

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 403

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi
Jerzy Sokołowski
Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Magdalena Kot

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania

znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.pracnaukowe.ue.wroc.pl

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska

(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192

e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-535-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

ul. Komandorska 118/120 53-345 Wrocław

tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl

www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Arkadiusz Bernal: Discrimination of domestic supplies relative to imports for the value added tax exemptions	11
Szymon Bryndziak: Family allowance in personal income tax, in the context of tax expenditures.....	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanizmy przestępstw podatkowych na przykładzie podatku VAT	42
Jarosław Dziuba: Fiskalne skutki kształtowania stawek podatku od nieruchomości przez miasta na prawach powiatu.....	54
Malgorzata M. Hybka: Discretionary tax liability reliefs in Germany and Poland	66
Agata Jakubowska: Zaufanie podstawą współpracy banku i samorządu lokalnego.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski: Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski	87
Krystyna Kietlińska: Rola 1% w zasilaniu organizacji pożytku publicznego (OPP)	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na wynagrodzenia zarządów banków spółdzielczych w województwie małopolskim w okresie pokryzysowym	112
Marta Kluzek: Preferencyjne opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – możliwość czy konieczność?	122
Anna Leszczyłowska: Obciążenia spółek kapitałowych podatkiem dochodowym w koncepcji <i>allowance for corporate equity</i> (ACE).....	132
Robert Lisowski: Stopy zwrotu otwartych funduszy emerytalnych po reformie.....	141
Malgorzata Mazurek-Chwiejczak: Kierunki ewolucji modeli opodatkowania konsumpcji w państwach OECD	153
Ewelina Młodzik: Źródła i rodzaje ryzyka w sektorze finansów publicznych	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Zarządzanie sektorem publicznym a preferencje publiczne	172
Błażej Pilarczyk: Podatkowa grupa kapitałowa w sektorze elektroenergetycznym w Polsce	183

Elwira Pindyk: Wpływ planu zagospodarowania na dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych	192
Piotr Podsiadło: Zagadnienie pomocy publicznej z perspektywy traktatowej przesłanki jej wpływu na konkurencję i wymianę handlową na rynku wewnętrznym	206
Ireneusz Pszczółka: Wybrane aspekty funkcjonowania państwowych funduszy majątkowych	217
Piotr Ptak: Arithmetic of sovereign debt crisis in Europe and challenges ahead	227
Halina Rechul: Cele i zarządzanie ryzykiem jako elementy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych	238
Magdalena Rękas: Wpływ zmian konstrukcji ulgi na dzieci na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce	248
Mateusz Rolski: Banki spółdzielcze w Polsce – własność prywatna w służbie społeczności lokalnej czy przedsiębiorstwa nastawione na zysk?.....	265
Jacek Sierak: Selected problems of finances of municipalities in the 25 th year of self-government in Poland.....	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organizacja i finansowanie programów z zakresu profilaktyki raka szyjki macicy skierowanych do kobiet w województwie śląskim.....	289
Jerzy Sokolowski: Opodatkowanie osób fizycznych w Polsce podatkiem dochodowym w latach 2009-2013	298
Michał Sosnowski: Redistributive function of fiscal policy and the income inequalities among the society.....	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: Kierunek zmian w płatnościach bezpośrednich dla rolnictwa państw członkowskich Unii Europejskiej.....	321
Edyta Sygut: Wydajność fiskalna a przedmiot i podstawa opodatkowania podatku akcyzowego	331
Tomasz Śmietanka: Finansowo-administracyjne aspekty współpracy JST subregionu radomskiego z samorządem województwa (w opinii wójtów, burmistrzów i starostów)	341
Anna Świrska: Metoda kalkulacji poziomu dochodów własnych gminy na potrzeby wyliczenia kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej	354
Zuzanna Urbanowicz: Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego a decyzje Europejskiego Banku Centralnego	364

Summaries

Arkadiusz Bernal: Dyskryminacja dostaw krajowych w porównaniu z importem w wypadku zwolnień z podatku od wartości dodanej.....	11
Szymon Bryndziak: Ulga prorodzinna w podatku dochodowym od osób fizycznych w kontekście <i>tax expenditures</i>	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: Farmers' social security fund in Polish agricultural budget in the long term.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanisms of tax frauds based on VAT.....	42
Jarosław Dziuba: Fiscal implications of real estate tax rates established by cities with county rights.....	54
Małgorzata M. Hybka: Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w Niemczech i w Polsce.....	66
Agata Jakubowska: Trust as a fundament of cooperation between bank and local government.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski: The role of fiscal council to maintain discipline of public finance. Some implications for Poland.....	87
Krystyna Kietlińska: The role of 1% of PIT and CIT in supporting charity organizations in Poland.....	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Determinants of remuneration of the cooperative banks' board members in Lesser Poland Voivodeship in the post-crisis period.....	112
Marta Kluzek: Preferential taxation of income from capital gains – possibility or necessity?.....	122
Anna Leszczyłowska: Corporate tax burden in the concept of an allowance for corporate equity (ACE).....	132
Robert Lisowski: Open pension funds' rates of return after the reform.....	141
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Directions of consumption tax models evolution in OECD member states.....	153
Ewelina Młodzik: Sources and types of risk in the public finance sector.....	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Public sector management vs. public preferences.....	172
Błażej Pilarczyk: Tax capital group in the electricity sector in Poland.....	181
Elwira Pindyk: Influence of development plan on the municipality's incomes for property tax from natural persons.....	192
Piotr Podsiadło: A question of state aid from the perspective of the treaty premise of its effect on competition and the trade exchange on the internal market.....	206
Ireneusz Pszczółka: Selected aspects of the operating of sovereign wealth funds.....	217

Piotr Ptak: Arytmetyka kryzysu zadłużenia w Europie a wyzwania na przyszłość	227
Halina Rechul: Objectives and risk management as part of management control in the public finance sector.....	289
Magdalena Rękas: Impact of structural changes in children relief available for income for families in Poland	248
Mateusz Rolski: Co-operative banks in Poland – private property at the service of the local community or an enterprise set to the profit?	265
Jacek Sierak: Wybrane problemy finansów gmin w 25. roku samorządności terytorialnej w Polsce	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organisation and financing of the programmes from the scope of cervical cancer prevention targeted at women in the Silesian Voivodeship	289
Jerzy Sokolowski: Taxation of individuals in Poland with income tax in the years 2009-2013.....	298
Michał Sosnowski: Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej a nierówności dochodów ludności	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: The direction of changes in direct payments for agriculture of the European Union member states.....	321
Edyta Sygut: Fiscal efficiency vs. the tax base of excise tax	331
Tomasz Śmietanka: Financial and administrative considerations of the cooperation of the communes and districts of Radom subregion with the self-government of the voivodeship (according to commune administrators, mayors and district administrators)	341
Anna Świrska: Calculation method for optimizing incomes from the equalized part of the subsidy transferred to municipalities.....	354
Zuzanna Urbanowicz: Monetary policy of the National Central Bank of Poland vs. the decisions of the European Central Bank	364

Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski

Uniwersytet w Białymstoku

e-mails: a.kargol@uwb.edu.pl; a.wyszkowski@uwb.edu.pl

ROLA RADY FISKALNEJ W UTRZYMANIU DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH. WNIOSKI DLA POLSKI

THE ROLE OF FISCAL COUNCIL TO MAINTAIN DISCIPLINE OF PUBLIC FINANCE. SOME IMPLICATIONS FOR POLAND

DOI: 10.15611/pn.2015.403.08

Streszczenie: W artykule podjęto próbę określenia pożądanego modelu rady fiskalnej w Polsce, dzięki któremu będzie możliwe utrzymanie dyscypliny fiskalnej w średnim i długim okresie. Do osiągnięcia założonego celu posłużono się metodą deskryptywną oraz analizą porównawczą istniejących modeli instytucjonalnych niezależnej instytucji fiskalnej (przegląd doświadczeń światowych). Artykuł podzielono na trzy główne części: a) modele niezależnej instytucji fiskalnej, b) dyscyplina fiskalna w Polsce, c) pożądaný model rady fiskalnej w Polsce. Model, którego wprowadzenie warto rozważać w Polsce, powinien działać w oparciu o jak najszersze kompetencje, będące kombinacją różnych instytucji funkcjonujących na świecie, takie jak: rola doradcza, prognostyczna, ustalanie co roku poziomu salda budżetowego oraz oczekiwanego poziomu długu publicznego.

Słowa kluczowe: niezależna instytucja fiskalna, rada fiskalna, dyscyplina fiskalna, finanse publiczne.

Summary: In the article, the authors attempt to determine the desired model of fiscal council in Poland owing to which it will be possible to maintain fiscal discipline in the medium and long term. To achieve the objective, the following methods were used: descriptive and comparative analysis of existing institutional models of an independent fiscal institution (the review of the global experience). This article is divided into three main parts: a) models of an independent fiscal institution, b) fiscal discipline in Poland, c) desired model of fiscal council in Poland. The model which introduction might be considered in Poland should operate on the basis of the broadest possible powers, such as the advisory role, the prognostic role, setting an annual budget balance level and the expected level of public debt.

Keywords: independent fiscal institution, fiscal council, fiscal discipline, public finance.

1. Wstęp

Niezależne instytucje fiskalne (NIF) stanowią jeden z trzech głównych elementów koncepcji *fiscal governance*¹ rozważanej w ramach UE. Dyskusja o potrzebie koordynowania polityki fiskalnej na szczeblu wspólnotowym trwa już od 10 lat. Pierwsze postulaty pojawiły się w 2005 r., gdy w dokumentach unijnych zaczęto odwoływać się do przedmiotowej koncepcji. Obecnie w literaturze przedmiotu można znaleźć analizy na temat skuteczności i efektywności funkcjonujących na świecie rad fiskalnych, które mają za zadanie gwarantować utrzymywanie dyscypliny fiskalnej oraz wpływać na stabilność finansów publicznych [Lebrun 2006; Debrun, Hauner, Kumar 2009; Gołębiowski 2010; Hagemann 2011; Możdzierz 2012; Gołębiowski, Marchewka-Bartkowiak 2013; Debrun, Kinda 2014 i in.].

Na świecie przytaczane rozwiązania instytucjonalne funkcjonują od wielu lat (pierwsze rady fiskalne powołano już w latach 40. XX w.) i od dawna są ważnym elementem w dyskusji na temat stabilizacji finansów publicznych. Autorzy prezentowanego opracowania podejmują zatem próbę zasygnalizowania możliwości zmian organizacyjnych w zakresie prowadzonej polityki fiskalnej w Polsce, które mogą być rozważane w dyskusji nad powołaniem rady fiskalnej.

Z uwagi na trwający od dłuższego czasu kryzys finansów publicznych, na szczeblu wspólnotowym oraz w państwach UE w ostatnich latach wprowadzono wiele rozwiązań instytucjonalnych, których celem miało być zapewnienie stabilności finansów publicznych. Z kryzysem sektora finansów publicznych mamy do czynienia także w Polsce, przy czym wydaje się on wynikać nie tylko z niedostatecznej dyscypliny fiskalnej, ale także zawodności w zakresie funkcjonujących instrumentów stabilizujących finanse publiczne. W związku z tym warta uwagi jest analiza wpływu niezależnej instytucji fiskalnej na zwiększenie dyscypliny finansów publicznych. Szczególnie ważne na poziomie teoretycznym jest uchwycenie istoty zależności między elementami jakościowymi NIF oraz stanem finansów publicznych, mierzonym poziomem deficytu budżetowego i długu publicznego w relacji do PKB.

Celem artykułu jest zatem próba określenia pożądanego modelu rady fiskalnej w Polsce, dzięki któremu będzie możliwe utrzymanie dyscypliny fiskalnej w średnim i długim okresie.

Przyjęty cel wymagał zastosowania takich metod badawczych, jak metoda deskryptywna oraz analiza porównawcza istniejących na świecie rozwiązań instytucjonalnych w zakresie NIF.

¹ W ramach szeroko pojętej koncepcji *fiscal governance* (rozumianej jako koordynacja polityki fiskalnej) analizuje się numeryczne i legislacyjne reguły fiskalne oraz niezależne instytucje fiskalne, zwane również radami fiskalnymi. Na potrzeby artykułu autorzy będą zamiennie używać tych pojęć, jednocześnie mając na myśli takie podmioty, których niezależność jest zagwarantowana w porządkach prawnych poszczególnych państw. Należy jednak pamiętać, że nie zawsze są one ze sobą utożsamiane.

