



CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych  
CASE - Center for Social and Economic Research

# Rady polityki fiskalnej na świecie – wnioski dla Polski

---

**Łukasz A. Janikowski**

*Ekonomista*

*157. Seminarium mBank–CASE*

*28 czerwca 2018*



# Plan prezentacji

1. Definicja optymalnej polityki fiskalnej
2. Jakość polityki fiskalnej - doświadczenia międzynarodowe
3. Reguły fiskalne i rady fiskalne – doświadczenia międzynarodowe
4. Ocena jakości polityki fiskalnej w Polsce
5. Czy Polsce jest potrzebna Rada Polityki Fiskalnej?
6. Podsumowanie



# Definicja optymalnej polityki fiskalnej

Teoria ekonomii głównego nurtu wskazuje, że **optymalna polityka fiskalna** musi spełniać co najmniej **dwa podstawowe warunki**:

1. Być **zrównoważona**,
2. Być **antycykliczna**.

**Polityka zrównoważona** to taka, która powoduje zbieganie relacji długu do PKB w długim okresie do stałej wartości (Domar, 1944).

**Polityka antycykliczna** to taka, która zmniejsza amplitudę wahań cyklicznych gospodarki (ekspansywna w fazie spadkowej cyklu koniunkturalnego oraz restrykcyjna w fazie ekspansji).

Praktyka życia polityczno-gospodarczego pokazuje, że rzeczywista polityka fiskalna notorycznie odbiega od wyżej opisanego wzorca.

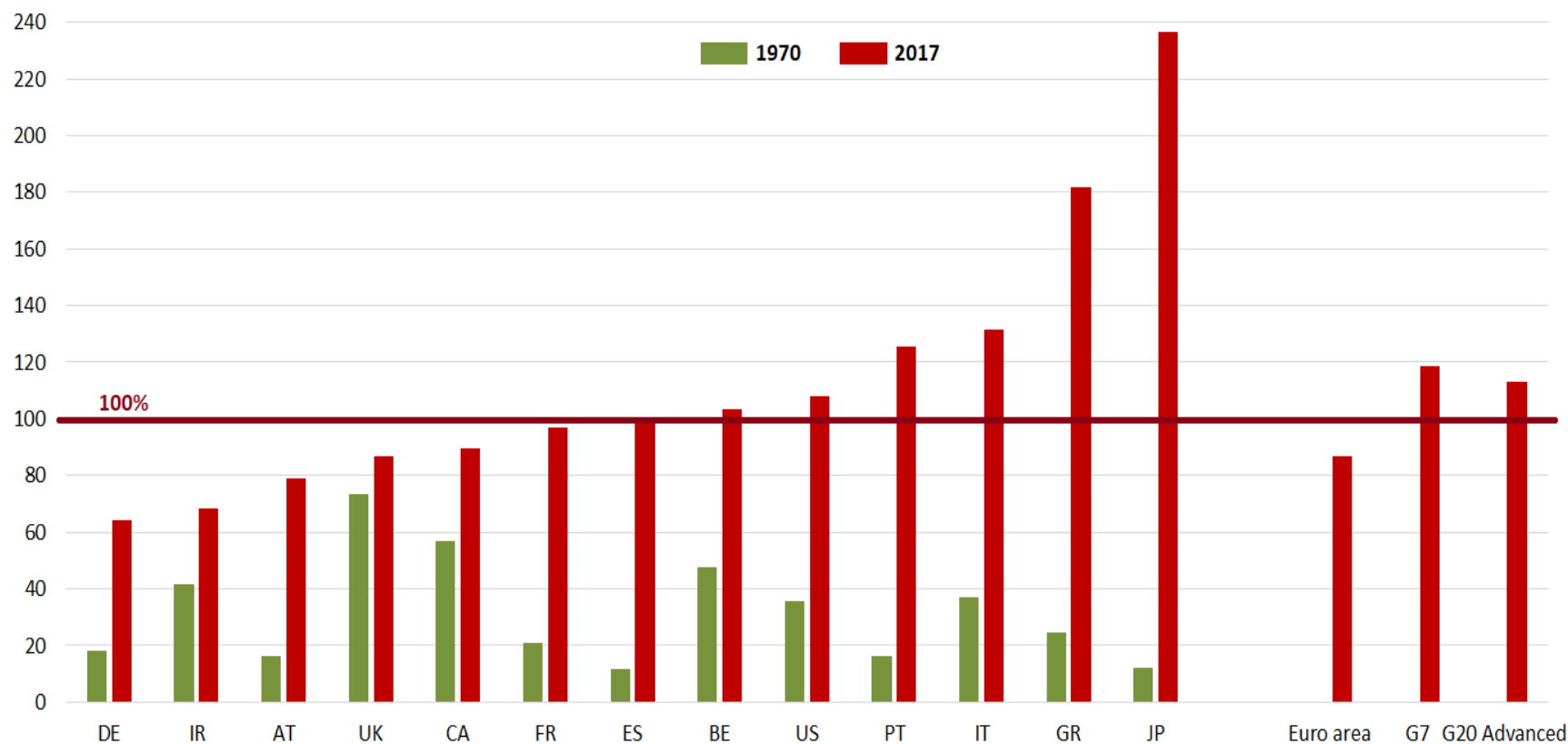


**Jakość polityki fiskalnej  
– doświadczenia międzynarodowe**



# Zrównoważenie finansów publicznych

Od początku lat 1970' w wielu krajach, przede wszystkim wysoko rozwiniętych, obserwujemy **wzrost relacji długu publicznego do PKB**:





