

Rada Fiskalna. Perspektywa prawa konstytucyjnego

Przejdź do produktu na [**ksiegarnia.beck.pl**](https://ksiegarnia.beck.pl)

Wstęp

„Zależność od ludzi jest bez wątpienia podstawą kontroli nad rządem, ale doświadczenie nauczyło ludzkość o konieczności stosowania dodatkowych środków ostrożności”

James Madison, 1788

§ 1. Uwagi wstępne

Niezależne instytucje fiskalne (NIF, ang. *Independent Fiscal Institution*, IFI) stanowią nowy i ciągle słabo poznany element systemu organów państwowych¹ niekiedy podnoszony do rangi konstytucyjnej². Ich zasadniczym celem – a zarazem największą zaletą – jest wzmocnienie dyscypliny budżetowej i przeciwdziałanie deficytom, co nabiera szczególnego znaczenia w państwach Unii Europejskiej. Idea powoływania NIF opiera się na przekonaniu, że polityka fiskalna powinna podlegać kontroli eksperckiej, zdolnej ograniczać wpływ krótkoterminowych interesów politycznych na długofalową stabilność finansów publicznych. W tym kontekście ustanowienie takich instytucji ma także sprzyjać przejrzystości i wiarygodności polityki budżetowej oraz przeciwdziałać zjawisku tzw. iluzji fiskalnych, polegających na prowadzeniu nadmiernie ekspansywnej polityki fiskalnej w okresach przedwyborczych³.

Na przestrzeni lat rola i znaczenie niezależnych instytucji fiskalnych ulegały znamiennej ewolucji polegającej na dostosowaniu ich do zmieniających się warunków gospodarczych i instytucjonalnych. Ich powstanie i dynamiczny rozwój ściśle wiążą się z globalnym kryzysem finansowym w latach 2008–2009,

¹ Pierwsze kompleksowe opracowania na ten temat pochodzą z pierwszej dekady XXI w. Zob. Ch. Wyplosz, *Fiscal Policy: Institutions Versus Rules*, *National Institute Economic Review* 2005, No. 191, s. 64–78; X. Debrun, D. Hauner, M.S. Kumar, *The Role of Fiscal Agencies*, w: M.S. Kumar, T. Ter-Minassian (eds.), *Promoting Fiscal Discipline*, Washington 2007, s. 106–134.

² Ma to miejsce na Słowacji i na Węgrzech.

³ Zob. P. Panfil, *Reguły i iluzje fiskalne. Ujęcie prawnofinansowe*, Gdańsk 2021, s. 358–359.

który uwypuklił potrzebę rygorystyczniejszego zarządzania finansami publicznymi. Od tego momentu zaczęto je postrzegać jako bezpartyjne i wyspecjalizowane instytucje, których głównym celem stało się zwiększanie przejrzystości, odpowiedzialności oraz jakości polityki fiskalnej, co w konsekwencji ma prowadzić do utrzymania zdrowych i zrównoważonych finansów publicznych. Poprzez swoje zdolności analityczne i doradcze, niezależne instytucje fiskalne wpływają na politykę fiskalną, promując długoterminową stabilność finansów publicznych. Odgrywają kluczową rolę w rozwiązywaniu problemu tzw. „błędu deficytowego”, czyli tendencji rządów do odchodzenia od optymalnych ścieżek fiskalnych, prowadzących do nadmiernego gromadzenia długu, często pod wpływem krótkoterminowych nacisków politycznych. Ponadto, przeciwdziałają procykliczności polityki fiskalnej, która polega na zwiększaniu wydatków rządowych w okresach boomu gospodarczego i ich drastycznym ograniczaniu w okresach spowolnienia, co może pogłębiać wahania gospodarcze. Podnosząc przejrzystość i dostarczając jasne analizy dotyczące finansów publicznych, niezależne instytucje fiskalne zmniejszają polityczne koszty niewłaściwych działań. Ich działalność wpływa na wyższą dokładnością prognoz makroekonomicznych, zgodność z regułami fiskalnymi oraz redukcję deficytów budżetowych. W kontekście europejskim, liczba niezależnych instytucji fiskalnych wzrosła od drugiej dekady XXI w. Dyrektywa 2011/85/UE⁴, będąca częścią szerszych ram regulacyjnych „sześciopaku” mających na celu wzmocnienie zarządzania gospodarczego w UE, nałożyła wymóg zaangażowania niezależnych instytucji fiskalnych w procesy budżetowe.

