

RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROGRAM KONWERGENCJI

AKTUALIZACJA 2015

Warszawa, kwiecień 2015 r.

Spis treści

Strona

Podsumowanie 5
I. Ogólne ramy prowadzenia polityki gospodarczej i jej cele 5
I.1. Polityka fiskalna w kontekście UE 5
I.2. Koordynacja polityk gospodarczych 7
I.3. Integracja ze strefą euro 9
I.4. Cele polityki gospodarczej 10
II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza 11
II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca 11
II.2. Scenariusz średniookresowy 13
II.3. Wpływ kluczowych reform strukturalnych na wzrost gospodarczy 16
III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych 20
III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu 20
III.2. Działania podjęte w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu 20
III.3. Sytuacja bieżąca 25
III.4. Prognoza średniookresowa 27
III.5. Wynik strukturalny 33
III.6. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych 35
III.7. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych 37
IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu* 38
IV.1. Czynniki ryzyka 38
IV.2. Analiza wrażliwości 40
IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu* 43
V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie 46
V.1. Strategia 46
V.2. Projekcja długookresowa, w tym skutki starzenia się ludności 48
V.3. Zobowiązania warunkowe (*contingent liabilities*) 51
VI. Jakość finansów publicznych 52
VI.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków 52
VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów 56
VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych 62
VII.1. Reguły fiskalne 62
VII.2. Proces budżetowy, w tym zarządzanie statystykami sektora 63
Aneks 65

Spis tabel

Strona

Tabela 1. Kwota wydatków na lata 2014-18 25
Tabela 2. Wynik strukturalny sektora 34
Tabela 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku) 36
Tabela 4. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją 45
Tabela 5. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach 46
Tabela 6. Wzrost transferów przeznaczonych na dzieci między 2013 r. a 2016 r. 47
Tabela 7. Długookresowa stabilność finansów publicznych 49
Tabela 8. Zobowiązania warunkowe 51
Tabela 9. Wydatki według funkcji 56
Tabela 10. Wzrost gospodarczy 65
Tabela 11. Procesy inflacyjne 65
Tabela 12. Rynek pracy 66

Tabela 13. Salda sektorów instytucjonalnych 66
Tabela 14. Podstawowe założenia egzogeniczne 67
Tabela 15. Sektor instytucji rządowych i samorządowych 68
Tabela 16. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu 69
Tabela 17. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*) 69

Spis wykresów

Strona

Wykres 1. Luka produktowa 12
Wykres 2. Wpływ zmiany dochodów i wydatków na zmianę wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB 23
Wykres 3. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych 27
Wykres 4. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych 30
Wykres 5. Zmiana udziału wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB 30
Wykres 6. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB 33
Wykres 7. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych zmodyfikowane zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej 35
Wykres 8. Import UE (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres) 40
Wykres 9. Wolumen inwestycji publicznych (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres) 41
Wykres 10. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres) 42
Wykres 11. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres) 43
Wykres 12. Współczynnik obciążenia demograficznego w Polsce w latach 2013-80 49
Wykres 13. Koszt funkcjonowania administracji (jako suma wynagrodzeń i zużycia pośredniego) 54
Wykres 14. Nakłady brutto na środki trwałe 55
Wykres 15. Wydatki socjalne 55
Wykres 16. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem 57
Wykres 17. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodu i majątku 58
Wykres 18. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne 58
Wykres 19. Obciążenia podatkowe 59

Podsumowanie

Coroczna aktualizacja *Programu konwergencji* (dalej jako *Program*) przedstawia średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych. Dokument opracowano zgodnie z wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich Unii Europejskiej.

Program stanowi część *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* (WPFP), opracowywanego na podstawie *ustawy o finansach publicznych*. WPFP został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 kwietnia br. i będzie podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2016.

Obecna aktualizacja *Programu* powstawała równolegle z tegoroczną edycją *Krajowego Programu Reform* (KPR), zawierającego m.in. przegląd reform strukturalnych służących spełnieniu przez Polskę celów unijnej strategii *Europa 2020* oraz zaleceń Rady sformułowanych na podstawie analizy KPR z 2014 r.[1] *Program* oraz KPR zostaną w kwietniu, w ramach semestru europejskiego, przekazane Komisji Europejskiej oraz Radzie. Zalecenia Rady wydane na podstawie oceny obu programów powinny zostać uwzględnione przed podjęciem kluczowych decyzji w sprawie budżetu na rok przyszły.

Projekty *Programu* oraz KPR podlegały dyskusji połączonych komisji sejmowych do spraw Unii Europejskiej, finansów publicznych oraz gospodarki w dniu 23 kwietnia br.; było to pierwsze tego typu spotkanie. Podobnie jak w poprzednich latach, opinia Rady na temat niniejszego *Programu* oraz zalecenia Rady dotyczące KPR z 2015 r. będą też przedmiotem obrad polskiego Parlamentu.

I. Ogólne ramy prowadzenia polityki gospodarczej i jej cele

I.1. Polityka fiskalna w kontekście UE

W 2009 r. Rada Ecofin (tj. ministrowie państw Unii Europejskiej do spraw finansów i gospodarki) stwierdziła występowanie w Polsce nadmiernego deficytu i zaleciła skorygowanie deficytu do poniżej 3% PKB do 2012 r. Rada Ecofin, pozytywnie oceniając w czerwcu 2013 r. skuteczność działań podjętych przez Polskę dla redukcji deficytu, z uwagi na istotne spowolnienie wzrostu gospodarczego[2] i związane z tym niezrealizowanie wyznaczonego Polsce celu budżetowego określiła termin zlikwidowania nadmiernego deficytu na 2014 r.[3] Ponowne rekomendacje Rady Ecofin z dnia 10 grudnia 2013 r., uwzględniające dalsze pogorszenie koniunktury gospodarczej, przesunęły termin tej korekty o 1 rok, tj. do 2015 r.[4]

W najnowszych rekomendacjach sformułowano cele budżetowe dla Polski w okresie 2013-15 jako deficyty nominalne odpowiednio: 4,8% PKB, 3,9% PKB i 2,8% PKB (z wyłączeniem wpływu transferu aktywów z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Rada Ecofin stwierdziła też, że osiągnięcie celów budżetowych wymaga poprawy wyniku strukturalnego (czyli tej części deficytu nominalnego, na którą rząd ma bezpośredni wpływ przez realizowaną politykę) o 1% PKB w 2014 r. oraz 1,2% PKB w roku następnym. W porównaniu do ówczesnych prognoz Komisji Europejskiej [5] oznaczało to potrzebę podjęcia przez Polskę (przy prognozowanej luce produktowej sięgającej odpowiednio

[1] *Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.*, dostępne na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_poland_pl.pdf

[2] W 2012 r. realny PKB wzrósł w Polsce o 2,0% wobec 4,5% w 2011 r.; w 2013 r. tempo to zmniejszyło się do 1,6%.

[3] http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-07_council/2013-06-21_pl_126-7_council_en.pdf

[4] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0906:FIN:PL:HTML

[5] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee7_en.pdf

-2% PKB oraz -1,6% PKB) nowych działań fiskalnych o trwałym charakterze w wysokości 0,4% PKB w 2014 r. oraz 1% PKB w 2015 r.

Rada Ecofin zaleciła Polsce również:

— poprawę jakości finansów publicznych, w tym ograniczenie do minimum cięć w inwestycjach infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi, dokładny przegląd wydatków socjalnych i ich wydajności;

— zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych (*tax compliance*) i skuteczności administracji podatkowej;

— nadanie bardziej wiążącego charakteru oraz zwiększenie przejrzystości ram instytucjonalnych finansów, w tym dostosowanie definicji (metodyki) stosowanych w krajowym systemie budżetowym do metodyki stosowanej w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA) oraz zapewnienie odpowiednio szerokiego zakresu jej zastosowania, poprawę monitorowania wykonania budżetu państwa w trakcie danego roku i zapewnienie skutecznego oraz terminowego monitorowania przestrzegania stabilizującej reguły wydatkowej w oparciu o wiarygodne i niezależne analizy sporządzane przez niezależne instytucje lub instytucje wyposażone w funkcjonalną autonomię względem władz fiskalnych.

Wreszcie, według Rady Ecofin, konsolidacja fiskalna powinna być wsparta kompleksowymi reformami strukturalnymi, spójnymi z rekomendacjami Rady wydanymi w ramach semestru europejskiego.

Stan wdrożenia przez Polskę zaleceń dotyczących finansów publicznych został zaprezentowany przede wszystkim w rozdziałach III i VII niniejszego *Programu*. Ponadto Polska co pół roku przygotowuje specjalne raporty z postępów we wdrażaniu przytoczonych wyżej rekomendacji Rady Ecofin, które podlegają ocenie Komisji Europejskiej. Na podstawie raportu z dnia 15 października 2014 r.[6] Komisja Europejska utrzymała w zawieszeniu procedurę nadmiernego deficytu, uznając, że dalsze kroki wobec Polski nie są potrzebne.

Z opublikowanych w lutym br. prognoz Komisji Europejskiej[7] wynika, że Polska zrealizowała cele budżetowe na lata 2013-14. Deficyt nominalny w 2013 r. (4,0% PKB) był znacznie mniejszy od rekomendowanego przez Radę Ecofin, a szacowany w 2014 r. (3,6% PKB[8]) również był lepszy od zaleconego. Z kolei deficyt prognozowany na 2015 r. (2,9% PKB) jest nieco powyżej celu budżetowego, ale poniżej wartości referencyjnej 3% PKB, a więc na poziomie, którego osiągnięcie powinno pozwolić na terminowe zakończenie procedury wobec Polski. W 2016 r. deficyt nominalny zmniejszy się według Komisji Europejskiej do 2,6% PKB, natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostanie poniżej 50% PKB.

Kolejny półroczny raport z postępów we wdrażaniu rekomendacji Rady został przekazany przez Polskę w dniu 15 kwietnia br.[9] Zgodnie z informacjami i prognozami przedstawionymi w raporcie oraz w bieżącym *Programie*, deficyt nominalny został w 2014 r. trwale zredukowany poniżej 3% PKB. Rząd pozostaje zdeterminowany, by ograniczać nierównowagę finansów publicznych w sposób niezagrażający średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. Kolejne lata będą więc zorientowane na osiągnięcie przez Polskę średniookresowego celu budżetowego (MTO), czyli deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB. Redukcji deficytu, osiągnięciu MTO i utrzymaniu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie

[6] Raport dostępny na stronie Ministerstwa Finansów pod linkiem: Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu – październik 2014

[7] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee1_en.pdf

[8] Zgodnie z ESA2010.

[9] Raport dostępny na stronie Ministerstwa Finansów pod linkiem: Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu – kwiecień 2015

poniżej wartości referencyjnej 60% PKB będzie sprzyjać przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej wprowadzonej w 2013 r.

I.2. Koordynacja polityk gospodarczych

Zgodnie z art. 121 *Traktatu o funkcjonowaniu UE*, polityki gospodarcze państw członkowskich są przedmiotem wspólnego zainteresowania tych państw i podlegają koordynacji w ramach Rady Ecofin. Dla wzmocnienia skuteczności tego procesu od 2011 r. funkcjonuje podział roku budżetowego na dwa semestry. W pierwszym z nich, zwanym semestrem europejskim, instytucje unijne analizują sytuację gospodarczą i formułują zalecenia dla państw członkowskich, w drugim – zwanym semestrem krajowym – państwa członkowskie starają się odzwierciedlić unijne zalecenia w prowadzonych przez siebie politykach.

W opinii z dnia 8 lipca 2014 r. do poprzedniego *Programu* Rada Ecofin zaleciła Polsce m.in.[10] wzmocnienie strategii budżetowej, aby zapewnić trwałą korektę nadmiernego deficytu do 2015 r., przez osiągnięcie poprawy wyniku strukturalnego wskazanej w zaleceniu Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, zaś po skorygowaniu nadmiernego deficytu i do czasu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego - dążenie do rocznej korekty strukturalnej w wysokości 0,5% PKB jako wartości odniesienia. Trwała korekta nierównowagi budżetowej wymaga według Rady Ecofin wiarygodnego wdrażania ambitnych reform strukturalnych w celu zwiększenia zdolności dostosowawczej gospodarki oraz pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W związku z tym Rada Ecofin zaleciła też Polsce zminimalizowanie cięć w inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy, lepsze ukierunkowanie polityki społecznej oraz poprawę efektywności kosztowej wydatków i ogólnej wydajności sektora opieki zdrowotnej, zwiększenie bazy podatkowej, na przykład przez rozwiązanie problemu nadmiernie rozbudowanego systemu obniżonych stawek VAT, a także poprawę przestrzegania przepisów podatkowych (*tax compliance*), zwłaszcza przez podniesienie wydajności administracji podatkowej. Ponadto, rekomendowała ustanowienie niezależnej rady fiskalnej.

Niniejszy *Program* przestawia w rozdziałach III i VII stan wdrożenia rekomendacji dotyczących finansów publicznych, wydanych przez Radę Ecofin w związku z procedurą nadmiernego deficytu oraz sformułowanych w przytoczonej wyżej opinii do *Programu* z 2014 r. Ponadto, stopień zaawansowania reform strukturalnych zaleconych przez Radę Ecofin na podstawie analizy KPR z 2014 r. omówiony został w tegorocznej edycji KPR. W niniejszym *Programie* skupiono się zaś na reformach najbardziej istotnych dla potencjału gospodarczego i długookresowej stabilności finansów publicznych.

Semestr europejski rozpoczyna się w listopadzie od publikacji przez Komisję Europejską *Rocznej Analizy Wzrostu Gospodarczego* (*Annual Growth Survey* – AGS), opisującej sytuację gospodarczą i wyzwania dla Unii Europejskiej na rok przyszły. Na podstawie AGS i dyskusji państw w różnych formacjach Rady UE Rada Europejska w marcu kolejnego roku przyjmuje wytyczne dla polityki gospodarczej wszystkich państw UE. W najnowszej edycji AGS[11] Komisja Europejska, w celu wzmocnienia i utrwalenia ożywienia gospodarczego, zaproponowała koncentrację polityk gospodarczych Unii Europejskiej w bieżącym roku na:

— pobudzeniu inwestycji,

— przyspieszeniu realizacji reform strukturalnych,

— wdrażaniu konsolidacji budżetowej przyjaznej wzrostowi gospodarczemu.

[10] Por. przypis 1.
[11] http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015_en.pdf

Również Rada Europejska uznała działania wszystkich państw członkowskich i całej Unii Europejskiej w tym roku we wspomnianych 3 kierunkach za priorytetowe[12]. Do końca kwietnia państwa członkowskie tradycyjnie przedłożą Komisji Europejskiej i Radzie Ecofin aktualizacje *Krajowych Programów Reform* i programów stabilności lub konwergencji. Powinny one uwzględniać wspomniane wyżej priorytety polityk gospodarczych wskazane przez Radę Europejską. Na podstawie analizy otrzymanych dokumentów Rada Ecofin wyda w lipcu rekomendacje dla polityk gospodarczych państw członkowskich, kończąc w ten sposób semestr europejski. Państwa członkowskie powinny uwzględnić zalecenia przy projektowaniu budżetów na kolejny rok podczas krajowego semestru.

W odniesieniu do promowanego przez Radę Europejską wspierania inwestycji prezentowana w *Programie* prognoza wskazuje, że do 2018 r. nastąpi dalsza odbudowa inwestycji prywatnych, co przy utrzymywaniu inwestycji publicznych na poziomie powyżej 4% PKB, tj. znacznie powyżej średniej w UE, pozwoli na wzrost udziału inwestycji ogółem do PKB do 21,6%. Istotny udział w inwestycjach będą mieć projekty współfinansowane ze środków UE - Polska pozostaje jednym z liderów w ich wykorzystaniu. Według danych za 2014 r., stopa absorpcji funduszy strukturalnych (relacja wypłaconych środków do dostępnego budżetu) w ramach perspektywy finansowej 2007-13 wyniosła 89,6%[13], co stawia Polskę na 8. miejscu wśród ogółu beneficjentów. Polska otrzymała już z budżetu UE ponad 60 mld euro - najwięcej w UE – i podejmowane są działania, by do końca bieżącego roku w pełni rozdysponować dostępne fundusze UE. Trwają też przygotowania do wykorzystania 82,5 mld EUR z budżetu polityki spójności na lata 2014-20 - Polska znajduje się w grupie krajów UE z zatwierdzonymi przez Komisję Europejską wszystkimi programami operacyjnymi.

Komisja Europejska wraz z publikacją AGS 2015 przedstawiła *Plan inwestycyjny dla Europy*, który w latach 2015-17 ma poprawić warunki inwestowania i wygenerować dodatkowe inwestycje publiczne i prywatne w Unii Europejskiej co najmniej na kwotę 315 mld EUR. Uruchomienie Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (EFIS) będącego jednym z trzech filarów wspomnianego planu jest oczekiwane na czerwiec/lipiec br. W Polsce współfinansowanie projektów przez EFIS będzie umożliwione w szczególności poprzez program *Inwestycje Polskie* w drodze tzw. platform inwestycyjnych, których zawieranie przewiduje się w ramach prac nad utworzeniem EFIS (rozdział II.3).

Zalecona przez Radę Europejską konsolidacja budżetowa przyjazna wzrostowi stanowi także priorytet polskiego rządu. Strategia ograniczania nadmiernego deficytu będzie w dalszym ciągu realizowana głównie przez ograniczanie relacji wydatków do PKB z wykorzystaniem stabilizującej reguły wydatkowej, co powinno przynieść trwalsze efekty konsolidacyjne niż przy podnoszeniu udziału dochodów w PKB (rozdział III). Równocześnie, priorytetyzacja wydatków umożliwia działania wzmacniające potencjał wzrostowy polskiej gospodarki w długim okresie. W szczególności realizowane są działania w odpowiedzi na zmiany w strukturze demograficznej oraz ukierunkowane na poprawę sytuacji materialnej rodzin, zwłaszcza wielodzietnych (rozdział II.3). Konsekwentna redukcja deficytu poprzez pozytywny wpływ na oszczędności krajowe oraz spadek premii za ryzyko uwzględnianej w cenie kapitału pozwoli w horyzoncie *Programu* na szybszą akumulację kapitału w sektorze prywatnym i w całej gospodarce. W efekcie oczekiwane jest przyspieszenie tempa wzrostu potencjalnego PKB w Polsce z 3,2% w 2014 r. do 4,0% w 2018 r.

[12] Por. konkluzje Rady Europejskiej z dnia 19-20 marca 2015 r.: http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2015/03/european-council-conclusions-march-2015-en_pdf/

[13] https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Cohesion-Funding/Bar-chart-Funds-Absorption-Rate-Cohesion-Policy-20/g67v-zjyr

I.3. Integracja ze strefą euro

Wprowadzenie euro stanowi strategiczny cel Polski, którego realizacja na obecnym etapie obejmuje działania na rzecz maksymalizacji korzyści i ograniczenia zagrożeń wynikających z przyszłej zamiany waluty. Z tego względu zostały sformułowane cztery warunki (filary) bezpiecznej integracji Polski ze strefą euro.

Filar pierwszy stanowi ukierunkowanie polityki gospodarczej Polski na trwałe wypełnienie kryteriów konwergencji, w szczególności kryterium dotyczącego dyscypliny fiskalnej. Stabilna perspektywa wypełnienia kryteriów w horyzoncie dwóch lat uczestnictwa w ERM II oraz osiągnięcie porozumienia politycznego co do przeprowadzenia zmian legislacyjnych niezbędnych do przyjęcia wspólnej waluty stanowią warunki przystąpienia do tego mechanizmu. Warunki te zostały sformułowane przez rząd w 2010 r. w dokumencie *Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę*.

Filar drugi to podjęcie dodatkowych działań wzmacniających potencjał i elastyczność polskiej gospodarki, w tym w obszarze instytucjonalnym. Jak pokazały przykłady niektórych krajów strefy euro, wypełnienie kryteriów konwergencji nominalnej nie chroni przed utratą konkurencyjności i nie gwarantuje skuteczności alternatywnych mechanizmów dostosowawczych, a skala korzyści z przyjęcia euro jest warunkowa względem prowadzonej polityki gospodarczej. Brak odpowiedniego przygotowania przed przyjęciem euro do funkcjonowania w unii walutowej, która po reformie instytucjonalnej charakteryzuje się coraz większymi ograniczeniami autonomii polityki gospodarczej – znacząco wykraczającymi poza politykę pieniężną i kursową – może skutkować powieleniem scenariusza kryzysowego obserwowanego w peryferyjnych państwach strefy euro. Dlatego w ramach prac przygotowawczych do wprowadzenia euro w Polsce prowadzone są niezbędne analizy – w tym we współpracy z Bankiem Światowym – mające na celu wskazanie pożądanego kształtu polityki gospodarczej na drodze do euro z uwzględnieniem zmieniających się uwarunkowań. Dotyczą one m.in. zdiagnozowania potencjalnych problemów oraz zaproponowania rozwiązań na rzecz wzrostu konkurencyjności polskiego eksportu oraz poprawy elastyczności rynku produktów.

Filar trzeci obejmuje gruntowne przygotowanie techniczno-organizacyjnej strony procesu. Dotychczas opracowano dwa kluczowe dokumenty: *Ramy Strategiczne Narodowego Planu Wprowadzenia Euro*, przyjęte przez Radę Ministrów w 2010 r., oraz *Narodowy Plan Wprowadzenia Euro* (NPWE), zatwierdzony w 2011 r. przez Komitet do spraw Europejskich. Tym samym większość prac w obszarze praktycznych przygotowań, które mogły być prowadzone na obecnym etapie (bez znajomości daty wprowadzenia euro), została już zakończona. Jednak biorąc pod uwagę skalę zmian instytucjonalnych w Unii Europejskiej i strefie euro, za celową uznano aktualizację NPWE w zakresie konsekwencji tych zmian dla strategii przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce. Od rezultatu tych zmian zależy bowiem obszar koniecznych dostosowań (ekonomicznych i prawnych) oraz bilans korzyści i kosztów z wprowadzenia wspólnej waluty. Termin zakończenia prac nad aktualizacją NPWE jest warunkowy względem zakończenia głównych prac nad reformą kształtu instytucjonalnego Unii Gospodarczej i Walutowej.

Filar czwarty stanowi zaś ustabilizowanie sytuacji w strefie euro, a w szczególności potwierdzenie rzeczywistej skuteczności podjętych reform i kompletność architektury instytucjonalnej strefy euro. Kryzys ujawnił niedoskonałość i niekompletność dotychczasowego systemu instytucjonalnego strefy euro. W rezultacie są wdrażane liczne nowe rozwiązania o charakterze fundamentalnym, stanowiące odpowiedź na zidentyfikowane słabości UGW. Wprowadzane reformy w ramach UE i strefy euro wpływają istotnie na bilans korzyści i kosztów przyjęcia euro przez Polskę. Jednak rzeczywista skuteczność nowych rozwiązań, a więc i korzyści z ich wprowadzenia, zostanie ujawniona dopiero w praktyce ich funkcjonowania.

Ze względu na dużą niepewność co do terminu wypełnienia warunków bezpiecznej integracji Polski ze strefą euro, obecnie rząd nie określa przewidywanej daty przyjęcia wspólnej waluty.

Rząd uznaje jednak za korzystne dla Polski kontynuowanie przygotowań do wprowadzenia euro, w szczególności w zakresie filarów I i II strategii integracji. W ramach III i IV filaru strategii integracji międzyinstytucjonalna struktura organizacyjna ds. wprowadzenia euro przez RP na bieżąco analizuje zmiany instytucjonalne w strefie euro pod kątem ich konsekwencji dla procesu przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce. Ponadto, rząd aktywnie uczestniczy w pracach mających na celu trwałą poprawę stabilności wspólnego obszaru walutowego, przyczyniając się tym samym do realizacji IV filaru strategii integracji.

Obecnie bezpośrednim celem wskazanych działań rządu jest zatem zapewnienie gotowości do przyjęcia euro w momencie, gdy zostaną spełnione wskazane powyżej warunki. Stąd obecne podejście określane jest jako „przygotowuj się i obserwuj" (ang. *get ready and see*). Działania struktury organizacyjnej ds. przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce wychodzą bowiem znacznie poza bierną obserwację rozwoju warunków zewnętrznych.

I.4. Cele polityki gospodarczej

Przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2012 r. *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*[14] (dalej jako *Strategia*) formułuje główny cel rządu w średnim horyzoncie czasowym jako *wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności*. *Strategia* wskazuje trzy obszary strategiczne, na których koncentrować się powinny główne działania w celu przyspieszenia procesów rozwojowych: *Sprawne i efektywne państwo*, *Konkurencyjna gospodarka* oraz *Spójność społeczna i terytorialna*, stanowiące również bazę dla przygotowania kolejnych aktualizacji KPR, w tym KPR 2015/2016.

Podkreśla się przy tym złożoność wyzwania, jakie stanowi konieczność równoważenia finansów publicznych i zwiększania oszczędności przy jednoczesnym wdrażaniu wizji rozwoju opartego na likwidowaniu największych barier rozwojowych i w coraz większym stopniu opartego na edukacji, cyfryzacji i innowacyjności. Przyjęte w *Strategii* założenia dotyczące konsolidacji finansów publicznych (prowadzonej zgodnie z kolejnymi edycjami *Programu*) oznaczają, że warunek niezbędny dla wdrożenia wspomnianej wyżej wizji rozwoju stanowi racjonalizacja struktury wydatków i ich reorientacja na działania kluczowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju.

Zrównoważone finanse publiczne są niezbędnym warunkiem dla stabilności makroekonomicznej i, w konsekwencji, długofalowego wzrostu gospodarczego. Wzmocnieniu stabilności makroekonomicznej w Polsce sprzyjać też będą m.in. utworzenie organu nadzoru makroostrożnościowego oraz stworzenie ram prawnych dla przymusowej restrukturyzacji banków. Celem organu nadzoru makroostrożnościowego będzie m.in. rozpoznanie, ocena i monitorowanie ryzyka systemowego w systemie finansowym lub w jego otoczeniu oraz działanie na rzecz wyeliminowania bądź ograniczenia tego ryzyka, w szczególności - wzmocnienie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego służące wsparciu długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju. Projekt ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym został w dniu 16 kwietnia br. przyjęty przez Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów. Z kolei przygotowywany obecnie projekt ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji wdroży *dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych* (…) (BRRD).

[14] *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25.09.2012 r., dostępna na: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/SRK_2020_112012_1.pdf

II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza

II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca

W II kw. 2013 r. gospodarka polska weszła na ścieżkę wyższego wzrostu, rosnąc przez ostatnie półtora roku w przeciętnym tempie 0,8% (kw/kw, sa), tj. powyżej tempa notowanego w 2012 r., jednak wciąż nieznacznie poniżej długookresowej średniej. W wyraźnym trendzie wzrostowym utrzymywał się eksport, któremu sprzyjała relatywnie wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw oraz poprawa dynamiki aktywności na polskich głównych rynkach eksportowych. Znalazło to swoje odbicie w wyższej dynamice produkcji przemysłowej oraz inwestycji, w szczególności w kategorii tzw. zakupów, obejmującej maszyny i urządzenia oraz środki transportu. Stopniowo poprawiała się też sytuacja na rynku pracy. Było to widoczne we wzroście popytu na pracę i spadku bezrobocia, przy umiarkowanej presji płacowej. W efekcie w tendencji wzrostowej znalazła się konsumpcja prywatna. Od II połowy 2013 r. coraz większą rolę we wzroście PKB (w ujęciu r/r) odgrywał popyt krajowy, który od II kw. 2014 r. stał się jedynym czynnikiem wzrostu gospodarczego, przy ujemnym wkładzie eksportu netto.

W 2014 r. PKB zwiększył się realnie o 3,4%, tj. dwukrotnie więcej niż rok wcześniej. Drugi rok z rzędu przyspieszyło tempo wzrostu eksportu, do czego w dużej mierze przyczyniła się poprawa koniunktury w pozostałych krajach UE, w tym w strefie euro. PKB UE zwiększył się o 1,3%, po stagnacji rok wcześniej, a źródłem tego wzrostu było przyspieszenie dynamiki popytu krajowego. W konsekwencji obserwowany był stosunkowo silny wzrost importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi (na UE przypada blisko 80% polskiego eksportu towarów), który w 2014 r. wyniósł 4%, wobec 1,4% rok wcześniej. Wzrost importu UE, a także importu pozostałych krajów rozwiniętych i innych krajów rozwijających się i w efekcie wzrost polskiego eksportu na te rynki, skompensował spadek eksportu z Polski na rynki wschodnie (w szczególności do Rosji i Ukrainy), wywołany konfliktem między Rosją a Ukrainą, spadkiem dynamiki aktywności w tych krajach i znaczącą deprecjacją ich walut oraz embargiem na eksport produktów żywnościowych do Rosji.

