *The politics of budgeting: Evaluating the effects of the political election cycle on state-level budget forecast errors*, Public Administration Quarterly 36 (1)
- Brzozowski M., Siwińska-Gorzelak J. (2010), *The Impact of Fiscal Rules on Fiscal Policy Volatility*, Journal of Applied Economics, Vol. 13
- Bundesbank (2015), *Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet*, Monatsbericht, Mai, Frankfurt
- Cabanillas L., Terzi A. (2012), *The accuracy of the European Commission's forecasts re-examined*, European Economy, Economic Papers 476
- Caceres C., Corbacho A. Medina L. (2010), *Structural Breaks in Fiscal Performance: Did Fiscal Responsibility Laws Have Anything to do with Them?*, IMF Working Paper No. 10/248.
- Christodoulakis G., Mamatzakis E. (2009), *Assessing the prudence of economic forecasts in the EU*, Journal of Applied Econometrics, 24(4)
- Debrun X., Moulin L., Turrini A., Ayuso i-Casals J. (2008), Kumar M., *Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union*, Economic Policy, Vol. 23(54)
- Debrun, X., Kinda, T. (2014), *Strengthening post-crisis fiscal credibility-fiscal councils on the rise: A new dataset*, IMF Working Paper, No.14/58
- Debrun X., Kinda T. (2017), *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset*, Fiscal Studies, vol. 38, no. 4
- Deroose, S., L. Moulin and P. Wierds (2006), *National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Evidence for EU Member States*, Wirtschaftspolitische Blätter, No. 1

-
- Dessus S., Diaz Sanchez J. L., Varoudakis A. (2013), *Fiscal Rules and the Procyclicality of Public Investment in the West African Economic and Monetary Union*, The World Bank Policy Research Working Paper Series No. 6562
- EU IFIs (2018), *Medium-Term Budgetary Frameworks. A contribution to definitions and identification of good practices*, Network of EU Independent Fiscal Institutions
- European Parliament (2018), *The role of national fiscal bodies - State of play*.
- Eyraud L., Debrun X., Hodge A., Lledó V., Pattillo C. (2018), *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, IMF Staff Discussion Notes, SDN/18/04
- Franek S. (2015), *Are Independent Fiscal Institutions Really Independent?*, Eurasian Journal of Economics and Finance, Vol. 3(3)
- Frankel, J., Schreger J. (2013), *Over-optimistic official forecasts and fiscal rules in the Eurozone*, Review of World Economics, Vol. 149, No. 2
- Frankel, J. (2011), *Over-optimism in forecasts by Official Budget Agencies and Its Implications*, Oxford Review of Economic Policy, 4 (27)
- Gilbert N., de Jong J. (2014), *Does the Stability and Growth Pact induce a bias in the EC's fiscal forecasts?*, Working Paper No. 451, De Nederlandsche Bank
- Guichard S., Kennedy M., Wurzel E., André C. (2009), *What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences*, OECD Economics Department Working Papers No. 553
- Guerguil M., Mandon P., Tapsoba R. (2017), *Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy*, "Journal of Macroeconomics", Vol. 52
- von Hagen J. (2010), *Sticking to Fiscal Plans: The Role of Fiscal Institutions*, "Public Choice", Vol. 144(3-4)
- Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J. (2007), *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries*, European Journal of Political Economy, Vol. 23(2)
- Harris, J., Hughes R., Ljungman G., Sateriale C. (2013), *"Medium-term budget frameworks in advanced economies: Objectives, design, and performance"*, Chapter 4 in *"Public financial management and its emerging architecture"*, w: red. Cangiano M., Curristine T., Lazare M., IMF, Washington DC

