

*Uniwersytet Mikołaja Kopernika  
Katedra Ekonomii*

*Michał Moszyński*

## WYBRANE REGUŁY FISKALNE W SZWAJCARII I REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC – DROGA KU ZRÓWNOWAŻONYM FINANSOM PUBLICZNYM?

*Zarys treści.* W artykule podjęto próbę analizy funkcjonowania reguł fiskalnych. Opracowanie otwierają rozważania dotyczące ekonomicznego sensu ograniczania swobody polityki makroekonomicznej i skuteczności takich instytucji budżetowych. W dalszej kolejności omówiono reguły sformułowane w traktacie z Maastricht oraz przybliżono doświadczenia szwajcarskiego hamulca długu publicznego, będącego punktem odniesienia dla wprowadzanych w 2009 r. uregulowań w Niemczech. Oba rozwiązania są nakierowane na zdyscyplinowanie finansów publicznych przy zachowaniu pewnej elastyczności i pozostawienia pola manewru w polityce rządu.

*Słowa kluczowe:* deficyt budżetowy, dług publiczny, reguły fiskalne, unia walutowa.

### 1. WSTĘP

Traktat o Unii Europejskiej nakłada na finanse publiczne państw członkowskich wymóg unikania nadmiernych deficytów. Po wprowadzeniu wspólnej waluty euro postanowienia te zostały wzmocnione Paktem Stabilności i Wzrostu. Przekroczenie określonych wartości pociąga za sobą tzw. procedurę nadmiernego deficytu, która może zakończyć się nawet nałożeniem na kraj kar finansowych w miliardowej wysokości. Niemcy znajdowały się w gronie inicjatorów i największych popleczników wdrożenia takich ograniczeń na politykę fiskalną krajów członkowskich. Paradoksalnie to właśnie ich finanse publiczne zostały później objęte procedurą nadmiernego deficytu, a rząd federalny, chcąc uniknąć sankcji, prowadził politykę tzw. rozmiękczenia Paktu.

Dnia 29 maja 2009 r. Bundestag podjął uchwałę wprowadzającą nowe reguły dla polityki fiskalnej. Umocowane konstytucyjnie zasady, określane mianem hamulca dla długu publicznego (*Schuldenbremse*), mają pomóc przewyciężyć niebezpieczną praktykę zaciągania przez państwo długów nie tylko w czasie słabej koniunktury, ale i w okresach ożywienia. Federalny minister finansów, P. Steinbrück, przypisuje temu wydarzeniu wymiar historyczny. Wprowadzanie takich ograniczeń jest interesujące, zwłaszcza w obliczu kryzysu finansowego i światowej recesji, na którą szereg krajów rozwiniętych, w tym Niemcy, odpowiedziało wzmoczoną ekspansją fiskalną.

Proponowane w Niemczech rozwiązania są zbliżone do instytucji budżetowych przyjętych już w 2001 r. przez Szwajcarię. Analizując nowe reguły naszego zachodniego sąsiada, należy zwrócić uwagę na doświadczenia szwajcarskie, również z uwagą na pewne podobieństwo ustrojowe pomiędzy tymi krajami.

## 2. EKONOMICZNY SENS REGUŁ POLITYKI FISKALNEJ

Stosowanie pewnych określonych zasad najczęściej wiąże się z polityką pieniężną<sup>1</sup>. Zwolennicy oparcia polityki na regułach podkreślają ich przewidywalność, niekiedy nawet automatyzm, co pomaga budować wiarygodność decydentów i wspiera stabilność systemu ekonomicznego. Co więcej, część ekonomistów uważa, że – w odniesieniu do polityki pieniężnej – działania dyskrecjonalne są nieefektywne. Przeciwnicy reguł w polityce makroekonomicznej wskazują na konieczność aktywnej reakcji rządu na odchylenia od celów, takich jak np. pełne zatrudnienie. Przykładowo – niepodjęcie działań w sytuacji spadku popytu globalnego, lecz czekanie na samoczynny powrót gospodarki do równowagi, oznacza – ich zdaniem – zbyt znaczną utratę produktu. A zatem: reguły usztywniają decydentów i ograniczają pole manewru w polityce gospodarczej.

Podobne dylematy dotyczą i polityki fiskalnej. W jej obrębie również można spotkać szereg zasad. Do najczęściej formułowanych zaleceń o charakterze ogólnym należy zaliczyć działania składające się na politykę stabilizacyjną – zwiększanie wydatków państwa w okresie recesji i redukcjonowanie w czasie ożywienia. Należy jednak zauważyć, że reguły polityki fiskalnej wykazują bardziej złożony charakter niż reguły polityki pieniężnej czy reguły kursu walutowego.

---

<sup>1</sup> Do najbardziej znanych należy reguła zaproponowana przez J. Taylora, wiążąca poziom stóp procentowych banku centralnego z luką PKB oraz stopniem osiągnięcia celu inflacyjnego. Inna – proponowana wcześniej przez monetarystów – sugerowała utrzymywanie stałego tempa wzrostu podaży pieniądza.

Reguły polityki fiskalnej można określić jako trwałe ograniczenia nałożone na politykę fiskalną<sup>2</sup>. Najczęściej definiuje się je za pomocą wskaźników dotyczących funkcjonowania sfery finansów publicznych (różnego szczebla), jak: deficyt budżetowy, pożyczki sektora publicznego i dług publiczny, wyrażone numerycznie jako limit bądź cel w proporcji np. do produktu krajowego brutto. W zależności od kraju mogą się istotnie różnić pod względem obranych zmian, rozwiązań instytucjonalnych i przyjętej praktyki.

Najczęściej spotykane regulacje dotyczą deficytu budżetowego i długu publicznego bądź poziomu wydatków. Zalecenia unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu o utrzymywaniu salda budżetów sektora rządowego na względnie zrównoważonym poziomie (*close to balance*) to przykład pierwszej z nich. Do tej kategorii należy też zaliczyć tzw. złote reguły finansów publicznych, stosowane w Wielkiej Brytanii, Niemczech, dopuszczające deficyt tylko na potrzeby finansowania wydatków kapitałowych. Warto wspomnieć, że 3-procentowy limit deficytu budżetowego z traktatu z Maastricht jest równy właśnie przeciętnej wielkości wydatków inwestycyjnych w okresie 1974–1991. Z kolei druga grupa reguł koncentruje się na określaniu ograniczeń wydatkowych. Po rozwiązania takie sięgnęły m.in. Szwajcaria, Finlandia i Holandia.

