

Łukasz JANIKOWSKI*

RADY POLITYKI FISKALNEJ JAKO NARZĘDZIE POPRAWY JAKOŚCI POLITYKI FISKALNEJ

(Streszczenie)

Praktyka życia gospodarczego pokazuje, że politycy mają silną skłonność do zaciągania nadmiernych deficytów budżetowych, a rzeczywista polityka fiskalna często daleko odbiega od wzorca opisanego w podręcznikach ekonomii. Błędy w polityce fiskalnej były jednym z głównych czynników, które wpłynęły na głębokość załamania gospodarczego w niektórych krajach strefy euro w trakcie globalnego kryzysu finansowego. Teoretycznie przed tego typu błędami miały chronić reguły fiskalne, ale w praktyce zawiodły. Ich niska skuteczność skłania coraz więcej ekonomistów do poparcia koncepcji rad polityki fiskalnej – organów kolegialnych, których zadaniem ma być dbanie o wysoką jakość polityki budżetowej. Zgodnie z danymi MFW na świecie działa obecnie 39 takich rad. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja koncepcji działania rad polityki fiskalnej dyskutowanych w literaturze przedmiotu, przedstawienie cech obecnie działających rad oraz opis doświadczeń z ich dotychczasowego działania. W badaniu wykorzystano najnowsze dane z bazy MFW¹. Autor analizuje również, jaki byłby optymalny sposób wprowadzenia rady fiskalnej do polskiego porządku prawnego.

Słowa kluczowe: stabilność finansów publicznych; zrównoważenie finansów publicznych; dług publiczny; deficyt budżetowy; reguły fiskalne

Klasyfikacja JEL: E62, H5, H6

1. Wstęp

Wydawać by się mogło, że skoro należyte prowadzenie polityki fiskalnej ma pozytywny wpływ na dobrobyt, to politycy powinni dążyć do tego, aby rzeczywista polityka była jak najbliższa optymalnej. Praktyka dostarcza wielu dowo-

* Doktorant, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Zarządzania i Finansów; e-mail: lukasz.janikowski@doktorant.sgh.waw.pl

¹ **Fiscal Council Dataset:** <http://www.imf.org/external/np/fad/council/>; stan na 01.06.2017 r.

dów na to, że często tak nie jest, głównie ze względu na zniekształcenia natury politycznej². Politycy mają silną skłonność do utrzymywania nadmiernych deficytów (ang. *deficit bias*), co może powodować niestabilne narastanie zadłużenia i zwiększać amplitudę wahań cyklicznych gospodarki³.

W wielu krajach politycy postanowili samoograniczyć się w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej, przyjmując prawo określające limity wartości długu publicznego, deficytu budżetowego lub tempa wzrostu wydatków, które zbiorczo nazywa się regułami fiskalnymi. Reguły te okazały się rozwiązaniem bardzo ułomnym, głównie dlatego, że politycy mogą je obchodzić na wiele sposobów⁴. Z tego powodu w niektórych krajach postanowiono wzmocnić otoczenie instytucjonalne polityki fiskalnej poprzez powołanie specjalnych ciał kolegialnych – rad polityki fiskalnej (RPF), których zadaniem jest wspomaganie rządu i parlamentu w prowadzeniu polityki fiskalnej. Coraz większa część ekonomistów, również w Polsce⁵, nawołuje do powoływania tego typu organów, które są silnie promowane m.in. przez MFW⁶ oraz OECD⁷. Beetsma i Debrun przekonują, że RPF zwiększają świadomość społeczną w zakresie finansów publicznych i zmniejszają *deficit bias*⁸. Globalny kryzys finansowy zaowocował powstaniem RPF w kilkudziesięciu nowych krajach. Obecnie, według danych MFW, na świecie istnieje 39 RPF. W Polsce w 2012 r. powstał poselski projekt ustawy o radzie fiskalnej, ale został odrzucony ze względu na liczne zastrzeże-

² **J. Działo**, *Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną?*, *Gospodarka Narodowa*, styczeń–luty 2012/1–2 (245–246), s. 25–40.

³ **A. Alesina, F. Campante, G. Tabellini**, *Why is fiscal policy often procyclical*, *Journal of the European Economic Association* 2008/6/5, s. 1006–1036.

⁴ **T. Irwin**, *Accounting devices and fiscal illusions*, IMF Staff Discussion Note, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2012.

⁵ **M. Krzak**, *Koncepcja Rady Polityki Fiskalnej w Polsce*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H*, 2015/XLIX/2, s. 91–102; **A. Moździerz**, *Przesłanki powołania rady fiskalnej w Polsce*, *Zeszyty Naukowe nr 12, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne*, Kraków 2012, s. 84–85; **A. Kargol-Wasiluk, A. Wyszkowski**, *Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2015/403, s. 87–101.

⁶ Patrz np.: **G. Kopits**, *The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan*, IMF Working Paper WP/16/156, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton, 2016.

⁷ **R. Hagemann**, *How can fiscal councils strengthen fiscal performance?*, *OECD Journal: Economic Studies* 2011/1, s. 1–24; **R. Hagemann**, *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 829.

⁸ **R. Beetsma, X. Debrun**, *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*, IMF Working Paper No. 16/86, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2016.

nia natury formalno-prawnej⁹. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie argumentów za i przeciw powoływaniu tych organów, omówienie debaty na temat ich pożądanych cech, opisanie konstrukcji istniejących rad oraz podsumowanie dotychczasowych doświadczeń z ich funkcjonowania.

Struktura artykułu przedstawia się następująco. W rozdziale drugim zdefiniowano pojęcia rady polityki fiskalnej i niezależnej władzy fiskalnej, a także zarysowano spór o pożądany zakres kompetencji RPF. W rozdziale trzecim przedstawiono bliżej koncepcję RPF jako organów doradczych i recenzentów polityki rządu. W rozdziale czwartym przedstawiono koncepcję niezależnej władzy fiskalnej, czyli RPF, która miałaby mieć prawo do ustalania wiążących rząd i parlament wartości deficytu budżetowego. W rozdziale piątym omówiono argumenty za i przeciw obu tym rozwiązaniom. W rozdziale szóstym omówiono charakterystyki istniejących RPF i najważniejsze doświadczenia z zakresu ich dotychczasowego funkcjonowania. W rozdziale siódmym omówiono możliwe umiejscowienie RPF w porządku instytucjonalnym i prawnym w Polsce. Artykuł zamykają wnioski końcowe.

2. Czym są rady polityki fiskalnej?

RPF są organami, których zadaniem jest wspomaganie rządu w prowadzeniu polityki budżetowej. Według danych MFW na świecie istnieje obecnie 39 takich rad, przy czym w większości są to instytucje bardzo młode. W następstwie kryzysu zadłużenia publicznego od 2009 r. powstały 24 nowe rady. RPF tworzą zbiór silnie zróżnicowany pod wieloma względami, co w dużym stopniu wynika z tego, że wśród entuzjastów tego typu organów nie ma zgody co do tego, czym powinna się cechować wzorcowa RPF – jaki powinien być zakres jej kompetencji, kto powinien ją powoływać, przed kim powinna odpowiadać, w jaki sposób zapewnić jej niezależność itd.

Wśród propagatorów RPF można wyróżnić dwie grupy. Członkowie pierwszej grupy uważają, że RPF nie powinny mieć „twardych” uprawnień, ale powinny wpływać na politykę budżetową w sposób „miękkki”, czyli na przykład

⁹ E. Malinowska-Misiąg, *Nadzór fiskalny w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, Studia Biura Analiz Sejmowych 2016/3 (47), s. 105–126; A. Moździerz, *Przesłanki...*; Klub Parlamentarny SLD, *Poselski projekt ustawy o Radzie fiskalnej*, Warszawa 2012; Klub Parlamentarny SLD, *Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o Radzie fiskalnej*, Warszawa, 2012; A. Szmyt, *Opinia w sprawie projektu ustawy o Radzie fiskalnej*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 2014/3 (43), s. 111–115.

poprzez doradzanie rządowi, monitorowanie i recenzowanie jego działań, informowanie opinii publicznej o stanie finansów publicznych i edukowanie społeczeństwa. Taki model RPF promuje MFW. Wszystkie istniejące RPF działają w taki właśnie sposób.

