

Arkadiusz Babczuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

REGUŁY OGRANICZAJĄCE SWOBODĘ ZACIĄGANIA DŁUGU PUBLICZNEGO

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego opracowania jest problem reguł fiskalnych ograniczających swobodę decydentów politycznych skłonnych do zaciągania długu publicznego wyższego niż optymalny. Przejawiają się one w postaci reguły ściśle zrównoważonego budżetu oraz limitów ilościowych określających dopuszczalny poziom deficytu lub długu publicznego. Wprowadzenie surowych norm ograniczających zadłużenie publiczne może jednak rodzić koszty w postaci zmniejszenia lub utraty zdolności stabilizowania cyklicznych wahań koniunktury oraz utraty możliwości elastycznego reagowania na szoki w zakresie dochodów oraz wydatków publicznych, może także kreować nadmierną zmienność stóp opodatkowania. Wielu badaczy twierdzi jednak, iż korzyści związane z wprowadzeniem wspomnianych regułacji przeważają nad negatywnymi następstwami.

Słowa kluczowe: dług publiczny, polityka fiskalna, reguły fiskalne, kryteria fiskalne z Maastricht.

1. Wstęp

Rozwój polityczno-instytucjonalnych modeli zadłużenia publicznego stanowi odpowiedź na ograniczoną zdolność wyjaśniania kształtowania się deficytu oraz długu publicznego przez normatywne modele ekonomiczne, m.in. zaproponowany przez Barro [1979] model *tax smoothing*. Zarówno w tym ostatnim ujęciu, jak i w modelu keynesowskim deficyt budżetu publicznego powinien pojawiać się w okresach recesji, a w czasie dobrej koniunktury powinna występować równoważąca go nadwyżka budżetowa. Odchylenia od wspomnianego podejścia modelowego starają się wyjaśniać modele odwołujące się do polityczno-instytucjonalnych aspektów gospodarki środkami publicznymi.

Autor niniejszego opracowania wyodrębnia trzy grupy polityczno-instytucjonalnych modeli zadłużenia publicznego. Pierwsza z nich to modele opierające wyjaśnienie kształtowania się długu publicznego na preferencjach polityków oraz wyborców. Druga grupa modeli odwołuje się do kształtu instytucji politycznych. Ostatnia spośród wspomnianych grup modeli opiera wyjaśnienie kształtowania się deficytu oraz długu publicznego na charakterze instytucji budżetowych.

Wydaje się, iż instytucje budżetowe, czyli wszelkie zasady i regulacje, zgodnie z którymi budżet publiczny jest przygotowywany, uchwalany oraz realizowany, mogą ograniczać deficyty budżetowe oraz zadłużenie publiczne wywoływane przez iluzję fiskalną, polityczny oportunizm oraz egoizm, ideologię partyjną lub niewłaściwie ukształtowane instytucje polityczne. Do grona takich instytucji budżetowych należą reguły ograniczające swobodę zaciągania długu publicznego. Są one bardzo różnicowane w poszczególnych krajach, mogą zatem potencjalnie wyjaśniać międzynarodowe różnicowania w zakresie nierównowagi fiskalnej.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja dylematów związanych ze stosowaniem reguł określających dopuszczalne wielkości deficytu oraz długu publicznego. Zamierzeniu temu podporządkowany został układ niniejszego artykułu. Zawiera on prezentację istoty tych reguł, warunków ich poprawnej konstrukcji oraz przegląd badań oceniających skuteczność funkcjonowania tego rodzaju regulacji, prezentowanych w literaturze światowej.

2. Polityczno-instytucjonalne przyczyny nadmiernego zadłużenia publicznego

Wśród szczególnie istotnych przyczyn nadmiernego zadłużenia publicznego należy wskazać specyficzne preferencje i postawy polityków oraz wyborców ujawniające się w ramach procedur demokratycznych. We wczesnych modelach z kręgu podejścia *public choice* decydenci polityczni są postrzegani jako egoistyczni i oportunistyczni, a wyborcy podlegają iluzji fiskalnej. W konsekwencji keynesowska polityka stabilizacyjna nabiera asymetrycznego charakteru i przyczynia się do akumulacji znacznego zadłużenia publicznego [Alesina, Perotti 1994, s. 10-13; Imbeau, Chenard 2002, s. 5-6; Pinho 2004, s. 9-10; Vebron, Winden 1993, s. 22-25, 30-31].

Politycy mogą zwiększać deficyt budżetowy, podejmując rozliczne działania mające na celu zapewnienie sobie reelekcji (model „wyborczego cyklu budżetowego”). Początkowo uważano, iż umożliwia to „iluzja fiskalna”, pojawiająca się na skutek myopii i adaptacyjnego charakteru oczekiwań formułowanych przez wyborców. Z czasem uznano, iż model „wyborczego cyklu budżetowego” da się również utrzymać na gruncie racjonalnych oczekiwań, jeśli tylko wyborcy są nie w pełni poinformowani [Alesina, Perotti 1995, s. 207-248; 1994, s. 1-31; Cukierman, Meltzer 1989, s. 713-732; Drazen 2000, 31, s. 6-10; Imbeau 2004, s. 6-13; Imbeau, Chenard 2002, s. 6; Rogoff 1990, s. 21-36; Rogoff, Sibert 1988, s. 1-16; Vebron, Winden 1993, s. 23-24].

Przyczyną nadmiernego zadłużenia publicznego może być również opieranie przez polityków decyzji budżetowych wyłącznie na preferencjach swoich partii oraz ich wyborców, a nie preferencjach wszystkich obywateli. W tej konwencji rządy lewicowe mogą mieć skłonność do zdecydowanie bardziej ekspansywnej polityki fiskalnej, skutkującej wyższym poziomem długu publicznego [Hibbs 1977, s. 1467-1487; 1986, s. 66-70; Imbeau 2004; Imbeau, Chenard 2002; Pinho 2004].

Dług publiczny może też być narzędziem strategicznego wpływu na decyzje kolejnych rządów. Polityka realizowana przez obecne władze narzuca bowiem pewne ograniczenia na wybory dokonywane przez następny gabinet, jako że decyzje fiskalne są zdeterminowane m.in. przez rozmiary zastanego długu publicznego. Jeśli zatem obecny rząd jest zdecydowanie przeciwny wydatkom, które mogłyby być realizowane przez następny rząd, to może on poprawić sytuację swoich wyborców, zaciągając znaczny dług publiczny. Wartość dzisiejszych potrzeb pożyczkowych jest tym większa, im bardziej spolaryzowane są preferencje stronnictw politycznych w zakresie struktury wydatków publicznych oraz im bardziej prawdopodobna jest przyszła zmiana rządu [Alesina, Tabellini 1990a, s. 403-414; 2005; 1990b, s. 37-49].

Przesłanką nadmiernej akumulacji zadłużenia publicznego może być nieuwzględnianie przez decydentów politycznych całości kosztów poszczególnych programów wydatkowych finansowanych na podstawie ogólnych wpływów podatkowych (model „wspólnego kotła” oraz model geograficznie skoncentrowanych interesów). W efekcie wydatki publiczne dostarczają korzyści określonym grupom społecznym, ale ich koszty ponoszą wszyscy podatnicy. Występuje zatem rozbieżność pomiędzy korzyściami netto członków grupy adresatów wydatków publicznych oraz członków całej zbiorowości. Pojawiają się wówczas bodźce do realizowania wyższych niż optymalne wydatków publicznych oraz deficytu budżetu publicznego [Alesina, Perotti 1994, s. 29-32; Ferejohn 1989, s. 1181-1206; 1974; von Hagen 2005; Hallerberg, von Hagen 1999, s. 209-232; Imbeau 2004, s. 9; Imbeau, Chenard 2002, s. 9; Kontopoulos, Perotti 1999, s. 81-102; Weingast, Shepsle, Johansen 1981, s. 642-664; Velasco 1999, s. 37-57].

