

Piotr Ptak

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

REFORMY FISKALNE W EUROPIE JAKO PRZYKŁAD UZNANIA ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO BUDŻETU W UJĘCIU JAMESA BUCHANANA

Wprowadzenie

W czasach przed wybuchem wielkiego kryzysu, a więc w okresie, kiedy dominowały koncepcje ekonomii klasycznej, zasady polityki budżetowej państwa często odnoszone były do polityki budżetowej rodziny. Już sam Adam Smith – ojciec klasycznej ekonomii – zauważył: „To co jest roztropnością w prywatnym życiu każdej rodziny, nie może chyba być szaleństwem w życiu wielkiego królestwa”¹. Odpowiedzialność finansową państwa kojarzono w zasadniczy sposób z tą, która decyduje o pomyślności rodziny. Oszczędność była cnotą, co znajdowało odzwierciedlenie w poglądzie, że budżet państwa powinien być co najmniej zrównoważony, jeśli bez nadwyżki, a deficyt dopuszczano tylko w nadzwyczajnych okolicznościach. Poważny i trwały deficyt uznawano za przejaw fiskalnego szaleństwa².

Rzeczywiście, aż do lat 30. XX w. powszechnie uważano, że równowaga między wydatkami a dochodami państwa to stan normalny, a brak takiej równowagi – czyli deficyt budżetu – stan anormalny (dokładnie takiego określenia użyto do oceny deficytu w jednym z podręczników do finansów publicznych w XIX w.)³. Zrównoważenie budżetu było niewątpliwie dobrą regułą polityki fiskalnej, prostą i kompleksowo ujmującą problem. Nie oznaczało to, że rządy się

¹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, tłum. A. Prejbisz, PWN, Warszawa 1954, s. 47.

² J.M. Buchanan, J. Burton, R.E. Wagner, *The Consequences of Mr. Keynes*, „Hobart Paper” 1978, No. 78, [w:] *Odkrywając wolność*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2012, s. 951.

³ L. Cossa, *Początki nauki finansów*, E. Wende i Spółka, Warszawa, 1884. Autor tak samo ocenia również występowanie nadwyżki w finansach publicznych.

nie zadłużały. Wprost przeciwnie – dług publiczny często osiągał pokaźne rozmiary. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii w 1820 r. sięgał on 132% PKB. Jednak państwa zazwyczaj nie zaciągały długu w dobrych czasach. Dług publiczny pojawiał się w czasie wojen, kiedy wydatki publiczne znacznie wzrastały albo w okresach katastrof (np. powodzi, zarazy, suszy itp.), gdy gwałtownie spadały wpływy państwa z tytułu podatków⁴. Deficyty powodowane były również trudnościami związanymi z tworzeniem odpowiedniej bazy dochodowej dla rosnących w warunkach szybkiego postępu cywilizacyjnego potrzeb wydatkowych⁵. Mimo powszechnego uznania, reguła wyrażona w zrównoważonym budżecie została złamana w latach 30. XX w., a deficyt budżetu ekonomiści zaczęli postrzegać jako instrument mogący pobudzać gospodarkę w okresach recesji. Znakomity udział w rozpowszechnieniu takiego postrzegania deficytu miał angielski ekonomista John Maynard Keynes – jeden z najwybitniejszych ekonomistów XX w., a następnie również jego zwolennicy i apologety.

Jaskrawym przykładem nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej prowadzonej w duchu teorii Keynesa przez rządy na świecie były lata przed wybuchem kryzysu finansowego i gospodarczego w 2008 r. Słabości strukturalne sektorów publicznych przysłaniane były bardzo wysokimi dochodami budżetowymi, którym sprzyjała korzystna faza cyklu koniunkturalnego, a w niektórych krajach również transakcjami na rynku aktywów, zwłaszcza nieruchomości, napędzanych wzrostem zadłużenia sektora prywatnego. Takie okoliczności nie sprzyjały podejmowaniu wysiłków reformatorskich poszczególnych rządów w usuwaniu nabrzmiałych problemów strukturalnych finansów publicznych. Ujawniły się one z całą mocą, gdy kryzys finansowy i gospodarczy doprowadziły do silnego spadku dochodów budżetowych, co w naturalny sposób znalazło odzwierciedlenie w dużym wzroście deficytów i długów sektora finansów publicznych.