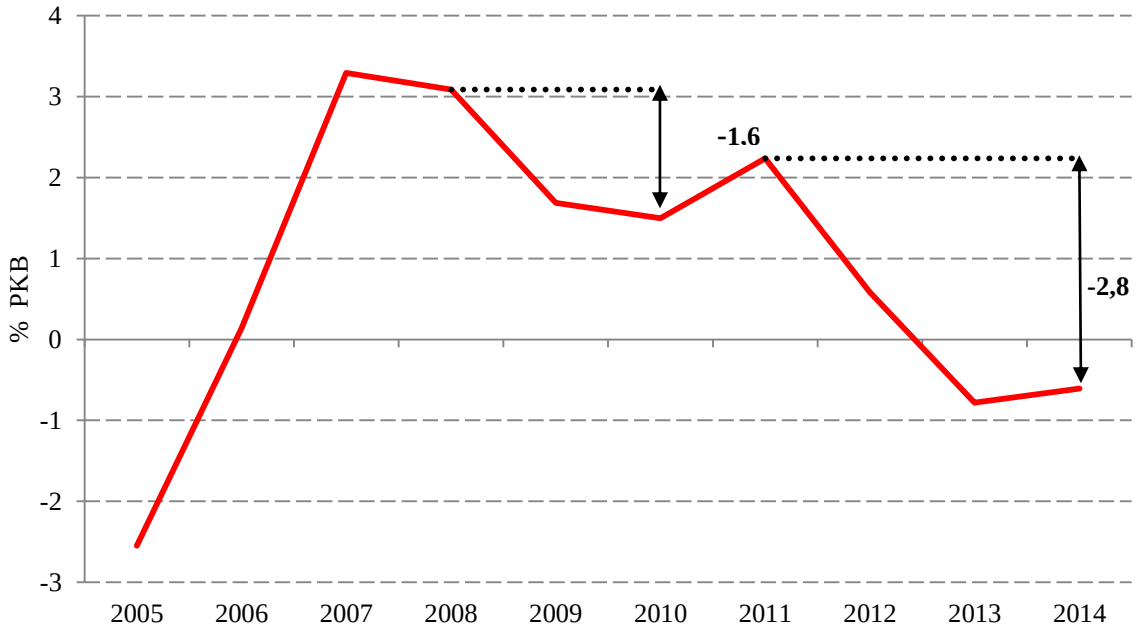
Poprawa dynamiki aktywności gospodarczej w ubiegłym roku, w tym wyraźne przyspieszenie tempa wzrostu inwestycji, przełożyła się na poprawę sytuacji na rynku pracy[15]. Liczba pracujących wzrosła aż o 1,9% wobec niewielkiego spadku rok wcześniej. Przyrost ten niemal w całości wynikał z najwyższego od 5 lat wzrostu liczby pracowników najemnych. Zwiększyła się także, po dwóch latach spadków, liczba pracodawców i pracujących na własny rachunek. W ujęciu sektorowym te zmiany to w głównej mierze skutek znaczącego przyrostu liczby pracujących w sektorze usług i w mniejszym stopniu w szeroko rozumianym sektorze przemysłowym (obejmującym przemysł i budownictwo), choć i tu wzrost okazał się najwyższy w ciągu ostatnich trzech lat. W tendencji spadkowej utrzymała się natomiast liczba pracujących w rolnictwie. Wzrost popytu na pracę przyczynił się do wyraźnego spadku bezrobocia. Stopa bezrobocia obniżyła się do 9,0% wobec 10,3% rok wcześniej i 10,2% przeciętnie w UE.

Poprawa sytuacji na rynku pracy przy stabilizacji cen towarów i usług konsumpcyjnych, wpłynęła na poprawę dynamiki realnej dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych i w efekcie przyspieszenie tempa wzrostu konsumpcji gospodarstw domowych (do 3,1% z 1,2% rok wcześniej). Wzrostowi konsumpcji sprzyjały również poprawa indeksu nastrojów konsumentów oraz wyższa dynamika kredytów konsumpcyjnych. W roku ubiegłym zanotowano również znaczące przyspieszenie tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych (do 9,2% z 1,1% w 2013 r.). Wysoka dynamika inwestycji przy słabszej dynamice wartości dodanej w budownictwie (widoczna szczególnie w II połowie 2014 r.) to efekt wysokiego wzrostu inwestycji w maszyny i urządzenia oraz środki transportu, które realizowane są głównie w sektorze przedsiębiorstw. Dobre wyniki w tym zakresie można tłumaczyć relatywnie wysoką konkurencyjnością kosztową polskich firm, ich dobrymi wynikami finansowymi oraz spadkiem kosztów finansowania, co przy utrzymywaniu się stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych powyżej długookresowej średniej, sprzyjało podejmowaniu decyzji o zwiększeniu potencjału produkcyjnego. Wzrost nakładów inwestycyjnych – po dwóch latach ich wyraźnego ograniczenia – zanotowano również w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

[15] Informacje dotyczące rynku pracy oparte zostały na podstawie danych BAEL (15 lat i więcej).

Szacuje się, że w roku ubiegłym tempo wzrostu rzeczywistego PKB, po raz pierwszy od dwóch lat, przekroczyło potencjalne tempo wzrostu polskiej gospodarki szacowane (zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej) na ok. 3,2%. Pozwoliło to zmniejszyć ujemną lukę produktową do ok. minus 0,6% potencjalnego PKB wobec minus 0,8% w 2013 r. Oznacza to niewielką poprawę warunków cyklicznych dla prowadzenia działalności gospodarczej, jednak w gospodarce polskiej wciąż przeważa podaż nad popytem. Łączne pogorszenie cyklu koniunkturalnego w Polsce w latach 2012-14 mierzone zmianą luki produktowej było prawie dwukrotnie większe w stosunku do pogorszenia obserwowanego w latach 2009-10. Znajduje to odzwierciedlenie m.in. we wskaźnikach opisujących sferę nominalną gospodarki.

Wykres 1. Luka produktowa



Źródło: Ministerstwo Finansów

Ujemna luka produktowa i umiarkowana presja płacowa spowodowały, że na niskim poziomie utrzymywała się inflacja bazowa. Roczna zmiana wskaźnika CPI po wyłączeniu cen żywności i energii średnio w 2014 r. wyniosła 0,6%, znacząco poniżej dolnej granicy dopuszczalnego odchylenia od celu inflacyjnego NBP. Ogólny wskaźnik inflacji okazał się jednak jeszcze niższy i wyniósł 0,0%, przy zakładanym w ustawie budżetowej na rok 2014 poziomie 2,4%, a w zaktualizowanej prognozie w *Programie* z 2014 r.: 1,2%. W znacznym stopniu wynikało to z szoków podażowych na rynku produktów rolnych i rynku energetycznym. Spadek cen żywności był efektem wysokiej podaży produktów rolnych na rynku krajowym spowodowanej bardzo dobrymi zbiorami oraz wprowadzonym przez Rosję embargiem na import żywności z krajów UE, w tym z Polski. Dodatkowo spadkowi cen przemysłowych i w efekcie konsumpcyjnych sprzyjał notowany w IV kw. 2014 r. gwałtowny spadek cen ropy naftowej. W efekcie od lipca 2014 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych utrzymują się na poziomie niższym niż przed rokiem.

Poprawa dynamiki popytu krajowego oraz wyższa dynamika wolumenu importu niż eksportu przełożyły się w roku ubiegłym na tylko nieznaczne pogorszenie salda handlowego. Zmiany salda w ujęciu realnym zostały w dużym stopniu skompensowane przez pozytywny wpływ *terms of trade*, tj. wyższy – w ujęciu złotowym – spadek cen importu niż eksportu. W efekcie nominalne saldo obrotów towarowych w relacji do PKB było bliskie zbilansowania. Głównym czynnikiem nierównowagi zewnętrznej pozostało ujemne saldo dochodów pierwotnych, odzwierciedlające w głównej mierze wysokie dochody nierezydentów z bezpośrednich inwestycji zagranicznych jak

również, choć w mniejszym stopniu, dochody nierezydentów z tytułu inwestycji portfelowych. W efekcie saldo obrotów bieżących w ubiegłym roku pozostało ujemne, na poziomie 1,4% PKB. Główną rolę w finansowaniu nierównowagi zewnętrznej polskiej gospodarki przejął rachunek kapitałowy, na którym klasyfikowany jest przede wszystkim napływ środków z europejskich funduszy strukturalnych.

Zgodnie z *forward guidance* z marca 2014 r. Rada Polityki Pieniężnej (RPP) utrzymała stopy procentowe NBP na niezmienionym poziomie do końca III kw. 2014 r. W październiku Rada obniżyła stopy procentowe o 0,5-1,0 pkt proc. (poza stopą depozytową, która pozostała niezmieniona), oceniając, że napływające dane wskazują na spowolnienie dynamiki aktywności gospodarczej oraz na wzrost ryzyka utrzymania się inflacji poniżej celu w średnim okresie. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna – została zredukowana do poziomu 2,0%. Jednocześnie RPP nie wykluczyła dalszego dostosowania polityki pieniężnej, co przyczyniło się do silnego wzrostu oczekiwań rynkowych na kolejną obniżkę stóp procentowych już w listopadzie ubiegłego roku. Rada utrzymała jednak koszt pieniądza banku centralnego bez zmian do końca roku. Średnio w 2014 r. stopa referencyjna wyniosła 2,4%. Stopy procentowe NBP zostały ponownie obniżone dopiero w marcu 2015 r. Skala redukcji wyniosła 0,5 pkt proc., co sprowadziło stopę referencyjną do nowego rekordowo niskiego poziomu 1,5%. Jedocześnie Rada zadeklarowała, że obniżka ta oznacza zakończenie cyklu łagodzenia polityki pieniężnej w Polsce.

W 2014 r. kurs złotego determinowały głównie czynniki globalne. Polska waluta okazała się przy tym relatywnie odporna zarówno na zmniejszanie przez Fed programu skupu aktywów, jak i na wzrosty napięć geopolitycznych (konflikt na Ukrainie). Przez większą część roku kurs złotego do euro wahał się w stosunkowo wąskim przedziale 4,15-4,24. Silniejsza aprecjacja złotego miała miejsce na początku czerwca, gdy kurs EUR/PLN spadł poniżej poziomu 4,10, w wyniku poprawy globalnych nastrojów po obniżeniu stóp procentowych przez EBC. Z kolei w grudniu kurs EUR/PLN wzrósł powyżej 4,30 na skutek pogorszenia nastrojów w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i niskiej płynności na rynku walutowym w końcu roku. Od lipca 2014 r. polska waluta systematycznie osłabiała się do zyskującego na rynkach światowych dolara amerykańskiego. Średni kurs złotego ukształtował się w 2014 r. na poziomie 4,1852 EUR/PLN oraz 3,1551 USD/PLN.

II.2. Scenariusz średniookresowy

Bieżące prognozy Komisji Europejskiej dotyczące kondycji ekonomicznej głównego partnera handlowego Polski, jakim jest UE, pozwalają na optymistyczną ocenę perspektyw wzrostu gospodarczego w Polsce. Zgodnie z szacunkami opublikowanymi w lutym 2015 r., wykorzystanymi do przygotowania prognozy prezentowanej w *Programie*, Komisja Europejska przewiduje, że tempo wzrostu PKB w UE w latach 2015-16 wyniesie odpowiednio 1,7% oraz 2,1% (wobec 1,3% w 2014 r.). Głównym czynnikiem wzrostu w horyzoncie prognozy będzie popyt krajowy, zwłaszcza konsumpcja prywatna i w mniejszym stopniu inwestycje, przy neutralnym wkładzie eksportu netto. Poprawa dynamiki popytu krajowego w UE sprzyjać będzie coraz wyższej dynamice importu UE, głównego indykatora rynków eksportowych Polski. Komisja Europejska prognozuje, że import UE w latach 2015-16 zwiększy się odpowiednio o 4,3% i 5,4% (wobec 4,0% w ubiegłym roku). Na potrzeby scenariusza makroekonomicznego prezentowanego w *Programie* przyjęto, że w kolejnych latach tempo wzrostu PKB i importu UE będzie powracać do długookresowej średniej, co oznacza, że realny wzrost PKB wyniesie 1,9% w 2017 r. i 1,7% w 2018 r., a realny wzrost importu ukształtuje się na poziomie 5,0% w 2017 r. i 4,6% w 2018 r.

W latach 2015-16 udział inwestycji publicznych w PKB ustabilizuje się na poziomie 4,5% i będzie zbliżony do poziomu obserwowanego w 2014 r. (4,4% PKB). Pewnego spadku tego udziału można oczekiwać w okresie 2017-18. Spadek udziału inwestycji publicznych w PKB w Polsce nie będzie jednak duży, do ok. 4,2% PKB w 2018 r., a sam udział pozostanie jednym z największych spośród krajów Unii.

Uwarunkowania demograficzne prognozy prezentowanej w *Programie* bazują na założeniu realizacji zmian demograficznych przewidywanych w scenariuszu EUROPOP2013 skorygowanym o aktualne

dane GUS. W horyzoncie do 2018 r. w Polsce oczekiwany jest zatem niewielki spadek ludności ogółem, o 0,1% w stosunku do poziomu z 2014 r. Ludność w wieku produkcyjnym (15-74 lata) obniży się w tym okresie o ok. 0,6%. W prognozie współczynnika aktywności zawodowej (według metodologii BAEL, grupa wiekowa 15-74 lata), uwzględniającej m.in. znaczne ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesienie wieku emerytalnego, przewiduje się jednak ograniczenie negatywnych skutków demograficznych dla rynku pracy. Poziom podaży pracy w 2018 r. będzie wyższy o ok. 0,1% w stosunku do poziomu z 2014 r. (chociaż począwszy od 2017 r. jej poziom będzie się obniżać). Trend wzrostowy współczynnika aktywności zawodowej będzie kontynuowany do końca prognozowanego okresu, jednak w tempie nieco niższym od relatywnie wysokiego w 2014 r.

Oczekuje się, że w 2015 r. liczba osób pracujących wzrośnie przeciętnie o 1,1%. W kolejnych latach przyrost ten będzie stopniowo malał od 0,7% w 2016 r. do 0,5% w 2018 r. Zmiany liczby pracujących ogółem uwzględniają przyjęte w *Programie* założenie o utrzymaniu do 2018 r. liczby pracujących w sektorze instytucji rządowych i samorządowych na poziomie zanotowanym w IV kw. 2014 r. Uwzględniając przedstawione wcześniej kształtowanie się liczby osób aktywnych zawodowo oraz prognozowane przyrosty pracujących, w prognozowanym okresie oczekiwane jest dalsze systematyczne ograniczanie stopy bezrobocia po okresie jej wzrostu w latach 2009-13. Szacuje się, że w 2015 r. stopa bezrobocia spadnie do 8,2% z 9,0% zanotowanych w roku poprzednim. W 2016 r. ukształtuje się ona przeciętnie na poziomie 7,6%, by w okresie do 2018 r. zmniejszyć się do 6,5%.

Obniżanie się stopy bezrobocia oraz stopniowy wzrost poziomu cen będą sprzyjały nominalnemu wzrostowi wynagrodzeń w sektorze rynkowym. Zmiany wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych (rozdział III) przewiduje się, że w 2015 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia będzie o 0,1 pkt. proc. wyższe niż w roku ubiegłym i wyniesie 3,5%. W kolejnych latach będzie ono stopniowo przyspieszać i wyniesie 3,6% w 2016 r., 3,8% w 2017 r. i 4,6% w 2018 r.

Uwzględniając szacowany wzrost przeciętnego wynagrodzenia, liczby zatrudnionych oraz liczby świadczeniobiorców, prognozuje się, że przeciętny realny wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w latach 2015-18 będzie zbliżony do średniego wzrostu PKB w tym okresie. W horyzoncie prognozy wsparciem dla dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych będzie oczekiwany relatywnie szybki wzrost nadwyżki operacyjnej w tym sektorze, czyli dochodu osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, którego zmiany w większym stopniu powinny być powiązane z dynamiką rozwoju sektora rynkowego niż z dynamiką całego PKB. Wsparciem dla dochodów do dyspozycji – obok korzystnych tendencji zachodzących na rynku pracy – powinno być również dalsze zwiększenie pomocy państwa dla rodzin z dziećmi i jednorazowe zwiększenie waloryzacji emerytur i rent w 2015 r. Uwzględniając powyższe czynniki, oczekuje się, że w 2015 r. realny wzrost spożycia prywatnego wzrośnie do 3,4% z 3,0% w ubiegłym roku mimo spodziewanego wzrostu dobrowolnej stopy oszczędności, a w kolejnych latach – wraz z oczekiwanym polepszeniem indeksu nastrojów konsumentów dzięki lepszej koniunkturze – przyspieszy średnio do 3,8%.

Realny wzrost spożycia publicznego uwarunkowany będzie działaniami rządu ukierunkowanymi na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego. Efektem działań konsolidacyjnych będzie redukcja udziału spożycia publicznego w PKB. Szacowane realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej w okresie 2015-18 to odpowiednio 2,7%, 1,1%, 1,1% oraz 1,4%.

Utrzymująca się wysoka konkurencyjność cenowa polskich produktów pozwala osiągać firmom stosunkowo wysokie wskaźniki rentowności ze sprzedaży. Pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym, od 2011 r. w Polsce obserwuje się również odbudowę inwestycji prywatnych po silnym spadku tej kategorii ekonomicznej w latach 2009-10. Udział inwestycji prywatnych w PKB systematycznie rośnie i w 2014 r. osiągnął 15,1%, czyli jedynie 0,1 pkt. proc. poniżej poziomu z początku poprzedniego ożywienia inwestycyjnego (tj. w związku z przystąpieniem Polski do UE w 2004 r.). Pomimo obserwowanych tendencji wzrostowych udział inwestycji prywatnych w PKB wciąż pozostaje poniżej poziomu zanotowanego w szczycie koniunktury poprzedzającym kryzys finansowy (w 2008 r. wyniósł 17,8%). W okresie objętym prognozą przewiduje się kontynuację tendencji odbudowy popytu inwestycyjnego sektora prywatnego. W 2015 r. inwestycje prywatne zwiększą się realnie o 6,6%, by w kolejnych latach osiągnąć tempo

wzrostu na poziomie odpowiednio 7,6%, 8,3% oraz 8,2%. W rezultacie udział inwestycji prywatnych w PKB na koniec 2018 r. zwiększy się do 17,4%. Czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego obok oczekiwanej poprawy koniunktury w otoczeniu zewnętrznym będzie również utrzymanie się kosztu kapitału na relatywnie niskim poziomie w związku z niskimi stopami procentowymi oraz w efekcie działania programu *Inwestycje Polskie.* W Ministerstwie Finansów trwają też prace analityczne dotyczące wprowadzenia ulgi w podatku dochodowym na wydatki związane z ponoszeniem nakładów na badania i rozwój.

Stan rzeczowych środków obrotowych powiązany jest z poziomem popytu na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. Szacuje się, że wraz ze stabilizacją tempa wzrostu popytu finalnego na poziomie ok. 4,5% (wobec 5,2% w 2014 r.), w okresie objętym *Programem* wkład zmiany zapasów będzie bliski neutralnemu dla wzrostu gospodarczego wobec wkładu 0,4 pkt. proc. zanotowanego w 2014 r.

W okresie 2009-14 udział eksportu w PKB w Polsce wzrósł z poziomu 37,6% do 46,9%. Tak dynamiczna zmiana struktury polskiego PKB wynika z utrzymującej się wysokiej konkurencyjności polskich przedsiębiorstw oraz, co również istotne, z relatywnej słabości popytu krajowego w tym okresie, zwłaszcza do 2013 r. Oczekuje się, że do 2018 r. udział eksportu w PKB będzie nadal rósł, choć już znacznie wolniej. Realne tempo wzrostu eksportu będzie utrzymywać się powyżej tempa wzrostu rynków eksportowych i wyniesie 5,7% w 2015 r., 5,9% w 2016 r., 5,6% w 2017 r. i 5,5% w 2018 r., wynikiem czego będzie wzrost udziału eksportu w PKB do historycznie wysokiego poziomu 49,2%.

Kształtowanie się popytu finalnego będzie obok kursu walutowego podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce. Realny wzrost importu pozostanie wyższy niż wzrost eksportu i wyniesie w okresie 2015-16 odpowiednio 6,9% i 6,1% oraz po 5,7% w latach 2017-18. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2015 r. wyniesie minus 0,6 pkt. proc. wobec minus 1,4 pkt. proc. w 2014 r., a w kolejnych latach ustabilizuje się na poziomie minus 0,1 pkt. proc.

Kształtowanie się eksportu netto znajduje z kolei odzwierciedlenie w wysokości salda obrotów towarowych i jest ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku bieżącego w bilansie płatniczym. W 2015 r. deficyt rachunku bieżącego spadnie do poziomu 1,2% PKB w porównaniu z 1,4% PKB z 2014 r. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej pozostanie deficyt dochodów pierwotnych będący odzwierciedleniem ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto polskiej gospodarki. W kolejnych latach prognozy deficyt w rachunku bieżącym bilansu płatniczego zacznie się stopniowo pogłębiać i wyniesie odpowiednio 1,9% w 2016 r., 2,2% w 2017 r. oraz 2,4% w 2018 r. Oczekuje się, że do 2018 r. deficyt ten będzie z nadwyżką finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi) i zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi.

Podsumowując, oczekiwania dotyczące kształtowania się składowych PKB pozwalają przewidywać, że wzrost gospodarczy w Polsce w 2015 r. wyniesie 3,4%, czyli tyle samo, co w 2013 r. Podstawowym czynnikiem wzrostu pozostanie prywatny popyt krajowy. Prognozuje się, że w kolejnych latach realne tempo wzrostu PKB będzie stopniowo przyspieszać i wyniesie 3,8% w 2016 r., 3,9% w 2017 r. i 4,0% w 2018 r.

W okresie do 2016 r. polityka makroekonomiczna prowadzona będzie w warunkach wciąż ujemnej, lecz domykającej się luki produktowej. Szacuje się, że w 2015 r. luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB zmniejszy się do minus 0,5% z minus 0,6% w roku poprzednim. W 2016 r. luka zmniejszy się szybciej, do minus 0,2%, by w 2017 r. osiągnąć poziom 0,0% PKB potencjalnego i utrzymać się na nim w roku kolejnym. Potencjalne tempo wzrostu PKB w prognozowanym okresie zwiększy się stopniowo z poziomu 3,2% szacowanego dla 2014 r. do 4,0% w 2018 r., tj. do przeciętnego poziomu dla lat 2007-11. Do poprawy dynamiki potencjału polskiej gospodarki w głównej mierze przyczyni się oczekiwane przyspieszenie tempa wzrostu produktywności czynników produkcji i stopniowe zwiększanie się udziału kapitału w tworzeniu wzrostu gospodarczego.

W całym prognozowanym okresie oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego. Umacnianiu się polskiej waluty powinny sprzyjać silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym

niewielki deficyt rachunku bieżącego, napływ inwestycji zagranicznych oraz istotny spadek premii za ryzyko związany z ograniczeniem nierównowagi finansów publicznych. Zakłada się, że duże znaczenie dla kształtowania się kursu walutowego będzie miał ostatni z wymienionych czynników, w tym wyjście Polski z procedury nadmiernego deficytu.

W przypadku inflacji prognozuje się, że po wyraźnym spadku w końcu 2014 r., również w roku bieżącym presja inflacyjna będzie bardzo ograniczona. W efekcie oddziaływania czynników podażowych, m.in. znacznego wzrostu dostaw z USA, w okresie od października 2014 r. do lutego 2015 r. cena ropy na rynkach światowych obniżyła się o ok. 40%, z poziomu 97 USD za baryłkę w przypadku ropy Brent do 58 USD. Z kolei ceny paliw na rynku krajowym spadły w tym okresie o ok. 17%, co wpłynęło w sposób bezpośredni na obniżenie wskaźnika CPI o 0,9 pkt. proc. Dodatkowo można mówić o wpływie pośrednim, który wynika z obniżki kosztów produkcji i kosztów transportu, a więc przyczynia się do niższych cen towarów nabywanych przez gospodarstwa domowe. Wciąż bardzo niska pozostaje również dynamika cen żywności, która w okresie od października 2014 r. do lutego 2015 r. wyniosła 0,5%, podczas gdy w analogicznym okresie w ostatnich 5 latach notowano wzrost cen średnio o 3,4%[16] (przy najniższej dynamice wzrostu wynoszącej 2,1%). Ponadto w latach 2015-16 presja inflacyjna ograniczana będzie również przez wciąż ujemną lukę produktową. W związku z tym prognozuje się, że ceny towarów i usług konsumpcyjnych spadną w 2015 r. średnio o 0,2%, a w latach kolejnych wskaźnik CPI będzie stopniowo powracał w okolice środka dopuszczalnych w ramach prowadzonej polityki pieniężnej wahań. W 2017 r. presja inflacyjna będzie dodatkowo ograniczana przez planowany powrót stawek podatku VAT do 22% z 23% oraz do 7% z 8%.

II.3. Wpływ kluczowych reform strukturalnych na wzrost gospodarczy

Rząd poprzez szereg zintegrowanych strategii realizuje politykę zorientowaną na zapewnienie korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i potencjału wzrostu gospodarczego kraju. Działania te mają przede wszystkim na celu poprawę dostępu przedsiębiorstw do kapitału, kreowanie postaw przedsiębiorczych, instytucjonalne, organizacyjne i finansowe wzmocnienie otoczenia przedsiębiorstw, a także wypełnienie luki informacyjnej i przeciwdziałanie negatywnym skutkom prognozowanych zmian demograficznych na równowagę poszczególnych sektorów gospodarki polskiej. Oczekiwanym efektem prowadzonych działań będzie poprawa produktywności czynników produkcji i zwiększenie dostępnego zasobu tych czynników, co w konsekwencji pozwoli na osiągnięcie wyższego poziomu rozwoju gospodarczego i zwiększy przeciętny standard życia obywateli. Opisane niżej działania służą też realizacji polityki tzw. inkluzywnego wzrostu gospodarczego.

Jednocześnie kontynuowane są działania mające na celu stymulowanie przedsiębiorczości. W tym obszarze kluczowe są działania dla poprawy instytucjonalnego otoczenia biznesu, tak aby zapewnione zostały stabilne i sprzyjające rozwojowi warunki funkcjonowania przedsiębiorców. Mają one charakter kompleksowy, a więc obejmują zarówno działania legislacyjne (deregulacyjne), wprowadzające konkretne ułatwienia i uproszczenia w aktach prawnych regulujących warunki działalności gospodarczej, jak również działania zmierzające do poprawy samego systemu tworzenia prawa, w tym na rzecz dialogu z przedsiębiorcami. Działania te mają zapewnić odpowiednie warunki dla efektywnego wykorzystania krajowych i europejskich środków finansowych.

Jednym z realizowanych działań jest program *Inwestycje Polskie*, którego celem jest zapewnienie utrzymania w gospodarce wysokiej dynamiki inwestycji w projekty infrastrukturalne o zasadniczym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz strategicznych interesów państwa. Program *Inwestycje Polskie* koncentruje się na stworzeniu warunków dla długookresowego finansowania rentownych projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury energetycznej i gazowej, zagospodarowania złóż węglowodorowych, infrastruktury transportowej, samorządowej (utylizacja odpadów, komunikacja), przemysłowej oraz telekomunikacyjnej. W konsekwencji będzie przyczyniał się do realizacji celów

[16] Niższa o 2,9 pkt. proc. dynamika cen żywności wpływa na obniżenie wskaźnika CPI o ok. 0,7 pkt. proc.

zaplanowanych w *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku* (z perspektywą do 2030 roku) oraz w *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko* (perspektywa do 2020 roku). Wpisuje się on także w *Plan inwestycyjny dla Europy*, przedstawiony przez Komisję Europejską w dniu 26 listopada 2014 r., w którym tego typu instytucje stanowią jeden z filarów pobudzenia inwestycji w Europie z uwagi na zdolności katalizowania inwestycji prywatnych. Program zawiera otwartą krajową platformę inwestycyjną, poprzez którą Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych, po jego utworzeniu, będzie mógł współfinansować projekty inwestycyjne w Polsce.

Konsekwentne wdrażanie postanowień *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki* sprzyjać będzie wzrostowi innowacyjności i efektywności gospodarki, w rezultacie poprawiać się będzie konkurencyjność gospodarki rozumiana jako długookresowa zdolność do sprostania konkurencji zewnętrznej. Kredyt na innowacje technologiczne będzie stanowił wsparcie działalności innowacyjnej mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez zwiększenie dostępu do środków inwestycyjnych, skierowanych na wdrażanie (opracowanych samodzielnie lub przy współpracy z sektorem nauki) nowych rozwiązań technologicznych. Główny nacisk położony będzie na badania i rozwój, ich komercyjne zastosowanie oraz stworzenie zachęt do współpracy środowiska nauki i biznesu oraz do realizacji projektów przez przedsiębiorstwa. Premiowane będą wspólne inicjatywy nauki i biznesu. Stworzone zostaną również mechanizmy finansowania infrastruktury badawczej i działalności jednostek naukowych, które przyczynią się do zapewnienia wysokiej jakości infrastruktury naukowo-badawczej. W tym celu wprowadzone zostaną rozwiązania ułatwiające ubieganie się o przyznanie środków finansowych na jej sfinansowanie.

Poprawie otoczenia biznesu będzie też służyć realizacja *Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*. Program ten, wpisując się w cele Europejskiej Agendy Cyfrowej, przewiduje w szczególności wspieranie tworzenia sieci szerokopasmowych oraz rozwoju e-usług publicznych na poziomie centralnym.

Równocześnie Polska podejmuje działania w reakcji na zmiany w strukturze demograficznej. Od 2011 r. obserwuje się ubytek ludności w wieku produkcyjnym. Jest to zjawisko na tyle silne, że nawet oczekiwana kontynuacja poprawy wskaźników aktywności zawodowej może nie wystarczyć, aby zapobiec spadkowi podaży pracy. Zmniejszająca się podaż pracy wraz z postępującą konwergencją tempa wzrostu produktywności czynników produkcji do poziomów obserwowanych w krajach rozwiniętych stanowić będą poważną barierę dla potencjalnego tempa wzrostu polskiej gospodarki. Aby minimalizować negatywne skutki dla gospodarki wynikające z tych tendencji, prowadzone są działania wobec różnych grup wiekowych.

W pierwszej kolejności wycofane zostały bodźce zachęcające do wcześniejszego zakończenia aktywności zawodowej w postaci możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Wpłynęło to pozytywnie na zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i współczynnika zatrudnienia wśród starszych pracowników. Ponadto podobnie jak w większości krajów Unii Europejskiej, wprowadzono stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn. Poza oczekiwanym zwiększeniem wysokości przyszłych emerytur ma to także pozytywny wpływ na podaż pracy. Skutki tych działań w największym stopniu dotyczyć będą grupy wiekowej 45+, gdzie wskaźniki aktywności zawodowej dotychczas były wyraźnie niższe niż średnio w gospodarkach rozwiniętych. Wprowadzona w 1999 r. zmiana systemu ubezpieczeń społecznych z systemu o zdefiniowanym świadczeniu na system o zdefiniowanej składce również wpływa pozytywnie na zwiększenie aktywności zawodowej. W systemie powstałym w efekcie tej zmiany odłożenie decyzji o przejściu na emeryturę znacznie mocniej wpływa na wzrost przyszłego świadczenia niż to miało uprzednio miejsce.

