



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**INFORMACJA O DZIAŁANIACH PODJĘTYCH
PRZEZ POLSKĘ W CELU REALIZACJI
REKOMENDACJI RADY W RAMACH
PROCEDURY NADMIERNEGO DEFICYTU**

Warszawa, kwiecień 2015 r.

Spis treści

Wstęp.....	3
Cel Informacji	3
1. Sytuacja budżetowa w 2014 r.....	4
2. Podstawowe uwarunkowania sytuacji budżetowej w latach 2015-16	7
2.1. Uwarunkowania makroekonomiczne	7
2.2. Stabilizująca reguła wydatkowa	10
2.3. Inne działania rządu	12
3. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015-16.....	12
Podsumowanie	13

Spis ramek, wykresów i tabel

Ramka 1. Ekonomiczne i statystyczne konsekwencje zmian w systemie emerytalnym w 2014 r. dla procedury nadmiernego deficytu	4
Wykres 1. Luka produktowa w latach 2005-14.....	6
Wykres 2. Prognozy inflacji dla Polski w kolejnych edycjach prognoz Komisji Europejskiej.....	9
Wykres 3. Relacja kwoty wydatków spójnej ze stabilizującą regułą wydatkową do PKB	11
Wykres 4. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie 2010-16.....	13
Tabela 1. Efekty konsolidacji fiskalnej w latach 2013-16.....	14

Wstęp

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 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 gospodarczego¹ i związane z tym niezrealizowanie wyznaczonego Polsce celu budżetowego określiła termin zlikwidowania nadmiernego deficytu na 2014 r.² 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.³

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 o 1% PKB w 2014 r. oraz 1,2% PKB w roku następnym. W porównaniu do ówczesnych prognoz Komisji Europejskiej⁴ oznaczało to potrzebę podjęcia przez Polskę 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.

Cel Informacji

Celem niniejszego cyklicznego raportu jest przedstawienie stanu wdrożenia przez Polskę powyżej przytoczonych zaleceń dotyczących finansów publicznych, w tym informacji i prognoz sytuacji gospodarczej i budżetowej, które zostaną uszczegółowione w tegorocznej aktualizacji *Programu konwergencji*. Komisja Europejska jesienią ubiegłego roku, na podstawie analogicznej informacji z dnia 15 października 2014 r. nt. postępów we wdrażaniu przytoczonych wyżej rekomendacji Rady Ecofin⁵, utrzymała w zawieszeniu procedurę nadmiernego deficytu i uznała, że dalsze kroki wobec Polski nie są potrzebne⁶.

¹ 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%.

² http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-07_council/2013-06-21_pl_126-7_council_en.pdf

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0906:FIN:PL:HTML>

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee7_en.pdf

⁵ Raport dostępny na stronie Ministerstwa Finansów pod linkiem: [Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu.](#)

⁶ W nawiązaniu do oceny z czerwca 2014 r. dostępnej na stronie: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2014-06-02_pl_communication_from_the_commission_pl.pdf

Z opublikowanych w lutym br. prognoz Komisji Europejskiej⁷ 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 (4,8% PKB), a w 2014 r. (3,6% PKB⁸) również był lepszy od zaleconego (3,9% PKB). Z kolei na 2015 r. Komisja Europejska prognozuje deficyt 2,9% PKB, tj. nieco powyżej rekomendowanego (2,8% PKB), jednak poniżej wartości referencyjnej 3% PKB, a więc na poziomie, którego osiągnięcie pozwoliłoby 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 w całym okresie prognozy.

Zgodnie z informacjami i prognozami przedstawionymi w niniejszym raporcie, deficyt nominalny instytucji rządowych i samorządowych został zredukowany w 2014 r. dużo bardziej niż rekomendowała Rada, do poziomu bliskiego 3% PKB. Jednocześnie Polska pozostaje krajem z długiem sektora znacznie poniżej wartości referencyjnej 60% PKB. W takim przypadku zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu należy w ocenie sytuacji budżetowej kraju uwzględnić koszt netto reformy emerytalnej. W związku z tym, po skorygowaniu o wciąż ponoszone w 2014 r. koszty systemowej reformy emerytalnej (wprowadzonej w 1999 r.) w wysokości 0,4%, szacuje się, że deficyt sektora w 2014 r. ukształtował się poniżej 3% PKB. Biorąc pod uwagę prognozowany na 2015 r. deficyt sektora na poziomie 2,7% PKB, oznacza to, że nadmierny deficyt w Polsce został trwale zlikwidowany.

1. Sytuacja budżetowa w 2014 r.

W efekcie wprowadzonych działań konsolidacyjnych, dzięki korzystnej dla finansów publicznych strukturze wzrostu gospodarczego (zwiększenie wkładu popytu krajowego o ok. 4,7 pkt. proc. w 2014 r.) i mimo poniesienia opisanych niżej wydatków o charakterze jednorazowym i tymczasowym (tzw. *one-off*) deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2014 r. został ograniczony o 0,8 pkt. proc. i **uksztaltował się na poziomie 3,2% PKB, tj. dalece poniżej rekomendowanego przez Radę Ecofin w grudniu 2013 r. celu 3,9% PKB. Uwzględniając, wciąż ponoszone w 2014 r., koszty systemowej reformy emerytalnej (wprowadzonej w 1999 r.) w wysokości 0,4% PKB, szacuje się, że skorygowany (porównywalny z wynikami krajów, które nie wdrożyły emerytalnego systemu kapitałowego) deficyt wyniósł 2,8% PKB i tym samym został zredukowany poniżej 3% PKB** (por. ramka 1).

