



Joanna Działo

Znaczenie wiarygodności polityki fiskalnej dla konsolidacji finansów publicznych

JOANNA DZIAŁO

**Znaczenie wiarygodności
polityki fiskalnej dla
konsolidacji finansów
publicznych**

Znaczenie wiarygodności polityki fiskalnej dla konsolidacji finansów publicznych



Warszawa 2025

***Znaczenie wiarygodności polityki fiskalnej
dla konsolidacji finansów publicznych***

Joanna Działo

(Uczelnia Łazarskiego, ORCID: 0000-0001-8132-8101)

Recenzenci:

dr hab. Aleksandra Laskowska-Rutkowska, prof. UŁa

dr hab. Katarzyna Skorupińska-Cieślak, prof. UŁ

Redaktor prowadząca: Aleksandra Szudrowicz

Redakcja językowa i korekta: Karolina Rutkowska

Projekt okładki: Studio Grafpa, www.grafpa.pl

DOI 10.26399/978-83-66723-85-6

e-ISBN 978-83-66723-85-6

ISBN 978-83-66723-86-3

© Copyright by Uczelnia Łazarskiego 2025



Wydanie 1

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2025

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Wiarygodna polityka fiskalna	13
1.1. Definicja i cechy charakterystyczne wiarygodnej polityki fiskalnej	13
1.2. Wiarygodność fiskalna w badaniach empirycznych	16
1.3. Czynniki utrudniające prowadzenie wiarygodnej polityki fiskalnej	21
1.4. Instrumenty wspierające wiarygodną politykę fiskalną	25
Rozdział 2. Przejrzystość polityki fiskalnej	28
2.1. Przyczyny niskiej przejrzystości polityki fiskalnej	28
2.2. Definicja i cechy charakterystyczne przejrzystej polityki fiskalnej	29
2.3. Międzynarodowe standardy w zakresie przejrzystości polityki fiskalnej	34
2.3.1. MFW: „Kodeks przejrzystości fiskalnej”	34
2.3.2. OECD: Najlepsze praktyki przejrzystości budżetu	36
2.3.3. GIFT: Wysokie zasady przejrzystości, uczestnictwa i odpowiedzialności fiskalnej	37
2.3.4. Międzynarodowe Partnerstwo Budżetowe: Badanie otwartości budżetu	38
2.3.5. Międzynarodowa Federacja Księgowych: Międzynarodowe standardy rachunkowości sektora publicznego	40
2.4. Przejrzystość polityki fiskalnej: studium przypadków	42
2.4.1. Kraje rozwinięte: Nowa Zelandia, Australia i Wielka Brytania ..	42
2.4.2. Kraje rozwijające się: Nigeria, Pakistan, Indie i Republika Południowej Afryki	45
2.5. Wpływ przejrzystości na instrumenty i wyniki polityki fiskalnej: przegląd badań empirycznych	48
2.6. Badanie otwartości budżetu	61

Rozdział 3. Reguły fiskalne	65
3.1. Rodzaje reguł fiskalnych	65
3.2. Międzynarodowe reguły fiskalne (Unia Europejska)	71
3.3. Skuteczność reguł fiskalnych: przegląd badań empirycznych	78
3.4. Średniookresowe ramy budżetowe	87
Rozdział 4. Wybory parlamentarne a polityka fiskalna	93
4.1. Modele politycznego cyklu koniunkturalnego	93
4.2. Wpływ systemu wyborczego na politykę fiskalną	108
4.2.1. Większościowy system wyborczy	108
4.2.2. Proporcjonalny system wyborczy	111
4.2.3. System wyborczy a wiarygodność polityki fiskalnej: przeгляд badań empirycznych	114
Rozdział 5. Niezależne instytucje fiskalne	121
5.1. Rada fiskalna	121
5.2. Niezależna agencja fiskalna	128
Rozdział 6. Wiarygodność polityki fiskalnej i ocena kondycji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej	133
6.1. Stan finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej	133
6.2. Czy polityka fiskalna w Unii Europejskiej sprzyja konsolidacji finansów publicznych?	141
Rozdział 7. Podsumowanie i wnioski	150
Bibliografia	159

Wstęp

Jednym z największych wyzwań współczesnych gospodarek jest zapewnienie konkurencyjności na rynkach międzynarodowych, między innymi poprzez ustanowienie ram finansowych wspierających rozwój gospodarczy i społeczny. Obok finansów podmiotów prywatnych, finanse publiczne grają kluczową rolę w tym procesie. Rola i znaczenie finansów publicznych w rozwoju gospodarczym kraju są bardzo złożone i mają poważny wpływ na stabilność systemu podatkowego, na kierunki i zakres wydatkowania środków publicznych i w konsekwencji na równowagę finansową i kondycję ekonomiczną gospodarki. Aby system finansów publicznych działał efektywnie, każde państwo przygotowuje strategię fiskalną, za pomocą której stara się osiągnąć określone cele. Jednym z głównych wyzwań, jakie napotyka realizacja przyjętej strategii fiskalnej, jest przewidywalność i spójność prowadzonej polityki fiskalnej.

Globalny kryzys finansowy z 2008 roku, którego jednym ze skutków była silna recesja gospodarcza w wielu krajach na świecie i konieczność wykorzystywania polityki fiskalnej do pobudzania gospodarek, wywołał rosnące i uzasadnione obawy dotyczące stabilności finansów publicznych. Gwałtowny wzrost deficytów budżetowych i w konsekwencji zadłużenie państw próbujących wykorzystywać dług publiczny do stymulowania gospodarek pogrążonych w głębokiej recesji zapoczątkowały zmianę paradygmatu w zakresie zarządzania długiem publicznym. Niedawny kryzys gospodarczy związany z pandemią COVID-19, będący jego skutkiem wzrost inflacji

i wreszcie wybuch wojny w Ukrainie spowodowały dalszy gwałtowny wzrost globalnej niepewności funkcjonowania gospodarek.

Dotychczasowe doświadczenia pokryzysowe (począwszy od kryzysu naftowego w latach 70. XX wieku, przez kryzys finansowy lat 2007–2008, czy kryzys gospodarczy po pandemii COVID-19) pokazały, że generalnie rządcom znacznie łatwiej jest zwiększać udział państwa w gospodarce (tzn. zwiększać wydatki budżetowe w relacji do PKB) w czasach kryzysu niż zmniejszać go po kryzysie lub recesji (a więc niż wydatki ograniczać). Przyczyn tego zjawiska ekonomiści upatrują w procesie znacznego zwiększania redystrybucyjnej roli państwa w gospodarce (państwo opiekuńcze), rozszerzania tradycyjnych funkcji państwa oraz wzrostu ich kosztów. Zwiększanie wydatków publicznych staje się „perpetuum mobile”, raz zwiększone wydatki trudno jest w przyszłości ograniczyć, gdyż jest to niepopularne społecznie i może skutkować utratą poparcia wyborców¹. W konsekwencji, zwłaszcza kryzysy ekonomiczne, prowadzą do silnego niezrównoważenia finansów publicznych i rosnącego zadłużenia gospodarek na całym świecie.

Rezultatem tych zdarzeń był wzrost zainteresowania ekonomistów i szeroko rozumianej opinii publicznej problemem poprawy efektywności zarządzania finansami publicznymi. Konsolidacja finansów publicznych, nazywana także konsolidacją fiskalną, stała się priorytetem działań władz fiskalnych w wielu krajach. Konsolidację fiskalną można określić jako „naprawę finansów publicznych, która jest planem chroniącym państwo przed załamaniem finansów publicznych, przed sytuacją, w której państwo nie będzie w stanie wypełnić swoich zobowiązań i swoich zadań wobec obywateli. Konsolidacja fiskalna to działania rządu, które stanowią konkretną i rzeczową odpowiedź na pytania: Co zrobić, aby wzrosły dochody publiczne? Co zrobić, aby ograniczyć wydatki publiczne? Co zrobić, aby lepiej gospodarować pieniędzmi publicznymi?”². Według Komisji Europejskiej konsolidacja fiskalna to poprawa salda budżetowego poprzez zastosowanie środków dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, określonej przez wielkość tej poprawy lub okresu, w którym

¹ B. Guziejewska, *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022.

² I. Wojciechowska-Toruńska, *Konsolidacja fiskalna w Polsce w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Finanse Publiczne” 2010, nr 112, s. 398.

ma ona nastąpić³. Konsolidacja finansów publicznych obejmuje wszystkie działania w zakresie polityki fiskalnej (konsolidacja fiskalna) oraz organizacji sektora finansów publicznych (konsolidacja instytucjonalna), prowadzące do lepszego gospodarowania środkami publicznymi, stabilizacji finansów publicznych, ograniczania deficytu budżetowego i zmniejszania zadłużenia.

W niniejszym opracowaniu poddano analizie wybrane aspekty fiskalne konsolidacji finansów publicznych, głównie związane z wiarygodnością polityki fiskalnej. W literaturze przedmiotu nie występuje jedna uniwersalna definicja konsolidacji fiskalnej, a proces ten można rozpatrywać z punktu widzenia różnych kryteriów. Generalnie jednak poprzez okres konsolidacji fiskalnej rozumie się wystarczającą poprawę sytuacji budżetowej (zakres) lub też wystarczająco długi okres poprawy bilansu finansów publicznych (trwałość). Ten drugi przypadek definiowany jest jako konsolidacja udana, która charakteryzuje się utrzymującą się redukcją wskaźnika długu publicznego do PKB po okresie właściwej konsolidacji fiskalnej. Według definicji konsolidacji fiskalnej stosowanej przez OECD udana konsolidacja finansów publicznych oznacza skumulowaną zmianę pierwotnego deficytu strukturalnego powyżej 3% PKB przez okres co najmniej ostatnich 2 lat⁴.

Wśród ekonomistów powszechna stała się opinia, że jednym z kluczowych warunków udanej konsolidacji finansów publicznych jest prowadzenie odpowiedzialnej polityki fiskalnej, a przede wszystkim zwiększenie wiarygodności tej polityki. „Wiarygodna polityka fiskalna powinna posiadać kilka cech. Polityka fiskalna powinna być w krótkim okresie wystarczająco elastyczna, aby móc reagować na przejściowe (cykliczne) wahania koniunkturalne. Znaczy to, że powinno być możliwe kreowanie deficytu budżetowego w warunkach recesji oraz jego redukcja (lub wypracowanie nadwyżki) w warunkach ekspansji gospodarczej. Ponadto, zagregowany poziom wydatków powinien zapewnić realizację celów określonych przez społeczne preferencje dotyczące oczekiwanej roli państwa w gospodarce. Innymi słowy, państwo powinno być zdolne do zapewnienia społeczeństwu niezbędnego minimum dóbr i usług. Preferowany poziom wydatków powinien być możliwy do utrzymania

³ European Commission, *Report on Public Finances in EMU*, „European Economy” 2014, nr 9, s. 141.

⁴ I. Wojciechowska-Toruńska, *Konsolidacja fiskalna...*, op. cit.

w sposób permanentny, tak, by można było osiągnąć sprawiedliwy podział zasobów w czasie, pomiędzy kolejnymi pokoleniami. Sprawiedliwe rozłożenie wydatków w czasie oznacza z kolei, że bieżąca polityka fiskalna powinna unikać generowania nadmiernych deficytów budżetowych, które negatywnie wpływają na możliwości realizacji wydatków w przyszłości⁵. Wiarygodność fiskalna odnosi się zatem do poziomu zaufania, jaki uczestnicy rynku mają do zaangażowania i umiejętności rządu w kwestii zarządzania finansami publicznymi w sposób ostrożny i zrównoważony⁶. Obejmuje ona konsekwentne spełnianie celów fiskalnych, przestrzeganie reguł fiskalnych, dokonywanie wiarygodnych prognoz budżetowych i utrzymywanie zrównoważonego długu publicznego. Wiarygodna polityka fiskalna sprzyja stabilizacji finansów publicznych w długim okresie, między innymi poprzez ograniczanie skłonności do deficytu, która jest najczęściej skutkiem oddziaływania czynników zewnętrznych na politykę fiskalną. W efekcie prowadzenia wiarygodnej polityki fiskalnej następuje wzrost stabilności makroekonomicznej gospodarki i sektora finansów publicznych, co z kolei zwiększa zaufanie inwestorów do gospodarki i stymuluje wzrost gospodarczy.

Ekonomiści zgodni są co do tego, że zwiększenie wiarygodności polityki fiskalnej możliwe jest dzięki zastosowaniu kilku instrumentów. Najczęściej wymieniane są ilościowe (numeryczne) reguły fiskalne, które zastępują dyskrejonalne podejmowanie decyzji fiskalnych. Reguły fiskalne są jednak zazwyczaj trudne do egzekwowania i chociaż mogą znacząco poprawić jakość polityki fiskalnej, to nie gwarantują prowadzenia wiarygodnej polityki fiskalnej. Dlatego drugim, komplementarnym rozwiązaniem jest stworzenie rad fiskalnych o eksperckim i doradczym charakterze, których podstawowym zadaniem byłoby opiniowanie najważniejszych dokumentów budżetowych państwa, przeprowadzanie analiz dotyczących polityki budżetowej oraz udział w debacie publicznej dotyczącej finansów publicznych. Pojawiają się także propozycje, aby rady fiskalne uzyskały uprawnienia do prowadzenia polityki fiskalnej w granicach ustalonych przez parlament. Takie niezależne

⁵ M. Belka, *Co to są zdrowe finanse publiczne?*, [w:] T. Baczko, M. Belka, S. Krajewski, E. Mączyńska, J. Mujżel (red.), *Polska transformacja. Sukcesy i bariery. Refleksje z okazji jubileuszu Profesora Jana Mujżela*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 7.

⁶ N. End, G.H. Hong, *Trust What You Hear: Policy Communication, Expectations, and Fiscal Credibility*, „IMF Working Paper Fiscal Affairs Department” 2022, WP/22/36, s. 1–49.

agencje fiskalne przejęłyby część odpowiedzialności polityków za zarządzanie finansami publicznymi.

Niebagatelne znaczenie dla poprawy wiarygodności polityki fiskalnej ma także jej otwartość. Otwartość polityki fiskalnej składa się z dwóch kluczowych elementów: przejrzystości polityki fiskalnej i uczestnictwa społeczeństwa w procesie budżetowym. Definicji przejrzystości fiskalnej w literaturze istnieje wiele, jednak generalnie podkreślają one kompleksowość, jasność, wiarygodność, terminowość i trafność publicznego raportowania na temat przeszłego, obecnego i przyszłego stanu finansów publicznych. Natomiast definicje partycypacji społecznej są niezbyt liczne, ale ogólnie rzecz biorąc, odnoszą się one do szerokiego zestawu praktyk, za pośrednictwem których obywatele, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inni uczestnicy rynku wchodzi w interakcje z władzami publicznymi, aby wpływać na projektowanie i realizację polityki fiskalnej. Może to mieć miejsce na różnych etapach cyklu budżetowego w odniesieniu do konkretnych kwestii związanych ze świadczeniem usług lub inwestycjami publicznymi.

Wiarygodność polityki fiskalnej jest również determinowana przez proces wyborczy. Wybory do parlamentu czy wybory prezydenckie mogą wywoływać zjawisko nazywane politycznym cyklem koniunkturalnym, kiedy to politycy w obliczu zbliżających się wyborów często podejmują działania zmierzające do realizacji własnych interesów (zwiększenia szansy na reelekcję) kosztem interesów gospodarki i społeczeństwa. Również kształt systemu wyborczego (system większościowy czy proporcjonalny) nie pozostaje bez znaczenia dla decyzji fiskalnych podejmowanych przez polityków. Ponadto, ważnym czynnikiem warunkującym wiarygodność polityki fiskalnej są niezależne instytucje fiskalne, które monitorują działania rządu i zapewniają bezstronne oceny polityki fiskalnej. Instytucje te czynią proces budżetowy bardziej odpowiedzialnym i transparentnym, poddając prognozy i wyniki fiskalne zewnętrznej kontroli niezależnego organu.

Głównym celem niniejszej monografii jest analiza i ocena czynników determinujących wiarygodność polityki fiskalnej. Zostaną omówione reguły fiskalne i średniookresowe ramy budżetowe, przejrzystość polityki fiskalnej, systemy wyborcze oraz niezależne agencje fiskalne. Należy jednak podkreślić, że analizowane w monografii czynniki nie wyczerpują potencjalnych możliwości rozważań w tym zakresie, a jedynie stanowią indywidualny

wybór autorki. Przedstawiony zostanie także szeroki przegląd badań empirycznych dotyczących zależności pomiędzy wymienionymi wyżej czynnikami wiarygodności polityki fiskalnej a kondycją finansów publicznych, określoną poprzez osiągnięte wyniki fiskalne, takie jak wydatki budżetowe, przychody z podatków, deficyt budżetowy i dług publiczny. W ten sposób dokonana zostanie ocena znaczenia wiarygodności polityki fiskalnej w procesie konsolidacji finansów publicznych, co stanowi dodatkowy cel niniejszej monografii. Realizacji tego celu służyć będzie ocena kondycji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej oraz ocena skuteczności podstawowych czynników determinujących wiarygodność fiskalną: reguł fiskalnych i średniookresowych ram budżetowych, niezależnych agencji fiskalnych i przejrzystości polityki fiskalnej. Na tej podstawie zostaną sformułowane wnioski odnoszące się do stopnia wiarygodności polityki fiskalnej w krajach Unii Europejskiej i jej wpływu na kondycję i konsolidację finansów publicznych w państwach członkowskich UE. Szczególna uwaga poświęcona będzie ocenie wiarygodności polityki fiskalnej i kondycji finansów publicznych Polski.

W opracowaniu wykorzystane są różne metody i narzędzia badawcze: krytyczna analiza literatury, metoda ilościowa w postaci analizy danych statystycznych, metody opisowe i graficzne. Dane statystyczne służące ocenie wiarygodności polityki fiskalnej i kondycji finansów publicznych pochodzą z baz danych Eurostatu (Government Deficit/Surplus), Komisji Europejskiej (Fiscal Governance Database) i OECD (Independent Fiscal Institutions Database). Ponadto, w opracowaniu wykorzystano raporty i kodeksy opublikowane przez MFW (Fiscal Transparency Code), OECD (Best Practices for Budget Transparency), GIFT (High-level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability), IBP (Open Budget Survey) i IFAC (the International Public Sector Accounting Standards).

Monografia stanowi kolejny głos w dyskusji na temat kondycji finansów publicznych i konieczności ich konsolidacji. Wskazuje ona na wagę wiarygodności polityki fiskalnej w tym procesie, analizując czynniki, jakie determinują wiarygodność tej polityki. Opracowanie może być użytecznym źródłem wiedzy dla ekspertów, decydentów, wykładowców, studentów oraz wszystkich tych, którzy są zainteresowani omawianą problematyką.

Wiarygodna polityka fiskalna

1.1. Definicja i cechy charakterystyczne wiarygodnej polityki fiskalnej

Wiarygodność jest kluczowym czynnikiem prowadzenia każdej polityki, a jej brak prowadzi do podejmowania nieoptymalnych decyzji. Według ekspertów z Banku Światowego wiarygodność polityki fiskalnej poprawia alokację zasobów budżetowych⁷. Ogłoszenie celów budżetowych dotyczących wydatków, opodatkowania, salda budżetu lub zadłużenia, a następnie niewywiązanie się z nich, będzie miało negatywny wpływ na zachowanie podmiotów rynkowych: otrzymujących fundusze budżetowe, płacących podatki czy finansujących dług publiczny poprzez zakup obligacji rządowych. Podmioty te będą podejmować decyzje i działania w oparciu o rzeczywistość prowadzoną politykę fiskalną, a nie w odniesieniu do ogłoszonych wcześniej założeń tej polityki. Może to doprowadzić do sytuacji, że inwestorzy stracą wiarę w zdolność rządu do obsługi długu publicznego, gdy rząd notorycznie nie osiąga wyznaczonych celów, np. generuje deficyty

⁷ P.E. Keefer, R. Vlaicu, *Democracy, credibility and clientelism*, „Policy, Research working paper”, nr WPS 3472 Washington DC, World Bank, 2008 <http://documents.worldbank.org/curated/en/560421468762575480> (dostęp: 15.02.2025).

budżetowe i kumuluje dług publiczny, którego prawdopodobnie nie da się spłacić w ciągu najbliższych lat. W rezultacie rząd może mieć kłopot ze znalezieniem kolejnych źródeł finansowania deficytu lub też koszty takiego finansowania zdecydowanie wzrosną, gdyż inwestorzy będą znacznie bardziej ostrożni przy podejmowaniu decyzji o finansowaniu wydatków budżetowych rządu, który przestał być wiarygodny. Wiarygodna polityka fiskalna to polityka godna zaakceptowania, rozsądna i odpowiedzialna. Rząd jest wiarygodny wtedy, gdy podmioty rynkowe wierzą, że wypełni złożone wcześniej obietnice⁸.

Definicje wiarygodności fiskalnej, jakie można znaleźć w literaturze są nieliczne i dość ogólnikowe. Według Baxtera „wiarygodność definiuje się jako subiektywne prawdopodobieństwo, oceniane przez podmioty gospodarcze, że zapowiadane działania faktycznie miały miejsce”⁹. Zdaniem Blancharda i Cottarelliego, wiarygodność fiskalna to oczekiwania uczestników rynku w odniesieniu do zdolności rządu do obsługi długu publicznego¹⁰. Dlatego ważnym warunkiem zapewnienia wiarygodności fiskalnej jest to, aby wskaźnik długu publicznego do PKB nie zagrażał długookresowej wypłacalności fiskalnej państwa. Hauner i in. proponują podobne definicje wiarygodności: „jest to oczekiwanie, że ogłoszona polityka zostanie zrealizowana”¹¹. Tak więc wiarygodność to oczekiwania i wyobrażenia podmiotów rynkowych na temat tego, w jakim stopniu wyniki prowadzonej polityki fiskalnej będą zgodne z ogłoszonymi założeniami. Wyobrażenia te kształtują się w momencie, gdy dostępna jest jedynie informacja o celach prowadzonej polityki fiskalnej, natomiast faktyczne rezultaty tej polityki pojawiają się w przyszłości. Konfrontacja wyobrażeń z rzeczywistością decyduje o postrzeganiu polityki fiskalnej jako wiarygodnej lub nie.

⁸ F. Naert, *Credibility of fiscal policies and independent fiscal bodies*, „Review of Business and Economics” 2011, nr 56, s. 288–308.

⁹ M. Baxter, *The role of expectations in stabilization policy*, „Journal of Monetary Economics” 1985, nr 15, s. 343–362.

¹⁰ O. Blanchard, C. Cottarelli, *Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies*, IMF blog, 2010, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2010/06/24/ten-commandments-for-fiscal-adjustment-in-advanced-economies> (dostęp: 25.01.2025).

¹¹ D. Hauner, J. Jonáš, M.S. Kumar, *Policy credibility and sovereign credit: the case of the new EU member states*, „IMF Working Paper” 2007, nr WP07/1, s. 2–28.

Na przykład porównanie zapisów ustawy budżetowej z rzeczywistym saldem budżetu państwa może być podstawą do określenia wiarygodności polityki fiskalnej. Jest to zgodne z koncepcją Banku Światowego, która stwierdza, że budżet jest wiarygodny, jeśli jest realistyczny i wdrożony zgodnie z zamierzeniami¹². Wiarygodność fiskalną można więc także zdefiniować jako oczekiwania uczestników rynku co do zakresu realizacji przez rząd zobowiązań dotyczących realizacji zapowiedzianej polityki fiskalnej. Tak zdefiniowana wiarygodność fiskalna obejmuje dwa aspekty: intencję oraz zdolność do osiągnięcia celów. Istnieje wiele powodów, dla których oczekiwania podmiotów rynkowych mogą różnić się od zapowiedzi rządu na temat realizacji polityki fiskalnej. Po pierwsze dlatego, że polityka fiskalna może realizować wiele różnych celów ekonomicznych i społecznych, co może prowadzić do niepewności co do intencji rządu. W przypadku braku jasno zdefiniowanego punktu odniesienia dla tego, jaka powinna być polityka fiskalna, uczestnicy rynku prawdopodobnie będą mieli na ten temat rozbieżne poglądy¹³. Po drugie, uczestnicy rynku mogą także podejrzewać, że rząd nie dotrzyma złożonych obietnic. Jeśli zapowiedziane cele polityki fiskalnej wydają się niemożliwe do spełnienia, uczestnicy rynku nie spodziewają się ich urzeczywistnienia. Zazwyczaj świadomi uczestnicy rynku analizują historię odchyień założeń polityki fiskalnej od rzeczywistości osiągniętych wyników, aby ocenić, jak prawdopodobne jest osiągnięcie obecnych celów. Analizując tę kwestię, należy także wspomnieć, że rząd mógł osiągnąć określoną reputację ze względu na swoje zdolności komunikacji ze społeczeństwem lub dzięki głoszonemu programowi politycznemu (np. preferencje dla zwiększania wydatków budżetowych lub przeciwnie, dla oszczędnego gospodarowania środkami finansowymi) w pewnym stopniu niezależnie od faktycznego rezultatu swojej działalności. I po trzecie, w złożonym procesie kształtowania oczekiwań uczestnicy rynku napotykają na wiele niedoskonałości informacyjnych i asymetrii. W tym kontekście muszą oni zdecydować, jak traktować rządowe

¹² World Bank, *Public Financial Management, Performance Measurement Framework*, Washington DC 2005.

¹³ R.A. Musgrave, *The theory of public finance: a study in public economy*, McGraw-Hill, New York 1959.

informacje nt. polityki fiskalnej, wiedząc, że rząd może mieć motywację do ujawniania tylko częściowych, stronicznych informacji¹⁴.

1.2. Wiarygodność fiskalna w badaniach empirycznych

Zwykle koncepcja wiarygodności polityki fiskalnej pozostaje nieokreślona ilościowo, gdyż ze swej natury jest zjawiskiem jakościowym. Próby kwantyfikacji wiarygodności polityki fiskalnej nie były podejmowane zbyt często. Naert i Goeminne wykorzystali dane liczbowe dotyczące planowanego i rzeczywistego salda budżetu dla 26 krajów UE w okresie 1999–2009. Celem badania było określenie stopnia odchylenia wykonania budżetu od planu, i tym samym określenie wiarygodności polityki fiskalnej prowadzonej przez analizowane kraje. Wyniki badania pokazały, że dla całej badanej próby rzeczywiste saldo budżetowe było średnio o 0,31% niższe od prognozowanego. Natomiast analiza odchyleń w poszczególnych latach badanego okresu wykazała, że największe przeszacowania salda budżetowego wystąpiły głównie w latach kryzysu finansowego 2007–2008. Zaobserwowano także znaczne zróżnicowanie wyników pomiędzy krajami; np. odchylenie salda rzeczywistego od planowanego wyniosło $-2,9\%$ PKB w Bułgarii i $+1,9\%$ PKB w Luksemburgu. Autorzy zastanawiali się, jak interpretować ten drugi wynik w kontekście wiarygodności polityki fiskalnej. Jeśli wiarygodność to stopień, w jakim rząd robi to, co wcześniej zapowiadał, że zrobi, to czy polityka fiskalna staje się mniej wiarygodna, gdy jej wyniki są lepsze niż zaplanowano? Zdaniem autorów nie, a więc rządy, które działają lepiej niż planowano (jak w przypadku Luksemburga), nie ucierpią w rezultacie od spadku wiarygodności. Ponadto, badacze zaobserwowali różnicę w odchyleniach salda budżetu w grupie państw strefy euro ($-0,2\%$ PKB) w porównaniu do państw spoza strefy ($-0,8\%$ PKB). Jednym z powodów tej sytuacji może być fakt, że państwa prowadzące wspólną politykę monetarną mogą być postrzegane jako bardziej wiarygodne, także w kontekście prowadzonej polityki fiskalnej. Generalnie

¹⁴ G. Ricco, G. Callegari, J. Cimadomo, *Policy disagreement and the transmission of fiscal shocks*, „Journal of Monetary Economics” 2016, vol. 82, iss. C, s. 107–118.

jednak, wiarygodność polityki fiskalnej wydaje się ewoluować wraz z cyklem koniunkturalnym: w dobrych czasach wiarygodność rządu i polityki budżetowej jest wyższa niż w okresie recesji/stagnacji. Wniosek stąd, że także otoczenie gospodarcze może mieć wpływ na to, czy rządowi uda się zrealizować zaplanowaną politykę; cykl koniunkturalny wpływa na rozbieżności między prognozowanymi a rzeczywistymi wynikami polityki fiskalnej¹⁵.

Autorzy badania szukali także innych argumentów na rzecz interpretacji uzyskanych wyników. Ich zdaniem, jednym z powodów zróżnicowanego poziomu wiarygodności polityki fiskalnej w badanych krajach może być stopień awersji polityków do ryzyka w procesie tworzenia prognoz, które zawsze obarczone są niepewnością. Ponadto, znaczenie mogą mieć tzw. aspekty techniczne, tzn. czy w trakcie procesu budżetowego rząd opierał się głównie na osądach ekspertów, czy może na bardziej zaawansowanych technikach ekonometrycznych do tworzenia prognoz budżetowych. Niebagatelną rolę w kształtowaniu wiarygodności fiskalnej odgrywają także czynniki polityczno-instytucjonalne. Zarówno ideologia i systemy wartości partii tworzącej rząd (partie prawicowe, centrowe czy lewicowe), jak i fragmentacja rządu (rząd składający się z koalicji kilku małych partii) mają wpływ na wiarygodność polityki fiskalnej, np. Tavares znalazł dowody empiryczne na tezę, że rządy lewicowe są bardziej wiarygodne, gdy zmniejszają wydatki, a prawicowe, gdy podnoszą podatki¹⁶. Nie można również nie doceniać wpływu wyborów na wiarygodność polityki fiskalnej. Goeminne i in. zauważyli, że poziom dochodów podatkowych gromadzonych przez rząd w danym roku fiskalnym często odbiega od poziomu prognozowanego i zapisanego w ustawie budżetowej (tzn. prognozowane wpływy z podatków są większe niż rzeczywiste). Rządy przeszacowują saldo budżetowe w latach wyborczych i w ten sposób wprowadzają wyborców w błąd, udając, że radzą sobie lepiej niż w rzeczywistości. Gdy zbliżają się wybory, rządy próbują zdobyć głosy wyborców, aby zagwarantować sobie reelekcję. Dlatego nierzadko polityka fiskalna jest manipulowana przed wyborami za

¹⁵ F. Naert, S. Goeminne, *Credibility of fiscal policy and politics: an empirical assessment*, „Review of Economic Studies” 2011, nr 183, s. 2–22.

¹⁶ J. Tavares, *Does right or left matter? Cabinets, credibility and fiscal adjustments*, „Journal of Public Economics” 2004, nr 88(12), s. 2447–2468.

pomocą stroniczych prognoz¹⁷. Również Beetsma i in.¹⁸ oraz Pina i Venes¹⁹ wskazują na polityczne czynniki determinujące prognozy fiskalne. Należy mieć jednak świadomość, że oprócz determinant politycznych, planowanie budżetu zależy również w dużym stopniu od prognoz wzrostu gospodarczego. Przeszacowane (niedoszacowane) wskaźniki wzrostu PKB prowadzą do częściowo przeszacowanych (niedoszacowanych) sald budżetowych. Wyniki przytoczonych badań empirycznych sugerują, że wiarygodna polityka fiskalna może wymagać nałożenia na polityków pewnych ograniczeń w jej kształtowaniu, lub nawet przekazania autonomii tworzenia polityki instytucji apolitycznej (np. niezależnej agencji fiskalnej). Wydaje się, że dzięki takim rozwiązaniom udałoby się ograniczyć przygotowywanie zbyt optymistycznych prognoz salda budżetowego, powierzając zadanie prognozowania niezależnemu organowi. Jednak już wydatkowanie środków budżetowych pełni ważną społeczną funkcję redystrybucyjną (zmniejszania dysproporcji w podziale dochodów w społeczeństwie) i w związku z tym nie powinno być przekazane zewnętrznej instytucji. Decyzje dotyczące kierunków i wielkości wydatków budżetowych powinny być podejmowane przez demokratycznie wybranych przedstawicieli społeczeństwa, reprezentujących jego interesy. Niemniej jednak można przedstawić argumenty za przekazaniem części kompetencji instytucjom fiskalnym, którym powierzono pewne uprawnienia do realizacji polityki fiskalnej²⁰.

End i Hong²¹ przeprowadzili analizę empiryczną na temat komunikacji rządu z uczestnikami rynku i wiarygodności polityki fiskalnej. Celem badania było określenie, w jaki sposób skuteczna komunikacja rządu na temat

¹⁷ S. Goeminne, B. Geys, C. Smolders, *Political fragmentation and projected tax revenues: evidence from Flemish municipalities*, „International Tax and Public Finance” 2008, nr 15(3), s. 297–315.

¹⁸ R. Beetsma, M. Giuliodori, P. Wierds, *Planning to cheat: EU fiscal policy in real time*, „Economic Policy” 2009, nr 24, s. 753–804.

¹⁹ Á.M. Pina, N.M. Venes, *The political economy of EDP fiscal forecasts: An empirical assessment*, „European Journal of Political Economy” 2011, nr 27(3), s. 534–546.

²⁰ Więcej informacji na temat działania niezależnych instytucji fiskalnych zawiera rozdział 5.

²¹ N. End, G. Hong, *Fiscal Credibility from the Perspectives of Private Forecasters*, „IMF Working Paper” 2022, nr 22/36, International Monetary Fund, Washington DC, s. 1–59.

polityki fiskalnej może zwiększyć wiarygodność rządu i prowadzonej polityki. Badacze podjęli próbę opracowania ilościowych wskaźników wiarygodności fiskalnej, wykorzystując oczekiwania konkretnej grupy uczestników rynku, nazwanych profesjonalnymi prognostami, na temat salda budżetu państwa i analizując, w jaki sposób oczekiwania te (ich własne prognozy) odbiegają od oficjalnych prognoz fiskalnych ogłoszonych przez rząd. Autorzy przyjęli hipotezę, że uczestnicy rynku (profesjonalni prognostycy) obserwują i oceniają komunikację rządu na temat polityki fiskalnej, a więc analizują dokumenty budżetowe i wieloletnie plany fiskalne ogłoszone przez rząd i następnie wykorzystują je we własnych prognozach fiskalnych. Jednak ze względu na problem asymetrii informacji i ograniczone zaufanie uczestników rynku do rządu badacze zakładają, że w tworzeniu prywatnych prognoz profesjonalni prognostycy nie będą w pełni opierać się na prognozach rządowych. Badanie obejmuje najważniejsze zmienne makroekonomiczne i fiskalne (rzeczywiste oraz prognozowane) dla 43 krajów, w tym wszystkich krajów UE oraz kilkunastu innych krajów OECD. Otrzymane wskaźniki wiarygodności fiskalnej wykazują istotną heterogeniczność pomiędzy krajami i znajdują się w przedziale od $-2,0\%$ PKB do $+0,5\%$ PKB. Oznacza to, że dla większości krajów prognozy sporządzane przez uczestników rynku (profesjonalnych prognostyków) są bardziej zachowawcze (lub pesymistyczne) niż oficjalne prognozy rządowe, co jest zgodne z ustaleniami Frankela i Schregera²² oraz Enda²³. Ponadto, otrzymane miary wiarygodności fiskalnej silnie korelują z wynikami rządowych prognoz budżetowych z przeszłości. Kraje o wyższych błędach przeszłych prognoz wykazują niższą wiarygodność fiskalną, co pokazuje, że nieskuteczna komunikacja celów polityki fiskalnej wpływa negatywnie na oczekiwania uczestników rynku. Tak więc wiarygodność fiskalna ulega erozji, gdy w przeszłości miały miejsce duże odchylenia prognoz rządowych od rzeczywistych wyników fiskalnych i gdy planowane przez rząd cele fiskalne są nierealistycznie ambitne. Badacze odkryli także, że wiarygodność fiskalna jest silnie skorelowana z kosztami finansowania deficytu budżetowego: wyższa wiarygodność fiskalna jest nagradzana niższymi kosztami

²² J. Frankel, J. Schreger, *Over-Optimistic Official Forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules*, „NBER Working Paper” 2012, nr 18283, s. 1–40.

²³ N. End, *Rousseau’s Social Contract or Machiavelli’s virtue? Measuring Fiscal Credibility*, „AMSE Working Paper” 2020, nr 42, s. 1–27.

pożyczek. Rządy i kraje o wysokiej wiarygodności fiskalnej cieszą się średnio o 70 punktów bazowych niższymi rentownościami obligacji skarbowych niż mniej wiarygodne rządy.

Ciekawe wyniki badań znaleźć można w raporcie „Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski: edycja III”, 2024²⁴. Autorzy podjęli próbę zbadania wiarygodności finansów publicznych w Polsce na tle 64 krajów Unii Europejskiej i OECD. Analiza wiarygodności fiskalnej została przeprowadzona w czterech wymiarach: percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe, stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych UE, jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych oraz przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych. Badanie wiarygodności finansów publicznych zostało przeprowadzone w oparciu o zbudowany przez autorów indeks wiarygodności, zawierający zmienne makroekonomiczne oraz zmienne fiskalne: jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych oraz transparentność, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu podatkowego. Wyniki badania pokazały, że poziom percepcji wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe jest najlepszy na Słowacji i w Czechach, natomiast Polska w tym wymiarze plasuje się pośrodku grupy krajów UE. Najwyższą ocenę w wymiarze stanu finansów publicznych i przestrzeganiu unijnych reguł fiskalnych otrzymały Czechy. Na drugim miejscu jest Polska, a na trzecim Słowacja. Żaden kraj nie spełnił w 2023 roku reguły deficytu nominalnego. Polska spełniała dwie z czterech reguł fiskalnych: regułę długu i regułę wydatkową. W wymiarze trzecim (jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych) najlepiej wypada Rumunia, następne miejsca zajmują Słowacja, Węgry i Czechy. Najgorzej wypada Polska, która pod tym względem znacząco odstaje od pozostałych krajów. Poziom przejrzystości finansów publicznych w Polsce jest bardzo niski, ze względu na omijanie istniejących reguł fiskalnych, tworzenie funduszy pozabudżetowych, brak Rady Fiskalnej i średniookresowego planowania budżetowego. W wymiarze czwartym (przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych) autorzy wykorzystali dwa

²⁴ J. Hausner (red.), *Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski: edycja III*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2024.

wskaźniki: indeks międzynarodowej konkurencyjności podatkowej (ITCI) oraz indeks złożoności podatkowej (TCI). Według indeksu ITCI Polska wypada najgorzej spośród analizowanych krajów. Zajmuje przedostatnie miejsce spośród 64 badanych krajów. Na podstawie dwóch powyższych indeksów oszacowano łączny indeks w wymiarze czwartym, w którym Polska uzyskała ostatnie miejsce. Ostatnim etapem badania było oszacowanie łącznego indeksu wiarygodności finansów publicznych. Na podstawie przeprowadzonych badań autorzy stwierdzili, że w Polsce w 2023 roku indeks był ujemny i wyniósł $-1,73$, choć i tak uległ poprawie względem wartości $-2,42$ uzyskanej w 2022 roku, kiedy osiągnął historyczne minimum. Niska wartość indeksu dla Polski wynika z bardzo słabych wyników w zakresie wymiaru trzeciego oraz wymiaru czwartego. Te dwa obszary odpowiadają w 85% za ujemną wartość indeksu wiarygodności w obszarze finansów publicznych w Polsce.

1.3. Czynniki utrudniające prowadzenie wiarygodnej polityki fiskalnej²⁵

Wiarygodna polityka fiskalna przyczynia się do stabilizacji finansów publicznych w długim okresie. Skutkiem prowadzenia wiarygodnej polityki fiskalnej jest wzrost stabilności makroekonomicznej i poprawa zaufania inwestorów do gospodarki. W rzeczywistości często trudno jest prowadzić wiarygodną politykę fiskalną. Trudności te mogą mieć charakter obiektywny i być niezależne od rządu, np. gdy są wynikiem zaistnienia niesprzyjających okoliczności ekonomicznych (recesja gospodarcza), ale mogą także wynikać z przyczyn politycznych. Literatura przedmiotu wskazuje, że politycy często wykorzystują sprawowaną władzę, aby realizować własne interesy. Używają do tego celu polityki fiskalnej i w rezultacie traci ona wiarygodność.

W literaturze wskazuje się na kilka czynników politycznych, mogących utrudniać prowadzenie wiarygodnej polityki fiskalnej. Czynniki te najczęściej

²⁵ Podrozdział 1.3. niniejszej publikacji został opracowany na podstawie: J. Działo, *Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną?*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 1–2, s. 25–40.

skutkują generowaniem wysokiego deficytu budżetowego i długu publicznego. Co więcej, często przyczyniają się one do prowadzenia procyklicznej polityki fiskalnej, która charakteryzuje się wzrostem wydatków rządowych i spadkiem podatków w okresie ekspansji gospodarczej i/lub spadkiem wydatków rządowych i wzrostem podatków w okresie stagnacji czy recesji. W rezultacie polityka fiskalna wzmaga negatywne skutki oddziaływania cyklu koniunkturalnego na gospodarkę zamiast im przeciwdziałać.

Jednym z czynników mogących wywoływać procykliczność polityki fiskalnej może być dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania w różnych warunkach gospodarczych. Dotyczy to zwłaszcza krajów mniej zamożnych i słabszych ekonomicznie, które w okresie recesji gospodarczej mają znacznie ograniczoną płynność ze względu na swoją niższą wiarygodność, lub też muszą oferować wysokie oprocentowanie swoich obligacji, aby pozyskać zewnętrzne źródła finansowania. W rezultacie kraje te zmuszone są ograniczać wydatki i nie mogą nadmiernie zwiększać deficytu budżetowego. Sytuacja zmienia się w okresie ekspansji, gdy łatwiej można zaciągnąć pożyczki, co powoduje wzrost zadłużania się i zwiększone wydatki. Tak więc, w wyniku ograniczonego dostępu do międzynarodowych rynków finansowych w okresie recesji, niezamożne kraje są zmuszone prowadzić procykliczną politykę fiskalną²⁶.

Inną przyczyną procykliczności polityki fiskalnej jest polaryzacja preferencji społecznych, wynikająca z nierówności w podziale dochodów w społeczeństwie²⁷. Silna polaryzacja preferencji społecznych może utrudniać politykom realizację wiarygodnej polityki fiskalnej ze względu na to, że reprezentują oni interesy różnych grup społecznych. Presja wywierana przez poszczególne grupy społeczne może powodować, że politycy będą podejmować decyzje racjonalne z punktu widzenia jednej grupy społecznej, ale nieefektywne

²⁶ M. Gavin, R. Perotti, *Fiscal Policy in Latin America*, [w:] B.S. Bernanke, J. Rotemberg, *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge MIT Press 1997; L.A. Catao, B.W. Sutton, *Sovereign Defaults: the Role of Volatility*, „IMF Working Paper” 2002, nr 02/149, s. 11–72; G.L. Kaminsky, C.M. Reinhard, C.A. Vegh, *When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies*, [w:] M. Gertler, K. Rogoff (eds.), *NBER Macroeconomic Annual 2004*, Cambridge MA, MIT Press, s. 11–53.

²⁷ J. Woo, *Why Do More Polarized Countries Run More Pro-cyclical Fiscal Policy?*, DePaul University, Chicago 2006.

z punktu widzenia społeczeństwa i gospodarki jako całości. Skłonność do wywierania presji na polityków jest szczególnie silna w okresie ekspansji gospodarczej, kiedy rosnące dochody budżetowe zwiększają prawdopodobieństwo realizacji postulatów różnych grup społecznych. Rezultatem tych działań jest procykliczna polityka fiskalna, szczególnie silna wtedy, gdy ograniczenia instytucjonalne hamujące zwiększanie wydatków i deficytu budżetowego są mało skuteczne.

W literaturze wskazuje się także na konflikt interesów pomiędzy partiami politycznymi jako przyczynę powstawania nadmiernego deficytu budżetowego i spadku wiarygodności polityki fiskalnej. W sytuacji występowania konfliktu interesów pomiędzy partiami politycznymi, politycy wykorzystują deficyt budżetowy jako instrument swojej strategii działania, mającej na celu uniemożliwienie lub utrudnienie przejścia władzy przez opozycyjne partie. Jeżeli politycy mają różne preferencje odnośnie do prowadzenia polityki fiskalnej, to rządząca partia może mieć skłonność do wykorzystywania deficytu jako narzędzia, dzięki któremu potencjalni następcy napotkają na ograniczenia i utrudnienia w prowadzeniu polityki gospodarczej. Argument ten oparty jest na fakcie, że bieżący deficyt budżetowy wywołuje przyszłe koszty w postaci niższych wydatków i/lub wyższych obciążeń podatkowych. Partia rządząca, która obawia się utraty władzy na rzecz partii opozycyjnej, będzie powiększała deficyt budżetowy, aby realizować te wydatki, które sama preferuje. Jeżeli partia ta rzeczywiście utraci władzę, to koszty deficytu budżetowego w postaci przyszłego ograniczania wydatków dotkną jej następców, gdyż będą oni mogli wydawać mniej na cele, które preferują, a które nie były preferowane przez partię, która utraciła władzę.

Innym ważnym czynnikiem utrudniającym prowadzenie wiarygodnej polityki fiskalnej jest problem wspólnego zasobu. Pojawia się on wtedy, gdy wydatki publiczne skierowane są do określonych grup wyborców, podczas gdy finansowane są one przez ogół wyborców (podatki). Następuje tu redystrybucja środków finansowych, gdyż grupa osób płacących (wszyscy podatnicy) jest większa niż grupa beneficjentów. W rezultacie występuje różnica pomiędzy korzyścią dla grupy beneficjentów a korzyścią dla ogółu społeczeństwa. Politycy mają tendencję do przeszacowywania społecznych korzyści z określonych wydatków budżetowych, ponieważ koncentrują się na korzyściach dla grup społecznych, których interesy reprezentują, a ignorują

koszty w postaci podatków. Skutkiem tego jest problem wspólnego zasobu, który prowadzi do wzrostu wydatków budżetowych, przede wszystkim tych, które dają lokalne korzyści²⁸. Zróznicowane interesy poszczególnych grup wyborców mogą stać się więc przyczyną nadmiernych wydatków i w rezultacie nadmiernego deficytu budżetowego. Problem pojawia się wtedy, gdy politycy podejmujący decyzje dotyczące budżetu pochodzą z różnych regionów kraju i chcą dobrze reprezentować interesy swoich wyborców. W takiej sytuacji będą zainteresowani realizacją tych projektów finansowanych przez budżet, których korzyści przypadną wyborcom w danym regionie, ale których koszty poniosą wszyscy wyborcy (podatnicy). W konsekwencji dany region kraju absorbuje wszystkie korzyści z wydatków poniesionych przez budżet, ale tylko część kosztów, co skutkuje „nadpodażą” projektów rządowych skierowanych do tych regionów, których interesy są najsilniej reprezentowane przez partie polityczne. Dlatego wzrost wydatków i w konsekwencji deficytu jest tym większy, im więcej regionów kraju reprezentowanych jest w parlamencie (rządzie), a więc im większa jest fragmentacja (polaryzacja) geograficzna rządu.

Jednym z powodów występowania w wielu krajach procyklicznej polityki fiskalnej jest także tzw. problem pełnomocnictwa (agencji). Występuje on wtedy, gdy jedna jednostka (zleceniodawca) wynajmuje inną (agenta, wykonawcę), aby realizował określone zadania na rzecz zleceniodawcy. Z reguły jednak wykonawca nie kieruje się jedynie dobrem zleceniodawcy, ale realizuje własne interesy, często odmienne od interesów zleceniodawcy. Takie zachowanie wykonawcy (niezgodne z oczekiwaniami zleceniodawcy) możliwe jest wtedy, gdy zleceniodawca posiada niewystarczające informacje dotyczące działań podejmowanych przez wykonawcę (występuje asymetria informacji). W kontekście polityki fiskalnej zleceniodawcami są wyborcy, a wykonawcami politycy, ale tylko ci ostatni posiadają pełną informację o prowadzonych przez siebie działaniach. W konsekwencji polityka fiskalna staje się niewiarygodna, gdyż decyzje podejmowane przez polityków często nie mają ścisłego związku z kondycją gospodarki, a mają na celu „przypodobanie się” wyborcom. Wzrost deficytu budżetowego będący

²⁸ J. von Hagen, *The Sustainability of Public Finances and Fiscal Policy Coordination in the EMU*, „CASE Network Studies and Analyses” 2010, nr 412, s. 2–19.

wynikiem oportunistycznych zachowań polityków jest więc zależny od stopnia przejrzystości polityki fiskalnej; niższa przejrzystość polityki prowadzi do wyższego poziomu deficytu, gdyż politycy mają większe możliwości realizowania swoich oportunistycznych zachowań. Niska wiarygodność polityki fiskalnej, i w rezultacie wysoki deficyt budżetowy, może być więc wynikiem niskiej przejrzystości procedur budżetowych. Ponadto, okresy przedwyborcze mogą być czasem wysokich wydatków i wysokiego deficytu wtedy, gdy wyborcy nie mogą w pełni obserwować i oceniać efektywności działań polityków. Wyborcy nie posiadają pełnej informacji na temat działań polityków, zdają sobie jednak sprawę, że przedstawiciele rządu są w pewnym stopniu skorumpowani i przeznaczają część dochodów podatkowych na wypłatę tzw. rent politycznych. Dlatego, gdy gospodarka jest w fazie ekspansji, wyborcy żądają większej użyteczności dla siebie (np. w formie niższych podatków lub wyższej jakości i/lub większej ilości dóbr publicznych). To z kolei zmusza rząd do zwiększania wydatków rządowych w celu sfinansowania produkcji dóbr publicznych. W ten sposób wyborcy zmuszają rząd do prowadzenia procyklicznej polityki fiskalnej, przejawiającej się obniżaniem podatków, zwiększaniem wydatków budżetowych i zwiększaniem długu publicznego wtedy, gdy gospodarka znajduje się w fazie ożywienia²⁹. Procykliczność polityki fiskalnej jest więc konsekwencją występowania problemu pełnomocnictwa. Wyborcy nie wierzą politykom, dlatego żądają wyższej użyteczności dla siebie (w postaci niższych podatków lub wyższych wydatków rządowych) wtedy, gdy rośnie produkcja w gospodarce.