Aktywność zawodowa Polaków powinna się również zmieniać w związku z naturalną tendencją do większego udziału sektora usług. Pozwoli to na łatwiejsze wejście na rynek pracy młodszych kohort, dla których obecnie obserwowany współczynnik aktywności zawodowej jest wyraźnie niższy niż średni w UE. Wsparciem w aktywizacji tej grupy wiekowej ludności będzie obowiązek zapewnienia przez gminy miejsc w przedszkolach dla wszystkich czterolatków, a później także dla trzylatków, jak również reforma edukacji i objęcie sześciolatków obowiązkiem szkolnym.

Zakłada się, że instrumentem niwelującym w długim okresie negatywne skutki zmian demograficznych będzie również nowe świadczenie rodzinne dla rodzin wychowujących dzieci –

świadczenie rodzicielskie. Będzie ono przeznaczone dla wszystkich, którym nie przysługuje prawo do zasiłku macierzyńskiego lub uposażenia macierzyńskiego w dotychczasowym kształcie z uwagi na nieopłacanie składek na ubezpieczenie chorobowe. Uprawnieni do pobierania tego świadczenia będą więc m.in. bezrobotni, studenci, a także zatrudnieni na podstawie umów cywilno-prawnych. Jednocześnie, w celu uniknięcia sytuacji, w której osoba ubezpieczona mogłaby otrzymać zasiłek macierzyński w kwocie niższej niż nowe świadczenie rodzicielskie proponuje się wprowadzenie minimalnej wysokości wypłaty zasiłku macierzyńskiego oraz świadczeń z tytułu urodzenia dziecka w innych systemach niż powszechny system ubezpieczeniowy (dotyczących rolników czy funkcjonariuszy służb mundurowych) i określenie jej w kwocie odpowiadającej świadczeniu rodzicielskiemu, czyli 1000 zł. Prawo do świadczenia rodzicielskiego nie będzie uzależnione od uzyskiwanego dochodu i będzie przyznawane w kwocie 1000 zł miesięcznie przez okres 12 miesięcy od urodzenia dziecka (w przypadku ciąży mnogiej przez 71 tygodni).

Świadczenie rodzicielskie to tylko jeden z obecnie wprowadzanych instrumentów wsparcia dla osób w trudnej sytuacji materialnej. W zeznaniach podatkowych składanych do końca kwietnia 2015 r. rodziny będą mogły skorzystać z nowelizacji przepisów dotyczących ulgi na dzieci. Po pierwsze, zwiększona została kwota odliczeń na trzecie, czwarte i kolejne dziecko w rodzinie odpowiednio do 180% i 243% kwoty przysługującej na pierwsze lub drugie dziecko. Ponadto na większą ulgę mogą liczyć podatnicy z niższych decyli dochodowych, w szczególności jeśli posiadają troje lub więcej dzieci. Według nowych zasad, w przypadku zbyt niskiego należnego podatku PIT można uzyskać zwrot do wysokości zapłaconych przez podatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, które podlegają odliczeniu. Rozwiązanie to przyczyni się do obniżenia klina podatkowego dla relatywnie najmniej zarabiających rodzin z dziećmi, co będzie miało pozytywny skutek dla dochodów tych rodzin i ich prywatnej konsumpcji. Powinno ono również doprowadzić do wzrostu legalnego zatrudnienia (redukcja szarej strefy). Oczekiwanym skutkiem wprowadzanych zmian będzie redukcja ubóstwa wśród dzieci i budowa kapitału ludzkiego.

Jednocześnie w celu poprawy sytuacji osób zagrożonych ubóstwem na rynku pracy zmieniony zostanie mechanizm ustalania świadczeń rodzinnych. Przekroczenie progu dochodowego uprawniającego do otrzymania i wypłaty zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami nie spowoduje automatycznego wycofania świadczeń, a wyłącznie obniżenie ich wysokości do różnicy pomiędzy kwotą świadczeń rodzinnych a wysokością dochodu uzyskanego ponad kryterium dochodowe, tzn. zgodnie z zasadą „1 zł za 1 zł". Powyższe działanie zwiększy bodźce do podejmowania aktywności zawodowej poprzez zmniejszenie tzw. pułapki ubóstwa oraz zoptymalizuje zasady uzyskiwania świadczeń rodzinnych.

Ponadto trwają konsultacje między Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a Ministerstwem Finansów dotyczące weryfikacji świadczeń rodzinnych wynikającej z obowiązku określonego w art. 18 *ustawy o świadczeniach rodzinnych*. Na podstawie wyników badania Progu Wsparcia Dochodowego Rodzin należy spodziewać się wzrostu wysokości zasiłków rodzinnych. Weryfikacji poddane także zostaną, zgodnie z art. 9 *ustawy o pomocy społecznej*, kryteria dochodowe i świadczenia z pomocy społecznej z uwzględnieniem wyników badań progu interwencji socjalnej.

Zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, od dnia 1 lipca 2015 r. zaczną z kolei obowiązywać nowe przepisy dotyczące świadczeń dla osób, które zdecydowały się nie podejmować działalności zarobkowej lub zrezygnować z niej w celu przejęcia opieki nad dorosłą osobą niepełnosprawną (najczęściej z najbliższej rodziny) – tj. mającą ukończony 25 rok życia. Grupa ta, o ile kryterium dochodowe na osobę w gospodarstwie opiekuna oraz niepełnosprawnego nie będzie przekraczać 1000 zł (wcześniej 664 zł), zostanie objęta świadczeniem pielęgnacyjnym o wysokości 800 zł miesięcznie (wcześniej 520 zł).

Działaniem uzupełniającym, wpływającym szczególnie silnie na poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych, jest program zniżek dla członków rodzin z co najmniej trojgiem dzieci w postaci Karty Dużej Rodziny. Posiadanie kart przez członków takiego gospodarstwa domowego uprawnia ustawowo do korzystania przez rodziców i małżonków rodziców z ulg na bilety PKP, ulgi w opłatach paszportowych (75% dla dzieci i 50% dla rodziców) i bezpłatnego wstępu do parków narodowych. Do programu przystępują na podstawie umów podmioty publiczne (np. muzea), jak i niepubliczne,

oferując uprawnienia dla członków rodzin wielodzietnych, głównie z branży spożywczej, odzieżowej, obuwniczej, turystycznej, medycznej, ubezpieczeniowej, księgarskiej i edukacyjnej.

Aktywizacji zawodowej i poprawie warunków pracy dla młodych rodziców sprzyja będący obecnie w procesie legislacyjnym projekt zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Zwiększa on odpis podatkowy dla pracodawców, którzy zdecydowali się stworzyć przyzakładowy żłobek lub przedszkole. Świadczenie dla pracownika może mieć również charakter pieniężny: pracodawca może w ramach odpisu podatkowego udzielić dofinansowania pracownikowi w związku z umieszczeniem dziecka w przedszkolu prowadzonym przez inny podmiot, jeżeli sam nie prowadzi takiej placówki. Jednocześnie zmieniana jest *ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych*, aby powstałe po stronie pracownika przysporzenie majątkowe włączyć do katalogu świadczeń zwolnionych z opodatkowania.

W 2015 r. zwiększono wydatki na tworzenie oraz zapewnienie funkcjonowania instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w ramach realizowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej *Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”*. Program ma na celu realizację polityki rodzinnej rządu poprzez systematyczny wzrost miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

Uwzględniając zależność pomiędzy wydatkami prorodzinnymi a dzietnością, szacuje się, że działania w ramach realizowanego pakietu prorodzinnego obejmującego opisane powyżej inicjatywy powinny przyczynić się do zwiększenia współczynnika dzietności o 0,03 pkt. proc. w 2015 r., o 0,04 pkt. proc. w 2016 r. i o 0,05 pkt. proc., począwszy od 2017 r. Polityka ta, poprzez oddziaływanie na wzrost podaży pracy w dłuższym horyzoncie, przełoży się na przyspieszenie potencjalnego wzrostu gospodarczego. Pozytywny wpływ wdrożenia pakietu prorodzinnego na wzrost potencjalnego PKB będzie zwiększał się systematycznie od ok. 0,01 pkt. proc. w 2034 r. do ok. 0,08 pkt. proc. w 2060 r. Działania w ramach tego pakietu będą również ograniczać negatywny wpływ przemian demograficznych na finanse publiczne i wzmocnią stabilność finansów publicznych.

Stabilność finansowa państwa w średnim i długim okresie jest z kolei podstawowym warunkiem inkluzywnego wzrostu gospodarczego, a z drugiej inkluzywny wzrost gospodarczy wzmacnia finanse publiczne. Zdrowe finanse publiczne sprzyjają poprawie wyników gospodarki. Poprzez pozytywny wpływ na oszczędności krajowe oraz spadek premii za ryzyko uwzględnianej w cenie kapitału pozwalają na szybszą akumulację kapitału i w efekcie przyczyniają się do przyspieszenia tempa wzrostu potencjalnego PKB. Stabilne finanse publiczne pozwalają też na realizację innych funkcji polityki fiskalnej, tj. alokacyjnej, redystrybucyjnej oraz stabilizacyjnej.

Do zapewnienia średnio- i długookresowej stabilności finansowej państwa przyczynia się m.in. wprowadzona w 2013 r. stabilizująca reguła wydatkowa, której celem jest ograniczenie nadmiernego, niemającego pokrycia w zmianach bazy podatkowej, wzrostu wydatków. Dodatkowo, wprowadzenie reguły i wynikające z tego ograniczenie budżetowe dla łącznej puli wydatków spowoduje reorganizację struktury wydatków publicznych, stwarzając przestrzeń dla zwiększenia wydatków prowzrostowych. Zarządzanie wydatkami publicznymi w kontekście wymogów wynikających ze stabilizującej reguły wydatkowej będą wspierać przeglądy wydatków.

Kolejnym istotnym elementem polityki fiskalnej jest przyjęta przez rząd strategia konsolidacyjna sprzyjająca wzrostowi gospodarczemu, która stara się z jednej strony minimalizować negatywne skutki mnożników fiskalnych dla sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, z drugiej - tak konsolidować finanse publiczne, by doprowadzić do optymalnej z punktu widzenia wzrostu gospodarczego zmiany ich struktury.

Zasadność prowadzonych działań potwierdzają wyniki gospodarki polskiej w okresie po kryzysie finansowym. Polska w latach 2008-14 była liderem w UE pod względem skumulowanego realnego wzrostu PKB i wzrostu inwestycji, czego najlepszym podsumowaniem jest najwyższe spośród krajów członkowskich tempo wzrostu potencjalnego PKB.

III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu

Rząd pozostaje zdeterminowany, by ograniczać nierównowagę finansów publicznych w sposób niezagrażający krótko- i średniookresowym perspektywom wzrostu. W dalszej części rozdziału przedstawiono działania służące ograniczaniu nierównowagi finansów publicznych w kolejnych latach prognozy.

Kluczowym czynnikiem mającym wpływ na poziom konsolidacji fiskalnej, a tym samym również na kształt polityki fiskalnej, jest stabilizująca reguła wydatkowa, wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2013 r. (poprzez nowelizację *ustawy o finansach publicznych*). Celem reguły jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem zapobieganie konieczności nadmiernego zaostrzenia polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego. Wprowadzona reguła wypełnia zobowiązania wynikające z *dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*.

III.2. Działania podjęte w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu

Deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych został zredukowany w 2014 r. dużo bardziej niż rekomendowała Rada, do 3,2% PKB. Uwzględniając, wciąż ponoszone w 2014 r., koszty systemowej reformy emerytalnej (wprowadzonej w 1999 r.) w wysokości 0,4% PKB, szacuje się, że skorygowany (tj. porównywalny z krajami, które nie wdrożyły emerytalnego systemu kapitałowego) deficyt wyniósł 2,8% PKB i został tym samym zredukowany poniżej 3% PKB[17].

Redukcja deficytu nominalnego w relacji do PKB o 0,8 pkt. proc. w porównaniu z wynikiem z 2013 r. była skutkiem wdrażanej od 2010 r. konsolidacji fiskalnej oraz korzystnej dla finansów publicznych struktury wzrostu gospodarczego.

W okresie 2010-14 konsolidacyjne działania rządu doprowadziły do ograniczenia wydatków o 3,3 pkt. proc. PKB. Z kolei wydatki po oczyszczeniu o te finansowane ze środków Unii Europejskiej, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, zostały zmniejszone aż o 3,8 pkt. proc. PKB oraz dodatkowo uwzględniając wydatki związane z włączeniem PKP PLK do sektora (od 2014 r.) wydatki te zmniejszyłyby się aż o 4,0 pkt. proc. PKB.

Tak znacząca skala ograniczenia wydatków była możliwa m.in. dzięki:

— obowiązującym - zmodyfikowanym w 2009 r. - regułom fiskalnym dla samorządów:

- zasadzie co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego wynikającej z art. 242 *ustawy o finansach publicznych* (od 2011 r.);
- indywidualnym limitom zadłużenia - określonym w art. 243 *ustawy o finansach publicznych* (od 2014 r. - limit obliczany jest na podstawie trzyletniej średniej ruchomej, po raz pierwszy za lata 2011-13). W 2013 r., w celu ułatwienia absorpcji środków z UE, zmodyfikowano regułę, poszerzając krąg wyłączeń o spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków

[17] Art. 2 ust. 7 *rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu* z późn. zmianami przewiduje szczególne traktowanie w procedurze nadmiernego deficytu krajów z kapitałową reformą systemu emerytalnego. W krajach, w których funkcjonuje system emerytalny z obowiązkowym prywatnym filarem kapitałowym, należy bowiem uwzględnić koszt netto reformy emerytalnej dla funduszu publicznego. Koszt ten wynika z faktu, że składki, które niegdyś były klasyfikowane jako dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych, są przekazywane do kapitałowego funduszu klasyfikowanego poza sektorem. Instytucje unijne biorą pod uwagę koszt reformy emerytalnej także przy rozważaniu zakończenia procedury nadmiernego deficytu, jeśli przekroczenie wartości referencyjnej 3% PKB jest wyłącznie skutkiem kosztu reformy.

z bezzwrotnej pomocy z UE, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanym tymi zobowiązaniami;

— ograniczeniu (od 2009 r.) przywilejów uprawniających do wcześniejszego przejścia na emeryturę;

— okresowemu (w czasie, gdy Polska podlega procedurze nadmiernego deficytu) zakazowi przyjmowania przez rząd projektów ustaw, których skutkiem może być spadek dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów oraz projektów powodujących zwiększenie wydatków (art. 112c *ustawy o finansach publicznych*); regulacja ta pod koniec 2013 r. została zastąpiona stabilizującą regułą wydatkową;

— obowiązującej od 2011 r. wydatkowej regule dyscyplinującej (art. 112a *ustawy o finansach publicznych*), ograniczającej tempo wzrostu wydatków dyskrecjonalnych i nowych wydatków sztywnych do 1% realnie w skali roku. W 2013 r. reguła ta została zastąpiona stabilizującą regułą wydatkową, pomocniczo zastosowaną przy opracowywaniu budżetu na rok 2014; stabilizująca reguła wydatkowa w sposób wiążący jest stosowana od ustawy budżetowej na rok 2015;

— ograniczeniu (od 2011 r.) funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych poprzez przyjęcie generalnej zasady o jego zamrożeniu na nominalnym poziomie z roku poprzedniego; w analizowanym okresie wzrosły wynagrodzenia jedynie wybranych grup zawodowych (m.in. nauczycieli, pracowników szkół wyższych, sędziów, prokuratorów, referendarzy sądowych oraz asesorów prokuratorskich, funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu, Straży Granicznej i Służby Więziennej);

— ograniczeniu (od 2011 r.) wysokości zasiłku pogrzebowego do 4 tys. zł;

— ograniczeniu (od 2012 r.) wysokości odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, poprzez ustalenie podstawy naliczania odpisu na poziomie roku 2011;

— wprowadzeniu kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka;

— zmianom (od 2013 r.) w systemie emerytalnym, które poprzez stopniowe podnoszenie i wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat w pierwszym okresie funkcjonowania regulacji ograniczają wzrost wydatków na nowe emerytury;

— zmniejszeniu kosztów obsługi zadłużenia w wyniku przekazania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez otwarte fundusze emerytalne części niektórych kategorii aktywów (m.in. obligacji i bonów emitowanych przez Skarb Państwa, obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w *ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym* gwarantowanych przez Skarb Państwa) oraz dzięki konsolidacji zarządzania płynnością jednostek sektora finansów publicznych (od 2011 r.)[18];

[18] Przepisy *ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych* stanowią, iż w dniu 3 lutego 2014 r. otwarty fundusz emerytalny umarza 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka otwartego funduszu emerytalnego na dzień 31 stycznia 2014 r. i przekazuje do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, działającego w imieniu i na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,

- obligacje i bony emitowane przez Skarb Państwa;
- obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w *ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym*, gwarantowane przez Skarb Państwa;
- inne papiery wartościowe opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa;
- środki pieniężne denominowane w walucie polskiej o wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych,

natomiast otwarty fundusz emerytalny przekazuje do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wskazane wyżej kategorie aktywów, w określonej poniżej kolejności, aż do osiągnięcia wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka otwartego funduszu emerytalnego, według stanu na dzień 31 stycznia 2014 r.

— ograniczeniu (od 2014 r.) wysokości zasiłków chorobowych dla służb mundurowych (żołnierzy i funkcjonariuszy), sędziów i prokuratorów (co do zasady objęcie ich systemem powszechnym, tzn. w okresie choroby otrzymują 80% uposażenia).

Z kolei po stronie dochodowej najważniejszymi działaniami strukturalnymi były:

— utrzymanie na nominalnym poziomie z 2009 r. progów podatkowych i zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu w PIT;

— podwyższanie stawek akcyzy na papierosy (corocznie od 2010 r. do 2014 r. włącznie), na alkohol etylowy (od 2014 r.) oraz na olej napędowy i opłaty paliwowej (od 2012 r.);

— podwyższenie stawek VAT z 22% do 23% i z 7% na 8%, przy równoczesnym zmniejszeniu stawki z 7% do 5% na podstawowe towary żywnościowe (od stycznia 2011 r.);

— ograniczenie możliwości odliczenia podatku VAT naliczonego przy nabyciu samochodów osobowych z homologacją ciężarową i paliwa wykorzystywanego do ich napędu (od początku 2011 r.);

— ograniczenie części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do OFE (część przekazywana do OFE została zmniejszona od maja 2011 r. z 7,3% podstawy wymiaru do 2,3%; od lutego 2014 r. dobrowolna składka przekazywana do OFE wynosi 2,92%);

— podwyższenie składki rentowej stanowiącej obciążenie pracodawcy o 2 pkt. proc. (od lutego 2012 r.);

— wprowadzenie opłaty za korzystanie z niektórych zasobów złóż naturalnych (podatku od wydobycia miedzi i srebra od kwietnia 2012 r.);

— rozszerzenie stosowania mechanizmu *reverse charge* (poszerzenie katalogu wyrobów w odniesieniu do których stosuje się wspomniany mechanizm od 2013 r.);

— wprowadzenie solidarnej odpowiedzialności w VAT nabywcy za zobowiązania podatkowe sprzedawcy wyrobów stalowych oraz paliw (do których nie ma zastosowania mechanizm odwrotnego obciążenia) i złota nieobrobionego, a także dla sprzedawców tych towarów (od 2013 r.);

— wprowadzenie systemu aukcji sprzedaży praw do emisji CO_2 (od 2013 r.);

— obniżenie limitu uprawniającego podatników do zwolnienia z obowiązku prowadzenia ewidencji kasowej z 40 tys. zł do 20 tys. zł (od 2013 r.);

— ograniczenie prawa do 50% kosztów uzyskania przychodów z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych (od 2013 r.);

— ograniczenie ulgi internetowej i modyfikacja ulgi na dzieci (od 2013 r.);

— ograniczenie (od 2014 r.) możliwości uzyskania zwrotu części podatku VAT od niektórych wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe (ustawa o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych);

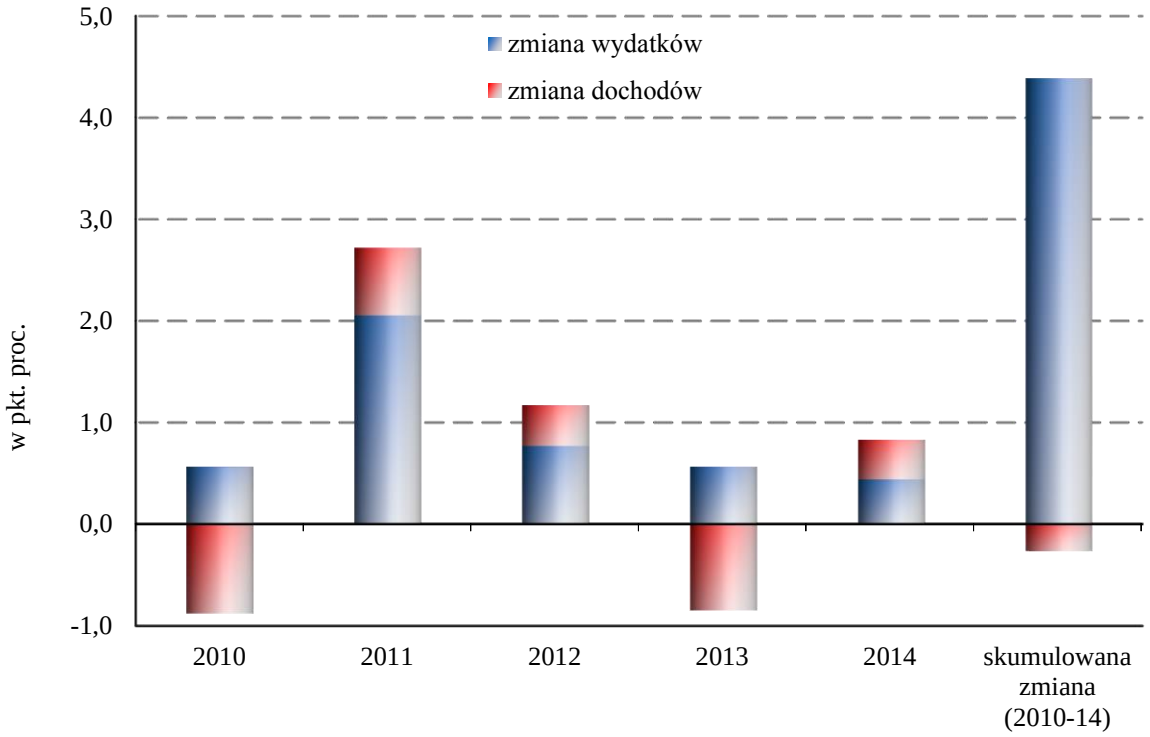
— stopniowe zwiększenie odcinków dróg na których pobierane są opłaty za przejazd w systemie ETC (via TOLL);

— wprowadzenie (od 2014 r.) opodatkowania spółek komandytowo-akcyjnych.

Mimo znacznej liczby działań strukturalnych dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2010-14 zwiększyły się jedynie o 0,7 pkt. proc. PKB, a dochody po oczyszczeniu o te finansowane ze środków Unii Europejskiej dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz o dochody PKP PLK S.A. wzrosły zaledwie

o 0,1 pkt. proc. Skutki konsolidacji fiskalnej po stronie dochodowej są zatem wielokrotnie mniejsze niż po stronie wydatkowej. Wynika to z jednej strony z relatywnego spowolnienia gospodarczego w tym okresie i procykliczności istotnych źródeł dochodu, z drugiej – z dbałości o utrzymanie niskich obciążeń podatkowych sprzyjających, w sytuacji spowolnienia, wzrostowi gospodarczemu, a w szczególności inwestycjom sektora rynkowego, których udział w PKB od 2010 r. zwiększył się o 0,9 pkt. proc. PKB.

Wykres 2. Wpływ zmiany dochodów i wydatków na zmianę wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB



Uwaga: z dochodów i wydatków wyłączono środki z bezzwrotnej pomocy unijnej, których wpływ na wynik sektora jest neutralny.
Źródło: Ministerstwo Finansów.

Kluczowym czynnikiem determinującym poziom wydatków jest od 2015 r. stabilizująca reguła wydatkowa. W związku ze sposobem funkcjonowania reguły polegającym na określaniu maksymalnego poziomu wydatków prawie całego sektora instytucji rządowych i samorządowych wprowadzenie reguły wymusiło zmianę podejścia do procesu budżetowego z *bottom-up* na *top-down*. Obecnie uwaga w procesie budżetowym jest zatem skoncentrowana na sposobie rozdysponowania kwoty wydatków, a nie na ich poziomie, który jest z góry określony (wyliczany na podstawie algorytmu). Fakt, że wiążący limit wydatków jest wyznaczany już na początkowym etapie procesu budżetowego, oznacza, że zmiany w zakresie wydatków objętych zakresem reguły (wzrost lub wprowadzenie nowych kategorii wydatków) są możliwe, jednak pod warunkiem wprowadzenia odpowiedniego dostosowania wysokości innych kategorii wydatków lub istotnych działań dyskrecjonalnych w obszarze podatków lub składek. Ewentualne zmiany ustawowe generujące nowe wydatki w zakresie podmiotów objętych regułą (np. wzrost wydatków na obronność – nowa reguła MON) są zatem neutralne dla poziomu całkowitych wydatków objętych zakresem reguły.

Ponadto, dzięki uwzględnieniu w regule działań dyskrecjonalnych dotyczących podatków i składek ewentualne działania dyskrecjonalne mające ujemny wpływ na dochody (np. zwiększenie ulgi na dzieci w podatku dochodowym od osób fizycznych) są neutralne dla wyniku sektora. Zmienia to kontekst analizy działań strukturalnych w obszarze podatków i składek, które obecnie, pomniejszając

lub zwiększając maksymalną kwotę wydatków, automatycznie zapewniają stabilność finansów publicznych.

Reguła została po raz pierwszy zastosowana w sposób wiążący podczas prac nad ustawą budżetową na rok 2015. Artykuł 1 ustawy budżetowej na rok 2015 określił kwotę planowanych wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1–3, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i w pkt. 9 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw. Kwota ta (dalej: kwota wydatków) obejmuje więc wydatki prawie całego sektora instytucji rządowych i samorządowych z dwoma wyjątkami: wyłączeniu podlegają wydatki finansowane z budżetu Unii Europejskiej i niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz wydatki jednostek, które samoistnie nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów.

Kwota wydatków na rok 2015 została otrzymana w trzech krokach. Pierwszym z nich było obliczenie na podstawie art. 14 *ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* planowanej skonsolidowanej sumy wydatków w 2013 r. objętych zakresem stabilizującej reguły wydatkowej, która wyniosła 657 582 426 tys. zł. Drugim z nich było otrzymanie skonsolidowanej startowej kwoty wydatków na rok 2014. W tym celu wykorzystano:

— planowaną skonsolidowaną sumę wydatków w 2013 r.,

— wskaźniki i korektę określone w art. 14 *ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw,*

— prognozowaną na rok 2014 wartość ogółem istotnych działań dyskrecjonalnych w obszarze podatków i składek.

Skonsolidowana startowa kwota wydatków na rok 2014 wyniosła 690 629 525 tys. zł. W trzecim kroku, z wykorzystaniem startowej kwoty wydatków na rok 2014 i odpowiednich wskaźników makroekonomicznych oraz prognozowanej na rok 2015 wartości ogółem istotnych działań dyskrecjonalnych, obliczono kwotę wydatków na rok 2015, która wyniosła 696 735 739 tys. zł. Stabilizująca reguła wydatkowa wymusiła tym samym zaplanowanie na rok 2015 wydatków, które w relacji do PKB są o 0,8 pkt. proc. niższe niż w 2013 r. Szczegółowe obliczenia kwoty wydatków na rok 2015, zgodnie z pkt 6a i 6b art. 142 *ustawy o finansach publicznych*, zawarto w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2015.

Zgodnie z *ustawą o finansach publicznych,* w aktualizacji *Programu konwergencji* stanowiącej część *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* określa się wstępną *kwotę wydatków* na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Oszacowanie spójnej ze stabilizującą regułą wydatkową kwoty wydatków na rok 2016 zostało dokonane w oparciu o określoną w art. 1 *ustawy budżetowej na rok 2015* kwotę wydatków na rok 2015 w wysokości 696,7 mld zł i łączną dynamikę PKB w latach 2009-14 w cenach stałych opublikowaną przez GUS 16 kwietnia 2015 r. oraz prognozy makroekonomiczne przyjęte do opracowania *Programu*, które ukształtowały się następująco:

— 1,0314 - wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB,

— 1,017 - prognozowany wskaźnik CPI na rok 2016,

— 0,9852 - korekta wynikająca z aktualizacji oszacowań wskaźnika inflacji na lata 2014-15[19].

Dodatkowo uwzględniono korektę z tytułu nierównowagi finansów publicznych wynoszącą -1,5 pkt. proc. oraz prognozowaną na rok 2016 wartość ogółem działań dyskrecjonalnych wynoszącą 3,2 mld zł, na którą złożył się efekt wdrożenia rozwiązań zwiększających efektywność egzekwowania należności podatkowych oraz ograniczenie możliwości odliczania VAT przy nabyciu pojazdów samochodowych oraz przy ponoszeniu innych wydatków związanych z tymi pojazdami. W rezultacie

[19] Odczyt wskaźnika CPI w roku 2014 (1,000) i aktualna prognoza wskaźnika na rok 2015 (0,998) wobec planowanego w okresie prac nad ustawą budżetową na rok 2015 wykonania wskaźnika CPI na rok 2014 (1,001) i prognozowanego poziomu wskaźnika CPI na rok 2015 (1,012).

szacunkowa kwota wydatków na rok 2016 wynosi 712 750 180 tys. zł i jest wyższa o 2,30% od kwoty wydatków na rok 2015 określonej w *ustawie budżetowej na rok 2015*, co oznacza spadek relacji kwoty wydatków do PKB o 1 pkt. proc. względem roku 2015.

