

Sławomir Franek

Uniwersytet Szczeciński

ROLA NIEZALEŻNYCH INSTYTUCJI FISKALNYCH W PRZEMIANACH FINANSÓW PUBLICZNYCH*

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie roli niezależnych instytucji fiskalnych w przemianach współczesnych finansów publicznych. Wskazano w nim na specyfikę ich funkcjonowania w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Ukazano także możliwości zastosowania podobnych rozwiązań w Polsce w świetle wprowadzanych zmian w regulacjach finansów publicznych, służących wzmocnieniu dyscypliny fiskalnej.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, niezależne instytucje fiskalne, procedura budżetowa.

1. Wstęp

Napięcia budżetowe, których doświadczają w ostatnich latach gospodarki wielu krajów, świadczyć mogą o niedostatecznym dostosowaniu rozwiązań instytucjonalnych w sektorze finansów publicznych do zmieniających się uwarunkowań polityczno-ekonomicznych współczesnego świata. Szczególnie mocno obserwowane jest to na przykładzie integrującej się Europy. Pozostawienie polityki fiskalnej w gestii poszczególnych państw strefy euro spowodowało, że skutki niefrasobliwości jednych państw przenoszone są na cały obszar Unii. Stąd też pojawiają się propozycje stosowania rozwiązań mających służyć zwiększeniu wiarygodności budżetowej poszczególnych państw członkowskich. Przykładem stosowanym w niektórych krajach jest powołanie niezależnych instytucji fiskalnych, które w skrajnej postaci mogłyby się upodobnić do działań niezależnych banków centralnych, przejmując przynajmniej część odpowiedzialności za kształtowanie polityki fiskalnej w sposób niezależny od rządu. Celem artykułu jest ukazanie specyfiki funkcjonowania takich instytucji ze wskazaniem tych obszarów ich działalności, które mogłyby zostać zaimplementowane do polskich warunków.

* Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2011 jako projekt badawczy nr N N113 322 738.

2. Instytucjonalny wymiar polityki fiskalnej

A. Alesina i R. Perotti dokonują przeglądu możliwych modeli wskazujących na instytucjonalne aspekty polityki fiskalnej. Koncentrują one uwagę na następujących aspektach: 1) zjawisku iluzji fiskalnej spowodowanym brakiem zrozumienia przez wyborców istniejących międzyokresowych ograniczeń budżetowych, co powoduje brak presji społecznej na przeciwdziałanie niedostosowaniom fiskalnym, 2) niedostatecznym uwzględnianiu w procesie politycznym przyszłych pokoleń ponoszących koszty decyzji podejmowanych w interesie obecnych pokoleń, 3) wykorzystaniu długu jako parametru używanego przez obecne rządy do ograniczania aktywności przyszłych rządów, 4) istnieniu konfliktów na scenie politycznej powodujących konieczność odsuwania w czasie niezbędnych dostosowań fiskalnych, 5) skłonności przedstawicieli grup interesów do przeszacowania korzyści uzyskiwanych dzięki pozyskaniu środków publicznych w porównaniu z kosztami, którymi jest obciążane całe społeczeństwo, 6) nieskuteczności instytucji budżetowych, z uwzględnieniem procedur przygotowywania, zatwierdzania i wykonywania budżetu [Alesina, Perotti 1995, s. 14-18].

Wraz z identyfikacją przyczyn występującej nierównowagi fiskalnej wskazać należy na konieczność podejmowania działań służących wzmocnieniu instytucjonalnych aspektów procesu budżetowego. Przykładami mogą być: 1) poprawa przejrzystości polityki fiskalnej z uwzględnieniem kwestii odpowiedzialności władz fiskalnych, 2) stosowanie reguł fiskalnych, 3) wydłużenie horyzontu planowania budżetowego, 4) tworzenie niezależnych instytucji fiskalnych.