1.4. Instrumenty wspierające wiarygodną politykę fiskalną

Prowadzone dotychczas rozważania wskazują na istnienie szeregu czynników, w dużej mierze natury politycznej, które utrudniają realizację wiarygodnej polityki fiskalnej. Identyfikacja przyczyn niskiej wiarygodności polityki fiskalnej stanowi podstawę do podejmowania prób tworzenia różnych

²⁹ A. Alesina, G. Tabellini, *Why Is Fiscal Policy Often Procyclical?*, „NBER Working Paper”, Cambridge, MA, September 2005.

instrumentów fiskalnych, których celem jest ograniczenie występowania omawianych problemów i ich skutków w postaci niskiej wiarygodności polityki fiskalnej. Von Hagen³⁰ oraz von Hagen i Harden³¹ wymieniają pięć grup instrumentów fiskalnych:

- procedury obowiązujące na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej;
- procedury parlamentarne, w szczególności rozkład uprawnień pomiędzy parlamentem i rządem;
- procedury na etapie realizacji polityki budżetowej;
- reguły fiskalne;
- rozwiązania zwiększające przejrzystość polityki fiskalnej.

Według Alesiny i Perottiego³² istnieją trzy podstawowe instrumenty fiskalne oddziałujące na wiarygodność polityki fiskalnej:

- ilościowe (reguły fiskalne), które ograniczają wielkość podstawowych zmiennych fiskalnych, takich jak deficyt budżetowy, wydatki rządowe czy dług publiczny;
- proceduralne, dotyczące formalnych zasad przygotowywania i uchwalania ustawy budżetowej;
- rozwiązania dotyczące przejrzystości polityki fiskalnej.

Niektórzy autorzy do instytucji fiskalnych zaliczają także rozwiązania dotyczące procedur wyborczych w zakresie wyborów do parlamentu obowiązujących w danym kraju. Taką definicję można spotkać np. u von Hagen³³, według którego do najbardziej istotnych instytucji fiskalnych w kontekście wpływu na wiarygodność polityki fiskalnej należy zaliczyć:

- reguły fiskalne;
- system wyborczy;
- proces budżetowy.

³⁰ J. von Hagen, *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Commission of the European Communities Economic, paper no 96, 1992.

³¹ J. von Hagen, I. Harden, *National Budget Process and Fiscal Performance*, „European Economy Reports and Studies” 1994, nr 3, s. 311–418.

³² A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal Discipline and the Budget Process*, „American Economic Review” 1996, nr 86, s. 401–407.

³³ J. von Hagen, *Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance*, „The Economic and Social Review” 2002, nr 33, s. 263–284.

W niniejszym opracowaniu przyjęta została definicja stanowiąca kompilację zaprezentowanych powyżej. Ponadto, omówione zostaną także niezależne instytucje fiskalne jako czynnik wspierający prowadzenie wiarygodnej polityki fiskalnej. Ostatecznie, przez instrumenty fiskalne wpływające na wiarygodność polityki fiskalnej rozumiane są reguły fiskalne i średnioterminowe ramy budżetowe, wybory parlamentarne/prezydenckie i regulacje odnośnie do systemu wyborczego, przejrzystość polityki fiskalnej i niezależne instytucje fiskalne.

Przejrzystość polityki fiskalnej

2.1. Przyczyny niskiej przejrzystości polityki fiskalnej

Budżety przygotowywane przez władze fiskalne są zazwyczaj bardzo skomplikowane. Wysoki stopień złożoności budżetu państwa utrudnia społeczeństwu prawidłową ocenę rzeczywistej sytuacji finansów publicznych, co daje politykom możliwości realizowania własnych celów. Często politycy starają się zatem unikać podawania informacji o prawdziwych obciążeniach podatkowych lub nadmiernie eksponują korzyści z wydatków budżetowych, aby przedstawić jak najlepszy obraz sytuacji budżetowej i zyskać aprobatę społeczną dla realizowanej polityki fiskalnej³⁴. Skłonność polityków do przygotowywania nieprzejrzystych budżetów może wynikać także z tzw. iluzji fiskalnej. Według tej teorii, wyborcy zwykle przeszacowują korzyści z wydatków budżetowych i nie doszacowują kosztów w postaci podatków (bieżących i przyszłych)³⁵. Wyborcy ulegający iluzji fiskalnej popierają zazwyczaj rządy prowadzące ekspansywną politykę fiskalną. Brak przejrzystości budżetu może zwiększyć dezorientację wyborców i negatywnie wpływać

³⁴ A. Alesina, R. Perotti, *Budget Deficits and Budget Institutions*, „NBER Working Paper 5556”, Cambridge MA 1996, s. 1–40.

³⁵ J. Buchanan, R. Wagner, *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York 1997.

na odpowiedzialność rządu w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej. Inna przyczyna nieprzejrzystości polityki fiskalnej leży w asymetrii informacji. Politycy świadomie nie dostarczają wyborcom pełnej informacji na temat polityki fiskalnej, gdyż uważają, iż im mniej wiedzą i rozumieją wyborcy na temat procesu budżetowego, tym łatwiej będzie politykom wykorzystywać politykę fiskalną do realizacji własnych interesów³⁶.

Rządy wykorzystują różne sposoby, aby uczynić politykę fiskalną mniej transparentną, np. przeszacowują prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego i tym samym wpływy z podatków. Pod koniec roku budżetowego mogą więc przypisać „nieprzewidziany” deficyt budżetowy nie swoim działaniom, ale czynnikom związanym z cyklem koniunkturalnym, za które nie mogą ponosić odpowiedzialności. Ponadto, rządy mają tendencję do formułowania zbyt optymistycznych prognoz odnośnie do pozytywnych dla budżetu skutków podejmowanych przez siebie działań. Dla przykładu: nieznaczna zmiana w systemie opodatkowania może być przedstawiana jako taka, która przyniesie budżetowi wymierne korzyści w postaci większych wpływów podatkowych, co usprawiedliwia przesunięcie w bliżej nieokreśloną przyszłość rzeczywistą konsolidację budżetu. Dość częstym wybiegiem jest także wykorzystywanie budżetów jednostek nieujętych w budżecie centralnym. Politycy mogą także ogłosić zamiar przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej w dłuższym czasie niż rok budżetowy. W ten sposób „kupują” czas, przesuwając trudne decyzje na koniec zapowiadanego okresu, nieczęsto jednak ostatecznie zmieniając założenia i przenosząc konsolidację w bliżej nieokreśloną przyszłość.

2.2. Definicja i cechy charakterystyczne przejrzystej polityki fiskalnej

W kontekście powyższych rozważań stwierdzić można, że istotnym czynnikiem prowadzenia wiarygodnej polityki fiskalnej jest stosowanie zasady przejrzystości tej polityki. Transparentność finansów publicznych jest

³⁶ A. Alesina, A. Cukierman, *The Politics of Ambiguity*, „Quarterly Journal of Economics” 1990, nr 105, s. 829–850.

jednym z ważniejszych czynników pozwalających na sprawowanie społecznej kontroli nad prowadzoną polityką fiskalną oraz na wzmocnienie odpowiedzialności polityków przed wyborcami. Pozwala ona zdyscyplinować rządy poprzez ograniczenie możliwości prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej. Dzięki prowadzeniu przejrzystej polityki władze fiskalne osiągają wysoki poziom wiarygodności, co wpływa m.in. na zmniejszenie niepewności podmiotów gospodarczych w odniesieniu do występowania „szoków” wynikających z nieprzewidzianych działań rządu. Ponadto, wiarygodne władze fiskalne mają lepszy dostęp do korzystnie (relatywnie nisko) oprocentowanych pożyczek, gdyż podmioty gospodarcze ograniczają tzw. premię za ryzyko, co jest wynikiem mniejszego prawdopodobieństwa nierealizowania przez rząd zadeklarowanej polityki fiskalnej. Oznacza to zmniejszenie kosztów obsługi długu, a więc ma także swój wymiar ekonomiczny³⁷.

W celu określenia i porównywania stopnia przejrzystości polityki fiskalnej niezbędne jest ustalenie jednolitych, powszechnie obowiązujących kryteriów. Do połowy lat 90. XX wieku praktycznie nie istniała żadna powszechnie wykorzystywana i akceptowana na arenie międzynarodowej definicja przejrzystości polityki fiskalnej. Dopiero w 1998 roku Kopits i Craig zdefiniowali przejrzystość polityki fiskalnej jako „otwartość wobec ogółu społeczeństwa na temat struktury i funkcji rządu, intencji polityki fiskalnej, rachunków sektora publicznego i prognoz. Obejmuje ona łatwy dostęp do wiarygodnych, kompleksowych, aktualnych, zrozumiałych i porównywalnych na arenie międzynarodowej informacji na temat działań rządu, niezależnie od tego, czy są one podejmowane wewnątrz, czy poza sektorem rządowym, tak, aby elektorat i rynki finansowe mogły dokładnie ocenić sytuację finansową oraz rzeczywiste koszty i korzyści działań rządu, w tym ich obecne i przyszłe implikacje ekonomiczne i społeczne”³⁸. Również w 1998 roku, zainspirowany wnioskami wyciągniętymi z ówczesnego kryzysu finansowego w Azji Wschodniej, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund, IMF) wprowadził „Kodeks

³⁷ M. Petrie, *Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society*, „IMF Working Paper” 2003, nr 03/199, s. 1–44.

³⁸ G. Kopits, J.D. Craig, *Transparency in Government Operations*, „IMF Occasional Paper” 1998, nr 158, s. 1–42.

dobrych praktyk w zakresie przejrzystości fiskalnej”, a w następnym roku rozpoczął ocenę praktyk krajowych w odniesieniu do kodeksu. Kilka lat później (w 2002 roku) Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) zaproponowała „Najlepsze praktyki w zakresie przejrzystości budżetu”, które wówczas koncentrowały się na budżetach centralnych w krajach rozwiniętych. Z kolei Międzynarodowa Federacja Księgowych (The International Federation of Accountants) zainicjowała projekt „Międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego” i do 2002 roku wydała podstawowy zestaw standardów księgowych dla tego sektora. Kolejne lata przyniosły dalszy wzrost zainteresowania problematyką przejrzystości polityki fiskalnej i finansów publicznych. Od 2006 roku Międzynarodowe Partnerstwo Budżetowe (International Budget Partnership) rozpoczęło opracowywanie co dwa lata ankiety „Badanie otwartości budżetu” (Open Budget Survey, OBS), zapewniając niezależną ocenę przejrzystości budżetu przez społeczeństwo obywatelskie. Analizując działania międzynarodowe podejmowane w celu zwiększenia przejrzystości polityki fiskalnej, należy także wymienić „Zasady wysokiego szczebla dotyczące przejrzystości fiskalnej, uczestnictwa i odpowiedzialności” wydane w 2012 roku przez Globalną Inicjatywę na rzecz Przejrzystości Fiskalnej (Global Initiative on Fiscal Transparency, GIFT). Zasady te zostały następnie zatwierdzone przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w grudniu 2012 roku.

W ciągu ostatnich lat wymienione instrumenty były zmieniane i aktualizowane, np. MFW wydał w 2014 roku mocno zmodyfikowany „Kodeks przejrzystości fiskalnej” oraz nowe narzędzia oceny. Z kolei OECD opublikowała nowy zestaw „Zasad zarządzania budżetowego”, aby uzupełnić i rozwinąć „Najlepsze praktyki” z 2002 roku. Międzynarodowa Federacja Księgowych w 2016 roku zrewidowała wcześniejszy zestaw wskaźników. Standardy IPSAS zostały rozszerzone przez niezależną Międzynarodową Radę Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego. Obecnie obejmują one kompleksowy zestaw standardów opartych na zasadzie memoriałowej do przygotowywania ogólnych sprawozdań finansowych przez rządy i inne podmioty sektora publicznego na całym świecie. I wreszcie od 2017 roku „Badanie otwartości budżetu” jest przeprowadzane na podstawie

zmienionego zestawu pytań. Generalnie, coraz częściej instrumenty badające przejrzystość polityki fiskalnej uznają różnorodność kontekstów krajowych, ustanawiając stopniowane standardy, i tym samym odchodząc od ocen jednostopniowych. Formalnie rzecz biorąc, niektóre z tych instrumentów są obecnie oficjalnymi normami międzynarodowymi (np. „Kodeks przejrzystości fiskalnej” MFW) lub stanowią część prawa międzynarodowego dla różnych krajów (np. „Zasady zarządzania budżetem” OECD), podczas gdy inne są międzynarodowo uznawanymi, ale nieobligatoryjnymi narzędziami oceny. W ostatnich latach instytucje, które skonstruowały narzędzia oceny przejrzystości polityki fiskalnej, podjęły wyraźną próbę osiągnięcia ich większej spójności przy jednoczesnym uznaniu, że każdy z tych instrumentów służy nieco innym celom.

Wzrost świadomości społecznej na temat znaczenia przejrzystości w polityce fiskalnej zaowocował nie tylko rosnącym zestawem nowych lub modyfikowanych międzynarodowych standardów i norm, ale także wskazaniem w nich innego ważnego elementu silnie związanego z przejrzystością, a mianowicie roli partycypacji społecznej w procesie budżetowym. W swoim zmienionym „Kodeksie przejrzystości fiskalnej” na rok 2014 Międzynarodowy Fundusz Walutowy określił nowe standardy w zakresie sprawozdawczości, prognozowania i budżetowania fiskalnego oraz zarządzania ryzykiem fiskalnym. Po raz pierwszy od powstania „Kodeksu przejrzystości” w 1998 roku MFW zachęcał rządy do zapewnienia swoim obywatelom „możliwość uczestniczenia w procesie budżetowym”³⁹. W 2015 roku Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zatwierdziła „Zalecenie w sprawie zarządzania budżetem”, według którego dokumenty i dane budżetowe powinny być „otwarte, przejrzyste i dostępne”, a debaty budżetowe powinny mieć charakter „włączający i partycypacyjny”⁴⁰. Wreszcie, opracowane przez Globalną Inicjatywę Przejrzystości Fiskalnej (GIFT) „Zasady wysokiego szczebla” gwarantują prawo obywateli do uzyskania dostępu do informacji budżetowych oraz do posiadania skutecznych możliwości uczestniczenia w kształtowaniu polityki budżetowej. W ostatnich

³⁹ International Monetary Fund, *Fiscal Transparency Code*, IMF, Washington DC 2014.

⁴⁰ *Organisation for Economic Cooperation and Development, Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, Paris 2015.

latach coraz większą wagę przywiązuje się do wyjścia poza wąską kwestię ujawniania informacji budżetowych (przejrzystości) na rzecz bezpośredniego udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki fiskalnej (budżetowanie partycypacyjne). Tym samym postulowana jest większa otwartość polityki fiskalnej, rozumiana jako wzrost transparentności i partycypacji społecznej w procesie budżetowym.

Argumenty na korzyść zwiększania przejrzystości i otwartości w polityce fiskalnej widoczne są w rosnącej świadomości rządów na temat ich znaczenia dla prowadzenia wiarygodnej polityki fiskalnej. W rezultacie w wielu krajach rządy zaczęły wykorzystywać międzynarodowe normy i zasady, a co za tym idzie, dostosowywać je do krajowych przepisów i praktyk. Działania takie były jednak podejmowane w sposób nierównomierny. Analiza ustaw budżetowych w ponad 100 krajach wykazała, że około 55% z nich wymienia przejrzystość jako kluczową zasadę przy kształtowaniu polityki budżetowej⁴¹. Z drugiej strony, istnieje także (nieliczne) grono sceptyków stosowania przejrzystości budżetowej. Na przykład Heald wskazuje na pogląd, że „nadmierna ekspozycja” społeczna na informacje fiskalne może prowadzić do „utruty efektywności polityki fiskalnej poprzez wysoki poziom kosztów transakcyjnych i nadmierne upolitycznienie”⁴², natomiast de Fine Licht i in.⁴³ przestrzegają, że przejrzystość fiskalna może wywołać frustrację wśród obywateli, jeśli nie zostanie połączona z wiarygodnymi mechanizmami rozliczania rządu za podejmowane działania.

⁴¹ P. de Renzio, V. Kroth, *Transparency and Participation in Public Financial Management: What Do Budget Laws Say?*, Research Note 1, International Budget Partnership, Washington DC 2011.

⁴² D. Heald, *Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice*, „Public Administration” 2003, nr 81(4), s. 723–759.

⁴³ J. de Fine Licht, D. Naurin, P. Esaiasson, M. Gilljam, *When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship*, „Governance” 2015, nr 27(1), s. 111–134.

2.3. Międzynarodowe standardy w zakresie przejrzystości polityki fiskalnej

2.3.1. MFW: „Kodeks przejrzystości fiskalnej”

„Kodeks przejrzystości fiskalnej” (Fiscal Transparency Code, FTC) stworzony przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy jest globalnym standardem ujawniania informacji o finansach publicznych. Kodeks zawiera zestaw zasad mających na celu poprawę przejrzystości fiskalnej, wspieranie procesu kształtowania polityki fiskalnej, usprawnianie procesu zarządzania fiskalnego i wzmacnianie dialogu politycznego. Kryteria przejrzystości finansów publicznych zawarte w kodeksie opierają się na czterech zasadach⁴⁴:

- jawność zadań i odpowiedzialności podmiotów sektora publicznego. Zalecana jest konieczność wyraźnego wyodrębnienia sektora finansów publicznych, określenie kompetencji poszczególnych organów administracji publicznej i stworzenie wyraźnych, zgodnych z prawem ram dla prowadzenia polityki fiskalnej;
- jawność działań, polegająca na zapewnieniu powszechnego dostępu do informacji na temat przeszłych, bieżących i przyszłych działań rządu. Podkreśla się tutaj konieczność szczegółowego raportowania nie tylko o sytuacji budżetu centralnego, ale także środków znajdujących się poza nim (np. w budżetach lokalnych). Kodeks wymaga, aby w krajach członkowskich MFW konieczność pełnego informowania opinii publicznej o finansach państwa była zagwarantowana ustawą;
- otwartość procesu budżetowego oznaczająca, że społeczeństwo powinno mieć pełny dostęp do informacji odnośnie wszystkich etapów procesu budżetowego. Informacje zawarte w dokumentach fiskalnych powinny być tak sformułowane, aby umożliwiały analizę procesu budżetowego i pozwalały na rozliczenie rządu z jego wykonania;
- jawność i integralność danych fiskalnych. Standardy MFW wymagają, aby dochody i wydatki sektora finansów publicznych były księgowane w oparciu o przejrzyste i jednolite standardy rachunkowości. Powinny

⁴⁴ *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, IMF Manual on Fiscal Transparency, 1998, www.imf.org/external/nn/fad.manual.htm (dostęp: 3.02.2025).

być one także poddawane bieżącej weryfikacji przez niezależny od sektora finansów publicznych podmiot.

„Kodeks przejrzystości fiskalnej” został po raz pierwszy przyjęty w 1998 roku i był dwukrotnie zmieniany: w roku 2007 i 2014. Od roku 2014 kodeks obejmuje zestaw reguł zbudowanych wokół czterech „filarów”, które odzwierciedlają najważniejsze obszary przejrzystości polityki fiskalnej:

- filar I: Sprawozdawczość fiskalna, aby zapewnić istotne, kompleksowe, terminowe i wiarygodne informacje na temat sytuacji finansowej sektora publicznego;
- filar II: Prognozowanie fiskalne i budżetowanie, aby zapewnić precyzyjne przedstawienie celów budżetowych wraz z kompleksowymi, terminowymi i wiarygodnymi prognozami ewolucji sytuacji finansów publicznych;
- filar III: Analiza i zarządzanie ryzykiem fiskalnym, aby zapewnić informowanie opinii publicznej o potencjalnych rodzajach ryzyka dla finansów publicznych, skutecznie tym ryzykiem zarządzać i koordynować podejmowanie decyzji fiskalnych w całym sektorze publicznym;
- filar IV: Zarządzanie przychodami budżetowymi z tytułu zasobów, aby zapewnić efektywne wykorzystanie środków publicznych.

„Kodeks przejrzystości fiskalnej” stanowi podstawę do prowadzenia oceny przejrzystości fiskalnej (Fiscal Transparency Evaluation, FTE), czyli oceny stopnia zastosowania kodeksu w danym kraju⁴⁵. FTE zapewnia krajom kompleksową ocenę ich praktyk przejrzystości fiskalnej, pozwalając na określenie ryzyk fiskalnych, z którymi się te kraje mierzą, i ustalając sekwencyjny plan działania w celu spełnienia dobrych praktyk przejrzystości określonych przez Kodeks przejrzystości fiskalnej.

⁴⁵ Ocena przejrzystości fiskalnej (Fiscal Transparency Evaluation) została wprowadzona w 2014 roku, zastępując wcześniejszy raport o przestrzeganiu norm i kodeksów (Report on the Observance of Standards and Codes, ROSCs). Zmiana ta była następstwem światowego kryzysu finansowego, w wyniku którego MFW dokonał rewizji Kodeksu przejrzystości fiskalnej i wprowadził nowe metody oceny przejrzystości fiskalnej.

2.3.2. OECD: Najlepsze praktyki przejrzystości budżetu

W publikacji OECD pt. „Najlepsze praktyki przejrzystości budżetu” (Best Practices for Budget Transparency⁴⁶) z 2002 roku zaproponowano definicję przejrzystości budżetu jako „pełne ujawnienie wszystkich istotnych informacji fiskalnych w terminowy i systematyczny sposób”. Opracowanie składa się z trzech części. Pierwsza przedstawia i dokładnie omawia siedem głównych sprawozdań związanych z raportowaniem sytuacji budżetu państwa. Druga część wskazuje na konieczność przygotowywania szczegółowych informacji (zawartych w załącznikach do głównego dokumentu), takich jak założenia ekonomiczne, aktywa finansowe i zobowiązania budżetu itp., które powinny być zawarte w sprawozdaniach budżetowych. Natomiast część trzecia dokumentu przedstawia kwestie integralności, kontroli i odpowiedzialności, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności zastosowania właściwych zasad rachunkowości, procesów kontroli wewnętrznej oraz kontroli zewnętrznej, sprawowanej przez Najwyższą Instytucję Kontroli oraz przez parlament, a także obywateli (kontrola publiczna).

Zasady przejrzystości polityki fiskalnej zaproponowane przez OECD w dokumencie z 2002 roku zostały następnie rozszerzone i zmodyfikowane w roku 2015, kiedy opublikowano nowy dokument pt. „Rekomendacje OECD w sprawie zarządzania budżetem” (OECD Recommendation on Budgetary Governance). W nowym dokumencie zdefiniowane zostało zarządzanie budżetem państwa jako działania obejmujące procesy, prawa, instytucje i struktury wdrożone w celu formułowania i realizacji budżetu, nadzorowania jego wdrażania i zapewniania jego zgodności z celami publicznymi. OECD sformułowała szczegółowe zalecenia w kwestii zarządzania budżetem państwa, określając dziesięć zasad budżetowych ukazujących, w jaki sposób różne aspekty nowoczesnego budżetowania (takie jak reguły fiskalne, budżetowanie wyników, ramy średniokresowe, rola parlamentu i innych instytucji kontroli) powinny się łączyć i współpracować, aby utworzyć spójny i skuteczny system zarządzania budżetem. Zasady te wykorzystują, ale jednocześnie aktualizują, wiele elementów wcześniejszych

⁴⁶ OECD Best Practices for Budget Transparency https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/cross_day-1_3_oecd_best-practices-for-budget-transparency_eng.pdf (dostęp: 4.02.2025).

najlepszych praktyk, głównie poprzez wprowadzenie zasady partycypacyjnej i inkluzyjnej debaty budżetowej⁴⁷.

2.3.3. **GIFT: Wysokie zasady przejrzystości, uczestnictwa i odpowiedzialności fiskalnej**

Globalna Inicjatywa na rzecz Przejrzystości Fiskalnej (The Global Initiative for Fiscal Transparency, GIFT) została założona w 2011 roku w celu promowania przejrzystości, jawności i odpowiedzialności fiskalnej w krajach na całym świecie. Założycielami GIFT były Bank Światowy, MFW, Międzynarodowe Partnerstwo Budżetowe (IBP) oraz rządy Brazylii i Filipin. W 2014 roku do GIFT dołączyła także Międzynarodowa Federacja Księgowych. Podstawową motywacją do ustanowienia GIFT był fakt, że w tamtym czasie ogólny stan przejrzystości budżetów narodowych na całym świecie był niezadowolający. W 77 krajach, zamieszkiwanych przez połowę ówczesnej światowej populacji, przejrzystość budżetów narodowych mierzona w oparciu o Indeks Otwartego Budżetu nie spełniała podstawowych standardów przejrzystości. Również światowy kryzys finansowy ujawnił podstawowe słabości w zakresie przejrzystości fiskalnej i skłonił instytucje do gruntownego przemyślenia podejścia (czego przykładem był np. nowy dokument MFW z 2012 roku: „Przejrzystość fiskalna, odpowiedzialność i ryzyko”). W rezultacie GIFT powstała, aby rozpocząć proces stopniowego zwiększenia otwartości rządu poprzez włączenie wielu interesariuszy w rozwiązywanie problemów budżetowych w nowy i bardziej skoordynowany sposób.

Jednym z pierwszych działań organizacji GIFT było opracowanie nowego zestawu „Wysokich Zasad Przejrzystości, Uczestnictwa i Odpowiedzialności Fiskalnej” (High-level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability). Miały one stanowić podstawę istniejącego zestawu międzynarodowych standardów, norm i instrumentów oceny, zwiększać spójność tych instrumentów i promować rozwój nowych instrumentów tam, gdzie występują luki w dotychczasowych regułach. Nowy zestaw zasad wysokiego szczebla kładzie nacisk na prawo społeczeństwa do udziału w formułowaniu

⁴⁷ OECD Recommendation on Budgetary Governance, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438.pdf> (dostęp: 5.02.2025).

i wdrażaniu polityki fiskalnej oraz społecznej kontroli procesu budżetowego. Ponieważ dotychczas sformułowane zasady przejrzystości fiskalnej praktycznie nie zawierały wytycznych, w jaki sposób podmioty publiczne powinny bezpośrednio angażować się w zarządzanie zasobami publicznymi, GIFT rozpoczęła wieloletni program prac w tym zakresie. Podstawowym celem było zdobycie pogłębionej wiedzy na temat stosowanych praktyk krajowych i wdrażanych zmian w zakresie zwiększenia zaangażowania obywateli w proces budżetowy. W ciągu dwóch lat GIFT opracowała osiem krajowych studiów przypadków dotyczących udziału społeczeństwa w polityce fiskalnej. Na tej podstawie w grudniu 2016 roku został opublikowany zestaw zasad udziału obywateli w procesie budżetowym⁴⁸.

Oprócz tego, GIFT wspiera i promuje wdrażanie zasad przejrzystości budżetu poprzez wzajemną naukę i wymianę doświadczeń między urzędnikami pracującymi w ministerstwach finansów różnych krajów oraz pomiędzy urzędnikami a ekspertami budżetowymi reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie. Umożliwia to omówienie reform przejrzystości budżetowej prowadzonych w różnych krajach oraz ocenę postępów w ich wdrażaniu. Działania podejmowane przez GIFT dotyczą także wykorzystania nowych technologii do opracowania globalnego narzędzia do publikowania informacji budżetowych w formacie otwartych danych. W rezultacie tych działań, we wrześniu 2016 roku rząd Meksyku jako pierwszy opublikował swój budżet w formacie otwartych danych, korzystając ze wsparcia GIFT.

2.3.4. **Międzynarodowe Partnerstwo Budżetowe: Badanie otwartości budżetu**

Międzynarodowe Partnerstwo Budżetowe (The International Budget Partnership, IBP) zostało utworzone w 1997 roku w celu propagowania

⁴⁸ <https://fiscaltransparency.net/public-participation-principles-and-guide/> (dostęp: 7.02.2025). Wymagania dotyczące udziału społeczeństwa w procesie budżetowym zostały także włączone do „Kodeksu przejrzystości fiskalnej” MFW z 2014 roku oraz do „Zasad zarządzania budżetem” OECD z 2014 roku. Ponadto, od 2017 roku badanie Open Budget Survey obejmuje rozszerzoną sekcję dotyczącą pomiaru partycypacji społecznej w procesie budżetowym, która w pełni odzwierciedla zasady stworzone przez GIFT. GIFT opracowała również wskaźnik mierzący udział społeczeństwa w polityce fiskalnej.

przejrzystych i inkluzyjnych procesów budżetowych jako sposobu na poprawę zarządzania finansami publicznymi i zmniejszenie globalnego ubóstwa⁴⁹. Praca IBP koncentruje się na obywatelach i społeczeństwie obywatelskim i obejmuje:

- wzmacnianie umiejętności i wiedzy organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w poszczególnych krajach;
- badanie i monitorowanie stanu przejrzystości, partycypacji i nadzoru nad procesem budżetowym na całym świecie;
- zachęcanie międzynarodowych interesariuszy do szerszego zaangażowania w proces budżetowy;
- tworzenie mierników do oceny postępów rządów w stawaniu się bardziej otwartymi.

Od 2006 roku IBP przeprowadza co dwa lata „Badanie otwartości budżetu” (Open Budget Survey, OBS)⁵⁰, które jest ogólnosiwiatowym badaniem ankietowym, mającym na celu pomiar przejrzystości budżetu, zakresu publicznego uczestnictwa obywateli w pracach nad jego przygotowaniem i nadzoru nad jego wykonaniem. Podstawowym założeniem przyświecającym tej idei było, aby każdy obywatel miał możliwość zaangażowania się w proces przygotowywania budżetu państwa. Przejrzystość budżetu pomaga społeczeństwu zrozumieć priorytety rządu przy jego opracowywaniu, a mechanizmy partycypacji umożliwiają obywatelom wniesienie własnego wkładu do tych priorytetów. Z kolei formalny nadzór nad budżetem ze strony ustawodawcy kontroluje priorytety budżetowe, a instytucje audytujące oceniają legalność, efektywność i skuteczność zapisanych w budżecie przychodów i wydatków. Wykorzystanie tego instrumentu badawczego ma służyć do pomiaru następujących obszarów:

- partycypacja: czy istnieją formalne i znaczące możliwości zaangażowania społeczeństwa w proces tworzenia budżetu państwa?;
- nadzór: czy instytucje nadzoru (władza ustawodawcza, krajowy urząd kontroli, niezależne instytucje fiskalne istnieją i czy mogą prawidłowo funkcjonować?;

⁴⁹ Jest to organizacja typu non-profit, której celem jest promowanie bardziej odpowiedzialnego, efektywnego i sprawiedliwego zarządzania pieniędzmi publicznymi.

⁵⁰ <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/> (dostęp: 7.02.2025).

- **przejrzystość:** czy kompleksowe informacje budżetowe przekazywane przez rząd centralny są udostępniane społeczeństwu w przydatnych ramach czasowych?

Po raz pierwszy badanie Open Budget Survey zostało przygotowane i przeprowadzone przez Międzynarodowe Partnerstwo Budżetowe (International Budget Partnership) w 2006 roku i następnie kontynuowane w latach 2008, 2010, 2012, 2015, 2017, 2019, 2021 i 2023. Pytania zawarte w OBS oparte są na ogólnie przyjętych dobrych praktykach w zakresie finansów publicznych. Wiele analizowanych kryteriów pochodzi z rozwiązań opracowanych przez międzynarodowe organizacje, jak np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (Kodeks dobrych praktyk w zakresie przejrzystości polityki fiskalnej, Code of Good Practices on Fiscal Transparency), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) (Najlepsze praktyki przejrzystości budżetowej, Best Practices in Budget Transparency) czy Międzynarodowa Federacja Księgowych (Międzynarodowe standardy rachunkowości sektora publicznego, International Public Sector Accounting Standards). Natomiast kryteria stosowane do oceny możliwości uczestnictwa społeczeństwa w procesie budżetowym zostały stworzone przez Globalną Inicjatywę na rzecz Zasad Przejrzystości Fiskalnej (Zasady przejrzystości, uczestnictwa i odpowiedzialności budżetowej, High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability).

2.3.5. Międzynarodowa Federacja Księgowych: Międzynarodowe standardy rachunkowości sektora publicznego

Międzynarodowa Federacja Księgowych (The International Federation of Accountants, IFAC) jest globalną organizacją skupiającą księgowych, której celem jest wzmacnianie zawodu księgowego i przyczynianie się do rozwoju silnych gospodarek międzynarodowych. Założona w 1977 roku IFAC składa się z ponad 175 członków i stowarzyszeń w ponad 130 krajach i jurysdykcjach, reprezentujących prawie 3 miliony księgowych. W 1996 roku IFAC zainicjowała projekt Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego (the International Public Sector Accounting Standards, IPSAS), a w 2002 roku opublikowała podstawowy zestaw standardów rachunkowości

dla sektora publicznego⁵¹. Celem IPSAS jest prezentacja informacji budżetowych o właściwej jakości i przejrzystości, umożliwiających porównywalność poszczególnych jednostek sektora publicznego w skali międzynarodowej. Ulepszona rachunkowość finansowa i sprawozdawczość publiczna są niezbędne do rozwiązania problemów uwydatnionych przez globalne kryzysy gospodarcze. Pomaga ona uczynić usługi publiczne i gospodarki bardziej zrównoważonymi i odpornymi w długoterminowej perspektywie. Standardy IPSAS wyrażają więc dążenie do ujednoczenia rachunkowości w sektorze publicznym. Przeznaczone są dla instytucji rządowych różnego szczebla (centralnego, samorządowego i innego lokalnego) oraz innych podmiotów sektora publicznego i organizacji o charakterze międzynarodowym. Są one oparte na memoriałowej metodzie rachunkowości, gdzie transakcje ujmowane są w momencie ich wystąpienia (a nie wpływu lub wypłaty środków pieniężnych, jak ma to miejsce przy zasadzie kasowej).

Wdrożenie IPSAS niesie za sobą kilka istotnych korzyści:

- „poprawa jakości sprawozdawczości finansowej na skutek większej przejrzystości prezentowanych informacji;
- poprawa efektywności zarządzania finansami publicznymi w wyniku rzetelniejszej oceny sytuacji majątkowo-finansowej i w rezultacie ułatwienie podejmowania decyzji inwestycyjnych;
- ujednoczenie zasad rachunkowości wewnątrz UE ze względu na możliwość porównywania sprawozdań finansowych na płaszczyźnie międzynarodowej, np. między miastami w różnych krajach;
- ułatwienie prac międzynarodowych agencji ratingowych oceniających zdolność poszczególnych państw i jednostek do spłaty zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów dłużnych;
- nowe rozwiązania dla samorządów: proponowane standardy odnoszą się do zagadnień sprawiających problemy w sprawozdawczości finansowej jednostek samorządu terytorialnego⁵².

Z drugiej strony, należy mieć świadomość potencjalnych niekorzyści związanych z wprowadzeniem standardów IPSAS. Przede wszystkim, korzyści

⁵¹ <http://www.ifac.org/public-sector> (dostęp: 8.02.2025).

⁵² P. Zaczyński, *Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego*, „Finanse Publiczne” 2012, nr 7, s. 101–107.

z przyjęcia standardów mogłyby nie równoważyć związanych z tym kosztów. Standardy IPSAS, z powodu wysokiego poziomu skomplikowania, mogą być niemożliwe do zastosowania przez wiele mniejszych podmiotów działających w sektorze publicznym. Co więcej, kluczowe dla sektora publicznego obszary (np. transfery społeczne) nie są przez IPSAS uregulowane. Poza tym pojawia się także kwestia wprowadzenia IPSAS do unijnego porządku prawnego, co generowałoby wysokie koszty reform systemów sprawozdawczości finansowej sektora publicznego, zwłaszcza w zakresie identyfikacji i wyceny istniejących aktywów, wdrożenia odpowiednich narzędzi informatycznych i szkolenia służb finansowo-księgowych⁵³.

2.4. Przejrzystość polityki fiskalnej: studium przypadków⁵⁴

2.4.1. Kraje rozwinięte: Nowa Zelandia, Australia i Wielka Brytania

Doświadczenie trzech krajów: Nowej Zelandii, Australii i Wielkiej Brytanii we wdrażaniu przejrzystości fiskalnej jest kluczowe, ponieważ pokazuje, że idee dotyczące przejrzystości fiskalnej migrowały nie tylko z poziomu transnarodowego na poziom krajowy, ale także w odwrotnym kierunku. Nowa Zelandia była pionierem w projektowaniu ustawodawstwa dotyczącego przejrzystości budżetu, dzięki ustawie o odpowiedzialności fiskalnej (Fiscal Responsibility Act, FRA) z 1994 roku, której wprowadzenie poprzedziło wszystkie międzynarodowe kodeksy przejrzystości fiskalnej (omówione w sekcji 2.2. niniejszego opracowania). Ustawa ta stworzyła instytucjonalne fundamenty dla całego systemu finansów publicznych w Nowej Zelandii. Była bardzo innowacyjna (na ówczesne czasy), gdyż zakładała dużą dozę autonomiczności podmiotów realizujących politykę fiskalną. Dyscyplina fiskalna

⁵³ M. Kaczurak-Kozak, *Charakter Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego i ich przydatność – opinie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 765, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 61, s. 101–107.

⁵⁴ Podrozdział 2.4. niniejszej publikacji został opracowany na podstawie: L. Phillips, M. Stewart, *Fiscal Transparency: Global Norms, Domestic Laws, and the Politics of Budgets*, „Brooklyn Journal of International Law” 2009, vol. 34, nr 3, s. 797–859.

miała być kontrolowana i utrzymywana nie poprzez sztywne limity fiskalne, ale przyjęcie procedur prowadzenia przejrzystej polityki fiskalnej. W tym celu FRA narzucała wymóg regularnego przedstawiania prognoz budżetowych oraz bieżącej informacji na temat funkcjonowania sektora finansów publicznych. Takie rozwiązanie zwiększało elastyczność polityki fiskalnej, ale jednocześnie umożliwiało prowadzenie oceny realizacji polityki fiskalnej. Rozwiązania wprowadzone w Nowej Zelandii zwróciły uwagę analityków polityki fiskalnej w agencjach międzynarodowych, w rezultacie czego model Nowej Zelandii wkrótce stał się punktem odniesienia dla definiowania przejrzystości fiskalnej na poziomie międzynarodowym.

Australia i Wielka Brytania to następne kraje, w których kilka lat później uchwalono podobne ustawy, promujące ideę przejrzystości fiskalnej. Oba kraje wdrożyły nowe regulacje w 1998 roku, w tym samym, w którym MFW zatwierdził swoją pierwszą wersję kodeksu przejrzystości fiskalnej. Generalnie rzecz biorąc, wszystkie trzy rządy unikały ustalania ścisłych limitów liczbowych regulujących politykę fiskalną na rzecz stosowania zasad proceduralnych, które nakazywały ujawnianie prognoz polityki fiskalnej rządu i rzeczywistych bieżących wyników fiskalnych. Doświadczenia tych krajów wpłynęły na rozwój i egzekwowanie standardów przejrzystości fiskalnej ustalonych następnie przez MFW i OECD.

Australia poszła o krok dalej w swoich regulacjach dotyczących polityki fiskalnej, uchwalając w 1998 roku ustawę pt. „Karta uczciwości budżetowej” (Charter of Budget Honesty Act). Ustawa ta nakłada wymogi publikowania strategii fiskalnych, prognoz i raportów dotyczących wyników fiskalnych w długim horyzoncie czasu. Australia była pionierem w zakresie ustalania długookresowych ram wydatków budżetowych, wykorzystując wieloletnie szacunki jako punkt wyjścia do rozważania potrzeb zgłaszanych przez poszczególne departamenty rządowe na wydatki budżetowe w ramach ogólnych kwot wydatków ustalonych przez rząd na dany rok fiskalny. Ponadto, Australia zaangażowała się w przeprowadzenie szczegółowej analizy zgodności własnych regulacji w zakresie przejrzystości fiskalnej z zaproponowanymi przez MFW w kodeksie tuż po jego zatwierdzeniu w 1998 roku. Pracownicy MFW uczestniczyli w tym procesie jako niezależni eksperci i recenzenci projektu raportu. Deklarowanym celem tej analizy było przyczynienie się do międzynarodowej reformy fiskalnej poprzez przygotowanie

raportu samooceny, dostarczającego metodologię, którą inne kraje mogą wykorzystać.

W przypadku Wielkiej Brytanii ważnym dokumentem zwiększającym transparentność polityki fiskalnej jest kodeks stabilności fiskalnej (Code for Fiscal Stability), który został zatwierdzony w 1998 roku. Kształt kodeksu w dużej mierze został zainspirowany przez rozwiązania fiskalne przyjęte przez Nową Zelandię i następnie MFW, jednak elementem odróżniającym politykę fiskalną w Wielkiej Brytanii od tej prowadzonej w Nowej Zelandii czy Australii jest większa rola reguł fiskalnych. Kodeks miał na celu wzmocnienie otwartości, przejrzystości i wiarygodności polityki fiskalnej i choć nie nakłada wyraźnych limitów fiskalnych, to jednak działa łącznie z dwiema zasadami budżetowymi stosowanymi w Wielkiej Brytanii. Pierwsza z nich to „złota reguła”, która stanowi, że rząd może kreować deficyt budżetowy tylko w celu sfinansowania wydatków inwestycyjnych i tylko w ramach danego cyklu koniunkturalnego. Jej celem jest zapewnienie zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz sprawiedliwości międzypokoleniowej. Spełnienie reguły wymaga precyzyjnego odróżnienia wydatków bieżących (które przynoszą efekty konsumowane w tym samym roku fiskalnym, np. wynagrodzenia w sektorze publicznym) od wydatków inwestycyjnych (przynoszących efekty w dłuższym okresie, np. zakup maszyn i urządzeń) oraz określenia długości cyklu koniunkturalnego. Wprowadzenie rozróżnienia między wydatkami bieżącymi a inwestycyjnymi (kapitałowymi) ma na celu ograniczenie skłonności rządu do redukcji tych drugich celem zwiększenia wydatków bieżących. Polityczne korzyści zwiększania wydatków bieżących (np. zwiększenie szans na reelekcję w nadchodzących wyborach parlamentarnych) mogą skłaniać rząd do cięć wydatków inwestycyjnych. Jednak stosowanie złotej reguły w praktyce jest dość skomplikowane, choćby ze względu na trudności z określeniem długości cyklu koniunkturalnego czy problemy z przypisaniem wydatków do danej grupy, a następnie ich faworyzowaniem (więcej wydatków bieżących kosztem inwestycyjnych). Druga reguła fiskalna stosowana w Wielkiej Brytanii równoległe z kodeksem stabilności fiskalnej to reguła zrównoważonych inwestycji, która wymaga, aby dług publiczny kraju był utrzymywany na stabilnym i rozsądnym poziomie w ramach całego cyklu koniunkturalnego. Przyjęto jednocześnie, że poziom ten powinien być utrzymywany poniżej 40% PKB. Miało to stanowić uzupełnienie

złotej reguły, która określa rodzaj wydatków finansowanych deficytem, ale nie ogranicza ich rozmiarów. Dlatego reguła zrównoważonych inwestycji pozwala na kontrolowanie rozmiarów wydatków budżetowych w relacji do wypracowanego przez gospodarkę PKB.

Podsumowując, rola Nowej Zelandii, a także Australii i Wielkiej Brytanii, w zapewnianiu przejrzystości polityki fiskalnej pokazuje, że przyjęte przez wiele państw na świecie normy przejrzystości fiskalnej nie powstały jedynie w MFW, ale zostały ukształtowane przez szerszą społeczność, w skład której wchodziło kilku krajów rozwiniętych. Następnie, gdy dokumenty zawierające normy przejrzystości fiskalnej zostały przygotowane także na szczeblu międzynarodowym, przede wszystkim przez MFW i OECD, instytucje te zaczęły je wykorzystywać do promowania przejrzystości fiskalnej i oceny praktyk fiskalnych wielu innych krajów, które stoją w obliczu różnorodnych wyzwań gospodarczych. Z jednej strony, wykorzystanie gotowych regulacji może być korzystne i umożliwić skuteczny proces reform fiskalnych, ale niesie również ze sobą ryzyko, jeśli nie weźmie pod uwagę lokalnego kontekstu, np. próby reformy systemów zarządzania finansami publicznymi krajów rozwijających się poprzez proste przeszczepianie najlepszych praktyk krajów rozwiniętych często kończyły się niepowodzeniem. Zbyt często takie reformy nie są zgodne z nieformalną kulturą i tradycjami w państwie przyjmującym lub wymagają zbyt dużego wsparcia ze strony zewnętrznych ekspertów, aby utrzymać je w dłuższym czasie.

2.4.2. Kraje rozwijające się: Nigeria, Pakistan, Indie i Republika Południowej Afryki

W kolejnych latach także kraje rozwijające się zaczęły podejmować kroki w kierunku ustanowienia lub reformy przepisów budżetowych i ram polityki fiskalnej. Prowadząc prace związane z tworzeniem ram fiskalnych, niektóre kraje stosowały się do regulacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego zawartych w kodeksie przejrzystości fiskalnej. Było to nierzadko wynikiem powiązania pożyczek z MFW zaciąganych przez te kraje z koniecznością wypełniania norm fiskalnych ustalonych przez Fundusz albo częścią ogólnego procesu nadzoru prowadzonego przez MFW w tych krajach, w tym nadzoru fiskalnego. W innych krajach, w szczególności w demokracjach

takich jak Republika Południowej Afryki i Indie, obrano odmienną ścieżkę w kierunku ustanowienia przepisów dotyczących przejrzystości fiskalnej.

Pakistan i Nigeria to przykłady krajów, które wdrożyły reformy narzucone przez MFW. W 2000 roku MFW dokonał oceny systemu fiskalnego Pakistanu i stwierdził, że ówczesne ramy prawne nie zawierały konkretnych przepisów dotyczących raportowania wyników fiskalnych parlamentowi lub opinii publicznej. W konsekwencji MFW zalecił rządowi Pakistanu opracowanie ustawy o finansach publicznych kładącej wyraźny nacisk na wyniki budżetowe i przejrzystość fiskalną. Trzy lata później, po zakończeniu misji doradczej w Pakistanie, MFW poinformował, że kraj poczynił postępy w zakresie przejrzystości, w dużej mierze w wyniku przygotowania projektu ustawy o odpowiedzialności fiskalnej. Parlament Pakistanu uchwalił ustawę o odpowiedzialności fiskalnej i ograniczaniu długu publicznego w 2005 roku. Ustawa obejmuje zarówno konieczność ustalania i raportowania celów fiskalnych, jak i przepisy dotyczące przejrzystości, wymagające od rządu regularnego składania sprawozdań Zgromadzeniu Narodowemu. Chociaż polityka krajowa niewątpliwie również odegrała rolę w przeprowadzeniu reformy fiskalnej w Pakistanie, to zaangażowanie MFW w ten proces jest wyraźnie widoczne.

W przypadku Nigerii MFW nie opublikował sprawozdania z przestrzegania norm i kodeksów, gdyż Nigeria zdołała spłacić swoich międzynarodowych wierzycieli i nie sięgała po pożyczki z MFW. Jednak niewystarczająca przejrzystość polityki gospodarczej, w tym fiskalnej i korupcja były, i nadal pozostają, znacznymi problemami w tym kraju. Mimo braku bezpośredniej zależności od MFW, rząd Nigerii podjął decyzję o wszczęciu działań zmierzających do zwiększenia przejrzystości polityki fiskalnej, czemu miała służyć ustawa o odpowiedzialności fiskalnej z 2004 roku. Ustawa ta nakładała jedynie łagodne ograniczenia deficytu budżetowego i długu publicznego. Jej głównym celem była poprawa przejrzystości fiskalnej, na przykład poprzez wymaganie od rządu ustalenia wyraźnych celów fiskalnych w horyzoncie trzyletnim, a następnie składania kwartalnych sprawozdań z realizacji tych celów. W 2006 roku Nigeria przystąpiła do instrumentu wsparcia polityki z MFW, który był procesem dobrowolnym i polegał na wyrażeniu zgody na częstsze oceny swojej polityki gospodarczej i fiskalnej przez MFW. W swoim końcowym przeglądzie instrumentu wsparcia polityki z Nigerią MFW podkreślił uchwalenie ustawy o odpowiedzialności fiskalnej jako

jedną z reform strukturalnych przyczyniających się do poprawy zarządzania finansami publicznymi w kraju.

Kolejne dwa kraje, Indie i Republika Południowej Afryki, to przykłady gospodarek, w których reformy polityki fiskalnej przeprowadzane były na poziomie krajowym i nie były stymulowane z zewnątrz, jak to miało miejsce w przypadku Pakistanu czy (częściowo) Nigerii. Indie, które nie zacięły pożyczek w MFW, są takim przykładem lokalnego procesu reformy przejrzystości fiskalnej. W 2003 roku indyjski parlament przyjął ustawę o reformie fiskalnej i zarządzaniu budżetem. Ustawa ta określa średnioterminowy (trzyletni) cel fiskalny i nakłada na rząd centralny wymogi sprawozdawcze dotyczące realizacji przyjętej strategii i wyników fiskalnych. Jeden z przepisów stanowi, że rząd podejmie odpowiednie środki w celu zapewnienia większej przejrzystości swoich operacji fiskalnych. Według Międzynarodowego Partnerstwa Budżetowego, naciski na zwiększenie przejrzystości budżetowej w Indiach zostały rozpoczęte przez oddolne organizacje społeczeństwa obywatelskiego śledzące niewłaściwe wykorzystanie funduszy przez lokalne władze. Jednak również w Indiach MFW promował reformę praktyk budżetowych. W swoim sprawozdaniu z przestrzegania norm i kodeksów dotyczącym Indii z 2001 roku MFW stwierdził, że kraj ten osiągnął stosunkowo wysoki poziom przejrzystości fiskalnej, jednak wdrożenie ustawy o odpowiedzialności fiskalnej i zarządzaniu budżetem byłoby dużym krokiem w kierunku osiągnięcia jeszcze wyższego standardu przejrzystości fiskalnej. Jak wspomniano wyżej, ustawa taka została przyjęta przez parlament indyjski w 2003 roku.

W przypadku Republiki Południowej Afryki konstytucja nakazuje rządowi zapewnienie przejrzystości oraz wiarygodności w zarządzaniu finansami publicznymi. W rankingu OECD RPA plasuje się stosunkowo wysoko, jeśli chodzi o zgodność z najlepszymi praktykami OECD w zakresie przejrzystości fiskalnej. W szczególności RPA zajmuje wysoką pozycję pod względem uczciwości, kontroli i wiarygodności fiskalnej oraz dość dobrą pozycję pod względem sprawozdań i ujawnień budżetowych. W roku 2007 Republika Południowej Afryki pomyślnie wprowadziła średnioterminowe ramy wydatków budżetowych, które do dziś pozostają częścią jej procesu budżetowego. W tym samym roku RPA spełniła kryteria MFW w zakresie przejrzystości polityki fiskalnej. Wysoki poziom przejrzystości fiskalnej w Republice

Południowej Afryki wydaje się być w dużej mierze odpowiedzią na działania organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego pod koniec lat 90. XX wieku (po utworzeniu nowego państwa w 1994 roku).

