

## **Rozdział I**

# **Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski oraz kierunki polityki fiskalnej**

## **1. Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski**

### **Otoczenie zewnętrzne**

Po półtorarocznej recesji, w II kw. 2013 r. gospodarka strefy euro weszła na ścieżkę wzrostu, co wpłynęło na poprawę dynamiki aktywności gospodarczej w UE. Poprawa koniunktury objęła większość krajów członkowskich. Wraz ze stopniowym ustępowaniem skutków kryzysu finansowego na siłę zyskiwała dynamika popytu krajowego i w efekcie importu UE, tj. głównego indykatora polskiego eksportu. Rysujące się korzystne perspektywy dla gospodarki europejskiej znalazły potwierdzenie w prognozach KE z lutego i maja br., które były podstawą do projekcji makroekonomicznych dla polskiej gospodarki przedstawionych w Aktualizacji Programu Konwergencji i Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2015 w kwietniu i maju br. Wynikało z nich, że tempo wzrostu PKB UE osiągnie w tym roku poziom długookresowej średniej, a w przyszłym ją nawet przekroczy.

W II kw. 2014 r. nastąpiło jednak spowolnienie tempa wzrostu PKB zarówno w strefie euro jak i UE, a dane okazały się gorsze od oczekiwań. Jednocześnie zmaterializowała się część negatywnych czynników z bilansu ryzyk dotyczącego perspektyw wzrostu gospodarczego w UE, które wiązały się m.in. z ryzykiem geopolitycznym, w związku z sytuacją na Ukrainie. Ich ekonomicznym skutkiem będzie najprawdopodobniej ograniczenie wymiany handlowej między Rosją a krajami UE, choć siła tego efektu na obecnym etapie jest trudna do oszacowania. Te dwa czynniki wpłynęły na korektę w dół aktualnych prognoz dla gospodarki UE. Obecnie przewiduje się, że tempo wzrostu PKB UE osiągnie poziom długookresowej średniej dopiero w 2016 r. Import UE – główny indykator dla polskiego eksportu – zwiększy się w br. o 3,2%, a w przyszłym o 4,0%, co stanowi istotną korektę dół w porównaniu do poprzedniej prognozy, zwłaszcza w przypadku 2015 r.

Niższego wzrostu gospodarczego, niż wskazywały na to wcześniejsze prognozy, należy również oczekiwać dla rynków wschodnich, które są drugim rynkiem zbytu dla polskich eksporterów po UE. W lipcu br. MFW obniżył prognozy wzrostu PKB dla Rosji – głównego kraju determinującego sytuację gospodarczą w tym regionie – do 0,2% - 1,0% w latach 2014 -2015, tj. o ponad 1 pkt proc. w stosunku do prognoz z wiosny br. Prognoza ta nie uwzględnia jeszcze ostatnich wydarzeń, które mogą dodatkowo zredukować tempo rozwoju gospodarki rosyjskiej. W sumie, przewidywany profil zmian dynamiki aktywności w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki w dalszym ciągu wskazuje na jej stopniową poprawę, jednak w mniejszej skali niż w poprzedniej prognozie i przy negatywnym bilansie ryzyka.

