

*dr Małgorzata Gajda-Kantorowska*¹

Katedra Ekonomii Stosowanej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Rady fiskalne jako innowacyjne instytucje budżetowe

WSTĘP

Brak dyscypliny fiskalnej w okresie ostatnich kilku dekad doprowadził do zaostrzenia problemów wynikających z nadmiernego nagromadzenia długu publicznego w wielu krajach. Globalny kryzys finansowy i ekonomiczny w latach 2008–2010 w większości krajów spowodował dodatkowo gwałtowne pogorszenie się wskaźników fiskalnych, a obowiązujące reguły fiskalne okazały się nieefektywne. Dlatego w obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych centralnym punktem debaty wśród ekonomistów stało się poszukiwanie nowych skutecznych metod do walki z deficytem i długiem publicznym, w tym szczególnie powołanie niezależnych instytucji budżetowych ukierunkowanych na ograniczenie uznaniowości w prowadzeniu polityki fiskalnej, zwiększenie przejrzystości tej polityki, jak również służących promowaniu zdrowych i stabilnych finansów publicznych w długiej perspektywie.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie roli rad fiskalnych jako niezależnych instytucji budżetowych uważanych obecnie za najbardziej innowacyjne i efektywne rozwiązanie prowadzące do ograniczenia ciężaru długu publicznego oraz promowania odpowiedzialności i przejrzystości fiskalnej.

W opracowaniu zarysowano również przesłanki i uwarunkowania powołania rad fiskalnych w Polsce.

POJĘCIE ORAZ RODZAJE RAD FISKALNYCH

Rady fiskalne (inaczej: rady polityki fiskalnej) to wg definicji OECD instytucje „powoływane na podstawie prawa publicznego, zatrudniające niepartyjnych profesjonalistów, którzy otrzymują mandat do prowadzenia stałego monitoringu

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. +48 12 293 74 36; e-mail: gajdam@uek.krakow.pl.

i/lub doradztwa w zakresie realizacji polityki fiskalnej. Zadaniem tego rodzaju instytucji jest zwiększenie presji na dyscyplinę fiskalną, podwyższenie jakości debaty na temat finansów publicznych oraz promowanie przejrzystości i odpowiedzialności fiskalnej” [Von Trapp, 2011 cyt. za: Marchewka-Bartkowiak (<http>)].

Mimo iż instytucje tego typu powstały już w okresie przed utworzeniem Unii Europejskiej (w Danii, Holandii, Niemczech), znaczenie ich gwałtownie wzrosło na skutek wpływu globalnego kryzysu ekonomicznego i finansowego na stan i perspektywy finansów publicznych w wielu krajach [Gołębiowski, Marchewka-Bartkowiak, 2013, s. 1–2].

Instytucje te mogą przyczynić się do zwiększenia przejrzystości procesu budżetowego, co stanowi warunek konieczny do zwiększenia stopnia odpowiedzialności polityków oraz podniesienia ponoszonych przez nich politycznych kosztów prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki budżetowej. Wybór typu niezależnych instytucji powinien być dostosowany do rodzaju problemów fiskalnych kraju oraz jego uwarunkowań politycznych włączając w to podstawy konstytucyjne, tradycje legislacyjne oraz zwyczaje polityczne. Szczególnie rady fiskalne mogą stanowić efektywne uzupełnienie innych instytucji budżetowych, ponadto przyczynić się do zwiększenia skuteczności reguł fiskalnych ustalonych w sposób numeryczny. Inaczej niż w przypadku banków centralnych, które posiadają jasno sformułowane cele i instrumenty w poszczególnych krajach, cele, zadania i formy instytucjonalne rad fiskalnych są uzależnione od przyczyn powstawania oraz sposobu przejawiania się skłonności do deficytu (*deficit bias*) oraz szczegółowych uwarunkowań wynikających z istniejącego w danym kraju systemu politycznego [IMF, 2013, s. 8]. Zjawisko *deficit bias* uległo nasileniu od początku lat 70. i przejawia się głównie w formie nadmiernej optymistycznych szacunków na etapie planowania wielkości budżetowych przy jednoczesnej inercji na etapie wykonywania budżetu, co systematycznie prowadzi do powstawania nadmiernych deficytów budżetowych oraz rosnącego ciężaru długu publicznego w większości krajów.