Tabela 1. Przykładowe reguły polityki fiskalnej

Zakres reguły	Przykłady konstrukcji
Saldo budżetu	Równowaga pomiędzy przychodami a wydatkami
Poziom deficytu budżetowego	Dopuszczalny poziom deficytu wyrażony np. w procentach PKB lub w jednostkach bezwzględnych
Zaciąganie pożyczek przez rząd	Zakaz zaciągania pożyczek ze źródeł krajowych Zakaz finansowania deficytu przez bank centralny bądź ustalenie granic takiego finansowania Zaciąganie pożyczek przez rząd tylko na cele inwestycyjne
Dług publiczny	Ograniczenie poziomu zadłużenia sektora finansów publicznych wyrażone w procentach PKB
Hamulec długu publicznego	Zrównoważone saldo wydatków i dochodów w długim okresie po uwzględnieniu wahań cyklu koniunkturalnego. Możliwe tworzenie rachunku wyrównawczego łagodzącego negatywny wpływ słabej koniunktury na saldo budżetu
Poziom wydatków na obsługę długu	Wydatki na obsługę długu nie mogą przekraczać określonego poziomu dochodów

Źródło: opracowanie własne.

<sup>2</sup> Patrząc szerzej, stanowią jeden z rodzajów instytucji budżetowych, które Alesina i Perotti (1996) definiują jako wszystkie reguły i regulacje, zgodnie z którymi przygotowuje się, przyjmuje i wdraża budżet.

Formalne reguły przyjmują wyraz zapisów konstytucyjnych czy ustawowych, takich jak zakaz finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny. Ta reguła ma na celu ograniczyć tzw. monetyzację deficytu, a przez to oddalić ryzyko inflacji. Występują też reguły o charakterze niesformalizowanym, nieumocowane w żadnym akcie prawnym, działające na zasadzie deklaracji władz. Przykładem takich rozwiązań może być kotwica budżetowa, proponowana przez polski rząd w 2005 r. I wreszcie – reguły mogą wynikać z przyjęcia przez kraj zobowiązań międzynarodowych, jak: budowa ugrupowań integracyjnych czy regionalnych porozumień walutowych. Warto zauważyć, że programy pomocowe Międzynarodowego Funduszu Walutowego też opierają się na konstruowaniu specjalnych ograniczeń budżetowych dla krajów-beneficjentów, ale – w odróżnieniu od uniwersalnych zasad europejskiego Paktu Stabilności i Wzrostu są one projektowane indywidualnie dla każdego przypadku<sup>3</sup>.

Efektywność regułom zapewniają sankcje nakładane w przypadku ich nieprzestrzegania. Z kolei ich funkcjonalność zależy od precyzji, z jaką zostały sformułowane. Kopits i Symansky (1998) za najważniejszy atrybut określający użyteczność reguł w polityce fiskalnej uważają właśnie przejrzystość. Brak transparentności prowadzi do omijania i wypaczania zasad, co w efekcie obniża ich efektywność. Przykład stosunkowo jasnych i zrozumiałych dla wszystkich zasad stanowią ograniczenia kwot budżetowych w formie limitów wydatków lub deficytu. Są to najprostsze reguły o charakterze ogólnym – tzw. mechanizmy kontroli *ex ante* – powszechnie stosowane na poziomie rządów stanowych w USA. Eichengreen (1990) uważa, że wymóg przedstawiania zrównoważonego budżetu pomaga ograniczyć zadłużenie kraju. Hallerberg i von Hagen (2006) reprezentują sceptyczny pogląd na temat hamującego wpływu takich reguł *ex ante* na wydatki rządów i dług. Szersza analiza doświadczeń amerykańskich – argumentują – prowadzi do wniosku, że w perspektywie długoterminowej politycy znajdują sposoby na obejście ograniczeń nawet o tak prostej konstrukcji. Co ciekawe, nałożenie restrykcji na jednym szczeblu (np. samorządowym) prowadzi do nacisków, aby zaciągać zadłużenie na innych szczeblach (np. stanowym). Newralgicznym punktem reguł jest ich trwałość. Reguła polityki nabiera wiarygodności, jeśli jest stosowana w długim okresie przez kolejne rządy. Praktyka dowodzi, że regułem niesformalizowanym, opartym jedynie na zwyczaju lub deklaracjach, trudno zachować ciągłość, gdyż decydenci często zarzucają lub zmieniają decyzje poprzedników. Najtrwalsze wydają się zatem reguły wpisane do ustaw zasadniczych z uwagi na stosunkową trudność ich modyfikacji.

---

<sup>3</sup> W środowisku ekonomistów brak zgody co do interpretacji wymogów narzucanych przez MFW. Wyplosz (2002) uznaje je za reguły polityki fiskalnej, podczas gdy Kopits i Symansky (1998) są przeciwnego zdania.

Istnieje swoista relacja wymienna pomiędzy możliwością osiągnięcia celów budżetowych w krótkim i w długim okresie. Rządy, prowadząc politykę dyskrecyjną, często ulegają pokusie zwiększania wydatków w imię bieżących potrzeb. W dłuższej perspektywie rosnący dług publiczny zawęża pole manewru polityce budżetowej. Twarda reguła fiskalna dyscyplinująca wydatki przesuwając punkt ciężkości w kierunku realizacji długofalowej równowagi finansów publicznych. Odbywa się to jednak kosztem osłabienia elastyczności w działaniu decydentów w krótkim okresie. Przyjęcie bardziej elastycznych reguł pomaga złagodzić problem niespójności pomiędzy celami krótko- i długookresowymi.

