

Polska musi utworzyć radę fiskalną

Reforma reguł budżetowych i nadzór nad finansami publicznymi w krajach członkowskich może stać się katalizatorem zmian, których coraz głośniejsze domagają się środowiska ekonomistów. Nowe przepisy nakładają na państwa członkowskie obowiązki prowadzenia nadzoru nad finansami publicznymi w sposób całkowicie niezależny i bezprecedensowo jawny. I chociaż implementacja tych reguł będzie wyzwaniem dla polskiej legislacji, to w ostatecznym rozrachunku zyskamy nie tylko poprawę finansowej wiarygodności Polski, ale też być może efektywności wydatkowania środków budżetowych.

8 grudnia w Brukseli miało miejsce posiedzenie Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN). Na spotkaniu omówiono proponowaną reformę unijnych ram zarządzania gospodarczego, czyli zestawu zasad dotyczących krajowej polityki fiskalnej i gospodarczej, które mają zastosowanie do wszystkich państw członkowskich. Ich głównym zadaniem jest przede wszystkim zapewnienie stabilności i przejrzystości finansów publicznych oraz promowanie konwergencji przy jednoczesnym eliminowaniu zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

Nadia Calviño, pełniąca obowiązki pierwszego wiceprezydenta Hiszpanii oraz ministra gospodarki i cyfryzacji oceniła, że dzięki ciągłym konsultacjom oraz intensywnej pracy Rady, w ostatnich tygodniach, udało się osiągnąć znaczące postępy w sprawie reform ram zarządzania gospodarczego. Pomimo braku całkowitego porozumienia odnośnie do wszystkich analizowanych problemów, Rada opublikowała 3 nowe projekty aktów prawnych, które modernizują reguły budżetowe oraz nadzór nad sektorem finansów publicznych w krajach Wspólnoty:

1. Rozporządzenie 1466/97 (część prewencyjna Paktu Stabilności i Wzrostu)
2. Rozporządzenie 1467/97 (część korekcyjna Paktu Stabilności i Wzrostu)
3. Dyrektywa 2011/85/EU (reguły, system finansów publicznych)

Z perspektywy Polski w szczególności ostatni z nich zasługuje na uwagę i analizę. Wynika z niego, że Polska będzie musiała uruchomić niezależną radę fiskalną od 2025 roku. Oznacza to, że w ciągu 2024 roku należy dokonać implementacji dyrektywy w prawie krajowym.

W art. 4 dyrektywy (2011/85/EU) wprowadzono zmiany, ust. 5 i 6 otrzymały brzmienie:

5. Państwa członkowskie określają instytucję odpowiedzialną za sporządzanie prognoz makroekonomicznych i budżetowych. Co najmniej raz w roku państwa członkowskie i Komisja prowadzą dialog techniczny dotyczący założeń leżących u podstaw przygotowywania prognoz makroekonomicznych i budżetowych.

6. Prognozy makroekonomiczne i budżetowe na potrzeby rocznego i wieloletniego planowania budżetowego opracowywane przez instytucje krajowe podlegają regularnej, obiektywnej i kompleksowej ocenie przeprowadzanej przez niezależny organ, w tym ocenie *ex post*. Wyniki tej oceny są podawane do wiadomości publicznej i odpowiednio uwzględniane w przyszłych prognozach makroekonomicznych i budżetowych. Jeżeli w wyniku oceny wykryty zostanie znaczny błąd systematyczny wpływający na prognozy makroekonomiczne w okresie co najmniej czterech kolejnych lat, dane państwo członkowskie podejmuje niezbędne działania i podaje je do wiadomości publicznej.

W dyrektywie pojawił się również artykuł 8, który w klarowny sposób określa cechy i zadania niezależnych instytucji fiskalnych (Independent Fiscal Institution - IFI). Według opublikowanego przez Radę aktu, państwa członkowskie mają zapewnić, aby niezależne instytucje fiskalne, takie jak organy strukturalnie lub organy wyposażone w autonomię funkcjonalną w odniesieniu do władz budżetowych państw członkowskich, były ustanawiane na mocy krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub wiążących przepisów administracyjnych. Ponadto powinny być to instytucje składające się z członków mianowanych i powoływanych na podstawie ich doświadczenia i kompetencji w dziedzinie finansów publicznych, makroekonomii lub zarządzania budżetem.