Bieżący szacunek kwoty wydatków na rok 2016 jest o 2,8% (20,4 mld PLN) niższy niż szacunek otrzymany dla potrzeb *Programu konwergencji. Aktualizacja 2014* (*Program 2014*). Oznacza to spadek relacji kwoty wydatków o 0,3 pkt. proc. względem relacji kwoty wydatków do PKB przewidywanej na rok 2016 w *Programie* z 2014 r.

Na podstawie art. 112aa *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* obliczono również szacunki kwot wydatków na lata 2017-18. Korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych będzie do roku 2018 włącznie wynosić -1,5 pkt. proc., ponieważ prognozuje się, że relacja długu publicznego do PKB przeliczona zgodnie z art. 38a pkt 4 *ustawy o finansach publicznych* będzie przekraczała wartość progową 43% zarówno w roku 2015, jak i w 2016 r. Szacunkowa kwota wydatków na rok 2017 wynosi 732 162 676 tys. zł (36,7% PKB), natomiast na rok 2018 – 764 350 378 tys. zł (36,0% PKB).

Tabela 1. Kwota wydatków na lata 2014-18

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB	1,0346*	1,0317	1,0314	1,0331	1,0335
wskaźnik CPI	1,024*	1,012	1,017	1,018	1,025
korekta wynikająca z aktualizacji prognoz inflacji	1**	0,9775**	0,9852	-	-
korekta***	-2 p.p.	-2 p.p.	-1,5 p.p.	-1,5 p.p.	-1,5 p.p.
Wartość ogółem działań dyskrecjonalnych (mld zł)	7,4	5,5	3,2	-6,6	0
kwota wydatków – *Program 2015*	690,6	696,7	712,8	732,2	764,4

*wskaźniki określone w art. 14 *ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*.
**zgodnie z art. 14 *ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*.
***zgodnie z art. 112aa *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*
Źródło: Ministerstwo Finansów

III.3. Sytuacja bieżąca

Kontynuowana w 2014 r. konsolidacja fiskalna obejmowała ograniczenie wydatków, jak i wzrost dochodów sektora finansów publicznych. Relacja wydatków krajowych do PKB (po oczyszczeniu o wydatki finansowane ze środków unijnych, dla których beneficjentem ostatecznym są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych) ukształtowała się w ub. r. na poziomie 40,4%, tj. o 0,4 pkt. proc. niższym niż w 2013 r., a po wyłączeniu wydatków spółki PKP PLK S.A., która włączona została do sektora instytucji rządowych i samorządowych począwszy od danych za 2014 r., (w danych za 2013 r. ww. spółka pozostaje w sektorze prywatnym, a więc pewne kategorie, w tym wydatki, dochody i wynik całego sektora nie są porównywalne w tych latach) niższym o ok. 0,7 pkt. proc. Wydatki na inwestycje publiczne, które zgodnie z rekomendacjami Rady Ecofin nie powinny być obszarem konsolidacji, w relacji do PKB zwiększyły się jednak o 0,3 pkt. proc., tj. o 11,9 % r/r. Było to rezultatem przede wszystkim znacznego ożywienia w podsektorze samorządowym, gdzie inwestycje wzrosły w relacji do PKB o 0,3 pkt. proc., tj. o 18,6% r/r (w 2013 r. spadły o 1,9% r/r.).

Wydatki na inwestycje podsektora rządowego zwiększyły się o 6,0% r/r tj. w relacji do PKB o 0,04 pkt. proc. Wzrost wydatków tego podsektora, pomimo mniejszych wydatków infrastrukturalnych realizowanych przez Krajowy Fundusz Drogowy w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* (spadek wydatków aż o 32,8% r/r), jest wynikiem m.in. włączenia w 2014 r. spółki PKP PLK do podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym. Spółka ta już w poprzednich latach realizowała inwestycje wspierane przez dotacje rządowe, jednakże z uwagi na

klasyfikację spółki w poprzednich latach w sektorze prywatnym inwestycje tego podmiotu rejestrowano w tym samym sektorze instytucjonalnym. Należy zauważyć, że nie jest to jedyny przykład finansowania lub współfinansowania przez sektor instytucji rządowych i samorządowych inwestycji realizowanych przez podmioty rejestrowane zgodnie z ESA'2010 w innych sektorach instytucjonalnych. Z tego też względu warto zwracać uwagę na inwestycje w całej gospodarce, a te w 2014 r. wzrosły realnie o 9,2%.

Włączenie spółki PKP PLK S.A. do sektora instytucji rządowych i samorządowych spowodowało także jednorazowy skokowy wzrost spożycia publicznego. W 2014 r. spożycie publiczne wzrosło nominalnie o 4,6% r/r (wobec 3,2% r/r w 2013 r.), a realnie o 4,7% r/r. Wzrost ten wynikał zarówno ze wzrostu kosztów pracy (nominalnie o 2,9% r/r), jak i wzrostu zużycia pośredniego, tj. zakupów sektora publicznego (nominalnie o 6,4% r/r). Odnotowane w 2014 r. ograniczenie wydatków na koszty pracy w relacji do PKB o ok. 0,1 pkt. proc. możliwe było głównie dzięki zamrożeniu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych oraz ograniczeniu nominalnego wzrostu kosztów pracy w podsektorze samorządowym do zaledwie 1,6% r/r. Ograniczenie wydatków na koszty pracy zostało zrealizowane pomimo statystycznego zwiększenia kosztów pracy w 2014 r. w porównaniu do 2013 r. w efekcie włączenia do sektora instytucji rządowych i samorządowych spółki PKP PLK S.A. oraz negatywnego skutku dużo niższej od pierwotnie prognozowanej inflacji. Warto przy tym podkreślić, że negatywna niespodzianka inflacyjna w 2014 r. znacząco ograniczyła, w stosunku do oczekiwań, wpływ zamrożenia funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych na ograniczenie relacji wydatków do PKB.

Ponadto w 2014 r. miał miejsce wzrost zużycia pośredniego, tj. zakupów sektora publicznego, w relacji do PKB o 0,1 pkt. proc., przy czym jest to w większości efekt skokowego zwiększenia wydatków z tytułu włączenia spółki PKP PLK S.A. do podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym.

W 2014 r. odnotowano wzrost nominalny kategorii świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze o 3,3% r/r, a w relacji do PKB odnotowano spadek o 0,1 pkt. proc. W roku ubiegłym wydatki te rosły nieznacznie wyżej niż fundusz emerytur i rent (tj. największej części w tej kategorii) w omawianym okresie (wzrost o ok. 2,6% r/r), na co wpływ miał głównie wzrost wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w pozycji świadczenia społeczne inne niż emerytury i renty (wzrost o 19% r/r), w szczególności w kategorii zasiłki macierzyńskie. Wzrost zasiłków macierzyńskich stanowi konsekwencję prowadzonych przez rząd działań służących przeciwdziałaniu negatywnym trendom demograficznym. Zmiany w tym zakresie dotyczyły m.in. wydłużenia urlopów rodzicielskich. W 2013 r. podwyższono wymiar dodatkowego urlopu macierzyńskiego (i dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego) oraz wprowadzono tzw. urlop rodzicielski (26 tygodni).

Wpływ na poziom świadczeń społecznych wypłacanych przez FUS miało także wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o zgodności z *Konstytucją RP* niektórych artykułów *ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*. W 2014 r. jednorazowa kwota wypłat wyrównań emerytur zawieszonych od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r. wyniosła - 630,6 mln zł, natomiast kwota odsetek wypłaconych z tego tytułu - 162,1 mln zł.

W 2014 r. relacja dochodów krajowych sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrosła o 0,5 pkt. proc. do 39% PKB. Na tak znaczną poprawę wpływ miały działania w celu wzmocnienia strony dochodowej (por. rozdział III.2 oraz VII.2), czynniki o charakterze makroekonomicznym (poza procesami inflacyjnymi) oraz rozszerzenie zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym o spółkę PKP PLK (rozdział VII.2). W szczególności tempo realnego wzrostu PKB było dwukrotnie wyższe niż to zanotowane w 2013 r. Również sama struktura wzrostu PKB w 2014 r. była korzystna, w szczególności dla dochodów z podatku VAT, którego wykonanie okazało się wyższe niż planowano. Wzrost gospodarczy, odmiennie niż w 2013 r., był napędzany głównie wzrostem konsumpcji prywatnej oraz ożywieniem inwestycji. Na uwagę zasługuje przy tym wzrost inwestycji publicznych, które są jednym z istotnych elementów bazy podatku VAT.

III.4. Prognoza średniookresowa

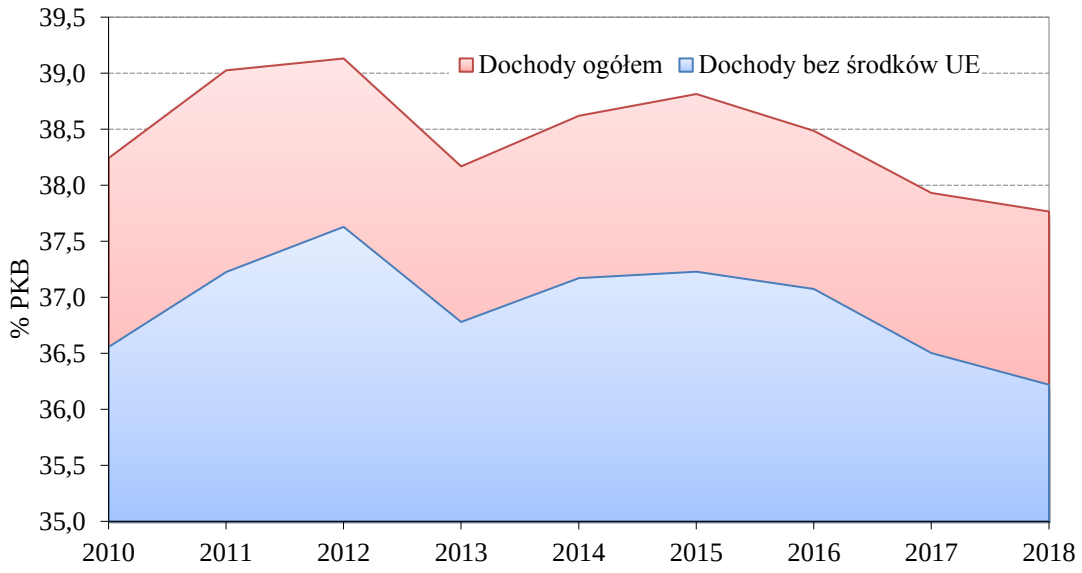
Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Obserwowane w 2015 r. procesy deflacyjne, pozostające poza kontrolą rządu, powodują osłabienie strumienia dochodów. Największego wpływu niższego poziomu cen należy spodziewać się w zakresie dochodów z podatku VAT. Wynika to z faktu, że głównym elementem bazy podatku VAT jest konsumpcja prywatna (w tym m.in. paliwa, gdzie spadki cen były relatywnie duże). Należy tu jednak przypomnieć, że niska inflacja dotyczy również produktów żywnościowych, które poprzez niższą stawkę VAT mają dużo niższy udział we wpływach z VAT, stąd efekt niższej inflacji na wpływy z VAT powinien być ograniczony.

W najmniejszym stopniu niższy poziom cen wpłynie na dochody z podatku akcyzowego - ze względu na fakt, że stawki podatku są kwotowe (niezależne od ceny z wyjątkiem akcyzy od samochodów oraz od wyrobów tytoniowych). Można w niektórych sytuacjach oczekiwać stosunkowo pozytywnego efektu ze względu na ujemną elastyczność cenową popytu. Równocześnie niższy poziom płac, wynikający z niższej inflacji, wpłynie bezpośrednio na wpływy z podatku PIT, jednak efekt ten nie powinien być proporcjonalny do obniżenia inflacji. Deflacja wpływa również pośrednio na wysokość przychodów przedsiębiorstw, lecz ten negatywny skutek jest łagodzony poprzez równoczesne zmniejszenie się kosztów prowadzenia działalności gospodarczej – np. poprzez spadek cen paliw.

Prognozuje się, że relacja dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ukształtuje się w 2015 r. na poziomie 38,8%, tj. o 0,2 pkt. proc. wyższym niż w 2014 r., a w latach 2016-18 ukształtuje się odpowiednio na poziomie 38,5%, 37,9% i 37,8%.

Wykres 3. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów

Najważniejszym źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych są wpływy z podatków związanych z produkcją i importem, a wśród nich oczywiście podatki pośrednie. Najważniejszym indykatorem wzrostu bazy podatkowej tej grupy podatków jest wzrost spożycia prywatnego, w zakresie którego prognozuje się (w 2015 r. i latach następnych) przyspieszenie tempa wzrostu. Wzrost w ujęciu nominalnym będzie najbardziej widoczny po 2015 r. Z kolei inwestycje i zakupy netto sektora instytucji rządowych i samorządowych, które również stanowią istotną część

bazy podatkowej, pozostaną w horyzoncie prognozy na stosunkowo stabilnym poziomie w relacji do PKB. W konsekwencji oczekiwanej stałej poprawy koniunktury gospodarczej, tj. domykania luki produktowej bardzo prawdopodobne jest występowanie efektu procykliczności podatków pośrednich względem bazy podatkowej. Jednakże z uwagi na trudności z dokładnym oszacowaniem takiego efektu oraz chęć utrzymania konserwatywnego charakteru zaprezentowanej prognozy dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, potencjalne zwiększenie dochodów z tytułu efektów procyklicznych nie zostały uwzględnione. Struktura wzrostu PKB, który będzie rósł dzięki wzrostowi popytu krajowego również będzie sprzyjać gromadzeniu dochodów podatkowych – zwłaszcza z podatków pośrednich.

Stała poprawa wzrostu gospodarczego pozwala spodziewać się stopniowego przyspieszenia wzrostu wpływów osiąganych z opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, m.in. dzięki obniżaniu się corocznie kwot rozliczanych strat z lat ubiegłych, które powstały w okresie spowolnienia gospodarczego.

Dochody podatkowe będą w horyzoncie prognozy determinowane głównie wspomnianą poprawiającą się sytuacją gospodarczą w ujęciu realnym. Począwszy od 2016 r. także nominalne warunki gromadzenia dochodów podatkowych ulegną znacznej poprawie. Przewiduje się znaczące przyspieszenie tempa wzrostu nominalnego PKB – powyżej 5% w latach 2016-18. Dla porównania wzrost nominalny PKB w 2014 i 2015 r. wyniesie odpowiednio 4,0% i 3,9%.

Dochody podatkowe będą determinowane nie tylko sytuacją makroekonomiczną, lecz także zmianami systemowymi, które zostały omówione w rozdziale III.2.

W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych w całym horyzoncie prognozy zakłada się brak zmiany ustawy w części dotyczącej progów podatkowych oraz zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów i kwoty zmniejszającej podatek.

Na poziom dochodów po 2016 r. wpływ będzie miało planowane, od początku 2017 r., obniżenie stawek podatku VAT.

Poza utrzymaniem przez rząd w mocy działań, które poprzez swój mechanizm, corocznie – w warunkach wzrostu gospodarczego - obniżają deficyt, na 2015 r. zaplanowane zostały i wdrożone następujące zmiany wzmacniające stronę dochodową:

— ograniczenie (od 2014 r.) możliwości zwrotu części wydatków na cele mieszkaniowe w VAT – skutkuje wzrostem dochodów z VAT głównie w 2015 r.;

— wprowadzenie opłaty zapasowej od paliw - zgodnie z uchwaloną w maju 2014 r. *ustawą o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw*,

— dodatkowe wpływy z tzw. dywidendy cyfrowej (sprzedaż w drodze aukcji rezerwacji do wybranych częstotliwości).

Na dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2016 r. wpływ będą miały również planowane zmiany:

— likwidacja niższej 50% stawki podatku leśnego dla lasów ochronnych,

— ograniczenie preferencji w opodatkowaniu nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, które nie mogą być wykorzystywane do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych, do budynków i budowli z wyłączeniem gruntów,

— ograniczenie zwolnienia z tytułu nabycia własności nieruchomości stanowiących gospodarstwo rolne lub jego część z podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych.

W horyzoncie prognozy uwzględniono obniżenie stawek podatku VAT - w 2017 r. - nie przewiduje się natomiast istotnych zmian stawek podatku akcyzowego. Dodatkowo pozytywnie na dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych wpłynie decyzja Rady Bankowego Funduszu

Gwarancyjnego o zwiększeniu opłaty rocznej opłacanej przez banki oraz SKOK, jak również opłaty ostrożnościowej opłacanej przez banki. Ponadto, wzmocnieniu strony dochodowej sektora instytucji rządowych i samorządowych służyć będzie wdrażanie pakietu działań ułatwiających podatnikom wypełnianie ich zobowiązań wobec państwa i podnoszących wydajność administracji podatkowej (rozdział VI.2).

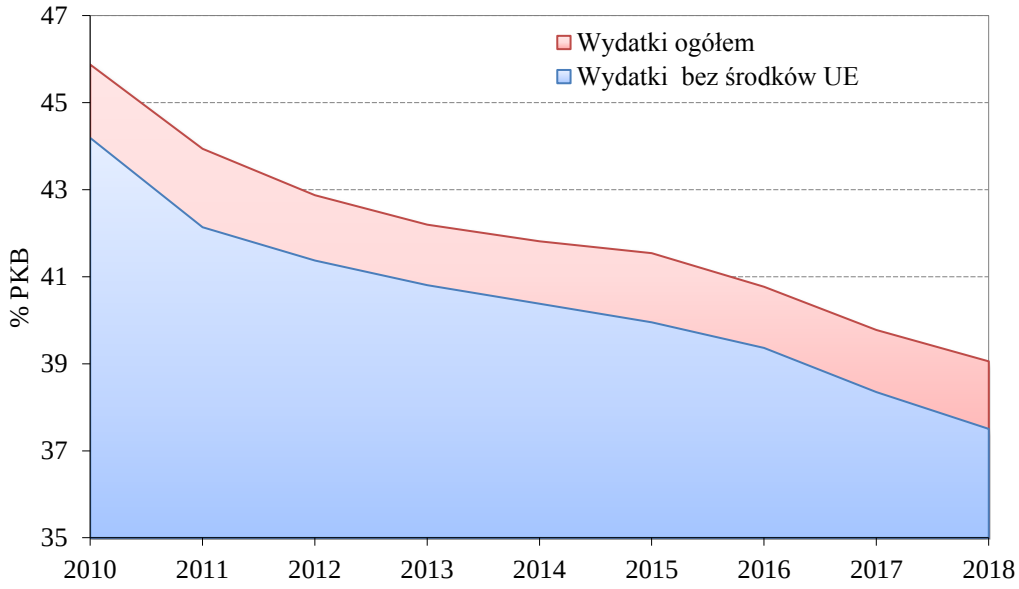
Drugą co do wielkości pozycję po stronie dochodowej sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowią wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne. Kategoria ta będzie uzależniona od kształtowania się podstawy ich naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz od zmian instytucjonalnych. Nominalne tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń, po wzroście w 2014 r. o ok. 3,5% r/r, powinno w kolejnych latach przyspieszyć, ale nadal w całym okresie prognozy pozostanie poniżej nominalnego tempa wzrostu PKB.

Głównym czynnikiem o charakterze instytucjonalnym, który wpływa na wysokość składek na ubezpieczenia społeczne w 2015 r., są zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone *ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*. Wpływ na poziom składek wynika z ustanowienia wysokości składki przekazywanej do OFE na poziomie 2,92%, jak również z wprowadzenia możliwości wyboru uczestnictwa w OFE – ustawodawca zakładał, że w OFE pozostanie połowa ubezpieczonych, tymczasem w tym filarze pozostało o wiele mniej ubezpieczonych. Początkowo, tj. w 2014 r. efekt ten miał być niższy od skutków zakładanych w 2015 r., ponieważ zmiany wprowadzane ustawą nie obowiązywały przez cały rok.

Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Według najnowszych prognoz, relacja wydatków do PKB sektora instytucji rządowych i samorządowych ukształtuje się w 2015 r. na poziomie 41,5% PKB, tj. o 0,3 pkt. proc. niższym niż w 2014 r. W latach 2016-18 będzie kontynuowany trend spadkowy wydatków i relacja ta ukształtuje się odpowiednio na poziomie 40,8%, 39,8% i 39,0%. W efekcie w latach 2015-18 nastąpi ograniczenie relacji wydatków do PKB o ok. 2,8 pkt. proc., jednak realnie w tym okresie wzrosną one o ok. 8,2% r/r.

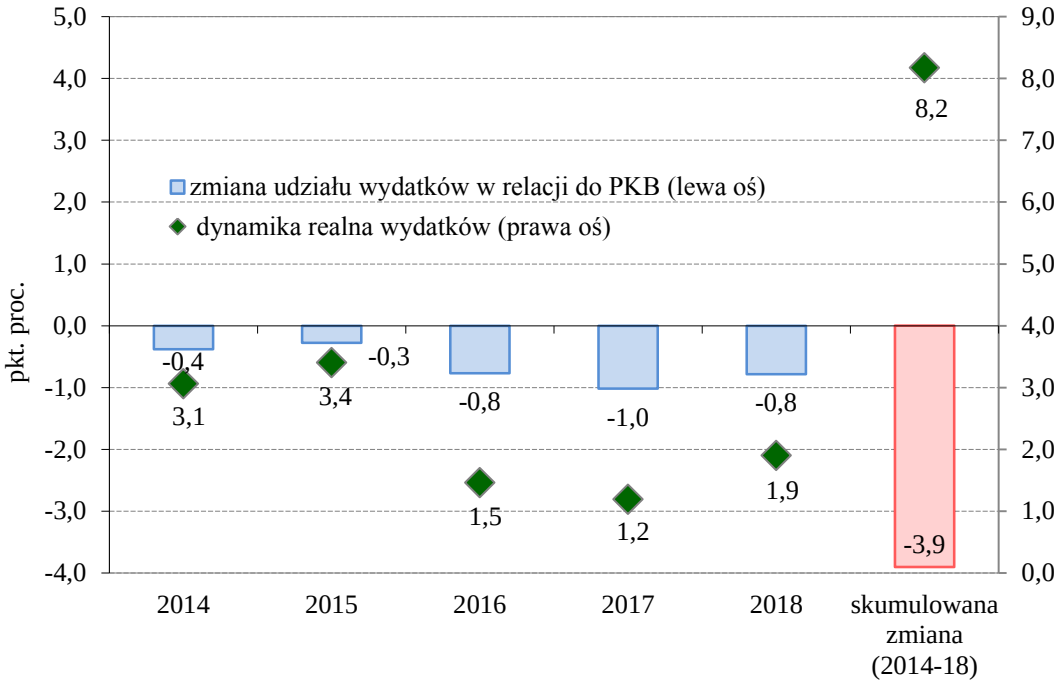
Wykres 4. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów

Kluczowym czynnikiem mającym wpływ na poziom wydatków, a zatem również na kształt polityki fiskalnej, jest stabilizująca reguła wydatkowa, wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2013 r. (rozdział III.2). Spadek wydatków będzie przede wszystkim efektem podjętych już działań (rozdział III.2). Równolegle do konsolidacji fiskalnej rząd realizuje działania w ramach polityki prorodzinnej, mające na celu przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym (rozdział III.7).

Wykres 5. Zmiana udziału wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB



Źródło: Ministerstwo Finansów

Głównymi kategoriami wydatków, dla których prognozuje się wolniejszy wzrost od tempa wzrostu PKB w latach 2015–18 będą: spożycie publiczne (spadek relacji do PKB o 1,5 pkt. proc.), w tym koszty pracy (spadek o 1,2 pkt. proc.) świadczenia z ubezpieczenia społecznego (spadek o 0,7 pkt. proc.) oraz koszty obsługi długu (spadek o 0,4 pkt. proc). Inwestycje publiczne, które zgodnie z rekomendacjami Rady nie powinny być obszarem konsolidacji, średnio w latach 2015-18 pozostaną w relacji do PKB na poziomie z 2014 r.

Udział inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych po osiągnięciu w 2011 r. rekordowego poziomu 5,9% PKB stopniowo się obniżał do 4,1% PKB w 2013 r., a w 2014 r. wzrósł do 4,4% PKB dzięki wzrostowi inwestycji w podsektorze samorządowym w relacji do PKB o 0,3 pkt. proc. Prognozuje się, że w latach 2015-16 udział inwestycji w PKB utrzyma się na wysokim poziomie 4,5%, a w latach następnych ich udział w PKB będzie stopniowo się obniżać – do 4,2% w 2018 r., utrzymując się jednak w całym horyzoncie prognozy powyżej średniej unijnej wynoszącej 3,1% w latach 2010-14.

Poziom inwestycji sektora jest w znacznym stopniu kształtowany przez realizację programów wieloletnich. Największym z nich jest *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, obejmujący zadania inwestycyjne związane z budową i przebudową dróg krajowych i autostrad, finansowany ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), a także z budżetu państwa. W 2013 r. program został uzupełniony o „Załącznik nr 5" obejmujący odcinki dróg ekspresowych i autostrad oraz „Załącznik nr 6" obejmujący obwodnice miast, których budowa będzie finansowana z nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-20. W 2015 r. Rada Ministrów planuje przyjąć nowy *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023* (po konsultacjach publicznych na podstawie art. 6 oraz art. 19a *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [20], obecnie na etapie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko). Obejmie on kompleksowo cele i priorytety w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej (w tym także w zakresie utrzymania we właściwym stanie technicznym sieci dróg już istniejącej) oraz wskaże poziom i źródła niezbędnego finansowania, w szczególności wykorzystania środków z nowej perspektywy finansowej UE. Drugim znaczącym programem wieloletnim jest *Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020*, obejmujący wydatki inwestycyjne na budowę i modernizację linii kolejowych, realizowany przez spółkę PKP PLK S.A. Inwestycje te są finansowane ze środków Funduszu Kolejowego, budżetu państwa, środków unijnych oraz ze środków własnych PKP PLK S.A, pochodzących z kredytów EBI i z emisji obligacji. Zgodnie z *Wieloletnim Programem* …, w 2015 r. nastąpi znaczący wzrost wydatków inwestycyjnych na kolei. Jak zaznaczono w rozdziale III.1, sektor instytucji rządowych i samorządowych współfinansuje również inwestycje realizowane przez podmioty z innych sektorów instytucjonalnych poprzez dokonywanie transferów na ich rzecz. Wydatki tego typu nie są rejestrowane jako wydatki inwestycyjne sektora instytucji rządowych i samorządowych, choć *de facto* mają taki charakter, lecz jako dotacje poza sektor.

Ponadto, poziom inwestycji sektora będzie determinowany przez skalę wydatków inwestycyjnych w podsektorze samorządowym. Prognozuje się, że na inwestycje jednostek samorządu terytorialnego decydujący wpływ będzie miało wykorzystanie środków unijnych. Inwestycjom w podsektorze samorządowym oraz absorpcji środków z UE sprzyjać powinny rozwiązania wprowadzone *ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* łagodzące rygorystyczne reguły wynikające z art. 243 ustawy *o finansach publicznych*. Zgodnie z nowelizacją *ustawy o finansach publicznych*, z limitów zadłużenia, w całym okresie spłaty zobowiązania, wyłączono wykupy papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków z bezzwrotnej pomocy z UE w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowany tymi zobowiązaniami. Obecne regulacje *de facto* wyłączają zobowiązania zaciągnięte na finansowanie inwestycji współfinansowanych z udziałem środków unijnych z limitów zadłużenia, co powinno zachęcić jednostki samorządu terytorialnego do zmiany struktury wydatków w kierunku

[20] Dz. U. z 2014 r. poz. 1649.

zwiększenia poziomu inwestycji. Sprzyja to realizacji rekomendowanego przez Radę Ecofin ograniczania do minimum cięć inwestycji infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi.

Kluczowym czynnikiem determinującym wydatki jest kształtowanie się kosztów pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2015 przyjęto, iż wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami *ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw* ukształtują się na poziomie nominalnym z roku 2014 z uwzględnieniem rozdysponowanych rezerw celowych w 2014 r. oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego zgodnie z ustawowo określonymi zasadami. Wyjątkiem będą m.in. wynagrodzenia sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, prokuratorów oraz asesorów prokuratorskich. Jednocześnie będzie realizowany kolejny etap wzrostu wynagrodzeń pracowników szkół wyższych, które mają rosnąć w tempie 9,14% rocznie, tak aby w latach 2013–15 ich wzrost osiągnął łącznie 30%.

W kolejnych latach, tj. od 2016 r. założono stopniowe, w miarę poprawy sytuacji fiskalnej oraz w ramach limitu wydatków przewidzianego przez stabilizującą regułę wydatkową, zwiększanie funduszu wynagrodzeń państwowych jednostek budżetowych przy jednoczesnym zachowaniu aktualnie istniejących systemów indeksacji dla części pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przykładowo, zgodnie z przepisami ustawy podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w drugim kwartale roku poprzedniego nie niższe jednak niż obowiązująca podstawa.

Wypłaty w ramach świadczeń z ubezpieczeń społecznych będą determinowane poprzez coroczną waloryzację emerytur i rent. W 2015 r. wprowadzono modyfikację minimalnej kwoty waloryzacji emerytur i rent, zgodnie z którą ww. minimalne kwoty wynoszą: 36 zł w przypadku emerytur, emerytur pomostowych, nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych, rent z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, rent rodzinnych, świadczeń i zasiłków przedemerytalnych; 27 zł w przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy oraz 18 zł w przypadku emerytury częściowej. W kolejnych latach wskaźnik waloryzacji będzie determinowany *ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*.

