Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

DOI:10.17951/h.2015.59.2.91

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XLIX, 2 SECTIO H 2015

Uczelnia Łazarskiego, Wydział Ekonomii i Zarządzania

MACIEJ KRZAK

e-mail: maciej.krzak@lazarski.pl

Koncepcja Rady Polityki Fiskalnej w Polsce

Fiscal Policy Council in Poland

Słowa kluczowe: Rada Polityki Fiskalnej, obciążenie deficytem, niespójność polityki w czasie, problem wspólnych zasobów, delegowanie, dyscyplina fiskalna

Keywords: Fiscal Policy Council, deficit bias, common-pool problem, time-inconsistency of policy, delegating, fiscal discipline, debt sustainability

Wstęp

Wiele rządów poddało swoją politykę fiskalną w jakiejś formie i stopniu zewnętrznej ocenie, aby wzmocnić dyscyplinę fiskalną. Można powiedzieć, że politycy delegują swoje kompetencje do merytokracji. Tak pojawiły się niezależne instytucje fiskalne (NIF), których zakres kompetencji może być bardzo różny. Są wśród nich wielkie agencje rządowe, które przygotowują oceny propozycji budżetowych (Holandia, Stany Zjednoczone), niezależne agencje fiskalne (Belgia) i „akademickie", niezależne rady polityki fiskalnej (Szwecja), które oceniają wyniki tej polityki. Niedawna wielka recesja z lat 2008–2009 i późniejszy kryzys zadłużenia publicznego w krajach strefy euro zachęciły do tworzenia takich instytucji.

Celem tego opracowania jest refleksja nad sensem powstania Rady Polityki Fiskalnej w Polsce (RPF). Autor stawia hipotezę, że przyniosłaby ona wartość dodaną w postaci poprawy dyscypliny fiskalnej w naszym kraju. W pierwszej części tekstu zostaną przedstawione teoretyczne argumenty, które uzasadniają powołanie niezależnej rady polityki fiskalnej. W drugiej części zostanie opisany podział rad ze względu na zakres delegowanej im władzy czy też nadzoru nad polityką fiskalną. W trzecim

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

paragrafie zostaną przedstawione argumenty za powołaniem RPF w Polsce. Wnioski podsumowują przeprowadzone rozważania. Rady polityki fiskalnej podnoszą dyscyplinę finansów publicznych nawet w warunkach istnienia reguł fiskalnych, dlatego powołanie RPF w Polsce mogłoby przyczynić się do poprawy dyscypliny fiskalnej

1. Obciążenie deficytem

Polityka fiskalna cierpi na tzw. ciążenie ku deficytowi (ang. *deficit bias*). Istnieje kilka teoretycznych argumentów na ten temat.

Prosty argument przemawia za tym, że politykom nie można zaufać, iż przedłożą odpowiedzialne zarządzanie makroekonomiczne nad własne korzyści. Najwcześniej fakt ten został wyjaśniony przez teorię publicznego wyboru [Buchanan, Tullock, 1962], należy on zatem do gatunku ekonomii politycznej. Politycy pragną zostać powtórnie wybrani i dlatego mają skłonność do zwiększania deficytu budżetowego (zmniejszania nadwyżki) przed wyborami parlamentarnymi poprzez wzrost wydatków lub zredukowanie podatków. Pojawia się wówczas efekt krótkowzroczności, gdyż w związku z niepewnością, czy zostaną powtórnie wybrani, zbyt silnie dyskontują przyszłość; popierają decyzje, które przynoszą natychmiastowe korzyści za cenę trudno identyfikowalnych kosztów w przyszłości [Persson, Svensson, 1989; Alesina, Tabellini, 1990]. Są za to przeciwni projektom, które przyniosłyby korzyści w przyszłości za cenę poniesienia łatwych do wyliczenia kosztów już dzisiaj. Sprzyja temu fakt, że kadencje wybranych rządów są krótkie, nie mówiąc już o ryzyku ich skrócenia, i nie istnieje mechanizm, przy którego pomocy obecny rząd mógłby zmusić następne rządy do spełnienia jego obietnic. Postępując w ten sposób, zaburzają też zasadę międzypokoleniowej równowagi, gdyż pozostawiają zbyt wiele długu publicznego przyszłym pokoleniom, których preferencje są słabo reprezentowane, gdyż są nieobecne. Skrótowo ujmując: krótkotrwałe rządy stają się krótkowzroczne, dlatego zostawiają po sobie bałagan fiskalny.