Polska była do niedawna ostatnim państwem UE, w którym nie utworzono niezależnej instytucji fiskalnej, a niewiążące zalecenia formułowane przez UE, propozycje opracowywane przez instytucje międzynarodowe (OECD, MFW, BŚ) oraz zalety takiej instytucji wykazywane przez te instytucje⁵ oraz naukę prawa⁶, zderzyły się z niechęcią środowisk politycznych, które dążyły do odśunięcia w czasie decyzji o utworzeniu niezależnej instytucji fiskalnej. Do 29.4.2024 r. obowiązek utworzenia niezależnych instytucji fiskalnych dotyczył

⁴ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8.11.2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L Nr 306, s. 41).

⁵ J. Janecki, Rada Fiskalna – międzynarodowe rozwiązanie i wnioski dla Polski, PNUEWr 2017, Nr 482, s. 68.

⁶ Zob. G. Kuca, Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE, Warszawa 2018, s. 376 i n.; L. Kielin, Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym, Warszawa 2022, s. 39 i n.

tylko państw strefy euro i wynikał z rozp. (UE) Nr 473/2013⁷. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z wejściem w życie dyrektywy 2024/1265/UE⁸, która zmieniła dyrektywę 2011/85/UE. Zgodnie z nowym brzmieniem dyrektywy 2011/85/UE państwa członkowskie mają obowiązek utworzenia niezależnych instytucji fiskalnych, tj. ciał eksperckich, których działanie powinno się przyczynić do poprawy jakości i efektywności zarządzania finansami publicznymi.

Warto podkreślić, że obowiązki związane z monitorowaniem reguł fiskalnych były dotychczas rozproszone pomiędzy różne instytucje, takie jak Najwyższa Izba Kontroli, Rada Polityki Pieniężnej oraz Rada Dialogu Społecznego, Komitet Stabilności Finansowej przy Radzie Ministrów. Żadna z nich nie spełniała jednak kompleksowo funkcji NIF zgodnie z definicją UE, a ich zdolności były ograniczone przez zakres mandatu, brak niezależnych prognoz czy ograniczenia zasobów. Przykładowo, NIK, mimo roli w kontroli budżetu państwa, nie ocenia skuteczności polityki fiskalnej ani nie wydaje opinii dotyczących planów finansowych państwa. RPP i RDS dostarczają opinie na temat prognoz makroekonomicznych i założeń budżetowych, jednak ich zakres jest ograniczony, a Ministerstwo Finansów nie było zobligowane do podejmowania działań w odpowiedzi na te opinie.

W ciągu ostatniej dekady Polska doświadczyła również znacznego pogorszenia w różnych obszarach zarządzania, zwłaszcza w zakresie osłabienia niezależności instytucji. Kryzysy, takie jak pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie, doprowadziły do fragmentacji finansów publicznych, co umożliwiło obchodzenie istniejących reguł fiskalnych, osłabiając jednocześnie kontrolę społeczną nad wydatkami publicznymi. W rezultacie, w 2024 r. NIK negatywnie oceniła wykonanie ustawy budżetowej na 2023 r.⁹ Ponadto, w ocenie znacznej części społeczeństwa, przejrzystość i kontrola finansów publicznych w Polsce są niewystarczające. W związku z tym utworzenie Rady Fiskalnej jest nie tylko kwestią zgodności z prawem UE, ale także szansą na wzmocnienie krajowych ram fiskalnych, poprawę jakości i wiarygodności polityki fiskalnej w kontekście rosnących wyzwań strukturalnych, takich jak starzenie

⁷ Wymóg taki formułuje art. 5 rozporządzenia 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).