## **Produkt krajowy brutto**

Wyniki gospodarki polskiej na przestrzeni ostatniego roku są dobre. Od II kw. 2013 r. przyrasta ona co kwartał w tempie ok. 0,8%, a w I kw. br. wzrost ten przyspieszył do 1,1%, co oznacza, że realny poziom PKB był o 3,4% wyższy niż w I kw. 2013 r. Wstępne wyniki GUS za II kw. wskazują, że wzrost gospodarczy nieznacznie zwolnił, do 0,6% kw./kw. i odpowiednio 3,3 % r/r. Spowolnienie to względem średniego wzrostu kwartalnego na przestrzeni ostatniego roku można uznać za przejściowe, spowodowane wysoką bazą w I kw. 2014 r. m. in. w związku z korzystnymi warunkami meteorologicznymi. Podobne tendencje zaobserwowano w innych gospodarkach europejskich, w tym w Niemczech, gdzie po wysokim, 0,7% wzroście w I kw., kwartalne tempo wzrostu PKB w II kw. br. wyniosło minus 0,2%. Takiemu kształtowaniu się tempa wzrostu PKB w Polsce towarzyszyła korzystna zmiana jego struktury. Od ostatniego kwartału ubiegłego roku dominującym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest popyt krajowy, głównie dzięki silnemu tempu wzrostu inwestycji prywatnych i relatywnie wysokiemu tempu wzrostu spożycia prywatnego. Wkład we wzrost PKB ze strony eksportu netto do I kw. br. pozostawał dodatni, jednak jego poziom systematycznie się zmniejszał i w II kw. był już ujemny. Malejącej kontrybucji eksportu netto towarzyszy przyspieszenie realnego tempa wzrostu eksportu. Wskazuje to, że spadający udział we wzroście ze strony wymiany handlowej z zagranicą nie jest wynikiem pogarszającej się konkurencyjności gospodarki polskiej, a związany jest z rosnącym wraz z ożywieniem popytu krajowego importem.

Szacuje się, że w skali 2014 r. realny wzrost PKB w Polsce wyniesie 3,3%, a w przyszłym roku przyspieszy do 3,4%. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego w kraju, pomimo korekt w dół spodziewanej skali ożywienia u głównych parterów handlowych Polski, związany jest z tym, że nawet po korektach, w 2015 r. wzrost PKB w otoczeniu zewnętrznym Polski będzie szybszy niż w 2014 r. Dodatkowym wsparciem popytu krajowego będą też zapowiedziane przez Premiera działania związane m. in. ze zwiększeniem waloryzacji emerytur i rent oraz kolejnym zwiększeniem pomocy państwa dla rodzin z dziećmi w ramach ulgi podatkowej.

## **Analiza podstawowych składników zagregowanego popytu**

Prezentowany scenariusz wzrostu gospodarczego zakłada, że w latach 2014-2015 udział inwestycji publicznych w PKB ustabilizuje się na poziomie 3,8%, tj. o 0,1 pkt. proc. poniżej udziału zanotowanego w 2013 r. Pomimo tego niewielkiego spadku udziału, wkład we wzrost PKB ze strony inwestycji publicznych będzie dodatni, na poziomie średnio 0,1 pkt. proc. w porównaniu do minus 0,8 pkt. proc. średnio w latach 2012-2013. Silnym wsparciem popytu inwestycyjnego w gospodarce polskiej będzie prognozowany wzrost inwestycji prywatnych. Dynamiczna odbudowa nakładów brutto na środki trwałe sektora prywatnego w I półroczu br. wskazuje, że w 2014 r. udział inwestycji prywatnych w PKB zwiększy się

do 15,1% z 14,6% w roku ubiegłym. W przyszłym roku prognozowany jest dalszy wzrost tego udziału do 15,8%. Proces odbudowy udziału inwestycji prywatnych w PKB, po silnym spadku wskutek globalnego kryzysu finansowego, obserwowany jest w Polsce od 2011 r. Czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego pozostają: utrzymująca się konkurencyjność kosztowa polskich przedsiębiorstw względem zagranicznych partnerów handlowych, spadek kosztu kapitału w związku z redukcją stóp procentowych oraz uruchomiony przez Rząd program Inwestycje Polskie, w tym portfelowa linia gwarancyjna „de minimis” zapewniająca małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) łatwiejszy i tańszy dostęp do finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej.

Uwzględniając powyższe prognozuje się, że realne tempo wzrostu inwestycji ogółem w 2014 r. wyniesie 6,7% wobec 0,2% spadku zanotowanego w roku ubiegłym. W 2015 r. oczekiwane jest niewielkie przyspieszenie tempa wzrostu popytu inwestycyjnego w gospodarce polskiej, do 7,4%.

