

**INFORMACJA O DZIAŁANIACH PODJĘTYCH PRZEZ POLSKĘ
W CELU REALIZACJI REKOMENDACJI RADY Z ART. 126.7
TRAKTATU O FUNKCJONOWANIU UNII EUROPEJSKIEJ
Z DNIA 21 CZERWCA 2013 R.**

**I. DZIAŁANIA PODJĘTE W 2013 R. I PLANOWANE NA 2014 R. W CELU
ZWIĘKSZENIA STABILNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH I OGRANICZENIA
NADMIERNEGO DEFICYTU**

W celu realizacji rekomendacji Rady Ecofin dotyczącej redukcji nadmiernego deficytu do 2014 r. Polska podjęła szereg wymienionych poniżej działań, obejmujących zarówno kontynuację działań wcześniejszych, środki zapowiedziane w *Programie konwergencji. Aktualizacja 2013* (APK 2013) oraz jego wcześniejszych aktualizacjach, jak i działania dodatkowe, wdrożone przy okazji nowelizacji budżetu na 2013 r. oraz przy konstrukcji budżetu na 2014 r.

1. Działania w zakresie systemu emerytalnego

Działania podejmowane w zakresie porządkowania systemu emerytalnego w Polsce są odpowiedzią Rządu na wyzwania dla finansów publicznych wynikające z procesu starzenia się społeczeństwa polskiego. Największe pozytywne skutki tych działań, związane m. in. z ograniczeniem negatywnego wpływu starzenia się społeczeństwa na tempo wzrostu potencjalnego PKB, spodziewane są w długim okresie.

- a) **ograniczenie liczby osób uprawnionych do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i wprowadzenie emerytur pomostowych** – wejście w życie w 2009 r. *ustawy o emeryturach pomostowych*.
- b) **zmiana warunków nabywania prawa do emerytury przez funkcjonariuszy i żołnierzy** – obowiązujące od 1 stycznia 2013 r. przewidują, że przedstawiciele służb mundurowych nabędą prawo do emerytury po łącznym spełnieniu dwóch warunków: wieku oraz stażu służby. Wprowadzone zmiany określają minimalny wiek emerytalny „mundurowych” na 55 lat (wcześniej 35 lat), a minimalny staż służby na 25 lat - do tej pory było 15 lat (*ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw*).
- c) **wydłużenie wieku emerytalnego** - z dniem 1 stycznia 2013 r. weszły w życie przepisy nowelizujące szereg regulacji z zakresu m.in. zaopatrzenia emerytalnego, której głównym celem jest stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do osiągnięcia jednakowego poziomu 67 lat (*ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*).

- d) **zmiany w systemie emerytalnym** – na podstawie opublikowanego w czerwcu 2013 r. *Przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego*, po szerokiej debacie publicznej, zostały zaproponowane zmiany w systemie emerytalnym, które mają zostać wprowadzone w 2014 r. Obecnie przygotowany jest projekt ustawy wprowadzającej zmiany w systemie emerytalnym, który zakłada, że w pierwszej połowie października zostanie przekazany do konsultacji społecznych, a jego najważniejsze założenia to m.in.:
- **przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS):**
 - przekazanie aktywów w łącznej kwocie stanowiącej 51,5% wartości aktywów każdego OFE (wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.) oraz zapisanie wynikających z przekazanych aktywów uprawnień emerytalnych ubezpieczonych na subkoncie prowadzonym przez ZUS,
 - umorzenie obligacji skarbowych przekazanych do ZUS;
 - **określenie zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE i sposobu przenoszenia uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS:**
 - uruchomienie tzw. „suwaka bezpieczeństwa”, czyli mechanizmu stopniowego, poczynając od 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, przekazywania zgromadzonego w OFE kapitału na fundusz emerytalny FUS i ewidencjonowanie na prowadzonym w ZUS subconcie;
 - obliczanie emerytury przez ZUS na podstawie środków zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego (I filar) i subconcie (II filar);
 - **ustalenie nowej wysokości obowiązkowej składki przekazywanej do OFE w wysokości 2,92%, co odpowiada 40% limitowi inwestycji otwartych funduszy emerytalnych w akcje, przy pierwotnej wysokości składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych (7,3%). Zaproponowana zmiana w funkcjonowaniu OFE** polegająca na możliwości wyboru przez ubezpieczonych oraz wchodzących na rynek pracy, funduszu, do którego przekazywana będzie ich składka **nie zmienia obowiązkowego charakteru tej części systemu emerytalnego (w odróżnieniu od dobrowolnych form oszczędzania emerytalnego w Indywidualnych Kontach Emerytalnych – IKE, Indywidualnych Kontach Zabezpieczenia Emerytalnego – IKZE czy Pracowniczych Programach Emerytalnych – PPE)**. Po wejściu w życie zmian ubezpieczeni nadal nie będą mogli zrezygnować z płacenia całości obowiązkowej składki emerytalnej, a jedynie będą mogli zdecydować czy przyszłą składkę będą przekazywać do ZUS czy OFE. Obecnie ubezpieczeni wybierają jeden z funkcjonujących w Polsce OFE. Teraz do tego wyboru dodane zostanie subkonto w ZUS.
 - **stymulacja III filaru – poprzez zmiany w funkcjonowaniu IKZE:**
 - przyjęcie rozwiązań podatkowych realnie motywujących do oszczędzania na IKZE – tj. wprowadzenie opodatkowania wypłat z

IKZE oraz wypłat na rzecz osób uprawnionych zryczałtowanym podatkiem dochodowym, w miejsce obecnie obowiązującego opodatkowania wypłaty z IKZE wg skali PIT,

- wprowadzenie limitu kwotowego wpłat na IKZE, jednakowego dla wszystkich, w wysokości podobnej do obecnie obowiązującego maksymalnego rocznego limitu wpłat na konto IKZE, tj. ok. 4000 zł.

Efektom wprowadzenia zmian w systemie emerytalnym będzie skokowe obniżenie długu publicznego w 2014 r. wynikające przede wszystkim z jednorazowego efektu umorzenia nabytych przez Ministra Finansów papierów skarbowych. Według wstępnych szacunków, zakładających że połowa ubezpieczonych przejdzie do ZUS, relacja państwowego długu publicznego do PKB obniży się w wyniku przeprowadzonych zmian emerytalnych o ok. 7 pkt. proc., a relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o ok. 8 pkt. proc. Dlatego po wejściu w życie **zmian w systemie emerytalnym, planowane jest odpowiednie (o 7 pkt. proc.) obniżenie wysokości progów Państwowego Długu Publicznego (PDP), na których oparto mechanizm korygujący stabilizującej reguły wydatkowej (SRW).**

Zgodnie z zasadami ESA'95 po stronie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych zarejestrowana zostanie wartość równa wysokości przejętych zobowiązań emerytalnych, czyli wartość równa przejętym oraz umorzonym aktywom. Zgodnie z zasadami ESA2010 transakcja ta, co do zasady, będzie miała odzwierciedlenie w rachunkach finansowych, bez wpływu na wynik sektora.

