

Przemysław Pacześ

10. Instytucjonalne uwarunkowania politycznego cyklu koniunkturalnego

Streszczenie

Opracowanie odnosi się do istotnego problemu społecznego i gospodarczego, jaki stanowi niedostrzeganie efektów politycznego cyklu koniunkturalnego. W pracy dokonano przeglądu dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania reguł fiskalnych w UE oraz wskazano ich niedoskonałości. Szczególną uwagę poświęcono niezależnym instytucjom fiskalnym, jako podmiotom, których funkcjonowanie mogłoby ograniczyć pokusę prowadzenia przez polityków nieefektywnej polityki gospodarczej. Wskazano polskie doświadczenia w zakresie ratyfikacji Paktu fiskalnego oraz przedstawiono teoretyczne uzasadnienie powołania Rady Fiskalnej.

Słowa kluczowe: polityczny cykl koniunkturalny, reguły fiskalne, pakt fiskalny, niezależne instytucje fiskalne

The Institutional Conditions of Political Business Cycle

Abstract

The research paper refers to the significant social and economic problem that is not recognizing the effects of the political business cycle. It has been reviewed in the paper the past experience in the operation of fiscal rules in the EU and pointed out their shortcomings. Particular attention was paid to the independent fiscal institutions as entities with which the political temptation to keep the ineffective economic policies could be reduced. Pointed Polish experience in the ratification of the fiscal pact and presented the theoretical justification for the establishment of the Fiscal Council.

Key words: political business cycle, fiscal rules, fiscal pact, independent fiscal institutions

Wstęp

Decyzje polityczne mogą mieć negatywny wpływ na gospodarkę. Nie trzeba daleko szukać, aby wskazać ujemne skutki niejednego politycznego rozstrzygnięcia. Analizując to zjawisko w skali europejskiej można zacząć od polityków greckich, którzy wprowadzili swój kraj do Unii Europejskiej, pomimo tego, że nie zostały

spełnione wymagane kryteria. Skutkowało to bardzo dotkliwymi konsekwencjami.¹ Można wskazać na Hiszpanię, gdzie wprowadzony przez rząd program dopłat do kredytów hipotecznych stanowił jedną z przyczyn bańki cenowej na rynku nieruchomości. Jej pęknięcie spowodowało gwałtowny wzrost bezrobocia i stanowiło jedną z przyczyn obecnego kryzysu. Nie można także pominąć pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom przez niektóre rządy państw UE ponad własne możliwości finansowe, co stanowiło jedną z przyczyn późniejszego kryzysu zadłużenia. W skali zarówno Europy, jak i Polski można odnaleźć przykłady zbyt wysokich obciążeń podatkowych, zbyt obszernych i niewłaściwie ukierunkowanych transferów socjalnych, czy generalnie jak wskazuje Hendershott i Villani – niekompetencję legislacyjną prowadzącą w rezultacie do niekorzystnych następstw.²

Z punktu widzenia teorii politycznego cyklu koniunkturalnego brak optymalnych decyzji gospodarczych może wynikać z konstrukcji systemu wyborczego. Politykom wybieranym na kilkuletnią kadencję może się po prostu nie opłacać prowadzenie ambitnej z punktu widzenia długofalowego rozwoju polityki gospodarczej. Powodów uzasadniających powyższe jest wiele. Po pierwsze za kilka lat obecni politycy mogą już nie sprawować władzy, zatem inni będą się martwić jak rozwiązać przyszłe problemy. Po drugie wyborcy mogą nie zrozumieć konieczności reform, których pozytywne skutki mieliby odczuć dopiero w przyszłości. Z tego powodu rządzący podejmując próbę wprowadzenia reform mogą przegrać kolejne wybory, co spowoduje, że ani nie będą sprawować władzy, ani nie zreformują kraju. Przykładem mogą być wybory we Włoszech w 2013 r., gdzie reformatorski rząd Mario Montiego poniósł dotkliwą porażkę, przegrywając nawet z komikiem Beppe Grillo, którego ugrupowanie zajęło 3 miejsce i uzyskało 25% poparcia. Po co zatem podejmować próby reform, narażając się wyborcom, skoro może z wyjątkiem podręczników do historii i tak nikt tego nie doceni?

1. Polityczny cykl koniunkturalny

Nawiązując do teorii politycznego cyklu koniunkturalnego nie sposób nie wspomnieć o badaniach Hibbsa i Nordhousa, prekursorów teorii cyklu politycznego, ekonomistów którzy w latach siedemdziesiątych XX w. przyczynili się do rozwoju

¹ Zob.: Kryzys grecki – geneza i konsekwencje, dokument uzupełniający do ram strategicznego narodowego planu wprowadzenia euro, Ministerstwo Finansów, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa 2010.

² P. H. Hendershott, K. Villani, *What Made The Financial Crisis Systemic?*, “Policy Analysis” 2012, No. 693, CATO Institute, March, 2012.

dwóch niezależnych nurtów badań tego zjawiska. Obserwując niegdyś wyraźny, a dziś już coraz trudniejszy do weryfikacji podział na partie prawicowe i lewicowe zapoczątkowali rozważania na temat ideologicznych, jak i oportunistycznych motywacji sprawujących władzę polityków.

Według Hibbsa partie polityczne działają w interesie swojego zaplecza politycznego, kierując się przesłankami ideologicznymi.³ Partie lewicowe działają wyłącznie w interesie pracowników, natomiast prawicowe w interesie pracodawców. W rezultacie w okresie rządów partii prawicowych nadmiernie wzrasta bezrobocie i ubóstwo społeczeństwa, natomiast w okresie rządów lewicowych rosną obciążenia fiskalne przedsiębiorców, zwiększają się transfery socjalne, rośnie inflacja. Zarówno w przypadku partii prawicowych, jak i lewicowych egzageracja prowadzi do kryzysu, którego implikacją jest zmiana rządu.⁴

Obecnie coraz trudniej wskazać dowody empiryczne potwierdzające teorię Hibbsa. Na partie polityczne ma wpływ szereg czynników, które implikują działania często nie związane z głoszonymi poglądami. Praktyka pokazuje, że partie określające się mianem lewicowych działają często bardziej w interesie pracodawców niż pracowników i na odwrót, partie określające się mianem prawicowych nakładają dodatkowe obciążenia na przedsiębiorców. Nierzadko, a takie przypadki bez trudu można odnaleźć również na przykładzie Polski, partie polityczne określające się jako liberalne, głoszące w swoim programie wyborczym zamiar obniżania podatków po wygranych wyborach je podwyższają i odwrotnie, partie, które określają się mianem prospołecznych obniżają po wyborach obciążenia podatkowe przedsiębiorców. W rezultacie zaciera się podział na klasyczną lewicę i prawicę. Z tego powodu wydaje się, że łatwiej byłoby bronić tezy, iż partie polityczne coraz rzadziej kierują się motywami ideologicznymi.

Zdaniem Nordhaua partie polityczne są zainteresowane przede wszystkim zdobyciem i utrzymaniem władzy. Z tego powodu polityka gospodarcza podporządkowana jest priorytetom wyborczym.⁵ Oznacza to, że decydenci nie zawracają sobie głowy poszukiwaniem rozwiązań, które mogłyby prowadzić do stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego w długim okresie, kierując się celami krótkookresowymi. Według Nordhaua wynikiem takiego działania jest

³ D. A. Hibbs, *Political Parties and Macroeconomic Policy*, "The American Political Science Review" 1977, Vol. 71.

⁴ Ibidem

⁵ W. D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, "Review of Economic Studies" 1975, No. 42.

kreacja politycznego cyklu koniunkturalnego charakteryzującego się ekspansywną polityką gospodarczą w okresie przedwyborczym oraz polityką restrykcyjną po wyborach.⁶

Jeżeli przyjąć hipotezę, że oportunizm odgrywa znaczącą rolę w kształtowaniu polityki gospodarczej współczesnych państw demokratycznych, przez co nie jest osiągnięte optimum w zakresie możliwych do realizacji celów gospodarczych, pozwalających kroczyć ścieżką zrównoważonego wzrostu, należałoby się zastanowić nad mechanizmem korekcyjnym. Ponieważ w państwach demokratycznych to społeczeństwo jako suweren wybiera klasę polityczną, udziela jej mandatu do rządzenia, a w kolejnych wyborach rozlicza i weryfikuje, wydawałoby się, że jednym z rozwiązań wskazanego problemu mogłoby być większe zaangażowanie wyborców w politykę gospodarczą państwa poprzez zwiększoną kontrolę politycznych decyzji oraz ewentualną karę w kolejnych wyborach dla polityków podejmujących niewłaściwe decyzje z punktu widzenia długookresowego rozwoju.

