

mBank – CASE Seminar Proceedings No. 157/2018

Zeszyt mBank-CASE Nr 157/2018

---

Łukasz Janikowski  
Balázs Romhányi

**Is a Fiscal Policy Council  
needed in Poland?**  
**Czy Rada Polityki Fiskalnej  
jest potrzebna Polsce?**



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

mBank – CASE Seminar Proceedings are a continuation of BRE–CASE Seminar Proceedings, which were first published as PBR – CASE Seminar Proceedings

Zeszyty mBank – CASE są kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR – CASE i następującej po niej serii BRE Bank – CASE

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa  
al. Jana Pawła II 61/212, 01–031 Warszawa

mBank SA  
ul. Senatorska 18, 00–950 Warszawa

Scientific editor / Redakcja naukowa  
Dr Ewa Balcerowicz

Series Coordinator / Sekretarz Zeszytów  
Monika Rębała

Translation / Tłumaczenie  
Nathaniel Espiro

DTP  
Tandem Studio

**Keywords:**  
fiscal council, fiscal rules, fiscal policy, sustainability, cyclical stance

**Słowa kluczowe:**  
rada fiskalna, reguły fiskalne, polityka fiskalna, zrównoważenie, nastawienie cykliczne

**JEL codes:**  
E62, H62, H63

**EAN: 9788371786761**

**Publisher / Wydawca**  
CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa,  
al. Jana Pawła II 61/212, 01–031 Warszawa

**Disclaimer**

The paper contains the views of its authors and not of the institutions with which they cooperate.

**Nota prawna**

Teksty wyrażają poglądy autorów, a nie instytucji, z którymi są związani.



## Łukasz Janikowski

Łukasz Janikowski is an Economist at CASE – Center for Social and Economic Research. He specializes in fiscal policy, macroeconomics, financial sector analysis, and the economics of education. Before joining CASE, Łukasz worked as an Economist at the National Bank of Poland, as a Business Analyst at British-American Tobacco, and as a Macroeconomic Analyst at the analytical centre Polityka Insight. He was also an Expert of the Polish National Accreditation Commission and the Leader of the Education Team in the Project the Young Reforming Poland. Łukasz is currently completing his PhD studies at the Collegium of Management and Finance at the Warsaw School of Economics, where he also received his Master and Bachelor degrees in Economics. He is a recipient of several scholarships, including the Rector's Scholarship for the best PhD candidates. He has completed over 20 professional courses organized by the International Monetary Fund, the Joint Vienna Institute, the National Bank of Poland, and the Bank of England, among others.

Łukasz Janikowski jest ekonomistą w CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Specjalizuje się w polityce fiskalnej, makroekonomii, analizie sektora finansowego i ekonomii edukacji. Przed dołączeniem do CASE pracował jako ekonomista w Narodowym Banku Polskim, jako analityk biznesowy w British American Tobacco, a także jako analityk makroekonomiczny w centrum analitycznym Polityka Insight. Był także ekspertem Polskiej Komisji Akredytacyjnej, wiceprzewodniczącym Samorządu Studentów SGH oraz liderem zespołu ds. reformy edukacji w projekcie Młodzi Reformują Polskę. Obecnie jest na IV roku studiów doktoranckich w Kolegium Zarządzania i Finansów w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Stopnie magistra i licencjata z ekonomii zdobył na tej samej uczelni. Jest beneficjentem kilku stypendiów, w tym stypendium Rektora SGH dla najlepszych doktorantów. Jeszcze przed rozpoczęciem studiów w SGH został laureatem Olimpiady Wiedzy Ekonomicznej organizowanej przez Polskie Towarzystwo Ekonomiczne. Oprócz wykształcenia uniwersyteckiego, ukończył ponad 20 kursów specjalistycznych zorganizowanych m.in. przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Joint Vienna Institute, Narodowy Bank Polski oraz Bank Anglii.



## Balázs Romhányi

Balazs Romhanyi graduated in 1991. He holds an MSc in economics from the London School of Economics and a PhD from the Budapest University of Economics. In the 1990s he worked for the National Bank of Hungary and the Resident Representative Office of the IMF in Budapest. From 2000 he worked for the Ministry of Finance as deputy head of the budget department. He played a significant role in drafting the Fiscal Responsibility Act adopted in 2008 (abolished in 2011). In 2009–2010 he was the director general of the Office of the Fiscal Council established by the FRA. Upon abolishment of the Office by an act of Parliament, he started the Fiscal Responsibility Institute Budapest, an NGO advocating fiscal transparency ([www.kfib.hu](http://www.kfib.hu)). He is visiting professor of fiscal policy at the Central European University in Budapest and provides international technical assistance (Bosnia-Herzegovina, Moldova, Montenegro, Mongolia).

Balazs Romhanyi jest magistrem ekonomii (London School of Economics, 1991). Doktorat obronił na Uniwersytecie Ekonomicznym w Budapeszcie. W latach 90. pracował w Narodowym Banku Węgier i Biurze Przedstawicielstwa MFW w Budapeszcie. Od 2000 roku był zastępcą szefa departamentu budżetowego w Ministerstwie Finansów, gdzie odegrał znaczącą rolę w opracowywaniu ustawy o odpowiedzialności fiskalnej (FRA) przyjętej w 2008 r. (zniesionej w 2011 r.). W latach 2009–2010 był dyrektorem generalnym Urzędu Rady Fiskalnej ustanowionego ustawą FRA. Po zniesieniu Urzędu aktem parlamentu powołał Instytut Odpowiedzialności Fiskalnej w Budapeszcie, organizację pozarządową opowiadającą się za przejrzystością fiskalną ([www.kfib.hu](http://www.kfib.hu)). Jest wizytującym profesorem polityki fiskalnej na Central European University w Budapeszcie i zapewnia międzynarodową pomoc techniczną (Bośnia i Hercegowina, Mołdawia, Czarnogóra, Mongolia).

# Table of Contents

## Spis treści

### Chapter 1

Rozdział 1

Łukasz Janikowski

#### Does Poland need a Fiscal Council?

Czy Polsce jest potrzebna rada fiskalna?

8

#### Introduction

Wprowadzenie

8

#### 1.1. Sustainability of public finance—theory and international experiences

Zrównoważenie finansów publicznych – teoria i doświadczenia międzynarodowe

10

#### 1.2. The cyclical stance of fiscal policy: international experience

Nastawienie cykliczne polityki fiskalnej: doświadczenia międzynarodowe

14

#### 1.3. Fiscal rules and fiscal policy councils—international experience and assessment of effectiveness

Reguły fiskalne i rady fiskalne – doświadczenia międzynarodowe i ocena skuteczności

18

#### 1.4. Assessment of the quality of fiscal policy in Poland

Ocena jakości polityki fiskalnej w Polsce

25

#### 1.5. Does Poland need a fiscal council?

Czy Polsce jest potrzebna rada fiskalna?

30

#### Conclusion

Podsumowanie

39

#### References

Bibliografia

40

### Chapter 2

Rozdział 2

Balázs Romhányi

#### The 2009–2010 Hungarian Fiscal Council. Experiences relevant for Poland

Działania węgierskiej Rady Fiskalnej w latach 2009–2010.

Doświadczenia mające znaczenie dla Polski

45

#### 2.1. The prenatal story

Historia przed narodzin

45

#### 2.2. How far Hungary got on the road to an ideal fiscal council?

Jak daleko zaszły Węgry na drodze do idealnej rady fiskalnej?

50

#### 2.2.1. Local ownership

Lokalna odpowiedzialność

50

#### 2.2.2. Independence and non-partisanship

Niezależność i brak powiązań partyjnych

50

#### 2.2.3. Mandate

Uprawnienia

52

#### 2.2.4. Resources

Zasoby

53

<b>2.2.5. Relationship with the legislature</b> Relacje z organem ustawodawczym	53
<b>2.2.6. Access to information</b> Dostęp do informacji	54
<b>2.2.7. Transparency</b> Przejrzystość	54
<b>2.2.8. Communication</b> Komunikacja	55
<b>2.2.9. External evaluation</b> Ocena zewnętrzna	56
<b>2.2.10. Summary</b> Podsumowanie	56
<b>2.3. Practical lessons</b> Wnioski praktyczne	56
<b>2.3.1. Data</b> Dane	57
<b>2.3.2. Human resources</b> Zasoby ludzkie	58
<b>2.3.3. Independence</b> Niezależność	59
<b>2.3.4. Enforcing fiscal rules</b> Egzekwowanie zasad fiskalnych	60
<b>2.3.5. Cement dries fast</b> Beton zastyga szybko	62
<b>References</b> Bibliografia	63

Łukasz Janikowski

# Does Poland need a Fiscal Council? Czy Polsce jest potrzebna rada fiskalna?

---

## Introduction

Mainstream economic theory indicates that the optimal fiscal policy must fulfill at least two basic conditions: it must be sustainable, and it must be counter-cyclical. Fiscal policy is sustainable if the public debt to GDP ratio converges toward a constant value in the long run. This is the equivalent of stating that the government is bound by an intertemporal budget constraint, so it cannot finance its spending by increasing the debt to GDP ratio indefinitely. A counter-cyclical policy is a policy that reduces the amplitude of the business cycle fluctuations, meaning it is expansionary during economic slowdowns and contractionary during economic expansions. Even though economists have differing opinions on the specific recommendations for economic policy, I believe we would be hard-pressed to find one who questions the aforementioned consensus—that is, an economist who states that fiscal policy is optimal when it is pro-cyclical or leads to unlimited growth in the public debt to GDP ratio.

However, the practice of political and economic life shows that actual fiscal policy deviates from this model, and notoriously so. Since the 1970s, the debt to GDP ratio has been growing in many countries, including particularly strong growth in developed economies, reaching levels heretofore unknown in times of peace. A number of European Union (EU) Member States were recently teetering on the verge of bankruptcy and had to turn for assistance to institutions such as the International Monetary Fund (IMF), the European Financial Stability Fund (EFSF), and the European Stability Mechanism (ESM). Another universal phenomenon is governments' inclination to conduct pro-cyclical fiscal policy. Particularly problematic is the loosening of fiscal policy during good times,

## Wprowadzenie

Teoria ekonomii głównego nurtu wskazuje, że optymalna polityka fiskalna musi spełniać co najmniej dwa podstawowe warunki – musi być zrównoważona i antycykliczna. Politykę zrównoważoną definiuje się jako taką, która powoduje zbieganie relacji długu do PKB w długim okresie do stałej wartości. Jest to równoważne ze stwierdzeniem, że rząd jest związany międzyokresowym ograniczeniem budżetowym, czyli nie może finansować wydatków zwiększając w nieskończoność relację długu publicznego do PKB. Politykę antycykliczną definiuje się jako zmniejszającą amplitudę wahań cyklicznych gospodarki, czyli ekspansywną w fazie spadkowej cyklu koniunkturalnego oraz restrykcyjną w fazie ekspansji gospodarczej. Mimo że ekonomiści mają różne opinie na temat szczegółowych rekomendacji dla polityki gospodarczej, trudno byłoby znaleźć ekonomistę podważającego wyżej opisany konsensus, tzn. twierdzącego, że polityka fiskalna jest optymalna wtedy, gdy jest procykliczna lub prowadzi do nieograniczonego wzrostu relacji długu publicznego do PKB.

Praktyka życia polityczno-gospodarczego pokazuje, że rzeczywista polityka fiskalna notorycznie odbiega od wyżej opisanego wzorca. Począwszy od lat 70. relacja długu publicznego do PKB rośnie w wielu krajach świata, w tym szczególnie mocno w krajach wysoko rozwiniętych, i osiągnęła wartości dotychczas niespotykane w czasach pokoju. Kilka państw członkowskich Unii Europejskiej stanęło niedawno na skraju bankructwa i musiało zwracać się o pomoc finansową do instytucji takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Europejski Fundusz Stabilności Finansowej czy Europejski Mechanizm Stabilności. Innym powszechnie obserwowanym zjawiskiem jest skłonność rządów do prowadzenia procyklicznej polityki fiskalnej.



when the budget balance naturally improves, because this forces fiscal policy tightening during economic slowdowns. As a result, fiscal policy becomes pro-cyclical and, rather than having a stabilizing effect on the economy, has a destabilizing effect.

This problem is widely known, and attempts to solve it have been under way for some time. At the turn of the 20th and 21st centuries, the dominant fashion among economists and politicians was to introduce fiscal rules: legal principles establishing reference values and limits for various parameters of fiscal policy, such as limits on the debt to GDP ratio, limits on the budget deficit to GDP ratio, and spending rules limiting the tempo of growth in government spending. Economic research indicates that although fiscal rules have a positive effect on the quality of fiscal policy, they are far from being a perfect mechanism. This is because to be effective, they must be difficult to evade and effectively enforced. The basic problem with fiscal rules is that for them to accurately take into account all possible scenarios and be difficult to circumvent, they must be very complicated, which makes them incomprehensible for the general public and subject to political manipulation. If fiscal rules are simple and transparent, by their nature they do not take into account all possible scenarios, opening them up to legal and accounting tricks. This means that fiscal rules, though useful, are far from perfect.

The public debt crisis has laid bare the imperfections of fiscal rules, and it has become clear that additional efforts are needed to improve the quality of fiscal policy. The appointment of fiscal councils has become very popular. Before the crisis, such councils existed only in a few countries; today, they are present in almost 40. The oldest institution playing the role of a fiscal council was created in the Netherlands in 1945, but more often cited as the model for fiscal councils is the Congressional Budget Office, created in the United States in 1974. Even though some economists call for giving fiscal councils “hard” powers—for example, setting a budget deficit limit that is binding for the government and the legislature, none of the existing councils have such an authority.<sup>1</sup> The existing fiscal councils are independent collegial bodies made up

<sup>1</sup> For a detailed description of the dispute about the scope of desirable competence of fiscal councils see e.g. Janikowski (2018).

Szczególnie problematyczne jest luzowanie polityki fiskalnej w okresach dobrej koniunktury, gdy saldo budżetu ulega naturalnej poprawie, ponieważ wymusza to jej zaciśnienie w fazie spadkowej cyklu koniunkturalnego. W efekcie polityka fiskalna staje się procykliczna, a więc zamiast działać stabilizująco na gospodarkę – destabilizuje ją.

Opisywany problem jest powszechnie znany i od dawna podejmowane są próby jego rozwiązania. Na przełomie XX i XXI w. wśród ekonomistów i polityków zapanowała moda na wprowadzanie reguł fiskalnych – zasad prawnych ustalających wartości referencyjne i brzegowe różnych parametrów polityki fiskalnej, takich jak limity relacji długu do PKB, limity wartości deficytu budżetowego w relacji do PKB, czy reguły wydatkowe określające limity tempa wzrostu wydatków budżetowych. Badania wskazują, że chociaż reguły fiskalne mają pozytywny wpływ na jakość polityki fiskalnej, są narzędziem dalece niedoskonałym. Jest tak dlatego, że aby były skuteczne, muszą być trudne do obejścia i skutecznie egzekwowane. Podstawowy problem z regułami fiskalnymi polega na tym, że aby prawidłowo uwzględnić wszystkie możliwe scenariusze i były trudne do obejścia, muszą być bardzo skomplikowane, przez co stają się niezrozumiałe dla opinii publicznej i podatne na manipulacje polityczne. Jeżeli są proste i przejrzyste, to siłą rzeczy nie uwzględniają wszystkich możliwych scenariuszy, przez co stają się podatne na sztuczki prawne i księgowo. Wszystko to sprawia, że reguły fiskalne, mimo że są przydatne, są narzędziami dalece niedoskonałymi.

Kryzys zadłużenia publicznego obnażył boleśnie niedoskonałości reguł fiskalnych i stało się jasne, że konieczne są dodatkowe wysiłki na rzecz poprawy jakości polityki fiskalnej. Bardzo popularne stało się powoływanie rad fiskalnych. Przed kryzysem takie rady istniały w kilkunastu krajach, obecnie działają w prawie czterdziestu. Najstarsza instytucja pełniąca rolę rady fiskalnej powstała w Holandii w 1945 r., ale jako wzorzec rady fiskalnej częściej uznaje się Kongresowe Biuro Budżetowe powołane do życia w USA w 1974 r. Mimo iż część ekonomistów nawołuje do nadania radom fiskalnym „twardych” uprawnień, np. ustalania wiążącego rząd i parlament limitu deficytu budżetowego, żadna z istniejących rad nie ma takich kompetencji<sup>1</sup>. Działające rady są niezależnymi organami kolegialnymi złożo-

<sup>1</sup> Szczegółowego opisu sporu o zakres pożądaných kompetencji rad fiskalnych dostarcza m.in. Janikowski (2018).

of experts, and they fulfill the role of evaluating government policy and advising governments and legislatures on fiscal policy. The purpose of this article is to address the question of whether Poland needs such a council, and what added value could it potentially bring to the public debate on fiscal policy.

The article's structure is as follows. In the first chapter, I present a brief analysis of the sustainability of public finances in selected advanced economies. In the second chapter, I describe international experience in the area of the impact of fiscal policy on the business cycle. In the third chapter, I refer to the effectiveness of fiscal rules and fiscal policy councils. In the fourth chapter, I evaluate the sustainability and cyclicity of fiscal policy in Poland. In the fifth chapter, I formulate an answer to the question of whether Poland needs a fiscal council and sketch out the way I believe such a council should be constructed in Poland. The article closes with conclusions.

### **1.1. Sustainability of public finance—theory and international experiences**

According to the definition formulated by Domar, fiscal policy is sustainable when the ratio of public debt to GDP converges in the long run to a constant value (Domar, 1944). The reasoning is that the government is bound by an intertemporal budget constraint, which means that it cannot finance its expenses by permanently increasing the debt to GDP ratio (“no Ponzi game”). The literature on public finance sustainability indicates that if the real interest rate is permanently higher than the rate of real economic growth, there exists a level of structural budget deficit, the exceeding of which must inevitably lead to an increase in the debt to GDP ratio (see, for example, Buiters, 1985; Blanchard *et al.*, 1990). Maintaining a deficit permanently above this value must therefore mean conducting an unsustainable fiscal policy, in the understanding of Domar.

This has been the case in most developed economies since the early 1970s. The ratio of public debt to GDP in these countries grew dynamically and is now several times higher than at the beginning of the 1970s (see Figure 1), and, in many of them, it is at the highest levels ever recorded in times of peace. According to the IMF (2018),

nymi z ekspertów i pełnią rolę recenzenta polityki rządu oraz doradzają rządowi i parlamentowi w zakresie polityki fiskalnej. Celem opracowania jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy Polsce jest potrzebna rada fiskalna oraz jaką wartość dodaną mogłaby ona wnieść do debaty publicznej na temat polityki fiskalnej.

Struktura opracowania jest następująca. W części pierwszej krótko analizuję stan finansów publicznych w wybranych krajach wysoko rozwiniętych. W części drugiej przedstawiam doświadczenia międzynarodowe w zakresie wpływu polityki fiskalnej na przebieg cyklu koniunkturalnego. W części trzeciej odnoszę się do skuteczności reguł fiskalnych i rad fiskalnych. W kolejnej części oceniam zrównoważenie i nastawienie cykliczne polityki fiskalnej w Polsce. W następnej, piątej części formułuję odpowiedź na pytanie czy Polsce jest potrzebna rada fiskalna oraz zarysowuję jaki, moim zdaniem, jest pożądany zakres kompetencji rady fiskalnej w Polsce. Opracowanie zamykają wnioski końcowe.

### **1.1. Zrównoważenie finansów publicznych – teoria i doświadczenia międzynarodowe**

Zgodnie z definicją sformułowaną przez Domara polityka fiskalna jest zrównoważona wtedy, gdy relacja długu publicznego do PKB zbiega w długim okresie do stałej wartości (Domar, 1944). Sens jest taki, że rząd jest związany międzyokresowym ograniczeniem budżetowym i nie może finansować wydatków trwale zwiększając relację długu publicznego do PKB (ang. *no Ponzi game*). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jeżeli realna stopa procentowa jest trwale wyższa od stopy realnego wzrostu gospodarczego, to istnieje poziom strukturalnego deficytu budżetowego, którego przekroczenie musi nieuchronnie prowadzić do wzrostu relacji długu do PKB (patrz np. Buiters, 1985; Blanchard *i in.*, 1990). Utrzymywanie deficytu trwale powyżej tej wartości musi zatem oznaczać prowadzenie polityki fiskalnej niezrównoważonej w rozumieniu Domara.

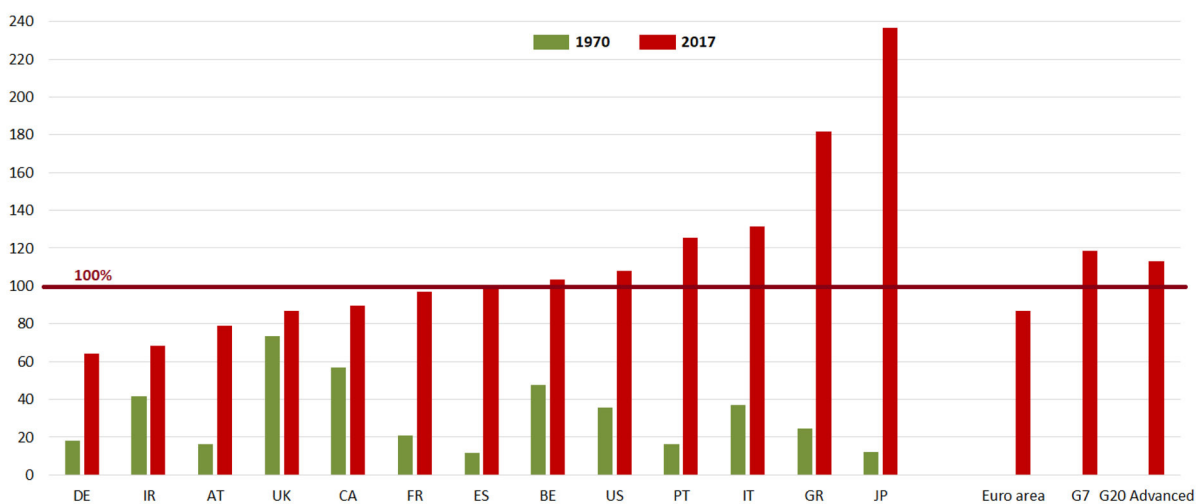
Z sytuacją taką mamy do czynienia w większości krajów wysoko rozwiniętych od początku lat 70. Relacja długu publicznego do PKB w tych krajach dynamicznie rosta i jest obecnie wielokrotnie wyższa niż na początku lat 70. (zob. rysunek 1), a w wielu z nich jest na najwyższych poziomach kiedykolwiek zanotowanych w czasie pokoju. Jak

average public debt in the euro area reached 86.6% of GDP in 2017, in G20 advanced countries—112.9%, and in G7 countries—118.6%. The presented data indicate unambiguously that fiscal policy in these countries has been conducted in the last half-century in an unsustainable manner. Many of them are currently undergoing a painful process of restoring the sustainability of public finance, and some have had to turn to entities such as the IMF, the EFSF, or the ESM for financial assistance.

podaje MFW (2018), średnia wysokość długu publicznego w strefie euro osiągnęła w 2017 r. 86,6%, w krajach G20 – 112,9%, a w krajach G7 – 118,6% PKB. Prezentowane dane jednoznacznie wskazują, że polityka fiskalna w omawianych krajach była prowadzona w ostatnim półwieczu w sposób niezrównoważony. Wiele z nich przechodzi obecnie bolesny proces przywracania równowagi finansów publicznych, a część musiała zwrócić się o pomoc finansową do podmiotów takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Europejski Instrument Stabilności Finansowej (ang. *European Financial Stability Facility*, EFSF) czy Europejski Mechanizm Stabilności (ang. *European Stability Mechanism*, ESM).

**Figure 1: The public debt to GDP ratio in selected developed economies in 1970 and 2017**

**Rys. 1: Relacja długu publicznego do PKB w wybranych krajach wysoko rozwiniętych w latach 1970 i 2017**



Source: Own elaboration based on IMF data

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MFW

This raises the question of the cause of the unsustainable fiscal policy in these countries. The most common explanation in the economic literature is the phenomenon called *deficit bias*—that is, the tendency of governments, in particular those elected in democratic elections, to finance additional expenses with loans rather than higher taxes. The literature provides many explanations for this phenomenon. The most famous is the *common pool problem*, which can be briefly explained as follows. Government programs bring benefits to concentrated interest groups who have a strong motivation to lobby for them.

Powstaje w tym miejscu pytanie o przyczynę prowadzenia niezrównoważonej polityki fiskalnej w tych krajach. Najczęściej podawanym w literaturze ekonomicznej wytłumaczeniem jest tzw. obciążenie deficytem (ang. *deficit bias*), czyli skłonność rządów, w szczególności wybieranych w demokratycznych wyborach, do finansowania dodatkowych wydatków przy pomocy pożyczek, a nie wyższych podatków. Literatura dostarcza wielu wyjaśnień tego zjawiska. Najbardziej znanym jest tzw. problem wspólnych zasobów (ang. *common pool problem*), który w skrócie można wyjaśnić w następujący sposób. Programy rządo-

The costs associated with them are in turn divided among all citizens, so that the cost per person is too low to be actively opposed (see, for example, Hallerberg and von Hagen, 1999; Krogstrup and Wyplosz, 2010).

New government programs could theoretically be financed through higher taxation, but, in reality, they are often not. Because tax increases are unpopular and reduce the chances of re-election, politicians prefer to increase the budget deficit. A higher deficit leads to the accumulation of public debt and only delays an increase of taxes. Theoretically, citizens should be aware of this, but in reality, they do not comprehend the concept of intertemporal budget constraint and do not see the direct relationship between higher expenditures and future taxes, which in the literature is called *fiscal illusion*.<sup>2</sup>

Another explanation of the phenomenon of deficit bias is provided by the theory of the political business cycle, according to which politicians increase budget deficits before elections to stimulate the economy and increase their chances of re-election (Nordhaus, 1975; Rogoff and Sibert, 1988). The theory of strategic public debt, in turn, says that politicians deliberately increase public debt to tie the hands of their successors and reduce their chances of remaining in power. According to this theory, the higher is the polarization of the political scene (political conflicts are more intense) and the lower are chances of the current government being re-elected, the higher the equilibrium level of debt (Persson and Svensson, 1989; Alesina and Tabellini, 1990a, 1990b).

Cukierman and Meltzer (1989) emphasize the role of intergenerational transfers. In the theoretical model they constructed, poor voters vote for politicians who raise their current consumption at the expense of future generations. Rich voters also vote for politicians who increase public debt, because this leads to an increase in the interest rate and their return on capital. If the coalition of the poor and the rich is more numerous than the middle class, then a natural result of the democratic process is an increase of the public debt. Importantly, the costs of the current growth in consumption, financed by the increase

we przynoszą korzyści grupom interesu, które mają silną motywację do lobbowania za nimi. Koszty z nimi związane są z kolei dzielone między wszystkich obywateli, przez co koszt na osobę jest zbyt niski, żeby ludzie aktywnie się im sprzeciwiali (patrz np. Hallerberg i von Hagen (1999) lub Krogstrup i Wyplosz (2010)).

Nowe programy rządowe mogłyby teoretycznie być finansowane z wyższych podatków, ale w rzeczywistości bardzo często nie są. Podwyżki podatków są bowiem niepopularne i zmniejszają szanse na reelekcję, politycy wolą więc zwiększyć deficyt budżetowy. Wyższy deficyt prowadzi do akumulacji długu publicznego i jedynie odwleka w czasie podwyżki podatków. Teoretycznie obywatele powinni być tego świadomi, ale w rzeczywistości nie rozumieją koncepcji międzyokresowego ograniczenia budżetowego i nie dostrzegają bezpośredniego związku między wyższymi kosztami, a przyszłymi podatkami, co w literaturze przedmiotu nazywa się „iluzją fiskalną”<sup>2</sup>.

Innego wyjaśnienia zjawiska obciążenia długiem dostarcza teoria politycznego cyklu koniunkturalnego, zgodnie z którą politycy zwiększają deficyty budżetowe przed wyborami, aby pobudzić gospodarkę i zwiększyć swoje szanse na reelekcję (Nordhaus, 1975; Rogoff i Sibert, 1988). Teoria strategicznego długu publicznego mówi z kolei, że politycy celowo zwiększają dług publiczny, żeby związać ręce swoim następcom i zmniejszyć ich szanse na utrzymanie się przy władzy. Zgodnie z tą teorią zadłużenie w stanie równowagi jest tym wyższe, im większa jest polaryzacja sceny politycznej (konflikty polityczne są bardziej intensywne) oraz im mniejsze są szanse aktualnego rządu na reelekcję (Persson i Svensson, 1989; Alesina i Tabellini, 1990a, 1990b).

Cukierman i Meltzer (1989) podkreślają rolę transferów międzypokoleniowych. W ich modelu teoretycznym biedni wyborcy głosują na polityków, którzy podnoszą ich bieżącą konsumpcję kosztem przyszłych pokoleń. Bogaci wyborcy również głosują na polityków zwiększających dług publiczny, ponieważ taka polityka prowadzi do wzrostu stopy procentowej i zwiększenia zwrotu z kapitału. Jeżeli koalicja biednych i bogatych jest liczniejsza niż klasa średnia, to naturalną wypadkową procesu demokratycz-

<sup>2</sup> The term *fiscal illusion* was formulated by the representatives of the “public choice school”—see, for example, Buchanan (1960), Buchanan and Wagner (1976, 1977), and Buchanan et al. (1986).

