

ODPOWIEDZIALNA POLITYKA FISKALNA

Emilia Skrok

Wiosenna Szkoła Leszka Balcerowicza

Warszawa, 13-15 maja 2011 r.

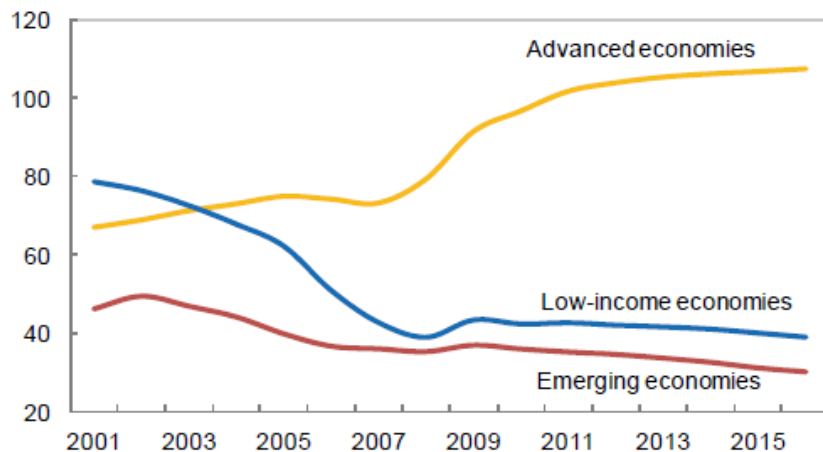
Przedstawione tu poglądy i opinie odzwierciedlają wyłącznie stanowisko autora, a nie instytucji, z którymi jest związany

Skłonność do deficytu

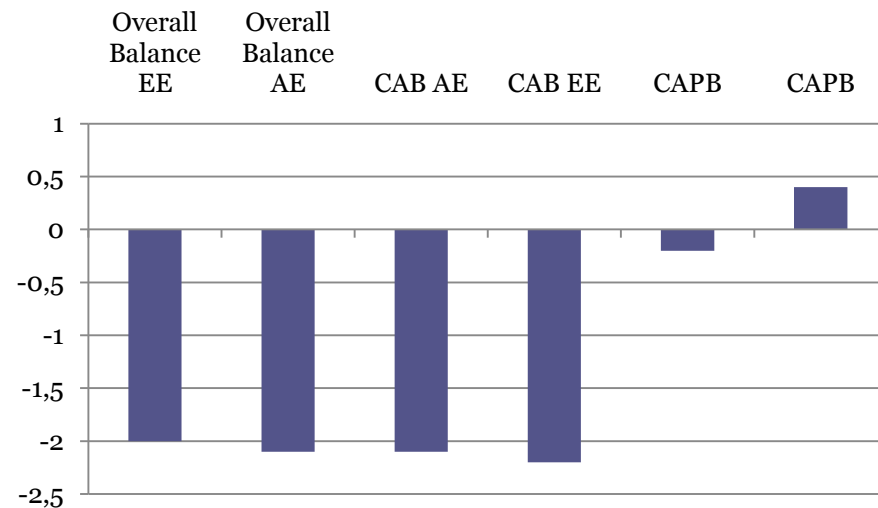
Przed kryzysem, szczególnie w krajach wysokorozwiniętych:

- Permanentny deficyt
- Rosnący dług publiczny.

Dług publiczny , % PKB, 15

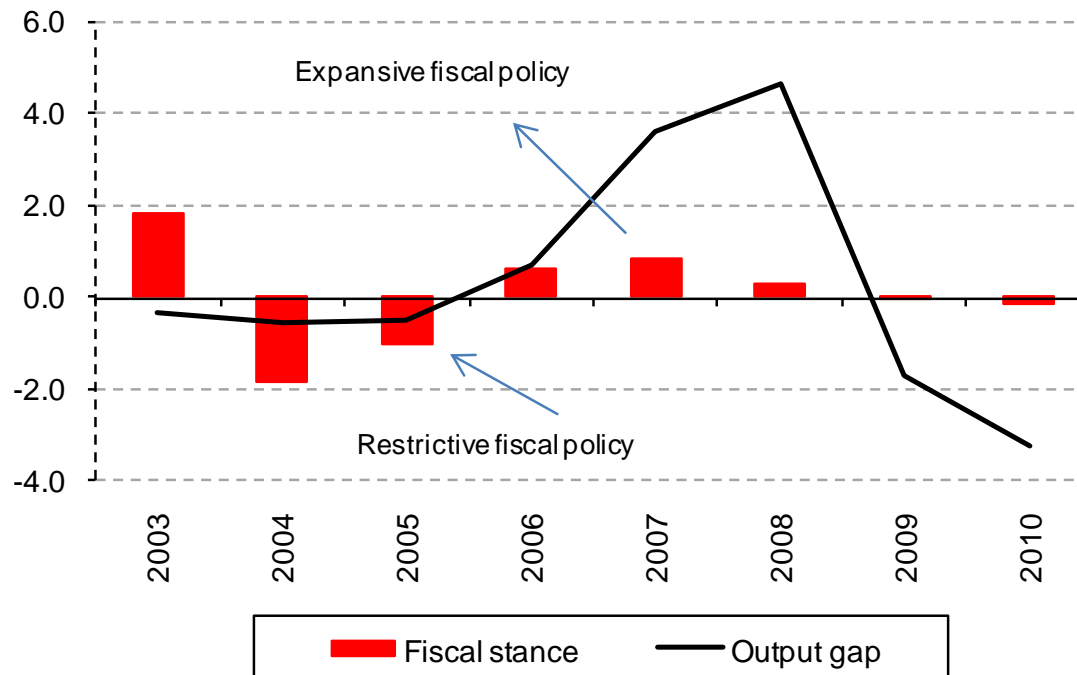


Saldo finansów publicznych , % PKB
2000-07



Deficyt mimo wzrostu gospodarczego

- Cykliczna polityka fiskalna



Skąd ta skłonność do deficytu?



