

Dziemianowicz, Ryta; Kargol-Wasiluk, Aneta; Budlewska, Renata

Working Paper

Rady fiskalne jako element koncepcji fiscal governance w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Institute of Economic Research Working Papers, No. 129/2015

Provided in Cooperation with:

Institute of Economic Research (IER), Toruń (Poland)

Suggested Citation: Dziemianowicz, Ryta; Kargol-Wasiluk, Aneta; Budlewska, Renata (2015) : Rady fiskalne jako element koncepcji fiscal governance w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Institute of Economic Research Working Papers, No. 129/2015, Institute of Economic Research (IER), Toruń

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/219745>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>



Institute of Economic Research Working Papers

No. 129/2015

**Rady fiskalne jako element koncepcji *fiscal governance* w państwach
członkowskich Unii Europejskiej**

Ryta Dziemianowicz, Aneta Kargol-Wasiluk, Renata Budlewska

The paper submitted to

**8th INTERNATIONAL CONFERENCE ON APPLIED ECONOMICS
CONTEMPORARY ISSUES IN ECONOMY
under the title
MARKET OR GOVERNMENT?**

Institute of Economic Research and Polish Economic Society Branch in Toruń

18-19 June 18-19, 2015, Toruń, Poland

Toruń, Poland 2015

© Copyright: Creative Commons Attribution 3.0 License

Rady fiskalne jako element koncepcji *fiscal governance* w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Klasyfikacja JEL: H30

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, rady fiskalne, *fiscal governance*, UE

Abstrakt: Fiscal governance oznacza kombinację instytucji, zasad i norm, definiujących dobre rządzenie (tzw. good governance) w dziedzinie polityki fiskalnej. Jest specyficznym mechanizmem koordynacji polityki fiskalnej, posługującym się takimi narzędziami, jak: procedura budżetowa (legislacyjne reguły fiskalne), reguły fiskalne (numeryczne) oraz rady fiskalne. Badania w ramach koncepcji *fiscal governance* koncentrują się na odpowiedzi na pytania o odpowiedzialność w zakresie planowania, zatwierdzania, prowadzenia i kontroli polityki fiskalnej, zakładając zaangażowanie w tej polityce instytucji publicznych, a także sektora biznesu i społeczeństwa. W prezentowanym opracowaniu szczególną uwagę poświęcono uchwyceniu istoty zależności między elementami jakościowymi funkcjonowania rad fiskalnych a sprawnym funkcjonowaniem mechanizmu *fiscal governance*. Podczas ostatniego kryzysu finansowego zainteresowanie radami fiskalnymi i ich rolą w procesie stabilizacji finansów publicznych znacznie wzrosło, co odzwierciedla już sama liczba rad (przed 2008 r., funkcjonowało 7 instytucji, ale w 2014 r. już 19). Nasuwa się więc następujące pytanie: czy działania rad fiskalnych w obszarze stabilizowania finansów publicznych są skuteczne? Głównym celem artykułu jest ocena roli rad fiskalnych w koordynacji polityki fiskalnej w państwach członkowskich UE. W badaniach empirycznych przeprowadzonych w pracy zweryfikowano wpływ rad fiskalnych na stan finansów publicznych w państwach członkowskich UE. Badania zostały przeprowadzone w oparciu o dane Komisji Europejskiej, Eurostat oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Wprowadzenie

Głównym założeniem ekonomii integracji europejskiej jest współlistnienie scentralizowanej polityki monetarnej oraz krajowych zdecentralizowanych polityk fiskalnych (Sarrat de Tramezaigues, 2010; von Hagen, Mundschenk, 2003). W celu pełniejszego uwzględnienia w krajowej polityce fiskalnej zarówno wymiaru europejskiego, jak i uwarunkowań z zakresu pozostałych dziedzin planowania gospodarczego, już w Traktacie z Maastricht wprowadzono fiskalne kryteria konwergencji, uzupełnione w 1997 r. Paktem Stabilności i Wzrostu, w których określono zasady i reguły mające zapewnić stabilność finansów publicznych (szerzej: Godbillon & Sidiropoulos, 2001; Kosior & Rubaszek (red.), 2014). Zawodność wspólnotowych mechanizmów nadzoru nad krajową polityką fiskalną została obnażona w trakcie światowego kryzysu finansowego z 2008 r., w wyniku którego nadmierne zadłużenie krajów członkowskich przekroczyło w znacznym stopniu kryteria referencyjne, i w rezultacie – przyczyniło się do pogłębienia problemu spadku wiarygodności i wypłacalności tych krajów w skali międzynarodowej. Jednym z narzędzi zaradczych mających przeciwdziałać nierównowadze finansów publicznych i zapobiegać kryzysom finansów publicznych w przyszłości są rady fiskalne. Zgodnie z badaniami naukowymi wpisującymi się w koncepcję *fiscal governance*, rady fiskalne, jako jedno z dostępnych rozwiązań instytucjonalnych, są skutecznym narzędziem ograniczania dyskrecjonalności władz publicznych, co stanowi jeden z głównych celów odpowiedzialnej polityki fiskalnej. Dlatego konieczność ich istnienia jest wskazywana jako warunek zapewniający racjonalizację polityki fiskalnej prowadzonej przez władze publiczne. W latach 2008-2013 w państwach członkowskich UE zaobserwowano istotny wzrost zainteresowania tego typu instrumentami racjonalizacji finansów publicznych.