<sup>2</sup> Termin „iluzja fiskalna” (ang. *fiscal illusion*) został sformułowany przez przedstawicieli szkoły wyboru publicznego – patrz np. Buchanan (1960), Buchanan i Wagner (1976, 1977) oraz Buchanan i in. (1986).

in public debt, fall on the shoulders of future generations who do not yet have electoral rights, which means that the democratic process does not give them the opportunity to raise objections. Intergenerational transfers are a particularly important source of deficit bias in countries experiencing the aging of the population, which results from rising expenses on pensions, healthcare, and care for the elderly (Blanchard *et al.*, 1990).

The theoretical literature also indicates the significance of income and wealth inequalities. The greater the inequalities are, the greater the pressure is to increase the scale of the redistribution of national income (Meltzer and Richard, 1981). Theoretically, expenses related to the redistribution of national income could be covered by higher taxes, but in practice their introduction is delayed, which aggravates the deficit bias. Theoretical models explaining why this is the case were provided by Cukierman and Meltzer (1989), Aghion and Bolton (1990), Alesina and Drazen (1991), and Lizzeri (1999), and empirical evidence was presented by Berg and Sachs (1988) and Larch (2012).

The intensity of the problem of deficit bias varies from country to country. Economists have long sought to answer the question why this is so. Empirical studies indicate that the important factor aggravating this problem is the fragmentation of the political scene (Roubini and Sachs, 1989; Grilli *et al.*, 1991; Volverink and de Haan, 2001; Perotti and Kontopoulos, 2002; Illera and Mulas-Granados, 2008). Hallerberg and von Hagen (1999), von Hagen *et al.* (2001) and Hallerberg *et al.* (2007) presented empirical evidence showing that multi-party coalition and minority governments are, on average, characterized by higher deficit bias than majority governments (single-party). The same authors indicate that the greater political strength of the finance minister is associated with lower deficits. Tsebelis (1995, 2000) and Spolaore (2004) argue that the deficit bias increases along with the number of *veto players*. Tsebelis and Chang (2004) and Franzese (2002) show that the greater polarization of the political scene also contributes to the deepening of this problem. The problem of the fragmentation of the political scene and the number of veto players was also analyzed by Cox and McCubbins (2001), MacIntyre (2001), and Mian *et al.* (2014), who show that the combination of these two factors results in the delay of necessary reforms and the excessive accumulation of public debt. Empirical research also indi-

nego jest nadmierny przyrost długu publicznego. Co ważne, koszty bieżącego wzrostu konsumpcji finansowanego wzrostem długu publicznego spadają na barki przyszłych pokoleń, które nie mają jeszcze praw wyborczych, więc proces demokratyczny nie stwarza im możliwości wniesienia sprzeciwu. Transfery międzypokoleniowe są szczególnie istotnym źródłem obciążenia deficytem w krajach, w których społeczeństwo się starzeje, co wynika z rosnących wydatków na emerytury, służbę zdrowia oraz opiekę nad osobami starszymi (Blanchard *i in.*, 1990).

W literaturze teoretycznej wskazuje się również na istotność nierówności dochodowych i majątkowych. Im większa jest skala nierówności, tym większa jest presja na podniesienie skali redystrybucji dochodu narodowego (Meltzer i Richard, 1981). Wydatki związane z redystrybucją dochodu narodowego mogłyby być teoretycznie pokryte z wyższych podatków, ale w praktyce ich wprowadzenie jest odwlekane w czasie, co pogłębia problem obciążenia deficytem. Teoretycznych modeli tłumaczących dlaczego tak jest dostarczają Cukierman i Meltzer (1989), Aghion i Bolton (1990), Alesina i Drazen (1991) oraz Lizzeri (1999), a dowody empiryczne zostały przedstawione przez Berga i Sachsa (1988) oraz Larcha (2012).

Intensywność problemu obciążenia deficytem jest różna w poszczególnych krajach. Ekonomisci od dawna poszukują odpowiedzi na pytanie: dlaczego tak jest. Badania empiryczne wskazują, że istotnym czynnikiem pogłębiającym problem obciążenia deficytem jest fragmentaryzacja sceny politycznej (Roubini i Sachs, 1989; Grilli, Masciandaro i Tabellini, 1991; Volverink i de Haan, 2001; Perotti i Kontopoulos, 2002; Illera i Mulas-Granados, 2008). Hallerberg i von Hagen (1999), von Hagen, Hallett i Strauch (2001) i Hallerberg, Strauch i von Hagen (2007) przedstawili dowody empiryczne wskazujące, że wielopartyjne rządy koalicyjne oraz rządy mniejszościowe cechują się przeciętnie większym deficytem niż rządy większościowe (jednopartyjne). Ci sami autorzy wskazują, że istotnym czynnikiem sprzyjającym mniejszym deficytom jest silna pozycja polityczna ministra finansów. Tsebelis (1995, 2000) oraz Spolaore (2004) argumentują, że deficyt rośnie wraz z liczbą graczy politycznych mających siłę blokującą (ang. *veto players*). Tsebelis i Chang (2004) oraz Franzese (2007) pokazują, że większa polaryzacja sceny politycznej również przyczynia się do pogłębienia tego problemu. Problem fragmentaryzacji sceny politycznej i liczby graczy

cates that governments with a more left-wing economic program tend to have a stronger tendency to increase public debt than economically right-wing governments (Alesina and Rosenthal, 1995; Boix, 1997).

More theoretical models and empirical studies referring to the problem of deficit bias can be found in the literature reviews of Alesina and Perotti (1995), Persson and Tabellini (1997), and Alesina and Passalacqua (2015).

### **1.2. The cyclical stance of fiscal policy: international experience**

Musgrave (1959) indicates that economic policy plays three basic roles: allocation of resources, redistribution of national income, and stabilization of the economy. In this chapter, I will focus on the third function: stabilization. Mainstream economic theory indicates that the optimal fiscal policy should play a stabilizing role—that is, it should reduce the amplitude of economic fluctuations. This type of policy is expansionary during economic slowdowns and contractionary during economic expansions. Practice shows once again that real-life fiscal policy often differs significantly from the model policy described in economics textbooks.

Economists have varying opinions on which tools should be used for fiscal policy to fulfill its stabilizing function. Two basic groups can be distinguished. Representatives of the first group believe that these mechanisms should be limited to automatic stabilizers—for example, income taxes (particularly progressive ones), unemployment benefits, and social benefits. These tools naturally improve the budget balance during economic expansions and naturally loosen fiscal policy during economic slowdowns. In the expansion phase, they limit growth in aggregate demand, and during declines, they stimulate it. Representatives of this group oppose discretionary policy, mainly due to the slowness of the legislative process and delays

politycznych mających siłę blokującą był analizowany również przez Coxa i McCubbinsa (2001), MacIntyre'a (2001) oraz Miana, Sufiego i Trebbiego (2014), którzy pokazują, że złożenie tych dwóch czynników skutkuje odwlekaniem w czasie potrzebnych reform i nadmiernym wzrostem długu publicznego. Badania empiryczne wskazują również, że rządy mające bardziej lewicowy program gospodarczy mają przeciętnie silniejszą skłonność do zwiększania długu publicznego niż rządy gospodarczo prawicowe (Alesina i Rosenthal, 1995; Boix, 1997).

Więcej modeli teoretycznych oraz opracowań empirycznych odnoszących się do problemu obciążenia deficytem można znaleźć w przeglądach literatury autorstwa Alesiny i Perottiego (1995), Perssona i Tabelliniego (1997) oraz Alesiny i Passalacqua (2015).

### **1.2. Nastawienie cykliczne polityki fiskalnej: doświadczenia międzynarodowe**

Musgrave (1959) wskazuje, że polityka gospodarcza spełnia trzy podstawowe funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. Tutaj uwagę skupię na funkcji trzeciej – stabilizacyjnej. Teoria ekonomii głównego nurtu wskazuje, że optymalna polityka fiskalna powinna pełnić funkcję stabilizacyjną, czyli zmniejszać amplitudę wahań cyklicznych gospodarki. Polityka taka jest ekspansywna w fazie spadkowej cyklu koniunkturalnego oraz restrykcyjna w fazie ekspansji gospodarczej. Praktyka życia gospodarczego wskazuje, że i w tym przypadku rzeczywista polityka fiskalna często silnie odbiega od wzorcowej polityki opisanej w podręcznikach ekonomii.

Ekonomiści mają różne opinie o tym, jakie narzędzia powinny być użyte, by polityka fiskalna pełniła funkcję stabilizacyjną. Można wyróżnić dwie podstawowe grupy. Przedstawiciele pierwszej z nich uważają, że narzędzia te powinny ograniczać się do automatycznych stabilizatorów koniunktury, tj. podatków dochodowych (w szczególności powinny one być progresywne), zasiłków dla bezrobotnych i pomocy socjalnej. Użycie owych narzędzi sprawia, że saldo budżetu państwa ulega naturalnej poprawie w okresach dobrej koniunktury i naturalnemu pogorszeniu w okresach złej koniunktury. W fazie wzrostowej ograniczają one wzrost zagregowanego popytu, a w fazie spadkowej – stymulują go. Przedstawiciele tej pierwszej

in implementing government programs, which means that a policy intended to limit the amplitude of cyclical fluctuations in reality increases them. Representatives of the second group defend discretionary policy and note the legitimacy of its application. This theoretical dispute turns out to be only loosely connected with reality, as for the reasons described below, in practice, discretionary policy very often works pro-cyclically, limiting or even completely eliminating the positive effect of automatic stabilizers.

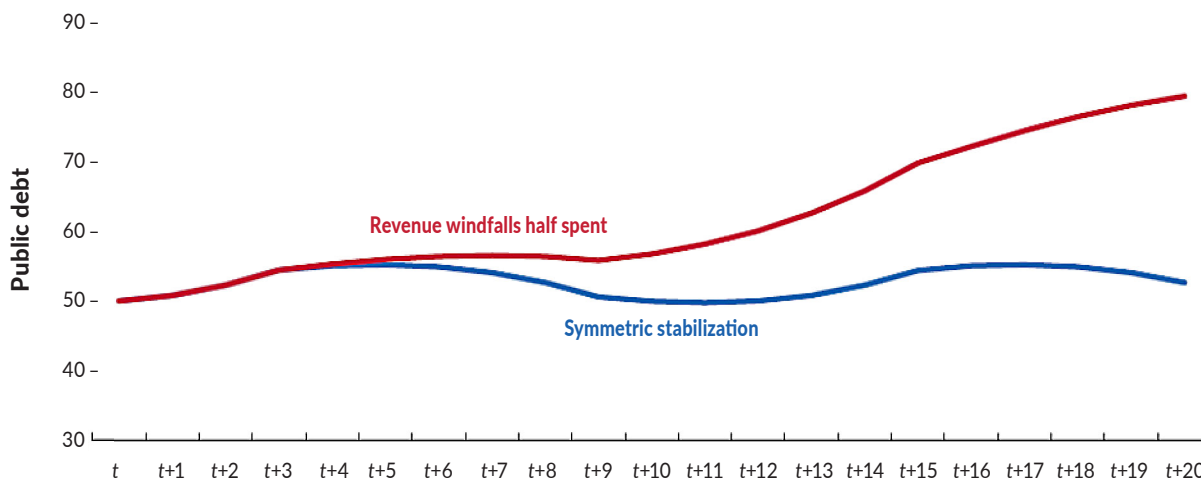
Without the proper institutional solutions, fiscal policy shows a certain inborn tendency toward pro-cyclicality, particularly during "good times." During the expansion phase, the government's tax revenues grow rapidly, while spending on unemployment benefits and social transfers shrink. As a result, additional funds appear in the budget, which can be named as "revenue windfall." In an ideal world, the government should eliminate it by reducing the budget deficit by the full amount of this windfall, which would allow for a full use of the positive effects of the automatic stabilizers. But the IMF (2015) indicates that governments frequently do the opposite, using it (in full or in part) to increase spending or lower taxes. Furthermore, Afonso and Claeys (2008) indicate that a "ratchet effect" can often be observed, in which privileges granted to a particular social group during good times are rarely taken away when the situation worsens, which leads to the pro-cyclicality of fiscal policy. The IMF (2015) indicates that this type of asymmetrical reaction of governments to the expansion and contraction phases of the business cycle not only increases the amplitude of cyclical fluctuations but can also lead to the uncontrolled growth of public debt, which is shown in Figure 2.

grupy sprzeciwiają się polityce dyskrecjonalnej, głównie ze względu na powolność procesu legislacyjnego i opóźnienia w implementacji programów rządowych, które sprawiają, że polityka, która w zamierzeniu rządu miała ograniczać amplitudę wahań cyklicznych, w rzeczywistości zwiększa ją. Przedstawiciele drugiej grupy bronią polityki dyskrecjonalnej i dowodzą zasadności jej stosowania. Ten spór teoretyczny okazuje się mieć luźny związek z rzeczywistością, jako że z opisanych niżej powodów w praktyce polityka dyskrecjonalna bardzo często działa procyklicznie, ograniczając lub nawet niwelując zupełnie dobroczynne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Bez odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych polityka fiskalna wykazuje wrodzoną skłonność do procykliczności, szczególnie w dobrych czasach. W fazie wzrostowej cyklu koniunkturalnego dochody podatkowe państwa szybko rosną, maleją natomiast wydatki na zasiłki dla bezrobotnych i transfery społeczne. W konsekwencji w budżecie pojawiają się wolne środki, które można nazwać „luzem fiskalnym”. W idealnym świecie rząd powinien zlikwidować go przez zmniejszenie deficytu budżetowego o całą jego wartość, co pozwoliłoby w pełni wykorzystać dobroczynne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury. MFW (2015) wskazuje jednak, że rządy zazwyczaj postępują odwrotnie i wykorzystują „luz fiskalny” (w całości lub części) do zwiększenia wydatków lub obniżenia podatków. Afonso i Claeys (2008) wskazują ponadto, że wielokrotnie można zaobserwować działanie tzw. „mechanizmu zapadki” (ang. *ratcheting up*), którego działanie polega na tym, że przywilej darowany określonej grupie społecznej w dobrych czasach rzadko jest odbierany, gdy koniunktura się pogorszy, co prowadzi do procykliczności polityki budżetowej. MFW (2015) wskazuje, że tego typu asymetryczna reakcja rządu na wzrostową i spadkową fazę cyklu koniunkturalnego nie tylko zwiększa amplitudę wahań cyklicznych, ale może prowadzić do niekontrolowanego przyrostu długu publicznego, co pokazuje rysunek 2.

Figure 2: Effect of an asymmetrical reaction to the business cycle on the public debt to GDP ratio

Rys. 2: Wpływ asymetrycznej reakcji na cykl koniunkturalny na stosunek wielkości długu publicznego do PKB



Source: IMF (2015, p. 32)

Źródło: MFW (2015, s. 32)

The blue line shows the public debt to GDP ratio with a symmetrical reaction to the business cycle, while the red line shows what happens if the automatic stabilizers work with full force during downturns, but only half of the “revenue windfall” during expansions is designated for reducing the budget deficit. In the case of a symmetrical reaction, the ratio of public debt to GDP oscillates around a constant value. When the reaction to the cycle is asymmetrical, we can still see cyclicality, but the debt to GDP ratio has a clear upward trend.

Niebieska linia pokazuje relację wartości długu publicznego do PKB przy symetrycznej reakcji na cykl, czerwona linia – zachowanie się tej relacji w sytuacji, gdy w okresach spowolnienia automatyczne stabilizatory koniunktury działają z pełną mocą, ale tylko połowa „luzu fiskalnego” w okresie ożywienia jest przeznaczana na ograniczenie deficytu budżetowego. W przypadku reakcji symetrycznej relacja długu publicznego do PKB oscyluje wokół stałej wartości. Gdy reakcja na cykl jest asymetryczna, nadal widać cykliczność, ale relacja długu do PKB ma wyraźny trend wznoszący.

The problem of the discretionary pro-cyclicality of fiscal policy has manifested itself clearly during the global financial crisis, which in Europe has transformed into a crisis of public debt. Many EU Member States have pro-cyclically loosened fiscal policy before the crisis, to later pro-cyclically tighten it. The European Commission calculations illustrating this problem are presented in Figure 3.

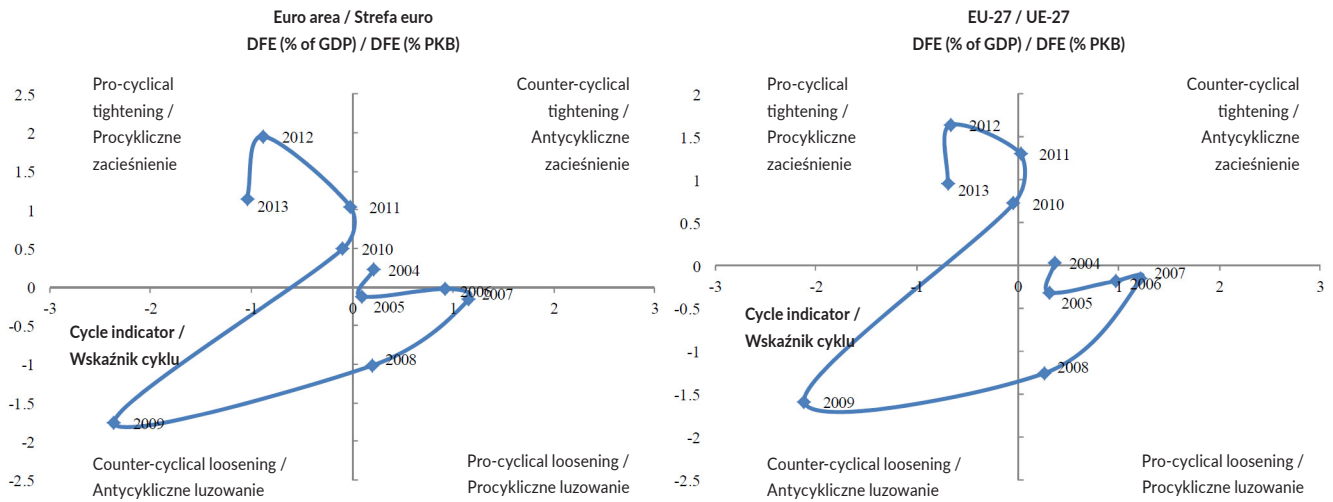
Problem dyskrecjonalnej procykliczności polityki fiskalnej dał o sobie wyraźnie znać w trakcie globalnego kryzysu finansowego, który w Europie przekształcił się w kryzys zadłużenia publicznego. Wiele państw członkowskich UE dokonało przed kryzysem procyklicznego luzowania polityki fiskalnej, żeby później ją procyklicznie zacieśnić. Obliczenia Komisji Europejskiej ilustrujące ten problem przedstawia na rysunek 3.



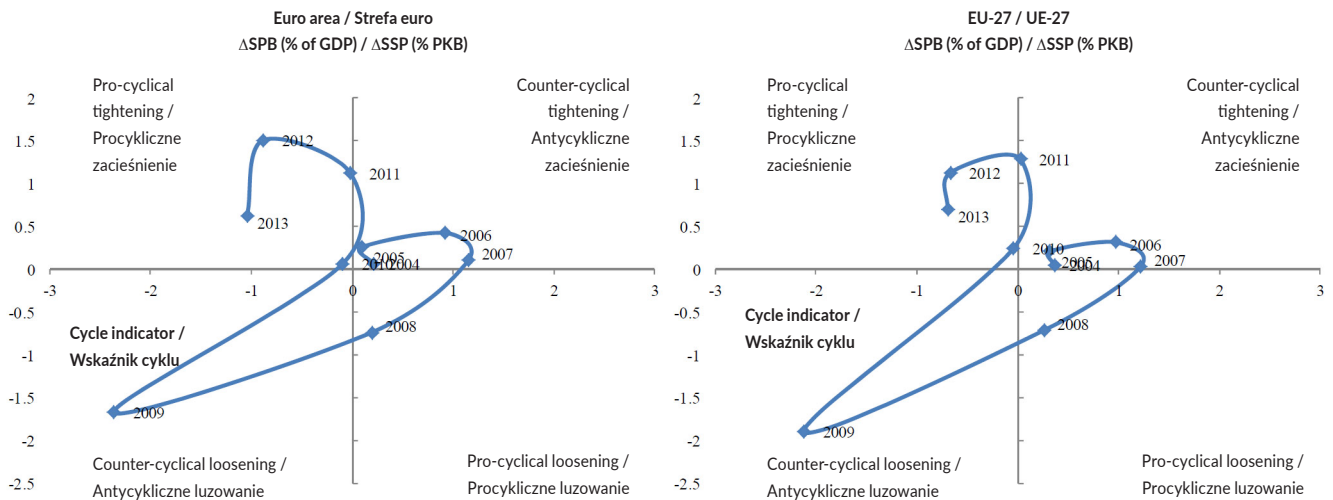
Figure 3: Fiscal stance in the euro area and the EU-27, 2004–2013

Rys. 3: Kierunek oddziaływania cyklicznego polityki fiskalnej w strefie euro i UE-27 w latach 2004–2013

Fiscal stance measured by the DFE /  
Kierunek oddziaływania cyklicznego polityki fiskalnej  
mierzony przy pomocy dyskrejonalnego wysiłku fiskalnego (DFE)



Fiscal stance measured by the change in the structural primary balance /  
Kierunek oddziaływania cyklicznego polityki fiskalnej mierzony  
przy pomocy strukturalnego salda pierwotnego (SSP)



Source: European Commission (2015)

Źródło: Komisja Europejska (2015, s. 14)

The above figures present the reaction of the euro area and EU countries to the crisis. As a measure of the cyclical stance of fiscal policy, the discretionary fiscal effort (DFE) and the change in the structural primary balance (SPB)<sup>3</sup> were adopted. The DFE is a measure designed by the European Commission for the purpose of assessing the impact of discretionary decisions by fiscal authorities on budget revenues and spending. As a measure of the position in the business cycle, the *cycle indicator* was adopted, which is a composite of the output gap and its change. A concentration of points in the first and third quadrants would indicate the conduct of an optimal (counter-cyclical) fiscal policy, but in both of the upper charts it can be seen that the points are concentrated in the second and fourth quadrants, which means pro-cyclicality. First, in 2005–2008, when conditions were good, both in the euro area and in the EU as a whole, we observed a discretionary loosening of fiscal policy, after which in 2012–2013, governments conducted a clear pro-cyclical tightening of fiscal policy. Discretionary fiscal policy was thus strongly pro-cyclical. The only year in which it was clearly counter-cyclical was 2009, when governments decided to respond to the outbreak of the crisis with budgetary expansion. But it quickly turned out that they did not have sufficient fiscal buffers, which forced them into fiscal tightening despite the continuing crisis. The lower charts show the cyclical stance of fiscal policy measured by the change in the structural primary balance. In this case, the results look slightly better (especially for the period 2004–2007), but fiscal policy is still far from ideal. The conclusion from the analysis of these figures is that fiscal policy in the majority of EU countries did not fulfill its stabilization function and, consequently, it does not fit with the optimal policy described in economics textbooks.

### 1.3. Fiscal rules and fiscal policy councils—international experience and assessment of effectiveness

The permanent suboptimality of fiscal policy prompted economists and politicians to make efforts to improve its

<sup>3</sup> The structural primary balance of the budget is the balance adjusted for one-off operations, the impact of cyclical fluctuations in the economy, and the costs of servicing public debt.

Powyższe wykresy przedstawiają reakcję krajów strefy euro oraz UE na kryzys. Jako miarę nastawienia cyklicznego polityki fiskalnej przyjęto tzw. „dyskrecjonalny wysiłek fiskalny” (DFE, ang. *discretionary fiscal effort*) oraz zmianę strukturalnego salda pierwotnego<sup>3</sup>. Dyskrecjonalny wysiłek fiskalny jest wskaźnikiem zaprojektowanych przez Komisję Europejską, a jego celem jest ocena wpływu uznaniowych decyzji władz fiskalnych na dochody i wydatki budżetowe. Jako miarę pozycji w cyklu koniunkturalnym przyjęto tzw. wskaźnik cyklu (ang. *cycle indicator*), będący wskaźnikiem złożonym obejmującym lukę PKB oraz jej zmianę. Na prowadzenie optymalnej (antycyklicznej) polityki fiskalnej wskazywałoby koncentrowanie się punktów w I i III ćwiartce układów współrzędnych, tymczasem na obu górnych wykresach widać, że punkty koncentrują się w ćwiartkach II i IV, co oznacza procykliczność. Najpierw, w latach 2005–2008, kiedy panowała dobra koniunktura, zarówno w strefie euro, jak i całej UE, mieliśmy do czynienia z dyskrecjonalnym poluzowaniem polityki fiskalnej, po którym w latach 2012–2013 rządy dokonały wyraźnego procyklicznego zacieśnienia polityki budżetowej. Dyskrecjonalna polityka fiskalna była więc silnie procykliczna. Jedynym okresem, w którym była wyraźnie antycykliczna, był rok 2009, w którym rządy postanowiły odpowiedzieć na wybuch kryzysu ekspansją budżetową. Szybko jednak okazało się, że nie dysponują odpowiednimi buforami fiskalnymi, co zmusiło je do zacieśnienia fiskalnego pomimo przedłużającego się kryzysu. Dwa dolne wykresy prezentują nastawienie cykliczne mierzone zmianą strukturalnego salda pierwotnego budżetu. W tym przypadku wyniki wyglądają nieco lepiej (szczególnie w latach 2004–2007), ale nadal polityka fiskalna jest bardzo daleka od ideału. Wniosek z analizy powyższych wykresów jest taki, że polityka fiskalna w większości krajów UE nie pełni funkcji stabilizacyjnej, czyli nie jest polityką optymalną opisaną w podręcznikach ekonomii.

### 1.3. Reguły fiskalne i rady fiskalne – doświadczenia międzynarodowe i ocena skuteczności

Permanentna nieoptymalność polityki fiskalnej i jej skutki skłoniły ekonomistów i polityków do podjęcia wysiłków na

<sup>3</sup> Strukturalne saldo pierwotne budżetu to saldo skorygowane o działanie czynników jednorazowych, wpływ wahań cyklicznych gospodarki oraz koszty obsługi długu publicznego.

quality. Initially, fiscal rules were very popular, and then attention shifted towards fiscal councils.

Every smoker will agree with the statement that quitting smoking would be beneficial for his health, well-being, and financial situation. Most smokers make attempts to quit smoking. However, when it comes to deciding whether or not to smoke a cigarette at any given time, the smoker justifies it with the words "after all, one cigarette does not make a difference" and "I will quit tomorrow" and makes a decision inconsistent with his or her declarations. This results in being in addiction and, in the extreme case, can lead to cancer and death. This is an example of the phenomenon known in economics as the *time inconsistency of decisions*, defined by Akerlof, which involves a change of decision as a result of a temporary change in preferences, not a permanent re-evaluation of the decision-making situation resulting from receiving new information (Akerlof, 1991). Likewise, the necessity of winning future elections results in the politician's tendency to permanently maintain excessive deficits, which may, in extreme cases, lead to a fiscal and economic crisis. The theory of decision-making teaches us that the way to overcome the described problem may be to limit the freedom of choice. Jakubczyk and Woźny (2009) give an example of Odysseus, who "wanted to hear the singing of sirens, and then continue the journey. He knew, however, that listening would change his decision and he would abandon sailing. (...) Odysseus ordered his companions to tie him to the mast and plug their ears in order to prevent himself from changing the decision. In this way, by limiting the set of possible options, Odysseus improved his own situation."

The same reasoning is the foundation for the idea of fiscal rules that aim to prevent the government from making future decisions harmful to the quality of fiscal policy. The IMF (2009) after Kopits and Symansky (1998) defines a fiscal rule as a permanent restriction imposed on fiscal policy using simple numerical limits on the values of budgetary aggregates. Budina *et al.* (2012) provide a description of the fiscal rules introduced in 82 countries around the world. The IMF (2009) emphasizes that a fiscal rule must be based on a budget indicator, which is simple, so that it can be easily operationalized, communicated to the public, and monitored. Individual indicators allow the achievement of different goals and may cause some side

rzech podniesienia jej jakości. Początkowo dużą popularnością cieszyły się reguły fiskalne, a później uwaga przeniosła się w stronę rad fiskalnych.

