

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**306**

# Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

**Jerzy Sokołowski**

**Arkadiusz Żabiński**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-386-1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Jan Borowiec</b> , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
<b>Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk</b> , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce .....	24
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu .....	37
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
<b>Iwona Dorota Czechowska</b> , Rachunki osobiste dla klientów 60+ .....	61
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka</b> , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu .....	73
<b>Joanna Działo</b> , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
<b>Ryta Dziemianowicz</b> , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
<b>Joanna Fila</b> , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty .....	110
<b>Beata Filipiak, Marek Dylewski</b> , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
<b>Piotr Gut</b> , Model odwróconej płatności ( <i>reverse charge</i> ) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
<b>Małgorzata Magdalena Hybka</b> , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej .....	143
<b>Marcin Idzik</b> , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
<b>Maria Jastrzębska</b> , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego .....	166
<b>Piotr Karaś, Wojciech Pacut</b> , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich ...	178
<b>Anna Kobialka</b> , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny .....	190
<b>Teresa Kondrakiewicz</b> , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
<b>Iwa Kuchciak</b> , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
<b>Elwira Leśna-Wierszołowicz</b> , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce .....	225
<b>Paweł Marszałek</b> , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
<b>Grzegorz Matysek</b> , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

<b>Danuta Milaszewicz</b> , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
<b>Magdalena Miszczuk</b> , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia .....	272
<b>Anna Murdoch</b> , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju .....	285
<b>Piotr Ptak</b> , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
<b>Witold Rakowski</b> , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym .....	311
<b>Halina Rechul</b> , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
<b>Wioleta Samitowska</b> , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP .....	338
<b>Przemysław Siudak</b> , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
<b>Andrzej Sobczyk</b> , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011 .....	362
<b>Michał Sosnowski</b> , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce .....	372
<b>Feliks Marek Stawarczyk</b> , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech .....	386
<b>Igor Styn</b> , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową .....	397
<b>Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta</b> , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego .....	409
<b>Waldemar Szczepaniak</b> , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011 .....	418
<b>Tomasz Śmietanka</b> , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012 .....	430
<b>Tomasz Uryszek</b> , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego .....	442
<b>Alina Walenia</b> , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych .....	454
<b>Jerzy Wąchoł</b> , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych .....	466
<b>Radosław Witczak</b> , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych .....	478
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska</b> , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna .....	488

<b>Katarzyna Wójtowicz</b> , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
<b>Dorota Wyszowska</b> , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 .....	513
<b>Jolanta Zawora</b> , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
<b>Anna Zielińska-Chmielewska</b> , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko .....	534
<b>Dagmara Zuzek</b> , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
<b>Arkadiusz Żabiński</b> , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

## Summaries

<b>Jan Borowiec</b> , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012 .....	23
<b>Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk</b> , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations .....	36
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis .....	47
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Assessment of the banking sector in Europe .....	60
<b>Iwona Dorota Czechowska</b> , Personal accounts for clients 60+.....	72
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka</b> , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis .....	85
<b>Joanna Działo</b> , Does the European Union need a fiscal union? .....	97
<b>Ryta Dziemianowicz</b> , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
<b>Joanna Fila</b> , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects .....	119
<b>Beata Filipiak, Marek Dylewski</b> , Personal debt ratio of local government – system problems .....	131
<b>Piotr Gut</b> , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse .....	142
<b>Małgorzata Magdalena Hybka</b> , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
<b>Marcin Idzik</b> , Financial exclusion – empirical approach.....	165
<b>Maria Jastrzębska</b> , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit .....	177

<b>Piotr Karaś, Wojciech Pacut</b> , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
<b>Anna Kobialka</b> , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
<b>Teresa Kondrakiewicz</b> , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
<b>Iwa Kuchciak</b> , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion .....	224
<b>Elwira Leśna-Wierszółowicz</b> , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland .....	234
<b>Paweł Marszałek</b> , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
<b>Grzegorz Matysek</b> , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes .....	259
<b>Danuta Milaszewicz</b> , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy .....	271
<b>Magdalena Miszczuk</b> , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
<b>Anna Murdoch</b> , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives .....	297
<b>Piotr Ptak</b> , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012 .....	310
<b>Witold Rakowski</b> , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010 .....	324
<b>Halina Rechul</b> , Financial independence of local government units in Poland .....	337
<b>Wioleta Samitowska</b> , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
<b>Przemysław Siudak</b> , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
<b>Andrzej Sobczyk</b> , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011 .....	371
<b>Michał Sosnowski</b> , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
<b>Feliks Marek Stawarczyk</b> , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany .....	396
<b>Igor Styn</b> , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy .....	408
<b>Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta</b> , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county .....	417
<b>Waldemar Szczepaniak</b> , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011 .....	429

---

<b>Tomasz Śmietanka</b> , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
<b>Tomasz Uryszek</b> , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
<b>Alina Walenia</b> , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
<b>Jerzy Wąchol</b> , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data .....	477
<b>Radosław Wiczak</b> , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska</b> , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy .....	500
<b>Katarzyna Wójtowicz</b> , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries .....	512
<b>Dorota Wyszowska</b> , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020 .....	522
<b>Jolanta Zawora</b> , Financial independence of communes during economic slowdown .....	533
<b>Anna Zielińska-Chmielewska</b> , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA .....	546
<b>Dagmara Zuzek</b> , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
<b>Arkadiusz Żabiński</b> , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries .....	567