W obliczu eksplozji długów publicznych, ale także postępującego sukcesywnie procesu starzenia się ludności, potrzeba zaprowadzenia dyscypliny fiskalnej stała się oczywista⁶. Pozwoli ona uniknąć powielenia błędów z przeszłości, kiedy w warunkach wysokiej światowej koniunktury gospodarczej (zwłaszcza w latach 2006-2007) saldo sektora finansów publicznych nie było nawet zrównoważone, zaś nadwyżka sektora powinna być stanem naturalnym. Skuteczność i trwałość reform fiskalnych w dużym stopniu zależą będzie od efektywności ograniczeń fiskalnych nakładanych na rządy poszczególnych

⁴ A. Rzońca, *Paraliżujący deficyt*, Zeszyt nr 1, FOR, Warszawa 2008, s. 17.

⁵ A. Wernik, *Finanse Publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2011, s. 178.

⁶ *Austerity: Too Much of a Good Thing? A VoxEU.org eCollection of views by leading economists*, ed. G. Corsetti, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2012, s. 7.

państw. Jednym z orędowników stosowania trwałych ograniczeń nakładanych na politykę fiskalną rządu był zmarły niedawno James Buchanan⁷ – jeden z najwybitniejszych przedstawicieli teorii wyboru publicznego, który w 1986 r. otrzymał Nagrodę Nobla „za analizę konstytucyjnego i instytucjonalnego podłoża teorii ekonomii i decyzji politycznych”.

Głównym celem artykułu jest wykazanie, że kryzys zadłużenia suwerennego stanowi ostateczny dowód na konieczność powrotu do zasady zrównoważonego budżetu, proponowanej m.in. przez Jamesa Buchanana już w latach 70. ubiegłego wieku.

Celem szczegółowym artykułu jest prezentacja zaleceń pochodzących z aktów prawnych reformujących pakt stabilności i wzrostu⁸ oraz traktatu fiskalnego⁹, których zasadniczym celem jest skuteczniejsze zabezpieczenie się przed ryzykiem prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej, a także charakterystyka postulatów natury normatywnej w tym zakresie autorstwa Jamesa Buchanana.

1. Zignorowane zalecenia Keynesa

Zdaniem Jamesa Buchanana teoria Johna Maynarda Keynesa stanowi główną przyczynę złamania niepisanej zasady zrównoważonego budżetu, która obowiązywała przed latami 30. XX w., a za którą mocno się opowiadał. Sam J.M. Keynes, w odniesieniu do polityki zrównoważonych finansów publicznych zalecanej przez ekonomistów przed wielkim kryzysem, napisał w wydanej w 1936 r. – a więc wkrótce po największym kryzysie w światowej gospodarce – *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza*: „Zrobiliśmy się tak ostrożni, dobrze się zastanawiając, zanim obarczymy potomnych ciężarami finansowymi (...), że niełatwo nam już uniknąć plagi bezrobocia”¹⁰. Recepty na zapobieżenie podobnym kryzysom w przyszłości upatrywał Keynes w wydatkach publicznych finansowanych pożyczkami, a więc w deficycie, którego rezultatem zawsze jest dług publiczny. Istotnym postulatem w jego teorii było również opowiadanie się za zwiększaniem deficytu wyłącznie w warunkach recesji, bo miał świadomość, że w okresie cyklicznego ożywienia, które zawsze następuje po recesji, większe

⁷ James M. Buchanan (1919-2013).

⁸ Tzw. sześciopak, uchwalony w grudniu 2011 r., na który składa się pakiet sześciu aktów prawnych wzmacniających zarządzanie gospodarcze w UE, w tym jedna dyrektywa w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Zob. Dziennik Urzędowy L 306 Unii Europejskiej.

⁹ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej podpisany przez 25 krajów w marcu 2012 r.

¹⁰ J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1956, s. 156.

wydatki publiczne będą skutkowały wzrostem cen i wypychaniem wydatków prywatnych. Pisał: „Zatrudnienie danej liczby osób przy robotach publicznych odbija się na całkowitym zatrudnieniu o wiele silniej w okresie poważnego bezrobocia niż później, gdy gospodarka zbliża się do stanu pełnego zatrudnienia”¹¹ oraz podkreślał, że „dobra koniunktura to czas na surowość skarbu państwa”¹².