Rozważane w literaturze ekonomicznej instytucje zaliczane do rad fiskalnych wykazują ogromne zróżnicowanie zarówno pod względem zakresu kompetencji, definicji ich zadań oraz specyfiki instytucjonalnej (stopnia niezależności prawnej, rozmiarów instytucji oraz relacji z innymi instytucjami publicznymi) [Debrun i in., 2014].

Jak wskazuje M. Krzak [2015 (<http>.), s. 94], wprowadzenie rad fiskalnych mogłyby przynieść wiele korzyści, a szczególnie:

- zapewnić częściową niezależność polityki fiskalnej od uwarunkowań politycznych na wzór niezależnych banków centralnych. Pełna niezależność jest jednak nieoptymalna ze względu na znacznie bardziej redystrybucyjny charakter polityki fiskalnej w porównaniu z polityką monetarną, ponadto w przypadku polityki pieniężnej możliwe jest realizowanie jednego celu w postaci np. stabilności cen, w przypadku polityki fiskalnej z kolei wybór jednego celu byłby bardziej

kontrowersyjny – poziom deficytu budżetowego, długu publicznego czy jakiegokolwiek innego wskaźnika fiskalnego, tym bardziej że nie jest możliwe ustalenie optymalnych granic dla ich poziomu w sposób obiektywny. Polityka monetarna ma bardziej techniczny charakter, z kolei polityka fiskalna wymiar silnie redystrybucyjny i alokacyjny, stąd jej charakter powinien odzwierciedlać preferencje krajowych wyborców. Wnioski te znajdują potwierdzenie także w literaturze z zakresu ekonomii politycznej – przykładowo, jak wskazują A. Alesina i G. Tabellini [2007, s. 169–179] oraz E. Maskin i J. Tirole [2004, s. 1034–1054] polityka fiskalna ze względu na swój wysoce redystrybucyjny charakter powinna zostać powierzona reprezentantom pochodzącym z wyborów a nie delegowana niezależnym ekspertom;

- poprawić jakość publicznej debaty oraz analiz dotyczących sposobu prowadzenia polityki fiskalnej;
- promować przejrzystość finansów publicznych oraz odpowiedzialność w prowadzeniu polityki fiskalnej.

Bardziej szczegółowo zadania rad fiskalnych w zależności od przyczyn i sposobu przejawiania się zjawiska *deficyt bias* (tłumaczone również jako: ciężenie ku deficytom) z uwzględnieniem uwarunkowań występujących ze strony polityków oraz wyborców przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zadania rad fiskalnych w zależności od przyczyn i sposobu przejawiania się zjawiska *deficyt bias*.

	Przyczyny i sposób przejawiania się skłonności do deficytów	Zadania rad fiskalnych
1	2	3
Ze strony polityków	Krótkowzroczność, obawy o reelekcję, poplecznictwo. Nadmiernie optymistyczne prognozy wpływów budżetowych, nierealistyczne szacunki poziomu wydatków budżetowych, próba obejścia reguł fiskalnych („twórcza księgowość”)	Opracowywanie niezależnych prognoz fiskalnych i makroekonomicznych lub co najmniej dokonywanie szacunków oficjalnych prognoz: analiz krótko- i długoterminowych implikacji aktualnie prowadzonej polityki fiskalnej, oszacowanie skutków zastosowanych instrumentów fiskalnych, monitorowanie stopnia respektowania reguł fiskalnych przez rząd, sporządzanie raportów na temat rzetelności rządowych statystyk
	Problem niespójności w czasie (charakter polityki uzgodniony <i>ex ante</i> staje się nieodpowiedni <i>ex post</i>)	Ocena wyników fiskalnych według przyjętych zobowiązań w tym zakresie, monitorowanie respektowania reguł fiskalnych
	Problem „wspólnej puli zasobów” pomiędzy głównymi ministrami (na poziomie centralnym) i/lub pomiędzy poszczególnymi szczeblami rządowymi	Analiza dotyczy całego sektora finansów publicznych (general government) Rada wydaje rekomendacje (wzmocnienie centralizacji budżetu, koordynacja polityki fiskalnej pomiędzy poszczególnymi jednostkami w ramach sektora w celu uniknięcia miękkiego ograniczenia budżetowego)