Warto zauważyć, iż w demokratycznym mechanizmie podejmowania decyzji uczestniczą jedynie obecni wyborcy. Zatem egoistyczna generacja może głosować za akumulacją nadmiernego zadłużenia, czyli polityką zwiększającą obciążenia podatkowe przyszłych generacji. Oczywiście ograniczenie dla takiego zachowania wynika z altruizmu międzygeneracyjnego. Jego źródłem jest przede wszystkim troska rodziców o swoje dzieci [Persson, Tabellini 1999].

Ważną przyczyną akumulowania nadmiernego zadłużenia publicznego może być również kształt instytucji politycznych. Koalicyjne oraz podzielone władze publiczne mogą mieć skłonność do generowania wyższych deficytów budżetowych, niż ma to miejsce w przypadku rządów kontrolowanych przez jedną partię. Ugrupowania wspierające rząd mają nadzwyczajną siłę blokowania propozycji innych koalicjantów, ale w tym samym czasie dysponują jedynie niewielką zdolnością realizowania swojego programu. Może to skutkować brakiem cięć budżetowych niezbędnych w przypadku wystąpienia egzogenicznych szoków powodujących spadek dochodów lub wzrost wydatków publicznych. W takiej sytuacji pojawia się lub zwiększa deficyt budżetowy, co przyczynia się do akumulacji długu publicznego. Redukcja deficytów budżetowych napotyka tym większe trudności, im głębsze są konflikty oraz polaryzacja stanowisk partii politycznych tworzących koalicję rządową [Alesina, Perotti 1994, s. 22-29; Fiorino, Triacca 2003, s. 4; Imbeau, Chenard 2002, s. 9-10; Pinho 2004, s. 17-18; Roubini, Sachs 1989, s. 923-925].

3. Istota reguł ograniczających swobodę zaciągania długu publicznego

Do reguł ograniczających swobodę zaciągania długu publicznego (norm prewencyjnych) należą regulacje nakazujące całkowite zrównoważenie budżetu (zasada bezwzględnie zrównoważonego budżetu), ustanawiające maksymalną dopuszczalną wysokość deficytu budżetowego (zasada względnie zrównoważonego budżetu) lub ograniczające dopuszczalną wartość części bądź całości zadłużenia publicznego. Stosunkowo najczęściej są one narzucane jednostkom samorządu terytorialnego oraz podmiotom państw federalnych. Coraz powszechniej stosuje się je jednak także w odniesieniu do władz centralnych¹. Wielu badaczy utrzymuje, iż efektywne wprowadzenie takich regulacji może prowadzić do większej dyscypliny fiskalnej [Beetsma 2001, s. 23-52; Eichengreen, von Hagen 1996; Millar 1997].

Wspomniane regulacje mają ograniczać swobodę decydentów politycznych skłonnych do zaciągania długu publicznego wyższego niż optymalny. W efekcie mają zapewnić, iż nadmierne deficyty oraz zadłużenie publiczne nie będą stanowiły zagrożenia dla stabilności gospodarki narodowej ani sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Celem wprowadzenia reguł dotyczących jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów państw federalnych jest także uchronienie rządów przed koniecznością wspierania nadmiernie zadłużonych władz publicznych niższych szczebli. Wyeliminowane mają być zatem konsekwencje hazardu moralnego, oportunistu oraz krótkowzroczności polityków, którym narzucone zostaje postępowanie maksymalizujące dobrobyt społeczny [Buchanan 1958; Buchanan, Vanberg 1986, s. 215-227; Manasse 2005].

Wprowadzenie regulacji ograniczających swobodę zaciągania długu publicznego już w latach 50. ubiegłego stulecia postulował J. Buchanan, argumentując, iż politycy w niedostatecznym zakresie reprezentują interesy wyborców, preferując natomiast korzyści własne oraz swoich ugrupowań politycznych, a każda bieżąca generacja uwzględnia w niedostatecznym stopniu interesy przyszłych pokoleń [Buchanan 1958].

Postępy międzynarodowej integracji walutowej sprawiły, iż pojawiły się dodatkowe przesłanki ustanawiania norm ograniczających swobodę prowadzenia polityki budżetowej przez przyjmujące wspólną walutę kraje o niezależnej polityce fiskalnej. Regulacje te mają uniemożliwić przenoszenie się negatywnych konsekwencji

¹ Po II wojnie światowej wprowadziły je Niemcy, Włochy, Japonia oraz Holandia w celu zwiększenia wiarygodności swoich programów stabilizacyjnych. W USA pierwszą próbę wprowadzenia takich reguł reprezentowała ustawa Gramma-Rudmana-Hollinsa (GRH) z 1985 r. Na początku kolejnej dekady reguły takie wprowadziły Kanada, Nowa Zelandia oraz kraje członkowskie Unii Europejskiej. W Szwajcarii konstytucyjny limit dotyczący zadłużenia publicznego wprowadzono życie w następstwie referendum z grudnia 2001 r. [Eichengreen, von Hagen; Hallerberg, von Hagen 1999, s. 209-232; Hallerberg, Strauch, von Hagen 2006; Jones, Sanguinetti, Tommasi 1999, s. 135-150; Kopits, Symansky 1998, s. 59-84].

nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej prowadzonej przez jeden kraj na inne państwa należące do wspólnej strefy walutowej. Są one zatem w szczególny sposób nakierowane na eliminowanie hazardu moralnego w relacjach pomiędzy uczestnikami integrującego się obszaru walutowego [Balassone, Franco 2001, s. 33-58; Buti, Giudice 2002, s. 823-847].

Wprowadzenie surowych norm ograniczających poziom deficytu oraz długu publicznego może jednak rodzić znaczne koszty. Przejawiają się one w postaci zmniejszenia lub utraty zdolności stabilizowania cyklicznych wahań koniunktury oraz utraty możliwości elastycznego reagowania na szoki w zakresie dochodów oraz wydatków publicznych. Zarówno model *tax smoothing*, jak i keynesowski model polityki stabilizacyjnej implikują, iż zasada zrównoważonego budżetu ma charakter suboptymalny. Należy zwłaszcza zauważyć, iż może ona kreować nadmierną zmienność stóp opodatkowania stojącą w sprzeczności z optymalną polityką fiskalną „wygładzającą” obciążenia podatkowe. Z keynesowskiego punktu widzenia zasada zrównoważonego budżetu prowadzi do wzrostu amplitudy wahań aktywności gospodarczej w ramach cyklu koniunkturalnego. Może ona także utrudniać realizację reform strukturalnych, których koszty początkowe nie mogą być rozłożone w czasie. A. Razin i E. Sadka ilustrują to przykładem reform systemów ubezpieczeń społecznych. Ważkim argumentem przeciw stosowaniu wspomnianych regulacji jest również tworzenie przez nie bodźców do „kreatywnej” i nietransparentnej księgowości budżetowej, co w długim okresie stanowi ważną barierę osiągnięcia trwałej równowagi fiskalnej [Alesina, Perotti 1996, s. 401-407; Barro 1979, s. 940-971; Lucas, Stokey 1983, s. 55-93; Razin, Sadka 2003].