⁸ Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z 29.4.2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L Nr 2024/1265).

⁹ Zob. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku, Warszawa 2024, t. I, s. 5, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29517.pdf> (dostęp: 10.6.2025 r.).

się społeczeństwa i zwiększone wydatki na obronność. Zmieniona dyrektywa 2011/85/UE, wraz z dyrektywą 2024/1265/UE, znacznie wzmocniła rolę tych instytucji, wprowadzając konkretne zasady ochrony ich niezależności i określając minimalny zakres właściwości, co czyni ich ustanowienie obowiązkowym dla wszystkich państw UE.

W dniu 24.12.2024 r. została uchwalona pierwsza polska ustawa o Radzie Fiskalnej¹⁰, która weszła w życie z dniem 15.2.2025 r., z tą jednak różnicą, że część jej przepisów wejdzie w życie z dniem 1.1.2026 r. Data ta wyznacza dzień rozpoczęcia działalności Rady Fiskalnej w Polsce. Daje to sposobność do podjęcia i prowadzenia badań nad przyjętymi rozwiązaniami prawnymi oraz sformułowania ewentualnych propozycji zmian i zaleceń, które mogą zapewnić sprawne i efektywne działanie Rady Fiskalnej. Powody są co najmniej trzy. Po pierwsze, Rada Fiskalna jest instytucją całkowicie nową w krajowym porządku prawnym, której konstrukcja, rola i znaczenie nie były dotąd obecne w systemie organów państwowych. Stwarza to szansę na przeprowadzenie badań o charakterze pionierskim, obejmujących analizę genezy i rozwoju tej instytucji oraz podobieństw i różnic występujących w innych państwach; zwłaszcza te ostatnie stanowią istotny wkład w badania porównawcze. Po drugie, dwuetapowe wejście ustawy w życie – z przesunięciem momentu faktycznego rozpoczęcia działalności Rady na 2026 r. – daje badaczom czas na pogłębioną analizę przepisów prawa, przygotowanie instrumentarium badawczego, a także możliwość towarzyszenia procesowi instytucjonalizacji Rady niemalże „w czasie rzeczywistym”. Pozwala to nie tylko na ocenę modelu prawnego, ale również na obserwację jego praktycznego wdrażania, co w naukach prawnych i ekonomicznych jest szczególnie cenne. Po trzecie, Polska jako państwo członkowskie UE wprowadza Radę Fiskalną z dużym opóźnieniem w stosunku do większości krajów strefy euro i innych państw UE, co umożliwiła porównawczą ocenę rozwiązań prawnych i instytucjonalnych oraz analizę, w jakim stopniu polski model odpowiada europejskim standardom w zakresie niezależnych instytucji fiskalnych.

Celem niniejszej monografii jest analiza polskiego modelu niezależnej instytucji fiskalnej – Rady Fiskalnej. Praca zmierza do oceny przyjętych rozwiązań prawnych i ich znaczenia dla niezależności Rady Fiskalnej, która ma umożliwić jej faktyczny wpływ na procedurę budżetową i stabilność finansów publicznych. Badaniami została objęta nie tylko Polska, ale również inne państwa UE wg liczby na dzień 1.1.2025 r. Przedmiotem analizy są zatem prze-

¹⁰ Ustawa z 20.12.2024 r. o Radzie Fiskalnej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 39).

pisy prawa 27 państw UE, w tym właściwych ustaw stanowiących podstawę dla utworzenia niezależnej instytucji fiskalnej¹¹. Z uwagi jednak na szeroko zakrojony obszar badawczy zadaniem postawionym w tej pracy nie jest wyczerpujące porównywanie wszystkich rozwiązań prawnych. Chodzi raczej o wskazanie rodzajów rozwiązań prawnych oraz charakterystyki tych spośród nich, które w podejściu instytucjonalnym do badań porównawczych mogą stać się inspiracją dla polskiego ustawodawcy do podjęcia działań w kierunku udoskonalenia wprowadzonych rozwiązań prawnych.