Buchanan nie był osamotniony w krytyce postulatów wynikających z teorii Keynesa. Stawiał dwa główne zarzuty tej teorii. Pierwszy, podobnie jak inni klasycy ekonomiści: jeśli ekonomia keynesowska byłaby poprawna, wzrost wydatków publicznych w okresie kryzysu zasobów mógłby być finansowany po prostu przez dodruk papierowej waluty zamiast emisji oprocentowanych obligacji¹³. I drugi, ważniejszy, związany z zaniedbaniem przez tę teorię implikacji płynących z teorii wyboru publicznego (public choice). Wybrani w powszechnych wyborach politycy wykazują naturalną skłonność w kierunku wydawania środków publicznych na projekty, które przynoszą wymierne korzyści ich wyborcom bez obarczania ich dodatkowymi podatkami w celu ich sfinansowania. Gdy politycy stają się świadomi, że generowanie długu publicznego nie jest szkodliwe, ale nawet opłacalne, nie czują się dłużej ograniczeni w kreowaniu długu i zwiększaniu wydatków. Do czasu obowiązywania reguły zrównoważonego budżetu zwiększanie wydatków było wyznaczane przez stronę dochodową budżetu, a więc poziom podatków. Gdy poglądy Keynesa stały się dominujące, ta niepisana norma została złamana, a kreowanie deficytów budżetowych stało się czymś naturalnym. Ponadto, implikacją wynikającą z teorii keynesowskiej było to, że deficyt miał służyć jako instrument stymulujący koniunkturę w czasie recesji, gdy agregatowy popyt spada i bezrobocie rośnie, z drugiej jednak strony, budżet miał notować nadwyżkę budżetową, gdy agregatowy popyt był nadmierny w stosunku do stanu pełnego zatrudnienia, prowadząc do inflacji. W rzeczywistości jednak, politycy szybko zrezygnowali z nadwyżek budżetowych „i stali się przynajmniej w połowie keynesistami, a polityka budżetowa prowadzona była tylko w połowie zgodnie z paradygmatem keynesowskim”¹⁴. Doktryna Keynesa, przejawiająca się w m.in. finansowaniu wydatków z deficytu, dostarczyła wymówkę politykom, aby zwiększać wydatki bez podnoszenia podatków i tym samym zrezygnować z narzuconej sobie dyscypliny w postaci zrównoważonych budżetów, która występowała przed teorią Keynesa. „Spuścizna i dziedzictwo po

¹¹ Ibidem, s. 151.

¹² Cyt. za: R. Skidelsky, *Keynes. Powrót mistrza*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012, s. 161.

¹³ J.M. Buchanan, R.E. Wagner, *The Collected Works of James M. Buchanan*, [w:] *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Vol. 8, Liberty Fund, Indianapolis, s. 34-35.

¹⁴ Ibidem, s. 33.

Lordzie Keynesie to domniemana zasadność dotycząca naturalnego i łatwego do przewidzenia odchylenia w kierunku finansowania wydatków deficytem, inflacji i rozrostu rozmiarów rządu”¹⁵.

Według Jamesa Buchanana, bez ustanowienia moralnych albo konstytucyjnych ograniczeń, zjawisko deficytu budżetowego i będącego jego skutkiem długu publicznego będzie zjawiskiem trwałym: „Nawoływać do tego, by dalej trwali przy sterze ci, którzy wpędzili nas w kłopoty, mogą tylko miłośnicy choroby morskiej”¹⁶. Trwałość zjawiska zadłużania się rządów przejrzyście wyjaśnia przywoływana już teoria public choice. Potwierdzają to również wyniki fiskalne rządów na całym świecie stanowiące dowód na zignorowanie zaleceń teorii J.M. Keynesa. Dane statystyczne dla krajów OECD wskazują, że 42 z 43 lat w okresie od roku 1970 do 2013 charakteryzowały się występowaniem deficytu budżetowego (a w Stanach Zjednoczonych 41 lat w tym okresie), natomiast w krajach Unii Europejskiej w okresie 1995-2013 nadwyżka budżetowa wystąpiła tylko raz [źródło: OECD, Eurostat].