Reguły krytykuje się właśnie za potencjalne ograniczenie manewru polityce fiskalnej, zwłaszcza w krótkookresowych działaniach antycyklicznych. Zmiany reguł naruszałyby z kolei jej ciągłość i sens. Argumentuje się, że warunki makroekonomiczne mogą się szybko zmieniać, dezaktualizując zasadność ustalonych limitów wydatków budżetowych. Co więcej, podważa się konstrukcję ustalonych reguł ze względu na arbitralność i oderwanie od rzeczywistości gospodarczej. Idealnym rozwiązaniem wydaje się znalezienie złotego środka w formie uelastyczenia reguł, np. poprzez rozliczanie stanu finansów publicznych w perspektywie całego cyklu koniunkturalnego. Niestety, trzeba mieć świadomość trudności, na jakie natrafiają ekonomiści w pomiarze i predykcji wahań koniunktury oraz ocenie rzeczywistego wpływu fluktuacji na sytuację budżetu<sup>4</sup>. Oprócz znacznego marginesu błędu wskazuje się na niebezpieczeństwo wzmocnienia wahań koniunktury, choćby w sytuacji usilnych starań spełnienia reguły w czasie recesji.

### 3. REGUŁY POLITYKI FISKALNEJ W TRAKTACIE Z MAASTRICHT

Traktat o Unii Europejskiej zawiera zalecenie, iż „kraje członkowskie mają unikać nadmiernych deficytów”. Stanowi on najważniejsze ramy dla koordynacji krajowych polityk fiskalnych w obrębie unii gospodarczej i walutowej. Został wprowadzony w celu zapewnienia zdrowych finansów publicznych krajów posługujących się wspólną walutą euro. W protokole do Traktatu sprecyzowano kryteria dyscypliny budżetowej jako:

- 3% PKB dla planowanego lub faktycznego deficytu sektora rządowego w cenach rynkowych,
- 60% PKB dla długu publicznego w cenach rynkowych.

---

<sup>4</sup> Spore błędy powstają już na etapie szacowania produkcji potencjalnej danej gospodarki, która jest wielkością niedającą się bezpośrednio zmierzyć.

Pakt Stabilności i Wzrostu, zatwierdzony w Amsterdamie w 1997 r., precyzuje postanowienia Traktatu dwoma rozporządzeniami, określającymi dwa elementy Paktu: prewencyjny i represyjny (odstraszający). Część prewencyjna zobowiązuje kraje członkowskie do składania Komisji Europejskiej i Radzie UE corocznych programów stabilizacyjnych. Programy te informują o sytuacji finansowej sektora rządowego i zawierają ogólne wytyczne polityki gospodarczej w formie średniookresowych celów polityki budżetowej realizowanej przez poszczególne kraje. W programach państwa mają zaprezentować działania zmierzające do osiągnięcia stabilizacji sytuacji budżetowej, a w przyszłości osiągnięcie w niej nadwyżki (Latoszek, 2007). Na podstawie raportów Rada może kierować ostrzeżenia, a Komisja – formułować zalecenia wobec polityki fiskalnej rządu.

Drugie – represyjne – ramię Paktu stanowi właśnie procedura nadmiernego deficytu. W przypadku przekroczenia tych ram Traktat przewiduje zainicjowanie tzw. procedury nadmiernego deficytu na poziomie unijnym. Zawiera ona szereg etapów, w tym możliwość sankcji finansowych, mających zmobilizować objęty nią kraj do naprawienia swoich finansów. Jeśli Rada zdecyduje o wprowadzeniu procedury nadmiernego deficytu, początkowo formułuje wobec danego kraju rekomendacje i określa terminy ich wdrożenia. Dopiero, gdy dany kraj nie wywiąże się z zaleceń, pojawia się groźba sankcji finansowych. Karą może być nakaz złożenia depozytu do wysokości 0,5% PKB, który przepada na rzecz Unii, o ile sytuacja budżetowa nie ulegnie poprawie. Określono jednak szereg okoliczności łagodzących wymierzenie kary:

- recesja w danym państwie o spadku PKB o co najmniej 2% PKB,
- spadek realnego PKB w granicach 0,75–2%, który wynika z gwałtownego załamania koniunktury,
- katastrofa naturalna o poważnych skutkach dla sytuacji finansowej państwa,
- wyjątkowa i tymczasowa sytuacja będąca skutkiem nadzwyczajnych okoliczności.

Uwzględnienie tych wyjątków oznacza, że w praktyce Pakt nakłada mniejsze restrykcje, niż mogłoby to wynikać z zapisów Traktatu, zwłaszcza że Rada do Spraw Ekonomicznych i Finansowych (EcoFin) może mieć trudności z zebraniem odpowiedniej liczby głosów do narzucenia sankcji. Należy też zauważyć, iż nałożenie kary pogłębiłoby tylko trudną sytuację finansową danego kraju, co byłoby sprzeczne z ideą Paktu.

Jak się okazuje, groźba sankcji nie jest w praktyce zbyt skuteczna. Żaden kraj członkowski nie został jeszcze zmuszony do wniesienia opłat karnych pomimo ewidentnego przekraczania postanowień Paktu. Procedurą nadmiernego deficytu nałożono na szereg państw, w tym w zasadzie na wszystkie największe. Organy

Unii nie są w stanie narzucić dużym krajom odpowiedniej dyscypliny, czego dowodzi przykład Niemiec, które procedurą były objęte w okresie 2002–2007.

W marcu 2005 r. zatwierdzono reformę Paktu, dzięki której krajom będzie łatwiej uwzględniać np. fazy spowolnienia gospodarczego. Konsolidacja finansów publicznych będzie mogła być kształtowana w zgodzie z cyklem koniunkturalnym w ramach strategii średnio- i długookresowej. W zamierzeniu reformy uniknie się ryzyka procyklicznej polityki budżetowej, która w okresach spowolnienia tym mocniej zagraża wzrostowi gospodarczemu, a w efekcie oddala od celów uporządkowania sytuacji w finansach publicznych. Nowe rozwiązania mają też ułatwić zrównoważenie finansów publicznych w długim okresie. Z jednej strony w czasach szybszego wzrostu większy nacisk będzie położony na konsolidację, a z drugiej – kraje formułując średniookresowe cele konsolidacyjne, mogą w większym niż dotąd stopniu uwzględniać swoją sytuację makroekonomiczną. Zdaniem strony niemieckiej, optującej za reformą Paktu, dzięki tym zmianom Pakt nabiera większego ekonomicznego sensu i pozwala prowadzić politykę nakierowaną na wzrost i stabilność bez naruszania centralnej kotwicy budżetowej – wartości referencyjnych z Maastricht (Bundesministerium der Finanzen, 2009).