1	2	3
Ze strony polityków	Niedoskonała informacja: niedoszacowanie ryzyk i kosztów, nadmiernie optymistyczne prognozy wzrostu, nierespektowanie międzyokresowego ograniczenia budżetowego rządu (szczególnie w sytuacji uzyskiwania obfitych wpływów z surowców), brak aktualnych danych	Analiza złożonych zagadnień jak np. stabilności fiskalnej, sprawiedliwości międzypokoleniowej oraz analizy ryzyka fiskalnego, szacowanie długookresowych trendów oraz możliwość przedstawiania rekomendacji odnośnie do zastosowania właściwej polityki fiskalnej
	Asymetria informacji (brak przejrzystości); niewystarczająca analiza danych z przeszłości oraz informacji uzyskanych przez władze legislacyjne (osłabiona odpowiedzialność)	Regularne przedstawianie raportów dla Parlamentu, udzielanie odpowiedzi na pytania, udział w debatach legislacyjnych dotyczących kwestii fiskalnych
Ze strony wyborców	Niedoskonała informacja: nierespektowanie przez rząd międzyokresowego ograniczenia budżetowego	Dostarczają niezależnych szacunków dotyczących średnio- i długookresowej stabilności fiskalnej, przyczyniają się do podniesienia świadomości wyborców w kwestiach fiskalnych
	Lekceważenie przyszłych pokoleń oraz niecierpliwość	Analiza wpływu niestabilnych decyzji fiskalnych oraz kosztów dostosowania polityki do międzyokresowego ograniczenia budżetowego

Źródło: [Debrun i in., 2013, s. 43].

Wprowadzenie rad fiskalnych nie zawsze jednak przyczynia się do realizacji założonych celów. Z analiz przeprowadzonych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy [Debrun i in., 2013] wynika, że instytucje te mogą przyczynić się do zwiększenia dyscypliny fiskalnej jedynie wtedy, jeżeli są właściwie zaprojektowane: przede wszystkim powinny posiadać ścisłą niezależność operacyjną wobec polityków, w tym głównie rządu. Warunkiem niezbędnym jest także dostarczanie przez rady obiektywnych szacunków prognoz budżetowych, a także wyraźna obecność w debacie publicznej, co powinna zapewnić odpowiednio skuteczna strategia komunikowania się ze społeczeństwem. Rada powinna brać również bezpośredni udział w monitorowaniu reguł fiskalnych [Debrun i in., 2013]. Bardzo istotnym warunkiem efektywności rad fiskalnych jest również niezależność finansowa od rządu oraz zapewniony prawnie dostęp do wszystkich danych budżetowych i makroekonomicznych niezbędnych do wypełniania wspomnianych ich funkcji [zob. także: ECB, 2014, s. 96–100].

W literaturze przedmiotu można zaobserwować coraz więcej analiz empirycznych potwierdzających efektywność rad fiskalnych w zakresie realizacji oczekiwanych celów fiskalnych. Jedną z nich przedstawił R. Hagemann [2011, s. 95], który na podstawie analizy przeprowadzonej dla krajów OECD w latach 1995–2005, stwierdził, że kraje tej grupy, w których funkcjonowały rady fiskalne, wykazywały nadwyżki pierwotne w budżecie, a tempo ograniczania długu publicznego było w nich szybsze

niż w pozostałej grupie krajów nieposiadających niezależnej instytucji fiskalnej. Co więcej – te ostatnie w analizowanym okresie charakteryzowały się występowaniem deficytu pierwotnego w budżecie. Różnica pomiędzy tymi dwoma grupami krajów jest widoczna, mimo iż, jak już wspomniano, w praktyce nie występują twarde rady fiskalne, które ustalałyby dopuszczalny poziom deficytu czy długu publicznego. Przydatność niezależnych rad fiskalnych dla poprawy jakości polityki fiskalnej (głównie obniżenia jej procykliczności), zmniejszenia asymetrii informacji oraz poprawienia jakości prognoz rządowych (różnicy pomiędzy planowanymi a zrealizowanymi poziomami wielkości budżetowych) potwierdzają także wnioski z analiz wykorzystujących modele ekonometryczne [zob. przegląd badań: G. Coletta i in., 2015 (<http://>)].