- 1) "time inconsistency of fiscal policy",
- 2) "deficit bias",
- 3) "common-pool problem"

- „Iluzja fiskalna“ – wyborcy nie rozumieją dostatecznie mechanizmu międzyokresowych ograniczeń budżetowych (Rogoff, 1990).
=> *Tworzymy suboptymalne budżety.*
=> *Wydatki dla określonej grupy a finansowane przez całe społeczeństwo*
=> *Między pokoleniowa redystrybucja środków z korzyścią dla obecnych podatników*
- Cykl polityczny (Nordhaus, 1975)
=> *Istniejący system zachęt i wynagradzania (samo) rządów zorientowany na "dziś"*
- Presja na wzrost wydatków w „dobrych czasach“ (Alessina i Perotti, 1994, Tornell i Lane (1999)
=> *Polityka fiskalna cykliczna zamiast neutralna/anty-cykliczna*
- Problem wspólnej puli zasobów (common pool problem, von Hagen, 2005) – grupy interesów konkurujące o środki publiczne, szczególnie w „dobrych czasach“ (Debrun i Kumar, 2007)

Po co nam ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej (FRL)?

= Stabilizacja finansów publicznych w średnim i długim okresie,

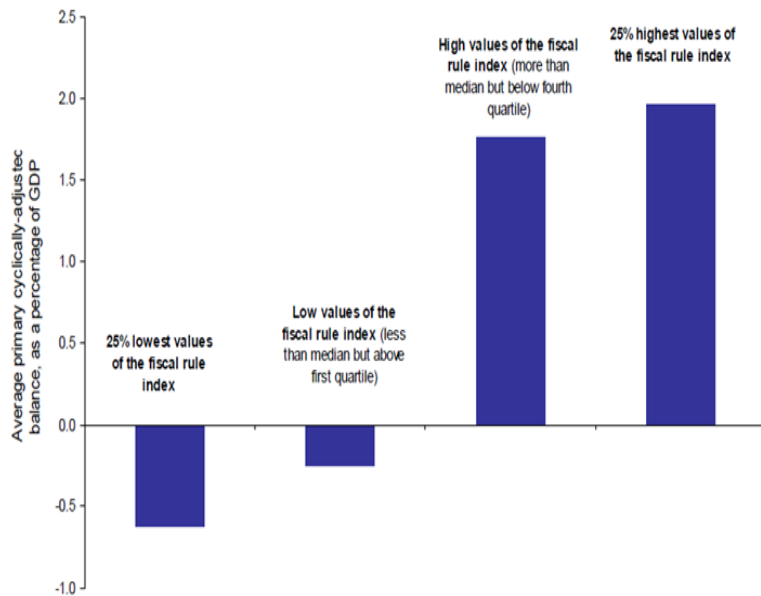
poprzez

- Korygowanie min. niespójności polityki budżetowej w czasie, „skłonności do deficytu”
- **! FRL nie jest substytutem konsolidacji,** reguła ma pomóc “utrzymywać” utrwalić osiągnięte efekty - “lock in effect”

Efekty reguł fiskalnych

- FRL & reguły fiskalne mają wpływ na wyniki fiskalne, szczególnie gdy wcześniej znacząca konsolidacja fiskalna

Index Reguł Fiskalnych i PCAB w EU27 , 2000-2008



Kraje z wyższym indexem reguł fiskalnych (lepsza jakość/konstrukcja reguł fiskalnych) - lepsza sytuacja finansów publicznych

W stronę dyscypliny fiskalnej

Ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej (FRL)

- Jeśli dobrze skonstruowana i wprowadzona ustawa o odpowiedzialności fiskalnej to wzmocnienie:
- Wiarygodności polityki fiskalnej
- Zaufania inwestorów
- Stabilności makroekonomicznej
- Długookresowej stabilności fiskalnej
- Obniżenia kosztu kapitału i zmienności produkcji

⇒ Co umacnia:

- wzrost gospodarczy
- przejrzystość prowadzenia polityki fiskalnej
- i międzypokoleniowa efektywność

3 Kluczowe elementy FRL

1

REGUŁY FISKALNE

2

PROCES BUDŻETOWY

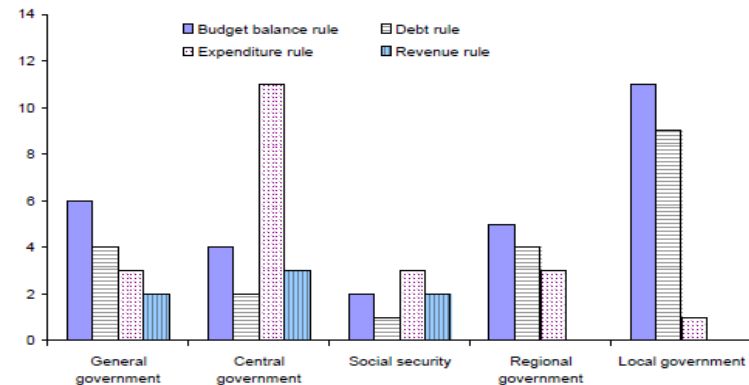
3

MECHANIZM
EGZEKUCJI I KONTROLI

Reguły Fiskalne Numeryczne)

- 4 GŁÓWNE TYPY :
- SALDO BUDŻETU
- DŁUG
- WYDATKI
- PODATKI

Fiscal rules in the EU Member States by type of rule and level of government, 2008