Powyższe dane tylko potwierdzają obserwowany od dekad trend, który po wybuchu ostatniego kryzysu finansowego uległ jeszcze wzmocnieniu, a niewiele wskazuje na jego odwrócenie w przyszłości, choćby ze względu na zjawisko związane ze starzeniem się społeczeństw. Według Buchanana potrzeba ustanowienia konstytucyjnych ograniczeń fiskalnych tylko zyska na znaczeniu.

Obserwacje poczynań rządów doprowadziły Buchanana do sformułowania postulatu natury normatywnej – wprowadzenia konstytucjonalnego ograniczenia w postaci zrównoważonego budżetu, za którym opowiadał się od połowy lat 70. ubiegłego wieku¹⁷. Buchanan podkreślał przy tym, że reguła ta ma być prosta, jednoznaczna i zrozumiała dla społeczeństwa. Ma zawierać jasne kryteria jej przestrzegania i obejścia, a także odzwierciedlać wartości wyznawane przez społeczeństwo. Z technicznego punktu widzenia, Buchanan rozważał dwa zastrzeżenia zgłaszane pod jej adresem przez ekonomistów. Po pierwsze, roczne równoważenie budżetu powoduje utratę przez polityków gospodarczych niezbędnej elastyczności w prowadzeniu polityki fiskalnej¹⁸. Jednak według Buchanana, właśnie o to miało chodzić, bowiem doświadczenia pokazują, że politycy gospodarczy nie

¹⁵ Ibidem, s. 26.

¹⁶ Za: P. Aleksandrowicz, *Każdy człowiek jest swoim własnym ekonomistą*, 23 lutego 2013, Obserwator finansowy.pl.

¹⁷ James Buchanan uważał się za typowego naukowca akademickiego, który nie angażuje się w polityczne dyskusje, z jednym jednak wyjątkiem: w latach 80. i 90. ubiegłego wieku był aktywnym uczestnikiem debat, przekonującym do wpisania do Konstytucji Stanów Zjednoczonych poprawki nt. zrównoważonego budżetu.

¹⁸ Chodzi o reagowanie na różnego rodzaju szoki zewnętrzne oraz uwzględnienie cyklicznego rozwoju gospodarki.

potrafią odpowiedzialnie tej elastyczności wykorzystać. Buchanan kwestionował również wykorzystanie deficytu budżetu jako makroekonomicznego instrumentu stabilizującego gospodarkę, który nie jest tak oczywisty, jak utrzymują keynesiści. Jego zdaniem, reguła zrównoważonego budżetu sama w sobie stanowić będzie „ważny element stabilizujący, który dostarczy oczekiwaną kotwicę przeciwko fiskalnemu awanturnictwu uprawianemu przez tymczasowe koalicje polityczne”¹⁹.

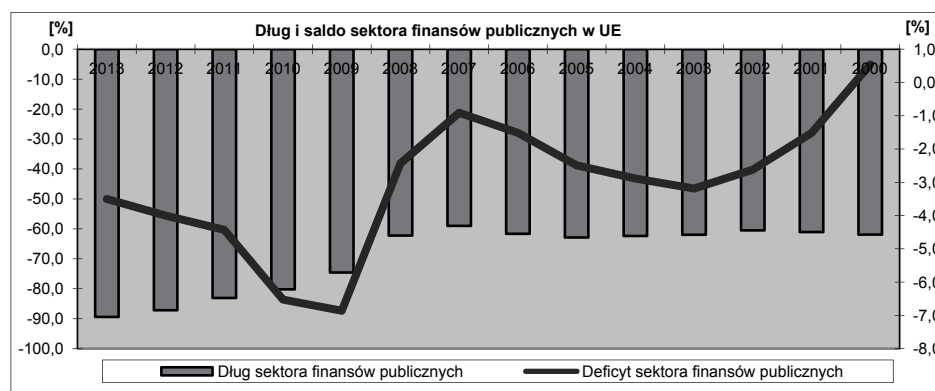
Podjęte ostatnio reformy fiskalne w Europie mogą stanowić przykład praktycznego wdrażania w życie zasady zrównoważonego budżetu.

