

Anna Moździerz

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Przesłanki powołania rady fiskalnej w Polsce

1. Wprowadzenie

Przewycięcie kryzysu fiskalnego stało się jednym z priorytetowych wyzwań dla Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza dla Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Najwyraźniejszymi symptomami tego kryzysu są: nierównowaga budżetowa, wysokie zadłużenie publiczne i trudności z jego obsługą, występujące już w przypadku kilku państw członkowskich (Grecja, Hiszpania, Portugalia). Obecny kryzys fiskalny ma dwa główne źródła. Po pierwsze, jest on konsekwencją globalnego kryzysu finansowego, a po drugie – rezultatem słabości nadzoru fiskalnego w UE [Moździerz 2011, s. 143–150].

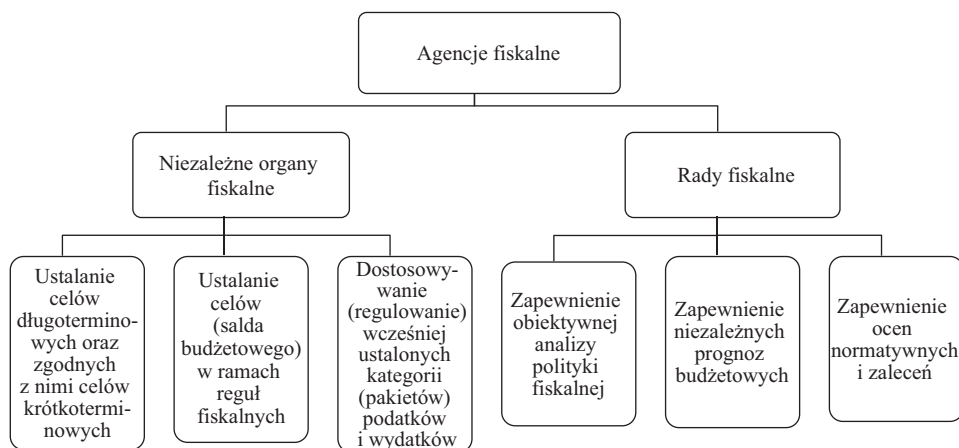
Oslabienie nadzoru fiskalnego w latach dobrej koniunktury gospodarczej okazało się szczególnie nierozważnym posunięciem w odniesieniu do państw uczestniczących w UGW, z uwagi na przekazanie suwerenności polityki pieniężnej – instytucji ponadnarodowej, jaką jest Europejski Bank Centralny (EBC). W warunkach wysokiego zadłużenia wielu państw UGW słuszny wydaje się pogląd, że w krajach unii monetarnej może dochodzić do akumulacji długu publicznego, w sytuacji nierozważnej, krótkowzrocznej polityki fiskalnej prowadzonej przez kraje członkowskie. Obawy te wyrażane są też przez europejskie banki centralne, które są zwolennikami granic zadłużania [Beetsma i Bovenberg 1999, s. 6 i 12]. Dla państw uczestniczących w UGW wzmocnienie nadzoru fiskalnego ma fundamentalne znaczenie dla poprawy kondycji finansów publicznych oraz stabilności wspólnej waluty. Szansy na dokonanie pozytywnych zmian upatruje się w reformach instytucjonalnych, które uznawane są za niezbędny warunek zwiększenia transparentności polityki fiskalnej i poprawy dyscypliny fiskalnej.