Celem artykułu jest ocena roli rad fiskalnych w racjonalizacji finansów publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej. Cel główny artykułu zostanie zrealizowany w dwojaki sposób. Po pierwsze, zostaną wskazane rzeczywiste kompetencje rad fiskalnych funkcjonujących w UE. Ocena tych kompetencji zostanie przeprowadzona w oparciu o postulaty formułowane na gruncie koncepcji

fiscal governance. Następnie, za pomocą metod statystycznych zostanie zweryfikowany wpływ tych instytucji na wynik finansów publicznych w państwach członkowskich UE.

Założenia metodologiczne

Ocena roli rad fiskalnych w koordynacji finansów publicznych państw członkowskich UE została dokonana na podstawie analizy literatury poświęconej uwarunkowaniom skuteczności rad fiskalnych formułowanym w ramach koncepcji fiscal governance. Wynikająca z założeń teoretycznych skuteczność tego typu instytucji została skonfrontowana z weryfikacją statystyczną roli rad funkcjonujących w państwach członkowskich UE. Analizie zostały poddane rady fiskalne, które funkcjonowały w krajach UE w latach 2008-2013. Aby ocenić wpływ skuteczności rad fiskalnych na stan finansów publicznych, mierzony saldem sektora general government oraz poziomem długu publicznego w relacji do PKB, zastosowano nieparametryczne testy istotności statystycznej, tj. test U Manna Whitney'a oraz Kruskala-Wallisa. Przeprowadzone badania pozwoliły na weryfikację następująco sformułowanej hipotezy: Rady fiskalne skutecznie stabilizują finanse publiczne krajów członkowskich UE, w których funkcjonują. W analizie wykorzystano dane źródłowe Komisji Europejskiej, bazy danych Eurostat oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Model funkcjonowania rad fiskalnych – uwagi teoretyczne

Stabilizacja finansów publicznych jest współcześnie postrzegana jako główny cel polityki fiskalnej. W badaniach naukowych prowadzonych w tym obszarze jednoznacznie podkreśla się konieczność zapewnienia wysokiej dyscypliny fiskalnej, która uniemożliwia m.in. zwiększenie wydatków publicznych w okresie koniunktury, a tym samym i prowadzenie działań o charakterze ekspansywnym (procyklicznych), niepożądanych ze względu na ich konsekwencje w postaci zwiększenia deficytu, a także pogorszenia struktury wydatków. Określenie pewnych „reguł gry”, których egzekwowanie ma ograniczyć uznaniowość realizowanej polityki fiskalnej na rzecz jej odpowiedzialności, jest przedmiotem zainteresowania koncepcji fiscal governance.

Fiscal governance jest rozumiane jako kombinacja instytucji, reguł i norm, które strukturyzują współrzędzenie w obszarze polityki fiskalnej. Koncepcja fiscal governance koncentruje się na sposobie planowania rządowej polityki budżetowej, jej zatwierdzania, prowadzenia oraz monitorowania, z uwzględnieniem zaangażowania nie tylko publicznych jednostek, ale prezentując podejście trójsektorowe – także sfery biznesu oraz społeczeństwa obywatelskiego (szerzej: Anheier, 2013).

Teoretyczne i praktyczne aspekty koncepcji fiscal governance zostały po raz pierwszy kompleksowo opisane przez M. Hallerberga, R. Straucha i J. von Hagen (2009). M. Hallerberg definiuje fiscal governance jako proces budżetowy, podkreśla jednak, że należy to pojęcie rozumieć szeroko – jako kombinację instytucji, reguł i norm, które strukturyzują jakość rządzenia w obszarze polityki fiskalnej (Hallerberg et al., 2009). Jest to zatem specyficzny mechanizm koordynacji, w ramach którego wykorzystuje się takie narzędzia, jak: procedura budżetowa (legislacyjne reguły fiskalne), numeryczne reguły fiskalne (równowagi, długu, dochodowa, wydatkowa) oraz rady fiskalne¹. Narzędzia tworzące mechanizm fiscal governance mają za zadanie wspierać działania zmierzające do stabilizacji finansów publicznych, a w dłuższym okresie przyczynić się także do ich zrównoważenia.