Każdy palacz zgodzi się z twierdzeniem, że rzucenie palenia byłoby z pożytkiem dla jego zdrowia, samopoczucia i sytuacji finansowej. Większość palaczy podejmuje próby rzucenia palenia. Kiedy jednak przychodzi do podjęcia decyzji, czy zapalić w danym momencie papierosa, palacz usprawiedliwia się słowami „przecież jeden papieros nie robi różnicy” i „rzucę od jutra” i podejmuje decyzję niezgodną ze swoimi deklaracjami. Skutkuje to trwaniem w nałogu i w skrajnym przypadku może doprowadzić do nowotworu i śmierci. Jest to przykład zjawiska znanego w ekonomii pod nazwą „niespójność czasowa decyzji”, zdefiniowanego przez Akerlofa i polegającego na zmianie decyzji w wyniku chwilowej zmiany preferencji, nie zaś trwałej zmiany oceny sytuacji decyzyjnej wynikłej z otrzymania nowej informacji (Akerlof, 1991). Analogicznie, konieczność wygrania kolejnych wyborów skutkuje skłonnością polityków do trwałego utrzymywania nadmiernych deficytów, które mogą w skrajnym przypadku doprowadzić do kryzysu fiskalnego i gospodarczego. Teoria podejmowania decyzji uczy nas, że sposobem na przewyżczenie opisywanego problemu może być ograniczenie swobody wyboru. Jakubczyk i Woźny (2009) podają przykład Odysseusza, który „chciał wysłuchać śpiewu syren, a następnie kontynuować podróż. Wiedział jednak, że słuchanie zmieni jego decyzję i porzuci żeglowanie. (...) Odysseusz kazał przywiązać się do masztu, zaś współtowarzyszom nakazał zatkać uszy, aby uniemożliwić sobie przyszłą zmianę decyzji. W ten sposób ograniczając sobie zbiór możliwych opcji Odysseusz poprawił własną sytuację.”

Na takim samym rozumowaniu opiera się idea reguł fiskalnych, które mają uniemożliwić rządzącym podjęcie w przyszłości decyzji szkodliwych dla jakości polityki fiskalnej. MFW (2009) za Kopitsem i Symanskim (1998) definiuje regułę fiskalną jako trwałe ograniczenie nałożone na politykę fiskalną przy użyciu prostych numerycznych limitów wartości agregatów budżetowych. Budina i in. (2012) dostarczają opisu reguł fiskalnych stosowanych w 82 krajach świata. MFW (2009) podkreśla, że reguła fiskalna musi koniecznie opierać się na wskaźniku budżetowym, który jest na tyle prosty, że może zostać z łatwością zoperacjonalizowany, zakomunikowany opinii społecznej i monitorowany. Poszczególne wskaźniki pozwalają na osiągnięcie

effects, so the use of a set of several may be necessary to achieve the desired results. The properties of fiscal rules based on different indicators are presented in Table 1.

różnych celów i mogą powodować pewne skutki uboczne, dlatego do osiągnięcia odpowiednich rezultatów może być konieczne użycie zestawu złożonego z kilku z nich. Właściwości reguł fiskalnych opartych na różnych wskaźnikach przedstawia tabela 1.

**Table 1: Properties of different types of fiscal rules against key objectives**

**Tabela 1: Właściwości poszczególnych rodzajów reguł fiskalnych**

Type of fiscal rule / Rodzaj reguły fiskalnej	Objectives / Cel		
	Debt sustainability / Zrównoważenie	Economic stabilization / Stabilizacja gospodarki	Government size / Rozmiar sektora publicznego
Overall balance / Ogólne saldo budżetu	++	-	0
Primary balance / Saldo pierwotne	+	-	0
Cyclically adjusted balance / Saldo skorygowane cyklicznie	++	++	0
Balanced budget over the cycle / Budżet zbilansowany w ramach cyklu	++	+++	0
Public debt to GDP ratio / Relacja długu publicznego do PKB	+++	-	-
Expenditure / Limit wydatków	+	++	++
Revenue / Dochody			
Revenue ceilings / Limit górny dochodów	-	-	++
Revenue floors / Limit dolny dochodów	+	+	-
Limits on revenue windfall / Ograniczenie dochodów nadzwyczajnych	+	++	++

(+) means positive effect, (-) negative, and (0) neutral. The more (+) or (-), the greater the strength.

(+) oznacza oddziaływanie pozytywne, (-) negatywne, a (0) neutralne. Im więcej (+) lub (-), tym większa siła.

Source: IMF (2009)

Źródło: MFN (2009)

The application of fiscal rules in practice is associated with a number of problems. The basic problem is that an effective rule must be at the same time precise, which requires complexity, and simple, which exposes it to manipulation and undermines its effectiveness. Finding the right balance can be a very difficult task. Another problem is the often weak legal ground. If the rule is introduced by means of "ordinary" law, then the government may remove or modify it in such a way that it will lose its effectiveness when it becomes binding. Fiscal rules are also notoriously circumvented by politicians. A comprehensive review of the methods of circumventing fiscal rules is provided by Irwin (2012). The classification of the methods of circumventing fiscal rules is presented in Table 2.

Stosowanie reguł fiskalnych w praktyce wiąże się z szeregiem problemów. Podstawowy polega na tym, że skuteczna reguła musi być jednocześnie precyzyjna (co wymaga jej skomplikowania) i prosta (co naraża ją na manipulacje i podważa skuteczność). Znalezienie właściwego balansu jest w praktyce bardzo trudnym zadaniem. Kolejnym problemem jest często słabe umocowanie prawne. Jeżeli reguła jest wprowadzona przy pomocy zwykłej ustawy, to parlament może ją usunąć lub zmodyfikować w taki sposób, że reguły stracą swoją skuteczność. Reguły fiskalne są też notorycznie obchodzone przez polityków. Kompleksowego przeglądu metod obchodzenia reguł fiskalnych dostarcza Irwin (2012). Klasyfikację metod obchodzenia reguł fiskalnych jego autorstwa przedstawia tabela 2.

**Table 2: Taxonomy of deficit devices**

		Later / Później	
		More spending / Wyższe wydatki	Less revenue / Niższe dochody
Now / Teraz	More revenue / Wyższe dochody	Hidden borrowing / Ukryta pożyczka	Disinvestment / Sprzedaż aktywów
	Less spending / Niższe wydatki	Deferred spending / Odraczanie wydatków	Foregone investment / Porzucone inwestycje

Source: Irwin (2012, p. 5)

**Tabela 2: Taksonomia sztuczek księgowych pozwalających na ukrycie deficytu budżetowego**

Źródło: Irwin (2012, s. 5)

An example of hidden borrowing is the acquisition of assets from pension funds. The trick generates a one-time revenue for the budget, but at the same time generates the government's obligation to pay pensions in the future. To incur hidden debt, the government can also use currency swaps based on other than market exchange rates. The sale of assets raises today's income, but at the expense of a future decline in income. A good example is the sale of rights to future profits. An example of deferring spending is replacing the purchase of a fixed asset with a lease agreement or deferring necessary repairs (e.g. of roads), even if maintaining the infrastructure in good condition is in the long run cheaper than letting it deteriorate to the extent that costly general renovation will be needed. Public spending can also be deferred with the use of a public-private partnership (PPP) providing for a dominant share of private funding in its initial phase, at the expense of the higher participation of the government in the later stages. Foregone investments reduce today's expenses, but at the expense of reducing future revenues. An example of this is the sale of concessions for the construction of infrastructure to private companies with the right to the future income generated by it. This avoids the cost of construction, but if the price at which the concession was sold is lower than the current value of the future stream of income less the costs of the construction and the maintenance of infrastructure, the long-term consequences of such actions for public finances are negative.

A considerable amount of space in the economic literature is devoted to the issue of the effectiveness of fiscal

Przykładem sztuczki księgowej w postaci ukrytej pożyczki jest przejęcie aktywów z funduszy emerytalnych. Generuje ono jednorazowe dochody dla budżetu, ale następuje to kosztem zaciągnięcia zobowiązania do wypłaty emerytur w przyszłości. Do zaciągania ukrytego długu mogą również służyć swapy walutowe bazujące na innych niż rynkowe kursach walut. Sprzedaż aktywów podnosi dzisiejsze dochody, ale dzieje się to kosztem uszczuplenia dochodów w przyszłości. Dobrym przykładem jest sprzedaż majątku lub praw do przyszłych zysków. Przykładem odraczania wydatków jest zastępowanie zakupu środka trwałego umową leasingu operacyjnego lub odkładanie w czasie remontów (np. dróg) nawet, jeśli wiadomo, że utrzymanie infrastruktury w należytym stanie jest w długim okresie tańsze niż pozwolenie na jej zniszczenie do tego stopnia, że konieczny będzie kosztowny remont generalny. Odroczeniu wydatków publicznych mogą również służyć umowy partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) przewidujące dominujący udział finansowania przez partnera prywatnego w początkowej fazie projektu kosztem wysokiego udziału strony rządowej na późniejszych etapach. Porzucone inwestycje zmniejszają dzisiejsze wydatki, ale jest to kosztem zmniejszenia przyszłych dochodów. Przykładem jest sprzedaż koncesji na budowę infrastruktury prywatnym firmom wraz z prawem do przyszłych dochodów przez nią generowanych. Takie rozwiązanie pozwala na uniknięcie kosztu budowy, ale jeżeli cena, po jakiej została sprzedana koncesja, jest niższa niż bieżąca wartość przyszłego strumienia dochodów pomniejszonego o koszty budowy i utrzymania infrastruktury, to długookresowe skutki takiego działania dla finansów publicznych są negatywne.

rules, but this is a topic for a separate article. However, Wyplosz (2013, p. 523) provides a good summary of the effectiveness of fiscal rules:

*“Evidence is now being accumulated on what rules can and cannot do. In line with these results, this chapter argues that rules are neither necessary nor sufficient to achieve fiscal discipline. Yet they can and do help. The chapter argues that rules can usually be dismissed all too easily when they clash with broad political objectives: discipline is pushed back to tomorrow just when it is needed most. This means that last- ing rules cannot be too tight, but they become useless if they are too soft. The fine line between tight and soft is extremely hard to determine and may change as circumstances change. This difficulty can be alleviated through the setting-up of in- stitutions that support the rule.”*

Wyplosz is one of the economists who strongly propa- gate the idea of fiscal councils, as indicated by the last sentence of the above-quoted fragment of his article. En- thusiasts of fiscal councils argue that they can help over- come the problem of deficit bias.

What can we say about the existing fiscal councils? They are advisory bodies and independent government policy reviewers (“watchdogs”) and do not have any “hard” com- petences,<sup>4</sup> but they fulfill their tasks through “influence and persuasion” (Debrun *et al.*, 2013). The most important tasks of the fiscal councils are: performing independent, in-depth analyses of fiscal policy (positive and normative), including in particular its sustainability in the medium and long run, preparing or assessing macroeconomic fore- casts for the needs of budget bills, monitoring adherence to fiscal rules, and informing the general public about the state of public finances and educating it in the field of fis- cal policy. Table 3 assigns the tasks of fiscal councils to the causes and manifestations of the deficit bias.

---

<sup>4</sup> For example, the ability to set the limits of fiscal indicators, such as deficit/debt to GDP ratio, which would be binding for the govern- ment, or the ability to change the level and structure of taxation or government spending.

Ocenie skuteczności reguł fiskalnych poświęcono ogrom- ną uwagę w literaturze ekonomicznej i jest to zagadnienie zasługujące na osobny artykuł. Dobrego podsumowania skuteczności działania reguł fiskalnych dostarcza Wyplosz (2013, s. 523, tłum. autora):

*„Obecnie gromadzone są dowody pokazujące co można, a czego nie można osiągnąć przy użyciu reguł fiskalnych. Na podstawie tych dowodów ten rozdział dowodzi, że reguły fi- skalne nie są ani konieczne, ani wystarczające do osiągnięcia dyscypliny fiskalnej. Mimo to mogą być i są pomocne. W roz- dziale tym argumentuje się, że zazwyczaj reguły można zbyt łatwo usunąć, gdy kolidują z celami politycznymi: dyscypli- na zostaje zepchnięta na później dokładnie wtedy, kiedy jest najbardziej potrzebna. Oznacza to, że reguły, jeżeli mają być trwałe, nie mogą być zbyt ścisłe, ale stają się bezużyteczne, jeśli są zbyt miękkie. Granica między ścisłym i miękkim jest niezwykle trudna do określenia i może ulec zmianie w miarę zmiany okoliczności. Trudność tę można złagodzić przez ustanowienie instytucji wspierających regułę.”*

Wyplosz jest jednym z ekonomistów silnie propagujących ideę rad fiskalnych, na co wskazuje ostatnie zdanie zacyto- wanego fragmentu jego artykułu. Entuzjaści rad fiskalnych argumentują, że mogą one pomóc w przezwyciężeniu pro- blemu nadmiernych deficytów.

Co można powiedzieć o radach fiskalnych, które działają? Są organami doradczymi i niezależnymi recenzentami polityki rządu (ang. *watchdog*) i nie mają żadnych twardych kompe- tencji<sup>4</sup>, ale wypełniają swoje zadania przez „nacisk i perswa- zję” (MFW, 2013). Do najważniejszych zadań RPF należą: wykonywanie niezależnych, pogłębionych analiz polityki fiskalnej (pozytywnych i normatywnych), w tym w szczegól- ności jej zrównoważenia w średnim i długim okresie, przy- gotowywanie lub ocena prognoz makroekonomicznych na potrzeby budżetu państwa, monitorowanie przestrzegania reguł fiskalnych oraz informowanie i edukowanie społeczeń- stwa na temat stanu finansów publicznych i polityki fiskal- nej. Tabela 3 zawiera listę zadań rad fiskalnych i pokazuje na jakie przyczyny i przejawy zadłużenia są one odpowiedzią.

---

<sup>4</sup> Chodzi np. o możliwość ustalania wiążących rząd i parlament war- tości wskaźników fiskalnych, np. limitów deficytu/długu publicznego do PKB albo prawo do wpływania na wysokość i strukturę podatków i wydatków budżetowych.

**Table 3: Mapping the sources of excessive deficits into tasks of a fiscal council**

**Tabela 3: Zadania rad fiskalnych wg źródeł nadmiernych deficytów**

	Causes and manifestations of the deficit bias / Przyczyny i przejawy skłonności do zaciągania nadmiernego długu	Tasks of the fiscal council / Zadania rady polityki fiskalnej
Policymakers	Myopia, re-election concerns, partisanship: overoptimistic revenue forecast, unrealistic spending estimates, efforts to circumvent fiscal rules (creative accounting) / Krótkowzroczność, obawy o reelekcję, stronnictwo: zbyt optymistyczne prognozy dochodów budżetowych, nierealistyczne szacunki wydatków, wysiłki mające na celu obejście reguł fiskalnych (kreatywna księgowość)	Produce unbiased macro-fiscal forecasts or at least assess official forecasts; analysis of short and long-term implications of current policies, costing fiscal measures; monitoring of compliance with fiscal rules, report on government statistics integrity / Dostarczanie obiektywnych prognoz lub co najmniej ocena jakości prognoz rządowych; analiza krótko- i długookresowych skutków programów rządowych, kalkulacja kosztów proponowanych programów; monitorowanie zgodności działań rządu z regułami fiskalnymi, raportowanie nt. spójności statystyk rządowych
	Time inconsistency (policies that were agreed to ex-ante are not adhered to ex-post) / Niespójność czasowa (polityki, które zostały uzgodnione ex ante nie są przestrzegane ex post)	Examine fiscal outcomes in light of government commitments; monitor compliance with fiscal rules / Badanie wyników budżetowych w świetle zobowiązań rządu; monitorowanie zgodności działań rządu z regułami fiskalnymi
	Common pool problem between line ministries (at the central government level) and/or between different government levels / Problem wspólnych zasobów (ministerstw na poziomie centralnym lub poszczególnych poziomów władzy)	Analysis covers the general government. Issue public recommendations (strengthening centralization of the budget; coordinating fiscal policy among government entities to avoid soft budget constraints) / Analityka pokrywająca cały sektor finansów publicznych; publiczne formułowanie zaleceń (wzmocnienie centralizacji planowania budżetowego; koordynowanie polityki fiskalnej między jednostkami rządowymi celem uniknięcia problemu „miękkich” ograniczeń budżetowych)
	Imperfect information: underestimation of risks and costs, overoptimistic views on growth, misperception of the government's budget constraint (notably in cases of abundant commodity revenues), lack of timely data / Niedoskonała informacja: niedoszacowywanie ryzyka i kosztów, nadmiernie optymistyczne prognozy wzrostu gospodarczego, błędne postrzeganie ograniczenia budżetowego rządu (szczególnie istotne w krajach czerpiących duże dochody ze sprzedaży surowców), niedostępność stosownych danych na czas	Analysis of complex issues such as fiscal sustainability, intergenerational equity and fiscal risk analysis; assessments of long term trends, and possibly recommendations on appropriate of fiscal policy / Analiza złożonych problemów, takich jak zrównoważenie polityki fiskalnej, równość międzypokoleniowa i ryzyka dla finansów publicznych; ocena trendów długookresowych, być może również rekomendacje dla prowadzenia odpowiedniej polityki fiskalnej
	Asymmetric information (lack of transparency); insufficient background analysis and information received by the legislative power (weakened accountability) / Asymetria informacji (brak przejrzystości); niewystarczająca analiza okoliczności i informacja dostarczana organowi ustawodawczemu (osłabiona odpowiedzialność rządu przed parlamentem)	Report on a regular basis to Parliament and provide responses to questions; contribute to legislative debate on fiscal matters / Regularne raportowanie parlamentowi oraz odpowiadanie na jego pytania; wkład w debatę legislacyjną dotyczącą kwestii fiskalnych
Voters	Imperfect information: misperception of the government's budget constraint / Niepełna informacja: błędne postrzeganie ograniczenia budżetowego rządu	Provide unbiased assessment of medium and long-term sustainability; raise public awareness on fiscal issues / Dostarczanie obiektywnej średnio- i długookresowej oceny zrównoważenia polityki fiskalnej; działania na rzecz podniesienia świadomości społecznej w zakresie polityki fiskalnej
	Neglect for future generations and impatience / Ignorowanie interesu przyszłych pokoleń i niecierpliwość	Impact analysis of unsustainable policy paths and costs of adjusting to the intertemporal budget constraint / Ocena skutków prowadzenia niezrównoważonej polityki i uświadamianie kosztów późniejszego dostosowania do międzyokresowego ograniczenia budżetowego

Source: Debrun et al. (2013, p. 43)

Źródło: Debrun i in. (2013, s. 43) (tłum. autora)

It should be emphasized that fiscal councils are not a substitute for fiscal rules; rather, fiscal councils are complementary to fiscal rules. In particular, the key tasks of fiscal councils include monitoring compliance with fiscal rules

Podkreślić należy, że rady fiskalne nie są substytutami reguł fiskalnych, ale są względem nich komplementarne. W szczególności, do kluczowych zadań rad fiskalnych należą monitorowanie przestrzegania reguł fiskalnych oraz

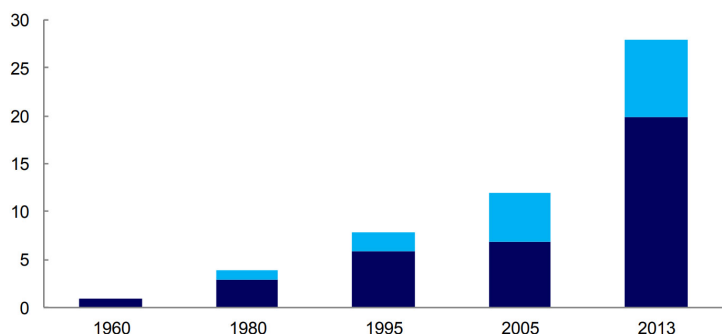
and expressing consent to temporarily suspend them in extraordinary situations (*opt-out*).

Most fiscal councils were established only recently, which is why it is still too early to comprehensively evaluate their effectiveness. Before the outbreak of the global financial crisis, there were only a few fiscal councils; however, after the crisis, their number began to increase rapidly and, currently, fiscal councils exist in at least 38 countries (IMF data). Figure 4 shows how the number of fiscal councils around the world has changed from the 1960s to 2013. Figure 5 shows the European countries in which there are fiscal councils (as of 2016).

wyrażanie zgody na ich czasowe zawieszanie w sytuacjach nadzwyczajnych (ang. *opt-out*).

Większość rad fiskalnych to instytucje bardzo młode, dlatego jest jeszcze za wcześnie na kompleksową ocenę ich skuteczności. Przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego było ich zaledwie kilkanaście, po kryzysie ich liczba rosta lawinowo i obecnie istnieją w co najmniej 38 krajach (dane MFW). Rysunek 4 przedstawia wzrost liczby rad fiskalnych na świecie w okresie od 1960 do 2013 r. Rysunek 5 pokazuje kraje europejskie, w których działają rady fiskalne.

Figure 4: Number of fiscal councils around the world

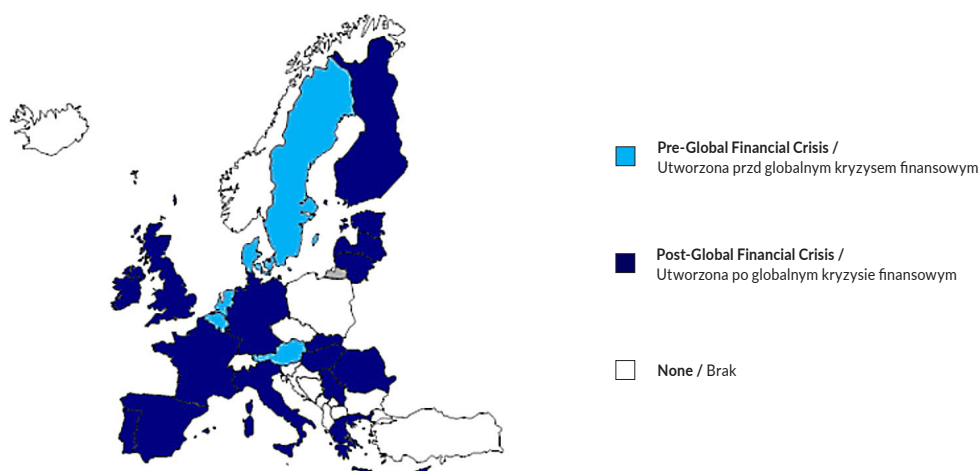


Source: Debrun et al. (2013)

Rys. 4: Liczba rad fiskalnych na świecie

Źródło: MFW (2013)

Figure 5: Fiscal councils in Europe in 2016



Source: IMF Fiscal Council Dataset (date of access: October 9, 2018)

Rys. 5: Rady fiskalne w Europie, 2016 r.

Źródło: IMF Fiscal Council Dataset (data dostępu: 9 października 2018).



Most of the early research on fiscal councils focused on the description of case studies (Debrun *et al.* 2009; Calmfors and Wren-Lewis, 2011; Calmfors, 2011, 2012; Hagemann, 2011; OECD, 2013). Debrun *et al.* (2013) provides the first comprehensive formal analysis of the effectiveness of fiscal councils. The econometric analysis presented in this document indicates that whether the appointment of the fiscal council translates into an improvement in budget results depends on the construction of the council. The model shows that the creation of such a council has a positive effect on the primary fiscal balance if the following conditions are met:

1. Political, financial, and operational independence of the council is ensured;
2. One of the tasks of the council is monitoring adherence to fiscal rules;
3. The tasks of the council include the assessment of the quality of budget forecasts; and
4. The results of the council's work are widely quoted in the media.

The IMF emphasizes that there is no specific template for a fiscal council. It is important for a fiscal council to fit the legal and institutional order of a given country. When designing this institution, it is necessary to think carefully about what its competences and tasks should be and how to protect it from political pressure. It is of key importance that the council develops an effective communication strategy with the media, so that it can reach out to the general public with the results of its work. This is because the strong presence of the fiscal council in the media translates into the increased political cost of pursuing suboptimal fiscal policy.

#### **1.4. Assessment of the quality of fiscal policy in Poland**

In this section, I show that the fiscal policy in Poland during the years 2000–2017 was unsustainable and, in addition, was characterized by a very strong pro-cyclicality.

Większość wczesnych badań dotyczących rad fiskalnych koncentrowała się na opisie studiów przypadku (Debrun, Hauner i Kumar, 2009; Calmfors i Wren-Lewis, 2011; Calmfors, 2011, 2012; Hagemann, 2011; OECD, 2013). Pierwszą kompleksową analizę skuteczności działania rad fiskalnych dostarczył MFW (2013). Analiza ekonometryczna przedstawiona w tym dokumencie wskazuje, że to czy powołanie rady przekłada się na poprawę wyników budżetowych zależy od konstrukcji rady. Ponadto wynika z niej, że powołanie takiej rady ma pozytywny wpływ na saldo pierwotne budżetu jeżeli spełnione są poniższe warunki:

1. zapewniona jest niezależność polityczna, finansowa i operacyjna rady,
2. jednym z zadań rady jest monitorowanie przestrzegania reguł fiskalnych,
3. do zadań rady należy ocena jakości prognoz budżetowych,
4. wyniki prac rady są szeroko cytowane w mediach.

MFW podkreśla, że nie ma jednego określonego wzorca rady fiskalnej. Ważne jest, aby rada prawidłowo wpisywała się w porządek prawno-instytucjonalny danego kraju. Projektując tę instytucję należy dokładnie przemyśleć, jakie powinna mieć kompetencje i zadania oraz w jaki sposób zabezpieczyć ją przed naciskami politycznymi. Kluczowo ważne jest, żeby rada wypracowała skuteczną strategię komunikacji z mediami, tak aby móc dotrzeć z wynikami swojej pracy do opinii publicznej. Duża obecność rady fiskalnej w mediach przekłada się bowiem na wzrost kosztu politycznego prowadzenia przez rząd nieoptymalnej polityki fiskalnej.

#### **1.4. Ocena jakości polityki fiskalnej w Polsce**

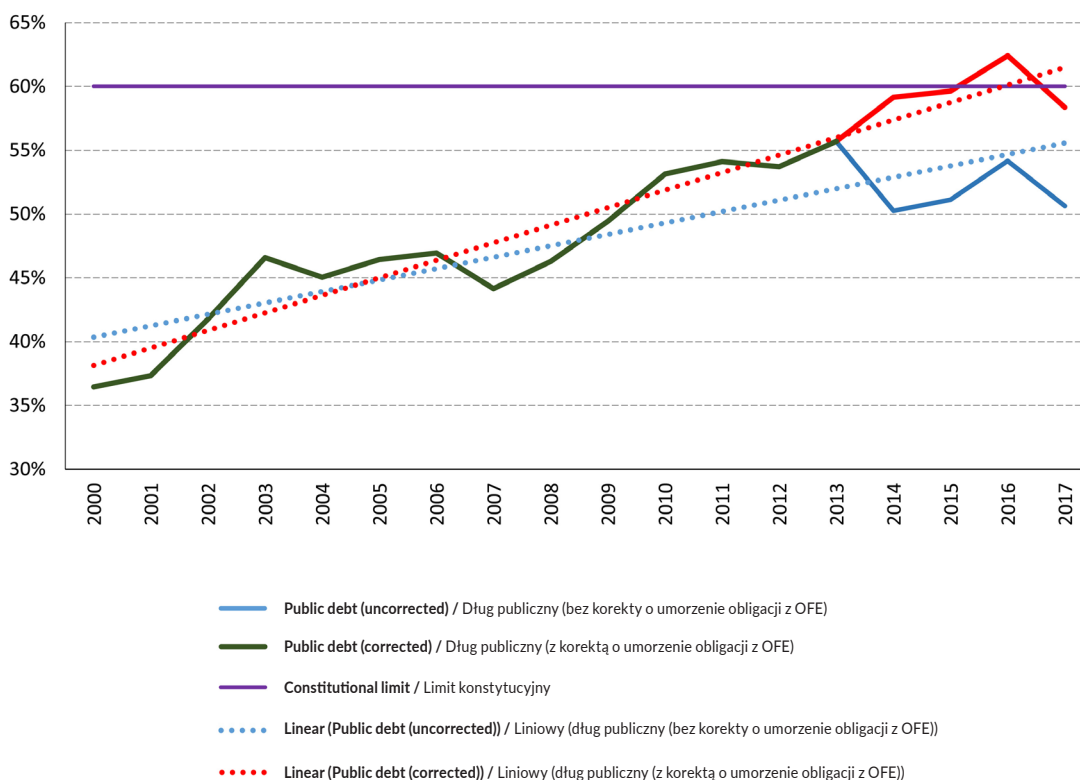
W tej części wykazuję, że polityka fiskalna w Polsce w latach 2000–2017 była w sposób oczywisty nie zrównoważona, a w dodatku cechowała się bardzo silną procy-

A major problem is the loosening of fiscal policy in good times, which not only unnecessarily stimulates the economy above its potential, but also prevents the build-up of an appropriate fiscal buffer for the downturn, forcing the government to pro-cyclically tighten fiscal policy exactly when it is necessary to loosen it.

kilnością. Poważnym problemem jest luzowanie polityki fiskalnej w okresach dobrej koniunktury, co nie tylko niepotrzebnie stymuluje gospodarkę będącą powyżej swojego potencjału, ale również nie pozwala na zbudowanie odpowiednich rozmiarów bufora fiskalnego na okres pogorszenia koniunktury, zmuszając rząd do procyklicznego zacieśnienia polityki budżetowej dokładnie wtedy, gdy potrzebne jest jej poluzowanie.