W wyniku reformy zarządzania gospodarczego wdrażanej w Unii Europejskiej istotnie wzrosła ranga krajowych niezależnych instytucji fiskalnych. Do tworzenia takich instytucji zachęcają nie tylko instytucje UE, ale również Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy OECD. W zreformowanym w 2011 r. Pakcie stabilności i wzrostu [Rozporządzenie... 2011] przewiduje się korzystanie z prognoz makroekonomicznych i budżetowych przygotowywanych przez niezależne organy przy ocenie programów konwergencji i stabilności. W celu zapewnienia, że wielostronny nadzór UE opiera się na silnych i niezależnych statystykach, państwa członkowskie muszą zagwarantować niezawisłość zawodową krajowych organów statystycznych. Dla przedmiotu niniejszych rozważań zasadnicze znaczenie ma zalecenie wynikające z dyrektywy Rady [2011], aby silne numeryczne reguły fiskalne z wyraźnie określonym celem wraz z mechanizmami skutecznego i terminowego monitorowania były podstawą wzmocnionych ram nadzoru budżetowego. Reguły te powinny być oparte na wiarygodnej i niezależnej analizie przeprowadzonej przez niezależne organy lub organy, które są funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państw członkowskich (art. 6). Zalecenia dla państw członkowskich dotyczące tworzenia niezależnych instytucji fiskalnych mają podstawy teoretyczne, jak też są wynikiem analizy doświadczeń państw, w których takie podmioty funkcjonują. W warunkach światowego kryzysu zainteresowanie niezależnymi instytucjami fiskalnymi wyraźnie wzrosło. Od 2007 r. zaczęły działać takie instytucje w Szwecji, na Węgrzech, w Rumunii i Słowenii oraz w Wielkiej Brytanii. Powołanie niezależnej od władz instytucji w formie rady fiskalnej (*Fiscal Council*) mogłoby być szansą na ograniczenie błędów popełnianych w polityce fiskalnej, których skutkiem jest wyraźna nierównowaga budżetowa i rosnące zadłużenie publiczne. Wyniki badań empirycznych wykazują, że funkcjonowanie niezależnych instytucji fiskalnych (rad fiskalnych) wpływa pozytywnie na zwiększenie efektywności polityki fiskalnej, poprawę jej przejrzystości, co w konsekwencji prowadzi do zwiększenia dyscypliny fiskalnej. Skuteczność rad fiskalnych jest jednak uzależniona od zakresu delegacji uprawnień (mandatu), umocowania prawnego instytucji i kompetencji jej członków. W tym kontekście za cel niniejszego artykułu przyjęto wyznaczenie przesłanek powołania rady fiskalnej w Polsce oraz warunków, których spełnienie stwarzałoby szansę poprawy jakości polityki fiskalnej.

2. Niezależne instytucje fiskalne w literaturze przedmiotu

W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele propozycji zmian instytucjonalnych w ramach polityki fiskalnej służących poprawie jej efektywności. Organizacje międzynarodowe i ekonomiści sugerują oprócz wdrożenia reguł fiskal-

nych zwiększających dyscyplinę finansów publicznych tworzenie niezależnych agencji fiskalnych, które mogą pomóc w kreowaniu i realizacji rozsądnej polityki fiskalnej [IMF 2009]. Agencje fiskalne są istotnie pod wieloma względami zróżnicowane, co w praktyce skutkować może daleko idącymi konsekwencjami. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wyróżnia dwa rodzaje agencji fiskalnych: niezależne organy fiskalne (*Independent Fiscal Authorities* – IFAs) oraz rady fiskalne (*Fiscal Councils* – FC). Klasyfikacji agencji fiskalnych z przypisaniem im uprawnień dokonali X. Debrun, D. Hauner i M.S. Kumar [2009, s. 57]. Pierwszym rodzajem agencji fiskalnych są niezależne organy fiskalne (rys. 1), wzorowane w sposób bezkrytyczny na rozwiązaniach przyjętych w polityce pieniężnej, bardzo często delegowanej do niezależnego banku centralnego. Punktem wyjścia rozważań na temat zastosowania tego rozwiązania w polityce fiskalnej niech będzie spostrzeżenie A. Alesiny i G. Tabelliniego [2008, s. 434], według których delegacja mandatu do „biurokraty” jest bezpieczna, gdy preferencje społeczeństwa są dobrze rozpoznane i stabilne. W przypadku celu banku centralnego zasada ta jest spełniona. Cel, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen (utrzymanie inflacji na określonym poziomie), cechuje się stabilnością, którą w przypadku Polski wzmacnia zapis w Konstytucji RP [1997].