Ramka 1. Ekonomiczne i statystyczne konsekwencje zmian w systemie emerytalnym w 2014 r. dla procedury nadmiernego deficytu

W okresie do sierpnia 2014 r. w Polsce obowiązywał wielofilarowy system emerytalny spełniający wymienione niżej, określone przez Eurostat warunki niezbędne do uznania reformy emerytalnej za systemową dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu⁹.

1. System musi być kapitałowy (*fully funded*), obowiązkowy (*mandatory*) i obejmować znaczną liczbę ubezpieczonych (*broad coverage*):
 - najnowsza ocena Eurostatu (z dnia 2 grudnia 2014 r.) nie podnosi kwestii charakteru OFE, w konsekwencji **OFE, do których w dalszym ciągu transferowane są bieżące składki, nadal są traktowane jako system kapitałowy (*fully funded*)**;
 - w swojej najnowszej ocenie Eurostat wprost odnosi się do kwestii obowiązkowego (*mandatory*) transferu

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

⁸ Zgodnie z ESA2010.

⁹ 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. Należy bowiem uwzględnić koszt netto reformy emerytalnej dla funduszu publicznego, związany z funkcjonowaniem systemu emerytalnego z obowiązkowym prywatnym filarem kapitałowym. 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 instytucji rządowych i samorządowych. 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.

składek do filara kapitałowego: "[...] *the transfer of the pension contribution to the second pillar ceases to be mandatory and becomes voluntary*". **Składki te przestały być obowiązkowo transferowane do filara kapitałowego dopiero od sierpnia 2014 r. Do tego momentu były obowiązkowo transferowane**¹⁰;

— **do sierpnia 2014 r. system spełniał zatem wymogi dotyczące zakresu ubezpieczonych** (*broad coverage*).

2. Filar kapitałowy musi być klasyfikowany poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych (traktowany jako prywatny):

— ocena Eurostatu z dnia 2 grudnia 2014 r. nie odnosi się do tego aspektu, co oznacza **brak zmian w sposobie klasyfikacji filara kapitałowego**.

3. Spełnianie powyższych warunków **musi być potwierdzone przez Eurostat** (stanowisko Eurostatu formułowane na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego):

— zgodnie z interpretacją Eurostatu z dnia 11 kwietnia 2013 r., reforma emerytalna z 1999 r. została uznana za systemową reformę emerytalną¹¹;

— w swojej najnowszej ocenie Eurostat nie wskazuje co prawda jednoznacznie terminu, od którego polska reforma przestała być systemowa, jednak stwierdza:

*Eurostat is of the view that, **after the amendments in 2013**, the Polish pension reform of 1999 is not eligible for a treatment as a systemic pension reform. **As a result of the changes incurred, the second-pillar ceases to be mandatory and will decrease its population coverage**;*

— zgodnie ze stosowanymi regulacjami dotyczącymi ESA 2010¹². Eurostat posługuje się konceptem ekonomicznym, a nie prawnym:

*Key concepts for measuring government deficit and debt ESA 2010 is a system for producing macro-economic statistics. As such, **it records the economic reality of transactions rather than their legal form**. Reporting the **economic reality where it is different from the legal form** is a fundamental accounting principle to give consistency and to make sure that transactions of a similar type will produce similar effects on the macroeconomic accounts, irrespectively of the legal arrangements.*

Podsumowując, zgodnie z obecną interpretacją Eurostatu po dokonanych zmianach reforma emerytalna nie spełnia wymogów uznania jej za reformę systemową ze względu na fakt, że udział w otwartych funduszach emerytalnych jest dobrowolny oraz stosunkowo niewielu ubezpieczonych zdecydowało się na oszczędzanie w OFE. **Oba powyższe czynniki stały się jednak faktem dopiero od sierpnia 2014 r., po zakończeniu okna transferowego. Z tego względu dopiero wówczas Zakład Ubezpieczeń Społecznych mógł oszacować liczbę ubezpieczonych, którzy pozostali w OFE i na tej podstawie Eurostat stwierdził:**

According to the information available as of 14th of August 2014, the number of people who made a statement to ZUS to continue paying part of their pension contributions to OFE, equals around 17-18% of those eligible to choose.

Efekt ekonomiczny dla wyniku sektora wprowadzonych zmian legislacyjnych faktycznie wystąpił dopiero w sierpniu 2014 r. (w zakresie składek opłaconych za lipiec). Przekazanie aktywów OFE do ZUS w lutym 2014 r. wpłynęło natomiast jedynie na obniżenie długu sektora, a nie na wynik sektora. Transfer ten nie miał również wpływu na warunki uznania reformy emerytalnej za systemową.

