

Grażyna Ancyparowicz

Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa
Katedra Finansów i Rachunkowości

Proces konwergencji fiskalnej w Polsce. Dokonania i prognozy

Kody JEL: H30, H50, H62, H68

Słowa kluczowe: finanse publiczne, sektor instytucji rządowych i samorządowych, notyfikacja fiskalna, reguła wydatkowa, kurs walutowy

Streszczenie. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie standingu sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government) po zamknięciu w 2015 roku procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. W badaniu zastosowano metodę analizy dokumentów rządowych oraz wewnętrznych materiałów banku centralnego dotyczących polityki fiskalnej oraz wpływu kursu PLN na gospodarkę i finanse publiczne. Wskazano czynniki, które przyniosły znaczącą poprawę wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014–2017 z uwzględnieniem kontrybucji podsektorów instytucjonalnych do poprawy wyniku całego sektora. Przedstawiono najważniejsze inicjatywy rządowe zmierzające do redukcji strukturalnego deficytu sektora general government. Podjęto próbę identyfikacji głównych ryzyk zagrażających realizacji średniookresowego celu budżetowego (deficyt na poziomie 1% PKB w 2021 roku), wychodząc z założenia, że wczesne rozpoznanie potencjalnych zagrożeń sprzyja – jeśli nie eliminacji – to przynajmniej osłabieniu ich negatywnych skutków.

Wprowadzenie

Polski sektor finansów publicznych jest obciążony długiem, który narastał ze szczególnym natężeniem w pierwszej dekadzie XXI wieku. Inicjatywy rządowe, podjęte w latach 2010–2013, zmierzające do kontrolowania tempa zadłużenia państwa, przyniosły

poprawę, dzięki czemu udało się utrzymać strukturalny deficyt oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie referencyjnym. W późniejszym okresie podjęto szereg działań zorientowanych na zwiększenie dochodów podatkowych i zdyscyplinowanie wydatków. Jednakże prognozy Ministerstwa Finansów (2018, s. 39–43) wskazują na permanentny deficyt sektora finansów publicznych w perspektywie 2021 roku, a w konsekwencji na dalszy nominalny wzrost zadłużenia państwa, przy relatywnej poprawie relacji długu publicznego do PKB (MF, 2018, s. 39–43).

W niniejszym opracowaniu omówiono wyniki realizowanej w latach 2016–2018 polityki fiskalnej oraz dokonano oceny możliwości realizacji średniookresowego celu budżetowego w kontekście podjętych reform systemowych.

1. Instrumenty dyscyplinujące politykę fiskalną w Unii Europejskiej

Kryteria konwergencji (zwane także kryteriami spójności) dzieli się na trzy rodzaje: kryteria pieniężne dotyczące stabilności cen (ocena bazuje na zharmonizowanym wskaźniku inflacji towarów i usług konsumpcyjnych – HICP) i długoterminowych stóp procentowych (ocenianych na podstawie dochodowości 10-letnich obligacji skarbowych poszczególnych państw); kryteria budżetowe dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych; kryterium kursowe (dotyczy krajów uczestniczących w mechanizmie kursów walutowych – ERM II). W ramach kryteriów budżetowych Komisja Europejska ocenia wypełnienie dwóch warunków: maksymalnego poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3% PKB (w rzeczywistości próg tolerancji sięga – w określonych przypadkach – 3,5% PKB) oraz maksymalnego poziomu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 60% (tu margines tolerancji jest dość szeroki).

1.1. Sankcje za naruszenie konwergencji fiskalnej

W art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) jego sygnatariusze zobowiązali się do „unikania nadmiernego deficytu budżetowego”, informowania Komisji Europejskiej o bieżącym i prognozowanym stanie finansów, zapewnienia autonomii bankom centralnym oraz – w przypadku przekroczenia referencyjnego poziomu wskaźników konwergencji nominalnej – podjęcia działań naprawczych (TFUE, 2012).

Wynik strukturalny sektora general government jest systematycznie monitorowany przez Komisję Europejską w celu stwierdzenia, czy kraje członkowskie stosują się do jej zaleceń i potrafią utrzymać dyscyplinę w zarządzaniu zasobami publicznymi. Działania te przebiegają w sposób sformalizowany, zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu (EDP, ang. *excessive deficit procedure*). Procedura ta składa się z: notyfikacji fiskalnej, badania dyscypliny budżetowej, wydania opinii ECOFIN-u, decyzji Rady, przekazania zaleceń i określenia terminu redukcji nadmiernego deficytu, oceny efektywności programu konsolidacji sektora finansów publicznych, publikacji decyzji Rady o wdrożeniu procedury nadmiernego deficytu, wezwania kraju członkowskiego do podjęcia kroków ograniczających

deficyt do akceptowalnego poziomu, a jeśli to nie przynosi efektów – nałożenia sankcji i kar pieniężnych (Kopits, Symansky, 1998).

Sankcje wobec państw strefy euro przyjmują formę nieoprocentowanego depozytu w Komisji Europejskiej (KE), którego kwota składa się ze składnika stałego (0,2% PKB) i zmiennego (jedna dziesiąta różnicy między deficytem wyrażonym jako procent PKB w roku, w którym deficyt został uznany za nadmierny, a wartością bazową). Jeżeli w ciągu dwóch kolejnych lat nadmierny deficyt nie zostanie skorygowany, depozyt wzrasta do 0,5% PKB i jest z zasady przekształcony w karę. W przypadku uchylecia decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu Rada uchyla także wszelkie niezrealizowane sankcje, jednak środki już przekazane tytułem kary nie podlegają zwrotowi. Odsetki od depozytów oraz dochody z kar, które uprzednio były rozdzielane proporcjonalnie do udziału w całkowitym Produkcie Narodowym Brutto państw niewykazujących nadmiernego deficytu, obecnie służą ochronie stabilności finansowej strefy euro. Kraje spoza strefy euro (w tym również kraje objęte derogacją), z mocy art. 139 ustęp 2 lit. b) TFUE nie podlegają aż tak dotkliwym sankcjom, lecz aż do czasu wyjścia z EDP nie mogą korzystać ze środków Funduszu Spójności.