2.5. Wpływ przejrzystości na instrumenty i wyniki polityki fiskalnej: przegląd badań empirycznych

W badaniach nad przejrzystością fiskalną zmienna niezależna jest definiowana w zróżnicowany sposób. Jednak zdecydowanie najpopularniejszymi definicjami przejrzystości fiskalnej wykorzystywanymi w badaniach empirycznych są te reprezentujące szerokie ujęcie, odnoszące się do Kodeksu przejrzystości MFW i Najlepszych praktyk OECD w zakresie przejrzystości budżetowej. Dla przykładu Hameed⁵⁵, Arbatli i Escolano⁵⁶ i Weber⁵⁷ wykorzystują definicję przejrzystości fiskalnej MFW, podczas gdy np. Alt i Lassen⁵⁸, Benito i Bastida⁵⁹ opierają swoje badania empiryczne na definicji OECD, a Hameed⁶⁰, Blume i Voigt⁶¹, Alt, Lassen i Wehner⁶² stosują definicję z Badania Otwartego Budżetu. Zdecydowanie mniej jest natomiast badań empirycznych wykorzystujących wąskie definicje przejrzystości fiskalnej, odnoszące się do konkretnych (często pojedynczych) elementów składowych

⁵⁵ F. Hameed, *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, „IMF Working Paper” 2005, nr WP/05/225, s. 1–45.

⁵⁶ E.C. Arbatli, J. Escolano, *Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings*, „IMF Working Paper” 2012, nr 12/156, s. 2–31.

⁵⁷ A. Weber, *Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison*, „IMF Working Paper” 2012, nr WP/12/39, s. 1–37.

⁵⁸ J.E. Alt, D.D. Lassen, *Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries*, „American Journal of Political Science” 2006, nr 50(3), s. 530–550.

⁵⁹ B. Benito, F. Bastida, *Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach*, „Public Administration Review” 2009, nr 69(3), s. 403–417.

⁶⁰ F. Hameed, *Budget Transparency and Financial Markets*, IBP Working Paper 1, International Budget Partnership, Washington DC 2011.

⁶¹ L. Blume, S. Voigt, *The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions*, „European Journal of Political Economy” 2013, nr 29, s. 236–251.

⁶² J.E. Alt, D.D. Lassen, J. Wehner, *It Isn't Just about Greece: Domestic Politics, Transparency and Fiscal Gimmickry in Europe*, „British Journal of Political Science” 2014, nr 44(4), s. 707–716.

definicji przejrzystości. Ogólnie rzecz biorąc, badania empiryczne nad przejrzystością polityki fiskalnej mają tendencję do wykorzystywania szerokich i kompleksowych definicji przejrzystości fiskalnej⁶³.

Wielu badaczy analizuje także rolę partycypacji społecznej w procesach budżetowych, która zasadniczo traktowana jest jako proces demokratycznej debaty, za pomocą której przedstawiciele obywateli mogą definiować i współdecydować o lokalnych priorytetach inwestycji publicznych⁶⁴. Część literatury skupia się na praktycznych aspektach partycypacji i jej potencjale dla rozwoju demokracji (Ebdon i Franklin⁶⁵, Wu i Wang⁶⁶, Kasymova i Schachter⁶⁷). Badania ilościowe oceniają doświadczenia partycypacji społecznej na poziomie lokalnym poprzez porównanie samorządów, które wprowadziły partycypacyjne budżetowanie, z tymi, które tego nie zrobiły (Boulding i Wampler⁶⁸, Goncalves⁶⁹, Touchton i Wampler⁷⁰). Ponadto, niektórzy badacze analizują konkretne mechanizmy partycypacyjne dotyczące usług publicznych na poziomie lokalnym, reform decentralizacyjnych (Heller, Harilal i Chaudhuri⁷¹), programów inwestycji publicznych lub innych podobnych inicjatyw, które pozwalają obywatelom współdecydować

⁶³ P. de Renzio, J. Wehner, *The Impacts of Fiscal Openness*, „The World Bank Research Observer” 2017, vol. 32, nr 2, s. 185–210.

⁶⁴ J. Wehner, *Legislatures and Public Finance*, [w:] S. Martin, T. Saalfeld, K.W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, Oxford UK 2014, s. 514–525.

⁶⁵ C. Ebdon, A. Franklin, *Searching for a Role for Citizens in the Budget Process*, „Public Budgeting and Finance” 2004, nr 24(1), s. 32–49.

⁶⁶ Y. Wu, K. Wang, *The Rationalization of Public Budgeting in China: A Reflection on Participatory Budgeting in Wuxi*, „Public Finance and Management” 2011, nr 11(3), s. 262–283.

⁶⁷ J.T. Kasymova, H.L. Schachter, *Bringing Participatory Tools to a Different Level: A Case Study of Local Participatory Practices in Kyrgyzstan*, „Public Performance and Management Review” 2014, nr 37(3), s. 441–464.

⁶⁸ C. Boulding, B. Wampler, *Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-Being*, „World Development” 2010, nr 38(1), s. 125–135.

⁶⁹ S. Goncalves, *The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil*, „World Development” 2014, nr 53, s. 94–110.

⁷⁰ M. Touchton, B. Wampler, *Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions*, „Comparative Political Studies” 2014, nr 47(10), s. 1442–1469.

⁷¹ P. Heller, K.N. Harilal, S. Chaudhuri, *Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India*, „World Development” 2007, nr 35(4), s. 626–648.

w określaniu alokacji zasobów (Simonsen i Robbins⁷², Olken⁷³, Beath, Christia i Enikolopov⁷⁴). Generalnie, mechanizmy partycypacji są badane w kontekstach lokalnych; praktycznie nie są prowadzone badania, które kanalizowałyby praktyki partycypacyjne na poziomie krajowym, z wyjątkiem analiz przeprowadzonych przez Brautigam⁷⁵.

W oparciu o powyższe rozważania można określić kilka podstawowych mierników otwartości budżetu, wykorzystywanych w badaniach empirycznych (tabela 1). Mierniki te stanowią punkt wyjścia do przeglądu badań empirycznych na temat wpływu otwartości polityki fiskalnej na instrumenty i wyniki polityki fiskalnej.

Tabela 1. Podstawowe mierniki otwartości budżetu stosowane w badaniach empirycznych

Przejrzystość fiskalna	Partycypacja społeczna w procesie budżetowym
Wskaźniki przejrzystości fiskalnej na poziomie krajowym oparte na danych MFW, OECD, lub na Indeksie Otwartego Budżetu	Budżetowanie partycypacyjne jako proces demokratycznych obrad, polegający na zorganizowanych zgromadzeniach, podczas których przedstawiciele obywateli mogą określać i decydować o lokalnych priorytetach inwestycji publicznych
Ujawnianie szczegółowych informacji budżetowych, na przykład wyników audytu zewnętrznego, kwot wypłaconych lokalnym samorządom	Inne mechanizmy partycypacyjne, na przykład ankiety obywatelskie, tajne głosowania w celu wyboru określonych projektów do finansowania z budżetu lokalnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P. de Renzio, J. Wehner, *The Impacts of Fiscal Openness*, „The World Bank Research Observer” 2017, vol. 32, nr 2, s. 185–210.

⁷² W. Simonsen, M.D. Robbins, *The Influence of Fiscal Information on Preferences for City Services*, „Social Science Journal” 2000, nr 37(2), s. 195–214.

⁷³ B. Olken, *Measuring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, „Journal of Political Economy” 2007, nr 115(2), s. 200–249.

⁷⁴ C. Beath, F. Christia, R. Enikolopov, *Direct Democracy and Resource Allocation: Experimental Evidence from Afghanistan*, Policy Research Working Paper 6133, World Bank, Policy Research Department, Washington DC 2012.

⁷⁵ D. Brautigam, *The People’s Budget? Politics, Participation and Pro-Poor Policy*, „Development Policy Review” 2004, nr 22(6), s. 653–668.

Jednym z najszerzej eksplorowanych obszarów badań empirycznych jest analiza związku między przejrzystością budżetu a wynikami fiskalnymi, takimi jak deficyt budżetowy lub zadłużenie sektora finansów publicznych. Pionierskie badania tego problemu przeprowadzili von Hagen i Harden⁷⁶, którzy opracowali kilka wskaźników jakości instytucji fiskalnych dla 12 krajów UE i udokumentowali ich związek z wynikami fiskalnymi. Autorzy skupili się na badaniu przejrzystości rachunkowości budżetowej, w szczególności analizowali, czy fundusze specjalne są ujęte w dokumentach budżetowych, czy ustawa budżetowa przedstawiona jest w jednym dokumencie, czy procedury rachunkowe są zgodne z obowiązującymi w kraju standardami oraz czy pożyczki rządowe dla organizacji pozarządowych są wyraźnie odnotowane w dokumentacji budżetowej. Wyniki badań pozwoliły stwierdzić, że Niemcy są krajem o najwyższej przejrzystości polityki fiskalnej, podczas gdy najmniejsza przejrzystość występowała we Włoszech i w Irlandii. Podobne badania przeprowadzili Alesina, Hausmann, Holmes i Stein, badając wpływ instytucji fiskalnych na politykę fiskalną w krajach Ameryki Łacińskiej. Jednak w przypadku tych badań indeks przejrzystości polityki fiskalnej oparty jest jedynie na relacji wzajemnego zadłużenia budżetu centralnego w stosunku do innych podmiotów oraz na stopniu fiskalnej niezależności władz lokalnych i przedsiębiorstw publicznych⁷⁷.

Alt i Lassen badali rolę przejrzystości budżetu w cyklach wyborczych i jej wpływ na dług publiczny⁷⁸. Badania przeprowadzili na próbie 19 krajów OECD, skupiając się na takich kryteriach jak: audyt sprawozdań dotyczących realizacji polityki fiskalnej, ocena założeń dla polityki fiskalnej przeprowadzona przez niezależne podmioty, włączenie niefinansowych (niewymierzalnych) działań fiskalnych do dokumentacji budżetowej, ogłaszanie w okresie przedwyborczym raportów dotyczących prognoz fiskalnych, okresowe ogłaszanie długoterminowych prognoz dotyczących kształtu polityki fiskalnej, obligatoryjne ujawnianie odchyleń pomiędzy prognozami a rzeczywistymi wskaźnikami fiskalnymi (przychody z podatków, wydatki, deficyt,

⁷⁶ J. von Hagen, I. Harden, *National Budget...*, op. cit.

⁷⁷ A. Alesina, R. Hausman, R. Hommes, E. Stein, *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, „Journal of Development Economics” 1999, nr 59, s. 253–273.

⁷⁸ J.E. Alt, D. Lassen, *Fiscal transparency and fiscal policy outcomes in OECD countries*, mimeo, 2003.

dług). Wyniki badań pokazały, że krajem o najbardziej przejrzystej polityce fiskalnej jest Nowa Zelandia, nieco niższa przejrzystość odnotowana została w USA, Wielkiej Brytanii i Australii. Kraje Europy kontynentalnej wykazały się relatywnie niską przejrzystością polityki fiskalnej (Belgia, Niemcy, Włochy, Szwajcaria, Dania i Norwegia), podczas gdy Japonia prowadziła najmniej przejrzystą politykę fiskalną. Autorzy stwierdzili także silne wahania salda budżetowego w krajach o niskiej przejrzystości fiskalnej, gdzie deficyty budżetowe były o ponad 1% PKB niższe w roku powyborczym niż w roku wyborczym. Podobna metodologia konstrukcji indeksu przejrzystości polityki fiskalnej wykorzystana była przez Alta i Lassena w kolejnych badaniach na próbie 19 krajów OECD w latach 1990–1999. Na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych wśród ministrów finansów tych krajów badacze skonstruowali indeks przejrzystości polityki fiskalnej. Następnie analizowali zależność pomiędzy poziomem przejrzystości polityki fiskalnej a poziomem deficytu budżetowego i długu publicznego. Rezultaty badań potwierdzają hipotezę o istnieniu pozytywnego wpływu przejrzystości polityki fiskalnej na ograniczanie nadmiernego deficytu budżetowego i długu publicznego. Autorzy również zauważyli związek niskiej przejrzystości fiskalnej z wyższym poziomem długu publicznego⁷⁹.

Benito i Bastida⁸⁰ skonstruowali własny wskaźnik przejrzystości budżetu i stwierdzili jego negatywną korelację z deficytami budżetowymi, ale nie z poziomami długu publicznego, dla próby obejmującej 41 krajów. Alt, Lassen i Skilling⁸¹ oraz Alt i Lowry⁸² informowali o dodatniej korelacji między przejrzystością fiskalną a wielkością rządu w stanach USA (mierzoną poziomem wydatków budżetowych w relacji do PKB). Drugi wątek badań w tej kategorii łączy przejrzystość fiskalną z ocenami ratingowymi

⁷⁹ J.E. Alt, D.D. Lassen, *Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries*, „European Economic Review” 2006, nr 50(6), s. 1403–1439.

⁸⁰ B. Benito, F. Bastida, *Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach*, „Public Administration Review” 2009, nr 69(3), s. 403–417.

⁸¹ J.E. Alt, D.D. Lassen, D. Skilling, *Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States*, „State Politics and Policy Quarterly” 2002, nr 2(3), s. 230–250.

⁸² J.E. Alt, R.C. Lowry, *Transparency and Accountability: Empirical Results for US States*, „Journal of Theoretical Politics” 2010, nr 22(4), s. 379–406.

krajów, przygotowywanymi przez agencje ratingowe. Hameed⁸³ stworzył nowe wskaźniki przejrzystości fiskalnej oparte na raportach dotyczących przestrzegania Kodeksu dobrych praktyk w zakresie przejrzystości fiskalnej. Autor opracował indeksy w oparciu o cztery grupy praktyk: ujawnianie danych fiskalnych, budżetowanie średnioterminowe, sprawozdawczość z wykonania budżetu i ujawnianie ryzyka fiskalnego. Porównanie przejrzystości fiskalnej dla próby 32 krajów pokazało, że gospodarki rozwinięte są bardziej przejrzyste. Ponadto autor stwierdził, że przejrzystość fiskalna jest powiązana z lepszymi ratingami kredytowymi w przekroju 32 krajów. Arbatli i Escolano⁸⁴ potwierdzili tę korelację dla większej próby badawczej obejmującej 56 krajów.

Montes, Bastos i Oliveira przeprowadzili badanie empiryczne celem znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy kraje podejmują wysiłki w celu zwiększenia przejrzystości fiskalnej oraz czy przejrzystość fiskalna wpływa na skuteczność rządu i efektywność wydatków rządowych. W badaniu wykorzystali próbę 82 krajów (68 rozwijających się i 14 rozwiniętych) w latach 2006–2014. Analizując wyniki przejrzystości fiskalnej, badacze doszli do wniosku, że około 80% krajów podjęło wysiłki w celu poprawy przejrzystości fiskalnej. W przypadku wpływu przejrzystości na skuteczność rządu rozważyli dwa kanały, jakimi wpływ ten może być transmitowany. Pierwszy kanał jest pośredni i działa poprzez dług publiczny. Wcześniejsze badania empiryczne sugerują bowiem, że kraje z najbardziej zadłużonymi rządami mają średnio mniejszą skuteczność rządu. Stąd możliwe jest ustalenie związku między przejrzystością fiskalną a skutecznością rządu, biorąc pod uwagę dług publiczny jako mechanizm transmisji. Drugim kanałem jest bezpośredni wpływ przejrzystości na skuteczność rządu i wydajność wydatków rządowych, gdy przejrzystość zwiększa wiarygodność polityki fiskalnej. Zarządzanie zasobami publicznymi jest częścią problemu zleceniodawca–agent, w którym zleceniodawca (społeczeństwo) ma mniej informacji o zamiarach i działaniach agenta (rządu) podczas wydawania środków publicznych. Ta sytuacja asymetrii informacji może prowadzić do

⁸³ F. Hameed, *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper 05/225, International Monetary Fund, Washington DC 2005.

⁸⁴ E. Arbatli, J. Escolano, *Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings*, „IMF Working Paper” 2012, nr 12/156, s. 2–31.

suboptymalnego wyniku, w którym rząd nie działa w najlepszym interesie społeczeństwa i nieefektywnie wydaje publiczne środki. Zatem dzięki większej przejrzystości społeczeństwo jest bardziej czujne i aktywniejsze w monitorowaniu rządu, co skłania rządy do prowadzenia bardziej skutecznej i wiarygodnej polityki fiskalnej. Przejrzystość fiskalna rośnie więc także dzięki otwartym budżetom, co prowadzi na przykład do bardziej efektywnych wydatków. Gdy kraje zwiększają przejrzystość fiskalną, asymetria informacji w zakresie alokacji zasobów publicznych (a zatem w zakresie opracowywania budżetu) ulega zmniejszeniu, a odpowiedzialność i wiarygodność rządu ulega poprawie, co prowadzi do zwiększenia efektywności wydatków rządowych. Wyniki sugerują więc, że przejrzystość fiskalna jest ważna dla zmniejszenia długu publicznego oraz poprawy skuteczności rządu i wydajności wydatków rządowych⁸⁵.

W badaniach wpływu przejrzystości budżetu na wyniki polityki fiskalnej często podejmowany jest wątek kosztów pożyczek zaciąganych przez sektor finansów publicznych. Związek między przejrzystością fiskalną a kosztem obsługi zadłużenia publicznego można analizować w oparciu o kilka kluczowych modeli ekonomii politycznej i teorii bazujących na asymetrii informacji. Modele ekonomiczne analizujące wiarygodność rządu podkreślają znaczenie przejrzystej i przewidywalnej polityki fiskalnej w kształtowaniu oczekiwań inwestorów i obniżaniu kosztów zadłużenia. Wysoka przejrzystość fiskalna zmniejsza niepewność odnośnie do polityki fiskalnej rządu i zarządzania gospodarką, tym samym obniżając ryzyko niewypłacalności w oczach inwestorów. Rząd gwarantujący wysoki poziom przejrzystości fiskalnej jest postrzegany jako bardziej wiarygodny, ponieważ rzadziej manipuluje wynikami budżetowymi lub angażuje się w oportunistyczne zachowania fiskalne w celu osiągnięcia korzyści politycznych⁸⁶. Wysoka wiarygodność rządu oznacza wiarę inwestorów, że rząd będzie przestrzegać reguł fiskalnych, kontrolować deficyt fiskalny i akumulację długu publicznego, co obniża premię za ryzyko, jakiej żądają inwestorzy (nabywcy obligacji rządowych)

⁸⁵ G.C. Montes, J.C. Bastos, A.J. Oliveira, *Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach*, „Economic Modelling” 2019, nr 79, s. 211–225.

⁸⁶ F.E. Kydland, E.C. Prescott, *Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans*, „The Journal of Political Economy” 1977, nr 85(3), s. 473–491.

i ostatecznie zmniejsza koszt pożyczek⁸⁷. Przejrzystość fiskalna, poprzez dostarczanie jasnych i wiarygodnych informacji o dochodach, wydatkach, deficycie budżetowym i ryzyku fiskalnym, pomaga inwestorom lepiej ocenić kondycję finansów publicznych danej gospodarki. Zmniejsza to asymetrię informacji między rządem a uczestnikami rynku, co jest kluczowym czynnikiem przy określaniu kosztu pożyczek. Gdy rynki są mniej niepewne co do przyszłych wyników fiskalnych, żądają niższych premii za ryzyko w przypadku zakupu obligacji rządowych, szczególnie w perspektywie długoterminowej; w rezultacie koszt obsługi zadłużenia jest mniejszy. Wraz ze wzrostem przejrzystości fiskalnej maleje także prawdopodobieństwo wystąpienia przykrych „niespodzianek”, takich jak ukryte zobowiązania sektora publicznego, co również skutkuje niższymi stopami procentowymi długu publicznego⁸⁸. Zgodnie z teorią asymetrii informacji, gdy jedna ze stron transakcji ma więcej informacji lub lepsze informacje niż druga, powoduje to nieefektywność na rynku, co często prowadzi do wyższych kosztów⁸⁹. W kontekście długu publicznego rząd posiada więcej informacji o swojej sytuacji fiskalnej i warunkach gospodarczych niż inwestorzy. Większa przejrzystość fiskalna pomaga ograniczyć tę lukę informacyjną poprzez ujawnianie szczegółowych danych budżetowych, ryzyka fiskalnego i prognoz sytuacji finansów publicznych, co umożliwia inwestorom podejmowanie bardziej świadomych decyzji. Wiarygodny rząd prowadzący transparentną politykę fiskalną zapewnia regularne aktualizacje dotyczące wyników fiskalnych, w tym odchyień od celów i nieoczekiwanych ryzyk fiskalnych, co pozwala rynkowi obligacji skarbowych lepiej wyceniać ryzyko inwestycyjne⁹⁰. Z drugiej strony, niska przejrzystość polityki fiskalnej może prowadzić do problemu negatywnej selekcji, gdy inwestorzy, niepewni prawdziwej kondycji fiskalnej gospodarki, żądają wyższych zysków jako rekompensaty za zwiększoną niepewność. Zmniejszając asymetrię informacji, przejrzystość fiskalna bezpośrednio

⁸⁷ A. Alberto, R. Perotti, *Fiscal Discipline and the Budget Process*, „American Economic Review” 1996, vol. 86/2, s. 401–407.

⁸⁸ F. Hameed, *Fiscal Transparency...*, op. cit.

⁸⁹ G.A. Akerlof, W.T. Dickens, *The Economic Consequences of Cognitive Dissonance*, „American Economic Review” 1982, nr 72(3), s. 307–319.

⁹⁰ J.E. Alt, D.D. Lassen, *Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries*, „European Economic Review” 2006, vol. 50, s. 1403–1439.

obniża koszty pożyczek poprzez korzystniejsze oceny ryzyka. Przejrzystość polityki fiskalnej rządu jest często oceniana również przez rynki międzynarodowe. Wysoka przejrzystość fiskalna zwiększa wiarygodność rządu, gdyż jest on bardziej narażony na koszty polityczne, jeśli odstąpi od ogłoszonych celów fiskalnych lub zaangażuje się w nieuczciwe praktyki fiskalne. Ryzyko polityczne związane z takimi odstępstwami znajduje odzwierciedlenie w kosztach pożyczek, które rosną także na rynkach międzynarodowych. Większa przejrzystość fiskalna łagodzi to ryzyko i poprawia postrzeganie rządu w oczach uczestników rynku, co obniża koszty zadłużenia⁹¹.

Wyniki badań empirycznych, analizujących omawianą relację, zasadniczo potwierdzają istnienie zależności między przejrzystością budżetu a kosztami pożyczek. Analizując kraje UE i Stany Zjednoczone, Bernoth i Wolff odkryli, że przejrzystość fiskalna ułatwia wykrywanie tzw. kreatywnej księgowości i pozwala na obniżenie premii za ryzyko na rynkach obligacji rządowych⁹². Podobnie Gelos i Wei⁹³ oraz Glennerster i Shin⁹⁴ stwierdzili, że wysoka przejrzystość fiskalna przyciąga i zatrzymuje inwestycje funduszy kapitałowych na rynkach wschodzących oraz obniża koszty obsługi długu publicznego.

Oprócz bezpośredniego wpływu na wiarygodność fiskalną rządu i zaufanie inwestorów, przejrzystość polityki fiskalnej oddziałuje również pośrednio na zmienne makroekonomiczne, które z kolei wpływają na koszty pożyczek. Przejrzysta polityka fiskalna przyczynia się do większej stabilności makroekonomicznej gospodarki poprzez zmniejszenie niepewności co do przyszłych wyników fiskalnych, co może pomóc zakotwiczyć oczekiwania inflacyjne i ustabilizować rynki walutowe. Stabilne warunki makroekonomiczne z kolei zmniejszają premię za ryzyko, ponieważ rynki finansowe przewidują niskie ryzyko nierównowagi fiskalnej. Na przykład w okresach recesji lub kryzysów finansowych, rządy o wysokiej przejrzystości fiskalnej

⁹¹ A. Afonso, *Understanding the determinants of sovereign debt ratings: Evidence for the two leading agencies*, „Journal of Economics and Finance” 2003, vol. 27(1), s. 56–74.

⁹² K. Bernoth, G.B. Wolff, *Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia*, „Scottish Journal of Political Economy” 2008, nr 55(4), s. 465–487.

⁹³ R.G. Gelos, S.J. Wei, *Transparency and International Portfolio Holdings*, „Journal of Finance” 2005, nr 60(6), s. 2987–3020.

⁹⁴ R. Glennerster, Y. Shin, *Does Transparency Pay?*, „IMF Staff Papers” 2008, nr 55(1), s. 183–209.

mogą zaciągać dług po niższych kosztach ze względu na zaufanie generowane przez ich transparentną i przewidywalną politykę fiskalną. Z kolei rządy o niskiej przejrzystości fiskalnej borykają się z wyższymi kosztami pożyczek w takich okresach, ponieważ rynki przewidują większe prawdopodobieństwo prowadzenia przez nie nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej⁹⁵.

Przejrzystość operacji fiskalnych promuje dyscyplinę wśród decydentów politycznych, ograniczając możliwości niewłaściwego zarządzania fiskalnego i zmniejszając zakres angażowania się w oportunistyczną politykę gospodarczą. Z makroekonomicznej perspektywy przejrzystość fiskalna jest powiązana z lepszymi wynikami fiskalnymi, ponieważ pomaga w zakotwiczeniu oczekiwań inflacyjnych, obniżeniu kosztów pożyczek i zwiększeniu dyscypliny fiskalnej⁹⁶. Afonso i in.⁹⁷ badali znaczenie prognoz gospodarczych jako elementu przejrzystości fiskalnej. Badania wykazały, że wiarygodne prognozy gospodarcze mogą znacząco wpłynąć na oczekiwania uczestników rynku i koszty obsługi zadłużenia państwa. Wiarygodne prognozy gospodarcze mają większe prawdopodobieństwo spełnienia się, co skutkować będzie obniżką kosztów obsługi długu publicznego. Również dyscyplina fiskalna, mierzona za pomocą wskaźników, takich jak relacja długu publicznego do PKB i deficytu budżetowego, odgrywa kluczową rolę. Niska dyscyplina fiskalna z reguły skutkuje wzrostem wydatków publicznych i zadłużenia, i często prowadzi do wzrostu kosztów finansowania zewnętrznego ze względu na zwiększone postrzeganie przez pożyczkodawców ryzyka niewypłacalności pożyczkobiorcy (rządu).

Wielu ekonomistów wyraża również przekonanie, że wysoka przejrzystość fiskalna jest nie tylko sposobem na promowanie dyscypliny budżetowej i poprawę funkcjonowania sektora publicznego, ale także ogranicza polityczną korupcję. Korupcja rozumiana jest jako standard postępowania odbiegający od norm panujących w danym kraju w ramach określonej motywacji,

⁹⁵ A. Afonso, D. Furceri, P. Gomes, *Sovereign credit ratings and financial markets linkages: application to European data*, „Journal of International Money and Finance” 2012, nr 31(3), s. 606–638.

⁹⁶ F. Hameed, *Fiscal transparency...*, op. cit.; R. Glennerster, Y. Shin, *Does Transparency Pay?...*, op. cit.

⁹⁷ A. Afonso, A.S. Nunes, *Economic forecasts and sovereign yields*, „Economic Modelling, Elsevier” 2015, vol. 44(C), s. 319–326.

to znaczy osiągnięcia korzyści prywatnej kosztem korzyści publicznej⁹⁸. Transparency International definiuje korupcję polityczną jako „nadużycie powierzonej władzy przez przywódców politycznych dla uzyskania prywatnej korzyści, celem zwiększenia swej władzy lub bogactwa. Korupcja nie musi dotyczyć przekazywania pieniędzy, może przyjąć formę handlu wpływami lub obdarzania specjalną przychylnością. Korupcja polityczna dotyczy także urzędników państwowych, którzy w ramach swoich kompetencji reprezentują wyższe organy władzy, w tym także przywódców politycznych”⁹⁹.

Generalnie, badania empiryczne prowadzone w tym obszarze potwierdzają istnienie odwrotnej zależności między przejrzystością fiskalną a polityczną korupcją. Najczęściej stawiane pytanie badawcze jest następujące: czy przejrzystość fiskalna zmniejsza korupcję polityczną? Bellver i Kaufmann opracowali miarę przejrzystości dla 194 krajów w oparciu o 20 niezależnych źródeł, analizując na przykład dostęp opinii publicznej do informacji budżetowych, przejrzystość procedur budżetowych i przygotowanej ustawy budżetowej, czy wolność prasy. Wyniki przeprowadzonych badań pokazały, że skonstruowany wskaźnik przejrzystości jest negatywnie skorelowany z korupcją¹⁰⁰. Lindstedt i Naurin stwierdzili, że przejrzystość fiskalna wiąże się z niższą korupcją tylko wtedy, gdy dostarczone opinii publicznej informacje są dostępne za pośrednictwem wolnej prasy i mogą być wykorzystane do pociągnięcia rządów do odpowiedzialności w wyborach¹⁰¹. Montes i Luna przeanalizowali wpływ przejrzystości fiskalnej na możliwości kontroli korupcji politycznej w oparciu o próbę 82 krajów w okresie 2006–2014. Według badaczy przejrzystość fiskalna może zmniejszyć asymetrię informacji, a tym samym ograniczyć swobodę decyzyjną polityków/ustawodawców. Druga przyjęta hipoteza zakładała, że

⁹⁸ C.C. Rodrigues, A. Barros, *From Caciques and Godfathers to Second-Order Corruption*, „Journal of Management Inquiry” 2020, nr 31(1), s. 67–81, DOI: <https://doi.org/10.1177/1056492620901780>.

⁹⁹ <http://www.transparency.pl/www/index.php?a=1&b=2&c=93&text=96> (dostęp: 12.02.2025).

¹⁰⁰ A. Bellver, D. Kaufmann, *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Implications*, Paper presented at the IMF Conference on Transparency and Integrity, 06–07.06.2005, Washington DC.

¹⁰¹ C. Lindstedt, D. Naurin, *Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption*, „International Political Science Review” 2010, nr 31(3), s. 301–322.

przejrzystość fiskalna może uczynić korupcję bardziej kosztowną, gdyż zwiększa prawdopodobieństwo złapania i ukarania skorumpowanych polityków, a w konsekwencji wytworzyć efekt odstrasżający. Przeprowadzone badanie dostarczyło ważnych implikacji praktycznych w zakresie wytycznych polityki antykorupcyjnej, ponieważ wyniki wskazały, że bardziej przejrzyste praktyki fiskalne przynoszą korzystne skutki w zakresie kontroli korupcji politycznej. Z ustaleń wynikało również, że silny system prawny (reprezentowany przez silną praworządność, integralność systemu prawnego oraz bezstronne i skuteczne sądy gwarantujące egzekwowanie prawa) także zwiększa kontrolę korupcji¹⁰².

Istnieją również badania empiryczne dotyczące wpływu partycypacji społecznej w procesie budżetowym na zmiany w alokacji zasobów i usprawnienia w świadczeniu usług publicznych. Większość tych analiz opiera się na pionierskich brazylijskich doświadczeniach z budżetowaniem partycypacyjnym. Goldfrank i Schneider¹⁰³ wykazali, że po wprowadzeniu budżetowania partycypacyjnego miasto Porto Alegre zwiększyło udział wydatków przeznaczonych na sektory społeczne (znacznie bardziej niż w miastach, gdzie nie utworzono instytucji partycypacyjnych) i poprawiło swoje wyniki w zakresie realizacji projektów publicznych. Boulding i Wampler¹⁰⁴ wykorzystali zbiór danych obejmujący 220 dużych brazylijskich miast (spośród których 64 wprowadziło partycypacyjny budżet w latach 1989–2000) i wykazali, że przyjęcie budżetowania partycypacyjnego jest skorelowane ze zmianami w alokacji zasobów publicznych, zwłaszcza ze wzrostem wydatków na programy zdrowotne i edukacyjne. Goncalves oszacował, że wydatki na opiekę zdrowotną wzrosły o 20–30% po wprowadzeniu przez gminy partycypacyjnego budżetu¹⁰⁵. Prowadzono także analizy empiryczne dotyczące skutków innych praktyk partycypacyjnych, wykraczających poza budżetowanie partycypacyjne. Simonsen

¹⁰² G.C. Montes, P.H. Luna, *Fiscal transparency, legal system and perception of the control on corruption: empirical evidence from panel data*, „Empirical Economics” 2021, vol. 60, s. 2005–2037.

¹⁰³ B. Goldfrank, A. Schneider, *Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul*, „Latin American Politics and Society” 2006, nr 48(3), s. 1–31.

¹⁰⁴ C. Boulding, B. Wampler, *Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-Being*, „World Development” 2010, 38(1), s. 125–135.

¹⁰⁵ S. Gonçalves, *The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil*, „World Development” 2014, nr 53, s. 94–110.

i Robbins¹⁰⁶ oraz Watson, Juster i Johnson¹⁰⁷ dokumentowali, w jaki sposób dwa miasta w USA wykorzystały ankiety obywatelskie do oceny poparcia dla podatków nakładanych na różne usługi publiczne lub do pomocy w ustaleniu priorytetów dla poszczególnych wydatków zapisanych w budżecie lokalnym. Heller, Harilal i Chaudhuri¹⁰⁸ poddali ocenie struktury organizacyjne i procesy wprowadzone w 1996 roku w lokalnych samorządach prowincji Kerala w Indiach, których celem było bezpośrednie zaangażowanie obywateli w decyzje dotyczące wydatków budżetowych. Respondenci ankiety z 72 losowo wybranych samorządów wskazali na znaczące ulepszenia, szczególnie w zakresie infrastruktury drogowej, mieszkalnictwa i usług dla dzieci, które były wynikiem większego zaangażowania obywateli w proces decyzyjny związany z wydatkowaniem publicznych pieniędzy. Respondenci zidentyfikowali również wybrane projekty publiczne jako znacznie bardziej odpowiedzialne i odpowiadające lokalnym potrzebom. Diaz-Cayeros, Magaloni i Ruiz-Euler¹⁰⁹ poddali analizie doświadczenia z Meksyku i Peru w promowaniu partycypacyjnego zarządzania na szczeblu lokalnym. Społeczności, które przyjęły budżetowanie partycypacyjne zamiast typowej reprezentacji obywateli za pośrednictwem partii politycznych, zwiększyły dostawy energii elektrycznej i poprawiły usługi edukacyjne i kanalizacyjne znacznie szybciej niż gminy, gdzie decyzje dotyczące finansowania projektów rozwojowych podejmowali politycy bez udziału obywateli. Beath, Christia i Enikolopov¹¹⁰ wykorzystali dane z 250 wiosek w Afganistanie, aby ocenić zależność pomiędzy różnymi mechanizmami partycypacyjnymi a wpływem lokalnych elit na wyniki

¹⁰⁶ W. Simonsen, M.D. Robbins, *The Influence of Fiscal Information on Preferences for City Services*, „Social Science Journal” 2000, nr 37(2), s. 195–214.

¹⁰⁷ D.J. Watson, R.J. Juster, G.W. Johnson, *Institutionalized Use of Citizen Surveys in the Budgetary and Policy-making Processes: A Small City Case Study*, „Public Administration Review” 1991, nr 51(3), s. 232–239.

¹⁰⁸ P. Heller, K.N. Harilal, S. Chaudhuri, *Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India*, „World Development” 2007, nr 35(4), s. 626–648.

¹⁰⁹ A. Diaz-Cayeros, B. Magaloni, A. Ruiz-Euler, *Traditional Governance, Citizen Engagement, and Local Public Goods: Evidence from Mexico*, „World Development” 2013, nr 53, s. 80–93.

¹¹⁰ C. Beath, F. Christia, R. Enikolopov, *Direct Democracy and Resource Allocation: Experimental Evidence from Afghanistan*, Policy Research Working Paper 6133, World Bank, Policy Research Department, Washington DC 2012.

alokacji zasobów w projektach rozwojowych. Wszystkie wioski były częścią ogólnokrajowego Narodowego Programu Solidarności, który zapewniał dotacje na projekty wiejskie. Przeprowadzone badanie pozwoliło stwierdzić, że wybór projektów w tajnym głosowaniu był znacznie mniej podatny na preferencje elit i lepiej odzwierciedlał potrzeby większości populacji w porównaniu do projektów realizowanych w miejscach, w których decyzje podejmowano w sposób jawny na posiedzeniach rady wsi, gdzie elity mogły mieć większy wpływ na ostateczny wybór projektów do finansowania ze środków publicznych. Inne badanie ujawniło podobny wzorzec zachowań w Programie Rozwoju Kecamatan w Indonezji, gdzie tajne głosowanie w celu wyboru projektów doprowadziło do znacznie większego zadowolenia ogółu mieszkańców z wybranych projektów niż w przypadku projektów wybranych do finansowania podczas spotkania rady lokalnej społeczności¹¹¹.

2.6. Badanie otwartości budżetu

Badanie otwartości budżetu (Open Budget Survey, OBS) jest ogólnosięciowym badaniem ankietowym, mającym na celu pomiar przejrzystości budżetu, zakresu publicznego uczestnictwa obywateli w pracach nad jego przygotowaniem i nadzoru nad jego wykonaniem. Podstawowym założeniem przyświecającym tej idei było, aby każdy obywatel miał możliwość zaangażowania się w proces przygotowywania budżetu państwa. Przejrzystość budżetu pomaga społeczeństwu zrozumieć priorytety rządu przy jego opracowywaniu, a mechanizmy partycypacji umożliwiają obywatelom wniesienie własnego wkładu do tych priorytetów. Z kolei formalny nadzór nad budżetem ze strony ustawodawcy kontroluje priorytety budżetowe, a instytucje audytujące oceniają legalność, efektywność i skuteczność zapisanych w budżecie przychodów i wydatków. Wykorzystanie tego instrumentu badawczego ma służyć do pomiaru następujących obszarów:

- partycypacja: Czy istnieją formalne i znaczące możliwości zaangażowania społeczeństwa w proces tworzenia budżetu państwa?;

¹¹¹ B. Olken, *Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, „American Political Science Review” 2010, nr 104(2), s. 243–267.

- nadzór: Czy instytucje nadzoru (władza ustawodawcza, krajowy urząd kontroli, niezależne instytucje fiskalne istnieją i czy mogą prawidłowo funkcjonować?;
- przejrzystość: Czy kompleksowe informacje budżetowe przekazywane przez rząd centralny są udostępniane społeczeństwu w przydatnych ramach czasowych?

Wyniki badania ankietowego opierają się na 240 jednolitych pytaniach (takich samych dla każdego kraju). 145 pytań ma charakter punktowy i obejmuje 109 pytań oceniających publiczną dostępność informacji budżetowych, 18 pytań oceniających możliwości udziału społeczeństwa w procesie budżetowym oraz 18 pytań oceniających rolę władzy ustawodawczej i instytucji audytowych. Pozostałe 95 pytań nie posiada punktacji, są pytaniami pomocniczymi, które umożliwiają zebranie ogólnych informacji na temat kluczowych dokumentów budżetowych i zbadanie różnych cech zarządzania finansami publicznymi kraju. Wypełniony projekt kwestionariusza dla każdego kraju jest weryfikowany przez anonimowego, niezależnego eksperta, a także (w zdecydowanej większości przypadków) przez przedstawiciela rządu. W obszarze partycypacji badanie ocenia stopień, w jakim władza wykonawcza, ustawodawcza i kontrolna zapewniają społeczeństwu możliwości zaangażowania się na różnych etapach procesu budżetowego. W obszarze nadzoru badana jest rola, jaką organ ustawodawczy i najwyższe organy kontroli odgrywają w procesie budżetowym oraz zakres, w jakim są one w stanie zapewnić właściwy nadzór nad procesem budżetowym. W ramach tej części badania zbierane są także dodatkowe informacje na temat istnienia i działalności niezależnych instytucji fiskalnych, pytania te nie są jednak punktowane. I wreszcie, w ramach obszaru przejrzystości budżetu (wcześniej znanego jako Indeks Otwartego Budżetu) oceniana jest publiczna dostępność ośmiu kluczowych dokumentów budżetowych, które łącznie dają pełny obraz sposobu gromadzenia, planowania i wydatkowania zasobów publicznych w ciągu roku budżetowego. Aby dokumenty można było uznać za „publiczne”, muszą one zostać opublikowane w internecie w odpowiednim czasie i zawierać wyczerpujące i przydatne informacje¹¹².

¹¹² International Budget Partnership, Open Budget Survey 2023, <https://international-budget.org/open-budget-survey/> (dostęp: 20.01.2025).

Tabela 2 przedstawia zmiany w średniej globalnej ocenie przejrzystości, udziału społeczeństwa, nadzoru ustawodawczego i nadzoru audytorskiego, jakie zaszły w okresie od roku 2019 do roku 2023 w 125 krajach objętych badaniem. W obszarze przejrzystości budżetu państwa OBS pozwala ocenić dostęp społeczeństwa do ośmiu kluczowych dokumentów budżetowych, które powinny być szeroko dostępne w trakcie cyklu budżetowego, oraz kompleksowości informacji zawartych w dokumentach. W tym aspekcie badawczym kraje nie poczyniły znaczącego postępu. Od 2019 roku globalne wyniki przejrzystości wzrosły, choć tylko o dwa punkty procentowe. Jednakże osiągnięty globalny średni wynik przejrzystości nie jest satysfakcjonujący, gdyż wynosi zaledwie 47 punktów na 100, co jest dalekie od wyniku 61, który jest traktowany jako punkt odniesienia wskazujący, że wystarczający poziom informacji budżetowych jest publicznie dostępny i może wspierać świadomą debatę publiczną na temat budżetu. W zakresie udziału społeczeństwa w procesie budżetowym OBS ocenia formalne możliwości interakcji społeczeństwa z władzą wykonawczą, legislacyjną i najwyższymi instytucjami audytu na wszystkich czterech etapach cyklu budżetowego. Z badania wynika, iż ten filar odpowiedzialności budżetowej jest najsłabszy, ze średnim globalnym wynikiem 15 punktów na 100. W omawianym okresie wynik udziału społeczeństwa wzrósł o dwa punkty procentowe. W zakresie nadzoru badanie ocenia rolę i skuteczność nadzoru legislacyjnego (ustawodawczego) i sprawowanego przez instytucje audytowe. Średni wynik nadzoru audytowego wynosi 63 punkty na 100 i jest stabilny w ciągu ostatnich kilku rund badania. Co niepokojące, wynik w aspekcie nadzoru ustawodawczego spadał w ciągu ostatnich rund badania (o trzy punkty procentowe w stosunku do poziomu sprzed pandemii COVID-19, z 49 do 46 punktów). Może to wynikać z faktu, że w czasie pandemii władza wykonawcza w wielu krajach omijała nadzór władzy ustawodawczej pod pretekstem podejmowania działań nadzwyczajnych i nie widać jak dotąd powrotu nadzoru ustawodawczego do poziomu sprzed pandemii.

Tabela 2. Średnia globalna ocena obszarów OBS, lata 2019–2023

Obszar/rok	Przejrzystość budżetu	Partycypacja społeczna	Nadzór ustawodawczy	Nadzór audytorski
2019	45	14	49	63
2021	46	14	47	63
2023	47	16	46	63
2023 Polska	60	20	82	

Źródło: Open Budget Survey 2023, <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/> (dostęp: 20.01.2025)

Wynik badania OBS dla Polski również nie jest satysfakcjonujący. W zakresie przejrzystości budżetu (która mierzy publiczny dostęp do informacji na temat tego, w jaki sposób rząd centralny pozyskuje i wydaje środki publiczne) Polska uzyskała wynik 59 punktów na 100 możliwych i znajduje się na 45. miejscu spośród 125 badanych krajów. Jeśli natomiast poddamy analizie zmiany wskaźnika transparentności budżetu w czasie, to jest on dość stabilny, choć najwyższy wynik został uzyskany w 2015 roku (64 punkty), po czym spadł on do 59 punktów w roku 2017, 60 punktów w roku 2019 i 2021, i ponownie 60 punktów w roku 2023. Partycypacja społeczna w Polsce (formalne możliwości oferowane społeczeństwu w celu znaczącego udziału w różnych etapach procesu budżetowego) znajduje się na bardzo niskim poziomie. Polska uzyskała w tym obszarze tylko 20 punktów na 100 możliwych, choć wspomnieć należy, że ten obszar aktywności obywatelskiej wypada słabo we wszystkich badanych państwach (np. średnia dla krajów OECD wynosi 24, wynik dla Niemiec to 17 punktów, a dla Węgier tylko 6 punktów). Wyraźnie lepsza sytuacja występuje natomiast w Polsce w obszarze nadzoru sprawowanego przez organ ustawodawczy (Sejm i Senat) i organ kontroli i audytu (Najwyższa Izba Kontroli). Obydwa te organy zapewniają odpowiedni nadzór w trakcie procesu budżetowego, uzyskując łączną ocenę nadzoru na poziomie 82 punktów (na 100 możliwych). Według twórców badania, wynik nadzoru wynoszący co najmniej 61 punktów wskazuje, że organy nadzorcze skutecznie wypełniają swoje obowiązki. Wynik uzyskany przez Polskę jest bardzo dobry na tle wyniku dla wszystkich badanych krajów, które uzyskały średnio 46 punktów na 100 w obszarze nadzoru ustawodawczego i 63 nadzoru audytorskiego.

Reguły fiskalne

3.1. Rodzaje reguł fiskalnych

Pod pojęciem reguł fiskalnych rozumie się „kontrolę realizacji polityki fiskalnej w postaci wprowadzania reguły zrównoważonego budżetu, limitu wydatków budżetowych, limitu deficytu budżetowego lub zwiększenia obciążeń podatkowych”¹¹³. Reguła fiskalna rozumiana jest najczęściej jako ilościowe ograniczenie poziomu deficytu, wydatków rządowych lub długu publicznego, które jest umocowane prawnie poprzez zapis w konstytucji lub odpowiedniej ustawie¹¹⁴. W tym znaczeniu reguła fiskalna stanowi permanentne ograniczenie polityki fiskalnej. Reguły fiskalne mogą być wprowadzane z kilku powodów. Jednym z nich jest zapewnienie stabilności makroekonomicznej w gospodarce. Reguły mają także umożliwić poprawę wiarygodności prowadzonej polityki fiskalnej i redukcję nadmiernego deficytu budżetowego. Ponadto, zadaniem reguł jest utrzymanie stabilności przyjętego kształtu polityki fiskalnej w długim okresie. Rolą reguł fiskalnych jest

¹¹³ J. von Hagen, *Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance*, „The Economic and Social Review” 2002, nr 33, s. 263–284.

¹¹⁴ G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, „IMF Occasional Paper” 1998, nr 162, s. 1–45.

również ograniczanie negatywnych efektów zewnętrznych prowadzenia niezależnej polityki fiskalnej przez kraje należące do określonej federacji państwa (kraje Unii Europejskiej). Wprowadzenie reguł fiskalnych z założenia ma ograniczać swobodę polityków odnośnie kształtowania polityki fiskalnej, a same reguły wydają się być skutecznym instrumentem ze względu na ich prostotę i przejrzystość.

„Samo wprowadzenie reguł fiskalnych nie przesądza o ich skuteczności. Skuteczność stosowania reguł fiskalnych w dużej mierze zależy od kilku podstawowych czynników:

- umocowanie prawne reguły;
- system monitorowania;
- system sankcji związanych z naruszeniem reguły;
- zasady odstąpienia od stosowania reguły”¹¹⁵.

W przypadku umocowania prawnego reguł fiskalnych, najbardziej efektywnym rozwiązaniem jest zapisanie reguł w przepisach prawa o najwyższej randze, takich jak konstytucja. Złamanie reguł fiskalnych zapisanych w ustawie zasadniczej jest działaniem niekonstytucyjnym i w rezultacie wywołuje surowsze konsekwencje polityczne. Dostatecznie wysoką rangę ma również ustawa i w większości krajów, reguły fiskalne mają właśnie umocowanie ustawowe. Istnieją też przykłady krajów, w których reguły oparte są na umowach koalicyjnych, czy deklaracjach politycznych. Takie rozwiązanie nie sprzyja wiarygodności reguł fiskalnych, gdyż stosunkowo łatwe jest ich niedotrzymanie. Ważnym elementem skuteczności reguł fiskalnych jest także system monitorowania, który wymusza stosowanie takich reguł fiskalnych, dla których istnieją dostępne dane liczbowe. Ważne jest także, żeby monitoring wykonania reguł dokonywany był przez podmioty niezależne od rządu, gdyż wtedy możliwości wywierania presji na dokonanie ewentualnych korekt ustawy budżetowej w sytuacji zagrożenia złamania reguł są większe. Ponadto, należy precyzyjnie określić sankcje w przypadku niedotrzymania reguł, które powinny doprowadzić do sytuacji powrotu do parametrów fiskalnych będących w zgodzie z regułami. Sankcje powinny być automatyczne, a więc

¹¹⁵ J. Ayuso-i-Casals, D. Gonzalez Hernandez, L. Moulin, A. Turrini, *Beyond the SGP: Features and effects of EU national fiscal rules*, [w]: J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores, L. Moulin (red.), *Policy instruments for sound fiscal policies. Fiscal rules and institution*, Palgrave Macmillan, London 2009.

stosowanie reguł fiskalnych powinno wiązać się z określeniem procedur wdrażanych w momencie złamania reguł. Reguły fiskalne powinny także posiadać procedury odstąpienia od nich (tzw. klauzule wyjścia), zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak klęski żywiołowe czy szoki makroekonomiczne. Znaczy to, że reguły powinny elastycznie odpowiadać na zmieniające się warunki gospodarcze. Wiarygodność reguł fiskalnych jest wyższa, gdy możliwość odejścia od nich określona została jako przypadek wyjątkowy i stosowany w ostateczności, a nie jako sytuacja możliwa do zastosowania w każdym warunkach. Wiarygodność reguł fiskalnych jest również większa, gdy dotyczą one możliwie najszerszego zakresu sektora finansów publicznych. Zmniejsza to szanse, że rząd np. zacznie przesuwac wydatki pomiędzy podsektorami tak, by formalnie nie złamać reguł. Ponadto, reguły powinny mieć relatywnie prostą konstrukcję, tak by mechanizm ich działania był zrozumiały dla szerokiej opinii publicznej¹¹⁶.

Podsumowując, „skuteczna reguła fiskalna powinna być:

- precyzyjnie zdefiniowana: zarówno w odniesieniu do limitu danego wskaźnika, jak i do klauzul niepozwalających na jej obejście;
 - transparentna: jawna pod względem rachunkowym;
 - prosta: zrozumiała dla społeczeństwa;
 - elastyczna: umożliwiająca reakcję w przypadku wystąpienia kryzysowych sytuacji gospodarczych, ale także zawierająca klauzulę wyjścia;
 - adekwatna: odpowiednia do realizowanego celu;
 - egzekwowalna: ustanowiona aktami prawnymi wysokiej rangi (konstytucja, ustawy), które zawierają także odpowiednio zdefiniowane sankcje za nieprzestrzeganie reguły i zasady ich egzekwowania;
 - spójna: zgodna z przyjętą średnio- i długoterminową strategią fiskalną i polityką gospodarczą;
 - efektywna: wspierana przez skuteczne działania polityczne¹¹⁷.
- Reguły fiskalne klasyfikuje się najczęściej w czterech grupach:
- reguły deficytu (zrównoważonego budżetu);

¹¹⁶ S. Franek, M. Postuła, *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Narodowy Bank Polski, Materiały i Studia”, 2019, nr 334, s. 1–83.