Część ze wspomnianych wyżej problemów mogłaby być przezwyciężona przez przyjęcie złagodzonej zasady zrównoważonego budżetu zawierającej algorytm dostosowujący poziom restrykcyjności ograniczeń fiskalnych do fazy cyklu koniunkturalnego (zasada zrównoważonego budżetu „dostosowanego cyklicznie”). Mogłaby ona ograniczać uznaniowe decyzje polityczne dotyczące poziomu deficytu budżetowego i zapobiegać ekspansji długu publicznego, jednocześnie zachowując możliwość elastycznego reagowania na wahania poziomu aktywności gospodarczej. Skomplikowane normy jest jednak trudniej monitorować oraz egzekwować ich przestrzeganie, w efekcie czego mogą one stać się bezużyteczne.

Należy zauważyć, iż nawet dostrzeganie niekorzystnych konsekwencji stosowania zasady zrównoważonego budżetu nie musi prowadzić do jej odrzucenia. Wielu badaczy twierdzi bowiem, iż korzyści związane z implementacją norm prawnych ograniczających zadłużenie publiczne przeważają nad negatywnymi następstwami. Zwracają oni uwagę, iż dyskrecjonalna polityka fiskalna może sama być źródłem fluktuacji aktywności gospodarczej (*volatility*). Ograniczenie swobody jej prowadzenia skutkuje wówczas poważnym zmniejszeniem lub wyeliminowaniem takich indukowanych przez decydentów politycznych wahań koniunktury. Korzyści z tego tytułu mogą stanowić przeciwwagę dla ewentualnych kosztów wynikających z ograniczenia lub utraty możliwości funkcjonowania automatycznych stabilizatorów

koniunktury czy też nadmiernych wahań opodatkowania. Nabiera to szczególnego znaczenia wówczas, gdy skala zaburzeń indukowanych przez decydentów politycznych jest duża w stosunku do zdolności stabilizowania koniunktury za pomocą polityki budżetowej [Alesina, Perotti 1996; Alesina, Tabellini 1990a, s. 403-414; Fatas, Mihov 2006, s. 101-117].

4. Zasady poprawnej konstrukcji reguł ograniczających swobodę zaciągania długu publicznego

Skuteczność działania norm ograniczających zadłużenie publiczne jest uwarunkowana poprawnością ich konstrukcji. Istnienie tego rodzaju regulacji jest dla polityków niewygodne, dlatego mogą oni prowadzić działania mające na celu zmniejszenie ich roli. Może to wyrażać się w dążeniach do usunięcia, zmiany lub osłabienia narzuconych reguł. Inną formą reakcji władz publicznych na normy ograniczające swobodę zaciągania długu publicznego jest jedynie pozorne ich wypełnianie.

Według G. Kopitsa i S. Symansky'ego, dobra regulacja ograniczająca swobodę zaciągania długu publicznego powinna być jasno zdefiniowana, transparentna, prosta, elastyczna, adekwatna do celu, możliwa do wdrożenia, spójna oraz wspierana przez reformy strukturalne. Należy szczególnie podkreślić znaczenie precyzyjnego zdefiniowania wskaźników podlegających ograniczeniu oraz klauzul sytuacji wyjątkowych (wyłączających stosowanie sankcji), a także ich odporności na manipulacje księgowo [Kopits, Symansky 1998].

Ważnym czynnikiem mającym wpływ na skuteczność norm ograniczających swobodę zaciągania długu publicznego są rozwiązania z zakresu przejrzystości finansów publicznych. Należy zwłaszcza precyzyjnie określić standardy rachunkowości publicznej, zasady raportowania o stopniu wypełnienia omawianych norm oraz zasady sporządzania prognoz wielkości deficytu oraz długu publicznego.

G. Milesi-Ferretti podkreśla, iż w celu zachowania zgodności z obowiązującymi regulacjami decydenci polityczni łączą rzeczywisty wzrost restrykcyjności polityki fiskalnej z pewnym zakresem kreatywnej księgowości. Im większa przejrzystość polityki fiskalnej, tym mniejszy jest zakres manipulacji księgowych, ponieważ wzrasta prawdopodobieństwo ujawnienia tego rodzaju praktyk [Milesi-Ferretti 2000]. F. Balassone, D. Franco i S. Zotteri wskazują, iż reguły oparte na wielkości długu są mniej podatne na manipulacje niż reguły bazujące na wartości deficytu budżetowego [Balassone, Franco, Zotteri 2002].

Ważną cechą dobrej normy ograniczającej zadłużenie publiczne powinna być stabilność. W tym celu należy zapewnić, iż będzie ona trudna do zmiany. W najszerszym zakresie postulat ten realizuje konstytucjonalizacja norm ograniczających swobodę prowadzenia polityki budżetowej.

Zestaw kryteriów oceny konstrukcji norm ograniczających swobodę zaciągania długu publicznego wskazał również R. Inman. Dobre regulacje powinny podlegać

ocenie *ex post*, tj. za ich wypełnienie powinno uważać się zgodność z normą rzeczywistych wyników polityki budżetowej. Wykluczona powinna być możliwość łatwego uchylania lub czasowego zawieszania ograniczeń fiskalnych. Dobre normy powinny przewidywać dotkliwe kary za ich nieprzestrzeganie, nad których egzekucją winien czuwać podmiot niezależny politycznie [Inman 1996].

Dobra reguła ograniczająca swobodę zaciągania długu publicznego powinna również być:

- definiowana w kategoriach *ex post*, tj. powinna się odnosić do rzeczywistego wykonania budżetu, a nie tylko do kształtu ustawy lub uchwały budżetowej,
- monitorowana i egzekwowana przez podmiot niezależny politycznie, czego przykładem jest powierzenie oceny przestrzegania reguł fiskalnych w amerykańskich stanach sądom najwyższemu,
- obwarowana dotkliwymi sankcjami [Alt, Lowry 1994, s. 811-828; Eslava 2006; Poterba 1995, s. 329-336; 1994, s. 799-821; von Hagen 1991, s. 199-210; 1992].

Dyskusję budzi kwestia roli sądów i trybunałów w procesie oceny przestrzegania i egzekucji norm ograniczających swobodę zaciągania długu publicznego. Podkreśla się zalety niezależności oraz apolityczności tych instytucji, a także potencjalną wysoką skuteczność podejmowanych przez nie działań. Pojawiają się jednak także krytyczne opinie o zaangażowaniu władzy sądowniczej w procesy budżetowe. Sądownictwo w demokratycznym społeczeństwie to jeden z elementów systemu wzajemnie kontrolujących się oraz równoważących się władz. Wyposażenie go w nadmierne uprawnienia w zakresie gospodarki budżetowej może podważać pozycję władzy ustawodawczej oraz wykonawczej [Eslava 2006].

Postulaty Kopitsa-Symansky'ego zostały określone dla krajowych zasad fiskalnych. W przypadku norm ustanawianych w związku z realizacją ponadnarodowych projektów integracji walutowej katalog tych postulatów powinien zostać poszerzony o zachowanie możliwie dużego stopnia neutralności w odniesieniu do preferencji społecznych, które są zróżnicowane w poszczególnych krajach integrujących swoje systemy monetarne. Nie powinny one zatem narzucać wyboru roli i rozmiarów sektora finansów publicznych [Balassone, Franco, Zotteri 2002; Kopits, Symansky 1998]. W odniesieniu do norm funkcjonujących w międzynarodowym ugrupowaniu integracyjnym M. Buti i G. Giudice podkreślają dodatkowo znaczenie istnienia wyraźnego, silnego politycznie i ekonomicznie „promotora normy” [Buti, Giudice 2002, s. 823-847].