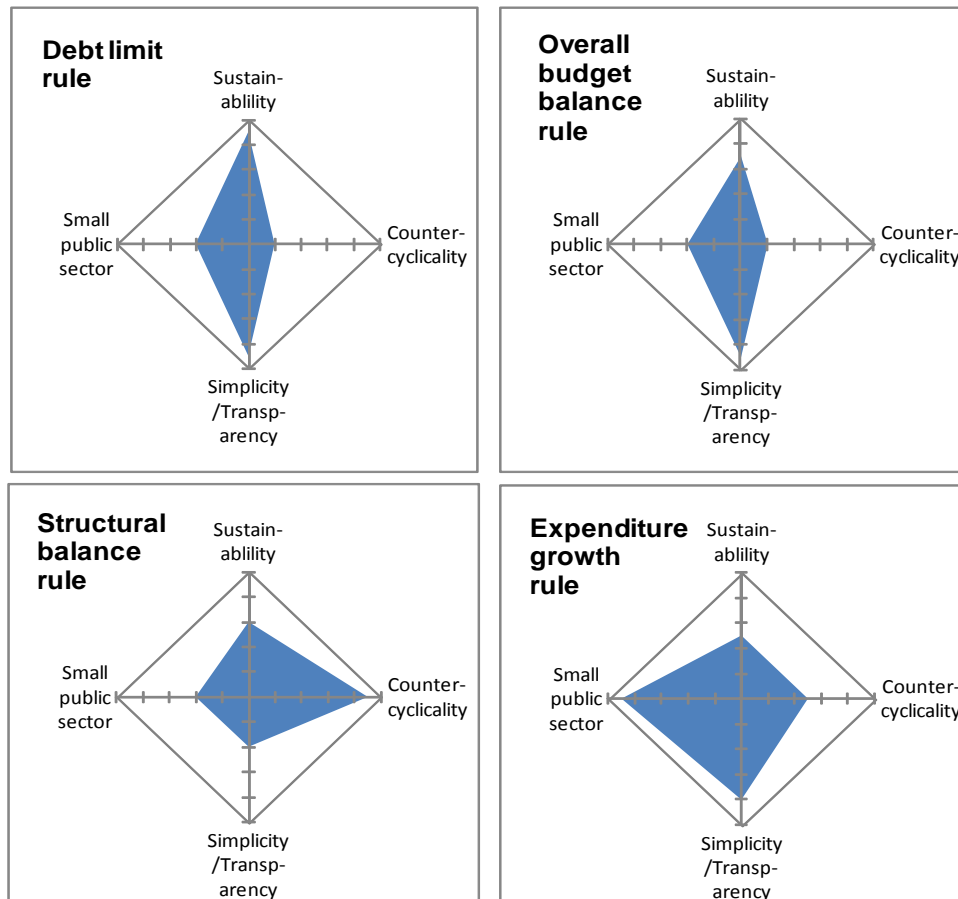


Source: Commission services.

JAKA REGUŁA SKUTECZNA?

- PRAWIDŁOWO ZDEFINIOWANA → konkretny indykator fiskalny, precyzyjna definicja, szeroki zakres bez wykluczeń
- PROSTA I PRZEJRZYSTA
- ELASTYCZNA → wrażliwa na zmiany koniunktury, klauzule wyjścia
- ODPOWIEDNIA DO CELU
- MOŻLIWA DO WYEGZEKFOWANIA
- WSPARTA O KONSENSUS → zgodna z innymi regułami, trade offs

Odpowiednia Reguła



Source: IMF 2010

Wybór reguły : cos za cos

Zacienione pole: korzyści z reguły

Np. reguła oparta o saldo strukturalne: wrażliwa na wahanie koniunktury ale skomplikowana

- *Elastyczność za cenę prostoty.*

Stabilność długu za cenę elastyczności.

- *Stabilność za cenę wielkości .*

Stabilność długu za cenę wielkości sektora publicznego

Reguła oparta o saldo strukturalne

Elastyczność za cenę prostoty.

Oczyszczone z wahań cyklicznych saldo budżetu jest pojęciem nieobserwowalnym \rightarrow do salda budżetu

- *stabilizacyjna rola budżetu zależna od rodzaju szoku: popytowy czy podażowy*
- *oczyszczenie z elementu cyklicznego technicznie trudne: CAB wymaga estymacji luki produktowej oraz elastyczności względem cyklu poszczególnych elementów budżetu*
- *dane o PKB z opóźnieniem a rewizje danych ma wpływ na lukę*
- *metody estymacji PKB potencjalnego wymagają prognozy PKB na kilka okresów do przodu,*
- *metody kalkulacji oczyszczonego cyklicznie salda zakładają stałość elastyczności: a one są wrażliwe na cykl koniunktury – reagują bardziej na spadek niż na wzrost PKB*

=> CAB używany głównie w wysoko rozwiniętych gospodarkach: Australia, Dania, Finlandia and Niemcy (ostatnio).

Proces budżetowy - *fiscal procedural rules*

- Przejrzystość, wiarygodność procesu.
- Ramy dla panowania, raportowania i egzekwowania budżetu
(średniookresowe ramy budżetowe, mechanizmy wymuszające stosowanie się do reguły, procedury zwiększające odpowiedzialność podmiotowa (accountability), klauzule wyjścia, pay-go).

