

# Reguły fiskalne a dyscyplina finansów publicznych w UE i w Polsce

dr Marek Rozkrut

Jesienna Szkoła Leszka Balcerowicza  
Warszawa, 26-28 listopada 2010 r.

Przedstawione tu poglądy i opinie odzwierciedlają wyłącznie stanowisko autora, a nie instytucji,  
z którymi jest związany

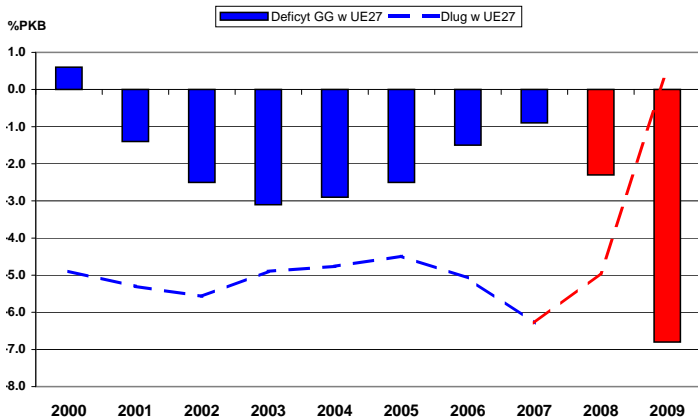
# Plan prezentacji

- 1 Nierównowaga finansów publicznych w UE i w Polsce
- 2 Krajowe ramy fiskalne – reguły fiskalne
- 3 W poszukiwaniu nowej reguły
- 4 Wnioski

# Plan prezentacji

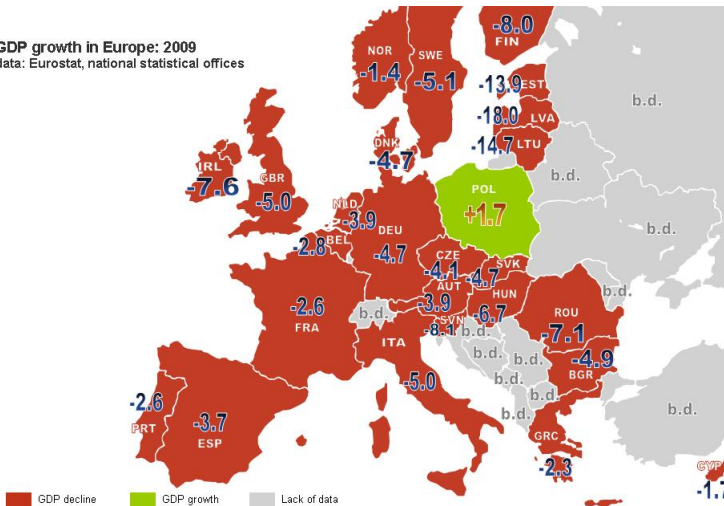
- 1 Nierównowaga finansów publicznych w UE i w Polsce
- 2 Krajowe ramy fiskalne – reguły fiskalne
- 3 W poszukiwaniu nowej reguły
- 4 Wnioski

## Załamaniu gospodarczemu towarzyszyło silne pogorszenie stanu finansów publicznych w UE

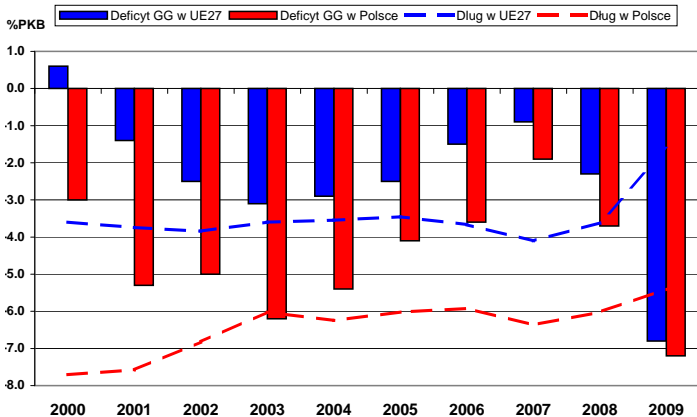


## Polska, mimo (relatywnego) sukcesu gospodarczego ...

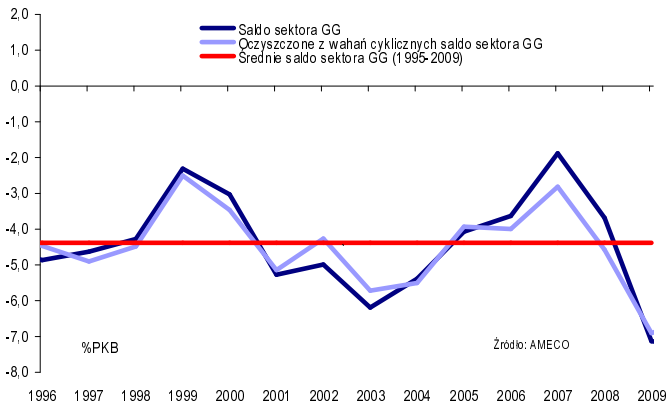
GDP growth in Europe: 2009  
data: Eurostat, national statistical offices



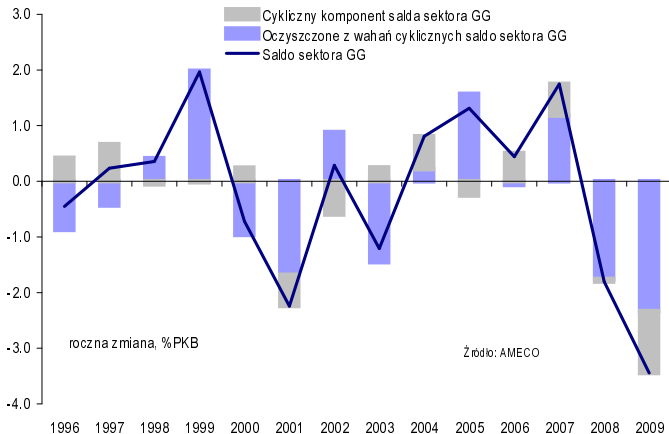
... również nie uniknęła znaczącego pogorszenia sytuacji finansów publicznych ...