- Heinemann F., Osterloh S., Kalb, A. (2014), *Sovereign risk premia: The link between fiscal rules and stability culture*, Journal of International Money and Finance, Vol. 41
- Holm-Hadulla F., Hauptmeier S., Rother P. (2012), *The impact of numerical expenditure rules on budgetary discipline over the cycle*, Applied Economics” Vol. 44
- International Monetary Fund (2005), *Promoting Fiscal Discipline: Is There a Role for Fiscal Agencies?*, IMF Policy Paper
- Jankovits L., Sherwood, M., (2015), *Medium-term budgetary frameworks in the EU Member States*, Discussion Paper 021, European Commission
- Jong-A-Pin R., Sturm J., de Haan J. (2012), *Using Real-Time Data to Test for Political Budget Cycles*, CESifo Working Paper Series 3939
- Jonung L., Drea E. (2009), *The euro: It can't happen, It's a bad idea, It won't last. US economists on the EMU 1989-2002*, European Economy. Economic Papers 395
- Jonung, L., Larch M. (2006), *Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts*, Economic Policy, Vol. 21, No. 47
- Komisja Europejska (2018), *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, European Economy, Institutional Paper 075
- Komisja Europejska (2007), *Public finances in EMU*, European Economy No. 3
- Kopits, G. (2012), *Can fiscal sovereignty be reconciled with fiscal discipline?*, Acta Oeconomica, 62(2)
- Kopits, G. (2016), *The IMF and the Euro Area crisis: the fiscal dimension*, Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund Background Paper no. BP/16-02/07
- Kopits G., Symansky S. (1998), *Fiscal policy rules*, IMF Occasional Paper no. 45, Washington D.C
- Krogstrup, S., Wälti, S. (2008), *Do fiscal rules cause budgetary outcomes?*, Public Choice 136 (1–2)
- Kumar M., Baldacci E., Schaechter A., Caceres C., Kim D., Debrun X., Escolano J., Jonas J., Karam P., Yakadina I., Zymek R. (2009), *Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, IMF Staff Paper

-
- Larch M., Branedle T. (2018), *Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective*, Journal of Common Market Studies, Volume 56. Number 2. s. 267–283
- Lledó, V., Yoon S., Fang X., Mbaye S., Kim Y. (2017), *Fiscal Rules at a Glance*, International Monetary Fund, Washington DC
- Merola R., Pérez J (2013), *Fiscal forecast errors: Governments versus independent agencies?*, European Journal of Political Economy, vol. 32(C)
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, red. Cangiano M., Curristine T., Lazare M.
- Moulin, L. Wierts P. (2006), *How Credible Are Multiannual Budgetary Plans In The EU?*, SSRN
- Nerlich, C., Reuter W. (2013), *The design of national fiscal frameworks and their budgetary Impact*, ECB Working Paper 1588 , Frankfurt am Main
- OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris
- Pina A., Venes N. (2011), *The political economy of EDP fiscal forecasts: An empirical assessment*, European Journal of Political Economy, vol. 27 (3)
- Poterba, J.M. (1996), *Budget institutions and fiscal policy in the U.S. states*, American Economic Review 86 (2)
- Reuter W. (2015), *National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective?*, European Journal of Political Economy, No. 39
- Reuter W. (2017), *When and why do countries break their national fiscal rules?*, Working Paper 01/2017, German Council of Economic Experts,
- Rogoff K., Bertelsmann J. (2010), *The rationale for fiscal policy councils: Theory and evidence*, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest
- Schaechter A., Budina N., Kinda T., A. Weber (2012), *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, IMF Working Paper No. 12/187

- Schovic D. (2015), *Analysis of Fiscal Rules in the European Monetary Union*, Journal of Central Banking Theory and Practice, No. 1, pp. 19-33
- Strauch, R., Hallerberg, M., von Hagen J. (2004), *Budgetary Forecasts in Europe – the Track Record of Stability and Convergence Programmes*, ECB Working Paper, No. 307, Frankfurt am Main
- Sutherland D., Price R., Joumard I. (2005), *Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact*, OECD Working Paper No. 52
- Szpringer Z., (2015), *Rola niezależnej rady fiskalnej w zarządzaniu finansami publicznymi*, w: red. Lubińska T., Będzieszak M., Marska-Dzioba N., *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność*, Difin, Warszawa.
- Tapsoba R. (2012), *Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviours in Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation*, “Economic Modelling”, Vol. 29(4)
- von Trapp L., Nicol S. (2018), *Measuring IFI independence: A first pass using the OECD IFI database*, w: red. Beetsma R., Debrun X., *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, CEPR Press, London
- Thornton J., Vasilakis C. (2018), *Fiscal rules and government borrowing costs: International evidence*, “Economic Inquiry” Vol. 56, No. 1, 2018, 446–459
- Wierds P. (2008), *How do Expenditure Rules affect Fiscal Behaviour?*, DNB Working Papers 166, Netherlands Central Bank
- Wyplosz C. (2012), *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, NBER Working Paper No. w17884
- Wyplosz C., (2002), *Fiscal Policy: Institutions versus Rules*, CEPR Discussion Papers, No 3238, Centre for Economic Policy Research, Geneva
- Vlaicu R. , Verhoeven M., Grigoli F., Mills Z. (2014), *Multiyear budgets and fiscal performance: Panel data evidence*, *Journal of Public Economics*, Vol. 111