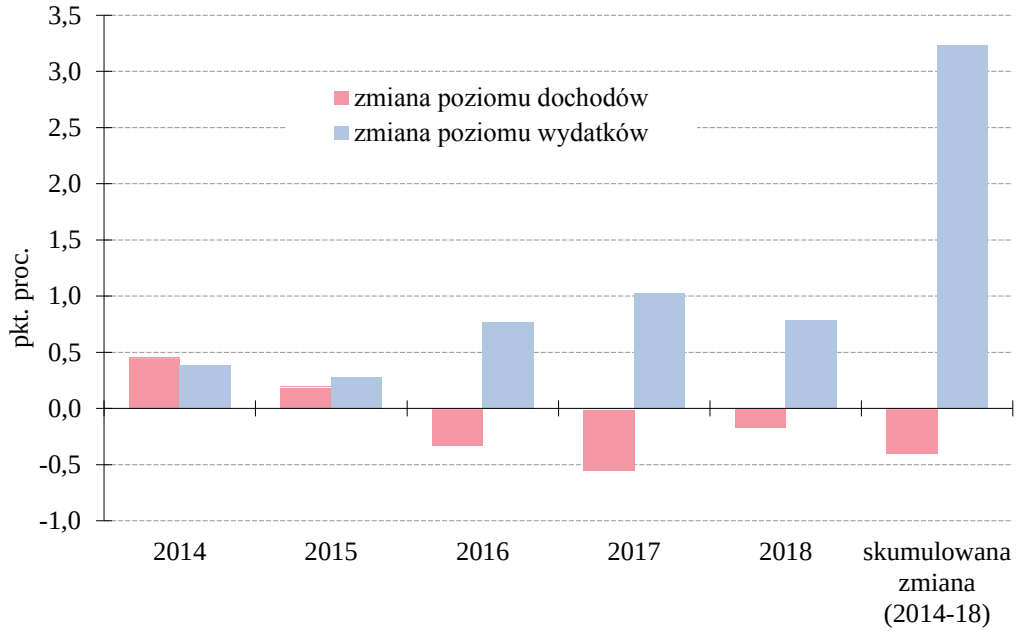
Biorąc pod uwagę umiarkowany wzrost liczby świadczeniobiorców oraz wskaźnik waloryzacji świadczeń z ubezpieczeń społecznych, który zależy od odnotowanych w poprzednim roku inflacji i realnego wzrostu płac, prognozuje się, że w okresie oczekiwanego przyspieszenia nominalnego wzrostu PKB kwoty wspomnianych świadczeń będą rosły wolniej niż nominalny PKB, co przyczyni się do ograniczenia deficytu w kolejnych latach.

Ponadto, stabilność finansów publicznych wspierać będą także istotne zmiany w systemie emerytalnym ostatnich lat, w szczególności wydłużenie wieku emerytalnego i zrównanie go dla mężczyzn i kobiet na poziomie 67 lat. Zmiana ta z jednej strony zwiększa przyszłe emerytury, z drugiej poprawia saldo publicznego funduszu emerytalnego, ograniczając nierównowagę finansów publicznych. Podniesienie ustawowego wieku emerytalnego wpływa ponadto na wzrost podaży pracy, co z kolei wspiera wzrost gospodarczy.

Równocześnie podejmowane są działania mające na celu racjonalizację wydatków publicznych. Przykładem są działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych obejmujące w szczególności wdrażanie i rozwój narzędzi informatycznych wspomagających komunikację z klientem zewnętrznym (Platforma Usług Elektronicznych – PUE), jak i wewnętrzne procesy zarządcze (m.in. *workflow* umożliwiający szersze wykorzystywanie w wewnętrznym obiegu dokumentów elektronicznych), wprowadzenie systemu eWUŚ (Elektroniczna Weryfikacja Uprawnień Świadczeniobiorców) zmniejszającego skalę nadużyć polegających na korzystaniu ze świadczeń opieki zdrowotnej przez osoby nieuprawnione, centralizację usług świadczonych przez ZUS na rzecz klientów instytucjonalnych oraz konsekwentne wprowadzenie i stosowanie trybu konkurencyjnego wobec kontrahentów (dostawców towarów i usług).

W rezultacie prognozuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r. wyniesie 2,7% PKB tj. poniżej rekomendowanego dla Polski deficytu nominalnego 2,8% PKB. W latach 2016-18 deficyt osiągnie odpowiednio 2,3% PKB, 1,8% PKB i 1,2% PKB.

Wykres 6. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB



Objaśnienia: dochody - słupek "dodatni" oznacza wzrost udziału dochodów krajowych w PKB między poszczególnymi latami, słupek "ujemny" – spadek. Wydatki - słupek "dodatni" oznacza spadek udziału wydatków krajowych w PKB między poszczególnymi latami, słupek "ujemny" – wzrost.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

W efekcie wdrożenia przedstawionej strategii konsolidacji dążenie do średniookresowego celu budżetowego będzie przede wszystkim wynikiem obniżenia wydatków w relacji do PKB (wykres 6).

III.5. Wynik strukturalny

W horyzoncie *Programu* deficyt strukturalny będzie się stopniowo obniżał, łącznie o ok. 1,5 pkt. proc. i w efekcie w 2018 r. osiągnie poziom 1,2% PKB. Przy obliczaniu deficytu strukturalnego uwzględniono następujące działania jednorazowe:

— wypłaty z funduszy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) w związku z restrukturyzacją Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych na kwotę 3,1 mld zł (ok. 0,2% PKB) w 2014 r.;

— efekt netto dostosowań budżetu UE wynikających z rewizji VAT i dochodu narodowego brutto na kwotę 1,5 mld zł (ok. 0,1% PKB) w 2014 r.;

— wydatki związane z wykonaniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w związku z emeryturami z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dotyczących osób, które nabyły uprawnienia do emerytury przed dniem 1 stycznia 2011 r. bez potrzeby rozwiązywania stosunku pracy na kwotę 0,8 mld zł w 2014 r.;

— wydatki związane z wykonaniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego skutkującego wypłatą zaległych świadczeń pielęgnacyjnych na kwotę 0,3 mld zł w 2014 r.;

— dochody ze sprzedaży częstotliwości radiowych na kwotę 1,8 mld zł (ok. 0,1% PKB) w 2015 r. (przesunięcie z 2014 r.).

Zgodnie z powyżej zaprezentowaną ścieżką (por. rozdział III.4), deficyt strukturalny w 2014 r., z uwzględnieniem wszystkich działań jednorazowych, zmniejszy się o 0,9 pkt. proc., tylko nieznacznie poniżej wielkości rekomendowanej przez Radę Ecofin w grudniu 2013 r. (1,0 pkt. proc.). Wysiłek skorygowany o błąd w prognozie nominalnej dynamiki PKB potencjalnego oraz nadzwyczajne zmiany w dochodach i uwzględniający zmiany w zakresie sektora w stosunku do momentu wydania przez Radę rekomendacji wyniósł natomiast 1,0 pkt. proc., czyli spełnił rekomendacje Rady.

Z uwagi na korzystniejszy niż zakładano w rekomendacjach Rady poziom wyjściowy dla dalszej poprawy wyniku, dostosowanie strukturalne w 2015 r. prognozowane jest na 0,2 pkt. proc. PKB, co pozwoli na redukcję deficytu nominalnego do poziomu 2,7% PKB.

Tabela 2. Wynik strukturalny sektora

% PKB		Kod ESA	2014	2015	2016	2017	2018
1.	**Wzrost PKB w cenach stałych** (%)		3,4	3,4	3,8	3,9	4,0
2.	**Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych**	EDP B.9	-3,2	-2,7	-2,3	-1,8	-1,2
3.	**Odsetki**	EDP D.41	2,0	1,8	1,5	1,5	1,5
4.	**Działania jednorazowe i tymczasowe**		-0,2	0,1			
5.	Potencjalny wzrost PKB (%)		3,2	3,3	3,4	3,7	4,0
6.	Luka produktowa		-0,6	-0,5	-0,2	0,0	0,0
7.	Element cykliczny budżetu		-0,3	-0,3	-0,1	0,0	0,0
8.	Wynik skorygowany o wpływ cyklu (2-7)		-2,9	-2,5	-2,2	-1,8	-1,2
9.	Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu (8+3)		-0,9	-0,7	-0,6	-0,3	0,4
10.	Wynik strukturalny (8-4)		-2,7	-2,6	-2,2	-1,8	-1,2
11.	Wysiłek strukturalny skorygowany z uwzględnieniem zmian w zakresie sektora		1,0	0,6			

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Zgodnie z *Paktem Stabilności i Wzrostu*, postęp na drodze do osiągnięcia celu budżetowego ocenia się w oparciu o wynik strukturalny. Po zakończeniu procedury nadmiernego deficytu następuje wejście na ścieżkę dostosowawczą prowadzącą do MTO. Dopóki średniookresowy cel budżetowy nie zostanie osiągnięty, poprawa wyniku strukturalnego powinna wynosić 0,5 pkt. proc. PKB przy założeniu, że luka produktowa w Polsce będzie kształtowała się w przedziale ±1,5%, a dług pozostanie na poziomie niższym od 60% PKB.

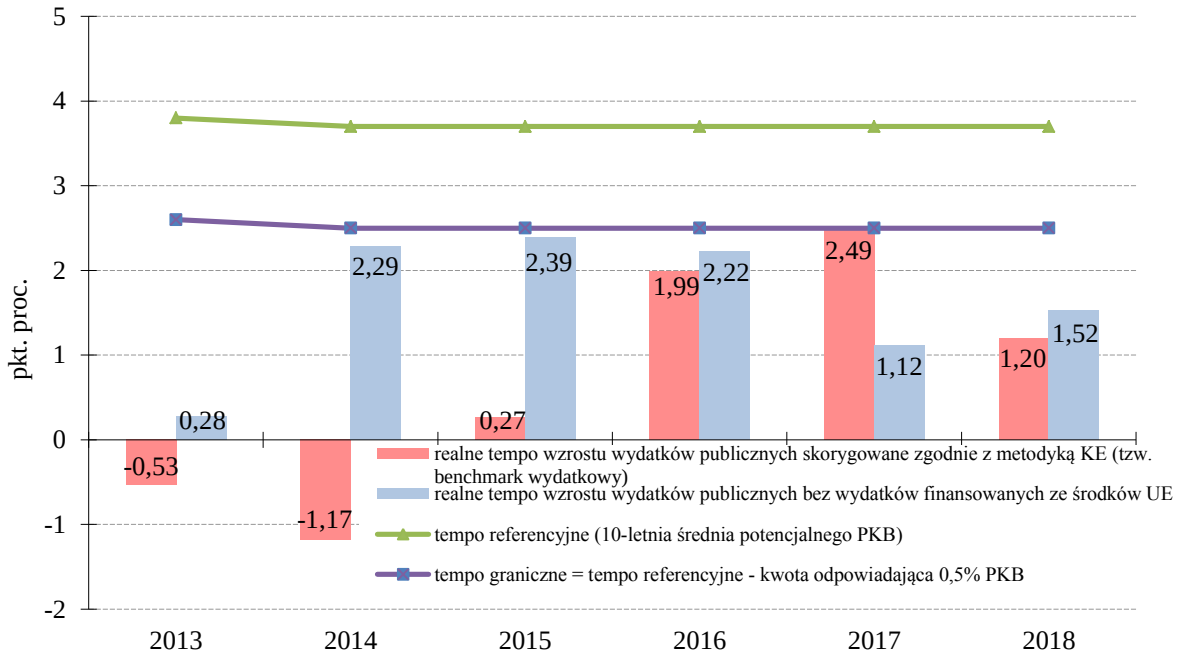
Polska przyjęła swój średniookresowy cel budżetowy (z ang. *medium-term budgetary objective*, MTO), czyli docelowy wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie -1% PKB. W latach 2016-18 prognozuje się, że Polska powinna spełnić wymogi wynikające ze ścieżki dostosowawczej prowadzącej do MTO. Prognozuje się, że w 2018 r. wynik strukturalny wyniesie -1,2% PKB, a osiągnięcie MTO powinno nastąpić w kolejnym roku. Do wypełnienia tego celu przyczynią się stabilizująca reguła wydatkowa, która wymaga wolniejszego niż średniookresowe tempa wzrostu wydatków w razie niezrównoważenia finansów publicznych, rozumianego m.in. jako

deficyt sektora wyższy niż średniookresowy cel budżetowy, oraz indywidualne limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (rozdział VII).

Drugim punktem odniesienia oceny postępu na drodze do MTO jest roczne tempo wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych – skorygowane zgodnie z metodyką stosowaną przez Komisję Europejską, które nie powinno przekraczać tempa referencyjnego pomniejszonego o wielkość odpowiadającą wymaganemu dostosowaniu do MTO, tj. 0,5% PKB. Obecnie tempo referencyjne[21] wynosi dla Polski 3,7%, co po uwzględnieniu korekty wynikającej z potrzeby osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego daje wymagane graniczne tempo równe 2,5%.

Zgodnie z prognozami, Polska wypełnia wyżej określony wymóg dotyczący tempa wzrostu wydatków (tzw. benchmark wydatkowy). Oczekuje się, że roczne realne tempo wydatków zmodyfikowane według metodyki Komisji Europejskiej (jak również realne tempo wydatków krajowych, tj. wydatków po oczyszczeniu o – neutralne dla deficytu – wydatki finansowane ze środków UE) w okresie 2015-18 będzie wahało się w przedziale 0,3% – 2,5%, czyli poniżej wartości granicznej. Wzrost wydatków jest modyfikowany m.in. poprzez odjęcie od niego działań dyskrecjonalnych po stronie dochodowej (por. tabela 17).

Wykres 7. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych zmodyfikowane zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej



Źródło: Ministerstwo Finansów.

III.6. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

W okresie objętym aktualizacją *Programu* zarządzanie długiem będzie, podobnie jak w latach ubiegłych, ukierunkowane na realizację celu określonego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych,* tj. na minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka.

[21] 10-letnia średnia realnego wzrostu potencjalnego PKB (t-5; t+4).

Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach stopniowego ograniczania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz występowania niepewności na rynkach finansowych wynikającej m.in. z dywergencji w polityce pieniężnej prowadzonej przez EBC (kontynuacji ilościowego łagodzenia) oraz Fed (oczekiwań na podwyżki stóp procentowych i normalizacji polityki monetarnej). Na rynku krajowym działania związane z ograniczaniem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych powinny mieć istotny wpływ na poziom i kształt krzywej dochodowości, a więc i kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Istotny wpływ na nominalne obniżenie długu publicznego w 2014 r., a następnie dalszy spadek jego relacji do PKB do 2018 r. miały zmiany w systemie emerytalnym przyjęte w 2013 r.

Zmiany relacji długu do PKB w latach 2015-18 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ponad 85% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych), tempa wzrostu PKB oraz kursu złotego w stosunku do innych walut, w tym zwłaszcza do euro. Istotnym uwarunkowaniem wpływającym na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa jest wejście w życie nowej perspektywy unijnej na lata 2014-20, która przełoży się na wynik budżetu środków europejskich w kolejnych latach. Na wielkość potrzeb pożyczkowych wpływ będzie miało również saldo lokat wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością. W 2015 r. wprowadzony został kolejny etap konsolidacji zarządzania płynnością jednostek sektora finansów publicznych, co przyczyni się do ograniczenia w tym roku potrzeb pożyczkowych budżetu.

Zmiany długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wynikały głównie ze zmiany zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (wzrost zadłużenia będzie związany z zaciąganiem zobowiązań na realizację inwestycji drogowych w ramach nowej perspektywy unijnej) oraz ograniczonego przyrostu długu jednostek samorządu terytorialnego.

W horyzoncie aktualizacji relacja długu do PKB według metodologii UE ukształtuje się na poziomie 49,1%.

Tabela 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)

	% PKB	Kod ESA	2014	2015	2016	2017	2018
1.	**Dług brutto**		**50,1**	**51,7**	**51,6**	**50,7**	**49,1**
2.	**Zmiana relacji długu brutto**		**-5,6**	**1,6**	**-0,1**	**-0,9**	**-1,6**
	Składniki wzrostu długu						
3.	**Wynik pierwotny**[1)]		**1,2**	**1,0**	**0,7**	**0,4**	**-0,2**
4.	**Odsetki**	EDP D.41	**2,0**	**1,8**	**1,5**	**1,5**	**1,5**
5.	**Dostosowania stanów i przepływów**		**-8,8**	**-1,1**	**-2,4**	**-2,7**	**-2,9**
	z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		-8,9	0,1	0,6	0,1	0,0
	akumulacja netto aktywów finansowych		0,9	1,0	0,0	0,3	0,7
	w tym: przychody z prywatyzacji		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	różnice kursowe i inne czynniki		-0,8	-2,2	-3,1	-3,2	-3,6
	w tym: różnice kursowe		0,8	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5
	zmiana PKB		-2,1	-1,9	-2,5	-2,8	-3,1
	p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)		**3,9**	**3,4**	**3,0**	**2,9**	**3,1**
Pozostałe istotne dane							
6.	Płynne środki finansowe		4,0	2,8	2,7	2,6	2,4
7.	Dług netto (=1-6)		**46,2**	**48,9**	**48,9**	**48,1**	**46,7**

	% PKB	Kod ESA	2014	2015	2016	2017	2018
8.	Wykup długu (istniejące obligacje) od końca roku poprzedniego[2)]		4,5	4,2	5,6	3,6	3,7
9.	Udział długu nominowanego w walucie obcej		34,8%	33,3%	32,5%	32,3%	32,1%
10.	Przeciętna *zapadalność* długu[3)]		5,24	5,1 - 5,2	5,1 - 5,3	5,2 - 5,4	5,2 - 5,5

1) Wpływ wyniku pierwotnego na dług: (-) oznacza nadwyżkę pierwotną.
2) W przypadku długu jednostek sektora finansów publicznych innych niż Skarb Państwa – szacunek na podstawie dostępnej sprawozdawczości.
3) Prognoza przedziałowa dla długu Skarbu Państwa.
Źródło: Ministerstwo Finansów

Akumulacja netto aktywów finansowych jest wynikiem działania różnych czynników. Do najważniejszych z nich zalicza się wykorzystanie wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością (wprowadzoną w 2011 r. a następnie rozszerzoną od 2015 r.) oraz kasowy wynik budżetu środków europejskich budżetu państwa.

III.7. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych

Do najważniejszych decyzji rządu oddziałujących na strukturę wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w horyzoncie *Programu* należą działania na rzecz ograniczenia negatywnych skutków zmian demograficznych, obejmujące w szczególności zmienione zasady dotyczące ulgi na dzieci w podatku PIT, nowe świadczenie rodzinne dla rodzin wychowujących dzieci (świadczenie rodzicielskie), zmianę strukturalną systemu świadczeń rodzinnych wprowadzającą mechanizm stopniowego wycofywania świadczeń po przekroczeniu progu dochodowego oraz zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego (szerzej: rozdział II.3).

Równocześnie podejmowanych jest szereg działań wspierających politykę tzw. inkluzywnego wzrostu efektywniejszą dystrybucję świadczeń pieniężnych i niepieniężnych i w efekcie zmniejszenie skali ubóstwa. Na szczególną uwagę zasługują opisane w rozdziale II.3 zmiany w systemie świadczeń dla osób które zdecydowały się nie podejmować lub zrezygnować z działalności zarobkowej w celu przejęcia opieki nad dorosłą osobą niepełnosprawną oraz uchwalony przez Radę Ministrów program *Senior-WIGOR* na lata 2015-20. Realizacja przedsięwzięcia pozwoli na większą integrację seniorów ze środowiskiem lokalnym oraz będzie przeciwdziałać marginalizacji i wykluczeniu społecznemu tej grupy, która zgodnie z prognozami demograficznymi będzie rosnąć. Przewiduje się, że w 2015 r. powstanie lub zostanie doposażonych ok. 100 placówek wsparcia dziennego dla osób starszych. W 2020 r. łączna liczba funkcjonujących jednostek będzie wynosić 1200 placówek. Dla zapewnienia wysokiej skuteczności i wydajności wydatków na pomoc społeczną w projekcie ustawy założono ewaluację projektu po zakończeniu pierwszego roku funkcjonowania nowych rozwiązań.

Warto podkreślić, że od momentu wprowadzenia stabilizującej reguły wydatkowej zmiany ustawowe generujące nowe wydatki w zakresie podmiotów objętych regułą są neutralne dla poziomu całkowitych wydatków objętych regułą. Wzrost lub wprowadzenie nowych kategorii wydatków są możliwe, jednak pod warunkiem odpowiedniego dostosowania wysokości innych kategorii wydatków lub wprowadzenia istotnych działań dyskrecjonalnych w obszarze podatków lub składek. Zarządzanie wydatkami publicznymi w kontekście wymogów wynikających ze stabilizującej reguły wydatkowej będą wspierać przeglądy wydatków.

IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu*

IV.1. Czynniki ryzyka

1) Sytuacja gospodarcza u partnerów handlowych Polski

Podstawowym czynnikiem ryzyka dla prezentowanej w rozdziale II prognozy makroekonomicznej jest sytuacja gospodarcza u partnerów handlowych Polski. Przyjęty scenariusz zakłada, że wzrost gospodarczy w UE, która jest największym partnerem handlowym Polski, będzie zgodny ze scenariuszem zaprezentowanym przez Komisję Europejską w zimowej edycji prognoz z lutego br.

Wśród negatywnych czynników ryzyka dla swojej prognozy wzrostu gospodarczego Komisja Europejska wymienia m.in.:

— możliwość dalszego zaostrzenia konfliktu między Rosją i Ukrainą oraz na Bliskim Wschodzie i w północnej Afryce;

— wzrost zmienności na rynkach finansowych w związku z rozwojem sytuacji w Grecji, potencjalnym wpływem niskiego nominalnego wzrostu gospodarczego na stabilność długu publicznego oraz normalizacją polityki monetarnej w USA;

— opóźnienia w planowanej implementacji reform strukturalnych w państwach członkowskich;

— pogłębienie się procesów deflacyjnych oraz utrwalenie się niskich oczekiwań inflacyjnych podmiotów gospodarczych w UE, co prowadzić będzie do ograniczenia zagregowanego popytu i wzrostu realnych stóp procentowych, a w konsekwencji może uruchomić negatywną spiralę płacowo-cenową;

— przedłużający się tzw. efekt histerezy na rynku pracy skutkujący wydłużeniem się okresu powrotu stopy bezrobocia do niższych poziomów oraz wolniejszy od oczekiwanego wzrost produktywności czynników produkcji.

Do pozytywnych czynników ryzyka Komisja Europejska zalicza:

— większy od szacowanego pozytywny wpływ niskich cen ropy naftowej na zagregowany popyt;

— większa od zakładanej deprecjacja kursu euro w związku z prowadzoną przez Europejski Bank Centralny polityką luzowania ilościowego;

— pozytywne skutki Europejskiego Planu Inwestycyjnego;

— zakończoną sukcesem implementację reform strukturalnych w krajach członkowskich UE.

Pomimo pojawienia się pozytywnych czynników ryzyka w zimowej edycji prognoz Komisji Europejskiej wciąż przeważają te negatywne. Nie oznacza to jednak, że faktycznie osiągnięty wzrost PKB w UE w 2015 r. nie może być wyższy od prognozowanego. W marcu br. EBC rozpoczął politykę luzowania ilościowego. Komisja Europejska w zimowej prognozie założyła, że kurs EUR/USD ustabilizuje się na poziomie 1,17, tymczasem od marca kurs ten kształtuje się wyraźnie poniżej tego poziomu (kurs EUR/USD w okresie najsilniejszej deprecjacji był nawet w okolicach 1,05). W ostatnim okresie w strefie euro obserwuje się ponadto silny wzrost wskaźnika zaufania konsumentów i towarzyszący temu wzrost realny sprzedaży detalicznej. Poprawia się również PMI. W konsekwencji, mimo negatywnego bilansu czynników ryzyka kolejna wiosenna aktualizacja przez Komisję Europejską prognoz wzrostu gospodarczego w UE może skutkować podniesieniem prognoz realnego wzrostu PKB w tym obszarze gospodarczym w 2015 r.

W przypadku Polski poza wspomnianymi wyżej czynnikami ryzyka dla projekcji gospodarczej u naszego największego partnera handlowego warto zwrócić uwagę na bezpośrednie skutki dla perspektyw wzrostu polskiej gospodarki wynikające z możliwości zaostrzenia się konfliktu za naszą wschodnią granicą. Sankcje wobec Rosji i uderzające w gospodarkę tego kraju niskie ceny ropy naftowej grożą dalszym osłabieniem dynamiki aktywności gospodarczej w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw i w konsekwencji obniżeniem dynamiki wymiany handlowej Polski z tym

regionem. Ekspozycja polskiego eksportu na rynki Ukrainy i Rosji pozostaje jednak umiarkowana, a w 2014 r. w wyniku spadku wymiany uległa ona dodatkowo obniżeniu. Ekspozycja wyłącznie na rynek Ukrainy – czyli ryzyko bezpośrednie - jest bardzo niewielka i wynosi zaledwie 1,9%, choć łącznie z udziałem Rosji jest to 6,2% (podczas gdy rok wcześniej było to 8,1%). Negatywne konsekwencje spadku popytu ze strony rynków wschodnich dotychczas w dużym stopniu ograniczała poprawa dynamiki importu UE i pozytywny wpływ tego czynnika powinien utrzymać się również w kolejnych latach. Potencjalna eskalacja konfliktu może przełożyć się jednak na znaczący wzrost zawirowań na światowych rynkach finansowych i surowcowych. Nie można wykluczyć również wprowadzenia przez stronę rosyjską ograniczeń w imporcie na kolejne grupy towarów.

2) Wdrażanie wymogów UE dotyczących redukcji emisji CO_2

Analizy oceniające ilościowe i jakościowe skutki wdrożenia w Polsce ram europejskich polityk dotyczących klimatu i energii do 2030 r. wskazują, że ich implementacja wiąże się z ryzykiem wystąpienia szeregu negatywnych skutków w obszarze polityki energetycznej, gospodarczej i społecznej. Wyzwania dla polskiej gospodarki związane z realizacją celów polityki klimatyczno-energetycznej UE wynikają z uzależnienia polskiej energetyki od paliw kopalnych - ponad 90% energii elektrycznej w Polsce pochodzi z elektrowni opalanych węglem kamiennym i brunatnym. Realizacja tych celów wymagać będzie poniesienia znaczących inwestycji w sektorach gospodarki charakteryzujących się wysoką energochłonnością oraz emisyjnością gazów cieplarnianych. Ponadto potencjalne negatywne skutki polityk dotyczących klimatu i energii obejmują również kwestie związane ze spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego, zmianami w strukturze zatrudnienia, zmniejszenia dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych i wzrostu udziału kosztów energii w budżetach gospodarstw domowych (tj. zagrożenia zjawiskiem „ubóstwa energetycznego"). Należy jednak podkreślić, że wbrew pierwotnym oczekiwaniom skutki obecnie wdrażanego pakietu klimatyczno-energetycznego (do 2020 r.) nie okazały się jak do tej pory tak negatywne dla polskiej gospodarki, jak wskazywały oceny potencjalnych skutków przeprowadzane przez wiele podmiotów przed i na początku okresu wdrażania. Wdrażanie ram polityk klimatyczno-energetycznych do 2030 r. w sposób dostosowany do specyficznej sytuacji społeczno-gospodarczej Polski może przyczynić się nie tylko do zwiększenia poziomu jakości życia obywateli poprzez poprawę zdrowia czy wzrost innowacyjności gospodarki, ale także zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne kraju.

Przedsiębiorstwa polskie cechują się potencjałem do poprawy efektywności energetycznej. Brak działań na rzecz realizacji tego potencjału może w konsekwencji oznaczać, że przedsiębiorstwa krajowe prowadzące działalność w sektorach charakteryzujących się wysokim zużyciem energii na jednostkę wytwarzanego produktu narażone będą na ryzyko znacznego wzrostu kosztów działalności i utratę konkurencyjności międzynarodowej. Dodatkowo krajowe podmioty narażone są na ryzyko tzw. ucieczki emisji (ang. *carbon leakage*) – przenoszenia energochłonnej i wysokoemisyjnej produkcji z państw członkowskich UE prowadzących politykę redukcji emisji gazów cieplarnianych do krajów o niższych standardach środowiskowych.

3) Poręczenia i gwarancje

W kolejnych latach przewiduje się możliwość dalszego wzrostu potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, co może przełożyć się na niewielki wzrost relacji tych zobowiązań do PKB. Przewiduje się dalszą koncentrację udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa na wspieraniu inwestycji prorozwojowych z zakresu infrastruktury drogowej i kolejnictwa. Ponadto także: ochrony środowiska, tworzenia nowych miejsc pracy oraz rozwoju regionalnego. Poręczenia i gwarancje będą przede wszystkim udzielane na inwestycje realizowane w oparciu o fundusze z UE (kredyty i obligacje poręczone lub gwarantowane przez Skarb Państwa powinny umożliwić pozyskanie funduszy UE), a także na inne zadania inwestycyjne wynikające z ewentualnych programów wsparcia przewidujących udzielanie poręczeń i gwarancji zgodnie z zasadami UE. Przewiduje się przy tym utrzymanie długookresowego współczynnika ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa na poziomie 5-10%.