Niezależne instytucje fiskalne

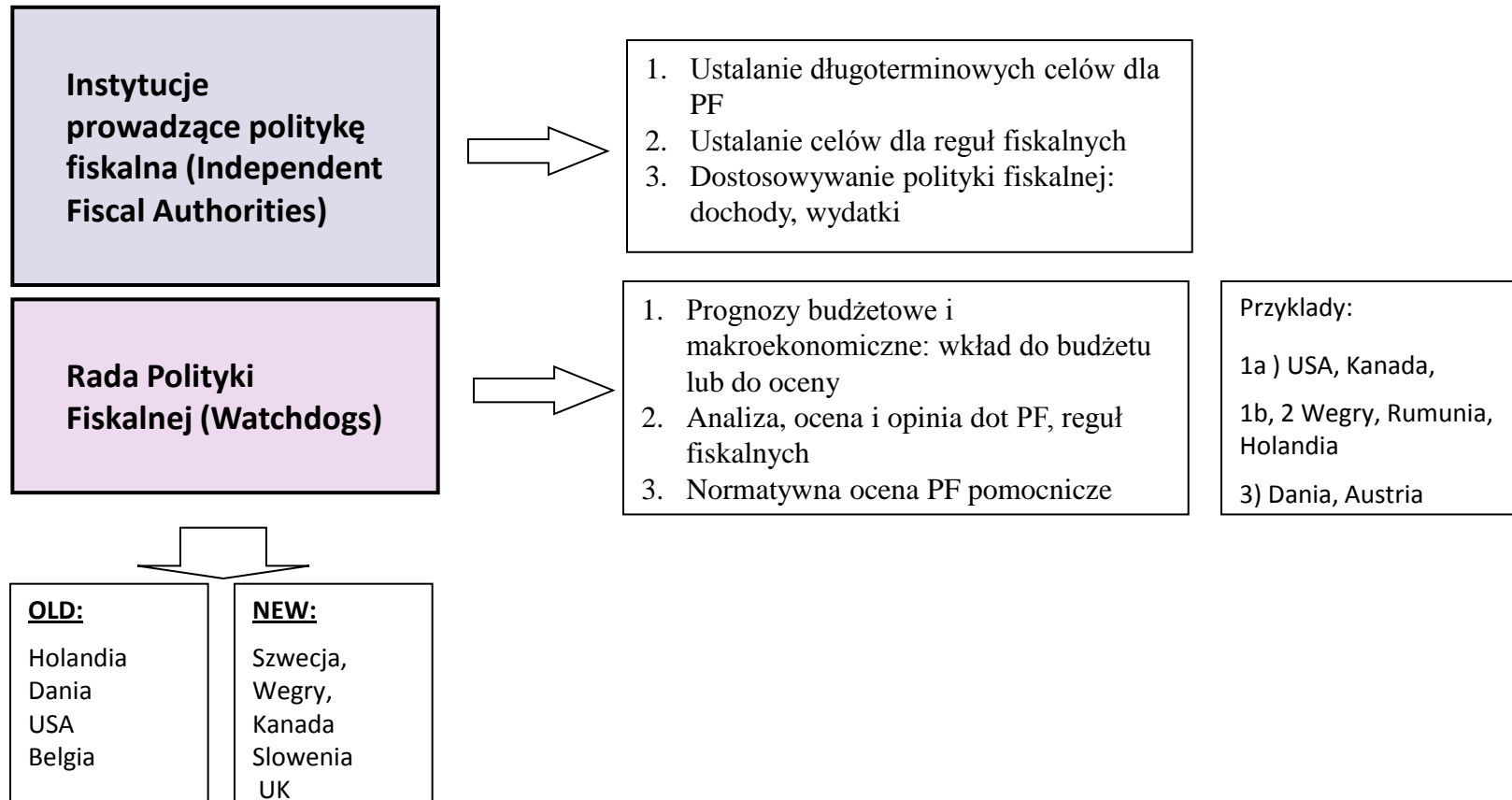
- Egzekucja i monitorowanie.
 - => Instytucje wspierające stosowanie się do reguł.
 - => Delegowanie niektórych aspektów polityki fiskalnej do niezależnych instytucji, które mniej poddawane wpływom politycznym

- Kanały oddziaływania:
 1. Depolityzacja prowadzenia PF : formułowanie, monitorowanie
 2. Transparentność, Rzetelna Informacja Obywateli
 3. Podnoszą koszty braku dyscypliny

- Niezależne od formy kluczowe dla efektywności instytucji są:
 1. jasno określony, niepodważalny i możliwy do wypełnienia mandat
 2. pełna niezależność w wykonywaniu zadań (ludzie i finansowanie)
 3. pełna odpowiedzialność za wykonywana zadania

Niezależne instytucje fiskalne

- wzór Banki Centralne? Cele PF, Redystrybucja



- Ustanowione : FRL (Węgry), innej legislacji lub rozporządzeniem (Szwecja)

Funkcje jakie pełni niezależne instytucje fiskalne

	Forecasting	Costing of policy initiatives	Evaluation of fiscal transparency	Ex-post evaluation of fiscal policy	Ex-ante evaluation of fiscal policy	Complement to fiscal rules	Evaluation of fiscal sustainability	Normative recommendations	Analysis of broader issues
Austria (Government Debt Committee 1997)	X			X	X	X	X	X	
Belgium (Public Sector Borrowing Requirement Section of the High Council of Finance 1989) ¹⁾				X	X	X	X	X	
Canada (Parliamentary Budget Office 2008)	(X) ²⁾	X ³⁾	X	X	X	X	X		
Denmark (Economic Council 1962)	X			X	X		X	X	X ⁴⁾
Germany (Council of Economic Experts 1963)	(X) ⁵⁾		(X)	(X) ⁶⁾	(X) ⁶⁾	(X) ⁶⁾	(X) ⁶⁾	(X) ⁷⁾	X ⁶⁾
Hungary (Fiscal Council 2008)	X	X	X	X	X	X	X		
Netherlands (Central Planning Bureau 1947)	X	X	X	X	X	X	X		X ⁸⁾
Slovenia (Fiscal Council 2010)	(X) ⁹⁾		X ¹⁰⁾	X	X	X	X		(X) ¹¹⁾
Sweden (Fiscal Policy Council 2007)	(X) ¹²⁾		X	X	X	X	X	X ¹³⁾	X ¹⁴⁾
UK (Office for Budget Responsibility 2010)	X			X	X	(X) ¹⁵⁾	X		
US (Congressional Budget Office 1975)	X	X		X	X		X		X ¹⁶⁾