Przyjęcie w Traktacie omawianych reguł fiskalnych znajduje oparcie w teorii ekonomii, na gruncie której przytacza się szereg argumentów. Funkcjonowanie szeregu autonomicznych ośrodków, prowadzących politykę fiskalną na obszarze unii walutowej, zwiększa ryzyko pokusy nadużycia, która mogłaby przejawiać się nadmierną ekspansją wydatków budżetowych. Koszty takiego działania – wyższa inflacja – byłyby przenoszone na całe ugrupowanie integracyjne. Szczególną motywację do takiego zachowania mogłyby wykazywać kraje o wysokim poziomie długu publicznego z uwagi na inflacyjne obniżanie wielkości realnego zadłużenia. W tym kontekście najczęściej dokonywano porównania gospodarki niemieckiej – kraju o wysokiej awersji do inflacji – oraz gospodarek południa Europy, zwłaszcza Włoch, w których inflacja, jak i poziom długu, były przeciętnie wyższe. Zdyscyplinowanie finansów publicznych potencjalnych członków unii walutowej leżało zatem w interesie Niemiec, gdyż kraj o niższej inflacji zmniejszyłby swój dobrobyt, zawiązując unię walutową z krajem o wyższej inflacji (DeGrauwe, 2003). Omawiane reguły pozwalają zatem zinternalizować potencjalne negatywne efekty zewnętrzne w unii walutowej ze zdecentralizowanymi politykami fiskalnymi. Kolejny przytaczany argument stanowi konieczność minimalizowania ryzyka niewypłacalności kraju członkowskiego, która mogłaby wystąpić, gdyby dług publiczny osiągnął szczególnie wysoki poziom. W takim przypadku istniałaby groźba, że kraj zwróciłby się o pomoc finansową np. do banków centralnych. Artykuł 104 Traktatu zawiera wyraźny zakaz jakiegokolwiek wsparcia finansowego władz i instytucji publicznych krajów

unii walutowej przez Europejski Bank Centralny bądź narodowe banki centralne (Karnowski, 2006). Jak już wspomniano, uniemożliwienie monetyzacji deficytu budżetowego ma również niwelować niebezpieczeństwo niekontrolowanego wzrostu cen. Teoria pozwala również uzasadnić konieczność konsolidacji finansów publicznych chęcią uniknięcia niekorzystnego oddziaływania popytu sektora rządowego na kredyt, a w konsekwencji – wystąpienia efektu wypierania inwestycji prywatnych. Zwiększony napływ kapitału zagranicznego, wywołanego wzrostem stopy procentowej zagrażałby stabilności kursu walutowego. I wreszcie, ustanowienie reguł fiskalnych w formie kryteriów konwergencji stanowiło ważny element dyscyplinujący kraje o tradycyjnie luźnej polityce budżetowej. W dekadzie lat 90. kraje aspirujące do członkostwa w unii walutowej faktycznie podjęły spory wysiłek w celu sprostania kryteriom konwergencji. J. von Hagen określił tę zauważalną zmianę w realizacji polityki fiskalnej mianem „efektu Maastricht” (Hagen, Hallett, Strauch, 2001). Po zakwalifikowaniu się do unii walutowej motywacja do utrzymywania twardych reguł spadła, między innymi dlatego, że Traktat nie przewiduje największej sankcji – wykluczenia kraju z szeregu członków strefy euro.

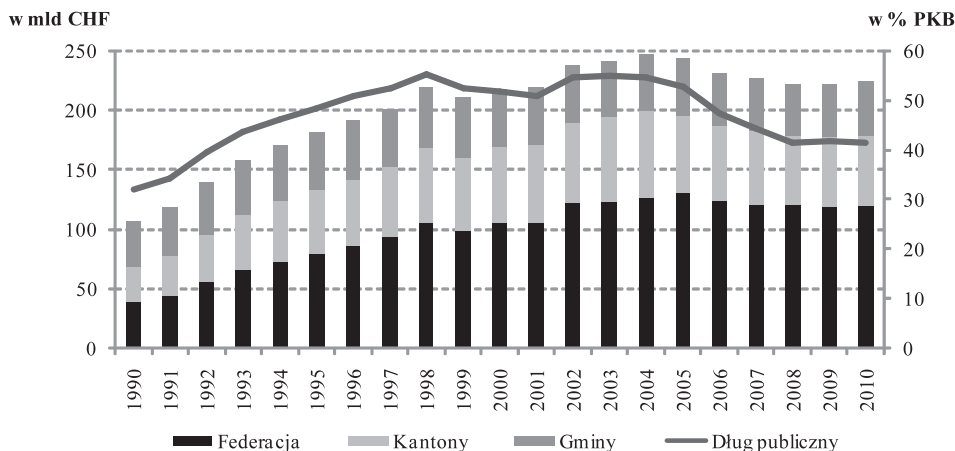
Reguły fiskalne określone w Pakcie podlegały też krytyce. W szczególności wskazywano na arbitralność nominalnych kryteriów konwergencji, które nie mają dobrego oparcia teoretycznego, zwłaszcza w koncepcji optymalnych obszarów walutowych. Chęć ich spełnienia miała prowadzić do ograniczenia skuteczności polityki fiskalnej, którą zacieśniano bez związku z cyklem, co miało prowadzić do nadmiernych kosztów w postaci utraconego produktu.

#### 4. DOŚWIADCZENIA SZWAJCARII

W grudniu 2001 r. Szwajcaria zdecydowała w referendum, przy poparciu 85% głosujących, o wprowadzeniu nowej reguły polityki budżetowej – tzw. hamulca zadłużenia publicznego (*Schuldenbremse*). Reguły zostały wpisane do krajowej konstytucji oraz do ustawy o finansach publicznych (*Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt*). Podłoże podjęcia takich kroków stanowiły doświadczenia lat 90., które charakteryzowały chroniczne deficyty i związane z nimi szybki przyrost zadłużenia publicznego (wykres 1), jak również niemożność wypracowania nadwyżek w okresach ożywienia.