Prognozuje się, że w roku bieżącym spożycie ogółem wzrośnie realnie o 2,6%. W przyszłym roku wzrost ten ukształtuje się na poziomie 2,8%. Zmiany spożycia ogółem są konsekwencją oczekiwań dotyczących kształtowania się spożycia publicznego i spożycia prywatnego.

Ścieżka wzrostu spożycia publicznego wynika z działań podejmowanych w ramach realizowanego planu konsolidacji finansów publicznych. Działania te skupiają się zarówno na części spożycia publicznego związanej z funduszem wynagrodzeń sektora rządowego, jak również na części wynikającej ze zużycia pośredniego. Uwzględniając wspomnianie ograniczenia szacuje się, że realny wzrost spożycia publicznego w 2014 r. wyniesie 2,8%, czyli tyle, ile w roku ubiegłym. Relatywnie szybki wzrost tej kategorii ekonomicznej w roku bieżącym związany jest z poziomem inflacji, który utrzymuje się znacznie poniżej prognozy przygotowanej na etapie planowania budżetu na 2014 r. W 2015 r. spożycie publiczne wzrośnie realnie o 2,2%.

W przypadku spożycia prywatnego prognozuje się, że w roku bieżącym realny wzrost tej kategorii ekonomicznej wyniesie 2,5%, co oznacza istotne przyspieszenie wobec niskiego, 0,8% wzrostu w roku ubiegłym. Przyspieszenie realnej dynamiki spożycia prywatnego związane jest z obserwowaną poprawą sytuacji na rynku pracy, co pozwala oczekiwać przyspieszenia realnego tempa wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. Wsparciem popytu konsumpcyjnego sektora prywatnego w najbliższym okresie będą też niska inflacja oraz zapowiedziana przez Premiera zmiany zasad waloryzacji emerytur i rent i zwiększenie kwot ulgi na wychowanie trzeciego i kolejnego dziecka wraz z wprowadzeniem dodatkowego mechanizmu zwrotu bezpośredniego - dla tych podatników, którzy nie mają wystarczająco dużego podatku, aby w pełni rozliczyć kwotę możliwej ulgi. Prognozuje się, że realne tempo wzrostu spożycia prywatnego w 2015 r. przyspieszy do 3%, przy niewielkim,

0,1 pkt. proc. wzroście dobrowolnej stopy oszczędności gospodarstw domowych w stosunku do poziomu z 2014 r.

Prezentowany powyżej scenariusz dla podstawowych komponentów popytu krajowego oznacza, że w latach 2014-2015 realne tempo wzrostu tego agregatu makroekonomicznego zauważalnie przyspieszy w stosunku do roku ubiegłego, kiedy to zanotowano stagnację popytu krajowego na poziomie realnym z 2012 r. W roku bieżącym realne tempo wzrostu popytu krajowego wyniesie 3,5%, a w 2015 r. zwiększy się do 3,8%. Kształtowanie się popytu krajowego ma istotne znaczenie dla szacowanego tempa wzrostu importu. Prognozuje się, że w 2014 r. import dóbr i usług wzrośnie realnie o 6,0%. W 2015 r. realny wzrost tej kategorii ekonomicznej przyspieszy do 6,4%, co związane jest m. in. z prognozowaną dynamiką popytu finalnego, w tym z rosnącym udziałem importochłonnych inwestycji prywatnych w strukturze PKB. Przyjęty scenariusz kształtowania się popytu w UE, tj. na rynku na który trafia ok. 3/4 polskiego eksportu, pozwala oczekiwać, że w latach 2014-2015 realny wzrost eksportu dóbr i usług w Polsce ustabilizuje się na poziomie 5,4%. Oznacza to, że tempo wzrostu eksportu pozostanie wyższe niż tempo wzrostu rynków eksportowych. Taka tendencja obserwowana jest od 2000 r.