Rys. 1. Klasyfikacja agencji fiskalnych

Źródło: [Debrun, Hauner i Kumar 2009, s. 57].

W przypadku polityki fiskalnej, będącej częścią polityki społeczno-gospodarczej, preferencje zmieniają się i ustalenie jednego stabilnego celu nie jest – praktycznie rzecz biorąc – możliwe. Celem niezależnego organu fiskalnego może być, w ujęciu teoretycznym, utrzymanie określonego poziomu deficytu budżetowego.

towego i zadłużenia publicznego. Problem w tym, że istnieje niepewność co do optymalnego poziomu salda budżetowego czy zadłużenia publicznego. Trzeba pamiętać o tym, że saldo budżetowe nie jest tylko kategorią rachunkową, ale ważnym narzędziem wykorzystywanym w polityce społeczno-gospodarczej. Przekazanie pełnej odpowiedzialności za saldo budżetowe niezależnej instytucji jest więc nieuzasadnione i niewskazane. Podstawowy zarzut kierowany pod adresem władz fiskalnych dotyczy nadużywania instrumentów polityki dyskrecyjnej do realizacji celów krótkotrwałych, np. populizm przedwyborczy. Zdaniem A. Alesiny i G. Tabellini [2008, s. 444] problemu uznaniowości w redystrybucji środków publicznych nie rozwiąże delegacja kompetencji w tym zakresie do niezależnego organu, a spowoduje ona jedynie przekazanie uprawnień instytucji, która nie posiada – w odróżnieniu od parlamentarzystów – demokratycznego mandatu. O ile więc delegowanie mandatu do niezależnego organu fiskalnego powinno pozostać w sferze rozważań teoretycznych, o tyle tworzenie niezależnych instytucji fiskalnych może wpływać na poprawę jakości polityki fiskalnej i tym samym przyczynić się do większej dyscypliny fiskalnej. Tak więc w dalszej części rozważań – dotyczących niezależnych organów fiskalnych – będzie ono pominięte. Tym samym do krajowych agencji fiskalnych zastosowanie będzie miała definicja Komisji Europejskiej, zgodnie z którą są nimi niezależne podmioty publiczne, inne niż bank centralny, rząd lub parlament, które przygotowują prognozy makroekonomiczne do budżetu, monitorują wyniki fiskalne i (lub) doradzają rządowi w sprawach dotyczących polityki fiskalnej. Instytucje te są funkcjonalnie niezależne od władz fiskalnych, ale finansowane ze środków publicznych [Analysis... 2009].

Podstawą do tworzenia rad fiskalnych jest utrzymywanie się deficytów budżetowych, chęć ograniczenia wpływu cyklu wyborczego na wydatki [Hagemann 2010, s. 6–7], dążenie do poprawy jakości polityki fiskalnej poprzez zwiększenie jej przejrzystości, ograniczenie uznaniowości i procykliczności.

Decyzja o utworzeniu niezależnej instytucji fiskalnej (rady fiskalnej) wiąże się z rozstrzygnięciem dylematu, które zadania można powierzyć instytucji, a jakie powinny pozostać w gestii rządu (parlamentu). Na podstawie przeprowadzonych badań A. Alesina i G. Tabellini [2008, s. 444–445] wywnioskowali, że politycy zdecydują się zachować te narzędzia polityczne, które są przydatne do budowania zwycięskich koalicji, a będą chcieli delegować te zadania, które narażają ich na ryzyko polityczne. Wynika to zapewne ze świadomości, że funkcjonowanie niezależnej instytucji fiskalnej (rady fiskalnej) może sprzyjać realizacji niepopularnych reform społecznych, jeśli rada będzie dostarczać solidnych analiz skutków przeprowadzonych reform. Rada fiskalna może więc pomóc zdobywać poparcie społeczne. Rada może mieć jednak także dyscyplinujący wpływ na rząd, który

z większą rozważą będzie prowadzić dyskrejonálną politykę, obawiając się opinii publicznej. To jednak uzależnione jest od umocowania prawnego rady.

