

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 437

**Finanse na rzecz  
zrównoważonego rozwoju.  
Gospodarka – etyka – środowisko**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Magorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach:  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://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 2016

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-592-6**

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](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Jacek Adamek:</b> Ubóstwo w perspektywie islamu – wybrane zagadnienia / Poverty in the perspective of Islam – selected problems.....	11
<b>Agnieszka Alińska:</b> Shadow banking jako element zrównoważonego rozwoju systemu finansowego / Shadow banking as an element of sustainable development financial system.....	22
<b>Kamil Borowski:</b> Finansowanie ochrony środowiska w Polsce przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej / Financing of environmental protection in Poland by the National Fund for Environmental Protection and Water Management.....	32
<b>Grażyna Borys:</b> Opłata eksploatacyjna jako kategoria finansowa / Service charge as a financial category.....	42
<b>Krystyna Brzozowska:</b> Multilateralne instytucje finansowe w Europie wobec wymagań zrównoważonego rozwoju / Multilateral financial institutions in Europe towards sustainable development requirements.....	51
<b>Dorota Burzyńska:</b> Inicjatywy klastrowe elementem zielonej gospodarki / Cluster initiatives as an element of green economy.....	63
<b>Michał Buszko, Dorota Krupa:</b> Fundusze sekurytyzacyjne a zrównoważony rozwój rynku finansowego w Polsce / Securitisation funds and sustainable development of financial market in Poland.....	75
<b>Michał Buszko, Dorota Krupa, Damian Walczak:</b> Rynek finansowy wobec starzejącego się społeczeństwa / Financial market towards an ageing society.....	87
<b>Zuzanna Czekaj:</b> Opłata za emisję spalin jako źródło finansowania ochrony środowiska / Fee for issue of exhaust as a source of financing of environmental protection.....	96
<b>Ewa Dziawgo:</b> Zastosowanie opcji forward start w ocenie strategicznych przedsięwzięć proekologicznych / Applying forward start options in the assessment of strategic pro-ecological projects.....	106
<b>Leszek Dziawgo:</b> Ekologiczne fundusze inwestycyjne banków szwajcarskich / Ecological investment funds of Swiss banks.....	115
<b>Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo:</b> Bankowość alternatywna. Społeczna ewolucja biznesu finansowego – wybrane aspekty ekologiczne / Alternative banking. Social evolution of financial business – selected ecological aspects.....	124

<b>Joanna Fila:</b> Zielone mikrofinanse jako element zrównoważonego rozwoju / The green microfinance as an element of the sustainable development.....	132
<b>Magdalena Frasyniuk-Pietrzyk, Magdalena Walczak-Gańko:</b> Świadomość potrzeby planowania emerytalnego / Awareness of the necessity of retirement planning.....	143
<b>Juliusz Giżyński:</b> Europejska Rada Budżetowa jako organ uzupełniający narodowe rady fiskalne w krajach strefy euro / The European Fiscal Board as a body complementing national fiscal councils in the euro area countries.	156
<b>Agata Ibron:</b> Systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce / The support systems for renewable energy sources in Poland.....	167
<b>Bogna Janik:</b> Dochód–ryzyko w inwestycjach społecznie odpowiedzialnych na podstawie portfeli pasywnych spółek z krajów Europy Środkowo-Wschodniej / Income-risk in value-based investing in Central and Eastern European countries (CEECs) – based on the companies reflected in socially responsible indices .....	177
<b>Klaudia Jarno:</b> Zaangażowanie Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju w <i>carbon finance</i> w świetle tworzonych przez niego funduszy węglowych i mechanizmów finansowych / Involvement of the International Bank for Reconstruction and Development in carbon finance in the light of its carbon funds and financial mechanisms.....	187
<b>Dariusz Klimek:</b> Fundusz Muncypalny jako instrument finansowania zrównoważonego rozwoju lokalnego / Municipal Fund as the instrument the sustainable local development financing .....	199
<b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Pomoc <i>de minimis</i> i jej szczególna rola w systemie pomocy publicznej w Polsce / <i>De minimis</i> aid and its particular role in the system of state aid in Poland .....	208
<b>Jan Koleśnik:</b> Współczesny bank centralny jako organizacja społecznie odpowiedzialna / Contemporary central bank as a socially responsible organization .....	222
<b>Dorota Korenik:</b> Spór o odpowiedzialność zewnętrzną współczesnego banku / The dispute on external responsibility of a contemporary bank.....	230
<b>Jolanta Korkosz-Gębska:</b> Rola innowacji ekologicznych w budowaniu przewagi konkurencyjnej województwa świętokrzyskiego / The impact of environmental innovations in a formation of the competitive advantage of the Świętokrzyskie Voivodeship.....	244
<b>Katarzyna Kowalska:</b> Kontrowersje wokół CSR w handlu detalicznym branży FMCG / Controversy over CSR in FMCG retail trade industry.....	252
<b>Danuta Król:</b> Istota zarządzania długiem samorządowym w procesie zrównoważonego rozwoju lokalnego / Essence of local government debt management .....	261
<b>Dorota Krupa:</b> Wspieranie inwestowania długoterminowego z wykorzystaniem funduszy inwestycyjnych na poziomie UE / Supporting long-term investments with the use of investment funds at the EU level .....	270