**Danuta Miłaszewicz**

Uniwersytet Szczeciński

---

## STABILNOŚĆ FISKALNA JAKO PRZYMUS W POLITYCE FISKALNEJ

---

**Streszczenie:** Ostatni kryzys finansowy i towarzyszące mu spowolnienie gospodarcze doprowadziły w wielu krajach do znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych oraz niestabilności fiskalnej. Jednak głównym powodem tej sytuacji nie był kryzys finansowy, a przede wszystkim wcześniejsza od niego nieodpowiedzialność władz publicznych objawiająca się w wielu krajach wykorzystaniem polityki fiskalnej do innych celów niż stabilizowanie gospodarki. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, że we współczesnych gospodarkach stabilność fiskalna nie jest traktowana przez polityków jako ich powinność, lecz stała się przymusem, narzuconym formalnie przez różnego rodzaju regulacje wprowadzane na szczeblach międzynarodowych ugrupowań i narodowym. Do opisu tak rozumianego przymusu wykorzystano przykład regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** deficyt, dług publiczny, polityka fiskalna, stabilność fiskalna.

### 1. Wstęp

Rosnący deficyt finansów publicznych i wynikający z jego kumulacji dług publiczny to problem w ekonomii nierozzerwalnie związany z prowadzoną polityką fiskalną. Powrócił on ponownie, w bardzo drastycznej formie, pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, gdy ostatni kryzys finansowy i towarzyszące mu spowolnienie gospodarcze doprowadziły w wielu gospodarkach do znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych. Dzięki ostatniemu kryzysowi problem kumulacji długu publicznego i deficyt finansów publicznych stały się ponownie tematem dyskusji i analiz, które koncentrowały się przede wszystkim na istocie, przyczynach, skutkach i sposobach osiągnięcia stabilności fiskalnej w ogóle lub w konkretnych przypadkach gospodarek najbardziej tym problemem dotkniętych. Jednak to nie kryzys finansowy był jedynym czy głównym powodem złej sytuacji finansów publicznych, a przede wszystkim znacznie wcześniej podejmowane w wielu krajach nieodpowiedzialne decyzje i działania władz publicznych związane z wykorzystaniem polityki fiskalnej do innych celów niż stabilizowanie gospodarki.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, że we współczesnych gospodarkach stabilność fiskalna nie jest traktowana przez polityków jako ich powinność,



lecz staje się przymusem, narzuconym formalnie przez różnego rodzaju regulacje wprowadzane na szczeblach międzynarodowych ugrupowań i narodowym. Do opisu tak rozumianego przymusu wykorzystano przykład regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej.

## 2. Stabilność fiskalna

Stabilność fiskalna jest tematem rozważań, które odnoszą się do skuteczności, efektywności i jakości działań państwa. Jest zagadnieniem, które pojawia się w dyskusjach nierozłącznie z kwestiami polityki fiskalnej i spełniania przez nią funkcji stabilizacyjnej w gospodarce. Jej prawidłowe spełnianie przez politykę fiskalną oznacza konieczność reagowania na zmiany bieżącego stanu koniunktury i wymaga odpowiednich antycyklicznych działań prowadzących do niwelowania negatywnych skutków zmian sytuacji gospodarczej. Oznacza to także, że stan koniunktury w dominujący sposób wpływa na sposób prowadzenia polityki fiskalnej oraz decyduje o stanie finansów publicznych. Dlatego mówiąc o stabilności fiskalnej, utożsamia się ją często ze stabilną polityką fiskalną, która powinna zapewniać redukcję publicznego zadłużenia i nadwyżkę salda finansów publicznych w okresie prosperity, w oczekiwaniu na przyszły spadek koniunktury, który doprowadza z reguły do deficytu budżetowego i konieczności jego finansowania. W konsekwencji w ramach cyklu koniunkturalnego nadwyżki i deficyty budżetowe spowodowane cyklicznymi wahaniem powinny się znosić, a dług publiczny pozostawać na niezmiennym poziomie.

Utrzymywanie czy powiększanie rzeczywistych deficytów budżetowych w dłuższej perspektywie oznacza nadmierny wzrost zadłużenia publicznego wywierającego negatywny wpływ na sektor prywatny. Także zbyt wysokie nadwyżki finansów publicznych, utrzymywane w długim okresie, mogą przynieść w gospodarce niepożądane skutki, zmuszając państwo do zakupu prywatnych aktywów, a nawet stopniowej nacjonalizacji gospodarki<sup>1</sup>. Na stabilność fiskalną gospodarki należy zatem patrzeć jak na problem długookresowy, dlatego przy jej rozważaniu nie należy skupiać uwagi na krótkookresowych, jednorazowych czynnikach, które mogą powodować przejściowe niekorzystne zmiany w poziomie deficytu lub długu publicznego.

Stabilność fiskalna jest koncepcją uzasadniającą konieczności utrzymania rozmiarów długu publicznego w rozsądnych granicach, rozumianych jako „poziom zapewniający minimalizację negatywnych efektów występowania długu publicznego i deficytów budżetowych dla gospodarki, ale pozwalający jednocześnie na skuteczne wypełnianie przez państwo zadań związanych ze stabilizacją gospodarki”<sup>2</sup>. Chodzi zatem przede wszystkim o możliwość prowadzenia takiej polityki gospodarczej,

<sup>1</sup> Ch. Broda, D.E. Weinstein, *Happy News From The Dismal Science: Reassessing Japanese Fiscal Policy And Sustainability*, “NBER Working Paper”, December 2004, no. 10988.