1.2. Średniookresowy cel budżetowy

Po kryzysie, który zaburzył funkcjonowanie globalnych rynków finansowych w latach 2008–2009, obciążenie sektora finansów publicznych z tytułu realizacji programów interwencyjnych w Europie Zachodniej było tak wielkie, że żaden kraj nie był w stanie utrzymać dyscypliny fiskalnej. Podjęte programy oszczędnościowe, polegające głównie na cięciach wydatków budżetowych i redukcji zatrudnienia, hamowały konsumpcję, negatywnie wpływały na nastroje przedsiębiorców, a tym samym jeszcze bardziej ograniczały szanse przełamania uporczywej recesji. W tej sytuacji, w nawiązaniu do art. 121 TFUE oraz innych norm prawa Unii Europejskiej, w 2005 roku zmodyfikowano zawarty w 1997 roku w Amsterdamie Pakt stabilności i wzrostu, zobowiązując państwa członkowskie Unii Europejskiej do osiągnięcia tzw. średniookresowego celu budżetowego (MTO, ang. *Medium-Term Budgetary Objective*), aby realizację kryterium deficytu budżetowego podczas normalnych wahań cyklicznych.

Na przestrzeni lat funkcja MTO w systemie reguł budżetowych UE zmieniała się, także metodologia wyznaczania salda cyklicznego oraz średniookresowego celu budżetowego podlegała okresowej aktualizacji (Easterly, Rebelo, 1993). W pierwszym okresie funkcjonowania strefy euro najważniejszą rolę odgrywały nominalne kryteria konwergencji, a celom średniookresowym przypisywano mniejszą wagę (Blanchard, Chouraqui, Hagemann, Sartor, 1990; Blanchard, Giavazzi, 2003). W 2009 roku zasady konstrukcji MTO zostały ujednoczone, oparte na wskaźnikach, takich jak wzrost potencjalny czy krańcowa wrażliwość salda budżetowego względem cyklu koniunkturalnego. Jednocześnie stały się one bardziej skomplikowane i trudniejsze do osiągnięcia w praktyce, zwłaszcza przez kraje najbardziej zadłużone. Kraje te musiałyby podjąć dodatkowy wysiłek, aby ich poziom zadłużenia zbliżył się do wartości referencyjnej, lecz pociągałoby to za sobą

spowolnienie tempa wzrostu realnej sfery ich gospodarki, a w konsekwencji utrudniałoby poprawę wyniku sektora general government, przed czym przestrzega wielu badaczy (m.in. Baran, 2013; Jabłonowski, Müller, Raffelhüschen, 2010; Mourre, Isbasoiu, Paternoster, Salto, 2013; Siekmann 206; Tiar, Dominique 2012).

Prognozy poziomu i zmian salda strukturalnego sporządzone przez Komisję Europejską po załamaniu rynku finansowego w 2009 roku wskazywały, że przy ówczesnych założeniach aż 11 krajów strefy euro nie osiągnie swoich średniookresowych celów w okresie objętym programem, a trzy państwa nie przeprowadzą nawet minimalnej korekty salda strukturalnego. Szanse poprawy sytuacji upatrywano w nałożeniu na kraje Unii Europejskiej powszechnego obowiązku implementacji MTO do wewnętrznych systemów prawa, przy zachowaniu zgodności norm krajowych z zapisami unijnymi w zakresie: celu, zasad, klauzul wyjścia, skutecznego i terminowego monitorowania przez organy niezależne od władz budżetowych państwa członkowskiego, sankcji za nieprzestrzeganie reguł i uwzględniania tych reguł w corocznych ustawach budżetowych.

Od 2011 roku, w ramach inicjatyw zwiększających dyscyplinę w gospodarowaniu zasobami publicznymi, wiodącym narzędziem oceny postępu na drodze do realizacji MTO jest benchmark wydatkowy, wyznaczany przez Komisję Europejską na podstawie referencyjnego tempa wzrostu gospodarki kraju członkowskiego w średnim okresie (Rozporządzenie, 2011).

2. Stan polskich finansów publicznych w świetle notyfikacji fiskalnej z kwietnia 2018 roku

Polska weszła w okres transformacji ustrojowej obciążona długiem publicznym przekraczającym ówczesne możliwości spłaty wymagalnych zobowiązań, zwłaszcza że głęboki kryzys, w jakim pogrążyła gospodarkę narodową „terapia szokowa”, na wiele lat zrujnował budżet państwa i głęboko naruszył stabilność funduszy ubezpieczenia społecznego. Utrzymujące się od 1991 roku permanentne niedobory środków budżetowych generowały coraz wyższe zadłużenie sektora rządowego, pomimo szybkiego i zawartego na względnie korzystnych warunkach układu z wierzycielami zrzeszonymi w Klubie Paryskim i Klubie Londyńskim. Wraz z normalizacją stosunków gospodarczych i reformą systemu finansowego wzorowaną na rozwiązaniach zachodnioeuropejskich pojawiła się szansa zrównoważenia budżetu państwa, lecz na przeszkodzie stanęła wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 roku prywatyzacja emerytur. Jej destrukcyjny wpływ zmniejszył się dopiero po reformie (grudzień 2013), w wyniku której nastąpiło przejęcie części obligacyjnej portfela otwartych funduszy emerytalnych (marzec 2014), a przynależność do tych funduszy stała się dobrowolna.

