

Rozdział I. Koncepcja niezależnych instytucji fiskalnych oraz jej aplikacja w państwach UE

§ 1. Teoretyczne uwarunkowania niezależnych instytucji fiskalnych

Nadrzędnym celem niezależnych instytucji fiskalnych jest wzmocnienie odpowiedzialności fiskalnej oraz zwiększenie przejrzystości zarządzania finansami publicznymi¹ w państwach współczesnych, w tym w szczególności w państwach członkowskich UE². Założeniem wyjściowym, które uzasadnia istnienie i funkcjonowanie tego typu instytucji, jest przekonanie, że polityka fiskalna – rozumiana jako zespół działań państwa związanych z kształtowaniem i wykorzystywaniem instrumentów fiskalnych, takich jak podatki i inne daniny publiczne, wydatki budżetowe, poziom deficytu, dług publiczny, a także udzielane przez państwo gwarancje i poręczenia kredytowe³ – powinna podlegać systematycznej kontroli merytorycznej, prowadzonej przez niezależne, eksperckie instytucje. Celem takiej kontroli jest ograniczenie wpływu doraźnych, krótkoterminowych interesów politycznych na procesy decyzyjne w zakresie polityki fiskalnej, co w efekcie służy wzmacnianiu długofalowej stabilności finansów publicznych oraz zwiększeniu zaufania obywateli i rynków finansowych do prowadzonej polityki budżetowej.

¹ L. von Trapp, *The Role of Independent Fiscal Institutions*, Luxembourg 2011, *passim*.

² L. Jankovics, *Independent Fiscal Institutions “New Kids on the Block” in Economic Policy*, w: D. Piroska, M. Rosta (eds.), *Systems, Institutions, and Values in East and West*, Budapeszt 2022, s. 131.

³ M. Gajda, *Korzyści i koszty reform fiskalnych*, w: F. Lis (red.), *Dylematy wyboru modelu rozwoju gospodarczego Polski*, Kraków 2005, s. 63.

Podstawowym narzędziem realizacji polityki fiskalnej jest budżet państwa⁴ będący częścią finansów publicznych, które mając na uwadze hierarchię celów, jakie chce się osiągnąć⁵, realizują trzy podstawowe funkcje⁶: alokacyjną, redystrybucyjną (rozdzielczą), stabilizacyjną⁷. Funkcja alokacyjna odnosi się do roli państwa w efektywnym rozmieszczeniu zasobów publicznych. Sektor publiczny interweniuje wszędzie tam, gdzie mechanizmy rynkowe zawodzą, szczególnie w dostarczaniu dóbr publicznych, które charakteryzują się niewykluczaniem z konsumpcji i brakiem rywalizacji o dostęp, co oznacza, że rynek prywatny nie jest zainteresowany ich produkcją. Przykładem może być oświetlenie uliczne, które jest dostępne dla wszystkich, niezależnie od tego, czy za nie zapłacili. W takich przypadkach państwo przejmuje odpowiedzialność za ich finansowanie i zapewnienie dostępu. W ramach funkcji alokacyjnej budżet jest również narzędziem finansowania inwestycji publicznych, które wspierają rozwój gospodarczy.

Funkcja redystrybucyjna polega na zmniejszaniu nierówności dochodowych i zapewnieniu większej sprawiedliwości społecznej. Realizowana jest poprzez politykę podatkową i transfery socjalne. Podatki progresywne oraz zasiłki dla najuboższych są przykładami działań mających na celu zmniejszenie dysproporcji dochodowych między różnymi grupami społecznymi. Państwo za pomocą budżetu dokonuje redystrybucji dochodów, aby zapewnić wszystkim obywatelom dostęp do podstawowych dóbr i usług, takich jak edukacja, ochrona zdrowia czy system zabezpieczenia społecznego.

Funkcja stabilizacyjna koncentruje się na utrzymaniu stabilności makroekonomicznej, szczególnie w kontekście ograniczania wahań cykli koniunkturalnych, walki z bezrobociem oraz inflacją. W tym zakresie budżet państwa

⁴ W nauce prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę na nieco szerszy aspekt omawianego zagadnienia, co stanowi podstawę do wyodrębnienia trzech funkcji budżetu państwa, a mianowicie funkcji: politycznych, ekonomicznych i prawnych. Zob. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 93.

⁵ C. Kosikowski, *Funkcje finansów publicznych*, w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 25.

⁶ W nauce prawa finansowego występują różne katalogi i nazwy funkcji finansów publicznych, a także budżetu państwa: Por. C. Kosikowski, *Funkcje finansów publicznych*, s. 25; A. Drwiłło, *Zagadnienia ogólne finansów publicznych i prawa finansowego*, w: A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 33–34; R. Kowalczyk, *Budżet państwa*, w: R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 55–56.

⁷ Jednym z pierwszych teoretyków, który usystematyzował funkcje finansów publicznych, a w konsekwencji budżetu państwa był Richard A. Musgrave w swoim dziele *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, New York 1959.

pełni rolę narzędzia polityki fiskalnej, umożliwiając rządowi podejmowanie działań antycyklicznych. Polityka fiskalna może być ekspansywna albo restrykcyjna, w zależności od sytuacji gospodarczej. W czasie recesji rządy zwiększają wydatki publiczne i obniżają podatki, aby pobudzić popyt i ożywić gospodarkę. Z kolei w okresie wzrostu gospodarczego stosuje się politykę restrykcyjną, ograniczając wydatki i podnosząc podatki, aby zapobiec przegrzaniu gospodarki. Funkcja stabilizacyjna jest szczególnie ważna w czasach sytuacjach kryzysowych, kiedy szybkie działania rządu mogą złagodzić skutki załamania gospodarczego.