¹¹⁷ G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal policy rules*, IMF Occasional Paper no. 45, Washington DC 1998.

- reguły wydatków;
- reguły długu publicznego;
- reguły dochodowe¹¹⁸.

Reguły deficytu mają postać limitów, jakich deficyt budżetu państwa nie może przekroczyć w danym roku fiskalnym. Szczególnym rodzajem reguły deficytu jest reguła zrównoważonego budżetu, według której całkowite dochody budżetu państwa w danym okresie fiskalnym muszą być równe całkowitym wydatkom. Reguła ta dopuszcza jednak powstawanie czasowego deficytu w wyniku zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności (silna recesja, klęski żywiołowe, wojna).

Jedną z modyfikacji reguły deficytu jest tzw. złota reguła, której celem jest utrzymanie zasady zrównoważonego budżetu przy jednoczesnym wyeliminowaniu jej negatywnych konsekwencji w postaci ograniczania rządowych wydatków inwestycyjnych. Klasyczna reguła zrównoważonego budżetu nie pozwala na generowanie deficytu nawet w okresie silnej recesji gospodarczej. W konsekwencji, pogarszające się wskaźniki budżetowe wymagają od rządu zastosowania restrykcyjnej polityki wtedy, gdy stymulowanie gospodarki wymaga stosowania ekspansji fiskalnej. Natomiast w okresie wzrostu gospodarczego, gdy dochody budżetowe rosną, przeznaczane są one na wzrost wydatków lub redukcję podatków. W rezultacie, polityka fiskalna staje się procykliczna i powoduje pogłębienie skali wahań koniunkturalnych. Natomiast zastosowanie złotej reguły pozwala na powstawanie deficytu w obszarze finansowania wydatków inwestycyjnych, przy jednoczesnym zrównoważeniu bieżących wydatków. Źródłem pokrycia wydatków inwestycyjnych jest zaciąganie długu publicznego. Uważa się, że złota reguła zapewnia właściwą dystrybucję bogactwa między pokoleniami. Wydatki inwestycyjne tworzą majątek, z którego w dużym stopniu będą korzystać następne pokolenia, dlatego zasadne jest obciążenie ich kosztami w postaci spłat długu publicznego¹¹⁹.

Innym rodzajem reguły zrównoważonego budżetu są także limity deficytu, według których w danym okresie fiskalnym deficyt budżetowy nie powinien przekroczyć pewnej granicznej wielkości, wyrażonej jako procent PKB.

¹¹⁸ C. Wyplosz, *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, „NBER Working Paper” 2012, nr w17884, s. 1–27.

¹¹⁹ M. Kell, *An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom*, International Monetary Fund, Washington DC, Working Paper 01/91, 2001, s. 1–35.

Przykładem takiej reguły jest limit deficytu zapisany w Traktacie z Maastricht, według którego deficyt budżetowy w krajach członkowskich UE nie powinien przekroczyć 3% PKB. Słabością tej reguły jest fakt, że utrudnia ona prowadzenie elastycznej polityki fiskalnej, która redukowalaby efekty cyklu koniunkturalnego. Celem ograniczenia tego problemu koryguje się limit deficytu tak, aby uwzględnił kondycję gospodarki wynikającą z cyklu koniunkturalnego. W takim przypadku limit deficytu określa się nie w oparciu o rzeczywiste saldo budżetu, ale o tzw. saldo strukturalne, a więc teoretyczne saldo, jakie osiągnąłby budżet, gdyby w gospodarce nie występowały wahania koniunkturalne. Taki właśnie wskaźnik deficytu znajduje się w Pakcie Stabilności i Wzrostu: deficyt strukturalny w każdym okresie budżetowym powinien być równy zero¹²⁰.

Reguły wydatków konstruowane są najczęściej jako limity wzrostu wydatków, zgodnie z którymi wydatki budżetowe mogą rosnąć w określonym tempie, niezależnie od zmian, jakie zachodzą po stronie dochodowej budżetu państwa. Przykładem takiej reguły była w Polsce tzw. kotwica Belki, którą zastosowano w 2001 roku, a zgodnie z którą wydatki budżetu miały rosnąć o prognozowany wskaźnik inflacji powiększony o jeden punkt procentowy¹²¹. Reguły wydatków mogą także obejmować poszczególne grupy wydatków i zwykle mają postać wieloletnich limitów nakładanych na poszczególne części wydatków budżetowych. Przykładem takiej reguły jest w Polsce stabilizująca reguła wydatkowa, która została wprowadzona w 2013 roku jako narzędzie wspierające rząd w zachowaniu stabilności wydatków publicznych. Ma ona pomagać w osiągnięciu w średnim terminie deficytu sektora finansów publicznych na poziomie nie większym niż 1% PKB, gdyż w sposób automatyczny wyznacza dopuszczalny poziom wydatków państwa. Stabilizująca reguła wydatkowa ma charakter antycykliczny, powstrzymując przed nadmiernymi wydatkami w czasie dobrej koniunktury, pozwalając na większy wzrost wydatków w okresie spowolnienia¹²². W roku 2022 nastąpiła nowelizacja ustawy o finansach

¹²⁰ P. Van den Noord, *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond*, „OECD Economic Department Working Paper” 2000, nr 230, s. 1–23.

¹²¹ Rada Ministrów, *Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca. Strategia gospodarcza rządu*, Warszawa 2002.

¹²² Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013 poz. 1646, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20130001646> (dostęp: 16.02.2025).

publicznych, która zmieniła również zasady konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej. „Nowelizacja ustawy spowodowała zastąpienie wskaźnika średniookresowego celu inflacyjnego określonego przez Radę Polityki Pieniężnej średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych. Nowelizacja przewidywała również wprowadzenie korekty *ex post* prognoz inflacji, mającej na celu dostosowanie kwoty wydatków do rzeczywistej wielkości wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Ustawa rozszerzyła także katalog jednostek i organów objętych stabilizującą regułą wydatkową o Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”¹²³. Kolejna nowelizacja ustawy o finansach publicznych, dostosowująca polskie prawo do reformy zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, weszła w życie 30 kwietnia 2024 roku. „W rezultacie nastąpiły także zmiany konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej, która objęła kolejne jednostki sektora finansów publicznych, m.in. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, agencje wykonawcze, w tym Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, instytucje gospodarki budżetowej, np. Centrum Obsługi Administracji Rządowej oraz państwowe osoby prawne. Ustawa wprowadziła zmiany w algorytmie określającym kwotę wydatków stabilizującej reguły wydatkowej, w celu pogłębienia spójności z nowymi regułami unijnymi. Zmieniła się także «klauzula wyjścia», pozwalająca na czasowe zaprzestanie stosowania limitu wydatków SRW w sytuacjach wyjątkowych. Nowelizacja wprowadziła samodzielny czynnik, pozwalający na aktywację klauzuli wyjścia podczas wystąpienia znacznego spowolnienia gospodarczego, umożliwiający lepsze dostosowanie wydatków do warunków pogorszonej koniunktury. Nowe przepisy mają przyczynić się do lepszego zarządzania finansami publicznymi”¹²⁴.

Reguły długu publicznego są dosyć jednolite i polegają na nałożeniu limitów na łączny poziom długu publicznego w postaci relacji długu do PKB. Najbardziej znaną regułą długu publicznego jest ta zawarta w Traktacie z Maastricht i powielona w Pakcie Stabilności i Wzrostu, według której dług publiczny państw członkowskich UE nie może przekroczyć 60% PKB.

¹²³ Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/podatki/regula-wydatkowa-nowelizacja-2022,515806.html> (dostęp: 16.02.2025).

¹²⁴ Ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2024 poz. 1089, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001089> (dostęp: 16.02.2025).

Podobna reguła występuje w Polsce i zapisana jest w Konstytucji RP. Relacja długu publicznego do PKB nie powinna być wyższa niż 50% PKB.

„Reguły dochodowe wskazują sposób alokacji dochodów osiągniętych w roku budżetowym na poziomie wyższym od prognozowanego. Najczęściej mają one na celu utrzymywanie stabilnych podatków i ograniczanie gwałtownych zmian ich wysokości. Ponadto ich celem może być także ustalenie zasad alokacji nadwyżek dochodów, przede wszystkim w celu spłaty zadłużenia. Pozwalają także na zdefiniowanie zasad przekazywania części dochodów (przychodów) budżetowych na specjalnie wydzielone państwowe fundusze stabilizacyjne. Przykładem takiej reguły w Polsce jest reguła przychodowa, która obliguje do przekazywania części przychodów z prywatyzacji do Funduszu Rezerwy Demograficznej”¹²⁵. 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.

3.2. Międzynarodowe reguły fiskalne (Unia Europejska)¹²⁶

Przystąpienie do Unii Gospodarczej i Walutowej wymagało od krajów UE spełnienia kryteriów fiskalnych zapisanych w aneksie do Traktatu z Maastricht, podpisanym w 1992 roku. Pierwsze kryterium zakłada, że deficyt budżetowy nie powinien przekroczyć 3% PKB. Drugie kryterium odnosi się do poziomu długu publicznego i wskazuje, że poziom długu w relacji do PKB nie powinien przekroczyć 60%. Celem wprowadzenia reguł fiskalnych była próba wyeliminowania przyczyn szoków asymetrycznych, jakie może wywoływać niezależna polityka fiskalna każdego z krajów członkowskich. Sprawne funkcjonowanie unii monetarnej wymaga synchronizacji cykli koniunkturalnych, czego można dokonać, prowadząc zsynchronizowaną

¹²⁵ K. Marchewka-Bartkowiak, *Problem długu publicznego w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów z Maastricht*, „Studia BAS” 2010, nr 3, s. 181–196.

¹²⁶ Podrozdział 3.2. został opracowany na podstawie: J. Działo, *Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 346, s. 25–33.

politykę fiskalną. Reguły fiskalne zapisane w Traktacie z Maastricht były dosyć skuteczne i w wielu krajach UE spowodowały wyraźny spadek poziomu deficytu i długu. W roku 1993 średni deficyt w krajach kandydujących do strefy euro wyniósł 5,5% PKB, podczas gdy w roku 1997 wyniósł już tylko 2% PKB. W roku 1999 wszystkie kraje spełniły wymagane kryteria.

Według Buti'ego i Giudice'a, „istnieje kilka czynników, które przyczyniły się do skuteczności reguł zapisanych w Traktacie.

- Reguły są przejrzyste i łatwe do zrozumienia dla opinii publicznej. Dlatego brak ich spełnienia jest wyraźnie widoczny i może wywołać reakcję społeczną w postaci nacisków na wymuszenie ich realizacji;
- Reguły oparte są na jednolitym systemie rachunkowości budżetowej ESA'95, co ma wyeliminować niejasności i różnice w systemie księgowania;
- Brak spełnienia reguł fiskalnych oznaczał nałożenie kary w postaci nieprzyjęcia do unii monetarnej na bliżej nieokreślony czas, a wspólna waluta jest atrakcyjną perspektywą zwłaszcza dla krajów słabiej rozwiniętych;
- Termin wprowadzenia wspólnej waluty został precyzyjnie określony (1999 rok) i był niezależny od liczby krajów spełniających kryteria. Stanowiło to bodziec do szybkiego podjęcia działań konsolidujących politykę fiskalną;
- Komisja Europejska została zdefiniowana jako organ monitorujący postępy w zakresie spełniania kryteriów Traktatu¹²⁷.

Traktat z Maastricht nie definiował, jaką politykę fiskalną powinny prowadzić kraje UE należące do unii monetarnej, dlatego w 1997 roku przyjęto nowe reguły fiskalne, zapisane w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Pakt utrzymał w mocy wcześniejsze reguły fiskalne, a dodatkowo wymaga także, aby budżet każdego z państw należących do unii monetarnej był w średnim okresie bliski zrównoważenia lub wykazywał nadwyżkę. Skuteczność realizacji zapisów Paktu miało zapewniać zastosowanie dwuetapowego instrumentu. Pierwszy etap to tzw. system prewencyjny, który zakłada konieczność bieżącego monitorowania kondycji budżetów państw członkowskich i ewentualnego

¹²⁷ M. Buti, G. Giudice, *EMU's Fiscal Rules: What Can and Cannot Be Exported*, European Commission Working Paper, April 2002.

rekomendowania określonych działań w sytuacji, gdy pojawia się zagrożenie niespełnienia kryteriów Paktu. Drugi etap to procedura nadmiernego deficytu, stosowana, gdy limity deficytu zostaną przekroczone. Kraj członkowski łamiący reguły otrzymuje od Komisji Europejskiej rekomendacje odnośnie podjęcia środków zaradczych. Istnieje także możliwość nałożenia kary pieniężnej w postaci nieoprocentowanego depozytu, który przepada, jeśli w ciągu dwóch lat nadmierny deficyt nie zostanie zredukowany.

Opinie ekonomistów o skuteczności Paktu Stabilności i Wzrostu są podzielone. „Z jednej bowiem strony zapisy prawne tworzą ramy długookresowego zrównoważenia narodowych polityk fiskalnych i pozwalają na okresowy wzrost zadłużenia w sytuacji recesji lub oddziaływania szoków asymetrycznych, a z drugiej formalnie mobilizują kraje do ograniczania poziomu deficytu. Mimo to fundamenty instytucjonalne Paktu są oceniane jako słabe. Możliwość wywarcia wpływu na decyzje fiskalne państw, które nie respektują postanowień Paktu, jest wyjątkowo niewielka. Kary finansowe nakładane na państwa, które mają znaczne trudności budżetowe prowadzą do pogorszenia salda budżetowego. Poza tym w konflikcie między Komisją Europejską a rządem narodowym i parlamentem silniejszą pozycję mają państwa, co utrudnia instytucjom europejskim realny wpływ na narodowe polityki fiskalne”¹²⁸. W rezultacie, w przeciwieństwie do Traktatu z Maastricht, Pakt Stabilności i Wzrostu wydaje się być relatywnie mało skutecznym mechanizmem egzekwowania restrykcyjnej polityki fiskalnej w krajach UE. Według Alesiny i Giavazziego, „wskazać można kilka czynników, odpowiedzialnych za taki stan rzeczy.

- Pakt pozostawia dosyć dużą swobodę dla decyzji uznaniowych. Na przykład Komisja Europejska może zdecydować o niewszczygnięciu procedur dyscyplinujących, jeżeli uzna, że przekroczenie limitów było wynikiem zaistnienia przejściowej, nadzwyczajnej sytuacji. Podobnie zastosowanie kar pieniężnych nie następuje w sposób automatyczny, ale decyduje o tym Rada Europy. Znaczący to, że decyzje władz UE w dużej mierze mają charakter polityczny, a nie merytoryczny.
- Ponieważ wspomniana dwuetapowa procedura jest czasochłonna, ewentualne sankcje mogą być stosowane z dużym opóźnieniem. Podważa to

¹²⁸ P. De Grauwe, *The Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford 2009.

w pewnym stopniu sens ich stosowania, gdyż mogą one dotyczyć innych władz danego kraju niż te, które wywołały nadmierny deficyt. Ponadto, opinia publiczna może nie dostrzec związku pomiędzy zastosowanymi z dużym opóźnieniem sankcjami a prowadzoną polityką fiskalną.

- Wysokość kary obliczana jest w oparciu o nadwyżkę faktycznego deficytu nad wyznaczonym limitem 3% PKB. Znaczy to, że złamanie pozostałych dwóch reguł nie wiąże się z żadną karą.
- Pakt nie proponuje żadnej nagrody za przestrzeganie reguł, co przy niskiej skuteczności stosowania wspomnianych kar nie działa motywująco na kraje członkowskie i nie zachęca do stosowania ustalonych limitów.
- Reguły paktu są mniej przejrzyste niż reguły Traktatu. Reguła utrzymania co najmniej zrównoważonego budżetu w ramach cyklu koniunkturalnego powoduje konieczność obliczenia tzw. deficytu strukturalnego. Obliczenia te wymagają zastosowania skomplikowanych narzędzi ekonometrycznych, a ponadto istnieje kilka konkurencyjnych metod obliczania poziomu deficytu strukturalnego. W konsekwencji może pojawić się trudność określenia, czy reguła została przekroczona czy nie¹²⁹.

Kolejnym krokiem na drodze do zwiększania dyscypliny budżetowej w UE było przyjęcie przez Parlament Europejski w dniu 16 listopada 2011 roku sześciu aktów prawnych (tzw. sześciopaku), których celem było wzmocnienie unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu i wzmocnienie zarządzania gospodarczego w UE, a szczególnie w strefie euro. Zastosowanie nowych regulacji było odpowiedzią na kryzys zadłużenia publicznego w krajach UE. Okazało się bowiem, że dotychczasowy unijny system dyscyplinowania krajowych finansów był nie tylko nieskuteczny, ale dotyczył tylko nadmiernego deficytu budżetowego (powyżej 3% PKB). Nie było natomiast instrumentu, który pozwalałby reagować na rosnący dług publiczny państw UE, a to właśnie narastające zadłużenie spowodowało spadek wartości obligacji państw strefy euro i niestabilność rynków finansowych. Dzięki rozwiązaniom wprowadzonym przez „sześciopak”, władze UE mogły podejmować działania dyscyplinujące przy deficycie budżetowym nieprzekraczającym 3% PKB, ale

¹²⁹ A. Alesina, F. Giavazzi, *Pakt Stabilizacji, który destabilizuje Europę*, „Rzeczpospolita” 2.11.2002.

gdy dług publiczny był wyższy niż 60% PKB. Zgodnie z rozporządzeniem, takie państwa były zobowiązane do rocznego zmniejszania swojego zadłużenia o jedną dwudziestą w przeciągu trzech lat. W przypadku niepowodzenia, kraj był objęty procedurą nadmiernego deficytu i otrzymywał czas na podjęcie działań korygujących. Niezastosowanie się do zalecenia mogło skutkować sankcjami finansowymi. Państwa należące do strefy euro zostały dodatkowo zobowiązane do wpłacenia depozytu wynoszącego 0,2% PKB. Jeśli dany kraj nie zdołał odzyskać stabilności finansowej, tracił ten depozyt w ramach sankcji¹³⁰.

Następnym instrumentem konsolidacji finansów publicznych w UE był Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Monetarnej (tzw. pakt fiskalny), który został podpisany 2 marca 2012 r. przez 25 przywódców państw Unii Europejskiej¹³¹. Do najważniejszych zapisów paktu należy zaliczyć:

- wprowadzenie nowej złotej reguły, według której strukturalny deficyt budżetowy nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB danego kraju;
- zwiększoną kontrolę UE nad dyscypliną finansową państw członkowskich;
- nakładanie automatycznych kar na kraje, które nie przestrzegają dyscypliny budżetowej (o wysokości kar do 0,1% PKB kraju ma orzekać Trybunał Sprawiedliwości UE);
- nałożenie na kraj, w którym dług publiczny w relacji do PKB przekracza 60% procedury nadmiernego deficytu oraz zobowiązanie tego kraju do zmniejszenia zadłużenia w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą rocznie;
- kraj objęty procedurą nadmiernego deficytu zobowiązany jest wprowadzić program partnerstwa budżetowego i gospodarczego zawierający szczegółowy opis reform strukturalnych, które muszą zostać przyjęte i wdrożone w celu zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu;

¹³⁰ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 306, 16 listopada 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ%3A%3A2011%3A306%3ATOC> (dostęp: 17.02.2025).

¹³¹ Polska przystąpiła do unii fiskalnej chociaż nie będzie mogła brać udziału w szczytach państw strefy euro. Na podpisanie paktu fiskalnego nie zdecydowały się tylko dwa państwa UE: Wielka Brytania (w tamtym czasie należąca jeszcze do UE) i Czechy.

- kraj objęty procedurą nadmiernego deficytu przedstawia Radzie UE i KE informacje *ex ante* na temat swoich planów emisji długu publicznego¹³².

Pakt fiskalny określał więc zasady dalszego wzmocnienia dyscypliny fiskalnej. Jest to niewątpliwie pozytywny aspekt paktu, gdyż dzięki niemu wiele państw miało niższe deficyty budżetowe i niższe zadłużenie. Z drugiej strony, implementacja zapisów paktu mogła wywoływać także negatywne następstwa w postaci pogłębiającej się recesji i wyraźnego wzrostu bezrobocia. Wprowadzenie unii fiskalnej w czasach głębokiego kryzysu gospodarczego mogło utrwalić procesy recesyjne, co w dłuższym okresie mogło z kolei odbić się niekorzystnie na kondycji finansów publicznych.

Rok 2013 przyniósł kolejne reformy fiskalne w Unii Europejskiej, znane pod nazwą „dwupaku”, który w przeciwieństwie do „sześciopaku”, miał zastosowanie tylko do państw członkowskich strefy euro. Ponadto reforma ta nie wprowadzała nowych reguł fiskalnych, a zamiast tego koncentrowała się na koordynacji polityki fiskalnej w strefie euro. Te dwa nowe rozporządzenia uzupełniały reformę „sześciopaku”, dodając nowy proces nadzoru w celu monitorowania zgodności polityki fiskalnej z wymogami wzmocnionego Paktu Stabilności i Wzrostu. Nowe prawo powstało w konsekwencji nadmiernego zadłużenia się niektórych państw, co m.in. doprowadziło do kryzysu finansowego i gospodarczego w tych krajach, a później w całej strefie euro. „Dwupak” wymagał, aby kraje strefy euro przedkładały Komisji Europejskiej projekty planów budżetowych jesienią każdego poprzedzającego roku. Nowe przepisy dały KE uprawnienia do wydania negatywnej opinii na temat projektów planów budżetowych i żądania wprowadzenia w nich zmian. „Dwupak” wymagał również, aby państwa członkowskie objęte procedurą nadmiernego deficytu przygotowały programy, opisujące instrumenty fiskalne i reformy strukturalne, które są potrzebne do zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Rozporządzenia przewidywały zaangażowanie międzynarodowych instytucji finansowych w tworzenie lub zatwierdzanie prognoz budżetowych stanowiących podstawę krajowych średniookresowych planów fiskalnych i projektów budżetów. I wreszcie, rozporządzenia przewidywały, że międzynarodowe instytucje finansowe

¹³² *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*; www.european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf (dostęp: 15.02.2025).

powinny monitorować wypełnianie przez kraje UE reguł fiskalnych, oceniając występowanie okoliczności uzasadniających odstępstwo od reguł¹³³.

Wprowadzone reformy fiskalne stanowiły istotny krok w kierunku zwiększenia efektywności polityki fiskalnej w państwach członkowskich UE, jednak nie zakończyły dyskusji na temat architektury finansów publicznych w UE. Coraz częściej zaczęły dominować głosy, że złożoność reguł fiskalnych i wyjątków od nich sprawia, że ramy fiskalne stają się zbyt skomplikowane, niespójne i charakteryzują się subiektywnością oraz arbitralnością w zakresie ich egzekwowania. Potwierdziła to Komisja Europejska, która rozpoczęła publiczną debatę na temat sposobów usprawnienia i uproszczenia dotychczasowych unijnych regulacji, aby zapewnić stabilność finansów publicznych we wszystkich państwach członkowskich. Debatę ta została jednak przerwana przez wybuch pandemii COVID-19. Wówczas KE rozluźniła limity budżetowe, uruchamiając specjalną klauzulę paktu fiskalnego (tzw. ogólną klauzulę korekcyjną), aby umożliwić państwom członkowskim zwiększenie wydatków budżetowych na wsparcie gospodarek osłabionych przez pandemiczne restrykcje. Okres obowiązywania klauzuli korekcyjnej został wydłużony po wybuchu wojny w Ukrainie. Pod koniec 2023 roku klauzula została zdezaktywowana, a dotychczasowe reguły fiskalne UE znów zaczęły obowiązywać.

Od 2024 roku reforma reguł fiskalnych UE znalazła się znów w centrum dyskusji. Z jednej strony wskazywano na konieczność zwiększenia elastyczności reguł fiskalnych, aby nie ograniczać inwestycji finansowanych z budżetu i nie ryzykować spowolnienia wzrostu gospodarczego, szczególnie w sytuacji zwiększonych wydatków na obronność. Z drugiej jednak strony argumentowano potrzebę zacieśnienia reguł fiskalnych, gdyż w wyniku ostatnich kryzysów gospodarczych w wielu państwach UE znacząco pogorszył się stan finansów publicznych i wiele z nich nie przestrzega reguł fiskalnych zapisanych w Traktacie z Maastricht. Reforma finansów publicznych w Unii Europejskiej ma zapewnić państwom członkowskim długoterminową stabilność finansową, ale jednocześnie nie wyhamować wzrostu gospodarczego oraz planowanych reform i inwestycji w strategicznych obszarach. Z punktu

¹³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0472> (dostęp: 17.02.2025).

widzenia państw Europy Środkowej szczególnie istotna jest propozycja, aby nowe regulacje zapewniały przestrzeń na niezbędne inwestycje w obronność, które stały się priorytetem w obliczu rosnących zagrożeń bezpieczeństwa. Ogłoszone w lutym 2024 roku wstępne porozumienie Rady i Parlamentu Europejskiego zakłada, że „reforma ma na celu stopniowe, realistyczne, trwałe i pro wzrostowe zmniejszenie wskaźników zadłużenia i deficytów w państwach członkowskich, a jednocześnie chroni reformy i inwestycje w obszarach strategicznych. Przysłużyć się temu mają tzw. średnioterminowe plany fiskalno-strukturalne (określane także jako trajektorie referencyjne). W ich ramach państwa członkowskie będą przedstawiać zarówno ścieżki fiskalne zapewniające osiągnięcie wskaźników długu i deficytu zapisane w traktacie z Maastricht, jak również zobowiązania dotyczące inwestycji publicznych i reform o priorytetowym znaczeniu. Wśród nich wskazuje się na te związane z zieloną i cyfrową transformacją, potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz odporności społecznej i gospodarczej, a także budowania zdolności obronnych. W porozumieniu znalazło się wprost sformułowanie, że «zwiększenie inwestycji publicznych na obronność w stosownych przypadkach powinno być uznawane za jeden z istotnych czynników przy ocenie istnienia nadmiernego deficytu». To istotne szczególnie w przypadku państw Europy Środkowej, które wyraźnie zwiększyły wydatki obronne w obliczu rosyjskiej inwazji na Ukrainę¹³⁴.

3.3. Skuteczność reguł fiskalnych: przegląd badań empirycznych

Aby zwiększyć stabilność finansów publicznych, wiele krajów stosuje reguły fiskalne, które ograniczają swobodę polityki fiskalnej, nakładając limity na agregaty budżetowe (wydatki i przychody budżetowe, deficyt budżetu państwa i dług publiczny). Podstawowym celem reguł fiskalnych jest zapewnienie wiarygodnej polityki fiskalnej i stabilności zadłużenia.

¹³⁴ Reforma zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/reforma-zarzadzania-gospodarczego-w-unii-europejskiej> (dostęp: 17.02.2025).

Wpływ reguł fiskalnych na instrumenty fiskalne (podatki, wydatki, deficyt budżetowy i dług publiczny) był przedmiotem dość licznych badań empirycznych. Generalnie, badacze stwierdzili, że reguły fiskalne sprzyjają prowadzeniu wiarygodnej polityki fiskalnej. Stansel prowadził badania dotyczące skuteczności limitów wydatków i opodatkowania w poszczególnych stanach USA. Na podstawie badań stwierdził, że stopa wzrostu wydatków w stanach, gdzie wprowadzono limity wydatków i podatków, zmniejszyła się znacząco w okresie pięciu lat od wprowadzenia limitów¹³⁵. Poterba i Rueben wskazywali natomiast, że wprowadzenie limitów wydatków i podatków ma wpływ na koszty pożyczek, jakie zaciągają władze badanych stanów USA. Stany, które wprowadziły limity wydatków, mogą liczyć na niższe oprocentowanie pożyczek. Natomiast tam, gdzie zastosowano limity podatków, sytuacja jest przeciwna: koszty pożyczek są wyższe. Autorzy tłumaczyli to tym, że niższe przychody z podatków mogą ograniczyć zdolność władz do spłacania oprocentowania pożyczek (np. wyemitowanych obligacji)¹³⁶. Eichengreen prowadziła badania panelowe w USA na poziomie stanowym dotyczące lat 1985–1989. Analizowała, czy istnieje statystycznie istotna zależność pomiędzy wprowadzonymi tam regułami fiskalnymi a poziomem deficytu budżetowego. Uzyskane wyniki pozwoliły stwierdzić, iż w stanach, gdzie prawo zabrania przenoszenia deficytu na następny rok fiskalny, poziom deficytu *per capita* jest niższy niż w stanach, które takiej reguły nie stosują¹³⁷. Z badań empirycznych przeprowadzonych przez Poterbę¹³⁸ wynika, że ściśle przestrzeganie reguły zrównoważonego budżetu istotnie zmniejsza wydatki rządowe. Badacz analizował reakcję podatków i wydatków budżetowych na szoki fiskalne w poszczególnych stanach USA, które różnią się stosowanymi tam regułami budżetowymi. Autor podzielił analizowane stany na dwie

¹³⁵ D. Stansel, *Taming Leviathan: Are Tax and Spending Limits the Answer?*, Policy Analysis 213, CATO Institute, San Francisco 1994.

¹³⁶ J.M. Poterba, K. Rueben, *State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market*, [w:] J.M. Poterba, J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, Chicago 1999, s. 181–207.

¹³⁷ B. Eichengreen, *Fiscal Policy and EMU*, [w:] B. Eichengreen, J. Frieden (eds.), *The Political Economy of European Monetary Unification*, Westview Press, Boulder/Oxford 1994, s. 91–107.

¹³⁸ J.M. Poterba, *State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics*, „Journal of Political Economy” 1994, nr 102, s. 799–821.

grupy: o silnych i słabych regułach „antydeficytowych”, biorąc pod uwagę, czy posiadają tzw. kotwice budżetowe (poziom deficytu, który nie może zostać przekroczony) i jaki ustaliły zakres ograniczeń wydatkowych i podatkowych. Wyniki badań wskazują, że ograniczenie wydatków w obliczu danego szoku fiskalnego w stanach o silnych regułach „antydeficytowych” jest ponad dwa razy większe niż w stanach, w których reguły te są słabe. Skuteczność reguł fiskalnych była także przedmiotem badań w Szwajcarii, gdzie większość kantonów podlega regule konstytucyjnej, nakazującej zbilansować budżet w danym czasie, podczas gdy w pięciu kantonach stosuje się reguły fiskalne zapisane w ustawach. Feld i Kirchgassner poddali analizie 26 kantonów w okresie 1986–1997 i stwierdzili, że stosowane reguły fiskalne mają wpływ na wzrost przychodów budżetowych i spadek wydatków. Zaobserwowali także, że w kantonach, gdzie stosuje się ustawowe reguły fiskalne, najmniejszy deficyt budżetowy *per capita* występuje tam, gdzie reguły ustawowe są najbardziej restrykcyjne¹³⁹. Inni badacze natomiast nie uzyskali w swoich badaniach empirycznych potwierdzenia stawianych hipotez dotyczących skuteczności reguł fiskalnych w ograniczaniu nadmiernego deficytu budżetowego. I tak np. dane dotyczące poszczególnych stanów USA pokazują, że władze stanowe poddane restrykcyjnej regule fiskalnej w postaci limitu zadłużenia dążą do zastąpienia instrumentów zadłużenia, które są przedmiotem działania tej reguły przez takie instrumenty, których dana reguła nie dotyczy. W ten sposób ogólny poziom długu nie zmienia się, a reguła fiskalna staje się nieskuteczna¹⁴⁰. Analizy dotyczące limitu deficytu budżetowego w Unii Monetarniej i Walutowej również wskazują na niską skuteczność stosowanych reguł fiskalnych. Fatas i in. wskazują, że limit deficytu budżetowego wprowadzony w UE nie ogranicza skutecznie poziomu deficytu w wielu krajach członkowskich¹⁴¹. Z kolei Wolff i von Hagen podkreślają, że niektóre kraje członkowskie

¹³⁹ L.P. Feld, G. Kirchgassner, *Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities*, „Public Choice” 2001, nr 109, s. 347–370.

¹⁴⁰ R.R. Strauch, *Budget Processes and Fiscal Discipline: Evidence from the US States*, Working Paper Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn 1998; B. Eichengreen, *One Money for Europe? Lessons from the US Currency Union*, „Economic Policy” 1990, nr 10, s. 117–187; J. von Hagen, *A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints*, „Journal of Public Economics” 1991, nr 44, s. 199–210.

¹⁴¹ A. Fatas, A.H. Hallett, A. Sibert, R. Strauch, J. von Hagen, *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact*, Monitoring European Integration 13, London: CEPR, 2003.

Unii Monetarnej i Walutowej stosują tzw. kreatywną księgowość, aby ominąć limity deficytu budżetowego i uniknąć konieczności ograniczania nadmiernych wydatków¹⁴². Obserwacja zachowań władz stanowych w USA pozwala stwierdzić, że wprowadzanie konstytucyjnych ograniczeń poziomu wydatków skutkuje zmianą ich struktury poprzez ograniczenie wydatków bieżących (podlegających wspomnianym limitom) na rzecz zwiększenia wydatków inwestycyjnych, które nie są formalnie ograniczone¹⁴³. Natomiast Rueben¹⁴⁴ i Shadbegian¹⁴⁵ nie stwierdzili statystycznie istotnego wpływu limitu wydatków i obciążeń podatkowych na poziom wydatków budżetowych w badanych stanach USA. Z kolei Bergman i in. stwierdzili, że dla próby 27 krajów europejskich reguły fiskalne skutecznie redukują deficyty pierwotne, choć efekt ten jest ograniczony w krajach o wyższych poziomach wiarygodności rządu. Według autorów taki efekt wskazuje na efekt substytucyjny pomiędzy regułami fiskalnymi a jakością instytucjonalną (wiarygodnym rządem) w osiągnięciu celów fiskalnych¹⁴⁶. Natomiast Eyraud i in. dostarczyli dowodów na to, że dobrze zaprojektowane reguły fiskalne wsparte solidnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi, pozytywnie wpływają na redukcję nadmiernych wydatków i deficytów budżetowych¹⁴⁷. Do podobnych wniosków doszli Caselli i in.¹⁴⁸, którzy stwierdzili, że odpowiednio zaprojektowane reguły fiskalne znacząco poprawiają równowagę fiskalną państwa. Andrián i inni przeprowadzili

¹⁴² G. Wolff, J. von Hagen, *What Do Deficits Tell us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting With Fiscal Rules in the EU*, CEPR Discussion Paper, London 2004.

¹⁴³ R.R. Strauch, *Budget Processes...*, op. cit.

¹⁴⁴ K. Rueben, *Tax Limitations and Government Growth: The Effect of State Tax and Expenditure Limits on State and Local Governments*, California Institute of Public Policy, San Francisco 1997.

¹⁴⁵ R.J. Shadbegian, *Do Tax and Expenditure Limits Affect the Size and Growth of State Government?*, „Contemporary Economic Policy” 1996, nr 14, s. 22–35.

¹⁴⁶ U.M. Bergman, M.M. Hutchison, S.E. Hougaard Jensen, *Promoting Sustainable Public Finances in the European Union: The Role of Fiscal Rules and Government Efficiency*, „European Journal of Political Economy” 2016, nr 44, s. 1–19.

¹⁴⁷ L. Eyraud, X. Debrun, A. Hodge, V. Lledó, C. Pattillo, *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, IMF Staff Discussion Note 18/04, International Monetary Fund, Washington DC 2018.

¹⁴⁸ F. Caselli, D. Stoehlker, P. Wingender, *Individual Treatment Effects of Budget Balance Rules*, IMF Working Paper 20/274, International Monetary Fund, Washington DC 2020, s. 1–26.

badanie panelowe obejmujące okres 25 lat (1995–2020), obejmujące 69 krajów na całym świecie. Zbadali wpływ trzech rodzajów reguł fiskalnych (reguła wydatkowa, reguła długu i reguła zrównoważonego budżetu) na dług publiczny. Wyniki badania pokazały, że chociaż reguły fiskalne znacząco wpływają na redukcję długu, to efekt ten jest determinowany także przez jakość reguł. Innymi słowy, samo wprowadzenie reguły fiskalnej nie wystarczy, aby zmniejszyć zadłużenie; reguła fiskalna musi być wysokiej jakości. Wyniki pokazały również oddziaływanie reguł fiskalnych na zadłużenie państwa w odniesieniu do fazy cyklu koniunkturalnego. Wszystkie badane reguły fiskalne wykazały znaczący wpływ we wzrostowej fazie cyklu (ekspansja), ale tylko reguły wydatkowe (i tylko te o bardzo wysokiej jakości) przyczyniały się do redukcji długu publicznego w okresie recesji¹⁴⁹.

Reguły fiskalne mogą również generować pozytywne efekty w zakresie redukcji kosztów pożyczek i ryzyka niewypłacalności państwa. Iara i Wolff¹⁵⁰ i Thornton i Vasilakis¹⁵¹ stwierdzili, że wprowadzenie reguł fiskalnych w krajach członkowskich strefy euro zmniejszyło ryzyko niewypłacalności rządów w okresach szoków ekonomicznych. Badinger i Reuter¹⁵² w oparciu o przeprowadzone badania empiryczne sformułowali wniosek, że kraje o bardziej rygorystycznych regułach fiskalnych mają niższe deficyty fiskalne i niższe oprocentowanie obligacji skarbowych (a więc niższe koszty pożyczek). Gómez-González i in.¹⁵³ wykazali natomiast, że reguły fiskalne są korzystne dla stabilności makroekonomicznej, zmniejszając jednocześnie ryzyko niewypłacalności kraju.

Ciekawe są wyniki badań empirycznych na temat zależności pomiędzy stosowaniem reguł fiskalnych a jakością dóbr i usług publicznych. Niektórzy

¹⁴⁹ L. Andrián, J. Hirs-Garzón, I. Urrea, O. Valencia, *Fiscal Rules and Economic Cycles: Quality (Always) Matters*, Inter-American Development Bank, Waszyngton 2023.

¹⁵⁰ A. Iara, G.B. Wolff, *Rules and risk in the euro area*, „European Journal of Political Economy” 2014, nr 34, s. 222–236.

¹⁵¹ J. Thornton, C. Vasilakis, *The impact of fiscal rules on sovereign risk premia: International evidence*, „Finance Research Letters” 2017, nr 20, s. 63–67.

¹⁵² H. Badinger, W.H. Reuter, *The case for fiscal rules*, „Economic Modelling” 2017, nr 60, s. 334–343.

¹⁵³ J.E. Gómez-González, O.M. Valencia, G.A. Sánchez, *How fiscal rules can reduce sovereign debt default risk*, „Emerging Markets Review” 2022, nr 50, s. 1–13.

autorzy uważają, że restrykcyjne reguły fiskalne mogą pogarszać jakość usług publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do usług edukacyjnych, gdyż wydatki związane z edukacją mają duży udział w wielu lokalnych budżetach. Figlio przeanalizował wyniki w nauce uzyskane przez 5600 studentów z 49 stanów w roku akademickim 1987/1988 i 1990/1991. Stwierdził, iż w stanach stosujących restrykcyjne reguły fiskalne, wyniki w nauce, zwłaszcza matematyki, są wyraźnie gorsze niż w pozostałych¹⁵⁴. Podobne rezultaty otrzymali Downes i Figlio¹⁵⁵ (8672 obserwacji w roku 1972 i 6054 obserwacji w roku 1992). Figlio jeszcze raz uzyskał podobne rezultaty dla 305 okręgów szkolnych w Oregonie i 296 okręgów w Waszyngtonie. Zdaniem autora, sytuacja taka była rezultatem obniżki płac nauczycieli na skutek silnych cięć wydatków wymuszonych przez stosowane reguły fiskalne. Z kolei niższe płace spowodowały, iż wysoko wykwalifikowani nauczyciele zrezygnowali z nauczania w okręgach stosujących wspomniane reguły¹⁵⁶.

W literaturze stosunkowo mniej uwagi poświęcono badaniom empirycznym dotyczącym wpływu reguł fiskalnych na konsolidację fiskalną¹⁵⁷. Środki konsolidacyjne wydają się nieuniknione, aby stawić czoła poważnym problemom ze stabilnością finansów publicznych, z którymi boryka się wiele krajów. Według Milesi-Ferrettiego, reguły fiskalne zwiększają prawdopodobieństwo konsolidacji fiskalnej. Wynika to z faktu, że koszty niewypełnienia reguły fiskalnej mogą być wysokie, gdyż mogą oznaczać „ukaranie” rządu przez rynki finansowe w postaci żądania wyższego oprocentowania obligacji. W tej sytuacji rządy w krajach stosujących reguły fiskalne są bardziej skłonne do wprowadzenia konsolidacji fiskalnej w porównaniu do rządów, które do reguł nie muszą się stosować (reguły nie występują w danym kraju lub niska przejrzystość polityki fiskalnej

¹⁵⁴ D.N. Figlio, *Did the 'Tax Revolt' Reduce School Performance?*, „Journal of Public Economics” 1997, nr 65, s. 245–269.

¹⁵⁵ Th.A. Downes, D.N. Figlio, *Do Tax and Expenditure Limits Provide a Free Lunch? Evidence on the Link between Limits and Public Sector Service Quality*, „National Tax Journal” 1999, nr 52, s. 113–128.

¹⁵⁶ D.N. Figlio, *Short-Term Effects of a 1990s Era Property Tax Limit: Panel Evidence on Oregon's Measure 5*, „National Tax Journal” 1998, nr 51, s. 55–70.

¹⁵⁷ W terminologii Komisji Europejskiej konsolidacja fiskalna definiowana jest jako poprawa salda budżetowego poprzez środki dyskrecjonalnej polityki fiskalnej. European Commission, Report on Public finances in EMU European Economy 9/2014.

pozwała na ich nieprzestrzeganie)¹⁵⁸. Z kolei de Jong i Gilbert¹⁵⁹ wykazali, że kiedy kraje strefy euro są bliskie przekroczenia limitu deficytu budżetowego do PKB (określonego w Pakcie Stabilności i Wzrostu na 3%), zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące zastosowania restrykcji fiskalnych faktycznie powodują znaczącą konsolidację finansów publicznych. Gootjes i de Haan¹⁶⁰ przeprowadzili badanie empiryczne mające stwierdzić, czy reguły fiskalne w połączeniu z wysoką przejrzystością budżetu redukują cykliczność salda budżetu centralnego i zwiększają prawdopodobieństwo konsolidacji fiskalnej. Ponadto, badacze analizowali także wpływ tych zmiennych na wzrost prawdopodobieństwa, że konsolidacja fiskalna zakończy się sukcesem, tj. doprowadzi do znacznej redukcji deficytu budżetowego i/lub długu publicznego. Otrzymane wyniki pozwalają stwierdzić, że reguły fiskalne nie poprawiają salda budżetu państwa w przypadku niskiej przejrzystości budżetu. Ponadto, otrzymane wyniki sugerują, że reguły fiskalne zwiększają prawdopodobieństwo wystąpienia i powodzenia konsolidacji fiskalnej tylko wtedy, gdy poziom przejrzystości budżetu jest wystarczająco wysoki. Zdaniem badaczy, przejrzystość budżetu wydaje się odgrywać kluczową rolę w działaniu reguł fiskalnych, w szczególności ich zdolności do stymulowania konsolidacji fiskalnej i zwiększania jej efektywności, w miarę jak wyższy stopień przejrzystości fiskalnej czyni funkcjonowanie reguł fiskalnych bardziej skutecznym.

Mniej liczne badania empiryczne prowadzono w obszarze wpływu reguł fiskalnych na wyniki makroekonomiczne. Alt i Lowry¹⁶¹ oraz Poterba¹⁶² badali oddziaływanie reguł fiskalnych na możliwości wykorzystywania polityki fiskalnej do redukowania negatywnych skutków cykli koniunkturalnych.

¹⁵⁸ G.M. Milesi-Ferretti, *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, „Journal of Public Economics” 2003, nr 88(1–2), s. 377–394.

¹⁵⁹ J.F. de Jong, N.D. Gilbert, *Fiscal discipline in EMU? Testing the effectiveness of the Excessive Deficit Procedure*, „European Journal of Political Economy” 2020, vol. 61, s. 1–38.

¹⁶⁰ B. Gootjes, J. de Haan, *Procyclicality of Fiscal Policy in European Union Countries*, „Journal of International Money and Finance” 2022, vol. 120, s. 1–43.

¹⁶¹ J.E. Alt, R. Lowry, *Divided Government and Budget Deficit: Evidence for the States*, „American Journal of Political Science” 1994, nr 3, s. 811–828.

¹⁶² J.M. Poterba, *State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics*, „Journal of Political Economy” 1994, nr 102, s. 799–821.

Na podstawie analiz empirycznych stwierdzili, że w tych stanach USA, gdzie reguły fiskalne są bardziej restrykcyjne, reakcje budżetu państwa na cykl koniunkturalny były relatywnie słabsze, co oznacza występowanie silniejszych bodźców do ograniczania wydatków w okresie recesji (polityka procykliczna). Znaczy to, że stosowanie reguł fiskalnych może prowadzić do osłabienia antycyklicznego oddziaływania automatycznych stabilizatorów koniunktury. Podobne rezultaty otrzymał Millar, badając politykę fiskalną kilku prowincji w Kanadzie. Stwierdził on ujemny wpływ ilościowych reguł fiskalnych na możliwość stabilizacji gospodarki¹⁶³. Inni badacze wskazywali na pozytywny wpływ reguł fiskalnych na zmniejszenie procykliczności polityki fiskalnej. Bergman i in.¹⁶⁴ i Calderón i in.¹⁶⁵ stwierdzili, że reguły fiskalne zmniejszają procykliczność polityki fiskalnej w przypadku rządów charakteryzujących się wysokim poziomem wiarygodności. Z drugiej strony Larch i in.¹⁶⁶ doszli do wniosku, że podczas gdy przestrzeganie reguł fiskalnych pomaga zmniejszyć prawdopodobieństwo polityki procyklicznej, to wysoki poziom zadłużenia państwa może zmniejszyć efektywność reguł fiskalnych. Do podobnych wniosków doszli Combes i in.¹⁶⁷, którzy wskazywali, że tylko niektóre rodzaje reguł fiskalnych mogą złągodzić procykliczność polityki fiskalnej w sytuacji wysokiego długu publicznego. Także Gootjes i de Haan¹⁶⁸ stwierdzili, że wysoka wiarygodność rządu i reguły fiskalne przyczyniają się do zmniejszenia procykliczności fiskalnej.

¹⁶³ J. Millar, *The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization*, „Bank of Canada, Working Paper” 1997, nr 97/15, s. 1–49.

¹⁶⁴ U.M. Bergman, M.M. Hutchison, S.E. Hougaard Jensen, *Promoting Sustainable Public Finances in the European Union: The Role of Fiscal Rules and Government Efficiency*, „European Journal of Political Economy” 2016, nr 44, s. 1–19.

¹⁶⁵ C. Calderón, R. Duncan, K. Schmidt-Hebbel, *Do good institutions promote countercyclical macroeconomic policies?*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics” 2016, nr 78(5), s. 650–670.

¹⁶⁶ M. Larch, E. Orseau, W. van der Wielen, *Do EU fiscal rules support or hinder counter-cyclical fiscal policy?*, „Journal of International Money and Finance” 2021, nr 112, s. 25–39.

¹⁶⁷ J.L. Combes, A. Minea, M. Sow, *Is fiscal policy always counter-(pro-) cyclical? The role of public debt and fiscal rules*, „Economic Modelling” 2017, nr 65, s. 138–146.

¹⁶⁸ B. Gootjes, J. de Haan, *Procyclicality of fiscal policy...*, op. cit.

Tylko nieliczne badania skupiały się na analizie wpływu przejrzystości fiskalnej na skuteczność reguł fiskalnych. Na przykład według Milesi-Ferrettiego¹⁶⁹ działanie reguł fiskalnych zależy od możliwości monitorowania polityki fiskalnej rządu, a więc od przejrzystości budżetu. Niska przejrzystość polityki fiskalnej oznacza, że reguły fiskalne nie zapobiegają prowadzeniu tzw. kreatywnej rachunkowości i w rezultacie prowadzą do niższej dyscypliny fiskalnej. Większa przejrzystość natomiast zwiększa koszty ewentualnego naruszenia reguł fiskalnych. W podobnym duchu Kelemen i Teo¹⁷⁰ argumentowali, że reguły fiskalne służą jako soczewka, przez którą rynki finansowe mogą odróżnić należytą politykę fiskalną od polityki rozrzutnej, pomagając im w ten sposób dyscyplinować rządy poprzez żądanie wyższych stóp procentowych od udzielanych pożyczek. Innymi słowy, przejrzystość budżetu zwiększa skuteczność reguł fiskalnych jako narzędzia koordynującego wykorzystywanego przez rynki finansowe. Politycy zdają sobie sprawę, że dzięki wysokiej przejrzystości polityki fiskalnej naruszenie reguł fiskalnych będzie dostrzeżone przez rynki finansowe i ukarane poprzez wzrost kosztów kredytu. Z kolei Hansen¹⁷¹ zaproponował alternatywny mechanizm wyjaśniający, dlaczego połączenie stosowania reguł fiskalnych z wysoką przejrzystością polityki fiskalnej ogranicza skłonność rządu do prowadzenia nieoptymalnej polityki fiskalnej. Ograniczeniem tym jest konkurencja polityczna, czyli partie opozycyjne, które mogą wykorzystać te instytucje przeciwko rządowi w przypadku, gdy rząd wydaje publiczne pieniądze lekkomyślnie, generując wysoki deficyt budżetowy, np. przekraczający limity zapisane w ustawie budżetowej. Przeciwnicy polityczni mają silną motywację, aby wykorzystać reguły fiskalne i przejrzystość polityki fiskalnej jako broń retoryczną przeciwko rządowi, nawet jeśli nie mogą mieć bezpośredniego wpływu na proces budżetowy.

Pomimo przekonujących argumentów teoretycznych istnieją jedynie ograniczone badania empiryczne przedstawiające dowody na warunkowy

¹⁶⁹ G.M. Milesi-Ferretti, *Good, Bad or Ugly?...*, op. cit.

¹⁷⁰ R.D. Kelemen, T.K. Teo, *Law, focal points and fiscal discipline in the United States and European Union*, „American Political Scientific Review” 2014, nr 1808, s. 605–623.