... za które tylko częściowo odpowiadają czynniki cykliczne

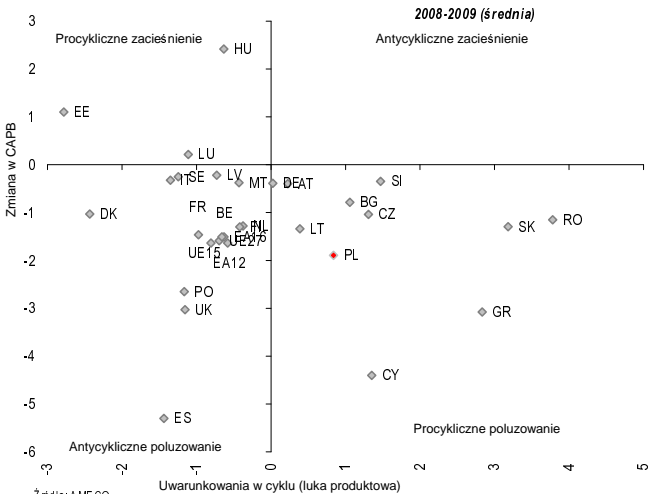


... za które tylko częściowo odpowiadają czynniki cykliczne



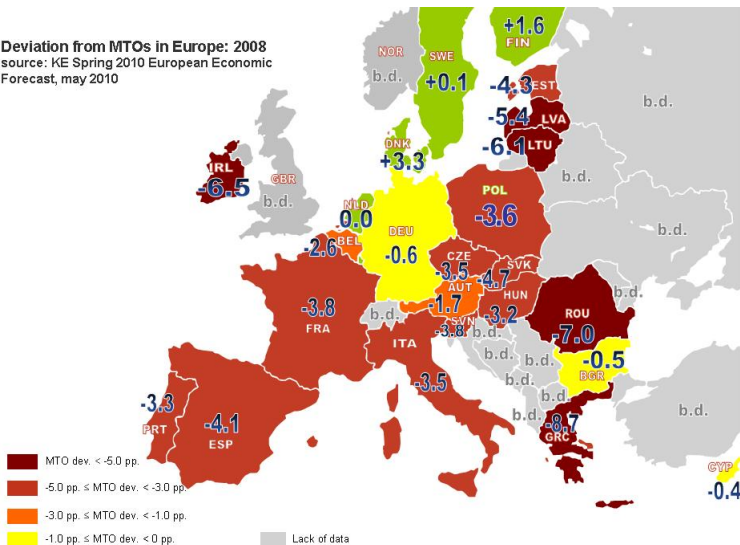


# Ekspansywna polityka fiskalna w UE ...



## ... doprowadziła do pogorszenia strukturalnego salda SFP

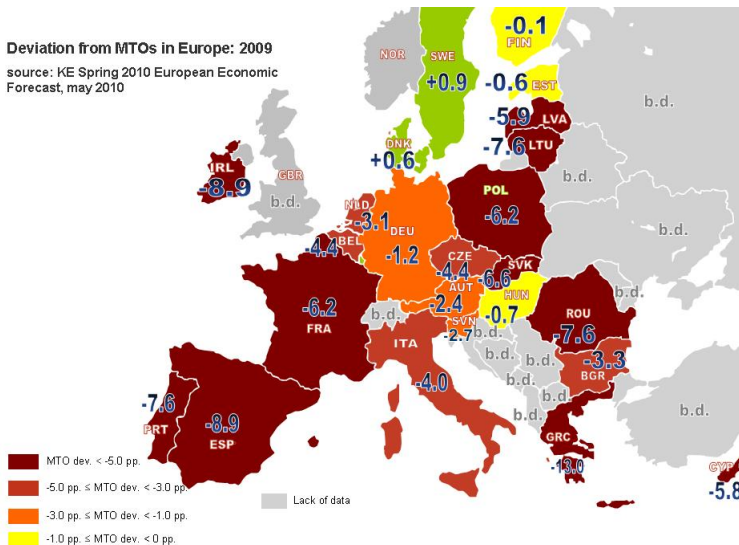
Deviation from MTOs in Europe: 2008  
source: KE Spring 2010 European Economic  
Forecast, may 2010



... które coraz bardziej się pogłębiało

### Deviation from MTOs in Europe: 2009

source: KE Spring 2010 European Economic Forecast, may 2010



## Średniookresowy cel budżetowy (MTO)

- MTO – element części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW)
- *Dla przypomnienia*: PSW – oparte na regułach rozwiązanie instytucjonalne mające na celu uniknięcie nadmiernych deficytów i zapewnienie zdrowej sytuacji finansów publicznych w UGW:
  - część prewencyjna: m.in. ocena polityki fiskalnej w relacji do MTO
  - część korekcyjna: procedura nadmiernego deficytu (*excessive deficit procedure – EDP*)
    - Deficyt sektora  $GG \leq 3\%PKB$
    - Dług sektora  $GG \leq 60\%PKB$
    - sektor GG (*general government*) – sektor instytucji rządowych i samorządowych
  - brak procedury nadmiernego deficytu jednym z kryteriów przyjęcia euro

## Średniookresowy cel budżetowy (MTO)

$$MTO = \max \left( MTO^{ILD}, MTO^{MB}, MTO^{Euro/ERMII} \right)$$

$MTO^{ILD}$  – z uwzględnieniem kosztów starzenia się społeczeństwa i stabilizacją długu na poziomie 60% PKB

$MTO^{MB}$  – poziom deficytu strukturalnego zapewniający minimalny margines przed przekroczeniem przez nominalny deficyt poziomu 3% PKB

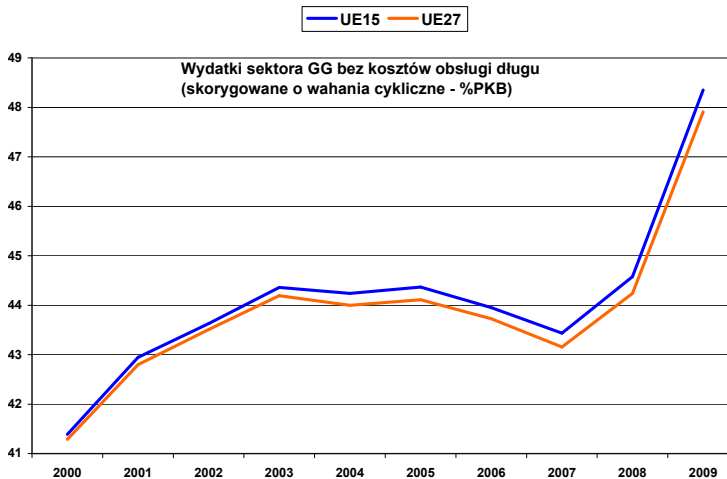
$MTO^{Euro/ERMII} \geq -1\% \text{ PKB}$  – wiążące dla członków strefy euro i ERM II

Dla Polski MTO przyjęto na poziomie  $-1\% \text{ PKB}$

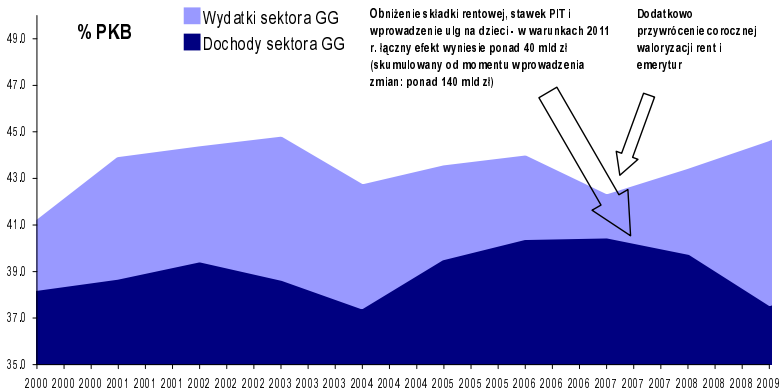
## Procykliczność i skłonność do deficytu

- Problemem głównie ekspansywna polityka w „dobrych czasach“
  - w ciągu ostatnich kilkadziesiąt lat w krajach UE deficyty roły w okresie spowolnienia, ale nie były obniżane (w wystarczającym stopniu) w okresie ożywienia (IMF, 2007)
  - w fazie silnego ożywienia efekty działania automatycznych stabilizatorów „kompensowane“ (najczęściej) wzrostem wydatków lub obniżkami podatków (wprowadzaniem ulg)
- Ekspansywna polityka w „dobrych czasach“ ogranicza możliwości prowadzenia antycyklicznej polityki w warunkach spowolnienia