Budżet państwa jest kluczowym narzędziem realizacji polityki fiskalnej, której celem jest wpływanie na gospodarkę poprzez kształtowanie dochodów i wydatków publicznych. Polityka fiskalna, zgodnie z definicją *Keynesa*, pełni rolę stabilizacyjną, pozwalając państwu reagować na zmiany koniunkturalne i dążyć do zapewnienia równowagi makroekonomicznej⁸. Budżet państwa odzwierciedla priorytety gospodarcze rządu, umożliwiając realizację polityki stymulującej lub ograniczającej aktywność gospodarczą. W tym znaczeniu niezależne instytucje fiskalne pełnią funkcję strażnika dyscypliny fiskalnej⁹, oceniającego prognozy makroekonomicznych, projekt ustawy budżetowej oraz jego zgodność z regułami fiskalnymi¹⁰.

Reguły fiskalne to trwałe ograniczenia nałożone na politykę fiskalną¹¹, mające na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych, ograniczenie nadmiernego deficytu budżetowego i długu publicznego¹². Reguły te mogą być określone w konstytucji, ustawach lub wiążących państwa członkowskie przepisach prawa UE. Ich stosowanie wynika z potrzeby przeciwdziałania problemowi pokusy nadużycia (*moral hazard*), która polega na tym, że rządy, nie ponosząc bezpośrednich konsekwencji nadmiernych wydatków, mogą prowadzić nieodpowiedzialną politykę fiskalną, szczególnie w okresach przedwyborczych¹³. Reguły fiskalne mogą być definiowane albo w ujęciu szerokim (*sensu*

⁸ J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Londyn 1936.

⁹ Zob. M. Krzak, *Koncepcja Rady Polityki Fiskalnej w Polsce*, AUMCS 2015, Sectio H, Vol. XLIX, s. 91–102.

¹⁰ Ciekawe rozważania na temat numerycznych reguł fiskalnych w perspektywie historycznej zamieszcza: X. Debrun, L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals, M.S. Kumar, *Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union*, *Ec.Pol.* 2008, Vol. 23, Iss. 54, s. 305 i n.

¹¹ Zob. G. Kopias, S. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper 1988, No. 11, s. 2.

¹² Zob. L. Próchnicki, *Reguły fiskalne a stabilność fiskalna krajów Unii Europejskiej*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego* 2013, Nr 32, s. 30.

¹³ C. Wyplosz, *Fiscal Rules*, 2012, s. 307–351.

largo), jako ogół instytucji wpływających na kształt polityki fiskalnej obejmujących normy dotyczące limitowania wydatków, deficytu i długu na poziomie krajowym lub lokalnym, jak również elementy procedury budżetowej¹⁴, albo w ujęciu wąskim (*sensu stricto*), jako ilościowe ograniczenia konkretnej wielkości ekonomicznej odnoszącej się m.in. do poziomu deficytu budżetowego, długu publicznego, wielkości zaciąganych zobowiązań czy kwoty wydatków i dochodów publicznych¹⁵. Odgrywają one istotną rolę w zapewnieniu stabilności finansów publicznych i przeciwdziałaniu kryzysom zadłużeniowym. Ich skuteczność zależy jednak od konstrukcji, przestrzegania, a także dopuszczalnych odstępstw¹⁶.

W nauce prawa wyróżnia się kilka rodzajów reguł fiskalnych¹⁷, które mogą być stosowane indywidualnie lub łącznie: 1) reguła wydatkowa – określa maksymalny wzrost wydatków publicznych w stosunku do PKB lub dochodów budżetowych; 2) reguła dochodowa – określa pułapy dochodów państwa (minimalne lub maksymalne) oraz ograniczenia na wykorzystanie dodatkowych dochodów, np. z podatków lub surowców naturalnych; 3) reguła budżetowa (saldo budżetowego) – ogranicza poziom dopuszczalnego deficytu budżetowego (w ujęciu nominalnym lub jako odsetek od PKB); 4) reguła długu publicznego – ustala maksymalny poziom zadłużenia publicznego jako procent PKB¹⁸.

Odstępstwa od reguł fiskalnych, choć konieczne w pewnych wyjątkowych sytuacjach, wymagają starannego przemyślenia i uwzględnienia szeregu założeń, aby zachować wiarygodność polityki fiskalnej. Po pierwsze, reguły powinny przewidywać ograniczony i jasno określony zbiór zdarzeń uruchamiających stosowanie modyfikacji. Przyczyny uzasadniające zmiany powinny być precyzyjnie określone, mieć charakter zewnętrzny i, o ile to możliwe, być mierzalne ilościowo. Zakres odstępstw od standardowych reguł musi być ściśle związany ze skalą zastosowanych instrumentów polityki fiskalnej w odpowiedzi na sytuację kryzysową, a nie wynikać jedynie z wpływu kryzysu na dochody publiczne czy automatyczne stabilizatory. Po drugie, należy określić sposób

¹⁴ J.M. Poterba, *Do Budget Rules Work?*, NBER Working Paper 1996, No. 5550.

¹⁵ S. Symansky, G. Kopits, *Fiscal Policy Rules*.

¹⁶ Szerzej, W. Gbohoui, P. Medas, *Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks*, IMF Fiscal Affairs, Washington 2020.

¹⁷ Ł. Kielin, *Stabilność fiskalna*, s. 41.