14. Aneks

Aneks 1. Podstawowe charakterystyki wybranych niezależnych instytucji fiskalnych w UE

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Austria	Rada Fiskalna	+	+	+	+	+	1970/2013	15	4
Belgia	Federalne Biuro Planowania	+	+	-	-	+	1959	2	4
Belgia	Najwyższa Rada Finansowa	-	-	+	+	+	1989	12	5
Bułgaria	Rada Fiskalna	-	+	+	+	-	2016	5	6
Chorwacja	Komisja Polityki Fiskalnej	-	+	+	-	+	2013	7	5
Cypr	Rada Fiskalna	-	+	+	+	-	2014	3	6
Czechy	Narodowa Rada Budżetowa	-	+/-	+	-	+	2017	3	6
Dania	Rada Ekonomiczna	+	+	+	+	+	1962	26	6
Estonia	Rada Fiskalna	-	+	+	+	+	2014	6	5
Finlandia	Departamentu Audytu Dokonań i Polityki Fiskalnej (Narodowe Biuro Audytu)	-	+	+	+	-	1947/2013	7	6
Francja	Najwyższa Rada Finansów Publicznych	-	+	+	-	+	2013	11	5
Niemcy	Niezależna Izba Doradców (Rada Stabilności)	-	+	+	-	+	2010	9	4
Grecja	Parlamentarne Biuro Budżetowe	-	+	+	+	-	2010	5	5
Grecja	Rada Fiskalna	-	+	+	+	-	2015	5	6
Węgry	Rada Fiskalna	+	+	+	-	+	2009/2011	3	9
Irlandia	Rada Fiskalna	-	+	+	+	+	2011	5	4
Włochy	Parlamentarne Biuro Budżetowe	-	+	+	-	+	2014	5	6
Łotwa	Fiscal Discipline Council	-	+	+	+	+	2014	6	6
Litwa	Departament Monitorowania Polityki Budżetowej (Narodowe Biuro Audytu)	-	+	+	+	+	2015	1	5

Luksemburg	Narodowa Rada Finansów Publicznych	-	+	+	-	-	2014	7	4
Malta	Rada Fiskalna	-	+	+	+	-	2015	3	4
Holandia	Biuro Analiz Polityki Ekonomicznej	+	-	+	-	+	1945	3	7
Holandia	Departament Doradczy (Rada Państwa)	-	+	+	+	-	2014	5	*
Portugalia	Rada Finansów Publicznych	-	+	+	+	+	2012	7	7
Rumunia	Rada Fiskalna	+	+	+	+	+	2010	5	9
Słowacja	Rada Fiskalna	-	-	+	-	+	2011	3	7
Słowenia	Rada Fiskalna	-	-	+	-	+	2015	3	5
Hiszpania	Niezależny Urząd Odpowiedzialności Fiskalnej	+	+	+	+	+	2014	5	6
Szwecja	Rada Polityki Fiskalnej	-	+	+	+	+	2007	6	3
Wlk. Brytania	Biuro Odpowiedzialności Budżetowej	+	+	+	-	+	2010	3	5

Objaśnienia: (1) Nazwa państwa; (2) Nazwa instytucji; (3) Przygotowanie prognoz; (4) Ocena prognoz; (5) Ocena wypełniania reguł fiskalnych; (6) Rekomendacje dla polityki fiskalnej; (7) Ocena długoterminowej równowagi finansów publicznych; (8) Rok rozpoczęcia działalności; (9) Liczba członków; (10) Kadencja (w latach). *Kadencja dożywotnia

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Independent fiscal institutions database* oraz Jankowics, Sherwood (2017).