Z doświadczenia wynika, że w chwili obecnej w wielu państwach demokratycznych kontrola polityków przez społeczeństwo nie jest skuteczna, a tym samym nie jest w stanie zapobiec prowadzeniu nieefektywnej, często procyklicznej polityki gospodarczej. Wyborcy nie posiadają wystarczającej wiedzy ekonomicznej, aby niezależnie ocenić decyzje polityczne. Prowadzi to do sytuacji, że do czasu, kiedy nie odczuwają negatywnych następstw „złej” polityki gospodarczej, są w stanie uwierzyć w demagogiczne twierdzenia polityków. Z drugiej strony znaczna część wyborców posiada „krótką pamięć”.⁷ Oznacza to, że nawet w przypadku negatywnych doświadczeń z przeszłości są w stanie zaufać kolejny raz. Wielu wyborców nie wierzy także w siłę własnego głosu i swój wpływ na wyniki wyborów. Przez to nie dokonują rzetelnej oceny merytorycznej kandydatów. Brak takiej oceny stanowi zachętę do podejmowania przez decydentów gospodarczo nieoptymalnych rozstrzygnięć.

Jeżeli naród jako suweren nie jest w stanie właściwie reagować, należy się zastanowić nad wypracowaniem innych rozwiązań, które ograniczyłyby możliwość prowadzenia nieoptymalnej polityki gospodarczej, wywołującej nierzadko procykliczne skutki. Takie rozważania są od pewnego czasu prowadzone na forach różnych organizacji międzynarodowych, takich jak m.in. UE, czy OECD. Unia Europejska do chwili obecnej wypracowała normy mające na celu ograniczyć możliwości prowadzenia zbyt ryzykownej polityki gospodarczej przez rządy krajów

⁶ Ibidem

⁷ P. Pacześ, *Polityczne aspekty cyklu koniunkturalnego*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2008, Nr 1(20), WSHiP, 2008, s. 93.

członkowskich. Pierwsze tego rodzaju regulacje znalazły się w Pakcie stabilności i wzrostu. Jak się okazało, również i one nie były wystarczająco skuteczne. W niektórych państwach, w tym w Polsce, funkcjonują konstytucyjne limity zadłużenia⁸, które w przypadku stale nadmiernego deficytu mogą utrudniać przedwyborczą ekspansję. Jak pokazuje jednak przykład Polski i w tym wypadku politycy są w stanie obejść wiążące im ręce regulacje. Aby odsunąć w czasie ryzyko przekroczenia konstytucyjnych limitów łatwiej w pierwszej kolejności podjąć czynności mające na celu zmianę sposobu liczenia długu, zamiast jego obniżenie.⁹

W dalszej części opracowania poddano analizie dwa dominujące obecnie w UE, lecz nie wykluczające się podejścia do ograniczenia możliwości prowadzenia przez polityków nieadekwatnej polityki fiskalnej polegające na instytucjonalnej analizie i kontroli decyzji politycznych. Nadzór instytucjonalny może co do zasady być prowadzony na dwóch poziomach – krajowym i wspólnotowym. Z uwagi na fakt, iż wyborcy nie są w stanie samodzielnie w rzetelny sposób ocenić polityki gospodarczej rządu, kolejne państwa europejskie decydują się na powołanie niezależnych od rządu instytucji fiskalnych wzorowanych na niezależnych bankach centralnych, których zadaniem jest monitorowanie, analiza i ocena polityki gospodarczej rządu. Jednocześnie kiedy po wybuchu kryzysu zadłużenia oczywiste się stało, że Pakt stabilności i wzrostu nie jest przestrzegany przez większość państw UE, rozpoczęto prace nad tzw. Paktem fiskalnym, przewidującym wprowadzenie nowych reguł fiskalnych, gdzie instytucjonalną kontrolę nad stanem finansów publicznych państw strefy euro miałyby sprawować w szczególności Rada Unii Europejskiej wraz z Komisją Europejską.

Zarówno projekt utworzenia niezależnej krajowej instytucji fiskalnej, jak i ratyfikacja Paktu fiskalnego jest w Polsce przedmiotem dyskusji. Wydaje się, że wśród polityków istnieje zgoda co do tego, że polityka gospodarcza rządu powinna podlegać większej kontroli. Istotne różnice dotyczą tego, czy nadzór powinien być sprawowany przez podmiot krajowy, czy przez instytucje wspólnotowe.

2. Reguły fiskalne

Polityka gospodarcza prowadzona w oparciu o reguły nie jest niczym nowym. Od wczesnych lat dziewięćdziesiątych XX w. rosnąca liczba państw opierała swoją strategię polityki pieniężnej o cel inflacyjny. Cele pośrednie, jak kontrola podaży

⁸ Art. 216 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2012, poz. 1530).

pieniądza, czy kursu walutowego są również dobrze znane. W ostatnich latach coraz bardziej zyskują na znaczeniu reguły fiskalne. Są one postrzegane jako skuteczna metoda ograniczania tendencji do nadmiernego zadłużania. Pod pojęciem reguły fiskalnej rozumie się trwałe ograniczenie nałożone na politykę fiskalną w formie syntetycznego wskaźnika wykonania budżetu.¹⁰ W szerszym zakresie to właściwie zdefiniowany cel lub ograniczenie, jak również zasady na jakich należy do tego celu dążyć.

Reguły fiskalne w warunkach demokracji mają zapewnić wiarygodność prowadzonej przez rząd polityki fiskalnej poprzez ograniczenie działań dyskrecyjnych. W warunkach zmieniających się rządów powinny zwiększać zaufanie do polityki fiskalnej, dając gwarancję jej przewidywalności. Zdefiniowane ścieżki dochodzenia do określonych poziomów deficytu czy długu publicznego stanowią przykłady celów fiskalnych. Z kolei limity zadłużenia to przykład ograniczeń. Zarówno cele, jak i ograniczenia fiskalne powinny być postrzegane jako metoda do osiągnięcia celów wyższych. Do takich celów należy zaliczyć np.:¹¹

- długookresową stabilność fiskalną rozumianą jako sytuacja, kiedy rządy realizują przyjęty scenariusz zarządzania długiem nie powodujący nadmiernych kosztów jego obsługi;
- efektywność socjalną, która prowadzi do minimalizacji zaburzeń gospodarczych wywoływanych przez system podatkowy oraz do „wygładzania” konsumpcji gospodarstw domowych w czasie (gospodarstwa domowe bogacą się w sposób zrównoważony);
- sprawiedliwość międzypokoleniową rozumianą jako sprawiedliwy podział zasobów pomiędzy pokoleniami, opartą na zasadzie, że każde pokolenie ponosi wyłącznie koszty swojego funkcjonowania¹²;
- gromadzenie oszczędności, które z jednej strony mogą być istotne z punktu widzenia zapewnienia przestrzeni na dokonywanie różnego rodzaju manewrów w zakresie polityki stabilizacyjnej, z drugiej strony mogą zapewnić bufor w przypadku wystąpienia nieprzewidywanych zdarzeń.

Każdy z powyższych celów może implikować konieczność przyjęcia innych reguł fiskalnych oraz innych limitów zadłużenia. Nie jest możliwe zdefiniowanie

¹⁰ G.. Kopits, S. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, IMF,” Occasional Paper “ No. 162, Washington 1998.

¹¹ L. Calmfors, *The Role of Independent Fiscal Institutions*, Stockholm University and Swedish Policy Council, 2010.

¹² Taki cel polityki fiskalnej został zdefiniowany np. przez rząd Szwecji.

adekwatnych średniookresowych celów fiskalnych bez wcześniejszego określenia celów wyższych kategorii.

Tabela 1. Przestrzeganie Paktu Stabilności i Wzrostu

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria			X			X				X	X	X
Belgia										X	X	X
Bułgaria											X	X
Cypr						X					X	X
Czechy							X				X	X
Dania												X
Estonia												
Finlandia												X
Francja				X	X	X	X		X	X	X	X
Niemcy	X			X	X	X	X			X	X	X
Grecja		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Węgry						X	X	X	X	X	X	X
Irlandia										X	X	X
Włochy			X		X	X	X	X		X	X	X
Łotwa										X	X	X
Litwa										X	X	X
Luksemburg												
Malta						X				X	X	X
Holandia					X						X	X
Polska						X	X	X		X	X	X
Portugalia			X			X	X	X		X	X	X
Rumunia										X	X	X
Słowacja								X			X	X
Słowenia											X	X
Hiszpania										X	X	X
Szwecja												
W. Brytania					X	X	X			X	X	X

Źródło: Europejski Bank Centralny

*) znakiem "x" zostały oznaczone lata, w których państwo naruszało Pakt stabilności i wzrostu, ciemnym kolorem został oznaczony okres, kiedy kraj nie należał do UE

Wprowadzenie wspólnego pieniądza na obszarze Unii Gospodarczej i Walutowej spowodowało konieczność określenia reguł fiskalnych również na poziomie UE. Wspólna polityka pieniężna oznaczała konieczność wprowadzenia limitów zadłużenia. Już we wczesnej fazie integracji istniało ryzyko, że nieodpowiedzialna polityka budżetowa pojedynczych państw strefy euro może wywierać presję na wzrost stóp procentowych, przez co koszty takich działań mogłyby być ponoszone również przez

kraje, które nie zawiniły. Narzędziem, które miało przed tym zabezpieczać były reguły określone w Pakcie stabilności i wzrostu.