# Funkcja stabilizacyjna polityki fiskalnej

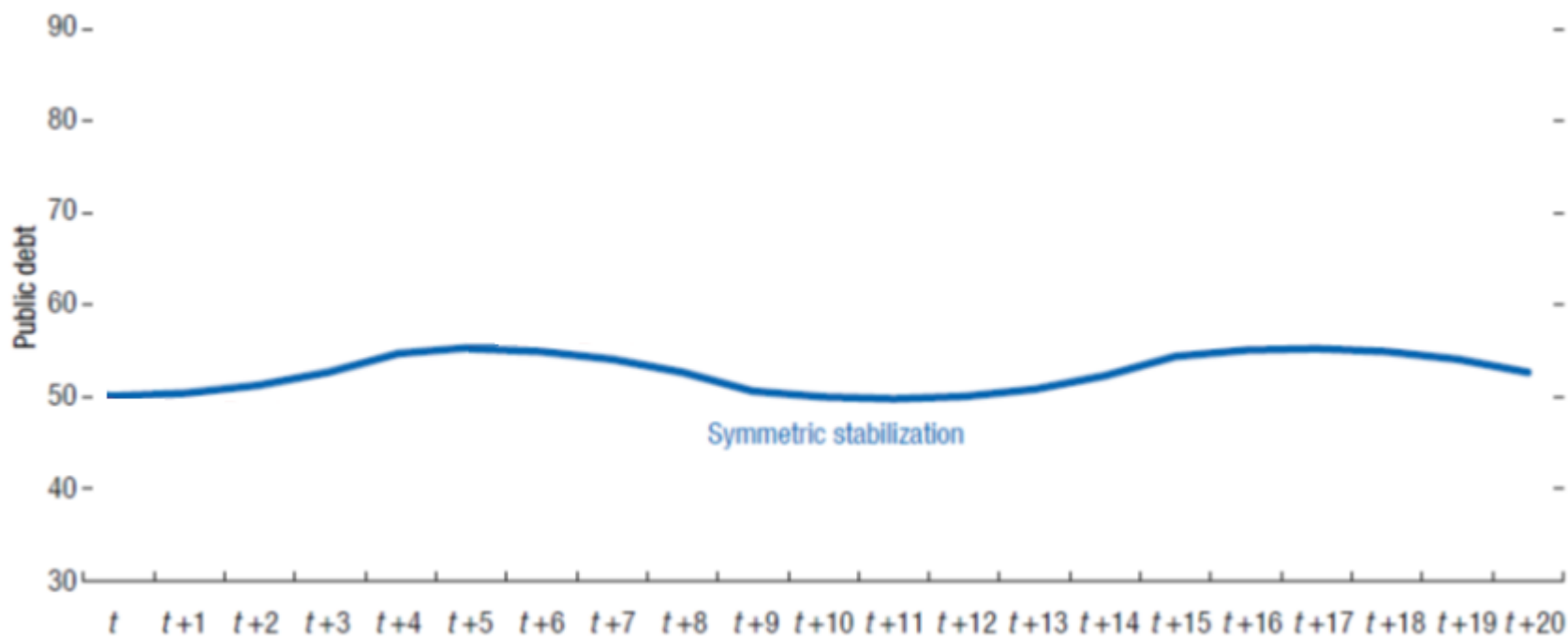
Polityka optymalna jest również **antycykliczna**.

„**Tax-smoothing paradigm**” (Barro, 1979):

Optymalna polityka fiskalna wygładza wysokość podatków w czasie i pozwala działać automatycznym stabilizatorom koniunktury. Relacja długu do PKB oscyluje wokół stałej wartości.



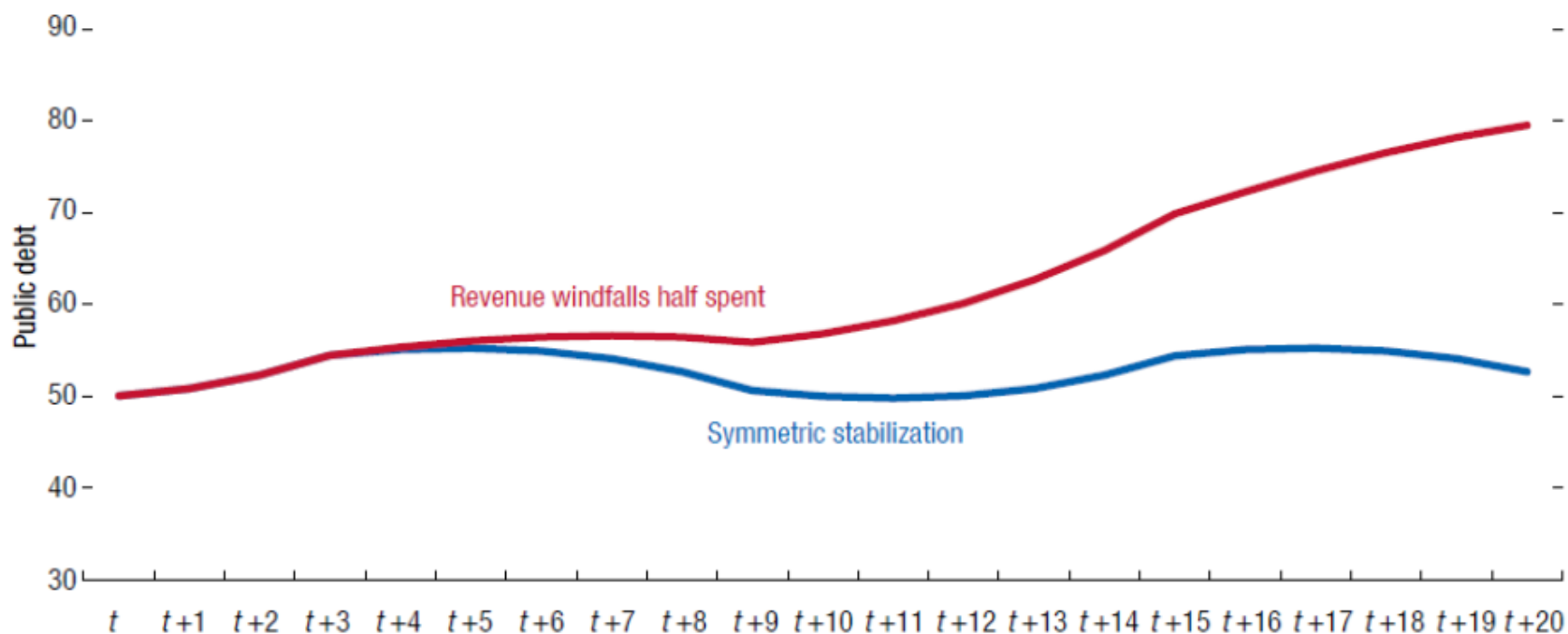
# Funkcja stabilizacyjna polityki fiskalnej



