

dr hab. Ryta Dziemianowicz, prof. UwB  
dr Adam Wyszkowski

Katedra Skarbowości  
Uniwersytet w Białymstoku

## Koncepcja i narzędzia transparentnej polityki fiskalnej<sup>1</sup>

### WSTĘP

W ostatnich latach można zaobserwować pogłębiający się kryzys budżetowy w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, przejawiający się permanentnymi deficytami, rosnącym zadłużeniem i kosztami jego obsługi. Prowadzi to do sytuacji, w której sama Unia, jak i kraje członkowskie, zaczęły poszukiwać instrumentów, które mogłyby rozwiązać zaistniały problem oraz zabezpieczyć finanse publiczne na przyszłość. Analizowano różne „recepty” wyjścia z kryzysu. Przypominano o już istniejących (np. granice zadłużenia<sup>2</sup> zdefiniowane w Traktacie z Maastricht<sup>3</sup>) oraz próbowano tworzyć nowe rozwiązania (np. Pakt stabilności i wzrostu<sup>4</sup>, czy też szeroko dyskutowany Pakt fiskalny, czyli Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Monetarnej<sup>5</sup>).

Jednym z podejść, którego zasadniczym celem jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w przyszłości, jest konieczność implementacji zasady transparentności polityki fiskalnej – *Fiscal Transparency*, czy też szerzej odpowiedzialnej polityki fiskalnej – *Fiscal Responsibility Law*. Transparentność i odpowiedzialność (*fiscal transparency and accountability*) są elementami (oprócz uczestnictwa, praworządności, odpowiadania na potrzeby, konsensusu, równości

---

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC–2011/01/B/HS4/02878.

<sup>2</sup> Art. 104c ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. W Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu uzgodniono następujące granice zadłużenia: 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych oraz 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych.

<sup>3</sup> Jak stwierdził F. Mostböck: „W praktyce limity z Maastricht nie istnieją, zawsze były tylko teorią, na której zbudowana została konstrukcja Eurolandu” [*Dodruk pieniądza...*, 2012].

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm) (dostęp 30.08.2012).

<sup>5</sup> [http://european-council.europa.eu/media/639256/16\\_-\\_tscg.pl.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf) (dostęp 30.08.2012).

i włączenia oraz efektywności) szerszej koncepcji *good governance*<sup>6</sup> [Kopits, Craig, 1998, s. 1]. Jej realizacja ma zapewnić makroekonomiczną stabilizację i wzrost gospodarczy.

Celem opracowania jest zatem przybliżenie koncepcji, istoty oraz instrumentów transparentnej polityki fiskalnej, które mogą być wykorzystywane do osiągnięcia celów stawianych przed tą polityką. Przedmiotowa analiza została podzielona na dwie części. W pierwszej kolejności omówiono główne założenia oraz zasady transparentnej polityki fiskalnej, następnie przybliżono najważniejsze jej instrumenty. Do przeprowadzenia powyższej analizy wykorzystano metodę analizy literatury krajowej i zagranicznej.

### ISTOTA KONCEPCJI TRANSPARENTNEJ POLITYKI FISKALNEJ

Z ekonomicznego punktu widzenia celem każdego państwa jest utrzymanie w długim okresie stabilnego i względnie wysokiego wzrostu gospodarczego, który wydaje się być warunkiem *sine qua non* dobrobytu poszczególnych społeczeństw. Żeby to osiągnąć, co do zasady, wykorzystywane są instrumenty z zakresu polityki fiskalnej i monetarnej. Ze względu na fakt, że obie te polityki mają duże znaczenie Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) opracował dwa kodeksy dobrych praktyk: Kodeks Dobrych Praktyk w zakresie Przejrzystości Polityki Fiskalnej (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*) oraz Kodeks Dobrych Praktyk w zakresie Przejrzystości Polityki Monetarnej i Finansowej (*Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*).