2.1. Wynik polskiego sektora general government w latach 2014–2017

Akcesja Polski do Unii Europejskiej nastąpiła na warunkach *acquis communautaire*, toteż mimo derogacji w sprawie przyjęcia euro, zgodnie z art. 140 Traktatu Lizbońskiego

oraz Protokołem Nr 13585 jest zobowiązana do notyfikacji fiskalnej. Wypełniając ten wymóg, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego za pośrednictwem Eurostatu dwa razy w roku przekazuje Komisji Europejskiej komunikaty o stanie finansów sektora general government, zaś premier rokrocznie przedkłada tej Komisji i Radzie ECOFIN aktualizację programu konwergencji. Dokumenty te zawierają informację o wykonaniu wydanych wcześniej zaleceń KE dla polityki gospodarczej, a równocześnie stanowią podstawę do oceny podjętych działań naprawczych i rekomendacji na przyszłość.

Tabela 1. Wynik finansowy i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
W mln zł				
Wynik sektora general government	-62 338	-47 632	-43 647	-32 953
Wynik podsektora instytucji rządowych	-39 790	-39 831	-46 474	-75 097
Wynik podsektora instytucji samorządowych	-3 782	80	4 601	1 543
Wynik podsektora instytucji zabezpieczenia społecznego	-18 766	-7 881	-1 769	40 601
Dług sektora general government	864 240	919 889	1 006 585	1 003 399
W % PKB				
Wynik sektora general government	-3,6	-2,6	-2,3	-1,7
Wynik podsektora instytucji rządowych	-2,3	-2,2	-2,5	-3,8
Wynik podsektora instytucji samorządowych	-0,2	0,0	0,2	0,1
Wynik podsektora instytucji zabezpieczenia społecznego	-1,1	-0,4	-0,1	2,0
Dług sektora general government	50,3	51,1	54,2	50,6

Uwaga: Dane zawarte w tabeli 1 są nieporównywalne z danymi we wcześniejszych komunikatach dotyczących notyfikacji fiskalnej. Zostały opracowane zgodnie z metodyką ESA 2010 oraz Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (2013) oraz wytycznymi (2016).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

Najnowszy komunikat Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) przekazany do Eurostatu w kwietniu 2018 roku wskazuje, że w ostatnich czterech latach nastąpiło ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i względnym. W 2017 roku deficyt sektora rządowego pogłębił się niemal dwukrotnie w stosunku do 2014 roku, ale wynik ogólny był lepszy, głównie z uwagi wysoką nadwyżkę podsektora zabezpieczenia społecznego oraz dodatni wkład podsektora samorządowego (tabela 1).

W latach 2014–2016 dług publiczny narastał, zbliżając się do konstytucyjnego progu ostrożnościowego (55%), jednak w 2017 roku wykazano jego nominalny spadek o 3,2 mld zł, a w rezultacie – poprawę relacji zadłużenia sektora general government do PKB o 3,6 pkt proc. Zdecydowały o tym głównie trzy czynniki: zmiana struktury długu polegająca na zmniejszeniu o 6,4 pkt proc. udziału nierezydentów, umocnienie kursu złotego oraz obniżenie premii za ryzyko w inwestycjach portfelowych.

2.1.1. Dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych

W 2017 roku polski PKB wzrósł (w cenach stałych) o 4,6% i tym samym osiągnął dynamikę najwyższą od ośmiu lat. Dobra koniunktura pozytywnie wpłynęła na dochody podatkowe (tabela 2). Stanowiły one (w ujęciu memoriałowym) równowartość 21% PKB; był to wskaźnik niższy tylko o 1 pkt proc. od rekordu ustanowionego w 2007 roku. Na uwagę zasługuje również wzrost o 63 mld zł dochodów podatkowych w ujęciu kasowym, w tym prawie połowę (30 mld zł) stanowiły dodatkowe wpływy z podatku od towarów i usług, a ok. 2 mld zł – wpływy z akcyzy.

Na tak wysoki przyrost dochodów z podatków pośrednich wpłynęła przede wszystkim wysoka dynamika konsumpcji prywatnej, przy czym część efektywnego popytu przesunęła się z artykułów pierwszej potrzeby (objętych preferencyjnymi stawkami PTU) w kierunku towarów wyższego rzędu, obłożonych stawką podstawową (23%). Na dynamikę konsumpcji oddziaływał wzrost rozporządzalnych dochodów gospodarstw domowych, o czym decydował głównie wzrost zatrudnienia (przy umiarkowanej dynamice wynagrodzeń). Istotną rolę odegrały także programy pomocowe adresowane do różnych środowisk, przede wszystkim zaś świadczenia wychowawcze (program Rodzina 500 plus) oraz przywrócenie wieku emerytalnego, ponieważ spośród 313 tys. osób, które skorzystały z tego uprawnienia, ok. jedna trzecia kontynuuje pracę zarobkową, czerpiąc środki utrzymania z emerytury i wynagrodzenia.

Wzrost dostaw towarów i usług osiągnięto głównie metodami ekstensywnymi. Przedsiębiorcy powstrzymywali się od szerszej aktywności inwestycyjnej, o czym świadczy fakt, że w 2017 roku nakłady brutto na środki trwałe w ujęciu nominalnym były o ponad 11 mld zł (5,1%) niższe niż w 2015 roku. Ułatwiło to utrzymanie relatywnie wysokiej rentowności działalności gospodarczej, a ta sytuacja przełożyła się na wzrost (o 4,3 mld zł) wpływów z podatku dochodowego od korporacji (CIT).