- e) **obniżenie kosztów obsługi długu** – spadek wydatków dotyczący środków przeznaczonych na obsługę długu Skarbu Państwa jest wypadkową obniżenia o 24,9% kosztów obsługi skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym, nie zaplanowania na 2014 r. rozliczeń z tytułu poręczeń i gwarancji zagranicznych udzielonych przez Skarb Państwa oraz wzrostu o 14,2% kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego i innych operacji zagranicznych. Przyjęty w projekcie ustawy na 2014 r. poziom wydatków uwzględnia także wprowadzenie zmian w systemie emerytalnym, w szczególności umorzenie obligacji przeniesionych do ZUS i oszczędności w związku z przejściem części ubezpieczonych ze składką z OFE.

2. Działania o charakterze dyscyplinującym

- a) **wydatkowa reguła dyscyplinująca** – ograniczająca tempo wzrostu wydatków dyskrecyjnych i nowych wydatków sztywnych, które obejmą także dotychczasowe wydatki sztywne, jeśli determinujący je akt prawny zostanie zmodyfikowany; ewentualny projekt ustawy pociągający za sobą wzrost w/w wydatków wymaga uwzględnienia go w ogólnej puli wydatków dyskrecyjnych i nowych wydatków sztywnych, która nie może rosnąć o więcej niż 1% realnie w skali roku. Przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na 2014 r. reguła ta została zastąpiona, docelową, stabilizującą regułą wydatkową (patrz punkt h), zgodną z Dyrektywą Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.
- b) **nowe zasady kształtowania dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy Polska podlega procedurze nadmiernego deficytu,**

zgodnie z którymi Rada Ministrów nie może przyjmować projektów ustaw, których skutkiem mogą być:

- spadek dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów,
 - wzrost niektórych kategorii wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.
- c) **konieczność ustalania dla nowych wydatków**, wynikających z przyjmowanych przez Radę Ministrów projektów ustaw, **limitów w ujęciu kasowym dla każdego roku przez 10 lat po wejściu w życie danej ustawy**.
- d) **zasada zrównoważonego budżetu bieżącego jednostek samorządu terytorialnego**, obowiązująca od 2011 r.
- e) **system indywidualnych limitów zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego (JST)** – istniejące już regulacje zabezpieczające JST przed nadmiernym zadłużaniem (mechanizmy zabezpieczające JST przed nadmiernym zadłużaniem wynikające z art. 242 i 243 *ustawy o finansach publicznych* oraz wzmocniony od 2013 r. mechanizm monitorowania sytuacji JST i zapewnienia większego zakresu informacji o prognozowanej sytuacji finansowej JST); zostaną od 2014 r. wzbogacone o system indywidualnych limitów zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego. Limity zadłużenia będą zależeć od możliwości spłaty zadłużenia przez poszczególne jednostki samorządowe i będą obliczane na podstawie średniej z nadwyżek bieżących (powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku) z okresu ostatnich 3 lat. Zgodnie z przyjętym 1 października przez Radę Ministrów *projektem ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych*, zakłada się wyłączenie odsetek od zobowiązań zaciągniętych na finansowanie projektów z udziałem co najmniej 60% środków UE, po odliczeniu generowanych przez nie dochodów, z limitu spłaty zobowiązań. Działanie to ma na celu zwiększenie możliwości absorpcji środków unijnych przez JST.
- f) **postępowanie naprawcze** – projekt *ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 1 października, wprowadza przepisy o postępowaniu naprawczym dla JST, które zakładają m.in.:
- ograniczenie inicjowania nowych inwestycji do inwestycji niegenerujących przyrostu zadłużenia jednostki;
 - zakaz udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego oraz zakaz udzielania poręczeń, gwarancji i pożyczek;
 - zakaz wydatkowania środków na promocję jednostki;
 - brak możliwości tworzenia funduszu sołeckiego, o którym mowa w odrębnych przepisach.
 - ograniczenie realizacji zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Przepisy wprowadzają również ograniczenie wysokości wydatków na wynagrodzenia członków zarządu jednostki samorządu terytorialnego oraz diet radnych, co powinno przyczynić się do faktycznej ochrony budżetu przed zwiększeniem wydatków na w/w cele.

- g) **zaostrzenie zasad odnośnie do gospodarki finansowej niektórych form organizacyjnych sektora finansów publicznych**: w planie dochodów i wydatków

agencji wykonawczej planowane wydatki nie powinny być wyższe od planowanych dochodów (przekroczenie wymaga zgody ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wydaną w porozumieniu z Ministrem Finansów);

- uczelnia publiczna, w której suma strat netto w okresie nie dłuższym niż pięć ostatnich lat przekracza 25% kwoty dotacji z budżetu państwa otrzymanej w roku poprzedzającym bieżący rok budżetowy na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni jest obowiązana do opracowania programu naprawczego, którego celem jest odzyskanie równowagi finansowej poprzez zrównoważenie planowanych kosztów działalności z przychodami w okresie nie dłuższym niż trzy lata od dnia uchwalenia programu naprawczego (program naprawczy musi być uchwalony nie później niż w okresie trzech miesięcy od stwierdzenia zdarzenia);
- jeżeli podmiot tworzący samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, nie pokryje ujemnego wyniku finansowego za rok obrotowy tego zakładu, jeżeli wynik ten, po dodaniu kosztów amortyzacji, ma wartość ujemną – do wysokości tej wartości, musi w ciągu roku podjąć decyzję o zmianie formy organizacyjno-prawnej funkcjonowania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej albo o jego likwidacji;
- w celu zaciągnięcia zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów instytucja gospodarki budżetowej musi uzyskać zgodę organu wykonującego funkcje organu założycielskiego.

h) **wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej (SRW)** – projekt *ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych* został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 1 października br. Niemniej już przy planowaniu wydatków w budżecie państwa na 2014 r. zastosowano regułę pomocniczo, zaś zgodnie z *projektem ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych* w procesie budżetowym na rok 2015 SRW zostanie zastosowana wiążąco.