Ta logika jest zbieżna z wyjaśnieniem kwestii ciążenia ku deficytowi w związku z problemem wspólnych zasobów (wspólnej własności), z których użytkowania nie można nikogo wyłączyć, natomiast powyżej pewnego poziomu ich konsumpcji następuje rywalizacja między użytkownikami, gdyż zasoby te ulegają stopniowemu wyczerpaniu. Przykłady z mikroekonomii są dobrze znane: wspólne pastwiska, łowiska, publiczne parki i pokłady minerałów. Termin „tragedia wspólnych zasobów" został ukuty przez Garretta Hardina [Hardin, 1968, s. 1243–48], a koncepcję tę do finansów publicznych przenieśli von Hagen i Harden [1995, s. 771–779] oraz Krogstrup i Wyplosz [2006, s. 1–32]. Rządy są pod presją grup interesu, które domagają się więcej wydatków korzystnych dla nich albo niższych podatków, natomiast pula środków budżetowych jest ograniczona. Zaspokoić ich interesy można tylko pogarszając dobrobyt pozostałych poprzez zmniejszenie wydatków albo podwyżkę podatków dla tych pozostałych, czego politycy starają się uniknąć i brną w deficyt.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

Zjawisko ciążenia ku deficytowi wyjaśnia także model niespójności optymalnej polityki w czasie. Jak wiadomo z literatury, taka sytuacja pojawia się, kiedy decyzje podjęte w przeszłości przestają być optymalne, gdyż upływ czasu zmienia bodźce, zob. Barro i Gordon [1983, s. 589–610]. Bardziej wyrafinowany argument polega zatem na tym, że nawet jeśli politycy mają szczytne intencje, to pokusa pobudzenia gospodarki, aby przypodobać się wyborcom będzie tak silna, że jej ulegną, a sektor prywatny będzie zdawał sobie z tego sprawę i odpowiednio uwzględniał tę ewentualność w swoich oczekiwaniach.

Niespójność optymalnej polityki w czasie służy jako argument na rzecz przyjęcia reguł w debacie poświęconej zagadnieniu, czy politykę makroekonomiczną prowadzić za pomocą reguł, czy w sposób dyskrecjonalny (uznaniowy). Długookresowa dyscyplina finansów publicznych jest systematycznie naruszana z powodu krótkoterminowych korzyści. Rząd bowiem ma bodźce, aby zadowolić wyborców, gdyż pragnie reelekcji. Dlatego po zapowiedzi ograniczenia deficytu w danym horyzoncie czasu, kiedy pomioty sformułują już swoje oczekiwania, jest gotów odstąpić od ogłoszonej wcześniej polityki.

Problemowi ciążenia ku deficytom sektora finansów publicznych próbuje się zaradzić na dwa sposoby – za pomocą reguł i poprzez utworzenie RPF. Reguły mogą dotyczyć górnego limitu deficytu finansów publicznych i długu publicznego, dynamiki albo pułapu wydatków, a nawet dolnych limitów na dochody podatkowe, zob. Kopits [2001, s. 1–23]. Mogą dotyczyć finansów rządowych i samorządów, a na szczeblu Unii Europejskiej funkcjonują ponadnarodowe reguły w ramach paktu stabilizacji i wzrostu. Mogą one obowiązywać z roku na rok albo w ciągu całego cyklu koniunkturalnego.

Reguły jednak nie są w stanie wyczerpać wszystkich możliwych sytuacji awaryjnych, w których mogą znaleźć się finanse publiczne, gdyż część z nich jest po prostu nie do przewidzenia. Dlatego powinny umożliwiać krótkookresową elastyczność polityce fiskalnej, aby mogła reagować na wahania cykliczne, natomiast wymuszać długookresową dyscyplinę. Elastyczne reguły otwierają jednak pole do nadużyć i w rezultacie prowadzą do złamania dyscypliny długookresowej, zob. Aleksandrowicz [2013], Wyplosz [2008, s. 11–30].

Z kolei sztywne reguły, które nie zapewniają przestrzeni do reagowania krótkoterminowego na nieoczekiwane wydarzenia, grożą prowadzeniem procyklicznej polityki fiskalnej. Wtedy dostosowanie się do nich może być uznane za kosztowniejsze niż odstępstwo [Wyplosz, 2005, s. 70–84], więc dochodzi do ich naruszenia. W konsekwencji przestają być one wiarygodne.

Te rozważania wskazują, że trudno jest oczekiwać, iż optymalną politykę fiskalną uda się opisać za pomocą prostej reguły i ta konstatacja służy jako argument za powołaniem RPF, np. Wyplosz [2005] i Debrun et al. [2009, s. 44–81]. Wiarygodna RPF mogłaby sygnalizować, kiedy uzasadnione jest odstąpienie od reguły i jeżeli cieszyłaby się zaufaniem, to wtedy rząd mógłby prowadzić bardziej antycykliczną politykę, bez prowokowania napięć na rynku finansowym z powodu wzrostu de-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

ficytu i długu publicznego („darmowy obiad"). RPF zatem jest komplementarna w stosunku do reguł.