Uwzględniając prognozowane tempa wzrostu eksportu i importu można oczekiwać, że wkład we wzrost PKB ze strony eksportu netto w 2014 r. będzie ujemny i wyniesie minus 0,2 pkt. proc. wobec plus 1,6 pkt. proc. w roku ubiegłym. W 2015 r. ujemna kontrybucja eksportu netto powiększy się do minus 0,4 pkt. proc.

### **Bilans płatniczy**

Nierównowaga zewnętrzna polskiej gospodarki kształtuje się obecnie na najniższym poziomie od połowy lat 90-tych. Wynika to przede wszystkim z poprawy salda obrotów towarowych, które w głównej mierze determinuje zmienność salda rachunku bieżącego. Prognozuje się, że w roku bieżącym relacja deficytu rachunku obrotów bieżących do PKB spadnie dalej do poziomu 0,9% w porównaniu z 1,4% w roku ubiegłym. Przyszły rok w ślad za niewielkim zwiększeniem się ujemnej kontrybucji eksportu netto przyniesie natomiast wzrost tej relacji do 1,5%. Prognozuje się, że w latach 2014-2015 główną determinantą nierównowagi zewnętrznej gospodarki pozostanie relatywnie wysokie ujemne saldo dochodów. Wynika to głównie z oczekiwanego kształtowania się dochodów inwestorów bezpośrednich. Po stronie rozchodów omawianego salda w ostatnich latach wzrosło jednak znaczenie dochodów nierezydentów z tytułu ich dużego zaangażowania w inwestycje portfelowe (głównie skarbowe papiery wartościowe). Łączne saldo rachunku bieżącego i kapitałowego, na którym klasyfikowana jest większość europejskich funduszy strukturalnych w 2014 r. powinno ukształtować się na poziomie ok. plus 1,4% PKB, a w 2015 r. plus 0,7% PKB.

## **Rynek pracy**

Obserwowane od II kw. ubiegłego roku wyraźne przyspieszenie aktywności gospodarczej w Polsce znajduje odzwierciedlenie w stopniowej poprawie sytuacji na rynku pracy. Skala tej poprawy nie jest jednak jednoznaczna. Dane GUS ze sprawozdawczości podmiotów o liczbie pracujących powyżej 9 osób za I kw. 2014 r. wskazują, że w skali całego 2014 r. przewidywany wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej będzie wyraźnie wolniejszy niż wynikałoby to z danych według metodologii BAEL. Uwzględniając dotychczasowe dane opublikowane przez GUS szacuje się, że wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w 2014 r. wyniesie 0,4%, przy 0,7% wzroście zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw. Szacowane tempo wzrostu przeciętnej liczby pracujących w tym roku według metodologii BAEL (15 lat i więcej) to 1,5%. W przypadku prognozy na 2015 r. przyjęto, że przyrost zarówno przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej, jak i przeciętnej liczby pracujących (BAEL, 15 lat i więcej) wyniesie 0,8%, przy 1,1% wzroście przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw. Prognozowana dynamika popytu na pracę pozwala szacować, że na koniec 2014 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wyniesie 12,5% (wobec 13,4% rok wcześniej) i obniży się do 11,8% na koniec 2015 r. Średnioroczna stopa bezrobocia wg metodologii BAEL w latach 2014-2015 wyniesie odpowiednio 9,7% i 9,1% wobec 10,3% w roku ubiegłym, przy czym spadek stopy bezrobocia będzie miał miejsce w warunkach rosnącej aktywności zawodowej Polaków.

Przewiduje się, że w 2014 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnej płacy w sektorze przedsiębiorstw wyniesie 4,3% i tym samym będzie wyższe niż rok wcześniej o 1,4 pkt. proc. Jednakże dzięki niskiej inflacji różnica w zmianie realnej siły nabywczej średniej płacy będzie znacznie większa i wyniesie 2,1 pkt. proc. W przyszłym roku nominalny wzrost przeciętnej płacy w sektorze przedsiębiorstw szacowany jest na 4,6%. Lata 2014-2015 są kolejnymi z rzędu, w których czynnikiem ograniczającym wzrost płac w skali całej gospodarki będzie zamrożenie nominalnego funduszu wynagrodzeń dla większości jednostek podsektora centralnego sektora finansów publicznych. W efekcie przewiduje się, że nominalny poziom przeciętnej płacy w gospodarce narodowej w 2014 r. będzie o 4,0% wyższy niż przed rokiem. W 2015 r. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej zwiększy się nominalnie o 4,3%.