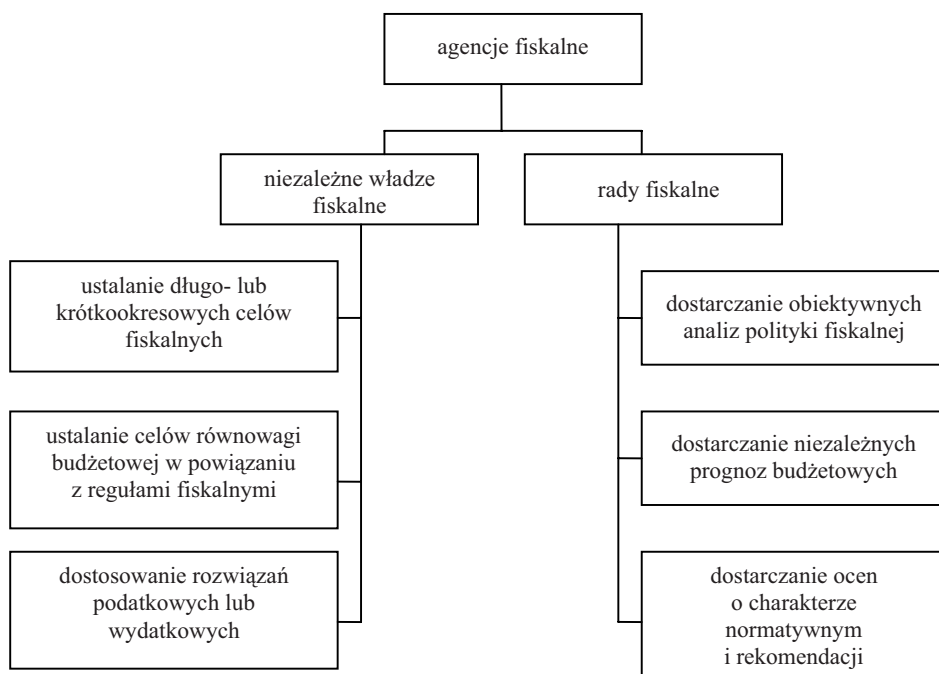
3. Rodzaje niezależnych instytucji fiskalnych

Niezależne instytucje fiskalne traktowane są jako niezależne pod względem funkcjonalnym instytucje publiczne, wyłączone poza struktury banku centralnego, rządu lub parlamentu, których rola sprowadza się do przygotowywania projekcji makroekonomicznych oraz monitorowania rezultatów polityki fiskalnej [*Public finances...* 2009, s. 93]. Zadaniemi takich instytucji powinny być:

- 1) analizowanie skutków decyzji budżetowych,
- 2) ukazywanie logiki podejmowanych decyzji politycznych.

Chociaż część środowiska akademickiego proponuje delegowanie niektórych decyzji fiskalnych na niezależne instytucje fiskalne, idea ta nie została do tej pory zastosowana w praktyce. Wynika to zapewne z tego, że stanowienie polityki fiskalnej ma zdecydowanie bardziej wymiar polityczny niż prowadzenie polityki pieniężnej. Doprowadziło to więc do nadania niezależnym instytucjom fiskalnym nieco innej roli niż niezależnym bankom centralnym. O ile na bankach centralnych spoczywa formalna odpowiedzialność za kształtowanie warunków funkcjonowania sfery pieniężnej, o tyle niezależnym instytucjom fiskalnym przypisano zadanie monitorowania finansów publicznych.

Obecny trend do tworzenia niezależnych instytucji fiskalnych ma dwa zasadnicze źródła inspiracji. Pierwsze z nich wywodzi się z istniejących wcześniej instytucji, których kompetencje zapewniały pełnienie funkcji niezależnych obserwatorów podejmowanych decyzji budżetowych. Wśród takich instytucji wymienić można Najwyższą Radę Finansów (Conseil Supérieur des Finances) w Belgii, założoną jeszcze w 1936 r., Centralne Biuro Planowania (Centraal Planbureau) w Holandii, działające od 1947 r., Radę Ekonomiczną (De Økonomiske Råd) w Danii, powstałą w 1962 r., czy Biuro Budżetowe Kongresu (Congressional Budget Office) założone w USA w 1975 r. Drugim źródłem pomysłów dla tworzenia takich instytucji stały się propozycje środowiska naukowego. Wśród nich wymienić można publikacje von Hagen i Ardena, Wren-Lewisa, Balla, Blindera, Calmforsa, Wyplosza [Jonung, Larch 2006, s 491-534]. W niektórych z tych propozycji proponowano delegowanie na te instytucje części decyzji w zakresie stanowienia polityki fiskalnej („twarda opcja” niezależnych instytucji fiskalnych). W rozwiązaniu o charakterze „twardym” przyjmuje się, że rada ustala corocznie poziom salda budżetu lub oczekiwany poziom długu publicznego. Zakłada się, że stanowi to cel, któremu podczas procesu budżetowego musi sprostać rząd. Nie jest znany kraj, w którym wdrożono rozwiązanie o takim charakterze.