**Figure 6: General government debt in Poland, 2000–2017**  
(% of GDP)

**Rys. 6: Dług sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2000–2017 (% PKB)**



Source: Own elaboration based on Central Statistical Office (GUS) data

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Figure 6 depicts the evolution of the public debt to GDP ratio over the period 2000–2017. The solid green line presents the public debt to GDP ratio in 2000–2013. For 2014–2017, two lines are presented. This is necessary because in 2014, PLN 153.2 billion of bonds were transferred from privately managed Open Pension Funds (OFE) to the state-run Social Insurance Institution (ZUS) and were subsequently redeemed, which caused an artificial reduction in the debt to GDP ratio. This debt did not

Rysunek 6 prezentuje relację długu publicznego do PKB w latach 2000–2017. Zielona linia łamana prezentuje wysokość długu publicznego w relacji do PKB w latach 2000–2013. Dla lat 2014–2017 mamy dwie linie. Powód jest taki, że w 2014 r. obligacje o wartości 153,2 mld zł zostały przeniesione z OFE do ZUS, a następnie umorzone, co spowodowało sztuczne obniżenie relacji długu publicznego do PKB. Dług ten nie zniknął, zmieniła się tylko jego forma prawna. Dług jawny (ang. *explicit debt*) został zamieniony

disappear, but its legal form changed. Explicit debt was transformed into implicit debt, as the state's obligation to repay the debt was changed into an obligation to pay pension benefits. The blue line shows the official value of the public debt to GDP ratio after the bonds were redeemed. The red line shows the approximate value of the debt to GDP ratio if this operation had not been conducted.<sup>5</sup> The dotted lines show the linear trends for both time series, and the purple line shows the constitutional limit on public debt. In both cases (with and without the redemption of the bonds), a clear growth trend is visible in the ratio of public debt to GDP, while in the variant without the redemption, the trend is steeper. This leads to the unequivocal conclusion that fiscal policy in Poland after 2000 is unsustainable, according to Domar's definition.

It must be pointed out that if the redemption of debt to the pension funds had not been carried out, the value of public debt would have exceeded 60% of GDP in 2016. The chart shows public debt calculated according to the ESA 2010 methodology. Debt calculated according to the domestic methodology would have been slightly lower but would still probably exceed the constitutional limit of 60% of GDP, forcing the government into a very sharp tightening of fiscal policy in 2017. It is also worth noting that the shape of the graph presenting the relation of public debt to GDP strongly resembles the chart presenting the results of the IMF simulation, shown in Figure 2, which suggests that, in Poland, we may be dealing with a discretionary loosening of fiscal policy during periods of economic expansion.

A careful analysis of the level of government spending and taxes confirms this hypothesis. Additionally, it is also true that profligacy during periods of expansion results in insufficient fiscal buffers when the economy weakens, which forces fiscal tightening. As a result, discretionary fiscal policy is strongly pro-cyclical. Because the action of automatic stabilizers is weaker in Poland than in devel-

<sup>5</sup> The ratio of public debt to GDP in the variant without the redemption of the debt to pension funds was estimated by adding the value of redeemed bonds to the official public debt. The actual debt was even greater because along with the 2014 reform of the pension system, transfers of funds from ZUS to the pension funds ceased, which contributed to the reduction of the general government deficit.

na dług ukryty (ang. *implicit debt*), ponieważ zobowiązanie państwa do wykupu obligacji zostało zamienione na zobowiązanie do wypłaty świadczeń emerytalnych. Linia niebieska pokazuje oficjalną wartość długu publicznego w relacji do PKB (po umorzeniu obligacji). Linia czerwona pokazuje przybliżoną wartość relacji długu do PKB w sytuacji, gdyby operacja umorzenia obligacji nie została przeprowadzona<sup>5</sup>. Proste przerywane pokazują trendy liniowe dla obu szeregów czasowych, a fioletowa prosta przedstawia limit konstytucyjny wartości długu publicznego. Na wykresie w obu przypadkach (z umorzeniem obligacji i bez umorzenia) widać wyraźny trend wzrostowy relacji długu publicznego do PKB, przy czym w wariantcie bez umorzenia linia trendu jest bardziej stromo nachylona. Wskazuje to jednoznacznie na nierównowagę polityki fiskalnej w rozumieniu Domara.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że gdyby operacja umorzenia obligacji z OFE nie została przeprowadzona, to wartość długu publicznego przekroczyłaby w 2016 r. 60 proc. PKB. Wykres prezentuje dług publiczny liczony według metodologii ESA 2010. Dług liczony według metodologii krajowej byłby nieznacznie niższy, ale prawdopodobnie również przekroczyłby konstytucyjny limit 60 proc. PKB, co wymusiłoby na rządzie bardzo gwałtowne zacieśnienie polityki fiskalnej w 2017 r. Warto również zauważyć, że kształt wykresu prezentującego relację długu SFP do PKB przypomina wyraźnie kształt wykresu prezentującego wyniki symulacji MFW przedstawione na rysunku 2. Sugeruje to, że w Polsce możemy mieć do czynienia z dyskrejonanym luzowaniem polityki fiskalnej w okresach dobrej koniunktury.

Wnikliwa analiza wysokości wydatków budżetowych i podatków potwierdza wyżej sformułowaną hipotezę. Co więcej, prawdą jest również stwierdzenie, że nadmierna rozrzutność w okresach dobrej koniunktury powoduje, że państwo nie dysponuje odpowiednim buforem fiskalnym gdy koniunktura się pogarsza, co wymusza wówczas zacieśnienie budżetowe. W efekcie dyskrejonalna polityka budżetowa jest silnie procykliczna. Ponieważ siła działania automatycz-

<sup>5</sup> Relacja długu publicznego do PKB w wariantcie bez umorzenia obligacji z OFE została oszacowana w sposób przybliżony poprzez dodanie wartości umorzonych obligacji do oficjalnego długu publicznego. Rzeczywisty dług byłby jeszcze większy ze względu na to, że wraz z reformą systemu emerytalnego z 2014 r. zaprzestano przekazywania środków z ZUS do OFE, co przyczyniło się do zmniejszenia deficytu sektora finansów publicznych.

oped economies,<sup>6</sup> we must suppose that the discretionary decisions of politicians are of key importance for the cyclical stance of fiscal policy.

Figure 7 shows the cyclical stance of fiscal policy in Poland, measured by discretionary fiscal effort (the method developed by the European Commission; see Section 3). The only year in which fiscal policy was clearly counter-cyclical was 2011, when there was a fiscal tightening with temporarily higher growth. In 2006 and 2008, fiscal policy was pro-cyclically loosened, which reduced the fiscal buffer for bad times. As a result, fiscal policy in 2009 and 2010 (the global financial crisis), as far as the discretionary part is concerned, was, in principle, acyclical (there was no space for fiscal stimulus), and in 2012 and 2013, there was actually a pro-cyclical tightening of fiscal policy. The data presented indicate that fiscal policy in Poland not only fails to fulfill its supposed stabilizing role but may in fact destabilize the economy (increase the amplitude of business cycle fluctuations).

nych stabilizatorów koniunktury w Polsce jest mniejsza niż w krajach wysoko rozwiniętych<sup>6</sup>, to należy przypuszczać, że uznaniowe decyzje polityków mają kluczowe znaczenie dla nastawienia cyklicznego polityki fiskalnej.

Rysunek 7 przedstawia nastawienie cykliczne polityki fiskalnej w Polsce mierzone przy pomocy dyskrejonálnego wysiłku fiskalnego (metoda opracowana przed Komisją Europejską, patrz część 3). Jedynym okresem, w którym polityka fiskalna była wyraźnie antycykliczna był rok 2011, gdy doszło do zacieśnienia fiskalnego przy przejściowo lepszej koniunkturze. W latach 2006 i 2008 polityka fiskalna została procyklicznie poluzowana, co zmniejszyło bufor fiskalny na okres pogorszenia koniunktury. W wyniku tego polityka fiskalna w latach 2009 i 2010 (globalny kryzys finansowy), jeżeli chodzi o część uznaniową, była w zasadzie acykliczna (brak miejsca na stymulację fiskalną), a w latach 2012 i 2013 doszło wręcz do procyklicznego zacieśnienia polityki fiskalnej. Prezentowane dane wskazują, że polityka fiskalna w Polsce nie tylko nie spełnia funkcji stabilizacyjnej, ale może wręcz gospodarkę destabilizować, czyli zwiększać amplitudę wahań cyklicznych.

---

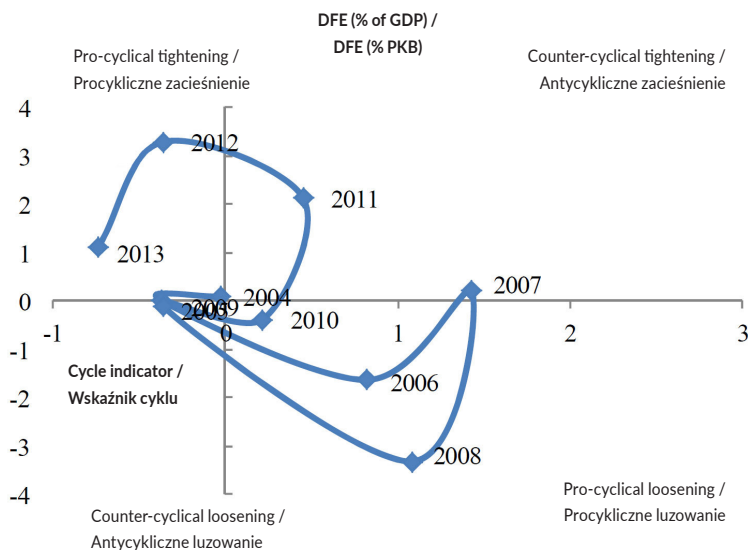
<sup>6</sup> This results from the lower generosity of the welfare system and the lower progressivity of the personal income tax (about 97% of Polish taxpayers are in the first tax bracket, making personal income tax approximately flat).

---

<sup>6</sup> Wynika to z mniejszej hojności systemu zabezpieczenia socjalnego oraz mniejszej progresywności podatku dochodowego od osób fizycznych (ok. 97% wszystkich podatników należy w Polsce do pierwszego progu podatkowego, przez co podatek PIT jest w przybliżeniu liniowy).

Figure 7: Cyclical stance of fiscal policy in Poland, 2004–2013

Rys. 7: Kierunek oddziaływań cyklicznych polityki fiskalnej w Polsce w latach 2004–2013.



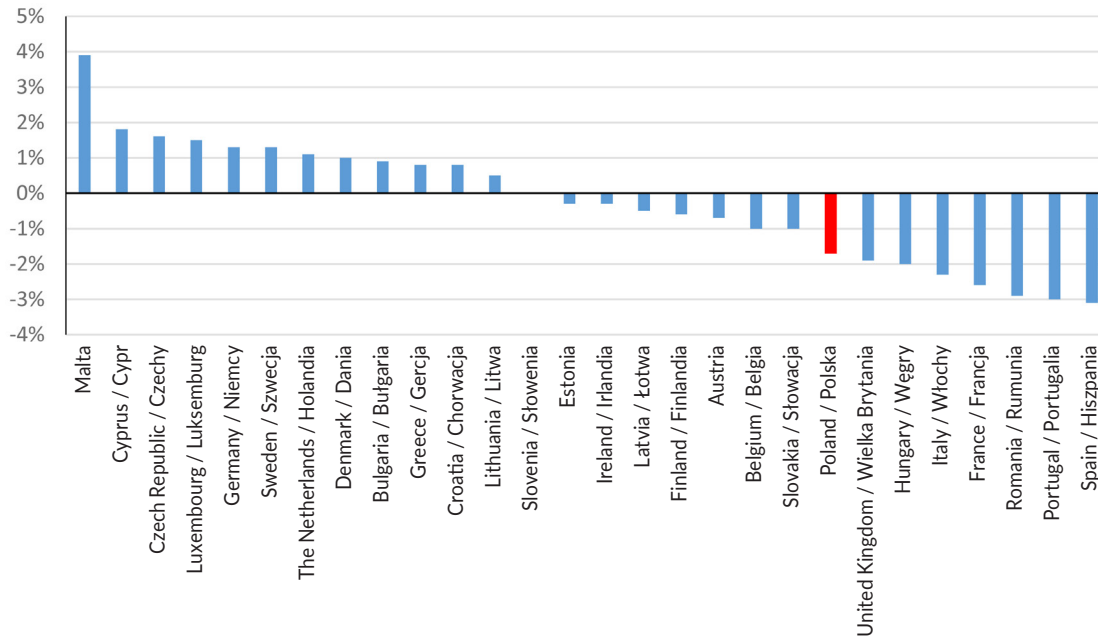
Source: European Commission (2015, p. 28)

Źródło: Komisja Europejska (2015, s. 28)

Poland's situation did not improve after 2013. However, it is worth noting that, contrary to Poland, the majority of EU countries are taking advantage of good economic conditions and building fiscal buffers for a future slowdown (see Figure 8); 12 showed a budget surplus in 2017, and Slovenia's budget was in balance. Twenty EU Member States showed a better budget balance than Poland. Additionally, among countries that had worse results than Poland, the most indebted ones dominate: France (public debt of 97% of GDP), Spain (98.3%), Portugal (126%), and Italy (132%)—which cannot exactly be held up as examples to follow in the area of fiscal policy. It must also be pointed out that the improvement in Poland's budget balance in 2017 was strongly influenced by the record-high payment of profit—PLN 8.7 billion—from the National Bank of Poland (the central bank), which creates an excessively optimistic picture of reality. This causes serious fears of whether Poland is building up an appropriately sized fiscal buffer for a period of economic slowdown. In the future, it may turn out that the government will be forced to tighten fiscal policy during a slowdown, making fiscal policy pro-cyclical.

Po roku 2013 sytuacja nie uległa poprawie. Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do Polski zdecydowana większość krajów UE wykorzystuje obecnie dobrą koniunkturę do budowania buforu fiskalnego na okres spowolnienia gospodarczego (zob. rysunek 8). 12 krajów UE wykazało w 2017 r. nadwyżkę budżetową, a Słowenia miała zrównoważony budżet. 20 krajów UE wykazało lepsze saldo SFP od Polski. Wśród krajów, które zanotowały gorsze od Polski saldo budżetowe dominują kraje najsilniej zadłużone – Francja (dług SFP równy 97% PKB), Hiszpania (98,3%), Portugalia (125,7%) i Włochy (131,8%), które trudno stawiać za wzór do naśladowania w zakresie polityki fiskalnej. Należy również wskazać, że na poprawę salda SFP w Polsce w 2017 r. silnie wpłynęła rekordowo wysoka wpłata z zysku NBP (8,7 mld zł), co stwarza nadmiernie optymistyczny obraz rzeczywistości. Rodzi to poważne obawy o to, że Polska nie buduje odpowiednich rozmiarów bufora fiskalnego na okres pogorszenia koniunktury. W przyszłości może się okazać, że rząd będzie zmuszony zacieśniać politykę fiskalną w okresie spowolnienia gospodarczego, co będzie skutkowało procyklicznością polityki fiskalnej.

**Figure 8: The public finance balance in EU countries, 2017**  
(% of GDP)



Source: Own elaboration, based on Eurostat data

**Rys. 8: Saldo sektora finansów publicznych w krajach UE w 2017 r.**  
(% PKB)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

### 1.5. Does Poland need a fiscal council?

In the previous section, I showed that, in Poland, we are experiencing the same problems that developed countries, which are now excessively indebted, experienced in the past—fiscal policy is unsustainable and does not fulfill its stabilizing function. Almost all developed countries made an attempt to overcome these problems by creating fiscal councils. Should Poland follow in their footsteps and create a fiscal council? What added value could it potentially bring to the public debate over fiscal policy and public finance?

Opponents of the creation of a fiscal council in Poland argue that many of the tasks assigned to these bodies are already implemented by existing institutions; setting up a fiscal council may therefore result in the duplication of their competences. They also do not see the added value of the centralization in one body of the tasks currently dispersed in various places. The European Commission has a different opinion on this subject; in the last “Con-

### 1.5. Czy Polsce jest potrzebna rada fiskalna?

W poprzedniej części pokazałem, że w Polsce doświadczamy takich samych problemów, jakie w przeszłości miały kraje wysoko rozwinięte, które są obecnie nadmiernie zadłużone – polityka fiskalna jest niezrównoważona i nie spełnia funkcji stabilizacyjnej. Prawie wszystkie kraje wysoko rozwinięte podjęły próbę przezwyciężenia owych problemów poprzez utworzenie rad fiskalnych. Czy Polska powinna pójść ich śladem? Jaką wartość dodała rada fiskalna mogłaby wnieść do debaty publicznej na temat polityki fiskalnej i stanu finansów publicznych?

Przeciwnicy stworzenia rady fiskalnej w Polsce argumentują, że wiele zadań przypisywanych tym organom na świecie jest już obecnie realizowana przez istniejące instytucje; powołanie rady fiskalnej może więc skutkować zdublowaniem ich kompetencji. Nie widzą oni również wartości dodanej w centralizacji w jednym organie zadań obecnie rozproszonych w różnych miejscach. Odmienne zdanie na ten temat ma Komisja Europejska, która w ostat-

vergence Report” the Commission expressed the opinion that the fragmentation of functions assigned in other EU countries to fiscal councils lowers their effectiveness (European Commission, 2018, p. 97).

Participants of the 157th mBank-CASE seminar devoted to the idea of establishing a fiscal council in Poland indicated that if such a council were to be created in Poland, it is necessary to think carefully about its tasks and competences as well as its relations with other public authorities.<sup>7</sup>

I will refer to these arguments below, indicating what tasks assigned to fiscal councils are currently performed in Poland and by which public authorities. On this basis, I will indicate what tasks could be performed in Poland by a fiscal council. As a reference point, I will adopt literature on fiscal councils and international practice. In order to give these considerations an appropriate structure, I will refer to every task attributed to fiscal councils around the world separately.

#### Preparation or evaluation of budget forecasts

In many countries, a significant problem is the insufficient quality of macroeconomic forecasts prepared for the needs of budget bills. The literature indicates that, in many countries, forecasts are subject to intentional manipulations aimed at bypassing fiscal rules (see, for example, Forni and Sandro, 2004; Ashiya, 2005; Brück and Stephan, 2006; Frankel and Schreger, 2013).

An in-depth analysis of the accuracy of budgetary forecasts in Poland indicates that this problem does not occur in Poland. Forecasts made by the Ministry of Finance are, on average, accurate and do not differ in quality from those prepared by international institutions such as the IMF or the European Commission, which have no political motivation to manipulate them.<sup>8</sup> This results from the construction of the budget process in Poland, which is

<sup>7</sup> The video record from the seminar is available at: <http://www.case-research.eu/index/?id=30111d614617acc12e-a93eb3c24a1765>

<sup>8</sup> See: Łukasz Janikowski and Aleksander Olechnowicz – “Assessment of the quality of forecasts prepared for the needs of the budget bills in Poland” (forthcoming).

nim „Raport o konwergencji” wyraziła opinię, że fragmentaryzacja funkcji przypisywanych w pozostałych krajach UE radom fiskalnym obniża ich skuteczność (Komisja Europejska, 2018, s. 97).

Uczestnicy 157. Seminarium mBank-CASE poświęconego idei powołania rady fiskalnej w Polsce wskazywali, że jeżeli taka rada miałaby zostać w Polsce stworzona, koniecznym jest dokładne przemyślenie, jakie mają być jej zadania i kompetencje oraz relacje z pozostałymi organami władzy publicznej<sup>7</sup>.

Niżej odniosę się do tych argumentów wskazując, jakie zadania przypisywane radom fiskalnym są obecnie w Polsce wykonywane i przez jakie organy władzy publicznej. Na tej podstawie wskażę jakie zadania mogłaby wykonywać w Polsce rada fiskalna. Jako punkt odniesienia przyjmę tutaj literaturę odnoszącą się do rad fiskalnych oraz praktykę międzynarodową. Aby nadać tym rozważaniom odpowiednią strukturę, będę odnosił się z osobna do każdego zadania przypisywanego radom fiskalnym na świecie z osobna.

#### Przygotowywanie prognoz budżetowych lub ich ocena

W wielu krajach istotnym problemem jest niewystarczająca jakość prognoz makroekonomicznych sporządzanych na potrzeby budżetu państwa. W literaturze wskazuje się, że w wielu krajach prognozy są przedmiotem intencjonalnych manipulacji, których celem jest obejście reguł fiskalnych (patrz np. Frankel i Schreger, 2013; Brück i Stephan, 2006; Ashiya, 2005; Forni i Sandro, 2004).

Wnikliwa analiza trafności prognoz budżetowych w Polsce wskazuje, że w Polsce opisywany problem nie występuje. Prognozy wykonywane przez Ministerstwo Finansów przeciętnie są trafne i nie odbiegają jakością od sporządzanych przez instytucje międzynarodowe tj. Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Komisję Europejską, które nie mają politycznej motywacji do manipulowania nimi<sup>8</sup>. Wynika to z konstrukcji procesu budżetowego w Polsce, który

<sup>7</sup> Zapis wideo z seminarium jest dostępny pod adresem: <http://www.case-research.eu/index/?id=30111d614617acc12e-a93eb3c24a1765>

<sup>8</sup> Patrz: Łukasz Janikowski i Aleksander Olechnowicz – „Ocena jakości prognoz sporządzanych na potrzeby budżetu państwa w Polsce” (nadchodzący).

created in such a way that it is not profitable to “cheat on the forecasts.” In particular, the expenditures and budget deficit assumed in the budget bill are maximum values, which means that the adoption of overly optimistic forecasts of tax revenues or the underestimation of expenditures could result in the need to amend the budget bill during the budget year, which is politically costly. What is more, the accepted practice is to confront the forecasts prepared by the Ministry of Finance with the forecasts of economists from commercial banks. The Ministry's forecasts are also evaluated *ex-ante* by the Monetary Policy Council in its opinion on the budget bill. *Ex-post* evaluations are in turn done by the Supreme Audit Office. It can be concluded on this basis that an additional assessment of forecasts by the fiscal council is unlikely to bring significant added value to the budget process in Poland.

### **Monitoring the compliance of government actions with fiscal rules**

This function is performed by fiscal councils in as many as 28 countries. Does it make sense to entrust such a function to a fiscal council in Poland?

There are three fiscal rules in Poland: a constitutional limit on public debt set at 60% of GDP, a precautionary threshold of 55% of GDP, and the stabilizing expenditure rule. These rules have a number of disadvantages. The most important of these is the weak legal basis, which means that the parliament can, in the blink of an eye, remove or modify them in such a way that they will no longer be binding. A fiscal rule with a strongest legal basis is the constitutional limit on public debt, which can only be changed in the parliament by constitutional majority. The problem is that this rule stipulates that the method of calculating public debt is specified in the regular bill, and this can be changed by the parliament at any time. We already have evidence that the fear of circumventing the rule through a legal change in the calculation of the fiscal rule is justified. I refer here to the stabilizing expenditure rule, which, in 2015, was changed in such a way that the forecasted inflation was replaced by the National Bank of Poland's inflation target. In times of deflation, it allowed the government to increase spending more than would be allowed based on existing regulations. The modification

jest stworzony w taki sposób, że nie opłaca się „oszukiwać na prognozach”. W szczególności, założone w ustawie budżetowej wartości wydatków i deficytu budżetowego są wartościami maksymalnymi, co oznacza że przyjęcie nadmiernie optymistycznych prognoz dochodów podatkowych albo zaniżonych wydatków mogłoby skutkować koniecznością nowelizacji ustawy budżetowej w trakcie roku budżetowego, co jest kosztowne politycznie. Co więcej, przyjętą praktyką jest konfrontowanie prognoz sporządzanych przez Ministerstwo Finansów z prognozami ekonomistów z banków komercyjnych. Prognozy Ministerstwa są również oceniane *ex ante* przez Radę Polityki Pieniężnej w opinii do ustawy budżetowej. Oceny *ex post* są z kolei sporządzane przez Najwyższą Izbę Kontroli. Można na tej podstawie wysnuć wnioski, że dodatkowa ocena prognoz przez radę fiskalną raczej nie wniesie istotnej wartości dodanej do procesu budżetowego w Polsce.

### **Monitorowanie zgodności działań rządu z regułami fiskalnymi**

Tę funkcję pełnią rady fiskalne w aż 28 krajach. Czy ma sens powierzenie takiej funkcji radzie fiskalnej w Polsce?

W Polsce obowiązują trzy reguły fiskalne: konstytucyjny limit długu publicznego określony na poziomie 60% PKB, próg ostrożnościowy 55% PKB oraz tzw. stabilizująca reguła wydatkowa. Reguły te mają szereg wad. Najważniejszą z nich jest słabe umocowanie prawne, które sprawia, że parlament może je w mgnieniu oka zlikwidować lub zmodyfikować w taki sposób, żeby *de facto* przestały być wiążące. Najsilniejsze umocowanie w prawie ma konstytucyjny limit długu publicznego, do którego zmiany jest potrzebna większość konstytucyjna w parlamencie. Problem polega na tym, że zapis reguły w konstytucji stanowi, że metoda liczenia długu publicznego jest określona w ustawie, a tę parlament może w dowolnym momencie zmienić. Mamy już dowód na to, że obawa przed obejściem zasady poprzez ustawową zmianę sposobu liczenia reguły fiskalnej jest uzasadniona. Mam tu na myśli stabilizującą regułę wydatkową, która w 2015 r. została zmieniona w taki sposób, że prognozowana inflacja została zastąpiona celem inflacyjnym NBP. W warunkach deflacji pozwoliło to rządowi na większy wzrost wydatków niż wynikałoby to z dotychczas obowiązujących przepisów. Sama modyfikacja nie jest



itself is not necessarily bad,<sup>9</sup> but a very negative precedent is the change in the fiscal rule when it begins to be binding, because it undermines the general sense of introducing fiscal rules. In the “Convergence Report,” the European Commission expressed the view that this change raises concerns about the credibility of this fiscal rule (European Commission, 2018, p. 97). Another negative example is the elimination in 2013 of the first prudential threshold for public debt set out in the Public Finance Act at 50% of GDP, which was also done immediately after the fiscal rule became binding.

One can have serious doubts about whether it makes sense to delegate monitoring compliance with fiscal rules to a fiscal council. Why monitor compliance with something that you do not need to break, because you can simply change the law? The delegation of monitoring compliance with fiscal rules to a fiscal council does not make much sense in the current legal environment for another reason as well. The constitutional limit of public debt and the prudential threshold are based on a very simple, single fiscal indicator that is publicly available, so there is essentially nothing to monitor. A fiscal council could, at most, indicate in advance that there is a risk of exceeding the reference values specified in the law. Compliance with the stabilizing expenditure rule is verified *ex-post* by the Supreme Audit Office.<sup>10</sup> Therefore, in the current legal environment, it seems to make little sense to commission the fiscal council to monitor compliance with fiscal rules.

However, the delegation of monitoring compliance with fiscal rules is very sensible when it concerns complicated rules that are not based on a single indicator, but rather aggregate many indicators, and are expressed with mathematical formulas that are incomprehensible to the majority of the general public. It is also desirable if the fiscal rule is based on economic measures that are not directly observable and must be estimated using advanced eco-

koniecznie zła<sup>9</sup>, bardzo negatywnym precedensem jest natomiast zmiana reguły fiskalnej wtedy, gdy zaczyna być wiążąca, ponieważ podważa to w ogóle sensowność wprowadzania reguł fiskalnych. W „Raporcie o konwergencji” Komisja Europejska wyraziła pogląd, że wprowadzona zmiana wzbudza obawy, co do wiarygodności tej reguły fiskalnej (Komisja Europejska, 2018, s. 97). Innym negatywnym przykładem jest zlikwidowanie w 2013 r. pierwszego progu ostrożnościowego dla długu publicznego określonego w ustawie o finansach publicznych na poziomie 50% PKB, co również nastąpiło zaraz po tym, gdy zaczął być wiążący.

Można więc mieć poważne wątpliwości co do sensowności zlecenia radzie fiskalnej monitorowania przestrzegania reguł fiskalnych. Po co monitorować przestrzeganie czegoś, czego nie ma potrzeby łamać, bo wcześniej można po prostu zmienić prawo? Zlecenie monitorowania przestrzegania reguł fiskalnych radzie fiskalnej nie ma większego sensu w obecnych uwarunkowaniach prawnych również z innego powodu. Limit konstytucyjny długu publicznego oraz próg ostrożnościowy są oparte na bardzo prostym, pojedynczym wskaźniku fiskalnym, który jest powszechnie dostępny; w ich przypadku w zasadzie nie ma czego monitorować. Rada fiskalna mogłaby co najwyżej z wyprzedzeniem wskazywać, że istnieje ryzyko przekroczenia określonych w prawie wartości referencyjnych. Przestrzeganie stabilizacyjnej reguły wydatkowej jest natomiast weryfikowane *ex post* przez Najwyższą Izbę Kontroli<sup>10</sup>. W obecnych warunkach prawnych zlecenie radzie fiskalnej monitorowania przestrzegania reguł fiskalnych wydaje się więc mieć bardzo ograniczony sens.

Delegacja monitorowania reguł fiskalnych nabiera dużego sensu w przypadku reguł skomplikowanych, które nie są oparte na pojedynczym mierniku, ale agregują wiele mierników i są zapisane przy pomocy wzorów matematycznych niezrozumiałych dla większości opinii publicznej. Pożądane jest to również w przypadku, gdy reguła fiskalna jest oparta na miernikach ekonomicznych, które nie

<sup>9</sup> One could argue that this change allows for the better coordination of fiscal policy with monetary policy and, in most cases, will result in a higher degree of counter-cyclicality of fiscal policy. The problem is that there is every reason to believe that, under high inflation, this change will be reversed.