Tabela 2. Dochody podatkowe sektora rządowego i samorządowego

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Dochody w mln zł				
Sektor general government, w tym:	664 458	700 317	720 787	784 023
Podsektor instytucji rządowych	352 315	373 002	387 216	421 389
Podsektor instytucji samorządowych	225 603	230 473	244 272	265 873
Podatki i inne dochody związane z produkcją oraz importem (PTU, akcyza, cła) w mln zł				
Sektor general government, w tym:	220 846	231 106	250 188	270 821
Podsektor instytucji rządowych	199 553	209 215	227 609	247 088
Podsektor instytucji samorządowych	21 293	21 891	22 579	23 733
Podatki od dochodów i majątku (PIT, CIT, gruntowy, od nieruchomości, od spadków i darowizn itp.)				
Sektor general government, w tym:	116 633	124 634	132 472	145 915
Podsektor instytucji rządowych (szczebel centralny)	67 060	71 651	75 534	83 724
Podsektor instytucji samorządowych (szczebel lokalny)	49 573	52 983	56 938	62 191

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

Analizując źródła dodatkowych wpływów budżetowych w 2017 roku, nie można pominąć wprowadzanych od połowy 2016 roku zmian w systemie legislacyjnym ukierunkowanych na ograniczanie szarej i czarnej strefy w rozliczeniach z budżetem. Należy tu wymienić takie instrumenty dyscyplinujące podatników jak: klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania (czerwiec 2016); pakiet paliwowy (wprowadzony 1 sierpnia 2016); obowiązujące od 1 stycznia 2017 roku przepisy dotyczące przesłanek odmowy rejestracji oraz doprecyzowanie warunków wykreślenia podatnika z rejestru VAT; przywrócenie (od tej samej daty) sankcji (do 100%) dla podatników, którzy zawyżają naliczony VAT; zwiększenie od marca 2017 roku kar za przestępstwa podatkowe, nawet do 25 lat więzienia za sfałszowanie faktur na kwotę przekraczającą 10 mln zł; konfiskata rozszerzona wyłudzonego mienia i mienia użytego do popełnienia przestępstw skarbowych, wprowadzona nowelizacją kodeksu karnego i innych ustaw i obowiązująca od kwietnia 2017 roku.

Jak szacuje Ministerstwo Finansów: „poziom dochodów z czterech podstawowych podatków centralnych (tj. podatków będących dochodami budżetu państwa wraz z udziałami budżetów jednostek samorządu terytorialnego w CIT i PIT) w ujęciu memoriałowym pozostawał niższy o 2,0 pkt. proc. PKB, w porównaniu z 2007 r. W warunkach 2017 r. odpowiada to około 40. mld zł, co wskazuje na wciąż istniejący potencjał do poprawy poziomu ściągальności podatkowej” (MF, 2018, s. 14). Podjęte w tym obszarze działania to: obowiązek comiesięcznego przesyłania informacji o ewidencji zakupów i sprzedaży w formie Jednolitego Pakietu Kontrolnego; pobieranie podatku od towarów i usług u źródła; uruchomienie systemu teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej; zmiany w przepisach podatkowych dotyczących nierezzydentów korzystających z preferencyjnego opodatkowania działalności; wdrożenie systemu monitorowania drogowego przewozu towarów; nakaz przekazywania przez przedsiębiorców informacji o stosowanych schematach podatkowych; poprawa skuteczności egzekucji administracyjnej; rozciągnięcie akcyzy na wszelkie wyroby substytuujące tradycyjne papierosy. Jednakże przewidywane dodatkowe wpływy do budżetu (w ujęciu rok do roku) związane z dalszym uszczelnianiem poboru podatków będą o połowę niższe, gdyż według zapowiedzi mają wynieść: 11 mld zł w 2018, 6 mld zł w 2019, 4 mld zł w 2020 oraz 2 mld zł w 2021 roku (MF, 2018, s. 44–45).

2.1.2. Reguła wydatkowa jako instrument limitujący wydatki budżetowe

Polska, wykonując zobowiązanie ujęte w części prewencyjnej Paktu stabilności i wzrostu, przyjęła średniookresowy cel budżetowy na poziomie -1% PKB, z zastrzeżeniem, że będzie dążyć do tego rezultatu w wieloletniej perspektywie. W planowaniu budżetu (obok ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 162, który określa zasady gospodarowania środkami publicznymi), fundamentalne znaczenie ma reguła wydatkowa. Określa ona maksymalny poziom wydatków sektora general government i nakazuje, aby w sytuacji niewymagającej korekty w zakresie równowagi finansów publicznych, limit wydatkowy rósł w tempie średniookresowego PKB powiększonego

o prognozowaną inflację. Limit wydatków określa się, uwzględniając prognozowane dyskrecjonalne zmiany wpływów i wydatków budżetowych. Reguła ta jest wyposażona ponadto w mechanizm korekty nadmiernych nierównowag, który ma na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych, zarówno w zakresie wypełnienia konstytucyjnej normy długu publicznego, jak i unijnych wymogów dotyczących przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi.

Zgodnie z wymogami dyrektywy unijnej (2011) wbudowano w regułę wydatkową symetryczny mechanizm korygujący bieżący wynik sektora general government z celem operacyjnym powiązany ze średniookresowym celem budżetowym (MTO). Jeśli dług publiczny zbliży się do referencyjnego progu bezpieczeństwa albo deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie dopuszczalny pułap, wydatki będą musiały rosnąć wolniej od średniookresowego realnego tempa wzrostu gospodarczego. Nieprzestrzeganie reguły wydatkowej pociąga za sobą takie same konsekwencje jak złamanie ustawy o finansach publicznych. Przewidziano jednak tzw. klauzulę wyjścia, czyli okoliczności, w których możliwe jest zawieszenie określania limitu według reguły wydatkowej (stan wojenny, stan wyjątkowy albo stan klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

Tabela 3. Wydatki ogółem sektora general government, w tym wydatki podsektora instytucji szczebla rządowego i samorządowego, w mln zł

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Sektor general government, w tym:	726 797	747 949	764 429	816 976
Podsektor instytucji rządowych	392 105	412 833	433 690	496 486
Podsektor instytucji samorządowych	229 385	230 392	239 671	264 330