Druga grupa uważa rozwiązanie proponowane przez grupę pierwszą za niewystarczające i nawołuje do nadania RPF „twardych” uprawnień. Jednym z pierwszych ekonomistów, który zaproponował takie rozwiązanie, był Wyplosz¹⁰, który uważa, że RPF powinny mieć umocowanie konstytucyjne, być niezależne od rządu i działać analogicznie do rad polityki pieniężnej znanych z bankowości centralnej. Ich najważniejszą kompetencją byłoby ustalanie wiążącej rząd i parlament maksymalnej wartości deficytu budżetowego na rok kolejny.

Propozycji tej stanowczo sprzeciwia się MFW, który argumentuje, że prowadzenie polityki fiskalnej nie może zostać oddane w ręce organu niepochochącego z wyborów powszechnych ze względu na jej skutki redystrybucyjne¹¹. Fundusz, za Debrunem, Haunerem i Kumarem¹², nazywa organ proponowany przez Wyplosza „niezależną władzą fiskalną” (ang. *independent fiscal authority*), nazwę „rada polityki fiskalnej” rezerwując dla organu monitorującego i doradczego (ang. *watchdog*), nieuprawnionego do bezpośredniego ingerowania w politykę budżetową. Aby uniknąć możliwych niejasności, dalej stosować będziemy nazewnictwo zaproponowane przez tych autorów.

3. Rady polityki fiskalnej jako organ doradczy i niezależny recenzent polityki rządu

MFW energicznie promuje powoływanie RPF, które mają pełnić rolę niezależnego obserwatora i recenzenta polityki rządu. Nie mają mieć żadnej mocy decyzyjnej, ale przyczyniać się do dyscypliny fiskalnej poprzez „nacisk i perswazję”, które mogą przyjmować różnorodne formy¹³. Tabela 1 prezentuje, w jaki sposób, według MFW, konkretne kompetencje RPF mogą adresować przyczyny zaciągania nadmiernych deficytów przez polityków.

¹⁰ C. Wyplosz, *Fiscal policy: institutions versus rules*, National Institute Economic Review 2005/1, s. 64–78.

¹¹ X. Debrun, T. Kinda, T. Curristine, L. Eyraud, J. Harris, J. Seiwald, *The functions and impact of fiscal councils*, IMF Policy Paper 16, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2013.

¹² X. Debrun, D. Hauner, M. Kumar, *Independent Fiscal Agencies*, Journal of Economic Surveys, February 2009/23/1, s. 44–81.

¹³ X. Debrun i in., *The functions...*

TABELA 1: *Przyporządkowanie źródłom nadmiernych deficytów zadań RPF*

	Przyczyny i przejawy skłonności do zaciągania nadmiernych deficytów	Zadania rady polityki fiskalnej
Politycy	Krótkowzroczność, obawy o reelekcję, stronniczość: zbyt optymistyczne prognozy dochodów budżetowych, nierealistyczne szacunki wydatków, wysiłki mające na celu obejście reguł fiskalnych (kreatywna księgowość).	Dostarczanie obiektywnych prognoz lub co najmniej ocena jakości prognoz rządowych; analiza krótko- i długookresowych skutków obecnych programów rządowych, kalkulacja kosztów proponowanych programów; monitorowanie zgodności działań rządu z regułą fiskalną, raportowanie o spójności statystyk rządowych.
	Niespójność czasowa (polityki, które zostały uzgodnione <i>ex ante</i> nie są przestrzegane <i>ex post</i>).	Badanie wyników fiskalnych w świetle zobowiązań rządu; monitorowanie zgodności działań rządu z regułami fiskalnymi.
	Problem wspólnych zasobów (między ministerstwami na poziomie centralnym lub między poszczególnymi poziomami władzy).	Analizy pokrywające cały sektor finansów publicznych. Publiczne formułowanie zaleceń (wzmocnienie centralizacji planowania budżetowego; koordynowanie polityki fiskalnej między jednostkami rządowymi celem uniknięcia problemu „miękkich” ograniczeń budżetowych).
	Niedoskonała informacja: niedoszacowywanie ryzyka i kosztów, nadmiernie optymistyczne prognozy wzrostu gospodarczego, błędne postrzeganie ograniczenia budżetowego rządu (szczególnie istotne w krajach czerpiących duże dochody ze sprzedaży surowców), niedostępność stosownych danych na czas.	Analiza złożonych problemów, takich jak zrównoważenie polityki fiskalnej, równość międzypokoleniowa i ryzyka fiskalne; ocena trendów długookresowych, być może również rekomendacje dla prowadzenia odpowiedniej polityki fiskalnej.
Asymetria informacji (brak przejrzystości); niewystarczająca analiza okoliczności i informacja dostarczana organowi ustawodawczemu (osłabiona odpowiedzialność rządu przed parlamentem).	Regularne raportowanie parlamentowi oraz odpowiadanie na jego pytania, wkład w debatę legislacyjną dotyczącą kwestii fiskalnych.	
Głoszący	Niepełna informacja: błędne postrzeganie ograniczenia budżetowego rządu.	Dostarczanie obiektywnej średnio- i długookresowej oceny zrównoważenia polityki fiskalnej; działania na rzecz podniesienia świadomości społecznej w zakresie polityki fiskalnej.
	Ignorowanie interesu przyszłych pokoleń i niecierpliwość.	Ocena skutków prowadzenia niezrównoważonej polityki i uświadamianie kosztów późniejszego dostosowania do międzyokresowego ograniczenia budżetowego.

MFW argumentuje, że RPF mogą przyczyniać się do większej dyscypliny fiskalnej, ale pod warunkiem, że zostaną odpowiednio zaprojektowane. Chodzi tu przede wszystkim o ich kompetencje i zadania, a także sposób powoływania i finansowania. Fundusz podkreśla, że bardzo ważne jest zapewnienie niezależności politycznej. Istotna jest również silna obecność w mediach, do czego potrzebna jest właściwa strategia komunikacji.

Według MFW wzorcowa RPF powinna wykonywać zadania, takie jak: przygotowywanie założeń makroekonomicznych do budżetu (lub przynajmniej ocena założeń przygotowywanych przez rząd), weryfikowanie, czy rząd i parlament przestrzegają uchwalonych reguł fiskalnych, dostarczanie obiektywnej średnio- i długookresowej oceny zrównoważenia polityki fiskalnej, przygotowywanie niezależnych kalkulacji kosztów wprowadzenia w życie zmian w prawie, regularne raportowanie parlamentowi oraz odpowiadanie na jego pytania, wkład w debatę publiczną dotyczącą kwestii fiskalnych, informowanie i edukowanie opinii publicznej o stanie finansów publicznych i możliwych negatywnych skutkach prowadzenia niezrównoważonej polityki fiskalnej.

Wyżej wskazano, że politycy mają skłonność do zaciągania nadmiernych deficytów budżetowych. Zagrożenia dla jakości polityki fiskalnej nie stoją jedynie po ich stronie, ale również po stronie wyborców. Należy tutaj zwrócić uwagę przede wszystkim na możliwość błędnego postrzegania ograniczenia budżetowego rządu oraz krótkowzroczność i ignorowanie interesów przyszłych pokoleń. MFW przekonuje, że rada polityki fiskalnej, jeżeli zdobędzie odpowiednią wiarygodność i zaufanie opinii publicznej, może znacząco przyczynić się do podniesienia świadomości społecznej w zakresie polityki fiskalnej, co będzie się przekładać na wzrost kosztów politycznych prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej¹⁴.

MFW podkreśla, że rady polityki fiskalnej nie mają stanowić substytutu dla reguł fiskalnych, ale są wobec nich komplementarne. Jednym z podstawowych problemów związanych z regułami fiskalnymi jest brak skutecznego narzędzia ich egzekucji. Według MFW jednym z podstawowych zadań RPF, którego realizacja wyraźnie przyczynia się do utrzymania dyscypliny fiskalnej, powinno być monitorowanie przestrzegania przez rząd i parlament przyjętych w prawie reguł fiskalnych. Problem ten został zaadresowany przez Unię Europejską w *Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu*, który wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. Traktat ten w art. 3 ust. 2 nakazuje wprowadzenie na poziomie krajowym mechanizmu korygującego, którego element stanowić powinna niezależna

¹⁴ *Ibidem*.

instytucja monitorująca przestrzeganie reguł fiskalnych¹⁵. Reguła fiskalna jest często opatrzona klauzulą wyjścia pozwalającą na jej zawieszenie w przypadku nadzwyczajnych okoliczności. Ponieważ stanowi to pole do potencjalnych nadużyć, MFW za pożądane uważa, aby o zasadności użycia klauzuli wyjścia decydowała RPF. Komisja Europejska rekomenduje, żeby rząd musiał albo podporządkować się decyzji RPF, albo wytłumaczyć publicznie, dlaczego tego nie robi (ang. *complain or explain*)¹⁶.