Trzeba jednak podkreślić, że oprócz wykazanych i oczekiwanych korzyści związanych z wprowadzeniem rad fiskalnych, wadą tego rozwiązania jest ograniczenie wpływu demokratycznie wybranych przedstawicieli na poziom i strukturę wydatków oraz wpływów budżetowych, co stanowi najpoważniejszą przeszkodę dla delegowania wspomnianych zadań tego typu instytucjom.

MODELE INSTYTUCJONALNE RAD FISKALNYCH

Ze względu na kryterium kompetencji dotychczas utworzonych, jak również oczekiwanych w przyszłości, rad fiskalnych można wyróżnić trzy ich typy (Gołębiowski, 2010, s. 3):

- miękki – rada fiskalna wypełnia rolę jedynie doradczą, prognostyczną i opiniotwórczą (Belgia, Dania, Holandia, Szwecja);
- twardy – rada fiskalna ustala corocznie poziom salda budżetowego i/lub przewidywany poziom długu publicznego – cele, które musi zrealizować rząd – ten typ rady do tej pory nie został wprowadzony, jednak w niedalekiej przyszłości jest to wysoce prawdopodobne;
- bardzo miękki – podczas procesu budżetowego opinie rady fiskalnej wykorzystywane są w sposób fakultatywny (Niemcy, Japonia, Korea Płd.), fragmentaryczne funkcje takiej rady wypełniają różne instytucje prawie we wszystkich krajach, np. w Polsce Biuro Analiz Sejmowych, NIK czy NBP.

Jak podkreśla G. Gołębiowski [2010, s. 3], nie ma ostrej granicy pomiędzy typem „miękkim” a „bardzo miękkim” rady, dlatego w literaturze ekonomicznej wyróżnia się dwie grupy tzw. agencji fiskalnych: niezależne agencje fiskalne, które ustalają roczne cele budżetowe (saldo budżetu państwa i/lub poziom długu publicznego) lub formułują reguły fiskalne, oraz rady fiskalne, których zadaniem jest dostarczanie niezależnych analiz, prognoz oraz doradztwo w zakresie pożądanego kształtu polityki fiskalnej.

Oprócz kryterium kompetencji, w praktyce wyróżnia się trzy szerokie modele instytucjonalne rad fiskalnych z uwzględnieniem kryterium organizacyjnego [Debrun i in., 2013, s. 10, 13]:

1. Nowa samodzielna instytucja – model najbardziej zbliżony do wzorca sugerowanego w literaturze ekonomicznej – brak związku z rządem poza procedurami powoływania i mechanizmów odpowiedzialności, powoływana na podstawie kompleksowych przepisów zapewniających bezpośrednią gwarancję niezależności tego typu instytucji. Takie rozwiązania przyjęto w następujących krajach: Niemcy, Węgry, Irlandia, Portugalia, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwecja.
2. Rady fiskalne formalnie umiejscowione w strukturach rządu lub parlamentu – różnią się od wcześniej wspomnianych odrębnych instytucji, mogą stanowić wyodrębnioną prawnie jednostkę wyposażoną w ściśle zdefiniowany mandat oraz ścisłą gwarancję niezależności wobec organów stanowiących integralną część parlamentu lub ministerstwa. W formie parlamentarnych biur budżetowych rady fiskalne funkcjonują np. w: Australii, Korei Płd., USA, we Włoszech, w Kanadzie.
3. Rady fiskalne umiejscowione w strukturach innych niezależnych instytucji, tj. banku centralnym, instytucjach audytu lub niezależnych agencjach statystycznych. Zaletą tego rozwiązania jest możliwość wykorzystania niezależności instytucji przyjmującej oraz uzyskania korzyści skali w postaci wykorzystania niezależnych danych oraz pracy służb, jednak konieczne w tej sytuacji jest stworzenie przejrzystych procedur w celu uniknięcia niejasności w odniesieniu do odpowiednich uprawnień i funkcji obu instytucji (przyjmującej oraz umiejscowionej w jej strukturze). W strukturach banku centralnego rada fiskalna funkcjonuje w Austrii, natomiast przy państwowych urządach audytu umiejscowiona jest np. w Finlandii i we Francji.