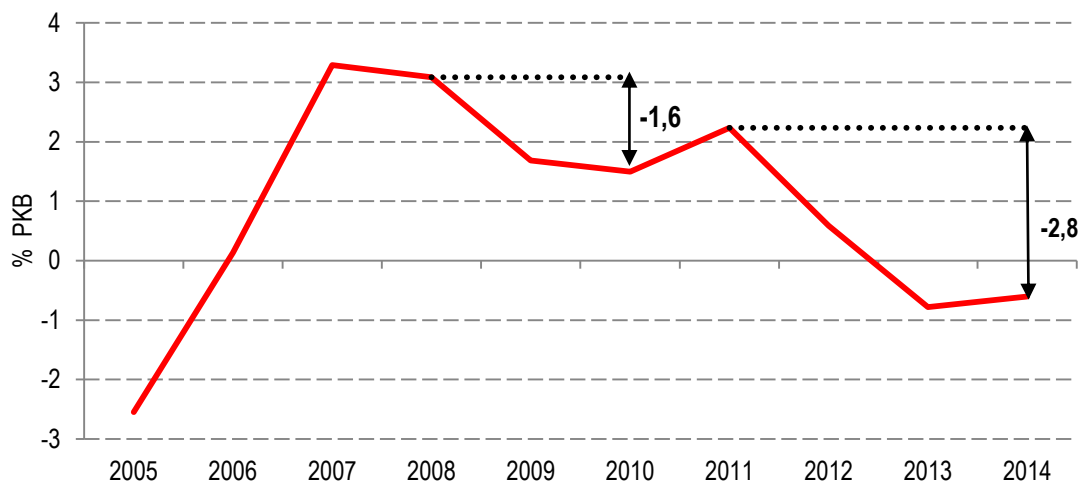
¹⁰ Osoby, które weszły na rynek pracy przed dniem wejścia w życie zmian w systemie emerytalnym (obowiązkowe uczestnictwo w OFE) mogły w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r. (tzw. okno transferowe) wybrać czy chcą, aby przyszła składka była przekazywana do OFE, czy przekazywana do FUS (decyzja dotyczyła jedynie 2,92% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne). Bez względu na termin podjęcia wspomnianej decyzji dopiero składka opłacona za lipiec 2014 r. po raz pierwszy trafiła do wybranej przez nich jednostki (OFE lub FUS). Jedynie marginalna liczba osób, wchodząca na rynek pracy po 1 lutego 2014 r., dokonywała efektywnego wyboru już od dnia 1 lutego 2014 r.

¹¹ "(...) In its letter of 11 of April 2013, Eurostat considered the Polish pension reform of 1999 as eligible for a treatment as a systemic pension reform. At that time, the reform fulfilled the above criteria(...)". List dostępny na stronie: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2990403/PL-Reply-to-ex-ante-consultation-related-to-systemic-pension-reform-27-11-2014.pdf/86c08827-225f-4231-9f74-be6c2e7b9e1a>

¹² Rozporządzenie 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.

Warto podkreślić, że silniejsza od rekomendowanej przez Radę Ecofin konsolidacja fiskalna miała miejsce przy pogorszeniu cyklu koniunkturalnego w Polsce, które mierzone zmianą luki produktowej w latach 2012-14 było prawie dwukrotnie większe w stosunku do pogorszenia obserwowanego w latach 2009-10 (por. wykres 1). Równocześnie **wynik strukturalny poprawił się o 0,9 pkt. proc.**, czyli o wielkość bardzo zbliżoną do rekomendowanej przez Radę Ecofin w grudniu 2013 r. (1,0 pkt. proc.). Z kolei **wysilek fiskalny, skorygowany o błąd w prognozie nominalnej dynamiki PKB potencjalnego, nadzwyczajne zmiany w dochodach oraz zmiany w zakresie sektora instytucji rządowych i samorządowych¹³ w stosunku do momentu wydania przez Radę rekomendacji, wyniósł 1,0 pkt. proc, czyli spełnił rekomendację Rady.**

Wykres 1. Luka produktowa w latach 2005-14



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Przy obliczaniu wyniku strukturalnego za 2014 r. uwzględniono następujące działania jednorazowe i tymczasowe (tzw. *one-off*):

- wypłaty z funduszy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) w związku z restrukturyzacją Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo Kredytowych na kwotę 3,1 mld zł;
- efekt netto dostosowań budżetu UE wynikających z rewizji VAT i dochodu narodowego brutto na kwotę +1,5 mld zł;
- wydatki związane z wykonaniem werdyktu 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;
- wydatki związane z wykonaniem werdyktu Trybunału Konstytucyjnego skutkującego wypłatą zaległych świadczeń pielęgnacyjnych na kwotę 0,3 mld zł.

Kontynuowana w 2014 r. konsolidacja fiskalna obejmowała ograniczenie wydatków, jak i wzrost dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych. 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 na poziomie 40,4%, tj. o 0,4 pkt. proc. niższym niż w 2013 r. Jednocześnie wydatki na inwestycje publiczne, które zgodnie z rekomendacjami Rady Ecofin nie powinny być obszarem konsolidacji, zwiększyły się o 0,3% PKB, tj. o 11,9% r/r. Było to rezultatem przede wszystkim znacznego ożywienia w podsektorze samorządowym, gdzie inwestycje wzrosły o 0,3% PKB, tj. o 18,6% r/r.

¹³ 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.

Z kolei relacja dochodów krajowych sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrosła w 2014 r. o 0,5 pkt. proc. Było to głównie efektem rozszerzenia zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych o spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (0,2% PKB). Pozostała część poprawy wspomnianej relacji wynika z działań rządu podjętych w celu wzmocnienia strony dochodowej (m.in. rozszerzenie stosowania mechanizmu *reverse charge*, wprowadzenie solidarnej odpowiedzialności w VAT nabywcy za zobowiązania podatkowe sprzedawcy wyrobów stalowych oraz paliw, realizacji planu działań zwiększających stopień przestrzegania przepisów podatkowych i efektywność działania administracji podatkowej¹⁴), jak i czynników o charakterze makroekonomicznym, które generalnie pozytywnie oddziaływały na realizację dochodów pomimo kształtowania się cen towarów i usług poniżej prognoz.

