

Warszawa, dnia 6 czerwca 2024 r.

Pan  
Jurand Drop  
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

**Opinia Fundacji Instrat  
do projektu ustawy  
o Radzie Fiskalnej**  
(nr w wykazie prac: UC48)

*Szanowny Panie Ministrze,*

w związku z opublikowaniem projektu ustawy o Radzie Fiskalnej przekazujemy opinię Fundacji Instrat do wskazanego projektu.

Na wstępie wyrażamy zaskoczenie, że jak wskazano w Ocenie Skutków Regulacji „nie planuje się przekazania projektu ustawy do konsultacji publicznych”, a projekt przekazano jedynie do opiniowania wybranym podmiotom. Projekt ustawy nie podlegał także prekonsultacjom. Biorąc pod uwagę wagę projektu oraz potencjał wykorzystania wiedzy na przykład przedstawicieli instytucji naukowych czy organizacji pozarządowych, jesteśmy przekonani, że jest to działanie ze szkodą dla jakości projektu oraz wbrew deklarowanej kilkakrotnie przez obecne kierownictwo Ministerstwa Finansów otwartości na konsultacje publiczne. Przekazując niniejszą opinię poza formalną procedurą konsultacji publicznych, liczymy na uwzględnienie naszych uwag.



Michał Hetmański  
Prezes Zarządu - Fundacja Instrat  
Visiting Senior Fellow - London School of Economics  
[michal.hetmanski@instrat.pl](mailto:michal.hetmanski@instrat.pl)



dr Jakub Sawulski  
Główny Ekonomista, Kierownik Programu badawczego  
Zrównoważone Finanse  
Adiunkt - Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
[jakub.sawulski@instrat.pl](mailto:jakub.sawulski@instrat.pl) (osoba kontaktowa)

## Ogólna ocena projektu ustawy

**Ogólna ocena projektu jest umiarkowanie pozytywna** – uważamy, że Rada Fiskalna w proponowanym tą ustawą kształcie ma potencjał, aby osiągnąć stawiany jej cel, jakim jest poprawa jakości i efektywności zarządzania finansami publicznymi. Tym niemniej, mamy do projektu ustawy jedno poważne zastrzeżenie oraz kilka pomniejszych uwag.

### Wybrane pozytywne aspekty projektu ustawy

#### 1. Zróżnicowane grono członków Rady

Należy docenić, że zgodnie z projektem prawo wyznaczania członków Rady będą miały organizacje związkowe, organizacje pracodawców, organizacje samorządowe oraz kolegium Najwyższej Izby Kontroli (**art. 9**). To powinno sprawić, że przynajmniej od 2 do 4 członków Rady nie będzie miało silnych konotacji politycznych. Ostatnie lata działania Rady Polityki Pieniężnej pokazują, że wybór członków tego typu ciał wyłącznie przez Sejm, Senat czy Prezydenta RP ma w warunkach silnej polaryzacji politycznej poważne wady. Dodatkowo, w projekcie ustawy słusznie umieszczono zapis, zgodnie z którym na członka rady nie można desygnować czynnego (w okresie do 5 lat wstecz) polityka (**art. 8**).

#### 2. Uelastycznienie reguły wydatkowej przez włączenie do niej decyzji dyskrecjonalnych

Projekt ustawy zawiera także zmiany w ustawie o finansach publicznych, które nadają większej elastyczności regule wydatkowej przez umożliwienie Ministrowi Finansów – po zasięgnięciu opinii Rady Fiskalnej – zawieszenia reguły wydatkowej (w przypadku wystąpienia zdarzeń aktywujących klauzulę wyjścia), przekroczenia limitu wydatków (w przypadku zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności) oraz zmiany wysokości korekty kwoty wydatków (**art. 26**).

To słuszny kierunek, gdyż doświadczenia ostatnich lat (kryzys wywołany pandemią Covid-19 oraz kryzys energetyczny) wskazują, że numeryczne reguły fiskalne nie radzą sobie w wyjątkowych sytuacjach i jest potrzeba, żeby w określonych okolicznościach były korygowane dyskrecjonalnymi decyzjami – o ile decyzje te są solidnie umocowane. Konieczność wydania opinii przez Radę Fiskalną wydaje się być takim umocowaniem.