Zasadniczym celem reguły jest redukcja, a następnie stabilizacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych i w konsekwencji – zadłużenia publicznego. W tym celu, wynikająca z formuły reguły kwota wydatków obejmie wydatki sektora finansów publicznych i zaliczane do sektora wg definicji UE fundusze w BGK z dwoma wyjątkami. Po pierwsze, przy obliczaniu limitu wyłączone zostaną wydatki budżetu środków europejskich oraz ta część wydatków, która finansowana jest środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i EFTA. Po drugie, wyłączone zostaną również wydatki jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów. Zgodnie z formułą reguły kwota wydatków objętego nią sektora będzie rosła zasadniczo w średniookresowym realnym tempie wzrostu PKB pomnożonym przez prognozowaną inflację CPI. Tempo to będzie odpowiednio korygowane o błędy prognoz inflacji oraz prognozowane istotne działania dyskrecyjne po stronie dochodowej. W przypadku stwierdzenia nierównowagi w finansach publicznych, dynamika kwoty wydatków zostanie dodatkowo skorygowana w dół o 1,5 lub 2,0 pkt proc. Stosowanie reguły zapewni spójne ramy dla kształtowania polityki fiskalnej w

sposób gwarantujący realizację celów wynikających zarówno z prawa krajowego (progi ostrożnościowe), jak i prawa Unii Europejskiej: maksymalnie 3% poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz stabilizacji wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO).

3. Inne działania ograniczające wzrost wydatków

- a) **ograniczenie** (od 2010 r., kontynuowane w latach 2013-2014) **funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych** poprzez przyjęcie generalnej zasady o jego zamrożeniu na nominalnym poziomie z roku poprzedniego, z wyjątkiem 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 jak również bez pracowników szkół wyższych (kolejny etap wzrostu wynagrodzeń wynikający z *rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej*).
- b) **ograniczenie** (w 2011 r., kontynuowane w latach 2013-2014) **wysokości zasiłku pogrzebowego** do 4 tys. zł oraz zrezygnowanie z automatycznej waloryzacji.
- c) **konsolidacja zarządzania płynnością sektora finansów publicznych** – w pierwszym etapie konsolidacji, wprowadzonym w maju 2011 r., nie wszystkie wolne środki jednostek sektora finansów publicznych zostały objęte konsolidacją, czyli obowiązkiem lokowania u Ministra Finansów.. Dzięki wykorzystaniu pozostających po dokonanych już zmianach mających na celu „konsolidację płynności” wolnych środków będących w sektorze finansów publicznych do zarządzania płynnością budżetu państwa i przejściowego finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa możliwe będzie dodatkowe obniżenie poziomu PDP oraz kosztów jego obsługi. Projekt *ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych* rozszerzający grupę jednostek objętych konsolidacją zarządzania płynnością obecnie jest na etapie konsultacji zewnętrznych;
- d) **zmniejszenie wydatków przeznaczonych na realizację Wspólnej Polityki Rolnej**, wynikające z finansowania uzupełniających płatności obszarowych (UPO) z budżetu krajowego. W związku z zakończeniem wypłacania wsparcia krajowego (UPO) od roku 2013, Komisja Europejska *rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 671/2012 z dnia 11 lipca 2012 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 73 w zakresie stosowania płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013*, dopuszcza możliwość jednorazowego zastosowania mechanizmu przejściowego wsparcia krajowego w całości finansowanego z budżetu państwa. Kwota planowanego wsparcia krajowego w 2014 będzie niższa niż wypłacone uzupełniające płatności obszarowe w 2013 r.

4. Działania po stronie dochodowej

4.1. Zmiany systemowe dokonane w 2013 r.:

a) zmiany w podatku VAT:

- rozszerzenie stosowania mechanizmu *reverse charge* – poszerzony zostanie katalog wyrobów, w odniesieniu do których stosuje się mechanizm odwrotnego obciążenia VAT (*ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*);
- 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 – obowiązku rozliczeń wyłącznie za okresy miesięczne (*ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*);
- podniesienie od 1 kwietnia 2013 r. stawki podatku VAT z 8% na 23% na wyroby sztuki ludowej oraz rękodzieła ludowego i artystycznego, które posiadają atest Komisji Artystycznej i Etnograficznej (*ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*);
- opodatkowanie od 1 kwietnia 2013 r. usług pocztowych niepowszechnych, świadczonych przez operatora publicznego stawką 23% (w miejsce zwolnienia od podatku). Wynika to z potrzeby dostosowania krajowych przepisów do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej C-357/07 (*ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*).

b) w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych:

- brak waloryzacji dotychczas obowiązujących progów podatkowych oraz ustawowych zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów i kwoty zmniejszającej podatek, co oznacza zwiększenie efektywnej stawki podatku PIT;
- w latach 2013-2014 ograniczenie 50% kosztów uzyskania przychodów z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych, poprzez wprowadzenie rocznego limitu, który wyniesie ½ kwoty podstawy opodatkowania określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej, tj. 42.764 zł (*ustawa z 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*).

c) w zakresie podatku akcyzowego:

- podwyżkę stawki akcyzy na papierosy (*ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej*);
- objęcie podatkiem akcyzowym suszu tytoniowego, który był nielegalnie wykorzystywany jako produkt tytoniowy nieobjęty podatkiem akcyzowym (*ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej*);
- objęcie od 1 listopada 2013 r. akcyzą gazu ziemnego do celów opałowych, z wyjątkiem gospodarstw domowych (*ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (skierowana do podpisu prezydenta)*).

- d) **podwyższenie składki rentowej oraz odliczeń wpłat na Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE)** – efekt przechodzący zmiany wprowadzonej w 2012 r. (*ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*).
- e) **wprowadzenie od 2013 r. systemu aukcji sprzedaży praw do emisji CO2.**

4.2. *Nowe zmiany systemowe mające wpływ na dochody w 2014 r.:*

a) **zmiany w podatku VAT:**

- utrzymanie w kolejnych latach podwyższonych stawek VAT na niezmiennym poziomie - pierwotnie planowano obniżenie wszystkich stawek VAT od początku 2014 r. o 1 pkt. proc. (*projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym*);
- likwidacja możliwości uzyskania zwrotu niektórych wydatków na cele mieszkaniowe (*ustawa o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych*).

b) **w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych:**

- wprowadzenie opodatkowania spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych (*projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku tonażowym*).

c) **w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych:**

- brak waloryzacji dotychczas obowiązujących progów podatkowych oraz ustawowych zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów i kwoty zmniejszającej podatek, co oznacza zwiększenie efektywnej stawki podatku PIT;
- ograniczenie ulgi z tytułu użytkowania sieci Internet – zmiana przepisów w 2013 r. (*ustawa z 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*);
- modyfikacja zakresu ulgi z tytułu wychowywania dzieci – zmiana przepisów w 2013 r. (*ustawa z 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*).

d) **w zakresie podatku akcyzowego:**

- dalszą podwyżkę stawki akcyzy na papierosy (*projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej*);
- skutek objęcia od 1 listopada 2013 r. akcyzą gazu ziemnego do celów opałowych - efekt przechodzący;
- podwyżka akcyzy na wyroby spirytusowe (*projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej*).