Źródło: MFW (2015, str. 32)

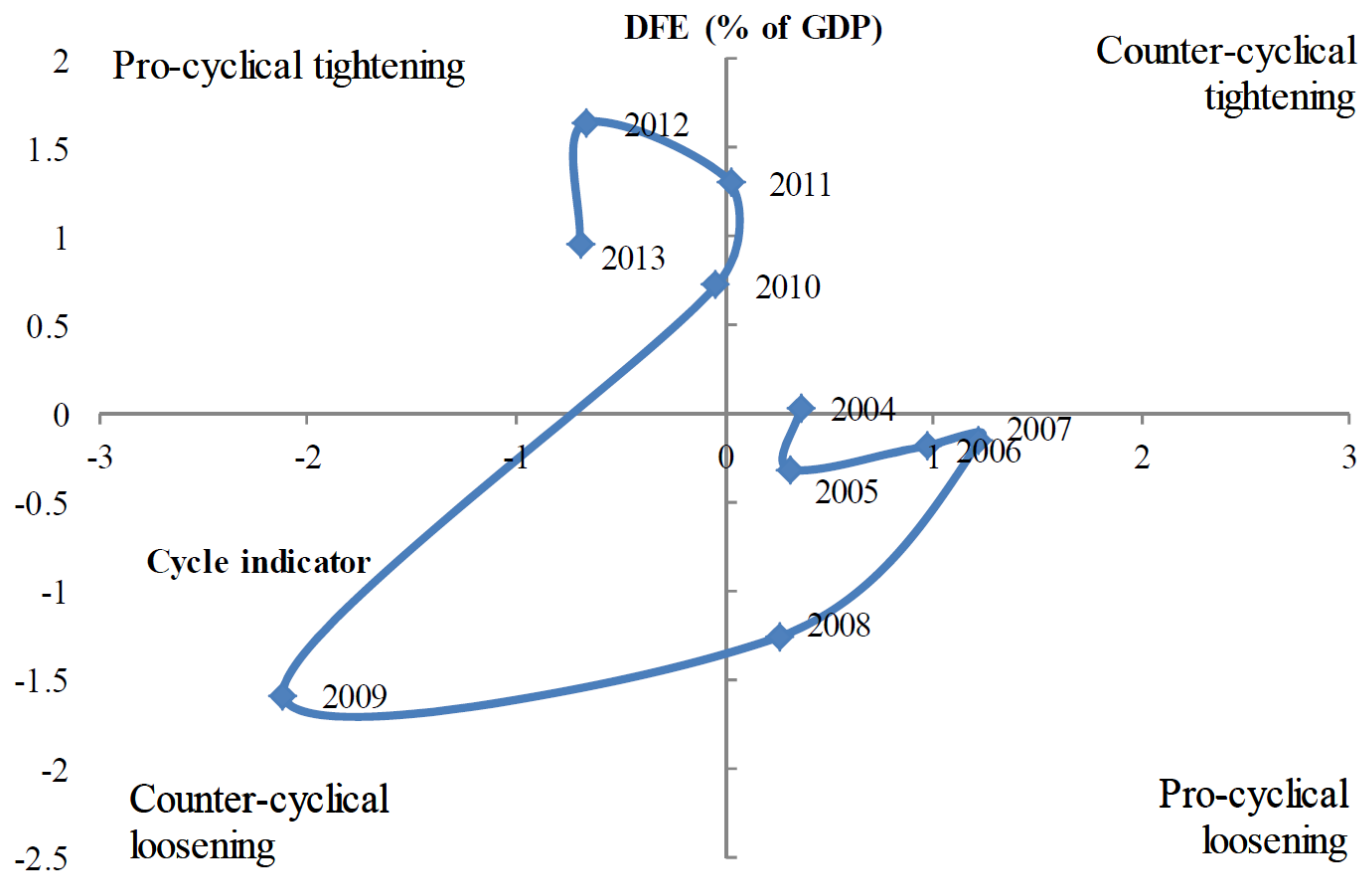


Rzeczywistość bardzo często wygląda inaczej:



Źródło: MFW (2015, str. 32)

## Dyskrecjonalny wysiłek fiskalny (DFE) w UE-27 w latach 2004-2013





**Rady i reguły fiskalne  
– doświadczenia międzynarodowe**



# Rady i reguły fiskalne – doświadczenia międzynarodowe

Bardzo dobrego podsumowania skuteczności reguł fiskalnych dostarcza Wyplosz (2013, str. 523):