Potrzeba opracowania tego typu kodeksów wynikała z wielu przesłanek dotyczących obu polityk. W przypadku tego, odnoszącego się do polityki fiskalnej, przesłanki te związane były między innymi z zapotrzebowaniem na wiedzę dotyczącą procesu budowania systemów finansów publicznych przez kraje rozwijające się [Niedzielski, 2005, s. 2], czy też konieczności analizy przyczyn zawirowań gospodarczych, które wystąpiły pod koniec lat 90. ubiegłego wieku – brak transparentności, ograniczone dane, brak odpowiedzialności oraz ograniczona przejrzystość działań rządu [Parry, 2007, s. 4].

Przejrzysty układ polityki gospodarczej jest też konieczny z punktu widzenia wiarygodności kraju na międzynarodowym rynku kapitałowym i jego wpływu na oczekiwania przedsiębiorców, czy też instytucji finansowych [Kopits, Craig, 1998, s. 1]. Prowadzenie konsekwentnej, przejrzystej polityki gospodarczej kształtuje pozytywny wizerunek rządu i samego państwa jako pożyczkobiorcy i wpływa na wybór miejsca prowadzenia działalności gospodarczej [*Manual on Fiscal...*, 2007, s. 8].

<sup>6</sup> <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (dostęp 30.08.2012 r.).

Z tego też względu w kwietniu 1998 roku Zarząd MFW opublikował wspomniany Kodeks Dobrych Praktyk odnoszący się do polityki fiskalnej. Zmodyfikowaną wersję opublikowano 26 maja 2001 roku. Jednak już w deklaracji z 1996 roku *Partnership for Sustainable Global Growth* („Partnerstwo dla zrównoważonego globalnego rozwoju”) podkreślono konieczność poprawienia transparentności polityki fiskalnej poprzez ciągły wysiłek w zakresie ograniczania operacji pozabudżetowych (*off-budget*) oraz deficytów quasi-fiskalnych [*Partnership for Sustainable...*, 1996, s. 3]. W celu zachęcenia rządów do realizacji tej koncepcji MFW opublikował ponadto *Manual on Fiscal Transparency* i *Guide on Resource Revenue Transparency*. Obecnie obowiązującą wersją jest ta z 2007 roku.

Definiując transparentną politykę fiskalną autorzy najczęściej odwołują się do opracowania MFW przygotowanego przez Georgea Kopitsa i Johna Craiga *Transparency In Government Operations*. Przyjęli oni, że transparentność w polityce fiskalnej oznacza jawność wiedzy na temat struktury i zadań rządu, celów polityki fiskalnej, bieżących i planowanych rachunków sektora publicznego. Jak zauważyli, wiąże się to z bezpośrednim dostępem do rzetelnej, szerokiej, aktualnej, zrozumiałej i umożliwiającej dokonywanie porównań międzynarodowych informacji o działaniach rządu [Kopits, Craig, 1998, s. 1]. Na podstawie tych informacji obywatele, ale także i instytucje finansowe, powinni mieć aktualny i przyszły obraz finansowej działalności państwa, wraz z określeniem beneficjentów takiej pomocy oraz ekonomicznych i społecznych jej skutków.

Z powyższego wynika, że zasada transparentności ma co najmniej kilka wymiarów. Po pierwsze, z makroekonomicznego punktu widzenia wymaga zapewnienia wiarygodnych informacji dotyczących celów oraz założeń polityki fiskalnej. Po drugie – wymagane są szczegółowe informacje dotyczące działań rządu w zakresie budżetu, tj. zestawienie wszystkich realizowanych dochodów i wydatków, a także – co wydaje się mieć fundamentalne znaczenie – zestawienie wszelkiej quasi-fiskalnej działalności rządu prowadzonej poza budżetem. Trzeci wymiar dotyczy behawioralnego aspektu polityki fiskalnej, a w szczególności zarządzania oraz sposobu postępowania administracji z zakresu polityki fiskalnej [Kopits, Craig, 1998, s. 1].

Transparentną politykę fiskalną definiuje się także jako politykę, w której dostępne dla społeczeństwa będą przeszłe, obecne i przyszłe fiskalne działania rządu oraz przesłanki je determinujące. Ma to zapewnić równoważną publiczną debatę nad polityką fiskalną oraz większą odpowiedzialność i wiarygodność samego rządu [*How does the IMF...*, 2011, s. 1]. Pojęcie przejrzystości polityki fiskalnej można także rozumieć jako: „proces, w którym informacja o istniejących warunkach, podejmowanych działaniach i decyzjach staje się bardziej dostępna, widzialna i łatwa do zrozumienia przez podmioty gospodarcze. W definicji przejrzystości fiskalnej podkreśla się także znaczenie jakości informacji dostarczanych opinii publicznej przez władze fiskalne. Informacje powinny być aktualne, spójne i wiarygodne” [Wajda-Lichy, 2006, s. 85].