5. Przegląd wyników badań funkcjonowania reguł ograniczających swobodę zaciągania długu publicznego

Problem funkcjonowania reguł ograniczających zadłużenie publiczne jest przedmiotem licznych opracowań odnoszących się zarówno do suwerennych państw, podmiotów federacji (stanów, prowincji) jak i do jednostek samorządu terytorial-

nego. Szczególną uwagę badaczy przyciągają amerykańskie stany. Jak zauważają T. Besley i A. Case, zróżnicowanie prawnych ograniczeń swobody zaciągania długu publicznego w amerykańskich stanach przy jednoczesnym względnym podobieństwie pozostałych uwarunkowań prawnych i ekonomicznych dostarcza znakomitej okazji do oceny wpływu reguł ograniczających swobodę prowadzenia polityki fiskalnej na osiągnięte wyniki budżetowe i kształtowanie się sytuacji makroekonomicznej [Besley, Case 1995, s. 769-798].

W zdecydowanej większości amerykańskich stanów obowiązują różnorodne formy norm ograniczających zadłużenie publiczne. Jedynym wyjątkiem jest Vermont. Normy obowiązujące w pozostałych 49 stanach można podzielić na 4 grupy. W 44 stanach gubernator musi złożyć projekt w pełni zrównoważonego budżetu. W 37 stanach parlament musi przyjąć zrównoważony budżet. Rzeczywiste dochody i wydatki mogą jednak odchyłać się od planu na skutek niespodziewanych szoków mających miejsce po uchwaleniu budżetu. W 24 stanach występuje zasada bezwzględnie zrównoważonego budżetu. W przypadku wystąpienia niespodziewanych szoków zaburzających równowagę budżetową oznacza ona konieczność dokonania natychmiastowej redukcji wydatków, podniesienia podatków lub nadania zaciągniętemu długowi formy zobowiązań krótkoterminowych i jego pełnej spłaty w następnym roku budżetowym [Poterba, Rueben 1999].

Większość badaczy uważa, iż surowość normy nakazujących zachowanie równowagi budżetowej ma istotne znaczenie dla wyników realizowanej polityki fiskalnej. J. Poterba ustalił, iż stany będące przedmiotem bardziej precyzyjnych i restrykcyjnych ograniczeń w zakresie deficytu budżetowego szybciej reagowały na szoki egzogeniczne. Reguły ograniczające swobodę zadłużania się wpływały w ten sposób istotnie na zmniejszenie zakresu nierównowagi fiskalnej oraz zadłużenia wspomnianych stanów [Poterba 1995, s. 329-336; 1994, s. 799-821]. Pogląd ten wspierają również inne liczne badania, m.in. B. Bunch, J. von Hagen, J. Alta i R. Lowry'ego, B. Eichengreena, B. Eichengreena i T. Bayoumiego, H. Bohna i R. Inmana, A. Alesiny i T. Bayoumiego, D. Kiewieta i K. Szakaly, J. Poterby i K. Ruebena, G. Kirchgässnera, B. Sorensena i L. Wu wraz z O. Yoshą [Alesina, Bayoumi 1996; Alt, Lowry 1994, s. 811-828; Bohn, Inmann 1996; Bunch 1991, s. 57-69; Eichengreen 1994, s. 167-190; Eichengreen, Bayoumi 1994, s. 783-791; von Hagen 1991, s. 199-210; Kiewiet, Szakaly 1996, s. 62-97; Kirchgässner 2001; Poterba, Rueben 1999; Sorensen, Wu, Yoshan 2001, s. 1271-1310].

Z badań J. Poterby wynika jednak także, iż stany te mają tendencję do realizowania bardziej procyklicznych rodzajów polityki fiskalnej [Poterba 1995, s. 329-336; 1994, s. 799-821]. Potwierdzają to badania B. Eichengreena i T. Bayoumiego oraz A. Fatasa i I. Mihova, którzy zauważyli, iż regulacje ograniczające zadłużenie publiczne wywierają silny wpływ na elastyczność reakcji wydatków publicznych na poziom aktywności gospodarczej. Polityka fiskalna staje się zatem bardziej procykliczna z powodu istnienia ścisłych ograniczeń jej prowadzenia [Eichengreen, Bayoumi 1994, s. 783-791; Fatas, Mihov 2006, s. 101-117].

Badania A. Fatasa i I. Mihova skłaniają jednak do wniosku, iż efekt powyższy jest istotnie słabszy od korzyści wynikających z utrudnienia lub eliminacji możliwości angażowania się władz publicznych w działania o charakterze dyskrejonalnym, indukujące fluktuacje aktywności gospodarczej. Oznacza to, iż z punktu widzenia dążenia do minimalizacji amplitudy wahań koniunktury korzyści z istnienia ograniczeń fiskalnych dominują nad kosztami ich wprowadzenia. Polityka fiskalna jest zatem bardzo ważnym źródłem wahań koniunkturalnych w amerykańskich stanach i w efekcie ograniczenia nałożone na nią wpływają stabilizująco na aktywność gospodarczą. Warto dodać, iż wspomniani autorzy koncentrują swą uwagę wyłącznie na problemie wpływu ograniczeń fiskalnych na cykl koniunkturalny, ignorując długookresowe korzyści wynikające z wprowadzenia zasad ograniczających zadłużenie publiczne [Fatas, Mihov 2006, s. 101-117]. Generalne konkluzje poczynione przez tych autorów znajdują potwierdzenie także w badaniach A. Alesiny i T. Bayomięgo, którzy odrzucili hipotezę, iż normy prawne ograniczające zadłużenie publiczne zwiększają amplitudę wahań w ramach cyklu koniunkturalnego [Alesina, Bayoumi 1996, s. 5-17]. Jedynie nieliczne opracowania kwestionują wpływ reguł ograniczających swobodę zaciągania długu publicznego na wyniki realizowanej polityki fiskalnej [Clingermayer, Wood 1995, s. 108-120].

Niektóre badania wskazują, iż wpływ analizowanych regulacji na wyniki gospodarki budżetowej amerykańskich stanów jest ograniczany przez działania mające na celu ich ominięcie. Jak dowodzą analizy H. Bohna i R. Inmana oraz B. Sorensena i L. Wu wraz z O. Yoshą, skala możliwych nadużyć jest jednak ograniczona [Bohn, Inman 1996; Sorensen, Wu, Yosha 2001]. Działania podejmowane przez władze stanowe sprowadzają się najczęściej do prób dostosowań w zakresie rachunkowości publicznej bądź, jak zauważyli D. Kiwiet i K. Szakaly, do częściowego zastępowania długu stanowego długiem komunalnym. Drogą omijania tych ograniczeń jest również finansowanie wydatków stanowych z innych funduszy niż obligatoryjnie zrównoważony budżet ogólny. Niektóre stany tworzą specjalne fundusze rezerwowe służące wyrównywaniu konsekwencji możliwych fluktuacji wysokości dochodów podatkowych, tzw. *rainy-day-funds*. Ten ostatni sposób pozostaje jednak w istocie w zgodzie z celami tworzenia norm ograniczających zadłużenie publiczne [Kiwiet, Szakaly 1996, s. 62-97].