- ❖ *Reguły fiskalne nie są ani konieczne, ani wystarczające do osiągnięcia dyscypliny fiskalnej. Mimo to mogą być i są pomocne.*
- ❖ *Zazwyczaj można je łatwo usunąć, gdy kolidują z celami politycznymi.*
- ❖ *Nie mogą być zbyt ścisłe, ale stają się bezużyteczne, jeśli są zbyt miękkie. Granica między ścisłym i miękkim jest bardzo trudna do określenia.*
- ❖ ***Trudność tę można złagodzić poprzez ustanowienie instytucji wspierających regułę.***



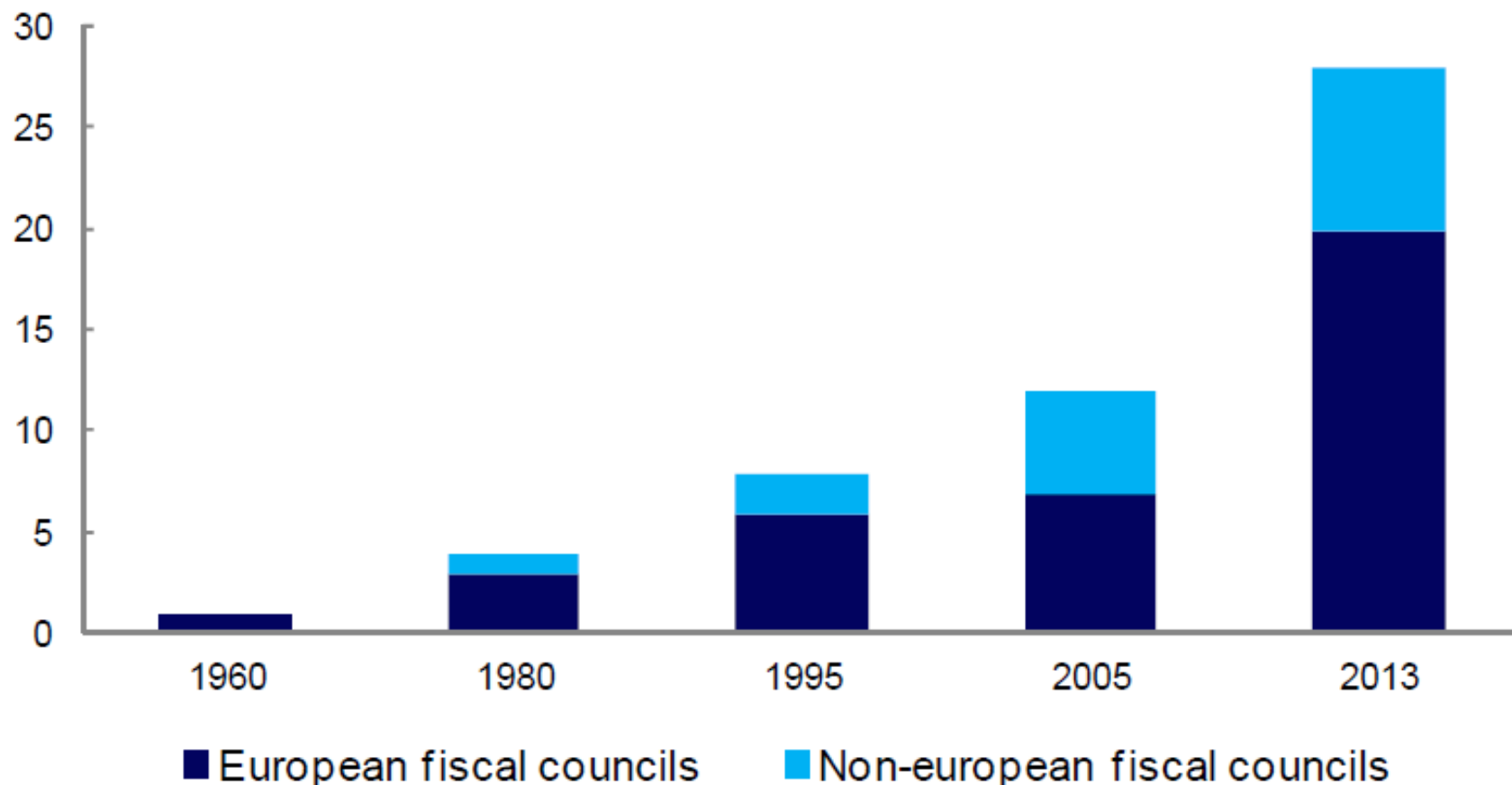
# Rady i reguły fiskalne – doświadczenia międzynarodowe

**Rady polityki fiskalnej:** Niezależni recenzenci polityki rządu (ang. *watchdog*). Nie mają „twardych” uprawnień, ale wykonują swoje zadania poprzez „nacisk i perswazję” (MFW, 2013), zwiększając koszt polityczny prowadzenia nieoptymalnej polityki fiskalnej.