## Wydatki/PKB w UE (w %)



# „Szciodra“ polityka w „dobrych czasach“ nie była w Polsce rekompensowana ograniczaniem wydatków



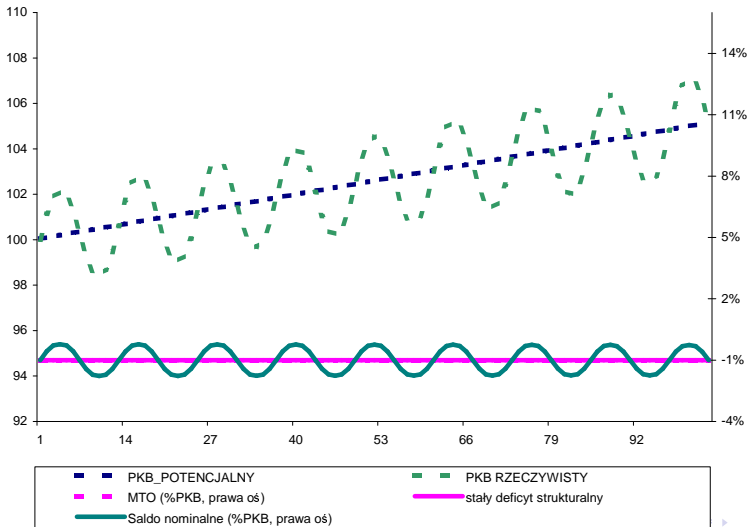


## Przyczyny *deficit bias* i procykliczności

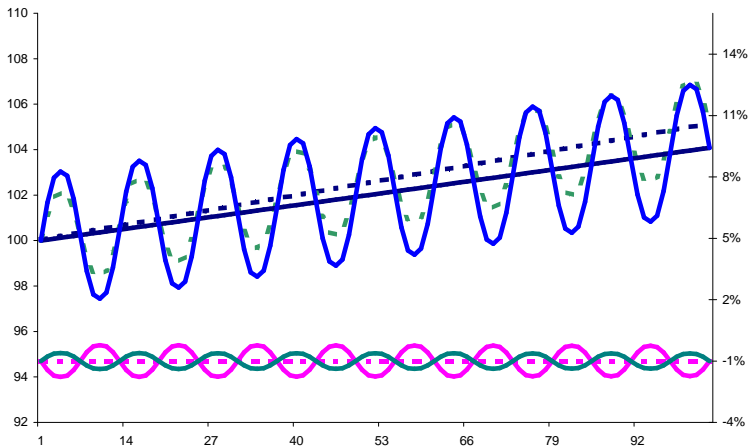
- „Iluzja fiskalna” – wyborcy nie rozumieją dostatecznie mechanizmu międzyokresowych ograniczeń budżetowych (Rogoff, 1990)
- Cykl polityczny (Nordhaus, 1975)
- Presja na wzrost wydatków w „dobrych czasach” (Alessina i Perotti, 1994) – „efekt żarłoczności” (Tarrell i Lane, 1999)
- Problem wspólnej puli zasobów (*common pool problem*, von Hagen, 2005) – grupy interesów konkurujące o środki publiczne, szczególnie w „dobrych czasach” (Debrun i Kumar, 2007)
- Procykliczny dostęp do finansowania zagranicznego (w krajach słabiej rozwiniętych) (IMF, 2007)

JAKIE SĄ SKUTKI PROCYKLICZNOŚCI?

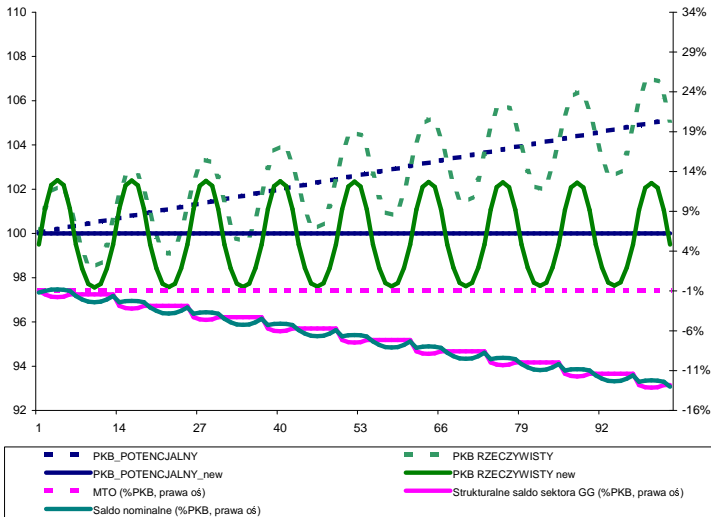
## Stały deficyt strukturalny



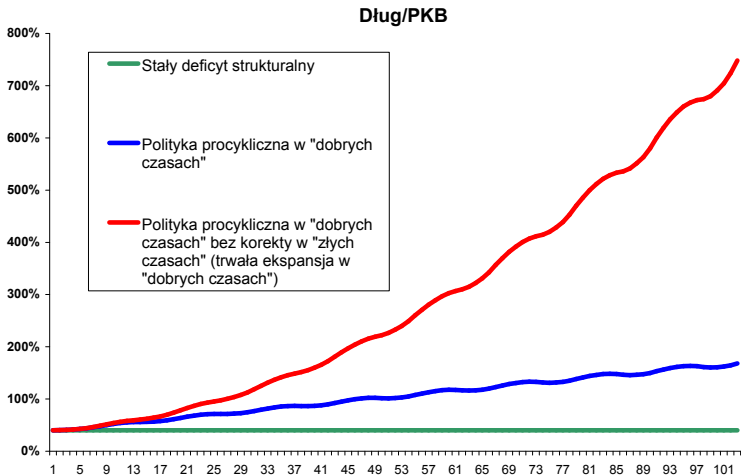
## Polityka procykliczna



## Trwała ekspansja w „dobrych czasach“



# Polityka procykliczna a dług publiczny



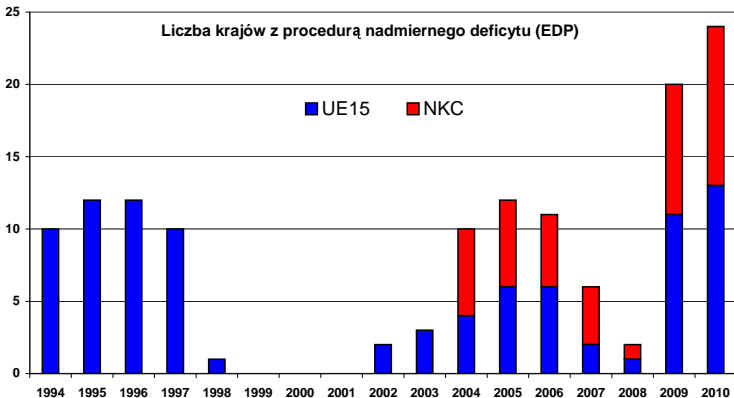
## Skutki procykliczności

- Zwiększenie wahań produkcji
- Niekorzystny wpływ na inwestycje i wzrost gospodarczy
- Asymetryczna reakcja polityki fiskalnej prowadzi do wzrostu długu publicznego
- Gdyby polityka fiskalna była w latach 80. i 90. prowadzona w sposób symetryczny, deficyt byłby średnio o 30% mniejszy w krajach rozwiniętych i o 50% w grupie pozostałych krajów (IMF, 2007)

## Potrzebne zmiany

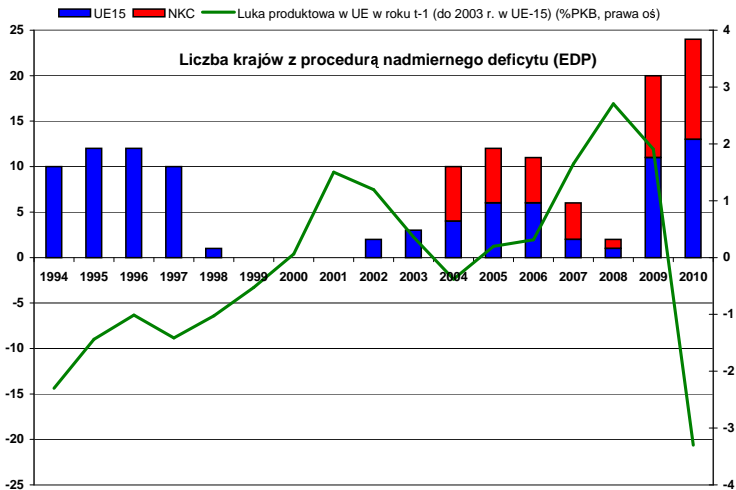
- Problemem nie jest dyskrecjonalność *per se*, ale bodźce kształtujące zachowanie decydentów
  - Konieczne reformy instytucjonalne korygujące bodźce decydentów
  - Rozwiązania zwiększające koszt odejścia od pożądanej polityki