Dokument określa także w jasny sposób cechy IFI. Instytucje te:

- nie przyjmują instrukcji od władz budżetowych danego państwa członkowskiego ani od żadnego innego podmiotu publicznego lub prywatnego;
- mają zdolność do publicznego informowania o swoich ocenach i opiniach w odpowiednim czasie;
- dysponują odpowiednimi i stabilnymi zasobami własnymi w celu skutecznego wykonywania swojego mandatu, w tym wszelkiego rodzaju analiz w ramach swojego mandatu;
- mają odpowiedni i terminowy dostęp do informacji potrzebnych do wypełniania swojego mandatu;
- podlegają regularnym zewnętrznym ocenom przeprowadzanym przez niezależnych ewaluatorów.

W dyrektywie zostały również przedstawione konkretne zadania, jakie realizować mają niezależne instytucje fiskalne. Państwa członkowskie mają zapewnić, że utworzone przez nie IFI będą:

- opracowywać roczne i wieloletnie prognozy makroekonomiczne i budżetowe stanowiące podstawę średniookresowego planowania rządowego lub zatwierdzać prognozy wykorzystywane przez władze budżetowe;

- sporządzać oceny zdolności obsługi zadłużenia stanowiących podstawę średnioterminowego planowania rządu lub zatwierdzać oceny przedstawione przez władze budżetowe;
- sporządzać oceny wpływu polityki na stabilność budżetową oraz zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu lub zatwierdzać oceny przedstawione przez władze budżetowe;
- monitorować przestrzeganie specyficznych dla danego kraju numerycznych reguł fiskalnych zgodnie z art. 6;
- monitorować zgodności z unijnymi ramami fiskalnymi;
- przeprowadzać regularne przeglądy krajowych ram budżetowych w celu oceny zgodności, spójności i skuteczności tych ram, w tym mechanizmów i zasad regulujących relacje fiskalne między organami publicznymi w podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- brać udział w regularnych dyskusjach w parlamencie krajowym.

Dodatkowo państwa członkowskie będą miały obowiązek zapewnić, aby władze budżetowe (danego państwa członkowskiego) stosowały się do ocen lub opinii wydanych przez instytucje w kontekście zadań, które zostały zaprezentowane. W przypadku, gdy władze budżetowe nie stosują się do tych ocen lub opinii, publicznie uzasadniają decyzję o niestosowaniu się w terminie miesiąca od wydania takich ocen lub opinii.

Niezależne instytucje fiskalne w Polsce

Aktualnie w debacie publicznej coraz głośniejszą mówi się o konieczności przywrócenia przejrzystości i wiarygodności w kontekście zarządzania finansami publicznymi. Jak zauważają autorzy raportu „Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski. Edycja II”, nieprzejrzystość finansów publicznych podważa zaufanie do instytucji zajmujących się zarządzaniem finansami publicznymi. Negatywnie wpływa ona również efektywność wydatkowania środków publicznych.

Gołębiowski¹ już w 2010 r. w swojej analizie przeprowadzonej dla Biura Analiz Sejmowych zauważa interesującą zbieżność pomiędzy wynikami sektora finansów publicznych a istnieniem instytucji fiskalnych. Według niego, mają one przynajmniej pośredni wpływ na racjonalność zarządzania środkami publicznymi oraz są dowodem poważnego podejścia do problemów finansów publicznych.

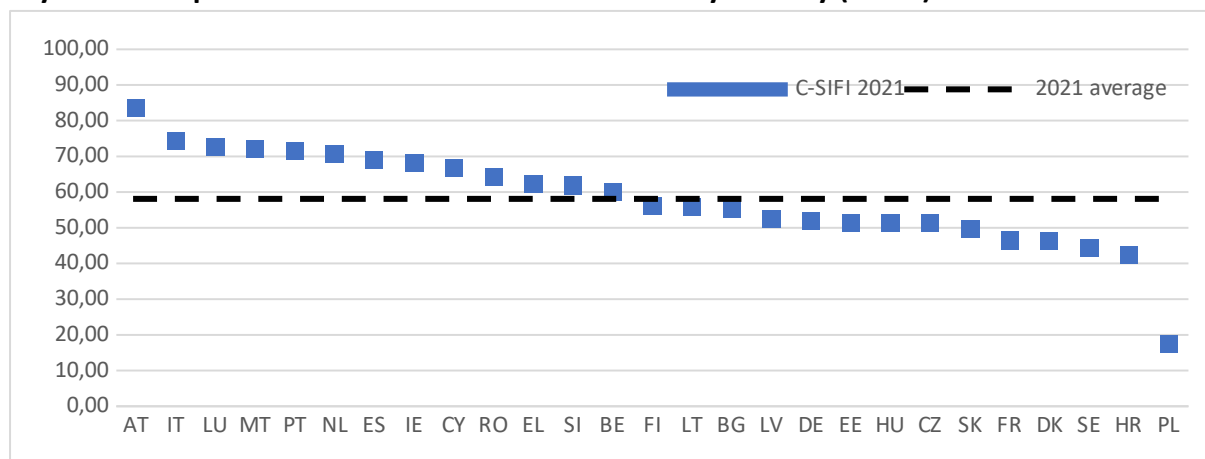
Zasadne wydaje się więc powołanie niezależnej instytucji fiskalnej (Rady Fiskalnej), która stałaby na straży przejrzystości finansów publicznych i patrzyłaby na ręce rządzącym wydatkującym środki zebrane od obywateli w postaci danin.