2. Podstawowe uwarunkowania sytuacji budżetowej w latach 2015-16

2.1. Uwarunkowania makroekonomiczne

Zgodnie z bieżącą prognozą, PKB w Polsce w 2015 r. wzrośnie realnie o 3,4%, czyli o tyle samo, co w roku ubiegłym. Motorem wzrostu gospodarczego pozostanie popyt krajowy dzięki dalszemu przyspieszeniu dynamiki spożycia prywatnego i utrzymaniu na wysokim poziomie przyrostu inwestycji prywatnych i publicznych¹⁵. Wzrostowi realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych będą sprzyjały pozytywne tendencje obserwowane na rynku pracy, spadek cen konsumpcyjnych, zwiększenie waloryzacji emerytur i rent oraz dalsze zwiększenie pomocy państwa dla rodzin z dziećmi. Pozytywnemu wpływowi popytu prywatnego na aktywność gospodarczą towarzyszyć będzie utrzymanie się dodatniego – choć mniejszego niż w 2014 r. – wkładu we wzrost PKB ze strony sektora publicznego. Wkład eksportu netto we wzrost PKB pozostanie ujemny i wyniesie minus 0,6 pkt. proc. (wobec minus 1,4 pkt. proc. w roku ubiegłym). Utrzymanie się dobrej koniunktury gospodarczej będzie równocześnie sprzyjało korzystnym zmianom na rynku pracy. Szacuje się, że w 2015 r. stopa bezrobocia (BAEL) zmniejszy się do 8,2% z 9,0% rok wcześniej. Spadek stopy bezrobocia będzie miał miejsce w warunkach rosnącej aktywności zawodowej Polaków i silnego wzrostu popytu na pracę. W roku bieżącym prognozowany jest wzrost liczby osób pracujących o 1,1%. W 2016 r., wraz z przyspieszeniem prywatnego popytu krajowego, oczekiwana jest dalsza poprawa koniunktury gospodarczej w Polsce. Realne tempo wzrostu PKB przyspieszy w ujęciu realnym do 3,8%. Eksport netto będzie prawie neutralny dla wzrostu gospodarczego z wkładem na poziomie minus 0,1 pkt. proc.

W związku z oczekiwanym utrzymaniem realnego tempa wzrostu PKB na poziomie 3,4% w 2015 r. i 3,8% w 2016 r., tj. powyżej potencjalnego wzrostu PKB w Polsce, w latach 2015-16 następować będzie stopniowe domykanie luki produktowej. Szacuje się, że w 2015 r. luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB zmniejszy się do -0,5% z -0,6% w roku poprzednim, by w 2016 r. zmniejszyć się dalej do poziomu -0,2%. Potencjalne tempo wzrostu PKB w prognozowanym okresie zwiększy się stopniowo z 3,2% w 2014 r. do odpowiednio 3,3% w 2015 r. i 3,4% w 2016 r. Oznacza to stopniową poprawę warunków cyklicznych dla prowadzenia działalności gospodarczej, jednak wciąż będziemy obserwować przewagę podaży 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. Znajdzie to odzwierciedlenie m. in. we wskaźnikach opisujących sferę nominalną gospodarki.

Dla porównania, w przedstawionych przez Komisję Europejską prognozach z lutego 2015 r. w związku z oczekiwanym umiarkowanym wzrostem realnego PKB na poziomie 3,2% w 2015 r. i 3,4% w 2016 r. następuje stopniowe domykanie luki z poziomu -0,8% w 2014 r. do -0,7% w 2015 r. i -0,4% w 2016 r. Prognoza potencjalnego tempa wzrostu PKB w analizowanym okresie 2014-16 zakłada stopniowy jego wzrost z 3,0% do 3,2%. Tymczasem w prognozach Komisji Europejskiej z listopada 2013 r. (które były podstawą rekomendacji przez Radę Ecofin wysiłku strukturalnego w ramach ograniczania nadmiernego deficytu) luka produktowa wyniosła -2,0% w 2014 r. i -1,6% w 2015 r. przy prognozie tempa wzrostu realnego PKB na poziomie 2,5% w 2014 r. i 2,9% w 2015 r.

Prognoza kształtowania się sfery realnej gospodarki jest zbliżona do tej, na której oparto *ustawę budżetową na*

¹⁴ Materiał dostępny na stronie Ministerstwa Finansów pod linkiem: [Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017.](#)

¹⁵ Przewiduje się, że udział inwestycji ogółem w PKB zwiększy się w Polsce z 19,5% w 2014 r. do 20,4% w 2016 r.