<sup>10</sup> See, for example, „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 r.,” p. 30–31.

<sup>9</sup> Można argumentować, że dokonana zmiana pozwala na lepszą koordynację polityki fiskalnej z polityką monetarną i w większości przypadków będzie sprzyjać większej antycykliczności polityki fiskalnej. Problem w tym, że są wszelkie podstawy ku temu, żeby przypuszczać, że w warunkach wysokiej inflacji ta zmiana zostanie cofnięta.

<sup>10</sup> Patrz np. „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 r.,” s. 30–31.

conomic tools. Examples of such measures are the output gap, the natural unemployment rate, and the structural budget deficit. Currently, in Poland, there are no rules based on such measures.

In my opinion, the creation of a fiscal council in Poland should be accompanied by a reform of fiscal rules. First of all, they should gain a stronger legal basis—for example, changing a fiscal rule should require a constitutional majority in the parliament. Second, it is worth considering introducing an extended—for example, a three-year—*vacatio legis* for changes in fiscal rules. Third, it is necessary to modify the fiscal rules in such a way that they fulfil the preventive function to a greater extent, instead of the corrective function, as is currently the case. Fourth, some elements should be incorporated into the fiscal rules that would foster the greater counter-cyclicality of fiscal policy. Fifth, the rules should effectively force the government to achieve the medium-term objective (MTO) based on the structural balance of the general government. After carrying out the above-described reforms of fiscal rules, ordering the fiscal council to monitor compliance would be very desirable. The fiscal council should carry out both *ex-post* and *ex-ante* evaluations.

### **Assessment of the impact of the newly enacted law on public finances**

According to IMF data, this task was entrusted to fiscal councils in 16 countries around the world. During the aforementioned mBank-CASE seminar, many participants pointed to the weakness of regulatory impact assessments (RIAs), in particular in the area of the impact of the new law on public finances. The opinion was repeated that RIAs must be conducted significantly better. It was pointed out that an assessment of the impact of the new law on public finances is obligatory only in the case of governmental projects,<sup>11</sup> whereas parliamentary

<sup>11</sup> Article 50 of the Public Finance Act requires that for a period of 10 fiscal years, the implementation of the new law, separately for each year, starting from the first year of the planned entry into force, the maximum limit of expenses related to the enactment of the new law must be expressed in monetary values. If the law is to be in force for less than 10 years, the limits are set for the years of its validity. The provision applies only to bills adopted by the Council of Ministers.

są bezpośrednio obserwowalne i muszą być szacowane przy pomocy zaawansowanych narzędzi ekonomicznych. Przykładami takich mierników są luka popytowa, naturalna stopa bezrobocia czy strukturalny deficyt budżetowy. Obecnie w Polsce nie ma reguł opartych o takie mierniki.

W moim przekonaniu utworzeniu rady fiskalnej w Polsce powinna towarzyszyć reforma reguł fiskalnych. Po pierwsze, powinny one zyskać silniejsze umocowanie prawne, np. ich zmiana powinna wymagać większości konstytucyjnej. Po drugie, warto rozważyć wprowadzenie wydłużonego, np. 3-letniego *vacatio legis* dla zmian reguł fiskalnych. Po trzecie, należy zmodyfikować reguły fiskalne w taki sposób, żeby w większym stopniu spełniały funkcję prewencyjną, zamiast naprawczej, jak ma to miejsce obecnie. Po czwarte, w reguły należy wkomponować elementy sprzyjające większej antycykliczności polityki fiskalnej. Po piąte, reguły powinny w sposób skuteczny wymuszać na rządzących osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (ang. *Medium-Term Objective, MTO*) opartego o strukturalne saldo sektora finansów publicznych. Po przeprowadzeniu wyżej opisanej reformy reguł fiskalnych zlecenie radzie fiskalnej monitorowania ich przestrzegania stałoby się bardzo pożądane. Rada fiskalna powinna dokonywać zarówno oceny *ex post*, jak i *ex ante*.

### **Ocena wpływu nowo uchwalanego prawa na finanse publiczne**

Jak wynika z danych MFW, to zadanie zostało powierzone radom fiskalnym w 16 krajach świata. W trakcie wspomnianego seminarium mBank-CASE wielu uczestników wskazywało na słabość tzw. ocen skutków regulacji (OSR), w szczególności w obszarze wpływu nowo uchwalanego prawa na finanse publiczne. Powtarzała się opinia, że OSR muszą być zasadniczo lepiej robione. Zwrócono uwagę, że ocena wpływu nowego prawa na finanse publiczne jest obowiązkowa wyłącznie w przypadku projektów rządowych<sup>11</sup>, podczas gdy projekty poselskie i prezydenckie

<sup>11</sup> Art. 50 ustawy o finansach publicznych nakazuje określenie na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, maksymalnego limitu wydatków związanych z uchwaleniem ustawy wyrażonego kwotowo. Jeżeli ustawa ma obowiązywać przez krócej niż 10 lat, limity określa się dla lat jej obowiązywania. Przepis stosuje się tylko do projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów.

and presidential projects are not subject to such an obligation. Meanwhile, it is becoming more common practice to submit bills for debate that constitute a significant burden on public finances and which were prepared by the Council of Ministers as parliamentary projects. Moreover, even if an assessment of the effects on public finances is conducted, its quality is often doubted, as standards regulating the preparation of RIAs have not been developed.

For example, in the justification to the act raising the retirement age which was introduced in 2012, the impact of its adoption on public finances was assessed until year 2060, which is in the perspective of 47 years.<sup>12</sup> In the case of the act reducing the retirement age which was introduced in 2015, the RIA examined only three years (2016–2019).<sup>13</sup> In the position of the Council of Ministers on the act lowering the retirement age, the forecast of the impact of its implementation on the balance of the Social Insurance Fund (FUS) covered the period until 2025.<sup>14</sup> One can clearly see that the length of the period covered by the assessment depends solely on the applicant's subjective assessment and political interest.

Accordingly, it is desirable that the assessment of the impact of the new laws on public finances is undertaken by an independent and competent authority that will develop high-quality standards in this respect. Accurate and independent analyses would help to increase the quality of budget planning in the medium and long term, which would have a positive impact on the sustainability of public finances. In my opinion, this should be one of the most important competences of the fiscal council in Poland.

### **Analysis of complex problems, advising the government on fiscal policy, and providing the public with a reliable and impartial assessment of the condition and prospects of public finances**

A task performed by almost all existing fiscal councils is analyzing complex problems, such as the sustainabil-

<sup>12</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A043D3F6098D6431C12579E60068CD0F/%24File/329.pdf>

<sup>13</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/405EDB9FB30649B7C1257F0F00419C01/%24File/62.pdf>

<sup>14</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D60684ABDB19F2FAC1257FFF003FEF15/%24File/62-s.pdf>

ty takiemu obowiązkowi nie podlegają. Tymczasem coraz powszechniejszą praktyką jest wnoszenie pod obrady projektów ustaw, które stanowią istotne obciążenie dla finansów publicznych, a które były przygotowane przez Radę Ministrów, ale są składane jako projekty poselskie. Co więcej, nawet jeżeli ocena skutków dla finansów publicznych jest przeprowadzana, często można mieć wątpliwości co do jej jakości, co wynika z tego, że nie zostały wypracowane odpowiednie standardy regulujące przygotowanie OSR.

Przykładowo, w uzasadnieniu do ustawy z 2012 r. podnoszącej wiek emerytalny oceniono wpływ jej uchwalenia na finanse publiczne w okresie do 2060 r., a więc w perspektywie 47 lat<sup>12</sup>. W przypadku ustawy z 2015 r. obniżającej wiek emerytalny OSR objęła okres zaledwie trzech lat (2016–2019)<sup>13</sup>. W stanowisku Rady Ministrów do ustawy obniżającej wiek emerytalny przedstawiono z kolei prognozę wpływu jej wprowadzenia w życie na saldo Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) do 2025 r.<sup>14</sup> Wyraźnie widać, że długość okresu objętego oceną zależy wyłącznie od subiektywnej oceny i interesu politycznego wnioskodawcy.

Wobec powyższego, pożądanym jest, aby oceną wpływu uchwalanego prawa na finanse publiczne zajął się niezależny i kompetentny organ, który wypracuje w tym zakresie wysokiej jakości standardy. Dokładne i niezależne analizy pozwoliłyby na podniesienie jakości planowania budżetowego w średnim i długim okresie, przez co miałyby pozytywny wpływ na zrównoważenie finansów publicznych. Moim zdaniem powinna to być jedna z najważniejszych kompetencji rady fiskalnej w Polsce.

### **Analiza złożonych problemów, doradzanie rządowi w zakresie polityki fiskalnej i dostarczanie opinii publicznej rzetelnej i bezstronnej oceny stanu i perspektyw finansów publicznych**

Zadaniem wykonywanym przez niemal wszystkie istniejące rady fiskalne na świecie jest analiza złożonych proble-

<sup>12</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A043D3F6098D6431C12579E60068CD0F/%24File/329.pdf>

<sup>13</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/405EDB9FB30649B7C1257F0F00419C01/%24File/62.pdf>

<sup>14</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D60684ABDB19F2FAC1257FFF003FEF15/%24File/62-s.pdf>

ity and cyclical stance of fiscal policy, intergenerational transfers, and risks to public finances. According to data from the IMF ("Fiscal Council Dataset"), all existing fiscal councils carry out positive analyses, 20 perform normative analyses, 25 assess the sustainability of public finances, and 27 prepare recommendations for the government and parliament regarding fiscal policy.

The analysis of fiscal policy in Poland is given relatively little attention, not to say though that it is completely neglected. To my knowledge, no one in Poland publishes regular reports on fiscal policy that would cover the issues of its sustainability and cyclical stance. However, this subject is investigated by researchers at universities, but scientific articles in the area appear irregularly and are difficult to compare with others due to the application of different methodologies. Furthermore, they are targeted at a specific group of recipients (the scientific community dealing with this particular topic) and, therefore, have virtually no impact on public opinion. Materials published by the Ministry of Finance have a mainly reporting function and do not contain any deeper macroeconomic analysis. The budget implementation report published by the Supreme Audit Office covers only the past financial year and is also devoid of deeper macroeconomic analysis. The opinion on the budget bill issued by the Monetary Policy Council is also very general—for example, the budget bill for 2018 contained only 11 pages and did not include a single chart, table, or simulation. The budget bill opinion also only examines one financial year and does not include an in-depth analysis of issues such as the long-term sustainability of public finances or intergenerational transfers. To my knowledge, no one in Poland performs stress tests of the public finance sector, which means that no one can offhand answer the following question: what would the path of the public debt to GDP ratio be if there was a sudden and sharp economic downturn.

As you can see, there is a lot to do in this area in Poland. What is needed is an authority that specializes in performing in-depth, independent analyses of complex problems related to fiscal policy. This body should, like the National Bank of Poland, regularly publish reports in which it would provide relevant information to policy-makers, the media, and the public. Importantly, it should be an independent body, so that its analyses are objective. Po-

mów, takich jak zrównoważenie i nastawienie cykliczne polityki fiskalnej, równość międzypokoleniowa oraz ryzyka dla finansów publicznych. Zgodnie z danymi MFW („Fiscal Council Dataset”), wszystkie istniejące rady fiskalne wykonują analizy pozytywne, 20 wykonuje analizy normatywne, 25 ocenia zrównoważenie finansów publicznych, a 27 przygotowuje rekomendacje dla rządu i parlamentu w zakresie polityki fiskalnej.

Analizom polityki fiskalnej w Polsce poświęca się relatywnie niewiele uwagi, żeby wręcz nie powiedzieć, że jest to pole niemal całkowicie zaniedbane. Wedle mojej wiedzy nikt w Polsce nie publikuje regularnych raportów poświęconych polityce fiskalnej, które obejmowałyby zagadnienia jej zrównoważenia i nastawienia cyklicznego. Problematyka ta jest przedmiotem zainteresowania badaczy na uczelniach wyższych, ale artykuły naukowe poświęcone tej tematyce ukazują się nieregularnie i są trudno porównywalne ze sobą ze względu na zastosowanie różnej metodologii. Co więcej, mają one określoną grupę odbiorców (środowisko naukowe zajmujące się tym konkretnym tematem), przez co nie mają w zasadzie żadnego wpływu na opinię publiczną. Z kolei materiały publikowane przez Ministerstwo Finansów mają funkcję głównie sprawozdawczą i brak jest w nich pogłębionej analizy makroekonomicznej. Raport z wykonania budżetu publikowany przez Najwyższą Izbę Kontroli obejmuje tylko miniony rok budżetowy i również pozbawiony jest pogłębionej analizy makroekonomicznej. Opinia do ustawy budżetowej wydawana przez Radę Polityki Pieniężnej także jest bardzo ogólna – w przypadku ustawy budżetowej na rok 2018 miała zaledwie 11 stron i nie było w niej ani jednego wykresu, ani jednej tabeli i ani jednej symulacji. Opinia ta również obejmuje jeden rok budżetowy i nie zawiera wnikliwej analizy zagadnień takich jak np. długookresowe zrównoważenie finansów publicznych czy transfery międzypokoleniowe. Wedle mojej wiedzy nikt w Polsce nie wykonuje testów warunków skrajnych sektora finansów publicznych, przez co nikt nie umie „od ręki” odpowiedzieć na pytanie, jaka byłaby ścieżka relacji długu publicznego do PKB w przypadku nagłego i gwałtownego pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Jak widać, w tym obszarze w Polsce jest dużo do zrobienia. Potrzebny jest organ, który wyspecjalizuje się w wykonywaniu pogłębionych, niezależnych analiz skomplikowanych problemów związanych z polityką fiskalną. Organ ten powinien, na wzór np. NBP, regularnie publikować raporty,

land should follow in the footsteps of the 38 countries around the world that have commissioned such analyses to be carried out by fiscal councils. A Polish fiscal council should, in particular, regularly carry out analyses covering the following problems:

- The sustainability of public finances in the medium and long term;
- The cyclical stance of fiscal policy and its stabilizing function;
- Stress tests of the public finance sector;<sup>15</sup> and
- Intergenerational transfers.

These problems are not—as is clear from my research—analyzed in Poland in an organized and continuous manner. Such analyses should be carried out regularly; hence, this task cannot be left to scientists and non-governmental organizations because preparing this type of analyses requires extensive analytical capabilities, a stable source of financing, and quick access to data, which excludes such entities. Moreover, the increase in knowledge about the functioning of the national economy resulting from these analyses is a public good, which fully justifies financing from the state budget.

At the same time, it is worth noting that the creation of a fiscal council should translate into the increased credibility of the fiscal policy, thanks to which the yield on government bonds and the costs of servicing public debt will most likely fall. A drop in average yield by one basis point would generate savings for the state budget sufficient to fund the operation of several fiscal councils, so the argu-

---

<sup>15</sup> Stress tests for public finance sector would be similar in essence to the stress tests performed by the National Bank of Poland at semi-annual intervals for the banking sector. Therefore, the tests would provide an answer to the question: what would happen to public finances (in particular, the amount of budget deficit and public debt) in the event of a sudden and sharp economic downturn (fulfillment of the shock scenario).

w których dostarczałby istotnych informacji decydującym politycznym, mediom i opinii publicznej. Co istotne, powinien być to organ niezależny, tak aby wykonywane przez niego analizy były obiektywne. Polska powinna pójść w ślady 38 krajów świata, które zleciły wykonywanie takich analiz radom fiskalnym. Polska rada fiskalna powinna w szczególności regularnie wykonywać analizy obejmujące następujące problemy:

- zrównoważenie finansów publicznych w średnim i długim okresie,
- nastawienie cyklicznej polityki fiskalnej i jej funkcja stabilizacyjna,
- testy warunków skrajnych sektora finansów publicznych<sup>15</sup>,
- transfery międzypokoleniowe.

Problemy te nie są – jak wynika z moich badań – analizowane w Polsce w sposób zorganizowany i ciągły. Ponieważ dla dobra finansów publicznych tego typu analizy powinny być wykonywane regularnie, nie można tego zadania pozostawić naukowcom i organizacjom pozarządowym. Sporządzanie tego typu analiz wymaga rozbudowanego zaplecza analitycznego, stabilnego źródła finansowania oraz szybkiego dostępu do danych, co wyklucza tego typu podmioty. Co więcej, przyrost wiedzy na temat funkcjonowania gospodarki narodowej wynikający z regularnego wykonywania tych analiz jest dobrem publicznym, co w pełni uzasadnia finansowanie tych zadań z budżetu państwa.

Jednocześnie warto zaznaczyć, że powołanie do życia rady fiskalnej powinno przełożyć się na większą wiarygodność polityki fiskalnej państwa, dzięki czemu spadnie rentowność obligacji skarbowych i koszty obsługi długu publicznego. Spadek rentowności o 1 punkt bazowy wygenerowałby oszczędności dla budżetu państwa wystarczające, żeby sfinansować działanie kilku rad fiskalnych,

---

<sup>15</sup> Testy warunków skrajnych SFP miałyby być podobne w swej istocie do testów warunków skrajnych wykonywanych przez NBP w odstępach półrocznych dla sektora bankowego. Testy miałyby zatem dostarczać odpowiedzi na pytanie, co by się stało z finansami publicznymi (w szczególności wysokością deficytu budżetowego i długu publicznego) w przypadku nagłego i gwałtownego załamania koniunktury gospodarczej (realizacji scenariusza szokowego).

ment that the new council will generate costs is entirely unfounded.<sup>16</sup>

A significant source of problems in fiscal policy can be attributed to voters (see Table 3). Citizens make electoral decisions based on incomplete information, often mistakenly perceive intertemporal government budgetary constraints ("fiscal illusion"), and may ignore the interests of future generations. For this reason, an important task of the fiscal council should be to provide the media and the public with reliable, unbiased information on the condition and prospects of public finances which is supported by comprehensible calculations, as well as to educate society in the field of fiscal policy.

According to IMF data, every established fiscal council (excluding Chile) regularly publishes reports, and the results of the work of 26 fiscal councils are widely quoted in the media. The former Chairman of the Swedish Fiscal Council, Lars Calmfors, indicates that the annual reports published by the Council have become the reference point in the debate on fiscal policy in Sweden. They are widely quoted in the media (hundreds of quotations and references per year on TV and radio and in the press), Council Members are frequent guests on radio and television stations, and the annual speech of the Council's Chairman during the debate on the budget act is broadcast live by the state television (Calmfors, 2011). The annual publication of a report by the fiscal council, which would, in a professional but at the same time accessible manner, provide the media and the public with reliable information on fiscal policy, should translate into an increase in the political cost of conducting low-quality fiscal policy.

---

<sup>16</sup> According to Central Statistics Office (GUS) data, the value of Poland's public debt at the end of 2017 amounted to PLN 961.8 billion. This means that reducing the average cost of its servicing by one basis point would bring PLN 96.2 million of savings per year. For comparison, according to OECD data, the cost of functioning of the most expensive fiscal council in Europe – Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis – in 2011 amounted to EUR 13 million, or about PLN 56 million. It should be noted that the Dutch council has a very wide mandate and belongs to the largest fiscal councils in the world. The cost of functioning of the average sized Hungarian Fiscal Council in 2009–2010 amounted to approx. EUR 3 million (PLN 13 million). The relatively small Swedish Fiscal Council in 2012 had a budget of just under SEK 9 million, or about PLN 4 million.

a więc argument, że nowa rada będzie generować koszty, jest całkowicie bezzasadny<sup>16</sup>.

Istotne źródła problemów w polityce fiskalnej leżą po stronie wyborców (zob. tabela 3). Obywatele podejmują decyzje wyborcze w warunkach niepełnej informacji, przeważnie błędnie postrzegają międzyokresowe ograniczenie budżetowe rządu („iluzja fiskalna”) i mogą ignorować interesy przyszłych pokoleń. Z tego względu ważnym zadaniem rady fiskalnej powinno być dostarczanie mediom i opinii publicznej rzetelnych, bezstronnych i popartych wnikliwymi obliczeniami informacji na temat stanu i perspektyw finansów publicznych, a także prowadzenie polityki edukacyjnej w zakresie polityki fiskalnej.

Według danych MFW, wszystkie rady fiskalne na świecie (za wyjątkiem Chile) publikują regularnie raporty, a wyniki prac 26 rad fiskalnych są szeroko cytowane w mediach. Były przewodniczący Szwedzkiej Rady Fiskalnej, Lars Calmfors, wskazuje, że publikowane przez nią raporty roczne stały się punktem odniesienia w debacie o polityce fiskalnej w Szwecji. Są one szeroko cytowane w mediach (setki cytowań i odniesień rocznie w telewizji, radiu i prasie), członkowie rady są częstymi gośćmi w stacjach radiowych i telewizyjnych, a coroczne wystąpienie jej przewodniczącego przy okazji debaty nad ustawą budżetową jest na żywo transmitowane przez państwową telewizję (Calmfors, 2011). Coroczne publikowanie przez radę fiskalną raportu, który w sposób profesjonalny, ale jednocześnie przystępny dostarczałby mediom i opinii publicznej rzetelnych informacji o polityce fiskalnej, przetożyłoby się na zwiększenie kosztu politycznego prowadzenia niskiej jakości polityki budżetowej.

---

<sup>16</sup> Według danych GUS wartość długu publicznego Polski na koniec 2017 r. wyniosła 961,8 mld zł. Oznacza to, że obniżenie jego przeciętnego oprocentowania o 1 punkt bazowy przyniosłoby 96,2 mln zł rocznie oszczędności. Dla porównania, zgodnie z danymi OECD, koszt funkcjonowania najdroższej rady fiskalnej w Europie – Holenderskiego Biura Analiz Ekonomicznych – wyniósł w 2011 r. 13 mln euro, czyli ok. 56 mln zł. Należy zaznaczyć, że holenderska rada ma bardzo szeroki zakres kompetencji i należy do największych instytucji tego typu na świecie. Koszt funkcjonowania średnich rozmiarów Węgierskiej Rady Fiskalnej w latach 2009–2010 wyniósł ok. 3 mln euro (13 mln zł). Relatywnie niewielka Szwedzka Rada Fiskalna dysponowała w 2012 r. budżetem nieco poniżej 9 milionów koron szwedzkich, czyli ok. 4 mln zł.

The fiscal council should also conduct educational activities aimed at raising public awareness of public finances. A good example to follow is the National Bank of Poland, which conducts extensive educational activities, which, however, for obvious reasons, are largely focused on monetary policy.

## Conclusion

International experience shows that fiscal policy notoriously departs from the model described in economics textbooks. Economic research indicates that political factors are the source of the problem. Fiscal rules, though they improve the quality of fiscal policy, are far from being a perfect mechanism. For this reason, nearly 40 countries have decided to strengthen the institutional environment for fiscal policy by appointing fiscal policy councils—collegial bodies comprised of experts who review the government's policy and advise it in the area of fiscal policy.

Post-2000 fiscal policy in Poland is of a low quality, and the problem is structural. The ratio of public debt to GDP shows a very clear upward trend and, additionally, fiscal policy is strongly pro-cyclical, which has a destabilizing effect on the economy. This is the case despite the Polish government being bound by the fiscal rules arising from both domestic and EU laws. An important problem is that fiscal rules are easy to circumvent or remove.

Poland needs a fiscal council. Its creation should be accompanied by a reform of fiscal rules, which should, first of all, gain stronger legal ground, support the stabilization function of fiscal policy and force the government to achieve a clearly defined medium-term fiscal objective defined using general government structural balance.

Rada fiskalna powinna również prowadzić działalność edukacyjną, która miałaby na celu podniesienie świadomości społeczeństwa w zakresie finansów publicznych. Dobrym przykładem do naśladowania jest NBP, który prowadzi szeroko zakrojoną działalność edukacyjną, która jednak z oczywistych powodów w znacznym stopniu koncentruje się na polityce pieniężnej.

## Podsumowanie

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że polityka fiskalna notorycznie odbiega od wzorca opisanego w podręcznikach ekonomii. Dorobek ekonomii politycznej wskazuje, że źródłem problemu są czynniki natury politycznej. Reguły fiskalne, chociaż poprawiają jakość polityki fiskalnej, są narzędziem dalece niedoskonałym. Z tego powodu w prawie 40 krajach świata postanowiono wzmocnić otoczenie instytucjonalne polityki fiskalnej powołując rady fiskalne – ciała kolegialne złożone z ekspertów, którzy pełnią rolę recenzentów polityki rządu oraz doradzają mu w zakresie polityki fiskalnej.

Polityka fiskalna w Polsce po 2000 r. jest niskiej jakości, a problem ma charakter strukturalny. Relacja długu publicznego do PKB ma bardzo wyraźną tendencję wzrostową, ponadto polityka fiskalna jest silnie procykliczna, przez co działa destabilizująco na gospodarkę. Jest tak pomimo przyjęcia zestawu reguł fiskalnych w prawie krajowym i związania polskiego rządu regułami fiskalnymi wynikającymi z prawa UE. Istotnym problemem jest to, że reguły fiskalne są łatwe do obejścia lub uchylecia.

Polsce potrzebna jest rada fiskalna. Jej utworzeniu powinna towarzyszyć reforma reguł fiskalnych, które powinny przede wszystkim zyskać silniejsze umocowanie prawne, mocniej wspierać spełnianie przez politykę fiskalną funkcji stabilizacyjnej oraz zmuszać rząd do osiągania jasno określonego średniookresowego celu fiskalnego zdefiniowanego w oparciu o strukturalne saldo sektora finansów publicznych.

The most important tasks of the fiscal council should be:

1. Monitoring compliance with (reformed) fiscal rules;
2. Assessing the impact of the new law on public finances;
3. Performing analyses of complex problems related to fiscal policy, such as its sustainability, cyclical stance, intergenerational transfers, and stress tests of the public finance sector;
4. Informing the media and the general public about the condition and prospects of public finances, primarily through the regular publication of reports on fiscal policy; and
5. Educating the public in the area of fiscal policy and broadly understood public finances.
6. The presented changes should have a clearly positive impact on the quality of fiscal policy in Poland.

Do najważniejszych zadań rady fiskalnej powinny należeć:

1. monitorowanie przestrzegania (zreformowanych) reguł fiskalnych,
2. ocena skutków regulacji w zakresie wpływu uchwalonego prawa na finanse publiczne,
3. wykonywanie analiz złożonych problemów związanych z polityką fiskalną tj. jej zrównoważenie, nastawienie cykliczne, transfery międzypokoleniowe oraz testy warunków skrajnych sektora finansów publicznych,
4. informowanie mediów i opinii publicznej o stanie i perspektywach finansów publicznych, przede wszystkim poprzez regularne publikowanie raportów o polityce fiskalnej,
5. edukowanie społeczeństwa w zakresie polityki fiskalnej i szeroko rozumianych finansów publicznych.
6. Przedstawione zmiany powinny mieć jednoznacznie pozytywny wpływ na jakość polityki fiskalnej w Polsce.

## References / Bibliografia

Afonso, Antonio i Claeys, Peter (2008). The Dynamic Behaviour of Budget Components and Output. *Economic Modelling*, Vol. 25, No. 1, s. 93–117.

Aghion, Philippe i Bolton, Patrick (1991). Government Domestic Debt and the Risk of Default: a Political–Economic Model of the Strategic Role of Debt. Rozdział w: Dornbush, Rudiger and Draghi, Mario (red.), *Public Debt Management: Theory and History*. Centre for Economic Policy Research.

Akerlof, George (1991). Procrastination and Obedience. *The American Economic Review*, Vol. 81, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Third Annual Meeting of the American Economic Association (Maj 1991), s. 1–19.

Alesina, Alberto i Tabellini, Guido (1990a). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, *Review of Economic Studies*, Vol. 57, s. 403–414.

Alesina, Alberto i Tabellini, Guido (1990b). Voting on the Budget Deficit. *The American Economic Review*, Vol. 80, Issue 1, s. 37–49.

Alesina, Alberto i Drazen, Allen (1991). Why Are Stabilizations Delayed?. *The American Economic Review*, Vol. 81, Issue 5, s. 1170–1188.

Alesina, Alberto i Perotti, Roberto (1995). The Political Economy of Fiscal Deficits. *IMF Staff Papers*, Vol. 42, No. 1, s. 1–31.



Alesina, Alberto i Rosenthal, Howard (1995). *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge University Press.

Alesina, Alberto i Passalacqua, Andrea (2015). *The Political Economy of Government Debt*. NBER Working Paper no. 21821, National Bureau of Economic Research,

Ashiya, Masahiro (2005). Twenty-two years of Japanese institutional forecasts. *Applied Financial Economics Letters*, Vol. 1, Issue 2, s. 79–84.

Berg, Andrew i Sachs, Jeffrey (1988). The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance. *Journal of Development Economics*, Vol. 29, Issue 3, s. 271–306.

Blanchard, Olivier, Chouraqui, Jean-Claude, Hagemann Robert, Sartor Nicola (1990). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. *OECD Economic Studies*, No. 15, Autumn 1990.

Buchanan, James (1960). *Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill, North Carolina: University of North Carolina Press.

Buchanan, James i Wagner, Richard (1976). Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choice. *Public Choice*, Vol. 25, Issue 1, s. 45–61.

Buchanan, James, Rowley, Charles i Tollison, Robert (1986). *Deficits*. Boric Blackwell, Oxford, United Kingdom.