W przypadku polityki fiskalnej możliwa jest delegacja tych zadań, które można zdefiniować i których efekty można zmierzyć. Agencja potrzebuje prostego i jednoznacznego mandatu, stanowiącego uzasadnienie delegacji polityki fiskalnej, a jednocześnie pozwalającego na monitorowanie agencji [Debrun, Hauner i Kumar 2009, s. 55]. Tworzenie rad fiskalnych jest szczególnie korzystne w krajach o dużym stopniu decentralizacji. W takich warunkach rada może pełnić rolę niezależnego arbitra między władzami centralnymi i władzami na poziomie regionalnym, a to przyczyni się do koordynacji polityki fiskalnej [Debrun, Hauner i Kumar 2009, s. 65]. Trafnym przykładem jest tutaj Belgia, która w związku z decentralizacją utworzyła w 1989 r. radę celem stworzenia mechanizmu koordynacji polityki fiskalnej i zapewnienia stabilności makroekonomicznej.

Koncepcje rad fiskalnych w literaturze przedmiotu są zróżnicowane pod względem ich uprawnień, struktury i odpowiedzialności. Najczęściej jednak od rad fiskalnych oczekuje się, że stanowiąc będą wsparcie w egzekwowaniu przyjętych reguł fiskalnych obowiązujących w danym kraju, jak również wynikających z Paktu stabilności i wzrostu [de Haan, Berger i Jansen 2004; Inman 1996; Ubide 2004]. W odniesieniu do struktury rady propozycje są zbieżne przy założeniu, że rada powinna składać się z ekspertów w dziedzinie finansów publicznych, polityki fiskalnej ze środowiska akademickiego i sektora publicznego.

Utworzenie rady fiskalnej nie jest gwarancją zwiększenia dyscypliny fiskalnej. Skuteczność działalności rady fiskalnej jest uzależniona od trzech warunków: a) określenia w sposób jasny uprawnień (mandatu) rady, odzwierciedlających szeroki społeczny konsensus, b) gotowości rządu do włączenia rady do swoich prac, c) prawnego wzmocnienia pozycji rady, co w sytuacjach konfliktowych zwiększy jej siłę [Debrun, Hauner i Kumar 2009, s. 65–66]. R. Hagemann [2010, s. 11] jest zgodny, że skuteczność rady wymaga delegacji agencji (radzie) jednoznacznego i możliwego do osiągnięcia mandatu. Do innych istotnych warunków zalicza on zapewnienie pełnej niezależności w ramach swoich mandatów, aktywnego i nieskrępowanego upowszechniania jej analiz oraz wiarygodności. Delegowanie prognozowania makroekonomicznego do niezależnych instytucji może zmniejszyć stronniczość prognoz.

3. Doświadczenia rad fiskalnych na świecie

W ostatnich latach wzrosło zainteresowanie tworzeniem rad fiskalnych na świecie. Wynika to z potrzeby przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej, planowanych reform strukturalnych, w następstwie których poprawie ma ulec – w zało-

zeniu – dyscyplina finansów publicznych. Sytuacja państw UGW po globalnym kryzysie była podstawą do wysuwanych koncepcji tworzenia nowych niezależnych instytucji o zasięgu krajowym, ale również na szczeblu unijnym. J.C. Trichet postulował na przykład utworzenie europejskiej niezależnej agencji fiskalnej, która skupiałaby m.in. wybitnych ekspertów podatkowych [Koeppen 2010]. W warunkach suwerennej polityki fiskalnej, będącej przedmiotem koordynacji na szczeblu wspólnotowym, propozycja byłego szefa EBC wydaje się atrakcyjna z tego względu, że jej realizacja mogłaby ograniczyć znaczenie czynników politycznych.