¹⁸ Szerzej na temat reguł fiskalnych: L. Eyraud, X. Debrum, A. Hodge, V. Lledó, C. Pattillo, *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, IMF 2018, s. 4–39.

i tryb uruchamiania modyfikacji. Decyzje w tej sprawie powinny być podejmowane przez władze fiskalne, a najlepiej przez parlament, z zastrzeżeniem, że decyzje te stwierdzają wystąpienie przyczyn modyfikacji i określają okres ich obowiązywania. Po trzecie, kluczowe jest określenie procedury powrotu do stosowania reguł standardowych, zachowując równowagę między zagwarantowaniem powrotu w ustalonym czasie, a unikaniem nagłych korekt. W sytuacjach kryzysowych charakteryzujących się wysoką niepewnością, dopuszczalne są większe odstępstwa i dłuższy okres powrotu. Dlatego zaleca się opracowywanie planów powrotu opartych na określonym scenariuszu bazowym równocześnie z uruchomieniem odstępstwa, z możliwością ich rewizji i wydłużania stosowania odstępstw na tych samych zasadach co pierwotna aktywacja, w tym przygotowania zmienionego planu powrotu i potencjalnie za zgodą parlamentu. Po czwarte, niezbędne są procedury umożliwiające skuteczne monitorowanie i kontrolę stosowania odstępstw oraz powrotu do stosowania reguł standardowych¹⁹.

Ponieważ w praktyce ustrojowej narastał problem związany z nieprzestrzeganiem reguł fiskalnych, pojawiła się propozycja zastąpienia „martwych przepisów” (*dead rules*) „żywymi organami” (*living bodies*)²⁰, które mają na celu ograniczenie zjawiska tzw. cykli politycznych, w ramach których rządy mogą podejmować nadmiernie ekspansywną politykę fiskalną w okresach przedwyborczych. Dobrą praktyką stało się powierzenie monitorowania niezależnym instytucjom fiskalnym z udziałem ekspertów oraz zapewnienie udziału najwyższych organów kontrolnych. Zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych powinny one oceniać prawidłowość uruchomienia odstępstw i prognoz makroekonomicznych uzasadniających plany powrotu²¹. Na przestrzeni lat rola i funkcje niezależnych instytucji fiskalnych ulegały znamiennej ewolucji polegającej na dostosowaniu do zmieniających się warunków gospodarczych i instytucjonalnych. Początkowo ich rola była ograniczona do sporządzania analiz i ocen dotyczących polityki budżetowej, jednak z czasem zaczęły one odgrywać coraz aktywniejszą rolę w kształtowaniu strategii fiskalnej państw współczesnych.

¹⁹ M. Bitner, Ocena modyfikacji liczbowych reguł fiskalnych w Polsce dokonanych w związku z pandemią COVID-19, w: P. Grzebyk, P. Uznańska (red.), Prawo w czasie pandemii COVID-19, Warszawa 2022, s. 195–196.

²⁰ A. Fatás, J. von Hagen, A.H. Hallett, Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact, Londyn 2003, s. 47 i n.

²¹ M. Bitner, Ocena modyfikacji liczbowych reguł fiskalnych, s. 196.

§ 2. Geneza i rozwój niezależnych instytucji fiskalnych

Pierwsze koncepcje powołania niezależnych fiskalnych instytucji pojawiły się już w latach 40. i 50. XX w. Za prekursora uznaje się Belgię, gdzie na mocy dekretu królewskiego z 1936 r. utworzono Wysoką Radę Finansów (*Hoge Raad van Financiën*). Jej celem było stworzenie platformy współpracy różnych komitetów i komisji w zakresie analiz finansowych na potrzeby Ministerstwa Finansów. Niemniej jednak, w swojej pierwotnej formie HRF nigdy się nie zebrała, co skutkowało jej reformą w 1967 r., kiedy to uzyskała kompetencje o charakterze techniczno-doradczym²². Równolegle, w Holandii w 1945 r. powstało *Centraal Planbureau* (CPB), które dwa lata później uzyskało umocowanie prawne. CPB, zaprojektowane przez pierwszego laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, *Jana Tinbergena*, stało się niezależną agencją rządową działającą w ramach Ministerstwa Gospodarki, z zadaniem dostarczania analiz i prognoz makroekonomicznych. Unikalny status CPB wynikał z połączenia stałego dochodu i braku konieczności pełnienia funkcji ministerialnych, a jego dyrektor wchodził w skład Rady Społeczno-Gospodarczej. Od samego początku CPB koncentrowało się na analizowaniu i prognozowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego, dostarczając niezależnych danych stanowiących podstawę debaty publicznej i podejmowania decyzji politycznych²³. Instytucje te, mimo różnic w mandacie i strukturze, łączyła wspólna cecha – niezależna analiza finansów publicznych, mająca na celu wspieranie racjonalności i przejrzystości polityki fiskalnej²⁴.

Od początku lat 70. XX w. charakterystyczną cechą polityki fiskalnej stało się silne nastawienie na budżety deficytowe. Ta tendencja stanowiła znaczące odwrócenie od sytuacji z lat 60. XX w., kiedy to około połowa państw wykazywała w przeważającej mierze budżety zrównoważone lub nadwyżkowe przez ponad połowę dekady. Kontrast ten uwidacznia się jeszcze wyraźniej w latach 1990–1999, w których jedynie Nowa Zelandia i Norwegia zdołały utrzymać

²² Zob. Bondige Geschiedenis Van De Hoge Raad Van Financien, s. 1–2, https://highcounciloffinance.be/sites/default/files/downloads/bondigegeschiedenis_hrf.pdf (dostęp: 20.2.2025 r.).