O tym, że do chwili obecnej instytucje wspólnotowe nie były w stanie wyegzekwować od państw członkowskich zachowania dyscypliny finansów publicznych nie trzeba nikogo przekonywać. Odkąd większe kraje, takie jak Niemcy, czy następnie Włochy dały przykład mniejszym, że można łamać zasady nie ponosząc z tego tytułu odpowiedzialności, nadmierne deficyty stały się regułą. Jak można zaobserwować na przykładzie danych w tabeli 1 w 2010 r. jedynie trzy spośród 27 państw UE nie naruszały Paktu stabilności i wzrostu.

Reguły fiskalne są uważane za mocne, jeśli istnieje duże prawdopodobieństwo, że będą przestrzegane oraz mają znaczący wpływ na prowadzoną politykę fiskalną. Przyjmuje się, że siła reguł fiskalnych jest oparta na 5 kryteriach:¹³

1. prawne umocowanie – reguły wynikające z traktatów międzynarodowych, konstytucji, czy aktów prawnych rangi ustawy są znacznie silniejsze, niż takie, które wynikają jedynie z umów, czy zobowiązań o charakterze politycznym;
2. organ odpowiedzialny za monitorowanie przestrzegania – w przypadku, kiedy monitoring jest prowadzony przez niezależną instytucję, która może z odpowiednim wyprzedzeniem informować o ryzyku braku zgodności z przyjętą regułą, prawdopodobieństwo, że reguła będzie przestrzegana jest wyższe;
3. charakter organu odpowiedzialnego za przestrzeganie reguły – w przypadku implementacji mechanizmu powodującego, że brak wypełnienia reguły przez rządzących powoduje przekazanie stosownych kompetencji apolitycznej instytucji w celu wdrożenia właściwych środków, ryzyko jej nieprzestrzegania jest mniejsze;
4. mechanizm korekcyjny – istnienie automatycznego mechanizmu korekcyjnego, którego uruchomienie w przypadku odstępstwa od przyjętej reguły jest niezależne od rządzących powinno sprzyjać jej przestrzeganiu;
5. przejrzystość medialna – efektywność reguły fiskalnej wydaje się być wyższa, kiedy jest ona na tyle znana i uznawana, że odstępstwo od niej stanowi powód do wszczęcia na ten temat debaty publicznej.

Permanentne deficyty w wielu państwach wskazują na słabość zarówno reguł określonych w Pakcie stabilności i wzrostu, jak i w niektórych państwach krajowych reguł fiskalnych. Problem z tym związany nie był aż tak widoczny w okresie prosperity, kiedy gospodarki państw UE jakoś sobie radziły. Uwidocznił się natomiast

¹³ Public Finances in EMU 2006, European Economy, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2006, No. 3.

i eksplodował z ogromną siłą w okresie kryzysu. W literaturze coraz częściej można spotkać się z poglądem, że problem nadmiernego zadłużenia jest w istocie problemem natury politycznej.¹⁴ Polityka fiskalna od dawna była domeną polityków i pozbawienie ich w tym zakresie funkcji władczej może nie być rzeczą łatwą. Biorąc pod uwagę fakt, że polityka pieniężna jest prowadzona przez niezależny bank centralny, polityka fiskalna jest narzędziem w rękach rządzących, pozwalającym na realizację programu wyborczego.

Można bronić poglądu, że to wyłącznie rząd posiadający legitymację od narodu udzieloną w wolnych i demokratycznych wyborach, powinien decydować o tym, jak będzie wyglądała polityka gospodarcza. Należałoby wtedy odrzucić wszelkie reguły, wytyczne, obostrzenia wiążące ręce politykom. Wychodząc z takiego założenia trzeba jednak z góry zaakceptować wszystkie niedoskonałości systemu demokratycznego. Uwzględniając dorobek teorii politycznego cyklu koniunkturalnego należałoby pogodzić się z faktem, że dobro jednostki – polityka, czy formacji politycznej nierzadko nie jest pozytywnie skorelowane z interesem społeczeństwa w długim okresie. Można bronić również poglądu przeciwnego, uznając pewne ograniczenia – reguły – narzucone rządzącym. Wychodząc z założenia, że pomimo demokratycznej legitymacji udzielonej politykom, zakres ich kompetencji powinien być ograniczony celami długookresowymi, wypracowanymi przez ekspertów, które nie mogłyby ulegać zmianie w zależności od koniunktury wyborczej. Wtedy ich realizacja powinna być monitorowana przez niezależne organy, odpowiednio dobrze umocowane w strukturach państwa.

W dzisiejszych czasach, kiedy staje się coraz bardziej widoczna gospodarczo destrukcyjna rola klasy politycznej, społeczeństwa zaczynają coraz bardziej dojrzewać do akceptacji pewnych ograniczeń narzucanych politykom. I to zarówno ograniczeń zewnętrznych, wypracowywanych na szczeblu UE, jak i ograniczeń wewnętrznych. Reguły zewnętrzne są często krytykowane przy użyciu argumentu utraty suwerenności państwa. Reguły wewnętrzne łatwiej z kolei zmienić, chyba że są określone w aktach prawnych najwyższej rangi, jak w Polsce konstytucyjny limit zadłużenia. Coraz większa świadomość konieczności prowadzenia polityki fiskalnej w oparciu o określone reguły wywołała również debatę na temat sposobu monitorowania tego, czy reguły są przestrzegane. Jak pokazał przykład m.in. Grecji, wiarygodność danych przekazywanych przez rządy państw może budzić zastrzeżenia. Z tego powodu w ostatnim czasie powołuje się w różnych krajach niezależne instytucje fiskalne, których

¹⁴ R. Hagemann, *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Working Paper 2010, No. 829, France, 2010.

zadaniem jest przekazywanie opinii publicznej wiarygodnych informacji na temat polityki fiskalnej danego państwa.

3. Niezależne instytucje

Pierwsza niezależna instytucja fiskalna, której zadaniem była bieżąca analiza finansów publicznych - The United States Congressional Budget Office – powstała w USA w 1974 r. Starszą instytucją była jedynie – The Central Planning Bureau in the Netherlands – która jednak rozpoczęła sprawować niezależną obserwację i analizę finansów publicznych znacznie później. W ostatnim czasie, w obliczu globalnego kryzysu finansowego oraz jego implikacji w postaci zadłużenia sektora publicznego na niespotykaną dotychczas skalę, rosnąca liczba państw europejskich albo stworzyła, albo jest na etapie powoływania do życia niezależnych instytucji fiskalnych.¹⁵

Wymienione instytucje różnią się znacząco od innych niezależnych instytucji państwowych, które mają również mandat do obserwacji i analizy finansów publicznych, w szczególności nie powinny być utożsamiane z niezależnymi instytucjami kontrolnymi, jak np. w Polsce z Najwyższą Izbą Kontroli, które to instytucje mają często ponad wiekową tradycję i występują w większości państw świata. Podstawowa różnica wynika z faktu, iż takie instytucje dokonują analizy stanu finansów publicznych ex-post, podczas gdy niezależne instytucje fiskalne, nazywane często radami fiskalnymi, mają za zadanie analizę i ocenę ex-ante założeń przyjmowanych do konstrukcji budżetu państwa, jak również wszelkich projektów aktów prawnych w zakresie ich zgodności z określonymi regułami fiskalnymi. Co więcej mają za zadanie przygotowywać na bieżąco niezależne prognozy oraz oceny makroekonomicznych konsekwencji decyzji budżetowych w krótkim, średnim i długim horyzoncie. W rezultacie ich działania powinny prowadzić do zachowania dyscypliny i transparentności finansów publicznych, co z kolei powinno skutkować wzrostem wiarygodności decydentów politycznych w ocenie rynków finansowych.¹⁶ Na tej podstawie można sformułować tezę, że w państwach posiadających niezależne instytucje fiskalne ryzyko kreacji politycznego cyklu koniunkturalnego powinno być mniejsze, niż w państwach nie posiadających takich instytucji.

L. Ódor i P. Kiss stoją na stanowisku, że system fiskalny powinien być oparty na czterech filarach. Pierwszy z nich to jasno sprecyzowany maksymalny limit zadłużenia jako element ograniczający, drugi to cel budżetowy, jako narzędzie, trzeci to

¹⁵ G. Kopits, *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, Stockholm, 2011, s. 2 – Draft prepared for the Third Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials.