<b>Iwona Lubimow-Burzyńska:</b> Znaczenie edukacji dla wzrostu gospodarczego – przegląd badań / Importance of education for economic growth – a review of research .....	280
<b>Piotr P. Malecki:</b> Europejski model sprawozdawczości statystycznej w zakresie wydatków na ochronę środowiska i jego zastosowanie w Polsce / European statistical reporting model for environmental protection expenditure and its use in Poland .....	288
<b>Katarzyna Mamcarz:</b> Dźwignia ceny złota / Gold price leverage.....	299
<b>Teresa Mikulska, Grażyna Michalczuk:</b> Komunikacja w obszarze działań przy wykorzystaniu modelu LBG / Communication within the area of socially responsible activities using the LBG model .....	309
<b>Katarzyna Olejniczak:</b> Innowacyjne podejście do CSR – ujęcie Vissera / Innovative approach to the CSR – Visser approach .....	320
<b>Jarosław Pawłowski:</b> Ecorating hoteli odpowiedzią na wymagania konsumentów / Eco-rating of hotels as a response to customers' requirements ..	328
<b>Dariusz Piotrowski:</b> Potencjał wykorzystania sukuk w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa / The potential for using sukuk in the scope of managing state treasury debt .....	338
<b>Piotr Podsiadło:</b> Finansowanie pomocy publicznej na ochronę środowiska w Unii Europejskiej – zagadnienia interpretacyjne / Granting of state aid for environmental protection in the European Union – the interpretation problems .....	348
<b>Tomasz Potocki:</b> Poziom wiedzy finansowej wśród mieszkańców terenów peryferyjnych, zagrożonych ubóstwem / The level of financial literacy among population of rural regions threatened by poverty.....	360
<b>Wiesława Przybylska-Kapuścińska, Magdalena Szyszko:</b> Zrównoważona polityka pieniężna? Ewolucja celów banku centralnego wobec współczesnych wyzwań / Balanced monetary policy? Modern challenges as the central bank's goals .....	373
<b>Dominik Sadlakowski:</b> Państwowe fundusze majątkowe jako element międzynarodowej strategii gospodarczej na przykładzie Chin / Sovereign Wealth Funds as part of international economic strategy on the example of China.....	383
<b>Beata Sadowska:</b> Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe a zrównoważony rozwój / Strategy of National Forests Holding vs. sustainable development .....	393
<b>Małgorzata Solarz:</b> Altruizm a odporność finansowa gospodarstw domowych / Altruism vs. financial resilience of households.....	402
<b>Michał Soliwoda:</b> Zmiany klimatu jako wyzwanie dla zarządzania ryzykiem w polskim rolnictwie / Climate change as a challenge for risk management in Polish agriculture.....	411

<b>Joanna Stawska:</b> Zadłużenie sektora <i>general government</i> a wzrost gospodarczy w kontekście zrównoważonych finansów publicznych / General government sector debt and economic growth in the context of sustainable public finances .....	426
<b>Dawid Szutowski, Piotr Ratajczak:</b> Emisja komunikatów o działaniach w zakresie społecznej odpowiedzialności a wartość dla akcjonariuszy / The relation between corporate social responsibility activities' announcements and shareholder value.....	436
<b>Paulina Szyja:</b> Kształtowanie gospodarki niskoemisyjnej na poziomie samorządu terytorialnego / Transition to a low carbon economy at the level of local government .....	447
<b>Magdalena Ślebocka:</b> Rola i znaczenie PPP w finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych / Role and importance of PPP in revitalization projects financing .....	464
<b>Jerzy Węclawski:</b> Determinanty kształtowania bankowości relacyjnej w odniesieniu do średnich przedsiębiorstw w Polsce / Determinants of relationship banking creation in relation to medium-sized enterprises in Poland ..	473
<b>Stanisław Wieteska:</b> Pozostałości pestycydów w płodach rolnych w Polsce w świetle założeń zrównoważonego rozwoju rolnictwa / Pesticide residues in agricultural crops in Poland in the light of the principles of sustainable development of agriculture .....	482
<b>Aneta Wszelaki:</b> Znaczenie prawnych zabezpieczeń kredytów w tworzeniu rezerw celowych w bankach / Importance of legal collateral credits in the creation of specific provisions in banks.....	494
<b>Justyna Zabawa:</b> Rozwój i finansowanie odnawialnych źródeł energii. Przypadek gospodarki Niemiec / Development and financing of renewable energy sources. The case of German economy .....	503
<b>Agnieszka Żołądkiewicz:</b> Ocena poziomu zrównoważonego rozwoju gmin miejskich województwa warmińsko-mazurskiego / Assessment of level of sustainable development of municipalities of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship .....	513

## Wstęp

Zadaniem nauki jest poszukiwanie racjonalnych rozwiązań dla cywilizacyjnych wyzwań współczesnego świata. Jednym z takich kluczowych wyzwań jest także rozwój zrównoważony. Idea zrównoważonego rozwoju jest niezwykle obiecująca, ale z całą pewnością wymaga ogromnego zaangażowania ekonomistów. Nauki ekonomiczne, a w tym dyscyplina nauki „finanse”, podejmują to wyzwanie. Wiele badań, spotkań, konferencji i publikacji służy naukowej analizie oraz praktycznej implementacji zasad zrównoważonego rozwoju we współczesnej gospodarce w zakresie finansów i rachunkowości.

Proces naukowego opracowywania problemu trwa, a społeczna ewolucja biznesu dostarcza ambitnych tematów badawczych. Po latach pracy możemy wskazać zarówno na konkretne sukcesy, jak też i na wiele wątpliwości w zakresie koncepcji zrównoważonych finansów. Materialnym dowodem naukowego wkładu w poszerzanie wiedzy są publikacje. Znaczna część aktualnego dorobku naukowego dyscypliny „finanse” dotycząca zrównoważonego rozwoju jest już od lat regularnie prezentowana w Pracach Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Kontynuujemy ten cykl opracowań.