²³ Zob. Informacje pochodzą ze strony internetowej: <https://www.cpb.nl/geschiedenis> (dostęp: 20.2.2025 r.) oraz A. Alińska, Rady fiskalne jako remedium na niestabilność sektora finansów publicznych, PNUEWr 2018, Nr 521, s. 16.

²⁴ Zob. The Functions and Impact of Fiscal Councils, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf> (dostęp: 25.2.2025 r.).

podobną dyscyplinę budżetową²⁵. Zjawisko trwałego deficytu budżetowego w wielu krajach rodzi istotne implikacje prawne i ekonomiczne. Z prawnego punktu widzenia, konstytucje i ustawy organiczne wielu państw określają ramy prawne dla zarządzania finansami publicznymi. Często zawierają one klauzule dotyczące odpowiedzialności fiskalnej, zadłużenia publicznego i kontroli budżetowej. Długotrwałe deficyty budżetowe mogą prowadzić do naruszenia tych regulacji lub do konieczności ich modyfikacji, co samo w sobie jest procesem o charakterze prawnym i politycznym. Debaty publiczne i orzecznictwo sądowe w wielu krajach dotyczą kwestii dopuszczalności i granic zadłużania się państwa, zwłaszcza w kontekście przyszłych pokoleń i stabilności finansowej. Warto zauważyć, że w omawianym okresie historycznym następowało również tworzenie i umacnianie instytucji mających na celu nadzór i kształtowanie polityki fiskalnej. Podobne instytucje powstały w Japonii (1950), Danii (1962), Niemczech (1963), Austrii (1970) i Stanach Zjednoczonych (1975).

Początkowa tendencja do powierzania polityki pieniężnej niezależnym instytucjom monetarnym w latach 90. XX w., mająca na celu eliminację inflacji i utrzymywanie wartości waluty²⁶, nie znalazła analogicznego odzwierciedlenia w sferze polityki fiskalnej. Wynikało to z redystrybucyjnego i upolitycznionego charakteru polityki fiskalnej, która wymaga bezpośredniej odpowiedzialności za decyzje dotyczące opodatkowania i wydatków rządowych. Przełom nastąpił dopiero po globalnym kryzysie finansowym z lat 2008–2009²⁷. Kryzys ten uwydatnił konieczność bardziej rygorystycznego zarządzania finansami publicznymi, w którym mogły pomóc dobrze zaprojektowane niezależnych instytucji fiskalnych przyczyniające się do lepszych wyników fiskalnych i mniej obciążonych błędem prognoz makroekonomicznych²⁸. Po kryzysie finansowym skuteczność polityki pieniężnej osłabła, ponieważ nominalne stopy procentowe zbliżyły się do zera. To ograniczyło możliwości tradycyjnych działań banków

²⁵ R. Beetsma, X. Debrun, Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness, IMF Working Paper 2016, 16/86, s. 4.

²⁶ J. Czekaj, Narzędzia niekonwencjonalnej polityki antykryzysowej, w: G. Kuca (red.), Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych, Zagadnienia prawno-finansowe, Kraków 2022, s. 21.

²⁷ G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, Niezależna instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski, Analizy BAS 2013 Nr 2, s. 1–2.

²⁸ A. Wildowicz-Giegiel, The Role of Independent Fiscal Councils in Improving Fiscal Performance of the European Union Countries, *Equilib.Q.J.Econ.Econ.Policy* 2019, Vol. 14, Iss. 4, s. 622–623.

centralnych i wymusiło eksperymentowanie z niekonwencjonalnymi narzędziami²⁹.

Oferowane pakiety pomocowe przyczyniły się do wzrostu wydatków publicznych i wymusiły wprowadzenie nadzwyczajnych środków ostrożności, w tym nowych wymogów związanych z utrzymaniem stabilności sektora finansów publicznych. W ramach działań prewencyjnych, obok wprowadzenia reguł fiskalnych, pojawiła się potrzeba stworzenia lub umocnienia niezależnych instytucji fiskalnych monitorujących sytuację w sektorze finansów publicznych oraz dostarczających analiz i ocen potencjalnych zagrożeń dla stabilności gospodarczej. W obliczu pogarszających się wskaźników fiskalnych i erozji zaufania do rządowych prognoz, niezależna ocena stała się kluczowa³⁰.

Wiele krajów dostrzegło, że ustanowienie takich instytucji może przyczynić się do przywrócenia wiarygodności finansów publicznych i wzmocnienia dyscypliny fiskalnej. Kryzys obnażył niedoskonałości istniejących ram fiskalnych, w tym nieskuteczność reguł fiskalnych i procykliczność polityki budżetowej³¹. Przykład Rumunii, która w okresie wzrostu gospodarczego z lat 2004–2008 ustanowiła szereg kosztownych programów publicznych, które okazały się trudne do sfinansowania po spadku PKB w wyniku kryzysu, ilustruje tę potrzebę³². W związku z tym konieczne stało się ponowne rozważenie polityki dochodów i wydatków publicznych oraz wzmocnienie ram dyscypliny fiskalnej poprzez powołanie Rady Fiskalnej w 2010 r.³³. Idee powołania niezależnych instytucji fiskalnych zyskały szerokie poparcie ze strony organizacji międzynarodowych, takich jak MFW i OECD, które aktywnie promowały ich tworzenie jako narzędzia wzmacniające zarządzanie finansami publicznymi³⁴.