4. Niezależna władza fiskalna

Odmiennej do MFW koncepcję działania rad polityki fiskalnej ma m.in. Charles Wyplosz, który jest zwolennikiem przekazania RPF twardych kompetencji w zakresie kształtowania polityki budżetowej¹⁷. Wyplosz proponuje, aby RPF ustalała wiążący dla rządu i parlamentu limit deficytu budżetowego na rok kolejny. Autor powołuje się na doświadczenia polityki pieniężnej, w której po wielu nieudanych próbach ustalania ogólnych reguł, zdecydowano się oddać kompetencje w ręce niezależnych banków centralnych. Dla odróżnienia od propozycji MFW, organ proponowany przez Wyplosza nazywać będziemy niezależną władzą fiskalną (NWF). Niżej przedstawione zostały racje wygłaszane przez obie strony opisywanego sporu.

Wyplosz argumentuje, że cele stojące przed politykami monetarną i budżetową są podobne – jest cel długookresowy (utrzymanie siły nabywczej pieniądza w przypadku polityki pieniężnej i wypłacalności państwa w przypadku polityki fiskalnej), a także cel krótkookresowy, taki sam w obu przypadkach – funkcja stabilizacyjna (antycykliczność). Cele są więc zbieżne, chociaż narzędzia inne. Zdaniem Wyplosza polityka fiskalna przechodzi tę samą ścieżkę ewolucji, jaką przeszła polityka pieniężna, tyle że z opóźnieniem. W latach 70. wśród ekonomistów dominował pogląd, że kształtując politykę pieniężną, bank centralny powinien postępować zgodnie ze ściśle określoną regułą, czego najsylniejszym przykładem jest tzw. „Reguła Taylora”. Później poglądy ekonomistów na ten temat zmieniły się – postanowiono odejść od reguł na rzecz odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Ogólnoświatowym trendem stało się przekazywanie kompetencji w zakresie kształtowania polityki pieniężnej

¹⁵ „Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu”, podpisany 2 marca 2012 r. przez 25 państw UE.

¹⁶ **Komisja Europejska**, *Common principles on national fiscal correction mechanisms*, komunikat z dnia 20 czerwca 2013 r.

¹⁷ **C. Wyplosz**, *Fiscal...*

w ręce rad polityki pieniężnej – organów decyzyjnych niezależnych banków centralnych. W przypadku polityki fiskalnej obserwujemy nasilenie prac nad tworzeniem różnego typu reguł fiskalnych, jednak coraz częstsze są głosy krytyczne wobec tego podejścia i argumentujące za koniecznością skopiowania rozwiązań sprawdzonych w polityce pieniężnej. Wyplosz argumentuje, że nie ma żadnego powodu, dla którego rozwiązanie, które świetnie sprawdziło się w przypadku polityki monetarnej, nie miałyby zadziałać w przypadku polityki budżetowej. Jego zdaniem politykę fiskalną czeka taka sama ewolucja co politykę pieniężną, czyli przekazanie szerokich kompetencji w ręce niezależnych od rządu i parlamentu ciał kolegialnych złożonych z ekspertów.

5. Argumenty za i przeciw powołaniu niezależnej władzy fiskalnej

Propozycji powołania niezależnej władzy fiskalnej stanowczo sprzeciwia się MFW, który za Debrunem¹⁸ argumentuje, że polityki fiskalnej nie można oddać w ręce organu nie pochodzącego z wyborów powszechnych, ze względu na jej skutki redystrybucyjne. Jako argument potwierdzający słuszność stawianej tezy MFW wskazuje również, że w realnym świecie nie istnieje ani jeden przykład niezależnej władzy fiskalnej.

Autor niniejszego artykułu nie zgadza się z argumentacją MFW i staje po stronie Wyplosza. Debrun, Hauner i Kumar¹⁹ za Alesiną i Tabellinim²⁰ wskazują, że na to, czy delegacja pewnych aspektów polityki do niezależnego ciała jest pożądana wskazują cztery kryteria. Po pierwsze, muszą istnieć pewne szkodliwe zniekształcenia w polityce prowadzonej przez organy pochodzące z wyborów powszechnych. Po drugie, musi istnieć szeroki konsensus co do tego, czym powinna odznaczać się dobra polityka. Po trzecie, podstawowym celem danej polityki nie może być redystrybucja dochodu narodowego, a w zasadzie to nie powinna ona generować redystrybucji w dużej skali. Po czwarte, delegacja nie powinna powodować problemów z koordynacją danej polityki, ponieważ wynikające z tego niesprawności procesu politycznego mogłyby przeważać nad ewentualnymi korzyściami z delegacji.

¹⁸ X. Debrun, *Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies*, IMF Working Paper No. 11/173, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2011.

¹⁹ X. Debrun, D. Hauner, M. Kumar, *Independent...*

²⁰ A. Alesina, G. Tabellini, *Bureaucrats or politicians? Part 1: A single policy task*, *American Economic Review* 2007/97, s. 169–179.

Debrun, Hauner i Kumar²¹ wskazują, że w przypadku polityki pieniężnej wszystkie cztery warunki są spełnione. Wśród ekonomistów panuje zgoda co do tego, że upolitycznienie polityki pieniężnej może być kluczowym źródłem niestabilności makroekonomicznej. Istnieje również niemal powszechna zgoda co do tego, czym powinna się odznaczać optymalna polityka pieniężna. Co więcej, polityka monetarna nie powoduje silnych efektów redystrybucyjnych, a precyzyjne rozdzielanie odpowiedzialności między rząd i bank centralny jest podstawowym sposobem koordynacji ich działań i zapewniania odpowiedniego *policy-mix*, co jednak napotyka na istotne ograniczenia natury instytucjonalnej²².

Co się tyczy polityki fiskalnej, to co do spełnienia pierwszego z wyżej wymienionych warunków nie ma żadnych wątpliwości, jako że powszechnie obserwujemy skłonność polityków do prowadzenia nadmiernie ekspansywnej i procyklicznej polityki fiskalnej. O tym, że istnieją potencjalnie katastrofalne w skutkach zniekształcenia w polityce prowadzonej przez organy pochodzące z wyborów powszechnych świadczy niepodważalnie obecna sytuacja fiskalna i ogólnogospodarcza w Grecji. Debrun, Hauner i Kumar argumentują, że w przypadku polityki fiskalnej istnieje szeroki konsensus co do tego, że nie powinna ona prowadzić do nadmiernych deficytów (spełniony jest więc warunek drugi), a ponadto delegacja polityki fiskalnej mogłaby znacząco polepszyć stopień jej koordynacji z polityką monetarną, co oznacza spełnienie warunku czwartego. Trzy z czterech warunków przemawiają zatem silnie za delegacją polityki fiskalnej do niezależnego ciała, a wątpliwości budzi jedynie warunek trzeci, na którym w całości opiera swój sprzeciw MFW.