2. Modele instytucjonalne niezależnej instytucji fiskalnej

W literaturze przedmiotu pojawia się wiele propozycji zmian instytucjonalnych w ramach polityki fiskalnej, służących poprawie jej skuteczności i efektywności. Oprócz wdrożenia numerycznych i legislacyjnych reguł fiskalnych zwiększających dyscyplinę finansów publicznych, sugeruje się tworzenie niezależnych instytucji fiskalnych, które mogą pomóc w kreowaniu i realizacji odpowiedzialnej/skutecznej/efektywnej polityki fiskalnej. Niezależne instytucje fiskalne są jednym z trzech elementów instytucjonalnego mechanizmu poprawy wyników budżetowych (mierzonych w kategoriach deficytu i długu publicznego w relacji do PKB). Na bazie doświadczeń różnych państw można stwierdzić, że ich rządy często mają tendencję do przyjmowania zbyt optymistycznych założeń makroekonomicznych, które stanowią podstawę ich budżetów. Z tego powodu różne funkcje prognozowania mogą być delegowane do rad fiskalnych, które w tym samym czasie mogą monitorować i oceniać politykę fiskalną rządu [European Commission 2014].

Na poziomie europejskim krajowe rady fiskalne są definiowane jako niezależne instytucje, inne niż bank centralny, rząd i parlament, które przygotowują prognozy makroekonomiczne dla budżetu, monitorują planowanie fiskalne i/lub doradzają rządowi w sprawach polityki fiskalnej [European Commission 2014]. W literaturze często podkreśla się, że realizacja polityki fiskalnej może być delegowana do niezależnej instytucji, podobnie do polityki pieniężnej, jednakże w praktyce nie ma zbyt dużego wsparcia tego typu rozwiązań, zważywszy, że polityka fiskalna odzwierciedla polityczne wybory i preferencje społeczne [Debrun, Hauner, Kumar 2009; Debrun, Kinda 2014].

Według definicji MFW rady fiskalne są niezależnymi instytucjami publicznymi, które mają na celu wspieranie stabilności finansów publicznych poprzez różne funkcje, takie jak ocena planów budżetowych i ich realizacji, ocena lub opracowywanie prognoz budżetowych oraz prognoz makroekonomicznych. Uznaje się, że NIF poprzez wspieranie przejrzystości oraz promowanie „kultury stabilności” mogą zwiększyć reputację/zaufanie oraz koszty wyborcze niepożądanego polityki lub niedotrzymywania zobowiązań [International Monetary Fund 2013].

Przykładowo L. Calmfors i S. Wren-Lewis do zadań rad fiskalnych zaliczają: a) ocenę *ex post* realizacji celów polityki fiskalnej, b) ocenę *ex ante*, czy polityka fiskalna ma szansę osiągnąć swoje cele w przyszłości, c) analizę długookresowej trwałości i optymalności polityki fiskalnej, d) analizę przejrzystości fiskalnej [Calmfors, Wren-Lewis 2011].

Do korzyści, jakie na poziomie europejskim wymienia się w zakresie powołania rady fiskalnej w danym kraju, zalicza się: zwiększenie skuteczności polityki fiskalnej, opracowywanie pozytywnych i normatywnych analiz, ocen i zaleceń w zakresie polityki fiskalnej. Podkreśla się też, że NIF mogą opracowywać prognozy ekonomiczne do przygotowania budżetu, które nie są przeszacowywane ze względu na przyjmowanie zbyt optymistycznych prognoz; mogą bezstronnie monitorować

realizację przyjętego budżetu oraz respektowanie celów budżetowych; mogą podnieść świadomość na temat krótko- i długoterminowych kosztów i korzyści środków budżetowych, zarówno wśród decydentów, jak i społeczeństwa, a w końcu są w stanie ocenić, czy budżety są właściwe w zakresie przestrzegania przepisów, stabilności finansów publicznych oraz stabilności polityki fiskalnej [EU 2015].

W 2014 roku w ramach OECD przedstawiono propozycję zasad funkcjonowania rad fiskalnych (podzielonych na 9 grup), podkreślając jednocześnie ich wagę w całym mechanizmie koordynacji polityki fiskalnej. Wśród wymienionych grup znalazły się następujące kategorie:

1) Środowisko lokalne/szeroka odpowiedzialność krajowa – nie warto kopiować modeli z innych państw bez głębszej refleksji.

2) Niezależność i bezstronność jako warunki wstępne udanej NIF – powinno być to ciało politycznie niezależne, opracowujące profesjonalne ekspertyzy, służące wszystkim stronom. Kierownictwo NIF powinno być wybierane na bazie merytorycznych i technicznych kompetencji bez odwoływania się do politycznej przynależności. Okres kierowania NIF powinien być niezależny od cyklu wyborczego.

3) Legitymizacja – umocowanie prawne NIF powinno zostać jasno wskazane w przepisach wyższego rzędu (np. w ustawie), łącznie z określeniem głównych typów raportów i analiz, które powinny być przygotowywane. NIF powinny mieć prawo do opracowywania raportów i analiz z własnej inicjatywy. Typowe zadania realizowane przez NIF mogą obejmować: prognozy ekonomiczne/gospodarcze i fiskalne (krótko- i średnio- oraz długoterminowe), prognozy bazowe (przy założeniu niezmiennych polityki), analizę propozycji budżetowych, monitorowanie zgodności z przepisami fiskalnymi (regułami fiskalnymi) lub oficjalnymi celami, szacowanie kosztów głównych wniosków legislacyjnych itp.

4) Zasoby finansowe – środki finansowe przeznaczone na NIF powinny być adekwatne do posiadanego mandatu w celu wykonywania go w sposób wiarygodny.

5) Odpowiedzialność wobec ustawodawcy – należy wprowadzić mechanizmy mające na celu zagwarantowanie odpowiedzialności wobec ustawodawcy, np. w postaci: a) składania raportów NIF do parlamentu w takim czasie, by możliwa była debata ustawodawcza, b) wystąpienia kierownictwa NIF lub wyższej kadry przed komisją budżetową w celu udzielania wyjaśnień/odpowiedzi na pytania parlamentarne, c) kontroli parlamentarnej budżetu NIF itp.

6) Dostęp do informacji – często występuje asymetria informacji między rządem a NIF. To stwarza szczególnie obowiązek, by zagwarantować w przepisach, że NIF ma pełny dostęp do wszystkich istotnych informacji, w tym metodologii i założeń leżących u podstaw opracowywania budżetu i innych propozycji podatkowych.

7) Przejrzystość – raporty i analizy NIF (łącznie z pełnymi danymi i opisem metodologii) powinny być publikowane i swobodnie dostępne dla wszystkich. Powinny być przesyłane do parlamentu przed wyznaczonymi terminami posiedzeń komisji parlamentarnych.

8) Komunikacja – NIF powinny opracować skuteczne kanały komunikacji, zwłaszcza z mediami, społeczeństwem obywatelskim i innymi podmiotami.