## **Inflacja, stopy procentowe i kurs walutowy**

Prognozuje się, że średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. wyniesie 0,1%. Rekordowo niski wskaźnik inflacji w bieżącym roku wynika przede wszystkim z czynników o charakterze szoków podażowych (ceny żywności i energii). Zwłaszcza nietypowy okazał się spadek cen żywności notowany w okresie od lutego do maja br., który wyniósł łącznie 1,4%, podczas gdy w analogicznym okresie w ostatnich 10 latach notowano

wzrost cen tej kategorii średnio o 2,9% i nigdy nie odnotowano spadku cen. Nietypowa sytuacja na rynku produktów rolnych związana jest z wysoką podażą produktów rolnych wynikającą z korzystnych warunków agrometeorologicznych (krótka i ciepła zima) i z wprowadzonego przez Rosję embarga na import żywności z krajów UE, w tym z Polski oraz z dobrymi perspektywami tegorocznych zbiorów. Niskie ceny energii związane są natomiast z obniżką cen energii elektrycznej i stabilizacją cen paliw na rynku krajowym w efekcie względnej stabilizacji cen ropy naftowej na świecie i umocnienia złotego.

Wobec postępującego ożywienia aktywności gospodarczej, w 2015 r. przewidywany jest stopniowy wzrost inflacji, choć w warunkach utrzymującej się ujemnej luki produktowej presja inflacyjna powinna być nadal niska. Przy założeniu braku szoków podażowych na rynkach światowych i na rynku krajowym oraz stabilizacji cen surowców, średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2015 r. prognozowany jest na 1,2%, czyli znacznie poniżej celu inflacyjnego RPP.

Założono, że wobec aktualnych perspektyw wzrostu gospodarczego oraz utrzymywania się inflacji na niskim poziomie w dłuższym okresie, Rada Polityki Pieniężnej obniży w bieżącym roku stopy procentowe NBP o 0,5 pkt. proc. Dla 2015 r. przyjęto, że stopy procentowe banku centralnego pozostaną na niezmiennym poziomie. W rezultacie, w 2014 r. stopa referencyjna wyniesie średnio 2,4%, a w 2015 r. obniży się do 2,0%.

Zakłada się, że w horyzoncie prognozy utrzyma się aprecjacyjny trend polskiej waluty. Umacnianiu się złotego sprzyjać będą silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym niski poziom deficytu na rachunku obrotów bieżących oraz redukcja strukturalnej nierównowagi finansów publicznych. Dodatkowym czynnikiem wspierającym złotego będzie utrzymywanie się wysokiego dysparytetu stóp procentowych. Przyjęto, że w 2014 r. średni kurs złotego wyniesie 4,15 EUR/PLN i 3,07 USD/PLN, a w 2015 r. ukształtuje się na poziomie 3,98 EUR/PLN i 2,92 USD/PLN.

## **Lata 2016-2018**

Oczekuje się, że wraz z poprawą koniunktury w UE, w Polsce w kolejnych latach sytuacja gospodarcza będzie się dalej poprawiać. Realny wzrost PKB przyspieszy do 3,7% w 2016 r., 3,9% w 2017 r. i 4,0% w 2018 r., co pozwoli na domknięcie w 2018 r. ujemnej obecnie luki produktowej, czyli różnicy pomiędzy rzeczywistym a potencjalnym poziomem PKB. Szacuje się, że w strukturze popytu krajowego dominować będzie sektor prywatny. Związane jest to z prognozowanym przyspieszeniem tempa wzrostu konsumpcji prywatnej wraz z oczekiwaną kontynuacją poprawy na rynku pracy. Rosnąć będzie też udział w PKB inwestycji prywatnych m. in. w wyniku spadku ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej. Kształtowanie się popytu publicznego będzie z kolei podporządkowane kontynuowanym działaniom konsolidacyjnym, w tym wynikającym ze stabilizującej reguły