# Rady i reguły fiskalne – doświadczenia międzynarodowe

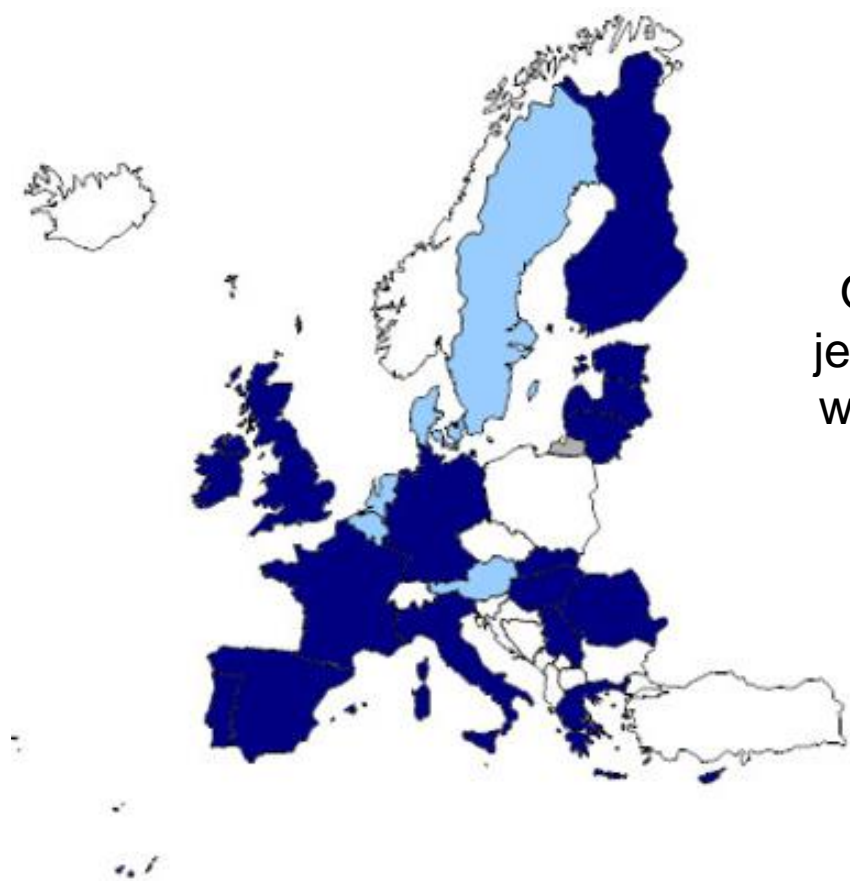
Liczba rad fiskalnych na świecie



Źródło: MFW (2013)

# Rady i reguły fiskalne – doświadczenia międzynarodowe

Rady fiskalne w Europie: Stan na rok 2016



Obecnie Polska jest jedynym krajem w UE, w którym nie ma RPF.



# Rady i reguły fiskalne – doświadczenia międzynarodowe

Wczesne badania nad RPF koncentrowały się na studiach przypadku. Pierwszej kompleksowej analizy skuteczności działania RPF dostarcza MFW (2013).

Główny wniosek z badania: Powołanie RPF ma pozytywny wpływ na saldo pierwotne budżetu jeżeli spełnione są poniższe warunki:

- ❖ Zapewniona jest **niezależność polityczna, finansowa i operacyjna RPF**,
- ❖ Jednym z zadań RPF jest **monitorowanie przestrzegania reguł fiskalnych**,
- ❖ Do zadań RPF należy **ocena jakości prognoz budżetowych**,
- ❖ Wyniki prac RPF są **szeroko cytowane w mediach**.

Kluczowo ważne jest, żeby RPF wypracowała skuteczną **strategię komunikacji z mediami**, tak aby móc dotrzeć z wynikami swojej pracy do opinii publicznej.

MFW wskazuje, że **nie ma jednego określonego wzorca RPF**. Ważne jest, aby RPF prawidłowo wpisywała się w porządek prawno-instytucjonalny danego kraju.