9) Ocena zewnętrzna – NIF powinny opracować mechanizm zewnętrznej oceny ich pracy, która powinna być przeprowadzana przez ekspertów lokalnych lub międzynarodowych [OECD 2014].

W literaturze przedmiotu na podstawie przeprowadzonych badań identyfikuje się trzy grupy podmiotów, w ramach których można zaprojektować funkcjonowanie omawianych instytucji. Mogą to być bowiem: specjalnie wydzielone rady fiskalne, parlamentarne biura budżetowe lub państwowe urzędy audytu [Debrun, Kinda 2014].

Z drugiej strony wydaje się, że bardziej istotne jest przyjęcie właściwego typu modelu jej funkcjonowania w danym kraju: 1) model bardzo miękki – rady odgrywają rolę opiniotwórczą, przygotowują niezależne i fakultatywne opinie eksperckie (m.in. German Council of Academic Experts); 2) model miękki – rady spełniają rolę doradczą, prognostyczną i opiniotwórczą (np. Danish Economic Council, High Council of Finance w Belgii oraz The Swedish Fiscal Policy Council); 3) model twardy – rady ustalają co roku poziom salda budżetowego oraz oczekiwany poziom długu publicznego.

Niezależne rady fiskalne funkcjonujące w poszczególnych państwach istotnie różnią się pod względem zakresu realizowanych zadań, delegowanych im uprawnień czy też odpowiedzialności. Ich funkcje są realizowane również w ramach różnych modeli instytucjonalnych, o których autorzy pisali już wcześniej. Poza Unią Europejską rady fiskalne funkcjonują w Australii, Kanadzie, Japonii, Kenii, Meksyku, Serbii, Korei Południowej, RPA i USA. Z danych zamieszczonych w tabeli 1 wynika, że wg stanu na 2014 rok na świecie funkcjonowało 29 rad fiskalnych (w 2015 roku MFW podaje, że jest ich 36), nie uwzględniając instytucji, które pełnią częściowo funkcje takich podmiotów, jednak w ramach szerszego zakresu kompetencji, np. narodowe biura audytu itp. Najszerszy zakres kompetencji (wg takich kryteriów, jak: sporządzanie pozytywnych i normatywnych analiz, przygotowywanie prognoz i ocen, rekomendacji, monitorowanie reguł fiskalnych i długoterminowa równowaga) spośród analizowanych podmiotów posiadają rady fiskalne w Danii (1962), Finlandii (2013), Irlandii (2011), we Włoszech (2014), w Portugalii (2012), Rumunii (2010) i Serbii (2011). Natomiast do najstarszych z opisywanych rad, według przyjętych kryteriów, należą rady: holenderska, japońska, duńska, niemiecka, amerykańska i belgijska – powstały one bowiem w latach 1945-1989, nie przekłada się to jednak, z wyjątkiem Danii, na efekty w postaci ograniczania występującego w tych państwach zadłużenia (por. tab. 2).

Analiza danych dotyczących kształtowania się wielkości zadłużenia publicznego pozwala stwierdzić, iż samo ustanowienie rady fiskalnej nie daje jednak gwarancji na ustabilizowanie finansów publicznych. Problem zatem prawdopodobnie tkwi w ich konstrukcji i bez dalszych szczegółowych badań pozwalających na ocenę cech jakościowych tych instytucji nie można jednoznacznie wypowiedzieć się na temat skuteczności i efektywności ich funkcjonowania.

Tabela 1. Rady fiskalne na świecie

Kraj	Nazwa rady fiskalnej	Data utworzenia	Pozytywne analizy	Długoterminowa równowaga/stabilność	Przygotowywanie prognoz i ocen	Normatywne analizy i rekomendacje	Monitorowanie reguł fiskalnych
Australia	Parliamentary Budget Office	2012	x	x	x		
Austria	Government Debt Committee	2002	x	x		x	x
Belgia	High Council of Finance	1989	x	x		x	x
	Federal Planning Bureau	1994	x	x	x		
Kanada	Parliamentary Budget Office	2008	x	x	x	x	
Chorwacja	Fiscal Policy Council	2013	x	x	x		x
Dania	Danish Economic Council	1962	x	x	x	x	x
Finlandia	National Audit Office of Finland	2013	x	x	x	x	x
Francja	High Council of Public Finance	2013	x		x	x	x
Georgia	Parliamentary Budget Office	1997	x		x	x	
Niemcy	German Council of Economic Experts	1963	x	x	x	x	
Węgry	Fiscal Council	2009	x		x		x
Irlandia	Irish Fiscal Advisory Council	2011	x	x	x	x	x
Włochy	Parliamentary Budget Office	2014	x	x	x	x	x
Japonia	Fiscal System Council	1950	x			x	
Kenia	Parliamentary Budget Office	2009	x		x		
Meksyk	Center for Public Finance Studies	1999	x		x		
Holandia	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1945	x	x	x		x
Portugalia	Portuguese Public Finance Council	2012	x	x	x	x	x
Rumunia	Fiscal Council	2010	x	x	x	x	x
Serbia	Fiscal Council	2011	x	x	x	x	x
Słowacja	Council for Budget Responsibility	2011	x	x			x
Słowenia	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	1991	x	x	x		
Słowenia	Fiscal Council	2009	x	x			x
RPA	Parliamentary Budget Office	2014	x			x	
Korea Południowa	National Assembly Budget Office	2003	x	x	x		
Szwecja	Swedish Fiscal Policy Council	2007	x	x		x	x
Wielka Brytania	Office for Budget Responsibility	2010	x	x	x		x
USA	Congressional Budget Office	1974	x	x	x		

Źródło: [Debrun, Kinda 2014].

Tabela 2. Dług publiczny w wybranych państwach w relacji do PKB (w %) w latach 2006-2015

Kraj	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Belgia	92,1	88,1	84,2	89,2	95,7	96,6	102,0	103,8	104,4	106,5
Dania	37,8	32,1	27,5	33,4	40,7	42,8	46,4	45,6	45,0	45,2
Niemcy	68,0	67,6	64,9	66,8	74,5	80,3	77,9	79,3	77,1	74,7
Japonia	175,3	172,1	167,0	174,1	194,1	200,0	211,7	218,8	227,2	b.d.
Holandia	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	63,4	61,3	66,5	68,6	68,8
USA	63,3	63,9	64,8	76,0	87,1	95,2	99,4	100,1	101,5	b.d.

Źródło: [<http://www.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp>] (1.05.2015).