Zainteresowanie RPF zaczęło rosnąć wraz z empirycznymi dowodami, że reguły fiskalne mogą zawodzić jako narzędzie do wyeliminowania ciążenia ku deficytom, a powołanie RPF ma uzupełnić ich działanie. Jest to próba przeniesienia teorii i praktyki polityki monetarnej na grunt polityki fiskalnej, zob. Wyplosz [2008] oraz Lepper [2009, s. 1–45], aczkolwiek w sposób krytyczny, gdyż zadaniem RPF może być co najwyżej częściowe prowadzenie polityki fiskalnej w odróżnieniu od niezależnego banku centralnego, do której władze oddelegowują w pełni politykę monetarną. Właśnie istniejące różnice między polityką monetarną a fiskalną sprawiają, że pozycja RPF musi być inna niż niezależnego banku centralnego, Wren-Lewis [2011, s. 1–36].

2. Koncepcje RPF

Fundamentalna różnica między ramami prowadzenia polityki pieniężnej i fiskalnej polega na tym, że w pierwszym przypadku następuje całkowite oddelegowanie decyzji czy też kontroli nad nią do niezależnej instytucji, natomiast w drugim przypadku możliwe jest co najwyżej częściowe oddelegowanie kontroli. Poważne argumenty przemawiają jednak za tym, aby uprawnienia ograniczyć do delegowania ocen i rad oraz rekomendacji, zob. Wren-Lewis [2011]. W tym wariancie rady można podzielić na operujące w dziedzinie pozytywnej ekonomii oraz operujące w dziedzinie normatywnej ekonomii. Te pierwsze przygotowują niezależne prognozy i analizy trendów fiskalnych oraz projektów budżetowych, natomiast drugie zajmują się ocenami sytuacji fiskalnej („podawanie prawdziwej informacji o stanie finansów państwa") i przedstawiają rekomendacje na temat polityki fiskalnej.

2.1. Delegowanie kontroli nad polityką fiskalną

W tym ujęciu warto rozpatrzyć klasyfikację RPF autorstwa Wyplosza [2008] na „twardą", „miękką" i „bardzo miękką" radę, aczkolwiek wersji miękkich jest właściwie nieskończenie wiele, gdyż uprawnienia RPF dają się stopniować i zestawiać w różne kombinacje.

Wyplosz [2008] wyróżnia cztery elementy pełnego delegowania decyzji przez ciało wybieralne przez społeczeństwo do niewybieralnych przez nie ekspertów. Delegowane osoby otrzymują precyzyjny mandat, ich decyzje nie są podejmowane na podstawie prostych reguł, lecz wymagają własnych sądów, są ekspertami z danej dziedziny i gwarantuje się im pełną niezależność decyzji. Te wszystkie elementy uwzględnia konstrukcja ram prowadzenia polityki pieniężnej i w taki sposób tworzy się też twardą RPF. W przypadku polskim byłaby ona kopią RPP.

Szczegółową procedurę można przedstawić następująco. RPF tworzą niezależni eksperci w dziedzinie polityki fiskalnej i makroekonomii. RPF albo sama wyznacza

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

cel („niezależność celu"), albo otrzymuje go od władz państwa („niezależność instrumentów"). Cel numeryczny na koniec kadencji powinien być ogłaszany na początku kadencji rządu, aby horyzont zbliżał się do długości cyklu koniunkturalnego i jednocześnie umożliwiał łatwe rozliczenie RPF temu samemu „pryncypałowi". Celem powinna być wielkość zadłużenia publicznego, zaś instrumentem jego realizacji roczne saldo budżetu, o którego wielkości ma decydować RPF na podstawie prognoz wzrostu gospodarczego. RPF odpowiada przed parlamentem za realizację celu.

Wyróżnia się kilka problemów z taką koncepcją rady. Pierwszym z nich jest kwestia celu. O ile w polityce monetarnej cel w postaci niskiej inflacji jest dobrze udokumentowany przez literaturę naukową (popularne jest 2% r/r), o tyle nie da się ustalić uniwersalnego poziomu długu publicznego, w dodatku w ramach cyklu koniunkturalnego, który mógłby pełnić równorzędną rolę jak niska stopa inflacji. Szeroką dyskusję na ten temat prowadzi Wren-Lewis [2011]. Wiadomo, że wysokość nie może przekraczać poziomu, który naruszyłby wielookresowe ograniczenie budżetowe finansów publicznych. Co oznacza jednak „poziom długu do utrzymania w długim okresie"[1], czyli ten, który rząd jest w stanie obsługiwać, zależy od wielu zmiennych, w tym przyszłych stóp procentowych użytych do dyskontowania zobowiązań z przyszłości na dziś i dynamiki wzrostu gospodarczego w długim okresie.

Drugi problem polega na tym, że w takiej wersji RPF prowadzi razem z rządem (państwem) politykę fiskalną. Prowadzenie przez RPF polityki fiskalnej kłóci się ze stanowiskiem, że w demokracji jedynie wybieralni przedstawiciele społeczeństwa powinni decydować o wszystkich aspektach polityki fiskalnej. Podobnych argumentów używano w przypadku polityki monetarnej. I dlatego w „anglosaskiej" koncepcji niezależności bankowi centralnemu (Nowa Zelandia, Wielka Brytania) cel nadaje parlament albo rząd w odróżnieniu od koncepcji kontynentalnej, w której cel finalny ustala sobie sam bank centralny (EBC, NBP) na podstawie wiedzy teoretycznej.