W przypadku Polski utworzenie Rady Fiskalnej wydaje się obecnie szczególnie pilne. Jak pokazuje publikowany przez Komisję Europejską Country-Scope Index of Fiscal Institutions, który mierzy zakres zadań wykonywanych przez niezależne instytucje fiskalne,

¹ Gołębiowski G., *Rada polityki fiskalnej*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze”, 2010, nr 9(79).

Polska zajmuje niechlubne ostatnie miejsce wśród krajów Wspólnoty i znajduje się znacząco poniżej średniej.

Wykres 1. Scope Index of Fiscal Institutions in 2021 by country (C-SIFI)²



Źródło: Opracowanie władne na podstawie strony internetowej Komisji Europejskiej, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en, [dostęp: 11.12.2023]

Słaby wynik Polski może wynikać z niedostatecznego wykonywania zadań związanych z: monitorowaniem zgodności z zasadami fiskalnymi, prognozowaniem makroekonomicznym, prognozowaniem budżetowym i kalkulacją polityki, oceną stabilności, promowaniem przejrzystości fiskalnej oraz zaleceniami normatywnymi dotyczącymi polityki fiskalnej³. Tylko część z nich (np. ocenianie wykonania budżetu) wykonuje Najwyższa Izba Kontroli.

Podsumowanie i rekomendacje

Pomimo toczącej się od wielu lat dyskusji na temat zasadności utworzenia w Polsce rady fiskalnej, żadnemu rządowi nie udało się zrealizować tego zadania. Jednakże nadzieję dają słowa nowego premiera Donalda Tuska, wypowiedziane podczas wtorkowego exposé: „Wprowadzimy radę fiskalną, ludzi neutralnych, którzy będą opiniowali wydatki w taki sposób, aby nasza możliwie szczodra i hojna polityka społeczna nie zagrażała w żaden sposób stabilności finansowej państwa”. To podkreśla dużą rangę i znaczenie tej instytucji dla nowego rządu.

Opublikowana przez ECOFIN dyrektywa (2011/85/EU) w sposób bezpośredni wymaga od krajów członkowskich podjęcia się zadania, o którym wspominał nowy Prezes Rady Ministrów. Wdrożenie tej reformy z pewnością na wiele lat zdeterminuje kształt finansów publicznych w Polsce. Warto przypomnieć, że dyrektywy unijne wymagają dostosowania do

² Indeks Country-SIFI ma na celu zilustrować zakres wszelkiego rodzaju zadań podejmowanych przez niezależne instytucje fiskalne w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przyjmuje on wartości od 0 do 100, gdzie 100 oznacza optymalną konstrukcję rady fiskalnej.

³ Wszystkie wymienione zadania są składowymi indeksu C-SIFI.

specyficznego dla każdego kraju członkowskiego procesu budżetowego. W procesie implementacji w prawie Polskim będzie trzeba rozstrzygnąć wiele kluczowych kwestii m.in. w jaki sposób będą powoływani członkowie rady, jak będzie ona finansowana, jaka będzie jej rola w krajowym procesie budżetowym czy jakie będą jej relacje formalne z Ministerstwem Finansów i Najwyższą Izbą Kontroli. Dlatego proces wdrożenia tej reformy wymaga otwartych konsultacji i dialogu z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi od samego początku. Tylko w taki sposób uda się wypracować rozwiązania, które zapewnią, że nowa instytucja będzie efektywna, stabilna i odporna na rządy łamiące zasady praworządności, których doświadczyliśmy w ostatnich latach.