Aneks 2. Oceny dla kryteriów wyznaczenia indeksu reguł fiskalnych

L. p.	Nazwa kryterium	Skala ocen dla kryterium
1.	Podstawa prawna reguły	- Reguła fiskalna zapisana w konstytucji (lub innym akcie w randze wyższej niż powszechnie stosowane prawo – prawo organiczne) – 3; - Reguła fiskalna zapisana w powszechnie stosowanym prawie, np. ustawie – 2; - Reguła fiskalna oparta na umowie koalicyjnej (w tym również programy rządowe przegłosowane w parlamencie lub inne pisemne uzgodnienia na poziomie różnych szczebli administracji) – 1; - Reguła fiskalna wynikająca z nieusankcjonowanego prawnie zobowiązania politycznego – 0.
2.	Możliwość zmiany celu zapisanego w regule	- Cel reguły, określony w dokumencie jej o ustanowieniu, nie może być zmieniony lub tymczasowo zawieszony przez rząd, z wyjątkiem ściśle określonych sytuacji (klauzula wyjścia) – 3; - Rząd może (na podstawie zgody parlamentu) tymczasowo zmienić cel lub jest upoważniony do decydowania o poziomie celu (w przypadku, gdy cel nie jest zdefiniowany w dokumencie ustanawiającym regułę) – 1; - Rząd może cel reguły w dowolnym czasie bez zgody parlamentu – 0.
3.	Monitorowanie reguły	Kryterium 3a. Charakter organu odpowiedzialnego za monitorowanie reguły i mechanizm korekcyjny - Monitorowanie przeprowadzane przez niezależną instytucję fiskalną – 3; - Monitorowanie przez instytucję audytową i/lub parlament – 2; - Monitorowanie przez ministerstwo finansów lub inną instytucję rządową – 1; - Brak monitoringu przestrzegania reguły (w formie regularnego raportu) – 0. Kryterium 3b. Monitorowanie w czasie rzeczywistym (kwartalne lub częstsze) - Monitorowanie w czasie rzeczywistym jest powszechnie stosowane – 1; - Monitorowanie w czasie rzeczywistym, w przypadku wykrycia zagrożenia nieprzestrzegania reguły za pomocą mechanizmu ostrzegania w czasie rzeczywistym – 0,5; - Brak monitorowania w czasie rzeczywistym – 0. Kryterium 3 c. Charakter organu odpowiedzialnego za monitorowanie mechanizmu korygującego w przypadku odstępstw od zapisów reguły fiskalnej - Niezależny organ (niezależna instytucja fiskalna lub instytucja audytowa, wyposażona w odpowiedni mandat) – 3; - Instytucja audytowa i/lub parlament – 2; - Ministerstwo finansów lub inna instytucja rządowa – 1; - Brak monitoringu mechanizmu korekcyjnego – 0. Kryterium 3d. Rola niezależnego organu w dostarczaniu / zatwierdzaniu prognoz makroekonomicznych / budżetowych - Istnieje niezależny organ dostarczający lub zatwierdzający oficjalne prognozy makroekonomiczne i budżetowe, na podstawie których przygotowywany jest roczny budżet – 2; - Istnieje niezależny organ dostarczający lub zatwierdzający oficjalne prognozy makroekonomiczne lub budżetowe, na podstawie których przygotowywany jest roczny budżet – 1.

4.	Mechanizmy korygujące w przypadku odstępstwa od reguły	• Mechanizm korekty uruchamiany jest automatycznie i istnieją z góry określone reguły określające rodzaj/rozmiar i/lub zakres czasowy korekty – 4; • Mechanizm korekty uruchamiany jest automatycznie lub istnieją z góry określone reguły określające rodzaj/rozmiar i/lub zakres czasowy korekty – 2; • Władze krajowe są zobowiązane do podjęcia lub przedstawienia środków naprawczych przed parlamentem lub odpowiednim wskazanym w regulacjach organem, jednocześnie jednak nie istnieje ustalony harmonogram i z góry określone reguły określające rodzaj/rozmiar i/lub zakres czasowy korekty – 1; • Władze krajowe nie są zobowiązane do podjęcia lub przedstawienia środków naprawczych i nie ma ustalonych z góry reguł kadrowanie natury / rozmiaru i / lub osi czasu korekty – 0.
5.	Odporność na wstrząsy lub zdarzenia pozostające poza kontrolą rządu	Ocena tego kryterium jest sumą elementów zdefiniowanych poniżej: • Czy reguła zawiera jasno określone klauzule wyjścia, które są zgodne z <i>Paktem Stabilności i Wzrostu</i>? (1/0) • Czy istnieje margines budżetowy określony w odniesieniu do reguły fiskalnej (np. cele budżetowe określone poniżej limitów wydatkowych) lub margines bezpieczeństwa związany z MTO zapisanym w ustawodawstwie narodowym? (1/0) • Czy cele są definiowane w cyklicznie dostosowywanych warunkach dostosowanych do cyklu lub uwzględniają cykl w jakikolwiek sposób (np. limity zdefiniowane w cyklu)? (1/0) • Czy istnieją wyjątki od reguły fiskalne w postaci obszarów (wyłączeń), które pozostają poza kontrolą władz, przynajmniej w krótkim okresie (np. wypłaty odsetek, zasiłki dla bezrobotnych)? (1/0)

Źródło: *Fiscal rules database*, Komisja Europejska.

