

Czas na Radę Polityki Fiskalnej?

Polityka fiskalna nie ograniczona żadnymi regułami ma wiele wad. Dlatego też dobrym rozwiązaniem jest stanowienie reguł fiskalnych takich jak na przykład kotwica Mecha czy reguła Belki. W ich przestrzeganiu mogą pomóc niezależne rady fiskalne. Najlepszym jednak rozwiązaniem byłoby powołanie Rady Polityki Fiskalnej.

Polityka fiskalna pozbawiona jasnych i egzekwowalnych reguł ma wiele wad. Po pierwsze, bez fiskalnych reguł finanse publiczne są polem otwartych konfliktów pomiędzy grupami interesu nie zważającymi na ogólny interes społeczny i długofalową stabilizację finansów publicznych. Po drugie, z powodu kalendarza wyborczego i społecznej wrażliwości na cięcia wydatków, polityka fiskalna jest często procykliczna, to znaczy wydatki publiczne rosną nie tylko w czasie recesji, ale również w czasie ożywienia gospodarczego, mimo, iż właśnie wtedy powinny one maleć by zaoszczędzić na gorsze czasy. W konsekwencji, procykliczność finansów publicznych przyczynia się do niestabilności makroekonomicznej i w rezultacie do niższego wzrostu gospodarczego. Po trzecie, rządy i politycy myślą z reguły tylko w kategoriach krótkoterminowych i - w ramach zasady „po nas choćby i potop” - nie zważają na długofalowe konsekwencje swoich posunięć. Dzieje się tak dlatego, że za ich politykę zapłacą dopiero przyszłe pokolenia, które albo jeszcze nie głosują albo nie zdają sobie sprawy, że przyjdzie im za taką politykę kiedyś słono zapłacić. Po czwarte wreszcie, nieoptymalna polityka fiskalna pogarsza jej koordynację z polityką pieniężną w ramach tak zwanego policy mix co sprawia, że taka druga jest zbyt restrykcyjna.

Jak więc to naprawić? Jednym ze sposobów proponowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) jest ustanowienie reguł fiskalnych, które ograniczałyby możliwości prowadzenia szkodliwej polityki fiskalnej. Takie reguły, oparte na dźwigni, deficycie czy publicznych wydatkach, sprawdziły się już w wielu krajach, doprowadzając do większej stabilności finansów publicznych, poprawy policy mix, ograniczenia procykliczności, zmniejszenia podatności na szoki zewnętrzne i zakorzenienia pozytywnych oczekiwań przedsiębiorców co do kształtu przyszłej polityki fiskalnej. Reguły fiskalne, dzięki wzmocnionej wiarygodności prowadzonej polityki fiskalnej, przyczyniły się również do obniżenia kosztów obsługi długu publicznego. Chociaż trudno to dokładnie policzyć, polskie reguły fiskalne oparte na Ustawie o Finansach Publicznych i Konstytucji, które wprowadziły progi ostrożnościowe dotyczące długu publicznego na poziomie 50, 55 i 60 procent PKB, zaoszczędziły nam miliardy złotych na odsetkach od długu dzięki przekonaniu inwestorów, iż zapobiegną one nieodpowiedzialnej polityce fiskalnej zagrażającej naszej wypłacalności.

Reguły fiskalne, nawet te najlepiej zaprojektowane, są jednak często niewystarczające dla zapewnienia długofalowej wypłacalności, eliminacji fiskalnej procykliczności czy zapewnienia międzypokoleniowej sprawiedliwości (takiej, aby przyszłe pokolenia nie musiały płacić wyższych podatków). Najlepszym tego dowodem jest europejski Pakt Stabilności i Rozwoju czy nasze własne reguły fiskalne. Ten pierwszy, ograniczając deficyt sektora finansów publicznych krajów UE do z reguły maksymalnie 3 procent PKB, wcale nie zmusił rządów krajów Unii do obniżenia deficytu w dobrych czasach czy ograniczenia

przyrostu publicznego długu. Najlepszym tego przykładem są Niemcy czy Francja, gdzie bez względu na raz lepszą a raz gorszą koniunkturę gospodarczą deficyt budżetowy już od wielu lat utrzymuje się na wysokim poziomie przekraczającym ustanowiony limit. Podobnie jest również i w kilku innych krajach Unii. Również w Polsce – mimo istnienia reguł fiskalnych oraz dodatkowych zobowiązań wynikających z Programu Konwergencji - deficyt jest ciągle wysoki, a dług nieustannie narasta.

Co więc robić? MFW proponuje, aby działanie reguł fiskalnych wzmocnić poprzez utworzenie niezależnych rad fiskalnych, których zadaniem byłoby opiniowanie polityki fiskalnej, dbanie o jej przejrzystość, przedstawianie własnych prognoz makroekonomicznych oraz informowanie o tym wszystkim opinii publicznej w nadziei, iż zmusi to rząd do prowadzenia bardziej zdyscyplinowanej polityki. Takim dobrym przykładem jest np. niezależne Centralne Biuro Planowania w Holandii, na którego projekcjach oparte są makroekonomiczne założenia budżetowe, czy amerykańskie Kongresowe Biuro Budżetowe, którego opinie dotyczące wielkości deficytu czy kosztów nowo uchwalanych ustaw mają duży wpływ na tamtejszą opinie publiczną i w rezultacie i na politykę fiskalną.