Zdaniem autora niniejszego artykułu argumentacja MFW jest nieprawidłowa, a sprzeciw – niesłuszny. Należy zaznaczyć, że na politykę fiskalną składa się całościowo decyzji władzy publicznej odnoszących się do opodatkowania (oraz innych form uzyskiwania dochodów budżetowych) oraz wydatków państwa, a więc również i deficytu budżetowego jako ich wypadkowej. Proponowana przez Wyplosza niezależna władza fiskalna ma mieć bardzo ograniczone, „twarde” kompetencje – ma ustalać wyłącznie limit wysokości deficytu budżetowego. NWF nie ma mieć żadnych kompetencji w zakresie wypowiedzania się na temat wielkości i struktury wydatków państwa tak długo, jak znajdą one źródło finansowania niepowodujące zaciągania nadmiernego długu. Co więcej, NWF ustalałaby jedynie limit górny deficytu, którego przekroczenie oznaczało-

²¹ X. Debrun, D. Hauner, M. Kumar, *Independent...*

²² S. Owsiak, *O instytucjonalnych przesłankach trudności w koordynacji polityki monetarnej z polityką fiskalną*, Zeszyty Naukowe nr 12, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2012, s. 47–62.

by prowadzenie polityki nie zrównoważonej, a rząd i parlament mogłyby ustalić go na niższym poziomie. NWF nie mogłaby wprowadzać żadnych podatków, ani modyfikować już istniejących. Moc decyzyjna NWF ograniczałaby się zatem wyłącznie do jednego parametru polityki fiskalnej, a cała reszta kompetencji przynależałaby nadal do rządu i parlamentu. Rozważać należy zatem nie skutki redystrybucyjne polityki fiskalnej jako całości (które niewątpliwie są bardzo duże), ale wyłącznie skutki redystrybucyjne deficytu budżetowego i długu publicznego.

MFW powołuje się na międzypokoleniowe efekty redystrybucyjne²³. Debrun, Hauner i Kumar piszą wprost, że jedyne skutki redystrybucyjne deficytu i długu to te między pokoleniami²⁴. W opinii Wyplosza, a także autora niniejszego artykułu, istnienie międzypokoleniowych efektów redystrybucyjnych stanowi silny argument za wyłączeniem (a nie przeciw, jak pisze MFV!) swobody zaciągania długu publicznego spod władzy rządu i parlamentu. Jest tak dlatego, że skutki przewlekłej nie zrównoważonej polityki fiskalnej spadają na osoby, które nie mają jeszcze praw wyborczych (nie osiągnęły jeszcze pełnoletności albo jeszcze się nie narodziły). Autor niniejszego artykułu uważa, że bieżące pokolenie nie powinno mieć prawa do zagłosowania za zwiększeniem własnej konsumpcji i zrzućeniem kosztów jej finansowania na kogoś innego (w tym przypadku na przyszłe pokolenie), kto w dodatku nie ma fizycznej możliwości wypowiedzenia się w tej sprawie. Podobnie jak bieżące pokolenie nie powinno mieć prawa do gospodarki rabunkowej, skutkującej zniszczeniem środowiska naturalnego, nie powinno mieć również prawa do zadłużania ponad miarę przyszłych pokoleń. Jest to szczególnie istotne w kontekście niekorzystnych trendów demograficznych – w miarę starzenia się społeczeństwa coraz większą część wyborców stanowić będą osoby starsze, co potęgować będzie pokusy polityczne do zwiększania transferów dochodu od przyszłych pokoleń na rzecz bieżącego pokolenia kosztem nadmiernej akumulacji długu publicznego.

Innym kanałem redystrybucji dochodu narodowego poprzez dług publiczny, niewymienionym przez wyżej cytowanych autorów, jest redystrybucja od podatników do właścicieli obligacji. Kanał ten działa w stronę przeciwną niż będąca intencją większości programów redystrybucyjnych. Jest tak dlatego, że właścicielami oszczędności lokowanych w obligacjach rządowych są w większości relatywnie bogatsze gospodarstwa domowe, podczas gdy intencją rządzących jest raczej redystrybucja dochodu od bogatych do biednych, a nie od biednych do

²³ X. Debrun i in., *The functions...*

²⁴ X. Debrun, D. Hauner, M. Kumar, *Independent...*

bogatych, tak jak ma to miejsce w tym przypadku. Co więcej, rozmiar tego kanału jest relatywnie niewielki i jego działanie może być bez najmniejszego problemu wyrównane przez odpowiednie modyfikacje systemu podatkowego i świadczeń publicznych. Siła oddziaływania tego kanału jest z pewnością mniejsza niż skutki redystrybucyjne polityki pieniężnej (redystrybucja dochodu od oszczędzających do kredytobiorców w przypadku polityki ekspansywnej i odwrotnie przy restrykcyjnej), a przecież nikt poważny nie proponuje odebrania kompetencji w zakresie jej kształtowania bankom centralnym i przekazanie ich rządowi i parlamentowi.

Podsumowując ten wątek, zdaniem autora niniejszego artykułu powołanie do życia niezależnej władzy fiskalnej jest bardzo dobrym pomysłem. Powinno być to ciało konstytucyjne, którego jedynym „twardym” uprawnieniem powinno być ustalanie maksymalnej i wiążącej rząd i parlament wysokości deficytu budżetowego na kolejne lata. Argumentacja przeciwników tego rozwiązania opiera się w całości na tym, że polityka fiskalna ma wielkich rozmiarów skutki redystrybucyjne. Argument ten jest w takim samym stopniu prawdziwy, co nietrafiony – trudno polemizować z jego prawdziwością. Sęk w tym, że jeżeli NWF miałyby określać wyłącznie limity deficytu i długu, to trzeba patrzeć tylko na deficyt i dług, a nie na całość polityki fiskalnej. Skutki redystrybucyjne długu publicznego ograniczają się do redystrybucji międzypokoleniowej i między posiadaczami długu państwowego i finansującymi jego spłatę/obsługę. Oba te kanały przemawiają nie przeciw, ale za powołaniem niezależnej władzy fiskalnej. To, że taka władza nigdzie nie istnieje, nie wynika z tego, że jest to rozwiązanie złe dla społeczeństwa, tylko z tego, że politycy nie są skłonni do tak silnego ograniczenia swojej własnej władzy.

6. Charakterystyka istniejących rad polityki fiskalnej i dotychczasowe doświadczenia z ich działania

Obecnie, zgodnie z danymi MFW, w 37 krajach świata funkcjonuje 39 rad polityki fiskalnej²⁵. W większości są to bardzo młode instytucje – do 2000 r. istniały one zaledwie w 9 krajach, a aż w 24 krajach RPF powstały w 2009 r. i później. W tabeli 2, stanowiącej załącznik do niniejszego artykułu, przedstawiono szczegółowe informacje na temat funkcjonujących obecnie na świecie RPF. Tabela została opracowana w oparciu o najnowsze informacje dostępne w bazie danych MFW – *Fiscal Council Dataset*.

²⁵ W Belgii i Holandii działają po dwie instytucje, które wykonują zadania przypisane RPF.

Jednym ze sposobów obchodzenia reguł fiskalnych (a tym samym przyczyną ich niewielkiej skuteczności) jest przyjmowanie nadmiernie optymistycznych założeń do budżetu²⁶. Sposobem na przewyciężenie tego problemu jest scedowanie przygotowywania prognoz na niezależną instytucję, na przykład właśnie na RPF. 17 spośród wymienionych w tabeli 2 RPF przygotowuje niezależne prognozy (kolumna H), a aż 30 ocenia prognozy przygotowywane przez rząd (kolumna I). Lars Calmfors argumentuje, że ocena prognoz rządowych może być lepszym pomysłem, ponieważ przygotowywanie niezależnych analiz może skutkować naciskami politycznymi ze strony rządu²⁷. Argument ten warto jednak umiejscowić w kontekście opisywanych przez autora problemów z finansowaniem działalności szwedzkiej RPF, której Calmfors był przewodniczącym.

Według MF²⁸ do podstawowych zadań RPF należeć powinno również analizowanie złożonych problemów, takich jak zrównoważenie polityki fiskalnej czy równość międzypokoleniowa. Zajmuje się tym 25 z 39 istniejących RPF (kolumna K w tabeli 2). Bardzo pożądane jest, aby RPF dostarczała niezależnych ocen krótko- i długookresowych skutków fiskalnych proponowanych programów rządowych. Obiecującym pomysłem z punktu widzenia podniesienia jakości debaty publicznej jest publikowanie przez RPF szacunków wpływu realizacji obietnic wyborczych głównych kandydatów/partii politycznych na stan finansów publicznych.