Jak deklaruje szwajcarskie ministerstwo finansów, nowa konstrukcja nie dąży do obniżenia i pełnej likwidacji zadłużenia, a jedynie do jego stabilizacji, co dopiero w dłuższej perspektywie, wraz ze wzrostem gospodarki narodowej pozwoli na sukcesywną redukcję stopy zadłużenia względem PKB (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2009).





Wykres 1. Zadłużenie sektora finansów publicznych w Szwajcarii w latach 1990–2010 (w mld CHF i w % PKB)

Lata 2007 i 2008 – szacunki, 2009 i 2010 – plan finansowy.

Źródło: Eidgenössisches Finanzdepartement.

Istota hamulca opiera się na prostej zasadzie: wydatki nie mogą przekraczać wpływów w okresie pełnego cyklu koniunkturalnego. Precyzuje ją artykuł 13 ustawy o finansach publicznych, który głosi, że: „maksymalny poziom wydatków proponowanych w planach budżetowych odpowiada iloczynowi szacowanych przychodów i czynnika koniunkturalnego” (*Bundesgesetz...*, 2005). Konkretyzuje to poniższa formuła:

$$W = P \times k,$$

gdzie:  $W$  – maksymalny poziom wydatków,

$P$  – szacowane przychody,

$k$  – czynnik koniunkturalny, definiowany jako stosunek PKB obliczanego na podstawie trendu do szacowanego aktualnego PKB w ujęciu realnym.

Taka konstrukcja formuły oznacza, że w sytuacji ponadprzeciętnego wzrostu gospodarczego czynnik  $k$  przyjmie wartość mniejszą od jedności, co wymusi obniżenie poziomu wydatków budżetowych poniżej szacowanych wpływów. Okres recesji, przeciwnie, dopuszcza powstanie deficytów, gdyż czynnik  $k$  jest większy od jedności. Powiązanie dopuszczalnych wydatków z dochodami należy uznać za regułę wydatkową. Samoograniczenie państwa w dziedzinie wydatków budżetowych koresponduje ze swoistą asymetrią w szwajcarskim systemie finansów publicznych. Maksymalny ciężar podatków – a więc dochodów budżetowych – jest bowiem uregulowany w konstytucji, podczas gdy o wydatkach

decyduje parlament. Fakt, że łatwiej zwiększyć wydatki niż dochody miał wpływ na kształtowanie się deficytów budżetowych w przeszłości.

Działanie hamulca długu publicznego można także wyjaśnić, opierając się na dekompozycji salda budżetu na elemencie strukturalnym i koniunkturalnym. *Schuldenbremse* wymaga minimalizacji jedynie części strukturalnej. Deficyt jest dozwolony, ale tylko w przypadku, gdy wynika z elementu koniunkturalnego. Typowa dla gospodarki cykliczność, odzwierciedlająca się po stronie dochodów budżetowych, nie determinuje jednak strony wydatkowej, którą to kształtuje ścieżka średniookresowego wzrostu gospodarczego. Rozwiązanie to pozwala uniknąć procyklicznego oddziaływania budżetu państwa (Beljean, 2001).

Rolę mechanizmu korygującego odchylenia faktycznych wydatków od planu pełni specjalne konto wyrównawcze (*Ausgleichkonto*). Ponadto bilansowane są na nim odchylenia powstałe wskutek błędnego oszacowania przychodów. Zaksięgowane na koncie kwoty ujemne muszą być skompensowane w następnych latach w formie obniżania dopuszczalnych wydatków. Jeśli deficyt na koncie przekroczy poziom 6% zrealizowanych wydatków w poprzednim roku budżetowym, rząd ma 3 lata na jego likwidację. Niektórzy ekonomiści są zdania, że konto jest zbyt małe, co może prowadzić do konieczności zacieśniania polityki budżetowej w niesprzyjających warunkach. Dlatego też postulują wydłużenie okresu konsolidacji i poluzowanie granicy dopuszczalnego deficytu na koncie (Colombier, Frick, 2000).

Ustawodawca dopuścił możliwość zwiększania wydatków, za zgodą parlamentu, w sytuacjach wyjątkowych, jak katastrofy naturalne bądź silne recesje. Wprowadzona w 2008 r. poprawka do reguły (*Ergänzungsregel*) ma zapobiec ewentualnym nadużyciom poprzez zbyt częste uzasadnianie wydatków nadzwyczajnymi okolicznościami. Koncepcja opiera się na wyrównaniu owych nadzwyczajnych deficytów „normalnymi” wpływami budżetowymi w ciągu sześciu lat.

Newralgicznym punktem szwajcarskiej koncepcji wydaje się kwestia pomiaru aktualnego stanu gospodarki i szacunku odchylenia od trendu, niezbędnych dla wyznaczenia czynnika koniunkturalnego  $k$ . Do obliczeń wykorzystuje się filtr Hodricka-Prezotta, do którego zalet należy prosta i przejrzysta konstrukcja oraz symetryczność w szacowaniu luki PKB, dzięki czemu deficyty i nadwyżki budżetowe powinny się z czasem kompensować. Ta metoda wykazuje jednak pewne niedoskonałości. Przede wszystkim szacunki trendu PKB są skrzywione w kierunku ostatnich obserwacji i w rezultacie PKB obliczany na podstawie trendu i szacowany aktualny PKB poruszają się w tym samym kierunku. Okres długiej recesji filtr interpretuje jako silne obniżenie trendu wzrostu, wskutek czego zostaje zaniżana luka PKB. Mogłoby to skutkować – jak wskazują oponenti tych rozwiązań – zbyt słabą reakcją ze strony polityki budżetowej w przewlekłej recesji. Ponadto krytykuje się wrażliwość wyników na arbitralnie ustalony

parametr  $\lambda$ , który odpowiada za wygładzanie trendu (Danninger, 2002). Dlatego też na potrzeby omawianej reguły fiskalnej opracowano specjalną modyfikację filtru Hodricka-Prescotta, która pozwala złagodzić te problemy.