Zapewnienie transparentności polityki fiskalnej ma przyczynić się do [Parry, 2007, s. 4]:

- ograniczenia ryzyka fiskalnego,
- w sposób pośredni – do ograniczenia korupcji<sup>7</sup>,
- większej aprobaty dla reform fiskalnych prowadzących do ograniczenia długu publicznego, które, co do zasady, nie są akceptowane przez społeczeństwo,
- przez wzrost świadomości do promocji wydatków socjalnych, ograniczenia ubóstwa, a także do bardziej sprawiedliwego podziału tych wydatków,
- ukształtowania lepszego otoczenia biznesowego (jednak tutaj transparentność rozumiana jest jako uproszczenie przepisów podatkowych).

Tradycyjnie zakres analizy transparentności dotyczył samego budżetu, rocznych rachunków, czy też wskaźników definiujących rachunki budżetowe. Ewolucja zakresu tej analizy przyczyniła się do zmiany jej przedmiotu i położenia większego nacisku na instytucje z zakresu polityki fiskalnej, podejścia w kształtowaniu tej polityki, zakresu oraz zawartości wydatków publicznych, czy też zakresu oraz skutków przeprowadzanych reform. Co do zasady, zakres informacji dostarczanej w wyniku realizacji zasady transparentności powinien zawierać następujące aspekty [Premchand, 2001, s. 7–8]:

- strukturę administracyjną oraz układ legislacyjny,
- zarządzanie środkami publicznymi,
- budżet oraz procedurę budżetową,
- sprawozdawczość budżetową,
- prognozy,
- system audytu i kontroli,
- kontrolę polityczną polityki budżetowej.

Realizacja zasad przypisywanych transparentnej polityce fiskalnej wymaga operowania przez rządy (czy też parlamenty) odpowiednimi narzędziami, instrumentami (zostaną one wymienione w dalszej części opracowania). To, czy będą one skuteczne w osiągnięciu celów fiskalnych, zależy od wielu czynników. Jednak prowadzone badania wykazują, że determinacja rządu w aplikowaniu opisywanych zasad przyczynia się do minimalizacji ryzyka kryzysów fiskalnych [Heald, 2003, s. 729–731].

#### INSTRUMENTY TRANSPARENTNEJ POLITYKI FISKALNEJ

Jak już zauważono, transparentna polityka fiskalna charakteryzuje się przede wszystkim swobodnym dostępem do rzetelnych informacji o działalności organów ją prowadzących, precyzyjnym określeniu obszaru zadań i obowiązków danego organu oraz jasnym wyznaczeniem celów [Piwowarski, 2011, s. 251].

<sup>7</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf> (dostęp 30.08.2012).

W związku z tym jej realizacja wymaga odejścia od tzw. ręcznego sterowania (*fine tuning*) i użycia nowoczesnych narzędzi wspomagających działania rządów w tym zakresie. W literaturze przedmiotu najczęściej do kluczowych narzędzi (instrumentów) umożliwiających prowadzenie odpowiedzialnej, zrównoważonej i przejrzystej polityki fiskalnej zalicza się między innymi:

- reguły fiskalne (numeryczne),
- procedury budżetowe (legislacyjne reguły fiskalne),
- niezależne agencje fiskalne monitorujące i kontrolujące politykę fiskalną (tzw. strażnicy fiskalni).