## Kryterium fiskalne dyscyplinujące przed przyjęciem euro

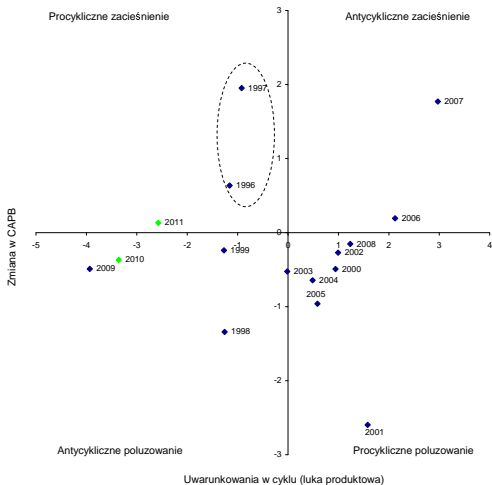




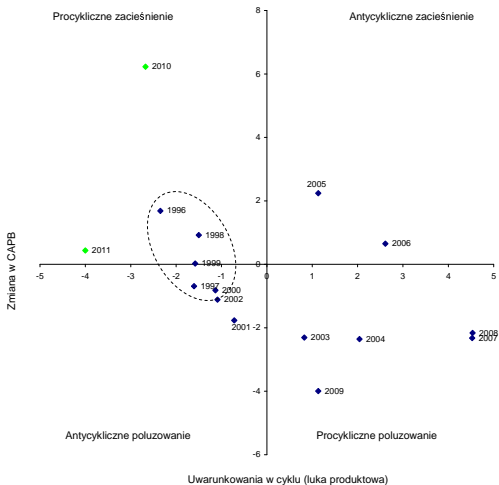
## Nawet w „trudniejszych czasach“



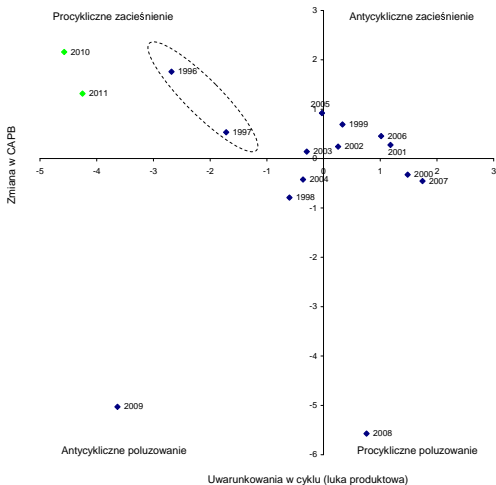
# Włochy – kryteria przyjęcia euro dyscyplinujące ...



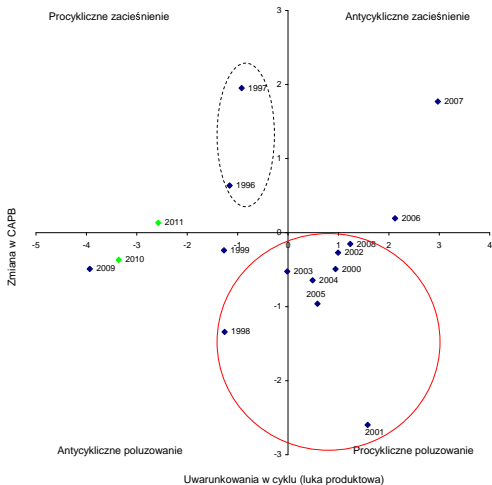
# Grecja – kryteria przyjęcia euro (w miarę) dyscyplinujące ...



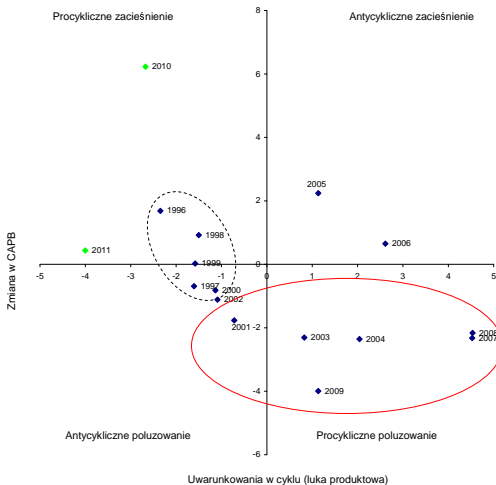
# Hiszpania – kryteria przyjęcia euro dyscyplinujące ...



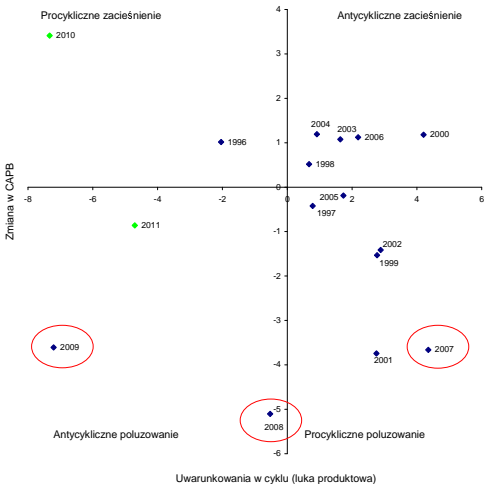
## ... ale tylko na krótką metę (Włochy)



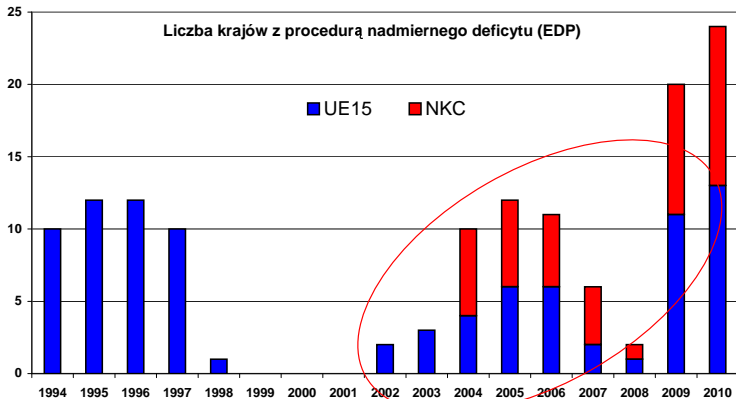
## ... ale tylko na krótką metę (Grecja)



## ... ale tylko na krótką metę (Irlandia)



## Kryteria wiążące tylko na krótką metę





## Zmiany w PSW i krajowych ramach fiskalnych

Wybrane propozycje Komisji Europejskiej:

- W części prewencyjnej Paktu
  - Uzupełnienie o definicję rozważnej polityki budżetowej (RPB):  
gdy **nominalne tempo wzrostu wydatków nie przekracza lub jest mniejsze** (dla krajów, które nie osiągnęły MTO) **od nominalnego tempa wzrostu gospodarczego z okresu kilku lat**
  - Dodanie zapisu, że kraje z wysokim poziomem długu lub nadmiernymi nierównowagami makroekonomicznymi powinny poprawiać wynik strukturalny o więcej niż 0,5% PKB rocznie