W ciągu kilku lat funkcjonowania reguły można zaobserwować wyraźną tendencję do obniżenia długu publicznego Szwajcarii, i to zarówno w wyrażeniu bezwzględnym, jak i w stosunku do PKB. Od lat 2003–2004, kiedy oscylował w granicach 55% PKB (niemal 250 mld CHF), systematycznie spada.

## 5. HAMULEC DŁUGU PUBLICZNEGO W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

Sytuacja finansów publicznych Republiki Federalnej Niemiec uległa znacznemu pogorszeniu po zjednoczeniu, które okazało się droższe, niż przypuszczano. Jeszcze w 1991 r. dług publiczny wynosił 39,5% PKB, podczas gdy w 2005 r. osiągnął rekordowy poziom 67,8%. Dzięki ożywieniu gospodarczemu wskaźnik ten spadł do 66,5% w 2008 r., jednak kryzys zatrzymał te pozytywne tendencje i na lata 2009 i 2010 prognozuje się ponowny wzrost deficytu, a co za tym idzie – i długu publicznego.

Tabela 1. Deficyt budżetowy i dług publiczny w Niemczech w latach 1990–2009 (w % PKB)

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Deficyt	1,9	3,2	1,2	3,3	1,5	0,2	0,1	3,9	5,9
Dług	41,3	55,6	59,7	67,8	67,6	65,1	65,9	73,4	78,7

Lata 2009 i 2010 – prognoza uwzględniająca nowelizację budżetu w 2009 r.

Źródło: Bundesministerium der Finanzen (2009).

W 2008 r. obsługa zadłużenia sięgającego niemal 1,6 bln euro pochłaniała 40 mld euro, co stanowiło około 14% wydatków budżetowych. Niemcy przez cztery lata z rządu, od stycznia 2003 do czerwca 2007 r., były objęte procedurą nadmiernego deficytu.

Rosnące zadłużenie zarówno na szczeblu federalnym, jak i poszczególnych landów wywoływało w Niemczech niepokój i burzliwe dyskusje. Stało się oczywiste, że obowiązujące rozwiązania nie są w stanie skutecznie zatrzymać kumulowania się zadłużenia. Rolę hamulca miał pełnić wprowadzony przez wielką koalicję w 1969 r. do konstytucji zapis, że „...wpływy budżetowe finansowane kredytem nie mogą przekroczyć planowanych w budżecie wydatków inwestycyjnych, przy czym dopuszczalne są wyjątki tylko dla zapobieżenia naruszenia równowagi makroekonomicznej...” (*Grundgesetz*...). Złota reguła okazała się

jednak niewystarczająca, gdyż w ciągu 38 lat jej obowiązywania zaciągnięte zobowiązania netto przekroczyły szesnastokrotnie wydatki inwestycyjne. Od 1970 r. złamano ją w niemal połowie lat. Nieprecyzyjna formuła inwestycji, zawarta również w większości konstytucji krajów związkowych, dotyczy inwestycji brutto. Oznacza to, że nie są uwzględnione odpisy amortyzacyjne, dezinvestycje i prywatyzacja, co w efekcie prowadzi do tego, że dopuszczalny poziom zadłużenia znacznie przewyższa wytworzony przez inwestycje publiczne majątek (Fuest, Thöne, 2009). Pojemna klauzula oparta na pojęciu równowagi makroekonomicznej dała rządowi zbyt wiele swobody i *de facto* przyzwoliła na nadmierne wydatki.

Powiązania finansowe pomiędzy krajami związkowymi a federacją tworzą niebezpieczną konstrukcję swoistej pokusy nadużycia. Kraje mogą bowiem samodzielnie zaciągać zobowiązania, a w razie niemożności ich spłaty odpowiadają solidarnie inne kraje i cała federacja. W przeszłości Kraj Saary i Brema uzyskały tego rodzaju pomoc, wnosząc skargę do Sądu Konstytucyjnego. Brak dyscypliny finansowej niektórych landów napotyka na sprzeciw krajów związkowych wypracowujących nadwyżki i będących płatnikami netto w finansowym systemie wyrównawczym, tzw. *Länderfinanzausgleich*. W 2008 r. udział Federacji w długu publicznym wynosił około 62%, co oznacza przyrost o ponad 5 pp. od zjednoczenia.

Dnia 15 grudnia 2006 r. Bundestag i Bundesrat powołały specjalną komisję<sup>5</sup>, mającą – między innymi – zmodernizować powiązania finansowe pomiędzy krajami związkowymi a budżetem federalnym. Reformom przyświecał cel lepszego dopasowania polityki finansowej państwa do zmienionych warunków gospodarowania, tak aby mogła służyć realizacji strategii wzrostu i zatrudnienia.

Rozwiązania wypracowane w toku dwuletniej pracy komisji istotnie wykorzystują doświadczenia Szwajcarii i opierają się na podobnych elementach. Najważniejsze zasady są następujące:

- Wydatki budżetu centralnego finansowane nowym kredytem w sytuacji normalnej koniunktury od 2016 r. nie mogą przekraczać poziomu 0,35% PKB<sup>6</sup>. Już w 2011 r. ma się rozpocząć proces obniżania deficytu.
- Budżety krajów związkowych od 2020 r. nie mogą wykazywać deficytu strukturalnego, przy czym pięciu krajom związkowym o najtrudniejszej

---

<sup>5</sup> *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, zwana w skrócie *Föderalismuskommission II*.

<sup>6</sup> Określenie odchyłeń od „normalnego” położenia gospodarki następuje w zgodzie z metodami oczyszczania szacunków PKB o czynniki koniunkturalne, przyjętymi przez Komisję Europejską na potrzeby Paktu Stabilności i Wzrostu.

sytuacji budżetowej zagwarantowano pomoc konsolidacyjną na okres 2011–2019 w wysokości 800 mln euro rocznie<sup>7</sup>.