¹⁶ Ibidem

równowaga w zakresie wydatków natomiast ostatni to niezależna rada fiskalna jako organ wspierający cały system. Szczegółowe zadania rady fiskalnej mogą być uzależnione od specyficznych uwarunkowań danego państwa a jej funkcje mogą dryfować od publicznej prezentacji analiz i prognoz fiskalnych bez żadnych prawnych konsekwencji, aż po prawo weta wobec propozycji i projektów politycznych. Im uprawnienia niezależnej instytucji fiskalnej byłyby szersze, tym wyższa przejrzystość.¹⁷ Tym samym niższe ryzyko wystąpienia politycznego cyklu koniunkturalnego.

Kovacs i Gyongyi zwracają z kolei uwagę na szczególne znaczenie transparentności będącej implikacją powołania do życia niezależnych instytucji fiskalnych w okresie zadłużenia państw i rządów na niespotykaną dotąd skalę. W ich opinii „rządy cierpiące na fiskalny alkoholizm są w pełni uzależnione od rynków finansowych”.¹⁸ Większe zaufanie oznacza niższe koszty obsługi zadłużenia, co z kolei powoduje, iż dług przyrasta wolniej. Zakres działania rady fiskalnej powinien obejmować obserwację prawa budżetowego, nadzór nad przejrzystością decyzji politycznych w zakresie finansów publicznych, ocenę stabilności finansowej państwa, przygotowywanie prognoz makroekonomicznych, wskazywanie niezbędnych środków i celów oraz komunikację ze społeczeństwem.¹⁹

Po 2000 roku coraz więcej państw podjęło decyzję, albo jest na etapie rozważań dotyczących powołania niezależnej instytucji fiskalnej. Do państw, w których takie instytucje zostały powołane należą m.in.: Wielka Brytania, Szwecja, Węgry, Niemcy, Rumunia, Słowenia, Irlandia, Portugalia, Słowacja, Finlandia, Czechy, czy Cypr. Dyskusja dotycząca powołania tego rodzaju organu miała miejsce również w Polsce.

W Wielkiej Brytanii The Office for Budget Responsibility (OBR) zostało formalnie powołane do życia w maju 2010 r. OBR posiada trzech członków stałych. Dwóch z nich to eksperci akademicy, jeden natomiast jest ekspertem rządowym. Członkowie komitetu są nominowani na 5 lat. Nie jest to jednak w pełni niezależna instytucja. Z jednej strony odpowiada przed rządem, z drugiej znajduje się pod nadzorem

¹⁷ Ódor L., Kiss P.G., *Kivetel Erositi? Fiskalis szabalyok a visegradi orszagokban (Exception proves? Fiscal rules in the Visegrad countries)*, MNB Szemle, 6, 2, s. 25-38.

¹⁸ B. Kovacs, C. Gyongyi, *The role of independent fiscal institutions in managing the European sovereign debt crisis: The case of the United Kingdom, Germany and Poland*, MPRA Paper 2012, No. 40354.

¹⁹ Ibidem

parlamentu. Jej prognozy makroekonomiczne mają jednak znaczący wpływ na kształt budżetu.²⁰

W Niemczech z kolei Sachverstaendigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung składa się z 5 członków stałych wybieranych na 5 letnią kadencję oraz około trzydziestu współpracowników posiadających specjalistyczną wiedzę z zakresu teorii ekonomii oraz doświadczenie w obszarze polityki gospodarczej. Rada posiada szerokie kompetencje w zakresie polityki makroekonomicznej. Rząd Niemiec jest zobowiązany do publikacji jej raportów. Instytucja dokonuje oceny polityki makroekonomicznej rządu oraz przygotowuje prognozy. Członkowie rady w okresie kadencji są praktycznie nieodwołalni.²¹

W odbiorze społecznym Szwecja jest postrzegana jako państwo socjalne. W latach 1991-1993 szwedzka gospodarka znajdowała się w recesji. Deficyt budżetowy przekraczał 10% PKB, a państwo zbliżało się do granicy bankructwa. Szwedzi jednak w porę zrozumieli przyczyny kryzysu i w ciągu kolejnych lat dążyli do zrównoważenia budżetu. Szwedzka Rada Polityki Fiskalnej została powołana do życia w 2007 r. jako agencja rządowa. Składa się z 6 członków. Jej zadaniem jest prowadzenie niezależnej oceny polityki fiskalnej rządu. Rada jest powoływana w celu analizy i oceny, czy cele polityki fiskalnej publicznie określone przez rząd i przyjęte przez szwedzki parlament zostały zrealizowane, co pozwala zachować przejrzystość i obiektywność w zakresie oceny efektywności polityki fiskalnej. Jej celem jest także analiza efektów polityki fiskalnej w zakresie redystrybucji dochodów w krótkim i długim okresie.²²

Rada dokonuje także oceny, czy bieżący rozwój gospodarczy wynika z poruszania się po zdrowej długookresowej ścieżce wzrostu z uwzględnieniem stabilnego, wysokiego poziomu zatrudnienia. Przekazuje wyniki swoich prac do publicznej wiadomości poprzez regularne publikacje raportu zatytułowanego „Szwedzka polityka fiskalna”, który raz do roku jest również przedstawiany na posiedzeniu rządu. Raport jest wykorzystywany przez Riksdag jako podstawa do oceny polityki rządu. Rada organizuje konferencje i wydaje publikacje naukowe.²³ Dzięki funkcjonowaniu Rady Polityki Fiskalnej znacząco ograniczono negatywny wpływ partii politycznych na wydatki publiczne. Ograniczenie dzięki temu długu publicznego implikowało zmniejszenie wrażliwości na niekorzystną sytuację na rynkach finansowych.

²⁰ Ibidem

²¹ www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de, 24.01.2013 r.

²² Swedish Fiscal Policy, Fiscal Policy Council Report, 2012.

²³ Ibidem

Doświadczenia państw Europy Środkowo-Wschodniej w zakresie funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych można prześledzić na przykładzie Węgier. W latach 2000 – 2006 stan finansów publicznych kraju z roku na rok ulegał pogorszeniu. Zdaniem Kopits'a sytuacja fiskalna była w tym czasie na Węgrzech determinowana przede wszystkim cyklem wyborczym.²⁴ Do 2006 r. deficyt budżetowy osiągnął poziom bliski 10% PKB będąc najwyższym spośród państw członkowskich UE.

Z uwagi na nieustanne pogarszanie się stanu finansów publicznych zaczęto poszukiwać rozwiązań mających na celu ich szybką naprawę. Zdecydowano, że jednym z działań, które należy podjąć jest powołanie niezależnej instytucji fiskalnej, która będzie na bieżąco monitorowała stan finansów publicznych. Były dwie propozycje w tym zakresie. Z jednej strony powołanie nowego organu - rady polityki fiskalnej na wzór szwedzki, z wykorzystaniem do obsługi tego organu pracowników Krajowego Biura Audytu, z drugiej strony stworzenie nowego urzędu z relatywnie dużą liczbą pracowników na wzór United States Congressional Budget Office w Stanach Zjednoczonych.

Inną, bardziej istotną kwestią był zakres uprawnień, które miały przysługiwać nowemu organowi. Jedni opowiadali się za przyznaniem radzie fiskalnej prawa weta wobec przygotowywanego przez rząd projektu budżetu państwa, jeżeli założenia na których został oparty wydawałyby się mało realistyczne, bądź projekt stałby w sprzeczności z określonymi regułami fiskalnymi. Wtedy projekt musiałby zostać zmieniony, bądź veto mogłoby zostać odrzucone większością 2/3 głosów w parlamencie. Inni argumentowali, że nie jest do zaakceptowania, aby nie wybrana w sposób demokratyczny instytucja miała na tyle dużą siłę, aby narzucać rozwiązania rządowi posiadającemu mandat od społeczeństwa. Jeszcze inni twierdzili, że rada fiskalna w ogóle nie jest potrzebna.²⁵

W rezultacie w listopadzie 2008 r., po wielomiesięcznych uzgodnieniach prowadzonych pod przewodnictwem samego prezydenta, parlament węgierski przyjął przepisy dotyczące utworzenia nowego niezależnego organu – Rady Fiskalnej. Utworzony został oddzielny urząd do obsługi tego organu. Rada Fiskalna nie została jednak wyposażona w narzędzia prawne umożliwiające blokowanie niekorzystnych w jej opinii projektów rządowych (prawo weta). W skład organu weszły trzy osoby – po jednej nominowanej przez prezydenta, szefa banku centralnego oraz szefa instytucji będącej odpowiednikiem polskiej Najwyższej Izby Kontroli, wybierane przez parlament zwykłą większością głosów. Głównym zadaniem nowej instytucji była

²⁴ G. Kopits, *Independent Fiscal Institutions...*, op. cit., s. 6

²⁵ Ibidem

odbudowa wiarygodności węgierskiej polityki fiskalnej zarówno w oczach wyborców, jak i rynków finansowych. Rada wprowadziła w życie nowe standardy przejrzystości. Zapewniony został publiczny dostęp do aktualnych szczegółowych informacji dotyczących stanu finansów publicznych. Celem nowego organu było dążenie do odbudowy równowagi finansów publicznych poprzez zapewnienie wiarygodności przygotowywanych projekcji finansowych w warunkach niezbędnych ograniczeń fiskalnych.