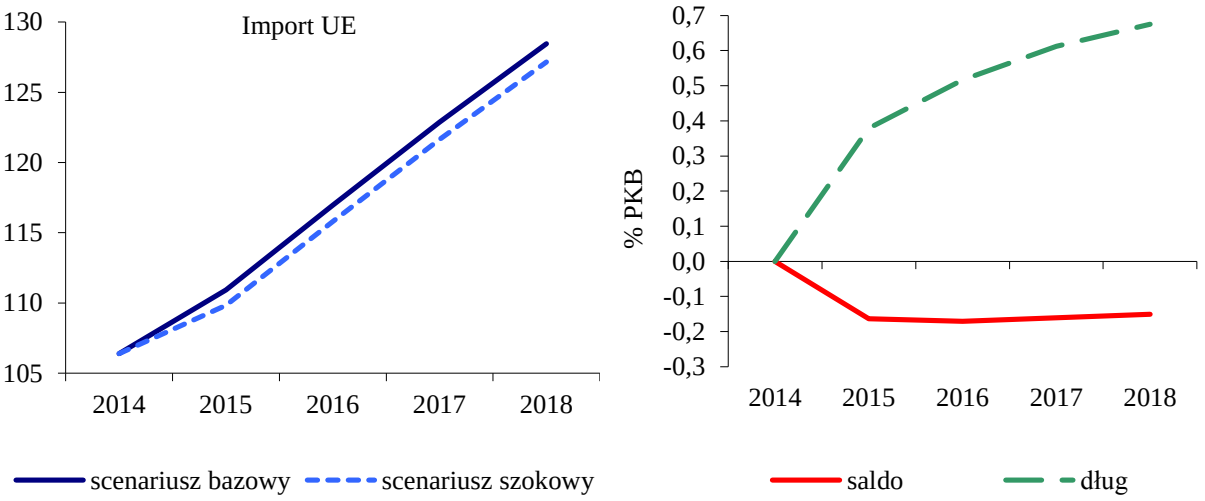
Wartość udzielanych przez Skarb Państwa w danym roku nowych poręczeń i gwarancji ograniczana jest poprzez ustawę budżetową. W ustawie budżetowej na 2015 r. limit ten został ustalony do kwoty 200 mld zł i – oprócz wspierania wspomnianych projektów – może być wykorzystany na działania

podejmowane w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków funkcjonowania polskiego systemu finansowego w obliczu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

IV.2. Analiza wrażliwości

Poniżej przedstawiono wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015-18 na spadek popytu światowego, zwiększenie inwestycji publicznych, deprecjację kursu złotego i wzrost krajowej stopy procentowej. Analizy dokonano w oparciu o rozwijany w Ministerstwie Finansów ekonometryczny model finansów publicznych (eMPF). Symulacje przeprowadzono w warunkach lat 2015-18, kiedy gospodarka nie znajduje się w stanie długookresowej równowagi (ang. *steady state*).

Wykres 8. Import UE (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres)



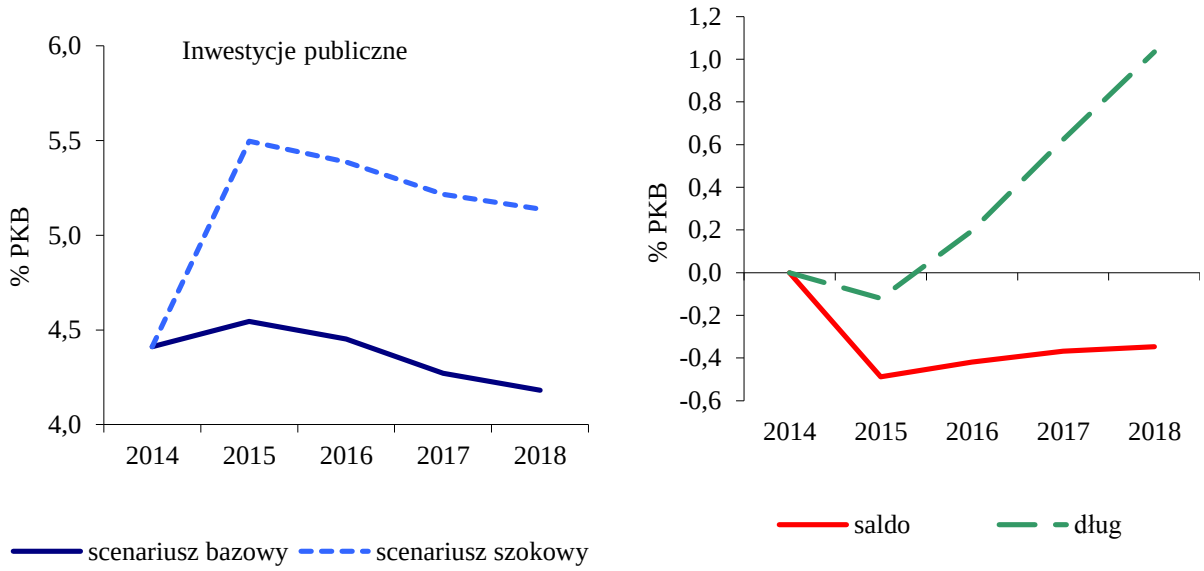
Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls spadku popytu światowego zdefiniowany został jako trwałe obniżenie indykatora popytu światowego - którym w modelu jest import UE - o 1% w stosunku do scenariusza bazowego. Bezpośrednim skutkiem zaburzeń w otoczeniu zewnętrznym dla gospodarki krajowej jest ograniczenie wymiany handlowej z zagranicą. W pierwszym roku od wystąpienia szoku wolumen eksportu spada o 0,8% w stosunku do scenariusza bazowego i w kolejnych latach pozostaje niższy o ok. 0,7%. Ze względu na znaczny stopień importochłonności eksportu spadkowi wolumenu eksportu towarzyszy spadek importu (o 0,6% w 2015 r.) wspierany przez deprecjację waluty krajowej. W reakcji na spadek popytu zagranicznego przedsiębiorstwa ograniczają działalność inwestycyjną (nakłady brutto na środki trwałe sektora prywatnego w pierwszych dwóch latach po szoku pozostają niższe odpowiednio o 1,4% i 1,9% w porównaniu z poziomem ze scenariusza bazowego, a w kolejnych dwóch latach odchylają się w dół względem ścieżki bazowej odpowiednio o 2,0% i 2,2%), zmniejszają zatrudnienie i wynagrodzenia. Dochody do dyspozycji gospodarstw domowych spadają, co ogranicza konsumpcję prywatną o 0,2% w 2015 r. i 0,5-0,7% w kolejnych latach.

W wyniku tych zaburzeń wolumen PKB w horyzoncie objętym prognozą pozostaje niższy o 0,5% w 2015 r. i 0,7-0,8% w pozostałych latach w porównaniu ze scenariuszem bez szoku. Ograniczeniu popytu krajowego towarzyszy zmniejszenie presji inflacyjnej i spadek stóp procentowych. Niższy

wzrost gospodarczy negatywnie wpływa na sytuację fiskalną kraju. Rośnie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (o ok. 0,2% w latach 2015-18), w wyniku czego poziom długu sektora w scenariuszu szokowym jest w 2018 r. o 0,7% PKB wyższy niż w scenariuszu bazowym.

Wykres 9. Wolumen inwestycji publicznych (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres)

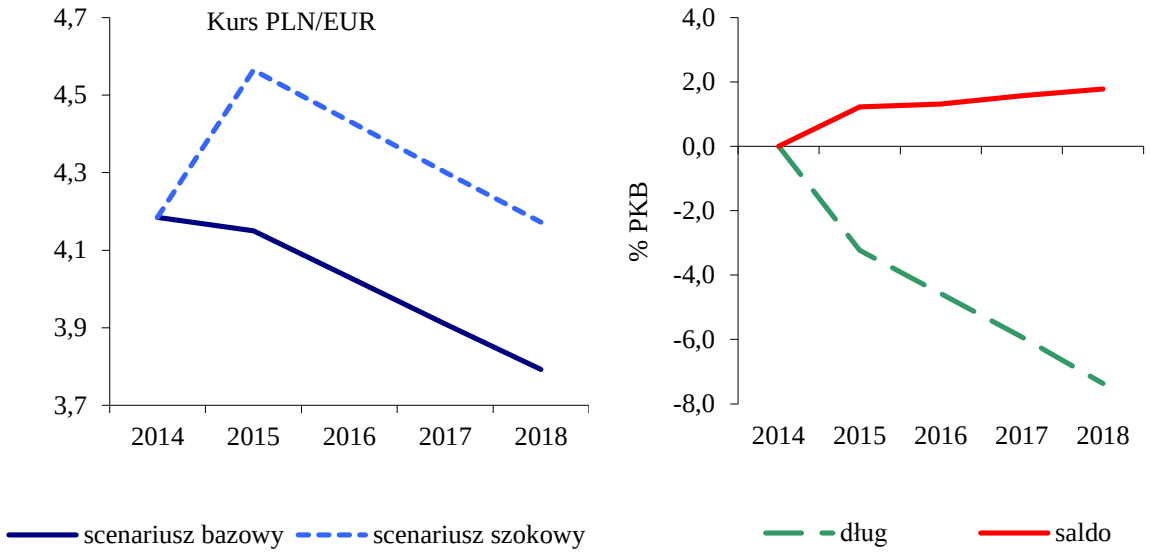


Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls fiskalny został zdefiniowany jako trwałe zwiększenie względem ścieżki bazowej poziomu inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych o 1% PKB zakładanego na dany rok w scenariuszu bez szoku. Bezpośrednim skutkiem zwiększenia wydatków publicznych jest wzrost deficytu, który w 2015 r. rośnie o 0,5% PKB w stosunku do scenariusza bazowego, a w kolejnych latach utrzymuje się 0,3-0,4% PKB powyżej ścieżki bazowej. Wyższe wydatki publiczne implikują również wzrost popytu prywatnego, co przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy, zwiększenia presji inflacyjnej i stóp procentowych oraz pogorszenia salda wymiany z zagranicą.

W wyniku wprowadzonego szoku rośnie poziom aktywności gospodarczej, przez co udział inwestycji w PKB zwiększa się o mniej niż wynikałoby to bezpośrednio z wprowadzonego zaburzenia, które zdefiniowano w odniesieniu do poziomu PKB ze scenariusza bazowego. Wyższy wzrost gospodarczy neutralizuje negatywne efekty zwiększenia wydatków publicznych w początkowym okresie symulacji, jednak w kolejnych latach, przy trwałym pogorszeniu wyniku sektora, skutki te stają się coraz bardziej widoczne - w 2018 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest o 1,0% PKB wyższy niż w scenariuszu bez zwiększania wydatków.

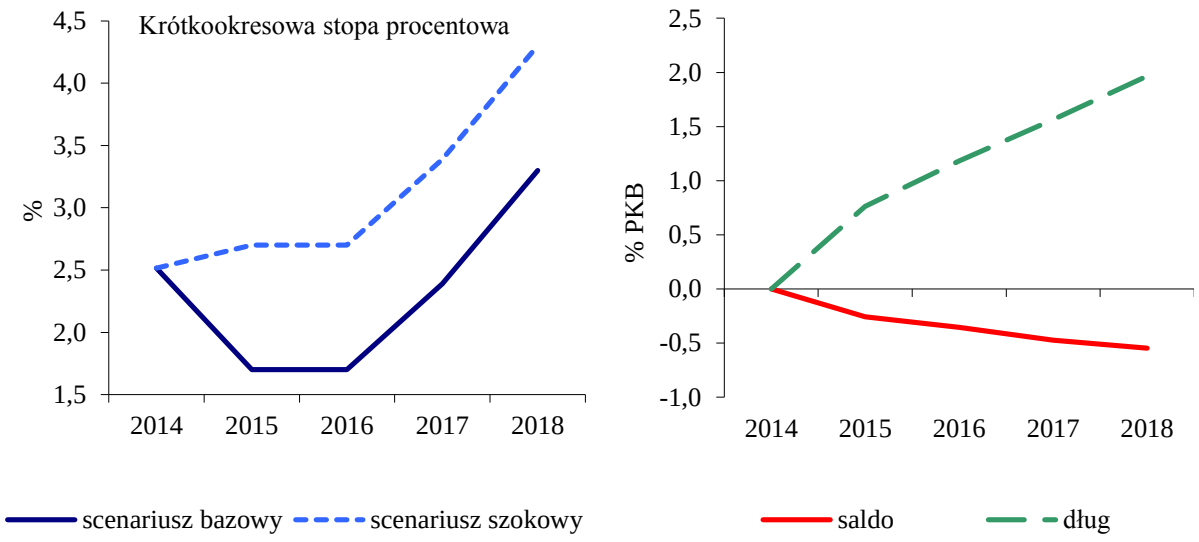
Wykres 10. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls kursowy został wprowadzony w postaci trwałej 10% deprecjacji kursu złotego w stosunku do euro. Osłabienie złotego poprawia konkurencyjność krajowych produktów, czego bezpośrednim efektem jest wzrost wolumenu eksportu. Ze względu na wysoką importochłonność eksportu, wzrostowi eksportu towarzyszy również wzrost importu. Wzrost popytu na polskie towary sprzyja poprawie sytuacji na rynku pracy i przyspieszeniu działalności inwestycyjnej, co sprzyja trwałemu podniesieniu poziomu PKB w horyzoncie prognozy. Wyższy wzrost gospodarczy sprzyja wzrostowi dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, który przewyższa wzrost wydatków związanych z obsługą zadłużenia denominowanego w walutach obcych i wynik sektora ulega znacznej poprawie, w wyniku czego poziom długu sektora w scenariuszu szokowym jest w 2018 r. o 7,4% PKB niższy niż w scenariuszu bazowym.

Wykres 11. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls stopy procentowej został zdefiniowany jako skokowy wzrost nominalnej krótkookresowej stopy procentowej o 1 pkt. proc. w całym horyzoncie czasowym objętym analizą. Podwyżka krótkookresowych stóp procentowych pociąga za sobą wzrost stóp długookresowych i w rezultacie prowadzi do zwiększenia kosztu pozyskiwania kapitału i ograniczenia inwestycji (przy trwale wyższych stopach procentowych inwestycje sektora prywatnego w 2018 r. są o 9,7% niższe niż w scenariuszu bazowym) oraz zwiększenia kosztów finansowania długu. Na skutek przesunięcia konsumpcji w czasie w ramach międzyokresowej substytucji oraz zaostrzenia warunków udzielania kredytów spadkowi ulega spożycie prywatne od 0,8% w 2015 r. do 1,8% w 2018 r. w stosunku do scenariusza bazowego. W rezultacie impuls monetarny prowadzi do spadku wolumenu PKB w horyzoncie prognozy o 1,1-2,6%. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje trwale niższe o 0,3-0,5% PKB, a dług sektora w 2018 r. jest wyższy o 2,0% PKB niż w scenariuszu bazowym.

IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu*

W porównaniu z ubiegłorocznym *Programem* prognozowane tempo wzrostu realnego PKB w latach 2015-17 uległo obniżeniu o 0,4-0,5 pkt. proc. Wzrost PKB w 2014 r. okazał się zbliżony do oczekiwań, choć przy odmiennej strukturze – był w całości generowany przez popyt krajowy z wkładem eksportu netto na poziomie minus 1,4 pkt. proc., podczas gdy oczekiwano, że wkład ten będzie dodatni (0,5 pkt. proc). W prognozie na 2015 r. skorygowano w dół wkład eksportu netto we wzrost PKB z 0,0 pkt. proc. do minus 0,6 pkt. proc. Jednocześnie nieznacznie podniesiono tempo wzrostu popytu krajowego z 3,8% do 4,0%.

W prognozie na lata 2016-17 obniżono tempo wzrostu popytu krajowego (do 3,9% w obu latach z odpowiednio 4,6% i 4,9% zakładanych w poprzedniej aktualizacji), co jednocześnie negatywnie wpłynęło na zmianę stanu rzeczowych środków obrotowych. Obecnie zakłada się, że wkład zmiany zapasów do 2018 r. włącznie będzie neutralny dla wzrostu gospodarczego (0,1 pkt. proc. w 2016 r. i 0,0 pkt. proc. w latach kolejnych). W poprzednim *Programie* zakładano, że będzie on istotnie

dodatni (0,5 pkt. proc. w 2016 r. i 0,4 pkt. proc. w 2017 r.). Zmniejszono również negatywny wpływ na wzrost PKB ze strony eksportu netto.

Prezentowana w *Programie* z 2014 r. prognoza wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych na 2014 r. w wysokości 5,8% PKB była sporządzana zgodnie z obowiązującą wówczas metodyką rachunków narodowych ESA'95. Prognoza ta uwzględniała skutki finansowe systemu emerytalnego wprowadzonego *ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*. W wyniku zmian określonych we wspomnianej ustawie nastąpił jednorazowy transfer aktywów z prywatnie zarządzanych funduszy emerytalnych (OFE) do podsektora rządowego. W ramach zmian umorzono 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka OFE (tj. część zainwestowaną m.in. w skarbowe papiery wartościowe i obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa) i ich równowartość zapisano na subkoncie w ZUS. Transakcja przejęcia aktywów o wartości rynkowej 153,2 mld zł (ok. 9,0% PKB) przez rząd zarejestrowana została jako dochód. Podobny charakter miał transfer (do FUS) aktywów zapisanych na kontach w OFE osób, którym pozostanie mniej niż 10 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego - wynikający ze stopniowego przenoszenia aktywów do FUS (w ramach tzw. suwaka bezpieczeństwa). W prognozie wyniku za 2014 r. oszacowano wpływ (pozytywny) tej transakcji na wynik na kwotę 5,3 mld zł (ok. 0,3% PKB).

Od września 2014 r. obowiązuje natomiast nowa metodyka rachunków narodowych ESA2010, co ma wpływ na sposób rejestracji niektórych transakcji. Zgodnie z nią, transfer aktywów oraz suwak bezpieczeństwa nie są traktowane jako dochód, ale jako zaliczka finansowa – bez wpływu na wynik sektora. W związku z tym w celu ułatwienia analizy porównawczej *Programów*, w wierszu *Program 2014**, omawiane transakcje nie zostały uwzględnione.

Nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2014 r. okazał się o 0,3 pkt. proc. niższy niż oczekiwano w ostatniej aktualizacji *Programu*, co było wynikiem z jednej strony wprowadzonych w latach 2010-14 przez rząd działań konsolidacyjnych, z drugiej zaś wprowadzenia ESA2010 oraz uszczegółowienia zasad ESA w odniesieniu do statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych (nowy *Podręcznik deficytu i długu sektora*). Największy wpływ na rewizję deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych miała przede wszystkim zmiana zakresu podmiotowego sektora. Decyzją powołanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego Zespołu ds. Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych z lutego br. do sektora instytucji rządowych i samorządowych (podsektor instytucji rządowych na szczeblu centralnym), począwszy od 2014 r., włączono PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Jednocześnie Eurostat podjął decyzję o włączeniu BFG do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Nieznaczne pogorszenie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2016–17 w stosunku do poprzedniego *Programu* jest przede wszystkim wynikiem modyfikacji założeń makroekonomicznych przy utrzymaniu polityki fiskalnej nakierowanej na konsolidację prowadzoną w ramach stabilizującej reguły wydatkowej.

Wyższa relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w stosunku do prognozy z poprzedniego *Programu* wynika przede wszystkim z wyższych kursów walut obcych, w których nominowana jest ok. 1/3 długu, a w latach 2015-17 ponadto z wyższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i wolniejszego nominalnego wzrostu PKB w stosunku do zakładanych w poprzedniej aktualizacji.

Tabela 4. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2014	2015	2016	2017	2018
Wzrost PKB (%)						
***Program* 2014**		3,3	3,8	4,3	4,3	-
Obecna aktualizacja		**3,4**	**3,4**	**3,8**	**3,9**	**4,0**
Różnica		0,1	-0,4	-0,5	-0,4	-
Wynik sektora (% PKB)	EDP B.9					
***Program* 2014**		5,8	-2,5	-1,8	-1,2	
Program* 2014		-3,5	-2,7	-2,0	-1,4	
Obecna aktualizacja		**-3,2**	**-2,7**	**-2,3**	**-1,8**	**-1,3**
Różnica*		+0,3	0,0	-0,3	-0,4	
Dług (% PKB)						
***Program* 2014**		49,5	49,5	47,5	45,5	-
Obecna aktualizacja		**50,1**	**51,7**	**51,6**	**50,7**	**49,1**
Różnica		0,6	2,2	4,1	5,2	-

* Zgodnie z metodologią ESA2010 w odniesieniu do reformy emerytalnej.

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie

V.1. Strategia

Zrównoważone finanse publiczne sprzyjają długofalowemu wzrostowi gospodarczemu i są kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej. Konieczne jest zatem monitorowanie stabilności finansów publicznych w krótkim i długim okresie dla wczesnego rozpoznania ewentualnych zagrożeń i wprowadzenia środków zaradczych na wczesnym etapie. W tym kontekście dla stabilności finansów publicznych kluczowe jest posiadanie silnych, trwałych ram fiskalnych.

Elementem polskich ram fiskalnych są reguły fiskalne obejmujące reguły długu publicznego, stabilizującą regułę wydatkową, która działa stabilizująco na finanse publiczne w średnim i długim okresie oraz koryguje ewentualne nierównowagi, minimalizując ryzyko nadmiernego zaostrzenia polityki fiskalnej, oraz reguły ograniczające wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Wymieniony zestaw reguł fiskalnych ogranicza ryzyko występowania wysokich deficytów i nadmiernego wzrostu zadłużenia, a tym samym ryzyko dla stabilności polskich finansów publicznych.

Komisja Europejska regularnie ocenia kraje członkowskie pod kątem stabilności finansów publicznych w oparciu o wskaźniki luki fiskalnej w średnim (wskaźnik S1) i długim, nieskończonym horyzoncie (wskaźnik S2). Luka fiskalna odzwierciedla skalę niezbędnego dostosowania w pierwotnym wyniku strukturalnym, tak aby dług publiczny znalazł się na określonym poziomie lub aby spełniony był warunek wypłacalności w nieskończonym horyzoncie (wskaźnik S2). Wskaźniki otrzymywane są przy założeniu kontynuowania dotychczasowej polityki. Wskaźniki luki fiskalnej obrazują zatem, czy bieżąca polityka jest wystarczająca dla zachowania stabilności fiskalnej, ich celem nie jest natomiast pokazanie najbardziej prawdopodobnego scenariusza.

Tabela 5. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach

% PKB	***Fiscal Sustainability Report* 2012**	**Komisja Europejska czerwiec 2014**[22]	**Komisja Europejska październik 2014**[23]	***Program* 2015 rok baz. 2015**	***Program* 2015 rok baz. 2016**	***Program* 2015 rok baz. 2017**	***Program* 2015 rok baz. 2018**
S1	0,1	0,2	0,2	-0,4	-0,5	-0,8	-1,5
	średnie ryzyko	średnie ryzyko	średnie ryzyko	niskie ryzyko	niskie ryzyko	niskie ryzyko	niskie ryzyko
S2	1,5	2,5	2,5	2,7	2,6	2,4	1,8
	niskie ryzyko	średnie ryzyko	średnie ryzyko	średnie ryzyko	średnie ryzyko	średnie ryzyko	niskie ryzyko

Źródło: Komisja Europejska, Ministerstwo Finansów

W tabeli 5 przedstawiono ewolucję wskaźników S1 i S2 w czasie. Szacunek Ministerstwa Finansów opiera się na prognozach wskaźników makroekonomicznych opracowanych przez Ministerstwo oraz na bieżącej prognozie kosztów związanych ze starzeniem się ludności przygotowanej w ramach prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC) (por. rozdział V.2). Wskaźniki szacowano w czterech wariantach, przyjmując za rok bazowy lata 2015-18.

[22] European Commission, Commission Staff Working Document. *Assessment of the 2014 national reform programme and convergence programme for Poland, no-policy change scenario*, June 2014

[23] European Commission, *Identifying Fiscal Sustainability Challenges in the Areas of Pension, Health Care and Long-Term Care Policies*, „European Economy", Occasional Papers 201, October 2014

Na podstawie przedstawionych danych widać, że wskaźniki S1 i S2 dla Polski uległy zmniejszeniu względem wcześniejszych oszacowań. Zmniejszająco na wskaźniki działała lepsza początkowa pozycja budżetowa oraz, na oszacowania wskaźników S1, nowe projekcje kosztów związanych ze starzeniem się ludności. Poprawa początkowej pozycji budżetowej wiąże się z realizowaną konsolidacją fiskalną oraz wejściem w życie *ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, której efektem było skokowe obniżenie relacji państwowego długu publicznego do PKB. W przyszłości, wobec kontynuacji konsolidacji fiskalnej prowadzącej do ustabilizowania wyniku na poziomie MTO oraz w efekcie obserwowanego ożywienia gospodarczego, ryzyko fiskalne Polski w średnim i w długim okresie ulegnie obniżeniu z poziomu średniego do niskiego.

Działania mające na celu ograniczenie negatywnego wpływu przemian demograficznych na finanse publiczne można podzielić na dwie kategorie: działania bezpośrednio związane z transformacją demograficzną, mające na celu wspieranie dzietności i migracji, oraz ograniczanie wydatków publicznych związanych ze starzeniem się ludności, w tym przede wszystkim reformy systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Do działań bezpośrednio związanych z problemem transformacji demograficznej należą wprowadzane przez Polskę reformy mające na celu wspieranie dzietności, obejmujące w szczególności omówione w rozdziale II.3:

— zwiększenie możliwości odpisu podatkowego z tytułu ulgi na dzieci (rozwiązanie dla rodzin wielodzietnych i uboższych),

— wprowadzenie świadczenia rodzicielskiego i minimalnego zasiłku macierzyńskiego w wysokości 1000 zł,

— wprowadzenie mechanizmu stopniowego wycofywania świadczeń rodzinnych dla gospodarstw z dochodem wyższym niż próg dochodowy („złotówka za złotówkę"),

— planowane na listopad 2015 r. podwyższenie kwot zasiłków rodzinnych.

Szacuje się, że w efekcie wspomnianych działań w 2016 r. całkowite transfery do gospodarstw domowych z dziećmi[24] wzrosną w porównaniu do 2013 r. o ponad 23%. Struktura wzrostu transferów w zależności od typu gospodarstwa domowego wskazuje jednocześnie na rosnące wspieranie rodzin wielodzietnych. Grupą gospodarstw domowych objętych relatywnie najwyższym wzrostem świadczeń są bowiem małżeństwa posiadające troje lub więcej dzieci, dla których wskaźnik ten wyniesie aż 31,24%. Jest to w szczególności związane z wprowadzeniem korzystnych rozwiązań dla tej grupy w ramach ulgi podatkowej z tytułu posiadania dziecka.

Tabela 6. Wzrost transferów przeznaczonych na dzieci między 2013 r. a 2016 r.

Typ gospodarstwa domowego	Wzrost transferów w % między 2013 r. a 2016 r.	Poziom transferów na gospodarstwo domowe w 2013 r.	Poziom transferów na gospodarstwo domowe w 2016 r.	Wzrost transferów na gospodarstwo w % między 2013 r. a 2016 r.
Małżeństwo z 1 dzieckiem na utrzymaniu	18,51%	1 284	1 509	17,52%
Małżeństwo z 2 dzieci na utrzymaniu	17,58%	2 119	2 466	16,39%

[24] Uwzględniono: zasiłki rodzinne wraz z dodatkami, świadczenia alimentacyjne z Funduszu Alimentacyjnego, jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka („becikowe"), świadczenie rodzicielskie (bez kwot dopłat do minimalnego zasiłku macierzyńskiego) oraz ulgę w PIT z tytułu posiadania dziecka.

Typ gospodarstwa domowego	Wzrost transferów w % między 2013 r. a 2016 r.	Poziom transferów na gospodarstwo domowe w 2013 r.	Poziom transferów na gospodarstwo domowe w 2016 r.	Wzrost transferów na gospodarstwo w % między 2013 r. a 2016 r.
Małżeństwo z 3 (i więcej) dzieci na utrzymaniu	31,24%	4 673	6 081	30,14%
Samotny rodzic z dziećmi na utrzymaniu	18,88%	3 625	4 123	13,71%
Pozostałe gospodarstwa domowe z przynajmniej 1 dzieckiem na utrzymaniu	29,66%	2 843	3 568	25,50%
ŁĄCZNIE	**23,21%**	**2 514**	**3 053**	**21,44%**

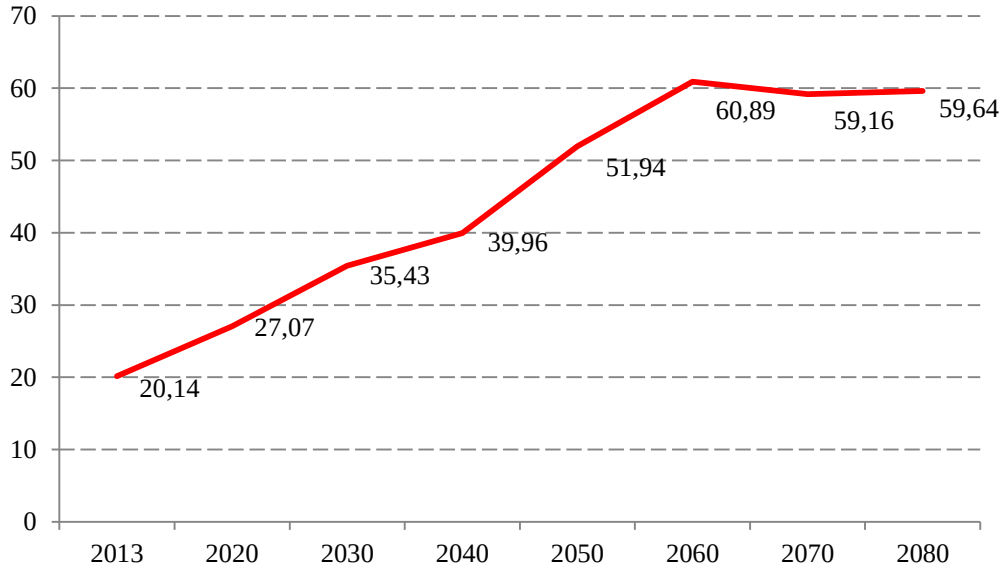
Uwaga: kolumna „Wzrost łącznej kwoty transferów" dotyczy wydatków ogółem, natomiast kolumna „Wzrost kwoty transferów na gospodarstwo domowe" – wydatków na gospodarstwo domowe. Między 2013 r. a 2016 r. wzrasta liczba beneficjentów, stąd różnice między kolumnami.
Źródło: Szacunki Ministerstwa Finansów na podstawie modelu MF-MICROMOD.