#### 3. Ustanowienie zaplecza merytorycznego Rady

Projekt ustawy przewiduje ustanowienie Biura Rady Fiskalnej, z budżetem pozwalającym na zatrudnienie około 15 pracowników ze średnim wynagrodzeniem w wysokości 10-11 tys. zł brutto (w warunkach 2024 roku) (**art. 19, 20, 35, 38**). Dla sprawnego wykonywania zadań Rady takie zaplecze jest niezbędne, a wyznaczona przez projekt ustawy skala nakładów wydaje się właściwa – z pewnym zastrzeżeniem wskazanym w dalszej części opinii.

#### 4. Rotacja członków Rady

Kadencja członka Rady będzie trwała 6 lat (**art. 10**), ale kadencja członków Rady wyznaczonych do pierwszego składu Rady potrwa 2 lata w przypadku dwóch członków, 4 lata w przypadku kolejnych dwóch członków oraz 6 lat w przypadku pozostałych trzech członków (**art. 32**). To zapewni niezbędną rotację członków Rady.

### Znaczące zastrzeżenie do projektu ustawy: silne powiązanie nadzoru i nadzorowanego

Zgodnie z **art. 9** projektu ustawy Przewodniczącym Rady zostaje członek wyznaczony przez Ministra Finansów. Przewodniczącemu nadano bardzo silne kompetencje: reprezentowanie Rady na zewnątrz (**art. 15**), rozstrzygający głos w głosowaniach (**art. 16**) oraz kierowanie

Biurem Rady, określanie zadań Biura Rady i zarządzanie budżetem Biura Rady (**art. 19 i 20**) (obok innych, typowych dla roli przewodniczącego kompetencji, jak kierowanie jej pracami czy zwoływanie posiedzeń – **art. 15**). Takie określenie przepisów skutkuje tym, że Przewodniczący Rady będzie miał kluczowe, decydujące dla funkcjonowania całej rady znaczenie.

Cel funkcjonowania Rady Fiskalnej można sprowadzić do pełnienia nadzoru nad zarządzaniem finansami publicznymi (które to zarządzanie jest w gestii Ministra Finansów) oraz informowanie opinii publicznej o wynikach tego nadzoru. Jak wskazuje Międzynarodowy Fundusz Walutowy w jednym z [opracowań](#): „rady fiskalne mają tworzyć koszty reputacyjne i wyborcze niepożądanego polityki fiskalnej i łamania reguł” (tłum. własne).

Ta funkcja Rady Fiskalnej nie będzie możliwa do wypełnienia, jeżeli Przewodniczącego Rady o tak silnych kompetencjach będzie wyznaczał sam Minister Finansów. Wybór Przewodniczącego przez Ministra Finansów oznacza pisząc kolokwialnie, że **nadzorowany będzie wyznaczał głównego nadzorującego**.

Naszym zdaniem w warunkach silnej polaryzacji politycznej Ministrowi Finansów trudno będzie oprzeć się pokusie wyznaczenia na to stanowisko zaufanej osoby – piszemy to mając na myśli wieloletnią perspektywę funkcjonowania tych przepisów (a więc zupełnie abstrahując od podejścia do tej kwestii w obecnym kierownictwie Ministerstwa Finansów).

Proponowane rozwiązanie jest także stosunkowo rzadko spotykane w innych krajach, co pokazuje między innymi dokonany w Ocenie Skutków Regulacji przegląd funkcjonowania rad fiskalnych. W tym kontekście podamy pozytywny przykład rady fiskalnej Słowacji, gdzie (cytat z OSR): „Przewodniczący jest wybierany przez Radę Narodową Słowacji większością 3/5 głosów na wniosek rządu”.