Jak zauważa Kopits, w krótkim czasie powołanie niezależnej instytucji fiskalnej przyniosło Węgrom wiele korzyści. Implikacją podjętych działań było zauważalne obniżenie premii za ryzyko. Jego zdaniem roczne oszczędności z tytułu niższych kosztów obsługi zadłużenia przez Węgry przekroczyły kwotę 1 mld EUR, czyli ponad 1% rocznego PKB.²⁶ Niezależna analiza danych oraz publikacja wiarygodnych projekcji makroekonomicznych utrudniała niewątpliwie politykom próbę przekonania do siebie wyborców poprzez prowadzenie przed wyborami prozadłużeniowej polityki gospodarczej, co wcześniej nie było tak widoczne. W rezultacie możliwość kreacji cyklu politycznego na pewien czas uległa zmniejszeniu. Niestety w 2011 r. z uwagi na krytykę przygotowanego przez rząd projektu budżetu państwa Rada została rozwiązana.²⁷

Rola niezależnych instytucji fiskalnych została doceniona, kiedy zdano sobie sprawę z konieczności implementacji rozwiązań pozwalających na ograniczenie ponadprzeciętnego zadłużenia wielu państw UE. Obecnie z uwagi na dość krótki czas funkcjonowania tego typu organów nie wypracowano jednolitych zasad na jakich powinny się opierać. Niemniej jednak w 2011 r. na forum OECD zostały podjęte działania mające na celu wypracowanie dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych. W dokumencie OECD „Draft Principles for Independent Fiscal Institutions” wskazano najważniejsze kwestie, których właściwe rozstrzygnięcie już na etapie planowania utworzenia nowej instytucji będzie miało wpływ na jej późniejsze funkcjonowanie oraz płynące z tego tytułu korzyści. Należą do nich: prawne podstawy funkcjonowania, mandat, relacje z władzą ustawodawczą

²⁶ Ibidem, s. 8

²⁷ Calmfors, Lars, Giancarlo Corsetti, John Hassler, Gilles Saint-Paul, Hans-Werner Sinn, Jan-Egbert Sturm, Ákos Valentinyi and Xavier Vives, "Chapter 5: *The Hungarian Crisis*", *EEAG Report on the European Economy 2012*, 2012, s. 115-130.

i wykonawczą, budżet, przywództwo i zasoby ludzkie, program, funkcje, dostęp do informacji, przejrzystość, wsparcie eksperckie, mechanizm monitoringu i ewaluacji.²⁸

Zdaniem ekspertów OECD aby niezależna instytucja fiskalna mogła efektywnie funkcjonować potrzebny jest consensus pomiędzy różnymi siłami politycznymi. Partie polityczne powinny zdawać sobie sprawę z korzyści płynących z funkcjonowania tego organu oraz zapewnić właściwe umocowanie prawne takiej instytucji, ponieważ zawsze będzie ona niechętnie postrzegana przez koalicję rządzącą. Bezpartyjność i niezależność są niezbędnymi determinantami sukcesu instytucji stojącej na straży polityki fiskalnej. Tylko prawdziwie bezpartyjny organ będzie w stanie przygotowywać rzetelne oceny i prognozy, niestanowiące elementu gry politycznej. Idealnym rozwiązaniem byłoby, gdyby kierownictwo niezależnej instytucji fiskalnej było wybierane w oparciu o kryteria merytoryczne dotyczące znajomości teorii i praktyki zarządzania finansami publicznymi, z pominięciem jakichkolwiek politycznych czynników. Czas trwania kadencji organu powinien zostać ściśle określony przepisami prawa na wzór kadencji prezesów banków centralnych i powinien być dłuższy niż kadencja parlamentu. Odwołanie z funkcji powinno być możliwe jedynie w nielicznych, ściśle określonych sytuacjach. Osoby powołane do pełnienia funkcji powinny mieć możliwość swobodnego zatrudniania i zwalniania pracowników, którzy powinni być kwalifikowani do pracy w oparciu o kompetencje merytoryczne, a nie afiliację polityczną, czy powiązania osobiste. W celu zapewnienia większej niezależności siedziba instytucji powinna być fizycznie oddzielona od urzędów obsługujących organy władzy wykonawczej i ustawodawczej.²⁹

Mandat niezależnej instytucji fiskalnej powinien być szczegółowo określony przepisami prawa. Jako minimum powinny być wskazane typy niezbędnych raportów i analiz oraz terminy ich publikacji co nie oznacza braku uprawnień do opracowywania innych dokumentów. W ramach mandatu powinien być zapewniony nieograniczony i bezpłatny dostęp do wszystkich dokumentów związanych z przygotowaniem projektu budżetu państwa, w szczególności do założeń, prognoz, metodologii itd. Podstawowe zadania niezależnej instytucji fiskalnej powinny dotyczyć na przykład przygotowywania projekcji fiskalnych w krótkim, średnim i długim horyzoncie, sporządzania analiz dotyczących zgodności propozycji budżetowych z regułami fiskalnymi, obliczania kosztów realizacji poszczególnych projektów legislacyjnych oraz prowadzenia innych analiz i studiów dotyczących polityki fiskalnej. Instytucje

²⁸ Draft Principles for Independent Fiscal Institutions, OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, 4th Annual Meeting, Paris, 23-24 February 2012.

²⁹ Ibidem

fiskalne powinny być zaopatrzone w środki niezbędne do realizacji nałożonych zadań na podobnych zasadach, jak na przykład sądy, czy instytucje kontrolne (np. NIK), aby zapewnić im dodatkową ochronę przed naciskami politycznymi.

Ponieważ niezależne instytucje fiskalne z założenia mają być krytyczne w odniesieniu do władzy wykonawczej w zakresie polityki gospodarczej, istotne jest zapewnienie im bezpośredniego dostępu do organów władzy ustawodawczej. Raporty przygotowywane przez te organy powinny być przekazywane bezpośrednio do parlamentu. Przewodniczący organu powinien brać czynny udział w posiedzeniach sejmowych komisji ds. finansów publicznych. Powinien mieć także możliwość prezentacji stanowiska na forum parlamentu. Ponieważ przejrzystość działania instytucji fiskalnych jest jednym z filarów ich funkcjonowania, powinna być zagwarantowana pełna transparentność działań oraz niezależność, pozwalająca zbudować wiarygodność w oczach opinii publicznej. Instytucje fiskalne powinny dążyć do budowy efektywnych metod komunikacji ze światem zewnętrznym, w szczególności z mediami, społeczeństwem, rynkami finansowymi. Ponieważ bezpośredni wpływ na kreowanie polityki fiskalnej jest raczej ograniczony do ewentualnie - choć rzadko - prawa weta, dobry kontakt z mediami pozwala wyrzucić presję na rządzących, aby zachowywali się odpowiedzialnie w kwestiach dotyczących polityki fiskalnej. Wszystkie analizy i opracowania powinny być publicznie dostępne. Idealnym rozwiązaniem byłoby dodatkowe wypracowanie metod pozwalających na zewnętrzną ewaluację wybranych analiz i opracowań organu przez niezależnych międzynarodowych ekspertów, które potwierdzałyby jakość tych analiz, zapewniając im większą wiarygodność. Interesująca jest także propozycja wzajemnego przeglądu i oceny swoich opracowań przez różne niezależne instytucje fiskalne w poszczególnych państwach.³⁰

Z uwagi na krytyczne podejście do działań rządów, decydenci z reguły nie są przychylni niezależnym instytucjom fiskalnym. W wielu państwach trudno osiągnąć kompromis w zakresie powołania rady fiskalnej. Jeżeli natomiast udaje się go osiągnąć, to okazuje się, że kompetencje tej instytucji są na tyle ograniczone, że nie jest w stanie efektywnie wykonywać swoich funkcji. Praktycznie nie istnieją niezależne instytucje fiskalne, które dysponowałyby realnym prawem weta wobec projektu ustawy budżetowej. Te które zostały powołane mają raczej obserwacyjny – doradczy charakter. Działanie nie po myśli rządu rodzi różnego rodzaju reperkusje i w skrajnej sytuacji może prowadzić nawet do rozwiązania niepokornej instytucji

³⁰ Ibidem

fiskalnej. Oznacza to, że powołanie rzeczywiście niezależnej instytucji fiskalnej może mieć miejsce w sytuacji szerokiego konsensusu w parlamencie dla tej inicjatywy, tak aby wyposażyć ją w odpowiednio szerokie i trudne do zmiany kompetencje. Wydaje się, że osiągnięcie takiego konsensusu jest bardziej prawdopodobne w okresie przedwyborczym, kiedy nie ma pewności które partie polityczne znajdą się w koalicji, a które w opozycji. Umocowanie rady fiskalnej w systemie prawa w taki sposób, aby jej odwołanie, bądź rozwiązanie było możliwe jedynie w przypadku poparcia tej inicjatywy przez większość kwalifikowaną w parlamencie, np. 2/3 lub 3/5 oddanych głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów stanowiłoby dodatkowe zabezpieczenie jej niezależności.