Przyczyną, dla której RPF nie powinna samodzielnie prowadzić polityki fiskalnej na wzór Rady czy Komitetu Polityki Pieniężnej, jest jej dużo bardziej redystrybucyjny charakter niż polityki pieniężnej. Sam deficyt fiskalny, według ocen Wyplosza [2005, s. 70–84], nie ma raczej większego znaczenia redystrybucyjnego niż stopa procentowa, natomiast takie znaczenie mają konkretne wydatki i dochody, o których decyzje zapadają w wyniku procesu politycznego. Nadal pozostaną one w gestii rządu i parlamentu, a RPF nie miałaby uprawnień do ustalania wielkości budżetu, systemu podatkowego – w tym struktury podatków i przeznaczenia wydatków publicznych.

Klasyfikacja Wyplosza nie uwzględnia wariantu *quasi*-twardej rady, do której oddelegowano by jedynie zadanie przygotowania krótko- i długoterminowych prognoz makroekonomicznych, które rząd miałby stosować w swoich projektach budżetu, natomiast nie nadano jej konkretnego celu ani instrumentu jego realizacji. Takiej radzie przekazano by natomiast ocenę i funkcje konsultacyjne, które cechują wszystkie warianty miękkiej rady. Badania empiryczne potwierdzają, że prognozy

[1] Po ang. *sustainable public debt*, termin trudno przetłumaczalny.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

rządowe cechuje – statystycznie biorąc – nadmierny optymizm związany z cyklem wyborczym, zob. Merola, Pérez [2012, s. 1–38]; Jonung, Larch [2004, s. 1–26]. Niewiele lepiej wypadają też organizacje międzynarodowe pod względem przewidywań fiskalnych. Dlatego sensowne jest przekazać ich sporządzanie niezależnym instytucjom fiskalnym, co postulowali m.in.: Debrun et al. [2009], Leeper [2009], Wyplosz [2008], Jonung, Larch [2004, s. 1–25] i Komisja Europejska [2006, s. 122–168][2]. „Obciążenie prognoz" optymizmem legło u fundamentów powołania Biura Odpowiedzialności Budżetowej w Wielkiej Brytanii.

Oddelegowanie prognoz makroekonomicznych nie jest jednak bez wad. RPF może nie dysponować odpowiednimi możliwościami, aby formułować krótkookresowe przewidywania dynamiki inflacji, płac, wzrostu gospodarczego, które są także domeną banku centralnego i Ministerstwa Finansów. W tej sytuacji ryzykuje utratę reputacji, jeśli jej prognozy okażą się nietrafne, zob. Wren-Lewis [2011, s. 1–36]. Z drugiej strony poleganie na prognozach wymienionych instytucji, zwłaszcza Ministerstwa Finansów, grozi nie tylko posądzeniem o utratę niezależności, lecz jej rzeczywistą utratą.

2.2. Delegowanie ocen i doradzania

W wersjach – miękkiej i bardzo miękkiej Wyplosza RPF nie podejmują żadnych decyzji; delegowano do nich jedynie ocenę i doradzanie. Kompetencje miękkiej rady bardziej lokują się w ekonomii normatywnej niż kompetencje bardzo miękkiej rady, choć miękka rada recenzuje również stopień nierównowagi fiskalnej w kontekście długookresowej stabilności. Miękka rada *a là* Wyplosz ma zalecać rządowi odpowiedni poziom salda finansów publicznych w każdym roku, chociaż władze mogą zignorować jej rekomendacje. Bardzo miękka rada udziela wyłącznie rad i ekspertyz rządowi lub parlamentowi w procesie tworzenia budżetu państwa, ale nie komentuje wyników budżetu. Może być konsultowana przez rząd i weryfikować makroekonomiczne prognozy (dynamiki PKB, zatrudnienia, inflacji itp.), na których oparte są wyliczenia wydatków i szacunki dochodów budżetu, a nawet sporządzać własne prognozy, do których wykorzystania rząd nie jest jednak zobligowany.

Siła oddziaływania miękkiej RPF na politykę rządu zależy od jej zaistnienia w obiegu publicznym jako instytucji, która rzetelnie informuje społeczeństwo o rzeczywistej sytuacji fiskalnej, wyzwaniach lub zagrożeniach. W ten sposób mogą wpływać na decyzje rządu, który ponosi koszty utraty dobrej reputacji w społeczeństwie, jeśli lekceważy zalecenia RPF.

2.3. Kluczowość niezależności

We wszystkich wersjach niezależność RPF jest ważnym elementem ograniczenia ciążenia ku deficytom, gdyż wtedy instytucja ta może bronić się skutecznie przed

[2] Zob. zwłaszcza: Komisja Europejska [2006], s. 124, 150.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

naciskami polityków. Dlatego zasługuje ona na szersze potraktowanie, mimo że w gruncie rzeczy nie jest to zagadnienie ekonomiczne.