rok 2015. Istotnie w dół zrewidowana została natomiast prognoza inflacji. Ryzyko niższego wykonania inflacji mierzonej CPI w roku 2015, w stosunku do prognozy przyjętej w *ustawie budżetowej na 2015 r.*, pojawiło się w IV kwartale ub.r. i wynikało przede wszystkim z gwałtownego spadku cen ropy naftowej na rynkach światowych, a w konsekwencji obniżek cen paliw na rynku krajowym, jak również z niższej dynamiki cen żywności. Silna przecena ropy naftowej była w głównej mierze efektem czynników podażowych, m.in. znacznego wzrostu dostaw z USA. Od października 2014 r. do lutego 2015 r. cena ropy obniżyła się o ok. 40%, z poziomu 97 USD za baryłkę w przypadku ropy Brent do 58 USD. Wpływ silnego spadku cen ropy na rynek krajowy został częściowo osłabiony przez silną deprecjację złotego wobec dolara. Za sprawą umocnienia dolara na rynku globalnym polska waluta straciła na wartości ponad 10% wobec waluty amerykańskiej. W rezultacie 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 wskazać na wpływ pośredni, 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 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% (przy najniższej dynamice wzrostu wynoszącej 2,1%). Niższa o 2,9 pkt. proc. dynamika cen żywności wpływa na obniżenie wskaźnika CPI o ok. 0,7 pkt. proc. Presja inflacyjna ograniczana będzie również przez wciąż ujemną lukę produktową. W związku z tym na 2015 r. prognozowany jest spadek cen towarów i usług konsumpcyjnych średnio o 0,2%, a w 2016 r. – ich wzrost o 1,7%. Przyspieszenie inflacji w 2016 r. będzie związane z wygasaniem bezpośredniego wpływu spadku cen surowców energetycznych na ceny krajowe, utrzymywaniem się silnego wzrostu popytu krajowego oraz stopniowym domykaniem się ujemnej luki produktowej.

Prognoza Komisji Europejskiej dla Polski z lutego br.¹⁶ również wskazuje na deflację w 2015 r. w wysokości 0,2%, podczas gdy w 2016 r. spodziewany wzrost cen wyniesie 1,4%. Warto przy tym podkreślić, że pomiędzy listopadem 2013 r. (prognozy z tego okresu były podstawą do rekomendacji Rady Ecofin dla Polski) a lutym br. Komisja Europejska wyraźnie zrewidowała w dół prognozy inflacji zarówno w odniesieniu do całej UE, jak i do Polski (por. wykres 2). W przypadku prognozy dla całej UE oczekiwana dynamika inflacji w 2015 r. została obniżona z 1,6%¹⁷ do obecnie 0,2%. Jednak w przypadku Polski wysokość korekty jest jedną z najwyższych spośród krajów UE (o 2,4 pkt. proc. z 2,2% do -0,2%), co oznacza konieczność odpowiedniego uwzględniania błędów w prognozie inflacji przy obliczaniu skorygowanego wysiłku strukturalnego opisanego w pkt. 1 niniejszej *Informacji*.

Ujemna dynamika cen stanowi nowe uwarunkowanie realizacji polityki fiskalnej, które wiąże się zarówno z niepewnością dotyczącą zachowań podmiotów w nowych uwarunkowaniach makroekonomicznych, jak i z występującymi sztywnościami nominalnymi.

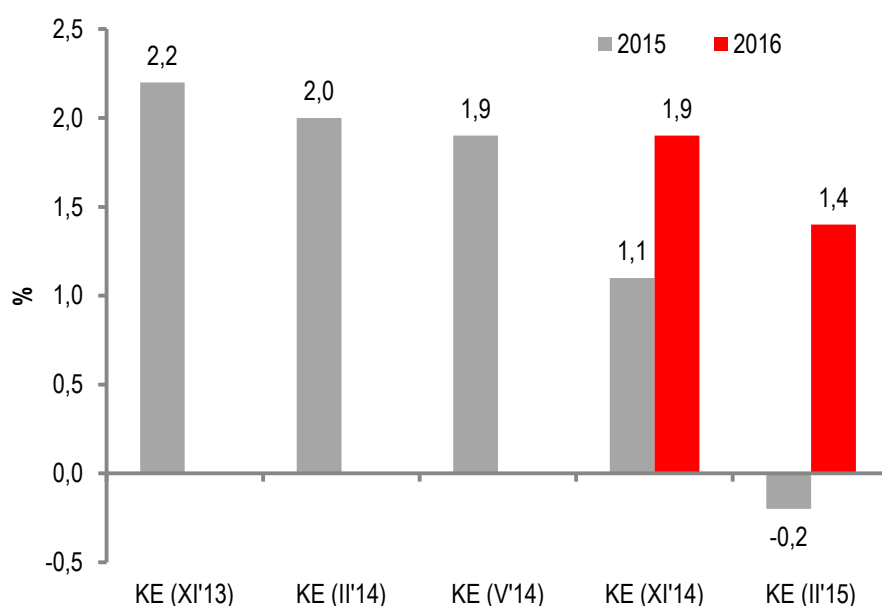
Obecnie przewiduje się, że przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrośnie w ujęciu nominalnym o 3,5% w 2015 r. i 3,6% w 2016 r. W *ustawie budżetowej na rok 2015* prognozowano wzrost tej zmiennej makroekonomicznej odpowiednio o 4,3% i 4,8%, przy średniorocznej inflacji CPI odpowiednio na poziomie 1,2% i 2,3%.

Równocześnie, ze względu na występujące w sektorze publicznym nominalne sztywności wydatków (duża część wydatków jest prawnie zdeterminowana lub uzależniona od przyjętych do ustawy budżetowej, a nie rzeczywiście obserwowanych wskaźników makroekonomicznych), znacząco niższa od pierwotnie prognozowanej inflacja powoduje ograniczenie w bieżącym roku skutków zaplanowanych i wdrożonych działań konsolidacyjnych po stronie wydatkowej. Przykładem takiego działania jest nominalne zamrożenie funduszu wynagrodzeń w podsektorze rządowym, którego efekty mierzone relacją wydatków do nominalnego PKB zależą od zrealizowanego poziomu inflacji. Podkreślenia wymaga, że to ograniczenie skutków działań redukujących deficyt wynika z czynników pozostających poza kontrolą rządu.