wydatkowej oraz z ograniczeń przewidzianych w aktualizacji programu konwergencji z 2014 r. Prognozowany wzrost PKB będzie miał miejsce w warunkach utrzymującej się ujemnej kontrybucji w ten wzrost ze strony eksportu netto. Szacuje się, że w okresie prognozy potencjalne tempo wzrostu polskiej gospodarki przyspieszy z ok. 3,2-3,3% w latach 2014-2015 do 3,7% w 2018 r.

Oczekiwana stopniowa poprawa koniunktury gospodarczej i przyspieszenie tempa wzrostu popytu inwestycyjnego będą skutkować utrzymaniem się dodatniego tempa wzrostu popytu na pracę w wysokości ok. 0,7-0,6%. Uwzględniając prognozowany wzrost aktywności zawodowej Polaków, pozwoli to na redukcję stopy bezrobocia (BAEL) do 8,6% w 2016 r., 7,9% w 2017 r. i 7,3% w 2018 r. W warunkach malejącej stopy bezrobocia wzmocnieniu ulegnie pozycja pracownika w procesie negocjacji płacowych, co pozwoli na utrzymanie realnego tempa wzrostu wynagrodzeń na poziomie zbliżonym do długookresowego tempa wzrostu produktywności pracy.

W latach 2016-2018 celem polityki pieniężnej NBP będzie stabilizacja tempa wzrostu cen konsumpcyjnych na poziomie celu inflacyjnego 2,5%. Równocześnie oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego oraz spadek zmienności kursu waluty krajowej. Stopniowy wzrost deficytu handlowego w połączeniu z niewielkim pogorszeniem pozostałych sald rachunku bieżącego sprawi, że nierównowaga zewnętrzna powróci do lekkiej tendencji wzrostowej.

<b>Tablica: Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2013 - 2018</b>							
<b>Wyszczególnienie</b>	<b>jedn.</b>	<b>2013</b>	<b>2014 P</b>	<b>2015 P</b>	<b>2016 P</b>	<b>2017 P</b>	<b>2018 P</b>
PKB nominalny	mld zł	1.635,7	1.693,6	1.771,2	1.876,3	1.988,6	2.119,0
PKB dynamika realna	%	101,6	103,3	103,4	103,7	103,9	104,0
Średnioroczna dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	100,9	100,1	101,2	102,3	102,1	102,5
Kurs walutowy PLN/EUR (średnio w okresie)	zł	4,20	4,15	3,98	3,76	3,56	3,54
Kurs walutowy PLN/USD (średnio w okresie)	zł	3,16	3,07	2,92	2,77	2,62	2,60
Nominalna st. procentowa operacji otwartego rynku (średniorocznie)	%	3,0	2,4	2,0	2,4	3,1	3,6
Stopa bezrobocia BAEL (średnio w okresie)	%	10,3	9,7	9,1	8,6	7,9	7,3
Przeciętna liczba pracujących (BAEL)	%	99,9	101,5	100,8	100,7	100,7	100,6

## **Uwarunkowania prognozy makroekonomicznej**

Podstawowym czynnikiem ryzyka dla prezentowanej prognozy makroekonomicznej jest rozwój sytuacji gospodarczej u głównych partnerów handlowych Polski. Jest to szczególnie istotne w kontekście potencjalnych skutków gospodarczych wynikających z już wprowadzonych ograniczeń w wymianie handlowej między Rosją, UE i USA oraz ryzyka dalszego rozszerzenia sankcji.