W obliczu pogarszającego się stanu finansów publicznych w UE dyrektywa 2011/85/UE (część tzw. „sześciopaku”) po raz pierwszy odniosła się

²⁹ Ch. Brendon, G. Corsetti, *Fiscal and Monetary Policies after the Crises*, w: L. Matyas, R. Blundell, E. Cantillon, B. Chizzolini, M. Ivaldi, W. Leininger, R. Marimon, F. Steen, *Economics without Borders*, Cambridge 2017, s. 412; Ch. Allsopp, D. Vines, *Monetary and Fiscal Policy in the Great Moderation and the Great Recession*, *Oxford Review of Economic Policy* 2015, Vol. 31, No. 2, s. 134–167.

³⁰ A. Alińska, *Rady fiskalne*, s. 12.

³¹ L. Calmfors, S. Wren-Lewis, *What Should Fiscal Councils Do?*, *Ec.Pol.* 2011, Vol. 26, Iss. 68, s. 4.

³² I. Bilan, F. Oprea, *Eu Fiscal Consolidation Strategies in Times of Crisis – Comparative Approaches*, *Anale. Seria Științe Economice*. Timișoara 2012, No. 18, s. 895.

³³ Zob. ustawa No. 69/2010 z 23.4.2010 r. odpowiedzialności fiskalnej.

³⁴ G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, *Niezależna instytucja (rada) fiskalna*, s. 1; J. Jakiński, *Rada Fiskalna*, s. 68.

do potrzeby zaangażowania niezależnych instytucji fiskalnych wyposażonych w autonomię funkcjonalną w procesy budżetowe³⁵. Dyrektywa ta określiła szczegółowe zadania, które powinny być realizowane przez te instytucje, takie jak opracowywanie lub ocena prognoz makroekonomicznych i budżetowych, weryfikacja efektywności reguł fiskalnych oraz analiza długookresowej stabilności finansów publicznych. Zalecenia te stanowiły reakcję UE na problemy wpływające na brak stabilności finansów publicznych, w tym krótkookresowy cykl wyborczy, skłonność do ustalania wyższego deficytu budżetowego (*deficit bias*) oraz zaciąganie coraz większych pożyczek (*loans*). Decyzje dotyczące wydatków publicznych generujących wyższy deficyt i wzrost długu publicznego podejmowane są często w kontekście kolejnych wyborów, z uwzględnieniem krótkookresowych konsekwencji, przy pomijaniu działań w perspektywie średnio- i długookresowej³⁶. Proponowanym rozwiązaniem stała się modyfikacja bodźców oddziałujących na parlamenty i rządy poprzez numeryczne reguły fiskalne i niezależne instytucje fiskalne. Okazało się jednak, że nawet podniesienie reguł fiskalnych do rangi konstytucyjnej i zawarcie ich w wiążących przepisach prawa UE nie zagwarantowało zahamowania wzrostu zadłużenia publicznego. Wprowadzenie dyrektywy 2011/85/UE stanowiło silny impuls do tworzenia i wzmacniania niezależnych instytucji fiskalnych w państwach członkowskich UE³⁷, które były tworzone głównie w oparciu o nowe ustawy dotyczące odpowiedzialności budżetowej w poszczególnych państwach³⁸.

Kolejnym krokiem w ewolucji ram prawnych UE wzmacniających rolę niezależnych instytucji fiskalnych było wejście w życie Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, a w szczególności

³⁵ Należy zauważyć, że tylko dziesięć rad fiskalnych w państwach UE (Austria, Belgia, Dania, Holandia, Rumunia, Szwecja, Słowenia i Zjednoczone Królestwo) zostało utworzonych przed 2011 r., *M. Gorčák, S. Šaroch, Fiscal Councils in Eu Member States: Impact on Fiscal Discipline*, Prague Economic Papers 2022, No. 5, s. 329.

³⁶ *P. Gajewski, L. Skiba, Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państwa*, Warszawa 2010, s. 88.

³⁷ Wtedy to upowszechniły się niezależne instytucje fiskalne, które zostały utworzone lub zreformowane w wielu państwach członkowskich w Austrii (2002), w Szwecji (2007), na Węgrzech (2008), w Rumunii (2010), w Irlandii (2011), we Francji (2012), w Portugalii (2012), we Włoszech (2012), w Chorwacji (2013), w Finlandii (2013), w Hiszpanii (2013), na Łotwie (2013), w Belgii (2014), w Holandii (2014), w Luksemburgu (2014), na Cyprze (2014), w Danii (2014), w Estonii (2014), w Bułgarii (2015), w Grecji (2015), na Litwie (2015), na Malcie (2015), w Czechach (2017), w Polsce (2025).

³⁸ Tytułem przykładu takie ustawy uchwalono w: Irlandii (2012), na Malcie (2014), w Słowacji (2011).

jego części fiskalnej („Paktu Fiskalnego”) w 2013 r. Pakt ten zobowiązał państwa sygnatariusze do wdrożenia wiążącej reguły dotyczącej budżetu strukturalnego oraz wprowadzenia mechanizmów monitorowania przestrzegania tej reguły przez wyznaczone niezależne instytucje fiskalne.