¹⁶ *European Economic Forecast. Winter 2015*,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee1_en.pdf

¹⁷ *European Economic Forecast. Autumn 2013*,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee7_en.pdf

Wykres 2. Prognozy inflacji dla Polski w kolejnych edycjach prognoz Komisji Europejskiej



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Procesy deflacyjne powodują również pozostające poza kontrolą rządu 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. zakupy paliw, gdzie spadki cen były relatywnie duże). Z drugiej strony, 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 na ujemną elastyczność cenową na niektóre wyroby objęte akcyzą. Efekty niższej inflacji nie przełożą się również proporcjonalnie na wpływy z opodatkowania dochodów gospodarstw domowych.

Ze względu na występujące w sektorze publicznym nominalne sztywności wydatków, ograniczanie skutków zaplanowanych i wdrożonych działań konsolidacyjnych po stronie wydatkowej, jak i pozostające poza kontrolą rządu osłabienie strumienia dochodów, negatywna niespodzianka inflacyjna powoduje, że wysiłek konieczny do osiągnięcia porównywalnego wyniku sektora będzie większy niż planowany przez rząd w warunkach wcześniejszych prognoz inflacji.

Głównym czynnikiem ryzyka dla przedstawionej powyżej prognozy na lata 2015-16 pozostaje eskalacja konfliktu i zaostrzenie kryzysu gospodarczego na Ukrainie, które – także w kontekście obowiązujących sankcji wobec Rosji i uderzających w gospodarkę tego kraju niskich cen ropy naftowej – grozi 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 jest bardzo niewielka i wynosi zaledwie 1,9%, a nawet 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 latach 2015-16. Potencjalna eskalacja konfliktu może przełożyć się jednak na gorsze wyniki naszych głównych partnerów handlowych, w szczególności jeżeli efektem konfliktu byłby znaczący wzrost zawirowań na światowych rynkach finansowych i surowcowych. Nie można wykluczyć również wprowadzenia przez stronę rosyjską ograniczeń w imporcie na kolejne grupy towarów.

Ważne jest również kształtowanie się sytuacji gospodarczej u największego partnera handlowego Polski, jakim jest Unia Europejska. W tym zakresie powyższa prognoza bazuje na scenariuszu zaprezentowanym przez Komisję Europejską w zimowej edycji prognoz opublikowanej w lutym 2015 r., dla którego, pomimo identyfikacji nowych czynników pozytywnych w stosunku do prognozy z jesieni 2014 r., wciąż przeważały ryzyka negatywne.

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 prowadzi 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 polityką luzowania ilościowego prowadzoną przez Europejski Bank Centralny;
- pozytywne skutki Europejskiego Planu Inwestycyjnego;
- zakończoną sukcesem implementację reform strukturalnych w krajach członkowskich UE.

W zimowej edycji prognoz Komisji Europejskiej bilans czynników ryzyka pozostawał negatywny. Warto jednak zaznaczyć, że prognoza ta nie uwzględniała dodatkowych informacji (silny wzrost wskaźnika zaufania konsumentów, wzrost realny sprzedaży detalicznej, poprawa PMI, silniejsza od zakładanej deprecjacja euro), które wskazują, że wiosenna aktualizacja prognoz Komisji Europejskiej może skutkować podniesieniem prognoz realnego wzrostu PKB w UE.

2.2. Stabilizująca reguła wydatkowa

Kluczowym czynnikiem determinującym poziom wydatków w Polsce, a zatem również kształt polityki fiskalnej, jest stabilizująca reguła wydatkowa, wprowadzona nowelizacją *ustawy o finansach publicznych*¹⁸ z 2013 r. Stabilizująca reguła wydatkowa została po raz pierwszy zastosowana w sposób wiążący podczas prac nad *ustawą budżetową na rok 2015*. Funkcjonowanie reguły polega na określaniu maksymalnego poziomu wydatków prawie całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Z zakresu wydatków objętych regułą wyłączone są wydatki finansowane z budżetu Unii Europejskiej i niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz wydatki jednostek, które nie mają zdolności do generowania znaczących deficytów. 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 wydatków, a nie na ich poziomie, który jest z góry określony na podstawie algorytmu.

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 oraz prognozy makroekonomiczne przyjęte do opracowania *Programu konwergencji. Aktualizacja 2015*, które ukształtowały się następująco:

- 1,0315 - wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB,
- 1,017 - prognozowany wskaźnik CPI na rok 2016 oraz