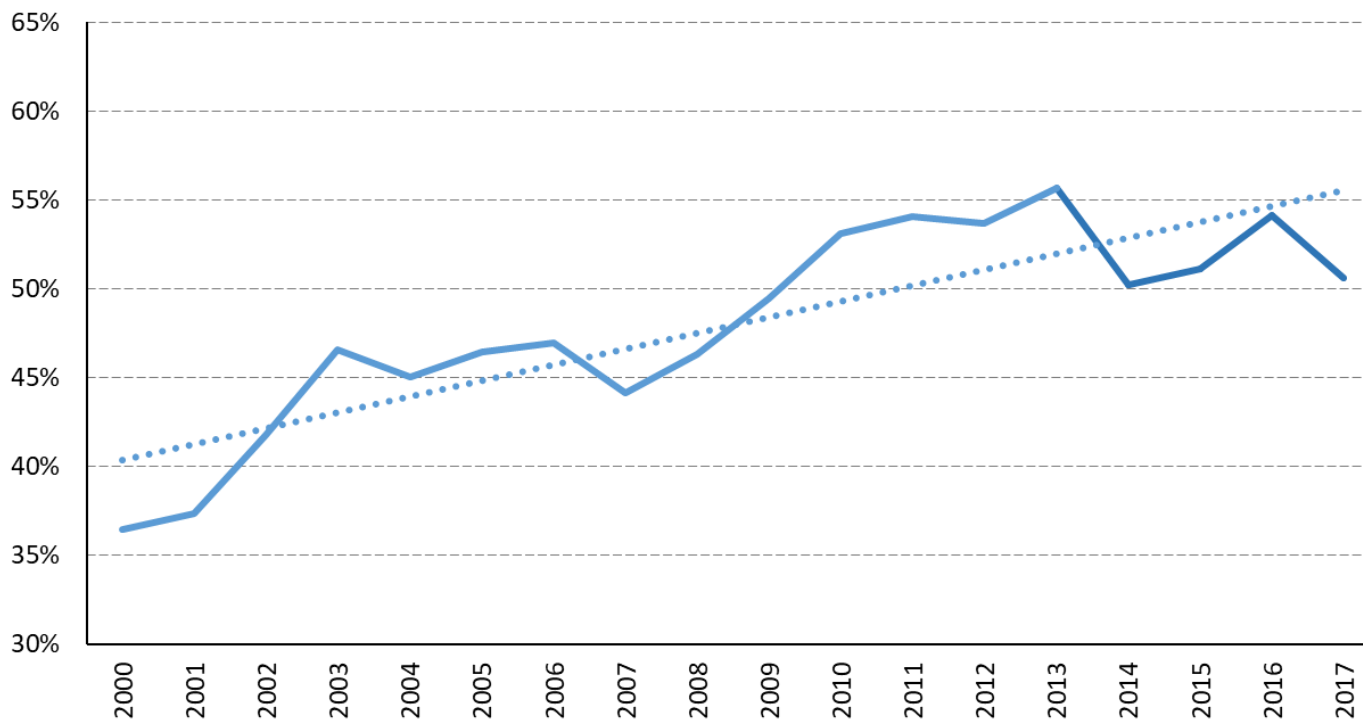


# Ocena jakości polityki fiskalnej w Polsce



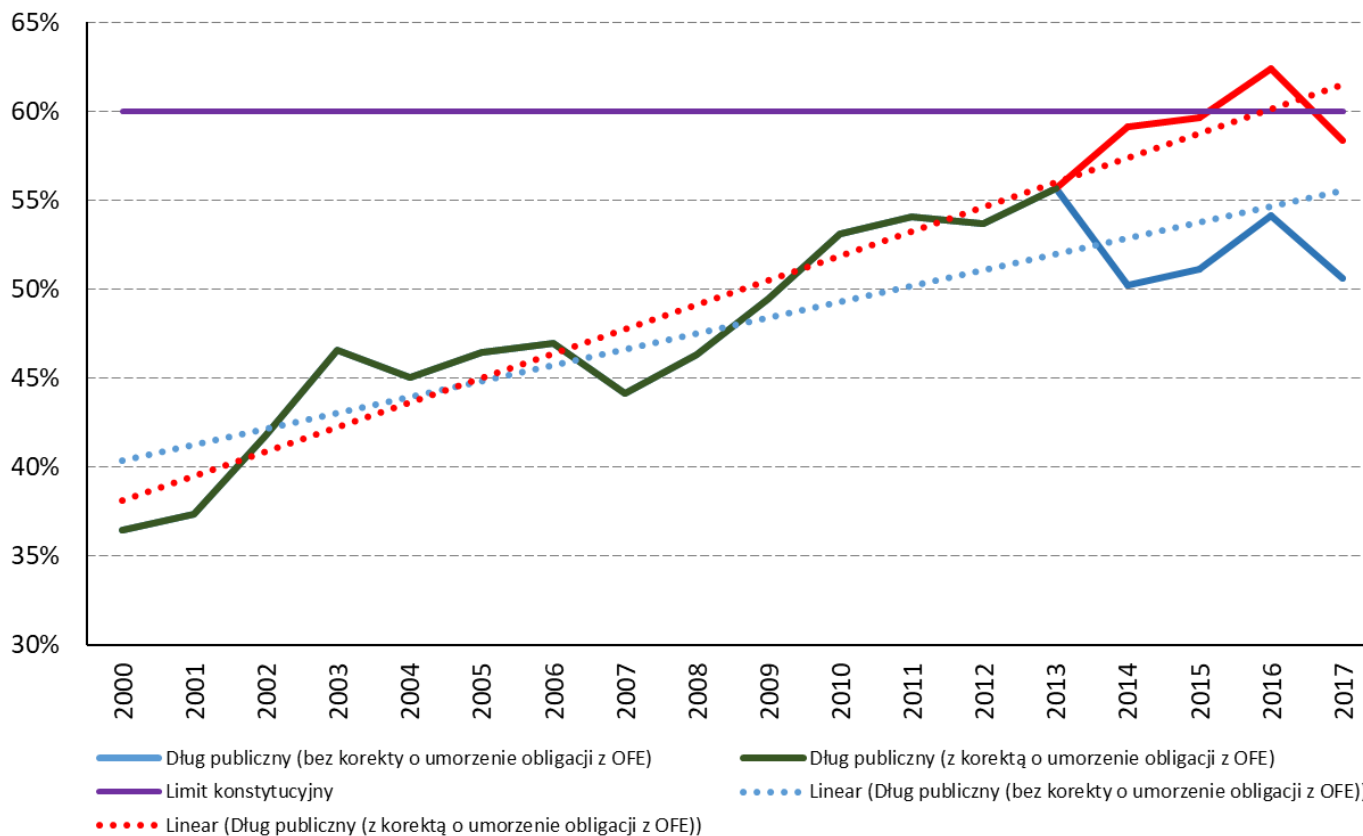
# Ocena jakości polityki fiskalnej w Polsce

Dług sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2000-2017 (% PKB)