Uwaga: Dane w tabelach 3, 4 i 5 nie są addytywne, gdyż nie obejmują sektora zabezpieczenia społecznego; dochody i wydatki tego sektora, ze względu na jego specyfikę, przeprowadzono w podrozdziale 2.3.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

Tabela 4. Wydatki bieżące sektora general government, z uwzględnieniem udziału kosztów zatrudnienia i świadczeń społecznych

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Transfery bieżące w mln zł				
Sektor general government	642 894	661 546	695 231	729 015
Podsektor instytucji rządowych	345 413	361 263	386 645	399 656
Podsektor instytucji samorządowych	188 325	191 713	215 807	232 121
Procentowy udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem				
Sektor general government	88,5%	88,4%	90,9%	89,2%
Podsektor instytucji rządowych	88,1%	87,5%	89,2%	80,5%
Podsektor instytucji samorządowych	82,1%	83,2%	90,0%	87,8%

Procentowy udział kosztów zatrudnienia w wydatkach bieżących				
Sektor general government	27,8%	27,8%	27,4%	27,4%
Podsektor instytucji rządowych	23,7%	23,3%	22,8%	23,1%
Podsektor instytucji samorządowych	49,7%	50,4%	45,7%	44,7%
Udział wydatków na świadczenia społeczne (łącznie z wydatkami w naturze) w wydatkach bieżących				
Sektor general government	43,6%	44,1%	46,0%	46,3%
Podsektor instytucji rządowych (szczebel centralny)	7,2%	6,9%	6,8%	7,0%
Podsektor instytucji samorządowych (szczebel lokalny)	10,5%	10,5%	18,5%	20,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

Wydatki instytucji rządowych i samorządowych (tabela 3) rosły w analizowanym okresie głównie pod wpływem wydatków bieżących. Ich udział w wydatkach ogółem sektora general government podlegał nieznacznym fluktuacjom (tabela 4), m.in. pod wpływem uruchomienia w kwietniu 2016 roku programu wypłat świadczeń rodzinnych i rozszerzenia katalogu niektórych świadczeń socjalnych. Istotną pozycją w budżetach tego sektora były koszty osobowe. Jednakże wydatki związane z zatrudnieniem pracowników w jednostkach budżetowych szczebla centralnego rosły stosunkowo powoli, a ich udział w wydatkach ogółem ustabilizował się na poziomie 23%. Nie przeprowadzono bowiem kompleksowej regulacji płac w sferze budżetowej. Koszty zatrudnienia stanowiły natomiast duże obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, co wynika z wiodącej roli gmin i powiatów w realizacji zadań edukacyjnych i pomocy społecznej.

Tabela 5. Nakłady na środki trwałe brutto podsektora instytucji rządowych i samorządowych

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Nakłady na środki trwałe brutto w mln zł				
Sektor general government	77 518	79 087	60 455	73 683
Podsektor instytucji rządowych	36 567	41 228	36 195	41 657
Podsektor instytucji samorządowych	40 642	37 414	23 820	31 850
Procentowy udział nakładów brutto na środki trwałe w wydatkach ogółem sektora general government				
Sektor general government	10,7%	10,6%	7,9%	9,0%
Podsektor instytucji rządowych	5,0%	5,5%	4,7%	5,1%
Podsektor instytucji samorządowych	5,6%	5,0%	3,1%	3,9%
Procentowy udział nakładów brutto na środki trwałe w wydatkach podsektora rządowego i samorządowego				
Podsektor instytucji rządowych	9,3%	10,0%	8,3%	8,4%
Podsektor instytucji samorządowych	17,7%	16,2%	9,9%	12,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

Nakłady brutto na środki trwałe w jednostkach budżetowych cechowała w analizowanym okresie zmienność (tabela 5), w znacznej mierze odzwierciedlająca nie tyle przebieg cyklu koniunkturalnego, ile przebieg cyklu udostępniania środków pomocowych. Przejście do nowej perspektywy unijnej 2014–2020 i pozyskanie środków na realizację programów współfinansowanych przez Unię Europejską wymagało spełnienia tzw. warunków wstępnych, co opóźniło realizację projektów inwestycyjnych. Dopiero w trzecim kwartale 2017 roku inwestycje publiczne wyraźnie się ożywiły, głównie w związku z modernizacją infrastruktury transportowej w ramach: Programu Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.) oraz Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r. Wydatki inwestycyjne podsektora rządowego w 2017 roku nieznacznie przekroczyły poziom z 2015 roku. Natomiast nakłady brutto na środki trwałe w podsektorze samorządowym po załamaniu 2016 roku wciąż pozostawały na relatywnie niskim poziomie. To zdecydowało o ogólnie niższym w porównaniu z okresem 2014–2015 poziomie inwestycji całego sektora general government w latach 2016–2017.

Przyspieszenie dynamiki inwestycji samorządów lokalnych nastąpiło dopiero w drugiej połowie 2017 roku i nie pociągało za sobą konieczności zaciągania nowych pożyczek, ale niska aktywność inwestycyjna jednostek budżetowych szczebla lokalnego (i pozorne oszczędności z tego tytułu) to sytuacja przejściowa. Absorpcja środków unijnych będzie wymagać znacznego wkładu własnego, bowiem struktura planowanych inwestycji (transport miejski, gospodarka niskoemisyjna, rewitalizacja, ochrona środowiska ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód, modernizacja dróg lokalnych) wskazuje na ich wysoką kapitałochłonność. W tych okolicznościach zamiast dodatniego wpływu na wynik strukturalny sektora general government (tak jak to było w ostatnich trzech latach analizowanego okresu) wynik podsektora instytucji szczebla lokalnego może w przyszłości zamknąć się deficytem.