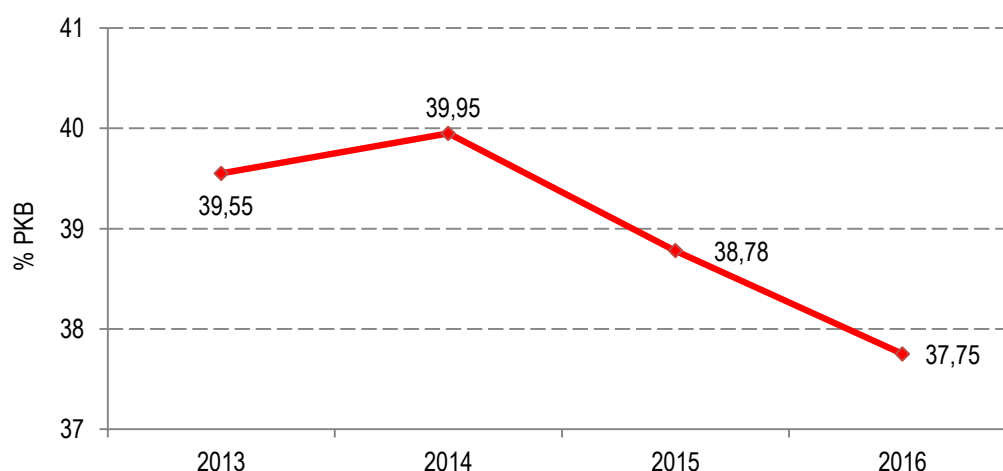
¹⁸ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

— 0,9852 - korekta wynikająca z aktualizacji oszacowań wskaźnika inflacji na lata 2014-15¹⁹.

Dodatkowo uwzględniono korektę z tytułu nierównowagi finansów publicznych wynoszącą -1,5 pkt. proc. oraz prognozowaną na rok 2016 wartość ogółem istotnych działań dyskrejonalnych wynoszącą 3,2 mld zł, na którą składa się efekt wprowadzenia rejestru dłużników, klauzuli o unikaniu opodatkowania²⁰ oraz efekt zmian w odliczaniu VAT przy nabyciu pojazdów samochodowych oraz przy ponoszeniu innych wydatków związanych z tymi pojazdami. W rezultacie szacunkowa kwota wydatków na rok 2016 wynosi 712 819 988 tys. zł i jest wyższa o 2,31% 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.* ze względu na obniżone prognozy wzrostu PKB na lata 2015-16, niższy odczyt inflacji za rok 2014 i niższe prognozy inflacji na lata 2015-16, częściowo równoważone przez niższą korektę z tytułu nierównowagi finansów publicznych za rok 2014 oraz aktualizację oszacowań skutków istotnych działań dyskrejonalnych.

Wykres 3. Relacja kwoty wydatków spójnej ze stabilizującą regułą wydatkową do PKB



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Wyznaczanie wiążącego limitu wydatków już na początkowym etapie procesu budżetowego sprawia, że zmiany wydatków objętych zakresem reguły (wzrost lub wprowadzenie nowych kategorii wydatków) są możliwe jedynie pod warunkiem odpowiedniego dostosowania wysokości innych kategorii wydatków lub istotnych działań dyskrejonalnych 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 dyskrejonalnych dotyczących podatków i składek ewentualne działania dyskrejonalne mające wpływ na dochody (np. ulga na dzieci w podatku dochodowym od osób fizycznych) są również neutralne dla wyniku sektora. Zmienia to kontekst analizy działań strukturalnych w obszarze podatków i składek, które obecnie, pomniejszając lub zwiększając maksymalną kwotę wydatków, automatycznie prowadzą do dostosowań po stronie wydatkowej, co zapewnia stabilność finansów publicznych.

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).

²⁰ Wprowadzenie klauzuli o unikaniu opodatkowania zaleciła państwom członkowskim Komisja Europejska (*Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 6.12.2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego* (C(2012) 8806 final)).

W efekcie wprowadzenia reguły zmienia się zatem podejście do wydatków publicznych poprzez koncentrację uwagi na ich jakości, efektywności i strukturze, a nie na ich wysokości, która jest określana przez regułę. Z tego powodu w 2014 r. w Ministerstwie Finansów utworzono departament odpowiedzialny za przeprowadzanie systematycznych ocen efektywności wydatków publicznych w formie przeglądów wydatków.

2.3. Inne działania rządu

Poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych jest ponadto wciąż ograniczany przez efekty reform podjętych w latach poprzednich. Wśród najważniejszych trzeba wymienić ograniczenie przywilejów związanych z możliwością uzyskania wcześniejszych emerytur oraz stopniowe podniesienie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Dodatkowo, w reakcji na zalecenia Rady Ecofin dotyczące zwiększenia stopnia przestrzegania przepisów podatkowych i wzrostu efektywności działania administracji podatkowej wdrażany jest plan działań ogłoszonych przez Ministerstwo Finansów w kwietniu ub.r.²¹. Oczekiwany wzrost dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych dzięki realizacji wszystkich zadań przewidzianych we wspomnianym wyżej planie Ministerstwa Finansów na lata 2015-16 wynosi łącznie 5,7 mld zł. Kolejnymi istotnymi działaniami wpierającymi stronę dochodową sektora instytucji rządowych i samorządowych są:

- likwidacja zwrotu części wydatków na cele mieszkaniowe w VAT, która będzie skutkować wzrostem dochodów z VAT głównie w 2015 r.,
- utrzymanie nominalnego zamrożenia skali podatkowej oraz kosztów uzyskania przychodu w podatku PIT,
- wprowadzenie od 2015 r. opłaty zapasowej od paliw (zgodnie z przyjętą w kwietniu 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).