4. Niezależne instytucje fiskalne a doświadczenia Polski

Doświadczenia z przeszłości pokazały, że polityka fiskalna zarówno w Polsce, jak i innych państwach UE nie jest optymalna z makroekonomicznego punktu widzenia. W ciągu ponad 20 lat po transformacji rządy wielokrotnie zwiększały wydatki w wyższym tempie niż wpływy do budżetu, co miało miejsce również w czasach prosperity. W literaturze wskazuje się, że system demokratyczny nie sprzyja dążeniu do optimum w zakresie prowadzonej polityki gospodarczej.³¹ Z tego powodu poszukuje się rozwiązań, które mogłyby korygować zaobserwowane niedoskonałości, których przykładem mogłyby być m.in. niezależne instytucje fiskalne.

Podobnie jak w innych państwach europejskich, również w Polsce miała miejsce dyskusja nad powołaniem do życia niezależnej instytucji fiskalnej, a dokładnie Rady Fiskalnej. Projekt ustawy mającej na celu powołanie Rady Fiskalnej został przygotowany przez grupę posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej, którzy w lutym 2012 r. przekazali go Marszałkowi Sejmu RP.³² Projekt posłów SLD przewidywał powołanie Rady Fiskalnej jako organu państwowego. Do jego zadań miało należeć w szczególności analizowanie projektu budżetu państwa w zakresie jego spójności z przedstawionymi założeniami oraz prognozami makroekonomicznymi, analizowanie zgodności polityki finansowej państwa z cyklem koniunkturalnym, analizowanie zgodności polityki finansowej państwa z obowiązującymi regułami fiskalnymi oraz ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski, analizowanie skutków ekonomicznych i budżetowych projektów aktów normatywnych, w szczególności tych, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów

³¹ X. Debrun, *Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies*, "IMF Working Paper", July 2011, s. 4.

³² Druk sejmowy Nr 611

jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, informowanie Sejmu, Senatu, Prezydenta RP o wiarygodności i jakości systemu finansów publicznych w Polsce, informowanie Sejmu i Senatu i opinii publicznej o podejmowanych przez Radę działaniach, w szczególności o opracowanych analizach, promowanie debaty publicznej o podejmowanych przez Radę działaniach, rozpowszechnianie opracowań, analiz i publikacji Rady.

Projekt przewidywał, aby w skład Rady wchodziło 3 członków powoływanych przez Sejm, po jednym na wniosek Prezydenta RP, Prezesa NBP oraz Prezesa PAN, spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie systemu finansów publicznych, przy czym przewodniczącym Rady miał być zawsze członek powoływany przez Prezydenta RP.

Kadencję członków Rady określono na 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Co 2 lata miała się zmieniać 1/3 składu Rady. Członek Rady nie mógłby być powołany na kolejną kadencję. Enumeratywnie określone zostały przypadki utraty mandatu w Radzie. Byłoby to możliwe jedynie w przypadku zrzeczenia się stanowiska, choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie obowiązków, bądź skazania prawomocnym wyrokiem za popełnione umyślnie przestępstwo. Aby zapewnić niezależność i rzetelność w wykonywaniu swojej funkcji zaproponowano zakaz zajmowania w okresie kadencji innych stanowisk i podejmowania działalności zarobkowej lub publicznej poza pracą naukową, dydaktyczną lub twórczością autorską, a także zakaz przynależności do partii politycznej lub związku zawodowego.

Projekt ustawy przewidywał powołanie Biura Rady oraz finansowanie jego wydatków analogicznie jak innych niezależnych organów państwa, jak Sejm, Senat, NIK, Sąd Najwyższy itd., przyznając możliwość samodzielnego określania planu dochodów i wydatków, który byłby włączany do projektu ustawy budżetowej.³³

Projekt ustawy spełniał większość wytycznych OECD. Posłowie wnioskodawcy argumentowali w uzasadnieniu do ustawy, iż podniesienie wiarygodności finansów publicznych jest kluczem do obrony przed negatywnymi skutkami kryzysu zadłużeniowego. Ważnym jej elementem są niezależne od rządu instytucje fiskalne, których zadaniem jest opiniowanie i kontrola rządowej polityki fiskalnej i zapobieganie narastaniu długu, dostarczanie wiarygodnych prognoz makroekonomicznych oraz analizowanie ekonomicznej efektywności wydatków publicznych i podatków. Zdaniem posłów wnioskodawców temu celowi miało służyć

³³ Ibidem

powołanie nowej instytucji o charakterze opiniodawczo - doradczym, jakim miała być właśnie Rada Fiskalna.³⁴

W uzasadnieniu do projektu zwrócono również uwagę, że powołanie niezależnych instytucji fiskalnych może wzmocnić działanie reguł ograniczających zadłużenie, a takie instytucje z powodzeniem działają już w wielu krajach, od USA przez Belgię, Danię i Holandię, po Szwecję, Słowenię i Węgry. Nie zwrócono jednak uwagi na problemy związane z naciskami politycznymi na te instytucje, w szczególności dotyczące Rady Fiskalnej na Węgrzech.

Posłowie podkreślali, że już obecnie można zauważyć pozytywny związek między istnieniem niezależnych instytucji fiskalnych, a jakością finansów publicznych, w tym poziomem długu publicznego i ryzykiem niewypłacalności. Narastanie długu publicznego jest kosztowne zarówno dla przyszłych pokoleń, które zaciągnięty dług muszą spłacać, jak i dla obecnych pokoleń, ponieważ wysoki bądź szybko rosnący dług publiczny negatywnie wpływa na tempo wzrostu gospodarczego i zwiększa ryzyko wybuchu kryzysów zadłużeniowych. Niezależne instytucje fiskalne są szczególnie potrzebne w kontekście planów krajów takich jak Polska, wejścia do strefy euro, ponieważ po pozbyciu się wpływu na stopy procentowe i kurs walutowy, polityka fiskalna pozostanie głównym kanałem kształtowania polityki gospodarczej.³⁵

Zdaniem wnioskodawców Polska powinna przygotować się do obrony przed rosnącym ryzykiem kryzysów zadłużeniowych w Europie i na świecie i do utrzymania stabilności fiskalnej w długim okresie, szczególnie w świetle wyzwań związanych z planowanym wejściem do strefy euro i starzeniem się polskiego społeczeństwa. Kluczowym elementem podniesienia wiarygodności polskich finansów publicznych powinno być powołanie niezależnej Rady Fiskalnej.³⁶

Projekt przewidywał dla Rady Fiskalnej istotne uprawnienia związane z przygotowaniem budżetu państwa. Rada miała otrzymywać do zaopiniowania założenia projektu budżetu państwa oraz projekt ustawy budżetowej przed przedstawieniem ich Radzie Ministrów, w terminie odpowiednim do wydania opinii. Zadaniem Rady byłoby wydanie opinii przed przyjęciem dokumentów przez Radę Ministrów. Zgodnie z projektem ustawy Minister Finansów miałby obowiązek odniesienia się do tej opinii oraz dołączenia jej do założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej. Przed uchwaleniem ustawy budżetowej nawet Sejm byłby obowiązany odnieść się do załączonej opinii Rady. Ponadto Rada Fiskalna miała

³⁴ Ibidem

³⁵ Ibidem

³⁶ Ibidem

uzyskać szereg innych dodatkowych uprawnień. W szczególności miała otrzymywać do zaopiniowania plany wieloletnie przed ich przyjęciem przez Radę Ministrów. Rada miała także mieć prawo dokonywania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych.³⁷