Regułę fiskalną można rozpatrywać w ujęciu szerokim lub wąskim. W ujęciu szerokim regułę fiskalną definiuje się jako ogół norm mających wpływ na ostateczny kształt polityki fiskalnej [Poterba, 1996]. W tym przypadku poprzez regułę fiskalną rozumie się rozwiązania instytucjonalne, legislacyjne wspomagające politykę fiskalną, np. przyjmowane na wszystkich etapach procesu budżetowego. W ujęciu wąskim regułę fiskalną najczęściej definiuje się jako trwałe ograniczenie wyrażone wskaźnikiem wprowadzającym limit dla określonego agregatu fiskalnego (tzw. reguła numeryczna). Trwałość oznacza w tym przypadku niezmienność bez względu na warunki polityczne lub prawne, np. na poziomie narodowym (krajowe reguły fiskalne) lub międzynarodowym (np. europejskie normy fiskalne). Reguła fiskalna jest narzędziem, które niewątpliwie wspomaga realizację przejrzystej polityki fiskalnej, a przede wszystkim zwiększa jej przewidywalność. Jednoczesne tworzenie reguł daje możliwość kontroli działań rządu w obszarze sektora publicznego.

Konstrukcja optymalnej reguły nie jest prosta. Idealna reguła fiskalna, według Kopits i Symansky [1998, s. 18–19], powinna być:

- precyzyjnie zdefiniowana: aby uniknąć niejasności i nieskuteczności w egzekwowaniu reguła powinna być dokładnie określona nie tylko co do limitu wskaźnika, ale także co do jej instytucjonalnego zasięgu oraz klauzul nieopowalających na jej obejście;
- transparentna: jawna pod względem rachunkowym, ale także w zakresie prognozowania i zarządzania;
- prosta: zrozumiała zarówno dla ustawodawcy, jak i społeczeństwa;
- elastyczna: umożliwiająca reakcję w sytuacji wystąpienia szoków asymetrycznych, ale także zawierająca klauzulę wyjścia;
- adekwatna: odpowiednia do realizowanego celu;
- egzekwowalna: ustanowiona aktami prawnymi wyższej rangi (konstytucja, ustawy), które zawierają także odpowiednio zdefiniowane sankcje za nieprzestrzeganie reguły i zasady ich egzekwowania;
- spójna: zgodna z przyjętą średnio- i długoterminową strategią fiskalną i polityką gospodarczą;
- efektywna: wspierana przez skuteczne działania polityczne.

Wyżej zaprezentowane cechy charakteryzujące „idealną regułę fiskalną” są przede wszystkim optymalnym punktem odniesienia, do którego powinno się dążyć przy ich tworzeniu. W rzeczywistości trudno jest znaleźć regułę fiskalną, którą zbudowano by w oparciu o ten wzorzec. Jednocześnie warto zauważyć, że niektóre z wymienionych wyżej cech „idealnej reguły” mogą się wzajemnie wykluczać, np. większą prostotę reguły można uzyskać ograniczając jej elastyczność – stałość najczęściej wyklucza podejmowanie działań korekcyjnych w przypadku istotnej zmiany warunków gospodarczych itd. [szerzej: Kopits, Symansky, 1998].

W literaturze przedmiotu najczęściej wymienia się cztery główne kategorie numerycznych reguł fiskalnych:

- salda budżetowego – odnoszące się do salda rzeczywistego, strukturalnego (skorygowanego o wahania cykliczne) lub np. odnoszące się do salda rozpatrywanego w całym cyklu koniunkturalnym, w tym także tzw. złota reguła, zgodnie z którą dług publiczny może być źródłem pokrycia tylko wydatków o charakterze inwestycyjnym;
- długu publicznego – polegające zazwyczaj na ustaleniu limitu długu publicznego np. w stosunku do PKB;
- wydatkowe – polegające zazwyczaj na ustaleniu progowych wartości wzrostu wydatków publicznych w wartościach nominalnych lub np. jako % PKB;
- dochodowe – ustalające limity dochodów publicznych, np. ciężaru podatków jako % PKB, wzrostu niektórych kategorii dochodów.

Warunkiem skutecznego działania wyżej wymienionych reguł z pewnością jest ich trwałość, niska podatność na zmianę wywołaną czynnikami politycznymi oraz egzekwowalność. W związku z tym reguły fiskalne przede wszystkim powinny być odpowiednio „silnie” umocowane prawnie, wyposażone w odpowiedni monitoring oraz mechanizm umożliwiający ich egzekwowanie oraz sankcje za nieprzestrzeganie, które także powinny być transparentne.