W prezentowanym opracowaniu, pozostawiając na marginesie rozważań numeryczne reguły fiskalne i organizację procesu budżetowego, szczególną uwagę poświęcono uchwyceniu istoty zależności między elementami jakościowymi funkcjonowania rad fiskalnych a sprawnym funkcjonowaniem mechanizmu fiscal governance.

¹ Podobnie do Hallerberga narzędzia koordynacji polityki fiskalnej postrzega Komisja Europejska. Definiuje ona mechanizm fiscal governance jako organizację procesu budżetowego, obejmującego numeryczne reguły fiskalne (równowagi, długu publicznego, wydatkowa, dochodowa), niezależne instytucje fiskalne/rady fiskalne oraz średnioterminowe ramy budżetowe (planowanie budżetowe) – tzw. reguły legislacyjne. Szerzej: *Fiscal governance in the EU Member States*, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/index_en.htm (10.04.2015).

Rady fiskalne, w literaturze określane również jako niezależne instytucje fiskalne czy krajowe agencje fiskalne, są definiowane jako niezależne instytucje monitorujące politykę fiskalną prowadzoną przez władze publiczne. Rady fiskalne, w odróżnieniu od banku centralnego oraz parlamentu, prowadzą monitoring i dokonują oceny działań rządu niezależnie i autonomicznie, innymi słowy „odpolityczniając politykę fiskalną” (Hagemann, 2011, s. 80). Kompetencje rad fiskalnych obejmują w szczególności sporządzanie prognoz makroekonomicznych do budżetu państwa, czy doradzanie rządowi w sprawach polityki fiskalnej. Delegowanie tych funkcji do rad fiskalnych jest uzasadnione przede wszystkim tendencją władz publicznych do przyjmowania zbyt optymistycznych założeń makroekonomicznych, które stanowią podstawę ich budżetów (Salto, 2014). Celem rad fiskalnych ma być zatem ograniczenie ryzyka związanego z podejmowaniem decyzji w tym obszarze (Hagemann, 2011).

Wzmoczone zainteresowanie radami fiskalnymi jest stymulowane przez propozycje formułowane przez środowisko naukowe od połowy lat 90. XX w. Wspólnym motywem podejmowanych działań jest chęć powtórzenia w sferze budżetowej sukcesu, jakie osiągnęły niezależne instytucje banku centralnego (Calmfors, 2011, s. 652). Jednak jak dotąd, nie została wypracowana zgoda co do zakresu kompetencji, jakie powinny spoczywać na powoływanych radach fiskalnych. Debrun (2009) proponuje na przykład modele funkcjonowania rad fiskalnych, różnicując zakres ich interwencji w politykę fiskalną prowadzoną przez władze publiczne:

- niezależne instytucje fiskalne (Independent Fiscal Authorities) – instytucje, które ustalają coroczne cele dla salda budżetu państwa i poziom długu publicznego lub określają reguły fiskalne, dostosowują poziom podatków i wydatków publicznych;
- rady fiskalne (Fiscal Councils) – instytucje, które mają za zadanie wpływać na kształt polityki fiskalnej przez niezależne analizy, prognozy i doradztwo.

Sprowadza się to do określenia dwóch głównych celów stawianych przed tworzonymi radami fiskalnymi. Z jednej strony, mogą to być instytucje, które realizują prognozy, analizy i oceny polityki fiskalnej, są zatem wyłącznie organami opiniotwórczymi, zaś opinie przez nie formułowane mogą, ale nie muszą, być uwzględniane w polityce władz publicznych. Realny wpływ na koordynację finansów publicznych rady fiskalne będą posiadały jednak wówczas, gdy zostaną im przekazane uprawnienia do podejmowania istotnych decyzji w ramach polityki fiskalnej, tj. ustalania kryteriów równowagi fiskalnej (poziomu salda budżetowego) czy docelowego poziomu długu publicznego (szerzej: Hagemann, 2011, s. 81). Skuteczność rad fiskalnych w koordynacji finansów publicznych determinuje zatem model ich funkcjonowania, który Gołębiowski (2010, s. 2-4) opisuje w następujący sposób:

- model bardzo miękki (*very soft*) – rady pełnią rolę opiniotwórczą, przygotowują niezależne i fakultatywne opinie eksperckie (m.in. German Council of Academic Experts);
- model miękki (*soft*) – rady spełniają rolę doradczą, prognostyczną i opiniotwórczą (np. Danish Economic Council, High Council of Finance w Belgii oraz The Swedish Fiscal Policy Council);
- model twardy (*hard*) – rady ustalają co roku poziom salda budżetowego oraz oczekiwany poziom długu publicznego.