Rys. 1. Klasyfikacja niezależnych instytucji fiskalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Debrun i in. 2009, s. 44].

W praktyce funkcjonowanie takich instytucji opiera się więc na pełnieniu funkcji doradczej albo monitorującej bez mocy podejmowania decyzji fiskalnych. Klasyfikację możliwych wariantów działania niezależnych instytucji fiskalnych ukazano na rys. 1.

4. Zadania niezależnych instytucji fiskalnych

Zadania realizowane przez niezależne instytucje fiskalne można przedstawić następująco. Po pierwsze, przykłady holenderski, duński i brytyjski wskazują, że mogą one być źródłem obiektywnych prognoz makroekonomicznych, które mogą być wykorzystywane na potrzeby tworzenia budżetu. Po drugie, instytucje takie mogą dostarczać informacji o szacunkowych kosztach różnych inicjatyw rządowych, tak jak to się dzieje na przykład w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Po trzecie, ich rola może polegać na dokonywaniu ewaluacji *ex ante* prowadzonej polityki fiskalnej z punktu widzenia możliwości osiągnięcia średnioterminowych celów fiskalnych. Takie zadania nałożono na funkcjonującą na Węgrzech Radę Fiskalną (Kölségtésti Tanács). Po czwarte, niezależne instytucje fiskalne dokonują ewaluacji *ex post* z punktu widzenia osiągnięcia celów fiskalnych, o czym świadczy przykład szwedzki. Po piąte, ich aktywność może się skupiać na analizie długoterminowej równowagi budżetowej, czego przykładem jest działalność austriackiego Komitetu Długu Publicznego (Staatsschuldenausschuss). Po szóste wreszcie, niektóre z tych instytucji angażują się w tworzenie rekomendacji dla prowadzonej polityki fiskalnej, tak jak to jest np. w Austrii, Danii i Szwecji.

Zadania przynależne takim instytucjom są dosyć mocno uzależnione od środowiska, w którym przyszło im funkcjonować. I tak przykładowo szwedzka Rada Polityki Fiskalnej (Finanspolitiska rådet) specjalizuje się w ogólnej ocenie polityki fiskalnej, kładąc mniejszy nacisk na aspekty formalne, a większy na korzystanie z dorobku środowiska naukowego. Jednocześnie nie zajmuje się dokonywaniem prognoz makroekonomicznych czy szczegółowych projekcji budżetowych. Jest to wynikiem naturalnego rozdziału obowiązków między pozostałymi agencjami rządowymi działającymi w podobnym obszarze. Oznacza to, że Instytut Badań Konjunktury (Konjunkturinstitutet) jest odpowiedzialny za dostarczanie niezależnych prognoz makroekonomicznych oraz analizę skutków rozwiązań podatkowych i sytuację na rynku pracy, a Urząd Zarządzania Finansami (Ekonomistyrningsverket) koncentruje swoją działalność na przygotowywaniu projekcji budżetowych oraz ocenie wykonania budżetu [Calmfors 2010, s. 14].

W tabeli 1 przedstawiono zróżnicowanie zadań realizowanych przez istniejące w krajach Unii Europejskiej niezależne instytucje fiskalne.