Ze względu na to, że kompetencje RPF ograniczają się do różnych „miękkich” form nacisku na rządzących, głównie poprzez niezależną ocenę poczynań rządu i parlamentu oraz uświadamianie wyborcom długookresowych kosztów prowadzenia niezrównoważonej polityki fiskalnej, kluczowa dla skuteczności działań RPF jest strategia komunikacji publicznej. RPF we wszystkich krajach oprócz Chile regularnie publikują raporty o polityce fiskalnej, które często są szeroko dyskutowane w mediach (kolumna O). W przypadku 26 z nich ich członkowie regularnie wypowiadają się w mediach na temat polityki fiskalnej (kolumna P). Interesujące są w tym zakresie doświadczenia szwedzkiej RPF opisywane przez Larsa Calmforsa²⁹. Autor wskazuje, że konferencje prasowe, na których prezentowano raporty roczne RPF, były szeroko komentowane w te-

²⁶ J. Frankel, J. Schreger, *Over-optimistic official forecasts and fiscal rules in the eurozone*, Review of World Economics 2013/149/2, s. 247–272; T. Brück, A. Stephan, *Do eurozone countries cheat with their budget deficit forecasts?*, Kyklos 2006/59 (1), s. 3–15.

²⁷ L. Calmfors, *The Swedish Fiscal Policy Council*, Institute for International Economic Studies Seminar paper No. 769, Institute for International Economic Studies, 2011, s. 14.

²⁸ X. Debrun i in., *The functions...*

²⁹ L. Calmfors, *The Swedish Fiscal Policy Council: watchdog with a broad remit*, CESifo Working Paper No. 3725.

lewizji, radiu i prasie, a publiczne wystąpienia przed Parlamentarną Komisją Finansów były dodatkowo transmitowane na żywo przez państwową telewizję. Najistotniejsze zdaniem Calmforsa są jednak tysiące odwołań do raportów RPF w prasie i w mediach świadczące o tym, że wyniki prac RPF stały się punktem odniesienia dla publicznej dyskusji o polityce fiskalnej.

Kwestiami szczególnie istotnymi dla niezależności RPF są: jasne określenie jej zadań i kompetencji, procedura wyboru jej członków, gwarancja stabilnego źródła finansowania działalności, swoboda ustalania priorytetów oraz swoboda zatrudniania pracowników i prowadzenia polityki kadrowej. Calmfors wskazuje, że rządowi opłaca się powołać RPF, ponieważ dodaje mu to wiarygodności, ale przeważnie nie jest on skłonny podporządkowywać się jej zaleceniom, jeżeli rada stanie się zbyt krytyczna wobec jego poczynań. Może to prowadzić do prób podważenia niezależności RPF ze strony rządu, na przykład poprzez dokooptowanie nowych członków lub obcięcie finansowania. MFW podaje tutaj przykłady RPF na Węgrzech, w Belgii, Kanadzie i Szwecji. Zdaniem MFW „najbardziej skandaliczny jest przypadek Węgier, gdzie po dwóch latach działalności RPF ograniczono jej mandat i zwolniono z pracy prawie całą jej personel”. Belgijska RPF, po tym jak opublikowała rekomendacje sprzeczne z planami rządu, doświadczyła dwuletniego opóźnienia w nominacji członków na kluczowe stanowiska. W Szwecji i w Kanadzie rządy zagroziły obcięciem budżetów RPF po tym, jak wyraziły krytyczne opinie o prowadzonej przez nie polityce fiskalnej³⁰.

Calmfors i MFW wskazują, że pozytywne skutki dla niezależności członków RPF mogą mieć długie i niemożliwe do powtórzenia kadencje, tzw. „rotacyjność” (wymiana niewielkiej części składu na raz) oraz wybór nowych członków spośród kandydatur zaproponowanych przez samą RPF, podobnie jak ma to miejsce w przypadku niektórych banków centralnych³¹. Przykładem jest tu sama szwedzka RPF, której odchodzący przewodniczący proponuje ministrowi finansów swojego następcę. Calmfors argumentuje ponadto, że dobrze, jeżeli większość składu RPF stanowią akademicy. Jest tak ze względu na wysokie koszty reputacyjne w środowisku akademickim ewentualnego przedkładania interesów politycznych nad rzetelną analizę naukową. Zdaniem Calmforsa nie bez znaczenia jest również to, że profesor może opuścić radę i wrócić do pracy na uczelni „bez istotnej ofiary natury osobistej”³².

³⁰ X. Debrun i in., *The functions...*

³¹ Jako przykład wskazać można Bank Anglii, gdzie ustępujący prezes wskazuje kandydata na swojego następcę.

³² L. Calmfors, *The Swedish...*, s. 13.

7. Potencjalne umiejscowienie rady fiskalnej w polskim porządku prawnoinstytucjonalnym

Sprawą fundamentalnie ważną dla zapewnienia niezależności RPF jest jej umiejscowienie w architekturze instytucjonalnej administracji państwowej. Zdaniem G. Gołębiowskiego i K. Marchewki-Bartkowiak w Polsce RPF mogłaby zostać umiejscowiona w Parlamencie, NIK, NBP albo powstać jako niezależna instytucja³³. Rozwiązania przyjęte w poszczególnych krajach są bardzo zróżnicowane, co widać w kolumnie D w tabeli 2. Nie ma jednego słusznego rozwiązania, każde z tych rozwiązań ma swoje plusy i minusy, a decyzja powinna uwzględniać specyfikę danego kraju. RPF może być samodzielnym organem, ale może również działać przy istniejącej instytucji. W wielu krajach RPF jest wydzielona z organu rządowego, np. ministerstwa finansów. To rozwiązanie wiąże się z najmniejszym zakresem niezależności instytucjonalnej. W krajach anglosaskich najpopularniejszym rozwiązaniem jest włączenie RPF do struktury parlamentu, co zapewnia nieco większą, ale nadal względnie ograniczoną niezależność od bieżącej polityki. W Finlandii i Francji RPF przyłączone są do organu audytu (których odpowiednikiem w Polsce jest NIK), ale ze względu na specyfikę działania tych instytucji żadna z nich nie przygotowuje prognoz i nie szacuje skutków fiskalnych programów rządowych, co jest dużym minusem tego rozwiązania. W Austrii RPF działa przy banku centralnym, co stanowi bardzo silną gwarancję niezależności i pozwala korzystać z jego *know how*, ale w kraju nienależącym do unii walutowej może narażać bank centralny na potencjalne naciski polityczne.

Aby odpowiedzieć na pytanie, gdzie należy umieścić RPF w polskim porządku prawnoinstytucjonalnym, należy zadać sobie najpierw pytanie o to, jakie funkcje powinna spełniać ta rada, w jaki sposób zapewnić jej maksymalny stopień niezależności, a także w jaki sposób sprawić, żeby szybko zyskała autorytet w oczach opinii publicznej. Zdaniem autora niniejszego artykułu najważniejsze kompetencje, jakie powinna mieć RPF, są następujące (w kolejności od najważniejszej do najmniej ważnej):

- (1) prowadzenie niezależnych i obiektywnych badań nad zrównoważeniem polityki fiskalnej w średnim i długim okresie,
- (2) informowanie społeczeństwa o stanie finansów publicznych i edukowanie go w tym zakresie,

³³ G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, *Niezależna instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski.*, Analizy Biura Analiz Sejmowych, marzec 2013/2 (91).

- (3) niezależna i obiektywna ocena kosztów programów publicznych i uchwalanych przez Parlament ustaw (oraz potencjalnie kosztów obietnic wyborczych),
- (4) monitorowanie przestrzegania reguł fiskalnych i wyrażanie zgody na ich czasowe zawieszanie w sytuacjach nadzwyczajnych (ang. *opt-out*),
- (5) przygotowywanie lub ocena prognoz makroekonomicznych do budżetu państwa,
- (6) wydawanie rekomendacji dla rządu i Parlamentu w zakresie finansów publicznych.

Jednym z potencjalnych rozwiązań jest umiejscowienie RPF w rządzie, np. Ministerstwie Finansów czy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo w Parlamencie. Wszystkie te miejsca dysponują względnie silnym zapleczem analitycznym, co przemawia na korzyść takiego rozwiązania, i to jest w zasadzie jego jedyna silna strona. Zdaniem autora niniejszego artykułu jest ono złe przede wszystkim dlatego, że zapewnia RPF najmniejszy stopień niezależności politycznej, przez co jej powołanie w takiej formie mija się z celem. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, że RPF podlegająca rządowi lub większości parlamentarnej będzie krytycznie wypowiadać się na temat prowadzonej przez te organy polityki fiskalnej.