Obecnie w państwach członkowskich UE przesłanką powoływania rad fiskalnych jest obowiązek wdrożenia przepisów dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich [Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011], co jest zbieżne z postulowanymi w literaturze przedmiotu od lat celami ich funkcjonowania. Do zadań określonych w przedmiotowej dyrektywie, które powinny realizować rady fiskalne, należą:

- przygotowanie i ocena prognoz makroekonomicznych i budżetowych w procesie planowania budżetu państwa;
- weryfikacja efektywności i skuteczności wdrożonych reguł fiskalnych oraz opracowanie rekomendacji dotyczących działań stabilizujących budżet i zadłużenie sektora finansów publicznych w średnim i długim okresie,
- opracowanie analiz na temat wdrożenia mechanizmów i zmian systemowych obejmujących wszystkie szczeble sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Podsumowując, rady fiskalne mogą odegrać bardzo ważną rolę w egzekwowaniu reguł fiskalnych oraz we wspieraniu dyscypliny fiskalnej. Przy założeniu ich wysokiej efektywności i skuteczności – opracowywane prognozy makroekonomiczne i budżetowe mogą być bardziej realistyczne, co jest niezbędne do należytego planowania budżetowego i realizacji polityki fiskalnej, będąc jednocześnie hamulcem przygotowywania zbyt „optymistycznych budżetów” oraz ukrywania pojawiających się nierównowag [ECB 2013, s. 75-76].

3. Dyscyplina fiskalna w Polsce

Zakres oraz rodzaj stosowanych instrumentów w celu zapewnienia dyscypliny fiskalnej jest zróżnicowany. Zależy to od wielu przesłanek, wśród których za najważniejszą należy uznać poziom zadłużenia oraz perspektywy zwiększania się długu publicznego. Inaczej rzecz ujmując, im bardziej dane państwo jest zadłużone, tym bardziej restrykcyjne będą stosowane instrumenty, natomiast w sytuacji mniejszego zagrożenia w tym zakresie, można oczekiwać stosowania narzędzi mniej restrykcyjnych. Badając jednak ten aspekt w kontekście związku przyczynowo-skutkowego,

można stwierdzić, że zakres stosowanych narzędzi może być odwrotny. Jeżeli założymy, że przyczyną nadmiernego zadłużenia jest brak kontroli i mechanizmów zabezpieczających przed tym stanem, to dla państw z ograniczonym zadłużeniem będą charakterystyczne instrumenty restrykcyjne, natomiast w przeciwnym przypadku mniej restrykcyjne.

Nie ulega jednak wątpliwości, że praktycznie każdy kraj narażony jest na prowadzenie nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej, czego skutkiem może być wzrost zadłużenia. Samo zadłużenie nie jest może najważniejszym elementem, który powinien podlegać kontroli. Znacznie niebezpieczniejszą kategorią finansową jest koszt obsługi takiego zadłużenia i ewentualne dalsze możliwości jego zwiększania. To od tych możliwości w największym stopniu zależy stabilność finansów publicznych.

Często dyskusja nad tymi elementami systemu finansów publicznych rozpoczyna się w sytuacji, gdy wspomniany koszt obsługi zadłużenia zbliża się do granic możliwości finansowych państwa, czego skutkiem jest spadek wiarygodności danego kraju jako dłużnika i narastające problemy z dalszą obsługą zadłużenia (wzrastające koszty finansowe oraz zmniejszająca się liczba potencjalnych wierzycieli). Zatem można postawić tezę, iż konsekwencją wzrastającego zadłużenia jest wprowadzanie instrumentów z zakresu dyscypliny fiskalnej. Dobrym przykładem takiej sytuacji wydaje się Polska. O konieczności zwiększenia dyscypliny fiskalnej zaczęto dyskutować właśnie w okresie zwiększenia niestabilności w sferze finansów publicznych. W tabeli 3 przedstawiono, w jaki sposób na przestrzeni lat 2008-2013 zmieniała się wartość deficytu budżetowego, zadłużenia sektora rządowego oraz sektora finansów publicznych.

Z przedstawionych danych wynika, że Polska boryka się z permanentnym deficytem budżetowym. Nadwyżka wydatków nad dochodami budżetu państwa wystę-

Tabela 3. Poziom deficytu i długu publicznego w Polsce w latach 2008-2013

Pozycje	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wykonany deficyt budżetowy (w mln zł)	-24 346,2	-23 845,0	-44 591,1	-25 124,4	-30 406,7	-42 194,1
Wykonany deficyt budżetowy w relacji do zrealizowanych dochodów budżetowych	9,60%	8,70%	17,81%	9,05%	10,57%	15,12%
Wykonany deficyt budżetowy w relacji do PKB	1,91%	1,77%	3,15%	1,64%	1,90%	2,58%
Zadłużenie sektora rządowego w relacji do PKB	44,44%	46,38%	48,88%	49,00%	48,29%	49,73%
Zadłużenie sektora finansów publicznych w relacji do PKB	46,86%	49,82%	52,80%	53,36%	52,65%	53,94%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

puje w Polsce od początku procesu transformacji. Poszczególne roczne deficyty (najmniejszy w 1991, największy w 2010 roku, natomiast największy przyrost roczny miał miejsce w roku 2001, kiedy to deficyt wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim o 110%) składały się w sumie na łączny dług publiczny, który w coraz większym stopniu obciążał finanse państwa, szczególnie w zakresie kosztów jego obsługi. Koszty te, generalnie, z roku na rok były coraz wyższe. W 2013 roku osiągnęły najwyższy poziom. Koszt obsługi długu Skarbu Państwa, który stanowił w tym roku prawie 92% zadłużenia sektora finansów publicznych, wyniósł 42,5 mld zł, co stanowiło 2,6% w relacji do PKB (w ujęciu względnym, dzięki wysokiej wartości PKB, nie był to najwyższy udział). Należy także podkreślić, że wartość ta prawie zrównała się z wartością całego deficytu budżetowego w tym roku.

Deficyty budżetowe, dług publiczny oraz koszty jego obsługi, co do zasady, przyczyniają się do konstytuowania różnych instrumentów z zakresu zwiększania dyscypliny fiskalnej. Polska praktyka w tym zakresie sięga 1997 roku. W uchwalonej w tym roku Konstytucji [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej] w art. 216 pkt 5 zawarto regulację, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 (60%) wartości rocznego produktu krajowego brutto. Konsekwencją tego przepisu było wprowadzenie w roku 1998 w pierwszej ustawie regulującej materię finansów publicznych w Polsce [Ustawa z 26 listopada 1998] problematyki możliwych granic zadłużania się państwa i ewentualnych konsekwencji ich przekroczenia. W rozdziale 3 wspomnianej ustawy, zatytułowanym *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne*, w art. 45 zawarto regulację obejmującą zdefiniowanie trzech tzw. progów ostrożnościowych.