¹⁷¹ D. Hansen, *The effectiveness of fiscal institutions: international financial flogging or domestic constraint?*, „European Journal of Political Economics” 2020, nr 63, s. 39–58.

wpływ przejrzystości budżetu na skuteczność reguł fiskalnych. Alt i in.¹⁷² przedstawili wyniki badań pokazujące, że przejrzystość budżetu zwiększa skuteczność reguł fiskalnych zapisanych w Pakcie Stabilności i Wzrostu Unii Europejskiej. Badacze stwierdzili, że reguły fiskalne nie zapobiegły wzrostowi deficytów budżetowych w krajach UE o niskiej przejrzystości, podczas gdy w krajach o wyższym poziomie przejrzystości polityki fiskalnej zaobserwowano pozytywny wpływ reguł fiskalnych na zmniejszenie deficytu budżetowego. Hansen¹⁷³ badał zależność pomiędzy regułami fiskalnymi a przejrzystością budżetu dla dużej próby krajów OECD i stwierdził, że interakcja jest znacząca i pozytywna. Reguły fiskalne w połączeniu z wysoką przejrzystością budżetu przyczyniały się do ograniczenia ujemnego salda fiskalnego budżetów centralnych w badanych krajach. Te dwa badania pokazują zatem, że przejrzystość budżetu może być ważnym czynnikiem wyjaśniającym wpływ reguł fiskalnych na politykę fiskalną.

3.4. Średniookresowe ramy budżetowe

Innym ważnym instrumentem zwiększania wiarygodności polityki fiskalnej i poprawy jakości finansów publicznych są średniookresowe ramy budżetowe (Medium-Term Budgetary Framework, MTBF). Stanowią one, obok reguł fiskalnych i niezależnych instytucji fiskalnych, narzędzia tzw. zarządzania fiskalnego w Unii Europejskiej. Zarządzanie fiskalne oznacza zbiór reguł budżetowych i fiskalnych stosowanych przez kraj, wraz z procedurami i regulacjami wykorzystywanymi w przygotowywaniu, zatwierdzaniu i monitorowaniu procesów budżetowych. Średniookresowe ramy budżetowe to zasady i procedury zapewniające przygotowanie budżetu państwa w perspektywie średnioterminowej. Są to więc ustalenia instytucjonalne dotyczące ogłaszania i prezentacji priorytetów oraz zarządzania dochodami i wydatkami publicznymi w perspektywie wieloletniej. Znaczy to, że w procesie przygotowywania budżetu państwa na dany rok władze fiskalne

¹⁷² J. Alt, D.D. Lassen, J. Wehner, *It Isn't Just about Greece: Domestic Politics, Transparency and Fiscal Gimmickry in Europe*, „British Journal of Political Science” 2014, nr 44(4), s. 707–716.

¹⁷³ D. Hansen, *The effectiveness of fiscal...*, op. cit.

powinny odnosić się do dłuższego horyzontu czasowego, co ma zapewnić spójność planów budżetowych państwa w kolejnych latach. MTBF zapewniają więc ustalanie rocznych celów dla najważniejszych parametrów fiskalnych (podatki, wydatki, deficyt budżetowy, dług publiczny) w średnioterminowych ramach czasowych zgodnie ze strategicznymi celami polityki fiskalnej. W rezultacie MTBF ułatwiają prowadzenie polityki fiskalnej na podstawie wiarygodnych prognoz dochodów i wydatków. Odzwierciedlają one różne źródła dochodów i pozycje wydatków, biorąc pod uwagę trendy historyczne, jak również pojawiające się wyzwania.

W Unii Europejskiej Pakt Stabilności i Wzrostu zobowiązuje kraje członkowskie do respektowania średniookresowych ram budżetowych. Założenia ram są przedstawiane w corocznie aktualizowanych programach stabilizacyjnych (dla krajów strefy euro) i programach konwergencji (dla krajów nienależących do Unii Gospodarczej i Walutowej). I chociaż corocznie uchwalana ustawa budżetowa pozostaje kluczowym dokumentem określającym prowadzenie polityki fiskalnej, to jednak większość decyzji wykracza poza roczny cykl budżetowy. W rezultacie perspektywa jednego roku stanowi niedoskonałą podstawę efektywnego planowania budżetowego. Dlatego MTBF obejmują przygotowanie, realizację i monitorowanie kilkuletnich planów budżetowych zawierających zarówno prognozy dochodów i wydatków, jak i salda budżetu. Średnioterminowe ramy budżetowe pozwalają więc na rozszerzenie horyzontu planowania poza roczny kalendarz budżetowy i zapewniają właściwą koordynację polityki fiskalnej w Unii Europejskiej¹⁷⁴.

Według Komisji Europejskiej¹⁷⁵, średniookresowe ramy budżetowe przynoszą wiele korzyści w zakresie poprawy praktyki budżetowej, takich jak:

- zwiększanie przejrzystości polityki fiskalnej;
- dostarczanie organom fiskalnym narzędzi do poprawy procesu przygotowywania budżetu i zarządzania wydatkami publicznymi;
- wspieranie reform strukturalnych i harmonizacji z europejskim systemem fiskalnym;

¹⁷⁴ S. Franek, *Średnioterminowe ramy budżetowe jako narzędzie wieloletniego planowania budżetowego*, „Zeszyty Naukowe UE w Poznaniu” 2010, nr 141, s. 140–149.

¹⁷⁵ *Public Finances in EMU*, „European Economy” 2007, nr 3, s. 1–449, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication338_en.pdf (dostęp: 19.02.2025).

- zapewnianie przewidywalnego środowiska makroekonomicznego, gwarantując ciągłość w przyjmowaniu i wdrażaniu polityk fiskalnych;
- narzucanie dyscypliny fiskalnej poprzez fakt, że zasoby publiczne muszą być właściwie rozdzielone na poszczególne wydatki budżetowe, które są związane z działaniami kontynuowanymi z poprzednich lat;
- poprawa i modernizacja budżetu poprzez wprowadzenie klasyfikacji budżetowej opartej na programach, które obejmują nie tylko rozdysponowanie wydatków budżetowych na jednostki administracyjne i terytorialne, ale także programach mających na celu osiągnięcie określonych celów ogólnokrajowych, takich jak wzrost gospodarczy, wzrost zatrudnienia, rozwój infrastruktury itp.

Wprowadzona w 2005 roku reforma Paktu Stabilności i Wzrostu zmieniła zasady ustalania i zróżnicowała średniookresowe cele polityki fiskalnej (Medium-Term Budgetary Objective, MTO) dla poszczególnych krajów Unii Europejskiej. Uznano, że ze względu na zróżnicowanie sytuacji gospodarczej i budżetowej poszczególnych państw członkowskich UE, średniookresowy cel budżetowy powinien być różny dla poszczególnych państw. MTO został zdefiniowany jako poziom salda strukturalnego (tj. skorygowanego o wahania koniunktury gospodarczej w ramach cyklu koniunkturalnego), a jego poziom miał być odtąd uzależniony od bieżącego poziomu długu publicznego, potencjalnego wzrostu gospodarczego, stabilności fiskalnej i tzw. marginesu bezpieczeństwa. Średniookresowe cele polityki fiskalnej stały się więc ilościowym kryterium salda strukturalnego, które każde państwo członkowskie zobowiązało się osiągnąć w czasie zgodnym ze swoimi średniookresowymi ramami budżetowymi. W założeniach, „MTO miał służyć realizacji trzech celów:

- zapewnienie marginesu bezpieczeństwa, który podczas pogorszenia koniunktury gospodarczej umożliwiłby utrzymanie deficytu budżetowego poniżej 3% PKB. Ze względu na zróżnicowanie warunków gospodarczych w krajach członkowskich, margines bezpieczeństwa był odtąd wyznaczany dla każdego z nich z osobna, w oparciu o dwa czynniki: zmienność produkcji i wrażliwość salda budżetowego na zmiany luki produktowej;
- umożliwienie osiągnięcia stabilności fiskalnej przez państwa członkowskie. Wyznaczone MTO miały być czynnikiem wspomagającym

realizację kryterium długu publicznego, przyczyniającym się do trwałej poprawy salda budżetowego i wypracowania fiskalnej przestrzeni tak, aby w przyszłości możliwe było sprostanie wyzwaniom budżetowym wynikającym z procesu starzenia się społeczeństwa;

- uwzględniając cele wymienione powyżej, pozostawienie przestrzeni dla aktywnej polityki fiskalnej, w szczególności w zakresie inwestycji publicznych¹⁷⁶.

Średniookresowe cele polityki fiskalnej charakteryzują się niskim stopniem przejrzystości i prostoty. Przyczyną tego jest oparcie jego koncepcji na saldzie budżetowym „oczyszczonym” z wpływów cyklu koniunkturalnego, którego metodologia polega na wykorzystaniu luki produktowej i wskaźników elastyczności salda budżetowego względem cyklu. Proces wyliczania obu tych elementów jest skomplikowany i wiąże się z pewnymi uproszczeniami. W ostatecznym rozrachunku, wszystkie słabości obu wskaźników (luki produktowej i salda cyklicznego) przekładają się na dokładność szacunków salda strukturalnego. Z drugiej strony, dzięki oparciu reguły MTO na saldzie budżetu eliminującym wpływ cyklu koniunkturalnego, charakteryzuje się ona największą elastycznością spośród wszystkich reguł budżetowych (właśnie za cenę prostoty). Zasady konstrukcji MTO budzą uzasadnione obawy o przejrzystość i prostotę całego systemu koordynacji polityki budżetowej i to pomimo oparcia ich na wskaźnikach wyliczanych przez instytucje unijne przy użyciu jednolitej metodologii. W założeniu, nowy sposób wyliczania MTO powinien też wzmocnić stabilność budżetową, gdyż wymaga większego wysiłku dostosowawczego od państw o wysokim zadłużeniu, zarówno bieżącym, jak i potencjalnym. Jednocześnie założenie to może stanowić największe zagrożenie dla skuteczności MTO, ze względu na wyższe oczekiwania naprawcze w stosunku do państw najbardziej zadłużonych i/lub zagrożonych utratą stabilności w długim okresie. Szansą na zwiększenie skuteczności średniookresowego celu budżetowego jest zobowiązanie państw do umocowania zasad wspierających realizację MTO w przepisach krajowych. Należy przy tym podkreślić, że nie powinno się interpretować tej reguły w oderwaniu od całego systemu koordynacji polityki

¹⁷⁶ L. Codogno, F. Nucci, *Safety Margins in EU Budgetary Surveillance: An Assessment*, „Journal of Political Economy” 2007, nr 234, s. 57–72.

budżetowej w Unii Europejskiej. Reguła średniookresowego celu budżetowego jest jednym z jego najważniejszych elementów i dobrze go uzupełnia¹⁷⁷.

Generalnie rzecz ujmując, stosowanie średniookresowych ram budżetowych nie jest praktyką nową, wiele państw członkowskich Unii Europejskiej stosowało tę koncepcję w swojej krajowej praktyce finansów publicznych na długo przed tym, zanim ten instrument stał się priorytetem Paktu Stabilności i Wzrostu. Na przykład Holandia wprowadziła do swojej polityki fiskalnej średnioterminowe (trzyletnie) ramy budżetowe w 1994 roku, jednak 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. Zawsze istnieje możliwość renegotjacji umowy koalicyjnej i podniesienia pułapów, przy zastrzeżeniu konieczności wcześniejszego określenia źródeł finansowania tych zwiększeń.

Podobnie w przypadku Finlandii nie ma prawnie wiążącego wymogu, a ramy fiskalne opierają się na wieloletnich pułapach wydatków, który jest podstawą dla rządu do podjęcia decyzji w sprawie limitów wydatków na czas czteroletniej kadencji parlamentarnej. 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. Z kolei Szwecja od 1997 roku wprowadziła do swojej polityki fiskalnej średnioterminowe (trzyletnie) ramy budżetowe w odpowiedzi na kryzys fiskalny i finansowy, który przeszła na początku lat 90. Szwedzki rząd jest prawnie zobowiązany do określania pułapów wydatków na trzy kolejne lata. 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

¹⁷⁷ B. Baran, *Reguła średniookresowego celu budżetowego w Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 11–12, s. 23–47.

jego uniknięcia, choć nie ma formalnej procedury wymuszającej działania korygujące, z wyjątkiem kosztu utraty reputacji¹⁷⁸.

Ciekawe podejście do średnioterminowych ram budżetowych wśród państw członkowskich Unii Europejskiej zostało wprowadzone przez Wielką Brytanię w 1998 roku poprzez przyjęcie dwóch reguł fiskalnych: złotej reguły i reguły zrównoważonych inwestycji. Według złotej reguły, w trakcie cyklu gospodarczego rząd może się zadłużać tylko w celu finansowania inwestycji, a nie bieżących wydatków. Reguła zrównoważonych inwestycji stanowi natomiast, że dług netto sektora publicznego jako część PKB ma być utrzymywany w cyklu gospodarczym na stabilnym i ostrożnym poziomie, tzn. poniżej 40% PKB w bieżącym cyklu gospodarczym. Te dwie reguły były filarami, na których opierało się planowanie wydatków publicznych w Wielkiej Brytanii w horyzoncie trzech lat. Przyjmując model angielski, hiszpańska praktyka fiskalna wprowadziła średnioterminowe ramy budżetowe w 2001 roku, mające na celu zarówno zrównoważenie budżetu, jak i osiągnięcie niskiego poziomu deficytu.

W następnych latach wprowadzanie MTBF do polityki fiskalnej krajów UE stało się faktem (wspomniany Pakt Stabilności i Wzrostu i jego reformy). Harmonizacja krajowej polityki fiskalnej z europejską standaryzacją nie może narzucać wspólnej polityki fiskalnej, ale odgrywa ważną rolę w zgodności krajowych systemów fiskalnych w celu osiągnięcia wspólnych celów ustalonych w traktatach unijnych. Wdrażanie średnioterminowych ram budżetowych powinno jednak uwzględniać specyfikę każdego kraju, a także jego instytucjonalne i ustawodawcze tradycje oraz mechanizmy polityki fiskalnej.

¹⁷⁸ S. Franek, M. Postuła, *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Narodowy Bank Polski, Materiały i Studia” 2019, nr 334, s. 1–83.

Wybory parlamentarne a polityka fiskalna

4.1. Modele politycznego cyklu koniunkturalnego¹⁷⁹

W literaturze z zakresu ekonomii podkreśla się, że aktywność gospodarki i rodzaj prowadzonej polityki ekonomicznej, w tym fiskalnej, są w dużej mierze powiązane z wydarzeniami politycznymi. Jednym z najważniejszych takich wydarzeń są wybory parlamentarne/prezydenckie, które stanowią okazję dla wyborców do zaakceptowania lub odrzucenia dotychczasowej polityki gospodarczej i partii, która ją prowadziła. Są one jednocześnie szansą dla polityków na zaistnienie na scenie politycznej lub umocnienie swojej dotychczasowej pozycji. Pierwszy formalny model w ramach wspomnianego nurtu ekonomii politycznej został zaproponowany przez W. Nordhousa w 1975 roku. Zakładał on występowanie cykli koniunkturalnych wywołanych przez oportunistycznych polityków, którzy manipulują polityką gospodarczą tak, aby zapewnić sobie zwycięstwo wyborcze. Dwa lata później D. Hibbs przedstawił kolejny model, który analizował zachowania stronnicych polityków, mających różne cele makroekonomiczne w zależności od swoich przekonań politycznych i realizujących interesy określonych grup wyborców.

¹⁷⁹ Podrozdziały 4.1. i 4.2. zostały opracowane na podstawie: J. Działo, *Polityczne uwarunkowania jakości instytucji fiskalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.

Modele Nordhaus'a i Hibbs'a oparte są na założeniu o nieracjonalnych wyborcach i adaptacyjnych oczekiwaniach. Jeżeli oczekiwania są adaptacyjne, to oczekiwania odnośnie kształtowania się wielkości ekonomicznych w przyszłości są oparte na ich poziomie z przeszłości. I tak np. przewidując przyszłą inflację, ludzie opieraliby swoje przewidywania na poziomie inflacji z lat poprzednich. W takiej sytuacji, gdyby stopa inflacji w gospodarce stale rosła, oczekiwania inflacyjne byłyby trwale niedoszacowane. Ekonomści coraz częściej zaczęli wskazywać, że założenie to jest mało realne¹⁸⁰. Ich zdaniem, jednostki prędzej czy później dostrzegłyby trend inflacyjny w gospodarce i wzięłyby go pod uwagę w kształtowaniu swoich oczekiwań. Zaczęto więc coraz częściej postulować wykorzystanie teorii racjonalnych oczekiwań do wyjaśniania wpływu działań polityków na instrumenty polityki gospodarczej i skutki ich zastosowania dla gospodarki.

Teoria racjonalnych oczekiwań po raz pierwszy była zaproponowana przez J.F. Mutha na początku lat 60. ubiegłego wieku, a następnie rozwinięta przez R. Lucasa. Autorzy wykorzystali ten termin do wyjaśnienia wielu sytuacji ekonomicznych, których wynik zależy częściowo od tego, jakie są oczekiwania ludzi odnośnie przyszłych zdarzeń. Koncepcja racjonalnych oczekiwań zakłada, że wyniki działań nie różnią się systematycznie od tego, jakie są oczekiwania ludzi w stosunku do tych wyników. Jest to zgodne z wcześniejszym stwierdzeniem A. Lincolna: „Można oszukiwać niektórych ludzi przez cały czas i wszystkich ludzi od czasu do czasu, ale nie można oszukiwać wszystkich ludzi przez cały czas”¹⁸¹. Ludzie czasem popełniają błędy, przewidując przyszłe sytuacje, ale błędy te nie występują trwale.

Jednym z zastosowań teorii racjonalnych oczekiwań jest wykorzystanie jej do wyjaśnienia skutków prowadzonej polityki gospodarczej. I tak np., jeśli bank centralny decyduje się ożywić gospodarkę i zmniejszyć bezrobocie,

¹⁸⁰ Zob. np. A. Alesina, *Comments and Discussion on Nordhaus's Alternative Approaches to the Political Business Cycle*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1978, nr 2, s. 1–68. Alesina uważa, że bardziej zasadne jest założenie o racjonalnych wyborcach, którzy nie posiadają jednak pełnej informacji o działaniach i kompetencjach polityków; zob. także A. Alesina, *Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform*, The World Bank Working Paper 970, Waszyngton 1992.

¹⁸¹ T. Sargent, *Rational Expectations*, the Economist, www.econlib.org/library/Enc/RationalExpectations.html (dostęp: 20.02.2025).

zwiększając podaż pieniądza w gospodarce, to, według teorii racjonalnych oczekiwań, działanie takie będzie nieefektywne. Jednostki, widząc podjęte przez bank centralny działania i przewidując ich skutki, zwiększą swoje oczekiwania inflacyjne. To z kolei zacznie przeciwdziałać ekspansyjnemu efektowi zwiększonej podaży pieniądza. Ostatecznie, działanie banku centralnego wywoła wzrost poziomu inflacji w gospodarce i tylko przejściowo zmniejszy bezrobocie. Znaczący to, że racjonalne oczekiwania jednostek w znacznym stopniu ograniczają skutki prowadzonej polityki gospodarczej i utrudniają manipulowanie gospodarką przez partie, których głównym celem działania jest reelekcja.

Należy wspomnieć, że teorii tej także nie ominęła krytyka. Wskazuje się na dwie jej słabości. Po pierwsze, przyszłości nigdy nie da się dokładnie przewidzieć, gdyż zawsze występuje tutaj element niepewności. W rezultacie żadne oczekiwania nie mogą być prawdziwie racjonalne. Ponadto, w wielu sytuacjach jednostki nie mogą działać w oparciu o swoje oczekiwania, nawet, gdyby były one trafne. Na przykład mogą nie posiadać wystarczającej siły przetargowej, aby wywalczyć wzrost płac nominalnych lub cen. Znaczący to, że nawet jeśli jednostki mają racjonalne oczekiwania, to płace i ceny ustalone są tak, jakby oczekiwania te były adaptacyjne, wolno dostosowując się do warunków gospodarczych. Jeżeli więc przyjąć, że w swoich działaniach wyborcy kierują się racjonalnością, to partie polityczne nie mogą łatwo oszukiwać wyborców i manipulować polityką gospodarczą, aby realizować swoje interesy. Gdyby np. rząd zaczął stymulować gospodarkę przed wyborami, mając nadzieję, że bieżące korzyści z tego płynące przytłumią w świadomości wyborców przyszłe koszty takich działań, to racjonalni wyborcy szybko „przejrzeliby” zamiary polityków i mogliby ich „ukarać”, głosując na inną partię. Dlatego politycy nie mogą manipulować polityką gospodarczą w takim zakresie, jak np. zakładał w swoim modelu Nordhaus. Nie znaczący to, że politycy w ogóle nie wywołują politycznego cyklu koniunkturalnego. Jednak decyzje polityczne w mniejszym stopniu wpływają na aktywność gospodarczą. Z drugiej strony jednak motywy, które są przyczyną tego wpływu, są w tych modelach bardziej różnorodne niż w modelach adaptacyjnych.

Generalnie, konstrukcja wspomnianych modeli opiera się na kilku podstawowych założeniach. Po pierwsze, autorzy modeli definiują cechy charakteryzujące wyborców. Zastanawiają się, co kieruje zachowaniami wyborców, czy

wydarzenia gospodarcze mają wpływ na ich decyzje wyborcze? Czy wyborcy są racjonalni i dobrze poinformowani o działalności partii politycznych, czy też nieracjonalni i źle poinformowani? Po drugie, przyjmuje się określone założenia odnośnie do cech polityków. Podstawowe pytanie brzmi: czym kierują się politycy w swoich działaniach? Czy są oportunistyczni i zainteresowani realizacją przede wszystkim własnych interesów, czy może kierują się ideologią i starają realizować swój program wyborczy, dzięki któremu zostali wybrani? Kolejnym problemem jest założenie odnośnie do cech gospodarki. Czy politycy swoimi decyzjami mogą wpływać na gospodarkę (na wzrost gospodarczy, bezrobocie, inflację), czy może ich działania są nieskuteczne? Jakie są najważniejsze instrumenty polityki gospodarczej i kto o nich decyduje (prezydent, rząd, parlament)? Czwartym czynnikiem różnicującym modele politycznego cyklu koniunkturalnego jest założenie o szokach ekonomicznych. W zależności od tego, czy szoki traktuje się jako zewnętrzne (wojny, susze, huragany itp.) czy wewnętrzne (np. wysoki deficyt budżetowy czy stopa inflacji pozostawione rządzącej partii/partiom przez poprzedni rząd), konstrukcja modeli jest nieco inna. I wreszcie, niektóre modele biorą pod uwagę kompetencje partii politycznych. Czy są one na tyle kompetentne, aby stworzyć dobry program gospodarczy i skutecznie go realizować?

Obserwacja modeli powstałych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat pozwala stwierdzić, że największym zainteresowaniem ekonomistów cieszą się modele budowane w oparciu o założenia dotyczące racjonalności wyborców i zachowań partii politycznych. W pierwszym przypadku, dyskusja dotyczy tego, czy wyborcy mają racjonalne oczekiwania odnośnie polityki gospodarczej i działalności partii politycznych. Wyborcy są racjonalni wtedy, gdy posiadają wszystkie dostępne informacje i oceniają partie polityczne, biorąc pod uwagę ich oczekiwane przyszłe działania. W przeciwnym razie, wyborcy traktowani są jako nieracjonalni. Jeżeli chodzi o cechy partii politycznych, to przyjmuje się, że partie są oportunistyczne wtedy, gdy przyjmują taką strategię działania, która maksymalizuje prawdopodobieństwo wygrania wyborów (lub reelekcji), bez względu na konsekwencje tej strategii dla kondycji ekonomicznej gospodarki. Partie ideologiczne natomiast budują taki program wyborczy, aby osiągnąć określone cele ekonomiczne i społeczne i nie kierują się przy tym wpływem tego programu na wyniki wyborów i popularność partii.

Tabela 3. Założenia modeli politycznego cyklu koniunkturalnego

Założenia	Model 1: Opportunisticzny politycy	Model 2: Ideologiczny politycy	Model 3: Racjonalni wyborcy	Model 4: Szoki zewnętrzne	Model 5: Niekompetentni politycy
Wyborcy	Nieracjonalni, niedoinformowani wyborcy, podejmujący decyzje w oparciu o ocenę działań przeszłych	Nieracjonalni, niedoinformowani wyborcy, podejmujący decyzje w oparciu o ocenę działań przeszłych	Racjonalni wyborcy, podejmujący optymalne decyzje w oparciu o pełną informację	Wyborcy racjonalni lub nieracjonalni	Wyborcy racjonalni lub nieracjonalni
Partie polityczne	Opportunisticzne, wybierające działania pozwalające maksymalizować prawdopodobieństwo elekcji/reelekcji	Partie ideologiczne, dbające przede wszystkim o wyniki gospodarcze, a nie o prawdopodobieństwo reelekcji	Opportunisticzne lub ideologiczne	Opportunisticzne lub ideologiczne	Partie różniące się poziomem kompetencji polityków
Cechy gospodarki	Partie kontrolują instrumenty polityki gospodarczej i prowadzą skuteczną politykę	Partie kontrolują instrumenty polityki gospodarczej i prowadzą skuteczną politykę	Partie kontrolują instrumenty polityki gospodarczej i prowadzą skuteczną politykę	Partie kontrolują instrumenty polityki gospodarczej i prowadzą skuteczną politykę	Partie kontrolują instrumenty polityki gospodarczej i prowadzą skuteczną politykę
Źródło szoków	Szoki wewnętrzne, będące wynikiem politycznych decyzji	Źródła szoków niesprecyzowane	Szoki wewnętrzne lub zewnętrzne	Szoki zewnętrzne	Szoki zewnętrzne lub wewnętrzne
Kompetencje partii politycznych	Politycy kompetentni	Politycy kompetentni	Politycy kompetentni	Politycy kompetentni	Partie różniące się poziomem kompetencji polityków
Przewidywalne odnośnie potencjalnych skutków gospodarczych modelu	Cykl koniunkturalny związany z cyklem wyborczym: restrykcyjna polityka gospodarcza po wyborach i ekspansyjna przed wyborami	Zmiany polityki gospodarczej wynikające ze zmiany orientacji partii: lewicowe partie preferują ekspansję gospodarczą, podczas gdy prawicowe realizują politykę antyinflacyjną	Cykl koniunkturalny nie jest związany z cyklem wyborczym	Przy założeniu racjonalnych wyborców i opportunisticznych partii, zewnętrzne szoki nie wpływają na popularność partii i wyniki wyborów	Racjonalni wyborcy oceniają partię polityczną w oparciu o ich kompetencje: bardziej kompetentne partie mają większe szanse na wygranie wyborów

Źródło: W.D. Nordhaus, *Alternative Approaches to the Political Business Cycle*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1989, nr 2, s. 1–68.

Modele politycznego cyklu koniunkturalnego stały się przedmiotem licznych weryfikacji empirycznych, które przebiegały w dwóch kierunkach. Z jednej strony, badano wpływ oportunistycznych zachowań polityków na skutki polityki gospodarczej (wzrost PKB, bezrobocie czy inflacja). Drugi kierunek badań obejmował wpływ działań polityków na instrumenty polityki gospodarczej, takie jak podatki, transfery, wydatki państwa na produkty i usługi czy podaż pieniądza.

Fair poddał analizie wybory prezydenckie w USA w okresie 1916–1976. Stwierdził, że zmiana aktywności gospodarczej w roku wyborczym miała istotny wpływ na wyniki głosowania w wyborach prezydenckich. Wzrost PNB o 1 punkt procentowy wywoływał podobny co do wartości wzrost ilości oddanych głosów na urzędującego prezydenta. Stwierdził ponadto, że wyborcy w swoich decyzjach opierali się na wskaźnikach gospodarczych z niedalekiej przeszłości (sprzed roku do dwóch lat), co potwierdzałoby tezę Nordhausa o naiwnych, nieracjonalnych wyborcach¹⁸². Podobne badania przeprowadzili Lewis-Beck dla Francji, Hiszpanii, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz Madsen dla Danii, Norwegii i Szwecji. Obydwaj badacze potwierdzili istnienie zależności pomiędzy sytuacją gospodarczą kraju a wynikami wyborów¹⁸³.

Badania empiryczne przeprowadzone przez Paldama opierają się na dwóch założeniach. Po pierwsze, racjonalny rząd będzie starał się planować swoją politykę gospodarczą na cały okres sprawowania władzy. Żeby to jednak było możliwe, rząd powinien być stabilny. Paldam wskazuje na dwa kryteria stabilności rządu: rząd powinien mieć większość parlamentarną, a okres sprawowania władzy powinien być równoznaczny z ustawowym okresem pomiędzy kolejnymi wyborami. Po drugie, wszystkie rządy, bez względu na orientację polityczną, planują politykę gospodarczą według tego samego schematu: polityka restrykcyjna prowadzona jest w okresie po wyborach, natomiast w ostatnich trzech–sześciu miesiącach przed wyborami rząd prowadzi politykę ekspansywną, aby poprawić nastroje wyborców

¹⁸² R. Fair, *The Effects of Economic Events on Votes for President*, „Review of Economics and Statistics” 1978, nr 60, s. 119–139.

¹⁸³ M. Lewis-Beck, *Economics and Elections*, University of Michigan Press, Detroit 1988; H. Madsen, *Electoral outcomes and macroeconomic policies*, [w:] P. Whitley (ed.), *Models of Political Economy*, Sage Publishers, London 1980, s. 15–46.

i zwiększyć prawdopodobieństwo reelekcji. W oparciu o powyższe założenia Paldam przeprowadził swoje badania na próbie państw OECD za okres 1948–1975. Zidentyfikował 49 stabilnych rządów, z czego 35 stanowiły rządy o czteroletniej kadencji, a 14 to rządy o trzyletniej kadencji. Wyniki analiz pokazały, że w gospodarkach, gdzie działały rządy trzyletnie, nie występowały istotne statystycznie cykle polityczne. Autor tłumaczy to tym, iż prawie wszystkie z tych rządów pochodzą z dwóch szczególnie stabilnych politycznie krajów: Australii i Nowej Zelandii, gdzie reelekcja rządu jest z reguły prawie pewna. Natomiast w przypadku rządów czteroletnich badacz zaobserwował więcej istotnych statystycznie cykli wyborczych. W większości gospodarek stwierdził występowanie cykli na poziomie istotności równym 5%, w ośmiu przypadkach poziom istotności wynosił 1%. Cykle te przejawiały się różnicami w tempie wzrostu gospodarczego, które było najsilniejsze (średnio o 1,5 punktu procentowego wyższe niż w pozostałych latach) w okresie roku po wyborach. Zdaniem badacza, wyższe tempo wzrostu gospodarczego w drugim roku po wyborach może być rezultatem ekspansywnej polityki fiskalnej prowadzonej w roku wyborczym. Zastanawiające jest jednak stosunkowo duże opóźnienie, jeśli chodzi o efekty tej polityki. Według Paldama, bardziej wiarygodne jest inne wyjaśnienie: rząd realizuje swoje wyborcze obietnice. Wskazywałby na to także wzrost wydatków rządowych obserwowany w drugim roku po wyborach. Podsumowując wyniki swoich badań, Paldam wyciąga jednak ostrożne wnioski. Jego zdaniem, czas występowania cykli w obserwowanej przez niego próbie nie jest zgodny z przyjętymi założeniami o występowaniu istotnych zmian wskaźników gospodarczych dopiero około pół roku przed wyborami. Autor konkluduje, iż może to oznaczać, że politycy nie mają zbyt dużej kontroli nad efektami podejmowanych przez siebie działań¹⁸⁴.

Alesina, Cohen i Roubini analizowali dane z krajów OECD pod kątem występowania politycznego cyklu koniunkturalnego i jego wpływu na efekty polityki gospodarczej¹⁸⁵. Badana próba objęła Australię, Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Francję, Holandię, Irlandię, Japonię, Kanadę, Niemcy,

¹⁸⁴ M. Paldam, *Is There an Electoral Cycle? A Comparative Study of National Accounts*, „Scandinavian Journal of Economics” 1979, nr 9, s. 182–201.

¹⁸⁵ A. Alesina, G.D. Cohen, N. Roubini, *Macroeconomic policy and elections in OECD democracies*, „Economics and Politics” 1992, nr 4(1), s. 1–30.

Nową Zelandię, Norwegię, Stany Zjednoczone, Szwecję, Szwajcarię, Wielką Brytanię i Włochy. Dane statystyczne dotyczące stopy wzrostu PKB, stopy bezrobocia i stopy inflacji zgromadzone zostały dla lat 1960–1987. W okresie tym w badanych krajach odbyły się 144 wybory parlamentarne i prezydenckie. Analiza regresji dotycząca wpływu wyborów na stopę wzrostu PKB w większości przypadków przyniosła negatywne rezultaty. Współczynnik regresji miał właściwy znak (wynikający z założeń modelu) i był statystycznie istotny tylko w czterech krajach: Irlandii, Japonii, Niemczech i Wielkiej Brytanii. Jeżeli chodzi o wpływ wyborów na stopę bezrobocia, to w większości przypadków współczynnik miał właściwy znak, ale był statystycznie nieistotny. Analiza modelu Nordhousa pod kątem wpływu na stopę inflacji przyniosła najlepsze rezultaty. W zdecydowanej większości badanych krajów współczynnik miał właściwy (pozytywny znak) i był statystycznie istotny.

Alesina, w oparciu o wspomnianą próbę 10 krajów OECD, badał także przedwyborcze manipulowanie przez polityków instrumentami polityki gospodarczej, np. wpływanie na zmiany poziomu deficytu budżetowego¹⁸⁶. Założył, że w roku wyborczym następuje pogorszenie salda budżetu państwa, gdyż politycy zwiększają wydatki budżetowe, aby zyskać głosy wyborców. Hipoteza ta została pozytywnie zweryfikowana w oparciu o dane dotyczące deficytu budżetowego w analizowanych krajach w okresie 1972–1984. W większości przypadków (65%) deficyt budżetowy ulegał zwiększeniu w roku wyborczym w porównaniu z rokiem poprzedzającym wybory.

Ciekawe podejście do omawianej kwestii prezentuje Frey, który analizował wpływ wskaźników makroekonomicznych na popularność partii rządzących w trzech krajach: USA (w latach 1953–1975), Niemczech (1951–1975) i Wielkiej Brytanii (1959–1974)¹⁸⁷. Analizie poddał trzy wskaźniki: stopę bezrobocia, stopę inflacji i tempo wzrostu dochodu rozporządzalnego. Ponieważ politycy zdają sobie sprawę z dużego wpływu wymienionych wskaźników na ich reelekcję, będą więc prowadzić ekspansywną politykę fiskalną (aby zmniejszyć bezrobocie i zwiększyć dochody rozporządzalne) wtedy, gdy nisko oceniają prawdopodobieństwo ponownego wygrania wyborów. Jeżeli

¹⁸⁶ A. Alesina, *Politics and Business Cycles in Industrial Democracies*, „Economic Policy” 1989, nr 8, s. 55–98.

¹⁸⁷ B.S. Frey, *Keynesian thinking in politico-economic models*, „Journal of Post Keynesian Economics” 1978, nr 1, s. 77–81.

natomiast rząd jest pewny wygranej w nadchodzących wyborach, to może realizować taką politykę, jaka jest zbieżna z jego ideologią. Można wtedy oczekiwać, że rząd lewicowy będzie zwiększał, a rząd prawicowy zmniejszał wydatki rządowe i podatki. Analiza danych zebranych przez autora pozwoliła na wyciągnięcie dwóch podstawowych wniosków. Jeżeli rząd obawiał się, że szanse na reelekcję są niskie, to: zwiększał wydatki rządowe, zmniejszał podatki (dotyczyło to Wielkiej Brytanii i Niemiec) oraz zwiększał zatrudnienie w sektorze publicznym. Jeżeli natomiast politycy wysoko oceniali swoje szanse wyborcze, to rządy lewicowe zwiększały wydatki rządowe, podatki i zatrudnienie w sektorze publicznym (w Wielkiej Brytanii i Niemczech), natomiast rządy konserwatywne podejmowały działania przeciwne. Zdaniem Freya, przeprowadzone badania empiryczne dowodzą istnienia politycznego cyklu koniunkturalnego odnośnie instrumentów polityki gospodarczej w badanych krajach.

Maloney i Smirlock testowali hipotezę, iż prezydent USA prowadzi taką politykę gospodarczą, która maksymalizuje jego szanse na reelekcję¹⁸⁸. Natomiast w przypadku odbywania drugiej kadencji, prezydent podejmuje działania, które zwiększają szanse partii, którą reprezentuje, na zachowanie kontroli w senacie. Działania podejmowane przez prezydenta skutkują optymalnym – z politycznego punktu widzenia – poziomem stopy bezrobocia, która jest stosunkowo wysoka we wczesnym okresie po wyborach, a następnie zaczyna spadać, aby osiągnąć relatywnie niski poziom przed następnymi wyborami. Według autorów, dzieje się tak dlatego, iż większość wyborców reaguje bardziej niechętnie na wysokie bezrobocie niż na wysoką inflację. Dlatego dopiero w okresie poprzedzającym wybory prezydent decyduje się sięgnąć po korzyści wynikające z krótkookresowej krzywej Philipsa, a mianowicie niższe bezrobocie, ale kosztem wyższej inflacji. Badania empiryczne, obejmujące prezydentury w USA w okresie 1957–1976, potwierdziły podejmowanie prób wykorzystywania polityki gospodarczej w celu wpływania na wyniki wyborów prezydenckich. Próby te przejawiały się założonymi przez badaczy fluktuacjami stopy bezrobocia w poszczególnych okresach cyklu wyborczego.

¹⁸⁸ K.J. Malloney, M.L. Smirlock, *Business Cycles and the Political Process*, „Southern Economic Journal” 1978, nr 48, s. 377–392.

Również Nordhaus analizował dane dotyczące wyborów prezydenckich w USA pod kątem istnienia politycznego cyklu koniunkturalnego¹⁸⁹. Stwierdził, że jedynie podczas kampanii prezydenckiej (reelekcyjnej) Nixona w 1972 roku polityka gospodarcza w USA była całkowicie podporządkowana temu celowi. Nie zauważył jednak tego typu sytuacji podczas innych kampanii prezydenckich. I tak np. Nixon tłumaczył swoją przegraną w wyborach prezydenckich w 1960 roku po części słabą kondycją ekonomiczną gospodarki. Natomiast wybory prezydenckie w 1964 roku zbiegły się z gwałtowną ekspansją gospodarczą. Nordhaus nie znalazł jednak dowodów na to, że manipulowano polityką gospodarczą, aby podtrzymać zaistniały trend. Z kolei w 1980 roku Eisenhower został poinformowany o dużym prawdopodobieństwie spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego tuż przed wyborami, ale zdecydował się nie podejmować żadnych działań zaradczych, chyba że gospodarce zagrażałaby silna recesja. Natomiast w latach 80., za czasów prezydentury Cartera, w USA występowała wysoka (dwucyfrowa) stopa inflacji, którą Carter zdecydował się zredukować, stosując restrykcyjną politykę fiskalną i monetarną. Polityka ta przyczyniła się do zwycięstwa w wyborach w 1984 roku R. Reagana, gdyż spowodowała ograniczenie inflacji i dała podstawy dla ekspansji gospodarczej.

Model Hibbsa był znacznie rzadziej przedmiotem weryfikacji empirycznych niż model Nordhaus. Alesina dokonał weryfikacji empirycznej modelu dla próby 6 krajów (Australia, Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Niemcy, Norwegia, Szwecja, USA, Wielka Brytania) za okres 1968–1986¹⁹⁰. Autor analizował wpływ zachowań polityków na trzy wskaźniki: wzrostu gospodarczego, stopy bezrobocia i stopy inflacji. Przyjął, że w przypadku partii lewicowych stopa wzrostu gospodarczego będzie wyższa w okresie dwóch lat przed wyborami niż w dwóch poprzednich latach. Podobna sytuacja wystąpi w przypadku stopy inflacji. Stopa bezrobocia odwrotnie, będzie niższa przed wyborami niż po wyborach. Według autora, postawiona hipoteza została pozytywnie zweryfikowana. Tylko w przypadku Holandii, Norwegii i Australii nie udało się potwierdzić hipotezy, zwłaszcza odnośnie

¹⁸⁹ W.D. Nordhaus, *Alternative Approaches to the Political Business Cycle*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1989, nr 2, s. 1–68.

¹⁹⁰ A. Alesina, *Comments and Discussion on Nordhaus's Alternative Approaches to the Political Business Cycle*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1989, nr 2, s. 1–68.

stopy bezrobocia. W pozostałych 22 przypadkach analizowanych zmian partii politycznych będących wynikiem wyborów, wszystkie analizowane wskaźniki są statystycznie istotne i mają znak zgodny z teoretycznymi założeniami.

Alesina i Roubini testowali hipotezę Hibbsa dla kilkunastu krajów OECD (Australia, Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Japonia, Kanada, Niemcy, Nowa Zelandia, Norwegia, Szwecja, Szwajcaria, USA, Wielka Brytania i Włochy), analizując dane za okres 1960–1987¹⁹¹. Weryfikacja empiryczna modelu stronnicych polityków Hibbsa przyniosła pozytywne rezultaty. Badacze stwierdzili, że zmiana rządu z prawicowego (lewicowego) na lewicowy (prawicowy) powoduje krótkotrwały spadek (wzrost) stopy wzrostu gospodarczego. Szczególnie wyraźnie widać to w grupie krajów, które mają „czysty” dwupartyjny system partii prawicowej i lewicowej oraz tam, gdzie można wyraźnie zidentyfikować lewicowe i prawicowe koalicje. Do krajów tych zaliczyli USA, Wielką Brytanię, Niemcy, Francję, Australię, Nową Zelandię, Szwecję i Kanadę. W krajach tych mniej więcej półtora roku przed zmianą ekipy rządzącej na prawicową (lewicową) stopa wzrostu gospodarczego była o 1,3 punktu procentowego wyższa niż przeciętnie w całym cyklu wyborczym. W konsekwencji różnica poziomu stopy wzrostu gospodarczego na początku sprawowania władzy przez rząd lewicowy w porównaniu z początkiem kadencji rządu prawicowego mogła wynosić około 2,6 punktu procentowego. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku stopy bezrobocia. Około półtora roku po zmianie partii rządzącej na prawicową (lewicową), stopa bezrobocia była o około 1,5 punktu procentowego wyższa niż przeciętna stopa bezrobocia w całym cyklu wyborczym. Alesina, Roubini i Cohen wykazali, że w latach 1949–1994 stopa wzrostu gospodarczego w USA wyraźnie się różniła w przypadku sprawowania władzy przez Partię Demokratyczną i Partię Republikańską. Stopa wzrostu w okresie rządów Demokratów rosła z poziomu 3% rocznie w trzecim kwartale do około 6% w kwartale szóstym/siódym. W przypadku Republikanów, stopa wzrostu spadała z 6% do zera na koniec okresu sprawowania władzy. Stopa bezrobocia również wykazywała trend zgodny z założeniami teorii stronnicych polityków Hibbsa¹⁹².

¹⁹¹ A. Alesina, N. Roubini, *Political Cycles in OECD...*, op. cit., s. 663–688.

¹⁹² A. Alesina, N. Roubini, G. Cohen, *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge MA: MIT Press, Cambridge 2002.

Podsumowując wyniki badań empirycznych nad modelem stronniczego polityka Hibbsa, stwierdzić można, że „produkcja wykazuje okresowe wahania tuż po wyborach: z reguły, nowo wybrane rządy lewicowe są związane z okresem ekspansji, a rządy prawicowe z recesją. Cykl taki pojawia się w pierwszej połowie okresu sprawowania władzy i jest bardziej dostrzegalny w krajach z systemem dwupartyjnym. Inflacja wykazuje trwałe wahania cykliczne: wyższa inflacja występuje w okresie sprawowania władzy przez rządy lewicowe”¹⁹³.

Mimo iż modele oparte na racjonalnych oczekiwaniach wykorzystują bardziej realistyczne założenia odnośnie czynników determinujących cykle wyborcze niż modele oparte na oczekiwaniach adaptacyjnych, to jednak wskazać trzeba na stosunkowo niewielką liczbę badań empirycznych prowadzonych w oparciu o modele racjonalne. Klein przeprowadził badania empiryczne, w których analizował zależności pomiędzy datami wyborów a okresem występowania punktów zwrotnych cyklu koniunkturalnego (dna i szczytu cyklu)¹⁹⁴. Badania dotyczyły Stanów Zjednoczonych i obejmowały długi okres pomiędzy styczniem 1855 roku i marcem 1991 roku. W tym czasie badacz wyodrębnił 31 pełnych cykli koniunkturalnych i stąd także 31 okresów ekspansji (przejścia od dna cyklu do szczytu) i 31 okresów recesji (okresów pomiędzy szczytem a dnem cyklu), uwzględniając te okresy, w czasie których Stany Zjednoczone były zaangażowane w działania wojenne. W badanym czasie miały miejsce 34 wybory prezydenckie, spośród których 26 miało miejsce w okresie ekspansji gospodarczej. Według Kleina, może to być zgodne z założeniami modeli oportunistycznych, gdzie politycy starają się wywołać ekspansję w okresie przedwyborczym, aby zwiększyć prawdopodobieństwo utrzymania władzy. Ponieważ jednak autor interesował się przede wszystkim analizą stronnich zachowań polityków i ich wpływu na cykle wyborcze, to dalsze badanie koncentrowało się na szukaniu zależności pomiędzy fazami cyklu koniunkturalnego a przynależnością partyjną urzędującego prezydenta (Republikanin czy Demokrata). Dla całej badanej próby prawdopodobieństwo, że gospodarka znajdowała się w fazie recesji,

¹⁹³ T. Persson, G. Tabellini, *The Size and Scope...*, op. cit., s. 393.

¹⁹⁴ M.W. Klein, *Elections and the duration of US business cycles*, „Journal of Money, Credit, and Banking” 1996, nr 28, s. 34–49.

gdy prezydentem był Republikanin, wynosiło 39%, podczas gdy prawdopodobieństwo, że gospodarka znajdowała się w fazie recesji, gdy prezydentem był Demokrat, wynosiło 23%. Różnica ta wzrosła w ostatnich okresach badanej próby. Dla okresu po I wojnie światowej prawdopodobieństwo to jest dwa razy większe w przypadku prezydenta Republikanina niż Demokrata. Ponadto, prezydent Republikanin znacznie częściej sprawował urząd wtedy, gdy gospodarka znajdowała się w okresie recesji niż w okresie ekspansji. Dla całej badanej próby prawdopodobieństwo, że w okresie recesji prezydentem był Republikanin wynosiło 73%, a dla okresu ekspansji gospodarczej 55%.

Ciekawych informacji dostarcza analiza zależności pomiędzy datami wyborów prezydenckich a punktami zwrotnymi cyklu koniunkturalnego. Dla całej badanej próby, po zwycięstwie wyborczym prezydenta Republikanina czas pomiędzy dnem cyklu (początkiem ekspansji) a następnymi wyborami wynosił średnio 24 miesiące. Szczyt cyklu (początek recesji) następuje średnio około 20 miesięcy po wyborach, ale dla okresu po II wojnie światowej recesja zaczyna się średnio około 16,4 miesięcy po zwycięstwie prezydenta Republikanina. Szczyt cyklu następuje szybciej po zwycięstwie Republikanina niż Demokrata, podczas gdy dno cyklu pojawia się wcześniej w przypadku zwycięstwa Demokrata niż Republikanina. Ponadto, badacz nie znalazł istotnych statystycznie dowodów na to, że istnieje większe prawdopodobieństwo końca recesji w okresie przedwyborczym niż w każdym innym okresie sprawowania władzy przez Republikanów. Natomiast w przypadku Demokratów, koniec recesji w okresie dwóch lat przed wyborami był 3,49 raza bardziej prawdopodobny niż w pozostałym okresie sprawowania władzy przez tych polityków (5,26 raza dla okresu po I wojnie światowej). Podsumowując, badacz stwierdził wyraźnie większe prawdopodobieństwo wystąpienia końca okresu ekspansji po zwycięstwie wyborczym prezydenta z Partii Republikańskiej. Co więcej, istnieje znacznie mniejsze prawdopodobieństwo końca recesji po dojściu do władzy Republikanina i znacznie większe po dojściu do władzy Demokrata. Konkluzje te są zgodne z założeniami racjonalnych modeli stronnicych polityków.

Alesina i Sachs przeprowadzili badania empiryczne w oparciu o dane z USA za okres 1949–1984, dotyczące okresu sprawowania władzy przez dziesięciu prezydentów (od Trumana do pierwszej kadencji Reagana włącznie). Przedmiotem ich zainteresowania było zbadanie, czy występuje statystycznie

istotna zależność pomiędzy zmianami poziomu stopy wzrostu gospodarczego a zmianami orientacji politycznej urzędującego prezydenta i partii, z której pochodzi. Stwierdzili, że w drugiej połowie okresu sprawowania władzy stopa wzrostu gospodarczego była prawie identyczna dla obu partii i wynosiła ok. 4% rocznie. Natomiast wyraźne różnice występowały w początkowym okresie urzędowania. W przypadku Demokratów, stopa wzrostu była znacznie wyższa w pierwszym okresie cyklu wyborczego, podczas gdy u Republikanów zaobserwowano odwrotną tendencję. Szczególnie silne różnice widoczne były w drugim roku cyklu wyborczego (a więc pod koniec pierwszego okresu cyklu). Wszystkie te lata w okresie rządów Republikanów charakteryzowały się ujemnym tempem wzrostu, podczas gdy w przypadku Demokratów wzrost był dodatni, a jego stopa znacznie przewyższała stopę wzrostu z drugiego okresu sprawowania władzy. Tak istotne różnice pomiędzy partiami dopiero w drugim roku sprawowania władzy mogą świadczyć, że następują opóźnienia w występowaniu efektów zmiany polityki gospodarczej przez partię przejmującą władzę¹⁹⁵.

Alesina i Roubini weryfikowali racjonalny model stronnicych polityków dla próby wybranych krajów OECD. Badana próba obejmowała okres 1960–1987 i następujące kraje: Australia, Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Japonia, Kanada, Niemcy, Nowa Zelandia, Norwegia, Szwecja, Szwajcaria, USA, Wielka Brytania i Włochy¹⁹⁶. Zmienne polityczne obejmowały daty wyborów, daty zmiany rządów oraz orientację polityczną poszczególnych partii sprawujących władzę. Badacze stwierdzili, że około 18 miesięcy przed zmianą władzy na prawicową (lewicową) stopa wzrostu PKB była około 1,3 punktu procentowego niższa (wyższa) niż przeciętna stopa wzrostu w całym okresie wyborczym. Tak więc różnica w stopie wzrostu PKB pomiędzy początkowym okresem sprawowania władzy przez partię lewicową i początkowym okresem sprawowania władzy przez partię prawicową wynosiła około 2,6 punktu procentowego. Podobne rezultaty otrzymali w przypadku analizy związku pomiędzy wyborami, orientacją partii politycznej i stopą bezrobocia. Stwierdzili, że około 18 miesięcy po

¹⁹⁵ A. Alesina, J. Sachs, *Political Parties...*, op. cit.