W związku z tworzeniem takich instytucji zasadne jest jednak pytanie, jaka jest przewaga rozwiązania, w którym przedstawiciele środowiska akademickiego i inni eksperci ekonomiczni pracują na rzecz niezależnej instytucji fiskalnej, w sytuacji gdy mogą uczestniczyć w debacie publicznej na temat stanu finansów publicznych bez

Tabela 1. Zadania realizowane przez niezależne instytucje fiskalne w krajach UE

Wybrane typy zadań realizowanych przez niezależne instytucje fiskalne	Liczba krajów	Kraje
Przygotowywanie prognoz makroekonomicznych	13	Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Dania, Węgry, Holandia, Słowenia, Węgry, Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Grecja
Przygotowywanie prognoz budżetowych	10	Austria, Dania, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania
Przygotowywanie analiz budżetowych	7	Austria, Francja, Węgry, Holandia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania
Analizy długo- i krótkookresowych skutków polityki fiskalnej	3	Holandia, Szwecja, Wielka Brytania
Proponowanie zmian w budżecie	4	Austria, Belgia, Dania, Węgry
Tworzenie „systemu wczesnego ostrzegania” w przypadku szacowanych odchyleń wykonania budżetu od planu	7	Belgia, Dania, Estonia, Węgry, Luksemburg, Szwecja, Wielka Brytania

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Hagemann 2010, s. 13-14].

konieczności formalizacji ich działań. Można wskazać co najmniej trzy argumenty. Po pierwsze, posiadanie oficjalnego statusu takiej instytucji zwiększa możliwości jej oddziaływania na decyzje polityków i wyborców. Może się to odzwierciedlać choćby w łatwiejszym dostępie do środków masowego przekazu. W dłuższej perspektywie pozwala także na budowanie reputacji, którą można traktować w kategoriach kapitału instytucjonalnego. Po drugie, takiej instytucji mogą być nadane określone kompetencje w procedurze budżetowej, co może oznaczać wykreowanie dodatkowej płaszczyzny dyskusji nad kształtem budżetu. Może ona przybierać różne postaci, takie jak: dostarczanie prognoz i wsparcia analitycznego w przygotowaniu budżetu, formułowanie rekomendacji budżetowych na poszczególnych etapach procesu budżetowego, aktywność przedstawicieli rady podczas prac parlamentarnych nad budżetem. Po trzecie, posiadanie takiej instytucji jest doskonałą motywacją dla pracowników naukowych oraz pozostałych ekspertów ekonomicznych do trwałego i wyważonego uczestnictwa w publicznej dyskusji na temat polityki fiskalnej. Uczestnictwo w pracach tej instytucji daje możliwość prowadzenia badań trudnych do realizacji w innej formie. Wraz ze wzrostem specjalizacji badań coraz trudniej naukowcom poświęcić czas na wzięcie udziału w debacie poświęconej polityce gospodarczej kraju. Ustanowienie niezależnej rady polityki fiskalnej może być wówczas postrzegane jako instytucjonalna forma przekierowania zainteresowań wielu naukowców na ocenę realizowanej polityki fiskalnej, pozwalająca na wykreowanie popytu na obszary badawcze, które do tej pory nie cieszyły się zainteresowaniem zbyt wielu zdolnych naukowców.

Rady fiskalne mogą bezpośrednio oddziaływać na poprawę stanu finansów publicznych przez wskazywanie długoterminowych konsekwencji podejmowanych

decyzji fiskalnych oraz ukazywanie sytuacji, w których decyzje polityków podejmowane są w ograniczonym stopniu w interesie publicznym, a bardziej sprzyjają określonym grupom interesów [Rogoff, Bertelsmann 2010]. Sprzyjając w ten sposób przejrzystości budżetowej, oddziałują na wzrost odpowiedzialności władzy fiskalnej. Może to być realizowane także dzięki monitorowaniu wydatków pozabudżetowych oraz wszelkich form stosowania kreatywnej rachunkowości budżetowej. Stojąc na straży dyscypliny fiskalnej, rada, dokonując oceny realizowanej polityki fiskalnej, recenzuje decyzje polityków z punktu widzenia ich naturalnej skłonności do oddziaływania na gospodarkę w krótkim terminie, wskazując opinii publicznej długoterminowe skutki przyjmowanych rozwiązań. Szczególnie istotną aktywnością rady jest oddziaływanie na wzmocnienie stosowanych w danym kraju reguł fiskalnych. Można stwierdzić, że niezależne instytucje fiskalne pełnią funkcję komplementarną dla reguł fiskalnych, i to co najmniej z dwóch przyczyn. Po pierwsze, działalność analityczna rady może stanowić pewnego rodzaju ograniczenie dla rządu w poszukiwaniu kreatywnych rozwiązań mających przy poluzowaniu budżetu wypełnienie zobowiązań zdefiniowanych w regule fiskalnej. Po drugie, presja rady może być czynnikiem zwiększającym wiarygodność rządu w sytuacji, gdy występują odchylenia od zakładanych celów fiskalnych. Presja ta bowiem może wymuszać przedstawienie przez rząd rzeczywistych przyczyn niewywiązywania się z podjętych zobowiązań.