- e) **wpływy z tytułu sprzedaży praw do używania częstotliwości** (tzw. dywidenda cyfrowa – wpływy z opłat za dokonanie rezerwacji częstotliwości oraz za prawo wykorzystywania częstotliwości i dysponowania częstotliwością w rezerwacji, a także z opłat za udzielone koncesje w działalności telekomunikacyjnej).

4.3. Inne działania wpływające na dochody

- a) **działania w zakresie walki z „szarą strefą”** – oprócz powyżej opisanych działań przeciwko unikaniu opodatkowania/ oszustwom podatkowym, takich jak: rozszerzenie stosowania mechanizmu *reverse charge*, wprowadzenie solidarnej odpowiedzialności w VAT nabywcy za zobowiązania podatkowe sprzedawcy wyrobów stalowych oraz paliw, objęcie podatkiem akcyzowym gazu ziemnego do celów opałowych i suszu tytoniowego, wprowadzenie opodatkowania spółek komandytowo-akcyjnych oraz zakończenie derogacji w zakresie ograniczenia odliczania VAT od ceny zakupu samochodów osobowych służbowych (tzw. aut z kratką); w ramach walki z „szarą strefą” szczególnie duży nacisk położono m.in. na działania mające ograniczyć zjawisko polegające na tworzeniu „łańcuchów” fikcyjnych firm. Zwiększono również kontrole skarbowe podmiotów prowadzących handel internetowy, uruchomiono akcję np. „Weź paragon”, a także prowadzone są prace nad zmianami mającymi doprowadzić do usprawnienia funkcjonowania administracji skarbowej.

Ponadto w ramach poprawy realizacji zadań administracji podatkowej, w zakresie podatków majątkowych, planowane jest wdrożenie w 2014 r. elektronicznej obsługi deklaracji i informacji podatkowych w nowym systemie elektronicznym Gentax. Nowy scentralizowany system umożliwi szybszy i pełny dostęp do informacji podatkowych i usprawni proces wymiany informacji między podatnikiem a administracją podatkową. Trwają również prace nad kolejnym przeglądem preferencji podatkowych w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (VAT, podatek akcyzowy, PIT, CIT) jak i w podatkach lokalnych zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego.

- b) **rozszerzanie zakresu elektronicznego systemu poboru opłat** – od dnia 1 lipca 2011 r. funkcjonuje w Polsce Elektroniczny System Poboru Opłat (ETC) obejmujący pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz autobusy niezależnie od ich masy. ETC zastąpił dotychczasowy system winietowy i został wprowadzony *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej*. W rozporządzeniu ustalona została podstawowa sieć dróg krajowych ok. 1565 km na których pobiera się opłatę elektroniczną. Z dniem 30 marca 2013 r. nastąpiło drugie rozszerzenie systemu ETC i objęło ok. 300 km dróg.

Trzecie rozszerzenie sieci dróg płatnych objętych opłatą elektroniczną zostanie wprowadzone w dwóch etapach, od 31 października 2013 r. i 1 grudnia 2013 r. Łącznie rozszerzenie obejmie ok. 463 km dróg krajowych i autostrad. Na koniec 2013 r. opłatą elektroniczną objętych będzie ok. 2653 km dróg w Polsce. Rozszerzanie zakresu dróg objętych Elektronicznym Systemem Poboru Opłat skutkuje wzrostem wpływów Krajowego Funduszu Drogowego z tego tytułu. W roku 2013 wpływy z ETC wzrosną o ok. 51,4% r/r, osiągając poziom 1,3 mld zł, natomiast w 2014 r. prognozowany jest dalszy wzrost wpływów o ok. 43,9% r/r.

II. INNE PODJĘTE DZIAŁANIA WPŁYWAJĄCE WYNIK SEKTORA

Jak wskazują najnowsze badania w zakresie mnożników polityki fiskalnej tzw. niekeynesowskie efekty mnożnikowe pojawiają się niezwykle rzadko, a jeżeli, to zwykle

w średnim i w długim okresie. W krótkim okresie redukcja nierównowagi fiskalnej prowadzi zwykle do ograniczenia popytu krajowego i obniżenia tempa wzrostu gospodarczego. W celu przeciwdziałania niepożądanym keynesowskim efektom mnożnikowym konsolidacji fiskalnej Rząd wprowadził również szereg rozwiązań, których podstawowym celem jest wsparcie popytu krajowego przy ograniczonym do minimum zaangażowaniu finansowym ze strony sektora publicznego, które mogłoby skutkować silnym wzrostem deficytu finansów publicznych. Wśród tych rozwiązań są również działania mające na celu przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym w celu ograniczenie spadku tempa wzrostu potencjalnego PKB.

1. Działania prorozwojowe i ograniczające negatywne skutki konsolidacji

- a) **kontynuacja dotychczasowych programów wieloletnich** – wydatki na inwestycje publiczne wynikają z cyklu inwestycyjnego realizowanych programów wieloletnich oraz harmonogramu absorpcji funduszy unijnych. Rząd będzie kontynuował *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, obejmujący zadania inwestycyjne związane z budową i przebudową dróg krajowych i autostrad, finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.
- b) **nowe programy** – Rząd podjął decyzje o wprowadzeniu instrumentów wsparcia finansowego mających na celu zwiększenie dostępności lokali mieszkalnych na rynku w odniesieniu do osób młodych, nabywających pierwsze mieszkanie i niedysponujących zdolnością kredytową do obsługi zobowiązania, które bez wsparcia finansowego byłoby wyższe. Proponowane instrumenty wsparcia łączą jednocześnie cel polityki mieszkaniowej, priorytet rządu dotyczący zwiększenia wolumenu inwestycji z celami polityki prorodzinnej. Nowy instrument stanowi naturalną kontynuację części programu „*Rodzina na swoim*”, gdyż jest skierowany do zbliżonej grupy docelowej.

Źródłem finansowania programu „*Mieszkanie dla młodych*” będą oszczędności wynikające z wygaszenia z dniem 1 stycznia 2014 r. systemu zwrotu części wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. System ten funkcjonuje od 2006 r. i jego zadaniem była rekompensata skutków wprowadzenia wyższej stawki podatku VAT na materiały budowlane po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

- c) **Program Polskie Inwestycje** – w celu utrzymania obecnej dynamiki inwestycji w projekty infrastrukturalne inwestycje bezpośrednio finansowane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych mają być wspierane inwestycjami realizowanymi w ramach programu Inwestycje Polskie. Program ten oparty jest na dwóch filarach: BGK oraz specjalnie powołanej spółce Polskie Inwestycje Rozwojowe. Celem pierwszego filaru jest zwiększenie akcji kredytowej i gwarancyjnej związanej z potrzebami długookresowego finansowania inwestycji realizowanych przez sektor prywatny w obszarach strategicznych dla państwa. W szczególności nowym instrumentem obsługiwanym przez BGK jest portfelowa linia gwarancyjna *de minimis* (opisana poniżej) zapewniająca małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) łatwiejszy i tańszy dostęp do finansowania bieżącej działalności w okresie spowolnienia gospodarczego. Instrument ten jednocześnie zmniejsza ryzyko kredytowe dla banków. Zadaniem spółki Polskie Inwestycje

Rozwojowe S.A. jest z kolei inwestowanie w spółki celowe, odpowiedzialne za przygotowanie i prowadzenie projektów infrastrukturalnych.