2. Wpływ kryzysu na pozycję fiskalną krajów Unii Europejskiej i strefy euro

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy spotęgował zagrożenia związane z nadmiernym zadłużaniem się państw, którego przyczyną było m.in. utrzymywanie się przez długie lata strukturalnych deficytów budżetowych. Ponadto, konieczność stymulowania gospodarek oraz wsparcia sektora finansowego w okresie największego załamania gospodarczego na świecie od czasu wielkiego kryzysu lat 30. ubiegłego wieku była na tyle silna, że wiele państw, również tych najzamożniejszych, zdecydowało się wprowadzić pakiety fiskalne na dużą skalę, płacąc za to znacznym pogorszeniem pozycji fiskalnej. W efekcie, na całym świecie doszło do gwałtownego pogłębiania się deficytowości i skokowego wzrostu długów publicznych. W latach 2007-2013 – według Eurostatu – w całej Unii Europejskiej relacja długu publicznego do PKB wzrosła przeciętnie z 59% do 89,4% (w samej strefie euro z 66,4% do 95,5% (zob. wykres 1, oś prawa odnosi się do deficytu finansów publicznych).

Wykres 1

Dług i saldo sektora finansów publicznych w UE



Źródło: European Commission, AMECO.

¹⁹ J.M. Buchanan, R.E. Wagner, op. cit., s. 507.

Ponadto, od wiosny 2010 r. w ciągu roku trzy kraje, tj. Grecja, Irlandia i Portugalia, zmuszone były ubiegać się o pomoc finansową od instytucji międzynarodowych. Dodatkowo, istotnie wzrosło ryzyko destabilizacji sytuacji w znacznie ważniejszych z gospodarczego punktu widzenia krajach członkowskich strefy euro, w tym przede wszystkim we Włoszech i Hiszpanii. Obecny kryzys zadłużenia jest największym wyzwaniem, przed jakim stanęła strefa euro od początku swojego istnienia.

3. Konsolidacja i reformy fiskalne w Europie

Analiza doświadczeń wielu krajów wskazuje, że najkorzystniejszym scenariuszem jest konsolidacja fiskalna skoncentrowana na stronie wydatkowej, której skutki są najbardziej trwałe²⁰. Kluczową rolę powinno tu odegrać trwałe ograniczenie wzrostu wydatków, a następnie wprowadzenie ograniczeń narzucanych na politykę fiskalną.

Zazwyczaj przyjmują one postać reguł fiskalnych i mają stanowić receptę na niedoskonałości polityki fiskalnej prowadzonej w sposób dyskrejonalny, na niebezpieczeństwa której zwracał uwagę właśnie Buchanan. Doświadczenia kryzysów finansowego i gospodarczego, który następnie przerodził się w kryzys zadłużenia sektora finansów publicznych, wymusiły na przywódcach europejskich przyjęcie rozwiązań nakierowanych na zaprowadzenie trwałej dyscypliny fiskalnej w krajach członkowskich.

W grudniu 2011 r. został uchwalony pakiet sześciu aktów prawnych wzmacniających zarządzanie gospodarcze w UE, tzw. sześciopak. Wchodząca w jego skład Dyrektywa w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich²¹ wskazuje, że państwa członkowskie powinny dysponować regułami fiskalnymi zawierającymi wyraźnie określone cele wraz z mechanizmami skutecznego i terminowego monitorowania. Dyrektywa zaleca, aby reguły fiskalne odnosiły się do deficytu i długu obliczanych według metodologii unijnej (ESA'95) oraz do całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Państwa członkowskie powinny ustalić również klauzule wyjścia oraz konsekwencje nieprzestrzegania reguł. Dzięki zastosowaniu reguł w corocznym opracowywaniu ustaw budżetowych i w wieloletnim planowaniu budżetowym państwa mają uniknąć prowadzenia polityki procyklicznej.

²⁰ Zob. np. A. Alesina, S. Ardagna, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, NBER Working Paper No.15438/2009.

²¹ Dyrektywa Rady Europy z dnia 8 listopada 2011r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

W 2012 r. 25²² państw UE wyraziło gotowość do podpisania traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, zwany dalej traktatem fiskalnym, w którym uszczegółowiono wymogi dotyczące reguł fiskalnych w krajach podlegających przepisom traktatu. W przypadku krajów, które nie przystąpiły jeszcze do strefy euro, traktat zacznie obowiązywać dopiero po ich przystąpieniu.