Source: OECD 2011

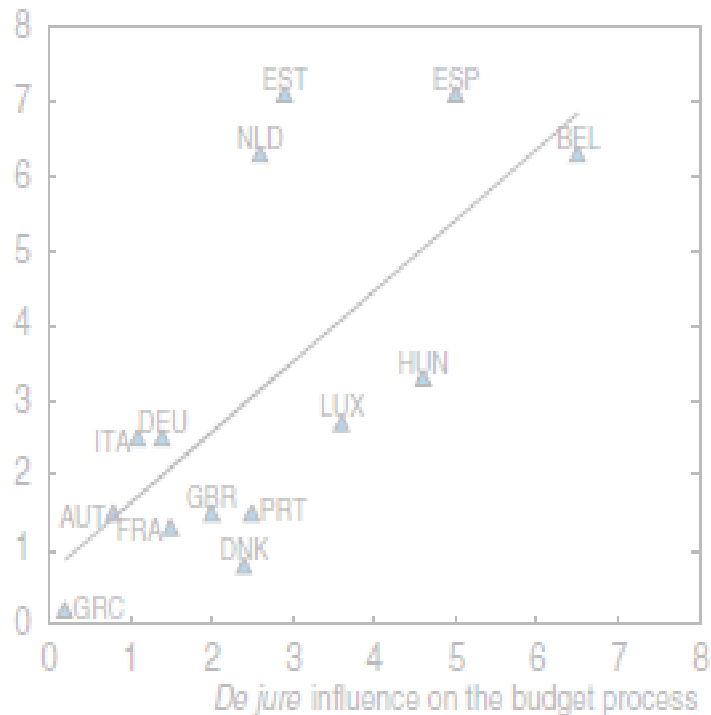
Wyniki budżetowe a Instytucje Fiskalne



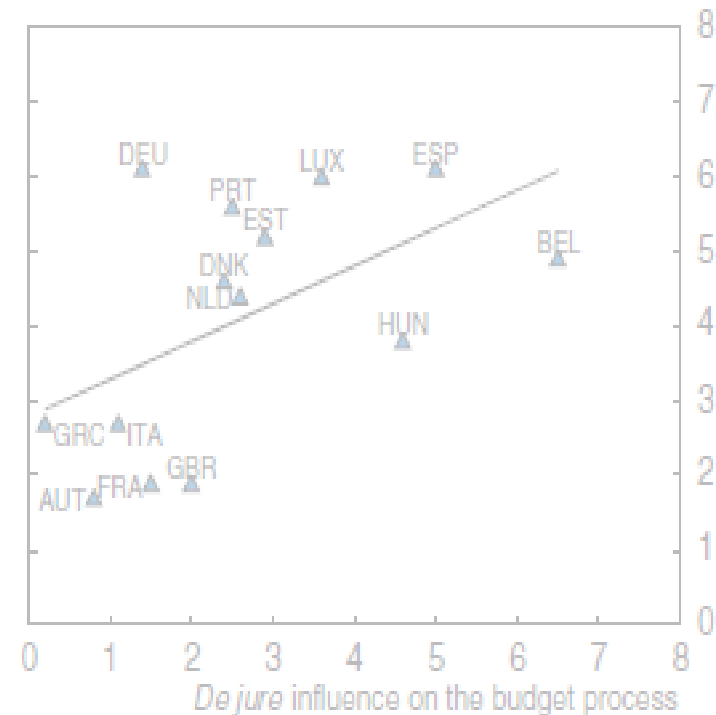
Source: OECD 2010

Wpływ Instytucji Fiskalnych

Perceived impact on fiscal discipline

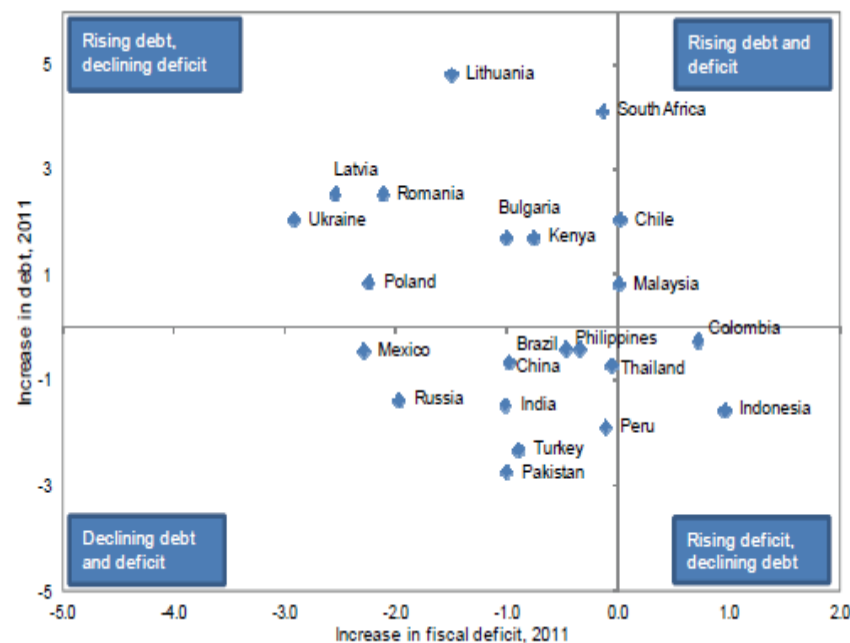
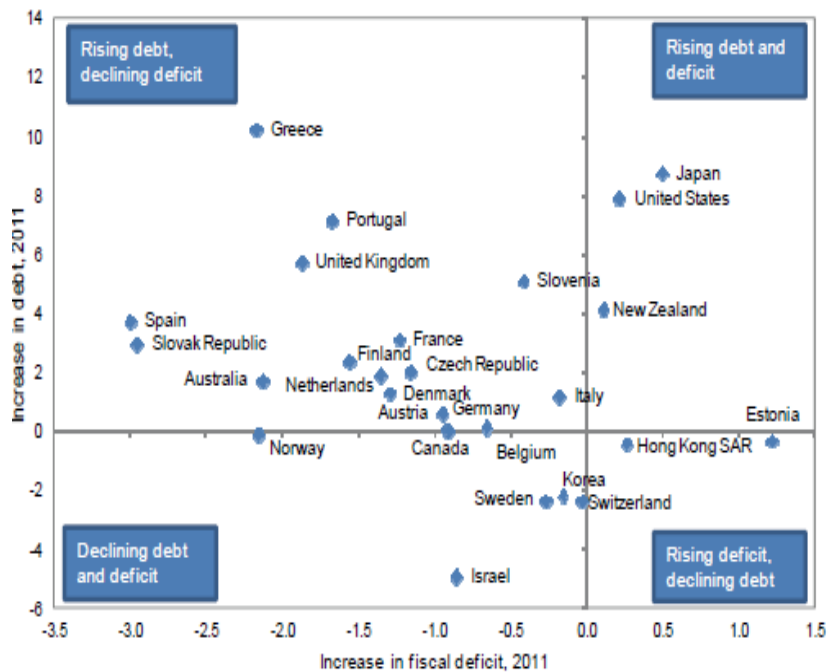