Program ten ma być neutralny dla budżetu i poprzez nowe instrumenty wspierające inwestycje ma zastąpić wydatki budżetowe, gdyż inwestycje w infrastrukturę ze środków publicznych będą przejmowane i zastępowane przez inwestycje prywatne, ze środków rynkowych.

- d) **Program gwarancji *de minimis*** – z dużym sukcesem realizowany, przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), jest program gwarancji *de minimis*, który jest jedną z odpowiedzi Rządu na spowolnienie gospodarcze. W ramach tego programu mikro, mali i średni przedsiębiorcy będą mogli uzyskać gwarancje na zabezpieczenie spłaty kredytu przeznaczonego na finansowanie działalności bieżącej. Jest to pierwszy program Rządu, w którym ryzyko związane z udzielonymi gwarancjami jest przejęte przez Skarb Państwa. Jest to także bezprecedensowy program w okresie transformacji polskiej gospodarki po roku 1989. Gwarancje *de minimis* stanowią dozwoloną prawem polskim i regulacjami UE pomoc państwa dla przedsiębiorców. Są oferowane przez BGK za pośrednictwem banków kredytujących.

Do końca września z gwarancji *de minimis* skorzystało 20 000 przedsiębiorców. W ramach tego programu BGK udzielił 4,2 mld zł gwarancji, co przekłada się na ok. 7,2 mld zł kredytów zaciągniętych w bankach kredytujących.

Program ten ma być neutralny dla budżetu i poprzez nowe instrumenty wspierające inwestycje ma zastąpić wydatki budżetowe.

- e) **działania służące przeciwdziałaniu trendom demograficznym:**

- **wydłużenie urlopu macierzyńskiego** (i dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego) **oraz wprowadzenie tzw. urlopu rodzicielskiego** (o długości 26 tygodni);
- **upowszechnienie wychowania przedszkolnego** – zmiany w *ustawie o systemie oświaty* z 13 czerwca 2013 r. mają na celu zwiększenie (od września 2013 r.) dostępności wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku od 3 do 5 lat w przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego i w efekcie wzrost wskaźnika upowszechnienia przedszkolnego dzieci do poziomu porównywalnego w innych krajach UE;
- **wzrost od lipca 2013 r. świadczeń pielęgnacyjnych** (nowelizacja *ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw* z 26 lipca 2013 r.) – zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych – od 1 stycznia 2013 r. do końca czerwca 2013 r. osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 520 zł otrzymywały do tego świadczenia dodatek w wysokości 100 zł. Od 1 lipca 2013 r. wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosi 620 zł. Osoby uprawnione nie otrzymują już jednak w/w dodatku. Jednocześnie przewiduje się, że od 2014 r. wysokość świadczenia pielęgnacyjnego będzie stopniowo rosła aż osiągnie wysokość minimalnego wynagrodzenia. Taki rozłożony w czasie wzrost wynika z sytuacji finansów publicznych.

2. Jednorazowe czynniki związane z wyrokami sądowymi wpływające na wynik sektora:

- realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. akt. K 2/12) orzekającego o niezgodności z art. 2 Konstytucji RP art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726, z późn. zm.) w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy;
- wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 59/11 orzekającego, że art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080, z późn. zm.) w zakresie, w jakim pomija okres urlopu macierzyńskiego jako umożliwiający nabycie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, w sytuacji nieprzepracowania w ciągu całego roku kalendarzowego faktycznie 6 miesięcy, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- realizacja „Dekretu Bieruta”¹ – w latach 2013-2015 z Funduszu Reprywatyzacji do 200 mln złotych rocznie przeznaczane będzie na wypłaty odszkodowań dla byłych właścicieli nieruchomości przejętych dekretem Bieruta.

3. Działania po stronie dochodowej

- a) **koniec derogacji w zakresie ograniczenia odliczania VAT od ceny zakupu samochodów osobowych służbowych (tzw. aut z kratką)** – zniesienie z dniem 1 stycznia 2014 r. ograniczeń przy odliczaniu podatku naliczonego przy zakupie samochodów z tzw. kratką oraz paliw do ich napędu, związane jest to z wygaśnięciem z dniem 31 grudnia 2013 r. decyzji wykonawczej Rady (2010/581/UE) z dnia 27 września 2010 r. upoważniającej Polskę do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 256 z 30.09.2010 r.).