Innym możliwym rozwiązaniem jest umiejscowienie RPF w organie audytu, czyli Najwyższej Izbie Kontroli. Takie rozwiązanie przyjęto w Finlandii i Francji. Jest to dobre miejsce z punktu widzenia kompetencji (3), jako że sprawdzanie przestrzegania prawa jest rdzeniem zadań wykonywanych przez NIK. Izba przedkłada Sejmowi, między innymi, analizę wykonania budżetu państwa³⁴. Plusem jest także to, że NIK cieszy się zaufaniem opinii publicznej, dzięki czemu RPF umiejscowiona w Izbie nie musiałaby budować swojej wiarygodności od zera. Umiejscowienie RPF w NIK w sposób umiarkowany (zaledwie!) sprzyja realizacji zadań (2) i (4). Bardzo problematyczne byłoby za to wypełnianie pozostałych kompetencji, jako że wymagają one zaplecza analitycznego i doświadczenia w zakresie prowadzenia badań ekonomicznych, którego NIK nie ma w ogóle. Zbudowanie takiego zaplecza od podstaw jest zadaniem trudnym i czasochłonnym. Co więcej, kompetencje te dublowałyby się z kompetencjami innych organów władzy publicznej, a także narażałyby NIK na niepotrzebne naciski polityczne, przez co, zdaniem autora, nie jest to optymalne rozwiązanie.

³⁴ Patrz art. 204 ust. pkt 1 Konstytucji RP.

Kolejnym pomysłem jest umiejscowienie RPF w Narodowym Banku Polskim. Z wielu powodów jest to kuszące rozwiązanie. Po pierwsze, bank centralny cieszy się na mocy Konstytucji i traktatów europejskich wysokim stopniem niezależności politycznej. Po drugie, NBP posiada prawdopodobnie najsilniejsze w Polsce zaplecze analityczne, jeżeli chodzi o prowadzenie badań ekonomicznych. Bank centralny regularnie przygotowuje prognozy i badania ekonomiczne na potrzeby prowadzenia polityki pieniężnej. Rada Polityki Fiskalnej wydaje co roku opinię do ustawy budżetowej, jest ona jednak obecnie zdawkowa i brakuje w niej pogłębionej analizy polityki fiskalnej. NBP prowadzi również zakrojoną na szeroką skalę działalność informacyjną i edukacyjną w zakresie ekonomii, a także od wielu lat regularnie publikuje raporty (m.in. o inflacji, stabilności systemu finansowego i rynku nieruchomości), dzięki czemu ma bardzo duże doświadczenie w zakresie komunikacji z opinią publiczną. Prezes NBP przedstawia w Sejmie sprawozdanie z działalności NBP. Zarówno wystąpienia prezesa NBP, jak i publikacje Banku są szeroko komentowane w mediach. Umiejscowienie RPF w NBP ma jednak zasadniczą wadę – naraża bank centralny na naciski ze strony rządu i parlamentu, co jest zjawiskiem bardzo niepożądanym. Prawdopodobnie dlatego zdecydował się na to tylko jeden kraj – Austria, której polityka pieniężna jest prowadzona przez Europejski Bank Centralny, dzięki czemu niezależność Oesterreichische Nationalbank jest szczególnie silnie chroniona.

Dobrym rozwiązaniem może być powołanie RPF jako samodzielnej instytucji, ale wymaga to szczególnej troski przy jej projektowaniu, gdyż nie jest ona chroniona przed naciskami i atakami autorytetem instytucji silnie osadzonej w porządku prawno-administracyjnym. Dobrym pomysłem może być początkowe powiązanie docelowo samodzielnej RPF z niezależną instytucją, taką jak bank centralny, aby przyspieszyć proces zdobywania przez nią wiarygodności, a gdy to nastąpi – uniezależnić ją od tego organu.

Innym organem, przy którym mogłaby działać RPF, a który nie został wskazany przez Gołębiowskiego i Marchewkę-Bartkowiak³⁵, jest Kancelaria Prezydenta RP. Prezydent cieszy się nadanym przez Konstytucję szczególnym statusem – strażnika jej przestrzegania i siły blokującej działania rządu i parlamentu (prawo weta). Co więcej, Prezydent pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich, co sprawia, że ma bardzo silny mandat do sprawowania swojej władzy. Kancelaria Prezydenta cieszy się również dużym stopniem niezależności instytucjonalnej, a sam Prezydent jest niemalże nieusuwalny z urzędu,

³⁵ *Ibidem.*

dzięki czemu skutecznie chroniłby RPF od wszelkich nacisków ze strony rządu i parlamentu. Z drugiej strony prezydent sam jest politykiem i mógłby potencjalnie naciskać na RPF, aby była nadmiernie krytyczna wobec oponentów politycznych i pobłażliwa w stosunku do politycznych sprzymierzeńców. Z tego powodu konieczne byłyby dodatkowe zabezpieczenia przed tego typu naciskami. Do zabezpieczeń takich można by zaliczyć gwarancję przeznaczania określonej części budżetu Kancelarii Prezydenta na działalność RPF, a także zabezpieczenia stosowane w przypadku członków Rady Polityki Pieniężnej: możliwość usunięcia z urzędu tylko w ściśle określonych przypadkach, zakaz ponownego wyboru do Rady³⁶, ściśle określona liczba członków, precyzyjnie określone wynagrodzenie itd. Co więcej, nie wszyscy członkowie RPF musieliby być wybierani przez prezydenta – można by na przykład zastosować rozwiązanie znane z Rady Polityki Pieniężnej, której członków wybierają w równej liczbie Prezydent, Sejm i Senat. Innymi zabezpieczeniami godnymi rozważenia są rotacyjność (wymiana na raz tylko części składu RPF) i ustalenie zasady wyboru członków RPF przez Sejm i Senat zapewniającej większy pluralizm (np. wybieranych jest 3 członków RPF, każdy poseł dysponuje 1 głosem i wygrywają trzej kandydaci z największą liczbą głosów). Wadą umiejscowienia RPF w Kancelarii Prezydenta jest to, że nie posiada ona zaplecza analitycznego, które trzeba by było budować od podstaw. Można jednak rozważyć przeniesienie części tego zaplecza z innych miejsc, np. z Ministerstwa Finansów, co jest logiczne, jeżeli nowo powstała RPF ma przejąć część ich funkcji.

W opinii autora pomysłem wartym rozważenia jest możliwość nadania prezydentowi nowej prerogatywy w postaci możliwości zawetowania ustawy budżetowej, ale tylko w przypadku gdy z takim wnioskiem zwróci się do niego Rada Polityki Fiskalnej, która mogłaby to zrobić wtedy i tylko wtedy, gdy ustawa budżetowa w proponowanym kształcie stwarzałaby zagrożenie prowadzenia nie zrównoważonej polityki fiskalnej³⁷. Do wniosku RPF miałaby obowiązek załączyć szczegółową analizę wpływu polityki fiskalnej zapisanej w ustawie budżetowej na stabilność finansów publicznych. Takie weto mogłoby zostać odrzucone przez Parlament na zasadach już obecnie określonych w Konstytucji.

³⁶ Zdaniem autora należy również uniemożliwić „migrowanie” członków między RPF i RPP, ponieważ obietnice wyboru członków RPP do RPF i odwrotnie mogłyby być używane przez polityków do wpływu na ich decyzje, a przez to wpływać negatywnie na niezależność tych instytucji.

³⁷ Zgodnie z art. 224 ust. 1 Konstytucji RP Prezydentowi nie przysługuje prawo do przekazania Sejmowi ustawy budżetowej ani ustawy o prowizorium budżetowym do ponownego rozpatrzenia (prawo weta).

Jeżeli Parlament nie odrzuciłby weta, to musiałby obniżyć deficyt budżetowy do poziomu wskazanego przez RPF albo doszłoby do rozwiązania Parlamentu i przedterminowych wyborów. Takie rozwiązanie wprowadzałoby w sposób pośredni uprawnienie, które zostało opisane w rozdziale traktującym o Niezależnej Władzy Fiskalnej. Ponieważ jednak to uprawnienie nie byłoby wykonywane bezpośrednio, ale za pośrednictwem i za zgodą Prezydenta, byłoby zdecydowanie mniej kontrowersyjne z prawnego punktu widzenia (konstytucjoniści mieliby prawdopodobnie skrajnie negatywną opinię na temat dawania prawa weta organowi innemu niż Prezydent). Wprowadzenie takiego uprawnienia wymagałoby jednak zmiany Konstytucji, przez co jest zdecydowanie trudniejsze niż powołanie RPF do życia na mocy „zwykłej” ustawy. Zdaniem autora jest to zdecydowanie najlepsze rozwiązanie, szczególnie jeżeli nadaniu prezydentowi opisywanego uprawnienia miałyby towarzyszyć nadanie Radzie Polityki Fiskalnej rangi organu konstytucyjnego, tak jak ma to miejsce w przypadku Rady Polityki Pieniężnej.