Realizacja negatywnego scenariusza dotyczącego sytuacji w strefie euro skutkować może zmianą założeń dotyczących kształtowania się awersji do ryzyka na międzynarodowych rynkach finansowych. Ma to z kolei istotne znaczenie dla prezentowanej prognozy kursu walutowego, inflacji, stóp procentowych, czy założeń dotyczących przepływu kapitałów na międzynarodowych rynkach finansowych.

Potencjalne skutki ograniczeń w wymianie handlowej między Rosją a UE są też istotnym bezpośrednim ryzykiem dla przyjętej prognozy inflacji. Już w bieżącej prognozie w okresie do końca roku budżetowego średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) ma pozostać istotnie poniżej dolnej granicy dopuszczalnego odchylenia od celu inflacyjnego RPP. W przypadku większego od oczekiwanego obecnie spadku CPI, dodatkowo zwiększy się przestrzeń do obniżki stóp procentowych w Polsce. Innym czynnikiem ryzyka dla realizacji prognozy inflacji pozostaje możliwość wystąpienia szoków podażowych na rynkach surowcowych i na rynkach produktów rolnych.

Analizy oceniające ilościowe i jakościowe skutki wdrożenia w Polsce pakietu energetyczno-klimatycznego wskazują, że jego implementacja wiąże się z ryzykiem wystąpienia szeregu skutków w zakresie polityki energetycznej, gospodarczej i społecznej. Potencjalne gwałtowne zmiany cen energii mogą być istotnym szokiem dla kształtowania się wzrostu gospodarczego, dochodów budżetu państwa, bezrobocia, dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych i udziału kosztów energii w budżetach gospodarstw domowych. Dodatkowo krajowe podmioty narażone są na ryzyko tzw. carbon leakage (przenoszenie energochłonnej i wysokoemisyjnej produkcji z państw członkowskich UE prowadzących politykę redukcji emisji gazów cieplarnianych do krajów o niższych standardach środowiskowych).

## **2. Kierunki polityki fiskalnej**

Celem rządu na najbliższe lata pozostaje dalsze ograniczanie nierównowagi finansów publicznych w sposób niezagrażający średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. Takie podejście jest spójne z rekomendacjami Rady Europejskiej, która uznała, iż konsolidacja fiskalna przyjazna wzrostowi gospodarczemu jest jednym z priorytetów polityki gospodarczej krajów UE. Zapewnienie optymalnego tempa konsolidacji finansów publicznych, przy jednoczesnej dbałości o zrównoważony wzrost gospodarczy, jest szczególnie ważne w warunkach odbudowującego się wzrostu gospodarczego. Zrównoważone finanse



publiczne sprzyjają długofalowemu wzrostowi gospodarczemu i są kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej. Z kolei wysoki deficyt sektora finansów publicznych, poprzez negatywny wpływ na oszczędności krajowe, wzrost premii za ryzyko kraju, a tym samym wyższy koszt kapitału oraz rosnące koszty obsługi coraz większego długu, hamująco wpływa na akumulację kapitału i w efekcie przyczynia się do obniżenia tempa wzrostu potencjalnego PKB.

Poprawa stanu finansów państwa, realizowana m.in. dzięki konsekwentnemu wzmocnieniu dyscypliny fiskalnej, pozostaje jednym z głównych celów polityki fiskalnej i gospodarczej rządu. Kolejne lata będą więc zorientowane na osiągnięcie przez Polskę średniookresowego celu budżetowego (MTO), czyli deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB, czemu będzie sprzyjać stabilizująca reguła wydatkowa wprowadzona w 2013 r.

W rekomendacjach z 10 grudnia 2013 roku Rada Unii Europejskiej ustaliła termin zlikwidowania przez Polskę nadmiernego deficytu na 2015 r., rekomendując osiągnięcie nominalnego wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie -4,8% PKB w roku 2013, -3,9% PKB w roku 2014 i -2,8% PKB w roku 2015 (z wyłączeniem wpływu transferu aktywów z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). W czerwcu 2014 r., na podstawie Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach Procedury Nadmiernego Deficytu oraz swoich prognoz, Komisja Europejska uznała, iż Polska podjęła skuteczne działania, wobec czego procedura nadmiernego deficytu (EDP) została zawieszona. W roku 2013 Polska osiągnęła wyniki lepsze niż rekomendowane – deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 4,3% PKB i tym samym był niższy, niż zalecany przez Radę UE. Jednak aby możliwe było zakończenie procedury EDP wobec Polski konieczne jest podjęcie dalszych działań prowadzących do osiągnięcia równowagi finansów publicznych.