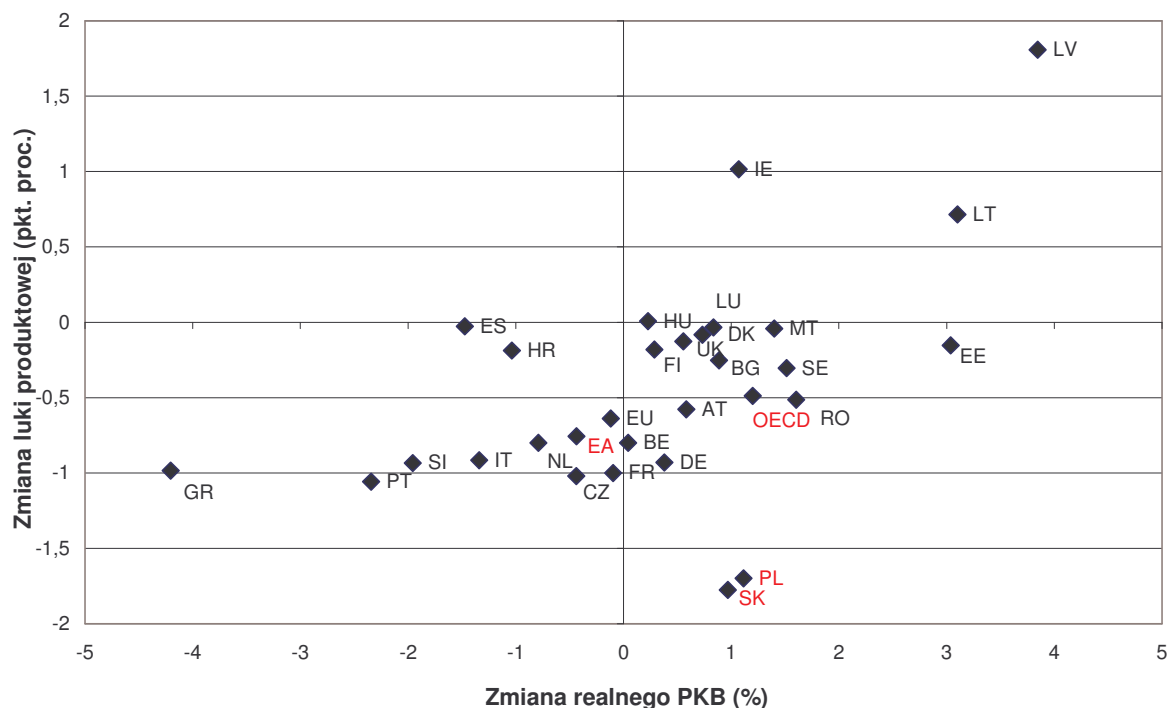
III. SYTUACJA GOSPODARCZA W LATACH 2013-2014 I JEJ WPŁYW NA BUDŻET PAŃSTWA

Silne fundamenty makroekonomiczne oraz podjęte działania stabilizujące aktywność gospodarczą pozwoliły Polsce uniknąć załamania gospodarczego w okresie pierwszej fali kryzysu finansowego z przełomu 2008/2009. W ostatnich dwóch latach obserwujemy jednak

¹ Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy wydany w dniu 26 października 1945 r. przez Krajową Radę Narodową (KRN), której Prezydentem był Bolesław Bierut. Na jego mocy na własność gminy m.st. Warszawy przechodziły wszelkie grunty w przedwojennych granicach miasta.

istotne pogorszenie koniunktury². Realne tempo wzrostu gospodarczego w Polsce w 2012 r. obniżyło się do 1,9% z 4,5% zanotowanych rok wcześniej. Przewiduje się, że w 2013 r. wzrost PKB będzie jeszcze niższy i wyniesie 1,5%. Utrzymanie się relatywnie wysokiego tempa wzrostu potencjalnego PKB przy silnym spadku tempa wzrostu rzeczywistego PKB świadczy, że obserwowane w Polsce spowolnienie gospodarcze ma głównie charakter cykliczny. Szacuje się, że w 2013 r. skala tego spowolnienia będzie jedną z największych w UE (wykres 1.).

Wykres 1. Skala cyklicznego pogorszenia koniunktury w 2013 r.



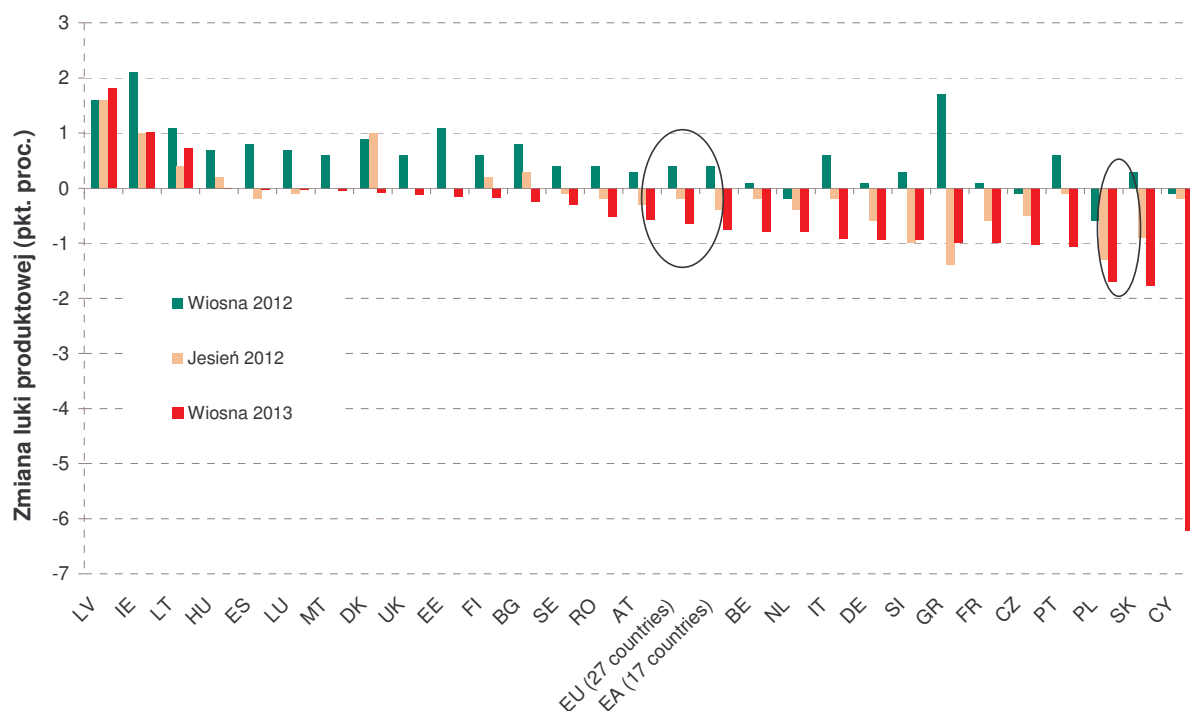
Źródło: AMECO, Komisja Europejska

Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest eksport netto, przy spadku popytu krajowego. Taka struktura wzrostu jest w części z jednej strony efektem działań podjętych w ramach prowadzonej konsolidacji fiskalnej, z drugiej ograniczenia inwestycji publicznych w związku z kończącą się perspektywą finansową 2007-2013 oraz znaczącym spowolnieniem tempa wzrostu kredytu, szczególnie inwestycyjnego w związku z niepewnością dotyczącą sytuacji makroekonomicznej w strefie euro. Dodatkowo, popyt krajowy pozostaje wciąż pod negatywnym wpływem stosunkowo restrykcyjnej polityki monetarnej utrzymującej się do końca 2012 r. Pozytywne skutki jej łagodzenia w ostatnich 3 kwartałach, w związku z typowymi opóźnieniami, powinny być widoczne w drugiej połowie br.

Ograniczenie popytu krajowego w Polsce to także efekt wyraźnego pogorszenia dynamiki aktywności na polskich głównych rynkach eksportowych. Zgodnie z szacunkami KE spowolnienie cykliczne gospodarki UE w 2013 r., gdzie trafia ok. 75% polskiego eksportu, będzie najprawdopodobniej ok. 2 razy większe niż szacowano jeszcze jesienią ubiegłego roku (wykres 2.).

² Jednocześnie jest to okres znaczącej, najwyższej w Europie konsolidacji finansów publicznych.

Wykres 2. Oczekiwane w 2013 r. pogorszenie warunków cyklicznych – porównanie historii prognoz.