Aneks 3. Oceny dla kryteriów wyznaczania indeksu MTBF

L. p.	Nazwa kryterium	Skala ocen dla kryterium
1.	Zakres celów/pułapów uwzględnionych w krajowych średniookresowych planach budżetowych	• MTBF pokrywa ponad 90% sektora <i>general government</i> -3; • MTBF pokrywa 70% do 90% sektora <i>general government</i> -2; • MTBF pokrywa od 50% do 70% sektora <i>general government</i> -1; • MTBF pokrywa poniżej 50% sektora <i>general government</i> -0. Wynik jest powiększany o 1, jeżeli istnieje jakaś forma koordynacji pomiędzy podsektorami <i>general government</i> przy ustalaniu celów wieloletnich
2.	Związek między celami/ pułapami ujętymi w krajowych średniookresowych planach budżetowych a budżetami rocznymi	• Zapewniona prawnie lub zwyczajowo zgodność budżetu rocznego limitami (deficyt/nadwyżka, pułapy wydatków itp.) ustalonymi w średniookresowych planach budżetowych, których nie można w żadnym przypadku przekroczyć – 4; • Roczny budżet może odbiegać od średniookresowych planów fiskalnych jedynie na poziomie zdezagregowanym, pod warunkiem, że nominalne saldo budżetowe pozostaje bez zmian (tj. dodatkowe wydatki są powiązane ze wzrostem dochodów lub zmniejszeniem innej pozycji wydatków) – 3; • Roczny budżet, w tym cele dotyczące salda budżetowego, może odbiegać od średnioterminowych planów fiskalnych jedynie w pewnych okolicznościach (np. zmiana w wydatkach na emerytury / zasiłki dla bezrobotnych, znaczna zmiana w prognozie makroekonomicznej, powstanie nowego rządu itp.) – 2; • Roczny budżet może odbiegać od średnioterminowych planów fiskalnych, ale ewentualne odstępstwa muszą być wyjaśniane publicznie – 1. • Plany średnioterminowe mają jedynie charakter orientacyjny i nie można wyjaśnić możliwych odchyleń – 0 Wynik jest powiększany o 1, jeżeli cele / pułapy uwzględnione w krajowych planach średniookresowych są ustalane z góry na kilka lat i nie są zmieniane Wynik jest dodatkowo powiększany o 1 w przypadku, gdy istnieją określone działania, które należy podjąć w przypadku odchyleń od planów (dotyczy tylko przypadków należących do trzech pierwszych powyższych kategorii)
3.	Zaangażowanie parlamentu krajowego w przygotowanie krajowych średniookresowych planów budżetowych	• Plany średniookresowe są przegłosowywane przez parlament – 3; • Brak głosowania w parlamencie, ale formalna prezentacja przez rząd i/lub dyskusja nad średniookresowymi planami w parlamencie – 2; • Nie ma oficjalnej prezentacji w parlamencie, ale plany średnioterminowe są przesyłane do informacji parlamentowi – 1; • Brak interakcji z parlamentem – 0.
4.	Zaangażowanie niezależnych instytucji fiskalnych (IFI) w przygotowanie krajowych średniookresowych planów budżetowych	• IFI przygotowuje i zatwierdza zarówno wieloletnie prognozy makroekonomiczne, jak i budżetowe – 4; • IFI przygotowuje lub zatwierdza wieloletnie prognozy makroekonomiczne lub budżetowe – 3; • IFI ocenia zarówno prognozy wieloletnie makroekonomiczne, jak i budżetowe – 2; • IFI ocenia wieloletnie prognozy makroekonomiczne lub budżetowe – 1; • IFI nie uczestniczy w przygotowaniu MTBF – 0.