W opracowaniach MFW (Debrun i in., 2013, s. 13) rady fiskalne dzieli się również na dwie grupy wg kryterium daty powołania tych instytucji: rady ustanowione przed rokiem 2005 (*veterans*) oraz rady „nowej generacji” utworzone po roku 2005 pod wpływem intensywnej debaty naukowej sugerującej wysoki potencjalny wpływ na wyniki budżetowe niezależnych rad fiskalnych wzorowanych na niezależnych instytucjach w innych dziedzinach polityki makroekonomicznej. Szczególnie te ostatnie są przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu.

Wywołana przez kryzys reforma systemu zarządzania gospodarczego, w tym architektury fiskalnej w UE, przyczyniła się do przyspieszenia procesu powoływania rad fiskalnych w krajach członkowskich. Zjawisko to nie ograniczyło się jednak do krajów europejskich, o czym świadczy powołanie parlamentarnych biur budżetowych w Australii (2012 r.) oraz w niektórych krajach Afryki Południowej (2014 r.) [zob. szerzej Debrun, Kinda, 2014 ([http](http://))].

Zgodnie z zapisami tzw. dwupaku [The Official..., 2013] kraje członkowskie strefy euro zostały zobowiązane do wprowadzenia niezależnej instytucji budżetowej na kształt rady fiskalnej powołanej szczególnie do monitorowania stopnia respektowania numerycznych reguł fiskalnych, ponadto do ewentualnej oceny, czy

konieczne jest wdrażanie mechanizmu korekcyjnego przewidzianego w tzw. pakcie fiskalnym w warunkach znacznych odchyłeń od przyjętych średniookresowych celów fiskalnych. Mimo iż zobowiązanie to dotyczy tylko krajów strefy euro, obecnie rady fiskalne, zazwyczaj w formie nowej niezależnej instytucji, powołano prawie we wszystkich krajach UE lub proces ten jest bardzo zaawansowany. Obecnie jedynymi krajami, w których, jak dotąd, nie jest aktualnie dyskutowana kwestia przygotowania legislacyjnego do powołania tego typu instytucji są Polska i Czechy. W większości krajów UE powołane rady otrzymały mandat do monitorowania przestrzegania reguł fiskalnych, w ok. 10 krajach instytucje te zostały uprawnione do oceny ewentualnej konieczności uruchamiania mechanizmu korekcyjnego przewidzianego w pakcie fiskalnym. Jednak przygotowywanie przez rady niezależnych prognoz budżetowych i makroekonomicznych jest nadal słabo rozpowszechnione [zob. szerzej: ECB, 2014, s. 98–100]. Jeszcze głębsza reforma ram fiskalnych UE jest przewidywana w kontekście ewentualnego powołania w przyszłości unii fiskalnej, co jest jednak wysoce uzależnione od woli politycznej. Obecnie na poziomie UE toczy się dyskusja nad powołaniem Europejskiego Komitetu Doradczego ds. Fiskalnych (*The European Advisory Fiscal Board*), którego zadaniem byłoby zapewnienie spójności obowiązujących reguł fiskalnych oraz zapobieganie wpływom politycznym na decyzje odnośnie do kształtu paktu stabilizacji i wzrostu oraz współpraca w tym zakresie z niezależnymi radami fiskalnymi w poszczególnych krajach członkowskich [Wruuck, Wiemer, 2016].

PRZESŁANKI I UWARUNKOWANIA POWOŁANIA RADY FISKALNEJ W POLSCE

Do najważniejszych przesłanek wskazujących na konieczność powołania rad fiskalnych w Polsce zaliczyć można trudności z utrzymaniem dyscypliny budżetowej – utrzymujące się od początku transformacji deficyty budżetowe (wyjątek: rok 1990). Nierównowaga budżetowa utrzymuje się nawet w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, co świadczy o strukturalnym charakterze deficytu. Co więcej, stan ten utrzymuje się pomimo wprowadzenia reguł fiskalnych oraz monitorowania wskaźników fiskalnych na szczeblu ponadnarodowym. Dlatego m.in. w 2014 roku Rada UE zaleciła powołanie w Polsce rady fiskalnej do następujących celów [Rada UE, 2014]²:

- przeprowadzania kontroli *ex ante* zgodności projektu budżetu z regułami fiskalnymi;
- oceny prognoz budżetowych i makroekonomicznych;
- analizy długookresowej stabilności finansów publicznych;
- dokonywania oceny *ex post* zgodności wykonania budżetu z regułami fiskalnymi.