Formal guarantees on political independence



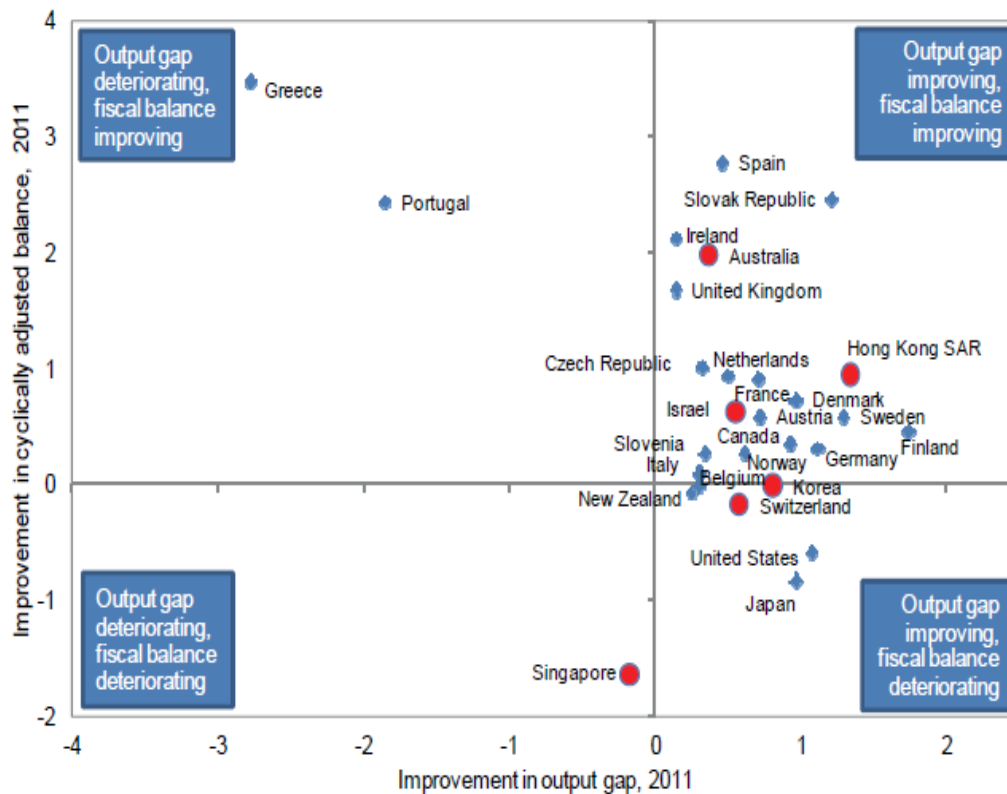
Source: IMF 2009

Kryzys a Finanse Publiczne



Source: IMF fiscal monitor, Apr 2011

Kryzys a Reguły Fiskalne



- Konieczne wzmocnienie Finansów Publicznych : Redukcja Deficytu i Długu Publicznego
- Neutralność względem wzrostu gospodarczego

=> Reforma instytucji fiskalnych w tym reguł fiskalnych : Rumunia , Łotwa, Turcja, Hiszpania, Wielka Brytania

Source: IMF fiscal monitor, Apr 2011

Reguły Fiskalne przed i po kryzysie

Fiscal Responsibility Framework

	Date	Type of rule	Medium term	Coverage	Binding character	Monitoring	Sanctions
Argentina	1999, 2001	B, E, D		NG, SG	L	I	R
Australia	1998	Procedural	Y	NG			R
Brazil	2001	B, E, D		NG, SG	C, L		O
Colombia	1997, 2000	B; E; D		NG, SG	L		O
Ecuador	2002	NOB; D; E		NG	L		O
India	2003	B	Y	NG, SG	L		R
New Zealand	1994, 2004	B	Y	GG	L		R
Peru	1999, 2000	B, E, D		NG	L	I	O
Venezuela	2004	B, E	Y	NG	C, L	I	R