¹⁹⁶ A. Alesina, N. Roubini, *Political Cycles in OECD Economics*, „Review of Economic Studies” 1990, nr 59, s. 663–688.

zmianie orientacji politycznej na prawicową (lewicową), stopa bezrobocia jest około 1,5 punktu procentowego powyżej (poniżej) stopy przeciętnej. Opóźnienie to tłumaczyli powolnością przystosowań stopy bezrobocia do zmian poziomu produkcji w gospodarce. I wreszcie analiza dotycząca stopy inflacji także wykazała istotną statystycznie zależność pomiędzy terminem wyborów, rodzajem partii politycznych i stopą inflacji. Różnica pomiędzy poziomem stopy inflacji w przypadku sprawowania władzy przez partie lewicowe i prawicowe wynosiła 1,4 punktu procentowego. Ta relatywnie niewielka różnica, zdaniem badaczy, wynikała stąd, że w badanym okresie uwzględnione są lata 60. ubiegłego wieku, kiedy stopa inflacji była niska i stabilna we wszystkich badanych krajach. Wyłączenie z analizy tego okresu spowodowało, że różnica w stopie inflacji w przypadku sprawowania władzy przez partie lewicowe i prawicowe wzrosła do 2,5 punktu procentowego. Wyniki te, według badaczy, potwierdzają istnienie racjonalnych cykli wyborczych wywoływanych przez stronnicych polityków.

Carlsen i Pedersen oparli swoje badania empiryczne na jednym z podstawowych założeń racjonalnych modeli stronnicych polityków: niepewność odnośnie wyników wyborów generuje powyborcze fluktuacje stopy wzrostu produkcji¹⁹⁷. W tym celu dokonali oszacowania stopnia niepewności zwycięstwa wyborczego dla 62 wyborów w siedmiu krajach OECD: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Kanada, Australia, Niemcy Zachodnie, Szwecja i Norwegia. Wybór krajów do próby podyktowany był dostępnością do regularnych badań opinii publicznej dotyczących wyborów, jak i klarownym podziałem partii politycznych według kryterium: partie lewicowe/prawicowe. Szacunki dotyczące prawdopodobieństwa zwycięstwa wyborczego danej partii w poszczególnych okresach wyborczych odniesione zostały do danych na temat stopy wzrostu produkcji w tych okresach. Zdaniem badaczy, rezultaty analiz są niejednoznaczne. W przypadku Wielkiej Brytanii i w mniejszym stopniu Kanady i Australii uzyskane rezultaty wskazują na istnienie statystycznie istotnego wpływu niepewności odnośnie wyników wyborów na fluktuacje produkcji. W pozostałych krajach analizowane zależności także występują, ale są statystycznie nieistotne.

¹⁹⁷ F. Carlsen, E.F. Pedersen, *Rational partisan theory: evidence from seven OECD countries*, „Economics & Politics” 1999, nr 11, s. 13–32.

Generalnie, wyniki badań empirycznych zarówno w odniesieniu do modeli „racjonalnych”, jak i „klasycznych” (Nordhousa i Hibbsa) są niejednoznaczne. Część z nich nie potwierdza występowania zjawisk opisywanych w modelach, w innych przypadkach wyniki badań są zróżnicowane w poszczególnych krajach. Ekonomiści coraz częściej wskazują na warunki otoczenia, w jakich politycy prowadzą swoje działania, jako na istotny czynnik wpływający na wykorzystywane instrumenty i skutki ich zastosowania. Uważa się, że warunki ekonomiczne, społeczne, polityczne i instytucjonalne panujące w danym kraju mają istotny wpływ na zakres i regularność występowania cykli wyborczych. Dla przykładu, w małych, otwartych gospodarkach, gdzie politycy posiadają mniejszą autonomię w kształtowaniu niektórych aspektów polityki gospodarczej i w których polityka ta może być mniej skuteczna, cykle polityczne będą prawdopodobnie występować w ograniczonym stopniu. Z kolei w krajach, gdzie władzę sprawuje jedna partia lub kilka silnych, koalicyjnych partii, cykle polityczne mogą być dosyć wyraźne, gdyż nie ma innych sił politycznych, które mogłyby ograniczać działalność silnego, jednopartyjnego rządu. Przykłady te pokazują, że zróżnicowane warunki prowadzenia polityki mogą mieć wpływ na kształtowanie cykli politycznych w gospodarce¹⁹⁸.

4.2. Wpływ systemu wyborczego na politykę fiskalną

4.2.1. Większościowy system wyborczy¹⁹⁹

Jedną z podstawowych cech każdego demokratycznego państwa są przeprowadzane cyklicznie wolne wybory. W demokratycznych systemach politycznych ich podstawowym zadaniem jest wyłonienie reprezentacji, która odwzorowując polityczne i personalne preferencje elektoratu, jest jednocześnie zdolna do skutecznego działania politycznego. Wybory parlamentarne/prezydenckie są instrumentem, pozwalającym wyborcom na przekazanie uprawnień wybranym politykom do realizacji określonej

¹⁹⁸ R.J. Franzese, K.R. Jusko, *Political-Economic Cycles*, [w:] D. Wittman, B. Weingast (eds.), *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 545–564.

¹⁹⁹ Podrozdziały 4.2.1. i 4.2.2. zostały opracowane na podstawie: J. Działo, *Polityczne uwarunkowania jakości instytucji fiskalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.

polityki gospodarczej. Z drugiej strony, dają one możliwość rozliczenia polityków z prowadzonej działalności. Wyborcy ponownie głosują na dotychczas rządzące partie, jeśli pozytywnie oceniają ich działania; w przeciwnym razie, dokonują wyboru konkurencyjnych partii. Stopień odpowiedzialności polityków za realizację programu wyborczego, a także zakres konkurencji między partiami o miejsca w parlamencie i rządzie, zależą od przyjętego w danym kraju systemu wyborczego.

„System wyborczy jest to zespół reguł odnoszących się do sposobu wyrażania przez wyborców swych preferencji oraz do sposobu transformacji tych preferencji (głosów) na mandaty, przydzielanych rywalizującym ze sobą ugrupowaniom politycznym”²⁰⁰. Na elementy systemu wyborczego, które wywołują określone konsekwencje polityczne, składają się: kształt (charakter społeczno-geograficzny) i rozmiar (liczba mandatów do obsadzenia) okręgu wyborczego, przeciętny „koszt” uzyskania jednego miejsca w parlamencie (minimalna liczba głosów niezbędna do zdobycia mandatu w okręgu), formuła wyborcza (reguła lub zespół reguł, określająca, w jaki sposób głosy zdobyte w wyborach zostaną przeliczone na konkretne mandaty w okręgach wyborczych, oraz który kandydat lub kandydaci uzyskają mandat), uprawnienia wyborcy w akcie głosowania, klauzule zaporowe (progi wyborcze), mechanizmy wyrównawczej dystrybucji mandatów. Jednak najważniejszym elementem każdego systemu wyborczego jest jego formuła. Na jej podstawie można wyróżnić dwa podstawowe typy systemów wyborczych: większościowy i proporcjonalny²⁰¹.

System większościowy był historycznie pierwszy i dominował w krajach europejskich do końca XIX wieku. Do dziś stosują go wszystkie kraje grupy G-7 i 60 innych państw. Stany Zjednoczone, Kanada, Wielka Brytania od początku istnienia systemów wyborczych, Niemcy od 1953 roku, Francja od 1958 roku, Włochy od 1994 roku, a Japonia od 1997 roku. W systemie tym wyborca oddaje głos na konkretne osoby, a nie na listy partyjne, jak ma to miejsce w wyborach proporcjonalnych. Mandaty uzyskują ci spośród kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów. System ten występuje w kilku

²⁰⁰ A. Antoszewski, *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, Wrocław 2002.

²⁰¹ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997.

wariantach. System większości względnej jest najbardziej znanym i rozpowszechnionym spośród tej kategorii systemów. Łączy formułę większościową z jednomandatowymi okręgami wyborczymi. Każdy wybierający otrzymuje prawo oddania jednego głosu na określonego kandydata. Wybrany zostaje ten spośród ubiegających się o mandat, który uzyska największe poparcie. Miejsce w parlamencie z danego okręgu otrzymuje więc tylko jeden kandydat. W tym systemie przeprowadzane są wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. W systemie większości bezwzględnej warunkiem wyboru jest uzyskanie przez kandydata więcej niż połowy wszystkich ważnych głosów w okręgu wyborczym. Jeśli żaden z kandydatów nie uzyska większości bezwzględnej, to przeprowadzana jest druga tura wyborów. W Polsce system większości bezwzględnej obowiązuje w I turze wyborów prezydenckich.

„Do zalet ordynacji większościowej należą: prostota (system jest łatwy w zastosowaniu i przejrzysty dla wyborcy), personalizacja wyborów (walka odbywa się przede wszystkim pomiędzy ludźmi a nie ugrupowaniami), wytworzenie silnych więzi między wybranym a wyborcami (kandydat musi zabiegać o poparcie wśród mieszkańców, kiedy zostaje wybrany czuje się związany ze swoim okręgiem). Formuła jednomandatowych okręgów wyborczych daje dużo łatwiejszą możliwość wybrania osób popularnych, lokalnych działaczy społecznych, czy ludzi z autorytetem nie związanych z jakimikolwiek ugrupowaniami politycznymi. System ten zwiększa również poziom ogólnej stabilności politycznej, zwłaszcza na gruncie rywalizacji bipolarnej (dwupartyjnej), gdzie gwarantuje partii rządzącej bezpieczną większość w organie ustawodawczym”²⁰².

Najczęściej wymienianą wadą tego systemu (która jest jednocześnie jego najważniejszą cechą) jest zasada, że z jednego okręgu może zostać wybrany tylko jeden poseł. Znaczy to, że wyborcy, którzy na niego nie zagłosowali, pozostają bez reprezentacji. Następuje tu więc znacząca deformacja wyniku wyborczego, gdyż np. w oparciu o regułę zwykłej większości istnieje możliwość wybrania reprezentanta, który faktycznie przez większość głosujących nie jest popierany. W przypadku gdy w okręgu startuje trzech kandydatów, do zwycięstwa wystarcza bowiem nieco ponad jedna trzecia wszystkich

²⁰² A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 1–351.

ważnie oddanych głosów. Im większa liczba startujących w danym okręgu, tym teoretycznie mniejsza liczba głosów jest potrzebna do uzyskania mandatu. Znaczy to, że zostaje naruszony jeden z podstawowych fundamentów demokracji: zasada rządów większości, gdyż mandat zdobywa kandydat wybrany *de facto* głosami mniejszości. Powoduje to, że wyłonieni w ten sposób reprezentanci nie posiadają wystarczającej legitymacji, co z kolei może niekorzystnie wpływać na poziom skuteczności sprawowanych rządów²⁰³.

Podsumowując, system większościowy jest korzystny dla partii najsilniejszych i prowadzi do ich permanentnej nadreprezentacji właśnie kosztem mniejszych ugrupowań. Za ilustrację tej prawidłowości może posłużyć Wielka Brytania, gdzie pomiędzy czterema elekcjami w latach 1979–1982, Partia Konserwatywna, wygrywając ze średnią 42,6% głosów, dysponowała jednocześnie 56% miejsc w Izbie Gmin. Partia Pracy mogła w tym samym czasie wylegitymować się poparciem 34% i 37,8% mandatów, podczas gdy Liberalni Demokraci przy 19,9% poparcia dysponowali zaledwie 2,9% miejsc w parlamencie²⁰⁴.

4.2.2. Proporcjonalny system wyborczy

Idea proporcjonalnego systemu wyborczego oparta jest na przekonaniu, że wszelka reprezentacja powinna być z natury wiernym odzwierciedleniem, nie tylko poglądów większości, ale także mniejszości elektoratu²⁰⁵. Celem proporcjonalnej reprezentacji jest więc wyłonienie takiego zgromadzenia ustawodawczego, które byłoby odbiciem szerszej części społeczeństwa. Jest to zgodne z powszechnie dzisiaj akceptowaną definicją liberalnej demokracji, która zakłada rządy większości z poszanowaniem praw mniejszości. Wybory proporcjonalne w dzisiejszym znaczeniu tego terminu po raz pierwszy przeprowadzono w Szwajcarii (w 1891 roku), Belgii (w 1899 roku) i w Finlandii (w 1906 roku). Stosuje się je obecnie m.in. w Niemczech, Irlandii, Holandii, we Włoszech, na Węgrzech czy w Nowej Zelandii. W Polsce proporcjonalny system wyborczy obowiązuje przy wyborach do Sejmu.

²⁰³ A. Lijphart, *Electoral systems*, [w:] S.M. Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, vol. I, Routledge, London 1995, s. 141–192.

²⁰⁴ Ibidem.

²⁰⁵ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.

W systemie tym wyborca głosuje nie na konkretnych kandydatów, ale przede wszystkim na partie polityczne, a miejsca w organie przedstawicielskim są rozdzielane proporcjonalnie do poparcia udzielonego każdej z tych partii przez wyborców. „Głównymi cechami systemu proporcjonalnego są: wielomandatowe okręgi wyborcze, zwycięstwo w okręgu nie jest warunkiem bezwzględnie koniecznym do uzyskania mandatu (wystarczy osiągnąć odpowiedni próg poparcia), liczba uzyskanych mandatów stanowi bezpośrednią konsekwencję rozmiaru poparcia udzielonego przez wyborców określonym partiom politycznym”²⁰⁶. Formuły proporcjonalne funkcjonują w dużej liczbie wariantów. Można jednak wyróżnić ich dwie podstawowe odmiany: list partyjnych (najbardziej rozpowszechniony) i pojedynczego głosu przechodniego/przekazywanego.

W systemie list partyjnych wyborca udziela poparcia preferowanej przez siebie opcji przez oddanie głosu na listę kandydatów zgłoszoną i ustaloną przez dane ugrupowanie (mogą to być listy krajowe [gdy okręgiem jest obszar państwa] lub regionalne [gdy okręg wyborczy obejmuje część terytorium państwa], zazwyczaj pokrywające się z podziałem administracyjnym). Ważnym kryterium klasyfikacji systemów opartych o listy partyjne jest rodzaj metody używanej do dystrybucji mandatów pomiędzy te listy. W wyborach opartych na regule proporcjonalności nie jest bowiem możliwe przyznanie wszystkim partiom uczestniczącym w wyborach dokładnie takiego samego odsetka miejsc w parlamencie, jaki wynikłby z liczby uzyskanych przez nie głosów. Do przeliczania głosów na mandaty stosuje się więc formuły matematyczne, które zawsze prowadzą do uprzywilejowania jednych partii kosztem innych. W zależności od zastosowanego algorytmu, korzyści mogą odnieść partie o największym procencie poparcia wyborczego, partie które otrzymały średnią liczbę głosów, lub partie o najmniejszym odsetku poparcia²⁰⁷. Rozdział mandatów pomiędzy partie lub ugrupowania dokonuje się proporcjonalnie do liczby (odsetka) uzyskanych przez nie głosów. Jest on ustalany najczęściej według metody d’Hondta bądź metody Sainte-Laguë. Metoda d’Hondta polega na dzieleniu przez kolejne dodatnie liczby

²⁰⁶ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne...*, op. cit.; J. Haman, *Racjonalne metody podziału mandatów w wyborach proporcjonalnych*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 1/2, s. 15–47.

²⁰⁷ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.

całkowite ważnych głosów oddanych w okręgu wyborczym na poszczególne listy partyjne. Ilorazy ułożone malejąco dają podstawę do przyznania każdej liście odpowiedniej liczby mandatów. Metoda ta faworyzuje duże partie polityczne. Stosowana jest np. w Belgii, Austrii, Holandii, Finlandii, Hiszpanii, Portugalii, Niemczech oraz w Polsce od 1993 roku. Metoda Sainte-Laguë jest podobna do metody d'Hondta. Różnica polega na tym, że liczbę głosów oddanych na poszczególne listy dzieli się przez kolejne dodatnie całkowite liczby nieparzyste, a następnie z tak obliczonych ilorazów dla wszystkich komitetów wybieranych jest tyle największych, ile jest mandatów do obsadzenia. Metoda Sainte-Laguë faworyzuje małe ugrupowania. Stosowana jest np. w Nowej Zelandii, Szwecji, Danii i Norwegii.

W systemie pojedynczego głosu przechodniego/przekazywanego wyborca nie głosuje na listę partyjną, ale na konkretne osoby. Na karcie do głosowania można dokonać określenia swoich sympatii politycznych za pomocą tzw. preferencji. Głosujący może zaznaczyć tyle preferencji, ile jest mandatów do obsadzenia w okręgu, przy czym aby jego głos był ważny, musi on zaznaczyć co najmniej „pierwszą” preferencję. Do zdobycia mandatu konieczne jest uzyskanie określonej według specjalnego wzoru (tzw. wzór Droopa) liczby „pierwszych” preferencji. Jeżeli w ten sposób nie udało się obsadzić wszystkich mandatów, stosuje się procedurę przenoszenia niewykorzystanych preferencji (głosów) na pozostałych kandydatów. System pojedynczego głosu przechodniego uznawany jest za stosunkowo najwierniej odwzorowujący preferencje wyborcze. Jedną z jego podstawowych zalet jest pozostawienie wyborcy znacznej swobody w zakresie decyzji co do tego, komu może on udzielić poparcia²⁰⁸. Jego wadą zaś jest skomplikowana i pracochłonna procedura przyznawania mandatów na podstawie liczby poszczególnych preferencji.

Głównym argumentem na rzecz stosowania metod proporcjonalnych jest to, że dają one bardziej „sprawiedliwy” podział mandatów, który lepiej odzwierciedla rozkład sympatii wyborczych. Dzięki temu zwiększa się poziom reprezentatywności wyłonionego w ten sposób organu. Do zalet tej formuły można zaliczyć również to, że elektorat ma możliwość wyłonienia swoich przedstawicieli spośród dużej liczby pretendentów. Małe jest także

²⁰⁸ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie...*, op. cit.

prawdopodobieństwo, iż na wyniki w okręgu wpłynie niewielka, przypadkowa liczba głosów. Formuła proporcjonalna ogranicza również możliwość manipulowania granicami i kształtem okręgów wyborczych w celu poprawienia lub pogorszenia rezultatów określonych ugrupowań (geografia wyborcza).

Istotną wadą ordynacji proporcjonalnych (przede wszystkim tych opartych o formułę list partyjnych) jest nadmierna rola partii politycznych w doborze i selekcji osób startujących w wyborach. Po pierwsze, w większości to właśnie partie polityczne zgłaszają kandydatów do wybieralnych organów. Decydują w ten sposób o tym, kto w ogóle będzie miał możliwość ubiegania się o mandat w danym okręgu. Po drugie, decydując o kształcie list partyjnych i kolejności umieszczonych na nich nazwisk, decydują w wielu przypadkach o tym, kto tak naprawdę zostanie wybrany. Zdaniem przeciwników reprezentacji proporcjonalnej, wypacza to cały proces wyłaniania i naboru elit politycznych, o którym w warunkach państwa demokratycznego powinni rozstrzygać wyborcy, a nie partyjni notable. Jako poważne mankamenty ordynacji proporcjonalnej wymienia się także niedostateczną więź kandydata wybranego z listy partyjnej z wyborcami poprzez brak możliwości oddziaływania elektoratu na kształt i skład sojuszy politycznych zawiązywanych po wyborach. Ponadto, system proporcjonalny sprzyja fragmentaryzacji systemu partyjnego i niestabilności politycznej rządów, gdyż nie daje gwarancji utworzenia stabilnego rządu. Wyłoniony w wyniku wyborów skład parlamentu może nie być zdolny do skonstruowania rządzącej większości²⁰⁹.

4.2.3. **System wyborczy a wiarygodność polityki fiskalnej: przegląd badań empirycznych**

Wymienione cechy systemów wyborczych nie pozostają bez wpływu na kształt prowadzonej w danym kraju polityki fiskalnej. Przykładowo, zestawienie niewielkich rozmiarów okręgu wyborczego i formuły większościowego głosowania powoduje, że wybory koncentrują się na indywidualnej działalności poszczególnych kandydatów i dzięki temu powodują zwiększenie personalnej odpowiedzialności polityków za realizację obietnic wyborczych i prowadzenie skutecznej polityki gospodarczej. Natomiast duże okręgi wyborcze, w połączeniu z regułą proporcjonalnego głosowania i głosowaniem

²⁰⁹ A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, op.cit.

na listy wyborcze oznaczają, że wybory oceniają raczej program polityczny całej partii, co zmniejsza indywidualną odpowiedzialność polityków za prowadzone działania. Dlatego należy spodziewać się, że możliwości osiągnięcia renty politycznej (wykorzystywania przez polityków władzy do realizacji własnych interesów) są mniejsze w przypadku systemów wyborczych opartych na małych okręgach wyborczych i formule większościowego głosowania (imiennego wyboru kandydatów)²¹⁰.

Należy jednak podkreślić inny aspekt systemów wyborczych promujących personalną odpowiedzialność polityków za prowadzoną działalność. Takie systemy wyborcze dają wyborcom większe możliwości nagradzania polityków za wykorzystanie ogólnej puli pieniędzy z podatków do realizacji wydatków dla określonych grup wyborców. Jeżeli system wyborczy promuje i pozwala na ocenę indywidualnej działalności poszczególnych polityków a nie przeciętnej działalności całej partii, to politycy mają większą motywację do realizowania takich programów politycznych, które są korzystne dla ich wyborców. Co więcej, reguła większościowa oparta na zasadzie „zwycięzca bierze wszystko” oznacza, że minimalna liczba oddanych głosów umożliwiających zdobycie większości w parlamencie jest mniejsza niż w systemie proporcjonalnym. Dlatego reguła większościowa skłania polityków do skupiania ich uwagi na interesach małych, ale istotnych grup wyborców w poszczególnych okręgach wyborczych poprzez zapewnienie im łatwego dostępu do dóbr publicznych. Natomiast system proporcjonalnego głosowania zmusza polityków do poszukiwania poparcia u dużych grup wyborców i dlatego skłania ich do realizowania takich programów, które będą przynosiły korzyści dużym grupom społecznym w wielu okręgach wyborczych²¹¹.

Wydaje się więc, że regulacje wyborcze oparte na personalnej odpowiedzialności polityków za prowadzone działania (reguła większościowa) przyczyniają się do prowadzenia bardziej wiarygodnej polityki fiskalnej,

²¹⁰ J. von Hagen, *Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance*, „The Economic and Social Review” 2002, nr 33, s. 263–284.

²¹¹ T. Persson, G. Tabellini, *Constitutions and Economic Policy*, „Journal of Economic Perspectives” 2004, nr 18, s. 75–98; G.M. Milesi-Ferretti, R. Perotti, M. Rostagno, *Electoral Systems and Public Spending*, „Quarterly Journal of Economics” 2002, nr 117, s. 609–657; A. Lizzeri, N. Persico, *The Provision of Public Goods Under Alternative Electoral Incentives*, „American Economic Review” 2001, nr 91, s. 225–239.

przejawiającej się ograniczaniem nadmiernych wydatków publicznych i deficytu budżetowego. Z punktu widzenia konsolidacji fiskalnej taki system głosowania jest bardziej efektywny. Z drugiej strony jednak, większościowy system głosowania przyczynia się do realizacji programów politycznych w większym stopniu skierowanych do małych grup społecznych niż ma to miejsce w systemie proporcjonalnym. Znaczy to, że w systemie większościowym zakres wykorzystywania polityki redystrybucyjnej (realizacji interesów jednych grup społecznych kosztem interesów innych) jest większy niż w systemie proporcjonalnym. W systemie większościowym należy spodziewać się więc szerszego zakresu występowania problemu wspólnego zasobu, ponieważ ten system głosowania sprzyja realizacji programów politycznych skierowanych do wąskich grup wyborców, co z reguły odbywa się kosztem pozostałych grup społeczeństwa.

Relacje pomiędzy określoną formułą systemu wyborczego a jej wpływem na wydatki i deficyt budżetowy były przedmiotem badań empirycznych, choć liczebność tych badań nie jest zbyt duża. Niemniej, istniejące badania pozwalają na zaobserwowanie ciekawych zależności. Persson i Tabellini przeprowadzili badania panelowe w 90 krajach demokratycznych, na podstawie których sformułowali następujący wniosek: kraje, w których system głosowania w wyborach parlamentarnych oparty jest na regule większościowej realizują niższe wydatki budżetowe niż kraje, w których stosuje się proporcjonalny system głosowania²¹². Przytoczone wyniki badań potwierdzają wcześniejsze wnioski, sformułowane przez tych samych badaczy. W badaniach panelowych dotyczących 60 krajów o systemie demokratycznym, Persson i Tabellini dostrzegli, że wszystkie badane kraje zwiększyły swoje wydatki budżetowe w latach 70. i 80. ubiegłego wieku, ale w krajach stosujących większościową regułę głosowania wzrost wydatków był niższy niż tam, gdzie wybory parlamentarne oparte są na regule proporcjonalnej²¹³. Jednocześnie badacze zaobserwowali wyższy poziom korupcji w krajach stosujących regułę proporcjonalną. Jeżeli przyjąć, że korupcja jest odpowiednikiem renty politycznej zagarnianej przez sprawujących władzę polityków, to wyniki

²¹² T. Persson, G. Tabellini, *Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes*, „American Economic Review” 2004, nr 94, s. 25–45.

²¹³ T. Persson, G. Tabellini, *The Economic Consequences of Constitutions*, Cambridge: MIT Press, Cambridge 2003.

badania zgodne są z zaprezentowaną wyżej teorią na temat relacji pomiędzy rodzajem systemu wyborczego a poziomem wydatków i deficytu budżetowego. Roubini i Sachs w oparciu o wyniki badań empirycznych na próbie państw OECD wyciągnęli wniosek, że wyższy deficyt budżetowy występował w krajach, gdzie czas pozostawania przy władzy danego rządu był relatywnie krótki, a w parlamencie dominowały koalicje złożone z małych partii²¹⁴.

Wyniki prowadzonych badań dostarczają także interesujących informacji na temat struktury wydatków budżetowych w zależności od tego, czy system głosowania w danym kraju oparty jest na regule proporcjonalnej czy większościowej. Persson i Tabellini²¹⁵ i Milesi-Ferreti i in.²¹⁶ wskazują, że rządy wybrane w oparciu o regułę większościową charakteryzują się mniejszym udziałem wydatków na ogólnodostępne dobra publiczne i wydatki socjalne, a więc takie, które przeznaczone są dla większości społeczeństwa. Preferują one natomiast wydatki dla wąskich grup wyborców, realizowane kosztem pozostałych wyborców (podatników). Ciekawych informacji dostarczają wyniki badań przeprowadzonych przez Muellera i Stratmanna²¹⁷. Dowiedli oni, że wyższa frekwencja wyborcza skutkuje tworzeniem rządów, które charakteryzują się wyższymi wydatkami budżetowymi. Po pierwsze, wyższa frekwencja wyborcza oznacza, iż większa liczba wyborców żąda od polityków realizacji obietnic wyborczych. Po drugie, wyższa frekwencja może znaczyć, że wśród wyborców więcej jest osób niedoinformowanych, które relatywnie łatwo można wprowadzić w błąd, co może być wykorzystywane przez polityków (wspomniana asymetria informacji). Także badania empiryczne przeprowadzone w krajach rozwijających się potwierdzają przedstawione wyżej założenia teoretyczne. Stein, Talvi i Grisanti przeprowadzili badania w krajach Ameryki Łacińskiej, w oparciu o które sformułowali wniosek, iż kraje, gdzie systemy wyborcze są w dużym stopniu oparte na

²¹⁴ N. Roubini, J. Sachs, *Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies*, NBER Working Paper 2682, 1988, s. 903–933.

²¹⁵ T. Persson, G. Tabellini, *The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians*, „European Economic Review” 1999, nr 43, s. 699–735.

²¹⁶ G.M. Milesi-Ferretti, R. Perotti, M. Rostagno, *Electoral Systems and Public Spending*, „Quarterly Journal of Economics” 2002, nr 117, s. 609–657.

²¹⁷ D. Mueller, T. Stratmann, *The Economic Effects of Democratic Participation*, „Journal of Public Economics” 2003, nr 87, s. 2129–2155.

regule proporcjonalnej, prowadzą bardziej procykliczną politykę fiskalną i wykazują wyższy deficyt budżetowy²¹⁸. Hallerberg i Marier w oparciu o próbę krajów Ameryki Łacińskiej stwierdzili, że problem wspólnego zasobu występuje wyraźniej w krajach, gdzie regulacje wyborcze oparte są w dużym stopniu na personalnej odpowiedzialności polityków za podejmowane działania²¹⁹. Badania empiryczne przeprowadzone wśród samorządów lokalnych w Szwajcarii pokazały, że decydenci sprawujący władzę w ramach rządów proporcjonalnych potrzebują poparcia szerszych grup wyborców. W związku z tym przesuwają wydatki publiczne od tych przeznaczonych dla wąskich grup wyborców w kierunku wydatków na szeroko rozumiane dobra i usługi publiczne, takie jak edukacja²²⁰.

Ciekawym tematem badawczym w obszarze wpływu systemów wyborczych na politykę fiskalną jest także kwestia wyborów parlamentarnych/prezydenckich i ich skutków w krajach niedemokratycznych. Przedstawiono kilka powodów, dla których autokraci organizują wybory. Wybory mogą na przykład służyć jako środek zmniejszania zagrożenia zamachem stanu poprzez przeniesienie części władzy z elit na obywateli²²¹. Mogą również pełnić funkcję narzędzia instytucjonalnego, którego autokraci mogą używać do kooptowania grup poparcia w społeczeństwie²²². Ponadto, wygrywając wybory z dużą przewagą, autokraci mogą chcieć pokazać, że mają poparcie społeczne i legitymację polityczną (efekt demonstracji)²²³. Takie wybory mogą osłabić opozycję polityczną i zmniejszyć ryzyko niepokoju społecznych.

²¹⁸ E. Stein, E. Talvi, A. Grisanti, *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin America Experience*, [w:] J.M. Poterba, J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, Chicago 1999, s. 103–134.

²¹⁹ M. Hallerberg, P. Marier, *Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline In Latin American and Caribbean Countries*, „American Journal of Political Science” 2004, nr 48, s. 571–587.

²²⁰ P. Funk, Ch. Gathmann, *How do electoral systems affect fiscal policy? Evidence from state and local governments, 1890 to 2005*, CESifo Working Paper, nr 2958, 2010.

²²¹ G. Egorov, K. Sonin, *Elections in non-democracies*, „Economic Journal” 2021, nr 131(636), s. 1682–1716.

²²² C.O. Strong, *Tying one's hand: The effect of fiscal rules on the political business cycle in Africa*, „Journal of African Economies” 2023, nr 32(4), s. 438–467.

²²³ K. Han, *Political budgetary cycles in autocratic redistribution*, „Comparative Political Studies” 2022, nr 55(5), s. 727–756.

Wybory dostarczają także autokratom informacji o geograficznym rozmieszczeniu poparcia społecznego (efekt gromadzenia informacji) i zmuszają partie opozycyjne do zastanowienia się, czy warto uczestniczyć w wyborach, dając tym samym autokratom możliwość tworzenia podziałów politycznych wśród opozycji (efekt dziel i rządź)²²⁴.

De Haan i inni podjęli badania na temat stosowania różnych instrumentów fiskalnych przed wyborami w krajach demokratycznych i niedemokratycznych oraz oszacowali stopień, w jakim pogorszenie sytuacji fiskalnej w wyniku określonego stosowania instrumentów fiskalnych przed wyborami jest odwracalne po wyborach. Badacze zaobserwowali trzy wzorce. Po pierwsze, deficyty pierwotne rosną statystycznie istotnie podczas wyborów, o 0,6 punktu procentowego PKB. Wydatki pierwotne również rosną, podczas gdy dochody z podatków pośrednich spadają. Po drugie, te pogorszenia kondycji budżetów państwa występują zarówno w demokracjach, jak i niedemokracjach. Po trzecie, pogorszenie deficytów pierwotnych nie jest odwracalne po wyborach, a pogorszenie wydatków jest tylko częściowo odwracalne, głównie poprzez cięcia wydatków kapitałowych. Wzorce te oznaczają, że deficyty budżetowe rosną w trakcie kilku cykli wyborczych, co z czasem może zagrozić stabilności finansów publicznych. I wreszcie badacze stwierdzili, że lepsza jakość instytucjonalna (taka jak silne reguły fiskalne) i obecność programu MFW w danym kraju częściowo łagodzą wpływ wyborów na sytuację fiskalną²²⁵.

Aboal w swoim badaniu empirycznym analizował zależność pomiędzy alternatywnymi systemami wyborczymi a ich wpływem na politykę publiczną. W szczególności badacz podjął debatę na temat konsekwencji demokratycznych i niedemokratycznych instytucji politycznych dla wzrostu gospodarczego. W oparciu o prowadzone analizy badacz sformułował dwa podstawowe wnioski. Po pierwsze, same w sobie systemy proporcjonalny i większościowy niekoniecznie powodują różnice w stopie wzrostu gospodarczego. Po drugie, nie jest prawdą, że demokracja zawsze zapewni

²²⁴ M. Higashijima, *The dictator's dilemma at the ballot box: Electoral manipulation, economic maneuvering, and policy order in autocracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2022.

²²⁵ J. de Haan, F. Ohnsorge, S. Yu, *Election-induced fiscal policy cycles in emerging market and developing economies*, „MPRA Paper” 2024, nr 119551, s. 2–36.

szybszy wzrost gospodarczy niż dyktatura. Badacz przedstawił następującą klasyfikację pod względem stopy wzrostu gospodarczego (od najwyższej do najniższej):

1. proporcjonalny system wyborczy w społeczeństwie ze względną większością klasy bogatej i dyktaturami klasy bogatej;
2. system proporcjonalny w społeczeństwach ze względną przewagą klasy średniej, system większościowy i dyktatura klasy średniej; i w końcu
3. system proporcjonalny w społeczeństwach ze względną przewagą klasy niższej i dyktaturami klasy niższej.

Ponadto, według badacza, forma rządu (parlamentarna *versus* prezydencka) jest jedną z najważniejszych demokratycznych instytucji politycznych i jako taka będzie miała wpływ na politykę gospodarczą i wzrost gospodarczy. Dlatego Aboal wskazuje na analizę powiązań między formą rządu a wzrostem gospodarczym jako na bardzo istotny kierunek badań empirycznych²²⁶.

W oparciu o przytoczone wyniki badań można więc sformułować stwierdzenie, że rodzaj systemu wyborczego stosowanego w poszczególnych krajach ma wpływ na kształt prowadzonej polityki fiskalnej, a w szczególności na poziom wydatków i deficytu budżetowego. Systemy wyborcze mają więc ważne implikacje dla polityki fiskalnej: systemy większościowe tworzą rządy skłonne do prowadzenia bardziej odpowiedzialnej i wiarygodnej polityki fiskalnej.

²²⁶ D. Aboal, *Electoral Systems and Economic Growth*, „Economia Politica” 2020, nr 37(1), s. 1–28.

Niezależne instytucje fiskalne

5.1. Rada fiskalna

W literaturze ekonomicznej podkreślana jest również rola niezależnych instytucji fiskalnych w kształtowaniu wiarygodności polityki fiskalnej. Uważa się, że instytucje fiskalne (nazywane zazwyczaj radami fiskalnymi), które monitorują działania rządu i zapewniają bezstronne oceny polityki fiskalnej, odgrywają ważną rolę w zwiększaniu wiarygodności fiskalnej. Instytucje te czynią proces budżetowy bardziej odpowiedzialnym i transparentnym, poddając prognozy i wyniki fiskalne zewnętrznej kontroli²²⁷. Według Gajewskiego i Skiby²²⁸, do głównych zadań rady fiskalnej powinna należeć ocena kondycji finansów publicznych i prowadzonej przez rząd polityki fiskalnej z punktu widzenia osiągnięcia celów zapisanych w ustawie budżetowej. Ponadto rada

²²⁷ R. Beetsma, X. Debrun, X. Fang, Y. Kim, V. Lledó, S. Mbaye, X. Zhang, *Independent fiscal councils: Recent trends and performance*, „European Journal of Political Economy” 2019, vol. 57, s. 53–69.

²²⁸ P. Gajewski, L. Skiba, *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, Narodowy Bank Polski, Biuro ds. Integracji ze Strefą Euro, Warszawa 2010.

fiskalna opracowuje niezależne, długookresowe prognozy makroekonomiczne, uwzględniające różne warianty polityki fiskalnej oraz przedstawia rekomendacje rządowi.

Zdaniem Debruna i in.²²⁹ rady fiskalne mogą pełnić funkcje pozytywne lub normatywne. Do pierwszej kategorii należą instytucje, które tworzą prognozy makroekonomiczne, prognozy dotyczące sytuacji finansów publicznych czy analizy wpływu szoków gospodarczych na finanse publiczne. Druga kategoria rad fiskalnych wydaje opinie i zalecenia w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej i/lub ocenia osiągnięte wyniki fiskalne (wysokość przychodów podatkowych, wydatków budżetowych, salda budżetu państwa, długu publicznego) oraz porównuje je z przyjętymi założeniami. Jednak ani jedna, ani druga kategoria rad fiskalnych nie otrzymuje żadnych formalnych uprawnień do współprowadzenia polityki fiskalnej. Tego typu instytucje mają zwiększać efektywność procesu budżetowego, wpływając na zachęty i motywacje decydentów. Istnieją dowody empiryczne na to, że rady fiskalne pełniące funkcje normatywne silniej przyczyniają się do poprawy dyscypliny fiskalnej niż rady pełniące funkcje pozytywne.

W wielu krajach na świecie funkcjonują niezależne rady fiskalne, a ich liczba w ostatnich latach systematycznie rośnie. Pierwsze niezależne rady fiskalne powstały w Belgii w 1936 roku, następnie w Holandii (w 1945 roku), Danii (1962), Austrii (1970) i Stanach Zjednoczonych (1974). Po globalnym kryzysie finansowym w latach 2008–2009 liczba rad fiskalnych na świecie wzrosła prawie trzykrotnie (z 10 pod koniec 2006 roku do 37 pod koniec 2015 roku), przy czym największy wzrost odnotowano w Unii Europejskiej. Do 2019 roku wszystkie państwa członkowskie UE (poza Polską!) utworzyły niezależne instytucje fiskalne. Są to przede wszystkim rady fiskalne (Fiscal Council), ale w dwóch krajach: Austrii i Finlandii, powołano dodatkowo organ w postaci niezależnych prognostów ekonomicznych (Independent Forecaster). Zakres kompetencji i odpowiedzialności rad fiskalnych przedstawiono w poniższym zestawieniu (tabela 4).

²²⁹ X. Debrun, D. Hauner, M.S. Kumar, *Independent fiscal agencies*, „Journal of Economic Surveys” 2009, vol. 23, s. 44–81.

Tabela 4. Niezależne instytucje fiskalne w Unii Europejskiej

Kraj	Rok utworzenia	Mandat			Długość kadencji (lata)	Liczba członków	
		Przestrzeżenie reguł fiskalnych	Proponowanie korekt do ustawy budżetowej	Tworzenie prognoz makro-ekonomicznych		Rada fiskalna	Personel techniczny
Austria	1970 (rada fiskalna)	X	X	X	6	15	6
	2012 (prognoza ekonomiczny)			X	5		8
Belgia	1936	X	X	X	5	24	15
Bułgaria	2015	X	X		6	2	b/d
Czechy	2018	X			6	3	8
Cypr	2014	X	X		6	3	3-6
Chorwacja	2013	X	X		5	7	b/d
Dania	1962	X			do 6	21	30
Estonia	2014	X	X	X	5	5	2
Finlandia	2013 (prognoza ekonomiczny)			X	bez limitu		4
	2014 (rada fiskalna)	X	X		5	5	2
Francja	2013	X	X		5	11	3
Niemcy	2013	X			5	8	1
Grecja	2015	X			5	4	13
Węgry	2011	X			6	2	3

Kraj	Rok utworzenia	Mandat			Długość kadencji (lata)	Liczba członków	
		Przestrzeżenie reguł fiskalnych	Proponowanie korekt do ustawy budżetowej	Tworzenie prognoz makroekonomicznych		Rada fiskalna	Personel techniczny
Irlandia	2011	X			4	5	6
Włochy	2014	X	X		6	3	24
Łotwa	2014	X	X	X	6	6	4
Litwa	2015	X		X	5	5	7
Luksemburg	2014	X	X		4	7	2
Holandia	1945	X		X	7		117
Malta	2014	X			4	3	4
Polska	nie istnieje						
Portugalia	2012	X	X		7	5	18
Rumunia	2010	X	X		9	5	10
Słowacja	2012		X		7	3	15
Słowenia	2017			X	5	3	4
Hiszpania	2014	X	X		6		35
Szwecja	2007	X			3	6	5
Wielka Brytania	2010	X		X	5	2	22

Źródło: OECD, *Independent Fiscal Institutions Database*, 2019, <https://www.oecd.org/en/topics/parliamentary-budget-offices-and-independent-fiscal-institutions.html> (dostęp: 4.02.2025)

Państwa członkowskie UE posiadają swobodę w ustalaniu funkcji i uprawnień dla rady fiskalnej. Dlatego, jak wynika z tabeli 4, rady fiskalne w poszczególnych krajach różnią się zakresem przypisanych im kompetencji. W większości krajów UE rada fiskalna stoi na straży przestrzegania reguł fiskalnych. W wielu państwach członkowskich rada dokonuje publicznej oceny planów fiskalnych i wyników budżetowych, ma także prawo do elastycznego reagowania na zmiany koniunktury gospodarczej i w rezultacie proponowania modyfikacji ustawy budżetowej. W niektórych krajach Wspólnoty rady fiskalne wykonują także prognozy makroekonomiczne i budżetowe.

W chwili obecnej (marzec 2025 roku) Polska jest jedynym krajem Unii Europejskiej, który nie posiada niezależnej instytucji fiskalnej. Sytuacja jednak wkrótce ulegnie zmianie, co wynika z reformy reguł budżetowych i nadzoru nad finansami publicznymi w krajach członkowskich UE, zaproponowanych przez Radę do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN). 30 kwietnia 2024 roku weszły w życie nowe przepisy dyrektywy Rady w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich²³⁰. Zgodnie ze znowelizowaną dyrektywą państwa członkowskie mają obowiązek utworzenia niezależnych instytucji fiskalnych (Independent Fiscal Institution, IFI), których działanie powinno się przyczynić do poprawy jakości i efektywności zarządzania finansami publicznymi. Do 29 kwietnia 2024 roku obowiązek ustanowienia IFI dotyczył tylko państw strefy euro.

W konsekwencji reformy nadzoru nad finansami publicznymi na poziomie Wspólnoty polski parlament przyjął ustawę o Radzie Fiskalnej, która rozpocznie realizację swoich zadań w 2026 roku, natomiast w 2025 roku zostaną wyłonieni jej członkowie. „Zadaniem Rady Fiskalnej będzie:

- Opiniowanie prognoz makroekonomicznych wykorzystywanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej oraz projektu średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego.
- Opiniowanie zgodności projektu ustawy budżetowej z krajowymi i unijnymi regułami fiskalnymi.
- Ocena zgodności, spójności i efektywności ram budżetowych.

²³⁰ Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L z 2024 r. poz. 1265, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401265&qid=1724064994850 (dostęp: 20.02.2025).

- Na wniosek Ministra Finansów, opiniowanie projektów dokumentów rządowych w zakresie ich oddziaływania na stabilność finansów publicznych i sytuację makroekonomiczną kraju.
- Na wniosek Ministra Finansów lub Rady Ministrów, opiniowanie zasadności zastosowania określonych rozwiązań w stabilizującej regule wydatkowej²³¹.

Rada Fiskalna będzie miała 14 dni na wydanie opinii, natomiast Minister Finansów będzie zobowiązany zastosować się do opinii Rady ewentualnie w ciągu 2 miesięcy wyjaśnić przyczyny niezastosowania się do niej. Rada będzie się składała z 7 niezależnych ekspertów i praktyków, wybieranych m.in. przez stronę społeczną, samorządową oraz środowisko akademickie. Członkami Rady Fiskalnej będą mogły zostać osoby posiadające wysoki poziom wykształcenia i doświadczenia w zakresie finansów publicznych, makroekonomii lub zarządzania finansami jednostek sektora finansów publicznych, oraz spełniające wysokie wymagania dotyczące niezależności, w tym np. zakaz sprawowania mandatu posła lub senatora na 5 lat przed powołaniem na członka Rady. Rada Fiskalna, monitorując działania związane z finansami publicznymi, ma przyczynić się do zwiększenia transparentności oraz poprawy jakości i wiarygodności zarządzania budżetem państwa. W przypadku Polski utworzenie Rady Fiskalnej jest szczególnie potrzebne. Jak pokazuje publikowany przez Komisję Europejską indeks zakresu instytucji fiskalnych UE, który mierzy zakres zadań wykonywanych przez niezależne instytucje fiskalne, Polska zajmuje ostatnie miejsce wśród krajów UE i znajduje się znacząco poniżej średniej (zob. wykres 3, Podsumowanie i wnioski).

Ogólnie rzecz biorąc, chociaż dość trudno jest ocenić wymierny, ilościowy wpływ rad fiskalnych na wyniki budżetowe, uważa się, że mają one pozytywny wpływ w kontekście odpowiedzialnego zarządzania finansami publicznymi i zwiększania wiarygodności fiskalnej. Formalnie instytucje fiskalne nie mają uprawnień do interweniowania w politykę fiskalno-budżetową, gdyż są organami ekspercko-doradczymi, to jednak posiadają tzw. *soft power*, „miękką władzę”, realizowaną poprzez zwiększanie świadomości społecznej na temat

²³¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej, Dz. U. 2025 poz. 39, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20250000039/T/D20250039L.pdf> (dostęp: 20.02.2025).

prowadzenia odpowiedzialnej i wiarygodnej polityki fiskalnej. Miękką siłą rad fiskalnych opiera się na dwóch filarach: wiarygodności i komunikacji. Wiarygodność zdobywa się z czasem i zależy od uznanej wiedzy członków rady, jakości prowadzonych analiz, opinii i rekomendacji, niezależności od rządu czy neutralności politycznej. Jednak wysoki stopień wiarygodności nie ma większego znaczenia, jeśli nie towarzyszy mu skuteczna i spójna komunikacja, która może prowadzić do większej przejrzystości fiskalnej. Dzięki skutecznym kanałom komunikacji wyborcy mają lepszą wiedzę na temat polityki fiskalnej i mogą świadomie sankcjonować popełnianie przez rząd błędy czy niespełnione obietnice wyborcze, albo też nagradzać odpowiedzialną, wiarygodną i zrównoważoną politykę fiskalną.

Rezultaty funkcjonowania rad fiskalnych były również przedmiotem (dotychczas nielicznych) badań empirycznych. Komisja Europejska przeprowadziła badanie nt. siły wpływu opinii i zaleceń sformułowanych przez rady fiskalne w zależności od kanału komunikacji, jakim zostały one przekazane. Wyniki badania wskazują, że działania rad fiskalnych wykonane zgodnie z mandatem mają silny, bezpośredni wpływ na rządowe organy fiskalne, które są zobligowane do dostosowania polityki fiskalnej i kształtu ustawy budżetowej do otrzymanych od rady fiskalnej opinii i zaleceń. Ponadto, wysoki stopień wiarygodności rad fiskalnych może skłaniać rządy do stosowania podejścia ostrożnościowego w prowadzeniu polityki fiskalnej, ze względu na obawę przed uzasadnioną krytyką publiczną. I po trzecie, opinie i zalecenia rad fiskalnych zwiększają nadzór instytucji zaangażowanych w kontrolę procesów budżetowych (parlament krajowy, organy UE itp.). Te dwa ostatnie czynniki mają, zdaniem KE, pośredni, ale także istotny wpływ na prowadzenie odpowiedzialnej i wiarygodnej polityki fiskalnej²³².

Wyniki analizy ekonometrycznej przeprowadzonej przez Beetsma i in. na temat skuteczności rad fiskalnych wykazały, że rady przyczyniają się do ograniczenia problemu przeszacowania salda budżetowego (tzn. niedoszacowania deficytu budżetowego) i do poprawy dokładności projekcji budżetowej. Jednocześnie badanie pokazało, że zakres przestrzegania przez rząd zasad odpowiedzialnej polityki budżetowej jest szerszy ze względu na

²³² European Commission, *Report on Public Finance in EMU*, „European Economy” 2014, nr 9, s. 56–60.

pozytywny wpływ rad fiskalnych na dokładność planowania budżetowego. Jednak autorzy zwracają uwagę na fakt, że ze względu na nadal ograniczone doświadczenia rad fiskalnych i trudności w ustalaniu statystycznych związków przyczynowo-skutkowych, wyniki te należy interpretować ostrożnie²³³.

5.2. Niezależna agencja fiskalna

Oprócz rad fiskalnych Debrun i in.²³⁴ wymieniają również niezależne agencje fiskalne (Independent Fiscal Agency, IFA), które otrzymałyby uprawnienia porównywalne z mandatem niezależnych banków centralnych. Mandat ten obejmowałby ustalanie i egzekwowanie długoterminowych celów fiskalnych i rocznych celów budżetowych. Instytucje te mogłyby również otrzymać możliwość wetowania decyzji rządu, np. sprzecznych z daną regułą fiskalną. Autorzy wskazują na cztery podstawowe kryteria, które powinny decydować o tym, czy zasadne jest delegowanie niektórych lub wszystkich decyzji fiskalnych do niezależnych, umocowanych prawnie instytucji fiskalnych. Po pierwsze, delegacja uprawnień powinna być możliwa wtedy, gdy w polityce fiskalnej realizowanej przez rząd występują społecznie szkodliwe wypaczenia (np. w postaci utrzymywania się długotrwałych deficytów budżetowych i narastania długu publicznego). Po drugie, powinien istnieć szeroki konsensus co do tego, co decyduje o „wiarygodnej polityce fiskalnej” (np. w postaci wyznaczonego celu odnośnie do salda budżetu państwa lub w zakresie relacji długu publicznego do PKB). Po trzecie, delegowane uprawnienia nie powinny dotyczyć dystrybucyjnych aspektów polityki fiskalnej (podejmowania decyzji dotyczących różnego rodzaju wydatków budżetowych). Jednym z argumentów przeciw delegacji jest fakt, iż decyzje dystrybucyjne najczęściej wiążą się z trudnymi kompromisami, o których powinni decydować przedstawiciele społeczeństwa (wybrani w demokratycznych wyborach parlamentarnych). Generalnie jednak politycy (rząd) są niechętni delegowaniu uprawnień w tym

²³³ R. Beetsma, X. Debrun, X. Fang, Y. Kim, V. Lledo, S. Mbaye, X. Zhang, *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*, „European Journal of Political Economy” 2019, vol. 57(C), s. 53–69.