§ 2. Podstawowy problem badawczy oraz hipoteza i tezy robocze

Główny problem badawczy, rozumiany jako stan niewiedzy posiadający charakter obiektywny¹², w obszarze wybranej problematyki sprowadza się do próby odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte rozwiązania prawne pozwalają na stworzenie odpowiednich warunków formalnych dla Rady Fiskalnej w Polsce, zapewniających jej niezależność od władz budżetowych oraz pozwalających jej na skuteczne wywieranie wpływu na politykę fiskalną.

Udzielenie odpowiedzi na wskazane pytanie wymaga wyjaśnienia bardziej szczegółowych zagadnień, a mianowicie: 1) w jakim zakresie Rada Fiskalna realizuje model niezależnej instytucji fiskalnej w porównaniu do podobnych instytucji w innych państwach UE? 2) czy przyjęte rozwiązania prawne są wystarczające do zagwarantowania niezależności Rady Fiskalnej? 3) w jaki sposób niezależność Rady Fiskalnej wpływa na jej zdolność do oceny polityki budżetowej Rady Ministrów? 4) czy przyjęte rozwiązania prawne zapewniają bezstronność i apolityczność członków Rady Fiskalnej? 5) w jaki sposób przyjęte rozwiązania prawne kształtują funkcje i zadania Rady Fiskalnej? 6) jakie funkcje i zadania realizuje Rada Fiskalna w procedurze budżetowej? 7) w jakim zakresie Rada Fiskalna wpływa na proces podejmowania decyzji przez Radę

¹¹ W ostatnich latach powstało wiele inspirujących opracowań na temat niezależnych instytucji fiskalnych w państwach poza europejskich. Na przykład na temat Chile i Korei Południowej instruktywny komentarz można odnaleźć w opracowaniu: A. Caldera Sánchez, P. Garda, A. Gonzalez Pandiella, A. Maravalle, *Independent Fiscal Institutions: A Typology of OECD Institutions and a Roadmap For Latin America*, OECD Economics Department Working Papers No. 1789, OECD Publishing, Paris 2024.

¹² Zob. J. Apanowicz, *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej*. Prace doktorskie, Prace habilitacyjne, Warszawa 2005, s. 70.

Ministrów i Sejm (Senat) w procedurze budżetowej? 8) w jaki sposób Rada Fiskalna przeciwdziała procyklicznej polityce fiskalnej i wspiera przestrzeganie reguł fiskalnych? 9) jakie problemy i ograniczenia wpływają na efektywność funkcjonowania Rady Fiskalnej w Polsce? 10) jakie reformy instytucjonalne i prawne mogłyby zwiększyć skuteczność i efektywność Rady Fiskalnej? 11) w jaki sposób zmieniające się warunki gospodarcze (np. kryzysy finansowe) wpływają na funkcjonowanie Rady Fiskalnej i jej zdolność do realizacji zadań?

Podstawą sformułowania hipotezy i poszczególnych tez jest założenie, że Rada Fiskalna powinna być tak skonstruowana, aby zapewnić jej pełną niezależność od władz budżetowych, bezstronność jej członkom oraz odpowiednie warunki do działania pozwalające jej na wywieranie faktycznego wpływu na politykę fiskalną. Mając to na uwadze, sformułowano następująco hipotezę badawczą (H):