Recent Changes in Fiscal Frameworks: EU and Candidate Countries

Austria	1999, 2005, 2009	E, B	Y	GG	L	Gov, MF	R
Germany	1990, 2007, 2009	B, E, D	Y	GG	C, L	I	O
Hungary	1996, 2007, 2010	E, D, B	Y	GG	L	I	O
Latvia 3)	1994, 2010	B, D	Y	GG	L	Gov	R
Poland 1)	1997, 2006, 2010	D, B, E		NG, SG	C, L	MF, Gov	R
Romania	1990, 2000, 2010	E, B	Y	GG	L	I	O
Slovenia	1990, 2000, 2009	D, E	Y	GG	L	I	O
Spain 2)	1990, 2006, 2009	B, D	Y	GG	L	MF, Gov, P	R
Turkey 3)	2010	B	Y	GG	L	I	O
United Kindom	1997, 2010	B, D	Y	GG	L	I (P)	O

Source: World Bank, Oct 2010

Kryzys a Reguły Fiskalne

Ostatnie doświadczenia wskazują na kilka kluczowych elementów przy konstruowaniu FRL

- FRL mniej ambitny, restrykcyjny, ale taki który ma szansę działać.
- Elastyczny ale o szerokim zakresie
(cały sektor, ważne klauzule wyjścia: np. powodzie, reguły/proces powrotu do reguły)
- FRL częścią legislacji wyższego rzędu (Rumunia, Łotwa, UK, Turcja)
- Sankcje dotkliwe, możliwe do wprowadzenia - zamrożenie wynagrodzeń.
- Inteligentne reguły (“SMART rules”)
Uwzględnienie cyklu:
 - przed kryzysem reguły: nominalna wartość salda budżetu, lub % PKB
 - obecnie reguły cyklicznie wrażliwe (CAB, reguły wydatkowe)Prosta ale “uszczelniona”
 - np. wydatkowa bez wyłączeń odejście od „golden rules”: UK, Kanada

Przykłady Inteligentnych Reguł :

Prosta reguła salda strukturalnego

Turkey:

Latvia

$$\diamond bt_{+1} = b^* + a(gt_{+1} - g^*) + e(bt - b^*)$$

- b^* - medium-term GG balance target = 1 % of GDP
- gt_{+1} – real GDP growth rate next year
- g^* -long-run GDP growth rate, in real terms (5%)
- a is the semi-elasticity of budget balance with respect to the output gap (0.33)
- e - pace of adjustment when the overall balance in the previous year, bt , is away from the medium-term target b^* . (0.33)
- \diamond + golden rule for LGs
- \diamond $Adj = -0.33(gt_{+1} - 5) + 0.33(bt - 1)$

- Reguła bez korekty
- Surplus is determined in the proportion to the percentage increase in GDP
- debt rule : $D_{t+1} < 60$ of GDP

bt+1		
Max -3% of GDP	=> 0*	>0*
gt+1<0	0<=gt+1 <=6	gt+1>6

Source: World Bank, Dec 2010

Przykłady Inteligentnych reguł :