W niniejszym tomie zebraliśmy wyselekcjonowane artykuły autorów z wielu uznanych ośrodków naukowych w Polsce. Ich tematyka skoncentrowana jest na zagadnieniach finansów i zrównoważonego rozwoju. Przedstawiono w nich doskonale rozważania teoretyczne oraz konkretne przykłady z praktyki gospodarczej. Każdy artykuł stanowi inspirujący materiał naukowy.

Szczególne podziękowania należą się nie tylko Autorom, ale także Recenzentom, którzy podjęli trud oceny nadesłanych materiałów. Jako redaktorzy tomu wraz z Autorami i Recenzentami mamy nadzieję, że poprzez publikację naszego wspólnego dzieła wnosimy istotny wkład w naukowe opracowanie problematyki finansowania zrównoważonego rozwoju.

*Leszek Dziawgo, Leszek Patrzalek*

**Juliusz Giżyński**

Sopocka Szkoła Wyższa  
e-mail: juliusz.gizynski@gmail.com

---

## **EUROPEJSKA RADA BUDŻETOWA JAKO ORGAN UZUPEŁNIAJĄCY NARODOWE RADY FISKALNE W KRAJACH STREFY EURO**

---

### **THE EUROPEAN FISCAL BOARD AS A BODY COMPLEMENTING NATIONAL FISCAL COUNCILS IN THE EURO AREA COUNTRIES**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.437.15

JEL Classification: E62, H5, H6

**Streszczenie:** W artykule zaprezentowano wybrane aspekty teoretyczne dotyczące niezależnych rad fiskalnych, scharakteryzowano rolę tych instytucji w systemie nadzoru polityki fiskalnej krajów strefy euro oraz przedstawiono genezę i zasady funkcjonowania Europejskiej Rady Budżetowej. Odniesiono się także do kontrowersji, jakie wywołuje powołanie powyższej Rady przez Komisję Europejską. Głównym wnioskiem z niniejszego artykułu jest stwierdzenie, iż ustanowienie niezależnych instytucji w postaci rad fiskalnych na poziomie narodowym oraz Europejskiej Rady Budżetowej na poziomie europejskim może stanowić zdecydowany postęp w stosowaniu się państw członkowskich do reguł fiskalnych oraz w tworzeniu przez nie odpowiedniej przestrzeni fiskalnej. Wiarygodne oraz zrównoważone finanse publiczne są bowiem warunkiem wstępnym ukończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej.

**Słowa kluczowe:** strefa euro, nadzór fiskalny, rady fiskalne, Europejska Rada Budżetowa.

**Summary:** This article presents selected theoretical aspects of independent fiscal councils, characterizes their role in the fiscal surveillance in the euro area countries, and shows genesis and principles of the functioning of the European Fiscal Board. The article also points out to controversies concerning the above mentioned Board as the body created by the European Commission. The main conclusion drawn from this article is that setting up independent institutions, such as fiscal councils, at the national level and the European Fiscal Board at the European level can be a decisive step in complying Member States with fiscal rules and in creating proper fiscal space by those countries. Credible and sustainable public finances are the precondition for completing the Economic and Monetary Union.

**Keywords:** euro area, fiscal surveillance, fiscal councils, European Fiscal Board.



## 1. Wstęp

Problem zrównoważonego rozwoju znajduje się w centrum zainteresowania wielu ekonomistów [Bomberg 2009, s. 21-40; Piechota 2014, s. 51-65]. Pewnym elementem w tej dyskusji jest szeroko pojęta równowaga fiskalna. Jej przestrzeganie jest szczególnie ważne w strefie euro. W związku z tym w październiku 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek ustanawiający niezależną Europejską Radę Budżetową (*European Fiscal Board*). Rada ta ma pełnić funkcje doradcze w ramach procedury nadzoru polityki fiskalnej w strefie euro. Swoje opinie będzie ona wydawać na podstawie oceny ekonomicznej zgodnej z unijnymi regułami fiskalnymi. Europejska Rada Budżetowa będzie również współpracować z krajowymi radami fiskalnymi. Współpraca ta ma obejmować wymianę doświadczeń oraz wypracowanie wspólnych stanowisk. Będzie ona dotyczyła bezpośrednio zadań nałożonych na Radę, z poszanowaniem prerogatyw oraz umocowania prawnego krajowych rad fiskalnych oraz powyższej Rady [KE 2015]. Nowe ciało doradcze ustanowiono z dniem 1 listopada 2015 r. i oczekuje się, iż rozpocznie ono swoją pracę do połowy 2016 r. [ECB 2015, s. 28].

Głównym celem artykułu jest przedstawienie wybranych aspektów teoretycznych dotyczących niezależnych rad fiskalnych, roli tych rad w zreformowanym systemie nadzoru budżetowego w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) oraz genezy i istoty funkcjonowania Europejskiej Rady Budżetowej. Należy podkreślić, iż ustanowieniu nowego ciała doradczego Komisji Europejskiej towarzyszy wiele kontrowersji, co również jest przedmiotem niniejszego opracowania. Przygotowując artykuł, wykorzystano metodę badawczą studium literatury oraz analizę porównawczą oficjalnych dokumentów wydanych przez instytucje Unii Europejskiej (UE).

## 2. Rady fiskalne jako niezależne instytucje monitorujące politykę fiskalną – wybrane aspekty teoretyczne

Rady fiskalne, określane również jako niezależne instytucje fiskalne (*independent fiscal institutions*, IFIs), są niezależnymi ciałami, których głównym zadaniem jest monitorowanie polityki fiskalnej, prowadzonej przez władze publiczne. Z założenia powołuje się je w celu „odpolitycznienia” tej polityki. Do podstawowych zadań rad fiskalnych zalicza się m.in. sporządzanie prognoz makroekonomicznych w kontekście budżetu państwa bądź doradzanie organom rządowym w obszarze polityki fiskalnej. Główną przesłanką delegowania powyższych zadań do rady jest skłonność rządów do przyjmowania zbyt optymistycznych założeń gospodarczych, będących podstawą przyjętych budżetów. Celem rady będzie więc ograniczenie tego ryzyka.