2.1.3. Dochody i wydatki podsektora zabezpieczenia społecznego

Prawo do zabezpieczenia społecznego wynika z wielu międzynarodowych aktów prawnych, m.in. z podpisanej przez Polskę w dniu 26 listopada 1991 roku Konwencji Europejskiej, która warunkowała członkostwo w Unii Europejskiej. Jest to prawo tak ważne, że w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1997) *explicite* zdefiniowano obowiązki państwa w tym zakresie. Za jego wykonanie odpowiadają wyspecjalizowane instytucje szczebla centralnego: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Narodowy Fundusz Zdrowia.

Tabela 6. Dochody, wydatki oraz wynik podsektora instytucji zabezpieczenia społecznego

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Dochody w mln zł				
Ogółem podsektor zabezpieczenia społecznego	267 511	291 049	306 859	362 390
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	210 152	225 791	238 696	257 447
Inne niż składki transfery bieżące	59 407	67 487	70 526	68 353
Transfery kapitałowe	-2 048	-2 229	-2 363	36 590

Wydatki w mln zł				
Ogółem podsektor zabezpieczenia społecznego	286 277	298 930	308 628	321 789
Wydatki bieżące w mln zł	284 627	297 836	307 524	321 105
Transfery społeczne inne niż świadczenia w naturze	209 779	218 651	224 157	231 160
Transfery socjalne w naturze	25 760	28 202	28 920	31 919
Koszty związane z zatrudnieniem	3 309	3 327	3 571	3 829
Inne wydatki bieżące	45 779	47 656	50 876	54 197
Wydatki majątkowe w mln zł	1650	1094	1104	684
Transfery kapitałowe	1 341	652	665	512
Akumulacja brutto	309	442	439	172
Wynik podsektora instytucji zabezpieczenia społecznego	-18 766	-7 881	-1 769	40 601

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

W analizowanym okresie na wynik sektora zabezpieczenia społecznego korzystnie wpłynęła poprawiająca się z roku na rok pozycja pracownika na rynku pracy i ograniczanie szarej i czarnej strefy w zatrudnieniu. Przychody NFZ były wyższe niż rozchody; w przypadku ZUS i KRUS znacznie zmniejszono dotacje na świadczenia emerytalno-rentowe. W ubezpieczeniach rolników indywidualnych liczba świadczeniobiorców systematycznie spada, a świadczenia są wypłacane na minimalnym gwarantowanym przez państwo poziomie. Natomiast w ubezpieczeniach pracowniczych liczba świadczeniobiorców rosła, ale przeciętne świadczenia malały, wraz ze wzrostem liczby osób, które pobierają świadczenia w systemie zdefiniowanej składki.

O wysokiej dodatniej kontrybucji sektora zabezpieczenia społecznego do ogólnego wyniku instytucji rządowych i samorządowych zdecydowała reforma kapitałowego filara emerytalnego. Ponad 12 mln osób skorzystało z możliwości rezygnacji z oszczędzania na emeryturę z OFE, wskutek czego wielokrotnie zmalały transfery z budżetu państwa wyrównujące ubytek składki przekazanej przez ZUS do tych funduszy. Jednakże ogólny wynik podsektora zabezpieczenia społecznego poprawił się nie z tego powodu, lecz dzięki transferom kapitałowemu. Tzw. suwak bezpieczeństwa umożliwia bowiem sukcesywne przejmowanie przez publiczny sektor zabezpieczenia społecznego aktywów równych wartości jednostek rozrachunkowych zgromadzonych na rachunkach OFE przez osoby, którym do wieku emerytalnego brakuje 10 lat. Efektywność zarządzania tymi aktywami była wysoka; w sprawozdaniu z wykonania planu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za 2017 rok w pozycji „pozostałe zwiększenia” ZUS wykazał dochód z kapitału przekraczający 39 mld zł.

Pozytywny (choć trudny do oszacowania) wpływ na dochody podsektora instytucji zabezpieczenia społecznego miały działania podejmowane w obszarze infrastruktury informatyczno-księgowej. W szczególności, dzięki wsparciu Narodowego Banku Polskiego (który udostępnił 2,5 mln kont) od 1 stycznia 2018 roku wszystkie należne składki na ubezpieczenia pracownicze wpłacane są na jeden indywidualny rachunek płatnika w ZUS, co zmniejsza koszty weryfikacji błędów, a zarazem zwiększa transparentność i efektywność systemu płatności.

3. Szacunek wpływu aprecjacji PLN na główne wskaźniki makroekonomiczne

Do oszacowania wpływu umocnienia kursu złotego na najważniejsze zmienne makroekonomiczne wykorzystano model NECMOD (tabela 7). Impuls został zdefiniowany jako nieoczekiwany wpływ zewnętrznego czynnika, który wywołuje aprecjację kursu złotego; po czterech kwartałach kurs ten w stosunku do wartości początkowej wzrasta o 5%, po ośmiu – o 10%.

Tabela 7. Reakcja wybranych zmiennych na stopniową aprecjację kursu złotego w czwartym i ósmym kwartale symulacji; ceny stałe z roku bazowego

Aprecjacja nominalnego kursu złotego	IV kwartał	VIII kwartał
	5%	10%
Zmiana indeksu wyrażona w punktach procentowych w stosunku do poziomu z roku poprzedniego		
Produkt krajowy brutto	-0,2	-0,4
Spożycie indywidualne (prywatne)	0,0	0,1
Spożycie publiczne	0,2	0,3
Nakłady brutto na środki trwałe	-0,1	-0,2
Zapasy i rezerwy	0,1	0,1
Eksport netto (saldo handlu zagranicznego)	-0,3	-0,6
Stosunek salda towarów i usług do produktu krajowego brutto	0,0	-0,2
Stopa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacja mierzona CPI)	-0,5	-1,2
Inflacja bazowa	-0,4	1,0
Inflacja cen żywności	-0,6	-1,1
Inflacja cen energii	-0,8	-1,8
Inflacja cen importu	-2,0	-2,1
Realne dochody do dyspozycji gospodarstw domowych	0,3	0,5
Wynagrodzenia	-0,1	-0,6
Stopa wzrostu bezrobocia	0,1	0,3
Deficyt sektora general government w relacji do PKB	0,0	-0,1
Dług sektora general government w relacji do PKB	-0,9	-1,3