Reguła salda połączona z wydatkową

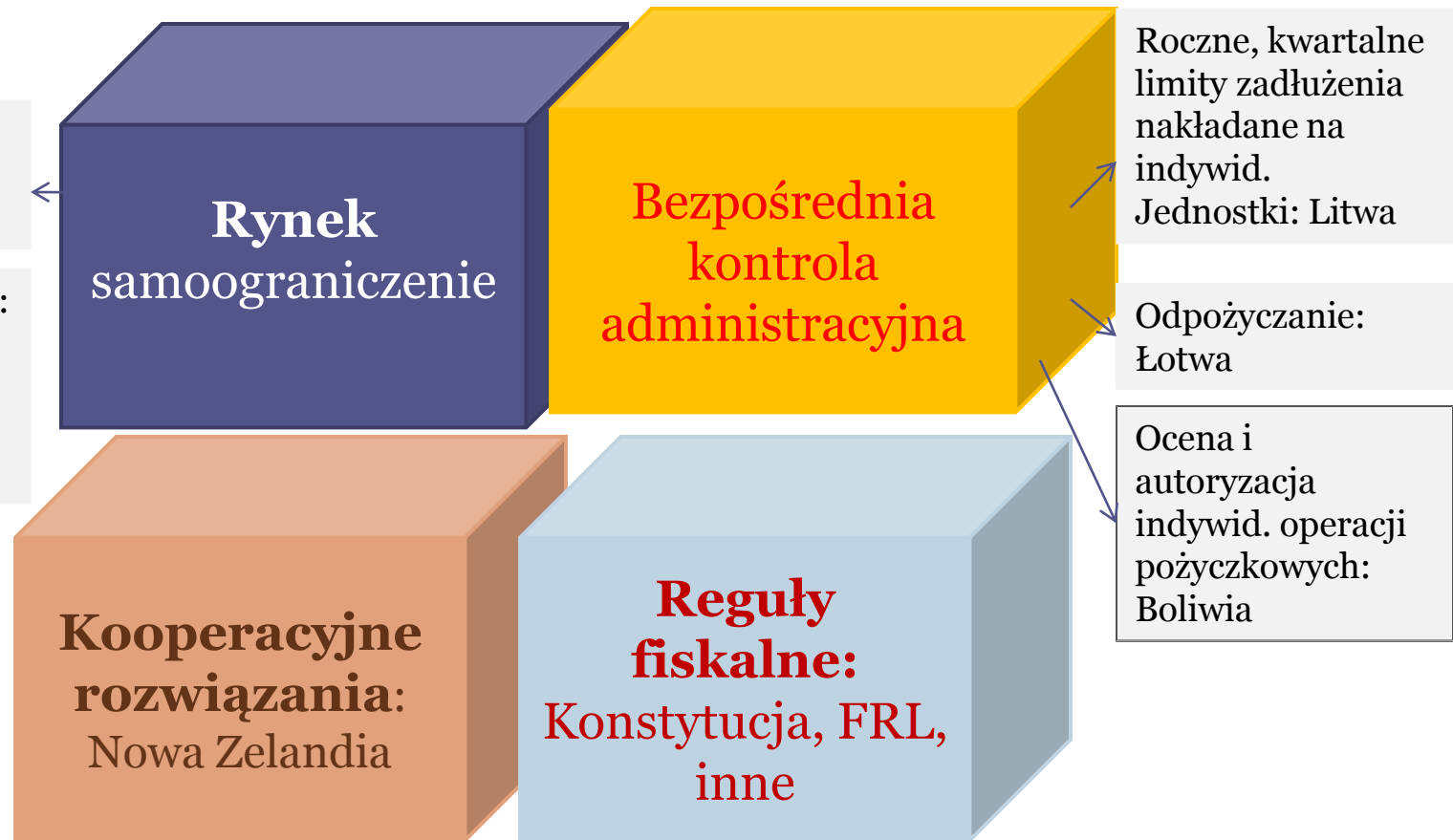
Romania: GG

- Expenditure rules:
 - ❖ expenditure (E) growth below nominal GDP growth (t+1, t+2, t+3) until primary balance >0 in proceeding year
 - ❖ E growth $= <$ nominal GDP growth (t+1, t+2, t+3) if primary balance $= >0$ in proceeding year
 - ❖ If tax increases growth of state budget E below revenue growth
- Ceilings for E, Wages , Balance % of GDP set for two years ahead, as % of GDP
- Public sector wage bill trajectory, as % of GDP, is set until 2015 through a Unitary Pay Law approved last year.
- In half year if B deviates by more 0.5% of GDP corrective action

Source: World Bank, Dec 2010, unpublished

Reguły fiskalne - samorządy lokalne

Rozwiązania instytucjonalne



Przykłady Inteligentnych Reguł : Samorządy reguła salda strukturalnego

Hiszpania:

- Wysokość deficytu definiowana w zależności od tego czy wzrost GDP jest powyżej 3% (nadwyżka), pomiędzy 2-3%, poniżej 2% (tu target różny dla regionów i gmin)
- Dodatkowe odliczenia od wydatków inwestycyjnych, R&D do 0.5% of GDP za zgodą MOF
- Jeśli reguła złamana : program naprawczy zaakceptowany przez organ rządowo-samorządowy
- Brak respektowania reguły: każda emisja długu za zgodą MOF

Kiedy wprowadzać?

- Reguły najbardziej efektywne gdy wprowadzane po wstępnej konsolidacji fiskalnej.
- Nie powinny być implementowane gdy istnieje ekonomiczna niepewność, wahania koniunktury
- Istnieją instytucje fiskalne : średniookresowe budżetowanie, prognozy budżetowe

Ramy Fiskalne - Reguły Europejskie

- **Pakt Stabilności i Wzrostu (SGP)**
- Część korekcyjna Paktu (EDP)
 - Deficyt GG/PKB $< 3\%$
 - Dług/PKB $< 60\%$
- Część prewencyjna Paktu (wspomagająca)
- **Reformy SGP**
- 2005 : klauzule odstąpienia, średniookresowy cel fiskalny – bilans strukturalny (MTO),
 - MTO ustalone dla każdego kraju : deficyt strukturalny $\leq 1\%$ PKB, korekta 0.5% GDP dla krajów które nie spełniają
- 2011: Dalsze wzmocnienie paktu, w tym części prewencyjnej, jak również monitowania (off budget items)
- **Doświadczenie ostatnich lat reguły nierespektowane**

Złamanie reguł fiskalnych wynikających z Paktu Stabilności

	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
Austria	x		x			x				x	x
Belgium										x	x
Bulgaria											x
Cyprus						x					x
Czech Republic							x				x
Denmark											
Estonia											
Finland											
France				x	x	x	x		x	x	x
Germany	x			x	x	x	x			x	x
Greece		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Hungary						x	x	x	x	x	x
Ireland										x	x
Italy			x		x	x	x	x		x	x
Latvia										x	x
Lithuania										x	x
Luxemburg											
Malta						x				x	x
Netherlands					x						x
Polen						x	x	x		x	x
Portugal			x			x	x	x		x	x
Romania										x	x
Slovakia								x			x
Slovenia											x
Spain										x	x
Sweden											
UK					x	x	x			x	x

- Recesja,
- Słabość części korekcyjnej : reguła opartej na długu, klauzule odstąpienia od reguły (luka produktowa),
- Słabość części prewencyjnej paktu widoczna „w dobrych czasach”,
- Brak determinacji rządów,
- Niesprawny mechanizm egzekucji (wyjątki – 2003)

Wzmocnienie dyscypliny w EU

Marzec/Czerwiec 2011:

- Koordynacja (European semester) – przegląd i ocen budżetów krajów i ich zamierzeń dot. reform strukturalnych przed finalizacją : peer review
- Zmiany w Pakcie Stabilności i Rozwoju :
 - Sankcje i depozyt: 0.2% of GDP
 - Reguła wydatkowa: limit na wzrost wydatków
 - Dług: zdefiniowanie „minimalnego zadowalającego tempa redukcji długu“ do poziomu 60% PKB
- Obowiązek dostosowanie krajowych ram fiskalnych do SGP
- Nowa procedura nadmiernej nierównowagi – makroekonomiczna nierównowaga
- Procedura zarządzania kryzysowego: Europejski Mechanizm Stabilizacyjny

Porozmawiajmy o Polsce

- Jakie wyglądają nasze finanse?
- Do czego dążymy? Cele
- Czy mamy ramy fiskalne w Polsce?
- Jakie?
- Czy potrzebne są reformy?
- Jakie?