Niezależność każdego ciała ma różne aspekty: instytucjonalny, funkcjonalny, osobowy i finansowy, które przejawiają się w ustalonym prawie, zob. Radzyner, Riesinger [1997, s. 57–91]. Niekonieczne wydaje się przy tym odniesienie w akcie prawnym o RPF do jej niezależnego statusu, choć taka klauzula zapewne stawia kropkę nad „i". Odpowiednią pozycję RPF może nadać tylko akt prawny o randze ustawy. Opcja zapisania RPF w konstytucji jest również do rozważenia.

W aspekcie instytucjonalnym ustala się cel lub zakres zadań rady. Twarda rada musi mieć zagwarantowaną swobodę wyboru wielkości deficytu, aby wykonać cel (poziom długu publicznego w cyklu koniunkturalnym) i zadań. Miękka rada będzie miała tylko swobodę wykonania zadań.

W aspekcie osobowym rozwiązana musi być kwestia, że politycy nie mogą grozić odwołaniem członkom rady, jeśli będą podejmowali decyzje sprzeczne z ich interesami lub ich elektoratu. Dlatego kadencja członków rady powinna przekraczać długością kadencje wybieranych władz. Z tej przyczyny konieczne są zapisy, że członków RPF można odwołać jedynie w przypadku wyroku sądowego i obłożnej choroby, uniemożliwiającej sprawowanie funkcji[3]. Członkowie RPF powinni zawiesić członkowstwo w partii politycznej lub związku zawodowym oraz nie mogą zajmować innych stanowisk zawodowych z wyjątkiem pracy dydaktyczno-naukowej i twórczości autorskiej. Wartościowym pomysłem jest zarezerwowanie jednego miejsca w radzie dla członka zagranicznego na wzór Komitetu Polityki Pieniężnej Banku Anglii, aby zmniejszyć ryzyko syndromu myślenia grupowego. Może być to istotne szczególnie w małym kraju, gdzie środowisko fachowców z danej dziedziny, w tym przypadku finansów publicznych i polityki fiskalnej, także jest małe i zna siebie dobrze.

Istotne jest również, kto wybiera czy desygnuje członków RPF, aby zapewnić ich polityczną bezstronność. Może to czynić władza wykonawcza ustawodawcza albo merytokracja czy instytucje naukowe albo profesjonalne. Z uwagi na kryterium bezstronności najlepiej pasuje tu merytokracja, lecz jest to rozwiązanie najmniej demokratyczne.

W aspekcie finansowym przepisy powinny zapewniać niezbędny poziom budżetu na funkcjonowanie rady, który nie mógłby zostać uszczuplony przez rząd (Ministerstwo Finansów) w procesie formułowania budżetu państwa na kolejny rok. Warto podkreślić, że w odróżnieniu od banku centralnego RPF nie ma źródeł generowania dochodów. Możliwe są różne koncepcje. W każdym razie nie powinien być to roczny budżet, aby RPF nie mogła zostać sparaliżowana przez okrojenie jej środków, jak to miało miejsce na Węgrzech w 2010 r. po ogłoszeniu przez nią, że projekt budżetu jest zbyt optymistyczny, Calmfors, Wren-Lewis [2011][4]. W jednym wariancie RPF miałaby przydzielony oddzielny budżet na swoją kadencję w ramach budżetu państwa. W innym – budżet ten byłby wydzielony w ramach budżetu banku

[3] Zapisy w prawie o NBP mogą służyć tutaj jako wzór.
[4] Podobną próbę podjął rząd Szwecji.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

centralnego, jako instytucji niezależnej i również zainteresowanej obiektywną informacją o polityce fiskalnej, więc pozbawionej chęci „odegrania" się za niekorzystne oceny, zob. Calmfors [2011, s. 1–34].

Jeżeli RPF mają odgrywać pozytywną rolę w szerzeniu rzetelnej wiedzy o stanie finansów publicznych i ich perspektywach muszą – podobnie jak bank centralny – prowadzić klarowną politykę komunikacji ze społeczeństwem, aby zdobyć publiczne forum. Początkową wiarygodność mogą im zapewnić kompetencje powołanych do nich osób oraz reputacja tych osób jako niezależnych. Następnie RPF muszą zbudować wiarygodność dzięki swoim trafnym analizom, ocenom i prognozom.

3. RPF w Polsce

Na podstawie ogólnych zasad, które powinny przyświecać konstrukcji RPF, oraz dotychczasowych doświadczeń różnych krajów, można pokusić się o sformułowanie propozycji kształtu RPF w Polsce.

Powołanie niezależnej RPF w naszym kraju wydaje się uzasadnione z co najmniej pięciu powodów. Po pierwsze, Polska ma wyraźne kłopoty z dyscypliną fiskalną od zmiany ustroju. Wystarczy stwierdzić, że budżet państwa nie był ani razu zrównoważony od początku transformacji rynkowej mimo okresów wysokiego wzrostu gospodarczego, przekraczającego dynamikę potencjalną, np. 2006–2007. Polska spędziła blisko 8 lat objęta łącznie dwiema procedurami nadmiernego deficytu (EDP) z 10 lat członkowstwa w Unii Europejskiej. Po raz drugi Komisja Europejska stwierdziła występowanie nadmiernego deficytu 7 lipca 2009 r. i wyznaczyła Polsce termin jego skorygowania do końca 2012 r., który został dwukrotnie przedłużony do roku 2015.