Pakt stabilności i wzrostu z 1997 r. wskazuje na kryteria fiskalne, do przestrzegania których zobowiązany jest każdy kraj członkowski. Wielkość -3% PKB stanowi próg dla rocznego wyniku nominalnego planowanego lub rzeczywistego sektora finansów publicznych, po przekroczeniu którego państwu grozi nałożenie przez Radę Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej procedury nadmiernego deficytu. Zasadniczo, nadmierny deficyt powinien zostać skorygowany w roku następującym po jego identyfikacji, chyba że zajdą wyjątkowe okoliczności. Poza kryterium deficytu stosuje się jeszcze kryterium długu sektora finansów publicznych, który nie powinien przekraczać poziomu 60% PKB. Zreformowany pakt stabilności i wzrostu wzmacnia nadzór nad polityką fiskalną państw członkowskich UE, aby zapobiec przekroczeniu przez wynik nominalny progu -3% PKB. Centralną rolę w systemie nadzoru odgrywa wynik strukturalny sektora finansów publicznych, który powinien wynosić lub zmierzać do średniookresowego celu budżetowego (ang. *medium-term objective*, MTO) wyznaczonego dla danego państwa członkowskiego²³. W praktyce oznacza to, że cel średniookresowy stanowi tzw. saldo strukturalne, czyli saldo rzeczywiste pomniejszone o skutki zmian wynikających z dekonunktury, zwykle oznaczającej wzrost deficytu (a więc deficyt, który występuje w momencie, gdy gospodarka w pełni wykorzystuje swoje moce produkcyjne). Osiągnięcie celu średniookresowego powinno zapewnić państwom członkowskim odpowiedni margines bezpieczeństwa w stosunku do wartości odniesienia 3% PKB w sytuacji determinowanej przez cykl koniunkturalny.

Nowe regulacje mocno zwiększają szanse na zmianę nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej prowadzonej przez kraje przed kryzysem i wzrost dobrobytu ekonomicznego obywateli²⁴.

²² Wśród sygnatariuszy traktatu nie znalazły się Wielka Brytania i Czechy.

²³ Przykładowo, dla Polski średniookresowy cel budżetowy wynosi -1% PKB.

²⁴ Zrównoważone finanse publiczne stanowią jeden z fundamentów długofalowego wzrostu gospodarczego i są kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej. Z kolei wysoki deficyt sektora finansów publicznych, poprzez negatywny wpływ na krajowe oszczędności, wzrost premii za ryzyko kraju, a tym samym wyższy koszt pozyskania kapitału oraz rosnące koszty obsługi narastającego długu publicznego, wpływa hamująco na akumulację kapitału i w efekcie przyczynia się do obniżenia tempa wzrostu potencjalnego PKB, a tym samym dobrobytu ekonomicznego obywateli.

Rozwiązania te wzmocniają nadzór oraz narzucają utrzymywanie dyscypliny wydatków publicznych politykom, często traktującym wydatki jako instrument oddziaływania politycznego, i stanowią przykład praktycznego wdrażania w życie zasady zrównoważonego budżetu tak mocno postulowanej przez J. Buchanana.

Podsumowanie

Jednym z orędowników stosowania trwałych ograniczeń nakładanych na politykę fiskalną rządu był zmarły niedawno James Buchanan, który od połowy lat 70. ubiegłego wieku opowiadał się za wprowadzeniem do konstytucji ograniczenia w postaci zrównoważonego budżetu.

Narzucanie na politykę fiskalną ograniczeń w postaci różnych reguł nie jest czymś nowym w europejskim systemie zarządzania gospodarczego. Pakt stabilności i wzrostu z 1997 r. stanowił już dopuszczalne granice deficytu i długu publicznego, które jednak wielokrotnie i bez konsekwencji były łamane²⁵. Unia Europejska nie posiadała adekwatnych instrumentów do skutecznego egzekwowania postanowień, czego rezultatem była nieodpowiedzialna polityka fiskalna prowadząca ostatecznie do eksplozji długu publicznego w wielu krajach Unii Europejskiej. Przyjęcie zreformowanego paktu stabilności i wzrostu wraz z traktatem fiskalnym ma na celu trwałe zerwanie z tą praktyką.