Duże zainteresowanie badaczy wywołują także normy fiskalne ukształtowane w procesie europejskiej integracji walutowej, zawarte w Traktacie z Maastricht oraz Pakcie stabilności i wzrostu. M. Buti i G. Giudice uznali, iż zasady fiskalne z Maastricht okazały się skuteczne i doprowadziły w wielu krajach do poważnej redukcji poziomu deficytu oraz długu publicznego. Stwierdzili, iż przesądziło o tym powiązanie ich z jasnym zestawem kar i nagród, określenie terminów niezależnych od spełnienia wymogów przez poszczególne kraje (problem „odjeżdżającego pociągu”), przejrzysty charakter reguł, oparcie na jednolitym standardzie rachunkowości budżetowej, jasno określony podmiot odpowiedzialny za monitorowanie osiągnięcia założonych efektów oraz silny „promotor” polityczny (Niemcy) [Buti, Giudice 2002, s. 823-847].

J. von Hagen, A. Hughes-Hallet i R. Strauch rozważali, czy poprawa stanu finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej w okresie poprzedzającym przyjęcie euro była następstwem regulacji fiskalnych zawartych w Traktacie z Maastricht, czy też proces konwergencji wykreował swoją własną dynamikę polityczną pomagającą rządowi osiągać ambitne cele fiskalne. Autorzy ustalili, iż większość działań nakierowanych na zrównoważenie budżetów publicznych podjętych przed 1995 r. nie dała się przewidzieć na podstawie modeli funkcjonowania gospodarki budżetowej oszacowanych przy użyciu danych historycznych. Wyniki te sugerują, iż to właśnie reguły fiskalne z Maastricht wykreowały presję polityczną na zrównoważenie finansów publicznych krajów pragnących wstąpić do strefy euro. Była ona skuteczna przynajmniej w pierwszej połowie lat 90. W niektórych spośród tych krajów duża skala koniecznych dostosowań budżetowych wywołała korzystne efekty niekeynesowskie, wspierając przez to trwałość redukcji nierównowagi fiskalnej [von Hagen, Hughes-Hallet, Strauch 2001]. Jak zauważyli F. Giavazzi i M. Pagano oraz F. Giavazzi, T. Jappelli i M. Pagano, pomiędzy poprawą salda finansów publicznych a aktywnością gospodarczą występuje zależność o charakterze nieliniowym. W przypadku niewielkich redukcji deficytu budżetowego dominują tradycyjne efekty keynesowskie. Dopiero po podjęciu bardziej ambitnych działań nakierowanych na przywrócenie równowagi budżetowej efekty niekeynesowskie zaczynają dominować nad skutkami bezpośredniej redukcji popytu zgłaszanego przez władze publiczne [Giavazzi, Jappelli, Pagano 2000, s. 1259-1289; Giavazzi, Pagano 1990].

Nie brak jednak także bardziej krytycznych ocen funkcjonowania reguł fiskalnych z Maastricht oraz Paktu stabilności i wzrostu. Część z nich odnosi się do obu tych regulacji, część zaś wskazuje na zdecydowanie zmniejszoną skuteczność norm prewencyjnych po zakwalifikowaniu państw do udziału w strefie euro. A. Fatas, A. Hughes-Hallett, A. Siebert, R. Strauch i J. von Hagen uważają, iż normy ograniczające nierównowagę fiskalną nie okazały się skuteczne w odniesieniu do dużych krajów Unii Europejskiej [Fatas i in. 2003]. G. Wolff i J. von Hagen wskazali, iż liczne kraje Wspólnoty stosują metody kreatywnej księgowości w celu omijania limitów wynikających z prawa europejskiego [Wolff, von Hagen 2004].

F. Balassone i M. Francese, analizując wyniki polityki budżetowej państw wchodzących w skład strefy euro, stwierdzili asymetryczną reakcję salda budżetowego na zmiany aktywności gospodarczej w ramach cyklu koniunkturalnego. Salda budżetowe pogarszały się w okresach złej koniunktury, ale nie poprawiały się znacznie w okresach wysokiej aktywności gospodarczej. Ta asymetria przyczynia się do generowania długu publicznego. Brak mechanizmów narzucających symetrię reakcji polityki budżetowej na poszczególne fazy cyklu koniunkturalnego można zatem uznać za największą słabość obowiązujących regulacji prawnych ograniczających swobodę zaciągania długu publicznego [Balassone, Francese 2004].

Doceniając osiągnięcia regulacji fiskalnych Traktatu z Maastricht, M. Buti i G. Giudice zwracają uwagę na słabości Paktu stabilności wzrostu. Do najważniejszych zaliczyli oni mniejszą przejrzystość reguł, mniej dolegliwy i niejasny system

kar oraz brak nagród towarzyszących wcześniejszym regulacjom, brak wyraźnego i silnego „promotora” politycznego (na skutek pogorszenia sytuacji fiskalnej Niemiec) [Buti, Giudice 2002, s. 823-847]. Niektórzy autorzy wskazują także, iż Pakt stabilności i wzrostu zniechęca do inwestycji publicznych, co jest szczególnie niekorzystne dla krajów cechujących się znaczną luką infrastrukturalną. Jednocześnie stawia on w centrum uwagi bieżące zobowiązania władz publicznych, lekceważąc problem reform strukturalnych [Buti, Eijffinger, Franco 2003; 2005; Buti, Martinot 2000, s. 92-104; Eichengreen, Bayoumi 1994, s. 783-791; Manasse 2005].

Niektórzy autorzy twierdzą także, iż reguły z Maastricht oraz Pakt stabilności i wzrostu oddziałują na europejskie systemy gospodarcze procyklicznie i recesjogennie. Jednakże H. Lehment uważa, iż badania nie potwierdzają zasadności tych zarzutów. W odniesieniu do 2001 r. zauważył on konflikt pomiędzy automatycznymi stabilizatorami koniunktury a ograniczeniami Paktu stabilności i wzrostu jedynie w przypadku Niemiec i Portugalii, co przypisał niezachowaniu przez te kraje odpowiedniego poziomu marginesu bezpieczeństwa w swoich budżetach. Sytuacja ta stanowiła zatem rodzaj automatycznej kary za brak odpowiedzialności fiskalnej w okresie dobrej koniunktury. Według tego autora, nie ma także dowodów na wymiennosc między procesem przywracania równowagi fiskalnej a stopą wzrostu w średnim okresie. Spośród ośmiu krajów, które ograniczyły w latach 1992-2001 swoje strukturalne deficyty przynajmniej o 0,5 pkt proc. PKB rocznie, tylko Włochy mają stopę wzrostu niższą od średniej dla Unii Europejskiej. Pozostałe 7 krajów uzyskało nawet wyższą średnioroczną stopę wzrostu niż w latach 1974-1991, gdy ich strukturalne deficyty wzrastały i były wyższe niż obecnie [Lehment 2002].

Według M. Hallerberga, R. Straucha i J. von Hagen, którzy badali równowagę fiskalną piętnastu krajów Unii Europejskiej w latach 1985-2004, surowsze normy prewencyjne redukowały narastanie zadłużenia publicznego głównie w tych krajach Unii Europejskiej, które charakteryzują się dużymi różnicami ideologicznymi w ramach koalicji rządzących bądź w których władzę sprawują rządy mniejszościowe [Hallerberg, Strauch, von Hagen 2006].