Przyjęte rozwiązania prawne stanowiące podstawę dla działalności Rady Fiskalnej w Polsce zapewniają w znacznym stopniu warunki formalne dla zachowania jej niezależności oraz efektywności działania, ale niektóre z nich nie gwarantują w pełni jej niezależności, bezstronności ani apolityczności jej członkom. Ponadto fragmentaryczność i nieprecyzyjność niektórych rozwiązań prawnych może powodować rozliczne problemy w praktyce. W tej sytuacji należałoby rozważyć możliwość zmiany niektórych rozwiązań prawnych, co zapewni odpowiednie warunki formalne działalności Rady Fiskalnej. Należy przy tym uwzględnić rozwiązania prawne stosowane w innych państwach UE oraz ocenić potencjalny wpływ proponowanych zmian na stabilność finansów publicznych i wiarygodność polityki fiskalnej.

Sformułowanie wskazanej hipotezy było możliwe dzięki roboczym tezom weryfikowanym w poszczególnych rozdziałach, a mianowicie:

T1: Wybrany model Rady Fiskalnej (model miękkiej) pozwala na uregulowanie jej funkcji i zadań na poziomie ustawowym, dzięki czemu przyjęte rozwiązania prawne nie budzą wątpliwości natury konstytucyjnej, przy czym powierzenie Radzie Fiskalnej zadań w zakresie ustalania celu budżetowego, w tym poziomu salda budżetowego (nadwyżki albo deficytu) i oczekiwanego poziomu długu publicznego wiążącego Radę Ministrów (model twardy) wymagałoby zmiany Konstytucji RP¹³. Należy podkreślić, że model miękkiej, choć bezpieczniejszy z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, może być mniej skuteczny w wywieraniu realnego wpływu na politykę fiskalną w porównaniu

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

z modelem twardym. Z tego względu kluczowe jest maksymalne wykorzystanie potencjału obecnych ram prawnych oraz intensywne poszukiwanie mechanizmów wzmacniających pozycję Rady w modelu miękkim, przykładowo poprzez wprowadzenie katalogu sytuacji, w których odstępianie od rekomendacji Rady wymaga szczegółowego i publicznego uzasadnienia przez Radę Ministrów, wraz ze wskazaniem mierzalnych kryteriów oceny tego uzasadnienia.

T₂: Przyjęty model Rady Fiskalnej jest zgodny z większością wymogów stawianych przez UE i nawiązuje do sprawdzonych rozwiązań instytucjonalno-prawnych stosowanych w innych państwach UE, przez co Rada ma zapewniony wysoki poziom niezależności, bezstronności oraz autonomię budżetową, przy czym istnieje realna potrzeba, a być może nawet konieczność doprecyzowania niektórych rozwiązań prawnych, tak by uniknąć problemów w praktyce. Analiza rozwiązań stosowanych w innych państwach UE powinna obejmować nie tylko formalne aspekty niezależności, ale przede wszystkim rzeczywiste mechanizmy współdziałania z organami rządowymi, gwarancje nieograniczonego i szybkiego dostępu do niezbędnych informacji, a także empiryczną ocenę skuteczności tych instytucji w przeciwdziałaniu nadmiernemu deficytowi i stabilizowaniu finansów publicznych. Doprecyzowanie przepisów powinno koncentrować się na jasnym określeniu procedur działania Rady, terminów przekazywania informacji oraz konsekwencji nieprzestrzegania jej rekomendacji, w ramach dopuszczalnych przez model miękki.

T₃: Wprowadzenie dodatkowych mechanizmów wzmacniających przejrzystość i odpowiedzialność Rady Fiskalnej mogłoby zwiększyć jej wpływ na proces decyzyjny w zakresie polityki fiskalnej i ograniczyć ryzyko nadmiernego deficytu budżetowego. Mechanizmy te mogłyby obejmować nie tylko regularne publikowanie raportów i opinii Rady, ale także organizowanie debat publicznych na temat jej rekomendacji oraz ustanowienie obowiązku publicznego ustosunkowania się rządu do opinii Rady. Mogłoby to istotnie wpłynąć na wzrost świadomości społecznej i ułatwić zrozumienie mechanizmów rządzenia finansami państwa, takich jak: znaczenie deficytu budżetowego i długu publicznego, wpływ polityki fiskalnej na inflację, zatrudnienie i wzrost gospodarczy, konsekwencje nadmiernego zadłużenia dla przyszłych pokoleń. Sprzyja to budowaniu zaufania do instytucji państwowych oraz wspiera kulturę odpowiedzialności fiskalnej.