² Zalecenie Rady UE (Rada UE, Dz. Urz. UE z 29.07.2014 r.).

Kolejnym argumentem na rzecz powołania niezależnej rady jest utrzymujący się niski poziom przejrzystości finansów publicznych [Hallenberg, Von Hagen, 2006], a także perspektywa wstąpienia Polski do strefy euro, co spowoduje konieczność ustabilizowania finansów publicznych, a polityka fiskalna pozostanie jedyną zdecentralizowaną polityką z powodu utraty możliwości zastosowania instrumentów polityki pieniężnej i kursowej.

Perspektywy długoterminowe wskaźników fiskalnych również są dla Polski niekorzystne, np. wg prognozy Komisji Europejskiej dotyczącej kształtowania się relacji długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB – poziom tego wskaźnika wzrośnie w 2026 roku w porównaniu z jego poziomem w roku 2015 aż o 10 punktów procentowych [European Commission, 2016, ([http](#))].

Zjawisko starzenia się społeczeństwa, a co za tym idzie – problem perspektywicznej wypłacalności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stwarza konieczność szczególnego oszczędzania publicznych środków finansowych. W tym celu rada fiskalna w Polsce mogłaby dokonywać oceny skutków proponowanych rozwiązań fiskalnych w bardzo długiej perspektywie, przedstawiałaby zalecenia i propozycje zwiększające stabilność finansów publicznych w długim okresie.

Mimo rekomendacji instytucji międzynarodowych i rosnącej liczby opracowań wskazujących na potrzebę powołania w Polsce niezależnej instytucji budżetowej w formie rady fiskalnej [zob. np. Gołębiowski, 2010; Moździerz, 2012; Gołębiowski, Marchewka-Bartkowiak, 2013; Ciak, Głuchowski, 2015] nie doszło do tej pory do powołania tego typu instytucji. Jak wskazuje J. Janecki [2015], w przeszłości, instytucją, która zakresem kompetencji najbardziej przypominała radę fiskalną było Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS), a także Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej (RSSG), która funkcjonowała przy Radzie Ministrów w latach 1994–2006 [Janecki, 2015 ([http](#))]. Projekt utworzenia rady fiskalnej został także zgłoszony w roku 2013 przez grupę posłów SLD w celu określenia zadań rady fiskalnej, prawnych ram działania oraz sposobu wybierania jej członków [Poselski..., 2013 ([http](#))].

W warunkach wspomnianych strukturalnych uwarunkowań braku dyscypliny fiskalnej w Polsce, powołanie niezależnej rady fiskalnej w Polsce przyniosłoby wiele korzyści. W celu powołania tego typu instytucji należałoby dokonać wyboru jej optymalnej formy organizacyjno-prawnej, ustalić strukturę podmiotową oraz źródła finansowania działalności [Ciak, Głuchowski, 2015; Aleksandrowicz, 2013]. Jednak efektywność działania tej instytucji będzie ściśle uzależniona od możliwości zapewnienia jej faktycznej niezależności operacyjnej i finansowej.

PODSUMOWANIE

Rady fiskalne to instytucje, których zadaniem jest zwiększenie presji na dyscyplinę fiskalną, poprawa jakości debaty na temat finansów publicznych oraz promowanie przejrzystości fiskalnej. Instytucje te mogą stanowić efektywne uzu-

pełnienie innych instytucji budżetowych, ponadto przyczynić się do zwiększenia skuteczności reguł fiskalnych ustalonych w sposób numeryczny. Jednak, aby powołanie rady fiskalnej przyczyniło się do zwiększenia dyscypliny budżetowej, instytucja ta powinna posiadać ścisłą niezależność operacyjną i finansową od rządu oraz posiadać zagwarantowany przepisami prawnymi dostęp do wszystkich danych publicznych niezbędnych do oceny projektu budżetu oraz stanu finansów publicznych, przygotowywania niezależnych analiz i prognoz makroekonomicznych, formułowania rekomendacji dotyczących pożądanego charakteru polityki fiskalnej, a także możliwości oszacowania kosztów poszczególnych projektów rządowych czy też stopnia respektowania przez rząd reguł fiskalnych. Wybór typu niezależnych instytucji powinien być dostosowany do rodzaju problemów fiskalnych kraju oraz jego uwarunkowań politycznych włączając w to podstawy konstytucyjne, tradycje legislacyjne oraz zwyczaje polityczne.