Ustawodawca zdecydował, że określone prawne konsekwencje dalszego wzrostu zadłużenia będą następowały po przekroczeniu relacji łącznej kwoty państwowego długu publicznego powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji, udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych, do produktu krajowego brutto w wysokości 50, 55 i 60%. Dla każdego z tych progów przewidziano określone konsekwencje w ustawie budżetowej (przede wszystkim w zakresie prognozowanego deficytu budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, poręczeń i gwarancji). Oczywiście zakres tych konsekwencji oraz ich surowość zwiększały się wraz ze wzrostem przedmiotowej relacji.

W nowej ustawie o finansach publicznych z 2005 roku [Ustawa z 30 czerwca 2005] powtórzono w prawie niezmienionej wersji wspomniane regulacje (także w rozdziale 3: *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne* – art. 79). Warte podkreślenia jest fakt wskazania podmiotu, który jest bezpośrednio odpowiedzialny za kontrolę finansów publicznych w zakresie konstytucyjnego progu zadłużania. Otóż w art. 69 wskazano, że to minister finansów sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, iż państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego PKB.

W obecnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych z 2009 roku [Ustawa z 27 sierpnia 2009] powtórzono granice progów ostrożnościowych, jednak zwiększono zakres sankcji za ich przekroczenie. Dodano między innymi ograniczenia dotyczące wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej czy też waloryzacji rent i emerytur.

Analizując istotę konstytuowania różnego rodzaju ograniczeń w zakresie zadłużania się państwa, należałoby odpowiedzieć na następujące pytanie: kto i komu takie ograniczenia narzuca? Pierwsza część tego pytania jednoznacznie wskazuje na władzę ustawodawczą, druga zaś na wykonawczą. Niestety, pomiędzy tymi organami władzy istnieje bardzo silna współzależność – co do zasady, konsekwencją takiego, a nie innego, składu władzy ustawodawczej jest władza wykonawcza. Można zatem sformułować przypuszczenie, że wspomniane ośrodki władzy nie będą sobie „szkodziły”. Wydaje się zatem, że stanowienie tego typu ograniczeń wewnątrzpaństwowych ma jedynie wydźwięk propagandowy. Dobitnym przykładem, potwierdzającym sformułowane w zdaniu poprzednim przypuszczenie, jest sytuacja z 2013 roku.

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, iż wielkość zadłużenia sektora finansów publicznych w relacji do PKB już w 2010 roku przekroczyła wspomniany pierwszy próg ostrożnościowy. Jednak dalsze pogarszanie się sytuacji makroekonomicznej (wynikającej przede wszystkim ze stanu gospodarki światowej) skutkowało dalszym wzrostem zadłużenia. W 2013 roku sytuacja finansów publicznych była już na tyle napięta, iż zdecydowano się na stosunkowo drastyczny krok, polegający na „zamrożeniu” (takim sformułowaniem się wówczas posługiwano) przepisów ustawy o finansach publicznych definiujących pierwszy próg ostrożnościowy. W dniu 26 lipca tego roku uchwalono ustawę [Ustawa z dnia 26 lipca 2013], na mocy której dodano między innymi regulację, iż przepisu art. 86 ust. 1 pkt 1 (pierwszy próg ostrożnościowy) nie stosuje się w roku 2013. Znamienne jest to, że uchwalono ten przepis już znacznie po uchwaleniu ustawy budżetowej na ten rok. Można zatem przypuszczać, iż ustawa ta miała charakter z góry przewidziany jako tymczasowy. Następnie ustawą o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw [Ustawa z dnia 8 listopada 2013] przepis określający tzw. pierwszy próg podatkowy uchylono.

Kolejnym instrumentem, mającym za zadanie ograniczać dalsze zwiększanie zadłużenia publicznego, była wydatkowa reguła dyscyplinująca [Rada Ministrów 2011]. Wprowadzono ją ustawą w 2010 roku z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2011 roku [Ustawa z 16 grudnia 2010]. Istotą tej reguły było zawarcie w przepisach ograniczenia, że kwota wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie może być większa niż kwota środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy powiększonego o punkt procentowy. Należy także podkreślić, iż reguła ta nie miała charakteru bezwzględnie obowiązującego. Otóż zaczynała obowiązywać od momentu objęcia Polski tzw. procedurą nadmiernego deficytu, natomiast przestawała w sytuacji jej zniesienia. Podob-

nie jak to miało miejsce w przypadku pierwszego progu ostrożnościowego, tak i ten „hamulec” wzrostu zadłużania został zawieszony w 2013 roku, a następnie uchylony.

Jednak w przypadku opisanej reguły wydatkowej konsekwencją jej zniesienia było ustanowienie nowej konstrukcji określanej mianem stabilizującej reguły wydatkowej, co miało stanowić wypełnienie unijnych wymagań dotyczących numerycznych reguł fiskalnych, określonych w dyrektywie Rady nr 2011/85/UE. Najważniejszym elementem różnicującym te konstrukcje było uwzględnienie w nowym instrumencie aspektu cykliczności realizowania wydatków. Rozwiązanie stosowane uprzednio mogło działać procyklicznie, ograniczenie bowiem wzrostu wydatków musiało być zrealizowane niezależnie od stanu koniunktury gospodarczej [Ministerstwo Finansów 2013]. Nowa reguła wydatkowa obejmuje ponadto większy zakres podmiotów sfery publicznej (prawie cały sektor GG) aniżeli poprzednia.