Skuteczność rad fiskalnych w koordynacji polityki fiskalnej zależy w dużej mierze od modelu ich funkcjonowania. Można wyróżnić następujące trzy modele: bardzo miękki (*very soft*), miękki (*soft*), twardy (*hard*). W przypadku modelu bardzo miękkiego rada pełni funkcję opiniotwórczą. Przygotowuje niezależne i fakultatyw-

ne opinie eksperckie. Przykład takiej rady można znaleźć w Niemczech. Z kolei model miękki charakteryzuje się tym, że rada doradza, prognozuje oraz wydaje opinie. Taki model występuje np. w Belgii. Model twardy zaś to rada odpowiedzialna za ustalanie rok do roku salda budżetowego oraz oczekiwanej wysokości długu publicznego [Dziemianowicz i in. 2015].

Aby rady fiskalne działały w sposób efektywny, muszą budować oraz utrzymywać silną wiarygodność instytucjonalną. W związku z tym, rady muszą być niezależne [Cœuré 2016]. Szczególnie chodzi o zagwarantowanie niezależności ich członkom oraz pracownikom dostarczającym im analiz. Najważniejszą kwestią jest więc wyodrębnienie organizacyjne tych organów, prowadzenie przez nie samodzielnych prac, przede wszystkim w obszarze prognostycznym. Niezwykle ważny jest również zakres i jakość przekazywanych informacji, a także komunikacja z rządem, parlamentem i obywatelami [Kopits 2011]. Często zdarza się jednak, że członkowie rad fiskalnych mają ograniczoną swobodę doboru pracowników. Do tego dochodzą ograniczenia finansowe, nieidące w parze z oczekiwaniami na temat wyników ich pracy [Gołębiowski, Marchewka-Bartkowiak 2013, s. 2]. Postuluje się więc wykorzystanie pewnych doświadczeń zdobytych przez banki centralne w obszarze niezależności.

Po pierwsze, niezależność instytucjonalna rad fiskalnych, podobnie jak w przypadku banków centralnych, powinna przejawiać się w oddzielnej osobowości prawnej. Należy zapewnić tym radom szeroki dostęp m.in. do szczegółowych danych na temat budżetów narodowych. Po drugie, rady fiskalne wymagają niezależności funkcjonalnej. Do nich powinien należeć wybór kanału komunikacji z opinią publiczną, aby efektywnie zarówno ją mobilizować, jeśli będzie to konieczne, jak i przeciwdziałać szkodliwym decyzjom z zakresu polityki fiskalnej. Po trzecie, członkowie rad powinni być niezależni personalnie. Należy wybierać ich w oparciu o kwalifikacje zawodowe na czas określony. Odsunięcie poszczególnych członków rady od ich obowiązków mogłoby nastąpić tylko w wyjątkowych okolicznościach, np. w przypadku uznania ich za winnych poważnego uchybienia. Po czwarte, rady fiskalne muszą być niezależne finansowo. Należy zapewnić im odpowiednie środki, aby mogły one wykonywać swój mandat. W związku z tym finansowanie tych instytucji nie powinno być w gestii rządu. Bezpośrednio tą kwestią mógłby się zajmować np. parlament.

Wiele badań wskazuje, że niezależność rad fiskalnych w powyższych obszarach idzie w parze z poprawą dyscypliny fiskalnej [Cœuré 2016]. Ponadto wysoka efektywność i skuteczność tych instytucji może spowodować, że opracowywane przez nie prognozy będą bardziej realistyczne i jednocześnie staną się hamulcem zarówno przedkładania zbyt „optymistycznych budżetów”, jak i ukrywania pojawiających się nierównowag [Dziemianowicz i in. 2015].

### 3. Rola narodowych rad fiskalnych w systemie nadzoru budżetowego strefy euro

Ramy nadzoru polityki fiskalnej w strefie euro znacząco wzmocniono poprzez drugą i trzecią reformę zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW), przyjętych w postaci „sześciopaku” (w 2011 r.) oraz „dwupaku” (w 2013 r.) [Wierzba i in. 2014, s. 104-110]. Zgodnie z zapisami „dwupaku” kraje należące do strefy euro powinny ustanowić na poziomie narodowym niezależne ciało, takie jak rada fiskalna, odpowiedzialne za monitorowanie stosowania się tych krajów do numerycznych reguł fiskalnych. Tego typu instytucja powinna także, jeśli będzie to konieczne, oceniać potrzebę uruchomienia mechanizmu korygującego, który przewiduje pakt fiskalny przyjęty w 2012 r. Ponadto niezależne ciało ma przygotowywać oraz zatwierdzać prognozy makroekonomiczne w poszczególnych krajach członkowskich, chociaż w tym przypadku niekoniecznie musi to być rada fiskalna. Terminem ustanowienia rady fiskalnej w krajach strefy euro był październik 2013 r. [ECB 2014, s. 96].

Celem powoływania rad fiskalnych w krajach strefy euro jest zacieśnienie dyscypliny fiskalnej oraz zmniejszenie stopnia nierównowagi finansów publicznych [Dziemianowicz i in. 2015]. Na długo przed drugą reformą PSW („sześciopakiem”), która wprowadziła wymóg ustanowienia rad fiskalnych, w krajach UGW funkcjonowały cztery rady. Kolejne cztery powstały w latach ostatniego kryzysu, tj. 2008-2011, natomiast po 2011 r. powołano kolejne 11 rad (tab. 1).