Buchanan, James i Wagner, Richard (1977). *Democracy in Deficit*. *Collected works of James Buchanan*, Liberty Fund.

Budina, Nina, Kinda, Tidiane, Schaechter, Andrea i Weber, Anke (2012). Fiscal rules at a glance: country details from a new dataset. *International Monetary Fund Working Paper*, no. 12/273.

Buiter Willem H. (1985). A guide to public sector debt and deficits. *Economic Policy*, Vol. 1, Issue 1, s. 13–79.

Boix, Carles (1997). Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies, 1960–90. *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3, s. 814–845.

Brück, Tilman i Stephan, Andreas (2006). Do eurozone countries cheat with their budget deficit forecasts?. *Kyklos*, 59(1), s. 3–15.

Calmfors, Lars i Wren-Lewis, Simon (2011). What Should Fiscal Councils Do?. *Economic Policy*, Vol. 26, s. 649–695.

Calmfors, Lars (2011). The Swedish Fiscal Policy Council. *Institute for International Economic Studies Seminar Paper*, no. 769, Institute for International Economic Studies.

Calmfors, Lars (2012). The Swedish Fiscal Policy Council: watchdog with a broad remit. *CESifo Working Paper*, no. 3725.

Cox, Gary W. i McCubbins, Mathew D. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. A chapter in: Haggard, Stephan and McCubbins, Matthew D. (eds.). *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge University Press.

- Cukierman, Alex i Meltzer, Allan H. (1989). A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework, *The American Economic Review*, Vol. 79, No. 4, s. 713–732.
- Debrun, Xavier, Hauner, David i Kumar, Manmohan (2009). Independent Fiscal Agencies. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, Issue 1, s. 44–81.
- Debrun, Xavier, Kinda Tidiane, Curristine Teresa, Eyraud Luc, Harris Jason and Seiwald Johann (2013). The functions and impact of fiscal councils. 16 lipca 2013. Międzynarodowy Fundusz Walutowy.
- Domar, Evsey D. (1944). The “Burden of the Debt” and the National Income. *The American Economic Review*, Vol. 34, No. 4, s. 798–827.
- Forni, Lorenzo i Momigliano, Sandro (2004). Cyclical sensitivity of fiscal policies based on real-time data. *Temi di discussione (Economic working papers) 540*, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area.
- Frankel, Jeffrey i Schreder, Jesse (2013). Over-optimistic official forecasts and fiscal rules in the eurozone. *Review of World Economics*, Vol. 149, No. 2, Special 100th Anniversary Issue, s. 247–272.
- Franzese, Robert J. (2002). Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes. *Annual Review of Political Science*, Volume 5, s. 369–421.
- Grilli, Vittorio, Masciandaro, Donato, i Tabellini, Guido (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy*, Vol. 6, No. 13, p. 341–392.
- Hagemann, Robert P. (2011). How can fiscal councils strengthen fiscal performance?. *OECD Journal: Economic Studies 2011*, no. 1, s. 1–24.
- Hallerberg, Mark i von Hagen, Jürgen (1999). Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union. Rozdział w: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, s. 209–232. National Bureau of Economic Research.
- Hallerberg, Mark, Strauch, Rolf i von Hagen, Jürgen (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, Vol. 23, Issue 2, s. 338–359.
- Illera, Reyes i Mulas-Granados, Carlos (2008). What makes fiscal consolidations last? A survival analysis of budget cuts in Europe (1960–2004). *Public Choice*, Vol. 134, Issue 3–4, s. 147–161.
- International Monetary Fund (2009). *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Fiscal Affairs Department.
- International Monetary Fund (2015). *Fiscal Monitor: Now Is the Time. Fiscal Policies for Sustainable Growth. Chapter 2: Can Fiscal Policy Stabilize Output?*. April 2015, s. 21–48.
- International Monetary Fund (2018). *Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times*. April 2018.
- Irwin, Timothy C. (2012). *Accounting Devices and Fiscal Illusions*. IMF Staff Discussion Note. International Monetary Fund.

Jakubczyk, Michał i Woźny, Łukasz (2009). Niepójność czasowa decyzji, czyli o żeglowaniu, przestawianiu budzika i rzucaniu palenia. *Gazeta SGH*, nr 252 (9/2009).

Komisja Europejska (2015). The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect. *Economic Papers*, no. 543, Luty 2015.

Komisja Europejska (2018). Convergence Report 2018. European Economy, Institutional Paper 078, Maj 2018.

Kopits, George i Symansky, Steven (1998). Fiscal Rules. IMF Occasional Paper 162.

Krogstrup, Signe i Wyplosz, Charles (2010). A common pool theory of supranational deficit ceilings. *European Economic Review*, Vol. 54, Issue 2, p. 269–278.

Larch, Martin (2012). Fiscal Performance and Income Inequality: Are Unequal Societies More Deficit-Prone? Some Cross-Country Evidence. *Kyklos*, Vol. 65, No. 1, p. 53–80.

Lizzeri, Alessandro (1999). Budget Deficits and Redistributive Politics. *The Review of Economic Studies*, Vol. 66, No. 4, s. 909–928.

MacIntyre, Andres (2001). Institutions and Investors: The Politics of the Economic Crisis in Southeast Asia. *International Organization*, Vol. 55, No. 1, s. 81–122.

Meltzer, Allan H. i Richard, Scott F. (1981). A Rational Theory of the Size of Government, *Journal of Political Economy*, Vol. 89, s. 914–927.

Mian, Atif, Sufi, Amir, i Trebbi, Francesco (2014). Resolving Debt Overhang: Political Constraints in the Aftermath of Financial Crises. *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 6, No. 2, s. 1–28.

Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.

Najwyższa Izba Kontroli (2018). Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 r.

Nordhaus, William D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, Vol. 42, No. 2, s. 169–190.

OECD (2013). Designing effective independent fiscal institutions.

Perotti, Roberto i Kontopoulos, Yianos (2002). Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics*, Vol. 86, Issue 2, s. 191–222.

Persson, Torsten i Svensson, Lars (1989). Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, No. 2, s. 325–345.

Persson, Torsten i Tabellini, Guido (1997). Political Economics and Macroeconomic Policy. *Seminar Papers*, No. 630, Stockholm University, Institute for International Economic Studies.

Rogoff, Kenneth i Sibert, Anne (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review of Economic Studies*, Vol. 55, No. 1, s. 1–16.

- Roubini, Nouriel i Sachs, Jeffrey (1989). Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review*, Vol. 33, Issue 5, s. 903–933.
- Spolaore, Enrico (2004). Adjustments in Different Government Systems. *Economics and Politics*, Vol. 16, Issue 2, s. 117–146.
- Tsebelis, George (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, Issue 3, s. 289–326.
- Tsebelis, George (2000). Veto Players and Institutional Analysis. *Governance*, Vol. 13, Issue 4, s. 441–474.
- Tsebelis, George i Chang, Eric (2004). Veto players and the structure of budgets in advanced industrialized countries. *European Journal of Political Research*, Vol. 43, s. 449–476.
- Volverink, Bjørn i de Haan, Jakob (2001). Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence. *Public Choice*, Vol. 109, Issue 3–4, s. 221–242.
- von Hagen, Jürgen, Hallett, Andrew H., i Strauch, Rolf (2001). Budgetary Consolidation in EMU. *Economic Papers* 148, European Commission, Brussels.
- Wyplosz, Charles (2013). *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*. W: Alesina, Alberto i Giavazzi, Francesco (red.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*. University of Chicago Press.

Balázs Romhányi

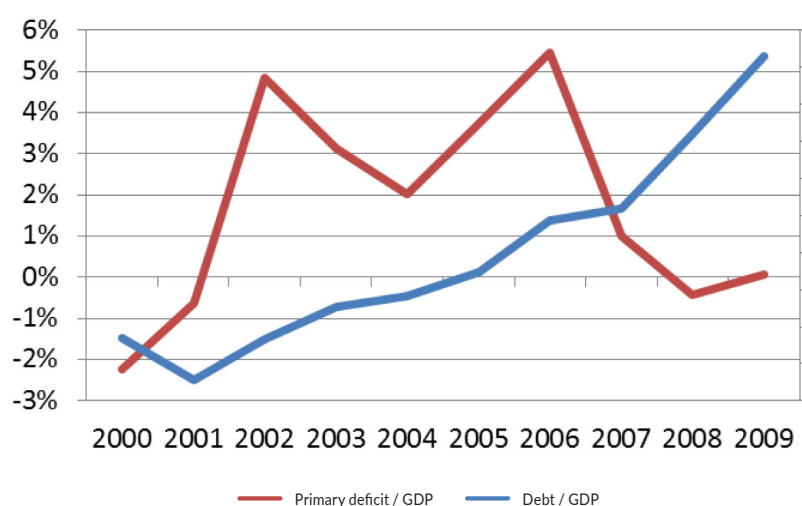
## The 2009–2010 Hungarian Fiscal Council. Experiences relevant for Poland

### Działania węgierskiej Rady Fiskalnej w latach 2009–2010. Doświadczenia mające znaczenie dla Polski

#### 2.1. The prenatal story

After 2001 the Hungarian governments pursued a text book type of irresponsible fiscal policy that in spite of the only slightly strict monetary policy<sup>1</sup> resulted in a pronounced increase in the debt/GDP ratio both for the government and the whole economy. The below chart shows the “Maastricht” primary deficit and gross debt to GDP ratio for the years 2000–2009.

Figure 1: Main fiscal indicators for Hungary (General Government)



<sup>1</sup> The HUF interest rate contained an increasing risk premium over the euro rate, but the nominal interest rate was still lower than the nominal rate of GDP growth.

#### 2.1. Historia sprzed narodzin

Od 2001 roku, węgierskie rządy realizowały wręcz podręcznikową nieodpowiedzialną politykę budżetową, która, pomimo zaledwie umiarkowanie restrykcyjnej polityki monetarnej<sup>1</sup>, doprowadziła do znaczącego wzrostu wskaźnika zadłużenia do PKB, zarówno sektora publicznego, jak i całej gospodarki. Poniższy wykres przedstawia deficyt pierwotny i stosunek długu publicznego do PKB w latach 2000–2009 mierzony zgodnie z zasadami określonymi w traktacie z Maastricht.

Rys. 6: Główne wskaźniki budżetowe dla Węgier (sektor finansów publicznych)

<sup>1</sup> Stopa procentowa dla forinta zawierała podwyższoną premię za ryzyko w stosunku do stopy euro, ale nominalna stopa procentowa była nadal niższa niż nominalna stopa wzrostu PKB.

Already before EU-accession in 2004 the high deficit was a serious concern for international investors, but as a member of the Union deficit/GDP ratios well above 6 percent were clearly beyond the limit set in the Maastricht treaty, hence the Hungarian government tried to hide the problem (instead of actually solving it). All sorts of budget gimmicks were used to hinder or at least to postpone the disclosure of the scandalous data. E.g. both in 2005 and 2006 in the Spring EDP reports submitted to the EU Commission the Hungarian government "forecast" a deficit/GDP figure for the current year that turned out to be more than 4 percentage points lower than the final fact figure.

In absence of adequate monitoring capacity (and possibly the lack of political will) the EU's economic policy surveillance mechanism was simply unable to stop this policy course up until the 2006 Hungarian parliamentary elections as the government did just everything possible to withhold information about the true picture of the economy and the budget. Already in this period there were proposals both from outside and from within the administration (e.g. Romhányi, 2004) how to modernize the Hungarian budgeting system and to mitigate the transparency problem, but both the politicians and senior civil servants neglected these voices.

After the elections the reelected government tried to change completely the policy course, but (also for fears from leaking before the elections) nothing was prepared in terms of specific policy measures let alone a coherent, well communicated and growth friendly medium term fiscal adjustment program.

At the request of the ministry of finance the OECD screened the Hungarian budgeting system<sup>2</sup> and reported several fundamental shortcomings, such as

*"...the focus on the actual (non-cyclically adjusted) deficit, the focus on the budget year rather than the medium term, the lack of rules of budgetary discipline, and the lack of transparency concerning forecasts and outcomes."*

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/gov/budgeting/40140155.pdf>

Jeszcze przed wstąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 roku, wysoki deficyt był poważnym powodem do niepokoju dla międzynarodowych inwestorów. W przypadku kraju członkowskiego Unii Europejskiej wartości relacji długu do PKB znacznie powyżej 6 procent wyraźnie przekraczały limit ustalony w traktacie z Maastricht, i dlatego węgierski rząd próbował ukryć problem (zamiast faktycznie go rozwiązać). Stosowano wszystkie możliwe tricki budżetowe, aby ukryć lub przynajmniej opóźnić ujawnienie tych skandalicznych danych. Na przykład w latach 2005 i 2006 w wiosennych raportach EDP przedkładanych Komisji Europejskiej, węgierski rząd „prognozował” wskaźnik deficytu/PKB na bieżący rok, który okazał się o ponad 4 punkty procentowe niższy niż faktyczna, ostateczna wartość.

Wobec braku odpowiedniej zdolności monitorowania (i prawdopodobnie także braku woli politycznej) mechanizm nadzoru polityki gospodarczej UE po prostu nie był w stanie zatrzymać tego kursu politycznego, aż do wyborów parlamentarnych w 2006 roku, ponieważ rząd robił wszystko, co możliwe, aby wstrzymać informacje o prawdziwym stanie gospodarki i budżetu. Już w tamtym czasie pojawiały się sugestie spoza administracji rządowej i z jej szeregów (np. Romhányi, 2004), dotyczące zmodernizowania węgierskiego systemu budżetowego i ograniczenia problemu z transparentnością, ale zarówno politycy, jak i urzędnicy państwowi wyższego szczebla lekceważyli te głosy.

Po wyborach, ponownie wybrany rząd starał się całkowicie zmienić kurs polityki, ale (częściowo w celu zapobieżenia wyciekaniu informacji przed wyborami) nie przygotowano żadnych konkretnych rozwiązań politycznych, nie mówiąc już o spójnym, dobrze skomunikowanym i przyjaznym dla wzrostu średnioterminowym programie dostosowań fiskalnych.

Na wniosek Ministerstwa Finansów, OECD przeprowadziła ocenę węgierskiego systemu budżetowego<sup>2</sup> i zgłosiła kilkanaście podstawowych niedociągnięć, na przykład:

*„skupienie się na aktualnym (nieskorygowanym cyklicznie) deficycie, na danym roku budżetowym zamiast na budżecie średnioterminowym, brak zasad dyscypliny budżetowej i brak przejrzystości w zakresie prognoz i wyników”.*

<sup>2</sup> Patrz Kraan i inni (2007)

After the appointment of a new central bank governor in March 2007 a new era of macroeconomic policy regime started coupled with some appetite for institutional reforms including the budgeting system. In this environment the president of the State Audit Office (SAO) visited the minister of finance with his ideas of reform and just before the meeting the minister gave 3 hours (!) to his staff to prepare a note about their own proposals. The note listed among other elements the establishment of a legislative budget office.

Two weeks later the prime minister announced at a MoF-Central Bank joint conference the intention to introduce fiscal rules and a legislative budget office. An explicit reference to the US Congressional Budget Office (CBO) was made as well. This was much in line with the concept that the new, independent fiscal institution (IFI)<sup>3</sup> would be built around the idea of transparency:

1. its power shall be in going public with its information without any formal power, let alone any veto rights concerning actual policy decisions (but de facto veto against budget gimmicks)
2. nevertheless it shall become an official and integral part of the legislative process influencing decisions in real time, hence shifting some power from the executive towards the legislative (not just educating deputies/journalists/citizens)

---

<sup>3</sup> „Independent fiscal institutions (IFIs) are independent public institutions with a mandate to critically assess, and in some cases provide non-partisan advice on, fiscal policy and performance. While fiscal decision-making is ultimately the responsibility of democratically elected officials, IFIs serve – often in combination with credible fiscal rules – to promote sound fiscal policy and sustainable public finances. Core IFI functions, such as assessing or preparing macroeconomic and fiscal forecasts and monitoring and evaluating fiscal plans and outcomes, can help to address biases towards spending and deficits. And by making their analysis public, IFIs foster greater transparency and accountability and enrich the public debate. As such, IFIs can raise reputational and electoral costs for governments that choose to pursue imprudent fiscal policies or break key commitments.” (Designing effective independent fiscal institutions, OECD, 2017) (<http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf>)

Po mianowaniu nowego prezesa banku centralnego, co miało miejsce w marcu 2007 roku, rozpoczęła się nowa era polityki makroekonomicznej, połączonej z pewną skłonnością do reform instytucjonalnych, obejmujących także system budżetowy. W takich warunkach, prezes Państwowej Izby Obrachunkowej (SAO) spotkał się z ministrem finansów, by przedstawić mu swoje pomysły na reformę. Tuż przed tym spotkaniem, minister wyznaczył swoim pracownikom 3 godziny (!) na przygotowanie memorandum wskazującego ich własne propozycje. Memorandum to wymieniało, między innymi, utworzenie legislacyjnego biura budżetowego.

W dwa tygodnie później premier Węgier ogłosił, podczas wspólnej konferencji Ministerstwa Finansów i banku centralnego, zamiar wprowadzenia zasad polityki fiskalnej i utworzenia legislacyjnego biura budżetowego. Znalazło się tam także nawiązanie do amerykańskiego Kongresowego Biura Budżetu (CBO, *Congressional Budget Office*). Było to zasadniczo zgodne z koncepcją, która określała, że nowa, niezależna instytucja fiskalna<sup>3</sup> powstałaby w oparciu o ideę przejrzystości:

1. jej uprawnienia polegałyby na publicznym ujawnianiu posiadanych informacji, bez formalnych uprawnień do działania; tym bardziej nie miałaby prawa do wetowania decyzji politycznych (ale de facto mogłaby wetaować stosowanie różnych sztuczek budżetowych);

---

<sup>3</sup> „Niezależne instytucje fiskalne są niezależnymi instytucjami publicznymi, których mandat obejmuje krytyczną ocenę, a w niektórych przypadkach bezstronne doradztwo w zakresie polityki fiskalnej. Podczas gdy podejmowanie decyzji w zakresie polityki fiskalnej jest ostatecznie obowiązkiem demokratycznie wybranych rządów, niezależne instytucje fiskalne służą – często w połączeniu z wiarygodnymi regułami fiskalnymi – do promowania zdrowej polityki fiskalnej i stabilności finansów publicznych. Ich kluczowe funkcje, takie jak ocena lub przygotowanie prognoz makroekonomicznych i fiskalnych oraz monitorowanie i ocena planów i wyników budżetowych, mogą pomóc w rozwiązaniu problemu nadmiernych wydatków i deficytów budżetowych. Poprzez upublicznienie swoich analiz, niezależne instytucje finansowe zwiększają transparentność i odpowiedzialność oraz wzbogacają debatę publiczną. W związku z tym niezależne instytucje finansowe mogą zwiększać reputacyjne i wyborcze koszty prowadzenia nieostrożnej polityki budżetowej lub łamania kluczowych zobowiązań.” (Designing effective independent fiscal institutions, OECD, 2017) (<http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf>)

3. its mandate shall cover only positive (not normative) questions
4. it shall have full access to government data and has to turn them into a tool to serve evidence based policy making (by producing baseline scenarios and fiscal impact assessments)

The government's declared aspiration was to win the support of the opposition for a qualified majority law (possibly backed by an amendment of the constitution) in order to provide strong mandate and strong protection to the new rules and institutions. E.g. the original idea was – in line with the situation of the CBO – that by default the parliament would accept the quantitative fiscal impact assessment of the new IFI, unless the qualified majority of the house would vote against it (in favor of the government's estimate). Also the appointment of the head of the institution would have required a two third majority.

With this background in early Summer 2007 a long series of multiparty negotiations started about the envisaged fiscal responsibility act covering fiscal rules, the independent fiscal institution and some additional transparency enhancing regulations.

However there was both a mutual lack of trust between the governing parties and the opposition, and a tacit, but clear decision in the opposition (already leading in the polls) not to cooperate with the government in any aspect.<sup>4</sup>

More than a year from Summer 2007 to Autumn 2008 had passed without any tangible result when the international financial crises hit in. When the IMF was called in by the central bank's governor in Mid-October, there was no question that (1) the IMF would lend money even without serious conditionalities (to prevent contagion), but (2) something substantial has to be done with the Hungarian budgeting system. As the government launched the idea

2. tym niemniej byłaby oficjalnym, integralnym uczestnikiem procesu legislacyjnego, wpływałaby na decyzje w czasie rzeczywistym, co przesunęłoby część uprawnień władzy wykonawczej do władzy ustawodawczej (nie ograniczałaby się tylko do działań edukacyjnych dla parlamentarzystów / dziennikarzy / obywateli);
3. jej mandat obejmowałby wyłącznie kwestie pozytywne (nie normatywne);
4. miałaby pełen dostęp do danych rządowych i byłaby zobowiązana do opracowania na ich podstawie narzędzia wspierającego tworzenie polityki opartej na dowodach (poprzez opracowywanie scenariuszy podstawowych oraz ocen skutków dla budżetu).

Deklarowane aspiracje rządu polegały na uzyskaniu poparcia opozycji w sprawie wprowadzenia ustawy o większości kwalifikowanej (ewentualnie wspieranej zmianą konstytucji), co miało zapewnić silny mandat i silną ochronę nowych zasad i instytucji. Pierwotny pomysł polegał na tym – idąc za przykładem CBO – aby Parlament domyślnie akceptował jakościową ocenę wpływu na budżet, przedstawianą przez tę nową, niezależną instytucję fiskalną, chyba że kwalifikowana większość posłów opowiedziałaby się przeciwko niej (na korzyść danych rządowych). Także mianowanie szefa tej instytucji wymagałoby zatwierdzenia przez większość dwóch trzecich posłów.

Na tej podstawie, na początku lata 2007 roku, rozpoczęto długą serię negocjacji wielostronnych dotyczących przewidywanej ustawy o odpowiedzialności budżetowej (FRL, *Fiscal Responsibility Law*), obejmującej reguły fiskalne, niezależną instytucję fiskalną oraz niektóre dodatkowe przepisy zwiększające przejrzystość.

Jednak brakowało zaufania, zarówno pomiędzy partiami rządzącymi, jak i opozycją. Widoczna była także niewypowiedziana, lecz oczywista decyzja opozycji (już prowadzącej w sondażach), aby nie współpracować z rządem w żadnym aspekcie.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> E.g. there was a completely unrelated attempt to reform the party and election campaign financing system in order to reduce corruption, and the negotiations concluded to a legal text acceptable for the representatives of all parties plus the government, nevertheless the head of the biggest opposition party (Mr. Orbán) decided to refuse it.

<sup>4</sup> Podjęto całkowicie niepowiązaną próbę zreformowania systemu finansowania partii i systemu wyborczego w celu ograniczenia korupcji, a w wyniku negocjacji powstał tekst prawny możliwy do zaakceptowania dla przedstawicieli wszystkich partii oraz rządu, niemniej szef największej partii opozycyjnej (Orbán) postanowił go odrzucić.



of a new fiscal responsibility law (FRL)<sup>5</sup> already much before, it was self-evident to include it in the memorandum of understanding with the IMF (and the EU).<sup>6</sup>

As there was no more time to waste with the multiparty negotiations, the government decided to drop the idea of a qualified majority law and ordered from its staff a package that could be passed in the parliament with simple majority. The original system was seriously diluted, but still kept a critical mass of reforms.

The new fiscal responsibility law adopted by the parliament in November 2008 introduced fiscal rules, and transparency enhancing regulations, and set up a fiscal council (FC) with three members and a secretariat serving the council.

Upłynął ponad rok – od lata 2007 do jesieni 2008 roku – bez jakichkolwiek namacalnych wyników, gdy nastąpił międzynarodowy kryzys finansowy. Kiedy Międzynarodowy Fundusz Walutowy został wezwany na pomoc przez prezesa banku centralnego w połowie października, nie uległo kwestii, że: (1) MFW udzieliłby pożyczki nawet bez poważnych obwarowań (aby zapobiec rozprzestrzenianiu się kryzysu), ale (2) należy podjąć poważne działania wobec węgierskiego systemu budżetowego. Ponieważ rząd już dawno zaproponował koncepcję nowej ustawy o odpowiedzialności budżetowej<sup>5</sup>, było oczywiste, że zostanie ona zawarta w memorandum porozumienia z MFW (i UE).<sup>6</sup>

Ponieważ nie było już czasu do stracenia na dalsze wielostronne negocjacje, rząd zdecydował się zrezygnować z większości kwalifikowanej i zlecił urzędnikom przygotowanie pakietu rozwiązań, który mógłby zostać przyjęty w parlamencie zwykłą większością głosów. Pierwotna koncepcja systemu została znacznie rozwodniona, ale zachowała masę krytyczną reform.

Nowa ustawa o odpowiedzialności fiskalnej, przyjęta przez Parlament w listopadzie 2008 roku, wprowadziła reguły fiskalne i przepisy zwiększające przejrzystość, oraz ustanowiła Radę Fiskalną, składającą się z trzech członków i sekretariatu do jej obsługi.

---

<sup>5</sup> Fiscal responsibility laws are „legal frameworks that embed in law an agreed on set of policies, processes, or arrangements intended to improve fiscal outcomes, discipline, transparency, and accountability, by requiring governments to commit to fiscal policy objectives and strategies that can be monitored. These legal frameworks can be part of budget system laws, but such laws frequently have a much wider scope encompassing the whole PFM process. In the past, however, budget laws have often neglected the fiscal policy process and have thus generated the need for many countries to develop separate FRLs.” (Eden-Khemani-Emery, p. 80)

<sup>6</sup> It is far from sure that without the crisis the government would have insisted on the reform much longer.

---

<sup>5</sup> Przepisy dotyczące odpowiedzialności fiskalnej są „ramami prawnymi, które określają w prawie uzgodniony zestaw polityk, procesów lub ustaleń mających na celu poprawę wyników fiskalnych, dyscyplinę, przejrzystość i odpowiedzialność, wymagając od rządów zobowiązania się do dążenia do osiągnięcia celów i strategii polityki fiskalnej, które można monitorować. Te ramy prawne mogą być częścią prawa regulującego proces budżetowy, ale często mają znacznie szerszy zakres obejmujący cały proces zarządzania finansami publicznymi. W przeszłości ustawy regulujące finanse publiczne często lekcewałyły proces budżetowy i w ten sposób generowały potrzebę opracowania przez wiele krajów oddzielnych ustaw o odpowiedzialności budżetowej. „ (Eden-Khemani-Emery, p. 80)

<sup>6</sup> Nie jest pewne, czy bez kryzysu rząd nalegałby na wprowadzenie reform przez o wiele dłuższy czas.

## 2.2. How far Hungary got on the road to an ideal fiscal council?<sup>7</sup>

The 2009–2010 Hungarian Fiscal Council measured against the OECD principles on independent fiscal institutions

In February 2014 the OECD ministers (including Poland) have endorsed a document with the title “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions”. Below we assess the FC against this list.

### 2.2.1. Local ownership

Though the IMF package formally prescribed the establishment of the FC, the idea had been negotiated for much time already before the international financial crisis. These negotiations were important to make sure that the new institution meets local needs, not just translating some foreign example into Hungarian. It was mainly for political reasons that ex post some authors tried to label the FC as an institution imposed by the IMF.

### 2.2.2. Independence and non-partisanship

When the Hungarian parliament has to elect somebody for a supposedly non-partisan office (e.g. the head of the SAO), the most common procedure is that a committee consisting of MPs from all parliamentary parties nominate the candidates. During the multiparty negotiations of the FRL even government party MPs warned the administration (behind the scenes) that this type of procedure would almost certainly lead to candidates with weak personality, who would later find difficult to resist political pressures, because basically neither side of the parliament is interested in appointing strong and autonomous personalities. That's why the law prescribed a completely different procedure: all three members of the council were elected by

---

<sup>7</sup> At the end of 2010 the new government elected 8 months before decided to terminate the mandate of the three members of the Fiscal Council and to dismiss the whole staff of the Secretariat at short notice. Since 2011 there is a body called „Fiscal Council” consisting of the governor of the central bank, the president of the SAO (both ex officio, both close allies of the prime minister) and a well-paid head appointed by the president of the republic, but neither the mandate, nor the effect of this institution comes close to that of the 2009–2010 Fiscal Council.

## 2.2. Jak daleko zaszły Węgry na drodze do idealnej rady fiskalnej?<sup>7</sup>

Działalność węgierskiej Rady Fiskalnej w latach 2009–2010 w porównaniu do zasad OECD dotyczących niezależnych instytucji fiskalnych

W lutym 2014 roku, ministrowie OECD (w tym minister z Polski) zatwierdzili „Zalecenia Rady dotyczące zasad działania niezależnych instytucji fiskalnych”. W dalszej części oceniamy działania Rady Fiskalnej w oparciu o tę listę.

### 2.2.1 Lokalna odpowiedzialność

Wprawdzie pakiet MFW formalnie wymagał utworzenia Rady Fiskalnej, sama koncepcja była negocjowana na długo przed wybuchem międzynarodowego kryzysu finansowego. Negocjacje te były ważne, aby zapewnić, że nowa instytucja odpowiada lokalnym potrzebom, nie jest tylko przełożeniem zagranicznego przykładu na węgierski. Głównie z powodów politycznych, po fakcie niektórzy z autorów usiłowali przypisać Radzie Fiskalnej etykietkę instytucji narzuconej przez MFW.