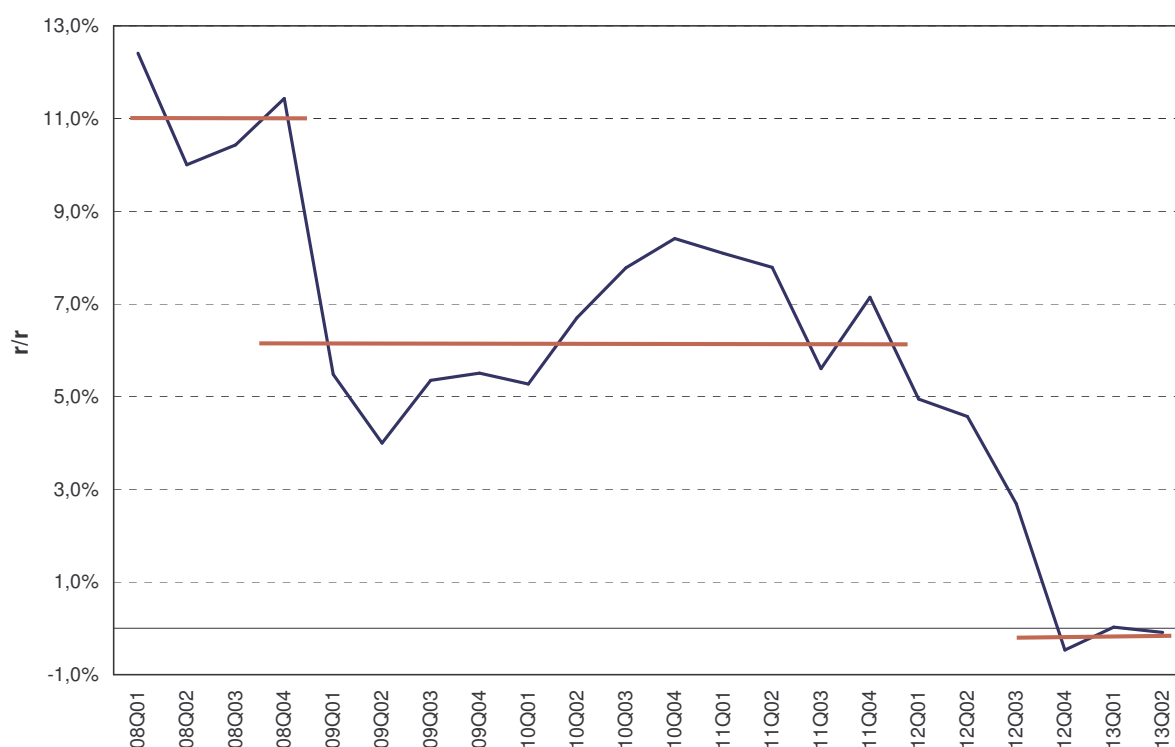
Źródło: Komisja Europejska, jesienne i wiosenne rundy progностyczne 2012 i 2013 roku

Negatywne skutki dla polskiego eksportu związane z ograniczeniem popytu zagranicznego ze strony UE udało się złagodzić, dzięki rosnącej konkurencyjności polskiej gospodarki, zwiększeniem udziału polskich produktów na rynkach krajów Europy Wschodniej i Centralnej niebędących członkami strefy euro. Dużym wsparciem dla polskich eksporterów pozostaje wysoka konkurencyjność kosztowa wynikająca z utrzymywania od początku kryzysu dużej dyscypliny w zakresie wzrostu płac. Z drugiej strony jednak, taka polityka skutkuje ograniczonym wzrostem dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, co w połączeniu z ograniczeniem dynamiki spożycia publicznego w związku z realizowaną konsolidacją finansów publicznych, znajduje wyraz w znaczącym ograniczeniu tempa wzrostu konsumpcji. Równocześnie obserwujemy istotne zmniejszenie udziału w popycie inwestycyjnym nakładów brutto na środki trwałe sektora publicznego. W konsekwencji od drugiego półrocza 2012 r. eksport netto stał się podstawowym czynnikiem wzrostu polskiej gospodarki. Wkład we wzrost PKB ze strony popytu krajowego jest negatywny przy bliskiej zeru kontrybucji konsumpcji i silnie ujemnej kontrybucji inwestycji i przyrostu zapasów.

Struktura wzrostu gospodarczego oparta na eksporcie netto pozwala na znaczną redukcję nierównowagi zewnętrznej i wewnętrznej polskiej gospodarki. Deficyt na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego w 2012 r. zmniejszył się do 3,5% PKB, a w połowie 2013 r. osiągnął poziom zaledwie 1,6% PKB, wobec 4,9% PKB w 2011 r. Równocześnie silnie spada wskaźnik inflacji, który w 2013 r. znalazł się poniżej dolnego przedziału dopuszczalnych, w ramach prowadzonej przez Radę Polityki Pieniężnej (RPP) polityki monetarnej, wahań tego wskaźnika. Taka struktura wzrostu jest jednak bardzo niekorzystna z punktu widzenia dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wzrost PKB generowany przez eksport netto nie sprzyja zwiększeniu wpływów podatkowych. Z tego

punktu widzenia najważniejsze jest kształtowanie się spożycia prywatnego, inwestycji publicznych i zakupów netto sektora publicznego³. Tak zdefiniowany indykator bazy podatkowej od ostatniego kwartału ubiegłego roku notuje spadki nominalne, a jego udział w PKB systematycznie spada. Na etapie formułowania prognozy makroekonomicznej na potrzeby APK 2013 założono, że sytuacja w tym zakresie poprawi się w kolejnych kwartałach 2013 r. Okazało się jednak, że w II kwartale br. nominalny spadek wspomnianego indykatora pogłębił się (wykres 3.). W efekcie, pomimo dużej szansy na osiągnięcie w roku bieżącym tempa wzrostu PKB na zakładanym poziomie 1,5%, jego struktura może okazać się odmienna od oczekiwanej, z większym udziałem eksportu netto i mniejszym popytu krajowego.

Wykres 3. Tempo nominalne indykatora bazy podatkowej VAT



Źródło: Ministerstwo Finansów

W tych warunkach polityka fiskalna powinna przeciwdziałać dalszemu obniżeniu tempa wzrostu gospodarczego, m.in. przez dopuszczenie do nieskrępowanego działania automatycznych stabilizatorów koniunktury, przy zachowaniu stabilności finansów publicznych w średnim i długim okresie. Dalsze silne ograniczenie popytu publicznego w skali obserwowanej w latach 2011-2012 nie tylko pogłębi spowolnienie dynamiki aktywności gospodarczej, ale – poprzez dodatkowy ubytek dochodów – może skutkować pogorszeniem sytuacji finansów publicznych. Komisja Europejska szacuje⁴, że ograniczenie deficytu nominalnego w Polsce w 2013 r. o 0,3% PKB prowadzić będzie do spadku realnego

³ Z punktu widzenia wpływów z VAT największy wpływ na ich wysokość ma spożycie prywatne, które według szacunków odpowiada za ok. 80% wpływów z VAT.