Obecnie funkcjonujące rady (tab. 1) różnią się istotnie od siebie pod względem zakresu realizowanych zadań, przekazywanych im uprawnień bądź też odpowiedzialności [Kargol-Wasiluk, Wyszowski 2015, s. 91]. I tak np. największy wpływ na proces budżetowy ma rada fiskalna w Holandii. Z kolei możliwość wstrzymania tego procesu ma rada w Hiszpanii. Najwięcej różnych publikacji (ok. 10 w roku) wydają rady w Holandii, Portugalii i Hiszpanii. Natomiast możliwość koordynowania polityki fiskalnej posiadają jedynie rady w dwu krajach, tj. w Austrii oraz Belgii [IMF 2015; Debrun, Kinda 2014; Debrun i in. 2013].

W większości krajów UGW rady fiskalne są odrębną, niezależną instytucją, której zadania oraz stopień autonomii określono również w prawie narodowym. Niemniej jednak żaden rząd kraju strefy euro nie jest zobligowany do uwzględniania ich rekomendacji. Ponadto niektóre rady zostały przyłączone do innej instytucji publicznej, tj. banku centralnego (np. w Austrii) czy krajowego urzędu audytu (np. we Francji) [ECB 2014, s. 98-99]. Mimo głosów krytycznych ocena skuteczności rad fiskalnych w stabilizowaniu finansów publicznych w długim okresie jest pozytywna. W krajach UGW, gdzie rady funkcjonują dłużej niż 7 lat (Austria, Belgia, Holandia i Niemcy), poziom zadłużenia okazał się najbardziej stabilny w czasie wychodzenia z kryzysu. Oznacza to, że w długim okresie rady fiskalne wpływają pozytywnie na relację długu publicznego do PKB [Dziemianowicz i in. 2015]. Dokonanie kompleksowej oceny efektywności powstałych instytucji będzie jednak możliwe dopiero po kilku latach ich aktywności [ECB 2014, s. 100].

We wrześniu 2015 r. przedstawiciele niezależnych instytucji fiskalnych (rad fiskalnych) w UE, w tym UGW, podpisali porozumienie ustanawiające „Sieć niezależnych instytucji fiskalnych w UE” (*Network of EU Independent Fiscal Institutions*). Ma ona stanowić platformę wymiany poglądów, ekspertyz oraz łączenia zasobów, będących przedmiotem wspólnej troski [<http://www.euifis.eu/>].

**Tabela 1.** Przegląd rad fiskalnych w krajach strefy euro

Lp.	Kraj	Nazwa rady fiskalnej	Rok rozpoczęcia aktywności	Rok zmiany zakresu kompetencji/struktury instytucjonalnej
1	Austria	Fiscal Advisory Council	2002	2013
2	Belgia	High Council of Finance	1989	–
3	Cypr	Fiscal Council	2014	2014
4	Estonia	Fiscal Council	2014	–
5	Finlandia	National Audit Office	2013	–
6	Francja	High Council of Public Finance	2013	–
7	Grecja	Parliamentary Budget Office	2010	2014
8	Hiszpania	Independent Authority of Fiscal Responsibility	2014	–
9	Holandia	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1945	–
10	Irlandia	Irish Fiscal Advisory Council	2011	2012
11	Litwa	Budget Policy Control Institution	2015	–
12	Luksemburg	National Council of Public Finance	2014	–
13	Łotwa	Fiscal Council	2014	–
14	Malta	Malta Fiscal Advisory Council	2015	–
15	Niemcy	German Council of Economic Experts	1963	–
16	Portugalia	Portuguese Public Finance Council	2012	2011
17	Słowacja	Council for Budget Responsibility	2011	–
18	Słowenia*	Fiscal Council	2009	–
19	Włochy	Parliamentary Budget Office	2014	–

\* Rada fiskalna w Słowenii, mimo iż została formalnie ustanowiona w 2009 r., wciąż nie była w pełni operatywna pod koniec 2015 r.

Źródło: [IMF 2015; EC 2015, s. 4].

#### 4. Europejska Rada Budżetowa – geneza i istota funkcjonowania

Przedłużający się kryzys finansowy wymusił na władzach strefy euro przedstawienie wstępnej koncepcji kompleksowej reformy zasad jej funkcjonowania. Częścią tej koncepcji jest utworzenie unii fiskalnej w ramach UGW. Końcowa wersja sprawozdania, zaprezentowana pod koniec 2012 r. przez ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rompuya, zakładała harmonogram zmian, ukierunkowany m.in. na dokończenie pracy na rzecz ram wzmocnionego zarządzania gospodarczego i ich implementację. Po 2012 r. kontynuowano dyskusję na temat dalszych kroków wzmocniających nadzór fiskalny w UGW, czego zwieńczeniem był raport pięciu przewodniczących<sup>1</sup> [Juncker i in. 2015], przedłożony w czerwcu 2015 r. W raporcie tym założono utworzenie m.in. unii fiskalnej w trzech etapach. Pierwszy etap rozpoczął się 1 lipca 2015 r. i ma potrwać do 30 czerwca 2017 r. W ramach pierwszego etapu zaproponowano utworzenie konsultacyjnej Europejskiej Rady Budżetowej [Giżyński 2015, s. 65-71]. Komisja Europejska wdrożyła to założenie już w październiku 2015 r. poprzez wydanie Decyzji ustanawiającej powyższe ciało. Decyzja Komisji weszła w życie 1 listopada 2015 r. [Decyzja Komisji (UE) 2015]. Oczekuje się, iż do połowy 2016 r. Europejska Rada Budżetowa rozpocznie swoją pracę [ECB 2015, s. 28].