Podsumowując, rady fiskalne mogą odegrać bardzo ważną rolę w egzekwowaniu reguł fiskalnych oraz we wspieraniu dyscypliny budżetowej. Przy założeniu ich wysokiej efektywności i skuteczności, opracowywane prognozy makroekonomiczne mogą być bardziej realistyczne, będąc jednocześnie hamulcem przygotowywania zbyt „optymistycznych budżetów” oraz ukrywania pojawiających się nierównowag.

Rady fiskalne w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Dorobek naukowy w zakresie poszukiwania optymalnych uwarunkowań funkcjonowania rad fiskalnych w ramach mechanizmu fiscal governance jest znacznie młodszy niż praktyka tworzenia tych instytucji w państwach członkowskich UE. Pierwsza rada fiskalna rozpoczęła działalność w 1945 r. w Holandii (tj. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) i była to pierwsza instytucja tego typu zarazem w Europie, i na świecie². Kolejne rady zostały utworzone w latach 60. XX w. w Danii

² Za podstawę do identyfikacji rad fiskalnych w państwach członkowskich UE przyjęto bazę danych opublikowaną w lutym 2014 r. przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (tj. *Fiscal Council Dataset*). Podobną

oraz w Niemczech. Największe zainteresowanie tworzeniem rad fiskalnych w krajach UE przypada na okres kryzysu finansowego, tj. na lata 2008-2011, w trakcie których utworzono 6 nowych instytucji. W 2014 r. w państwach członkowskich Unii Europejskiej funkcjonowało już 19 rad fiskalnych (tabela 1).

Tabela 1. Rady fiskalne w państwach członkowskich UE

Państwo	Nazwa rady fiskalnej	Rok rozpoczęcia działalności
Holandia	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1945
Dania	Danish Economic Council	1962
Niemcy	German Council of Economic Experts	1963
Belgia	High Council of Finance	1989
Słowenia	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	1991
Belgia	Federal Planning Bureau	1994
Austria	Fiscal Advisory Council	2002
Szwecja	Swedish Fiscal Policy Council	2007
Węgry	Fiscal Council	2009
Słowenia	Fiscal Council	2009
Rumunia	Fiscal Council	2010
Wielka Brytania	Office for Budget Responsibility	2010
Irlandia	Irish Fiscal Advisory Council	2011
Słowacja	Council for Budget Responsibility	2011
Portugalia	Portuguese Public Finance Council	2012
Chorwacja	Fiscal Policy Council	2013
Finlandia	National Audit Office of Finland	2013
Francja	High Council of Public Finance	2013
Włochy	Parliamentary Budget Office	2014

Źródło: *Fiscal Council Dataset* (2014).

Obecnie w państwach członkowskich UE przesłanką powoływania rad fiskalnych jest obowiązek wdrożenia przepisów Dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. W następstwie wprowadzenia Dyrektywy, w kolejnych latach należy spodziewać się dalszego wzrostu liczby powoływanych tego typu instytucji³.

Rady fiskalne funkcjonujące w poszczególnych krajach UE istotnie różnią się pod względem zakresu delegowanych im uprawnień. Analizując zakres kompetencji rad fiskalnych powołanych w UE w okresie ostatniego kryzysu, tj. w latach 2008-2011, można stwierdzić, że jeden z najsilniejszych mandatów otrzymała w 2009 r. instytucja funkcjonująca na Węgrzech (*Fiscal Council of Hungary*), do zadań której należało: sporządzanie analiz polityki fiskalnej, dostarczanie prognoz makroekonomicznych oraz ocen normatywnych. Niestety w wyniku zmian politycznych, które nastąpiły w 2010 r., jej kompetencje wyraźnie ograniczono⁴. Dostyc szerokie kompetencje ma także brytyjskie *Office for Budget Responsibility*, do zadań którego należy przygotowywanie prognoz

bazę danych publikuje również Komisja Europejska (*Independent fiscal institutions in the EU Member States in 2013*). Wybór bazy został dokonany na podstawie badań wstępnych przeprowadzonych przez autorów pracy. W rezultacie stwierdzono, że definicja przyjęta przez MFW jest zgodna z definicją rady fiskalnej, zasygnalizowaną we wcześniejszej części pracy.