Niestety projekt ustawy, choć nowatorski, został odrzucony przez Sejm w pierwszym czytaniu we wrześniu 2012 r. Może zaskakiwać, że w procesie uzgodnień międzyresortowych dość krytyczną opinię na jego temat wyraził Narodowy Bank Polski. W opinii NBP idea powołania Rady Fiskalnej jest co do zasady warta rozważenia, ale przedłożony projekt może stanowić jedynie głos w debacie na ten temat. Zdaniem NBP powołanie Rady Fiskalnej jest uzasadnione, jeżeli jest ona w stanie efektywnie wpłynąć na utrzymanie długoterminowej stabilności finansów publicznych. NBP powołał się na doświadczenia międzynarodowe, które wskazują, że rady fiskalne mogą w określonych warunkach przyczyniać się do zwiększania dyscypliny finansów publicznych, a tym samym podniesienia jakości polityki fiskalnej, ale jednocześnie zastrzegł, że nie jest to jednak zasadą. Bank centralny wskazał, że w niektórych krajach rady fiskalne podlegały silnej presji politycznej, zaś ich opinie i oceny były kwestionowane w debacie publicznej zanim instytucjom tym udało się zbudować niezbędną wiarygodność.³⁸

Niezależne instytucje fiskalne jako organy państwa mające za zadanie dokonywać kontroli i oceny działań rządu z natury rzeczy są poddawane presji politycznej. Nie wydaje się jednak, aby to był argument przemawiający za tym, że tworzenie takiej instytucji jest pozbawione podstaw. Dyskusyjne argumenty znalazły się także w dalszej części stanowiska NBP. Zdaniem banku centralnego, jeżeli opinie formułowane przez Radę mają być uznawane za obiektywne i wiarygodne oraz mają przyczynić się do podniesienia jakości polityki fiskalnej, wydaje się bardzo istotne, aby były one wsparte wysokiej jakości analizami opracowanymi przez Biuro Rady. Nie jest jednak możliwe, aby tak złożone zadania były w stanie kompetentnie realizować trzy osoby dysponujące w ocenie NBP skromnym budżetem. NBP nie podjął się oceny, czy w okresie kryzysu zasadne jest przeznaczanie większych środków na funkcjonowanie Rady, ale stwierdził, iż wydanie mniejszych środków na założenia nieskuteczną instytucję nie jest uzasadnione. W szczególności bank centralny zakwestionował również zbyt szerokie uprawnienia, jakie miałyby przysługiwać Radzie oraz fakt, że Prezes NBP miałby rekomendować Sejmowi jednego z kandydatów na członków

³⁷ Ibidem

³⁸ Pismo Pierwszego Zastępcy Prezesa NBP z dnia 17 kwietnia 2012 r. (znak: DP-IV-MJ-024-207/2012) skierowane do Szefa Kancelarii Sejmu.

Rady. W konkluzji NBP zalecił refleksję nad miejscem, jakie w polskim systemie prawa mogłaby zajmować projektowana instytucja³⁹

Projekt dotyczący powołania w Polsce niezależnej instytucji fiskalnej miał bez wątpienia wiele niedociągnięć. Wydaje się jednak, że jego odrzucenie w pierwszym czytaniu było błędem. Należy wskazać, że choć projekt nie był dopracowany i wystarczająco precyzyjny, to wszystkie partie opozycyjne stwierdziły, iż widzą konieczność powołania w Polsce Rady Fiskalnej i głosowały nad przekazaniem projektu ustawy do dalszych prac w komisjach.

5. Kontrola dyscypliny fiskalnej na szczeblu wspólnotowym

Implikacje kryzysu finansowego z przełomu 2007 i 2008 r. w wyniku prowadzonej od pewnego czasu nieodpowiedzialnej polityki budżetowej doprowadziły do zagrożenia wypłacalności niektórych krajów strefy euro. W rezultacie zostało podważone zaufanie do całej wspólnoty. Rosnąca niepewność spowodowała zanik inwestycji i stagnację gospodarczą w Europie. Pomimo tego, że Polska przez długi czas opierała się zjawiskom kryzysowym, sytuacja w państwach ościennych nadaje kierunek polskiej gospodarce.

W reakcji na kryzys zadłużenia na forum UE zdecydowano przyjąć restrykcyjne reguły fiskalne określone w dokumencie Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union zwane potocznie Paktem fiskalnym. Ich celem jest zapewnienie dyscypliny fiskalnej w państwach strefy euro. Traktat składa się z dwóch podstawowych części. Pierwsza z nich dotyczy reguły równowagi budżetowej łącznie z automatycznym mechanizmem dostosowawczym, druga zaostrzonej procedury nadmiernego deficytu.⁴⁰

W ramach pierwszej części państwa będące stroną Traktatu muszą się zobowiązać do wprowadzenia do krajowych systemów prawnych reguł fiskalnych, które zapewnią, że generalnie budżety państw sygnatariuszy będą pozostawać w równowadze, bądź wykazywać nadwyżkę. Ta reguła będzie mogła nie zostać zastosowana jedynie w sytuacji, jeżeli roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie odpowiadało celowi średniookresowemu dla danego państwa, określonego w zmienionym Pakcie stabilności i wzrostu, przy czym dolny pułap deficytu strukturalnego został określony na poziomie 0,5 % PKB w cenach rynkowych. Każde z państw będących stroną Traktatu powinno zagwarantować

³⁹ Ibidem

⁴⁰ *A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union*, Monthly Bulletin, ECB, May 2012, s. 82-83.

szybkie osiągnięcie swojego celu średniookresowego. Ramy czasowe powinny zostać przedstawione przez Komisję Europejską przy uwzględnieniu ryzyka dla stabilności gospodarczej danego państwa. Postępy w kierunku osiągnięcia celu średniookresowego oraz jego przestrzeganie powinny zostać zweryfikowane zgodnie ze zmienionym Paktem stabilności i wzrostu na podstawie oceny ogólnej, w której punktem odniesienia jest saldo strukturalne, w tym analizy wydatków po skorygowaniu o dyskrejonalne działania po stronie dochodowej. W przypadku jednak, gdy dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do PKB w cenach rynkowych pozostawałby wyraźnie poniżej 60 % i przy niskim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych, dolny pułap celu średniookresowego mógłby odpowiadać deficytowi strukturalnemu wynoszącemu maksymalnie 1,0 % PKB w cenach rynkowych. W przypadku znacznych odchyień od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu, automatycznie powinien zostać uruchomiony mechanizm korygujący zobowiązujący państwa do podjęcia środków mających na celu skorygowanie odchyień w określonym czasie.⁴¹

W ramach drugiej części określona została wzmocniona w odniesieniu do Paktu stabilności i wzrostu procedura nadmiernego deficytu. Jeżeli dług sektora instytucji rządowych i samorządowych państwa strony Traktatu w stosunku do jej PKB przekroczy 60 %, państwo będzie zobowiązane do zmniejszania go w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą rocznie. Państwo objęte procedurą nadmiernego deficytu będzie miało obowiązek wprowadzić program partnerstwa budżetowego i gospodarczego zawierający szczegółowy opis reform strukturalnych, które będą musiały zostać przyjęte i wdrożone w celu zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Państwo będzie również zobowiązane do przekazywania tych programów Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej do zatwierdzenia. Ich monitorowanie powinno się odbywać zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach Paktu stabilności i wzrostu.⁴²

Zgodnie z Paktem fiskalnym w celu lepszej koordynacji planów w zakresie krajowych emisji długu kraje strefy euro powinny przedstawiać Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej informacje ex-ante na temat swoich planów emisji długu publicznego. Jeśli Komisja Europejska uzna, że dany kraj nie realizuje postanowień Paktu będzie mogła wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Jeżeli

⁴¹ Ibidem

⁴² Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf

na podstawie własnej oceny lub na podstawie oceny Komisji Europejskiej jedno z państw stwierdzi, że inne państwo nie podjęło koniecznych środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości, będzie mogło wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości i domagać się nałożenia kar finansowych, których wysokość nie może przekroczyć 0,1 % PKB danego kraju. Aby umożliwić ocenę porównawczą najlepszych praktyk oraz aby podejmować wysiłki na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, państwa powinny wspólnie omawiać wszelkie planowane zasadnicze reformy polityki gospodarczej.⁴³

6. Pakt Fiskalny a doświadczenia polskie

Doświadczenia różnych państw pokazują, że lekkomyślna polityka fiskalna jest często wynikiem populistycznych decyzji sprawujących władzę polityków, czego uzasadnienie można odnaleźć w ramach teorii politycznego cyklu koniunkturalnego.⁴⁴ Pakt fiskalny ogranicza możliwość niekontrolowanego wzrostu wydatków, w szczególności w okresie przedwyborczym, w celu zdobycia dodatkowego elektoratu.

Pakt fiskalny wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. Warunkiem wejścia w życie była jego ratyfikacja przez przynajmniej 12 z 17 krajów strefy euro. W dniu 28 lutego 2013 r. Prezydent RP podpisał ustawę zezwalającą na dokonanie jego ratyfikacji przez Polskę. Nie ma wątpliwości, że Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej powinien chronić polskich obywateli przed decyzjami nieodpowiedzialnych polityków. W Polsce w dyskusji nad wyrażeniem przez Sejm zgody na ratyfikację Paktu pojawiły się argumenty, że Traktat w istotny sposób ogranicza suwerenność Polski bez żadnego uzasadnienia dla polskich interesów.