Funkcjonujące na świecie niezależne instytucje fiskalne są istotnie zróżnicowane pod względem realizowanych zadań, uprawnień czy odpowiedzialności. Zróżnicowanie to ma swoje źródła w uwarunkowaniach politycznych, obowiązujących rozwiązaniach instytucjonalnych, jak również wyzwaniach stojących przed polityką fiskalną w poszczególnych krajach. Na podstawie teorii i praktyki zasadniczo można wyodrębnić trzy typy rad, przyjmując za kryterium zadania przez nie realizowane. Pierwsze – mające uprawnienia do analiz bieżącej polityki fiskalnej, drugie – przygotowujące niezależne prognozy makroekonomiczne i budżetowe, oraz trzecie – mające najsilniejszy mandat, bo uprawniający do ocen normatywnych i wydawania zaleceń (rekomendacji) dla rządu.

Większość niezależnych instytucji fiskalnych pełni funkcje rad fiskalnych, chociaż ich nazwa na taką formę instytucji nie wskazuje. Jest tak w przypadku np. Biura Kongresowego Budżetu (Congressional Budget Office – CBO) działającego w USA od 1975 r. Do jego zadań należy sporządzanie dla Kongresu obiektywnych, niezależnych analiz makroekonomicznych i budżetowych. CBO ma kluczowe znaczenie w procesie budżetowania i kontroli [Blöndal, Kraan i Ruffner 2003]. W instytucji zatrudnionych jest ok. 230 osób. Na wzór CBO w Wielkiej Brytanii w 2010 r. powstało Biuro Odpowiedzialności Budżetowej (Office for Budget Responsibility – OBR).

Rady fiskalne poza Unią Europejską funkcjonują m.in. w Australii, Japonii, Chile, Kanadzie, Meksyku, Korei i Serbii. Listę niezależnych instytucji fiskalnych (pełniących funkcje rad fiskalnych) w UE zamieszczono w tabeli 1. Z danych tych wynika, że w 2010 r. w Unii Europejskiej działały 32 niezależne instytucje fiskalne w 17 krajach członkowskich, w tym tylko w 5 krajach nowej UE. Najwięcej instytucji funkcjonuje w Austrii i Niemczech. W raporcie opublikowanym w 2009 r. Komisja Europejska sformułowała przypuszczenie, że niewielka liczba agencji fiskalnych w nowych krajach UE wynika stąd, iż ich utworzenie wymaga więcej czasu aniżeli wprowadzenie innych rozwiązań instytucjonalnych, np. reguł fiskalnych [Analysis... 2009].

Spostrzeżenie to wydaje się trafne także w odniesieniu do Polski, gdzie nowa ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła – jak to określono w pro-

gramie konwergencji [*Program...* 2009, s. 31] – szereg nowoczesnych instrumentów aktywnego zarządzania finansami publicznymi, które mają na celu poprawę przejrzystości finansów publicznych, zwiększenie kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową jednostek sektora, a także racjonalizację wydatków publicznych. Tymczasem nie zdecydowano się na powołanie niezależnej instytucji fiskalnej.

Tabela 1. Liczba niezależnych instytucji fiskalnych w Unii Europejskiej w 2010 r.

Kraj	Liczba instytucji	Kraj	Liczba instytucji	Kraj	Liczba instytucji
Austria	4	Hiszpania	2	Rumunia	1
Belgia	2	Litwa	1	Słowenia	2
Dania	1	Luksemburg	1	Szwecja	2
Estonia	1	Holandia	1	Węgry	2
Francja	2	Niemcy	4	Wielka Brytania	2
Grecja	2	Portugalia	2	Łącznie	32

Źródło: Fiscal institutions database, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm.

W tabeli 2 zamieszczono bliższe informacje na temat rad fiskalnych, które utworzone zostały w latach globalnego kryzysu. Nazwa każdej z nich nie pozostawia wątpliwości co do formy instytucji (*Fiscal Council*).