Rozporządzenie (UE) Nr 473/2013³⁹, stanowiące część pakietu legislacyjnego określanego mianem „Dwupaku” („Two Pack”), odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu ram prawnych dla niezależnych instytucji fiskalnych (NIF) w państwach członkowskich należących do strefy euro⁴⁰. Wprowadzenie tego rozporządzenia było częścią szerszej reakcji na kryzys w strefie euro, który uwypuklił potrzebę bardziej rygorystycznego monitorowania i koordynacji polityk fiskalnych. Rozporządzenie to uzupełnia wcześniejsze przepisy, w szczególności te zawarte w dyrektywie 2011/85/UE, poprzez doprecyzowanie wymogów dotyczących NIF. Przepisy rozp. (UE) Nr 473/2013 mają bezpośredni i wiążący wpływ na tworzenie oraz sposób funkcjonowania NIF w państwach członkowskich strefy euro. Rozporządzenie to, w przeciwieństwie do dyrektywy 2011/85/UE, która ogólnie wymagała, aby krajowe reguły fiskalne były „oparte na wiarygodnej i niezależnej analizie przeprowadzanej przez niezależne organy lub organy, które są funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państw członkowskich”⁴¹, precyzyjnie definiuje cechy charakterystyczne, które NIF muszą posiadać w celu zapewnienia ich niezależności⁴².

Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a rozp. (UE) Nr 473/2013 NIF powinny być niezależne strukturalnie lub posiadać autonomię funkcjonalną w stosunku do władz budżetowych państwa członkowskiego⁴³. Ta niezależność i rozliczalność muszą być potwierdzone w krajowych przepisach prawnych, co ma zapewnić wysoki poziom funkcjonalnej niezależności i odpowiedzialności za podejmowane

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 473/2013 z 21.5.2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.Urz. UE L Nr 140, s. 11).

⁴⁰ D. Fromage, *Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States: Incomplete and Insufficient Work in Progress?*, w: T. Beukers, B. de Witte, C. Kilpatrick (eds.), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge 2017, s. 111–112.

⁴¹ Motyw 16 do dyrektywy 2011/85/UE.

⁴² D. Fromage, *Creation and Reform*, s. 112.

⁴³ Należy zwrócić uwagę na wybór terminów „funkcjonalna autonomia”, co oznacza, że ta autonomia niekoniecznie musi wymagać pełnej autonomii instytucjonalnej. Raczej zależy ona od „wyeliminowania wszelkich ingerencji politycznych, w tym sensie, że takie organy nie mogą „przyjmować instrukcji”, a ich działalność musi charakteryzować się „absolutną bezstronnością”. Zob. P. Magarò, *Independent Fiscal Institutions: A Comparative Analysis*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 2013, Vol. 9, No. 39, s. 66–90.

działania, obejmujący: 1) statut oparty na krajowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub wiążących przepisach administracyjnych; 2) nieprzyjmowanie instrukcji od władz budżetowych danego państwa członkowskiego lub od jakichkolwiek podmiotów publicznych lub prywatnych; 3) zdolność do terminowego informowania opinii publicznej; 4) procedury mianowania członków na podstawie ich doświadczenia i kompetencji; 5) adekwatne środki i odpowiedni dostęp do informacji umożliwiające sprawowanie ich mandatu. Chociaż rozporządzenie podkreśla autonomię funkcjonalną i dopuszcza umiejscowienie NIF w istniejących strukturach instytucjonalnych, pod warunkiem spełnienia wymogów autonomii funkcjonalnej, przepisy te bywają wyzwaniem w praktyce implementacyjnej, zwłaszcza w zakresie zapewnienia dostatecznych zasobów i terminowego dostępu do danych.

Ponadto, rozp. (UE) Nr 473/2013 precyzyjnie określa funkcje, które NIF powinny realizować. Są one prawnie zobowiązane do monitorowania zgodności z krajowymi regułami fiskalnymi, włączając w to średniookresowy cel budżetowy (MTO), w ramach krajowego procesu budżetowego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 państwa członkowskie muszą posiadać niezależne organy do spraw monitorowania zgodności z: 1) numerycznymi regułami fiskalnymi włączającymi do krajowych procedur budżetowych ich średniookresowy cel budżetowy, określony w art. 2a rozp. (WE) Nr 1466/97⁴⁴; 2) numerycznymi regułami fiskalnymi, o których mowa w art. 5 dyrektywy 2011/85/UE. Wystąpienia lub ustania okoliczności wyjątkowych, które mogą uzasadniać tymczasowe odstępstwo od MTO, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. Rozporządzenie odwołuje się tu do definicji z rozp. (WE) Nr 1466/97, obejmującej „nietypowe zdarzenie poza kontrolą państwa członkowskiego” lub „okresy poważnego spowolnienia gospodarczego”.

Ważnym prawnym wymogiem wprowadzonym przez art. 5 rozp. (UE) Nr 473/2013 jest obowiązek opierania projektów budżetowych na niezależnie zatwierdzonych lub przygotowanych prognozach makroekonomicznych. Należy jednak podkreślić, że rola NIF w zakresie publicznych ocen jest czysto doradcza i w żaden sposób nie ogranicza swobody działania rządów państw członkowskich. Ich wpływ opiera się przede wszystkim na publicznym charakterze ich ocen oraz na ich reputacji jako wiarygodnych i niezależnych podmiotów. Rozporządzenie zakotwiczyło w prawie UE kluczowe zasady dotyczące

⁴⁴ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1466/97/WE z 7.7.1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.Urz. WE L Nr 209, s. 1 ze zm.).

NIF i wezwało do tworzenia bardziej trwałych struktur, jednak elastyczność w zakresie wyboru modelu instytucjonalnego (np. umieszczenie NIF w ramach rządu, parlamentu czy banku centralnego) oraz możliwość dostosowania zakresu ich zadań ponad minimum, doprowadziły do powstania różnorodnego krajobrazu instytucjonalnego NIF w UE.