Po drugie, brak dyscypliny fiskalnej występuje pomimo wdrożenia narodowych reguł i istnienia reguł unijnych. Same reguły nie niosą za sobą żadnej gwarancji ich przestrzegania, mogą też być obchodzone w różny sposób, np. pozostawiając określonego rodzaju wydatki poza sektorem finansów publicznych według polskich przepisów.

Po trzecie, ustanowienia takiej instytucji wymaga przyjęcie przez Polskę fiskalnego porozumienia, zob. European Commision, Regulation 473/2013. W wydanej latem 2014 r. rekomendacji dla Polski Rada Unii Europejskiej stwierdziła: „W ostatnim czasie podjęto działania służące usprawnieniu polskich ram budżetowych. Niemniej jednak korzystne dla tych ram byłoby ustanowienie w pełni niezależnej rady budżetowej, odpowiedzialnej za przeprowadzanie w trybie *ex-ante* kontroli zgodności z regułami fiskalnymi, oceny prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz analizy długoterminowej stabilności finansów publicznych, a także dokonywanie *ex-post* oceny zgodności z regułami fiskalnymi"[5].

[5] Autor zalecenia Rady z 8 lipca 2014 r. [Rada Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, 29.07.2014] uważa, że termin *fiscal council* został błędnie przetłumaczony jako „budżetowa rada" zamiast „rada fiskalna", która jest szerszym pojęciem, gdyż obejmuje politykę fiskalną.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

Po czwarte, Rutkowski [2012] wskazuje, że w perspektywie przystąpienia Polski do strefy euro polityka fiskalna stanie się podstawowym kanałem polityki gospodarczej, kiedy znikną kanały stopy procentowej i kursowej w związku z przejęciem polityki pieniężnej przez EBC. RPF zwiększałaby wiarygodność tej polityki pod warunkiem, że rząd musiałby liczyć się z jej opiniami.

Wreszcie, dokonana przez rząd reforma systemu emerytalnego, która polega na drastycznym ograniczeniu transferów do OFE i przekazaniu ponad 50% ich aktywów do ZUS, aby uchronić się przed naruszeniem II progu zadłużenia publicznego wynoszącego 55% PKB, oraz zakazie inwestowania w obligacje państwowe, nadszarpnęła wiarygodnością rządu w związku ze sprzeciwem części ekonomistów. Jawny dług państwa wobec emerytów został umorzony i zastąpiony niejawnym długiem ZUS, co może budzić wątpliwości na temat wypłacalności tej instytucji w przyszłości. W tym kontekście tym ważniejsza byłaby rola RPF, która badałaby stabilność finansów publicznych w długim okresie ze szczególnym naciskiem na proces starzenia się społeczeństwa i ukazałaby w całej okazałości długookresowe finansowe skutki obecnego systemu emerytalnego. Na tej podstawie mogłaby proponować niezbędne kierunki zmian.

Pomysł powołania RPF w naszym kraju pojawił się kilka lat temu, ale nie zdołał przebić się w sejmie ani rządzie (Ministerstwie Finansów). W sejmie w pierwszym czytaniu odrzucono poselski projekt, który spotkał się z negatywnymi opiniami NBP, Ministerstwa Finansów i Biura Analiz Sejmowych. Ponadto Biuro Analiz Sejmowych sporządziło analizy na jej temat: Gołębiewski [2010, s. 1–4] oraz Gołębiewski, Marchewka-Bartkowiak [2013, s. 1–5], w których rozważano na temat zalet i wad różnych rozwiązań instytucjonalnych. W debacie sejmowej na temat nowelizacji budżetu państwa 28 sierpnia 2013 r. przewodniczący sejmowej Komisji Finansów Publicznych, Dariusz Rosati, wskazał[6], analizując, dlaczego prognozy budżetowe rozminęły się wyraźnie z rzeczywistością, że dobrym pomysłem byłoby powołanie Rady Polityki Fiskalnej, ale wątek nie miał dalszego ciągu. Z uwagi na kalendarz polityczny nie należy sądzić, że Sejm obecnej kadencji zajmie się ponownie tą kwestią. Na podstawie aktualizacji programu konwergencji w 2014 r. można wnioskować, że sceptyczny w tej sprawie jest nadal rząd. Uważa on, że „niezależne instytucje powinny odgrywać mniejszą rolę w państwach, w których obowiązują silne reguły fiskalne wyposażone w formułę numeryczną i automatyczny mechanizm korygujący, a taką jest właśnie SRW [Stabilizująca Reguła Wydatkowa]", zwłaszcza że „Zgodnie z *ustawą o Najwyżej Izbie Kontroli* NIK bada *w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej*, a także kontroluje wykonanie budżetu"[7].