²³⁴ X. Debrun, D. Hauner, M.S. Kumar, *Independent fiscal agencies*, „Journal of Economic Surveys” 2009, vol. 23, s. 44–81.

obszarze polityki fiskalnej, gdyż mogą wykorzystać decyzje dotyczące kierunku wydatków budżetowych do budowania przewagi politycznej zwiększania szans na reelekcję. I po czwarte, delegowanie uprawnień fiskalnych do niezależnych instytucji nie powinno prowadzić do poważnych problemów z koordynacją polityki fiskalnej. Jeśli polityka w danym obszarze jest delegowana, nie powinno to tworzyć konfliktów z decydentami w innym obszarze, który nie jest delegowany. W przeciwnym razie trudności koordynacyjne powinny być mniejsze niż korzyści z delegowania.

Inni autorzy przedstawiają propozycje na temat szczegółowych cech, jakimi powinny charakteryzować się niezależne agencje fiskalne. Na przykład Calmfors i Wren-Lewis²³⁵ uważają, że członkowie takich agencji powinni być ekspertami powoływanymi na czas określony, jednak wystarczająco długi, aby byli oni w pełni niezależni od polityków. Inaczej mówiąc, ich kadencja powinna być dłuższa niż kadencja przedstawicieli rządu, aby ograniczyć możliwości ewentualnych presji politycznych na podejmowane przez ekspertów decyzje fiskalne. Jest to cecha, która jest powszechnie wykorzystywana w funkcjonowaniu innych niezależnych instytucji, takich jak banki centralne, czy instytucje audytu, których kadencje są dłuższe i przesunięte w czasie względem kadencji polityków. Ponadto, rząd powinien wyznaczać niezależnej agencji fiskalnej określone cele, jakie należy osiągnąć w określonych ramach czasowych, najczęściej w ramach danej fazy cyklu koniunkturalnego (np. poziom zadłużenia, lub relacja długu publicznego do PKB). Wyplosz²³⁶ sugeruje, że cel ten mógłby opierać się na docelowym poziomie równowagi budżetowej w ramach cyklu koniunkturalnego, o którym powinien decydować parlament. Parlament powinien także decydować o zakresie polityki stabilizacyjnej prowadzonej przez niezależną agencję i określać, w jakim stopniu i w jakim zakresie należy polegać na automatycznych stabilizatorach koniunktury, a w jakich okolicznościach stosować działania dyskrecjonalne. Mandat niezależnej agencji fiskalnej obejmowałby wówczas uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawie salda budżetowego na podstawie prognozy wzrostu PKB. Ostateczna ustawa budżetowa zatwierdzona przez parlament

²³⁵ L. Calmfors, S. Wren-Lewis, *What should fiscal councils do?*, „Economic Policy” 2011, nr 26, s. 649–695.

²³⁶ C. Wyplosz, *Fiscal Policy: Institutions versus Rules*, „National Institute Economic Review” 2005, vol. 191(1), s. 64–78.

musiałyby zawierać saldo budżetowe wskazane przez agencję. W ten sposób parlament delegowałby prawo do decydowania o saldzie budżetu państwa na dany rok do IFA i zobowiązywałby się do przestrzegania jej zaleceń. Rząd i parlament natomiast zachowałyby autonomię w decydowaniu o tym, jakie rodzaje podatków i wydatków i w jakim zakresie należy zastosować, aby osiągnąć cel fiskalny wyznaczony przez IFA. W trakcie roku budżetowego IFA monitoruje wykonanie budżetu i obserwuje kształtowanie się podstawowych zmiennych makroekonomicznych. W uzasadnionych przypadkach może zaproponować wprowadzenie poprawek do ustawy budżetowej, aby osiągnąć wyznaczony wcześniej cel fiskalny. I wreszcie IFA powinna odpowiadać przed parlamentem za podejmowane działania.

Calmfors²³⁷ proponuje następujący podział uprawnień pomiędzy rządem, parlamentem i IFA w kontekście prowadzenia polityki fiskalnej:

- parlament ustala docelowy poziom równowagi budżetowej w całym cyklu koniunkturalnym;
- parlament decyduje o wartościach bazowych dla wszystkich stawek podatkowych i wszystkich rodzajów wydatków rządowych. Wartości bazowe powinny być spójne z celem budżetowym ustalonym dla danego cyklu koniunkturalnego;
- parlament deleguje do IFA prawo do zmiany niektórych stawek podatkowych lub poziomu wydatków rządowych w ramach z góry określonych limitów;
- parlament decyduje o celach polityki stabilizacyjnej dla IFA i określa wytyczne dotyczące sposobu stosowania przekazanych uprawnień. Wytyczne te powinny wymagać, by IFA zmieniała prowadzoną politykę fiskalną (w ramach posiadanych uprawnień i instrumentów) w taki sposób, aby osiągnąć założony cel budżetowy w całym cyklu koniunkturalnym;
- zgodnie z otrzymanymi delegacjami, IFA zmienia stawki podatkowe i/lub kontrolowane przez siebie poziomy wydatków rządowych, ale w sposób nieodbiegający znacznie od poziomów bazowych podatków i wydatków ustalonych przez parlament.

²³⁷ L. Calmfors, *The role of independent fiscal policy institutions*, „CESifo Working Paper Series” 2011, nr 3367, s. 1–39.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że kwestia, której rozwiązanie jest lepsze z punktu widzenia wiarygodności polityki fiskalnej, pozostaje otwarta. Czy lepiej pozostawić kształtowanie polityki fiskalnej w uznaniowych rękach polityków (rządu i parlamentu), czy może korzystniejsza opcja to „patrzyć politykom na ręce”, a nawet przejąć od nich część uprawnień i przesunąć do instytucji eksperckiej, z założenia niepolitycznej, jaką jest niezależna agencja fiskalna. Jeżeli popatrzeć na doświadczenia z innych obszarów polityki gospodarczej, np. polityki pieniężnej czy polityki regulacyjnej, to panuje dość powszechna zgoda co do tego, że ograniczanie aktywności polityków to dobra metoda na wzmacnianie wiarygodności takiej polityki. W tych obszarach przekazywanie znacznych uprawnień w zakresie kształtowania polityki niezależnym organom, takim jak banki centralne i organy regulacyjne, stało się szeroko stosowaną praktyką. Wydaje się, że w przypadku polityki fiskalnej sprawa jest znacznie bardziej złożona. Chociaż przyjmuje się za oczywiste, że wprowadzanie reguł fiskalnych i powierzanie problematyki prognozowania gospodarczego i oceny wykonania zadań fiskalnych przez rząd niezależnym instytucjom (np. radom polityki fiskalnej) jest nierzadko skutecznym lekarstwem przeciwdziałającym generowaniu nadmiernych deficytów budżetowych i zadłużenia, to jednak niewiele jest głosów sugerujących pójście o krok dalej i stworzenie naprawdę niezależnych agencji fiskalnych, którym powierzono by uprawnienia w zakresie prowadzenia polityki budżetowej. Prawdopodobnie głównym powodem jest to, że polityka fiskalna, w odróżnieniu od polityki monetarnej czy regulacyjnej, ma wysoce dystrybucyjny charakter. Redystrybucja dochodów i majątku jest delikatną materią, choćby dlatego, że kreuje tzw. problem wspólnego zasobu, gdy wybrane grupy społeczne, dzięki redystrybucji dochodów przez budżet, korzystają z ogólnej puli dochodów budżetowych, wypracowanych przez wszystkich podatników. Uważa się więc, że decyzje takie wymagają demokratycznego umocowania i tym samym powinny być podejmowane przez przedstawicieli społeczeństwa wybranych w demokratycznych wyborach. Dlatego też propozycje Calmforsa i Wyplosza wydają się w jakimś stopniu godzić te sprzeczne interesy. Stanowią one kompilację decyzji, które pozostają w kompetencji rządu i parlamentu z tymi, które mogą zostać podjęte i lepiej zrealizowane przez niezależne agencje fiskalne. Jednak, na chwilę obecną, są to czysto akademickie rozważania, gdyż do tej

pory w żadnym kraju nie istnieją niezależne agencje fiskalne, co sugeruje, że politycy niechętnie delegują część swoich kompetencji.

Generalnie jednak istnieje powszechna zgoda w kwestii skuteczności niezależnych instytucji fiskalnych, która zależy od:

- precyzyjnego określenia uprawnień rad fiskalnych;
- włączenia instytucji fiskalnych w proces tworzenia budżetu, przede wszystkim w zakresie uwzględniania jej ocen (np. uwzględnienie opinii rady w pracach parlamentarnych nad budżetem);
- prawnego wzmocnienia pozycji instytucji w procesie tworzenia budżetu, umożliwiającego silniejszy wpływ na decyzje rządu²³⁸.

²³⁸ P. Gajewski, L. Skiba, *Problemy polityki fiskalnej Polski...*, op. cit.

Wiarygodność polityki fiskalnej i ocena kondycji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej

6.1. Stan finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej

Kolejnym krokiem w dyskusji na temat wiarygodności polityki fiskalnej w krajach Unii Europejskiej może być ocena kondycji finansów publicznych. Kwestia stanu finansów publicznych w krajach UE może być rozpatrywana w kontekście analizy podstawowych danych fiskalnych, takich jak: liczba i odsetek krajów z deficytem budżetowym, liczba i odsetek krajów z procedurą nadmiernego deficytu, czy liczba i odsetek krajów z długiem publicznym powyżej 60% PKB.

Tabela 5 przedstawia saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE. Jak wynika z tabeli, w analizowanym okresie sytuacja budżetowa była bardzo niekorzystna w większości krajów członkowskich. W 2023 roku tylko Cypr, Dania, Irlandia i Portugalia osiągnęły dodatnie saldo budżetu. Znaczy to, że odsetek krajów z deficytem budżetowym wynosił aż 85%.

Co prawda sytuacja budżetowa w 2023 roku w większości krajów UE była wyraźnie lepsza niż w poprzednich latach, ale ten fakt należy wiązać z bardzo kosztownymi pakietami fiskalnymi, które wiele krajów uruchomiło do walki z recesją gospodarczą w czasie pandemii COVID-19, stąd wyraźnie większe deficyty budżetowe obserwować można w latach 2020–2022. Z kolei bardzo wysokie wskaźniki deficytu budżetowego w roku 2012 (np. Cypr –15,2% PKB, Grecja –9,3% PKB, Irlandia –8,4% PKB, Hiszpania –11,5% PKB) są konsekwencją bardzo kosztownych pakietów fiskalnych, jakie były wykorzystywane do przeciwdziałania recesji gospodarczej wywołanej przez globalny kryzys finansowy lat 2007–2009. Dane z tabeli 5 pokazują także, że część krajów UE nie spełniała w badanym okresie unijnej reguły deficytu (deficyt budżetowy nie wyższy niż 3% PKB). W 2023 roku aż dziesięć krajów (37%) złamało wspomnianą regułę. W konsekwencji, w stosunku do ośmiu z nich Komisja Europejska zdecydowała o rozpoczęciu procedury nadmiernego deficytu. Były to: Belgia, Francja, Węgry, Włochy, Malta, Polska, Rumunia i Słowacja. Hiszpania i Czechy nie zostały objęte procedurą, gdyż w ich przypadku złamanie reguły deficytu było nieznaczne (odpowiednio –3,5% PKB i –3,8% PKB)²³⁹.

Tabela 5. Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE w latach 2012–2023 jako % PKB

Kraj	2012	2015	2020	2021	2022	2023
Średnio w UE	-3,7	-1,9	-6,7	-4,6	-3,2	-3,5
Średnio w strefie euro	-3,9	-2,0	-7,0	-5,1	-3,5	-3,6
Austria	-2,2	-0,5	-8,2	-5,7	-3,3	-2,6
Belgia	-4,3	-2,5	-9,0	-5,4	-3,6	-4,2
Bułgaria	-0,8	-1,9	-3,8	-3,9	-2,9	-2,0
Czechy	-3,9	-0,7	-5,6	-5,0	-3,1	-3,8
Cypr	-15,2	-0,8	-5,6	-1,6	2,6	2,0

²³⁹ European Commission, Excessive deficit procedures – overview, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en#most-recent-decisions-and-updates (dostęp: 19.02.2025).

Kraj	2012	2015	2020	2021	2022	2023
Chorwacja	-5,5	-3,5	-7,2	-2,6	0,1	-0,9
Dania	-3,2	-0,9	0,4	4,1	3,4	3,3
Estonia	-0,4	0,2	-5,4	-2,6	-1,1	-2,8
Finlandia	-2,2	-2,4	-5,5	-2,7	-0,2	-3,0
Francja	-5,2	-3,9	-8,9	-6,6	-4,7	-5,5
Niemcy	-0,9	0,1	-4,4	-3,2	-2,1	-2,6
Grecja	-9,3	-5,9	-9,6	-6,9	-2,5	-1,3
Węgry	-2,3	-2,0	-7,5	-7,1	-6,2	-6,7
Irlandia	-8,4	-2,0	-4,9	-1,4	1,7	1,5
Włochy	-3,0	-2,5	-9,4	-8,9	-8,1	-7,2
Łotwa	-1,5	-1,5	-4,1	-7,2	-4,9	-2,4
Litwa	-3,1	-0,8	-6,3	-1,1	-0,7	-0,7
Luksemburg	0,5	1,3	-3,1	1,0	0,2	-0,7
Holandia	-3,8	-1,8	-3,6	-2,2	0,0	-0,4
Malta	-3,3	-0,8	-8,7	-7,0	-5,2	-4,5
Polska	-3,8	-2,6	-6,9	-1,7	-3,4	-5,3
Portugalia	-6,2	-4,5	-5,8	-2,8	-0,3	1,2
Rumunia	-3,8	-0,5	-9,2	-7,1	-6,4	-6,5
Słowacja	-4,4	-2,8	-5,3	-5,1	-1,7	-5,2
Słowenia	-4,2	-2,8	-7,7	-4,6	-3,0	-2,6
Hiszpania	-11,5	-5,3	-9,9	-6,7	-4,6	-3,5
Szwecja	-1,2	-0,3	-3,2	-0,1	1,0	-0,6

Źródło: Eurostat, *Government deficit/surplus*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00127/default/table?lang=en&category=t_gov.t_gov_gfs10.t_gov_dd (dostęp: 19.02.2025)

Podobnie niekorzystna sytuacja występowała w przypadku długu publicznego (tabela 6). W 2023 roku 15 krajów UE (56%) miało dług publiczny przekraczający 60% PKB, a więc kraje te nie wypełniały unijnej reguły długu. Zadłużenie niektórych krajów znacznie przekroczyło wartość ich rocznego PKB. Niechlubny rekord należał do Grecji (163,9% PKB) i Włoch (134,8% PKB).

Tabela 6. Dług publiczny w krajach UE w latach 2000–2023 jako % PKB

Kraj	2000	2010	2020	2021	2022	2023
Średnio w UE	66,6	80,4	89,5	86,7	82,5	80,8
Średnio w strefie euro	69,2	85,6	96,5	93,8	89,5	87,4
Austria	66,6	83,7	83,2	82,4	78,4	78,6
Belgia	109,6	100,2	111,2	108,4	102,6	103,1
Bułgaria	70,7	15,3	24,4	23,8	22,5	22,9
Czechy	16,9	36,7	36,9	40,7	42,5	42,4
Cypr	56,5	59,3	113,6	96,5	81,0	73,6
Chorwacja	35,4	56,8	86,5	78,2	68,5	61,8
Dania	53,6	46,1	46,3	40,5	34,1	33,6
Estonia	5,1	8,0	19,1	18,4	19,1	20,2
Finlandia	45,1	50,1	75,4	73,2	74,0	77,1
Francja	59,7	86,3	114,8	112,7	111,2	109,9
Niemcy	59,6	81,0	68,0	68,1	65,0	62,9
Grecja	108,9	147,8	209,4	197,3	177,0	163,9
Węgry	55,6	82,0	78,7	76,2	73,8	73,4
Irlandia	36,4	86,1	57,0	52,6	43,1	43,3
Włochy	108,7	118,7	154,3	145,7	138,3	134,8
Łotwa	12,4	48,6	44,0	45,9	44,4	45,0
Litwa	23,5	36,7	45,9	43,3	38,1	37,3
Luksemburg	7,5	19,1	24,5	24,4	24,6	25,5
Holandia	55,2	58,9	53,3	50,4	48,3	45,1
Malta	61,1	65,0	48,7	49,6	49,4	47,4
Polska	36,2	53,7	56,6	53,0	48,8	49,7
Portugalia	54,2	99,9	134,1	123,9	111,2	97,9
Rumunia	22,5	29,0	46,6	48,3	47,9	48,9
Słowacja	50,6	40,7	58,4	60,2	57,7	56,1
Słowenia	26,1	38,6	80,2	74,8	72,7	68,4
Hiszpania	57,8	60,3	119,3	115,7	109,5	105,1
Szwecja	50,4	38,6	40,1	36,7	33,6	31,5

Źródło: Eurostat, *Government deficit/surplus*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_17_40/default/table?lang=en&category=t_gov.t_gov_gfs10.t_gov_dd (dostęp: 19.02.2025)

Analizując dane dotyczące zadłużenia państw UE w 2000 roku, a więc przed wszystkimi szokami ekonomicznymi (kryzys finansowy 2007–2009, pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie) stwierdzić można, że w większości krajów wskaźniki długu były wyraźnie niższe niż w okresie późniejszym. Może to świadczyć o istotnym negatywnym wpływie zdarzeń makroekonomicznych na sytuację budżetową i politykę fiskalną krajów UE w ostatnich latach. Jednym z nich była pandemia COVID-19 i związana z nią silna recesja gospodarcza, co wymusiło na krajach UE wyraźne zwiększenie wydatków budżetowych dla pobudzania gospodarek. Podjęte przez kraje UE działania dyskrecjonalne (tymczasowe środki nadzwyczajne do zwalczania skutków pandemii) zwiększyły pulę wydatków budżetowych wynikającą z działania automatycznych stabilizatorów koniunktury. Na przykład, według danych Komisji Europejskiej, całkowite wsparcie fiskalne w krajach strefy euro (działania dyskrecjonalne i automatyczne stabilizatory), wyniosło 6,5% PKB w 2020 roku²⁴⁰. Aby skutecznie zwiększać wydatki budżetowe (tym samym zwiększając deficyt i zadłużenie), wiele krajów aktywowało klauzule wyjścia, tymczasowo zawieszając swoje reguły fiskalne. Drugim czynnikiem makroekonomicznym, wpływającym na kształt polityki fiskalnej w UE w ostatnich latach był wybuch pełnoskalowej wojny w Ukrainie. Dyskrecjonalne środki fiskalne przyjęte przez rządy krajów UE od czasu inwazji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku miały trzy główne cele: ograniczenie wzrostu kosztów energii, zwiększenie zdolności obronnych w krajach strefy euro i w Ukrainie oraz rozwiązanie kryzysu uchodźczego. Ponadto przyjęto kilka inicjatyw pomocowych, w tym bezpośrednią pomoc dla ukraińskiego rządu. W roku 2022 uznaniowe wsparcie fiskalne Unii Europejskiej w odpowiedzi na wojnę w Ukrainie, wyniosło blisko 1% PKB całej UE. Nie pozostało to bez wpływu na równowagę budżetową krajów UE²⁴¹.

²⁴⁰ European Commission, Report from the Commission: Belgium, Bulgaria, Czechia, Denmark, Germany, Estonia, Ireland, Greece, Spain, France, Croatia, Italy, Cyprus, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Hungary, Malta, the Netherlands, Austria, Poland, Portugal, Slovenia, Slovakia, Finland and Sweden: report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (COM/2021/529), 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DC0529> (dostęp: 21.02.2025).

²⁴¹ European Central Bank, *Euro area fiscal policy response to the war in Ukraine and its macroeconomic impact*, https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202205_07~6db6f2c297.en.html (dostęp: 21.02.2025).

Jednocześnie jednak wskaźniki długu i deficytu w wielu krajach były relatywnie wysokie przed okresem oddziaływania szoków makroekonomicznych na gospodarki państw członkowskich Unii Europejskiej. Znacząco to, że powszechnym zjawiskiem w krajach UE jest skłonność do generowania deficytu. W literaturze ekonomicznej skłonność do deficytu tłumaczona jest chęcią przesuwania dyscypliny fiskalnej na kolejne rządy, a nawet kolejne pokolenia. Działania te są motywowane dążeniem obecnego rządu do reelekcji i prowadzą do ekspansji fiskalnej w okresach przedwyborczych. Są one często powiązane z występowaniem zjawiska wspólnej puli zasobów, czyli dążenia do podwyższania wydatków przez poszczególne grupy interesu, gdy skutki tych decyzji obciążać będą całe społeczeństwo. Ponadto, generując wysoki deficyt, obecny rząd wykorzystuje w ten sposób zasoby budżetowe, ograniczając tym samym aktywność przyszłych rządów. Dodatkowo, nadmierny deficyt budżetowy może być wynikiem błędnych prognoz budżetowych. Istniejące badania empiryczne dotyczące analizy różnic między planami budżetowymi a wykonaniem budżetu wskazują, 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 odchylenia od deklarowanych celów fiskalnych powinna być traktowana nie jako błąd prognozy, lecz jako wyraz świadomego działania politycznego²⁴².

W podsumowaniu powyższych rozważań można sformułować wniosek, że kondycja finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej w analizowanym okresie była relatywnie słaba. Wydaje się, że sytuacja ta spowodowana jest dwiema podstawowymi przyczynami wskazywanymi w literaturze: skłonnością do deficytu motywowaną w dużej mierze czynnikami natury politycznej, jak i szokami makroekonomicznymi, które wymuszały reakcję państw członkowskich w postaci gwałtownego wzrostu wydatków budżetowych, a w konsekwencji deficytu i długu. Tym samym państwa członkowskie UE nie prowadzą „zdrowych finansów publicznych”, do czego zobowiązuje je

²⁴² S. Franek, M. Postuła, *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Narodowy Bank Polski, Materiały i Studia” 2019, nr 334, s. 1–83.

Traktat o Unii Europejskiej²⁴³. Wzrost deficytów budżetowych i długu publicznego w krajach Unii Europejskiej wywołuje zatem konieczność podjęcia działań konsolidacyjnych, mających na celu zwiększenie dyscypliny fiskalnej.

Wybierając strategię konsolidacji fiskalnej, można się koncentrować na stronie dochodowej albo na stronie wydatkowej budżetu państwa. Czasami stosowana jest strategia, w której działania dyscyplinujące finanse publiczne prowadzone są i po stronie dochodowej, i wydatkowej. Ponadto, należy wziąć pod uwagę skutki konsolidacji fiskalnej w postaci oddziaływania na gospodarkę w okresie krótkim i długim. W krótkim okresie istotne będzie oddziaływanie na zagregowany popyt, natomiast w długim okresie na produkcję potencjalną. Badania empiryczne pokazują, że skutki strategii konsolidacyjnych przy wykorzystaniu różnych instrumentów fiskalnych będą zróżnicowane w czasie. Almeida i in. stwierdzają, że konsolidacja wydatkowa (cięcia wydatków budżetowych) wpływa najsilniej na PKB w pierwszym roku konsolidacji. Natomiast od drugiego roku skutki konsolidacji podatkowej przyniosą większe straty PKB niż konsolidacja oparta na ograniczaniu wydatków publicznych²⁴⁴. Według Alesiny i Ardagny konsolidacja fiskalna oparta przede wszystkim na stronie wydatkowej to strategia lepsza dla zapewnienia trwalszej konsolidacji. Zdaniem badaczy, taka strategia przyniesie większe i długotrwałe efekty obniżenia długu publicznego w relacji do PKB. Co więcej, w przypadku konsolidacji opartej na wydatkach, występuje słabsza korelacja z recesjami niż w przypadku dostosowań dochodowych (podatkowych). Zwiększanie opodatkowania niesie za sobą ryzyko odwrócenia efektów dostosowań w krótkim okresie. Badacze twierdzą, że zdarza się, iż w trakcie ograniczania wydatków oraz bezpośrednio po nim wzrost PKB był wyższy niż we wcześniejszych latach. Oznacza to, że możliwe jest ekspansywne zacieśnienie fiskalne, zwłaszcza jeśli towarzyszyć mu będą inne działania zorientowane na pobudzenie wzrostu gospodarczego, jak np. liberalizacja rynku pracy i produktów²⁴⁵. Koncepcja „ekspansywne-

²⁴³ Traktat o Unii Europejskiej, 2012, art. 119, pkt 3.

²⁴⁴ V. Almeida, G. Castro, R.M. Félix, J.R. Maria, *Fiscal Consolidation in a Small Euro-Area Economy*, „International Journal of Central Banking” 2013, vol. 9, nr 4, Banco de Portugal, Economics and Research Department, s. 22–41.

²⁴⁵ A.F. Alesina, S. Ardagna, *The Design of Fiscal Adjustment*, [w:] „Tax Policy and the Economy” 2013, vol. 27, s. 19–68.

go zacieśnienia fiskalnego” funkcjonuje w literaturze pod nazwą niekeynesowskich efektów polityki fiskalnej i jest skutkiem alternatywnego podejścia wobec nurtu konwencjonalnego. Jako przykład niekeynesowskich skutków polityki fiskalnej podaje się doświadczenia Irlandii i Danii, które w latach 80. XX wieku, po zastosowaniu restrykcji fiskalnych celem zdyscyplinowania finansów publicznych, zaobserwowały wzrost zagregowanego popytu²⁴⁶.

Podjmując decyzję na temat wdrożenia konsolidacji finansów publicznych, uwzględnić należy również tempo konsolidacji. Z reguły szybkie tempo konsolidacji fiskalnej przynosi szybciej efekty, ale w krótkim okresie jej negatywne skutki dla rozmiarów produkcji i dochodów gospodarstw domowych będą silniejsze. Niesie to ze sobą większe ryzyko polityczne i często zniechęca polityków do przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej w szybkim tempie.

Z drugiej strony jednak należy zwrócić uwagę na dyskusję prowadzoną przez ekonomistów na temat zasadności przeprowadzania konsolidacji fiskalnej w okresie kryzysu ekonomicznego czy generalnie szoku makroekonomicznego, który często wymusza działania przeciwne, np. zwiększanie wydatków. Niektórzy ekonomiści stoją na stanowisku, że „konsolidacja finansów publicznych w okresie kryzysu bardziej gospodarce szkodzi niż pomaga”²⁴⁷. Podobne poglądy wyraża Krugman, który powołuje się na teorię Keynesa stwierdzając, że lepszym okresem dla bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej powinien być czas wzrostu gospodarczego, a nie recesji. Podczas kryzysu ekonomicznego to rząd powinien zwiększać wydatki do momentu, gdy sektor prywatny będzie gotowy dźwignąć gospodarkę. Dopiero wtedy pojawią się korzystniejsze warunki, by uporać się z deficytem i zadłużeniem publicznym²⁴⁸. Wniosek stąd, że wybór odpowiedniego momentu konsolidacji fiskalnej jest niezmiernie ważny i jednocześnie trudny, ponieważ konsolidacja fiskalna oznacza ograniczenie możliwości rządów do przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu ekonomicznego (rosnące bezrobocie, malejące dochody społeczeństwa). Jako przykład można wskazać dane zawarte w raporcie OECD, według którego w 2014 roku, po upływie prawie 7 lat od

²⁴⁶ A. Możdzierz, *Spór o koncepcję konsolidacji fiskalnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 273, s. 193–206.

²⁴⁷ K. Łaski, J. Osiatyński, *Konsolidacja finansów publicznych a kryzys strefy euro*, „Ekonomista” 2013, nr 1, s. 9–30.

²⁴⁸ P. Krugman, *Zakończenie ten kryzys!*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2013.

rozpoczęcia kryzysu finansowego, w wielu krajach OECD nadal występowały wyższe stopy bezrobocia i niższe dochody wielu grup społecznych niż przed początkiem kryzysu²⁴⁹.

6.2. Czy polityka fiskalna w Unii Europejskiej sprzyja konsolidacji finansów publicznych?

Wcześniejsze rozważania wskazują, że jednym ze źródeł skłonności do generowania deficytu przez kraje Unii Europejskiej może być niska wiarygodność polityki fiskalnej, przejawiająca się niską skutecznością instytucji fiskalnych, a więc reguł fiskalnych, średniookresowych celów budżetowych, niezależnych rad fiskalnych oraz niewystarczającą przejrzystością budżetu. Zatem następnym elementem rozważań powinna być próba oceny jakości wymienionych czynników determinujących wiarygodność polityki fiskalnej.

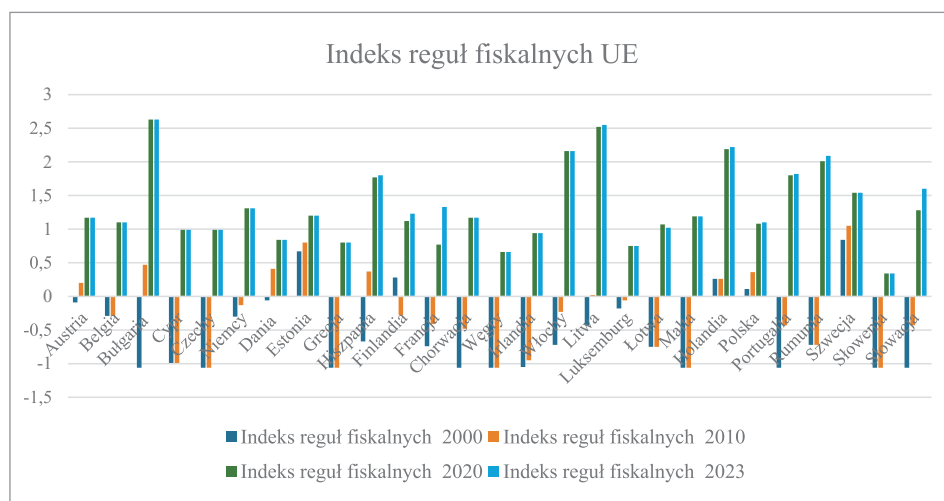
Komisja Europejska oblicza kilka podstawowych wskaźników określających jakość wyżej wymienionych instrumentów. Jednym z nich jest wskaźnik reguł fiskalnych, stworzony w 1990 roku do oceny jakości reguł fiskalnych stosowanych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Podstawą do obliczania wartości tego indeksu są dane przesyłane przez wszystkie kraje UE w odpowiednich kwestionariuszach według wzoru Komisji Europejskiej. Kwestionariusz obejmuje opis i definicję stosowanej reguły fiskalnej, jej zasięg i formę prawną, a także organy monitorujące, mechanizmy korekty w przypadku odstępstw od reguły i doświadczenie z przestrzegania poszczególnych reguł²⁵⁰. Wykres 1 przedstawia wartości indeksu reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej dla lat 2000, 2010, 2020 i 2023. Analiza danych pozwala stwierdzić, iż w większości krajów nastąpił znaczący postęp w zakresie wzmocnienia reguł fiskalnych w analizowanym okresie. Wzmocnienie reguł

²⁴⁹ OECD, *Society at a Glance 2014 OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris 2014.

²⁵⁰ Metoda obliczania ostatecznej, porównywalnej dla wszystkich krajów członkowskich UE wartości Indeksu Reguł Fiskalnych nie jest przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu. Szczegółowe informacje na temat metodologii można znaleźć na stronie: European Commission, Fiscal governance database, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en#fiscal-rules-in-eu-member-states (dostęp: 18.02.2025).

fiskalnych jest najbardziej widoczne w Bułgarii, Litwie, Holandii, Włoszech, Rumunii i Słowacji. Według danych za 2023 rok, wymienione wyżej kraje charakteryzowały się dużą siłą reguł fiskalnych, podczas gdy Dania, Węgry, Luksemburg, i Słowenia były krajami, w których reguły fiskalne odgrywają niewielką rolę w polityce fiskalnej.

Wykres 1. Indeks reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Fiscal governance database*, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en#fiscal-rules-in-eu-member-states (dostęp: 19.02.2025)

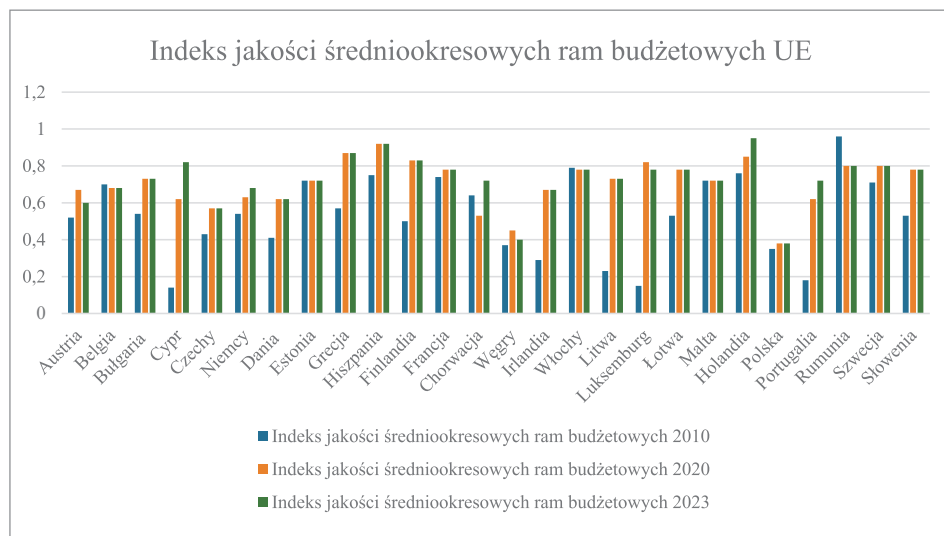
Drugim wskaźnikiem instytucji fiskalnych obliczanym przez Komisję Europejską (od 2006 roku) jest wskaźnik jakości średniookresowych ram budżetowych. Indeks uwzględnia zarówno istnienie i właściwości krajowych średniookresowych ram budżetowych, jak i przygotowanie i status programów stabilności i konwergencji. Indeks określa jakość krajowych średniookresowych ram budżetowych za pomocą pięciu kryteriów:

- zakresu celów/pułapów uwzględnionych w krajowych średniookresowych planach budżetowych;
- związku między celami/pułapami ujętymi w krajowych średniookresowych planach budżetowych a budżetami rocznymi;

3. zaangażowania parlamentu krajowego w przygotowanie krajowych średniookresowych planów budżetowych;
4. zaangażowania niezależnych instytucji fiskalnych w przygotowanie krajowych średniookresowych planów budżetowych;
5. poziomu szczegółowości krajowych średniookresowych planów budżetowych.

Na wykresie 2 przedstawiono wartości indeksu średnioterminowych ram budżetowych w krajach UE dla lat 2010, 2020 i 2023. Dane pokazane na wykresie 2 potwierdzają pewien postęp dokonany w ostatnich latach przez kraje UE w zakresie wzmacniania wieloletniego horyzontu budżetowego. Szczególnie mocno rozwinęły się w tym obszarze takie kraje jak: Cypr, Finlandia, Litwa i Luksemburg i Portugalia. Natomiast w przypadku Austrii i Węgier odnotowano pogorszenie wskaźnika jakości średnioterminowego planowania budżetowego. Generalnie jednak w przypadku większości krajów poprawa tego wskaźnika nie była tak znacząca, jak w przypadku wskaźnika reguł fiskalnych.

Wykres 2. Indeks jakości średniookresowych ram budżetowych w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2023



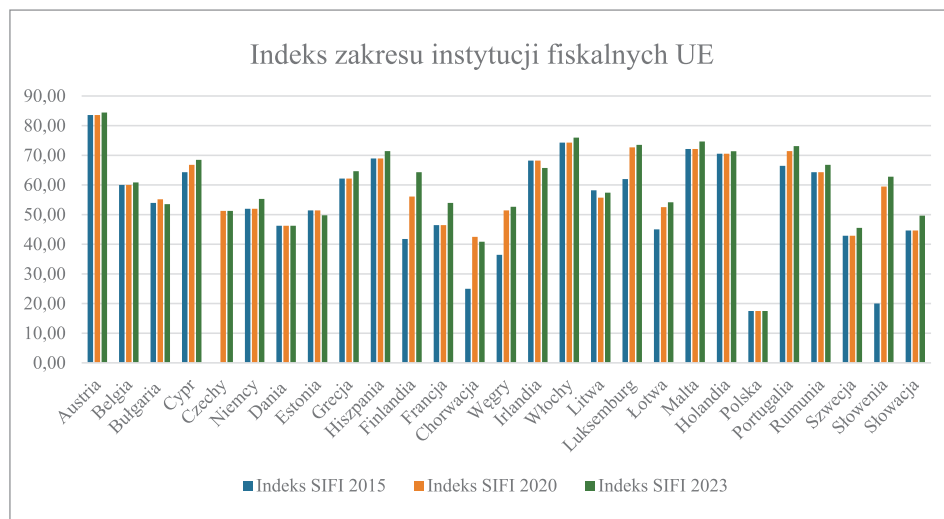
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Fiscal governance database*, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en#fiscal-rules-in-eu-member-states (dostęp: 19.02.2025)

Trzecim obszarem monitorowanym przez Komisję Europejską są niezależne instytucje fiskalne, które z założenia sprzyjają zwiększeniu odpowiedzialności i poprawie wiarygodności fiskalnej dzięki analizom, ocenom i zaleceniom w zakresie polityki fiskalnej dokonywanym 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 też bezstronnie monitorować realizację planów budżetowych i przestrzeganie reguł fiskalnych i celów budżetowych oraz podnosić świadomość na temat krótko- i długoterminowych kosztów i korzyści wynikających z działań budżetowych zarówno wśród decydentów, jak i społeczeństwa. I wreszcie mogą ocenić, czy parametry fiskalne są odpowiednie pod względem przestrzegania reguł i zapewnienia trwałej równowagi fiskalnej. Komisja Europejska opracowała obszerny zestaw informacji na temat niezależnych krajowych instytucji fiskalnych w państwach UE, które są zbierane w formie ankiety przeprowadzanej we wszystkich państwach członkowskich. W ramach tego badania zbierane są 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. W 2015 roku Komisja Europejska rozpoczęła ocenę zakresu zadań rad fiskalnych zgodnie z ich oficjalnym mandatem poprzez obliczenie indeksu zakresu instytucji fiskalnych (Scope Index of Fiscal Institutions, SIFI). Indeks zakresu instytucji fiskalnych obejmuje 6 kryteriów:

- monitorowanie zgodności z zasadami fiskalnymi;
- prognozowanie makroekonomiczne i budżetowe;
- ocena kosztów polityki fiskalnej;
- analiza długoterminowej stabilności finansów publicznych;
- promowanie przejrzystości fiskalnej;
- formułowanie zaleceń dotyczących polityki fiskalnej.

Wyniki tej oceny za rok 2015, 2020 i 2023 dla państw UE przedstawiono na wykresie 3.

Wykres 3. Wskaźniki zakresu instytucji fiskalnych w krajach UE w latach 2015–2023

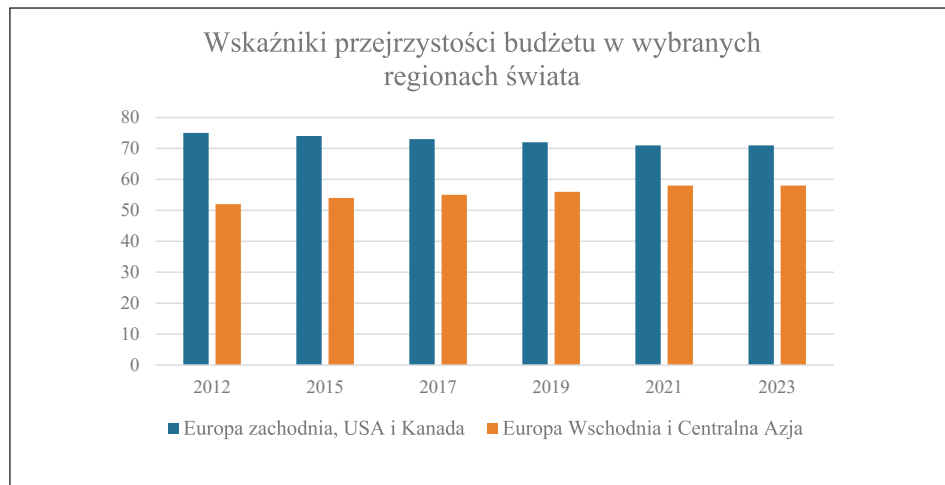


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Fiscal governance database*, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en (dostęp: 19.02.2025)

Przy założeniu, że wyników tych nie należy interpretować jako pełnego odzwierciedlenia skuteczności rad fiskalnych, zaobserwować można bardzo duże zróżnicowanie wartości wskaźników SIFI w krajach UE. Najwyższy wskaźnik w roku 2023 zanotowano w Austrii (84,4), a najniższy w Polsce (17,5). Generalnie, zaobserwować można następującą zależność: większość krajów „starej” UE uzyskała wyższe wskaźniki niż kraje, które przystąpiły do UE stosunkowo niedawno. Są jednak wyjątki od tej reguły, np. Rumunia (66,79), Słowenia (62,6) czy Bułgaria (53,51), a z drugiej strony dość słabe wyniki ma Dania (46,25), Grecja (48,57) czy Szwecja (45,54). Interpretując uzyskane wyniki, należy jednak wziąć pod uwagę fakt, iż konstrukcja indeksu SIFI opiera się na ocenie mandatu instytucji fiskalnych, który wynika z przepisów prawa w danym kraju. Dlatego indeks nie odzwierciedla w pełni rzeczywistej skuteczności działania rad fiskalnych. Aby zakres mandatu był silnie powiązany ze skutecznością działania instytucji fiskalnych, należałoby im udostępnić ciągły dostęp do wszystkich informacji niezbędnych do wypełniania mandatu.

Jeżeli chodzi o przejrzystość polityki fiskalnej, to Komisja Europejska nie prowadzi tego typu badań, dlatego w tej kwestii można powołać się na wyniki badań przeprowadzonych w ramach Open Budget Survey. Globalna przejrzystość budżetowa (dla 125 krajów świata) oceniona została w roku 2023 na 47 punktów (na maksimum 100 możliwych do uzyskania) co oznacza, że rządy w większości krajów nie prowadzą przejrzystej polityki fiskalnej i nie dostarczają opinii publicznej odpowiednich informacji na temat procesu budżetowego. Na tym tle lepiej wypada wynik przejrzystości uzyskany przez kraje Europy Zachodniej, USA i Kanadę. Kraje te w badanym okresie uzyskały poziom wskaźnika powyżej 70 punktów, jednak zauważyć można nieznaczny, ale trwały trend spadkowy. Nieco gorsze wyniki, ale zbliżające się do poziomu 61 punktów, uzyskały kraje Europy Wschodniej i Azji Centralnej, choć tutaj z kolei można zaobserwować stopniową poprawę wartości wskaźnika przejrzystości w analizowanym okresie (wykres 4).

Wykres 4. Wskaźniki przejrzystości budżetu w wybranych regionach świata w latach 2012–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Open Budget Survey 2023, <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/> (dostęp: 20.01.2025)

Można więc stwierdzić, że generalnie kraje „starej” UE charakteryzują się dość wysoką przejrzystością polityki fiskalnej, choć w ostatnich kilkunastu latach ulega ona nieznacznemu pogorszeniu. Natomiast w krajach, które dokonały

akcesji do UE w okresie późniejszym (jak Polska), wskaźniki przejrzystości fiskalnej są niższe i kraje te nie spełniają kryteriów dobrej transparentności budżetu (choć sytuacja ulega pewnej poprawie w badanym okresie).

Podsumowując rozważania prowadzone w tej części opracowania, stwierdzić można, że jakość instytucji fiskalnych stosowanych w krajach Unii Europejskiej jest niezbyt wysoka. Relatywnie najlepiej funkcjonują ilościowe reguły fiskalne jako „strażniczki” dyscypliny budżetowej, choć zdarza się nierzadko, że i one nie są dotrzymywane. Gorzej wygląda jakość średniookresowych ram budżetowych, które w większości krajów UE nie zapewniają wzmocnienia i poprawy jakości procesu budżetowego w dłuższej perspektywie czasowej. Natomiast analizując jakość instytucji fiskalnych, zaobserwować można następującą zależność: większość krajów „starej” UE uzyskała wyższe wskaźniki niż kraje, które przystąpiły do UE stosunkowo niedawno, choć istnieją pewne wyjątki od tej reguły. W tym obszarze szczególnie źle wypada Polska, zajmując ostatnie miejsce w rankingu, co spowodowane jest faktem, że Polska nadal nie posiada niezależnej instytucji fiskalnej (rady fiskalnej). I wreszcie, w obszarze przejrzystości fiskalnej również zaobserwować można podobną zależność: dojrzałe unijne demokracje charakteryzują się wyższą transparentnością polityki fiskalnej niż demokracje stosunkowo młode. Tak więc, mimo wykorzystywania rozwiązań instytucjonalnych (instytucji fiskalnych) potencjalnie wzmacniających wiarygodność polityki fiskalnej, brak jest dotychczas znaczącego postępu w poprawie wyników fiskalnych w krajach Unii Europejskiej, co spowodowane jest między innymi słabością tych instytucji. Tym samym, instytucje fiskalne w krajach Unii Europejskiej nie sprzyjają konsolidacji finansów publicznych. Niezbędne jest podejmowanie przez kraje UE dalszych działań w zakresie poprawy jakości tych instytucji, w szczególności średniookresowego planowania budżetowego, przejrzystości polityki fiskalnej i funkcjonowania niezależnych organów fiskalnych.

Konieczność wzmocnienia jakości instytucji fiskalnych można argumentować na przykładzie oceny polityki fiskalnej prowadzonej w Polsce. Najwyższa Izba Kontroli w raporcie pt. „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku” jednoznacznie stwierdza, jak duży był zakres naruszania podstawowych zasad prowadzenia wiarygodnej polityki fiskalnej. Na przykład NIK we wspomnianym raporcie „...negatywnie

ocenia zrealizowanie znacznej części wydatków publicznych poza budżetem państwa. Odbywało się to między innymi przy pomocy 20 funduszy prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Łączne wydatki tych funduszy (131,8 mld zł) odpowiadały 20% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w 2023 r. oraz 3,9% produktu krajowego brutto²⁵¹. Zdaniem NIK 2023 rok był kolejnym, w którym zaplanowano i przekazywano środki w formie skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 21,6 mld zł. Raport NIK wskazywał także na różnice w metodologii obliczania długu publicznego. I tak na koniec 2023 roku odnotowano ponad dwudziestoprocentową różnicę (363,1 mld zł) pomiędzy wielkością długu publicznego obliczaną według zasad przyjętych przez Unię Europejską a wielkością tego długu ustalaną według zasad krajowych. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 roku wyniósł 173,8 mld zł (5,1% PKB) i był znacząco wyższy niż w roku poprzednim (105,9 mld zł). W 2023 roku ponownie duża część deficytu podsektora instytucji rządowych została ujęta poza deficytem odnoszącym się do budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Deficyt wykonany przez jednostki pozabudżetowe wyniósł 50,4 mld zł. Tym samym deficyt budżetu państwa nie jest już wiarygodnym wskaźnikiem oceny finansowej państwa.

Inne najważniejsze nieprawidłowości stwierdzone przez NIK podczas kontroli planowania i wykonania budżetu państwa w 2023 roku to:

- zawyżenie – na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 – limitu wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową o 6,5 mld zł, a na etapie opracowania projektu nowelizacji tej ustawy o prawie 6,7 mld zł z powodu nieuwzględnienia wydatków finansowanych z tzw. opłaty mocowej;
- zaniżenie prognozy inflacji przyjętej przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023;
- dofinansowywanie wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie im skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji z budżetu państwa;
- nieprzejrzysty, uznaniowy podział środków ujętych w rezerwie ogólnej;

²⁵¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku*, t. 1, s. 18.

- nierzetelne sporządzenie uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2023²⁵².

Oprócz tworzenia i wykorzystywania funduszy pozabudżetowych stosowano szereg innych działań służących omijaniu ustawy budżetowej, omijaniu reguł budżetowych i manipulowaniu przekazem o finansach publicznych dla społeczeństwa. Były to między innymi:

- tworzenie państwowych funduszy celowych, fundacji, instytutów, agencji wykonawczych i innych jednostek w celu dezintegracji budżetu;
- wykorzystywanie państwowych funduszy celowych niezgodnie z podstawowymi celami statutowymi;
- eksponowanie deficytu budżetu centralnego, a nie budżetu całego sektora finansów publicznych;
- celowe opóźnianie publikacji danych budżetowych²⁵³.

Do ostatniej kwestii odniosła się także Najwyższa Izba Kontroli w przywołanym raporcie. „Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia opublikowanie szacunkowych danych o wykonaniu budżetu państwa według stanu na koniec sierpnia 2023 r. dopiero 47 dni po zakończeniu miesiąca, którego te dane dotyczyły. W wyniku tego opóźnienia, obywateli pozbawiono bieżącego dostępu do aktualnych informacji o stanie finansów publicznych w okresie prowadzonej kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej”²⁵⁴.

Powyższy obraz kondycji finansów publicznych w Polsce jest bardzo niepokojący, gdyż świadczy o poważnym kryzysie, w jakim znalazły się finanse państwa. Dalsza erozja może w krótkim czasie poważnie naruszyć długookresową stabilność finansów publicznych, która jest podstawą dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego, ciągłości dostarczania dobrej jakości usług publicznych, utrzymania zaufania inwestorów i unikania kryzysów finansowych. Naprawa sytuacji finansów publicznych wymaga prowadzenia wiarygodnej polityki fiskalnej, która, jak wskazywano wielokrotnie w niniejszej publikacji, odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu konsolidacji i stabilności finansów publicznych.

²⁵² Ibidem.

²⁵³ S. Dudek, L. Kotecki, *Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan naprawy finansów publicznych*, Instytut Finansów Publicznych, Warszawa 2023.

²⁵⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania...*, op. cit., s. 18.

Podsumowanie i wnioski

Celem analizy prowadzonej w niniejszym opracowaniu było określenie roli wiarygodności polityki fiskalnej w procesie konsolidacji finansów publicznych. Realizacji tak zdefiniowanego celu opracowania służyły dwa podstawowe etapy analizy: omówienie instrumentów fiskalnych mogących wpływać na wiarygodność polityki fiskalnej oraz ocena skuteczności instrumentów fiskalnych w krajach Unii Europejskiej w zakresie wspierania konsolidacji finansów publicznych. Wiarygodność fiskalną można zdefiniować jako oczekiwania uczestników rynku względem zakresu realizacji przez rząd zobowiązań dotyczących prowadzenia zapowiedzianej polityki fiskalnej. Wiarygodność fiskalna odnosi się do poziomu zaufania, jaki uczestnicy rynku mają do zaangażowania i umiejętności rządu w kwestii zarządzania finansami publicznymi w sposób odpowiedzialny i zrównoważony. Wiarygodność fiskalna obejmuje konsekwentne spełnianie celów fiskalnych, przestrzeganie reguł fiskalnych, dokonywanie wiarygodnych prognoz budżetowych i utrzymywanie zrównoważonego długu publicznego.