W warunkach strukturalnych uwarunkowań braku dyscypliny fiskalnej w Polsce, powołanie niezależnej rady fiskalnej w Polsce przyniosłoby wiele korzyści, jednak efektywność działania tej instytucji będzie ściśle uzależniona głównie od możliwości zapewnienia jej faktycznej niezależności operacyjnej i finansowej.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz P., 2013, *Pieniądzy publicznych powinna pilnować niezależna rada fiskalna*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, 25.02.2013 (dostęp: 2.06.2016 r.).
- Alesina A., Tabellini G., 2007, *Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task*, „*American Economic Review*”, Vol. 97(1), pp. 169–179, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.97.1.169>.
- Ciak J., Głuchowski J., 2015, *O potrzebie powołania rady fiskalnej w Polsce [w:] O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, red. J. Ostaszewski, Wyd. SGH w Warszawie, Warszawa, s. 451–463.
- Coletta G., Graziano C., Infantino G., 2015, *Do fiscal council impact fiscal performance?* Ministry of Economy and Finance. Department of the Treasury Working Papers No. 1, March www.dt.tesoro.it (dostęp: 2.06.2016 r.).
- Debrun X., Kinda T., 2014, *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility—Fiscal Councils on the Rise. A New Dataset*, IMF Working Paper, 14/58, www.imf.org (dostęp: 2.06.2016 r.), <http://dx.doi.org/10.5089/9781475516135.001>.
- Debrun, X., Kinda T., Curristine T, Eyraud L., Harris J. and Seiwald J., 2013, *The Functions and Fiscal Implications of Fiscal Councils*. IMF Policy Paper, IMF, Washington D.C, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf> (dostęp: 2.06.2016 r.).
- ECB, 2014, *Fiscal councils in EU Countries*, „*ECB Monthly Bulletin*”, June.
- European Commission, 2016, *Fiscal Sustainability Report*, „*European Economy*”, Institutional Paper 018, January, www.ec.europa.eu (dostęp: 1.06.2016 r.).
- Gołębiowski G., 2010, *Rada polityki fiskalnej*, INFOS BAS, nr 9 (79), www.bas.sejm.gov.pl (dostęp: 1.06.2016 r.).

- Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K., 2013, *Niezależna instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski, Analizy BAS*, nr 2 (91), www.bas.sejm.gov.pl, 26 marca (dostęp: 1.06.2016 r.).
- Hagemann R., *How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?*, 2011, „OECD Journal: Economic Studies”, Vol. 1/2011, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg-2d3gx4d5c (dostęp: 6.06.2016 r.).
- Hallenberg M., von Hagen J., 2006, *Organizacja procesu budżetowego w Polsce. Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza*, Ernst & Young S.A. Poland, Warszawa.
- Janecki J., 2015, *Projekty polityków powinna oceniać niezależna rada fiskalna*, 29.09., <https://www.obserwatorfinansowy.pl> (dostęp: 2.06.2016 r.).
- Krzak M., 2015, *Koncepcja Rady Polityki Fiskalnej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin Polonia, Vol. XLIX, 2Sectio H, s. 91–102, www.cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight.../877-1754-2-PB.pdf (dostęp: 6.06.2016 r.).
- Marchewka-Bartkowiak K., *Rady polityki fiskalnej*, Leksykon budżetowy, <http://sejm.gov.pl> (dostęp: 6.06.2016 r.).
- Maskin E., Tirole J., 2004, *The Politician and the Judge: Accountability in Government*, „American Economic Review”, Vol. 94(4), pp. 1034–1054, <http://dx.doi.org/10.1257/0002828042002606>.
- Moździerz A., 2012, *Przesłanki powołania rady fiskalnej w Polsce*. Zeszyty Naukowe nr 12, PTE, Kraków.
- Poselski projekt ustawy o Radzie Fiskalnej, 19.07.2013 r., Warszawa, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 6.06.2016 r.).
- The Official Journal of the European Union, OJ L 140, 27.05.2013 r. (rozporządzenia WE nr 472/2013 oraz 473/2013)
- Von Trapp L., 2011, *The role of Independent Fiscal Institutions*, OECD, Luksemburg, 7 June.
- Wruuck P., Wiemer K., 2016, *Better budgeting in Europe. What can Fiscal Councils contribute?*, B. Bottcher (eds.), Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main, June 7.
- Zalecenie Rady UE (Rada UE, Dz. Urz. UE z 29.07.2014 r.).