4. Pożądany model rady fiskalnej w Polsce

Dyskusja nad powołaniem rady fiskalnej w Polsce toczy się już od kilku lat, zarówno na gruncie naukowym, jak i w sferze politycznej. Warto przeanalizować dotychczas podejmowane inicjatywy, by ukazać szersze tło trwającej dyskusji. W 2012 roku po raz pierwszy zaproponowano projekt ustawy o radzie fiskalnej, który nie zdobył uznania w kręgach politycznych. Obecny minister finansów (M. Szcurek) również nie jest zwolennikiem jej powołania, zasłaniając się argumentami dotyczącymi kosztów jej funkcjonowania. Projekt ustawy o radzie fiskalnej pojawił się w pracach Sejmu dwa razy. Po raz pierwszy poselski projekt ustawy o radzie fiskalnej – instytucji o charakterze opiniodawczo-doradczym – wpłynął do Sejmu 22 lutego 2012 roku (druk nr 611). 23 lipca 2012 roku został on skierowany do pierwszego czytania, które odbyło się 14 września 2012. Na posiedzeniu nr 21 dnia 14 września 2012 nastąpiło jego odrzucenie. Z tego też dnia pochodzi krytyczna opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o radzie fiskalnej [Kancelaria Sejmu 2015]. Zanim autorzy przejdą do jej omówienia, poniżej zostanie przedstawiona charakterystyka proponowanych rozwiązań w projekcie ustawy. Kolejny raz projekt wpłynął (w formie autopoprawki) 19 lipca 2013 roku. W proponowanym projekcie rada fiskalna miała być organem władzy publicznej, w której skład wchodzi trzech 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. Rada miała sprawować nadzór nad państwowym długiem publicznym oraz sposobem jego obliczania, w tym przestrzeganiem dyscypliny finansów publicznych oraz planowanymi długookresowymi wydatkami. Do zadań rady miało należeć w szczególności:

- analizowanie zaciąganych pożyczek oraz udzielanych gwarancji i poręczeń finansowych przez JSFP, w których następstwie może dojść do przekroczenia przez państwowy dług publiczny 3/5 wartości rocznego PKB oraz informowanie RM, Sejmu i Senatu o możliwości przekroczenia tych wartości,

- zatwierdzanie metodologii obliczania państwowego długu publicznego,
- informowanie Sejmu o konieczności postawienia Prezesa RM lub jej członka w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu za naruszenie art. 216 ust. 5 Konstytucji,
- informowanie Sejmu, Senatu oraz RM o konieczności podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu przeciwdziałania przekroczeniu przez państwowy dług publiczny 3/5 wartości rocznego PKB,
- analizowanie projektu budżetu państwa w zakresie jego spójności z przedstawionymi założeniami oraz prognozami makroekonomicznymi,
- analizowanie zgodności polityki finansowej państwa z cyklem koniunkturalnym, z obowiązującymi regułami fiskalnymi oraz ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski; analizowanie skutków ekonomicznych i budżetowych projektów aktów normatywnych,
- informowanie Sejmu, Senatu, Prezydenta RP o wiarygodności i jakości systemu finansów publicznych w Polsce,
- informowanie Sejmu i Senatu o podejmowanych przez radę fiskalną działaniach, w szczególności o opracowanych analizach,
- informowanie opinii publicznej i promowanie debaty publicznej o podejmowanych przez radę działaniach,
- rozpowszechnianie opracowań, analiz i publikacji rady fiskalnej.

Ponadto rada fiskalna (we współdziałaniu z ministrem finansów) miała sprawować kontrolę nad JSFP w zakresie planowanych w budżetach poszczególnych jednostek wydatków, w tym przestrzegania dyscypliny finansów publicznych oraz nad planowanymi długookresowymi wydatkami. Rada miała również otrzymywać do zaopiniowania plany wieloletnie przed ich przyjęciem przez RM.

W kontekście rozważanej ustawy oraz przytaczanych wcześniej zasad funkcjonowania NIF sformułowanych przez OECD warto wskazać, co zostało w niej pominięte albo co jest na tyle nieprecyzyjne, że czyni z tego projektu akt prawny, który nie znalazł uznania wśród elit rządzących. Spośród opisanych wcześniej 9 głównych grup zasad żadna z nich nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w proponowanej ustawie, ponieważ model rady fiskalnej nie został precyzyjnie określony. Brakuje w niej gwarancji niezależności i bezstronności, wydaje się, że określone na 1 200 000 zł koszty funkcjonowania rady nie uwzględniają kosztów funkcjonowania biura rady (brak przynajmniej takich wyliczeń) oraz nie uwzględniono mechanizmu zewnętrznej oceny pracy rady, która mogłaby być przeprowadzana przez ekspertów lokalnych lub międzynarodowych.

W opinii NBP z dnia 17 kwietnia 2012 roku idea powołania rady fiskalnej została oceniona jako godna rozważenia, jednak przedstawiony projekt ustawy uznano za wymagający doprecyzowania. Krytycznie na temat powołania w proponowanym kształcie rady fiskalnej w Polsce wypowiedział się A. Szmyt, podkreślając, że „istota i kształt głównych założeń projektu ustawy [...] są zasadniczo niezgodne z wymogami Konstytucji RP”. Ponadto stwierdził, że nie odpowiada standardom państwa

prawnego tworzenie organu państwowego o tak „nieokreślonej i otwartej” regulacji ustawowej. Wskazał również na dublowanie się prac proponowanej rady, NIK, RPP oraz komórek w strukturach rządowych [Szmyt 2014]. Z. Szpringer z kolei podkreśliła, że pomysły wprowadzenia rad fiskalnych pojawiały się od dawna i były one promowane przez przedstawicieli organizacji międzynarodowych, ale są to głównie pomysły ekonomistów. Potrzeba utworzenia rad fiskalnych, uzasadniana koniecznością naprawy finansów publicznych, była zarazem jednym z elementów przeprowadzanych reform. Stąd nie zawsze można wskazać, na ile pozytywne efekty reform są zasługą powołania takich instytucji. Zalecane przez Radę i Komisję Europejską utworzenie rady fiskalnej jest w praktyce różnie realizowane przez państwa członkowskie. Jej zdaniem utworzenie w Polsce rady fiskalnej budzi poważne wątpliwości. Do rozważenia pozostaje ewentualnie kwestia wzmocnienia/przeobrażenia lub wykorzystania istniejących już instytucji, które mogłyby realizować zadania stawiane przed radami fiskalnymi [Szpringer 2012].

Autorzy prezentowanego artykułu mają jednak w pewnym stopniu odmienne zdanie, o ile krytycznie oceniają zaproponowany projekt ustawy o radzie fiskalnej, o tyle zdecydowanie popierają jej utworzenie. Trudno nie zgodzić się z poglądem M. Piątkowskiego, że kluczowym czynnikiem skuteczności rady fiskalnej jest to, czy rząd i parlament chcą dobrowolnie ją utworzyć oraz brać pod uwagę jej rekomendacje [Piątkowski, <http://www.tiger.edu.pl>]. Ponadto warto wskazać, jakie jest umocowanie prawne i zakres kompetencji, czyli jaki model rady fiskalnej ma zostać przyjęty. Niewątpliwie ważną przesłanką powołania rady fiskalnej w Polsce jest podniesienie wiarygodności finansów publicznych, rada fiskalna może bowiem opiniować i kontrolować rządową politykę fiskalną, dostarczać wiarygodnych prognoz oraz zapobiegać narastaniu długu publicznego. Powołanie takich instytucji jest rekomendowane przez MFW, BŚ oraz KE, utworzenie jej w Polsce wydaje się więc nieuniknione, ale jakość funkcjonowania rady będzie zależała od uniezależnienia jej od wpływów politycznych. Model, którego wprowadzenie warto rozważyć, powinien funkcjonować w oparciu o jak najszersze kompetencje, będące kombinacją różnych instytucji funkcjonujących na świecie, takie jak: rola doradcza, prognostyczna, ustalanie co roku poziomu salda budżetowego oraz oczekiwanego poziomu długu publicznego.