W literaturze podkreśla się rolę procedury budżetowej jako czynnika determinującego ograniczenie skali wydatków publicznych oraz nierównowagi budżetowej, mającej istotny wpływ na transparentność realizowanej polityki fiskalnej [szerzej: von Hagen, Harden, 1995; Alesina, Perotti, 1996; Perotti, Kontopoulos, 2002; Babczuk, 2007]. Przez procedury budżetowe rozumie się formalne i nieformalne regulacje rządzące decyzjami legislacyjnymi. Są to przede wszystkim reguły dotyczące przygotowania budżetu, jego uchwalania i wdrażania. Większość dotychczasowych badań potwierdza tezę, że im bardziej scentralizowane procedury budżetowe, tym mniejsza skłonność władz do prowadzenia „luźnej” polityki fiskalnej [szerzej: Brzozowski i in., 2006, s. 85–89; Debrun i inni, 2009]. W związku z tym zastosowanie odpowiednich, ale i transparentnych rozwiązań w tym zakresie może przyczynić się do ograniczenia nierównowagi fiskalnej. Na potrzebę centralizacji procesu budżetowego, ze względu na zjawisko nazywane w literaturze „problemem wspólnej puli zasobów” wskazują Hallerberg i von Hagen [2006], według których:

– przy tworzeniu budżetu powinien obowiązywać, tzw. kontrakt fiskalny, tj. cele fiskalne i limity dotyczące różnych kategorii wydatków publicznych powinny być jasno sformułowane i uzgodnione w dłuższej perspektywie;

lub

– minister finansów powinien zostać wyposażony w odpowiednie narzędzia pozwalające na odpowiednie administrowanie i zarządzanie budżetem, pozwalające na egzekwowanie planu finansowego państwa (delegowanie uprawnień).

Do instrumentów wspomagających transparentną politykę fiskalną zalicza się także niezależne instytucje opiniujące realizowaną przez rząd politykę fiskalną, wzorowane na radach polityki pieniężnej. Do zadań niezależnych organów fiskalnych, w zależności od zakresu ich kompetencji, należy przede wszystkim [Gajewski, Skiba, 2010, s. 90]:

- ocena finansów publicznych, polityki fiskalnej oraz jej makroekonomicznego kontekstu,
- opracowanie niezależnych, długookresowych prognoz makroekonomicznych w odniesieniu do różnych wariantów polityki fiskalnej,
- formułowanie rekomendacji dla rządu.

Celem takich instytucji jest ograniczenie ryzyka związanego z prowadzeniem nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej, a przede wszystkim jej monitorowanie, kontrolowanie deficytu oraz ocena długookresowych skutków podejmowania przez rząd działań w tym zakresie. Z badań Komisji Europejskiej wynika, że poziom deficytu budżetowego w państwach posiadających niezależną agencję fiskalną jest istotnie mniejszy w porównaniu do krajów bez takich instytucji [Komisja Europejska, 2006].

Debrun wyodrębnia dwa teoretyczne modele niezależnych organów fiskalnych, różniące się przede wszystkim zakresem zadań i poziomem kompetencji [Hagemann, 2010, s. 8–11], a mianowicie:

- Niezależne Instytucje Fiskalne (*Independent Fiscal Authorities*) – instytucje, które ustalają roczne cele dla salda budżetu państwa i poziomu długu publicznego lub określają reguły fiskalne, dostosowują poziom podatków i wydatków publicznych;
- Rady Fiskalne (*Fiscal Councils*) – instytucje, które mają za zadanie wpływać na kształt polityki fiskalnej przez niezależne analizy, prognozy i doradztwo.

