

## **ILUZJE FISKALNE W POLSCE**

We współczesnych demokracjach istnieją liczne czynniki polityczno-instytucjonalne, które sprawiają, że prowadzona przez władze publiczne polityka nie dąży do maksymalizacji użyteczności społecznej. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest brak poczucia prywatnej współodpowiedzialności za stan finansów publicznych ze strony pojedynczych obywateli. Jednocześnie asymetria informacji powoduje, że nie są oni dostatecznie świadomi istnienia i roli długookresowych ograniczeń budżetowych. W konsekwencji budują sobie fałszywe wyobrażenie na temat możliwych wariantów demokratycznego wyboru, czyli podlegają **iluzji fiskalnej**. Skutkuje to permanentnym deficytem budżetowym, który prowadzi do szybkiej akumulacji zadłużenia. Okoliczności te stanowią największe wyzwanie dla **stabilności fiskalnej**, którą należy uznać za dobro publiczne warunkujące zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, a tym samym wymagające szczególnej ochrony. Uzasadnia to stworzenie takich rozwiązań instytucjonalnych, które zabezpieczyłyby interesy obywateli danego kraju przez konsekwencjami nadmiernie rozluźnionej polityki fiskalnej. Rozwiązania te – stanowiące obszerną i wewnętrznie zróżnicowaną grupę – określa się wspólnym mianem „**reguł polityki fiskalnej**”. Mają one powściągnąć skłonność polityków do powiększania wydatków publicznych. W ogólnym założeniu władze publiczne poddawane ograniczeniom wynikającym z reguł polityki fiskalnej powinny wdrażać reformy zmierzające do poprawy stanu finansów publicznych. W praktyce można spotkać się z działaniami polegającymi na „obchodzeniu” tych reguł poprzez świadome kreowanie iluzji fiskalnych. W tym zakresie dysponują one bogatym katalogiem środków. Zazwyczaj opierają się one na działaniach jednorazowych lub manipulacjach statystycznych, które wpływają na wyniki rachunków narodowych i mogą być uznane za formy tzw. **kreatywnej księgowości**.

**Głównym celem** niniejszego projektu jest identyfikacja, analiza i ocena działań polskich władz publicznych w latach 1999-2017, które noszą znamiona iluzji fiskalnych. Cel ten sprowadza się więc do próby odpowiedzi na dwa pytania badawcze. Jakie formy przyjmowały iluzje fiskalne kreowane przez polskie władze publiczne w latach 1999-2017? Jakie skutki rodzą powyższe działania dla stabilności fiskalnej Polski w średnio- i długoterminowej perspektywie?

**Przedmiotem badań** prowadzonych w ramach projektu będą przede wszystkim polskie rozwiązania legislacyjne, które można zaklasyfikować do dwóch grup. Pierwsza obejmuje regulacje wpływające na zakres ograniczeń wynikających z reguł polityki fiskalnej. Zalicza się do nich zarówno przepisy wprowadzające te reguły, jak i kształtujące środowisko instytucjonalno-gospodarcze, w którym te reguły funkcjonują. Druga grupa obejmuje regulacje noszące znamiona iluzji fiskalnych. Staną się one przedmiotem pogłębionej analizy. Powinna ona zmierzać do określenia rzeczywistego celu wprowadzanych rozwiązań, który nie jest zazwyczaj artykułowany przez inicjatora zmian legislacyjnych, jak i konsekwencji, jakie niosą one dla stabilności fiskalnej Polski. Badania poświęcone problematyce iluzji fiskalnych obejmą także podejmowane przez władze publiczne czynności faktyczne, które noszą znamiona iluzji fiskalnych. Prowadzone badania będą koncentrować się przede wszystkim na polskich rozwiązaniach legislacyjnych. Nie można jednak zapominać, że rozwiązania te stanowią element zintegrowanego porządku prawnego. Tym samym osiągnięcie założonego celu badawczego wymaga uzupełniającego odniesienia się także do rozwiązań unijnych i międzynarodowych.

Podjęcie objętego projektem przedmiotu badań jest uzasadnione **niewystarczającym stanem wiedzy** na temat iluzji fiskalnych kreowanych przez polskie władze publiczne. W szczególności nieznany jest stopień „rozluźnienia” rygorów wynikających z reguł polityki fiskalnej oraz związanego z tym zagrożenia dla średnio- i długoterminowej stabilności fiskalnej Polski. O wadze tego problemu świadczy chociażby przykład Grecji, która „poprawiała” swoją pozycję budżetową generując iluzje fiskalne. Sytuacja ta okazała się mieć katastrofalne konsekwencje w dobie narastających problemów gospodarczych wywołanych globalnym kryzysem finansowym. W ostatnich latach widoczny jest także istotny wzrost działań polskich władz publicznych, które potencjalnie wyczerpują znamiona iluzji fiskalnych. Tego typu działania stanowią poważne zagrożenie dla stabilności fiskalnej Polski, a tym samym dla jej społeczno-gospodarczego rozwoju. Doświadczenia ostatnich lat wyniesione z kryzysu zadłużeniowego, który dotknął wysokorozwinięte państwa należące do strefy euro, wymagają przeformułowania tradycyjnie pojmowanej koncepcji stabilności fiskalnej. Niezbędne jest także opracowanie nowych rekomendacji dotyczących kształtu reguł fiskalnych oraz stworzenia mechanizmów ochrony społeczeństwa przed świadomym kreowaniem iluzji fiskalnych przez władze publiczne. Proponowany projekt stanowi wyraz tych potrzeb, stanowiąc jeden z elementów budowy trwałych podstaw stabilności fiskalnej w Polsce oraz badań zmierzających do określenia **zasad odpowiedzialnej polityki fiskalnej**.