8. Zakończenie

Coraz więcej ekonomistów proponuje tworzenie rad polityki fiskalnej – ciał kolejalnych, których zadaniem jest wspomaganie rządu w prowadzeniu polityki budżetowej, recenzowanie jego działań i informowanie i edukowanie opinii publicznej o stanie finansów publicznych. Zgodnie z danymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego na świecie istnieje obecnie 39 takich rad. Tworzą one bardzo niejednorodny zbiór i nie ma jednego ustalonego wzorca takiej rady. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że kluczowe dla sukcesu RPF jest zapewnienie jej niezależności politycznej i finansowej, a także odpowiednie umocowanie prawne i powierzenie konkretnych kompetencji³⁸. Żadna z istniejących obecnie RPF nie ma „twardych” kompetencji. Część ekonomistów postuluje nadanie im prawa do ustalania wiążących rząd i parlament limitów deficytu budżetowego i długu publicznego. Krytycy tej propozycji twierdzą, że jest to niepożądane ze względu na efekty redystrybucyjne polityki budżetowej. W artykule przedstawiono, dlaczego ta krytyka jest nieuzasadniona. Niezależnie od zasadności bądź bezzasadności tej krytyki przekazanie RPF „twardych” kompetencji wydaje się nierealne z powodów politycznych. Utworzenie RPF

³⁸ R. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, R. Budlewska, *Rady fiskalne jako element koncepcji fiscal governance w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Institute of Economic Research Working Papers No. 129/2015.

będącej doradcą i recenzentem rządu wydaje się zatem najlepszą z dostępnych polityk (ang. *second best*), jako że dotychczasowe doświadczenia pokazują, że RPF mogą mieć pozytywny wpływ na jakość polityki fiskalnej i uzupełniać reguły fiskalne. W Polsce najlepszymi miejscami w architekturze instytucjonalnej administracji państwowej dla RPF wydają się być NBP i Kancelaria Prezydenta. RPF mogłaby również działać jako niezależna instytucja, ale warto rozważyć początkowe umieszczenie jej w instytucji cieszącej się ugruntowaną pozycją w strukturze instytucjonalnej państwa i oddzielenie po uzyskaniu przez nią wiarygodności w oczach opinii publicznej. Optymalne umiejscowienie RPF w polskim porządku prawnoinstytucjonalnym jest samo w sobie bardzo ważnym i ciekawym problemem badawczym, który zasługuje na dogłębną analizę w oddzielnym badaniu.

Bibliografia

- Alesina Alberto, Tabellini Guido**, *Bureaucrats or politicians? Part 1: A single policy task*, American Economic Review 2007/97, s. 169–179.
- Alesina Alberto, Campante Filipe, Tabellini Guido**, *Why is fiscal policy often procyclical*, Journal of the European Economic Association 2008/6/5, s. 1006–1036.
- Brück Tilman, Stephan Andreas**, *Do eurozone countries cheat with their budget deficit forecasts?*, Kyklos 2006/59 (1), s. 3–15.
- Beetsma Roel, Debrun Xavier**, *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*, IMF Working Paper No. 16/86, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2016.
- Calmfors Lars**, *The Swedish Fiscal Policy Council*, Institute for International Economic Studies Seminar paper No. 769, Institute for International Economic Studies, 2011.
- Calmfors Lars**, *The Swedish Fiscal Policy Council: watchdog with a broad remit*, CESifo Working Paper No. 3725.
- Calmfors Lars, Wren-Lewis Simon**, *What Should Fiscal Councils Do?*, Economic Policy 2011/26, s. 649–695.
- Debrun Xavier**, *Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies*, IMF Working Paper No. 11/173, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2011.
- Debrun Xavier, Hauner David, Kumar Manmohan**, *Independent Fiscal Agencies*, Journal of Economic Surveys, February 2009/23/1, s. 44–81.
- Debrun Xavier, Kinda Tidiane, Curristine Teresa, Eyraud Luc, Harris Jason, Seiwald Johann**, *The functions and impact of fiscal councils*, IMF Policy Paper 16, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2013.
- Działo Joanna**, *Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną?*, Gospodarka Narodowa, styczeń–luty 2012/1–2 (245–246), s. 25–40.
- Dziemianowicz Ryta, Kargol-Wasiluk Aneta, Budlewska Renata**, *Rady fiskalne jako element koncepcji fiscal governance w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Institute of Economic Research Working Papers No. 129/2015.

- Frankel Jeffrey, Schreger Jesse**, *Over-optimistic official forecasts and fiscal rules in the eurozone*, Review of World Economics 2013/149/2, s. 247–272.
- Hagemann Robert**, *How can fiscal councils strengthen fiscal performance?*, OECD Journal: Economic Studies 2011/1, s. 1–24.
- Hagemann Robert**, *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Economics Department Working Papers, No. 829.
- Gołbiowski, Grzegorz, Marchewka-Bartkowiak Kamilla**, *Niezależna instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski*, Analizy Biura Analiz Sejmowych 2013/2 (91), s. 5.
- Irwin Timothy**, *Accounting devices and fiscal illusions*, IMF Staff Discussion Note, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2012.
- Kargol-Wasiluk Aneta, Wyszowski Adam**, *Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2015/403, s. 87–101.
- Klub Parlamentarny SLD**, *Poselski projekt ustawy o Radzie fiskalnej*, Warszawa 2012.
- Klub Parlamentarny SLD**, *Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o Radzie fiskalnej*, Warszawa 2012.
- Komisja Europejska**, *Common principles on national fiscal correction mechanisms*, komunikat z dnia 20 czerwca 2013 r.
- Kopits George**, *The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan*, IMF Working Paper No. 16/156, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2016.
- Krzak Maciej**, *Koncepcja Rady Polityki Fiskalnej w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H, 2015/XLIX/2, s. 91–102.
- Malinowska-Misiąg Elżbieta**, *Nadzór fiskalny w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, Studia Biura Analiz Sejmowych 2016/3 (47), s. 105–126.
- Moździerz Anna**, *Przesłanki powołania rady fiskalnej w Polsce*, Zeszyty Naukowe nr 12, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2012, s. 84–85.
- Owsiak Stanisław**, *O instytucjonalnych przesłankach trudności w koordynacji polityki monetarnej z polityką fiskalną*, Zeszyty Naukowe nr 12, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2012, s. 47–62.
- Szmyt Andrzej**, *Opinia w sprawie projektu ustawy o Radzie fiskalnej*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 2014/3 (43), s. 111–115.
- Wyplasz Charles**, *Fiscal policy: institutions versus rules*, National Institute Economic Review 2005/1, s. 64–78.