Wprowadzenie przyjętych rozwiązań pozwoli uniknąć powielenia błędów z przeszłości, kiedy w warunkach wysokiej koniunktury gospodarczej (zwłaszcza w latach 2006-2007) deficyt sektora finansów publicznych nawet nie osiągał poziomu średniookresowego celu budżetowego, a nadwyżka sektora powinna być stanem naturalnym. Należy dodać, że rozwiązania te nie dają jednak pełnej gwarancji uniknięcia kolejnego kryzysu zadłużenia, jednak zasadniczo zmniejszą ryzyko jego powtórki, a ponadto sprzyjać będą zmierzeniu się z postępującym sukcesywnie procesem starzenia się ludności²⁶.

Z drugiej strony, uchwalone rozwiązania to nic innego jak próba powrotu do niepisanej zasady zrównoważonego budżetu tak mocno postulowanej przez Jamesa Buchanana oraz do traktowania deficytu sektora finansów publicznych jako stanu co najwyżej przejściowego, a już na pewno nie normalnego, jak było

²⁵ Łącznie, w latach 1999-2009 państwa członkowskie UE27 74 razy naruszyły regułę deficytu i 93 razy regułę długu. Świadczy to o tym, że przyjęty system dyscypliny fiskalnej nie działał [źródło: Komisja Europejska].

²⁶ Starzenie się ludności ma zarówno bezpośredni (wzrost wydatków na świadczenia społeczne i ochronę zdrowia), jak i pośredni (spadek dynamiki potencjalnego PKB w wyniku obniżenia podaży pracy) wpływ na finanse publiczne.

to powszechnie praktykowane od czasu wielkiego kryzysu XX w. aż do wybuchu kryzysu finansowego w 2008 r., który przeistoczył się następnie w kryzys zadłużenia na świecie. Potrzeba było ponad 30 lat, aby stary kontynent dojrzał do tego rozwiązania, choćby w ograniczonej formie.

Literatura

- Aleksandrowicz P., *Każdy człowiek jest swoim własnym ekonomistą*, Obserwator finansowy.pl., 2013.
- Alesina A., Ardagna S., *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, NBER Working Paper No.15438/2009.
- Austerity: Too Much of a Good Thing?* A VoxEU.org eCollection of views by leading economists, ed. G. Corsetti, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2012.
- Buchanan J.M., Wagner R.E., *The Collected Works of James M. Buchanan*, [w:] *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Vol. 8, Liberty Fund, Indianapolis.
- Buchanan J.M., Burton J., Wagner R.E., *The Consequences of Mr. Keynes*, „Hobart Paper” 1978, No. 78, [w:] *Odkrywając wolność*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2012.
- Cossa L., *Początki nauki finansów*, E. Wende i Spółka, Warszawa 1884.
- Dyrektywa Rady Europy z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.
- European Commission, AMECO.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1956.
- Rzońca A., *Paraliżujący deficyt*, Zeszyt nr 1, FOR, Warszawa 2008.
- Skidelsky R., *Keynes. Powrót mistrza*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, tłum. A. Prejbisz, PWN, Warszawa 1954.
- Wernik A., *Finanse Publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2011.

FISCAL REFORMS IN EUROPE AS AN EXAMPLE OF BALANCED BUDGET RULE, ACCORDING TO JAMES BUCHANAN

Summary

Keynesian theory, manifested among the others in financing of deficit spending provided an excuse to politicians to increase spending without raising taxes and thus to resign from the self-imposed discipline in the form of balanced budgets that existed before this theory, a big advocate of which was also James Buchanan.

The answer to the debt crisis in Europe are fiscal reforms. The adoption of the reformed Stability and Growth Pact, together with fiscal treaty is aimed at long-lasting breaking with the practice of conducting an irresponsible fiscal policy and constitute an attempt to return to an unwritten balanced budget rule.

The major aim of this article it to prove that the sovereign debt crisis is the final proof of the need to return to the concept of a balanced budget rule proposed, inter alia, by James Buchanan back in the 70's of last century.