### 2.2.2. Niezależność i brak powiązań partyjnych

Kiedy węgierski parlament musi wyznaczyć kogoś do rzekomo bezpartyjnego urzędu (np. Szefa Państwowej Izby Obrachunkowej), najczęściej stosowana jest procedura, w której komisja składająca się z posłów ze wszystkich partii parlamentarnych nominuje kandydatów. Podczas wielopartyjnych negocjacji nad FRL nawet posłowie partii rządzącej ostrzegali administrację (w kuluarach), że tego rodzaju procedura prawie na pewno doprowadzi do wskazania kandydatów o słabej osobowości, którzy później będą mieli trudności z przeciwstawieniem się naciskom politycznym, ponieważ w zasadzie żadne ugrupowanie w parlamencie nie jest zainteresowane powołaniem do Rady silnych i niezależnych osób. <O} Z tego powodu

---

<sup>7</sup> Pod koniec 2010 r. nowy rząd, wybrany 8 miesięcy wcześniej, podjął decyzję o zakończeniu mandatu trzech członków Rady Fiskalnej i niezwłocznym zwolnieniu wszystkich pracowników jej Sekretariatu. Od 2011 r. funkcjonuje organ pod nazwą „Rada Fiskalna”, w skład którego wchodzi prezes banku centralnego, prezes SAO (obydwaj z urzędu, obydwoj są bliskimi sojusznikami premiera), oraz dobrze opłacany dyrektor mianowany przez prezydenta, ale ani zakres uprawnień, ani efekt działań tej instytucji nie są zbliżone do Rady Fiskalnej z lat 2009–2010.

the parliament, but the head of the Council was nominated by the president of the republic, while both the governor of the central bank and the president of the SAO nominated one member.

Even though the opposition did not vote for the new fiscal responsibility law, the three members of the council were elected unanimously that is with full consent of the opposition. This fact certainly made clear that there was no problem of partisanship.

The head of the council was George Kopits an internationally renowned scholar and actor of economic policy, who after having born in Hungary (1943) spent most of his life and professional career abroad up until 2003, when he was appointed member of the monetary policy committee of the National Bank of Hungary. The other two members were Gábor Oblath, another member of the monetary policy committee, and Ádám Török, the president of the Economics and Law section of the Hungarian Academy of Sciences. On the whole all 3 members had serious credentials in macroeconomics and economic policy.

Their office term was 9 year, i.e. more than twice as long as the government's 4 year statutory term. Based on previous Hungarian experiences and unlike some other comparable offices (e.g. the head of the SAO, or the members of the constitutional court) the FRL did not allow the members of the FC to be reelected in order to avoid political bargaining before the end of the term. The head of the FC was not allowed to assume any other job or to pursue any other activity except for education or scientific/artistic work.

The remuneration of the head of the FC was equal to the remuneration of the president of the SAO, while the two members received 50% of it.

The staff of the FC worked in the Secretariat, a budgetary institution under the law on public servants. The head of the council was also the head of the Secretariat. Beyond the prevailing laws neither the government, nor the parliament had any right to influence the staffing of the FC. All the positions were advertised and hiring was based on open competition. The salaries of the staff members were between salaries of the comparable positions in the

w ustawie zawarto zupełnie inną procedurę: wszyscy trzej członkowie Rady zostali zatwierdzeni przez Parlament, ale szef Rady został wskazany przez Prezydenta Republiki, podczas gdy zarówno prezes banku centralnego, jak i prezes SAO wyznaczyli po jednym członku.

Co prawda opozycja nie głosowała za przyjęciem nowych przepisów o odpowiedzialności budżetowej, lecz trzej członkowie Rady zostali mianowani jednogłośnie, z pełną akceptacją ze strony opozycji. Fakt ten wyraźnie wskazał, że problem przynależności partyjnej nie wystąpił w tym przypadku.

Szefem Rady został mianowany George Kopits, cieszący się międzynarodowym uznaniem naukowiec i twórca polityki gospodarczej, który urodził się na Węgrzech (w 1943 roku), ale większość życia i kariery naukowej spędził za granicą, aż do roku 2003, kiedy został wybrany do Rady Polityki Pieniężnej przy Narodowym Banku Węgier. Pozostałymi dwoma członkami zostali: Gábor Oblath, także członek Rady Polityki Pieniężnej, oraz Ádám Török, przewodniczący wydziału Ekonomii i Prawa w Węgierskiej Akademii Nauk. Wszyscy trzej członkowie mieli znakomite kwalifikacje w obszarze makroekonomii i polityki gospodarczej.

Ich kadencję określono na 9 lat, czyli ponad dwukrotnie więcej niż ustawowa kadencja rządu. W związku z poprzednimi doświadczeniami węgierskimi, oraz w przeciwieństwie do niektórych innych porównywalnych urzędów (np. Szefa SAO lub członków trybunału konstytucyjnego), FRL nie zezwoliła na ponowne powołanie członków Rady Fiskalnej, aby uniknąć targów politycznych przed końcem ich kadencji. Szef Rady Fiskalnej nie mógł obejmować żadnego innego stanowiska ani zajmować się żadną inną działalnością, poza edukacyjną lub naukową czy artystyczną.

Wynagrodzenie szefa Rady Fiskalnej ustalono na takim samym poziomie, jak prezesa SAO, podczas gdy pozostali dwaj członkowie otrzymywali 50% tego wynagrodzenia.

Pracownicy Rady Fiskalnej pracowali w Sekretariacie, instytucji budżetowej podlegającej ustawie o służbie cywilnej. Szef Rady był jednocześnie szefem Sekretariatu. Poza obowiązującymi przepisami ani rząd, ani parlament nie mieli prawa wpływać na obsadę Rady Fiskalnej. Informacje o naborze na wszystkie stanowiska były ogłaszane publicznie, a zatrudnienie oparte na otwartym konkursie. Wynagrodzenia pracowników znajdowały się na poziomie po-

ministry of finance and the central bank (closest to the salaries in the Government Debt Management Agency).

### 2.2.3. Mandate

The mandate of the FC was clearly specified in the FRL.

“7.§ (1) The Fiscal Council is a body consisting of three members supporting the legislative work of Parliament, which is subject only to the law and it shall not be bound by any instructions in the course of its activities.

(2) The Fiscal Council

- a) shall prepare macro-economic forecasts;
- b) shall prepare baseline projections for the budget figures;
- c) shall prepare methodological recommendations relating to fiscal planning, forecasting and impact assessment;
- d) shall prepare estimates, both following submission to Parliament and before the final vote, concerning the fiscal effects of the budget bills and supplementary budget bills as well as any other bills discussed by Parliament that may have an impact on the development of mandatory items;
- e) may prepare estimates concerning the budgetary impacts of draft bills other than those indicated in point d) as well as of motions for amendment submitted in the first or second phase of the Parliamentary debate or before the final vote which are subject to parliamentary decision pursuant to the Standing Order of Parliament;
- f) shall provide information, upon request, to the President of the Republic, the parliamentary commissioners, the president of the State Audit Office, the governor of the National Bank of Hungary and the committees of Parliament concerning issues within their competence;
- g) may inform the budget committee of Parliament or the Government about its legislative recommendations to promote the maintenance of fiscal discipline and the transparency of the legal government,
- h) shall comment on draft legislation relating to fiscal accounting rules.”

między wynagrodzeniem dla porównywalnych stanowisk w Ministerstwie Finansów i banku centralnym (najbliżej wynagrodzeń w agencji zarządzania długiem publicznym).

### 2.2.3. Uprawnienia

Uprawnienia Rady Fiskalnej zostały wyraźnie sprecyzowane w FRL.

„7.§ (1) Rada Fiskalna jest organem składającym się z trzech członków, wspierających prace legislacyjne Parlamentu, którzy podlegają wyłącznie prawu i nie są związani żadnymi instrukcjami w trakcie swojej działalności.

(2) Rada Fiskalna:

- a) przygotowuje prognozy makroekonomiczne;
- b) przygotowuje bazowe prognozy dla danych budżetowych;
- c) przygotowuje zalecenia metodologiczne dotyczące planowania budżetowego, prognozowania i oceny skutków regulacji;
- d) przygotowuje szacunki, zarówno po przedłożeniu Parlamentowi, jak i przed ostatecznym głosowaniem, dotyczące skutków projektów ustaw budżetowych i uzupełnień do nich, a także wszelkich innych projektów ustaw omawianych przez Parlament, które mogą mieć wpływ na opracowywanie obowiązkowych pozycji;
- e) może przygotowywać szacunki dotyczące skutków budżetowych projektów ustaw innych niż wskazane w lit. d), jak również wniosków dotyczących poprawek przedłożonych w pierwszej lub drugiej fazie debaty parlamentarnej lub przed ostatecznym głosowaniem, które podlegają decyzji parlamentarnej zgodnie z regulaminem Parlamentu;
- f) udziela informacji, na zapytanie, Prezydentowi Republiki, członkom komisji parlamentarnych, prezesowi Państwowej Izby Obrachunkowej, prezesowi Narodowego Banku Węgier oraz komisjom Parlamentu, w zakresie spraw należących do ich kompetencji;
- g) może informować komisje budżetowe Parlamentu lub rządu o swoich zaleceniach legislacyjnych, w celu wspierania utrzymywania dyscypliny fiskalnej i zapewnienia przejrzystości działań rządu,
- h) przedstawia uwagi na temat projektów aktów prawnych, dotyczących zasad rachunkowości fiskalnej”.

As it is clear from the legal texts, the FC had complete freedom within its mandate and except for points e) and g) all its tasks were mandatory (though the FRL gave some grace periods for the more demanding tasks). Compared to the current international practice the 2009–2010 Hungarian FC would still be among the most active ones. The current Eurozone regulation requires only that national budgets should be based on macro forecasts that are at least endorsed (if not produced) by the respective national fiscal council. Compared to this (according to the above point d) the 2009–2010 Hungarian FC had to (!) assess the fiscal impact of the budget bill and all the parliamentary decisions potentially (not only actually) affecting the expected value of any mandatory budget item. This automatically meant the obligatory fiscal impact assessment of all the tax and entitlement legislation.

On the whole all tasks listed in the OECD principles were prescribed.

#### 2.2.4. Resources

As the FC had to submit its assessment of bills and motions for amendments in a timely manner so as the parliament may take it into consideration before the vote, the Secretariat had to have enough capacity. Sometimes this meant in practice that all the 33 economists had to work on the weekend (e.g. to digest the more than a thousand motions for amendment submitted to the budget bill).

According to the FRL the council had the right to prepare its own annual budget and the government had to submit the proposal to the parliament unaltered. (Of course the parliament had the right to change it.) The first full year budget of the FC was approximately EUR 3 million.

#### 2.2.5. Relationship with the legislature

The house rules of the parliament did not take into account the time needed for the council to assess all the

Zacytowany tekst ustawy wskazuje, że Rada Fiskalna miała całkowitą swobodę w ramach swojego mandatu i z wyjątkiem punktów e) i g) wszystkie jej zadania były obowiązkowe (choć FRL przyznawała pewne okresy karencji dla realizacji bardziej wymagających zadań). W porównaniu do aktualnej praktyki międzynarodowej, węgierska Rada Fiskalna działająca w latach 2009–2010 zaliczałaby się do najbardziej aktywnych. Obecne regulacje odnoszące się do strefy euro wymagają jedynie, aby budżety krajowe były oparte na prognozach makroekonomicznych, które zostały przynajmniej zatwierdzone (jeśli nie opracowane) przez odpowiednią krajową radę fiskalną. W porównaniu do tego (zgodnie z przytoczonym wyżej punktem d), węgierska Rada Fiskalna działająca w latach 2009–2010 musiała (!) oceniać fiskalny wpływ projektu ustawy budżetowej oraz wszystkich decyzji parlamentarnych, które potencjalnie (nie tylko faktycznie) wpływały na oczekiwaną wartość dowolnej obowiązkowej pozycji w budżecie. To automatycznie oznaczało obowiązkową ocenę skutków podatkowych wszystkich przepisów podatkowych i dotyczących uprawnień.

W obowiązkach Rady ujęto wszystkie zadania wskazane w zasadach OECD.

#### 2.2.4. Zasoby

Ponieważ Rada Fiskalna była zobowiązana do przedstawiania swojej oceny projektów ustaw i poprawek w odpowiednim terminie, tak aby Parlament mógł rozważyć je przed głosowaniem, Sekretariat musiał posiadać odpowiednie możliwości do działania. Czasem w praktyce oznaczało to, że cały zespół 33 ekonomistów musiał pracować podczas weekendu (na przykład aby zapoznać się z ponad tysiącem wniosków o poprawki do ustawy budżetowej).

Zgodnie z FRL, Rada Fiskalna miała prawo do przygotowania propozycji własnego rocznego budżetu, a rząd musiał przekazać tę propozycję do Parlamentu bez zmian. (Oczywiście Parlament miał prawo do wprowadzania zmian). Pierwszy budżet Rady Fiskalnej na pełen rok działalności wyniósł około 3 milionów euro.

#### 2.2.5. Relacje z organem ustawodawczym

Regulamin prac Parlamentu nie uwzględniał czasu potrzebnego Radzie do oceny wszystkich projektów ustaw

bills and motions for amendment and this could have eventually caused problems, but in the short period when the council was alive the staff managed to meet the deadlines (often with serious overwork). In order to protect the council from politically motivated overload of questions according to the FRL (7.§ f)) the council was only obliged to answer the questions of parliamentary committees not individual members of committees. (Nevertheless there were a few simple questions from individual MPs and the Council answered them.)

#### 2.2.6. Access to information

A full chapter of the FRL spelled out the rights of the FC for full access to information for free. The underlying principle was to prevent any informational advantage of the ministry of finance. The council had the right to ask for information from any public institution if it (i.e. the council, not the addressee) deemed the piece of information necessary to fulfill its role. The addressee could not even hide behind secrecy rules, as the law made explicit that the council had access even to any sort of secret information under the requirement that it had to maintain the secrecy. There was only one exception: individual personal data were made accessible only in a manner that excludes the possibility of identification. E.g. uncensored personal income tax databases were given to the FC without the names, addresses and tax registry numbers.

Beyond the letter of the law, full access to information became even the practice relatively soon.

It is not clear to what extent it played a role, but the law explicitly protected the cooperative staff of government agencies stating that "No person acting on behalf of a body obliged to release data or of a body under the control of a minister shall be placed at a disadvantage because of informing the Fiscal Council about data necessary for the performance of the tasks of the Fiscal Council provided that the rules for the protection of secrets specified in subsection (3) above are observed."

#### 2.2.7. Transparency

According to the FRL any drafter of a legislation had to assess the expected effect of regulation on the budget through a fiscal impact assessment that include the as-

i wniosków dotyczących poprawek, co mogło powodować problemy, ale w krótkim okresie istnienia Rady jej pracownikom udawało się dotrzymać terminów (często kosztem poważnego przepracowania). Aby chronić Radę przed politycznie umotywowanym nadmiarem pytań zgodnie z FRL (7.§ f)), Rada była jedynie zobowiązana do udzielenia odpowiedzi na pytania komisji parlamentarnych, a nie poszczególnych członków komisji. (Jednakże pojawiały się pojedyncze, proste pytania zadawane przez indywidualnych parlamentarzystów, a Rada odpowiedziała na nie).

#### 2.2.6. Dostęp do informacji

Cały rozdział FLR określał prawa Rady dotyczące pełnego i bezpłatnego dostępu do informacji. Podstawową zasadą było zapobieganie przewadze Ministerstwa Finansów w obszarze informacji. Rada miała prawo zwracać się o informacje do dowolnej instytucji, jeżeli uważała (Rada, nie adresat wniosku) te informacje za niezbędne do wywiązania się ze swojej roli. Adresat nie mógł nawet powołać się na reguły tajności, ponieważ w ustawie wyraźnie stwierdzono, że Rada miała dostęp do wszelkich tajnych informacji pod warunkiem zachowania tajemnicy. Był tylko jeden wyjątek: dane osobowe były udostępniane wyłącznie w sposób wykluczający możliwość identyfikacji, na przykład dane dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych były przekazywane Radzie bez nazwisk, adresów i numerów rejestrów podatkowych.

Poza literą prawa, pełen dostęp do informacji względnie szybko stał się praktyką.

Nie jest jasne, w jakim stopniu odegrało to jakąś rolę, ale prawo wyraźnie chroniło współpracujących z Radą pracowników agencji rządowych, stwierdzając, że „Żadna osoba działająca w imieniu organu zobowiązanego do udostępnienia danych lub organu kontrolowanego przez ministra nie może zostać postawiona w niekorzystnej sytuacji z powodu przekazania Radzie Fiskalnej danych niezbędnych do wykonywania zadań Rady, pod warunkiem przestrzegania zasad ochrony tajemnic określonych w ust. 3 powyżej”.

#### 2.2.7. Przejrzystość

Zgodnie z FRL, każda osoba opracowująca przepisy była zobowiązana do oceny przewidywanego wpływu danych przepisów na budżet poprzez ocenę skutków fiskalnych,

assumptions used, identification of the baseline projection used for the comparison and the description of the methodologies used. Evidently these components were also required from the FC when it published its fiscal impact assessments.

The FRL prescribed explicitly that “The forecasts, estimates and recommendations prepared by the Fiscal Council shall be published on the website of the Fiscal Council.” Following the standards of the central bank (unlike the ministry of finance) the council published also the name of the experts contributing to the papers published.

The financial management of the Fiscal Council and its secretariat was audited by the State Audit Office.

#### 2.2.8. Communication

The face of the FC was the head of the Council, who was also named in the law as being personally responsible for all the products of the Council, but the members were also present at the news conferences and time to time they also gave interviews or held presentations.

One of the first big projects to establish the Fiscal Council in practice was to create its image and its communication standards. It was clear from the outset that the main communication channel had to be the state media (public news agency, radio and television). The secretariat never showed up in the public. Nevertheless the experts of the secretariat established a fruitful direct contact with some of the journalists willing to dig deeper than average into the analytical materials. For these journalists the staff held behind the scenes consultations usually one day before the publication of the papers. They were not allowed to publish their own article before the official launch (and all of them respected this requirement), but they had the time and information to write better articles.

On the whole it became apparent very fast that the media was a natural ally of the Council as it provided the interesting information that the journalists never had the time before (and after) to gather and to digest.

która obejmowała zastosowane założenia, identyfikację projekcji bazowej zastosowanej do porównania oraz opis zastosowanych metodologii. Najwyraźniej elementy te były również wymagane od Rady, kiedy publikowała swoją ocenę skutków fiskalnych.

FRL określała wyraźnie, że: „Prognozy, szacunki i zalecenia przygotowywane przez Radę Fiskalną będą publikowane na stronie internetowej Rady Fiskalnej”. Zgodnie ze standardami banku centralnego (w przeciwieństwie do działań Ministerstwa Finansów), Rada publikowała także nazwiska ekspertów, którzy współpracowali przy tworzeniu publikowanych dokumentów.

Audyt systemu zarządzania finansami Rady i jej sekretariatu został przeprowadzony przez Państwową Izbę Obračunkową.

#### 2.2.8. Komunikacja

Twarzą Rady Fiskalnej był jej szef, który został także wskazany w ustawie jako osobiście odpowiedzialny za wszystkie efekty jej prac. Pozostali członkowie Rady także uczestniczyli w konferencjach prasowych, a od czasu do czasu udzielali wywiadów lub przedstawiali prezentacje.

Jednym z pierwszych głównych zadań związanych z praktycznym ustanowieniem Rady Fiskalnej było stworzenie jej wizerunku i standardów komunikacji. Od samego początku jasnym było, że głównym kanałem komunikacji musiały być państwowe środki przekazu (państwowa agencja wiadomości, stacje radiowe i telewizyjne). Pracownicy Sekretariatu Rady nigdy nie występowali publicznie. Niemniej jednak eksperci Sekretariatu nawiązali owocne bezpośrednie relacje z niektórymi dziennikarzami, którzy chcieli zapoznawać się dokładniej z materiałami analitycznymi. Dla tych dziennikarzy pracownicy Sekretariatu organizowali zakulisowe konsultacje, zwykle na dzień przed publikacją dokumentów. Dziennikarzom nie pozwalano publikować własnych artykułów przed oficjalną publikacją informacji (i wszyscy respektowali ten wymóg), ale mieli dość czasu i informacji, aby napisać lepsze artykuły.

Ogólnie rzecz biorąc, szybko okazało się, że media były naturalnym sprzymierzeńcem Rady, ponieważ Rada dostarczała interesujących informacji, jakich dziennikarze nigdy wcześniej (ani później) nie mieli okazji otrzymywać i zapoznawać się z nimi.

Market analysts from commercial banks and investment companies were regularly invited for mutual consultation.

### 2.2.9. External evaluation

There was not enough time to invite experts from other independent fiscal institutions to review the models, methodologies, operations and procedures of the FC, but the very first international scientific conference of independent fiscal institutions took place in Budapest, March 2010.<sup>8</sup> The material presented at the conference was the basis for the edited volume "Restoring Public Debt Sustainability"

### 2.2.10. Summary

On the whole the 2009–2010 Hungarian Fiscal Council would meet almost all the current recommendations of the OECD. A few of them were not practicable because of the short lifespan of the institution (e.g. external evaluation), but some aspects could have been designed better. E.g. the financial resources could have been ring-fenced better in order to make more difficult for the government to cut off public funding overnight, but as the government elected in 2010 had a two third majority in the parliament, practically no such solution would have been effective.

## 2.3. Practical lessons

The following very practical lessons from the 1,5 years short life span of the Hungarian Fiscal Council are nothing more than just "one data point", but hopefully over time such lessons will be more and more available outside the international community of independent fiscal institutions and will inform the debate in countries still being ahead of the decision to set up an IFI.

---

<sup>8</sup> The OECD started its ("practitioners") Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions already in February 2009. (<https://bit.ly/2hoHV06>)

Analitycy rynkowi z banków komercyjnych i firm inwestycyjnych byli regularnie zapraszani na wzajemne konsultacje.

### 2.2.9. Ocena zewnętrzna

Nie było dość czasu, aby zaprosić ekspertów z innych niezależnych instytucji fiskalnych do przeglądu modeli, metodologii, operacji i procedur Rady Fiskalnej, ale pierwsza międzynarodowa konferencja naukowa niezależnych instytucji fiskalnych odbyła się w Budapeszcie w marcu 2010 r.<sup>8</sup> Materiały przedstawione podczas konferencji stały się podstawą tomu „Przywracanie stabilności długu publicznego”.

### 2.2.10. Podsumowanie

Ogólnie ujmując, węgierska Rada Fiskalna, działająca w latach 2009–2010, spełniałaby niemal wszystkie aktualne zalecenia OECD. Kilka z nich nie było wykonalnych ze względu na krótki okres istnienia instytucji (na przykład ocena zewnętrzna). Niektóre aspekty mogły zostać lepiej zaprojektowane, na przykład zasoby finansowe mogłyby zostać lepiej wyodrębnione, aby utrudnić rządowi nieoczekiwane i nagłe odcięcie finansowania publicznego. Ponieważ rząd wybrany w 2010 roku miał większość dwóch trzecich głosów w Parlamencie, praktycznie żadne takie rozwiązanie nie byłoby skuteczne.

## 2.3. Wnioski praktyczne

Przedstawione poniżej bardzo praktyczne wnioski z krótkiego, zaledwie półtorarocznego okresu działania węgierskiej Rady Fiskalnej to nic więcej niż „jeden punkt danych”. Należy jednak mieć nadzieję, że z czasem takie wnioski będą coraz łatwiej dostępne poza międzynarodową społecznością niezależnych instytucji fiskalnych i będą stanowić źródło informacji koniecznych do prowadzenia debaty w krajach, które wciąż jeszcze stoją przed decyzją o utworzeniu własnej niezależnej instytucji fiskalnej.

---

<sup>8</sup> OECD uruchomiła swoją sieć („praktyków”) – Sieć Parlamentarnych Urzędników Budżetowych i Niezależnych Instytucji Fiskalnych już w lutym 2009 r. (<https://bit.ly/2hoHV06>)



### 2.3.1. Data

As in most countries with a centralized treasury system the Hungarian public administration puts heroic effort into producing and gathering data on the management of public institutions. Nevertheless this huge amount of information is clearly not accumulated with the intention of use for analytical purposes. Structures of the datasets change almost every year, changes in the institutional delimitations usually render at least two sets of data incomparable (i.e. useless), time series is a notion almost completely unknown in the system. However fiscal forecasting, fiscal impact assessment, or just assessment of new fact figures (both annually but even more in the case of intra-year data) is unimaginable without a coherent time series as a basis of comparison. As independent fiscal institutions have to digest public finance data for their own purposes, it is at close to zero marginal cost to make such well-structured databases available for the public, including other agencies in the public sector, such as individual budgetary institutions or local governments.

Soon after the FC started to operate it became clear, that requesting data hurts the interest of many institutions (statistical office, treasury, tax office, social security, etc.) quite seriously. The staff of these institutions often (though certainly not always) used the well-known techniques to prevent disclosure of information (e.g. using any minor mistake in the question to deny the existence of the data, or by trying to prove the incompetence of the council's young economists, or by claiming that the dataset asked for was too big to be useful, or expressing their serious concerns about the threat of the data being misinterpreted by outsiders, etc.) Nevertheless as the staff of the Secretariat accumulated experience (e.g. by sharing among themselves the experiences gained in meetings with various agencies), it became for the government agencies on one side more and more difficult to avoid data disclosure and on the other side more and more acceptable that the Council was seeking a cooperative and not a confrontative relation. Most probably an important factor of this process was the clear message from the Council's side: getting the information is core business for us, hence we will not give up.

### 2.3.1. Dane

Podobnie jak w większości krajów ze scentralizowanym systemem skarbowym, węgierska administracja publiczna dokonywała heroiczych wysiłków w związku z wytwarzaniem i gromadzeniem danych na temat zarządzania instytucjami publicznymi. Ta wielka ilość informacji nie jest oczywiście gromadzona z zamiarem stosowania do celów analitycznych. Struktury zbiorów danych zmieniają się niemal co roku, zmiany w ograniczeniach instytucjonalnych zwykle sprawiają, że co najmniej dwa zbiory danych stają się nieporównywalne (czyli bezużyteczne), a szeregi czasowe to pojęcie prawie całkowicie nieznanie w systemie. Jednak trudno wyobrazić sobie prognozy fiskalne, ocenę skutków fiskalnych lub po prostu ocenę nowych danych (rocznych, ale zwłaszcza śródrocznych) bez spójnych szeregów czasowych jako podstawy porównania. Ponieważ niezależne instytucje fiskalne muszą analizować dane instytucji finansów publicznych dla własnych celów, udostępnianie dobrze uporządkowanych baz danych szerszej publiczności, w tym innym agencjom z sektora publicznego, na przykład poszczególnym instytucjom budżetowym lub władzom samorządowym, może odbywać się zerowym lub niskim kosztem.

Wkrótce po tym, jak Rada rozpoczęła działalność, jasnym stało się, że prośby o udostępnienie danych są szkodliwe dla interesów wielu instytucji (urzędu statystycznego, Ministerstwa Skarbu, urzędu skarbowego, zakładu ubezpieczeń społecznych itp.). Personel tych instytucji często (choć na pewno nie zawsze) stosował dobrze znane techniki, aby zapobiegać ujawnianiu informacji (np. wykorzystując dowolny drobny błąd w pytaniu aby zaprzeczyć istnieniu danych, próbując udowodnić niekompetencję młodych ekonomistów pracujących w Radzie, twierdząc, że zbiór danych, o który się zwrócono, był zbyt duży, aby mógł być przydatny, lub wyrażając poważne obawy dotyczące zagrożenia, że dane mogą zostać niewłaściwie zinterpretowane przez osoby z zewnątrz itp.). Niemniej jednak, w miarę jak pracownicy Sekretariatu gromadzili doświadczenie (np. dzieląc się doświadczeniami zdobytymi podczas spotkań z różnymi agencjami), z jednej strony coraz trudniej było agencjom rządowym unikać ujawniania danych, a z drugiej strony coraz powszechniej akceptowano fakt, że Rada dążyła do współpracy, a nie do konfrontacji. Jasne stanowisko Rady: uzyskiwanie informacji jest naszym podstawowym obowiązkiem, dlatego też nie poddamy się, było zapewne ważnym czynnikiem w tym procesie.

### 2.3.2. Human resources

The simple majority legislation instead of the originally envisaged qualified majority legislation (though suboptimal) had an important positive side effect: it made obvious from the beginning that the project is risky, hence mainly risk tolerant people applied for the jobs at the Secretariat, who didn't have a taste for political self-censorship.

Very few experienced ministry staff applied for the standard positions and even those who switched from the ministry of finance caused some tension between the institutions (the MoF claiming that the FC steals their experts). Nevertheless the very young staff of the council managed to grow up to the competence level of most of their ministry counterparts in less than a year time for two reasons: they had a strong incentive to develop their knowledge (unlike most of their ministry counterparts) and they didn't have to spend most of their time on paperwork without any sensible outcome. From an intellectual point of view at low and medium level it is a much better challenge to work for a fiscal council than to work for a ministry.