Czy jest miejsce na taką instytucję w Polsce? Na pewno tak. Wobec słabości istniejących niezależnych instytutów badawczych i ich nikłego wpływu na opinie publiczną i decyzje rządu, niezależna rada fiskalna, podobnie jak to działo się w innych krajach, mogłaby przyczynić się do poprawy jakości i przejrzystości polityki fiskalnej. Pierwszy krok ku temu został zresztą już poczyniony, po tym jak nowy rząd zaprosił kilka instytutów badawczych do opiniowania jego polityki gospodarczej.

Czy jednak taka niezależna instytucja bez żadnych prawnych prerogatyw miałaby jakikolwiek rzeczywisty wpływ na politykę fiskalną? Badania MFW pokazują, iż niezależne rady fiskalne wydają się mieć największy wpływ tylko w ustabilizowanych i instytucjonalnie rozwiniętych gospodarkach. Kluczowym czynnikiem skuteczności rady fiskalnej jest to czy rząd i parlament chce dobrowolnie brać pod uwagę jej rekomendacje. Czy byłoby tak w Polsce? Wydaje się, że nie, przynajmniej dopóki nowoutworzona rada fiskalna nie zyskałaby wystarczająco mocnej wiarygodności i dzięki temu wpływu na opinię publiczną. Na to jednak trzeba czasu.

Powstaje więc pytanie czy nie pójść o krok do przodu i nie utworzyć – analogicznie do rady prowadzącej politykę pieniężną – niezależnej Rady Polityki Fiskalnej (RPF)? Jej misją byłoby prowadzenie strategicznej i długofalowej polityki fiskalnej poprzez ustalanie deficytu budżetu centralnego w takiej wielkości, aby zapewnić długoterminową wypłacalność państwa, zmniejszyć wahania koniunktury gospodarczej oraz zapewnić międzypokoleniową sprawiedliwość. Bezpośrednim celem RPF mogłoby być na przykład dbanie o neutralność polityki fiskalnej w ramach cyklu koniunkturalnego oraz – w długim terminie – osiągnięcie poziomu długu zgodnego z misją RPF. Według MFW, taki poziom długu powinien wynosić około 40 procent PKB. MFW policzył, iż jeśli z powodu braku reformy finansów publicznych takiego poziomu długu nie uda się osiągnąć do końca procesu konwergencji z UE prognozowanego na rok 2040, to - dla zachowania długu na bezpiecznym poziomie - do 2085 roku będziemy musieli ścisnąć deficyt budżetowy o dwa razy więcej. Oznaczać to

będzie konieczność znacznego podwyższenia podatków dla przyszłych pokoleń i w rezultacie jaskrawą międzypokoleniową niesprawiedliwość.

Zaletą RPF byłoby z jednej strony połączenie wielu zalet reguł fiskalnych i niezależnych rad fiskalnych, a z drugiej - uniknięcie ich wad, jak choćby ślepego automatyzmu tych pierwszych czy politycznej impotencji tych drugich. Utworzenie RPF byłoby szczególnie przydatne w kontekście wejścia do strefy euro, bo po pozbyciu się wpływu na stopy procentowe i kurs walutowy, polityka fiskalna zostanie głównym kanałem polityki gospodarczej, w szczególności mającej na celu zachowanie konkurencyjności. Dzięki RPF można by uniknąć obecnej sytuacji Portugalii, Grecji czy Włoch, gdzie luźna polityka fiskalna przyczyniła się do utraty konkurencyjności, gospodarczej recesji i narastania publicznego długu.

Wybór członków RPF mógłby być analogiczny do wyboru członków Rady Polityki Pieniężnej (RPP), z wyjątkiem zasady, że dla zachowania ciągłości polityki fiskalnej co 2-3 lata zmieniałyby się np. 1/3 jej członków (notabene, taki system miałby również sens w przypadku RPP). Członkowie RPF byłiby wybierani wśród wybitnych ekonomistów i specjalistów od finansów publicznych.

W ramach długofalowej ścieżki deficytu RPF, podobnie jak RPP, miałaby prawo do elastycznego reagowania na zmiany koniunktury gospodarczej, w tym wystąpienia niespodziewanych szoków, i wprowadzenia odpowiednich modyfikacji ścieżki deficytu. Oczywiście, podobnie jak w przypadku RPP, RPF powinno informować opinię publiczną o przyczynach podjęcia takiej decyzji. W ramach ustalonej przez RPF ścieżki deficytu, rząd i parlament zachowałoby pełną demokratyczną swobodę w decyzjach o dochodach i wydatkach, w tym o oczywiście o stawkach podatkowych i wielkości wydatków na poszczególne potrzeby społeczne. Dla zamortyzowania efektu proponowanej instytucjonalnej rewolucji, na początku funkcjonowania RPF (np. przez pierwsze pięć lat), podobnie jak to było z Trybunałem Konstytucyjnym, można byłoby przyjąć zasadę, iż Sejm mógłby zmienić decyzje RPF kwalifikowaną większością głosów (np. co najmniej 2/3 wszystkich posłów).

RPF nie powstała jeszcze w żadnym kraju. Powodem tego jest nowość samej idei oraz obawa, iż ustanowienie RPF mogłoby ograniczyć demokrację i rozmyć odpowiedzialność pomiędzy RPF a rządem i parlamentem. Trzydzieści lat temu tak samo jednak mówiono o niezależności polityki pieniężnej. Dzisiaj nie sposób podważać dogmatu niezależności banku centralnego bez narażania się na zarzut ekonomicznej niekompetencji i politycznej demagogii. Czy przyjdzie nam czekać na Radę Polityki Fiskalnej równie długo?

Marcin Piątkowski

Międzynarodowy Fundusz Walutowy

Artykuł przedstawia własne poglądy autora.