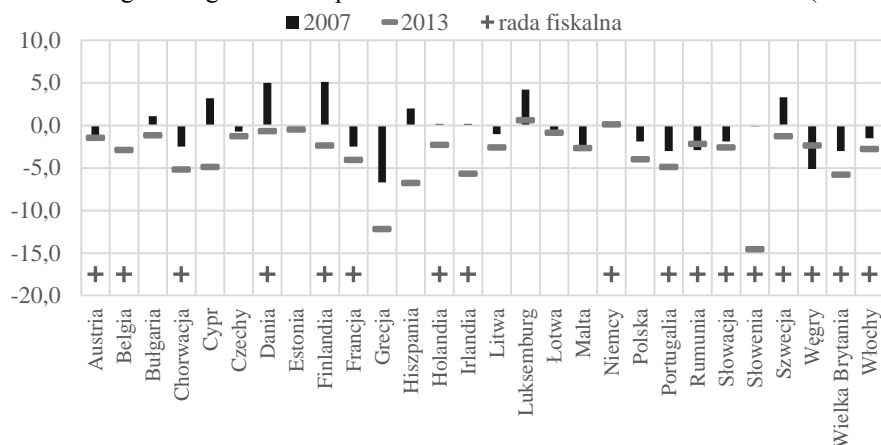
³ Do zadań określonych w przedmiotowej Dyrektywie, które powinny realizować rady fiskalne, należą: 1) przygotowanie i ocena prognoz makroekonomicznych i budżetowych w procesie planowania budżetu państwa, 2) weryfikacja efektywności i skuteczności wdrożonych reguł fiskalnych oraz opracowanie rekomendacji dotyczących działań stabilizujących budżet i zadłużenie sektora finansów publicznych w średnim i długim okresie, 3) opracowanie analiz na temat wdrożenia mechanizmów i zmian systemowych obejmujących wszystkie szczeble sektora instytucji rządowych i samorządowych.

⁴ Dodatkowym pretekstem do ustawowego ograniczenia funkcjonowania rady fiskalnej na Węgrzech było wydanie przez radę krytycznej oceny średniookresowej strategii budżetowej nowego rządu, zawartej w ustawie budżetowej na rok 2011 (Hagemann, 2011).

makroekonomicznych oraz ocena funkcjonujących przepisów podatkowych i stabilności zadłużenia publicznego.

Oceny normatywne oraz zalecenia dotyczące polityki fiskalnej może wydawać również szwedzki *Swedish Fiscal Policy Council*, który nie ma jednak uprawnień do przygotowywania prognoz. Rada fiskalna funkcjonująca w Słowenii ma wyłącznie uprawnienia opiniodawcze dotyczące polityki fiskalnej. Natomiast w Rumunii niezależna *Consiliul Fiscal* wydaje opinie i zalecenia dotyczące strategii fiskalnej, corocznej ustawy budżetowej, realizacji budżetu oraz głównych inicjatyw ustawodawczych, które ewentualnie mogą mieć wpływ na poziom dochodów i wydatków budżetowych (Moździerz, 2012). Natomiast żadna z funkcjonujących rad fiskalnych nie ma uprawnień stanowiących. Tylko w Szwecji i Belgii rady fiskalne mają charakter doradczy. Ponadto w Belgii rząd jest prawnie zobowiązany do przyjęcia prognoz makroekonomicznych *High Council of Finance*.

Wykres 1. Saldo sektora general governance państw członkowskich UE w 2007 i 2013 r. (% PKB)

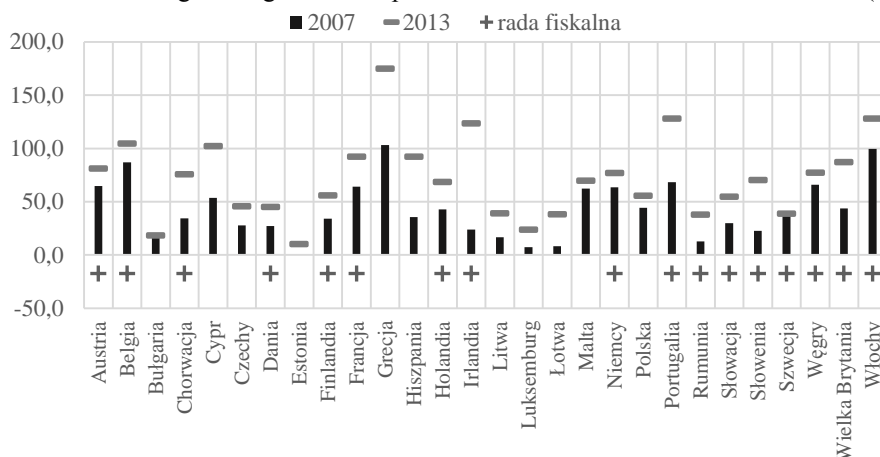


Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (2015).