Jak słusznie zauważa Graj w rzeczywistości Pakt fiskalny ogranicza suwerenność partii politycznych w zakresie traktowania wydatków publicznych jako instrumentu oddziaływania politycznego.⁴⁵ Przeciwnicy Paktu również wskazują USA jako kraj, w którym wysoki deficyt budżetowy nie przeszkadza w osiągnięciu dobrych wyników gospodarczych. Stany Zjednoczone jednak ze względu na swoją gospodarczą potęgę i pozycję dolara na światowych rynkach mogą sobie na to pozwolić, choć nie wiadomo jeszcze jak długo.⁴⁶

W dzisiejszych czasach suwerenność nie jest tym samym, czym była w XVI wieku w epoce J. Bodin'a. Jeżeli państwo będąc stroną umowy międzynarodowej tworzy

⁴³ Ibidem

⁴⁴ W. D. Nordhaus, „*The Political Business Cycle...*”, op. cit.

⁴⁵ D. Graj, *Komu służy pakt fiskalny*, Rzeczpospolita, 19 lutego 2012 r., s. B11

⁴⁶ Ibidem

ponadnarodowe instytucje i deleguje na nie część swoich kompetencji, ogranicza swoją władzę nad posiadaniem terytorium, ale również poszerza zakres władzy i wpływów na nowe terytoria. Z tego powodu suwerenność dzisiaj to nie władza absolutna, ale możliwość podejmowania autonomicznych decyzji, również w zakresie udziału w ponadpaństwowych projektach politycznych i gospodarczych. Ratyfikacja przez Polskę Paktu fiskalnego jest początkiem korzystnych zmian w polskiej polityce fiskalnej. Pakt nie odbiera suwerenności, lecz ogranicza potencjalne nadużycia a w rezultacie zwiększa wiarygodność polskiej gospodarki.

* * *

Brak optymalnych decyzji gospodarczych może wynikać z istoty demokracji. Partie polityczne mają tendencję do traktowania wydatków publicznych jako instrumentu oddziaływania politycznego. Jednym ze sposobów ograniczenia wywołującego procykliczne skutki oddziaływania polityków na gospodarkę mogłaby być zwiększona kontrola ze strony społeczeństwa oraz ewentualna kara. Praktyka pokazuje jednak, że w większości państw taka kontrola może zawodzić. Jeżeli wyborcy nie są w stanie w sposób odpowiedni reagować, istotne okazują się projekty innych rozwiązań, które ograniczyłyby możliwości powstawania politycznego cyklu koniunkturalnego.

Reguły fiskalne są w ostatnim czasie postrzegane jako skuteczna metoda ograniczania tendencji do nadmiernego zadłużania. Doświadczenie pokazuje jednak, że można łamać reguły nie ponosząc z tego tytułu odpowiedzialności. W ostatnich latach coraz popularniejsze staje się powoływanie niezależnych instytucji fiskalnych, które mają za zadanie przeciwdziałać tego rodzaju negatywnym zjawiskom. W obliczu globalnego kryzysu finansowego oraz jego implikacji w postaci zadłużenia sektora publicznego rosnąca liczba państw europejskich albo stworzyła, albo rozważa powołanie do życia niezależnych instytucji fiskalnych.

Działalność niezależnych instytucji fiskalnych powinna prowadzić do zachowania dyscypliny i transparentności finansów publicznych, co z kolei powinno skutkować wzrostem wiarygodności w oczach rynków finansowych. W państwach posiadających niezależne instytucje fiskalne ryzyko kreacji politycznego cyklu koniunkturalnego powinno być mniejsze, niż w państwach nie posiadających tego rodzaju instytucji. Istnieją badania wskazujące na szereg korzyści wynikających z funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych. Ich rolę doceniono na forum OECD, gdzie zostały podjęte działania mające na celu wypracowanie dobrych praktyk w zakresie tworzenia i funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych.

Doświadczenia z przeszłości pokazały, że polityka fiskalna zarówno w Polsce, jak i innych państwach UE nie jest prowadzona w sposób optymalny z makroekonomicznego punktu widzenia. Podobnie jak w innych państwach europejskich, również w Polsce miała miejsce dyskusja nad powołaniem do życia niezależnej instytucji fiskalnej - Rady Fiskalnej. Projekt ustawy został jednak odrzucony przez Sejm w pierwszym czytaniu.

W reakcji na kryzys zadłużenia na forum UE zdecydowano przyjąć restrykcyjne reguły fiskalne określone w dokumencie Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union zwane potocznie Paktem fiskalnym. W ramach Paktu fiskalnego określona została zastrzona w odniesieniu do Paktu stabilności i wzrostu procedura nadmiernego deficytu. Prezydent RP podpisał ustawę zezwalającą na dokonanie ratyfikacji przez Polskę Paktu fiskalnego. Nie ma wątpliwości, że Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej powinien chronić polskich obywateli przed decyzjami nieodpowiedzialnych polityków. Mimo tego wydaje się, że polityka gospodarcza rządu powinna podlegać większej kontroli, a nadzór powinien być sprawowany zarówno przez polskie niezależne instytucje fiskalne, jak i agendy wspólnotowe.

Pomiędzy partiami politycznymi w Polsce istnieje zauważalna rozbieżność czy nadzór powinien być sprawowany przez podmiot krajowy, czy przez instytucje wspólnotowe. Doświadczenie pokazało, że w przypadku Paktu stabilności i wzrostu kontrola na szczeblu wspólnotowym była niewydolna a egzekwowanie przestrzegania określonych reguł nieskuteczne. Pozostaje nadzieja, że w przypadku nowego Traktatu te same błędy nie zostaną popełnione. Powstanie niezależnej instytucji fiskalnej mogłoby jednak dodatkowo przyczynić się do wzrostu wiarygodności Polski na arenie międzynarodowej.

Polityka fiskalna od dawna była domeną rządzących i ograniczanie ich w tym zakresie może nie być rzeczą łatwą. W dzisiejszych czasach, kiedy jednak coraz bardziej widoczna staje się destrukcyjna rola klasy politycznej w gospodarce, społeczeństwa zaczynają coraz bardziej dojrzewać do akceptacji ograniczeń narzucanych politykom. Zarówno ratyfikacja Paktu fiskalnego, jak i monitorowanie działań rządu przez niezależną Radę Fiskalną powinno spowodować, że ryzyko kreacji politycznego cyklu koniunkturalnego w Polsce powinno ulec zmniejszeniu.

Literatura cytowana

A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union, Monthly Bulletin, ECB, May 2012.

- Auerbach, A. J., Gorodnichenko Y., *Measuring the output responses to fiscal policy*, NBER Working Paper, 2010, No. 16311.
- Calmfors L., Corsetti G., Hassler J., Saint-Paul G., i inni "Chapter 5: *The Hungarian Crisis*", EEAG Report on the European Economy 2012.
- Calmfors L., *The Role of Independent Fiscal Institutions*, Stockholm University and Swedish Policy Council, 2010.
- Debrun X., *Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies*, IMF Working Paper, July 2011.
- Draft Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, 4th Annual Meeting, Paris, 23-24 February 2012.
- Graj D., *Komu służy pakt fiskalny*, „Rzeczpospolita”, 19 lutego 2012.
- Hagemann R., *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Working Paper, France, 2010, No. 829.
- Hendershott P. H., Villani K., *What Made the Financial Crisis Systemic?*, Policy Analysis, CATO Institute, 6 March 2012, No. 693.
- Hibbs D.A., *Political Parties and Macroeconomic Policy*, "The American Political Science Review", 1977, Vol. 71.
- Kopits G., *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, Stockholm, 2011 - Draft prepared for the Third Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials
- Kopits G., Symansky S., *Fiscal Policy Rules*, IMF, Occasional Paper, Washington 1998, No. 162.
- Kornai J., *Where is The Line Between Independent Economic Analysis and Active Policy Making? The example of The Independent Fiscal Councils*, Acta Oeconomica, No. 60.
- Kovacs B., Gyongyi C., *The role of independent fiscal institutions in managing the European sovereign debt crisis: The case of the United Kingdom, Germany and Poland*, MPRA Paper, 2012, No. 40354.
- Nordhaus W. D., *The Political Business Cycle*, Review of Economic Studies, 1975, No. 42.
- Ódor L., Kiss P.G., *Kivetel Erositi? Fiskális szabályok a visegrádi országokban (Exception proves? Fiscal rules in the Visegrad countries)*, MNB Szemle, 6, 2.
- Public Finances in EMU 2006, European Economy, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2006, No. 3.
- Pacześ P., *Polityczne aspekty cyklu koniunkturalnego*, Myśl Ekonomiczna i Prawna, WSHiP, 2008, nr 1 (20).
- Swedish Fiscal Policy, Fiscal Policy Council Report, 2012.