Uwaga: Skala efektu przeniesienia kursu walutowego na inflację może również zależeć od czynników cyklicznych. W raporcie nt. mechanizmu transmisji polityki monetarnej w Polsce, Kapuściński i in. (2016) wskazują, że związek ten jest najbardziej wyraźny w fazie rozkwitu i ożywienia gospodarczego. Moment wykonywania symulacji może więc mieć znaczenie dla oceny wpływu kursu na podstawowe zmienne makroekonomiczne oraz dla ewentualnej korekty wyników z modelu NECMOD, który pokazuje przeciętną reakcję tych zmiennych w próbie, na której estymowano parametry modelu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NBP, 2018, s. 9.

Aprecjacja złotego obniża koszt obsługi zadłużenia zagranicznego i składki unijnej, przyczynia się do spadku krótkookresowej stopy procentowej obligacji skarbowych, ale niesie także niepożądane skutki: zmniejsza konkurencyjność polskiej gospodarki na

rynkach międzynarodowych, obniżając tempo jej wzrostu, a tym samym negatywnie wpływa na wydajność źródeł fiskalnych, a w konsekwencji na wynik sektora general government. Poprawa salda tego sektora jest przejściowa, bo już po drugim roku można spodziewać się niewielkiego wzrostu deficytu. W ciągu dwu lat łączna (korzystna) zmiana długu publicznego w relacji do PKB jest częściowo zniesiona przez niższą nominalną wartość PKB.

Utrzymująca się przez dłuższy czas aprecjacja kursu złotego pozytywnie oddziałuje natomiast na projekty współfinansowane przez Unię Europejską, bowiem rozliczenia między beneficjentami a instytucjami odpowiedzialnymi za wypłatę tych środków odbywają się w walucie krajowej. Zmiany kursu silniej wpływają na absorpcję środków unijnych dopiero w końcowych latach perspektywy; wówczas wartość wykorzystanych środków wspólnotowych zbliża się do denominowanych w euro limitów alokacji i wahania kursu walutowego wywierają znaczący (pozytywny) wpływ na wysokość środków, które mogą być jeszcze przeznaczone na nowe projekty, pod warunkiem że inflacja nie przekroczy trwale celu określonego w założeniach polityki pieniężnej i nie skłoni banku centralnego do podniesienia referencyjnych stóp procentowych.

Symulacja zmian wskaźnika inflacji w wyniku podobnego impulsu na notowania walut różnych krajów UE wskazuje, iż dla Polski efekt ten jest nieco silniejszy niż średnio dla wszystkich krajów członkowskich UE (Cœuré, 2017). Nie jest to sytuacja nadzwyczajna, gdyż reakcje gospodarki krajów Europy Środkowo-Wschodniej na zmiany kursu są z reguły silniejsze niż państw strefy euro. Różnice między poszczególnymi krajami UE mogą wynikać m.in. ze stopnia koncentracji rynku, stopnia substytucji pomiędzy produktami oraz z udziału niekomercyjnych usług we wskaźniku dóbr konsumpcyjnych, a także z różnic w poziomie dochodu narodowego na mieszkańca. Jako strukturalne i trwale przyczyny tych różnic wymienia się m.in. strategię polityki monetarnej, strukturę importu, stopień integracji gospodarczej oraz pozycję w globalnych łańcuchach produkcji.

Uwagi końcowe

Na tle poprzednich notyfikacji fiskalnych, wynik sektora general government w 2017 roku można ocenić jako bardzo dobry. Wpłynęły na to zarówno czynniki fundamentalne, jak i zdarzenia incydentalne, takie jak wpłata 9 mld zysku NBP do budżetu państwa czy rezygnacja z niektórych kontraktów dla celów obronnych, a także przesunięcia w czasie inwestycji współfinansowanych przez Unię Europejską. Sygnałem ostrzegawczym dla projektów reform socjalnych oraz wysoce kapitałochłonnych przedsięwzięć w zakresie infrastruktury technicznej powinien być fakt, że deficyt podsektora rządowego znacznie pogłębił się w stosunku do lat poprzednich. Komisja Europejska dostrzegła ten fakt i już w lipcu 2017 roku wyraziła swe zaniepokojenie, zalecając:

- „podjęcie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r., zgodnie z wymogami części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*, przy uwzględnieniu potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych;

- podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych oraz ograniczenia stosowania obniżonych stawek VAT” (MF, 2018, s. 6).

W odpowiedzi rząd przygotował prognozę (tabela 8), opartą na ostrożnych założeniach makroekonomicznych, z której wynika, że w horyzoncie 2021 roku nastąpi wyraźna poprawa wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Tabela 8. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych – prognoza

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021
Wzrost PKB w cenach stałych (%)	4,6	3,8	3,8	3,7	3,6
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-1,5	-2,1	-1,5	-1,1	-0,7
Odsetki	1,6	1,4	1,5	1,5	1,5
Działania jednorazowe i tymczasowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
po stronie dochodowej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
po stronie wydatkowej	-0,04	0,0	0,0	0,0	0,0
Potencjalny wzrost PKB (%)	3,2	3,7	3,7	3,8	3,8
Luka produktowa	1,2	1,4	1,5	1,4	1,2
Element cykliczny budżetu	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6
Wynik skorygowany o wpływ cyklu	-2,1	-2,8	-2,3	-1,8	-1,3
Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu	-0,6	-1,4	-0,8	-0,3	0,2
Wynik strukturalny	-2,1	-2,8	-2,3	-1,8	-1,3

Uwaga: wszystkie wskaźniki wyrażone są w procentach, w relacji do PKB.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF, 2018, s. 21.