5. Zakończenie

Głównym celem konstituowania niezależnych rad fiskalnych jest chęć zwiększenia kontroli nad procesem tworzenia i realizacji budżetu. Z założenia ma to przyczynić się do zwiększenia dyscypliny fiskalnej i ograniczania politycznych chęci wydatkowania środków publicznych ponad dochodowe możliwości finansów publicznych. Ma to szczególne uzasadnienie w okresie, gdy wiele państw boryka się z nadmiernym zadłużeniem. Dlatego też poszukiwane są dodatkowe rozwiązania instytucjonalne, które miałyby zapobiec nadmiernemu zadłużaniu się rządów poszczególnych państw.

W opracowaniu podjęto próbę analizy funkcjonowania jednego z takich rozwiązań, tj. niezależnej instytucji fiskalnej. Postulat utworzenia tego typu instytucji formułowany jest nie tylko w poszczególnych krajach, lecz także na poziomie ponadnarodowym, np. przez Komisję UE. Przedstawiono zatem główne założenia utworzenia tego typu organów, a także zasady, których przestrzeganie miałyby zapewnić skuteczność realizacji stawianych przed radą celów. Analizie poddano także doświadczenia międzynarodowe w tym zakresie. Jednak wniosek z nich płynący nie pozwala na jednoznacznie pozytywną ocenę tego typu instytucji kontrolnych. Okazuje się bowiem, że w państwach o najdłuższej historii w tym zakresie zadłużenie przekracza optymalny poziom. Potrzebne są zatem dalsze badania jakościowych elementów funkcjonujących na świecie rad fiskalnych.

W kontekście polskich uwarunkowań koncepcja utworzenia rady fiskalnej uzasadniana jest w aspekcie zwiększenia dyscypliny fiskalnej. Jednak autorzy poruszający tę kwestię mają wiele wątpliwości co do pozycji w systemie prawnym takiej instytucji, jej kompetencji, a także możliwości skutecznego wpływu na proces budżetowy. Pojawiają się głosy, czy rzeczywiście w polskim systemie finansów publicznych potrzebna jest dodatkowa instytucja. Na pewno wiele wątpliwości budzić może jej konstrukcja, sposób powoływania członków, źródła finansowania.

Według autorów niniejszego opracowania instytucja taka jest w polskiej rzeczywistości jak najbardziej potrzebna. Takie stanowisko wynika z obserwowanych działań politycznych w zakresie ograniczania zadłużenia. Wspomniane „zamrożenie” progu ostrożnościowego, przeksięgowanie i umorzenie z OFE obligacji skarbowych, zabiegi dotyczące funduszy celowych i wiele innych są przykładem „księgowego” ograniczania zadłużenia, a nie właściwych działań reformujących finanse publiczne. Zupełnie odrębnym zagadnieniem pozostaje kwestia niezależności tego typu instytucji. Jak każdy podmiot sfery publicznej, tak i taka rada na pewno będzie w mniejszym bądź większym stopniu uzależniona od decyzji politycznych. Nie można zatem upatrywać w tego typu podmiocie panaceum na problemy zadłużenia publicznego.

Literatura

- Calmfors L., Wren-Lewis S., 2011, *What should fiscal councils do?*, *Economic Policy* 26, s. 649-695.
- Debrun X., Hauner D., Kumar M.S., 2009, *Independent fiscal agencies*, *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, s. 44-81.
- Debrun X., Kinda T., 2014, *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset*, IMF Working Paper, WP/14/58.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. L 306 z 23 listopada 2011 r.
- ECB, 2013, *The importance and effectiveness of national fiscal frameworks in the EU*, *Monthly Bulletin*, February 2013, s. 75-76.
- EU, 2015, *Independent fiscal institutions in the EU Member States*, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm (1.05.2015).

- European Commission, 2014, *Report on Public finances in EMU 2014*, European Economy 9, Economic and Financial Affairs.
- Gołębiowski G., 2010, *Rada polityki fiskalnej*, Infos, nr 9(79), s. 1-4.
- Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K., 2013, *Niezależna instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski*, Analizy BAS, nr 2(91), s. 1-5.
- Hagemann R., 2011, *How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?*, OECD Journal: Economic Studies, vol. 1, s. 75-98.
- International Monetary Fund, 2013, *The functions and impact of fiscal councils*, July 16.
- Kancelaria Sejmu, 2015, http://search.sejm.gov.pl/SejmSearch/ADDL.aspx?Query=rada%20fiskalna-#ADDL.aspx?DoSearchNew&_suid=143167217726705068340203071964 (10.04.2015).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Lebrun I., 2006, *Fiscal Councils, Independent Forecasts, and the Budgetary Process: Lessons from the Belgian Case*, [w:] J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores, L. Moulin (red.), *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies*, Palgrave-MacMillan.
- Ministerstwo Finansów, 2013, *Stabilizująca reguła wydatkowa* http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1159274/regula_wydatkowa_informacja.pdf (1.05.2015).
- Moździerz A., 2012, *Przestanki powołania rady fiskalnej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 12, s. 77-88.
- OECD, 2014, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, 13 February 2014-C(2014)17-C(2014)17/CORR1, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=301&InstrumentPID=316&Lang=en&Book=False> (2.02.2014).
- Piątkowski M., *Czas na Radę Polityki Fiskalnej?*, <http://www.tiger.edu.pl/onas/piatkowski/rpf.pdf> (2.02.2014).
- Rada Ministrów, 2011, *Wieloletni plan finansowy państwa 2011-2014*, Załącznik do uchwały nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r., Warszawa.
- Szmyt A., 2014, *Opinia w sprawie projektu ustawy o Radzie Fiskalnej*, Zeszyty Prawnicze BAS, nr 3(43), s. 111-115.
- Szpringer Z., 2012, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o Radzie Fiskalnej* (Druk 611), Warszawa.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 257, poz. 1726.
- Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 938.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 155, poz. 1014.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r., poz. 1646.