## Zmiany w PSW i krajowych ramach fiskalnych

- W części korekcyjnej Paktu:
  - Zdefiniowanie „zadowalającego tempa redukcji długu“ do poziomu 60% PKB
  - Dodanie do analizowanych czynników w ramach EDP kształtowania się długu w średnim okresie
  - Nałożenie na państwa obowiązku, by w ciągu 6 miesięcy od wydania rekomendacji Rady z art. 126.7 TfUE przedłożyły KE i Radzie Ecofin raport określający cele wydatkowe i planowane działania po stronie dochodowej
  - Rada w rekomendacjach precyzowałaby roczne cele budżetowe (spójne z minimalnym dostosowaniem strukturalnym), które powinien osiągać dany kraj
- **DOSTOSOWANIE KRAJOWYCH RAM FISKALNYCH !**

# Plan prezentacji

- 1 Nierównowaga finansów publicznych w UE i w Polsce
- 2 Krajowe ramy fiskalne – reguły fiskalne
- 3 W poszukiwaniu nowej reguły
- 4 Wnioski

## Krajowe Ramy Fiskalne (KRF)

- KRF – otoczenie instytucjonalne, w ramach którego prowadzona jest krajowa polityka fiskalna
- Otoczenie instytucjonalne: oparty na systemie zachęt/wskazań i ograniczeń, uporządkowany zbiór ustaleń, procedur i instytucji, które leżą u podstaw podejmowania decyzji (zarządzania) w obszarze finansów publicznych (Sperka, 2010)
  - reguły fiskalne
  - proces budżetowy
  - niezależne instytucje fiskalne
  - średniookresowe ramy budżetowe

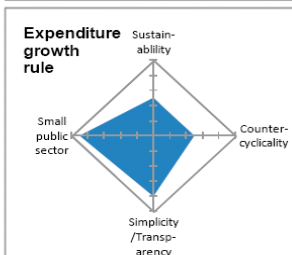
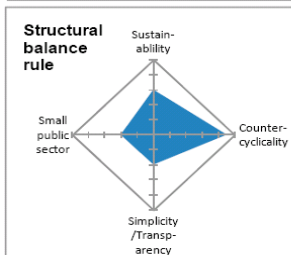
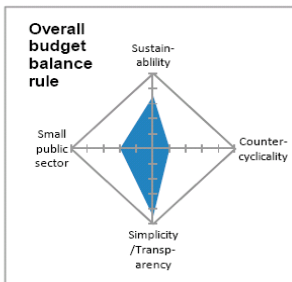
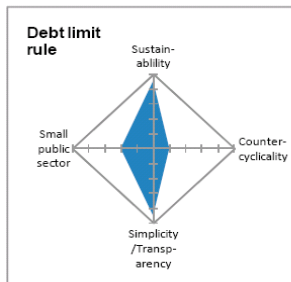
## Reguły fiskalne

- (Numeryczna) reguła fiskalna – trwałe ograniczenie nałożone na politykę fiskalną poprzez wprowadzenie limitu dla określonego agregatu fiskalnego (Kopits i Symansky, 1998)
  - reguły salda budżetu (saldo ogólne, strukturalne, w cyklu, ...)
  - reguły wydatkowe
  - reguły dochodowe
    - w okresie boomu często obniżanie podatków lub wprowadzanie ulg (UE 1999-2001); także w Polsce (obniżenie „klina“)
  - limity długu

## Reguły fiskalne – zalety

- Pomagają ograniczyć skłonność do deficytu i problem procykliczności (np. reguła salda strukturalnego)
- Sygnał rynkowy zwiększający wiarygodność polityki makroekonomicznej
- Mogą przyczynić się do obniżenia kosztu kapitału oraz zmienności produkcji
- Różne zalety w zależności od przyjętej reguły

## Wady i zalety różnych reguł fiskalnych (IMF, 2010)



## Wady i zalety różnych reguł fiskalnych

Type of fiscal rule	Objectives		
	Debt sustainability	Economic stabilization	Government size
Overall balance	++	-	0
Primary balance	+	-	0
Cyclically adjusted balance	++	++	0
Balanced budget over the cycle	++	+++	0
Public debt-to-GDP ratio	+++	-	-
Expenditure	+	++	++
Revenue			
Revenue ceilings	-	-	++
Revenue floors	+	+	-
Limits on revenue windfalls	+	++	++

1/ Positive signs (+) indicate stronger property, negative signs (-) indicate weaker property, zeros (0) indicate neutral property with regard to objective.

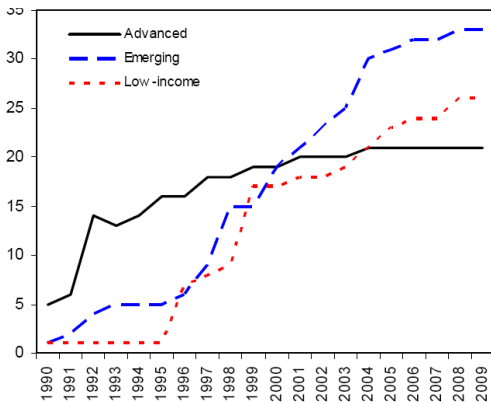
Źródło: IMF (2009)



## Reguły fiskalne – wady

- Ograniczenie elastyczności polityki fiskalnej
  - A może to zaleta? („Ulisses i syreny“)
- Ryzyko obniżenia wydatków kosztem wydatków inwestycyjnych
- Ryzyko obejścia reguły poprzez:
  - kreatywną księgowość
  - „wypychanie“ wydatków do wydatków kapitałowych (w przypadku „złotej reguły“)
  - tworzenie jednostek pozabudżetowych, etc.
- Mogą osłabić wiarygodność, jeśli okażą się zbyt ambitne

## Zalety przeważają – rosnąca popularność reguł fiskalnych



Sources: IMF fiscal rules database; and staff calculations.

Źródło: IMF (2009)

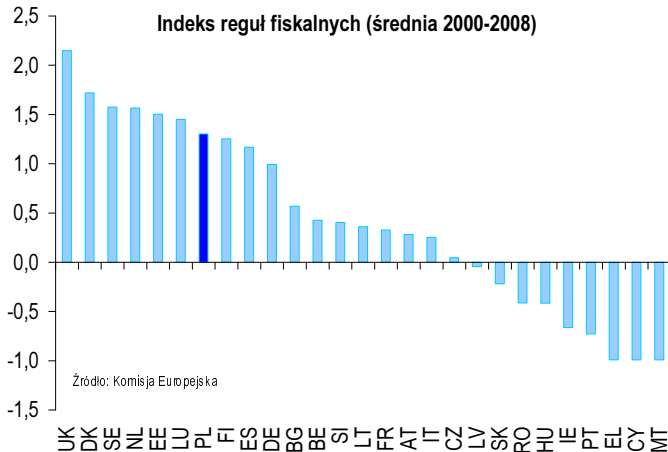
## Reguły fiskalne w praktyce

- Krajowe reguły fiskalne sprzyjają poprawie sytuacji finansów publicznych, w szczególności w przypadku silnego umocowania prawnego i mechanizmów wymuszających stosowanie się do reguły
- Reguły fiskalne mogą pełnić rolę wspierającą konsolidację
  - Wprowadzone w celu odwrócenia tendencji pogarszającej się sytuacji finansów publicznych (Finlandia i Szwecja po kryzysie na początku lat 90.)
  - Jednym z czynników, który przyczynił się do skutecznej konsolidacji fiskalnej w krajach OECD, charakteryzujących się głęboką nierównowagą finansów publicznych
- Reguły fiskalne wspierają, ale nie inicjują procesu konsolidacji fiskalnej