<sup>2</sup> P. Włodarczyk, *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw grupy wyszehradzkiej 1995-2009*, „Materiały i Studia” NBP, zeszyt nr 256/2011.

która nie grozi utratą wypłacalności państwa. Niewypłacalność państwa może zostać spowodowana przez nadmierny dług publiczny, jego akumulację i wynikającą z tego niemożliwość swobodnego kształtowania fiskalno-finansowej i monetarnej polityki, prowadząc do destabilizacji całego systemu gospodarczego. Może to pociągać za sobą konieczność gwałtownych zmian w dotychczas prowadzonej polityce ekonomicznej, powodując wzrost niepewności i ryzyka w gospodarce<sup>3</sup>.

Współcześnie stabilność fiskalna rozumiana jest najczęściej jako zdolność sektora finansów publicznych do kontynuowania dotychczasowej polityki bez naruszania międzyokresowego ograniczenia budżetowego sektora publicznego<sup>4</sup>. Ograniczenie to, oznaczające równość aktualnej wartości długu publicznego ze zdyskontowaną wartością przyszłych oczekiwanych nadwyżek pierwotnych, zakłada możliwość prowadzenia stabilnych programów fiskalnych<sup>5</sup>, nawet w długim okresie.

Problem zdefiniowania stabilności fiskalnej sprowadza się zatem do konieczności korzystania przy jej empirycznym opisie z pewnych wskaźników mających tę stabilność wyrażać<sup>6</sup>. Według Blancharda możliwość kontynuowania dotychczasowej polityki, która uznana może być za stabilną, wymaga utrzymania w długim okresie zadłużenia publicznego w relacji do PKB na stabilnym poziomie<sup>7</sup>. Rezygnacja z takiej polityki skutkuje niepożądanymi zmianami wskaźnika udziału długu publicznego w PKB. Pozostaje jednak problem, jaki poziom tak ujętego wskaźnika zadłużenia publicznego oznaczałby stabilność fiskalną, a którego przekroczenie oznaczałoby brak tej stabilności? Czy powinien być to poziom jeden dla wszystkich gospodarek, stosowany w każdym przypadku, czy raczej ustalany indywidualnie i uzależniony od specyficznych cech samego zadłużenia? Skoncentrowanie się przy analizie stabilności fiskalnej na wskaźnikach mających ją wyrażać wiąże się jednak z istotnym problemem – niedostrzeganiem prawdziwych przyczyn braku stabilności fiskalnej, jej długookresowych skutków dla społeczności oraz wyzwiań, przed jakimi stoi dana gospodarka w procesie osiągnięcia stabilności.

<sup>3</sup> Por. W.H. Buiters, *Fiscal sustainability*, <http://www.willembuiters.com/egypt.pdf>, 20.09.2012.

<sup>4</sup> M. Mackiewicz, *Metody weryfikacji stabilności fiskalnej – porównanie własności*, „Bank i Kredyt” 2010, nr 41(2).

<sup>5</sup> Tamże, s. 92.

<sup>6</sup> Wskaźnik uznawany, także obecnie, za podstawowy dla oceny stabilności fiskalnej zaproponował A. Hansen, który traktował dopuszczalny stosunek długu do PKB jako barierę dla długu publicznego. E. Domar uznając, że dla gospodarki ciężar długu stanowią przede wszystkim koszty jego obsługi, stworzył inny wskaźnik stabilności fiskalnej wyznaczany jako stosunek wysokości płatności odsetkowych od długu publicznego do rozmiarów PKB.

<sup>7</sup> O.J. Blanchard, *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, “OECD Department of Economics and Statistics Working Papers”, no. 79, April 1990.

### 3. Nieodpowiedzialność jako przyczyna braku stabilności fiskalnej

Próby zdefiniowania stabilności fiskalnej sprowadzane są często do określenia przeciwnej sytuacji. Jak stwierdził J.M. Keynes, twórca teorii walki z recesją narzędziami fiskalnymi, brak stabilności fiskalnej będzie widoczny, gdy „zobowiązania państwa (...) osiągnęły nadmierną część dochodu narodowego”<sup>8</sup>. Ale to właśnie on podkreślał, że „dobra koniunktura to czas na surowość skarbu państwa”<sup>9</sup>. Według A. Afonso, niestabilność fiskalna to „situacja stopniowego zwiększania deficytu budżetowego, który zwykle spowodowany jest (w warunkach recesji) stopniową redukcją przychodów podatkowych lub stopniowym wzrostem ryzyka na rynku obligacji i koniecznością wzrostu premii odsetkowej od długu publicznego”<sup>10</sup>. Tak określona niestabilność fiskalna wynika zatem przede wszystkim z powinności polityków prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej i właściwego wykorzystania jej funkcji stabilizacyjnej<sup>11</sup> oraz jest zjawiskiem przejściowym do czasu, gdy dobra koniunktura doprowadzi do poprawy stanu finansów publicznych. Ale takie podejście oparte jest na pokładaniu wiary w sumienność, uczciwość i dbałość polityków o bieżące cele społeczne oraz długookresowy wzrost społecznego dobrobytu<sup>12</sup>.

Jednak we współczesnych gospodarkach brak stabilności fiskalnej nie jest zjawiskiem koniunkturalnym, lecz długookresowym, a politycy nie wykazują powinności właściwego wykorzystania polityki fiskalnej. Należy zatem wskazać na inne przyczyny niestabilności fiskalnej i jej utrwalania się we współczesnych gospodarkach<sup>13</sup> niż antycykliczne wykorzystanie polityki fiskalnej. Podkreślają to adherenci

<sup>8</sup> J.M. Keynes, *A Tract on Monetary Reform*, in: *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. IV, Macmillan, 1971, s. 24, cyt. za: A. Afonso, *Fiscal sustainability: the Unpleasant European case*, *Finanz Archiv* 2005, vol. 61, no. 1.