Dla wzmocnienia stabilności finansów publicznych w długim okresie w ostatnich latach przeprowadzono również szereg reform mających na celu ograniczenie wydatków publicznych związanych ze starzeniem się ludności. Polegały one przede wszystkim na podniesieniu i zrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do poziomu 67 lat - co ograniczy liczbę osób uprawnionych do świadczenia emerytalnego - oraz na ograniczeniu przywilejów emerytalnych określonych grup zawodowych: rolników, sędziów i prokuratorów, służb mundurowych.

V.2. Projekcja długookresowa, w tym skutki starzenia się ludności

Przemiany demograficzne stanowią znaczne wyzwanie dla długookresowej stabilności finansów publicznych większości krajów europejskich. Na ich tle bieżąca sytuacja Polski jawi się jako korzystna, ponieważ Polska pozostaje krajem relatywnie młodym, jednak tendencje obserwowane w ostatnich latach wskazują, iż będzie się to zmieniać. Dokonujące się przemiany demograficzne polegają na starzeniu się ludności, co ma związek z wydłużaniem się oczekiwanej długości życia, niską dzietnością oraz obecną strukturą wiekową ludności. W efekcie pogorszeniu ulegnie współczynnik obciążenia demograficznego, czyli relacja między liczbą ludności w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej) wobec liczby ludności w wieku produkcyjnym (czyli w wieku 15-64 lat), wyrażona w procentach. Zgodnie z prognozami Eurostatu z kwietnia 2014 r., współczynnik ten wzrośnie z 20,14% w 2013 r. do 59,64% w 2080 r. (por. wykres 12).

Wykres 12. Współczynnik obciążenia demograficznego w Polsce w latach 2013-80



Źródło: Eurostat.

Przedstawione w tabeli 4 prognozy długookresowej stabilności finansów publicznych zostały przygotowane w ramach prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC), które zostaną opublikowane przez Komisję Europejską w 2015 r. w raporcie o przewidywanych do 2060 r. skutkach starzenia się ludności (*Ageing Report* 2015). Prezentowane obliczenia uwzględniają obowiązujący stan prawny. Bazą dla prognoz były założenia demograficzne opracowane przez Eurostat w 2014 r. oraz ekstrapolacja trendów historycznych i techniczne założenia dotyczące konwergencji podstawowych czynników wzrostu gospodarczego, tj. pracy, kapitału i produktywności pracy.

Warto podkreślić, że techniczny scenariusz AWG dotyczący wzrostu gospodarczego w Polsce do 2060 r. pokazuje relatywnie pesymistyczną ścieżkę. Został on przygotowany na potrzeby zbadania wpływu starzenia się ludności w krajach członkowskich UE na ich finanse publiczne. Zunifikowana metodologia koncentruje się na różnicach w prognozach demograficznych i wynikających z tego skutkach dla finansów publicznych. Kwestie takie jak konwergencja realna gospodarek krajów wspólnoty są w tym scenariuszu traktowane jako drugorzędne.

Tabela 7. Długookresowa stabilność finansów publicznych

% PKB	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Całkowite wydatki						
W tym **związane z wiekiem**	20,7	20,1	20,4	20,1	21,0	22,1
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe	11,3	10,6	10,4	10,0	10,4	10,7
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych	11,3	10,6	10,4	10,0	10,4	10,7
Emerytury i wcześniejsze emerytury	9,8	9,5	9,3	8,6	9,0	9,5
Pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne)	1,5	1,1	1,1	1,4	1,4	1,2
Pracownicze Programy Emerytalne (jeśli						

% PKB	2013	2020	2030	2040	2050	2060
w sektorze)						
Opieka zdrowotna	4,2	4,4	4,8	5,1	5,2	5,5
Opieka długookresowa (wcześniej podawana jako składowa opieki zdrowotnej)	0,8	0,9	1,1	1,3	1,5	1,7
Wydatki na edukację	4,4	4,1	4,1	3,8	3,9	4,3
Pozostałe świadczenia związane z wiekiem						
Odsetki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Całkowite dochody						
W tym składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe	6,8	7,3	7,5	7,7	7,7	7,7
Założenia						
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy	2,8	3,1	2,3	1,9	1,8	1,5
Realny wzrost PKB	1,6	2,6	1,9	1,3	0,6	0,7
Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20-64 lata)	80,2	82,4	82,8	81,5	81,8	82,2
Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20-64 lata)	65,2	66,7	68,3	68,4	69,3	69,8
Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20-64 lata)	72,7	74,5	75,6	75,0	75,6	76,1
Stopa bezrobocia (20-64 lata)	10,3	8,5	8,4	7,3	7,3	7,3
Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji	14,5	18,4	22,7	25,1	29,9	33,0

Źródło: Komisja Europejska oraz grupa robocza ds. starzenia się ludności (AWG – *Ageing Working Group*) działająca w ramach Komitetu ds. Polityki Ekonomicznej (EPC - *Economic Policy Committee*)

Zgodnie z prognozami AWG, wydatki na emerytury i renty będą spadały z 11,3% PKB w 2013 r. do 10,7% PKB w 2060 r. Należy przy tym podkreślić, że same zmiany demograficzne, bez konsekwentnie prowadzonych przez Polskę reform systemu ubezpieczeń społecznych zapoczątkowanych w 1999 r., spowodowałyby wzrost wydatków o prawie 13% PKB. Pomimo szybkiego starzenia się ludności Polsce udało się zapobiec nagłemu wzrostowi wydatków dzięki m.in. ograniczeniu liczby przyszłych świadczeniobiorców poprzez wycofanie wcześniejszych emerytur, podniesienie wieku emerytalnego i ograniczenie łatwości dostępu do systemu rentowego. Drugim ważnym czynnikiem ograniczającym wzrost wydatków było zastąpienie systemu o zdefiniowanym świadczeniu systemem o zdefiniowanej składce.

W wyniku zmian wprowadzonych reformą emerytalną z 2014 roku, ZUS będzie wypłacał emerytury z części kapitałowej systemu. Oznacza to, że wydatki wykazywane dotychczas jako wydatki sektora prywatnego będą zaliczane do wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Z tego tytułu wydatki wzrosną o około 1,2% PKB w 2060 r. Warto jednak podkreślić, że w wyniku tej reformy w znaczący sposób zmniejszył się deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wpływ na to ma zwiększenie wpływów ze składek (obniżenie składki do OFE, dobrowolność uczestnictwa w OFE - mniejsza liczba członków OFE). Ponadto na poprawę salda mają wpływ środki z kapitałowej części systemu, które stopniowo są przekazywane do FUS, na poczet przyszłych wypłat, a także pożytki z umorzenia.

Podsumowując, oczekuje się, że pomimo niekorzystnych zmian struktury demograficznej, pakiet reform systemu emerytalnego wdrożonych po 1999 r. wpływa nie tylko na ograniczenie wydatków publicznych, ale także na poprawę salda powszechnego systemu emerytalnego oraz wzrost podaży pracy.

V.3. Zobowiązania warunkowe (*contingent liabilities*)

Potencjalne niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w Polsce na koniec 2014 r. 6,6% PKB, wobec 6,5% PKB na koniec 2013 r. (według zaktualizowanego PKB za 2013 r. i wstępnego szacunku PKB w IV kwartale 2014 r.). Zasadniczy udział w tej kategorii stanowiły poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa – na koniec 2014 r. stanowiły one ok. 6,4% PKB, wobec 6,3% PKB na koniec 2013 r.

Działalność Skarbu Państwa w sferze poręczeń i gwarancji nie stwarza istotnych zagrożeń dla finansów publicznych. Na koniec 2014 r. ok. 85% niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa należało do grupy niskiego ryzyka. Długookresowy współczynnik ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa utrzymał się przy tym na poziomie ok. 6%. Wzrost potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, który przełożył się na wzrost relacji tych zobowiązań do PKB, był, jak w roku poprzednim, przede wszystkim wynikiem dużego wolumenu gwarancji udzielonych na wsparcie rozwoju infrastruktury.

W ramach portfela poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa gwarancje udzielone za zobowiązania sektora finansowego (bez gwarancji udzielonych na wsparcie Krajowego Funduszu Drogowego w Banku Gospodarstwa Krajowego) stanowiły na koniec 2014 r. jedynie ok. 0,12% PKB i nie dotyczyły wspomnianych ewentualnych działań wobec kryzysu.

Tabela 8. Zobowiązania warunkowe

% PKB	2014
Gwarancje publiczne	6,6
Z tego udzielone dla sektora finansowego*	0,1

Źródło: Ministerstwo Finansów.

* - Dane na temat potencjalnych zobowiązań pozostałych jednostek sektora finansów publicznych z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych dla sektora finansowego nie podlegają sprawozdawaniu (dostępne są tylko potencjalne zobowiązania ogółem), dlatego prezentowana w tabeli wielkość gwarancji udzielonych za zobowiązania sektora finansowego dotyczy tylko poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Ze względu na swoją specyfikę nie są tu także wykazywane gwarancje udzielone na wsparcie KFD w BGK

VI. Jakość finansów publicznych

VI.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków

Zgodnie z prognozą, poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszy się z 41,8% w 2014 r. do 39,0% w 2018 r. W stosunku do 2013 r. udział wydatków w PKB spadnie zatem o 3,2 pkt. proc. Z punktu widzenia wpływu na wynik sektora ważniejsza jest jednak zmiana wydatków krajowych (tj. wydatków po oczyszczeniu o – neutralne dla deficytu – wydatki finansowane ze środków UE), których udział w PKB powinien się zmniejszyć z 40,8% w 2013 r. do 37,4% w 2018 r.

Na strukturę wydatków wpływ mają wdrożone i planowane zmiany systemowe na rzecz konsolidacji, racjonalizacji i uelastycznienia wydatków oraz dodatkowo nakierowane na wzmocnienie dyscypliny finansów publicznych (por. rozdział III i V). Zmiany w polityce wydatkowej na rok 2015 i kolejne lata prowadzone są z uwzględnieniem *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, zakładającej zmniejszenie ubóstwa wśród dzieci i młodzieży oraz osób niepełnosprawnych. Celem większości reform wprowadzonych w 2014 r. i kontynuowanych w 2015 r. jest prowadzenie polityki tzw. inkluzywnego wzrostu (ang. *inclusive growth*) poprzez zmniejszenie skali ubóstwa oraz efektywniejszej dystrybucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych.

Oprócz opisanych powyżej inicjatyw na strukturę wydatków w najbliższych latach oddziaływać będzie zwiększanie wydatków na obronność w związku z planowaną nowelizacją *ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sil Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, określającej regułę finansowania Sił Zbrojnych RP. Działanie to prowadzi do zwiększania limitu wydatków na obronność z budżetu państwa z 1,95% PKB do co najmniej 2% PKB. W rezultacie przewiduje się wzrost wydatków na ten cel w 2016 r o ok. 897 mln zł. Polska dotrzyma w ten sposób ustaleń ze szczytu NATO w 2014 r. w Newport. Zgodnie z projektem ustawy (po pierwszym czytaniu w sejmowej komisji obrony narodowej), co najmniej 20% wydatkowanych pieniędzy byłoby przeznaczane na wydatki majątkowe, tj. zakup broni i sprzętu wojskowego, wspólne programy obronne oraz dotacje na badania naukowe.

Ponadto, na podstawie *ustawy z dnia 23 października 2014 r.*[25] *o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* wprowadzono w 2015 r. minimalną kwotę waloryzacji emerytur i rent. Znowelizowane przepisy zaczęły faktycznie obowiązywać od 1 marca 2015 r., kiedy dokonano podniesienia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych. Minimalne kwoty waloryzacji wynosiły: 36 zł w przypadku emerytur, emerytur pomostowych, nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych, rent z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, rent rodzinnych, świadczeń i zasiłków przedemerytalnych; 27 zł w przypadku rent z tytuły częściowej niezdolności do pracy oraz 18 zł w przypadku emerytury częściowej. Z powodu ukształtowania się wskaźnika CPI na poziomie 0 i w efekcie niskiego wskaźnika waloryzacji świadczeń, z nowelizacji przepisów skorzystała większość beneficjentów świadczeń emerytalno-rentowych.

Dodatkowo, *ustawą z dnia 22 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 oraz niektórych innych ustaw* ustalono na poziomie nie wyższym niż 3 mld złotych limit wydatków budżetowych na likwidację kopalń, pokrycie bieżących strat produkcyjnych, o których mowa w art. 11f *ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego*, oraz restrukturyzację zatrudnienia w latach 2015-18. Nowelizowane przepisy (zmieniany art. 8 ust. 1-3) rozróżniają sytuację przedsiębiorstw górniczych postawionych w stan likwidacji przed 1 stycznia 2016 r. oraz po tej dacie. W przypadku rozpoczęcia likwidacji przed dniem 1 stycznia 2016 r. kopalni przysługują środki na likwidację z dotacji budżetowej, z kolei w razie podjęcia formalnej decyzji o zamknięciu przedsiębiorstwa po wskazanej dacie – z funduszu likwidacji zakładu górniczego w rozumieniu *ustawy z dnia*

[25] Dz. U. z 2014 r. poz. 1682.

9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze[26]. W okresie likwidacji kopalni, zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, nabytych po dniu 1 stycznia 2015 r. przez przedsiębiorstwo likwidujące, pracownikom nieposiadającym uprawnień emerytalnych przysługuje urlop górniczy, urlop dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla lub jednorazowa odprawa pieniężna (finansowana ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych do wysokości 1 mld zł w 2015 r.)[27].

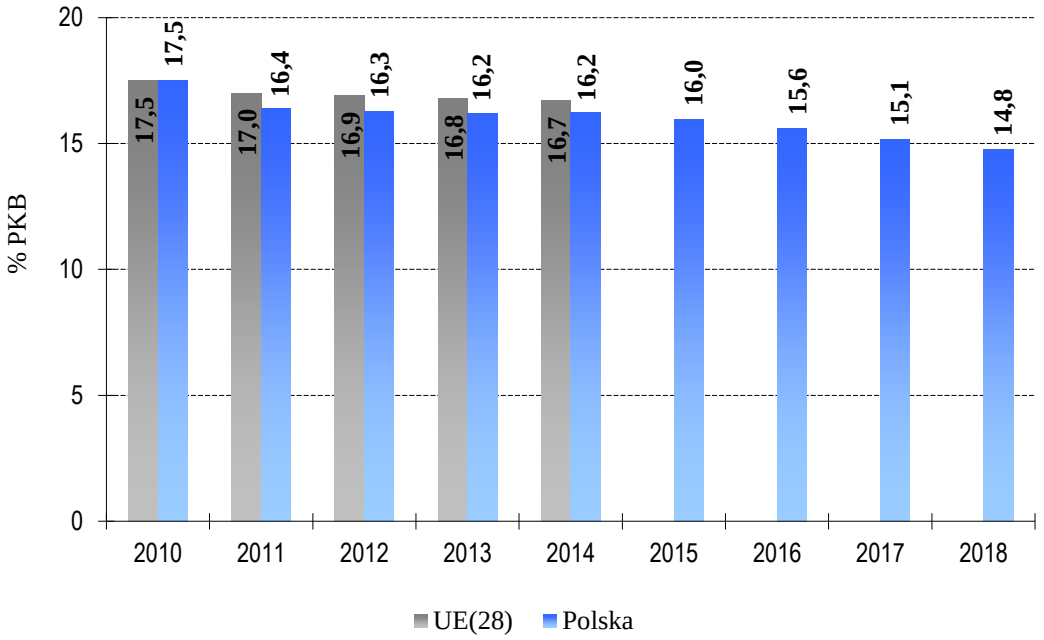
W 2014 r. wprowadzona została systemowa strukturalna zmiana w Ministerstwie Finansów, polegająca na wyodrębnieniu komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przeprowadzanie systematycznych ocen efektywności wydatków publicznych w formie przeglądów wydatków. Tym samym, zainicjowane w 2013 r. działania doprowadziły do wdrożenia niezbędnych rozwiązań instytucjonalnych umożliwiających prowadzenie takich ocen. Przy udziale Banku Światowego i ekspertów OECD w 2014 r. rozpoczęto prace nad pilotażowymi przeglądami wydatków publicznych w obszarach (1) wsparcia rodzin o niskich dochodach, (2) polityki mieszkaniowej oraz (3) sztywności wydatków budżetowych i możliwości ich uelastycznienia, które zostaną zakończone w 2015 r. Wnioski i doświadczenia zgromadzone w trakcie przeglądów pilotażowych zostaną wykorzystane do opracowania metodyki przeglądów wydatków oraz rozwiązań organizacyjnych i legislacyjnych umożliwiających instytucjonalizację tego instrumentu polityki fiskalnej i włączenie go do procesu budżetowego.

Zakłada się, że docelowo przeglądami wydatków – w cyklu 3-4 lat – objęta będzie większość obszarów, w których ponoszone są istotne wydatki ze środków publicznych. Prowadzone w ramach przeglądów analizy alokacji środków na realizację określonych polityk publicznych dostarczą informacji i danych o skuteczności i efektywności tych polityk oraz wydatków ponoszonych na ich realizację. Stworzone zatem zostaną warunki do szerszego wykorzystania informacji o efektywności i skuteczności wydatków ze środków publicznych w ramach procesu budżetowego, co z kolei będzie wspierać zarządzanie wydatkami publicznymi w kontekście celów i wymogów wynikających ze stabilizującej reguły wydatkowej.

Planowaną poprawę efektywności w funkcjonowaniu administracji obrazuje wykres 13.

[26] Dz. U. z 2014 r. poz. 613, z późn. zm.
[27] Wydatki FGŚP zostaną w latach 2016-2018 zrekompensowane z przychodów z prywatyzacji.

Wykres 13. Koszt funkcjonowania administracji (jako suma wynagrodzeń i zużycia pośredniego)



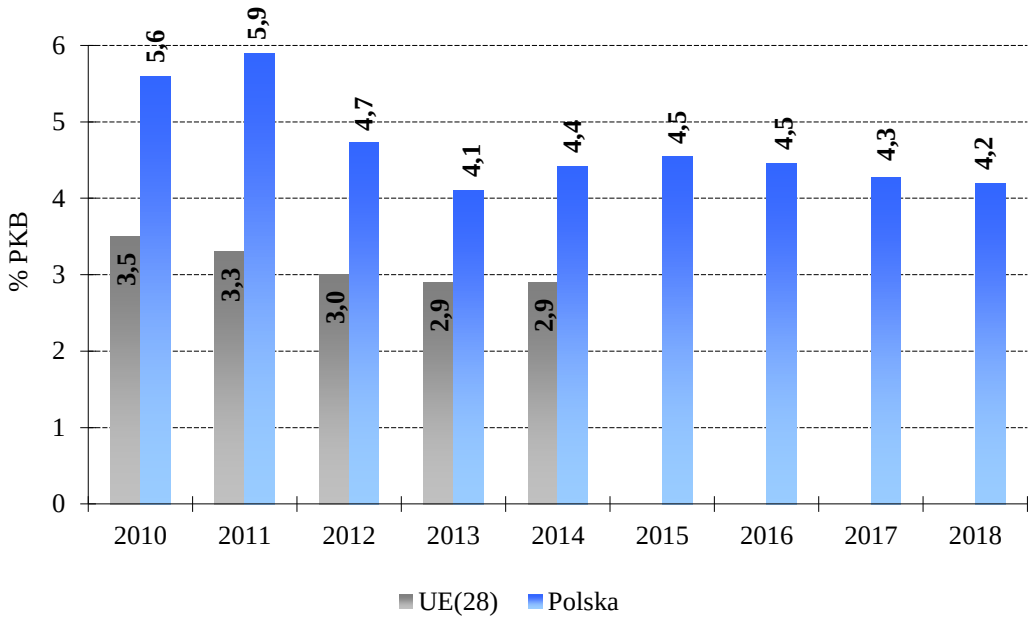
Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów.

Największy spadek oczekiwany jest w funkcji „działalność ogólnopaństwowa" - o 1,3 pkt. proc. PKB, co wynika z istotnego obniżenia kosztów obsługi długu - o 0,9 pkt. proc. w stosunku do 2013 r. Znaczące zmniejszenie kosztów obsługi długu jest efektem wprowadzenia w 2014 r. zmian w systemie emerytalnym, w szczególności umorzenia nabytych przez Ministra Finansów skarbowych papierów wartościowych oraz zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych.

Wykresy 12 i 13 należy analizować na tle rekomendacji Rady zalecających ograniczenie do minimum cięć w inwestycjach infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi, przegląd wydatków socjalnych i ich wydajności. W funkcji „sprawy gospodarcze", w której udział nakładów inwestycyjnych wynosi ponad 40%, obserwowana jest stabilizacja relacji wydatków do PKB na poziomie 4,1%, natomiast w funkcji „ochrona socjalna" - spadek wydatków o 1,0 pkt. proc. PKB.

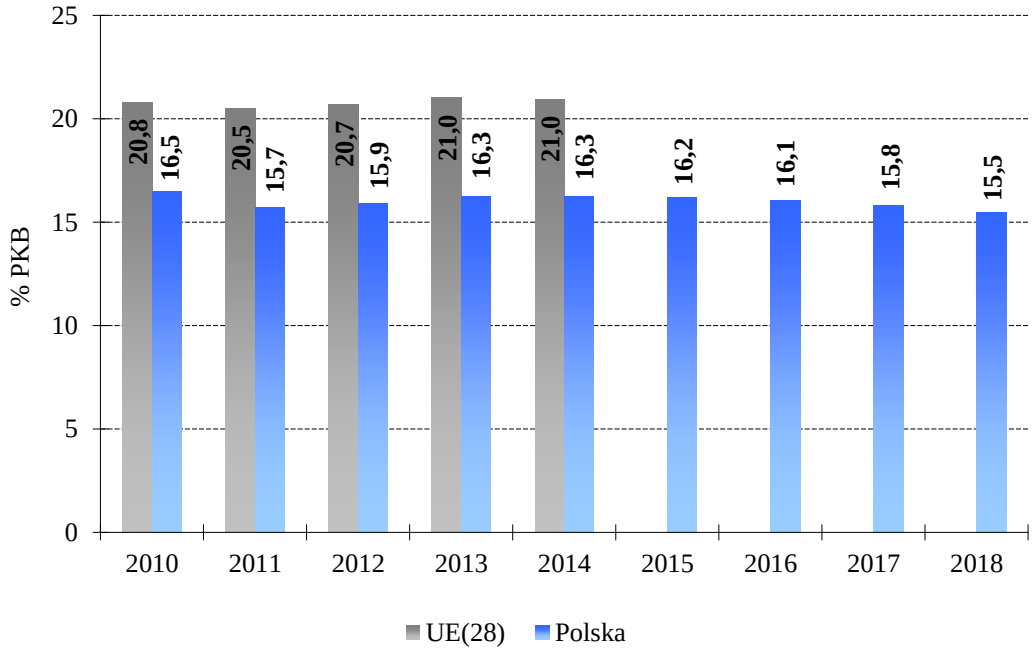
Ograniczenie relacji wydatków na świadczenia socjalne do PKB jest wypadkową umiarkowanego wzrostu liczby świadczeniobiorców, systemu waloryzacji świadczeń oraz reform w systemie emerytalnym.

Wykres 14. Nakłady brutto na środki trwałe



Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów.

Wykres 15. Wydatki socjalne



Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów.

Tabela 9. Wydatki według funkcji

	kod COFOG	2013 % PKB	2018 % PKB	wzrost realny 2018/2013 w %
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	5,7	4,4	-5,5
2. Obrona narodowa	2	1,7	1,7	25,6
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	2,2	2,0	8,8
4. Sprawy gospodarcze	4	4,1	4,0	20,0
5. Ochrona środowiska	5	0,7	0,7	16,4
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	0,7	0,7	5,3
7. Ochrona zdrowia	7	4,6	4,3	13,6
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,1	1,0	15,5
9. Edukacja	9	5,3	4,8	9,6
10. Ochrona socjalna	10	16,2	15,2	13,9
11. Wydatki ogółem	TE	42,2	39,0	11,5

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

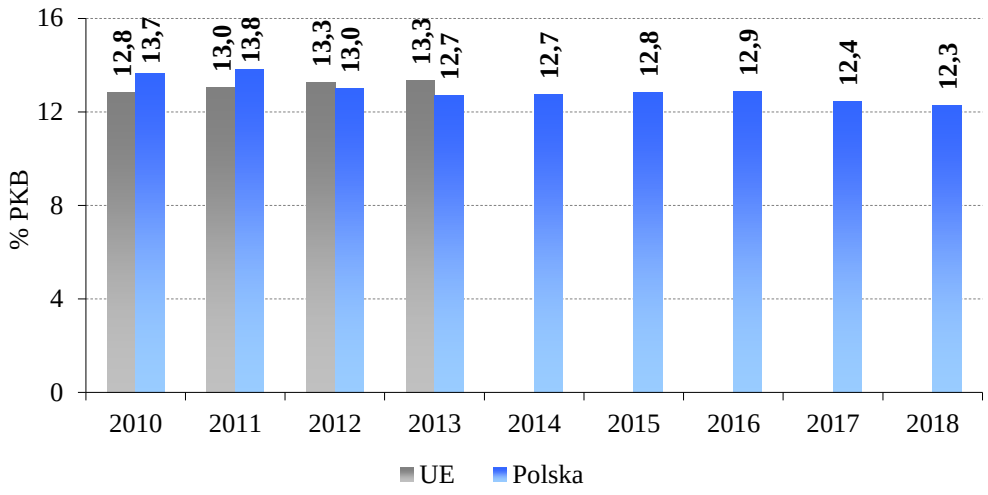
VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2014 r. wzrosły w porównaniu do 2013 r. o 0,5 pkt. proc. PKB i wyniosły 38,6% PKB. W 2015 r. prognozowany jest ich dalszy wzrost do 38,8% PKB, a następnie powrót do poziomu 38,5% PKB w 2016 r. Z punktu widzenia wpływu na wynik sektora ważniejsza jest jednak zmiana dochodów krajowych (tj. dochodów po oczyszczeniu o – neutralne dla deficytu – transfery związane z bezzwrotną pomocą z UE), których relacja do PKB w 2015 r. prognozowana jest na poziomie 37,2%, a w 2016 i 2017 r. na poziomie 37,1 i 36,5% PKB odpowiednio.

W strukturze dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych największe znaczenie mają dochody z podatków, których udział w dochodach ogółem wyniósł w 2014 r. 51,0%. Drugim istotnym źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych są wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Łączny udział dochodów sektora instytucji rządowych z tytułu podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne wyniósł 85,1% w 2014 r.

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne (tzw. obciążenia podatkowe, bez składek przypisanych umownie) w 2014 r. stanowiły 32,0% PKB. W latach 2015-16 prognozowany jest niewielki wzrost tej relacji, natomiast w dwóch kolejnych latach jej nieznaczny spadek (wykres 19).

Wykres 16. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem

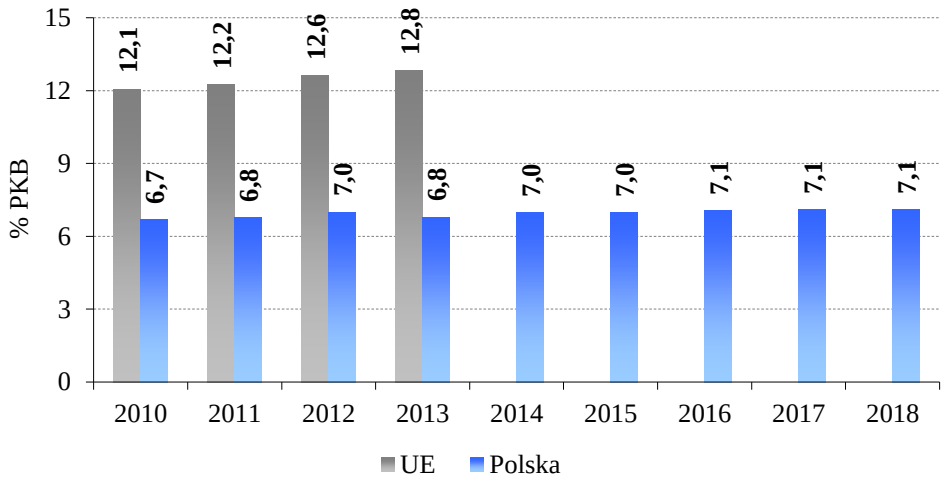


Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów.

Średni udział dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem w produkcie krajowym brutto w latach 2010-14 wyniósł 13,2%, przy czym w 2014 r. udział wyniósł 12,7%. W latach 2015-16 prognozowany jest niewielki wzrost tych dochodów wyrażonych w procencie PKB, a w dwóch kolejnych latach nieznaczny spadek. Jest to związane z malejącym udziałem prognozowanych wpływów z podatku akcyzowego w PKB w wyniku stopniowego zmniejszania się realnego obciążenia akcyzą poszczególnych wyrobów. Od 2017 r. planuje się obniżenie stawek VAT (23% na 22% oraz 8% na 7%).

W Polsce obserwuje się nieznacznie wyższy udział w PKB dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem niż średnia dla krajów Unii Europejskiej – w latach 2010-13 średnio o 0,2 pkt. proc.