M. Buti, S. Eijffinger i D. Franco podkreślają niezgodność Paktu stabilności i wzrostu z niektórymi kryteriami Inmana. Najważniejszy problem dotyczy politycznego charakteru organów wdrażających i egzekwujących reguły fiskalne. Prowadzi to do poważnych trudności zwłaszcza w przypadku konieczności ukarania dużych krajów. Przewidziana w Pakcie stabilności i wzrostu tzw. Procedura nadmiernego deficytu, prowadząca do narzucenia krajom redukcji nierównowagi fiskalnej, została po raz pierwszy zastosowana w 2002 r. w stosunku do Portugalii. Jednak już w 2003 r. pakt został wystawiony na działanie poważnego kryzysu, gdy rada Ecofin nie zastosowała tej procedury w odniesieniu do Niemiec i Francji, które przekroczyły dopuszczalny poziom deficytu finansów publicznych w poprzednim roku. Doprowadziło to do sytuacji, gdy nie było jasne, czy zasady fiskalne obowiązują, czy nie. Odpowiedzią na te trudności miała być reforma Paktu stabilności i wzrostu dokonana w 2005 r. [Buti, Eijffinger, Franco 2005].

L. Calmfors zauważa, że najważniejsze zmiany sprowadzają się do osłabienia mechanizmu wymuszania dyscypliny fiskalnej, a zwłaszcza procedury karania państw, których finanse publiczne cechują się nadmierną nierównowagą. W efekcie deficyt przekraczający 3% PKB w roku „t” nie musi być skorygowany w roku „t + 2”, jak było początkowo, ale w roku „t + 5” lub nawet „t + 6”. Przesuwa to również datę, gdy kraj może być zmuszony do złożenia nieoprocentowanego deficytu, a następnie jego konwersji na karę. Kara może zostać orzeczona w roku „t + 8” lub „t + 9”, a nie jak było to pierwotnie „t + 5”.

[Załącznik 1]

Autor ten ocenia negatywnie wprowadzane zmiany. Zwraca on uwagę, iż korzeni trudności z wdrożeniem sankcji wynikających z Paktu stabilności i wzrostu należy upatrywać w silnych bodźcach do „strategicznego zachowania” ministrów finansów tworzących radę Ecofin. W efekcie dochodziło do zmywy w celu uniknięcia sankcji przez łamiących reguły wspólnotowe reguły fiskalne. Po części było to konsekwencją jednoczesnego występowania kilku krajów łamiących te zasady. Jednocześnie ministrowie finansów krajów, które nie łamały norm ograniczających deficyt budżetowy, ulegali silnej pokusie łagodnego traktowania partnerów nieprzestrzegających tych regulacji. Miało to zwiększać prawdopodobieństwo, iż jeśli ich kraje w przyszłości nie spełnią wymogów Paktu stabilności i wzrostu, to również zostaną potraktowane łagodnie. Rozszerzenie uznaniowości w procesie egzekucji reguł fiskalnych wynikające z reformy Paktu stabilności i wzrostu może zatem wydatnie zwiększyć problemy z jego stosowaniem.

W opinii tego badacza o wiele gorsze jest jednak to, że do zmian doszło pod wpływem złamania dotychczasowych reguł przez niektóre kraje Unii Europejskiej. W ten sposób zademonstrowano, iż reguły mają charakter endogeniczny, pozbawiając je w ten sposób wiarygodności [Calmfors 2005].

Niektórzy autorzy poddawali analizie również funkcjonowanie norm ograniczających swobodę zaciągania długu publicznego w innych krajach. L. Lambertini skoncentrowała swoją uwagę na pięciu państwach związkowych różniących się realizowanym modelem federalizmu. Podmioty federacji w Kanadzie, Szwajcarii i USA są bardziej autonomiczne w zakresie prowadzonej polityki fiskalnej, w tym także odnośnie do poziomu deficytu budżetowego oraz długu, niż w Australii oraz Niemczech. Autorka uważa, iż w pierwszym przypadku większą rolę w zakresie zapewnienia odpowiedzialnej polityki budżetowej odgrywa dyscyplina rynkowa, a w drugiej grupie krajów wspólne dla całego państwa konstytucyjne limity dopuszczalnego deficytu oraz długu publicznego. Ustaliła ona, iż podmioty federacji cieszące się większym zakresem autonomii w sprawach budżetowych charakteryzowały się wyższym poziomem deficytów budżetowych i zadłużenia publicznego oraz wykazywały fluktuacje salda budżetowego charakterystyczne dla „wyborczego cyklu budżetowego”. Może to prowadzić do wniosku o wyższej skuteczności odgór-

nie narzucanych norm fiskalnych w stosunku do dyscypliny rynkowej oraz własnych nieobligatoryjnych regulacji ograniczających swobodę zadłużania się podmiotów federacji [Lambertini 2003].

L. Feld i G. Kirchgässner wskazali, iż w latach 1986-1997 te spośród 26 kantonów szwajcarskich, w których obowiązywały surowsze normy ograniczające swobodę zaciągania długu publicznego, cechowały się istotnie niższym poziomem deficytów oraz długu publicznego. Takie same zależności znaleźli oni na poziomie lokalnym [Feld, Kirchgässner 2001, s. 329-367]. Potwierdziły to badania dotyczące funkcjonowania reguł fiskalnych w prowincjach kanadyjskich przeprowadzone przez takich autorów, jak L. Imbeau, F. Pétry i M. Lamari [2001, s. 1-29]. Jednocześnie jednak J. Millar doszedł do przeciwstawnych wniosków co do skuteczności norm ograniczających swobodę zaciągania długu przez prowincje kanadyjskie [Millar 1997].

Warto zauważyć, iż ubocznym skutkiem efektywnych zasad ograniczających swobodę prowadzenia polityki budżetowej może być zmiana podmiotowej struktury zadłużenia publicznego. Jak ustalili J. von Hagen i B. Eichengreen, udział długu rządu centralnego w długu publicznym ogółem wzrasta w krajach, gdzie władze regionalne są obiektem ograniczeń swobody zaciągania długu. Może to sugerować, iż rząd centralny przynajmniej częściowo akomoduje popyt wspólnot samorządowych na środki pożyczkowe, zaciągając zobowiązania samemu i transferując pozyskane środki do władz publicznych niższych szczebli [von Hagen, Eichengreen 1996, s. 134-138].

6. Podsumowanie

Normy prawne określające ograniczające zadłużenie publiczne przybierają zazwyczaj postać nakazu całkowitego zrównoważenia budżetu, maksymalnej dopuszczalnej wysokości deficytu budżetowego lub zadłużenia publicznego. Wspomniane regulacje mają ograniczać swobodę decydentów politycznych skłonnych do zaciągania długu publicznego wyższego niż optymalny. Wprowadzenie surowych norm ograniczających zadłużenie publiczne może jednak rodzić koszty w postaci zmniejszenia lub utraty zdolności stabilizowania cyklicznych wahań koniunktury oraz utraty możliwości elastycznego reagowania na szoki w zakresie dochodów oraz wydatków publicznych, może także kreować nadmierną zmienność stóp opodatkowania. Wielu badaczy twierdzi jednak, iż korzyści związane z wprowadzeniem wspomnianych regulacji przeważają nad negatywnymi następstwami. Wpływają one na zmniejszenie zakresu nierównowagi fiskalnej oraz zadłużenia publicznego. Ograniczają także fluktuacje aktywności gospodarczej, których źródłem jest sama polityka fiskalna. Prowadzone dotychczas badania empiryczne nie wyjaśniają w pełni jednoznacznie konsekwencji stosowania norm ograniczających zaciąganie długu publicznego, jednak większość z nich przemawia za stosowaniem takich regulacji.