5. Indeks niezależności instytucji fiskalnych

W procesie tworzenia niezależnych instytucji fiskalnych konieczne jest określenie ich miejsca w strukturze procesu budżetowego i to co najmniej z punktu widzenia trzech kryteriów: stopnia niezależności, możliwości oddziaływania oraz składu. W zakresie niezależności rad fiskalnych zasadne jest stosowanie takich samych reguł jak w przypadku banków centralnych, co do których istnieje konsens w zakresie niezależności: funkcjonalnej, instytucjonalnej, personalnej i finansowej. Niezależność instytucji fiskalnych należy postrzegać przez pryzmat ich „niezależności od rządu, rządzących, partii opozycyjnych oraz toczących się walk politycznych” [Kornai 2010, s. 2].

Warto zwrócić uwagę na kilka aspektów tego zagadnienia. Po pierwsze, oznacza to konieczność kadencyjności składu rady w taki sposób, aby możliwe było prowadzenie działalności w oderwaniu od kalendarza wyborczego. Po drugie, istotne jest rozstrzygnięcie, w jaki sposób wyłaniania mają być członkowie rady. Przykłady kanadyjski, amerykański czy węgierski pokazują, że decyzje w tej sprawie leżą w kompetencji parlamentu. W przypadku rozwiązań duńskich, szwedzkich i brytyjskich członkowie rady powoływani są przez rząd. Po trzecie, konieczne jest określenie relacji między członkami rady a rządem. W szczególności zasadne jest wypracowanie standardów kontaktowania się przedstawicieli rady z członkami rządu. Dotyczy to chociażby kwestii, na ile możliwość wcześniejszego ustosunkowania się rady podczas spotkania „za zamkniętymi drzwiami” do propozycji budżetowych rządu, zanim zostaną one upublicznione, wpłynąć może na niezależność przeprowadzonej

później oceny budżetu. Znane są przypadki, w których regularne spotkania przedstawicieli Centralnego Biura Planowania w Holandii z ministrami są wykorzystywane do wywierania na Biuro presji na zmianę fragmentów analiz, które nie odpowiadają oczekiwaniom rządu [Calmfors 2010, s. 19].

W dłuższej perspektywie możliwości oddziaływania rady fiskalnej na otoczenie polityczno-gospodarcze determinowane są jakością i bezstronnością jej analiz. Daje to podstawy budowy reputacji stwarzającej presję opinii publicznej na poczynania rządu, który w takiej sytuacji nie jest w stanie ignorować przedstawianych przez radę opinii i rekomendacji. W krótkim horyzoncie opinie rady mogą być traktowane przez rząd jako podstawa dyskusji nad ograniczeniami budżetowymi. Oznacza to, że zwłaszcza w warunkach kryzysu finansów publicznych rekomendacje rady mogą być wykorzystywane przez rząd jako forma wsparcia w podejmowaniu trudnych do akceptacji przez opinię publiczną decyzji.

Skład rady fiskalnej może być zróżnicowany. Przykłady takich instytucji wskazują, że wśród jej członków wyróżnić można reprezentantów czterech środowisk: naukowców, specjalistów z zakresu finansów publicznych wywodzących się ze struktur administracji publicznej, analityków wywodzących się z sektora finansowego i byłych polityków. Jednocześnie należy podkreślić, że dominującą grupę stanowią przedstawiciele środowiska akademickiego.

Biorąc pod uwagę wybrane aspekty funkcjonowania instytucji fiskalnych, można zbudować prosty indeks ukazujący poziom ich niezależności. Korzystając z bazy danych Komisji Europejskiej, wyselekcjonowano dziesięć parametrów wpływających, zdaniem autora, na ocenę stopnia niezależności tych instytucji. Sposób nadawania punktacji za wypełnianie poszczególnych cech przedstawiono poniżej.