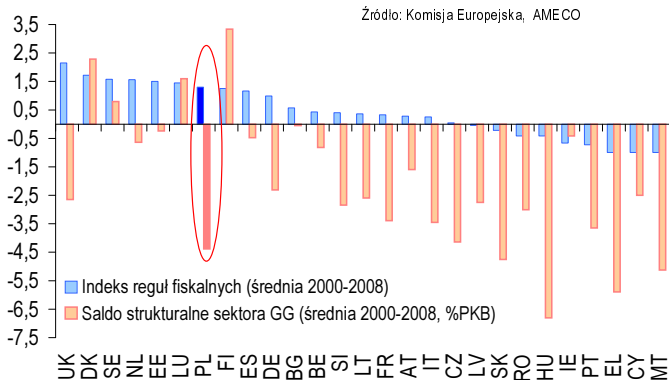
## Obowiązujące w Polsce reguły

- Progi dla relacji długu do PKB w Konstytucji i UFP
  - 50%, 55%, 60% PKB
  - ale brak wskazówek dla sposobu prowadzenia polityki w „dobrych czasach” – ryzyko procykliczności
- Reguły nakładające ograniczenia na politykę finansową jednostek samorządu terytorialnego (JST)
- Regulacje PSW:
  - $Deficyt\ GG / PKB \leq 3\%$
  - $Dług / PKB \leq 60\%$
  - Zwiększona rola MTO

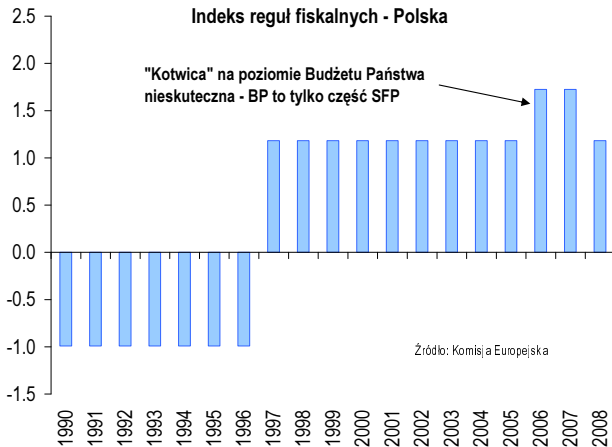
## Ramy fiskalne w Polsce oceniane relatywnie wysoko ...



## ... ale niewystarczające do zapewnienia dyscypliny fiskalnej



# Reguły fiskalne w teorii i praktyce – diabeł tkwi w szczegółach



# Plan prezentacji

- 1 Nierównowaga finansów publicznych w UE i w Polsce
- 2 Krajowe ramy fiskalne – reguły fiskalne
- 3 W poszukiwaniu nowej reguły
- 4 Wnioski

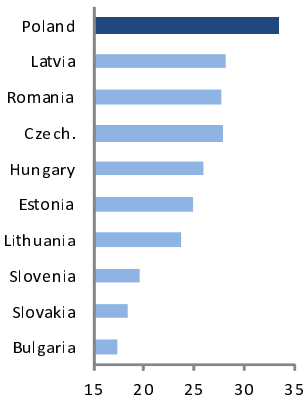


## Podstawowe charakterystyki SFP w Polsce

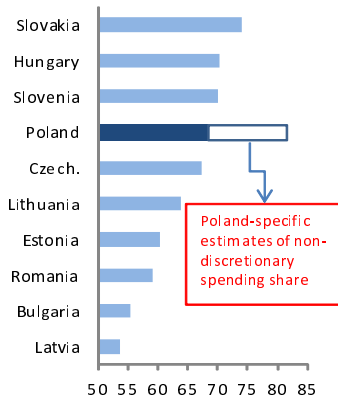
- Relatywnie duży sektor publiczny w Polsce
  - w porównaniu do krajów o zbliżonym poziomie rozwoju
- Duży udział wydatków publicznych poza efektywną kontrolą MF
  - Silnie zdecentralizowane finanse publiczne – znacząca niezależność samorządów terytorialnych
- Duży udział wydatków zdeterminowanych prawnie („sztywnych“)
- Proces budżetowy w znacznej mierze oparty na podejściu *bottom-up*
- Statystyka finansów publicznych
  - Różnice między metodologią krajową a ESA'95 (np. KFD, OFE, środki z UE)

# Podstawowe charakterystyki SFP w Polsce (IMF, 2010)

**Share of local government spending**  
*in percent of GG spending*



**Share of rigid spending**  
*in percent of GG spending*



## Ramy fiskalne w Polsce – nowe działania

- Nowe reguły fiskalne
  - Dyscyplinująca reguła wydatkowa (tymczasowa reguła „CPI+1“)
    - Ogranicza realny wzrost (choć tylko niektórych) tzw. wydatków elastycznych do maksymalnie 1%
    - Obowiązywałaby w trakcie EDP
  - Nowe mechanizmy dyscyplinujące

Nowe rozwiązania powinny sprzyjać stworzeniu warunków dla skutecznego wprowadzenia ...

- ... „Docelowej”, stabilizującej reguły fiskalnej

## Pożądanee cechy (docelowej) reguły fiskalnej

- Zapewnienie stabilności finansów publicznych
- Zapewnienie odpowiedniej elastyczności umożliwiającej efektywne reakcje na występujące w gospodarce wstrząsy
- Możliwość wprowadzenia mechanizmu ograniczania wielkości SFP
- Prosta konstrukcja, przejrzystość, łatwość implementacji i monitorowania
- Spójna z (dodatkowymi?) wymogami UE

## „Projektowanie“ reguły fiskalnej

- Postać analityczna i wybór realizowanego celu
- Moment wprowadzenia reguły
- Zakres obowiązywania reguły
- Wiarygodność reguły:
  - Umocowanie prawne
- Mechanizmy stosowania reguły i sankcje
- Klauzule wyjścia

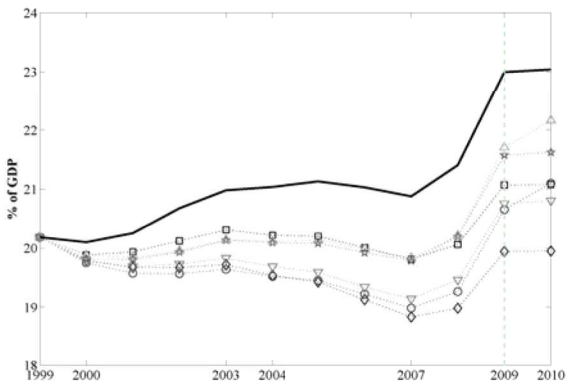
## Reguły fiskalne – szeroki wybór

- Reguła salda strukturalnego:  $b_t = b^* + a_1 y_t$
- Inny wariant reguły salda strukturalnego:  
 $b_t = b^* + a_2(g_t - g^*) + c(b_{t-1} - b^*)$
- Zmodyfikowana „reguła szwajcarska“:  
 $e_t = r_t / (1 + y_t) - b^* + \eta_t$
- Reguła wydatkowa:  $e_t = (1 + \beta)e_{t-1} + \eta_t$

$b_t$  - saldo sektora GG (% PKB);  $b^*$ - pożądane saldo strukturalne (% PKB);  $y_t$ - luka popytowa;  $r_t$ - realne dochody;  $a_1$ - semi-elastyczność  $b$  w odniesieniu do  $y_t$ ;  $\eta_t$ - czynnik korygujący;  $e_t$ - limit wydatków (w ujęciu realnym);  $g_t$  i  $g^*$  - bieżący i długoterminowy wzrost PKB;  $c$  - tempo dostosowania salda do celu;  $\beta$  - długoterminowy wzrost wydatków;  $a_2$ - semi-elastyczność  $b$  w odniesieniu do różnicy między  $g_t$  i  $g^*$

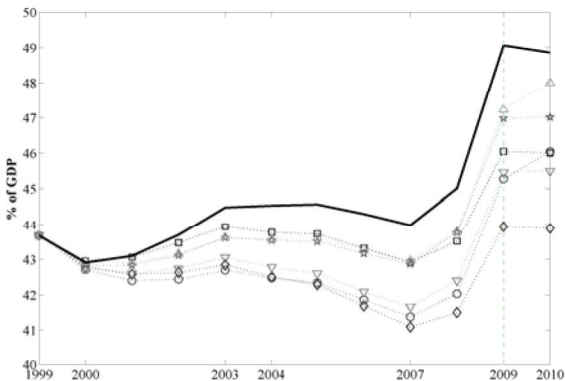
## Gdyby stosowano regułę wydatkową ...