Załącznik 1. Procedura nadmiernego deficytu – porównanie rozwiązań występujących przed reformą oraz po reformie Paktu stabilności i wzrostu

Rok	Stare sformułowanie Paktu stabilności i wzrostu lub surowe zastosowanie jego nowego brzmienia	Złagodzone zastosowanie nowego brzmienia Paktu stabilności i wzrostu			
1	2	3			
t	Przekroczenie progu 3% PKB przez deficyt finansów publicznych	Przekroczenie progu 3% PKB przez deficyt finansów publicznych	Przekroczenie progu 3% PKB przez deficyt finansów publicznych	Przekroczenie progu 3% PKB przez deficyt finansów publicznych	Przekroczenie progu 3% PKB przez deficyt finansów publicznych
t + 1	Decyzja rady o występowaniu nadmiernego deficytu i sformułowanie rekomendacji	Decyzja rady o występowaniu nadmiernego deficytu i sformułowanie rekomendacji	Decyzja rady o występowaniu nadmiernego deficytu i sformułowanie rekomendacji	Decyzja rady o występowaniu nadmiernego deficytu i sformułowanie rekomendacji	Zastosowanie klauzuli wyjątku i nieogłaszanie wystąpienia nadmiernego deficytu
t + 2	Określenie terminu na usunięcie nadmiernego deficytu	–	–	–	Decyzja rady o występowaniu nadmiernego deficytu i sformułowanie rekomendacji
t + 3	Pierwszy depozyt	Przesunięty początkowy termin usunięcia nadmiernego deficytu	Przesunięty początkowy termin usunięcia nadmiernego deficytu	Przesunięty początkowy termin usunięcia nadmiernego deficytu	–
t + 4	Drugi depozyt	Pierwszy depozyt	Powtórna rekomendacja i nowe przesunięcie terminu usunięcia nadmiernego deficytu	Powtórna rekomendacja i nowe przesunięcie terminu na usunięcie nadmiernego deficytu	Przesunięty początkowy termin usunięcia nadmiernego deficytu

Załącznik 1, cd.

1	2	3			
t + 5	Przekształcenie pierwszego depozytu w karę	Drugi depozyt	Pierwszy depozyt	Powtórne ostrzeżenie i dalsze przesunięcie terminu usunięcia nadmiernego deficytu	Powtórna rekomendacja i nowe przesunięcie terminu usunięcia nadmiernego deficytu
t + 6		Przekształcenie pierwszego depozytu w karę	Drugi depozyt	Pierwszy depozyt	Powtórne ostrzeżenie i dalsze przesunięcie terminu usunięcia nadmiernego deficytu
t + 7			Przekształcenie pierwszego depozytu w karę	Drugi depozyt	Pierwszy depozyt
t + 8				Przekształcenie pierwszego depozytu w karę	Drugi depozyt
t + 9					Przekształcenie pierwszego depozytu w karę

Źródło: [Buti, Giudice 2002, s. 9]

Literatura

- Alesina A., Bayoumi T., *The Cost and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from US States*, NBER Working Paper nr 5614, Cambridge 1996.
- Alesina A., Perotti R., *Budget Deficits and Budget Institutions*, NBER Working Papers nr 5556, Cambridge 1996.
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal discipline and the budget process*, „The American Economic Review” 1996 vol. 86 nr 2.
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal expansions and adjustments in OECD countries*, „Economic Policy” 1995 vol. 21.
- Alesina A., Perotti R., *The Political Economy of Budget Deficits*, NBER Working Papers nr 4637, Cambridge 1994.
- Alesina A., Tabellini G., *A positive theory of fiscal deficits and government debt*, „Review of Economic Studies” 1990a vol. 57 nr 3.
- Alesina A., Tabellini G., *Why is Fiscal Policy Often Procyclical?*, NBER Working Paper nr 11600, Cambridge 2005.
- Alesina A., Tabellini G., *Voting on the budget deficit*, „American Economic Review” 1990b vol. 80 nr 1.
- Alt J., Lowry R., *Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the states*, „American Political Science Review” 1994 vol. 88 nr 4.
- Balassone F., Francese M., *Cyclical Asymmetry in Fiscal Policy, Debt Accumulation and the Treaty of Maastricht*, Banca D'Italia, Temi di discussione nr 531, Rome 2004.
- Balassone F., Franco D., *EMU Fiscal Rules: a New Answer to an Old Question?*, [w:] *Fiscal Rules*, Banca d'Italia, Rome 2001.
- Balassone F., Franco D., Zotteri S., *Fiscal Rules: Indicators and Underlying Statistical Frameworks*, [w:] *Integration of Statistics in the Information Society*, Statistical Office of The Republic of Slovenia, Ljubljana 2002.
- Barro R., *On the determination of the public debt*, „Journal of Political Economy” 1979 vol. 87 nr 5.
- Beetsma R., *Does EMU Need a Stability Pact?*, [w:] *The Stability and Growth Pact—The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, A. Brunila, M. Buti, D. Franco (red.), Palgrave, Basingstoke 2001.
- Besley T., Case A., *Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits*, „Quarterly Journal of Economics” 1995 vol. 110 nr 3.
- Bohn H., Inman R., *Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States*, NBER Working Paper nr 5533, Cambridge 1996.
- Buchanan J., *Public Principles of Public Debt*, R. Irwin Publishers, Homewood 1958.
- Buchanan J., Vanberg V., *Organization theory and financial economic: society, state, and public debt*, „Journal of Law, Economic and Organization” 1986 vol. 2.
- Bunch B., *The effects of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities*, „Public Choice” 1991 vol. 68 nr 1-3.
- Buti M., Eijffinger S., Franco D., *Revisiting the stability and growth pact: grand design or institutional adjustment?* „Economic Papers” 2003 nr 180.
- Buti M., Eijffinger S., Franco D., *The Stability Pact Pains: A Forward-Looking Assessment of the Reform Debate*, CEPR Discussion Paper 5216, London 2005.
- Buti M., Giudice G., *Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment*, „Journal of Common Market Studies” 2002 vol. 40 nr 5.
- Buti M., Martinot B., *Open issues in the implementation of the stability and growth pact*, „National Institute Economic Review” 2000 vol. 174.
- Calmfors L., *What Remains of the Stability Pact and What Next?*, Swedish Institute for European Policy Studies Report nr 8, Stockholm 2005.