W rzeczywistości prowadzenie wiarygodnej polityki fiskalnej napotyka często na przeszkody różnej natury. Mogą to być trudności o charakterze obiektywnym i być niezależne od polityków, na przykład wynikające z fazy cyklu koniunkturalnego, w jakiej znalazła się gospodarka. W rezultacie mogą wystąpić trudności z realizacją celów budżetowych ze względu na niższe przychody podatkowe i konieczność zwiększania wydatków, zarówno transferów

socjalnych, jak i wydatków stymulujących agregatowy popyt w gospodarce. Często jednak polityka fiskalna staje się niewiarygodna za sprawą świadomych działań podejmowanych przez decydentów politycznych. Politycy mają tendencję do wykorzystywania sprawowanej władzy w celu realizacji własnych interesów. Jednym z atrybutów władzy jest polityka fiskalna, która wykorzystywana jest instrumentalnie do realizacji celów politycznych, skutkiem czego często traci wiarygodność. Wykorzystywanie polityki fiskalnej do realizacji priorytetów politycznych najczęściej skutkuje generowaniem wysokiego deficytu budżetowego i długu publicznego. Ponadto, polityka fiskalna często staje się procykliczna i w konsekwencji wzmacnia negatywne skutki oddziaływania cyklu koniunkturalnego na gospodarkę.

Literatura z zakresu ekonomii politycznej przedstawia kilka podstawowych czynników utrudniających prowadzenie wiarygodnej polityki fiskalnej. Jednym z nich jest konflikt interesów pomiędzy partiami politycznymi, kiedy to politycy sprawujący władzę wykorzystują deficyt budżetowy jako instrument swojej strategii działania, dążąc do uniemożliwienia lub utrudnienia przejęcia władzy przez partie opozycyjne. Może także wystąpić problem wspólnego zasobu, gdy poszczególne grupy polityków walczące o wykorzystanie środków budżetowych dla realizacji swoich interesów (lub swoich wyborców) wywołują wzrost deficytu budżetowego. Nadmierne deficyt budżetowy może także wynikać ze stosunkowo niskiej przejrzystości polityki fiskalnej.

Zdefiniowanie czynników przyczyniających się do osłabienia wiarygodności polityki fiskalnej stanowi punkt wyjścia do podejmowania prób tworzenia i implementacji różnych instrumentów fiskalnych, których celem jest ograniczenie występowania omawianych problemów i ich skutków w postaci niskiej wiarygodności polityki fiskalnej. Ekonomisci zgodni są co do tego, że do najważniejszych instrumentów wspierających prowadzenie wiarygodnej polityki fiskalnej zaliczyć można rozwiązania zwiększające przejrzystość polityki fiskalnej, ilościowe reguły fiskalne i średnioterminowe ramy budżetowe, wybory do parlamentu i procedury wyborcze obowiązujące w danym kraju (system wyborczy) i niezależne instytucje fiskalne.

Przejrzystość polityki fiskalnej jest jednym z ważniejszych czynników pozwalających na sprawowanie społecznej kontroli nad działalnością parlamentu i rządu oraz na wzmocnienie odpowiedzialności polityków

przed wyborcami. W celu określenia i porównywania stopnia przejrzystości polityki fiskalnej pomiędzy krajami niezbędne jest ustalenie jednolitych, powszechnie obowiązujących kryteriów. Zalicza się do nich jawność zadań i odpowiedzialność podmiotów sektora publicznego, zapewnienie powszechnego dostępu do informacji na temat przeszłych, bieżących i przyszłych działań rządu, otwartość procesu budżetowego oraz jawność i integralność danych fiskalnych. Jednym z najszerzej eksplorowanych obszarów badań empirycznych jest analiza związku między przejrzystością budżetu a wynikami fiskalnymi, takimi jak deficyt budżetowy lub zadłużenie sektora finansów publicznych. Większość badaczy konstruuje indeksy mierzące stopień przejrzystości polityki fiskalnej w danym kraju (lub grupie krajów), a następnie analizuje zależność pomiędzy poziomem przejrzystości polityki fiskalnej a poziomem deficytu budżetowego i długu publicznego. W większości przypadków rezultaty badań potwierdzają hipotezę o istnieniu pozytywnego wpływu przejrzystości polityki fiskalnej na ograniczanie nadmiernego deficytu budżetowego i długu publicznego.

Istnieją również badania empiryczne dotyczące wpływu partycypacji społecznej w procesie budżetowym na wiarygodność polityki fiskalnej. Badania wykazały, że partycypacja społeczna zwiększa efektywność wykorzystania środków budżetowych, gdyż wzmacnia kontrolę nad wydatkami oraz kieruje je na finansowanie projektów najlepiej służących społeczeństwu. W wielu przypadkach następuje zmiana alokacji zasobów publicznych w kierunku wzrostu wydatków budżetowych na programy zdrowotne i edukacyjne. Generalnie te kraje, które mają bardziej otwarte (partycypacyjne) i wiarygodne systemy budżetowania, charakteryzują się bardziej efektywnym świadczeniem usług i większą chęcią podatników do płacenia podatków. Jednocześnie wyższy poziom przejrzystości budżetu wiąże się z mniejszym deficytem i niższymi kosztami pożyczek.

Ważnym instrumentem w procesie zwiększania wiarygodności polityki fiskalnej są reguły fiskalne, czyli ilościowe ograniczenia poziomu deficytu, wydatków rządowych lub długu publicznego, które są umocowane prawnie poprzez zapis w konstytucji lub odpowiedniej ustawie. Skuteczność reguł w dużej mierze zależy od kilku podstawowych czynników: umocowania prawnego reguły, systemu monitorowania, systemu sankcji związanych z naruszeniem reguły i zasad odstąpienia od stosowania reguły. Wpływ reguł

fiskalnych na instrumenty fiskalne (podatki, wydatki, deficyt budżetowy i dług publiczny) był przedmiotem licznych badań empirycznych. Generalnie, badacze stwierdzili, że reguły fiskalne sprzyjają prowadzeniu wiarygodnej polityki fiskalnej. Ponadto, reguły fiskalne mogą również generować pozytywne efekty w zakresie redukcji kosztów pożyczek i ryzyka niewypłacalności państwa. Mniej liczne badania empiryczne prowadzono w obszarze wpływu reguł fiskalnych na wyniki makroekonomiczne, ale i w tym obszarze w większości przypadków badacze wskazywali na pozytywny wpływ reguł fiskalnych na zmniejszenie procykliczności polityki fiskalnej. Podstawowy wniosek, jaki płynie z wyników badań, wskazuje, że w pewnych okolicznościach skuteczność stosowanych reguł fiskalnych może być ograniczona. Dzieje się tak wtedy, gdy politycy mają możliwości „omijania” przyjętych reguł. Dlatego podkreśla się, że czynnikiem zwiększającym efektywność reguł fiskalnych jest duża przejrzystość polityki fiskalnej.

Innym ważnym instrumentem zwiększania wiarygodności polityki fiskalnej i poprawy jakości finansów publicznych są średniookresowe ramy budżetowe. Są to zasady i procedury zapewniające przygotowanie budżetu państwa w perspektywie średnioterminowej. Znaczy to, że w procesie przygotowywania budżetu państwa na dany rok władze fiskalne powinny odnosić się do dłuższego horyzontu czasowego, co ma zapewnić spójność planów budżetowych państwa w kolejnych latach. Średniookresowe ramy budżetowe zapewniają więc ustalanie rocznych celów dla najważniejszych parametrów fiskalnych w średnioterminowych ramach czasowych zgodnie ze strategicznymi celami polityki fiskalnej. W rezultacie ułatwiają prowadzenie polityki fiskalnej na podstawie wiarygodnych prognoz dochodów i wydatków. Odzwierciedlają one różne źródła dochodów i pozycje wydatków, biorąc pod uwagę trendy historyczne, jak również pojawiające się wyzwania. Przyjęcie średnioterminowych ram budżetowych jest wyzwaniem dla każdego rządu. Po pierwsze, opracowując ramy, rząd musi zapewnić istnienie modeli prognozowania głównych wskaźników makroekonomicznych, które dostarczają istotnych informacji dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces budżetowy. Po drugie, niezbędne jest posiadanie średnioterminowej strategii, aby zapewnić przejrzystość i przewidywalność prognozowania istotnych dochodów, wydatków publicznych, deficytu budżetowego i długu publicznego. Zdają się to potwierdzać wyniki (nielicznych) badań

empirycznych, które stwierdzają, że w wielu krajach wpływ średnioterminowych planów budżetowych na proces rocznego uchwalania budżetu jest wciąż ograniczony.

W literaturze z zakresu ekonomii politycznej podkreśla się, że wybory parlamentarne/prezydenckie są jednym z najważniejszych wydarzeń politycznych, mających jednocześnie duże znaczenie ekonomiczne poprzez jakość prowadzonej przez wybranych polityków polityki gospodarczej. Jednocześnie wybory są szansą dla polityków na zaistnienie na scenie politycznej lub umocnienie swojej dotychczasowej pozycji, dlatego stwarzają nierzadko pokusę wykorzystania zdobytej pozycji politycznej do realizacji własnych interesów. W rezultacie wybory generują zjawisko nazywane politycznym cyklem koniunkturalnym, który z reguły wpływa negatywnie na jakość prowadzonej polityki. Modele politycznego cyklu koniunkturalnego, zarówno wczesne, oparte na założeniu nieracjonalnych oczekiwań wyborców (adaptacyjne oczekiwania inflacyjne), jak i następne, zakładające racjonalne oczekiwania, tłumaczą występowanie cykli koniunkturalnych działaniami oportunistycznych polityków, którzy manipulują polityką gospodarczą tak, aby zapewnić sobie zwycięstwo wyborcze. W rezultacie tych działań politycy generują nadmierny deficyt budżetowy i zadłużenie, obniżając wiarygodność polityki fiskalnej. Wpływ procesu wyborczego na politykę fiskalną może się różnić w zależności od systemu wyborczego stosowanego w danym kraju. Literatura przedstawia dowody na to, że systemy wyborcze różnią się pod względem organizacji tworzonego przez siebie organu ustawodawczego i wykonawczego (parlamentu i rządu). Systemy proporcjonalne często skutkują politycznie rozdrobnionymi organami ustawodawczymi i rządami koalicyjnymi. Rozdrobnienie polityczne stwarza problem wspólnego zasobu, gdy projekty przynoszą korzyści określonej grupie wyborców, ale są finansowane przez wszystkich podatników. Ponieważ rząd osiąga większe korzyści polityczne z wydatków na projekty dla swojego okręgu wyborczego, wzajemne „przepychanki” między politykami o środki budżetowe w rezultacie powodują wzrost wydatków rządowych. Dlatego regulacje wyborcze oparte na regule większościowej przyczyniają się do prowadzenia bardziej wiarygodnej polityki fiskalnej, a w konsekwencji do ograniczania nadmiernych wydatków publicznych i deficytu budżetowego. Z punktu widzenia konsolidacji fiskalnej taki system głosowania jest bardziej efektywny. Znajduje to

potwierdzenie w prowadzonych badaniach empirycznych. W większości z nich badacze doszli do wniosku, że kraje, w których system głosowania w wyborach parlamentarnych oparty jest na regule większościowej, realizują niższe wydatki budżetowe niż kraje, w których stosuje się proporcjonalny system głosowania.

W literaturze ekonomicznej podkreślana jest również rola niezależnych instytucji fiskalnych w kształtowaniu wiarygodności polityki fiskalnej. Uważa się, że rady fiskalne, które monitorują działania rządu i zapewniają bezstronne oceny polityki fiskalnej, odgrywają ważną rolę w zwiększaniu wiarygodności fiskalnej. Instytucje te czynią proces budżetowy bardziej odpowiedzialnym i transparentnym, poddając prognozy i wyniki fiskalne zewnętrznej kontroli. Do głównych zadań rady fiskalnej powinna należeć ocena kondycji finansów publicznych i prowadzonej przez rząd polityki fiskalnej z punktu widzenia osiągnięcia celów zapisanych w ustawie budżetowej. Ponadto rada fiskalna opracowuje niezależne, długookresowe prognozy makroekonomiczne, uwzględniające różne warianty polityki fiskalnej oraz przedstawia rekomendacje rządowi. Rezultaty funkcjonowania rad fiskalnych były również przedmiotem (dotychczas nielicznych) badań empirycznych. Wyniki tych badań pokazują, że działania rad fiskalnych mają silny, bezpośredni wpływ na rząd, który jest zobligowany do dostosowania polityki fiskalnej i kształtu ustawy budżetowej do otrzymanych od rady fiskalnej opinii i zaleceń. Ponadto, wysoki stopień wiarygodności rad fiskalnych może skłaniać rządy do stosowania podejścia ostrożnościowego w prowadzeniu polityki fiskalnej, ze względu na obawę przed uzasadnioną krytyką publiczną. I wreszcie, opinie i zalecenia rad fiskalnych zwiększają nadzór innych instytucji zaangażowanych w kontrolę procesów budżetowych, takich jak parlament krajowy czy organy Unii Europejskiej w przypadku krajów członkowskich.

W oparciu o sformułowane wyżej wnioski stwierdzić można, że wysoka wiarygodność polityki fiskalnej sprzyja konsolidacji finansów publicznych poprzez ograniczanie nadmiernych i/lub nieefektywnych wydatków, zmniejszanie deficytu budżetowego oraz długu publicznego, a także kosztów jego obsługi.

Drugi etap analizy prowadzonej w niniejszej monografii dotyczy oceny kondycji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej oraz

skuteczności stosowanych instrumentów fiskalnych, mających istotny wpływ na wiarygodność prowadzonej polityki fiskalnej. W oparciu o analizę danych liczbowych można sformułować wniosek, że kondycja finansów publicznych w krajach UE, w analizowanym okresie była relatywnie słaba. Analizie poddano podstawowe dane fiskalne, takie jak: liczba i odsetek krajów z deficytem budżetowym, liczba i odsetek krajów z procedurą nadmiernego deficytu, czy liczba i odsetek krajów z długiem publicznym powyżej 60% PKB. Jeśli chodzi o saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE, to w analizowanym okresie sytuacja budżetowa była bardzo niekorzystna w większości krajów członkowskich. W 2023 roku odsetek krajów z deficytem budżetowym wynosił aż 85%. Co więcej, aż 10 krajów UE nie spełniało w badanym okresie unijnej reguły deficytu (deficyt budżetowy nie wyższy niż 3% PKB). W konsekwencji, w stosunku do ośmiu z nich Komisja Europejska zdecydowała o rozpoczęciu procedury nadmiernego deficytu. Podobnie niekorzystna sytuacja występowała w przypadku długu publicznego. W 2023 roku 15 krajów UE (56%) miało dług publiczny przekraczający 60% PKB, a więc kraje te nie wypełniały unijnej reguły długu. Zadłużenie niektórych krajów znacznie przekroczyło wartość ich rocznego PKB.

Analizując dane dotyczące zadłużenia państw UE, zauważyć można, że wskaźniki długu i deficytu w wielu krajach były relatywnie wysokie przed okresem oddziaływania szoków makroekonomicznych na gospodarki państw członkowskich Unii Europejskiej (pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie). Znaczący to, że powszechnym zjawiskiem w krajach UE jest skłonność do generowania deficytu. W literaturze ekonomicznej skłonność do deficytu tłumaczona jest chęcią przesuwania dyscypliny fiskalnej na kolejne rządy, a nawet kolejne pokolenia. Działania te są motywowane dążeniem obecnego rządu do reelekcji i prowadzą do ekspansji fiskalnej w okresach przedwyborczych. Wzrost deficytów budżetowych i długu publicznego w krajach Unii Europejskiej wywołuje zatem konieczność podjęcia działań konsolidacyjnych, mających na celu zwiększenie dyscypliny fiskalnej.

Jedną z przyczyn skłonności do generowania deficytu przez kraje Unii Europejskiej może być niska wiarygodność polityki fiskalnej, przejawiająca się niską skutecznością instytucji fiskalnych, a więc reguł fiskalnych, średniookresowych celów budżetowych, niezależnych rad fiskalnych oraz

niewystarczającą przejrzystością budżetu. Dlatego następnym elementem rozważań w niniejszej monografii jest próba oceny jakości wymienionych czynników determinujących wiarygodność polityki fiskalnej.

Komisja Europejska oblicza kilka podstawowych wskaźników określających jakość wyżej wymienionych instrumentów. Jednym z nich jest wskaźnik reguł fiskalnych, drugim wskaźnik jakości średniookresowych ram budżetowych, natomiast trzecim obszarem monitorowanym przez Komisję Europejską są niezależne instytucje fiskalne. Jeżeli chodzi o przejrzystość polityki fiskalnej, to Komisja Europejska nie prowadzi tego typu badań, dlatego w tej kwestii można powołać się na wyniki badań przeprowadzonych w ramach Open Budget Survey.

Oceniając skuteczność instrumentów fiskalnych w zakresie wspierania konsolidacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej, stwierdzić można, iż jakość instytucji fiskalnych stosowanych w krajach Unii Europejskiej jest niezbyt wysoka. Relatywnie najlepiej funkcjonują ilościowe reguły fiskalne jako, choć zdarza się nierzadko, że i one nie są dotrzymywane. Gorzej wygląda jakość średniookresowych ram budżetowych, które w większości krajów UE nie zapewniają wzmocnienia i poprawy jakości procesu budżetowego w dłuższej perspektywie czasowej. Natomiast analiza jakości instytucji fiskalnych pozwala zaobserwować następującą zależność: większość krajów „starej” UE uzyskała wyższe wskaźniki niż kraje, które przystąpiły do UE stosunkowo niedawno, choć istnieją pewne wyjątki od tej reguły. W tym obszarze szczególnie źle wypada Polska, zajmując ostatnie miejsce w rankingu, co spowodowane jest faktem, że Polska nadal nie posiada niezależnej instytucji fiskalnej (rady fiskalnej). W obszarze przejrzystości fiskalnej również zaobserwować można podobną zależność: dojrzałe unijne demokracje charakteryzują się wyższą transparentnością polityki fiskalnej niż demokracje stosunkowo młode. Tak więc, mimo wykorzystywania rozwiązań instytucjonalnych (instytucji fiskalnych) potencjalnie wzmacniających wiarygodność polityki fiskalnej, brak jest dotychczas znaczącego postępu w poprawie wyników fiskalnych w krajach Unii Europejskiej, co spowodowane jest między innymi słabością tych instytucji. Tym samym, instytucje fiskalne w krajach Unii Europejskiej nie sprzyjają konsolidacji finansów publicznych. Niezbędne jest podejmowanie przez kraje UE dalszych działań w zakresie poprawy jakości tych instytucji, w szczególności średniookresowego

planowania budżetowego, przejrzystości polityki fiskalnej i funkcjonowania niezależnych organów fiskalnych.

Konieczność wzmocnienia jakości instytucji fiskalnych jest szczególnie istotna i pilna w Polsce. Kondycja finansów publicznych w Polsce jest zła i świadczy o poważnym kryzysie, w jakim znalazły się finanse państwa. Brak działań naprawczych może w krótkim czasie poważnie naruszyć długookresową stabilność finansów publicznych, która jest podstawą dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego, ciągłości dostarczania dobrej jakości usług publicznych, utrzymania zaufania inwestorów i unikania kryzysów finansowych. Naprawa sytuacji finansów publicznych wymaga prowadzenia wiarygodnej polityki fiskalnej, która, jak wskazywano wielokrotnie w niniejszej publikacji, odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu stabilności finansów publicznych.

Bibliografia

Aboal D., *Electoral Systems and Economic Growth*, „Economia Politica” 2020, nr 37(1), s. 1–28.

Afonso A., *Understanding the determinants of sovereign debt ratings: Evidence for the two leading agencies*, „Journal of Economics and Finance” 2003, vol. 27(1), s. 56–74.

Afonso A., Furceri D., Gomes P., *Sovereign credit ratings and financial markets linkages: application to European data*, „Journal of International Money and Finance” 2012, nr 31(3), s. 606–638.

Afonso A., Nunes A.S., *Economic forecasts and sovereign yields*, „Economic Modelling, Elsevier” 2015, vol. 44(C), s. 319–326.

Akerlof G.A., Dickens W.T., *The Economic Consequences of Cognitive Dissonance*, „American Economic Review” 1982, nr 72(3), s. 307–319.

Alesina A., *Politics and Business Cycles in Industrial Democracies*, „Economic Policy” 1989, nr 8, s. 55–98.

Alesina A., *Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform*, The World Bank Working Paper 970, Waszyngton 1992.

Alesina A., *Comments and Discussion on Nordhaus's Alternative Approaches to the Political Business Cycle*, Brookings Papers on Economic Activity 2, 1989, s. 1–68.

Alesina A.F., Ardagna S., *The Design of Fiscal Adjustment*, „Tax Policy and the Economy” 2013, vol. 27, s. 19–68.

Alesina A., Cohen G.D., Roubini N., *Macroeconomic policy and elections in OECD democracies*, „Economics and Politics” 1992, nr 4(1), s. 1–30.

Alesina A., Cukierman A., *The Politics of Ambiguity*, „Quarterly Journal of Economics” 1990, nr 105, s. 829–850.

Alesina A., Giavazzi F., *Pakt Stabilizacji, który destabilizuje Europę*, „Rzeczpospolita” 2.11.2002.

Alesina A., Hausman R., Hommes R., Stein E., *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, „Journal of Development Economics” 1999, nr 59, s. 253–273.

Alesina A., Perotti R., *Budget Deficits and Budget Institutions*, „NBER Working Paper 5556”, Cambridge, MA, 1996, s. 1–40.

Alesina A., Perotti R., *Fiscal Discipline and the Budget Process*, „American Economic Review” 1996, nr 86, s. 401–407.

Alesina A., Roubini N., *Political Cycles in OECD Economics*, „The Review of Economic Studies” 1990, nr 59, s. 663–688.

Alesina A., Roubini N., Cohen G., *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge MA: MIT Press, Cambridge 2002.

Alesina A., Sachs J., *Political Parties and the Business Cycle in the United States, 1948–84*, „Journal of Money, Credit and Banking” 1988, nr 20, s. 63–82.

Alesina A., Tabellini G., *Why Is Fiscal Policy Often Procyclical?*, NBER Working Paper, Cambridge, MA, September 2005, s. 1006–1036.

Almeida V., Castro G., Félix R.M., Maria J.R., *Fiscal Consolidation in a Small Euro-Area Economy*, „International Journal of Central Banking” 2013, vol. 9, nr 4, Banco de Portugal, Economics and Research Department, s. 22–41.

Alt J.E., Lassen D.D., *Fiscal transparency and fiscal policy outcomes in OECD countries*, mimeo, 2003.

Alt J.E., Lassen D.D., *Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries*, „American Journal of Political Science” 2006, nr 50(3), s. 530–550.

Alt J.E., Lassen D.D., *Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries*, „European Economic Review” 2006, nr 50(6), s. 1403–1439.

Alt J.E., Lowry R.C., *Transparency and Accountability: Empirical Results for US States*, „Journal of Theoretical Politics” 2010, nr 22(4), s. 379–406.

Alt J.E., Lowry R., *Divided Government and Budget Deficit: Evidence for the States*, „American Journal of Political Science” 1994, nr 3, s. 811–828.

Alt J.E., Lassen D.D., Skilling D., *Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States*, „State Politics and Policy Quarterly” 2002, nr 2(3), s. 230–250.

Alt J.E., Lassen D.D., Wehner J., *It Isn't Just about Greece: Domestic Politics, Transparency and Fiscal Gimmickry in Europe*, „British Journal of Political Science” 2014, nr 44(4), s. 707–716.

Andrián L., Hirs-Garzón J., Urrea I., Valencia O., *Fiscal Rules and Economic Cycles: Quality (Always) Matters*, Inter-American Development Bank, Waszyngton 2023.

Antoszewski A., *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, [w:] Antoszewski A. (red.), *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, Wrocław 2002, s. 1–351.

Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001.

Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997.

Arbatli E.C., Escolano J., *Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings*, „IMF Working Paper” 2012, nr 12/156, s. 2–31.

Ayuso-i-Casals J., Gonzalez Hernandez D., Moulin L., Turrini A., *Beyond the SGP: Features and effects of EU national fiscal rules*, [w:] J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores, L. Moulin (red.), *Policy instruments for sound fiscal policies. Fiscal rules and institution*, Palgrave Macmillan London 2009.

Badinger H., Reuter W.H., *The case for fiscal rules*, „Economic Modelling” 2017, nr 60, s. 334–343.

Baran B., *Reguła średniookresowego celu budżetowego w Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 11–12, s. 23–47.

Baxter M., *The role of expectations in stabilization policy*, „Journal of Monetary” 1985, vol. 15, nr 3, s. 343–362.

Beath C., Christia F., Enikolopov R., *Direct Democracy and Resource Allocation: Experimental Evidence from Afghanistan*, „Policy Research Working Paper” 2012, 6133. World Bank, Policy Research Department, Washington DC.

Beetsma R., Debrun X., Fang X., Kim Y., Lledo V., Mbaye S., Zhang X., *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*, „European Journal of Political Economy” 2019, vol. 57(C), s. 53–69.

Beetsma R., Giuliodori M., Wierds P., *Planning to cheat: EU fiscal policy in real time*, „Economic Policy” 2009, nr 24, s. 753–804.

Belka M., *Co to są zdrowe finanse publiczne?*, [w:] T. Baczko, M. Belka, S. Krajewski, E. Mączyńska, J. Mujżel (red.), *Polska transformacja. Sukcesy i bariery. Refleksje z okazji jubileuszu Profesora Jana Mujżela*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

Bellver A., Kaufmann D., *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Implications*, Paper presented at the IMF Conference on Transparency and Integrity, 06–07.06.2005, Washington DC.

Benito B., Bastida F., *Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach*, „Public Administration Review” 2009, nr 69(3), s. 403–417.

Bergman U.M., Hutchison M.M., Hougaard Jensen S.E., *Promoting Sustainable Public Finances in the European Union: The Role of Fiscal Rules and Government Efficiency*, „European Journal of Political Economy” 2016, nr 44, s. 1–19.

Bernoth K., Wolff G.B., *Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia*, „Scottish Journal of Political Economy” 2008, nr 55(4), s. 465–487.

Blanchard O., Cottarelli C., *Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies*, IMF blog, 2010, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2010/06/24/ten-commandments-for-fiscal-adjustment-in-advanced-economies> (dostęp: 25.01.2025).

Blume L., Voigt S., *The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions*, „European Journal of Political Economy” 2013, nr 29, s. 236–251.

Boulding C., Wampler B., *Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-Being*, „World Development” 2010, nr 38(1), s. 125–135.

Brautigam D., *The People's Budget? Politics, Participation and Pro-Poor Policy*, „Development Policy Review” 2004, nr 22(6), s. 653–668.

Buchanan J., Wagner R., *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York 1997.

Buczowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.

Buti M., Giudice G., *EMU's Fiscal Rules: What Can and Cannot Be Exported*, European Commission Working Paper, April 2002.

Calderón C., Duncan R., Schmidt-Hebbel K., *Do good institutions promote countercyclical macroeconomic policies?*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics” 2016, nr 78(5), s. 650–670.

Calmfors L., 2011, *The role of independent fiscal policy institutions*, CESifo Working Paper Series 3367, s. 1–39.

Calmfors L., Wren-Lewis S., *What should fiscal councils do?*, „Economic Policy” 2011, nr 26, s. 649–695.

Carlsen F., Pedersen E.F., *Rational partisan theory: evidence from seven OECD countries*, „Economics & Politics” 1999, nr 11, s. 13–32.

Caselli F., Stoehlker D., Wingender P., *Individual Treatment Effects of Budget Balance Rules*, „IMF Working Paper” 2020, nr 20/274, International Monetary Fund, Washington DC, s. 1–26.

Catao L.A., Sutton B.W., *Sovereign Defaults: the Role of Volatility*, „IMF Working Paper” 2002, nr 02/149, s. 11–72.

Code of Good Practices on Fiscal Transparency, IMF Manual on Fiscal Transparency, 1998, www.imf.org/external/nn/fad.manual.htm (dostęp: 7.02.2025).

Codogno L., Nucci F., *Safety Margins in EU Budgetary Surveillance: An Assessment*, „Journal of Political Economy” 2007, nr 234, s. 57–72.

Combes J. L., Minea A., Sow M., *Is fiscal policy always counter-(pro-) cyclical? The role of public debt and fiscal rules*, „Economic Modelling” 2017, nr 65, s. 138–146.

Diaz-Cayeros A., Magaloni B., Ruiz-Euler A., *Traditional Governance, Citizen Engagement, and Local Public Goods: Evidence from Mexico*, „World Development” 2013, nr 53, s. 80–93.

Debrun X., Hauner D., Kumar M.S., *Independent fiscal agencies*, „Journal of Economic Surveys” 2009, vol. 23, s. 44–81.

De Jong J.F., Gilbert N.D., *Fiscal discipline in EMU? Testing the effectiveness of the Excessive Deficit Procedure*, „European Journal of Political Economy” 2020, vol. 61, s. 1–38.

De Fine Licht J., Naurin D., Esaiasson P., Gilljam M., *When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship*, „Governance” 2015, nr 27(1), s. 111–134.

De Grauwe P., *The Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford 2009.

De Haan J., Ohnsorge F., Yu S., *Election-induced fiscal policy cycles in emerging market and developing economies*, „MPRA Paper” 2024, nr 119551, s. 2–36.

De Renzio P., Kroth V., *Transparency and Participation in Public Financial Management: What Do Budget Laws Say?*, Research Note 1. Washington DC, International Budget Partnership, 2011.

De Renzio P., Wehner J., *The Impacts of Fiscal Openness*, „The World Bank Research Observer” 2017, vol. 32, nr 2, s. 185–210.

Downes Th.A., Figlio D.N., *Do Tax and Expenditure Limits Provide a Free Lunch? Evidence on the Link between Limits and Public Sector Service Quality*, „National Tax Journal” 1999, nr 52, s. 113–128.

Dudek S., Kotecki L., *Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan naprawy finansów publicznych*, Instytut Finansów Publicznych, Warszawa 2023.

Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L z 2024 r. poz. 1265, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401265&qid=1724064994850 (dostęp: 20.02.2025).

Działo J., *Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 346, s. 25–33.

Działo J., *Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną?*, *Gospodarka Narodowa* 2012, nr 1–2, s. 25–40.

Działo J., *Polityczne uwarunkowania jakości instytucji fiskalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 306, 16 listopada 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ%3AL%3A2011%3A306%3ATOC> (dostęp: 17.02.2025).

Ebdon C., Franklin A., *Searching for a Role for Citizens in the Budget Process*, „Public Budgeting and Finance” 2004, nr 24(1), s. 32–49.

Eichengreen B., *Fiscal Policy and EMU*, [w:] Eichengreen B., Frieden J. (eds.), *The Political Economy of European Monetary Unification*, Westview Press, Boulder/Oxford 1994, s. 91–107.

Eichengreen B., *One Money for Europe? Lessons from the US Currency Union*, „Economic Policy” 1990, nr 10, s. 117–187.

End N., *Rousseau’s Social Contract or Machiavelli’s virtue? Measuring Fiscal Credibility*, „AMSE Working Paper” 2020, nr 42, s. 1–27.

End N., Hong G.H., *Trust What You Hear: Policy Communication, Expectations, and Fiscal Credibility*, „IMF Working Paper Fiscal Affairs Department” 2022, WP/22/36, s. 1–59.

End N., Hong G., *Fiscal Credibility from the Perspectives of Private Forecasters*, „IMF Working Paper” 2022, nr 22/36, International Monetary Fund, Washington DC, s. 1–59.

Egorov G., Sonin K., *Elections in non-democracies*, „Economic Journal” 2021, nr 131(636), s. 1682–1716.

European Central Bank, Euro area fiscal policy response to the war in Ukraine and its macroeconomic impact, https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202205_07~6db6f2c297.en.html (dostęp: 21.02.2025).

European Commission, Excessive deficit procedures – overview, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en#most-recent-decisions-and-updates (dostęp: 19.02.2025).

European Commission, Report from the Commission: Belgium, Bulgaria, Czechia, Denmark, Germany, Estonia, Ireland, Greece, Spain, France, Croatia, Italy, Cyprus, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Hungary, Malta, the Netherlands, Austria, Poland, Portugal, Slovenia, Slovakia, Finland and Sweden: report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (COM/2021/529), 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DC0529> (dostęp: 21.02.2025).

European Commission, Report on Public Finance in EMU, „European Economy” 2014, nr 9, s. 56–60.

European Commission, Fiscal governance database, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en#fiscal-rules-in-eu-member-states (dostęp: 19.02.2025).

Eurostat, Government deficit/surplus, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00127/default/table?lang=en&category=t_gov.t_gov_gfs10.t_gov_dd (dostęp: 19.02.2025).

Eyraud L., Debrun X., Hodge A., Lledó V., Pattillo C., *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, IMF Staff Discussion Note 18/04, International Monetary Fund, Washington DC 2018.

Fair R., *The Effects of Economic Events on Votes for President*, „Review of Economics and Statistics” 1978, nr 60, s. 119–139.

Fatas A., Hallett A.H., Sibert A., Strauch R., von Hagen J., *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact*, Monitoring European Integration 13, London: CEPR, 2003.

Feld L.P., Kirchgassner G., *Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities*, „Public Choice” 2001, nr 109, s. 347–370.

Figlio D.N., *Short-Term Effects of a 1990s Era Property Tax Limit: Panel Evidence on Oregon’s Measure 5*, „National Tax Journal” 1998, nr 51, s. 55–70.

Figlio D.N., *Did the ‘Tax Revolt’ Reduce School Performance?*, „Journal of Public Economics” 1997, nr 65, s. 245–269.

Franek S., *Średnioterminowe ramy budżetowe jako narzędzie wieloletniego planowania budżetowego*, „Zeszyty Naukowe UE w Poznaniu” 2010, nr 141, s. 140–149.

Franek S., Postuła M., *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Narodowy Bank Polski, Materiały i Studia” 2019, nr 334, s. 1–83.

Frankel J., Schreger J., *Over-Optimistic Official Forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules*, „NBER Working Paper” 2013, nr 18283, s. 1–40.

Franzese R.J., Jusko K.R., *Political-Economic Cycles*, [w:] Wittman D., Weingast B. (eds.), *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 545–564.

Frey B.S., *Keynesian thinking in politico-economic models*, „Journal of Post Keynesian Economics” 1978, nr 1, s. 77–81.

Funk P., Gathmann Ch., *How do electoral systems affect fiscal policy? Evidence from state and local governments, 1890 to 2005*, CESifo Working Paper, nr 2958, 2010.

Gajewski P., Skiba L., *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2010.

Gavin M., Perotti R., *Fiscal Policy in Latin America*, [w:] B. S. Bernanke, J. Rotemberg, *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge MIT Press, Cambridge 1997, s. 11–72.

Gelos R.G., Wei S.J., *Transparency and International Portfolio Holdings*, „Journal of Finance” 2005, nr 60(6), s. 2987–3020.

Glennerster R., Shin Y., *Does Transparency Pay?*, „IMF Staff Papers” 2008, nr 55(1), s. 183–209.

Goeminne S., Geys B., Smolders C., *Political fragmentation and projected tax revenues: evidence from Flemish municipalities*, „International Tax and Public Finance” 2008, nr 15(3), s. 297–315.

Goldfrank B., Schneider A., *Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul*, „Latin American Politics and Society” 2006, nr 48(3), s. 1–31.

Gómez-González J.E., Valencia O.M., Sánchez G.A., *How fiscal rules can reduce sovereign debt default risk*, „Emerging Markets Review” 2022, nr 50, s. 1–13.

Goncalves S., *The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil*, „World Development” 2014, nr 53, s. 94–110.

Gootjes B., de Haan J., *Procyclicality of fiscal policy in European Union countries*, „Journal of International Money and Finance” 2022, nr 120, s. 1–43.

Guziejewska B., *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022.

Hallerberg M., Marier P., *Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline In Latin American and Caribbean Countries*, „American Journal of Political Science” 2004, nr 48, s. 571–587.

Haman J., *Racjonalne metody podziału mandatów w wyborach proporcjonalnych*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 1/2, s. 15–47.

Hameed F., *Budget Transparency and Financial Markets*, IBP Working Paper 1, International Budget Partnership, Washington DC 2011.

Hameed F., *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, „IMF Working Paper” 2005, nr WP/05/225, s. 1–45.

Han K., *Political budgetary cycles in autocratic redistribution*, „Comparative Political Studies” 2022, nr 55(5), s. 727–756.

Hansen D., *The effectiveness of fiscal institutions: international financial flogging or domestic constraint?*, „European Journal of Political Economics” 2020, nr 63, s. 39–58.

Hauner D., Jonáš J., Kumar M.S., *Policy credibility and sovereign credit: the case of the new EU member states*, „IMF Working Paper” 2007, nr WP07/1, s. 2–28.

Hausner J. (red.), *Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski: edycja III*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2024.

Heald D., *Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice*, „Public Administration” 2003, nr 81(4), s. 723–759.

Heller P., Harilal K.N., Chaudhuri S., *Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India*, „World Development” 2007, nr 35(4), s. 626–648.

Higashijima M., *The dictator's dilemma at the ballot box: Electoral manipulation, economic maneuvering, and policy order in autocracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2022.

<https://fiscaltransparency.net/public-participation-principles-and-guide/> (dostęp: 7.02.2025).

<http://ifac.org/public-sector> (dostęp: 8.02.2025).

<https://internationalbudget.org/open-budget-survey/> (dostęp: 7.02.2025).

<http://transparency.pl/www/index.php?a=1&b=2&c=93&text=96> (dostęp: 12.02.2025).

Iara A., Wolff G.B., *Rules and risk in the euro area*, „European Journal of Political Economy” 2014, nr 34, s. 222–236.

International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2023*, <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/> (dostęp: 20.01.2025).

International Monetary Fund, *Fiscal Transparency Code*, IMF, Washington DC 2014.

Kaczurak-Kozak M., *Charakter Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego i ich przydatność – opinie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 765 *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 61, s. 101–107.

Kaminsky G.L., Reinhard C.M., Vegh C.A., *When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies*, [w:] Gertler M., Rogoff K. (eds.), *NBER Macroeconomic Annual*, MA: MIT Press, Cambridge 2004.

Kasymova J.T., Schachter H.L., *Bringing Participatory Tools to a Different Level: A Case Study of Local Participatory Practices in Kyrgyzstan*, „Public Performance and Management Review” 2014, nr 37(3), s. 441–464.

Keefer P.E., Vlaicu R., *Democracy, credibility and clientelism*, „Policy Research Working Paper” 2008, nr 3472, World Bank, Washington DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/560421468762575480> (dostęp: 15.02.2025).

Kelemen R.D., Teo T.K., *Law, focal points and fiscal discipline in the United States and European Union*, „American Political Scientific Review” 2014, nr 1808, s. 605–623.

Kell M., *An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom*, „International Monetary Fund, Washington DC, Working Paper” 2001, nr 1, s. 1–35.

Klein M.W., *Elections and the duration of US business cycles*, „Journal of Money, Credit, and Banking” 1996, nr 28, s. 34–49.

Kopits, G., Craig J.D., *Transparency in Government Operations*, „IMF Occasional Paper” 1998, nr 158, s. 1–42.

Kopits G., Symansky S., *Fiscal Policy Rules*, „IMF Occasional Paper” 1998, nr 162, s. 1–45.

Krugman P., *Zakończcie ten kryzys!*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2013.

Kydland F.E., Prescott E.C., *Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans*, „The Journal of Political Economy” 1977, nr 85(3), s. 473–491.

Larch M., Orseau E., van der Wielen W., *Do EU fiscal rules support or hinder counter-cyclical fiscal policy?*, „Journal of International Money and Finance” 2021, nr 112, s. 25–39.

Lewis-Beck M., *Economics and Elections*, University of Michigan Press, Detroit 1988.

Lindstedt C., Naurin D., *Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption*, „International Political Science Review” 2010, nr 31(3), s. 301–322.

Lijphart A., *Electoral systems*, [w:] Lipset S.M. (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, vol. I, Routledge, London 1995, s. 141–192.

Lizzerri A., Persico N., *The Provision of Public Goods Under Alternative Electoral Incentives*, „American Economic Review” 2001, nr 91, s. 225–239.

Łaski K., Osiatyński J., *Konsolidacja finansów publicznych a kryzys strefy euro*, „Ekonomista” 2013, nr 1, s. 9–30.

Madsen H., *Electoral outcomes and macroeconomic policies*, [w:] Whitley P. (ed.), *Models of Political Economy*, Sage Publishers, London 1980, s. 15–46.

Malloney K.J., Smirlock M.L., *Business Cycles and the Political Process*, „Southern Economic Journal” 1978, nr 48, s. 377–392.

Marchewka-Bartkowiak K., *Problem długu publicznego w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów z Maastricht*, „Studia BAS” 2010, nr 3, s. 181–196.

Milesi-Ferretti G.M., *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, „Journal of Public Economics” 2003, nr 88(1–2), s. 377–394.

Milesi-Ferretti G.M., Perotti R., Rostagno M., *Electoral Systems and Public Spending*, „Quarterly Journal of Economics” 2002, nr 117, s. 609–657.

Millar J., *The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization*, „Bank of Canada, Working Paper” 1997, nr 97/15, s. 1–49.

Montes G.C., Bastos J.C., Oliveira A.J., *Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach*, „Economic Modelling” 2019, nr 79, s. 211–225.

Montes G.C., Luna P.H., *Fiscal transparency, legal system and perception of the control on corruption: empirical evidence from panel data*, „Empirical Economics” 2021, vol. 60, s. 2005–2037.

Moździerz A., *Spór o koncepcję konsolidacji fiskalnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 273, s. 193–206.

Mueller D., Stratmann T., *The Economic Effects of Democratic Participation*, „Journal of Public Economics” 2003, nr 87, s. 2129–2155.

Musgrave R.A., *The theory of public finance: a study in public economy*, McGraw-Hill, New York 1959.

Naert F., *Credibility of fiscal policies and independent fiscal bodies*, „Review of Business and Economics” 2011, nr 56, s. 288–308.

Naert F., Goeminne S., *Credibility of fiscal policy and politics: an empirical assessment*, „Review of Economic Studies” 2011, nr 183, s. 2–22.

Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku*, t. 1.

Nordhaus W.D., *Alternative Approaches to the Political Business Cycle*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1989, nr 2, s. 1–68.

OECD, *Society at a Glance 2014 OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris 2014.

OECD Best Practices for Budget Transparency https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/cross_day-1_3_oecd_best-practices-for-budget-transparency_eng.pdf (dostęp: 4.02.2025).

OECD, Independent Fiscal Institutions Database, 2019, <https://www.oecd.org/en/topics/parliamentary-budget-offices-and-independent-fiscal-institutions.html> (dostęp: 4.02.2025).

OECD Recommendation on Budgetary Governance, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438.pdf> (dostęp: 5.02.2025).

Olken B., *Measuring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, „Journal of Political Economy” 2007, nr 115(2), s. 200–249.

Olken B., *Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, „American Political Science Review” 2010, nr 104(2), s. 243–267.

Organisation for Economic Cooperation and Development, *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, Paris 2015.

Paldam M., *Is There an Electoral Cycle? A Comparative Study of National Accounts*, „Scandinavian Journal of Economics” 1979, nr 9, s. 182–201.

Persson T., Tabellini G., *Constitutions and Economic Policy*, „Journal of Economic Perspectives” 2004, nr 18, s. 75–98.

Persson T., Tabellini G., *Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes*, „American Economic Review” 2004, nr 94, s. 25–45.

Persson T., Tabellini G., *The Economic Consequences of Constitutions*, Cambridge: MIT Press, 2003.

Persson T., Tabellini G., *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge: The MIT Press, Cambridge 2000.

Persson T., Tabellini G., *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academy, London 1990.

Persson T., Tabellini G., *The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians*, „European Economic Review” 1999, nr 43, s. 699–735.

Petrie M., *Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society*, „IMF Working Paper” 2003, nr 03/199, s. 1–44.

Phillips L., Stewart M., *Fiscal Transparency: Global Norms, Domestic Laws, and the Politics of Budgets*, „Brooklyn Journal of International Law” 2009, vol. 34, nr 3, s. 797–859.

Pina Á.M., Venes N.M., *The political economy of EDP fiscal forecasts: An empirical assessment*, „European Journal of Political Economy” 2011, nr 27(3), s. 534–546.

Poterba J.M., *State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics*, „Journal of Political Economy” 1994, nr 102, s. 799–821.

Poterba J.M., Rueben K., *State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market*, [w:] Poterba J.M., von Hagen J. (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, Chicago 1999, s. 181–207.

Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/podatki/regula-wydatkowa-nowelizacja-2022,515806.html> (dostęp: 16.02.2025).

Public Finances in EMU, *European Economy*, nr 3/2007, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication338_en.pdf (dostęp: 19.02.2025).

Rada Ministrów, *Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca. Strategia gospodarcza rządu*, Warszawa 2002.

Reforma zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/reforma-zarzadzania-gospodarczego-w-unii-europejskiej> (dostęp: 17.02.2025).

Ricco G., Callegari G., Cimadomo J., *Policy disagreement and the transmission of fiscal shocks*, „*Journal of Monetary Economics*” 2016, vol. 82, iss. C, s. 107–118.

Rodrigues C.C., Barros A., *From Caciques and Godfathers to Second-Order Corruption*, „*Journal of Management Inquiry*” 2020, nr 31(1), s. 67–81, DOI: <https://doi.org/10.1177/1056492620901780>.

Roubini N., Sachs J., *Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies*, „*NBER Working Paper*” 1988, nr 2682, s. 903–933.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0472> (dostęp: 17.02.2025).

Rueben K., *Tax Limitations and Government Growth: The Effect of State Tax and Expenditure Limits on State and Local Governments*, California Institute of Public Policy, San Francisco 1997.

Sargent T., *Rational Expectations*, the Economist, www.econlib.org/library/Enc/RationalExpectations.html (dostęp: 20.02.2025)

Shadbegian R.J., *Do Tax and Expenditure Limits Affect the Size and Growth of State Government?*, „*Contemporary Economic Policy*” 1996, nr 14, s. 22–35.

Simonsen W., Robbins M.D., *The Influence of Fiscal Information on Preferences for City Services*, „Social Science Journal” 2000, nr 37(2), s. 195–214.

Stansel D., *Taming Leviathan: Are Tax and Spending Limits the Answer?*, Policy Analysis 213, CATO Institute, San Francisco 1994.

Stein E., Talvi E., Grisanti A., *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin America Experience*, [w:] Poterba J.M., von Hagen J. (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, Chicago 1999.

Strauch R.R., *Budget Processes and Fiscal Discipline: Evidence from the US States*, Working Paper Zentrum fur Europaische Integrationsforschung, Bonn 1998.

Strong C.O., *Tying one's hand: The effect of fiscal rules on the political business cycle in Africa*, „Journal of African Economies” 2023, nr 32(4), s. 438–467.

Tavares, J., *Does right or left matter? Cabinets, credibility and fiscal adjustments*, „Journal of Public Economics” 2004, nr 88(12), s. 2447–2468.

Thornton J., Vasilakis C., *The impact of fiscal rules on sovereign risk premia: International evidence*, „Finance Research Letters” 2017, nr 20, s. 63–67.

Touchton M., Wampler B., *Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions*, „Comparative Political Studies” 2014, nr 47(10), s. 1442–1469.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej; www.european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf. (dostęp: 15.02.2025).

Traktat o Unii Europejskiej, 2012, art. 119, pkt 3.

Ustawa z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej, Dz. U. 2025 poz. 39, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20250000039/T/D20250039L.pdf> (dostęp: 20.02.2025).

Ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2024 poz. 1089, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001089> (dostęp: 16.02.2025).

Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013 poz. 1646, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20130001646> (dostęp: 16.02.2025).

Van den Noord P., *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond*, „OECD Economic Department Working Paper” 2000, nr 230, s. 1–23.

Von Hagen J., *The Sustainability of Public Finances and Fiscal Policy Coordination in the EMU*, „CASE Network Studies and Analyses” 2010, nr 412, s. 2–19.

Von Hagen J., *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, „Commission of the European Communities Economic” 1992, nr 96, s. 1–32.

Von Hagen J., *A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints*, „Journal of Public Economics” 1991, nr 44, s. 199–210.

Von Hagen J., Harden I., *National Budget Process and Fiscal Performance*, „European Economy Reports and Studies” 1994, nr 3, s. 311–418.

Von Hagen J., *Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance*, „The Economic and Social Review” 2002, nr 33, s. 263–284.

Watson D.J., Juster R.J., Johnson G.W., *Institutionalized Use of Citizen Surveys in the Budgetary and Policy-making Processes: A Small City Case Study*, „Public Administration Review” 1991, nr 51(3), s. 232–239.

Weber A., *Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison*, „IMF Working Paper” 2012, nr WP/12/39, s. 1–37.

Wehner J., *Legislatures and Public Finance*, [w:] Martin S., Saalfeld T., Strøm K.W. (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, UK, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 514–525.

Wojciechowska-Toruńska I., *Konsolidacja fiskalna w Polsce w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Finanse Publiczne” 2010, nr 112, s. 390–400.

Wolff G., von Hagen J., *What Do Deficits Tell us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting With Fiscal Rules in the EU*, CEPR Discussion Paper, London 2004.

Woo J., *Why Do More Polarized Countries Run More Pro-cyclical Fiscal Policy?*, DePaul University, Chicago 2006.

World Bank, *Public Financial Management, Performance Measurement Framework*, Waszyngton 2005.

Wu Y., Wang K., *The Rationalization of Public Budgeting in China: A Reflection on Participatory Budgeting in Wuxi*, „Public Finance and Management” 2011, nr 11(3), s. 262–283.

Wyplosz C., *Fiscal Policy: Institutions versus Rules*, „National Institute Economic Review” 2005, vol. 191(1), s. 64–78.

Wyplosz C., *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, „NBER Working Paper” 2012, nr 17884, s. 1–27.

Zaczyński P., *Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego*, „Finanse Publiczne” 2012, nr 7, s. 101–107.

Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.

Monografia podejmuje bardzo istotną i aktualną problematykę poprawy efektywności zarządzania finansami publicznymi w kontekście nadmiernie rosnącego zadłużenia sektora publicznego w wielu gospodarkach na świecie. Skupia się na kwestii zwiększenia wiarygodności polityki fiskalnej jako głównego antidotum na problem rosnącego zadłużenia finansów publicznych.

Dr hab. Aleksandra Laskowska-Rutkowska, prof. UŁa

Monografia może być atrakcyjna zarówno dla badaczy tej problematyki, jak i ekspertów zajmujących się polityką fiskalną.

Dr hab. Katarzyna Skorupińska-Cieślak, prof. UŁ

DOI 10.26399/978-83-66723-85-6

ISBN 978-83-66723-85-6