Celem rad fiskalnych powoływanych w państwach członkowskich UE jest zacieśnienie dyscypliny fiskalnej oraz zmniejszenie stopnia nierównowagi finansów publicznych. W analizowanym okresie w Unii Europejskiej funkcjonowało 19 rad fiskalnych, z czego 6 zostało powołanych w latach kryzysu. Czy przyczyniły się one do poprawy stanu finansów publicznych i zwiększenia stopnia koordynacji polityki fiskalnej państw, w których są powoływane?

Ostatni kryzys gospodarczy wyraźnie przyczynił się do pogorszenia stanu finansów publicznych w państwach członkowskich UE. W latach 2007-2013 deficyt budżetowy w stosunku do PKB w UE-28 oscylował w przedziale od -0,9% (2007 r.) do -6,9% (2009 r.), natomiast w strefie euro odpowiednio od -0,7% do -6,4% (wykres 1). Począwszy od 2010 r. zaczął jednak stopniowo się obniżać, także w wartościach bezwzględnych. W 2009 r. większość krajów UE nie spełniała kryterium konwergencji nominalnej dotyczącej deficytu budżetowego, w 2013 r. było ich już tylko jedenaście. Aż siedemnaście państw w latach 2007-2013 zmniejszyło swój deficyt w wartościach bezwzględnych. W analogicznym okresie średni dług publiczny w stosunku do PKB w UE-28 wzrósł z poziomu 58,8% do 87,1%, natomiast w strefie euro odpowiednio (UE-18) z 66,2% do 96,2% (wykres 2).

Wykres 2. Zadłużenie sektora general governance państw członkowskich UE w 2007 i 2013 r. (% PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (2015).

W analizowanym okresie ze względu na stan finansów publicznych zdecydowanie pozytywnie można wyróżnić tylko kilka krajów, tj. Szwecję, Luksemburg i Estonię. Natomiast zdecydowanie negatywnie ocenić sytuację budżetową w części państw tzw. starej Unii, tj. Irlandii, Grecji, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii oraz przyjętych w 2004 r. – Słowenii i na Cyprze. W 2013 r. 17 państw UE odnotowało deficyt budżetowy niższy niż -3%. Najniższe deficyty osiągnęły Estonia (-0,2%), Dania (-0,8%) i Litwa (-1,0%), niewielką nadwyżkę budżetową osiągnął tylko Luksemburg (0,1%), natomiast Niemcy zrównoważyły swoje finanse publiczne.

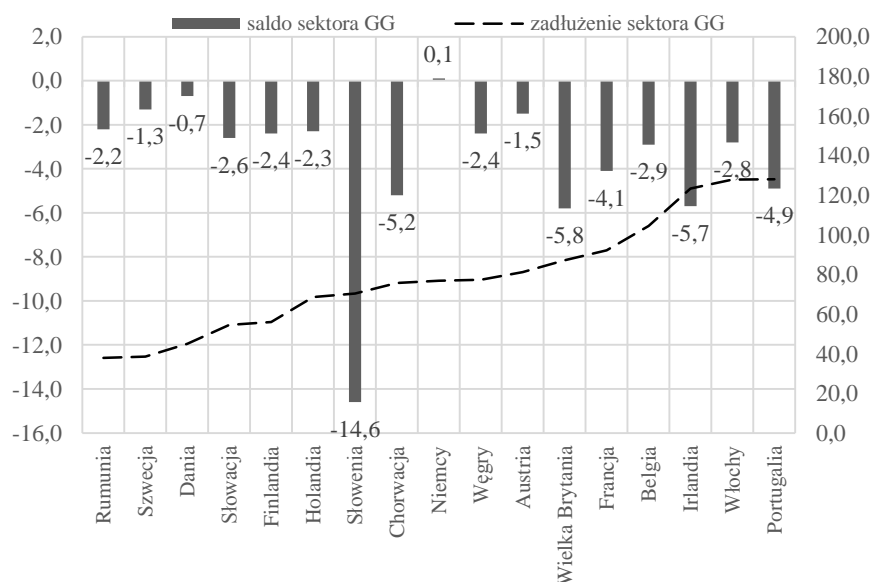
Tabela 2. Wyniki sektora general governance w państwach członkowskich UE (% PKB)