Symulacja została wykonana przy założeniu spokoju społecznego w kraju oraz stabilności stosunków gospodarczych i politycznych w skali europejskiej i globalnej. Rzeczywistość odbiega od tych założeń. Rosną oczekiwania, nie tylko środowisk dotychczas marginalizowanych, ale także innych grup, na szybką poprawę warunków życia, a i sytuacja międzynarodowa nie jest wolna od poważnych zagrożeń.

Literatura

- Baran, B. (2013). Reguła średniookresowego celu budżetowego w Unii Europejskiej. *Gospodarka Narodowa*, 11–12, 23–47.
- Blanchard, O., Chouraqui, J., Hagemann, R., Sartor, N. (1990). The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. *OECD Economic Studies*, 15, 7–36.
- Blanchard, O.J., Giavazzi, F. (2003). *Reforms that can be done: Improving the SGP through a proper accounting of public investment*. Mimeo.
- Cœuré, B. (2017). *The Transmission of the ECB's Monetary Policy in Standard and Non-Standard Times*. Pobrane z: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170911.en.html> (11.05.2018).

- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8.11.2011 w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dz. Urz. UE L 306/41.
- Easterly, W., Rebelo, S. (1993). Fiscal Policy and Economic Growth. An Empirical Investigation. *Journal of Monetary Economics*, 3, 417–458.
- European Commission (2006). Public finances in EMU – 2006. *European Economy*, 3.
- Eurostat (2016). *Manual on Government Deficit and Debt*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Institute for Advanced Studies (2017). Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report. TAXUD/2015/CC/13. Pobrane z: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_and_reports_on_the_vat_gap_2017.pdf (11.05.2018).
- Jabłonowski, J., Müller, C., Raffelhüschen, B. (2010). *A Fiscal Outlook for Poland Using Generational Accounts*. Pobrane z: <https://www.nbp.pl/badania/seminaria/18VI2010-disc.pdf> (11.05.2018).
- Kapuściński, M., Kocięcki, A., Kowalczyk, H., Łyziak, T., Przystupa, J., Stanisławska, E., Sznajderska, A., Wróbel, E. (2016). *Mechanizm transmisji polityki pieniężnej w Polsce. Co wiemy w 2015 roku?* Warszawa: Instytut Ekonomiczny.
- GUS (2018a). Główny Urząd Statystyczny, *Biuletyn Statystyczny 3/2018*. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoleszno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-32018,4,74.html> (14.05.2018).
- GUS (2018b). Główny Urząd Statystyczny, *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2017 roku*. Pobrane z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2017-roku,1,26>. (11.05.2018).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjęta w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. Dz.U. 2005, nr 93, poz. 775.
- Kopits, G., Symansky, S. (1998). *Fiscal Policy Rules*. Occasional Paper No. 162. Washington: International Monetary Fund.
- MF (2018). Ministerstwo Finansów, *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2018-2021*. Projekt, Warszawa.
- Mourre, G., Isbasoiu, G., Paternoster, D., Salto, M. (2013). The Cyclically-Adjusted Budget Balance Used in the EU Fiscal Framework. An Update. *Economic Papers*, 478.
- NBP (2018). Narodowy Bank Polski, *Wpływ stopniowej aprecjacji złotego na gospodarkę – wyniki z modelu NECMOD*. Materiały wewnętrzne polskiego banku centralnego.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16.11.2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz naboru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz. Urz. UE L 306/12.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21.05.2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE L 1741.
- Rozporządzenie Rady nr 1466/97 WE z 70.07.1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz. Urz. EU L 209/1.

- Siekmann, H. (2006). *The Burden of an Ageing Society as a Public Debt. Third Conference of the Monetary Stability Foundation*. Frankfurt am Main: Institute for Monetary and Financial Stability.
- Tiar, I., Dominique, T. (2012). *On the Sustainability of Public Finances under an EU Framework. Ageing as a Threat for Luxembourg*. Pobrane z: <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/apercus-et-cahiers/cahiers-methodologiques/2012.html> (11.05.2018).
- TFUE (2012). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz.Urz. UE C 326/47.
- Ustawa z 26.06.1974 Kodeks pracy. Dz.U. 2018, poz. 108, z późn. zm.
- Ustawa z 16.11.2004 o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 38.
- Zalecenie Rady z 11.07.2017 w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r. Dz. Urz. UE C 261/20.
- ZUS (2017). Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Plany finansowe Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Pobrane z: <http://bip.zus.pl/documents/493361/1412780/Plany+finansowe+FUS%2C+FEP+i+FRD+na+rok+2017.pdf/fbefbca5-f0c6-43a0-a80d-896d1e0535ef> (18.05.2018).

FISCAL CONVERGENCE IN POLAND. ACHIEVEMENTS AND PROSPECTS

Keywords: public finances, general government sector, fiscal notification, expenditure rule, exchange rate

Summary. This paper presents standing of the Polish general government sector after the excessive deficit procedure had been terminated. The analysis is based on government documents and internal documents of the Polish national central bank, which concern fiscal policy, as well as the relation between the exchange rate of Polish currency (PLN) and the national debt. Factors, which contributed to a significant improvement of the financial result of the general government sector in 2014-2017 have been indicated and the substantial contribution of the institutional subsectors to the overall financial result of the entire sector has been pointed out. The most important government initiatives are presented, which are aimed at the reduction of the structural deficit of the general government sector. An attempt has been made to identify risks that could endanger the medium-term budgetary objective (the deficit on the order of 1% of the GDP in 2021), assuming that an early identification of potential risks facilitates – if not elimination of the risks – then at least the alleviation of their adverse consequences.

Translated by Grażyna Ancyparowicz

Cytowanie

Ancyparowicz, G. (2018). Proces konwergencji fiskalnej w Polsce. Dokonania i prognozy. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 5–20. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-01.