Głównym zadaniem powyższej Rady będzie wspomaganie Komisji w procesie nadzoru polityki fiskalnej w strefie euro. Będzie ona pełnić funkcję doradczą poprzez wykonywanie określonych zadań. Po pierwsze, Rada ma dostarczać Komisji oceny na temat wdrażania unijnych ram budżetowych. Przedmiotem tych ocen będzie w szczególności spójność decyzji i realizacji nadzoru budżetowego, przypadki poważnego nieprzestrzegania zasad fiskalnych, a także słuszność obranego kursu polityki fiskalnej zarówno na płaszczyźnie strefy euro, jak i krajowej. Do powyższej oceny Rada będzie mogła włączać propozycje dotyczące przyszłego kształtu zasad fiskalnych w UGW. Po drugie, Rada ma doradzać Komisji w sprawie kierunku polityki fiskalnej dla strefy euro jako całości. W procesie tym będzie ona posługiwać się analizą ekonomiczną. Ponadto Rada ma wskazywać kierunki w zakresie powyższej polityki w poszczególnych krajach członkowskich. Kierunki te mają być spójne z opiniami dotyczącymi wspólnego kursu polityki fiskalnej w UGW, zgodnie z regulami PSW. Jeśli wystąpi ryzyko zagrażające prawidłowemu funkcjonowaniu strefy euro, wówczas zadaniem Rady będzie dołączenie do jej opinii szczegółowej analizy, opartej na scenariuszach strategicznych zawartych w PSW. Po trzecie, Rada będzie współpracować z krajowymi radami fiskalnymi. Współpraca ta ma umożliwić Radzie z jednej strony wymianę najlepszych praktyk, z drugiej zaś ustalenie wspólnego stanowiska w kwestiach nadzoru fiskalnego. W końcu po czwarte, w kompetencjach

---

<sup>1</sup> Raport ten przygotował przewodniczący Komisji Europejskiej J.C. Juncker we współpracy z przewodniczącym szczytu państw UGW D. Tuskiem, przewodniczącym Eurogrupy J. Dijsselbloemem, prezesem EBC M. Draghim oraz szefem Parlamentu Europejskiego M. Schulzem.

Rady ma się również mieścić doraźne doradztwo, na wniosek przewodniczącego [Decyzja Komisji (UE) 2015, art. 2].

Rada będzie składać się z pięciu osób: jej przewodniczącego oraz czterech członków. Wszyscy członkowie Rady mają być uznanymi międzynarodowymi ekspertami. Będą oni mianowani przez Komisję na wniosek jej przewodniczącego, po zasięgnięciu opinii u odpowiednich organów [Decyzja Komisji (UE) 2015, art. 3]. Kryteriami w procesie mianowania członków Rady mają być ich osiągnięcia, umiejętności oraz wiedza z zakresu makroekonomii i finansów publicznych. Bardzo ważnym kryterium ich wyboru będzie także doświadczenie w dziedzinie polityki fiskalnej oraz zarządzania budżetem. Kadencja członków Europejskiej Rady Budżetowej będzie trwała trzy lata, przy czym przyjęto możliwość jej jednorazowego odnowienia.

Radę w jej działaniach ma wspierać specjalny sekretariat. W jego skład wejdzie kierownik oraz pracownicy pomocniczy, posiadający wysokie kwalifikacje i doświadczenie w obszarach istotnych dla działalności Rady. Komórka ta zostanie administracyjnie włączona do Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej. Do zadań sekretariatu będzie przede wszystkim należało wspomaganie Rady w jej procesie decyzyjnym poprzez następujące działania:

- przygotowywanie jej posiedzeń;
- analizę dokumentów będących przedmiotem jej obrad;
- monitorowanie postępów prac w zakresie ustalonych przez nią priorytetów.

Zadaniem sekretariatu będzie również zapewnienie Radzie wsparcia, pod kierownictwem jej przewodniczącego, w dziedzinie: analityki, statystyki, administracji oraz logistyki. Sekretariat ma także umożliwiać Radzie współpracę z krajowymi radami fiskalnymi w celu wspierania jej misji oraz najważniejszych zadań [Decyzja Komisji (UE) 2015, art. 3].

Członkowie Europejskiej Rady Budżetowej mają podejmować decyzje w sposób niezależny. Nie mogą zwracać się o instrukcje (bądź ich przyjmować) do instytucji lub organów unijnych czy rządów państw członkowskich. Dotyczy to także wszelkich innych podmiotów publicznych oraz prywatnych. Z kolei członkowie sekretariatu będą przyjmować polecenia wyłącznie od Rady [Decyzja Komisji (UE) 2015, art. 4].

Kworum do przyjmowania własnych decyzji Rady ma wynosić trzech członków, w tym jej przewodniczący. W miarę możliwości Rada przyjmuje swoje opinie w drodze porozumienia. W przypadku braku konsensusu podejmuje decyzje zwykłą większością głosów. Należy podkreślić, iż głosy wstrzymujące nie będą liczone jako głos. Jeśli wystąpi równa liczba głosów, głos przewodniczącego będzie decydował o kierunku decyzji.

Rada będzie funkcjonować w oparciu o własny regulamin wewnętrzny. Jej posiedzenia będą niejawne, a podsumowanie opinii i ocen przygotowanych dla Komisji będzie opublikowane w sprawozdaniu rocznym. Wszelkie zasady dotyczące współpracy Rady z odpowiednimi służbami Komisji będą zawarte w specjalnym protokole ustaleń [Decyzja Komisji (UE) 2015, art. 5 i 6].