W zależności od kompetencji, niezależne organy fiskalne można podzielić także na instytucje o charakterze [Gołębiowski, 2010, s. 3–4]:

- *very soft* – rola opiniotwórcza, przygotowywanie niezależnych i fakultatywnych opinii eksperckich (np. *German Council of Academic Experts* w Niemczech, *The Fiscal System Council* w Japonii, *Korea's National Assembly Budget Office* w Korei);
- *soft* – rola doradcza, prognostyczna i opiniotwórcza (np. *High Council of Finance* w Belgii, *Danish Economic Council* w Danii, *Netherlands Bureau*

for Economic Policy Analysis w Holandii czy też powołana w sierpniu 2007 r. w Szwecji *The Swedish Fiscal Policy Council*);

- *hard* – ustala co roku poziom salda budżetowego oraz oczekiwany poziom długu publicznego, który stanowi cel procesu budżetowego realizowany przez rząd (nie ma jeszcze w UE wdrożonych instytucji o takim zakresie kompetencji, trwają jednak dyskusje nad ich powołaniem).

Skuteczność niezależnych organów fiskalnych, według Debruna, Haunera i Kumara, zależy od [Gajewski, Skiba, 2010, s. 94]:

- określenia uprawnień, które powinny w jasny sposób odzwierciedlać szeroki społeczny i polityczny konsensus,
- włączenia instytucji w proces tworzenia budżetu, przede wszystkim w zakresie uwzględniania jej ocen (np. uwzględnienie opinii rady w pracach parlamentarnych nad budżetem),
- prawnego wzmocnienia pozycji instytucji w procesie tworzenia budżetu, umożliwiającego silniejszy wpływ na decyzje rządu.

W wielu krajach niezależne agencje fiskalne już funkcjonują, a ich liczba w ostatnich latach systematycznie rośnie, np. w 2010 r. powołano taką instytucję w Wielkiej Brytanii. W zależności od specyfiki danej gospodarki, mają one różne kompetencje i zadania, jednak większość z nich bardziej zbliżona jest do modelu *Fiscal Councils* (tab. 1).

**Tabela 1. Struktura i funkcje wybranych niezależnych agencji fiskalnych**

Kraj i rok powstania	Liczba powołanych członków	Funkcje				
		Monitoring	Makro-fiskalna	Ocena stabilności	Ocena ryzyka	Prognozy
USA 1975	1		X	X	X	
Holandia 1986	1–3	Reguł	X	X	X	
Belgia 1989	12	Celów	X	X		
Szwecja 2007	8	Reguł	X	X		X
Kanada 2008	1	Celów	X			
Węgry 2009	3	Reguł	X	X	X	
Wlk. Brytania 2010	3	Celów	X	X	X	

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kopits, 2011].

## PODSUMOWANIE

Głównym założeniem przygotowanej koncepcji transparentnej polityki fiskalnej było utworzenie instytucjonalnych warunków wyjścia z kryzysowej sytuacji lat 90. ubiegłego wieku. W celu jej realizacji podjęto próbę zdiagnozowania przyczyn oraz sformułowania zasad dla przyszłej polityki fiskalnej, mającej na celu makroekonomiczną stabilizację i długookresowy wzrost gospodar-



czy. Polityce tej przypisano także szeroki wachlarz instrumentów, które miały zapewnić skuteczne osiągnięcie założonych celów.

Zaistniały w ostatnich latach kryzys budżetowy w krajach Unii Europejskiej wykazał jednak brak związku pomiędzy realizowaną polityką a uchwalonymi wcześniej ograniczeniami budżetowymi. Brak determinacji poszczególnych rządów w stosowaniu się do przyjętych reguł, niezależnie od ich umocowania, zakresu i wielkości, doprowadził do wzrostu ich zadłużenia. Kontynuacja polityki „skłonności do deficytów” będzie nasilała pogłębianie się tych niekorzystnych zjawisk w przyszłości.