5.	Poziom szczegółowości krajowych średniookresowych planów budżetowych	Wartość tego kryterium jest sumą poniższych elementów: • Istnieje szczegółowy podział całkowitych prognoz wydatków i dochodów na podstawie niezmiennych polityk według głównych składników (1/0); • Istnieje wyodrębniony fragment poświęcony analizie zasad leżących u podstaw zarówno całkowitych prognoz wydatków i dochodów i / lub ich głównych komponentów (1/0); • Wpływ głównych polityk i reform na niezmienny scenariusz polityki jest kwantyfikowany w czasie trwania planu (1/0); • Średniookresowy plan budżetowy zawiera szczegółowe wyjaśnienia dotyczące wpływu alternatywnych scenariuszy makroekonomicznych na budżet (1/0).
----	--	---

Źródło: *Medium-term budgetary frameworks database*, Komisja Europejska.

Aneks 4. Schemat wyznaczania indeksu SIFI

Kalkulacja indeksu SIFI:

$$SIFI_{n,t} = \sum_{a=1}^6 TK_{a,n,t} * C_{TKt} * W_{a,h}$$

$SIFI_{n,t}$ – wartość indeksu dla instytucji n w roku t

$TK_{a,n,t}$ – zadanie a wypełnianie przez instytucję n w roku t

C_{TKt} – współczynniki siły prawnej dla zadania TK w roku t

$W_{a,h}$ - waga przyporządkowana do zadania TK_a dla h typu ze schematu wag

Zadania (TK_a)

- 1) Monitorowanie zgodności z regułami fiskalnymi
- 2) Prognozowanie makroekonomiczne
- 3) Prognozowanie budżetowe i kalkulacja kosztów polityk
- 4) Analiza długoterminowej równowagi polityki fiskalnej
- 5) Promocja przejrzystości fiskalnej
- 6) Tworzenie normatywnych rekomendacji dla polityki fiskalnej

Wartości TK dla zadań 4,5,6 są zerojedynkowe (0- brak aktywności, 1 – aktywność istnieje), podczas gdy wartości TK dla zadań 1,2,3 wykazują się większym zróżnicowaniem w zależności od specyfiki zadania. W przypadku tych zadań możliwe są oceny o wartości 0, 1, 2. Istnieje ponadto możliwość podwyższenia tych ocen. W przypadku zadania 1 dodatkowy punkt jest otrzymywany za zaangażowanie instytucji w uruchamianie mechanizmu korekcyjnego oraz monitorowanie wszystkich reguł fiskalnych w całym sektorze *general government*. W przypadku zadania 2 możliwe jest uzyskanie dodatkowego punktu za istnienie procedury uzgadniania z rządem rozbieżności w zakresie prognoz. W przypadku zadania 3 dodatkowy punkt uzyskiwany jest w przypadku przygotowania opinii co do zasadności składanych propozycji legislacyjnych w oparciu o kwantyfikację kosztów prowadzonych polityk. Współczynnik C_{TK} przyjmuje wartość 1 dla zadań realizowanych w oparciu o mandat prawny, wartość 0,5 w przypadku realizacji zadania przez instytucję fiskalną z własnej inicjatywy, o ile ma to charakter regularny oraz wartość 0,25 w przypadku zadań wykonywanych okazjonalnie.

Wagi $W_{a,h}$ przyporządkowane są zgodnie układem określonym w tabeli.

System wag uwzględnianych przy kalkulacji SIFI w zależności od roli niezależnej instytucji fiskalnej

Realizowane zadania	Rola niezależnej instytucji fiskalnej w danym kraju			
	Neutralna	Ciało doradcze	Zorientowane na UE	Władza fiskalna
Monitorowanie zgodności z regulami fiskalnymi	16,7	50	30	15
Prognozowanie makroekonomiczne	16,7	20	25	20
Prognozowanie budżetowe i kalkulacja kosztów polityk	16,7	0	20	20
Analiza długoterminowej równowagi polityki fiskalnej	16,7	15	10	5
Promocja przejrzystości fiskalnej	16,7	15	5	10
Tworzenie normatywnych rekomendacji dla polityki fiskalnej	16,7	0	10	30
Ogółem	100	100	100	100
Uwagi: Neutralna – wagi równe dla wszystkich zadań; Ciało doradcze – wagi preferujące zadania o charakterze konsultacyjnym; Zorientowana na EU – wagi preferujące zadania obowiązkowe dla krajów strefy euro; Władza fiskalna – wagi preferujące zadania związane z kreowaniem polityki fiskalnej.				

Źródło: *Independent fiscal institutions database*, Komisja Europejska

www.nbp.pl