There is a strong view in international organizations and many national administrations that a "small" country cannot afford to have a properly staffed independent fiscal institution for the simple reason of lack skilled staff. The Hungarian experience proves just the opposite: in most countries it is not attractive to work for the MoF (the central bank is always much sexier for the new graduates) hence even the MoF faces a serious (high quality) labor shortage. A fiscal council is a natural and attractive "nursery" of high quality fiscal experts who later on can switch to the MoF.

This argument of staffs switching between ministries and independent fiscal institutions is well supported by the experience of the US or the Netherlands. A symbolic summary of the ideal situation was Joseph Minarik's answer to the question why he wore his office badge from the US Senate on two ribbons, one from the OMB and one from the CBO: „I have worked for both the OMB and the CBO, and I'm proud of them both”.

Even though wages for the most junior experts was exactly the same as they could have expected in the MoF,

### 2.3.2. Zasoby ludzkie

Wymóg akceptacji przez zwykłą większość, zamiast pierwotnie zakładanej większości kwalifikowanej (choćby z rozwiązaniem gorszym) miał istotny pozytywny skutek uboczny: od samego początku było oczywiste, że przedsięwzięcie jest ryzykowne. To skłoniło wiele osób odpornych na ryzyko, które nie miały chęci auto-cenzurowania się z przyczyn politycznych, do ubiegania się o pracę w Sekretariacie.

Bardzo niewielu doświadczonych pracowników ministerstwa aplikowało na standardowe stanowiska, a ci, którzy przeszli z Ministerstwa Finansów spowodowali pewne napięcia pomiędzy instytucjami (Ministerstwo twierdziło, że Rada podkrada mu ekspertów). Niemniej jednak bardzo młodzi pracownicy Rady zdolali osiągnąć poziom kompetencyjny większości swoich odpowiedników w ministerstwie w ciągu niecałego roku, z dwóch powodów: byli silnie zmotywowani do rozwijania wiedzy (w przeciwieństwie do większości swoich odpowiedników w ministerstwie) i nie musieli spędzać większości czasu na papierkowej robocie, która nie służyła żadnemu rozsądnemu celowi. Z intelektualnego punktu widzenia, w przypadku stanowisk na niskim i średnim szczeblu o wiele ciekawszym wyzwaniem była praca dla rady fiskalnej, niż dla ministerstwa.

W organizacjach międzynarodowych i wielu administracjach krajowych istnieje silne przekonanie, że „małe” państwo nie może sobie pozwolić na posiadanie odpowiednio obsadzonej niezależnej instytucji fiskalnej, z prostej przyczyny braku wykwalifikowanego personelu. Doświadczenie węgierskie dowodzi czegoś wręcz odwrotnego: w większości państw praca dla ministerstwa finansów nie jest atrakcyjna (bank centralny ma o wiele więcej uroku dla świeżych absolwentów), a zatem nawet ministerstwo musi radzić sobie z brakiem pracowników (odpowiednio wysokiej jakości). Rada fiskalna jest naturalnym i atrakcyjnym „przedszkolem” dla wysokiej jakości ekspertów finansowych, którzy później mogą przejść do ministerstwa finansów.

Argument, że pracownicy powinni przenosić się pomiędzy ministerstwami a niezależnymi instytucjami fiskalnymi, jest poparty doświadczeniami z USA czy Holandii. Symbolicznym podsumowaniem idealnej sytuacji była odpowiedź Josepha Minarika, kiedy zapytano go, dlaczego nosi odznakę z Senatu USA na dwóch wstążkach, jednej z OMB

after just 1 year of operation the Secretariat became equally attractive for new graduates as the central bank.

### 2.3.3. Independence

Many times politicians and high level civil servants are afraid of the idea of an independent fiscal institution just because they think it would be independent from everybody, like a loose cannon. It is important to make clear that the case of IFIs' independence only means independence from the government, from the parties and from the lobby groups, but certainly not from the parliament. IFIs are there to a large extent to help the parliament to make better decisions, hence it has to take into account the needs of the parliament as much as possible. However this also precludes the interference with the daily operations and the assessments of the institution. An analytical paper produced by the council is just one very important argument in a political debate, but political decisions have to be made by politicians. Influencing the IFI is just like manipulating the thermometer in a hospital.

To avoid political interference it is also important that each and every member of the council be non-partisan. A carefully balanced bunch of politically motivated personalities will not lead to professional, non-partisan outcome. It will even reinforce the temptation that all the decisions be made along political arguments.

One of the most difficult problems in Hungary turned out to be the communication of the distinction between unbiasedness and infallibility. In an environment where each and every participant of the public discourse is (justifiably or not) labeled according to political sides, it is almost impossible to prove that a mistake made by the council was "just a professional mistake" without any hidden political agenda.

One of the main principles of the FC was neither to avoid nor to seek any conflict with the government. The staff did its best to avoid any unnecessary conflict stemming

i jednej z CBO<sup>9</sup>: „Pracowałem zarówno dla OMB i dla CBO i jestem dumny z pracy w obu tych instytucjach”.

Chociaż wynagrodzenia dla najmłodszych ekspertów były dokładnie takie same, jakich mogli się spodziewać w Ministerstwie Finansów, po zaledwie jednym roku funkcjonowania Sekretariat stał się równie atrakcyjny dla nowych absolwentów, co bank centralny.

### 2.3.3. Niezależność

Często politycy i urzędnicy wysokiego szczebla obawiają się idei niezależnej instytucji fiskalnej tylko dlatego, że sądzą, że będzie ona niezależna od wszystkich, całkowicie nieprzewidywalna. Bardzo ważnym jest aby podkreślić, że niezależność takiej instytucji oznacza tylko niezależność od rządu, partii i grup nacisku, ale z całą pewnością nie od parlamentu. Niezależne instytucje fiskalne tworzone są w znacznej mierze po to, aby pomóc parlamentowi w podejmowaniu lepszych decyzji, dlatego też instytucja taka musi w maksymalnym możliwym zakresie uwzględniać potrzeby parlamentu. Jednakże wyklucza to także wtrącanie się w bieżące działania oraz oceny przedstawiane przez taką instytucję. Dokument analityczny sporządzony przez Radę jest tylko jednym, ważnym argumentem w debacie, ale decyzje polityczne muszą być podejmowane przez polityków. Wpływanie na działania niezależnej instytucji fiskalnej można porównać do wpływania na odczyt termometru, podanego pacjentowi w szpitalu.

Aby unikać ingerencji politycznych, bardzo ważne jest także, aby każdy członek Rady był bezstronny. Starannie wyważona grupa osób z motywacją polityczną nie wypracuje profesjonalnego, bezstronnego wyniku. Wręcz wzmocni pokusę, aby wszystkie decyzje były podejmowane w oparciu o argumenty polityczne.

Jednym z najtrudniejszych problemów na Węgrzech okazało się wyjaśnienie różnicy pomiędzy bezstronnością a nieomylnością. W środowisku, w którym każdy uczestnik publicznego dyskursu jest (w sposób uzasadniony lub nie) przypisywany do określonej strony politycznej, prawie niemożliwe jest udowodnienie, że błąd popełniony przez

<sup>9</sup> CBO – Congressional Budget Office – Kongresowe Biuro Budżetu, OMB – Office of Management and Budget – Biuro ds. Zarządzania i Budżetu (przyp. tłum.)

from misinterpretation of data, misunderstanding of messages or just suspicion based on surprise. Whenever a new product of the Council was published it mustn't be a surprise for the government, and the government always had to have time to prepare its answer (unless the government's proposal itself was a surprise and there was no time for ex ante communication). For this the Secretariat had to develop a cooperative relation with the staff of the ministry (just as it is the case in the countries with mature IFIs).

#### 2.3.4. Enforcing fiscal rules

In political debates before the introduction of IFIs it is a standard argument that political decision should be taken by elected politicians and not by non-elected technical experts. This is certainly true, that's why the current consensus (see e.g. Calmfors and Wren-Lewis, 2012) says that unlike monetary policy that can be delegated to independent central banks, fiscal policy cannot be delegated to independent fiscal institutions. However there is an important way how IFIs can play a crucial role in fiscal policy: once politicians (ideally from both the government and the opposition side) decided about the limits of fiscal policy and legislated it in the form of a numerical fiscal rule, IFIs can be given the task to monitor the observance of the rule. This watchdog function does not contain any element of political decision and still can easily bring about conflicts with the government (at least as much as there is a conflict between many national governments and the EU Commission, the monitoring institution of the EU fiscal rules).

However, very few independent institutions and in only very few countries can win a big public conflict against the government. Constitutional courts somewhat more frequently and central banks in some countries might be on this list, but even these institutions might try to settle the problems behind the scenes. As independent fiscal institutions have to operate in a transparent manner,

Radę był „tylko zawodowym błędem”, bez żadnych ukrytych politycznych motywów.

Jedną z głównych zasad działania Rady było ani nie unikanie, ani nie dążenie do konfliktu z rządem. Pracownicy dokładali wszelkich starań aby unikać niepotrzebnego konfliktu wynikającego z błędnej interpretacji danych, niezrozumienia wiadomości lub czystych podejrzeń, wywołanych zaskoczeniem. Ilekroć Rada publikowała nowy dokument („produkt”), nie powinno to być zaskoczeniem dla rządu; a rząd zawsze miał czas na przygotowanie swojej odpowiedzi (chyba że sama propozycja rządu była zaskoczeniem i nie było czasu na wcześniejszą komunikację). W tym celu Sekretariat musiał wypracować relacje współpracy z pracownikami ministerstwa (tak, jak ma to miejsce w krajach z dojrzałymi niezależnymi instytucjami fiskalnymi).

#### 2.3.4. Egzekwowanie zasad fiskalnych

W debatach politycznych prowadzonych przed wprowadzeniem niezależnych instytucji fiskalnych przytaczano standardowy argument, że decyzje polityczne powinny być podejmowane przez wybieranych polityków, a nie przez niewybieralnych ekspertów technicznych. Jest to oczywiście prawdą i właśnie dlatego aktualny konsensus (zobacz np. Calmfors i Wren-Lewis, 2012) mówi, że w przeciwieństwie do polityki monetarnej, którą można przekazać do niezależnych banków centralnych, odpowiedzialność za politykę fiskalną nie może zostać przeniesiona na niezależne instytucje fiskalne. Jest jednakże jeden ważny sposób, w jaki niezależne instytucje fiskalne mogą odegrać kluczową rolę w polityce fiskalnej: kiedy politycy (najlepiej reprezentujący zarówno rząd, jak i opozycję) ustalą granice polityki fiskalnej i określą odpowiednie przepisy w formie liczbowej reguły fiskalnej, niezależnym instytucjom fiskalnym można powierzyć monitorowanie przestrzegania tych reguł. Ta funkcja nadzorująca nie zawiera żadnych elementów podejmowania decyzji politycznych i nadal może łatwo doprowadzić do konfliktów z rządem (przynajmniej w takim zakresie, w jakim występują konflikty pomiędzy wieloma rządami krajowymi i Komisją Europejską, instytucją monitorującą przestrzegania unijnych reguł fiskalnych).

Jednak bardzo niewiele niezależnych instytucji, w zaledwie kilku krajach, jest w stanie wygrać z rządem w publicznym konflikcie. Na tej liście mogą znaleźć się trybunały

their eventual conflicts will necessarily be public. As they usually don't have (yet) a public support comparable to that of constitutional courts or even central banks, it is out of question that they could enforce any ex post sanction on a government that deliberately violated the fiscal rule. If the violation was unintentional, or even more if the violation was committed by the previous government, the ex post sanction can easily become inadequate and put the IFI in an "unpopular" role. The best way to build credibility is to focus on ex ante enforcement of sound fiscal policy, to prevent the occurrence of big conflicts and to win many small ones. From a political point of view a conflict is the smaller the further in the future is the issue at hand. Cutting expenditures next year is politically much more costly than cutting them in three years' time. Hence, a natural way to mitigate the conflicts related to fiscal sustainability is to embed the fiscal rule in a very detailed medium term fiscal framework full of small, but legally binding "milestones" that in each step make the discretionary room of maneuvering of the government slightly narrower (without reducing the efficiency of automatic stabilizers).

Of course such a system can only be introduced if politicians understand the value of tying one's hands, but it is no novelty that without political will no fiscal responsibility can be expected. Nevertheless, experts hoping and working for the introduction of such a system have to "be prepared like the scouts", as Åke Hjalmarsson, previous Swedish budget director said referring to the deep crisis period Sweden went through in the early 1990s. Experts can never know when the window of opportunity for fundamental reforms will arrive, but the window is usually very short and reforms can be implemented only if they were prepared already before. As mentioned above in the case of Hungary the window was something like 3 hours.

A well designed system can help to prevent situations when the opposition can easily campaign with irresponsible spending hikes or tax cuts and pushes the government into the same irresponsible policy course. A well designed system of fiscal rules and enforcement mechanisms can help to shift the focus of the fiscal political debate from the limits to the content.

konstytucyjne i banki centralne w niektórych krajach, ale nawet te instytucje mogą starać się rozwiązać problem za kulisami. Ponieważ niezależne instytucje fiskalne muszą działać w sposób transparentny, wszystkie konflikty będą miały charakter publiczny. Ponieważ zazwyczaj nie mają (jeszcze) publicznego autorytetu porównywalnego z trybunałami konstytucyjnymi, a nawet bankami centralnymi, nie ulega kwestii, że nie byłyby w stanie egzekwować żadnej sankcji ex post wobec rządu, który umyślnie naruszył regułę fiskalną. Jeśli naruszenie było niezamierzone, a zwłaszcza jeśli zostało popełnione przez poprzedni rząd, sankcja ex post może łatwo stać się niewystarczająca i sprawić, że niezależna instytucja fiskalna stanie się niepopularna. Najlepszym sposobem na budowanie wiarygodności jest skupienie się na egzekwowaniu ex ante zrównoważonej polityki fiskalnej, zapobieganie poważnym konfliktom i wygrywanie w wielu małych sprawach. Z politycznego punktu widzenia, im bardziej oddalony w czasie jest temat konfliktu, tym mniejszy sam konflikt. Obniżenie wydatków w następnym roku jest politycznie znacznie bardziej kosztowne niż cięcie ich za trzy lata, a zatem naturalnym sposobem na łagodzenie konfliktów związanych ze zrównoważeniem fiskalnym jest osadzenie reguły fiskalnej w bardzo szczegółowych średniookresowych ramach fiskalnych, pełnych małych ale prawnie wiążących „kamieni milowych”, które z każdym kolejnym krokiem zawężają pole manewru dla rządu (bez zmniejszania skuteczności automatycznych stabilizatorów).

Oczywiście taki system można wprowadzić tylko wtedy, gdy politycy rozumieją wartość posiadania związanych rąk, ale to nic nowego, że bez woli politycznej nie można oczekiwać odpowiedzialności fiskalnej. Niemniej eksperci, którzy mają nadzieję na wprowadzenie takiego systemu i pracują nad nim muszą być „przygotowani jak harcerze”, jak powiedział Åke Hjalmarsson, były szwedzki dyrektor ds. budżetu, odnosząc się do głębokiego kryzysu, który Szwecja przeszła na początku lat 90. Eksperci nigdy nie wiedzą, kiedy pojawi się możliwość przeprowadzenia zasadniczych, głębokich reform. Okienko to jest zwykle otwarte przez bardzo krótki czas, a reformy mogą zostać wdrożone tylko wtedy, gdy zostały przygotowane wcześniej. Jak wspomniano wyżej, w przypadku Węgier to okienko czasowe trwało mniej więcej 3 godziny.

Dobrze zaprojektowany system może pomóc w zapobieganiu sytuacjom, w których opozycja może prowadzić

### 2.3.5. Cement dries fast

As it was emphasized by Barry Anderson (previous acting director of CBO) at the 2010 Budapest conference on independent fiscal institutions, "cement dries fast". There are a few aspects of operating standards of a newly established IFI that are determined very soon for very long. Based on the Hungarian experience at least three such aspects have to be mentioned.

Enforcing in practice the full access to information was quite a challenge, but the council made clear that it would not accept any situation that falls short of its full information rights legislated.

The non-negotiation of the analytical results and the communication with the government could have been another "temptation". The Council informed the ministry even in advance about the result of its analysis, many times the government could even comment on the papers, but it was made clear that there was no room for negotiation (i.e. political bargaining) whatsoever.

The willingness to admit own mistakes is nowadays unfortunately close to impossible in pure political debates. Fiscal councils however have to distinguish themselves from "standard politicians". At the beginning even within the staff of the Secretariat there were debates whether any mistake (e.g. miscalculations, or the use of unwarranted assumptions) should be openly admitted. The decision was not to deny or even to hide the problem, but to explain it to the media and the experts. Most probably this decision was crucial for the integrity of the new institution that was deemed to make quite a few mistakes along the learning curve.

All three aspects above point to the importance of the personal integrity and character of the first leaders of the institution that in turn points to the importance of the selection process. Intellectual curiosity, willingness to enter conflicts and scientific humility are certainly key ingredients of a suitable personality.

kampanię w oparciu o nieodpowiedzialne zwiększenia wydatków i obniżki podatków, skłaniając rząd do obrania tego samego nieodpowiedzialnego politycznie kursu. Dobrze zaprojektowany system reguł fiskalnych i mechanizmów ich egzekwowania może pomóc w przesunięciu punktu ciężkości fiskalnej debaty politycznej z ograniczeń na treść.

### 2.3.5. Beton zastyga szybko

Jak Barry Anderson (poprzedni p.o. dyrektora Kongresowego Biura Budżetu) podkreślił podczas konferencji o niezależnych instytucjach fiskalnych, zorganizowanej w Budapeszcie w 2010 roku, „beton zastyga szybko”. Istnieje kilka aspektów standardów operacyjnych nowo utworzonej niezależnej instytucji fiskalnej, które są ustalane bardzo wcześnie na bardzo długi okres. Na podstawie doświadczeń węgierskich należy wspomnieć o co najmniej trzech takich aspektach.

Praktyczne wyegzekwowanie pełnego dostępu do informacji było poważnym wyzwaniem, ale Rada jasno określiła, że nie będzie akceptować żadnych sytuacji stanowiących ograniczanie jej praw do pełnych informacji, przyznanych ustawą.

Nie podlegająca negocjacom zawartość wyników analiz oraz komunikacja z rządem mogły stanowić kolejną „pokusę”. Rada informowała Ministerstwo Finansów z wyprzedzeniem o wynikach swoich analiz. Wielokrotnie rząd mógł zgłaszać uwagi do dokumentów, ale było jasno wiadomo, że nie ma tutaj miejsca na żadne negocjacje (czyli na polityczne targi).

Skłonność do przyznawania się do własnych błędów jest obecnie niestety praktycznie nieobecna w debatach politycznych. Jednak rady fiskalne muszą odróżniać się od „standardowych polityków”. Na początku, nawet w gronie pracowników Sekretariatu, toczyły się debaty, czy można otwarcie przyznawać się do jakichkolwiek błędów (np. błędów w obliczeniach czy do zastosowania nieuzasadnionych założeń). Podjęto decyzję o niezaprzeczeniu czy wręcz nieukrywaniu takich problemów, lecz o wyjaśnianiu ich przedstawicielom mediów i ekspertom. Zapewne ta właśnie decyzja była kluczowa dla uczciwości i prawości nowej instytucji, która w nieunikniony sposób musiała popełnić kilka błędów w trakcie uczenia się.

Wszystkie te trzy aspekty wskazują na znaczenie osobistej uczciwości i silnego charakteru pierwszych przywódców instytucji. To z kolei wskazuje na znaczenie procesu selekcji. Ciekawość intelektualna, gotowość do konfliktu oraz naukowa pokora to z pewnością kluczowe wyznaczniki właściwej osobowości.

## References / Bibliografia

Calmfors, L and Wren-Lewis, S., 2011: "What should fiscal councils do?", Oxford University Discussion Paper Series 537

Eden, Holger van and Pokar Khemani and Richard P. Emery Jr., 2013: "Developing Legal Frameworks to Promote Fiscal Responsibility: Design Matters" in: Marco Cangiano-Teresa Currestine-Michel Lazare: Public Financial Management and Its Emerging Architecture, International Monetary Fund.

Fabrizio, S., 2007: "What triggers the reforms of budget institutions? The case of Hungary in the European context" in: "Hungary: Selected issues", IMF Country Report 07/251 pp 47–57 (<https://bit.ly/2PXSYuG> )

Kopits, G (ed.), 2013: "Restoring Public Debt Sustainability – The Role of Independent Fiscal Institutions", Oxford University Press

Kraan, D.-J. and Bergvall, D. and Hawkesworth, I. nad Krause, Ph., 2007: "Budgeting in Hungary", OECD Journal on Budgeting Vol. 6 Nr. 3. (<https://bit.ly/2PXdiwA>)

OECD, 2014: Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions (<https://bit.ly/2Fhsxh4>)

Romhanyi, B., 2004: "Lessons for Hungary from Budgeting in the US", Public Finance Quarterly, 2004/9, 957–976

Romhanyi, B., 2007: "Reforming fiscal rules and institutions in Hungary – aspects and proposals" Public Finance Quarterly, 2007/2, 341–376

## The list of previous PBR-CASE / BRE Bank – CASE and mBank – CASE Seminar Proceedings

### Lista Zeszytów PBR-CASE / BRE Bank – CASE i mBank – CASE

Previous editions are available at

<http://www.case-research.eu/en/bre-bank-mbank-case-seminar-proceedings>

Poprzednie edycje dostępne pod adresem

<http://www.case-research.eu/pl/bre-bank-mbank-case-seminar-proceedings>

1. Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989–1992
2. Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
3. Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
4. Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
5. Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
6. Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
7. Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
8. Gospodarka Polski w latach 1990–92. Pomiar a rzeczywistość
9. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
10. Wycena ryzyka finansowego
11. Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
12. Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
13. Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce – stan obecny i perspektywy
14. Etyka biznesu
15. Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
16. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
17. Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
18. Dług publiczny
19. Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
20. Obrót wierzytelnościami
21. Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
22. Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
23. Sanacja banków
24. Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
25. Finansowanie projektów ekologicznych
26. Instrumenty dłużne na polskim rynku
27. Obligacje gmin
28. Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów. Wydanie specjalne: Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
29. Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego



30. Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
31. Mieszkalnictwo jako problem lokalny
32. Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
33. (nie ukazała się / was not published)
34. Rynek inwestycji energooszczędnych
35. Globalizacja rynków finansowych
36. Kryzysy na rynkach finansowych skutki dla gospodarki polskiej
37. Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
38. Docelowy model bankowości spółdzielczej
39. Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
40. Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
41. Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
42. Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
43. Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
44. Kiedy koniec złotego?
45. Fuzje i przejęcia bankowe
46. Budżet 2000
47. Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
48. Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
49. Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
50. Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
51. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
52. Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
53. Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
54. Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
55. Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
56. Czy warto liczyć inflację bazową?
57. Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
58. Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
59. Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
59. (a) Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
60. (nie ukazała się / was not published)
61. Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
62. Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
63. Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
64. Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
65. Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy

66. Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
67. Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
68. Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
69. Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
70. Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
71. Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
72. Reforma procesu stanowienia prawa
73. Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
74. Problem inwestycji zagranicznych w funduszu emerytalnym
75. Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
76. Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
77. Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
78. Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
79. Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
80. Integracja europejskiego rynku finansowego – zmiana roli banków krajowych
81. Absorpcja funduszy strukturalnych
82. Sekurytyzacja aktywów bankowych
83. Jakie reformy są potrzebne Polsce?
84. Obligacje komunalne w Polsce
85. Perspektywy wejścia Polski do strefy euro
86. Ryzyko inwestycyjne Polski
87. Elastyczność i sprawność rynku pracy
88. Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej Szansa czy konkurencja dla Polski?
89. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)
90. SEPA – bankowa rewolucja
91. Energetyka–polityka–ekonomia
92. Ryzyko rynku nieruchomości
93. Wyzwania dla wzrostu gospodarczego Chin
94. Reforma finansów publicznych w Polsce
95. Inflacja – czy mamy nowy problem?
96. Zaburzenia na światowych rynkach a sektor finansowy w Polsce
97. Stan finansów ochrony zdrowia
98. NUK – Nowa Umowa Kapitałowa
99. Rozwój bankowości transgranicznej a konkurencyjność sektora bankowego w Polsce
100. Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego
101. Działalność antykryzysowa banków centralnych
102. Jak z powodzeniem wejść do strefy euro

103. Integracja rynku finansowego po pięciu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej
104. Nowe wyzwania w zarządzaniu bankami w czasie kryzysu
105. Credit crunch w Polsce?
106. System emerytalny. Finanse publiczne. Długookresowe cele społeczne
107. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 1)
108. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 2)
109. Kryzys finansowy – Zmiany w regulacji i nadzorze nad bankami
110. Kryzys fiskalny w Europie – Strategie wyjścia
111. Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym – Strategie wyjścia
112. Gospodarka nisko emisyjna – czy potrzebny jest Plan Marshalla?
113. Reformy emerytalne w Polsce i na świecie widziane z Paryża
114. Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych
115. Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia
116. Zróżnicowanie polityki fiskalnej w trakcie kryzysu lat 2007–2009 i po kryzysie
117. Perspektywy polskiej gospodarki w latach 2012–2013
118. Problemy fiskalne w czasach malejącego popytu i obaw o wysokość długu publicznego
119. Kondycja banków w Europie i Polsce. Czy problemy finansowe inwestorów strategicznych wpłyną na zaostrzenie polityki kredytowej w spółkach-córkach w Polsce
120. Zmiany regulacji a rozwój sektora bankowego
121. Scenariusze energetyczne dla Polski
122. Dlaczego nie wolno dopuścić do rozpadu strefy euro
123. Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski
124. Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski
125. Ład korporacyjny w bankach po kryzysie
126. Sektor bankowy w Europie. Co zmienił kryzys?
127. Austerity Revisited, czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym
128. Polityczne korzenie kryzysów bankowych i ograniczonej akcji kredytowej
129. Długofalowe skutki polityki niskich stop i poluzowania polityki pieniężnej
130. Kryzysy finansowe w ujęciu historycznym i co z nich dla nas wynika / Lessons learned for monetary policy from the recent crisis
131. Skutki niekonwencjonalnej polityki pieniężnej: czego banki centralne nie uwzględniają w swoich modelach? / The effects of unconventional monetary policy: what do central banks not include in their models?
132. Czy w Europie jest za dużo banków? / Is Europe Overbanked?
133. Transformacja gospodarcza w Polsce w perspektywie porównawczej / The Polish Transition in a Comparative Perspective
134. Jak kształtowała się konkurencja w sektorze bankowym w Polsce i w Europie przed kryzysem i w okresie kryzysu / On Competition in the Banking Sector in Poland and Europe Before and During the Crisis
135. Ćwierć wieku ukraińskich reform: za mało, za późno i zbyt wolno / A quarter century of economic reforms in Ukraine: too late, too slow, too little
136. Korporacyjny rynek papierów dłużnych w Polsce: aktualny stan, problemy, perspektywy rozwoju / Corporate debt securities market in Poland: state of art, problems, and prospects for development

137. Unia Bankowa – gdzie jesteśmy / The Banking Union: State of Art
138. Bezpośrednie i pośrednie obciążenia polskich banków AD 2015. Próba inwentaryzacji i pomiaru niektórych z nich / New publication: An assessment of direct and indirect liabilities of Polish banks AD 2015
140. Stan i perspektywy rozwoju rynku funduszy private equity w Polsce / The condition of and prospects for the private equity funds market in Poland
141. Co dalej z systemem euro? / Rethinking the Euro system (w przygotowaniu)
142. Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą / VAT non-compliance in Poland under scrutiny
143. Polityka gospodarcza i rozwój sytuacji makroekonomicznej na Węgrzech, 2010–2015 / Economic policy and macroeconomic developments in Hungary, 2010–2015
144. O wzroście gospodarczym w Europie, czyli niepewna perspektywa rozwoju krajów zachodnich / On Economic Growth in Europe, or, The Uncertain Growth Prospects of Western Countries
145. Katalońska gospodarka: kryzys, odbudowa i wyzwania dla polityki gospodarczej / The Catalan economy: Crisis, recovery and policy challenges
146. Polityka gospodarcza i otoczenie międzynarodowe, a stan finansów publicznych w Polsce. Scenariusze / Economic policy, the international environment and the state of Poland's public finances: Scenarios
147. Jak Komisja Europejska i kraje europejskie walczą z oszustwami VAT / How the European Commission and European countries fight VAT fraud
148. Kapitalizm oligarchiczny w Rosji: stagnacyjny ale stabilny / Russia's Crony Capitalism: Stagnant But Stable
149. Znaczenie imigracji zarobkowej dla gospodarki Polski / The Influence of Economic Migration on the Polish Economy
150. Więcej za mniej: jaki system podatkowy dla Polski / More for less: What tax system for Poland?
151. The Stupendous US Record Gets Suppressed / Zdumiewające karty amerykańskiej historii pozostają w ukryciu
153. Will Ukraine Be Able to Establish Real Property Rights? / Czy Ukraina będzie w stanie wprowadzić rzeczywiste prawa własności?
154. Thinking about pension systems for the 21st century: A few remarks based on the Polish example / Rozważania o systemie emerytalnym w XXI wieku: Kilka uwag na podstawie polskiego systemu
156. Co dalej z ochroną zdrowia w Polsce – stan i perspektywy