Państwo	Saldo sektora general governance			Zadłużenie sektora general governance		
	2008 r.	2013 r.	zmiana	2008 r.	2013 r.	zmiana
<i>1. Rada fiskalna funkcjonowała przed 2008 r.</i>						
Austria	-1,5	-1,5	0,0	68,5	81,2	12,7
Belgia	-1,1	-2,9	-1,8	92,2	104,5	12,3
Dania	3,2	-0,7	-3,9	33,4	45,0	11,6
Holandia	0,2	-2,3	-2,5	54,8	68,6	13,8
Niemcy	0,0	0,1	0,1	64,9	76,9	12,0
Szwecja	2,0	-1,3	-3,3	36,8	38,6	1,8
<i>2. Rada fiskalna utworzona po 2008 r.</i>						
Chorwacja	-2,7	-5,2	-2,5	36,0	75,7	39,7
Finlandia	4,2	-2,4	-6,6	32,7	56,0	23,3
Francja	-3,2	-4,1	-0,9	67,8	92,2	24,4
Irlandia	-7,0	-5,7	1,3	42,6	123,3	80,7
Portugalia	-3,8	-4,9	-1,1	71,7	128,0	56,3
Rumunia	-5,6	-2,2	3,4	13,2	37,9	24,7
Słowacja	-2,4	-2,6	-0,2	28,2	54,6	26,4
Słowenia	-1,8	-14,6	-12,8	21,6	70,4	48,8
<i>3. Brak rady fiskalnej</i>						
Bułgaria	1,6	-1,2	-2,8	13,3	18,3	5,0
Cypr	0,9	-4,9	-5,8	44,7	102,2	57,5
Czechy	-2,1	-1,3	0,8	28,7	45,7	17,0
Grecja	-9,9	-12,2	-2,3	109,3	174,9	65,6
Hiszpania	-4,4	-6,8	-2,4	39,4	92,1	52,7
Litwa	-3,3	-2,6	0,7	15,4	39,0	23,6
Luksemburg	3,3	0,6	-2,7	14,4	23,6	9,2
Łotwa	-4,0	-0,9	3,1	18,6	38,2	19,6
Malta	-4,2	-2,7	1,5	62,7	69,8	7,1
Polska	-3,6	-4,0	-0,4	46,6	55,7	9,1
Włochy	-2,7	-2,8	-0,1	102,3	127,9	25,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fiscal Council Dataset* (2014).

Tabela 2 prezentuje salda sektora general governance oraz poziom zadłużenia w relacji do PKB państw członkowskich, w których wprowadzono rady fiskalne. Saldo sektora general governance nie różni się istotnie pomiędzy krajami, w których istnieją bądź nie rady fiskalne. W obu grupach można wskazać państwa, w których saldo zostało zachowane na tym samym poziomie lub uległo poprawie (taka sytuacja ma miejsce np. w Austrii i w Niemczech), zaś np. w Słowenii wprowadzenie rady fiskalnej nie zapobiegło drastycznemu zwiększeniu deficytu sektora general governance z poziomu -1,8% do -14,6% PKB. Na uwagę zasługują różnice pomiędzy średnimi saldami sektora general governance, które są najniższe w krajach, w których rady funkcjonowały przed 2008 r. (odpowiednio 0,5 oraz -1,4% PKB w latach 2008 i 2013). Co ciekawe, wyższy średni poziom tego wskaźnika (-2,6 oraz -3,5% w 2008 i 2013 r.) zanotowano w państwach, w których nie działają rady fiskalne. Brak wpływu rad fiskalnych na opisywane saldo sektora general governance potwierdza przeprowadzony test Kruskala-Willisa: mediany zmiana salda sektora general governance w analizowanych grupach nie są istotne statystycznie ($p=0,687$).

Wykres 3. Saldo i zadłużenie sektora general governance państw członkowskich UE, w których funkcjonują rady fiskalne, 2013 r. (% PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (2015).

Ocena skuteczności rad fiskalnych w stabilizowaniu finansów publicznych w długim okresie prowadzi jednak do innych wniosków. Pomimo, że ogólny trend wzrostu poziomu zadłużenia jest obserwowany we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, to wzrost poziomu zadłużenia jest najniższy w krajach, w których rady fiskalne funkcjonowały od ponad 7 lat, tj. w Austrii, Belgii, Danii, Holandii, Szwecji i w Niemczech. Zależność ta została pozytywnie zweryfikowana za pomocą testu Kruskala-Willisa na poziomie istotności $p>0,05$. Te same kraje okazały się najbardziej odporne na kryzys na rynkach finansowych. O ile zanotowany tu średni poziom zadłużenia w 2008 r. oscylował na poziomie 58% PKB, a więc był bliski przekroczenia nominalnego kryterium konwergencji, to w 2013 r., mimo jego przekroczenia, pozostawał najniższy w zestawieniu z państwami, w których albo dopiero wprowadzano rady, albo rady do 2013 r. nie funkcjonowały. Stan finansów publicznych mierzony poziomem zadłużenia okazał się zatem najbardziej stabilny w czasie wychodzenia z kryzysu w państwach, w których powołano radę fiskalną. Oznacza to, że w długim okresie rady fiskalne pozytywnie wpływają na poziom zadłużenia mierzony relacją do produktu krajowego brutto.