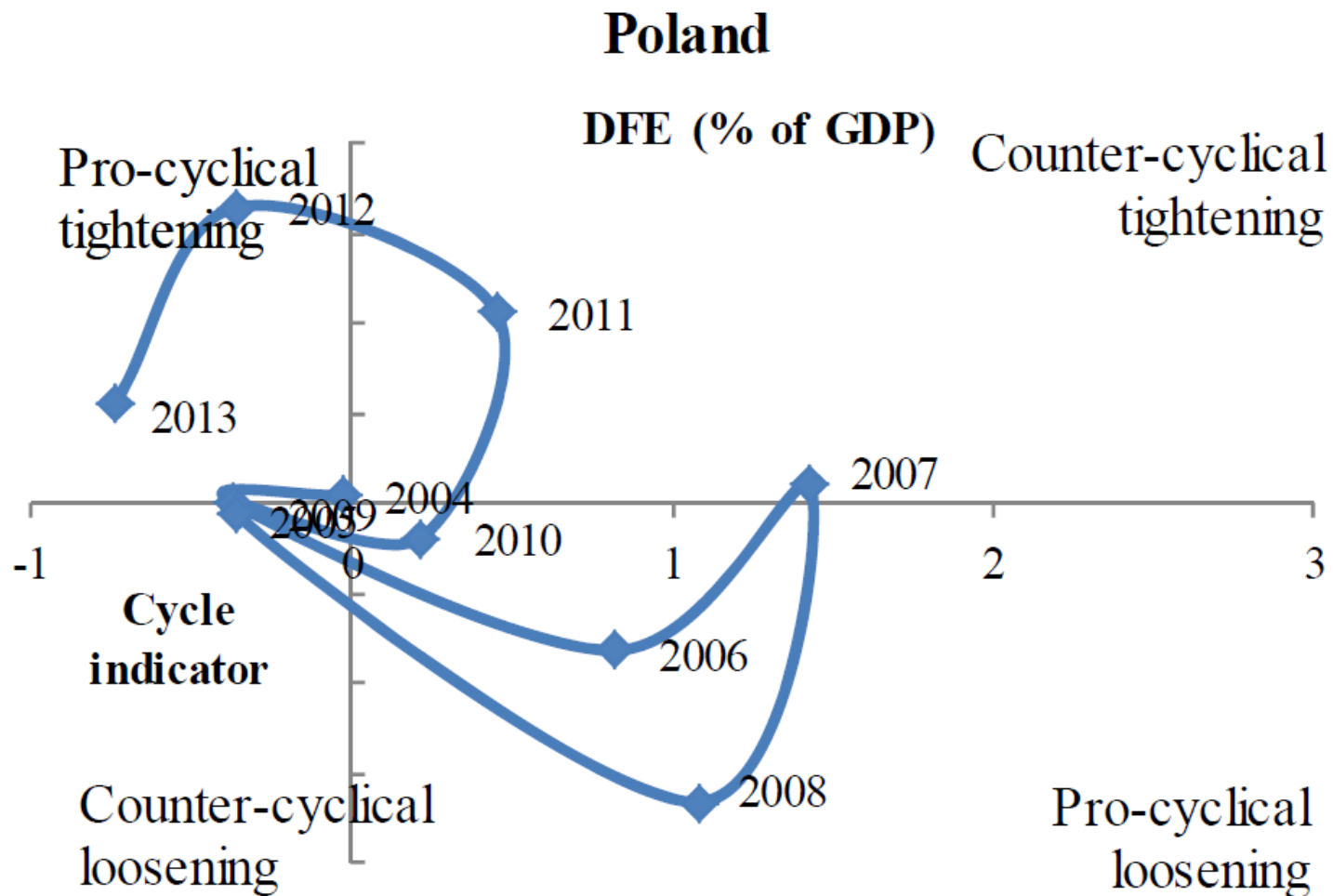


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

## Dług sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2000-2017 (% PKB)

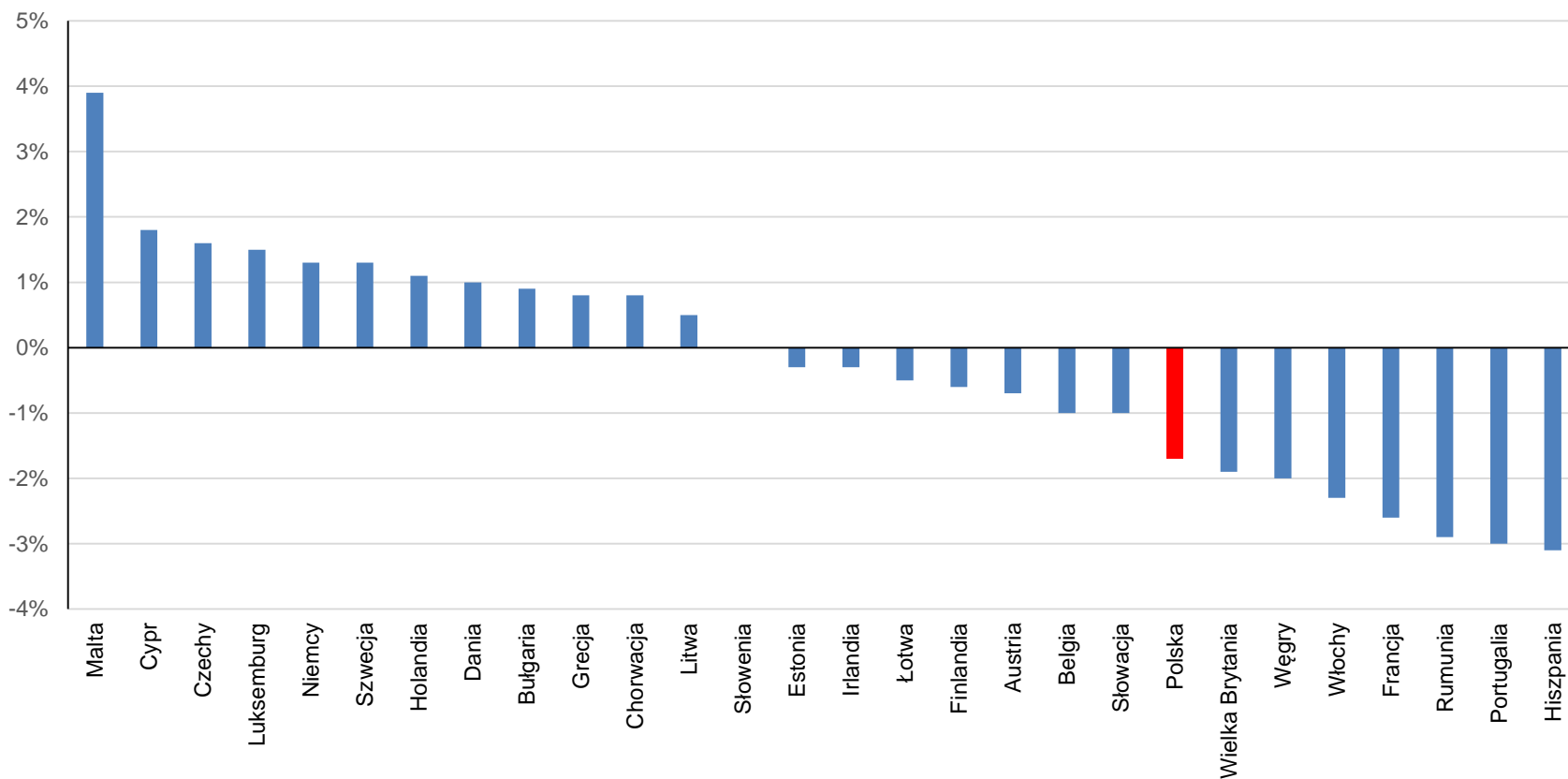


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS



Źródło: Komisja Europejska (2015, str. 28)

Saldo sektora finansów publicznych w krajach UE w 2017 r. (% PKB)



Źródło: Eurostat



# Ocena jakości polityki fiskalnej w Polsce

## Reguły fiskalne w Polsce mają istotne słabości:

- ❖ **Słabe umocowanie prawne** – większość parlamentarna może je w mgnieniu oka usunąć albo zmodyfikować tak, że przestaną spełniać swoją funkcję (przykład: usunięcie I progu ostrożnościowego)
- ❖ Nie zabezpieczają należycie państwa przed akumulacją długu aż do osiągnięcia konstytucyjnego limitu 60% PKB
- ❖ Nie zabezpieczają przed procyklicznymi obniżkami podatków
- ❖ Limit długu 60% PKB: zapisany w Konstytucji, ale **metodologia liczenia długu określona w „zwykłej” ustawie**
- ❖ **Można je łatwo obejść** przy pomocy sztuczek księgowych (przykłady: przejęcie aktywów OFE, Krajowy Fundusz Drogowy)



## Czy Polsce jest potrzebna Rada Polityki Fiskalnej?



# Czy Polsce jest potrzebna RPF?

- ❖ Polska wyraźnie **powiela błędy** popełniane w przeszłości przez kraje wysoko rozwinięte, które mają obecnie problem z długiem publicznym.
- ❖ Polityka fiskalna jest w sposób oczywisty **niezrównoważona**...
- ❖ ... i nie tylko nie spełnia należycie funkcji stabilizacyjnej, ale może wręcz gospodarkę destabilizować (**procykliczność**).
- ❖ **Rada Polityki Fiskalnej może przyczynić się do poprawy sytuacji.**





# Jaka RPF dla Polski?

## Najważniejsze zadania, które mogłaby wykonywać RPF:

- ❖ Analizy zrównoważenia finansów publicznych
- ❖ Testy warunków skrajnych (ang. *stress tests*) SFP
- ❖ Analizy nastawienia cyklicznego polityki fiskalnej
- ❖ Monitorowanie przestrzegania reguł fiskalnych
- ❖ Doradzanie rządowi i parlamentowi w zakresie polityki fiskalnej