W 2015 r., na podstawie ustaleń zawartych w dokumencie *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*⁴⁵, została utworzona Europejska Rada Fiskalna (*European Fiscal Board*). Utworzenie Rady stanowi konkretny wyraz realizacji zaleceń wspomnianego raportu, mającego na celu pogłębienie Unii Gospodarczej i Walutowej. Do kluczowych zadań Europejskiej Rady Fiskalnej należy ocena wdrażania unijnych reguł fiskalnych, co ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia dyscypliny fiskalnej i zapobiegania nadmiernym deficytom budżetowym. W tym kontekście Rada pełni rolę niezależnego kontrolera, monitorującego przestrzeganie przez państwa członkowskie przyjętych zobowiązań. Kolejnym istotnym zadaniem jest doradzanie KE w sprawie kształtowania stanowiska fiskalnego dla całej strefy euro. To uprawnienie wskazuje na proaktywną rolę Rady w procesie koordynacji polityki fiskalnej, a jej opinie mogą mieć istotny wpływ na kierunek działań Komisji, która jest strażniczką traktatów i odpowiada za stabilność makroekonomiczną w Unii. Nie mniej ważna jest funkcja ułatwiania współpracy z krajowymi radami fiskalnymi każdego państwa członkowskiego, co podkreśla znaczenie synergii między poziomem unijnym a krajowym w zakresie nadzoru fiskalnego. Współpraca ta może przyczynić się do wymiany najlepszych praktyk i zwiększenia skuteczności monitorowania finansów publicznych.

Skład Rady został określony w sposób zapewniający jej wysoki poziom kompetencji. Rada składa się z przewodniczącego i czterech członków, którzy powinni być „ekspertami o międzynarodowej renomie [mianowanymi] na podstawie zasług, umiejętności i wiedzy, których ocena będzie dokonywana na podstawie udowodnionego doświadczenia analitycznego i kompetencji w zakresie analizy finansów publicznych i makroekonomii”⁴⁶. Pomimo przyznanego statusu niezależnego organu, Europejska Rada Fiskalna jest po-

⁴⁵ Zob. *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union* https://commission.europa.eu/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en (dostęp: 12.2.2025 r.).

⁴⁶ Zob. art. 3 ust. 3 decyzji Komisji (UE) 2024/2115 z 29.7.2024 r. ustanawiającej niezależną doradczą Europejską Radę Budżetową i uchylającą decyzję (UE) 2015/1937 (Dz.Urz. UE L Nr 2024/2115).

wiązana instytucjonalnie z Sekretariatem Generalnym KE⁴⁷. To powiązanie może z jednej strony ułatwiać przepływ informacji i koordynację działań, z drugiej jednak strony może być postrzegane jako ograniczenie jej pełnej niezależności. Jak wskazano Rada ma za zadanie doradzać Radzie UE i KE w zakresie ich funkcji w wielostronnym nadzorze fiskalnym poprzez współpracę z krajowymi niezależnymi instytucjami fiskalnymi. To doprecyzowanie podkreśla, że działalność Rady wpisuje się w szerszy system nadzoru fiskalnego UE i ma na celu wspieranie kluczowych instytucji unijnych w wykonywaniu ich zadań w tej dziedzinie. Współpraca z krajowymi instytucjami fiskalnymi jest niezbędna dla uzyskania pełnego obrazu sytuacji fiskalnej w poszczególnych państwach członkowskich⁴⁸.

Najnowszym etapem w rozwoju ram prawnych UE regulujących funkcjonowanie NIF jest dyrektywa 2024/1265/UE zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE. Zmiana ta ma na celu dalsze wzmocnienie roli NIF poprzez zwiększenie ich niezależności, rozszerzenie zakresu odpowiedzialności oraz wzmocnienie ich rozliczalności. Dyrektywa ta rozszerza na wszystkie państwa członkowskie UE wymóg dotyczący ustanowienia niezależnych instytucji fiskalnych odpowiedzialnych za ocenę, zatwierdzanie lub opracowywanie prognoz makroekonomicznych, a także ustanawia konkretne zabezpieczenia ich niezależności i zdolności technicznej. Aby zapewnić bardziej odpowiedzialną politykę budżetową, niezależne instytucje fiskalne powinny być w wysokim stopniu niezależne operacyjnie, dysponować zasobami niezbędnymi do wykonywania swoich zadań oraz szerokim dostępem do niezbędnych informacji w odpowiednim czasie⁴⁹. Wprowadza również zestaw zasad i zadań, które mają kierować rozwojem NIF, w tym zdolność do publicznego komunikowania swoich ocen i opinii oraz regularne monitorowanie przestrzegania krajowych i unijnych reguł fiskalnych. Nowelizacja ta kładzie jeszcze większy nacisk na wzmocnienie niezależności finansowej i operacyjnej NIF oraz na zapewnienie im dostępu do niezbędnych danych. Implementacja dyrektywy 2024/1265/

⁴⁷ Z. Asatryan, F. Heinemann, The European Fiscal Board: An Experiment at the Supranational Level, w: R. Beetsma, X. Debrun (eds.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or Lapdogs?* Londyn 2018, s. 165; T. Tesche, The European Fiscal Board: Supranational De Novo Body or Orchestrator? *Italian Political Science Review* 2021, Vol. 51, s. 389.

⁴⁸ Zob. art 2 ust. 2 lit. d decyzji Komisji (UE) 2024/2115, zob. M.G. Schoeller, P. Weismann, *Economic and Monetary Union. Incremental Adaptation under Legal and Political Constraints*, w: D. Fromage, A. Héritier, P. Weismann (eds.), *EU Regulatory Responses to Crises: Adaptation or Transformation?* Oxford 2025, s. 21.