[6] „Być może należałoby wrócić do pomysłu niezależnego ciała – Rady Polityki Fiskalnej, która by te prognozy budżetowe oceniała".

[7] Rada Ministrów, *Program konwergencji. Aktualizacja 2014*, kwiecień 2014, s. 66. Kursywa pochodzi z oryginału. Błąd w słowie „Najwyżej" – również.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

W takich warunkach trudno jest oczekiwać, że RPF powstanie szybko. Gdyby jednak miała zostać powołana, to powinna być ciałem w pełni niezależnym, rozliczanym przez Sejm. Hipotetyczna, twarda rada powinna znaleźć umocowanie prawne w konstytucji, tak jak Rada Polityki Pieniężnej. Wymagałoby to zmiany konstytucji, której można by dokonać razem z poprawkami umożliwiającymi przyjęcie przez Polskę euro. Natomiast dla powołania miękkiej rady wystarczy ustawa.

Autor artykułu zgadza się z wnioskami opracowania: Gołębiewski, Marchewka-Bartkowiak [2013, s. 5], „że niezależna instytucja fiskalna nie będzie funkcjonować prawidłowo i efektywnie bez szerokiego i wiarygodnego zaplecza analitycznego". Jest jednak odmiennego zdania, że spośród rozpatrywanych czterech wariantów usytuowania RPF: przy NBP, przy parlamencie, przy NIK i jako niezależnej instytucji, ten czwarty ma najwięcej minusów. Należy zgodzić się, że zapewne byłby to wariant najdroższy i wymagał najgłębszych zmian legislacyjnych, niemniej taki wariant mógłby zagwarantować najpełniejszą niezależność temu ciału. Cała idea RPF zasadza się na niezależności opinii i działania.

Zakończenie

W opracowaniu przedstawiono teoretyczne argumenty, które uzasadniają powołanie niezależnej Rady Polityki Fiskalnej jako instytucji, która prowadzi do ograniczenia ciążenia ku deficytom. Nie jest jej zadaniem zastępowanie reguł, lecz raczej stanowi ich uzupełnienie w związku z koniecznością legitymizowania odstępstw od reguł w warunkach nieprzewidywalnych zaburzeń. Teoretyczna koncepcja RPF nie jest do końca skrystalizowana, gdyż nie da się całkowicie oddelegować prowadzenia polityki fiskalnej do niewybieralnych przez społeczeństwo autorytetów w dziedzinie makroekonomii i finansów publicznych z tej przyczyny, że decyzje dotyczące wydatków, podatków i transferów mają silnie dystrybucyjny charakter. W tej sytuacji do RPF można co najwyżej częściowo oddelegować kontrolę nad polityką fiskalną. Taka rada, zwana twardą, dotąd nie powstała w żadnym kraju. Problemem, który dotąd nie doczekał się teoretycznego rozwiązania, utrudniającym jej powstanie, jest kwestia wyboru i operacjonalizacji celu. Stwierdzenie, że powinien to być poziom długu publicznego, który państwo jest w stanie utrzymać bez zakłóceń jego obsługi w ramach cyklu koniunkturalnego, nie wystarcza, gdyż poziomów takiego długu jest wiele. W rezultacie istniejące rady fiskalne na świecie powstały w wyniku delegowania ocen i doradztwa w różnym zakresie. Ich pozytywna rola w dyscyplinowaniu finansów publicznych zależy zatem od zdobycia reputacji w społeczeństwie jako źródła bezstronnej informacji na temat stanu i perspektyw finansów publicznych, z czym musi liczyć się rząd.

Taka rada powinna zostać powołana w Polsce, która od początku transformacji rynkowej ma kłopoty z dyscypliną fiskalną i ani razu w ciągu 25-lecia nie wypracowała nadwyżki budżetowej mimo okresów bardzo szybkiego wzrostu gospodarczego.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

Nic nie można na razie powiedzieć o efektywności stabilizującej reguły wydatkowej ani reguł dla samorządów wdrożonych w ostatnim okresie, zob.: Rada Ministrów [*Program konwergencji. Aktualizacja 2014*]. Niemniej, wobec wysokich deficytów w okresie obowiązywania narodowej reguły dla długu publicznego, można wnioskować, że RPF sprzyjałaby poprawie dyscypliny fiskalnej.