<sup>9</sup> Cyt. za: R. Skidelsky, *Keynes. Powrót mistrza*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012, s. 161.

<sup>10</sup> A. Afonso, wyd. cyt.

<sup>11</sup> Oznacza to, że polityka fiskalna powinna: mieć charakter antycykliczny, być niewrażliwa na naciśki polityczne, umożliwiać sprawnie reagowanie na zmiany zachodzące w sferze realnej. Por. P. Gajewski, L. Skiba, *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, NBP, Warszawa 2010, s. 10.

<sup>12</sup> Przeciwno wykorzystywaniu dyskrejonajnej polityki stabilizacyjnej wypowiadało się wielu ekonomistów spoza nurtu keynesowskiego. Jednym z takich głosów jest argument tzw. dynamicznej niespójności polityki stabilizacyjnej, którego autorami są E. Prescott i F. Kydland. Według nich, nawet gdy politycy będą prowadzili odpowiedzialną dyskrejonajną politykę stabilizacyjną i będą wybierać optymalne w danym momencie rozwiązanie, nie są w stanie zapewnić maksymalizacji społecznej funkcji celu. Wynika to z założenia racjonalnych oczekiwań. C. Józefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, PWE, Warszawa 2006, s. 33-35.

<sup>13</sup> W rozważaniach świadomie pominięto inne przyczyny niestabilności fiskalnej wynikające np. z otwarcia gospodarki i szoków zewnętrznych na nią oddziałujących czy wszelkiego rodzaju zdarzeń losowych, których skutki mogą mieć długookresowe, negatywne konsekwencje dla budżetu i długu publicznego.

różnych nurtów współczesnej ekonomii niezwiązanych z keynesizmem, a szczególnie tych zaliczanych do nowej ekonomii klasycznej i instytucjonalnej<sup>14</sup>.

We współczesnych gospodarkach niestabilność fiskalna jest zatem przede wszystkim wynikiem nieodpowiedzialności polityków w prowadzeniu polityki fiskalnej, czyli świadomej ich rezygnacji z moralnej powinności podejmowania działań właściwych z punktu widzenia społecznego. Nieodpowiedzialność ta objawiać się może na różne sposoby, np.:

- zwiększeniem wydatkowej strony budżetu w szybszym tempie od wzrostu PKB (prawo Wagnera<sup>15</sup>) wynikającym z rozrostu funkcji państwa, których nadmierna liczba powoduje niewłaściwe i nieefektywne ich wykonywanie;
- brakiem perspektywicznego myślenia przy podejmowaniu bieżących decyzji dotyczących ponoszonych wydatków czy obniżki podatków, które wprawdzie przynosić mogą obecne, krótkoterminowe korzyści, ale skutkując deficytem i narastaniem długu publicznego, obciążają przyszłe pokolenia, degradując ich dobrobyt;
- kierowaniem się celami politycznymi, a nie ekonomicznymi przy tworzeniu i realizacji polityki fiskalnej, czyli świadomym prowadzeniem takiej polityki makroekonomicznej, która doprowadza do krótkookresowych, przedwyborczych wzrostów aktywności w gospodarce (polityczny cykl koniunkturalny<sup>16</sup>) i niekorzystnych zmian przepływów w ramach finansów publicznych;

<sup>14</sup> W literaturze przedmiotu wymienia się różne przyczyny braku stabilności fiskalnej, wskazując np. na problem gospodarowania wspólnymi zasobami, braku konsekwencji czy spójności polityki fiskalnej w czasie, które występować mogą w zależności od przyjętego systemu czy sposobu podziału władzy na różne szczeble. Por. S. Krogstrup, C. Wyplosz, *A common pool theory of deficit bias correction*, "CEPR Discussion Paper" 5866, 2006; L. Liu, S.B. Webb, *Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline: International Experience*, "Policy Research Working Paper", no. 5587, March 2011; L. Calmfors, S. Wren-Lewis, *What should fiscal councils do?*, "Economic Policy", vol. 26, Issue 68, October 2011 oraz R. Allen, *Fiscal Responsibility Laws: Lessons from International Experience*, Ghana, IMF, May 24-26, 2012.

<sup>15</sup> Wyniki testowania XIX-wiecznego prawa Wagnera we współczesnych gospodarkach znaleźć można w: S. Kumar, D.J. Webber, S. Fargher, *Wagner's Law Revisited: Cointegration and Causality tests for New Zealand*, "Discussion Papers" 0917, University of the West of England, Department of Economics 2009, <http://www.uwe.ac.uk/bbs/acad/econ/econ.shtml> (dostęp: 10.03.13); A. Arpaia, A. Turrini, *Government expenditure and economic growth in the EU: long-run tendencies and short-term adjustment*, "European Economy-Economic Papers", February 2008, no. 300, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication12024\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12024_en.pdf) (dostęp: 11.03.13).

<sup>16</sup> Szerzej na temat politycznego cyklu koniunkturalnego i jego empirycznej weryfikacji zob. w: W.D. Nordhaus, *The political business cycle*, "Review of Economic Studies" no. 42, April 1975; A. Drazen, *The Political Business Cycle After 25 Years*, NBER Macroeconomics Annual 2000, volume 15, <http://www.nber.org/chapters/c11055.pdf> (dostęp: 17.03.2013); A. Brender, A. Drazen, *How Do Budget Deficits And Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence From A Large Cross-Section Of Countries*, "NBER Working Paper" 2005, No. 11862; <http://www.nber.org/papers/w11862.pdf> (dostęp: 18.03.2013).