Kraj	Nazwa rady fiskalnej	Rok rozpoczęcia działalności	Typ ⁽¹⁾	Zakres działania ⁽²⁾	Analizy pozytywne	Analizy normatywne	Przygotowywanie prognoz	Ocena prognoz	Rekomendacje	Zrównoważenie długookresowe	Szacowanie kosztów polityk	Monitorowanie reguł fiskalnych	Analizy Ex-Post	Raporty publiczne	Duża obecność w mediach	Niezależność prawna	Niezależność operacyjna	Zabezpieczenie budżetu
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S	T
Dania	Duńska Rada Ekonomiczna	1962	GOV	SFP	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+	+	
Estonia	Rada Fiskalna	2014	NZAL	SFP	+			+	+			+	+	+	+	+	+	+
Finlandia	Narodowe Biuro Audytu Finlandii	2013	AUD	SFP	+	+		+	+	+		+	+	+	+	+	+	
Francja	Wysoka Rada ds. Finansów Publicznych	2013	AUD	SFP	+			+				+	+	+	+	+	+	+
Grecja	Parlamentarne Biuro Budżetowe	2010	PARL	SFP	+	+		+	+	+	+	+	+	+		+		
Gruzja	Parlamentarne Biuro Budżetowe	1997	PARL	BC	+		+	+	+	+	+		+	+		+		
Hiszpania	Niezależna Władza ds. Odpowiedzialności Fiskalnej	2014	b.d.	SFP	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+		

Kraj	Nazwa rady fiskalnej	Rok rozpoczęcia działalności	Typ ⁽¹⁾	Zakres działania ⁽²⁾	Analizy pozytywne	Analizy normatywne	Przygotowywanie prognoz	Ocena prognoz	Rekomendacje	Zrównoważenie długookresowe	Szacowanie kosztów polityk	Monitorowanie reguł fiskalnych	Analizy Ex-Post	Raporty publiczne	Duża obecność w mediach	Niezależność prawna	Niezależność operacyjna	Zabezpieczenie budżetu
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S	T
Holandia	Holenderskie Biuro Analiz Polityki Gospodarczej	1945	GOV	SFP	+		+			+	+		+	+	+		+	+
Holandia	Rada Stanu	2014	b.d.	SFP	+	+		+	+	+		+	+	+	b.d.	+	+	+
Iran	Dyrektoriat Parlamentarnego Centrum Analiz ds. Sektora Publicznego	1991	PARL	SFP	+		+	+	+			+	+	+	+	+	+	
Irlandia	Irlandzka Rada Doradztwa Fiskalnego	2011	NZAL	SFP	+	+		+	+		+	+	+	+	+	+	+	+
Kanada	Parlamentarne Biuro Budżetowe	2008	PARL	SFP	+		+	+	+		+		+	+	+	+	+	

Kraj	Nazwa rady fiskalnej	Rok rozpoczęcia działalności	Typ ⁽¹⁾	Zakres działania ⁽²⁾	Analizy pozytywne	Analizy normatywne	Przygotowywanie prognoz	Ocena prognoz	Rekomendacje	Zrównoważenie długookresowe	Szacowanie kosztów polityk	Monitorowanie reguł fiskalnych	Analizy Ex-Post	Raporty publiczne	Duża obecność w mediach	Niezależność prawna	Niezależność operacyjna	Zabezpieczenie budżetu
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S	T
Kenia	Parlamentarne Biuro Budżetowe	2007	PARL	BC	+	+	+	+	+		+		+		+		+	
Kolumbia	Komitet Doradczy ds. Reguły Fiskalnej	2012	b.d.	BC	+	+	+		+			+	+			+		
Korea Południowa	Biuro Budżetowe Zgromadzenia Narodowego	2003	PARL	b.d.	+		+	+		+	+		+	+	+	+	+	+
Litwa	Narodowe Biuro Audytu	2015	b.d.	SFP	+	+		+	+	+		+	+	+	+	+	+	+
Luksemburg	Rada Narodowa Finansów Publicznych	2014	b.d.	SFP	+	+		+	+	+		+		+	b.d.	+	+	+
Łotwa	Rada Dyscypliny Fiskalnej	2014	b.d.	SFP	+	+		+	+	+		+	+	+	+	+	+	+

Kraj	Nazwa rady fiskalnej	Rok rozpoczęcia działalności	Typ ⁽¹⁾	Zakres działania ⁽²⁾	Analizy pozytywne	Analizy normatywne	Przygotowywanie prognoz	Ocena prognoz	Rekomendacje	Zrównoważenie długookresowe	Szacowanie kosztów polityk	Monitorowanie reguł fiskalnych	Analizy Ex-Post	Raporty publiczne	Duża obecność w mediach	Niezależność prawna	Niezależność operacyjna	Zabezpieczenie budżetu
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S	T
Malta	Rada Doradztwa Fiskalnego Malty	2015	b.d.	SFP	+	+		+	+	+		+	+	b.d.	b.d.	+	+	+
Meksyk	Centrum Badań nad Polityką Fiskalną	1998	PARL	BC	+		+	+			+	+	+	+	+			
Niemcy	Niezależna Rada Doradcza dla Niemieckiej Rady Stabilności	2010	b.d.	SFP	+					+		+	+	+				
RPA	Parlamentarne Biuro Budżetowe	2014	PARL	SFP	+	+			+		+			+	b.d.	+	+	+
Peru	Rada Fiskalna	2015	b.d.	SFP	+			+	+			+	+	+	b.d.	+	+	+
Portugalia	Portugalska Rada Finansów Publicznych	2012	NZAL	SFP	+			+				+	+	+	+	+	+	+

Kraj	Nazwa rady fiskalnej	Rok rozpoczęcia działalności	Typ ⁽¹⁾	Zakres działania ⁽²⁾	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S	T
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S	T
Rumunia	Rada Fiskalna	2010	NZAL	SFP	+		+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+
Serbia	Rada Fiskalna	2011	b.d.	SFP	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Słowacja	Rada Odpowiedzialności Budżetowej	2011	NZAL	SFP	+					+	+	+	+	+	+	+	+	+
Stany Zjednoczone	Biuro Budżetowe Kongresu	1974	PARL	BC	+		+	+		+	+		+	+	+	+	+	+
Szwecja	Szwedzka Rada Polityki Fiskalnej	2007	NZAL	SFP	+	+		+	+	+		+	+	+	+	+		+
Uganda	Parlamentarne Biuro Budżetowe	2001	PARL	b.d.	+			+	+					+				+
Węgry	Rada Fiskalna	2009	NZAL	SFP	+	+	+	+				+	+	+	+	+		
Włochy	Parlamentarne Biuro Budżetowe	2014	PARL	SFP	+							+	+	+	b.d.	+		

Zabezpieczenie budżetu

Niezależność operacyjna

Niezależność prawna

Duża obecność w mediach

Raporty publiczne

Analizy Ex-Post

Monitorowanie reguł fiskalnych

Szacowanie kosztów polityk

Zrównoważenie długookresowe

Rekomendacje

Ocena prognoz

Przygotowywanie prognoz

Analizy normatywne

Analizy pozytywne

Zakres działania ⁽²⁾Typ ⁽¹⁾

Rok rozpoczęcia działalności

Nazwa rady fiskalnej

Kraj

Kraj	Nazwa rady fiskalnej	Rok rozpoczęcia działalności	Typ ⁽¹⁾	Zakres działania ⁽²⁾	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S	T
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S	T
Zjednoczone Królestwo	Biurow ds. Odpowiedzialności Budżetowej	2010	GOV	SFP	+		+			+	+	+	+	+	+	+	+	
SUMA:					39	20	17	30	27	25	16	28	33	38	26	32	30	21

Objaśnienia: (1) Typ rady fiskalnej (na podstawie MFW (2013)): PARR – parlamentarne biuro budżetowe, GOV – działająca przy rządzie, BC – działająca przy banku centralnym, AUD – działająca przy instytucji audytującej, NZAL – instytucja niezależna; (2) Zakres działania: SFP – sektor finansów publicznych, BC – budżet centralny; b.d. – brak danych

Źródło: opracowanie własne w oparciu o bazę danych MFW, <http://www.imf.org/external/np/fad/council/>; stan na 01.06.2017 r.

Łukasz JANIKOWSKI

FISCAL POLICY COUNCILS AS A TOOL OF IMPROVING THE QUALITY OF THE FISCAL POLICY

(Summary)

Practice shows that politicians have a strong bias towards excessive deficits, and actual fiscal policy is often distant from the optimum described in the economics textbooks. Sub-optimal fiscal policy was one of the main factors that contributed to the depth of the economic downturn in some euro area countries during the global financial crisis. Theoretically, fiscal rules were supposed to prevent such problems, but in practice they failed. Their low efficiency prompts more and more economists to support the idea of fiscal policy councils – collegial bodies whose task is to improve the quality of budgetary policy. According to the International Monetary Fund data, 39 such councils now operate in the world. The purpose of this article is to present the concepts of fiscal policy councils discussed in the literature of the subject, analyze the characteristics of the councils currently operating, and to describe the experiences from their activity so far. The study uses the latest data from the International Monetary Fund *Fiscal Council Dataset*. The author analyses also what would be the best way of introducing a fiscal council in Poland.

Keywords: public finance sustainability; public debt; deficit; deficit bias; fiscal rules