Tabela 2. Przykłady rad fiskalnych w Unii Europejskiej utworzonych w latach 2007–2010

Kraj	Nazwa rady	Data utworzenia	Liczba członków	Liczba pracowników	Niezależne analizy polityki fiskalnej	Niezależne prognozy makroekonomiczne i budżetowe	Oceny normatywne/zalecenia
Szwecja	Swedish Fiscal Policy Council	2007	8	4	tak	nie	tak
Węgry	Fiscal Council	2008	3	30	tak	tak	tak
Słowenia	Fiscal Council	2009	7	Nie dotyczy	tak	nie	nie
Rumunia	Consiliul Fiscal	2010	5	5	–	–	–

Źródło: [*Independent...* 2010].

Rady fiskalne objęte analizą istotnie różnią się pod względem zakresu delegowanych im uprawnień. Najsilniejszy mandat otrzymała rada fiskalna na Węgrzech do sporządzania analiz polityki fiskalnej, dostarczania prognoz makro-

ekonomicznych oraz ocen normatywnych. Oceny normatywne i zalecenia może wydawać również rada fiskalna w Szwecji, która w przeciwieństwie do rady na Węgrzech nie ma uprawnień do sporządzania prognoz. Rada fiskalna w Słowenii ma jedynie uprawnienia opiniodawcze na temat polityki fiskalnej, a rada w Rumunii powołana została do jeszcze innych zadań, tzn. wydawania opinii i zaleceń dotyczących strategii fiskalnej, corocznej ustawy budżetowej, realizacji budżetu oraz głównych inicjatyw ustawodawczych, które mogą mieć wpływ na dochody i wydatki budżetowe.

4. Koncepcja rady fiskalnej w Polsce zgłoszona przez Klub Parlamentarny SLD

Projekt ustawy o radzie fiskalnej [Poselski projekt... 2012] został przygotowany przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego SLD. Rada fiskalna zgodnie z projektem byłaby instytucją o charakterze opiniodawczo-doradczym. Do zadań rady należałoby w szczególności: 1) analizowanie projektu budżetu państwa w zakresie jego spójności z przedstawionymi założeniami oraz prognozami makroekonomicznymi; 2) analizowanie zgodności polityki finansowej państwa z cyklem koniunkturalnym, przy uwzględnieniu długoterminowej wypłacalności systemu finansów publicznych; 3) analizowanie zgodności polityki finansowej państwa z obowiązującymi regułami fiskalnymi oraz ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski; 4) analizowanie skutków ekonomicznych i budżetowych projektów aktów normatywnych, w szczególności tych, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów; 5) informowanie Sejmu, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie wiarygodności i jakości systemu finansów publicznych w Polsce; 6) informowanie Sejmu i Senatu o podejmowanych przez Radę działaniach, w szczególności o opracowanych analizach; 7) informowanie opinii publicznej o podejmowanych przez Radę działaniach; 8) promowanie debaty publicznej o podejmowanych przez Radę działaniach; 9) rozpowszechnianie opracowań, analiz i publikacji Rady [Poselski projekt... 2012].

Rozwiązaniem, na które warto zwrócić uwagę, jest nałożenie na ministra finansów obowiązku odniesienia się do opinii rady wyrażonej na temat założeń projektu budżetu oraz projektu ustawy budżetowej oraz dołączenia jej do tych dokumentów.

W koncepcji SLD zakres kompetencji delegowanych radzie nie wydaje się wystarczającym rozwiązaniem do znaczącej poprawy jakości polityki fiskalnej

w Polsce. O ile można zrozumieć opór przed delegowaniem do rady uprawnień do formułowania ocen normatywnych (zaleceń dla rządu czy parlamentu), o tyle zastanawia, dlaczego rada nie byłaby uprawniona do sporządzania niezależnych prognoz makroekonomicznych i budżetowych. Wątpliwości budzi też propozycja składu rady – trzech członków: powoływanych przez Sejm, po jednym na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz Prezesa Polskiej Akademii Nauk, spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie systemu finansów publicznych. Kadencja członków ma trwać 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Co 2 lata zmieniać ma się 1/3 składu rady. Członkowie rady pełnią swe funkcje do czasu powołania następców. Zakłada się finansowanie kosztów działalności rady ze środków budżetu państwa. Wnioskodawcy oszacowali koszt wprowadzenia ustawy na 1 200 000 zł, proponując jego pokrycie z zysku NBP [Uzasadnienie... 2012].