## 5. Kontrowersje wokół Europejskiej Rady Budżetowej – próba oceny

W raporcie pięciu przewodniczących stwierdzono, że Europejska Rada Budżetowa musi zabierać głos publicznie, aby jej działania były skuteczne. Jest to niezwykle ważny aspekt, który będzie miał wpływ na przejrzystość oraz spójność wdrażania reguł fiskalnych zawartych w PSW. Mimo to Decyzja Komisji Europejskiej ustanawiająca powyższą Radę nie wspomina ani o konieczności publikacji ocen tej Rady w czasie rzeczywistym, ani możliwości wydawania przez nią publicznych opinii. W podobnym tonie zgłaszane są zastrzeżenia do ówczesnie zaproponowanej, w raporcie pięciu przewodniczących, zasady „przestrzegaj lub wyjaśnij” (*comply or explain*). Decyzja Komisji dowodzi, że Rada głównie będzie przekazywać opinie oraz analizy bezpośrednio do Komisji. Nie określono jednak, jakie to będzie miało przełożenie na wewnętrzny proces podejmowania decyzji przez Komisję. Wiadomo jedynie, że Rada ma publikować roczne sprawozdanie, będące podsumowaniem jej aktywności doradczej dla Komisji.

Raport pięciu przewodniczących podnosił także kwestię standardów w zakresie niezależności członków Rady. Założono w nim, że Rada ma funkcjonować w oparciu o takie same standardy, na jakich funkcjonują narodowe rady fiskalne w strefie euro. Dlatego zastrzeżenie budzi fakt, że Komisja ma wybierać oraz wynagradzać tychże członków. Struktura organizacyjna powyższej Rady, wynikająca z Decyzji Komisji, również nie jest zbieżna ze standardami, które ustalono dla rad fiskalnych na poziomie narodowym [ECB 2015, s. 30].

W kwestii niezależności Europejskiej Rady Budżetowej zgłaszał swoje zastrzeżenia m.in. przewodniczący Eurogrupy J. Dijsselbloem. Argumentował on, iż przyłączenie Rady do Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej, którego pracownicy wspierają prace wykonawcze UE, powoduje osłabienie jej niezależności. Wynika to z faktu, iż Komisja jest ciałem politycznym, a ocena narodowych planów budżetów ma odbywać się pod kątem technicznym, nie politycznym. Dijsselbloem również przekonywał, iż Rada powinna znaleźć się poza Komisją, aby mogła ona przekazywać niezależną ocenę. Z kolei W. Schäuble, niemiecki minister finansów, stwierdził, iż Komisja powinna pójść o krok dalej i nadać nowej Radzie mandat najwyższego organu decyzyjnego (*ultimate decision-maker*) w kwestii oceny budżetów narodowych. Decyzji Komisji broni natomiast jej wiceprzewodniczący V. Dombrovskis, tłumacząc, że przyjęte rozwiązania zapewniają dostateczne gwarancje niezależności Europejskiej Rady Budżetowej, a Komisja Europejska nie ma zamiaru wpływać na opinie Rady czy też podejmowane przez nią decyzje [Steinhauser 2015].

Mimo wielu zastrzeżeń, eksperci Europejskiego Banku Centralnego (EBC) wskazują, że ustanowienie Europejskiej Rady Fiskalnej jest krokiem w dobrym kierunku. Jednocześnie sugerują, iż kwestie dotyczące mandatu oraz instytucjonalnej niezależności tej Rady mogłyby zostać bardziej dookreślone i wzmocnione, co nie-

wątpliwie zwiększyłyby jej przejrzystość i poprawiło zgodność z regułami fiskalnymi. W tym kontekście przedstawiono cztery postulaty.

Po pierwsze, Europejska Rada Budżetowa powinna mieć możliwość wyrażania swojej opinii na forum publicznym, a jej prawo do publikowania analiz nie może ograniczać się jedynie do rocznego raportu. W szczególności Rada powinna dostarczać i publikować oceny bieżących działań Komisji, w kontekście egzekwowania zapisów PSW, w czasie rzeczywistym. Po drugie, należy wyjaśnić rolę doradczą Rady dotyczącą nadzoru polityki fiskalnej na poziomie ponadnarodowym. Eksperti EBC sugerują, aby przewodniczącemu Rady nadać prawo przedstawiania wniosków w Parlamencie Europejskim oraz w trakcie istotnych spotkań zarówno Rady UE, jak i Eurogrupy. W związku z tym, jeśli jakaś konkretna decyzja Komisji będzie odbiegała od wskazówek Rady, wówczas Komisja będzie musiała podać uzasadnienie jej podjęcia. Po trzecie, istotne będzie także określenie mandatu Rady, szczególnie w odniesieniu do wzajemnej zależności pomiędzy oceną stosowania reguł PSW oraz oceną przyszłej polityki budżetowej. Pierwsza z wymienionych zależności może opierać się na dobrze ustalonych podstawach metodologicznych. Nie dotyczy to jednak kwestii oceny przyszłej polityki budżetowej, w szczególności na poziomie UGW. Dlatego niezwykle istotne będzie zapewnienie, że reguły PSW będą przestrzegane we wszystkich krajach członkowskich, a ryzyka zdolności obsługi zadłużenia będą kluczowymi wskaźnikami oceny ich polityki budżetowej. W końcu po czwarte, z czasem należałoby zrewidować instytucjonalną pozycję Europejskiej Rady Budżetowej. Rozsądnym rozwiązaniem byłoby jej usunięcie ze struktur Komisji Europejskiej, aby mogła wykonywać swoje obowiązki jako niezależna instytucja, posiadająca osobowość prawną [ECB 2015, s. 30-31].

## 6. Zakończenie

Rady fiskalne są niezależnymi instytucjami, których głównym celem jest ograniczanie ryzyka przyjmowania przez władze zbyt optymistycznych założeń gospodarczych. Wymóg wprowadzenia rad fiskalnych w krajach strefy euro wprowadziła w 2011 r. druga reforma zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu w postaci „sześciopaku”. Obecnie podstawą ich funkcjonowania jest „dwupak” z 2013 r., a celem powoływania m.in. wzmocnienie dyscypliny fiskalnej. W większości krajów UGW rady fiskalne są odrębną, niezależną instytucją, której zadania i stopień autonomii określono również w prawie narodowym. Rady te różnią się istotnie od siebie pod względem zakresu realizowanych zadań, przekazywanych im uprawnień czy też odpowiedzialności. Kompleksowa ocena efektywności tych rad będzie jednak możliwa dopiero po kilku latach ich aktywności. Instytucją stanowiącą dopełnienie rad fiskalnych w krajach UGW ma być Europejska Rada Budżetowa. Decyzję o jej utworzeniu wydano w październiku 2015 r. Podstawą do jej wydania był raport pięciu przewodniczących z czerwca 2015 r., zwińczający dyskusję na temat utworzenia unii fiskalnej w ramach strefy euro. Powyższa rada ma rozpocząć pracę do połowy 2016 r. Głównym jej zadaniem będzie wspomaganie Komisji Europejskiej w proce-



sie nadzoru polityki fiskalnej. Mimo że utworzenie Europejskiej Rady Budżetowej jest krokiem w dobrym kierunku, towarzyszy tej decyzji wiele kontrowersji. Wątpliwości budzi m.in. mandat Rady oraz jej instytucjonalna niezależność.

W przeszłości nie wyegzekwowano na wielu krajach UGW stosowania się do reguł fiskalnych, dlatego przestrzeń fiskalna nie została w nich stworzona. Ustanowienie niezależnych instytucji w postaci rad fiskalnych na poziomie narodowym oraz Europejskiej Rady Budżetowej na poziomie europejskim może stanowić zdecydowany postęp w tym kierunku. Podczas gdy osiągnięcie wiarygodnych zrównoważonych finansów publicznych stanowi ważny cel sam w sobie, jest on także warunkiem wstępnym do ukończenia budowy UGW [Cœuré 2016].

## Literatura

- Bomberg E., 2009, *Governance for Sustainable Development: The United States and the European Union Compared*, [w:] Schreurs M.A., Selin H., VanDeveer S.D. (red.), *Transatlantic Environment and Energy Politics: Comparative and International Perspectives*, Ashgate Publishing Ltd., Farnham, s. 21-40.
- Cœuré B., 2016, *The importance of independent fiscal councils*, Opening remarks at the workshop on Fiscal councils, central banks and sound public finances, ECB, Frankfurt am Main, January 27.
- Debrun X., Kinda T., 2014, *Strengthening Post – Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise. A New Dataset*, IMF Working Paper, no. 14/58.
- Debrun X., Kinda T., Curristine T., Eyraud L., Harris J., Seiwald J., 2013, *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, IMF Policy Paper, July 16, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z 21 października 2015 r. ustanawiająca niezależną doradcą Europejską Radę Budżetową, Dz.Urz. L 282/37 z 28 października.
- Dziemianowicz R., Kargol-Wasiluk A., Budlewska R., 2015, *Rady fiskalne jako element koncepcji fiscal governance w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Institute of Economic Research Working Papers, no. 129.
- EC, 2015, *Commission opinion of 16.11.2015 on the draft budgetary plan of Slovenia*, C (2015) 8112 final, Brussels, 16 November.
- ECB, 2014, *Fiscal councils in EU countries*, ECB Monthly Bulletin, June, s. 96-100.
- ECB, 2015, *Box 5: The creation of a European Fiscal Board*, Economic Bulletin, no. 7, s. 28-31.
- Giżyński J., 2015, *Unia fiskalna jako element nowego procesu konwergencji w unii gospodarczej i walutowej*, *Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo*, nr 7/1, s. 59-74.
- Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K., 2013, *Niezależna instytucja (rada) fiskalna: międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski*, *Analizy BAS*, nr 2 (91), s. 1-5.
- IMF, 2015, *Fiscal Council Dataset*, <http://www.imf.org/external/np/fad/council/> (10.02.2016).
- Juncker J.C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., Schulz M., 2015, *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, 22 czerwca, [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/index_pl.htm) (27.08.2015).
- Kargol-Wasiluk A., Wyszkowski A., 2015, *Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 403, s. 87-101.
- KE, 2015, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*, COM (2015) 600 final, Bruksela, 21 października.

- Kopits G., 2011, *Independent fiscal institutions: developing good practices*, OECD Journal on Budgeting, vol. 11/3.
- Piechota K., 2014, *Inwestycje w odnawialne źródła energii a polityka zrównoważonego rozwoju*, [w:] Szczepaniak K., Wojewnik-Filipkowska A. (red.), *Inwestycje i nieruchomości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Wybrane problemy*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2014, s. 51-65.
- Steinhauser G., 2015, *Not all on board with the European Fiscal Board*, The Wall Street Journal – Europe, Nov. 13, <http://blogs.wsj.com/brussels/2015/11/13/not-all-on-board-with-the-european-fiscal-board/> (10.02.2016).
- Wierzbna R., Gostomski E., Penczar M., Liszewska M., Górski P., Giżyński J., Małecka E., 2014, *Polski sektor bankowy wobec wyzwań związanych z kryzysem finansowym w strefie euro*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot.  
<https://mfac.gov.mt/en/Home/Pages/About-Us.aspx> (10.02.2016).  
<http://www.euifis.eu/> (10.02.2016).