Streszczenie

Brak dyscypliny fiskalnej w okresie ostatnich kilku dekad doprowadził do zaostrzenia problemów wynikających z nadmiernego nagromadzenia długu publicznego w wielu krajach. Globalny kryzys finansowy i ekonomiczny w latach 2008–2010 w większości krajów spowodował dodatkowo gwałtowne pogorszenie się wskaźników fiskalnych, a obowiązujące reguły fiskalne okazały się nieefektywne.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie roli rad fiskalnych jako niezależnych instytucji budżetowych uważanych obecnie za najbardziej innowacyjne i efektywne rozwiązanie prowadzące do ograniczenia ciężaru długu publicznego oraz promowania odpowiedzialności i przejrzystości fiskalnej. W opracowaniu zarysowano również przesłanki i uwarunkowania powołania rad fiskalnych w Polsce.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że rady fiskalne mogą stanowić efektywne uzupełnienie innych instytucji budżetowych, ponadto przyczynić się do zwiększenia skuteczności reguł fiskalnych

ustalonych w sposób numeryczny. Jednak, aby powołanie rady fiskalnej przyczyniło się do zwiększenia dyscypliny budżetowej, instytucja ta powinna posiadać ścisłą niezależność operacyjną i finansową od rządu oraz posiadać zagwarantowany przepisami prawnymi dostęp do wszystkich danych publicznych niezbędnych do oceny projektu budżetu oraz stanu finansów publicznych, przygotowywania niezależnych analiz i prognoz makroekonomicznych, formułowania rekomendacji dotyczących pożądanego charakteru polityki fiskalnej, a także możliwości oszacowania kosztów poszczególnych projektów rządowych czy też stopnia respektowania przez rząd reguł fiskalnych. Wybór typu niezależnych instytucji powinien być dostosowany do rodzaju problemów fiskalnych kraju oraz jego uwarunkowań politycznych włączając w to podstawy konstytucyjne, tradycje legislacyjne oraz zwyczaje polityczne.

W warunkach strukturalnych uwarunkowań braku dyscypliny fiskalnej w Polsce, powołanie niezależnej rady fiskalnej przyniosłoby wiele korzyści, jednak efektywność działania tej instytucji będzie ściśle uzależniona od możliwości zapewnienia jej faktycznej niezależności operacyjnej i finansowej.

Słowa kluczowe: efektywność rad fiskalnych, dyscyplina budżetowa.

Fiscal councils as innovative budget institutions

Summary

The lack of fiscal discipline over the last few decades has led to the exacerbation of the problems arising from the excessive accumulation of public debt in many countries. The global financial and economic crisis in 2008–2010 has caused further sharp deterioration in fiscal indicators and the existing fiscal rules have proven to be ineffective in most countries.

The purpose of this paper is to present the role of fiscal councils as independent budget institutions currently considered the most innovative and effective solution designed to reduce the burden of public debt and to promote accountability and fiscal transparency. The paper also outlines the rationale and conditions of appointment of fiscal councils in Poland.

The analysis shows that the fiscal council may be an effective complement to other budgetary institutions, moreover, it can increase the effectiveness of numerical fiscal rules. However, to ensure that the appointment of a fiscal council has contributed to the strengthening of budgetary discipline, it should have strict operational and financial independence from the government and have guaranteed legal access to all public data necessary to assess the draft budget and the state of public finances, to prepare independent analysis and macroeconomic forecasts, to formulate recommendations on the desired character of fiscal policy, as well as the possibility of the assessment of the costs of government projects and monitoring compliance with fiscal rules. The choice of the type of independent institutions should depend on the type of fiscal problems of the country and its political system including the constitutional foundations, legislative traditions and political customs.

Under conditions of the structural determinants of the lack of fiscal discipline in Poland, the establishment of an independent fiscal council would bring many benefits. However, the effectiveness of this institution will be closely dependent on the ability to assure it the real operational and financial independence from politics.

Keywords: effectiveness of fiscal councils, budgetary discipline.

JEL: E61, E62, E02, H6.