- naciskami różnych grup interesu (pogoń za rentą<sup>17</sup>), skutkującymi zwiększeniem wydatków publicznych lub ograniczeniem wpływów budżetowych, które nie wynikają z wahań cyklicznych, a „usztywniają” budżet państwa, uniemożliwiając reagowanie na pogorszenie się stanu finansów publicznych w okresie spadku koniunktury, a także prowadzenie skutecznej polityki fiskalnej adekwatnej do potrzeb społecznych;
- źle funkcjonującymi instytucjami lub brakiem pewnych instytucji formalnych i zastępowaniem ich instytucjami nieformalnymi, które przyczyniają się do redukcji kosztów transakcyjnych ponoszonych jedynie przez nieliczne, wybrane podmioty lub ich grupy, nie służąc zapewnieniu wyższego poziomu dobrostanu w podobnym stopniu wszystkim jednostkom w danym społeczeństwie – np. tworzenie prawa podatkowego pozwalającego na dużą swobodę decyzyjną urzędników mogących szafować przywilejami (ulgami podatkowymi, dotacjami czy odroczeniami płatności podatkowych), udzielanymi w imię realizacji wyłącznie prywatnych interesów;
- zjawiskiem asymetrii informacji i występowaniem moralnego hazardu na styku politycy-urzędnicy (agenci) oraz urzędnicy-podmioty prywatne i wykorzystywaniem przez agentów lub prywatne podmioty istniejących rozwiązań regulacyjnych do realizacji własnych interesów negatywnie odbijających się na stanie finansów publicznych, np. rosnące w Polsce zaległości podatkowe przedsiębiorstw, które obciążane są karnymi odsetkami niższymi niż rzeczywiste koszty kredytów bankowych;
- błędami popełnionymi w przeszłości w polityce fiskalnej, których odłożone w czasie skutki kumulują się w postaci pogłębiania się niestabilności, np. zbyt optymistyczne szacowanie w projektach budżetowych wzrostów PKB, od których uzależnione są plany przyszłych wpływów budżetowych.

Nieodpowiedzialności w prowadzeniu polityki fiskalnej próbuje się współcześnie unikać, wprowadzając właściwe rozwiązania regulacyjne (dobre jakościowo instytucje formalne), respektowanie których powinno wyeliminować skłonność władz publicznych do nadmiernego deficytu i prowadzenia procyklicznej polityki fiskalnej, a w ten sposób stabilności fiskalnej i zrównoważenia całej gospodarki w długim okresie. Oznacza to, że zarówno twórcy, jak i wykonawcy polityki fiskalnej powinni być przymuszani tymi regulacjami, pod groźbą odpowiednich sankcji, koszty których faktycznie ponosi całe społeczeństwo, do przejścia na powrót odpowiedzialności za swoje decyzje i ich realizację.

---

<sup>17</sup> W literaturze wymienia się wiele objawów pogoni za rentą dostrzeganych w ramach polityki fiskalnej. Szerszy ich opis oraz analizę tego zjawiska w różnych krajach znaleźć można w: H. Mohtadi, T. Roe, *Democracy, rent seeking, public spending and growth*, „Journal of Public Economics” 2003, no. 87; K. Angelopoulos, G. Economides, *Fiscal policy, rent seeking, and growth under electoral uncertainty: theory and evidence from the OECD*, „Canadian Journal of Economics”, vol. 41, Issue 4, November 2008; E. Ilzetki, *Rent-seeking distortions and fiscal procyclicality*, „Journal of Development Economics” 2011, 96(1).

#### 4. Przymus stabilności fiskalnej na przykładzie UE

Deficyt i dług publiczny tak powszechnie występują do wielu lat we współczesnych gospodarkach, że budżet zrównoważony oraz niewystępowanie zadłużenia publicznego staje się czymś osobliwym. A wskazane wyżej możliwe przyczyny braku stabilności fiskalnej próbuje się w różny sposób eliminować<sup>18</sup>.

Aby polityka fiskalna mogła być właściwie wykorzystywana do stabilizacji gospodarki w czasie cyklicznych wahań, a nie w innych celach, jedną z pierwszych propozycji było oparcie jej prowadzenia na automatycznych stabilizatorach gospodarki. Obecnie w wielu krajach na politykę fiskalną narzuca się także inne ograniczenia swobody jej prowadzenia (reguły), które mają zapewnić stabilność fiskalną oraz ograniczać ryzyko prowadzenia polityki procyklicznej.

W Unii Europejskiej problem zapewnienia stabilności fiskalnej w krajach członkowskich próbowano początkowo rozwiązać, wskazując w Traktacie z Maastricht z 1992 r., iż utrzymanie zdrowych finansów publicznych jest jedną z przewodnich zasad działania państw członkowskich i zobowiązane są one do unikania nadmiernego deficytu<sup>19</sup>. W protokole 12 do traktatu określono, że osiągnięcie równowagi fiskalnej równoznaczne jest z utrzymywaniem deficytu budżetowego poniżej 3% PKB, a długu publicznego (*general government sector*) poniżej 60% PKB, a zatem wprowadzono dwie numeryczne reguły fiskalne.

Znaczenie równowagi fiskalnej wzrosło jeszcze w 1997 r. wraz z przyjęciem Paku Stabilności i Wzrostu<sup>20</sup> (PSW), w którym zaznaczono m.in., że kryteria stabilności fiskalnej mają spełniać nie tylko kraje kandydujące do Unii Gospodarczej i Walutowej, ale także te, które już przyjęły euro jako wspólną walutę. Kryteria te stały się również wyznacznikiem standardów „nominalnej konwergencji” dla krajów kandydujących do UE.