Wykres 17. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodu i majątku

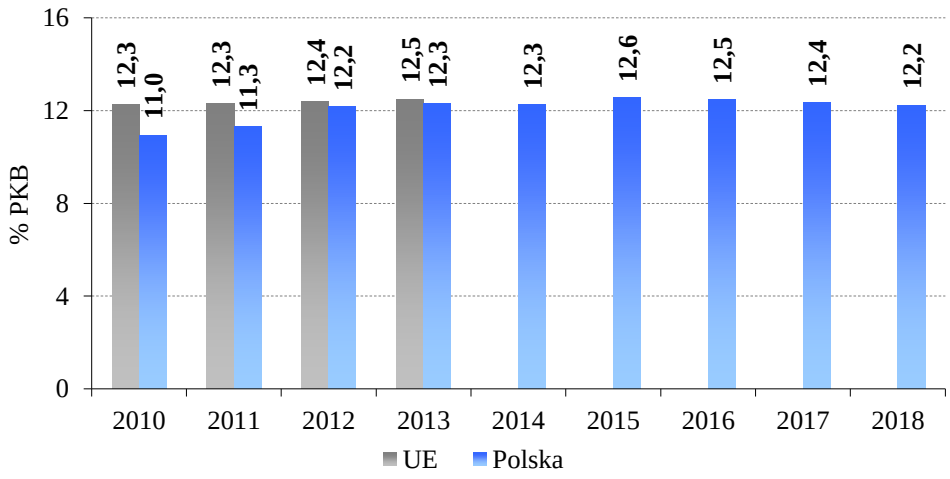


Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów.

Średni udział dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodów i majątku w produkcie krajowym brutto w latach 2010-14 wyniósł 6,8%. W latach 2015-18 oczekiwana jest stabilizacja relacji tych wpływów do PKB na średnim poziomie 7,1%.

W Polsce, w porównaniu z Unią Europejską, obserwuje się niższy udział w PKB dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodów i majątku. W latach 2010-13 średni udział dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodu i majątku w produkcie krajowym brutto był niższy o 5,6 punktu procentowego niż średnia dla krajów Unii Europejskiej. Stare kraje UE opierają swoje systemy podatkowe przede wszystkim na podatkach bezpośrednich.

Wykres 18. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne*

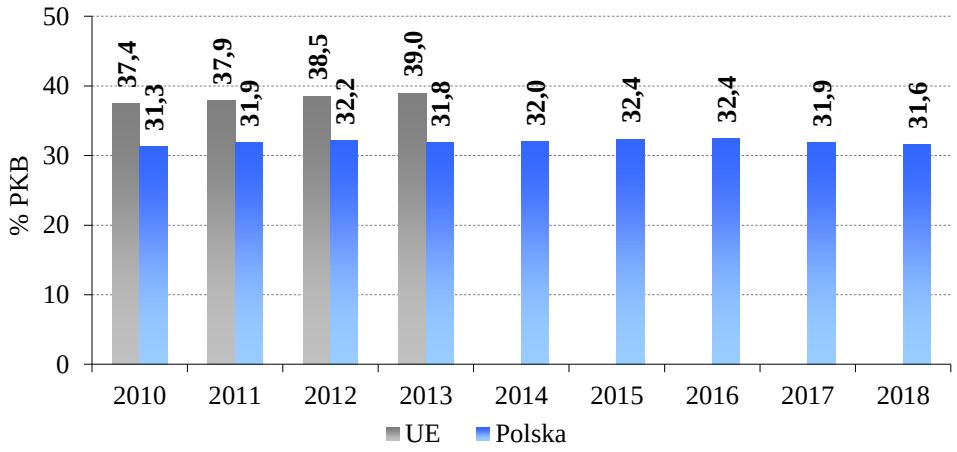


*Bez składek przypisanych umownie.
Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów.

W latach 2010-14 średni udział dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (bez składek przypisanych umownie) w PKB wyniósł 11,8%; w 2014 r. udział wyniósł 12,3%. W latach 2015-18 prognozuje się stopniowy spadek udziału dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne w produkcie krajowym brutto z 12,6% w 2015 r. do 12,2% w 2018 r.

Podobnie jak w przypadku podatków od dochodu i majątku udział w PKB dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne jest w Polsce niższy niż średnia dla krajów Unii Europejskiej. W latach 2010-13 średni udział dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne w produkcie krajowym brutto był niższy o 0,7 pkt. proc. w porównaniu ze średnią dla krajów Unii Europejskiej.

Wykres 19. Obciążenia podatkowe*



*Bez składek przypisanych umownie.
Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów.

Średni udział w PKB obciążeń podatkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych (bez składek przypisanych umownie) w Polsce był w latach 2010-13 niższy o 6,4 pkt proc. w porównaniu ze średnią dla krajów Unii Europejskiej. Prognozuje się, że w latach 2015-18 udział w PKB obciążeń podatkowych w sektorze instytucji rządowych i samorządowych ukształtuje się na poziomie ok. 32,1%.

Stronę dochodową sektora instytucji rządowych i samorządowych wspiera wdrażanie planu działań ogłoszonego przez Ministerstwo Finansów w kwietniu ub.r.[28] w reakcji na zalecenia Rady Ecofin dotyczące zwiększenia stopnia przestrzegania przepisów podatkowych (*tax compliance*) i wzrostu efektywności działania administracji podatkowej.

Wśród zrealizowanych działań wymienionego planu wskazać należy w szczególności wejście w życie, z dniem 11 maja 2014 r., *ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw*. Na podstawie tej ustawy wprowadzono następujące rozwiązania:

— portal podatkowy - system teleinformatyczny służący upowszechnieniu informacji podatkowych dotyczących zmian w przepisach, obowiązujących wykładni przepisów

[28] Dostępny pod tym linkiem: *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017*

i innych informacji o charakterze ogólnym, jak również przeznaczonych dla konkretnego podatnika;

— możliwość wystąpienia przez organ podatkowy o wyrażenie stałej zgody na doręczanie pism w formie elektronicznej;

— możliwość elektronicznego wglądu w akta sprawy;

— dopuszczenie stosowania elektronicznych kopii dokumentów papierowych uwierzytelnionych przez wnoszącego pismo jako jego załączników;

— dopuszczenie formy elektronicznej dla udzielenia pełnomocnictwa, wezwania na rozprawę, złożenia wyjaśnień lub zeznań w postępowaniu podatkowym, sporządzenia przez urzędnika adnotacji służbowej.

W marcu 2015 r. w ramach programu e-Podatki uruchomiono natomiast usługę wstępnego wypełniania zeznań rocznych (w pierwszym etapie: PIT 37) przez administrację podatkową na podstawie informacji otrzymanych od pracodawców. W maju br., w części dla zalogowanych, uruchomiona zostanie funkcjonalność Portalu podatkowego Ministerstwa Finansów umożliwiająca załatwienie spraw dotyczących podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz zryczałtowanego podatku dochodowego w formie karty podatkowej (planowane kolejne funkcjonalności: podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek VAT w latach 2016-17).

Z kolei uregulowania zawarte w tegorocznej *zmianie ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw* (większość znowelizowanych przepisów obowiązuje od dnia 1 kwietnia 2015 r.) umożliwiają m.in.:

— skonsolidowanie na poziomie województwa procesów pomocniczych realizowanych w izbach i urzędach skarbowych. Pozwoli to na przesunięcie części osób zatrudnionych w komórkach zajmujących się zadaniami pomocniczymi w urzędach skarbowych do innych zadań, takich jak obsługa podatnika, kontrola podatkowa czy egzekucja administracyjna. Korzyścią dla klientów będzie skupienie pracy urzędów skarbowych na obsłudze podatników i poprawa efektywności ich działania;

— scentralizowanie poboru należności celnych podatkowych i innych przez wprowadzenie jednego okienka rozliczeniowego. Umożliwia to szybsze rozliczenie przedsiębiorców i podatników, a tym samym redukcję kosztów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Przedsiębiorca i podatnik, jeśli istnieje potrzeba złożenia wyjaśnień czy dokumentów, kontaktuje się tylko z jednym organem (dyrektor Izby Celnej w Krakowie);

— wyznaczenie dyrektora tylko jednej izby celnej (Izba Celna w Szczecinie) do wykonywania zadań wierzyciela. Przyspieszy to załatwianie spraw i usprawni komunikację między dłużnikiem a wierzycielem. Pełna znajomość sytuacji finansowej dłużnika wyeliminuje obowiązek wielokrotnego dostarczania przez dłużników dokumentów, postępowania wierzycielskie będą w konsekwencji mniej uciążliwe i zbiurokratyzowane dla zobowiązanego.

W dniu 31 marca br. Rada Ministrów przyjęła natomiast projekt ustawy o administracji podatkowej, której zasadniczym celem jest stworzenie systemu zapewnienia obsługi i wsparcia podatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych poprzez m.in.:

— zapewnienie jednolitej i powszechnie dostępnej informacji podatkowej przy wykorzystaniu Bazy Wiedzy Administracji Podatkowej oraz podejmowanie działań o charakterze informacyjnym i edukacyjnym – dzięki bazie każdy podatnik otrzyma jednolitą informację na temat stosowania przepisów prawa podatkowego, niezależnie od jego miejsca zamieszkania;

— centra obsługi, za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz asystentów podatnika – pracownicy centrów obsługi, niezależnie od właściwości miejscowej organu podatkowego, będą przyjmować podania i deklaracje, wydawać zaświadczenia, udzielać wyjaśnień

nt. przepisów prawa podatkowego, w tym także podmiotom, które zamierzają dopiero podjąć działalność gospodarczą. Podobne rozwiązania będą odnosiły się do zadań realizowanych przez ZUS: płatnik składek na ubezpieczenie społeczne będzie mógł w dowolnym urzędzie skarbowym złożyć dokumenty zgłoszeniowe i rozliczeniowe związane z ubezpieczeniem społecznym. Z kolei zadaniem asystenta podatnika będzie pomoc mikroprzedsiębiorcom rozpoczynającym prowadzenie działalności gospodarczej, np. udzielanie informacji na temat wypełniania zeznań i deklaracji podatkowych czy pomoc w indywidualnych sprawach podatnika, w tym dotyczących wyboru formy opodatkowania. Asystent będzie wyznaczany mikroprzedsiębiorcy na okres nie dłuższy niż 18 miesięcy od dnia wydania podatnikowi potwierdzenia nadania numeru identyfikacji podatkowej;

— ustanowienie Biura Krajowej Informacji Podatkowej – z izb skarbowych, w których funkcjonują obecnie biura Krajowej Informacji Podatkowej, dla podniesienia jakości indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego zostanie wyodrębniony wyspecjalizowany organ w wydawaniu interpretacji podatkowych. Dyrektor Biura Krajowej Informacji Podatkowej uzyska status organu podatkowego.

Zgodnie z planami, ustawa wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2016 r. z wyjątkiem przepisów dotyczących obsługi i wsparcia w centrach obsługi, które zaczną obowiązywać od dnia 1 września 2015 r.

Ponadto prace kontynuować będzie Komisja Kodyfikacyjna Ogólnego Prawa Podatkowego – efektem jej pracy w 2015 r. ma być opracowanie kierunkowych założeń do nowej ustawy – Ordynacja Podatkowa.

VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych

VII.1. Reguły fiskalne

Celem reguł fiskalnych jest ograniczenie dowolności w kształtowaniu polityki fiskalnej poprzez nałożenie ograniczeń na wielkości agregatów budżetowych, takich jak wydatki, dochody, deficyt lub dług publiczny. Reguły przyczyniają się do utrzymania dyscypliny budżetowej, do zapewnienia stabilności fiskalnej i makroekonomicznej oraz do utrzymania (ewentualnie ograniczania) wielkości sektora finansów publicznych na określonym poziomie.

Polskie ramy fiskalne oparte są na zestawie reguł. Na poziomie sektora instytucji rządowych i samorządowych jest to stabilizująca reguła wydatkowa, na poziomie sektora finansów publicznych - reguła długu, natomiast na poziomie jednostek samorządu terytorialnego - indywidualne limity zadłużenia. Reguła długu, której głównym celem jest niedopuszczenie do przekroczenia przez państwowy dług publiczny (obliczany przy zastosowaniu polskiej metodyki) progu 60 proc. PKB, zapisana jest w akcie najwyższej rangi – *Konstytucji RP*, a reguła konstytucyjna uzupełniona jest progami ostrożnościowymi określonymi w art. 86 *ustawy o finansach publicznych* oraz warunkami korekty stabilizującej reguły wydatkowej określonymi w art. 112aa ust. 4. Stabilizująca reguła wydatkowa uspójnia tym samym krajowe i europejskie ramy polityki fiskalnej, zwiększając jednocześnie stabilność polityki fiskalnej. W przeciwieństwie do reguły długu narzuca bowiem ograniczenia na finanse publiczne corocznie, a nie jedynie po przekroczeniu progu oraz umożliwia prowadzenie antycyklicznej polityki fiskalnej.

Celem stabilizującej reguły wydatkowej jest zapewnienie stabilności polskich finansów publicznych poprzez stabilizację wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO) oraz poprzez zapobieżenie przekroczeniu przez relację do PKB państwowego długu publicznego, przeliczonego zgodnie z art. 38a *ustawy o finansach publicznych* [29], wysokości progów ostrożnościowych określonych w mechanizmie korygującym – 43% i 48%.

W pierwotnym kształcie stabilizującej reguły wydatkowej progi ostrożnościowe wynosiły 50% i 55%. Ich wysokość została obniżona o 7 pkt. proc., do odpowiednio 43% i 48% *ustawą z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*. Obniżenie progów zostało dokonane w związku z wejściem w życie *ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, która spowodowała skokowy spadek relacji państwowego długu publicznego do PKB w efekcie przekazania przez OFE do ZUS aktywów o wartości 153.151,2 mln zł. Wartość skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez Skarb Państwa celem ich umorzenia, wyniosła 130.187,6 mln zł (ok. 7,6 proc. PKB w 2014 r. prognozowanego w ustawie budżetowej na 2014 r.). Celem obniżenia progów było ustabilizowanie długu publicznego na niższym poziomie oraz wywarcie pozytywnego wpływu na wiarygodność polskiej polityki fiskalnej.

W efekcie wprowadzonych zmian ustawa o finansach publicznych określa cztery progi ostrożnościowe – progi na poziomie 55% i 60% PKB, określone w art. 86 ustawy *o finansach publicznych*, oraz progi 43% i 48% PKB, uwzględnione w mechanizmie korygującym stabilizującej reguły wydatkowej, określone art. 112aa ustawy *o finansach publicznych*. Po przekroczeniu progów określonych w art. 86 ustawy *o finansach publicznych* obowiązują odpowiednie sankcje, w tym konieczność przedstawienia przez Radę Ministrów Sejmowi programu sanacyjnego mającego na celu obniżenie kwoty i relacji do PKB państwowego długu

[29] Czyli po przeliczeniu zobowiązań w walucie obcej na złote z wykorzystaniem średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze odpowiedniego roku budżetowego, oraz po odjęciu kwoty wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym.

publicznego. Natomiast progi długu stabilizującej reguły wydatkowej są elementem działania mechanizmu korygującego, zgodnie z którym dynamika kwoty wydatków jest automatycznie obniżana w przypadku przekroczenia progów. Ten system progów działający w ramach dwóch rodzajów reguł fiskalnych – reguły długu i reguły wydatkowej – ma na celu zapobieżenie ryzyku przekroczenia przez dług publiczny relacji 55% PKB.

Zgodnie z polskim prawem, Najwyższa Izba Kontroli, wypełniając konstytucyjny obowiązek, co roku przedkłada Sejmowi na posiedzeniu plenarnym dokument *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, zawierający ocenę zarówno planowania, jak i wykonania budżetu państwa z uwzględnieniem przestrzegania obowiązujących reguł fiskalnych. Regionalne Izby Obrachunkowe są zaś zobowiązane sprawować kontrolę *ex ante* i *ex post* nad sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego.

VII.2. Proces budżetowy, w tym zarządzanie statystykami sektora

W 2015 roku po raz pierwszy ustawę budżetową opracowano w oparciu o zasady uregulowane w art. 112aa *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, co implikowało zmianę podejścia do procesu budżetowego z *bottom-up* na *top-down*. Obecnie uwaga w procesie budżetowym jest skoncentrowana na sposobie rozdysponowania z góry określonej (zgodnie z formułą stabilizującej reguły wydatkowej) kwoty wydatków, a nie na ich poziomie (szerzej: rozdział III.2).

Od września 2014 r. dane na temat sektora instytucji rządowych i samorządowych opracowywane są zgodnie z *rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej* (tzw. ESA2010). W sierpniu 2014 r. Eurostat opublikował także najnowszą wersję *Podręcznika deficytu i długu publicznego. Wprowadzenie ESA2010*. W związku ze zmianą zasad ESA w ubiegłym roku prowadzone były prace Zespołu do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych, które koncentrowały się na implementacji nowych zasad ESA2010. Temu celowi służyła także wizyta ekspertów Eurostatu w Polsce w dniu 2 września 2014 r.

W 2014 r. prowadzone były pisemne konsultacje z Eurostatem w sprawie klasyfikacji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) oraz sposobu rejestracji transakcji związanych z reformą systemu emerytalnego. W wyniku przeprowadzonych konsultacji BFG został zaliczony do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ponadto, w oparciu o dokonane analizy, do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczone zostały kolejne nowe jednostki. Spośród nich jednostką mającą istotny wpływ na poziom wyniku oraz długu sektora jest spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., która została włączona do sektora instytucji rządowych i samorządowych w oparciu o tzw. test producentów rynkowych/nierynkowych[30]. Ze wstępnych danych za rok 2014 oraz prognoz dostarczonych przez PKP PLK S.A. wynika, że wskaźnik wykorzystywany w teście spadł poniżej 50% i będzie utrzymywał się poniżej tego poziomu w dłuższym okresie.

Podczas konsultacji z Eurostatem w sprawie przeprowadzonych w 2014 r. zmian w systemie emerytalnym uzgodniono sposób rejestracji poszczególnych transakcji według zasad ESA2010:

— składka, która trafia do OFE, nie stanowi dochodu sektora instytucji rządowych i samorządowych, gdyż OFE klasyfikowane są poza tym sektorem,

[30] Zdolność do prowadzenia działalności rynkowej jest sprawdzana przede wszystkim za pomocą zwykłego kryterium ilościowego (tzw. kryterium 50%), przy zastosowaniu wskaźnika sprzedaży w odniesieniu do kosztów produkcji. Aby jednostka publiczna była producentem rynkowym (zaklasyfikowana poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych), jej sprzedaż musi pokrywać co najmniej 50% jej kosztów w dłuższym okresie.

— transfer aktywów z OFE do sektora instytucji rządowych i samorządowych w zamian za zobowiązania emerytalne nie stanowi dochodu sektora instytucji rządowych i samorządowych w momencie przejęcia (inaczej niż miało to miejsce w ESA'95), transakcja klasyfikowana jest w rachunku finansowym bez wpływu na wynik sektora. W przypadku transferu z OFE wartość przejętych aktywów była niższa niż przejęte zobowiązania (zapisy na subkontach ubezpieczonych), więc zaistniała różnica zarejestrowana została jako wydatek sektora w momencie przejęcia,

— przejęte aktywa w formie dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych przez inne jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych podlegają konsolidacji, zmniejszając poziom długu sprawozdawanego w notyfikacji fiskalnej (tzw. dług EDP),

— wypłata emerytury – w momencie wypłaty należy zarejestrować wydatek w wysokości wypłaconej emerytury sfinansowany gotówką (spadek poziomu gotówki), jednocześnie rejestrować należy tzw. umownie przypisane dochody odpowiadające pierwotnie przejętym zobowiązaniom (bez waloryzacji) oraz o taką samą wartość zmniejszyć poziom zobowiązań wykazywanych w rachunkach finansowych.

W Ministerstwie Finansów trwają prace analityczne dotyczące sposobu dostosowania zakresu stabilizującej reguły wydatkowej w związku z bieżącymi zmianami w klasyfikacji sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wypełniając wymagania *dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich,* na stronie internetowej[31] Ministerstwa Finansów publikowane są następujące dane:

— miesięczne dotyczące podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych (z miesięcznym opóźnieniem),

— kwartalne dotyczące podsektora instytucji samorządowych (z kwartalnym opóźnieniem),

— dotyczące zobowiązań warunkowych mających potencjalnie istotny wpływ na sytuację budżetową.

Na stronie tej dostępna jest także tablica metodyczna obrazująca przejście od danych kasowych do statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych, opracowanych zgodnie z metodyką ESA.

W dniu 9 kwietnia 2015 r. Sejm uchwalił *ustawę o zmianie ustawy o statystyce publicznej oraz niektórych innych ustaw*, następnie została ona przekazana Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Nowelizacja ta dotyczy wzmocnienia ustawowego umocowania statystyki publicznej do przetwarzania danych osobowych, określenia granic i źródeł pozyskiwania tego rodzaju danych bezpośrednio od osób, których dane dotyczą oraz z systemów informacyjnych administracji publicznej, które są w posiadaniu danych osobowych, zebranych dla innych celów. Zmiana ma też na celu rozszerzenie gwarancji nieodpłatnego i terminowego dostępu służb statystyki publicznej do administracyjnych źródeł danych i zredukowania do niezbędnego minimum obciążeń respondentów przekazywaniem danych bezpośrednio służbom statystyki, z jednoczesnym upoważnieniem Prezesa GUS do zgłaszania wniosków dotyczących zakresu informacyjnego w systemach administracyjnych w celu ich wykorzystania dla potrzeb statystyki, w tym międzynarodowej. Nowelizacja ma też na celu zmianę formuły programu badań statystycznych statystyki publicznej, uwzględniającą zmiany technologiczne procesu zbierania danych statystycznych, począwszy od 2018 r.

[31] Wersja w języku polskim: http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/dane-fiskalne-na-potrzeby-nadzoru-budzetowego-ue
Wersja w języku angielskim: http://www.mf.gov.pl/en/ministry-of-finance/fiscal-data-for-eu-budgetary-surveillance

Aneks

Tabela 10. Wzrost gospodarczy*

	Kod ESA	2014 Poziom	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu	2016 Tempo wzrostu	2017 Tempo wzrostu	2018 Tempo wzrostu
1. Realny PKB (mld PLN)	B1*g	1719,2	3,4	3,4	3,8	3,9	4,0
2. Nominalny PKB (mld PLN)	B1*g	1728,7	4,0	3,9	5,1	5,7	6,5
Składowe realnego PKB							
3. Spożycie prywatne	P.3	1042,7	3,0	3,4	3,7	3,8	3,8
4. Spożycie publiczne	P.3	315,7	4,7	2,7	1,1	1,1	1,4
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	341,7	9,2	6,9	6,1	6,5	6,9
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52+ P.53	11,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
7. Eksport towarów i usług	P.6	810,6	5,7	5,7	5,9	5,6	5,5
8. Import towarów i usług	P.7	802,1	9,1	6,9	6,1	5,7	5,7
Wkład we wzrost PKB							
9. Finalny popyt krajowy			7,5	6,6	6,7	6,6	6,8
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52+ P.53		0,4	0,0	0,1	0,0	0,0
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11		-1,4	-0,6	-0,1	-0,1	-0,1

* Poziomy realnych wolumenów wyrażone są w cenach stałych z 2013 r.

Tabela 11. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2014 Poziom	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu	2016 Tempo wzrostu	2017 Tempo wzrostu	2018 Tempo wzrostu
1. Deflator PKB			0,6	0,5	1,3	1,7	2,5
2. Deflator spożycia prywatnego			-0,4	-0,6	1,7	1,8	2,5
3. HICP			0,1	-0,2	1,7	1,8	2,5
4. Deflator spożycia publicznego			-0,1	-0,2	1,7	1,8	2,5
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe			-1,4	-0,7	1,7	2,0	2,6
6. Deflator eksportu towarów i usług			0,1	-1,2	1,4	1,9	1,4
7. Deflator importu towarów i usług			-2,2	-3,3	2,3	2,2	1,5

Tabela 12. Rynek pracy

	Kod ESA	2014 Poziom	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu	2016 Tempo wzrostu	2017 Tempo wzrostu	2018 Tempo wzrostu
1. Pracujący (tys. osób)*		15862	1,9	1,1	0,7	0,6	0,5
2. Pracujący (liczba godzin)**		-	-	-	-	-	-
3. Stopa bezrobocia (poziom, %)***			9,0	8,2	7,6	7,0	6,5
4. Wydajność pracy (tys. osób)****		108,4	1,5%	2,4%	3,1%	3,3%	3,4%
5. Wydajność pracy (liczba godzin)*****		-	-	-	-	-	-
6. Koszty pracy (mld PLN)	D.1	633,7	1,8	4,7	4,4	4,6	5,4
7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)		50,8	-0,7	3,4	3,5	3,8	4,7

* Pracujący przeciętnie według BAEL (15 lat i więcej).
** Według definicji z rachunków narodowych.
*** Zharmonizowana stopa bezrobocia, zgodna z definicją Eurostatu, poziomy.
**** Realny PKB na jednego pracującego.
***** Realny PKB na godzinę pracy.

Tabela 13. Salda sektorów instytucjonalnych

% PKB	Kod ESA	2014	2015	2016	2017	2018
1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata	B.9	1,0	0,5	0,5	0,5	0,3
w tym:						
- saldo towarów i usług		1,8	2,0	1,5	1,4	1,3
- saldo dochodów pierwotnych i wtórnych		-3,2	-3,2	-3,4	-3,5	-3,7
- rachunek kapitałowy		2,4	1,7	2,4	2,7	2,7
2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego	B.9	4,2	3,2	2,8	2,3	1,5
3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-3,2	-2,7	-2,3	-1,8	-1,2
4. Różnice statystyczne				opcjonalnie	opcjonalnie	opcjonalnie

Tabela 14. Podstawowe założenia egzogeniczne

	2014	2015	2016	2017	2018
Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)	2,5	1,7	1,7	2,4	3,3
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	3,7	2,3	2,4	3,1	4,0
Nominalny efektywny kurs walutowy*	-0,3	-0,8	-2,9	-3,0	-3,0
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	4,19	4,15	4,03	3,91	3,79
Wzrost światowego PKB**	3,3	3,6	4,0	-	-
Wzrost PKB w UE	1,3	1,7	2,1	1,9	1,7
Wzrost rynków eksportowych***	4,0	4,3	5,4	5,0	4,6
Wzrost wolumenu światowego importu**	2,6	4,3	5,3	-	-
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)**	99,0	61,5	68,8	-	-

* Nominalne tempo wzrostu kursu euro względem złotego
** Źródło: Komisja Europejska, *European Economic Forecast. Winter 2015*, luty 2015.
*** Jako indykator rynków eksportowych – import UE.

Tabela 15. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2014 mln PLN	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB	2017 % PKB	2018 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	**-55 241**	**-3,2**	**-2,7**	**-2,3**	**-1,8**	**-1,2**
2. Podsektor rządowy	S.1311	-36 208	-2,1	-2,4	-2,2	-1,9	-1,0
3. Podsektor federalny	S.1312						
4. Podsektor samorządowy	S.1313	-2 920	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	-16 113	-0,9	-0,3	-0,1	0,0	-0,3
Sektor instytucji rządowych i samorządowych							
6. Dochody ogółem	TR	667 637	38,6	38,8	38,5	37,9	37,8
7. Wydatki ogółem	TE	722 878	41,8	41,5	40,8	39,8	39,0
8. Wynik	EDPB.9	-55 241	-3,2	-2,7	-2,3	-1,8	-1,2
9. Odsetki	EDPD.41	33 799	2,0	1,8	1,5	1,5	1,5
10. Wynik pierwotny		-21 442	-1,2	-1,0	-0,7	-0,3	0,3
11. Działania jednorazowe i tymczasowe		-2 659	-0,2	0,1	-	-	-
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych							
12. Podatki ogółem (=12a+12b+12c)		341 007	19,7	19,8	19,9	19,5	19,4
12a. Od produkcji i importu	D.2	220 154	12,7	12,8	12,9	12,4	12,3
12b. Od dochodów, majątku	D.5	120 589	7,0	7,0	7,1	7,1	7,1
12c. Od kapitału	D.91	264	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	227 486	13,2	13,5	13,4	13,2	13,1
14. Dochody z własności	D.4	12 707	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7
15. Pozostałe		86 437	5,0	4,8	4,6	4,6	4,6
16. Dochody ogółem	TR	667 637	38,6	38,8	38,5	37,9	37,8
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		566 416	32,8	33,3	33,3	32,8	32,5
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	280 323	16,2	16,0	15,6	15,2	14,8
17a. Koszty pracy	D.1	176 327	10,2	10,0	9,7	9,4	9,0
17b. Zużycie pośrednie	P.2	103 996	6,0	6,0	5,9	5,8	5,7
18. Transfery socjalne		280 993	16,3	16,2	16,1	15,8	15,4
Z tego zasiłki dla bezrobotnych		3 625	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1

	Kod ESA	2014 mln PLN	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB	2017 % PKB	2018 % PKB
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	34 993	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	246 000	14,2	14,2	14,0	13,8	13,5
19. Odsetki	EDP D.41	33 799	2,0	1,8	1,5	1,5	1,5
20. Subsydia	D.3	10 395	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	76 251	4,4	4,5	4,5	4,3	4,2
22. Transfery kapitałowe	D.9	10 270	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
23. Pozostałe		30 847	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1
24. Wydatki ogółem	TE	722 878	41,8	41,5	40,8	39,8	39,0
p.m. spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	315 397	18,2	18,0	17,6	17,2	16,7

Tabela 16. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu

	2014 Poziom mln PLN	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB	2017 % PKB	2018 % PKB
1. Dochody ogółem przy niezmienionej polityce rządu	667 637	38,6	38,3	38,2	38,1	37,6
2. Wydatki ogółem przy niezmienionej polityce rządu	-	-	-	-	-	-

Tabela 17. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*)

	2014 Poziom mln PLN	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB	2017 % PKB	2018 % PKB
1. Wydatki na programy UE całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	25 046	1,4	1,6	1,4	1,4	1,5
2. Cykliczne wydatki związane ze świadczeniami dla bezrobotnych	2 969	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
3. Efekt zmian systemowych w zakresie dochodów	9 103	0,5	0,6	0,3	-0,1	0,2
4. Zwiększenie dochodów z bezpośrednim przeznaczeniem na sfinansowanie konkretnych wydatków		-	-	-	-	-