## LITERATURA

- Alesina A., Perotti R., 1996, *Budget deficit and budget institutions*, IMF Working Paper WP/96/52.
- Babczuk A., 2007, *Procedura budżetowa a nierównowaga fiskalna – wybrane problemy* [w:] *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Brzozowski M. (i in.), 2006, *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa.
- Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, 2007, International Monetary Fund, Washington.
- Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*, 1998, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Debrun X., Hauner D., Kumar M.S., 2007, *The role of fiscal agencies* [w:] M.S. Kumar, T. Ter-Minassian, *Promoting fiscal discipline*, IMF.
- Debrun X., Hauner D., Kumar M.S., 2009, *Independent fiscal agencies*, „Journal of Economic Surveys”, Vol. 23.
- Dodruk pieniądza to za mało*, 2012, „Rzeczpospolita”, nr 196.
- European Commission, 2006, *Public finances in EMU*, „European Economy” No. 3.
- Gajewski P., Skiba L., 2010, *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, NBP, Warszawa.
- Gołębiowski G., 2010, *Rada Polityki Fiskalnej*, „Infos” nr 9, Biuro Analiz Sejmowych.
- Guide on Resource Revenue Transparency*, 2005, International Monetary Fund.
- Hagemann R., 2010, *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Economics Department Working Papers, No. 829.
- Hallerberg M., von Hagen J., 2006, *Organizacja procesu budżetowego w Polsce. Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza*, Ernst&Young, Warszawa.
- How does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?*, 2011, International Monetary Fund, Factsheet, External Relations Department, Washington.
- [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm) (dostęp 30.08.2012).
- [http://european-council.europa.eu/media/639256/16\\_-\\_tscg.pl.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf) (dostęp 30.08.2012).
- <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm> (dostęp 30.08.2012).
- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf> (dostęp 30.08.2012).

- [http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp\\_](http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp_) (dostęp 30.08.2012).
- Kopits G., 2011, *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, "OECD Journal on Budgeting" Vol. 3.
- Kopits G., Symansky S., 1998, *Fiscal policy rules*, International Monetary Fund, Occasional Paper No. 162, Washington.
- Manual on Fiscal Transparency*, 2007, International Monetary Fund.
- Partnership for Sustainable Global Growth*, 1996, Interim Committee Declaration, Washington D.C.
- Perotti R., Kontopoulos Y., 2002, *Fragmented fiscal policy*, „Journal of Public Economics”, Vol. 82.
- Piowarski R., 2011, *Reguły fiskalne oraz instrumenty nowego zarządzania publicznego jako narzędzia przejrzystej polityki fiskalnej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 3.
- Poterba J.M., 1996, *Do Budget Rules Work?* NBER Working Paper 5550, National Bureau of Economic Research.
- von Hagen J., Harden I., 1995, *Budget process and commitment to fiscal discipline*, „European Economic Review”, Vol. 39.
- Wajdy-Lichy M., 2006, *Reguły a przejrzystość polityki fiskalnej [w:] Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Printgroup, Szczecin.

### Streszczenie

Zasady i narzędzia transparentnej polityki fiskalnej zostały przygotowane przez MFW po to, by zapewnić poszczególnym państwom makroekonomiczną stabilizację, długookresowy wzrost gospodarczy oraz ogólną fiskalną poprawność. Wynikało to z potrzeby przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom w polityce budżetowej gospodarek końca lat 90. Jej realizacja jest uwarunkowana wieloma ograniczeniami ekonomicznymi, prawnymi i społecznymi. Wzrost transparentności polityki fiskalnej powinien zapewnić większą odpowiedzialność za decyzje polityczne, przede wszystkim poprzez większy dostęp społeczeństwa do informacji o tych działaniach. Obecna sytuacja kryzysowa w krajach Unii Europejskiej uwiarydliwiła jednak, że niezależnie od przyjętych ograniczeń, wpływ na kształt polityki fiskalnej mają poszczególne rządy oraz ich postępowanie w zakresie wydatków i zadłużenia. Brak determinacji rządzących do ograniczenia permanentnej skłonności do deficytów będzie prowadziło do dalszego zadłużania, niezależnie od narzuconych ograniczeń w ramach polityki fiskalnej.

### Tools and The Fiscal Transparency Concept

#### Summary

Principles and tools of the transparent fiscal policy were presented by the IMF as a precondition for macroeconomic stabilization, the long-term economic growth and the general fiscal rectitude. IMF had observed the need of the counteraction for tendencies in the end of 90s budgetary policy. Implementation of fiscal transparency should lead governments to higher motivated political decisions, controlled by the society greater access to information about government action. Current budgetary crisis in the European Union countries showed that fiscal policy is realized by each government, irrespective of the adopted restrictions on the state or another level. That is why, without limiting the permanent tendency to deficits, the debts will be still growing, irrespective of imposed restrictions in the framework of the fiscal policy.