- Składnik koniunkturalny (*Konjunkturkomponente*) może dopuszczać deficyt w okresach słabej koniunktury, którym mają odpowiadać nadwyżki w okresach dobrej koniunktury, tak aby równoważyły się w okresie całego cyklu koniunkturalnego.
- Specjalne konto kontrolne (*Kontrollkonto*), podobnie jak konto wyrównawcze w Szwajcarii, ma pomóc utrzymać zasady hamulca długu publicznego. Odchylenia wykonania budżetu od planu, niewynikające ze stanu koniunktury, będą księgowane na koncie i następnie wyrównywane. Poziom konta ustalono na 1,5% PKB, przy czym już na poziomie 1% zwiększanie zadłużenia będzie utrudnione, a w sytuacji ożywienia konieczna będzie konsolidacja budżetu. Dzięki temu ma zostać zminimalizowane ryzyko procyklicznego oddziaływania polityki budżetowej. Specjalne ciało – Rada Stabilizacyjna – złożona z ministrów finansów (federalnego i krajów związkowych) oraz ministra gospodarki ma stać na straży finansów publicznych.
- Na wypadek sytuacji wyjątkowych, np. klęsk żywiołowych, przewidziano uregulowania specjalne; na które jednak zgodę musi wydać Bundestag zwykłą większością głosów. W projekcie ministerstwa finansów figurowała większość  $\frac{3}{5}$  lub  $\frac{2}{3}$ , jednak *Föderalismuskommission* złagodziła tę przeszkodę.

Według federalnego ministra finansów, P. Steinbrücka (2009), nowe regulacje nie podmywają fundamentów państwa federalnego i nie naruszają autonomii budżetowej krajów związkowych. Jego zdaniem sprawne państwo wymaga zrównoważonych finansów publicznych w długim okresie, co jest możliwe tylko w sytuacji, kiedy zadłużenie rośnie wolniej niż produkt krajowy brutto. Problemy niemieckich finansów publicznych wynikają przede wszystkim z faktu, że – jak stwierdził – „w trudnych czasach zaciągnęliśmy długi, których nigdy nie spłaciłiśmy w dobrych czasach”.

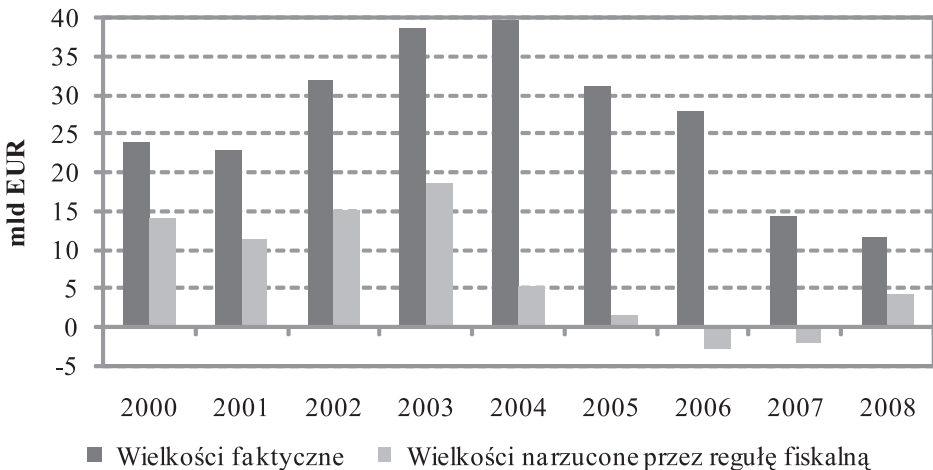
Niektórzy ekonomiści, zwłaszcza o proweniencji keynesowskiej, są zdania, iż koszty nałożenia ograniczeń na politykę budżetową są zbyt wielkie. Wprawdzie początkowa faza recesji będzie łagodzona dzięki działaniu automatycznych stabilizatorów, lecz rząd będzie stopniowo tracił pole manewru z uwagi na konieczność likwidacji narastających długów. Horn (2009) podkreśla, że przyjęte procedury w miarę upływu czasu każą interpretować deficyt budżetowy coraz

---

<sup>7</sup> Berlin otrzyma 80 mln euro, Brema 300 mln, Kraj Saary 260 mln, Sachsen-Anhalt i Schleswig-Holstein po 80 mln euro.

mniej jako koniunkturalny, a coraz bardziej jako strukturalny. Ten zaś na poziomie federalnym może przyjąć tylko 0,35% PKB, co zmusiłoby federację i kraje związkowe do cięć wydatków, głównie inwestycji na poziomie gmin. Według obliczeń Instytutu Makroekonomii i Badania Koniunktury, gdyby zasady *Schuldenbremse* obowiązywały już podczas recesji 2001–2004, to PKB byłby niższy o 2%, a zatrudnienie – o 500 tys. osób (Institut für Makroökonomie..., 2008).

Symulacja federalnego ministerstwa finansów pokazuje, że gdyby nowe reguły obowiązywały już od 2000 r., rząd nie mógłby finansować deficytu zaciąganiem nowych kredytów w takim stopniu, jak czynił to w rzeczywistości. W okresie ośmiu lat zaciągnięto nowe kredyty w wysokości ponad 240 mld euro (netto), podczas gdy dopuszczalny limit (suma składnika strukturalnego i koniunkturalnego) wyniósłby niecałe 65 mld (wykres 2). Co więcej, w 2006 i 2007 r. rząd nie mógłby zaciągać nowych zobowiązań, a budżet musiałby wykazać nadwyżkę. A zatem wpływ hamulca długu publicznego na pole manewru rządu wydaje się istotny, zwłaszcza w okresie pogorszenia koniunktury.



Wykres 2. Finansowanie wydatków budżetowych kredytem (przyrost kredytu netto) – porównanie wielkości faktycznych z limitami narzuconymi przez regułę fiskalną

Źródło: Bundesministerium der Finanzen (2009).

Przyjęte rozwiązania wpisują się w ideę Paktu Stabilności i Wzrostu, głównie jeśli chodzi o dążenie do utrzymywania salda budżetu w okolicach równowagi, a w niektórych aspektach są bardziej restrykcyjne. Na etapie, kiedy reguła jest dopiero w końcowej fazie procesu legislacyjnego, trudno ocenić, jak będzie

działać w praktyce. Wydaje się jednak, że na jej funkcjonowanie będą miały wpływ polityczne i finansowe relacje pomiędzy różnymi szczeblami Federacji i tarcia pomiędzy bogatymi i mniej zamożnymi landami. Problemy te są jednak do rozwiązania. Za pewną słabość nowych rozwiązań należy uznać brak konkretnego mechanizmu sankcjonującego odejście od reguł.