PSW jest opartym na powyższych regułach fiskalnych rozwiązaniem instytucjonalnym mającym na celu uniknięcie nadmiernych deficytów oraz zapewnienie zdrowej sytuacji finansów publicznych. Zobowiązanie krajów UE do spełniania tych kryteriów miało zapewnić, że polityka fiskalna będzie w nich prowadzona na zasadach odpowiedzialności nie tylko za poziom życia obecnych, ale także przyszłych pokoleń. Uzupełniony w 2005 r. PSW zawiera rozwiązania zarówno prewencyjne,

<sup>18</sup> G. Kopits na podstawie przeprowadzonych badań stwierdza, że w celu zapewnienia stabilności fiskalnej w krajach anglosaskich podstawowy nacisk położony został na przejrzystość polityki fiskalnej (Australia, Kanada, Nowa Zelandia, Wielka Brytania), a w krajach Europy kontynentalnej na określenie liczbowych celów, ograniczeń i wskaźnikach. Por. G. Kopits, *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*, “IMF Working Paper”, September 2001; no.01/145, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf> (dostęp: 15.03.2013).

<sup>19</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, DzU C 191 z 29.7.1992, art. 3a, 104c; <http://eurlex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (dostęp: 15.03.2013).

<sup>20</sup> *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact*, Amsterdam 17 June 1997, DzU C 236 z 02.08.1997, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802(01):EN:HTML) (dostęp: 15.03.2013).

jak i korekcyjne. Do pierwszych należy nałożenie na kraje strefy euro obowiązku corocznego sporządzania programów stabilności, a na państwa spoza strefy – programów konwergencji. Programy te mają zawierać kilkuletni scenariusz zmian finansów publicznych oraz wskazywać średniookresowy cel budżetowy<sup>21</sup> (MTO), którym jest w ramach pełnego cyklu gospodarczego równowaga strukturalna lub nadwyżka. Programy powinny także zawierać przewidywany sposób korekty ewentualnego deficytu oraz przewidywaną wysokość wskaźnika zadłużenia publicznego. MTO miały stanowić narzędzie utrzymania dyscypliny fiskalnej, pozwalając jednocześnie państwom członkowskim na stabilizowanie normalnych, okresowych wahań cyklicznych w gospodarce. W ramach wprowadzonej w 2011 r. reformy PSW dokonano dalszych korekt w jego części prewencyjnej, wprowadzając dodatkowe kryterium oceny postępu krajów UE w kierunku swoich MTO, w postaci analizy ścieżki wzrostu wydatków publicznych, skorygowanych o dyskrecjonalne działania po stronie dochodów (wydatki netto)<sup>22</sup>. Wprowadzenie wymogu tej analizy miało zapewnić, że nadzwyczajne dochody budżetowe uzyskiwane w okresie cyklicznej poprawy koniunktury będą służyły do redukcji długu publicznego.

Do Rady Unii Europejskiej należy obowiązek monitorowania programów stabilności i użycia elementów korekcyjnych PSW, czyli skierowania ostrzeżeń przed wystąpieniem nadmiernego deficytu lub zaleceń podjęcia efektywnych działań korygujących, gdy wystąpi rozbieżność między stanem finansów publicznych a MTO. Do 2011 r. na część korekcyjną PSW składała się zatem procedura dyscyplinująca, zwana procedurą nadmiernego deficytu (EDP) i związana z nią możliwość zastosowania sankcji za nieprzestrzeganie kryterium deficytu, w postaci nieoprocentowanego depozytu lub grzywny. Część korekcyjna PSW nie zawierała zatem odniesień do nieprzestrzegania drugiego z kryteriów stabilności fiskalnej. Dopiero we wprowadzonych w 2011 r. korektach do PSW położono większy nacisk na kształtowanie się wysokości długu publicznego poprzez zoperacjonalizowanie tego drugiego z traktatowych kryteriów stabilizacji fiskalnej. Od tego czasu kryterium długu publicznego stało się tak samo ważne jak kryterium deficytu. A w stosunku do państw przestrzegających kryterium deficytu, ale z nadmiernym zadłużeniem publicznym, przewidziano możliwość wszczęcia procedury EDP, po analizie dodatkowych istotnych czynników wpływających na dynamikę i poziom długu. W odniesieniu do państw

---

<sup>21</sup> Te rozwiązania prewencyjne wprowadziło Rozporządzenie nr 1466/97/WE w sprawie wzmocnienia nadzoru nad pozycjami budżetowymi oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych – określone mianem „prewencyjnego ramienia Paktu”. Jego nowelizacja z 2005 r. wprowadziła odrębne minimalne wartości referencyjne MTO dla każdego z państw członkowskich UE poza Wielką Brytanią. Dla Polski został on ustalony na poziomie -1% PKB. Przyjmując do oceny stabilności fiskalnej wielkość strukturalnego salda finansów publicznych (skorygowanego o wahania cykliczne), które nie powinno przekraczać 0,5-1,0% PKB, zdecydowano pośrednio, że polityka fiskalna w krajach członkowskich powinna być prowadzona z wykorzystaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury.

<sup>22</sup> *Reforma zarządzania gospodarczego w UE – analiza rozwiązań przyjętych w ramach tzw. 6-paku*, NBP, [http://www.nbp.pl/publikacje/integracja\\_europejska/6-pak.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/6-pak.pdf) (dostęp: 16.03.2013).

strefy euro, wobec których zastosowano by EDP, wprowadzono dodatkowe sankcje finansowe.