Podobne wnioski można sformułować na podstawie rezultatów weryfikacji skuteczności rad fiskalnych przeprowadzonej w oparciu o test U Manna Whitney'a dla prób niezależnych. Zmiana poziomu salda sektora general governance nie różni się istotnie statystycznie pomiędzy państwami, w

których wprowadzono rady fiskalne po 2008 r. a pozostałymi państwami. Poprzednio sformułowane wnioski potwierdza ocena zróżnicowania poziomu długu publicznego w krajach, w których wprowadzono rady a pozostałymi państwami. W wyniku weryfikacji statystycznej potwierdzono, że poziom zadłużenia różni się pomiędzy nimi istotnie statystycznie ($p=0,009$).

Wnioski

Podsumowując, rady fiskalne funkcjonowały w większości państw członkowskich Unii Europejskiej, w których znacznie przekroczone traktatowe reguły fiskalne. Ich działanie nie zagwarantowało zatem zrównoważenia finansów publicznych w krótkim okresie. Przeprowadzone badania potwierdzają jednak, że długofalowe oddziaływanie rad fiskalnych może prowadzić do większej dyscypliny w zakresie zadłużenia publicznego. Zawodność działania tego typu instytucji fiskalnych w zakresie równoważenia finansów publicznych wynika ze zbyt wąskiego mandatu kompetencji pozostających w ich dyspozycji. W związku z tym, nie mogą one w pełni realizować celów postulowanych przez koncepcję fiscal governance. Problem zatem tkwi w ich konstrukcji i bez weryfikacji ich roli w koordynacji polityki fiskalnej prawdopodobnie nie jest możliwe zwiększenie skuteczności działania rad fiskalnych. Z przeprowadzonych badań wynika, że samo ustanowienie rad fiskalnych nie daje gwarancji ustabilizowania finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że rady fiskalne nie powinny być tworzone. Zapewnienie ich skuteczności niewątpliwie wymaga prowadzenia dalszych badań pozwalających na dokładniejszą ocenę cech jakościowych tych instytucji i uwarunkowań ich działania.

Bibliografia

- Anheier H. K. (2013). Governance. What Are the Issues? In *The Governance Report 2013*. Oxford: Oxford University Press. <http://www.governancereport.org/2013/key-issues/financial-fiscal-governance/what-is-financial-fiscal-governance/>
- Calmfors, L., & Wren-Lewis, S. (2011). What Should Fiscal Councils Do? *Economic Policy* (68). <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0327.2011.00273.x>
- Debrun, X., Hauner, D., & Kumar, M. S. (2009). Independent fiscal agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23(1). <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6419.2008.00556.x>
- Dyrektywa Rady UE 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L 306/41 z 23 listopada 2011 r.
- Godbillon, B., & Sidiropoulos, M. (2001). Designing Fiscal Institutions in a Monetary Union. *Open Economies Review*, 12(2). <http://dx.doi.org/10.1023/A:1008332429778>
- Gołębiowski G. (2010). Rada Polityki Fiskalnej. *Infos*, 9.
- Hagemann, R. (2011). How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? *OECD Journal: Economic Studies*, 2011(1). http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c
- Hallerberg M., Strauch R. R., & von Hagen J. (2009). *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Komisja Europejska (2013). *Independent fiscal institutions in the EU Member States in 2013*. http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm
- Kosior, A., Rubaszek M. (2014). *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2014). *Fiscal Council Dataset*. <http://www.imf.org/external/np/fad/council/>
- Moździerz A. (2012). Przesłanki powołania rady fiskalnej w Polsce. *Zeszyty Naukowe PWE Kraków*, 12.
- Salto M. (2014). Report on Public Finances in EMU 2014. *European Economy*, 9/2014.
- Sarrat de Tramezaigues, G. R. (2010). Assessing the 2005 Growth and Stability Pact Reform: A New Fiscal Policy Rule for the Euro Zone is Required. *International Journal of Economics and Finance*, 2(5). <http://dx.doi.org/10.5539/ijef.v2n5p140>
- von Hagen, J., & Mundschenk, S. (2003). Fiscal and monetary policy coordination in EMU. *International Journal Of Finance & Economics*, 8(4). doi: 10.1002/ijfe.215