## 6. PODSUMOWANIE

Literatura wskazuje, że reguły fiskalne nie dają gwarancji na zdyscyplinowanie finansów publicznych, gdyż rządy potrafią je obejść. Nie oznacza to jednak, że pomysł tworzenia takich instytucji należy uznać za całkiem niecelowy, ponieważ w pewnych warunkach mogą okazać się przydatne. Gdyby decydenci chcieli i potrafili prowadzić odpowiedzialną politykę fiskalną, problem by nie istniał, a reguły nie byłyby potrzebne.

Skuteczność reguł rośnie wraz z przejrzystością sektora publicznego, która utrudnia ukrywanie i przesuwanie wydatków dzięki kreatywnej księgowości budżetowej. Same reguły powinny być proste i opierać się na jasno zdefiniowanych wskaźnikach. Regułom pomaga również wiarygodność, którą rząd próbuje stworzyć poprzez zapisy konstytucyjne. Zwiększa to koszty ewentualnych zmian przez kolejne ekipy i może być wygodne politycznie z uwagi na możliwość usprawiedliwiania się rządu przed wyborcami koniecznością przestrzegania ustawy zasadniczej. Wprowadzenie dość odważnych reguł, a za takie należy uznać rozwiązania szwajcarskie i niemieckie, można po części wytłumaczyć faktem, że w Szwajcarii panuje demokracja bezpośrednia, zatem gabinet nie był obciążony odpowiedzialnością za tę decyzję. Z kolei w Niemczech regułę forsuje koalicja największych partii, dzięki czemu ewentualne koszty utraty poparcia wyborców rozkładają się pomiędzy współrządzące ugrupowania. Notabene, reformowane zapisy sprzed czterech dekad przyjęła również wielka koalicja. Warto zauważyć, że Szwajcaria wprowadziła regułę, nie będąc zobowiązana, tak jak Niemcy, do dyscyplinowania swoich finansów przez postanowienia traktatu z Maastricht. Z drugiej strony Niemcy finalizowali projekt regulacji i zainicjowali proces legislacyjny wiosną 2009 r., kiedy kryzys był w apogeum. Świadczy to o konsekwencji we wdrażaniu reguły.

Do zalet omawianych rozwiązań należy zaliczyć próbę szukania złotego środka pomiędzy elastycznością polityki fiskalnej a dyscypliną ograniczenia budżetowego. Krótkie doświadczenia Szwajcarii pozwalają przypuszczać, że reguła spełniła – przynajmniej po części – pokładane w niej nadzieje. Na efekty w Niemczech trzeba poczekać.

## LITERATURA

- Alesina A., Perotti R. (1996), *Budgets Deficits and Budget Institutions*, International Monetary Fund, „IMF Working Paper”, No. 52.
- Beljean T. (2001), *Schuldenbremse – konjunkturverträgliche Konsolidierung des Bundeshaushalts*, „Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik”, Nr 11.
- Colombier C., Frick A. (2000), *Überlegungen zur Schuldenbremse*, Zürich, dostępny pod [www.kof.ethz.ch/pdf/schuldenbremse.pdf](http://www.kof.ethz.ch/pdf/schuldenbremse.pdf) (28.06.2009).
- Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005*. Bundesministerium der Finanzen, <http://www.bundesfinanzministerium.de> (17.06.2009).
- Danninger S. (2002), *A New Rule: „The Swiss Debt Brake”*, International Monetary Fund „IMF Working Paper”, No. 18.
- DeGrauwe P. (2003), *Unia walutowa*, PWE, Warszawa.
- Eichengreen B. (1990), *One Money for Europe?*, „Economic Policy”, No. 10.
- Eidgenössisches Finanzdepartement, *Die Schuldenbremse*, [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch) (20.06.2009).
- Fuest C., Thöne M. (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Stiftung Marktwirtschaft, Kleine Handbibliothek, Band 37, Berlin.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*.
- Hallerberg M., von Hagen J. (2006), *Organizacja procesu budżetowego w Polsce*, Ernst&Young, Program Sprawne Państwo, Warszawa.
- Hagen von J., Hallett A. H., Strauch R. (2001), *Budgetary Consolidation in EMU*, „Economic Papers”, No. 148.
- Horn G. (2009), *Schuldenbremse untaugliches Instrument*, „Wirtschaftsdienst”, Nr 6.
- Institut für Makroökonomie und Wirtschaftsforschung (2008), *Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?*, Hans-Böckler-Stiftung, Reportnr 29, 2008, [www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_29\\_2008.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_29_2008.pdf) (20.06.2009).
- Karnowski J. (2006), *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji na drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej*, NBP, „Materiały i Studia”, z. 199, Warszawa.
- Kopits G., Symansky S. (1998), *Fiscal Policy Rules*, International Monetary Fund, „Occasional Paper”, No. 192, Washington.
- Latoszek E. (2007), *Integracja europejska, mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Steinbrück P. (2009), wystąpienie w Bundestagu, 29.05.2009, Bundestag beschließt neue Finanzverfassung, [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de) (4.06.2009).
- Wyplosz Ch. (2002), *Fiscal Policy: Rules or Institutions?*, Paper prepared for the April 16, 2002 meeting of the Group of Economic Analysis of the European Commission.



FISCAL POLICY RULES IN SWITZERLAND  
AND IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY –  
A WAY TO THE BALANCED PUBLIC FINANCES?

**Abstract.** In response to the deterioration in public finances, Switzerland has introduced an institutional innovation – a constitutionally established public debt brake. Germany's new fiscal rule passed by the parliament in 2009 is based on the Swiss model. Both solutions are aimed at reduction of governmental deficits and focused on bringing public finances back into balance. At the same time, built-in mechanisms should help to avoid the main disadvantage of such restrictions – the loss of flexibility of fiscal policy. In this sense the new fiscal institutions may turn out to be the golden mean.

**Key words:** public deficit, public debt, fiscal rules, monetary union.