W ślad za coraz bardziej restrykcyjnymi wymaganiami regulacyjnymi PSW szły decyzje poszczególnych państw o stosowaniu narodowych reguł fiskalnych, w szczególności reguł numerycznych, dotyczących salda budżetowego, długu, wydatków lub przychodów finansów publicznych<sup>23</sup>. Zaczęto także w różny sposób usprawniać procedury budżetowe i pracować nad wprowadzaniem niezależnych instytucji fiskalnych, tzw. strażników fiskalnych. Wszystko to miało zapewnić większą transparentność realizowanej polityki fiskalnej i eliminować nieodpowiedzialność w procesie jej prowadzenia.

W ciągu lat PSW i opisane powyżej jego korekty oraz narodowe reguły fiskalne nie przynosiły jednak spodziewanych efektów w postaci zwiększenia odpowiedzialności polityków z krajów UE za stabilność fiskalną. Już w okresie spowolnienia gospodarczego z lat 2001-2003 wiele krajów przekroczyło progi numerycznych reguł fiskalnych (w tym 10 krajów strefy euro) i, pomimo że objęte zostały procedurą nadmiernego deficytu, nie zdołały go ograniczyć. Nie nałożono także na te kraje sankcji przewidzianych w PSW, pomimo starań Komisji Europejskiej. Niewykorzystanie ramienia korekcyjnego PSW do przymuszenia krajów do prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej spowodowało, że także po roku 2005, w którym wprowadzono korekty uelastyczniające stosowanie reguł fiskalnych, w kolejnych krajach UE (w tym aż w 14 krajach strefy euro) nastąpiło pogorszenie sytuacji finansów publicznych. Niektóre z nich z chęci uniknięcia sankcji wynikających z procedury nadmiernego deficytu, stosując kreatywną księgowość, podawały nieprawdziwe dane statystyczne o faktycznie panującej w nich sytuacji. Kolejne korekty PSW wprowadzające w 2011 r. nowe zasady wzmocnienia dyscypliny finansowej w krajach UE także nie przyniosły poprawy, gdyż w lutym 2012 roku nadmierny deficyt zanotowano w 23 krajach UE. Natomiast na koniec grudnia tego roku 14 krajów UE nie spełniało kryterium deficytu, a w 13 dług publiczny przekraczał 60% PKB<sup>24</sup>.

W 2012 r., w związku z nieprzestrzeganiem obowiązujących reguł fiskalnych oraz trudnościami z egzekwowaniem dyscypliny fiskalnej, także w wielu państwach strefy euro, wprowadzono obowiązujący od 1 stycznia 2013 r. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (traktat, pakt fiskalny), mający na celu zwiększenie kontroli nad pilnowaniem dyscypliny fiskalnej. Pomimo że dotyczy on finansów publicznych państw w strefie euro, określany jest mianem *Paktu euro plus*, gdyż ratyfikowało go 25 krajów UE, z wyjątkiem Wielkiej Bryta-

<sup>23</sup> Ich liczba wzrosła od 13 w 1990 r. do 77 w roku 2011. Por. *The fiscal rules database*, Komisja Europejska, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm) (dostęp: 16.03.2013).

<sup>24</sup> Według danych *European Economic Forecast – Winter 2013*, Commission Staff Working Document 1/2013, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf) (dostęp: 16.03.2013).



nii i Czech. Traktat ten wprowadził tzw. złotą regułę, która powinna być zapisana w unormowaniach prawnych każdego z przyjmujących go krajów (najlepiej rangi konstytucyjnej), według której roczny deficyt strukturalny powinien odpowiadać MTO dla danego państwa, określone w zmienionym PSW, a nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB. Znaczne odchylenia od MTO lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu powodują automatycznie uruchomiony mechanizm korygujący. W przypadku gdy dług publiczny danego kraju przekracza wartość 60% PKB, pakt fiskalny przewiduje, że kraj ten zobowiąże się do zmniejszenia go w tempie wynoszącym średnio 5% rocznie. Sankcją za przekroczenie tych reguł ma być automatycznie nakładana kara w wysokości do 0,1% PKB, a o jej wysokości ma decydować Trybunał Sprawiedliwości UE. Kwoty kar nałożone na kraje strefy euro zasila fundusz ratunkowy strefy (Europejski Mechanizm Stabilności) lub budżet UE w przypadku kar zapłaconych przez pozostałe kraje UE. Komisja Europejska zwiększa także kontrolę dyscypliny budżetowej w państwach, które przyjęły pakt fiskalny, a przedstawiciele rządów każdego z państw strefy euro mają spotykać się cyklicznie, by określać dla finansów publicznych niezbędne działania stabilizacyjne i stać na straży reguł ustanowionych w traktacie<sup>25</sup>.

## 5. Podsumowanie

Od wielu lat politycy, nie poczuwając się do powinności podejmowania decyzji zgodnych z bieżącymi celami społecznymi (wynikającymi z cyklicznych wahań aktywności) oraz z długookresowym wzrostem społecznego dobrobytu, wykorzystywali możliwość procyklicznego oddziaływania na gospodarkę instrumentami polityki fiskalnej. W konsekwencji tych nieodpowiedzialnych działań nawet w okresach wzrostu koniunktury pogarszały się salda publicznych budżetów i narastał dług publiczny, przynosząc w długim okresie negatywne skutki dla społecznego dobrobytu.