- to spożycie publiczne byłoby znacznie niższe (12 „starych“ krajów strefy euro; Hauptmeier i in., 2010)



## Gdyby stosowano regułę wydatkową ...

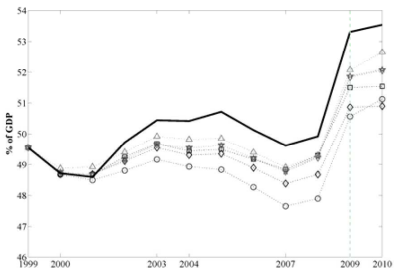
- to wydatki byłyby znacznie mniejsze (wydatki bez kosztów obsługi długu / PKB; 12 „starych” krajów strefy euro bez Niemiec) (Hauptmeier i in., 2010)



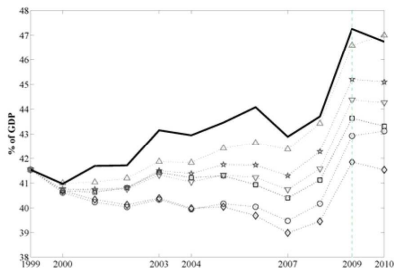


# Dzięki regule wydatki byłyby znacznie niższe ...

## France

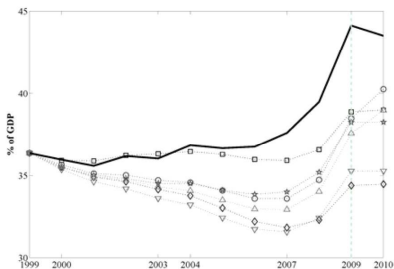


## Italy

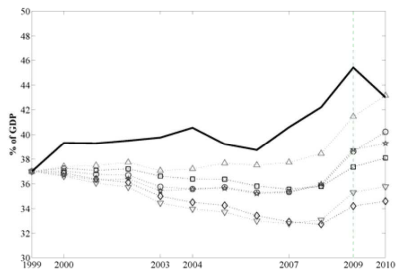


# Dzięki regule wydatki byłyby znacznie niższe ...

## Spain

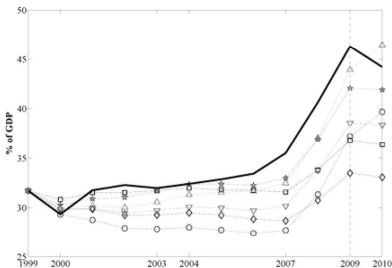


## Greece

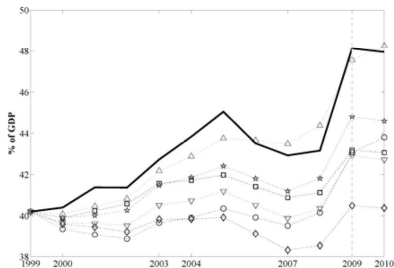


# Dzięki regule wydatki byłyby znacznie niższe ...

## Ireland

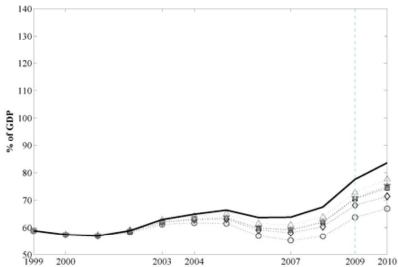


## Portugal

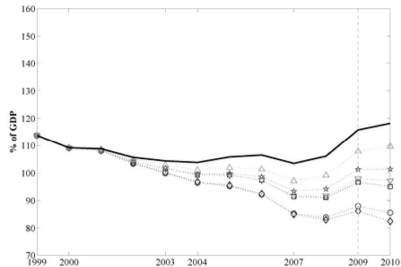


# Znacznie niższy byłby także dług publiczny ...

## France

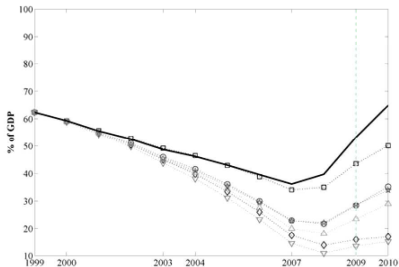


## Italy

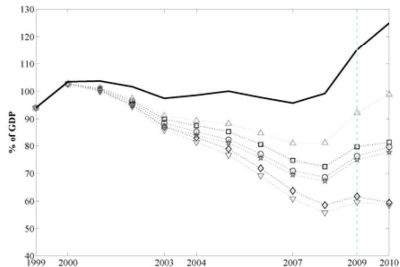


# Znacznie niższy byłby także dług publiczny ...

## Spain

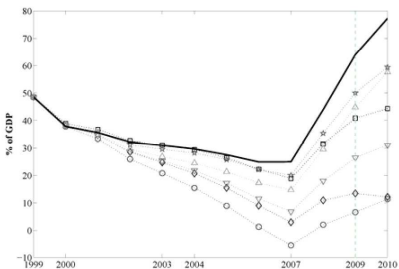


## Greece

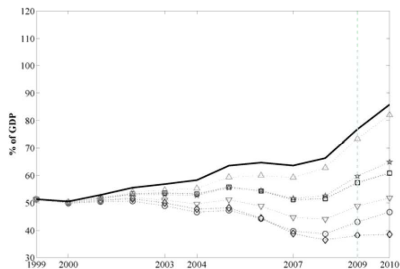


# Znacznie niższy byłby także dług publiczny

## Ireland



## Portugal



## Korzyści z zastosowania reguły wydatkowej w UE (1)

- Przy zastosowaniu od 1999 r. reguły wydatkowej, poziom wydatków w relacji do PKB były w niektórych krajach strefy euro nawet o 10 pkt. proc. niższy
- Nierównowagi wynikające z nadmiernego wzrostu wydatków w większości wynikiem nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej w okresie sprzed kryzysu
- Wzrost wydatków pod istotnym wpływem cyklu politycznego

## Korzyści z zastosowania reguły wydatkowej w UE (2)

- Zdrowe KRF ograniczają procykliczność polityki fiskalnej
- Wysoki poziom długu i EDP nie oddziaływały dyscyplinująco na politykę wydatkową krajów strefy euro!
- Gdyby w Polsce od 2001 r. nominalne wydatki (bez środków z UE) rosły zgodnie ze średnim wzrostem nominalnego PKB (w latach 2001-2009), w 2009 r. wydatki sektora GG byłyby mniejsze o ok. 52 mld zł



## Moment wprowadzenia reguły (1)

- Wzrost wydatków w tempie zgodnym z długookresowym tempem wzrostu PKB powinien sprzyjać stabilizacji bieżącego poziomu salda strukturalnego
  - Ale w Polsce deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych jest obecnie zdecydowanie za wysoki! W 2009 r. deficyt strukturalny wyniósł 7,2% PKB!
  - Czy zatem regułę należy wprowadzić już „teraz“?