Proponujemy, aby rozwiązanie wskazanego problemu obejmowało dwa działania:

1. **Kolektywny model zarządczy** - oddzielenie funkcji Przewodniczącego Rady i osoby zarządzającej Biurem Rady. Wiązałoby się to z koniecznością utworzenia nowych stanowisk: Dyrektora Biura Rady i jego zastępcy. Zgodnie z przedstawionymi wyżej argumentami, biuro Rady powinno służyć całej radzie fiskalnej, a nie być podporządkowane Przewodniczącemu Rady i jego zastępcy.
2. **Instytucja wspierana ponad podziałami** - wybór Przewodniczącego Rady przez Sejm RP większością 3/5 głosów (lub przynajmniej większością zwykłą). To zwiększyłoby szansę na wybór osoby o mniejszym bezpośrednim związku z Ministrem Finansów, z korzyścią dla jego niezależności. Przykładowo w obecnym układzie parlamentarnym wymagałoby co najmniej konsensusu partii tworzących koalicję rządową (w obecnym brzmieniu projektu ustawy niektóre partie koalicyjne niemalże pozbawione są wpływu na skład Rady Fiskalnej).

### **Pozostałe uwagi do projektu ustawy**

1. W skład Rady ma wchodzić siedmiu członków (**art. 9**). W naszej opinii liczba ta jest za duża. Im większe grono, tym trudniej wypracować konsensus między członkami, a ten w opiniach rad fiskalnych jest kluczowy. W odróżnieniu od Rady Polityki Pieniężnej, która podejmuje konkretną decyzję o wysokości określonego parametru w gospodarce (stóp procentowych), w działalności Rad Fiskalnych główne znaczenie wynika z treści jej komunikatów. Opracowanie tej treści jest łatwiejsze w mniejszym gronie. Z tego powodu większość rad fiskalnych jest stosunkowo mała – jak widać

w zawartym w Ocenie Skutków Regulacji przeglądzie funkcjonowania rad w innych państwach, często zasiada w nich 3 lub 5 członków.

2. Zakres kompetencji Rady, zawarty w **art. 4** projektu ustawy jest stosunkowo wąski. Ogranicza się do wymogów wynikających z Dyrektywy. Przykłady rad fiskalnych funkcjonujących w innych krajach wskazują, że często ich kompetencje są szersze. Obejmują między innymi:
  - a) promowanie przejrzystości finansów publicznych i zwiększanie świadomości społecznej w tym obszarze,
  - b) bieżący monitoring odchyień wybranych parametrów polityki fiskalnej, np. wysokości deficytu budżetu państwa oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych,
  - c) opracowywanie raportu na temat długoterminowej stabilności finansów publicznych.

W każdym z tych trzech obszarów obecne działania Ministerstwa Finansów są dalece niewystarczające, stąd proponujemy, by kompetencje w tym zakresie przypisać Radzie Fiskalnej. Stanowiłoby to znaczące wzmocnienie jakości debaty publicznej wokół polityki fiskalnej w Polsce.

3. Jedną z kompetencji Rady, wymienioną w **art. 4** projektu ustawy, jest opiniowanie prognoz makroekonomicznych opracowywanych przez Ministerstwo Finansów. Jeżeli Rada ma opiniować prognozę makroekonomiczną MF, to powinna mieć do tego co najmniej tak samo dobre narzędzie (lub szczegółowy wgląd w narzędzie MF). Narzędziem, z którego korzysta MF jest rozbudowany model makroekonomiczny, którego budowa zajęła kilka lat, i którego utrzymaniem zajmuje się kilkusobowy wydział. Obecny kształt projektu ustawy nie zapewnia zasobów odpowiednich do budowy takiego modelu przez Biuro Rady. W konsekwencji proponujemy, by w początkowych latach działania Biura zwiększyć jego budżet o koszty osobowe i/lub koszty usług zewnętrznych niezbędnych do wykonania tego zadania.
4. Niejasna jest intencja zapisu **art. 15** projektu ustawy, zgodnie z którym: „Przewodniczący Rady (...) reprezentuje Radę na zewnątrz”. Czy według autorów projektu ustawy oznacza to, że Rada będzie kontaktowała się ze światem zewnętrznym (np. mediami) wyłącznie przez Przewodniczącego Rady? Jeśli tak, to jest to zapis wysoce kontrowersyjny, zwłaszcza w sytuacji, gdy Przewodniczący jest wyznaczany przez Ministra Finansów (co opisaliśmy powyżej). Jeśli nie, to zwracamy uwagę, że zapis ten może w przyszłości zostać wykorzystany przez Przewodniczącego Rady w ten sposób i należałoby go doprecyzować lub usunąć.