- Clingermayer J., Wood B., *Disentangling patterns of state debt financing*, „The American Political Science Review” 1995 vol. 89 nr 1.
- Cukierman A., Meltzer A., *A political theory of government debt and deficits in a neo-ricardian framework*, „The American Economic Review” 1989 vol. 79 nr 4.
- Drazen A., *The Political Business Cycle after 25 Years*, [w:] *NBER Macroeconomics Annual 2000*, B. Bernanke, K. Rogoff (red.), MIT Press, Cambridge 2000.
- Eichengreen B., *Fiscal Policy and EMU*, [w:] *The Political Economy of European Monetary Unification*, B. Eichengreen, J. Frieden (red.), Westview Press, Boulder-Oxford 1994.
- Eichengreen B., Bayoumi T., *The political economy of fiscal restrictions: implications for Europe from the United States*, „European Economic Review” 1994 vol. 38.
- Eichengreen B., von Hagen J., *Fiscal Policy and Monetary Union: Is There a Tradeoff Between Federalism and Budgetary Restrictions?*, NBER Working Paper nr 5517, Cambridge 1996.
- Eslava M., *The Political Economy of Fiscal Policy: Survey*, Inter-American Development Bank Working Paper nr 583, Washington 2006.
- Fatas A., Hughes-Hallett A., Sibert A., Strauch R., von Hagen J., *Stability and growth in Europe: towards a better pact*, „Monitoring European Integration” nr 13, CEPR, London 2003.
- Fatas A., Mihov I., *The macroeconomic effects of fiscal rules*, „Journal of Public Economics” 2006 vol. 90 nr 1-2.
- Feld L., Kirchgässner G., *The political economy of direct legislation: the role of direct democracy in local and regional decision-making*, „Economic Policy” 2001 vol. 16 nr 33.
- Ferejohn J., *Bargaining in legislatures*, „American Political Science Review” 1989 vol. 83.
- Ferejohn J., *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-68*, Stanford University Press, Stanford 1974.
- Fiorino N., Triacca U., *Coalition Governments and Fiscal Performance in Italy (1950-1992). An Impulse Response Analysis*, Societa Italiana di Economia Pubblica. XY Conferenza, Università di Pavia, 3-4 Ottobre 2003.
- Giavazzi F., Jappelli T., Pagano M., *Searching for non-linear effects of fiscal policy: evidence from industrial and developing countries*, „European Economic Review” 2000 vol. 44 nr 7.
- Giavazzi F., Pagano M., *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, NBER Working Paper nr 3372, Cambridge 1990.
- von Hagen J., *A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints*, „Journal of Public Economics” 1991 vol. 44 nr 2.
- von Hagen J., *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities*, „European Economy” 1992 nr 96.
- von Hagen J., *Political Economy of Fiscal Institutions*, GESY. Discussion Paper nr 149, Mannheim 2005.
- von Hagen J., Eichengreen B., *Federalism, fiscal restraints, and European Monetary Union*, „The American Economic Review” 1996 vol. 86 nr 2.
- von Hagen J., Hughes-Hallett A., Strauch R., *Budgetary consolidation in EMU*, „European Economy” 2001 nr 148.
- Hallerberg M., von Hagen J., *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union*, [w:] *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J. Poterba, J. von Hagen (red.), The University of Chicago Press, Chicago-London 1999.
- Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J., *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries*, GESY Discussion Paper nr 150, University of Manheim, Manheim 2006.
- Hibbs D., *Political parties and macroeconomic policy*, „American Political Science Review” 1977 vol. 71 nr 4.

- Hibbs D., *Political parties and macroeconomic policies and outcomes in the Unites States*, „Politics and Economic Policies” 1986 vol. 76 nr 2.
- Imbeau L., *Deficits and Surpluses in Federated States: A Review of the Public Choice Empirical Literature*, Annual Conference of Canadian Political Science Association, Winnipeg 2004.
- Imbeau L., Chenard K., *The Political Economy of Public Deficits: A Review Essay*, Centre D’Analyse Des Politiques. Université Laval, Laval 2002.
- Imbeau L., Pétry F., Lamari M., *Left-right party ideology and government policy: a meta-analysis*, „European Journal of Political Research” 2001 vol. 40 nr 1.
- Inman R., *Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU*, NBER Working Paper nr 5838, Cambridge 1996.
- Jones M., Sanguinetti P., Tommasi M., *Politics, Institutions, and Public-Sector Spending in the Argentine Provinces*, [w:] *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J. Poterba, J. von Hagen (red.), The University of Chicago Press, Chicago-London 1999.
- Kiewiet D., Szakaly K., *Constitutional limitations on borrowing: an analysis of state bonded indebtedness*, „The Journal of Law, Economics, & Organization” 1996 vol. 12 nr 1.
- Kirchgässner G., *The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence*, CESifo Working Paper nr 617, Munich 2001.
- Kontopoulos Y., Perotti R., *Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries*, [w:] *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J. Poterba, J. von Hagen (red.), The University of Chicago Press, Chicago -London 1999.
- Kopits G., Symansky S., *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper nr 162, Washington D.C. 1998.
- Lambertini L., *Are Budget Deficits Used Strategically?*, Boston College, Boston 2003.
- Lehment H., *European Fiscal Policies under the Stability Pact-Some First Insights*, Kiel Working Papers nr 1098, Kiel 2002.
- Lucas R., Stokey N., *Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital*, „Journal of Monetary Economics” 1983 vol. 12.
- Manasse P., *Deficit Limits, Budget Rules, and Fiscal Policy*, IMF Working Paper nr 120, Washington D.C. 2005.
- Milesi-Ferretti G., *Good, Bad, or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules With Creative Accounting*, IMF Working Paper nr 172, Washington D.C. 2000.
- Millar J., *The Effect of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization*, Bank of Canada Working Paper nr 15, Ottawa 1997.
- Persson T., Tabellini G., *The size and scope of government: comparative politics with rational politicians*, „European Economic Review” 1999 vol. 43.
- Pinho M., *Political Model of Budget Deficits: a Literature Review*, Universidad do Porto Working Papers nr 138, Porto 2004.
- Poterba J., *Balanced budget rules and fiscal policy: evidence from the states*, „National Tax Journal” 1995 vol. 48 nr 3.
- Poterba J., *State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics*, „Journal of Political Economy” 1994 vol. 102 nr 3.
- Poterba J., Rueben K., *Fiscal Rules and Borrowing Costs: Evidence form California and Other States*, Public Policy Institute of California, San Francisco 1999.
- Razin A., Sadka E., *A Brazilian-Type Debt Crisis: Simple Analytics*, NBER Working Paper nr 9606, Cambridge 2003.
- Rogoff K., *Equilibrium political budget cycles*, „The American Economic Review” 1990 vol. 80 nr 1.
- Rogoff K., Sibert A., *Elections and macroeconomic policy cycles*, „Review of Economic Studies” 1988 vol. 55.
- Roubini N., Sachs J., *Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies*, „European Economic Review” 1989 vol. 33.

- Sorensen B., Wu L., Yosha O., *Output fluctuations and fiscal policy: U.S. state and local governments 1978-1994*, „European Economic Review” 2001 vol. 45 nr 7.
- Weingast B., Shepsle K., Johansen C., *The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics*, „Journal of Political Economy” 1981 vol. 89 nr 4.
- 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, CEPR, London 2004.
- Vebron H., Winden F., *The Political Economy of Government Debt*, Elsevier Science Publisher, Amsterdam 1993.
- Velasco A., *A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms*, [w:] *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J. Poterba, J. von Hagen (red.), The University of Chicago Press, Chicago-London 1999.

PUBLIC DEBT ORIENTED FISCAL RULES

Summary: The topic of this article includes fiscal rules limiting public debt. The rules concern strict balance of the budget and strict budget, deficit or public debt targets. These rules are intended to limit the leeway of public decision-makers. On the whole, these rules appear to be efficient, but they bring about significant macroeconomic costs: partial or general loss of fiscal automatic stabilizers; they may also induce volatility of tax rates. However, many researchers claim advantages are bigger than costs.