Problem stabilności fiskalnej i skutków jej braku nie jest zatem nowy, choć nasilił się w wielu krajach UE w okresie kryzysu 2008+. Kryzys ten uświadomił społeczeństwom i rządzącym konieczność prowadzenia bardziej odpowiedzialnej oraz przejrzystej polityki fiskalnej, opartej na regułach obowiązujących przecież od wielu już lat kraje należące do tej wspólnoty. Te ograniczenia polityki fiskalnej należy traktować jako narzędzia przymusu mające nakłaniać do zachowania zgodnego z oczekiwaniami, a w razie ich nierespektowania zagrożonego różnymi sankcjami. Doświadczenia krajów UE wskazujące na konieczność zaostrzenia, w ramach kolejnych zmian PSW, reguł polityki fiskalnej pozostawiają jak na razie pewne wątpliwości, co do ich skuteczności. Być może ostatnie zmiany reguł fiskalnych wprowadzone *Paktem euro plus* i nieuchronność sankcji za ich nieprzestrzeganie

<sup>25</sup> *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej*, [http://european-council.europa.eu/media/639256/16\\_-\\_tscg.pl.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf) (dostęp: 18.03.2013).

przywrócić polityce fiskalnej jej antycykliczny charakter. Na możliwość dogłębnej oceny efektów tych zmian należy jednak nieco poczekać.

## Literatura

- Afonso A., *Fiscal sustainability: the unpleasant European case*, "FinanzArchiv" 2005, vol. 61, no. 1.
- Allen R., *Fiscal Responsibility Laws: Lessons From International Experience*, Ghana, IMF, May 24-26, 2012.
- Angelopoulos K., Economides G., *Fiscal policy, rent seeking, and growth under electoral uncertainty: theory and evidence from the OECD*, "Canadian Journal of Economics", Vol. 41, Issue 4, November 2008.
- Arpaia A., Turrini A., *Government expenditure and economic growth in the EU: long-run tendencies and short-term adjustment*, "European Economy-Economic Papers", February 2008, no. 300, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication12024\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12024_en.pdf).
- Blanchard O.J., *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, OECD Department of Economics and Statistics Working Papers, No.79, April 1990.
- Brender A., Drazen A., *How Do Budget Deficits And Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence From A Large Cross-Section Of Countries*, "NBER Working Paper" 2005, no. 11862; <http://www.nber.org/papers/w11862.pdf>.
- Broda Ch., Weinstein D.E., *Happy News From The Dismal Science: Reassessing Japanese Fiscal Policy And Sustainability*, "NBER Working Paper", December 2004, No. 10988.
- Buiter W.H., *Fiscal sustainability*, <http://www.willembuiter.com/egypt.pdf>, 20.09.2012.
- Calmfors L., Wren-Lewis S., *What should fiscal councils do?*, "Economic Policy", October 2011, vol. 26, Issue 68.
- Drazen A., *The Political Business Cycle After 25 Years*, NBER Macroeconomics Annual 2000, Volume 15, <http://www.nber.org/chapters/c11055.pdf>.EN:HTML.
- European Economic Forecast – Winter 2013*, Commission Staff Working Document 1/2013, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf).
- Gajewski P., Skiba L., *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, NBP, Warszawa 2010.
- Ilzetzi E., *Rent-seeking distortions and fiscal procyclicality*, "Journal of Development Economics" 2011, 96(1).
- Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M., *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, PWE, Warszawa 2006.
- Kopits G., *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*, IMF Working Paper, No.01/145, September 2001; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf>.
- Krogstrup S., Wyplosz C., *A common pool theory of deficit bias correction*, "CEPR Discussion Paper" 2006, no. 5866.
- Kumar S., Webber D.J., Fargher S., *Wagner's Law Revisited: Cointegration and Causality Tests for New Zealand*, Discussion Papers 0917, University of the West of England, Department of Economics 2009, <http://www.uwe.ac.uk/bbs/acad/econ/econ.shtml>.
- Liu L., Webb S.B., *Laws for fiscal responsibility for subnational discipline: international experience*, "Policy Research Working Paper", March 2011, no. 5587.
- Mackiewicz M., *Metody weryfikacji stabilności fiskalnej – porównanie własności*, „Bank i Kredyt” 2010, nr 41(2).
- Mohtadi H., Roe T., *Democracy, rent seeking, public spending and growth*, "Journal of Public Economics" 2003, no. 87.

- Nordhaus W.D., *The political business cycle*, "Review of Economic Studies", April 1975, no. 42.
- Reforma zarządzania gospodarczego w UE – analiza rozwiązań przyjętych w ramach tzw. 6-paku*, NBP, [http://www.nbp.pl/publikacje/integracja\\_europejska/6-pak.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/6-pak.pdf).
- Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact*, Amsterdam 17 June 1997, DzU C 236 z 02.08.1997, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ=CELEX:31997Y0802\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ=CELEX:31997Y0802(01)).
- Skidelsky R., *Keynes. Powrót mistrza*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
- The fiscal rules database*, Komisja Europejska, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules.htm).
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej*, [http://european-council.europa.eu/media/639256/16\\_-\\_tscg.pl.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf).
- Traktat o Unii Europejskiej*, DzU C 191 z 29.7.1992, art. 3a, 104c; <http://eurlex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.
- Włodarczyk P., *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw grupy wyszehradzkiej 1995-2009*, „Materiały i Studia” NBP, Zeszyt nr 256/2011.

## FISCAL STABILITY AS A COERCION IN FISCAL POLICY

**Summary:** The recent financial crisis and accompanying economic slowdown has led to a significant deterioration of public finances and fiscal instability in many countries. However, the main reason for this situation was not the financial crisis, but earlier than it government irresponsibility, which manifested in many countries by the use of fiscal policy for any purpose other than to stabilize the economy. The purpose of this paper is to show that in modern economies, fiscal sustainability is not considered by politicians as their duty, but has become a coercion, formally imposed by various regulations, which were placed on the levels of the international groups and nations. To describe this problem examples of regulations in the European Union were presented.

**Keywords:** deficit, public debt, fiscal policy, fiscal sustainability.