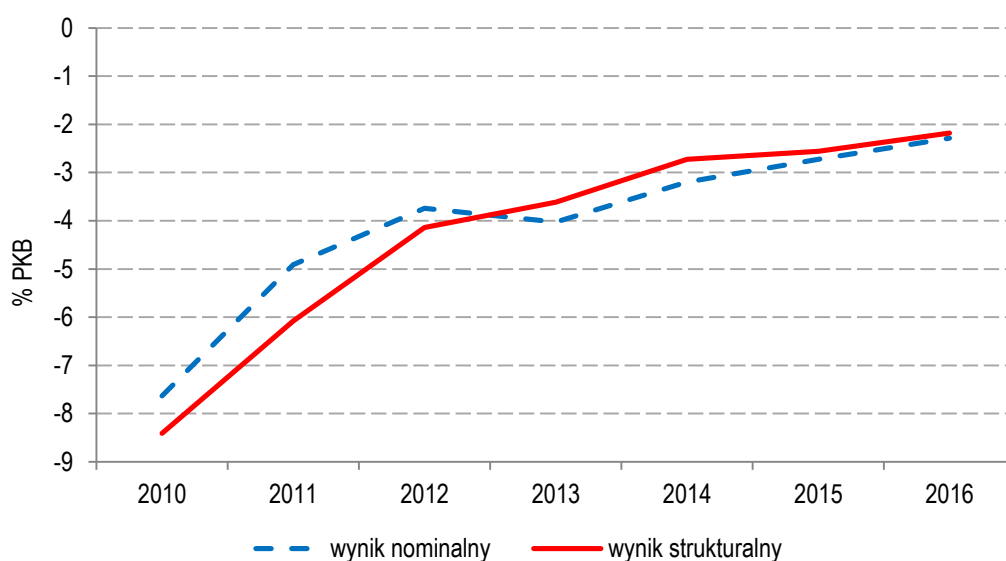
Dodatkowo, w wyniku złej sytuacji w Spółdzielczych Kasach Oszczędnościowo Kredytowych, uchwałą Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego podniesiono wysokość opłaty ostrożnościowej, która w wyniku włączenia BFG do sektora instytucji rządowych i samorządowych (decyzja Głównego Urzędu Statystycznego z 2014 r.) stała się dochodem tego sektora.

3. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015-16

W rezultacie opisanych wyżej działań i uwarunkowań – w głównej mierze dzięki działaniu stabilizującej reguły wydatkowej – w latach 2015-16 przewiduje się konsolidację finansów publicznych zorientowaną na stopniowe osiągnięcie przez Polskę średniookresowego celu budżetowego (MTO). W konsekwencji prognozowany deficyt sektora spadnie odpowiednio do 2,7% PKB i 2,3% PKB. Równocześnie wydatki skorygowane zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej (tzw. *benchmarkiem wydatkowym*) wzrosną w istotnie wolniejszym tempie niż średniookresowa dynamika PKB potencjalnego, a wynik strukturalny ukształtuje się na koniec analizowanego okresu na poziomie -2,2% PKB. Tym samym **Polska spełni wymogi wynikające ze ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego** w wysokości -1% PKB.

²¹ Por. przepis 15.

Wykres 4. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie 2010-16



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Podsumowanie

Rząd pozostaje zdeterminowany, by ograniczać nierównowagę finansów publicznych w sposób niezagrożący średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. Zgodnie z informacjami i prognozami przedstawionymi w niniejszej *Informacji*, które zostaną uszczegółowione w *Programie konwergencji*, deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych po uwzględnieniu wciąż ponoszonych w 2014 r. kosztów (wprowadzonej w 1999 r.) reformy emerytalnej wynoszących 0,4% PKB został w 2014 r. obniżony do poniżej 3,0% PKB. W 2015 r. zostanie zaś zredukowany do 2,7% PKB, a w 2016 r. spadnie do 2,3% PKB. Nadmierny deficyt w Polsce został tym samym zlikwidowany.

W kolejnych latach rząd pozostanie zorientowany na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, czyli deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB. Osiągnięcie MTO i utrzymanie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie poniżej wartości referencyjnej 60% PKB zostanie zapewnione w szczególności poprzez przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej.

Tabela 1. Efekty konsolidacji fiskalnej w latach 2013-16

% PKB	2013	2014	2015	2016
1. Wzrost PKB w cenach stałych (%)	1,7	3,4	3,4	3,8
<i>Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych - rekomendacje Rady Ecofin</i>	<i>-4,8</i>	<i>-3,9</i>	<i>-2,8</i>	
2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-4,0	-3,2*	-2,7	-2,3
3. Odsetki	2,5	2,0	1,8	1,5
4. Działania jednorazowe i tymczasowe		-0,2	0,1	
5. Potencjalny wzrost PKB (%)	3,1	3,2	3,3	3,4
6. Luka produktowa	-0,8	-0,6	-0,5	-0,2
7. Element cykliczny budżetu	-0,4	-0,3	-0,3	-0,1
8. Wynik skorygowany o wpływ cyklu (2-7)	-3,6	-2,9	-2,5	-2,2
9. Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu (8+3)	-1,1	-0,9	-0,7	-0,6
10. Wynik strukturalny (8-4)	-3,6	-2,7	-2,6	-2,2
<i>Wysilek strukturalny - rekomendacje Rady Ecofin</i>		<i>1,0</i>	<i>1,2</i>	
11. Wysilek strukturalny	0,5	0,9	0,2	0,4
12. Wysilek strukturalny skorygowany z uwzględnieniem zmian w zakresie sektora	-0,3	1,0	0,6	

* Deficyt skorygowany o koszty systemowej reformy emerytalnej (wprowadzonej w 1999 r.) wyniósł 2,8% PKB.

Źródło: Ministerstwo Finansów.