5. Wnioski dla Polski

Wielkość salda budżetowego w Polsce, jego strukturalny charakter oraz rosnący dług publiczny wskazują na słabą dyscyplinę finansów publicznych. Działania konsolidacyjne sprowadzają się do zmian po stronie dochodowej, które ponadto należy ocenić negatywnie, jeżeli chodzi o gospodarcze i społeczne konsekwencje. Prowadzona przez lata błędna polityka fiskalna i będący jej efektem stan finansów publicznych stanowią silne argumenty za rozważeniem wzmocnienia instytucjonalnego polityki fiskalnej. Staje się to tym bardziej zasadne w warunkach reformy systemu nadzoru unijnego nad krajową polityką fiskalną państw członkowskich. Rada fiskalna jako niezależna od władz fiskalnych instytucja zwiększałaby wiarygodność i przejrzystość polityki, dawałaby wsparcie dla rządu w respektowaniu krajowych i wspólnotowych reguł fiskalnych. Funkcjonowanie rady stanowiłoby przeszkodę w ukrywaniu przed opinią publiczną decyzji dyskrecyjnych podejmowanych przez polityków, których skutkiem jest pogorszenie stanu finansów publicznych. Osłabiłoby to też skłonność do rachunkowego manipulowania kategoriami budżetowymi (deficyt, dług). Dla skuteczności niezależnej instytucji ważne jest przyjęcie właściwych rozstrzygnięć co do jej uprawnień, reprezentatywności, umocowania prawnego i instrumentów, w które zostanie wyposażona. Projekt rady fiskalnej złożony przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego SLD zasługuje na uwagę i poparcie, koncepcja funkcjonowania instytucji musi jednak zostać dopracowana.

Powołanie rady fiskalnej rekomenduje Polsce OECD [2010, s. 7], postrzegając ją jako niezależną instytucję monitorującą i oceniającą wdrażanie reguł wynikających z Paktu stabilności i wzrostu. Funkcjonowanie rady mogłoby mieć pozy-

tywny wpływ na ograniczenie cykliczności polityki fiskalnej oraz zwiększenie jej przejrzystości. W debacie pojawił się też pogląd, że niezależna instytucja monitorująca politykę fiskalną i oceniająca reformy finansów publicznych wzmocniłaby pozycję ministra finansów wobec pozostałych ministrów, a także wyeliminowałaby asymetryczność informacji dotyczącą długookresowych skutków budżetowych podejmowanych działań. Lepsze zrozumienie i akceptacja celów strategicznych polityki fiskalnej złagodziłyby presję na powiększanie deficytu, a tym samym poprawiłyby się dyscyplina polityki fiskalnej [Gajewski i Skiba 2010, s. 88].

Badania empiryczne potwierdzają pozytywny wpływ niezależnych instytucji fiskalnych (rad fiskalnych) na efektywność polityki fiskalnej. Przykładowo, z badań prowadzonych przez Komisję Europejską w 2005 r. [Public... 2006] wynika, że w krajach, które posiadały co najmniej jedną niezależną instytucję fiskalną, poziom deficytu budżetowego był istotnie niższy w porównaniu z krajami bez takich instytucji. Uprawnienie rady do dokonywania ocen normatywnych (wydawania zaleceń) ma istotne znaczenie dla poprawy jakości polityki fiskalnej.

Mimo wielu wymienionych w artykule zalet rad fiskalnych nie należy zapominać, że choć rada może przyczynić się do poprawy efektywności polityki fiskalnej, nie jest panaceum na utrzymanie dyscypliny fiskalnej [Hagemann 2010, s. 5].