- ❖ Rzetelne informowanie społeczeństwa o stanie finansów publicznych (najważniejsze: publikowanie corocznie raportu o polityce fiskalnej)
- ❖ (...)



# Jaka RPF dla Polski?

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że **politycy często próbują wywierać presję na RPF**. Próby takie mogą przybrać różnorodne formy:

- groźby obcięcia finansowania,
- groźba odwołania ze stanowiska,
- groźba obniżenia wynagrodzenia,
- groźba skrócenia kadencji,
- odwlekanie w czasie powołania nowych członków,
- obietnice objęcia innych stanowisk po upłygnięciu kadencji,
- obietnice dodatkowego zatrudnienia,
- dokooptowanie nowych członków do Rady,
- groźby ograniczenia zakresu zadań i kompetencji.

Projektując RPF należy **zabezpieczyć ją przed** tego typu **naciskami**.

Pożądane jest, aby sięgnąć do **najlepszych wzorców krajowych** (NBP, NIK, RPO) **i międzynarodowych**.



Dziękuję za uwagę!

# Dziękuję za uwagę!



@CASE\_research



CASE-Network



CASE – Center for Social and Economic Research



# Bibliografia

- ❖ Alesina, Alberto and Passalacqua, Andrea (2015). The Political Economy of Government Debt. NBER Working Paper no. 21821, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- ❖ Barro, Robert J. (1979). On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy*, Vol. 87, Issue 5, p. 940-971.
- ❖ Domar, Evsey D. (1944). The “Burden of the Debt” and the National Income. *The American Economic Review*, Vol. 34, No. 4, p. 798–827.
- ❖ Komisja Europejska (2015). The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect. *Economic Papers*, no. 543, February 2015.
- ❖ MFW (2015). Fiscal Monitor: Now Is the Time. Fiscal Policies for Sustainable Growth. Chapter 2: Can Fiscal Policy Stabilize Output?. April 2015, str. 21-48.
- ❖ Wyplosz, Charles (2005). Fiscal policy: institutions versus rules. *National Institute Economic Review*, Vol. 191, no. 1, p. 64-78.
- ❖ Wyplosz, Charles (2013). Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. In: Alesina, Alberto and Giavazzi, Francesco (eds.): *Fiscal Policy after the Financial Crisis*. University of Chicago Press.