1. Dostarczanie niezależnych analiz: 1 – tak, 0 – nie.
2. Sporządzanie regularnych raportów dotyczących budżetu: 1 – tak, 0 – nie.
3. Reakcja rządu na raport: 2 – zobligowany do zastosowania się do wskazań zawartych w raporcie, 1 – zobligowany do udzielenia odpowiedzi na uwagi zawarte w raporcie, 0 – brak konieczności reakcji rządu na raport.
4. Sporządzanie niezależnych prognoz ekonomicznych: 1 – tak, 0 – nie.
5. Sporządzanie rekomendacji dla rządu: 1 – tak, 0 – nie.
6. Zróżnicowanie składu rady/kadry zarządzającej: 1 – reprezentacja środowiska akademickiego, urzędników i ekspertów ekonomicznych, 0,67 – obecność przedstawicieli dwóch grup spośród wskazanych powyżej, 0,33 – obecność przedstawicieli jednej grupy spośród wskazanych powyżej, 0 – brak przedstawicieli którejś ze wskazanych grup.
7. Instytucja wybierająca skład rady: 1 – inna niż rząd, 0 – rząd.
8. Status prawny: 1 – określony w konstytucji, 0,5 – określony w ustawie, 0 – inny.
9. Status instytucjonalny: 1 – brak usytuowania w strukturach administracji rządowej, 0 – usytuowanie w strukturach administracji rządowej.
10. Źródła finansowania: 1 – niezależne od rządu, 0 – rządowe.

W tabeli 2 ukazano kształtowanie wartości indeksu niezależności instytucji fiskalnych dla badanych krajów Unii Europejskiej, liczonego jako suma punktów uzyskanych za wypełnianie poszczególnych kryteriów (ponumerowanych odpowiednio od 1 do 10).

Tabela 2. Indeks niezależności instytucji fiskalnych

Kraje											Wartość indeksu
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Austria	1	1	0	1	1	0,67	1	0,5	1	1	8,17
Belgia	1	1	2	1	1	0,67	1	0,5	0	0	8,17
Niemcy	1	1	1	1	1	0,67	1	0,5	1	0	8,17
Dania	1	1	0	1	1	0,33	1	0	0	1	6,33
Estonia	0	.	.	0	1	0,33	1	1	1	0	4,33
Grecja	1	1	0	1	0	0,00	0	0	0	0	3,00
Hiszpania	1	1	0	0	1	0,67	1	1	1	0	6,67
Francja	1	1	0	1	1	0,67	0	0,5	1	0	6,17
Węgry	1	1	0	1	1	0,33	1	1	1	1	8,33
Włochy	1	1	0	1	0	1,00	0	0,5	1	1	6,50
Litwa	1	1	0	0	1	0,00	1	1	1	0	6,00
Luksemburg	1	1	0	0	1	0,33	1	1	1	0	6,33
Holandia	1	1	0	1	0	1,00	1	0,5	0	1	6,50
Portugalia	1	1	0	0	1	1,00	1	1	1	1	8,00
Szwecja	1	1	0	1	1	0,67	1	0,5	0	1	7,17
Słowenia	1	1	0	1	0	0,33	0	0,5	1	1	5,83
Wielka Brytania	0	1	0	1	1	1,00	1	0,5	1	0	6,50
średnia	0,88	0,94	0,18	0,71	0,76	0,57	0,76	0,62	0,71	0,47	6,60

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Z przedstawionych w tabeli danych wynika stosunkowo mocne usytuowanie instytucji fiskalnych w takich krajach, jak: Austria, Belgia i Niemcy. Pozycja Węgier i Portugalii jest rezultatem wzmocnienia ich roli w ostatnim okresie, jako jeden z elementów przeciwdziałania napięciom fiskalnym. Z drugiej strony trudno dostrzec szczególne znaczenie działania niezależnej instytucji fiskalnej w Grecji. Z punktu widzenia oceny poszczególnych kryteriów branych pod uwagę do pomiaru niezależności tych instytucji zwraca uwagę fakt ograniczonej możliwości formalnego ich wpływania na zmiany polityki fiskalnej rządu, co potwierdza tezę o ich roli doradczo-monitorującej.

6. Wnioski dla Polski

Przedstawione na przykładzie analizowanych krajów rozwiązania dają podstawę do rozważenia możliwości implementacji tego obszaru instytucjonalizacji polskiej polityki fiskalnej.