Konsolidacja fiskalna, w szczególności jej tempo, jest projektowana z uwzględnieniem wpływu podejmowanych działań na gospodarkę. Ograniczenie deficytu strukturalnego dotychczas następowało głównie po stronie wydatkowej. W latach 2010-2013 wydatki ograniczono o 2,8 pkt. proc. PKB, a wydatki po oczyszczeniu o te finansowane ze środków Unii Europejskiej, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, o 3,2 pkt. proc. PKB.

Dalszej konsolidacji fiskalnej po stronie wydatkowej sprzyjać będzie trwała, antycykliczna, stabilizująca reguła wydatkowa, która została wprowadzona w roku 2013. Celem reguły jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem zapobieganie nadmiernemu zaostreniu polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego. Reguła ogranicza wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do tempa średniookresowego realnego wzrostu produktu krajowego brutto, z uwzględnieniem

prognozowanej inflacji CPI, korekty z tytułu nierównowagi finansów publicznych i prognozowanych działań dyskrejonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Mechanizm korygujący stabilizującej reguły wydatkowej oparty jest o poziom długu publicznego, wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych i sumy różnic między MTO a wynikiem nominalnym za rok poprzedni. W związku z przebudową systemu emerytalnego, w efekcie której poziom długu publicznego uległ zmniejszeniu, progi ostrożnościowe zawarte w mechanizmie korygującym stabilizującej reguły wydatkowej zostały obniżone o 7 p.p., do poziomu 43% i 48% PKB. Obniżenie wysokości progów długu w mechanizmie korygującym SRW ma na celu zapewnienie odpowiedniej restrykcyjności polityki fiskalnej pomimo niższego poziomu długu publicznego, ustabilizowanie długu publicznego na niższym poziomie oraz zapewnienie wiarygodności polskiej polityki fiskalnej.

Od roku 2015 polityka fiskalna w Polsce będzie determinowana zarówno przez konieczność podejmowania działań ukierunkowanych na doprowadzenie do zakończenia Procedury Nadmiernego Deficytu, jak i przez stabilizującą regułę wydatkową. Rok 2015 jest bowiem pierwszym rokiem, dla którego przy projektowaniu ustawy budżetowej w sposób wiążący została zastosowana stabilizująca reguła wydatkowa, wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013, poz.1646, z późn.zm.). W efekcie, poziom skonsolidowanych wydatków budżetu państwa, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK, funduszy zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Funduszu Pracy i rachunków o których mowa w art. 223, 163 i 11a ustawy o finansach publicznych z wyłączeniem wydatków w pełni finansowanych środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i EFTA w 2015 r. po raz pierwszy będzie z góry ograniczony przez nieprzekraczalny limit wydatków (por. rozdział V Wydatki budżetu państwa).

Oprócz wzmocnienia dyscypliny wydatkowej podjęto szereg aktywności wspierających stronę dochodową. Na podstawie dokonanej diagnozy najistotniejszych problemów w obszarze przestrzegania przepisów podatkowych (tax compliance) i efektywności administracji podatkowej, przygotowano plan działań, który przedstawiony został w dokumencie po tytule „Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017”. Dokument ten jest aktualnie wdrażany.

Istotną grupę działań w ww. planie stanowią projekty, które będą miały pozytywny wpływ na poprawę ściągальności podatków. Dotyczą one zarówno usprawnienia samego procesu egzekucji należności podatkowych, jak i zwiększenia stopnia dobrowolnego regulowania należności podatkowych.