T₄: Rada Fiskalna może skutecznie przeciwdziałać procykliczności polityki fiskalnej jedynie wtedy, gdy posiada odpowiednie instrumenty prawne i dostęp do aktualnych danych, a to, mimo odpowiednich gwarancji formalnych, uzależnione jest nie tylko od Rady Fiskalnej, ale od podmiotów dysponują-

cych tymi danymi i zobowiązanych do ich przekazania. Kluczowe znaczenie ma zatem zagwarantowanie Radzie Fiskalnej pełnego, niezwłocznego i nieodpłatnego dostępu do wszelkich niezbędnych danych makroekonomicznych i budżetowych, przy czym należy rozważyć wprowadzenie sankcji za nieuzasadnioną odmowę lub opóźnienie w przekazaniu tych informacji przez inne organy państwowe.

T5: Wzmocnienie niezależności Rady Fiskalnej poprzez zwiększenie jej kompetencji opiniodawczych i wydawanie wiążących rekomendacji dotyczących reguł fiskalnych mogłoby zmniejszyć ryzyko przekraczania deficytu budżetowego. Rozszerzenie kompetencji opiniodawczych mogłoby obejmować obligatoryjne zasięganie opinii Rady przez Radę Ministrów przed podjęciem decyzji w obszarze polityki fiskalnej.

§ 3. Cel i konstrukcja rozważań

Przyjęta konstrukcja rozważań i zastosowane metody badawcze stanowią konsekwencję celów, hipotezy i roboczych tez. Sekwencja prowadzonych analiz i sformułowanych na jej podstawie wniosków częściowych jest następująca: 1) analiza prawnoporównawcza uzupełniona uwagami retrospektywnymi, która pozwoli ustalić podobieństwa i różnice badanych niezależnych instytucji fiskalnych (rozdział I oraz pomocnicze II–IV)¹⁴; 2) teoria zjawisk, która posłużyła do opisu dorobku doktrynalnego oraz conceptualizacji podstawowych pojęć badawczych, w tym w szczególności pojęcia niezależnej instytucji fiskalnej, a także jej cech: niezależności, bezstronności i autonomii (rozdział I); 3) analiza prawnodogmatyczna uwarunkowań oraz towarzyszącej ich wdrażaniu praktyki ustrojowej z pomocniczym wykorzystaniem stosownego orzecznictwa sądów konstytucyjnych (rozdziały I–IV); 4) wnioski i postulaty *de lege ferenda* sformułowane na podstawie ocen obowiązujących norm i ich funkcjonowania, uwzględniające próby zaprezentowania generalnego modelu procedury budżetowej, które są głównym celem refleksji komparatystycznej (Wnioski i postulaty *de lege ferenda*).

¹⁴ W toku rozważań należy mieć na uwadze potencjalny problem spłylenia badań porównawczych. Zob. S. Gebethner, *Metoda i badania porównawcze w naukach politycznych*, w: K. Opałek (red.), *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Warszawa 1975, s. 167

W rozważaniach wykorzystano wnioskowanie dedukcyjne, co wynika zresztą z konstrukcji pracy. Przy dokonywaniu analiz informacji jednostkowych bądź części orzecznictwa stosowano także wnioskowanie indukcyjne.