W świetle zmian ustawy o finansach publicznych¹ zasadne jest zastanowienie się nad sposobem realizacji znajdujących się w niej zapisów bezpośrednio odnoszących się do poruszanych w artykule zagadnień. Po pierwsze, założono w nich wprowadzenie dyscyplinującej reguły wydatkowej ograniczającej coroczny wzrost elastycznych wydatków budżetu państwa do poziomu zgodnego z prognozowanym, na dany rok budżetowy, średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększonym o jeden punkt procentowy. Reguła ta miałaby obowiązywać w okresie, gdy Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu. Przykłady wielu krajów wskazują, że niezależne instytucje fiskalne mogą dokonywać oceny wywiązywania się rządu z przedstawianych zobowiązań. W sytuacji, w której uznawanie wydatków za elastyczne bądź sztywne obarczone może być dużym stopniem uznaniowości, dokonanie niezależnej oceny jest w takiej sytuacji wskazane. Po drugie, i zapewne ważniejsze z punktu widzenia aktywności niezależnych ekspertów jest wprowadzenie mocą znowelizowanych zapisów ustawy o finansach publicznych obowiązku zamieszczania w treści nowych projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów maksymalnego, kwotowego limitu skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, które to skutki wynikają z wprowadzenia w życie proponowanych regulacji na okres 10-letni. Wskazano ponadto na konieczność uwzględnienia tych unormowań w tworzeniu wieloletniego planu finansowego państwa. Tego typu szacunki powinny być przedmiotem szczegółowych analiz i ocen, ukazujących w odpowiedzialny sposób konsekwencje wprowadzanych rozwiązań budżetowych, stając się narzędziem zwiększenia w oczach opinii publicznej wiarygodności prowadzonej w Polsce polityki fiskalnej. Doświadczenia międzynarodowe wskazują na powierzanie tego rodzaju zadań niezależnym instytucjom fiskalnym.

7. Podsumowanie

Doświadczenia krajów europejskich wskazują, że niezależne instytucje fiskalne są elementem szerszego spojrzenia na przemiany sektora finansów publicznych, z istotną rolą reguł fiskalnych i innych rozwiązań służących wspieraniu działań zwiększających wiarygodność fiskalną gospodarek w perspektywie wieloletniej. Ich rola jednak odbiega od znaczenia niezależnych banków centralnych. Stanowią one raczej wsparcie analityczno-doradcze dla władzy fiskalnej, oddziałując na wzrost przejrzystości budżetowej i wpływając na wywieranie presji na rząd w zakresie zapewniania dyscypliny fiskalnej.

¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz U 2010 nr 257, poz. 1726.

Literatura

- Alesina A, Perotti R., *The political economy of budget deficits*, „IMF Staff Papers” 1995, vol. 42, no. 1.
- Calmfors L., *The role of independent fiscal policy institutions*, Finanspolitiska rådet, 2010.
- Debrun S., Hauner D., Kumar M.S., *Independent fiscal agencies*, „Journal of Economic Surveys” 2009, vol. 23.
- Hagemann, R., *Improving fiscal performance through fiscal councils*, OECD Economics Department Working Papers 2010, no. 829.
- Hagen J. von, Harden I.H., *Budget processes and commitments to fiscal discipline*, „European Economy Reports and Studies” 1994, No. 3.
- Jonung L., Larch M., *Improving fiscal policy in the EU: The case for independent forecasts*, „Economic Policy” 2006, vol. 21.
- Kornai J., *Introductory remarks*, Conference on Independent Fiscal Institutions, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest 2010.
- Public finances in EMU 2009*, „European Economy” 2009, no. 5.
- Rogoff K.S., Bertelsmann J.I., *The rationale for fiscal policy councils: Theory and evidence*, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest 2010.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU 2010 nr 257, poz. 1726.

THE ROLE OF INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS IN THE TRANSFORMATION OF PUBLIC FINANCE

Summary: The article presents the role of independent fiscal institutions in the transformation of modern public finance. It shows their specificity and functions in the European Union countries. The article also suggests the possibility of similar solutions in Poland in the light of new development in public finance regulations, which aim to strengthen fiscal discipline.