⁴⁹ Zob. motyw 14 do dyrektywy 2024/1265/UE.

UE stanowi istotny krok w kierunku harmonizacji funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych w całej UE, co ma na celu zapewnienie spójności i skuteczności nadzoru fiskalnego.

Wymogi UE wobec niezależnych instytucji fiskalnych są szczegółowe i mają na celu zapewnienie ich niezależności, profesjonalizmu oraz skuteczności w monitorowaniu i ocenie polityki budżetowej państw członkowskich⁵⁰. Ustanowienie NIF jest kluczowym elementem wzmocnienia ram budżetowych państw członkowskich, mając na celu zapewnienie przestrzegania zobowiązań wynikających z TFUE⁵¹.

Zgodnie z art. 8a ust. 1 dyrektywy 2011/85/UE państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, aby niezależne instytucje fiskalne zostały ustanowione na mocy krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub wiążących przepisów administracyjnych. Takie umocowanie prawne jest konieczne dla zagwarantowania trwałości, stabilności oraz legitymacji działania tych instytucji w krajowym porządku prawnym. Państwa członkowskie posiadają pewną swobodę w wyborze formy prawnej powołania NIF, jednak konieczne jest istnienie wyraźnej i wiążącej podstawy prawnej.

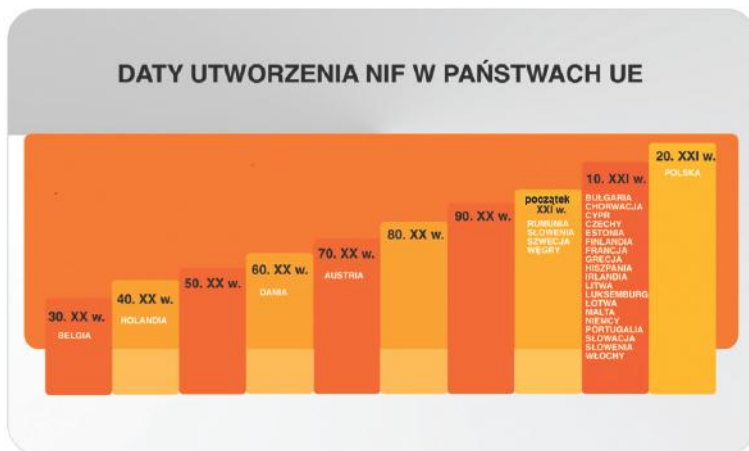
Co istotne, państwa członkowskie mogą ustanowić więcej niż jedną niezależną instytucję fiskalną, co może być podyktowane specyfiką struktury administracji publicznej oraz zakresem powierzonych im zadań, pod warunkiem jasnego podziału odpowiedzialności i unikania nakładania się kompetencji⁵². Artykuł 8a ust. 3 dyrektywy 2011/85/UE precyzuje, że niezależne instytucje fiskalne składają się z członków wyznaczanych i powoływanych w oparciu o ich doświadczenie i kompetencje w dziedzinie finansów publicznych, makroekonomii lub zarządzania budżetem oraz w drodze przejrzystych procedur. Wymóg ten podkreśla znaczenie merytorycznych kwalifikacji oraz profesjonalizmu osób wchodzących w skład NIF, co jest niezbędne dla zapewnienia wysokiej jakości analiz i ocen. Przejrzystość procedur powoływania ma natomiast na celu zagwarantowanie niezależności od politycznych wpływów oraz budowanie zaufania publicznego do działań instytucji. Daty utworzenia NIF w państwach UE przedstawia Schemat Nr 1 poniżej.

⁵⁰ P. Panfil, *Reguły i iluzje fiskalne*, s. 366.

⁵¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C z 2012 r. Nr 326, s. 47).

⁵² W państwach, w których występują dwie niezależne instytucje fiskalne, na ogół jedna pełni rolę podmiotu sporządzającego analizy makroekonomiczne, a druga ocenia politykę fiskalną. Przykładem takim jest Holandia.

Schemat 1. Daty utworzenia niezależnych instytucji fiskalnych w państwach UE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu.

Niezależność stanowi warunek *sine qua non* efektywnego funkcjonowania NIF. Artykuł 8a ust. 4 dyrektywy 2011/85/UE wskazuje kluczowe aspekty tej niezależności: zakaz przyjmowania instrukcji od władz budżetowych lub innych podmiotów publicznych lub prywatnych; zdolność do terminowego publicznego komunikowania ocen i opinii; posiadanie adekwatnych i stabilnych zasobów umożliwiających skuteczne wykonywanie zadań; prawo do odpowiedniego i terminowego dostępu do informacji niezbędnych do wykonywania zadań; oraz podleganie regularnym ocenom zewnętrznym przeprowadzanym przez niezależne podmioty oceniające. Artykuł 8a ust. 5 dyrektywy 2011/85/UE określa minimalny zakres zadań, jakie musi wykonywać co najmniej jedna niezależna instytucja fiskalna w każdym państwie członkowskim. Do obligatoryjnych zadań należą: sporządzanie, ocenianie lub zatwierdzanie rocznych i wieloletnich prognoz makroekonomicznych; monitorowanie zgodności z numerycznymi regułami fiskalnymi specyficznymi dla poszczególnych krajów; wykonywanie zadań zgodnie z określonymi artykułami rozp. (UE) Nr 2024/1263⁵³ i rozp. (WE) Nr 1467/97⁵⁴; ocenianie zgodności, spójności

⁵³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z 29.4.2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) Nr 1466/97 (Dz.Urz. UE L Nr 2024/1263).