Literatura

- Alesina A., Tabellini G. [2008], *Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task*, „Journal of Public Economics”, nr 92.
- Analysis: *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States in 2008* [2009], KE, Part II, chapter 4.3 [w:] *Public Finances in EMU – 2009*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf.
- Beetsma R.M., Bovenberg A.L. [1999], *Does Monetary Unification Lead to Excessive Debt Accumulation?* „Journal of Public Economics”, nr 74.
- Blöndal J.R., Kraan D.-J., Ruffner M. [2003], *Budgeting in the United States*, OECD, „Journal on Budgeting”, vol. 3, nr 2.
- Debrun X., Hauner D., Kumar M.S. [2009], *Independent Fiscal Agencies*, „Journal of Economic Surveys”, vol. 23, nr 1.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich [2011], Dz.U. L 306/41 z 23.11.2011 r.
- Fiscal institutions database, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm.

- Gajewski P., Skiba L. [2010], *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, Narodowy Bank Polski, Biuro ds. Integracji ze Strefą Euro.
- Haan de J., Berger H., Jansen D. [2004], *Why Has the Stability and Growth Pact Failed?* „International Finance”, nr 7.
- Hagemann R. [2010], *Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils*, Economics Department, Working Papers No. ECO/WKP(2010)85.
- IMF [2009], *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Fiscal Affairs Department, 16 December.
- Independent Fiscal Institutions in the EU Member States in 2010* [2010], Database.
- Inman R.P. [1996], *Do Balanced Budget Rules Work? US Experience and Possible Lessons for EMU*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 5838.
- Koeppen N. [2010], *Trichet to Push for New Fiscal Surveillance*, „The Wall Street Journal – Europe”, 21 June.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [1997], Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Moździerz A. [2011], *O potrzebie wzmocnienia nadzoru fiskalnego w Unii Europejskiej [w:] O nowy model regulacyjnej działalności państwa w sferze finansów*, Księga jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Stanisława Owsiaaka, red. A. Moździerz, K. Surówka, PWE, Warszawa.
- OECD [2010], *Economic Survey of Poland*, Policy Brief, April.
- Poselski projekt ustawy o Radzie fiskalnej [2012], Klub Parlamentarny SLD, Warszawa.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2009* [2009], Rzeczpospolita Polska, Warszawa, luty.
- Public Finances in EMU* [2006], KE, „European Economy”, nr 3.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych [2011], Dz.U. L 306 z 23.11.2011 r.
- Ubide A. [2004], *Just Reinforce the Pact*, „Finance and Development”, nr 41(2).
- Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o Radzie fiskalnej [2012], Klub Parlamentarny SLD, Warszawa.

The Causes of Establishing Poland's Fiscal Council

The paper makes an attempt to identify the causes of establishing Poland's fiscal council and to describe the conditions which could improve the quality of fiscal policies. The significance of this problem can be confirmed by a growing interest in independent fiscal institutions in the conditions of the global financial crisis. The establishing of such entities is encouraged by EU institutions, the International Monetary Fund and OECD. The guidelines set forth by the Council of the European Union are based on theoretical foundations as well as on the experience of countries in which such entities already exist. The considerations presented in the paper lead to the conclusion that the need for the institutional strengthening of Poland's fiscal policies through a fiscal council relates to inappropriate tax policies and consolidation activities and the resulting

condition of public finance. The results of empirical research indicate that the functioning of independent fiscal institutions (fiscal councils) increases the effectiveness and transparency of fiscal policies, leading to greater fiscal discipline. However, the effective activities of the fiscal council will be conditioned by several key factors including the scope of delegated authority (the council's mandate), legal grounds and the competences of council members.

Anna Moździerz – doktor, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Finansów

Zainteresowania naukowo-badawcze: polityka fiskalna, system finansów publicznych, nierównowaga budżetowa.

e-mail: anna.mozdzierz@uek.krakow.pl