Bibliografia

1. Aleksandrowicz P. (2013), *Pieniędzy publicznych powinna pilnować rada polityki fiskalnej*, Obserwator Finansowy.pl, www.obserwatorfinansowy.pl, 25 lutego 2013 r.
2. Alesina A., Tabellini G. (1990), *A positive theory of fiscal deficits and government debt*, „Review of Economic Studies", Vol. 57, No. 3.
3. Barro R.J., Gordon D. (1983), *A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural rate Model*, „Journal of Political Economy", Vol. 91, No. 4, August 1983.
4. Buchanan J.M., Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
5. Calmfors L., Wren-Lewis S. (2011), *What are fiscal councils, and what do they do?*, Voxeu.org/article/what-are-fiscal-councils, 21 April 2011.
6. Calmfors L. (2011), *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*, „CESIfo Working Paper", No. 3 367, February 2011.
7. Debrun X., Hauner D., Kumar M.S. (2009), *Independent Fiscal Agencies*, „Journal of Economic Surveys", Vol. 23, No. 1.
8. Debrun X., Kinda T. (2014), *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset*, „IMF Working Paper", WP/14/58, April 2014.
9. European Commission (2006), *Part III: National numerical fiscal rules and institutions for sound public finances*, 135–195, part of *Public finances in EMU*, *European Economy* 3.
10. European Commission, *Recommendation for a Council Recommendation on Poland's 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on Poland's 2014 convergence programme*, COM(2014), 422 final, Brussels, 2 June 2014.
11. European Parliament and the Council of the European Union, *Regulation (EU) No 473/2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area*, COM(2013), 473, 21 May 2013.
12. Gołębiowski G. (2010), *Rada polityki fiskalnej*, „Infos", nr 9(79), Biuro Analiz Sejmowych, 6 maja 2010.
13. Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K. (2013), *Niezależna instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski*, „Analizy", nr 2(91), Biuro Analiz Sejmowych, 26 marca 2013.
14. Hardin G. (1968), *The Tragedy of the Commons*, „Science", Vol. 162, No. 3859.
15. IMF (2009), *Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances*, Fiscal Affairs Department.
16. Jonung L., Larch M. (2004), *Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts*, „European Economy Economic Papers", No. 210, July 2004.
17. Kirsanova T., Leith C., Wren-Lewis S. (2006), *Should Central Banks Target Consumer Prices or the Exchange Rate?*, „Economic Journal", Vol. 116.
18. Kopits G. (2001), *Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?*, „IMF Working Paper" 01/145.
19. Kopits G. (ed.) (2013), *Restoring Public Debt Sustainability, The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press, *introduction*.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 02:06:44

20. Krogstrup S., Wyplosz C. (2006), *A common pool theory of deficit bias correction*, „CEPR Discussion Paper", No. 5866.
21. Leeper E.M. (2009), *Anchoring Fiscal Expectations*, „NBER Working Paper", nr 15 269, August 2009, Reserve Bank of New Zealand Bulletin.
22. Merola R., Pérez J. (2012), *Fiscal Forecast Errors: Governments vs Independent Agencies?*, „Banco de Espada, Working Paper", No. 1233.
23. Piątkowski M. (2014), *Czas na Radę Polityki Fiskalnej*, www.tiger.edu.pl/onas/piatkowski/rpf/pdf (dostęp: 11.10.2014 r.).
24. Person T., Svensson L.E.O. (1989), *Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy With Time-Inconsistent Preferences*, „Quarterly Journal of Economics", Vol. 104, No. 2, May 1989.
25. Radzyner O., Riesinger S. (1997), *Central Bank Independence in Transition:Legislation and Reality in Central and Eastern Europe*, Focus on Transition, National Bank of Austria (OeNB), No. 1.
26. Rutkowski M. (2012), *Rada Polityki Fiskalnej*, „Rzeczpospolita", www.ekonomia.rp.pl artykul/839428.html, 20 marca 2012.
27. Sejm RP VII kadencji, *Poselski projekt ustawy o radzie fiskalnej*, druk 611, 22 lutego 2012, www.orka.sejm.gov.pl/druki.
28. Von Hagen J., Harden I. (1995), *Budget processes and commitment to fiscal discipline*, „European Economic Review", No. 39.
29. Wren-Lewis S. (2011), *Comparing the delegation of monetary and fiscal policy*, Department of Economics Discussion Papers, University of Oxford, No. 540, March 2011.
30. Wyplosz Ch. (2005), *Fiscal policy: Institutions versus rules*, „National Institute Economic Review", No. 191.
31. Wyplosz Ch. (2008), *Fiscal policy councils: Unlovable or just unloved?*, „Swedish Economic Policy Review".
32. Wyplosz Ch. (2011), *Fiscal Discipline: Rules Rather Than Institutions*, „National Institute Economic Review", No. 217, July 2011.
33. *Zalecenie Rady z 8 lipca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 29.07.2014.
34. Rada Ministrów, *Program konwergencji, Aktualizacja 2014*, kwiecień 2014.

Fiscal Policy Council in Poland

This paper discusses whether an independent fiscal policy council (FPC) should be set up in Poland, a country that has had problems with fiscal discipline for years. It starts with theoretical underpinnings for such an institution, namely the reasons for a so-called deficit bias such as shortsightedness of the government, common-pool problem and time-inconsistency of optimal policy. Then it proceeds to the variants of delegating control over fiscal policy, forecast formulation and evaluation and advice to such a body by elected politicians. After these considerations, the arguments in favor of setting up an FPC in Poland are outlined and broad guidelines to its shape are presented.