## Moment wprowadzenia reguły (2)

- Reguły fiskalne zazwyczaj przyjmowane w celu „zakotwiczenia” korzyści z przeprowadzonej konsolidacji fiskalnej
  - Konsolidacja fiskalna powinna przynajmniej zostać rozpoczęta – zwiększa wiarygodność ustanowionej reguły (Meksyk, Hiszpania)
  - Zbyt wczesne wprowadzenie reguły może doprowadzić do jej porzucenia i podważenia wiarygodności (Argentyna w 1999 r.)
- Jeśli wymagana jest znacząca konsolidacja, powinna być ona przeprowadzona przed wprowadzeniem reguły fiskalnej
  - Na jakim poziomie należy stabilizować deficyt strukturalny sektora GG w Polsce?

## Stabilizacja salda strukturalnego na poziomie MTO ...

- Zapewnia, że obowiązujące ograniczenia instytucjonalne będą spełnione
- Dopuszcza swobodne działanie automatycznych stabilizatorów
- Uwzględnia obecną (poziom długu) i przyszłą (kwestie demograficzne, długookresowy wzrost) sytuację makroekonomiczną
- Oznacza realizację celu obliczanego przez niezależną instytucję (Komisję Europejską), co wzmacnia jego wiarygodność

## ... może budzić jednak pewne wątpliwości

- Według obliczeń KE, przyjmując długookresowy wzrost nominalnego PKB przeciętnie na poziomie 4% rocznie, stabilizacja deficytu w Polsce na poziomie MTO (1% PKB) prowadziłyby do ukształtowania się relacji długu publicznego do PKB na poziomie 25%
- Przyjmując założenia MFW, relacja ta mogłaby wynieść 17% PKB
- Czy sposób wyznaczania MTO powinien ulec zmianie?

## Zakres obowiązywania reguły

- Podmioty:
  - Możliwie najszerszy zakres sektora ***general government*** (GG)
    - Wtedy ograniczone (brak) możliwości „przerzucania“ środków między podsektorami
  - Oddzielne reguły dla podsektora samorządowego?
- Transakcje:
  - Potrzeby inwestycyjne vs. wady „złotej reguły“
  - Środki z funduszy unijnych: neutralne dla deficytu (wg ESA'95) i stabilności finansów w długim okresie; wyjątek: współfinansowanie

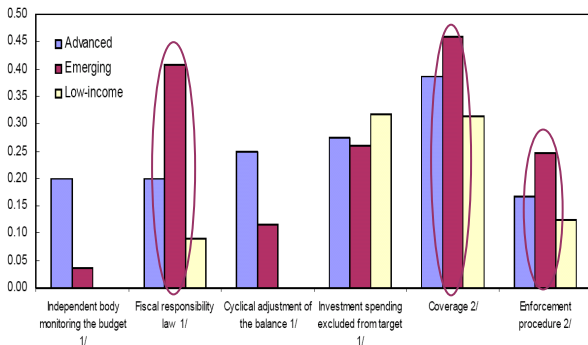
## Wiarygodność reguły (1)

- Reguły nie gwarantują wzmocnienia wiarygodności
  - Bez wystarczającego zobowiązania politycznego, reguły mogą nawet tę wiarygodność podważyć
- Samo wprowadzenie reguły nie gwarantuje osiągnięcia sukcesu. Konieczne jest, żeby koszt złamania reguły przewyższał korzyści z takiej decyzji
  - Czy koszty reputacyjne są dostatecznie wysokie? (Barro i Gordon, 1983)
- Zobowiązanie polityczne a koszty reputacyjne w krajach rozwiniętych vs. w krajach rozwijających się

## Wiarygodność reguły (2)

- Reguły silniej umocowane prawnie trudniej „porzucić”
  - Silniejsze umocowanie prawne niezależności banku centralnego w gospodarkach wschodzących niż zaawansowanych
  - Podobne argumenty mogą mieć zastosowanie w przypadku KRF
- Oprócz umocowania prawnego reguły, konieczne są odpowiednie **mechanizmy wymuszające stosowanie się do reguły** oraz procedury zwiększające odpowiedzialność podmiotową (*accountability*) (Debrun i in., 2008)
- Sankcje
  - reputacyjne
  - instytucjonalne
  - personalne

## Wzmocnienie instytucjonalne reguły szczególnie silne w gospodarkach wschodzących – wzrost wiarygodności



Udział w danej grupie krajów. Źródło: IMF (2009)



## Klauzule wyjścia

- Klauzule wyjścia (dopuszczają tymczasowe odejście od reguły)
  - tylko w wyjątkowych sytuacjach (bardzo ograniczona liczba możliwych przypadków)
  - wiarygodne, wcześniej precyzyjnie zdefiniowane uwarunkowania dopuszczające zastosowanie klauzuli wyjścia
  - sprecyzowanie procedury powrotu do stosowania reguły

## Problematyczne „szczegóły“

- Oszacowanie produktu potencjalnego
  - Funkcja produkcji, filtry statystyczne – bardzo wrażliwe na problem „końca próby“
  - Korekty danych ex post
  - Problem przejrzystości
  - Wieloletnia średnia tempa wzrostu PKB (prognozowana czy z lat ubiegłych? z ilu lat?)
- Reguła w ujęciu nominalnym czy realnym? (Szwecja vs. Finlandia i Holandia)
  - Wybór deflatora
- I wiele innych ...

## Aby reguła mogła działać ...

- Zmniejszenie udziału „wydatków sztywnych“
  - Przegląd wydatków
- Warunki konieczne efektywnego funkcjonowania KRF
  - Powszechny i spójny system rachunkowości
  - Terminowa i wiarygodna sprawozdawczość (statystyka budżetowa) wraz z systemem monitorowania
  - Zupełność prawa budżetowego
  - Centralizacja procesu budżetowego
- Następny etap
  - Numeryczne reguły fiskalne
  - *Top-down budgeting*
  - Planowanie wieloletnie
  - Ew. niezależne instytucje fiskalne

# Plan prezentacji

- 1 Nierównowaga finansów publicznych w UE i w Polsce
- 2 Krajowe ramy fiskalne – reguły fiskalne
- 3 W poszukiwaniu nowej reguły
- 4 Wnioski

## Wnioski (1)

- Konsolidacja fiskalna głównym wyzwaniem
- Wzmocnienie KRF mechanizmem wspierającym konsolidację
- Ważnym elementem KRF powinny być, wzajemnie się uzupełniające, reguły fiskalne, ograniczające ryzyko prowadzenia procyklicznej polityki
- Konsekwentne stosowanie reguły wydatkowej w ostatnim dziesięcioleciu zapewne pozwoliłoby uniknąć obecnego kryzysu finansów publicznych w UE
- Wzmocnieniu wiarygodności reguły powinno sprzyjać jej silne umocowanie prawne

## Wnioski (2)

- Wprowadzenie docelowej reguły fiskalnej może wymagać wcześniejszego przeprowadzenia konsolidacji finansów publicznych (niewątpliwie dotyczy to Polski)
  - ważne zdefiniowanie okresu przejściowego
  - ewentualnie, wprowadzenie do reguły mechanizmu gwarantującego obniżenie deficytu strukturalnego
- Reguła fiskalna jako element szerszych reform wzmacniających KRF (proces budżetowy i in.):
  - podejście w znacznym stopniu spójne z nowymi propozycjami KE
- Wzmocnienie ram fiskalnych bardzo pożądane, ale ostatecznym kluczem do sukcesu jest wola polityczna

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