§ 4. Uwagi terminologiczne

W nauce prawa występują różne kategorie pojęciowe dotyczące omawianego zagadnienia. Obok pojęcia niezależnej instytucji fiskalnej (*independent fiscal institution*¹⁵) pojawiają się inne nazwy rodzajowe, tj. niezależny organ fiskalny (*independent fiscal body*), instytucja fiskalna (*fiscal institution*), niezależna agencja fiskalna (*independent fiscal agencies*¹⁶), niezależny strażnik fiskalny (*independent fiscal watchdog*) oraz nazwy własne: rada fiskalna (*fiscal council*), rada polityki fiskalnej (*fiscal political council*), parlamentarne biuro budżetowe (*parliamentary budget office*¹⁷) oraz rada budżetowa (*budget council*). Niejednolite pojęciowo są także akty prawne powołujące do życia tego typu organ. W państwach UE stosowane są różne nazwy przyjęte w obowiązujących rozwiązaniach prawnych, w tym konstytucyjnych (Słowacja: Rada odpowiedzialności budżetowej, Węgry: Rada Budżetowa) i ustawowych (np. Finlandia: Rada Polityki Fiskalnej, Francja: Wysoka Rada ds. Finansów Publicznych). Relatywnie rzadko podejmowane są próby konceptualizacji wskazanych wyżej pojęć i terminów, a także relacji zachodzących pomiędzy nimi. Podejmowane próby na ogół odnoszą się do kryterium funkcjonalnego, które wydaje się daleko niewystarczające¹⁸, pomijając kryterium organizacyjne.

Inna sprawa, że między terminami „organ” (*body*) a „instytucja” (*institution*) zachodzi istotna różnica. Organ to osoba lub grupa osób, która działa w imieniu państwa lub innego podmiotu prawa publicznego i posiada kompetencje władcze (np. Sejm i Senat, które sprawują władzę ustawodawczą, wójt,

¹⁵ Takie pojęcie pojawia się w oryginale wersji aktów normatywnych UE dotyczących omawianego zagadnienia, a także w najnowszej literaturze tematu: *B. Căpraru, G. Georgescu, N. Sprincean*, Fiscal Rules, Independent Fiscal Institutions, and Sovereign Risk, *Romanian Fiscal Council Working Papers* 2022, No. 4, s. 3 i n.

¹⁶ Zob. *X. Debrun, D. Hauner, M.S. Kumar*, Independent Fiscal Agencies, *Journal of Economic Surveys* 2009, Vol. 23, Iss. 1.

¹⁷ Zob. *N. Warren*, National Fiscal Consolidation and the Challenge to Australian Federalism, *The Economic and Labour Relations Review* 2013, Vol. 24, Iss. 2, s. 173; *R. Hagemann*, How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? *OECD Journal, Economics Studies* 2011, Iss. 1, s. 87.

¹⁸ *P. Panfil*, Reguły i iluzje fiskalne, s. 360.

burmistrz, prezydent miasta, którzy wydają decyzję administracyjną). Instytucja to szersze pojęcie, oznaczające zorganizowaną strukturę działającą w określonym celu, niekoniecznie mającą kompetencje władcze, która ma charakter pomocniczy, doradczy, kontrolny i może być państwowa, samorządowa, naukowa, finansowa, edukacyjna itd. (np. Instytut Pamięci Narodowej, NIK, NBP; instytucje UE: KE, Europejski Bank Centralny). Relacje pomiędzy tymi pojęciami można ująć w następujący sposób: każdy organ może być instytucją, ale nie każda instytucja może być organem. Ponadto instytucja może zawierać w sobie organy (np. NBP jako instytucja i zarazem organ państwa posiada organ decyzyjny – Radę Polityki Pieniężnej). Różnice te doskonale obrazują ewolucję podejścia do niezależnych instytucji fiskalnych, które są heterogeniczne i polimorficzne. W związku z powyższym w niniejszej pracy konsekwentnie stosowanym terminem pozostaje „niezależna instytucja fiskalna”, który najlepiej oddaje sens omawianego zagadnienia, nawiązując wprost do przepisów prawa UE oraz ewolucji uwarunkowań prawnych stanowiących podstawę dla ich działalności.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl