

Niezależne instytucje fiskalne - niezidentyfikowane organy konstytucyjne?

Niezależne instytucje fiskalne (IFI) - zwane również radami fiskalnymi - są "finansowanymi ze środków publicznych niezależnymi organami podlegającymi władzy wykonawczej lub ustawodawczej, które zapewniają bezstronny nadzór i analizę i/lub doradztwo w zakresie polityki fiskalnej i jej wyników". Proces kształtowania się tych instytucji rozpoczął się co prawda już w latach 50-tych (m.in. w USA), na podstawie zaleceń Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) i banków centralnych, ale w Europie większość rad fiskalnych powstała dopiero po 2009 roku, a więc w związku z kryzysem finansowym.

Reforma zarządzania gospodarczego w UE spowodowała znaczące innowacje instytucjonalne w państwach członkowskich, w szczególności w strefie euro. Jedną z najistotniejszych zmian, choć na ogół pomijaną w nauce prawa i w debacie publicznej, jest obowiązkowe powołanie niezależnych instytucji fiskalnych w celu przywrócenia wiarygodności fiskalnej i zachowania zdrowych rachunków publicznych. Prawo unijne i międzynarodowe, poprzez Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (TSKZ), ustanowiło pewne wymogi dla państw członkowskich w celu uczynienia tych instytucji fiskalnych rzeczywiście niezależnymi od władz budżetowych oraz zwiększenia przejrzystości i spójności procesu decyzyjnego w zakresie polityki fiskalnej.

O ile instytucje te były przedmiotem obszernych badań w literaturze ekonomicznej, o tyle brakuje konstytucyjnej analizy ich przyszłego i rzeczywistego wpływu na krajowe systemy prawne. W rzeczywistości, w zależności od ich kształtu i uprawnień, mogłyby one zmienić zwykłą dynamikę międzyinstytucjonalną w zakresie decyzji budżetowych. IFI mogłyby bowiem zrekompensować marginalizację parlamentów w procedurach budżetowych w zakresie, w jakim są one w stanie zaoferować wiarygodne i niezależne informacje od władzy wykonawczej oraz w przypadku wprowadzenia mechanizmów "przestrzegaj lub wyjaśnij". Z kolei w przypadku, gdy IFI działa w ramach władzy wykonawczej i nie jest autonomiczna w wykonywaniu swojego mandatu, odpowiedzialność parlamentarna może być jeszcze bardziej zagrożona. Niezależne instytucje fiskalne mogłyby również wpłynąć na demokratyczny proces tworzenia reguł budżetowych, gdyby ich technokratyczne ustalenia mogły zastąpić ustalenia władz budżetowych. Rozpoznanie tego zjawiska, które ujawnia nowe tendencje polityczne na linii relacji między niezależnymi instytucjami fiskalnymi, parlamentem i samym rządem, ma zatem duże znaczenie z punktu widzenia badań. Poczynione ustalenia mają nie tylko istotne znaczenie poznawcze, ale mogą okazać się przydatne dla potrzeb kształtowania praktyki ustrojowej Polski. Warto w tym miejscu wspomnieć, że Polska, jako jedyne państwo członkowskie UE, nie utworzyła dotychczas rady fiskalnej. Mając na uwadze taką możliwość, w procesie poszukiwania efektywnych rozwiązań, ustalenia te mogą okazać się bardzo przydatnym "know-how" dla polskiego systemu konstytucyjnego.

Główne pytania badawcze, na które ma odpowiedzieć niniejszy projekt, są następujące:

- Jaka jest konstytucyjna pozycja niezależnych instytucji fiskalnych i gdzie zostały one umiejscowione w systemie konstytucyjnym?
- Który z modeli funkcjonowania rady fiskalnej byłby najbardziej efektywny w polskim systemie rządów?
- Czy rady fiskalne są w stanie przeciwstawić się dominacji władzy wykonawczej oraz marginalizacji parlamentu i obywateli przy podejmowaniu decyzji budżetowych?
- Jakie są konstytucyjne implikacje rad fiskalnych dla demokratycznej odpowiedzialności za decyzje budżetowe w państwach członkowskich UE?

Poprzez porównawczą analizę konstytucyjną, projekt badawczy ma na celu ocenę konstytucyjnego wpływu niezależnych instytucji fiskalnych na parlamenty, rządy oraz na demokratyczną odpowiedzialność za decyzje budżetowe w państwach członkowskich UE. Analiza nie będzie ograniczona do krajów strefy euro, ale obejmie również kraje spoza Unii Gospodarczej i Walutowej.