⁴ Commission Staff Working Document (2013) 393 – “Analysis by the Commission services of the budgetary situation in Poland following the adoption of the COUNCIL RECOMMENDATION to Poland of 7 July 2009 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit”,

tempa wzrostu PKB o 0,3 pkt. proc. i o 0,1 pkt. proc. obniży potencjalny wzrost PKB. Ostatnie badania w zakresie wielkości mnożników fiskalnych sugerują, że ich skala obecnie może być większa niż się zwykło uważać (Blanchard i Leigh, 2013⁵).

Pomimo wprowadzenia szeregu zmian systemowych jak również podjęcia działań mających na celu wzmocnienie strony dochodowej, proces gromadzenia dochodów w 2013 r. przebiega gorzej niż oczekiwano w APK 2013.

Słabsza niż oczekiwano realizacja procesu gromadzenia dochodów wynika bezpośrednio z faktu, że struktura wzrostu gospodarczego obserwowana w 2013 r. jest znacząco gorsza niż pierwotnie oczekiwano. W szczególności nominalny wzrost konsumpcji prywatnej, która jest głównym elementem bazy podatkowej dla podatków pośrednich, w pierwszym półroczu br. był najniższy od 1995 r. i wyniósł jedynie 0,8% w ujęciu rocznym. Dodatkowo dla dochodów z podatku VAT kluczowe są również pozostałe elementy bazy podatkowej – tzn. inwestycje sektora finansów publicznych oraz zużycie netto sektora finansów publicznych. Kształtowanie się powyższych elementów przesądziło o spadku, w ujęciu nominalnym, łącznej bazy podatku VAT w pierwszym półroczu 2013 r.

Niekorzystna z punktu widzenia podatkowego struktura wzrostu PKB oraz zaobserwowane znaczące jego spowolnienie w I półroczu br. znalazło swoje odzwierciedlenie w poziomie uzyskanych dochodów podatkowych. W okresie I–VIII 2013 r. dochody budżetu z podatku VAT spadły w stosunku do analogicznego okresu 2012 r. o 7,1%. W warunkach porównywalnych – tzn. biorąc pod uwagę zmianę zasad księgowania zwrotów VAT w tzw. okresie przejściowym (zmiana ta zmniejszyła dochody z VAT w styczniu 2013 r., a powiększyła w grudniu 2012 r.), dochody z VAT były niższe niż w analogicznym okresie 2012 r. o ok. 4,2%. Równie niekorzystnie kształtowały się dochody z podatku akcyzowego, które w pierwszych ośmiu miesiącach były niższe w stosunku do analogicznego okresu 2012 r. o 2,5%.

Należy zauważyć, że zaobserwowany spadek dochodów z podatków pośrednich był znacznie głębszy niż wynikałoby to z sytuacji makroekonomicznej. W przypadku podatku VAT, według szacunków indyktor podatku VAT (elementy bazy podatkowej ważonej stawkami) spadł w I półroczu 2013 r. jedynie o ok. 0,3% w ujęciu rocznym, co jest spadkiem znacznie mniej głębokim, niż miało to miejsce w przypadku zrealizowanych dochodów z VAT. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku podatku akcyzowego. Z uwagi na fakt, że stawki podatku akcyzowego mają w zdecydowanej większości charakter kwotowy (płatny od ilości wyrobu) oraz ze względu na charakter opodatkowanych akcyzą dóbr, najlepszym indykatorem makroekonomicznym dla tego podatku jest dynamika konsumpcji prywatnej w ujęciu realnym. W I półroczu br. zaobserwowano stagnację tej kategorii ekonomicznej (wzrost jedynie o 0,1% r/r), podczas gdy dochody z podatku akcyzowego spadły w stosunku do analogicznego okresu 2012 r.

Przytoczone powyżej przykłady są bezpośrednim potwierdzeniem tezy o silnej procykliczności elastyczności podatkowych w krótkim okresie, zaobserwowanym na przestrzeni ostatnich lat. Oznacza to, że przypadku gdy PKB znajduje się powyżej potencjału wpływy podatkowe rosną szybciej niż wynikałoby to ze wzrostu bazy podatkowej. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w latach 2005-2007 kiedy wzrost dochodów podatkowych był wyższy niż wzrost bazy podatkowej. Silna procykliczność elastyczności podatkowych oznacza również, że w przypadku kiedy gospodarka znajduje się poniżej potencjału, elastyczności te się zmniejszają. W przypadku znacznego odchylenia PKB od poziomu

⁵ O. Blanchard i D. Leigh (2013), "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", International Monetary Fund Working Paper 13/1

potencjalnego mogą one przyjmować wartości ujemne, które trudno jest oszacować i prognozować. Ryzyko błędu prognostycznego w warunkach silnie ujemnej luki produktowej jest większe. Należy w tym miejscu przypomnieć, że w 2013 r. szacuje się, iż luka produktowa zbliży się do 3% PKB. Tak zły wynik od 1995 r. wystąpił jedynie w 2002 r.

W sytuacji znacznego osłabienia koniunktury gospodarczej uwidaczniają się również dodatkowe efekty cykliczne związane z działaniem automatycznych stabilizatorów. Najbardziej oczywistym przykładem jest podatek CIT. W okresie I-VIII 2013 r. wykonanie dochodów budżetu państwa z podatku CIT w porównaniu z analogicznym okresem 2012 r. było niższe o 13,1% (w warunkach porównywalnych, tzn. po uwzględnieniu zmiany systemowej polegającej na likwidacji tzw. podwójnej zaliczki płaconej przez podatników w grudniu dochody były niższe o 21,9%). Tak niska dynamika wpływów z CIT jest po części spowodowana znacznym pogorszeniem bieżących wyników przedsiębiorstw. Dodatkowo na niskie wykonanie dochodów z tego podatku wpływ, poprzez mechanizm rozliczenia rocznego, ma również opóźniony efekt słabej koniunktury w 2012 r. Z dostępnych danych wynika, że saldo rozliczenia rocznego za 2012 r. (wpłaty podatników pomniejszone o zwroty dla podatników) było znacznie mniej korzystne dla budżetu państwa niż planowano – z tytułu rozliczenia rocznego za 2012 r. wpływy z CIT będą niższe o ok. 3,7 mld zł.

Kolejnym przykładem efektu o charakterze koniunkturalnym, który w sposób negatywny oddziałuje na poziom dochodów podatkowych w 2013 r. jest obserwowany zwłaszcza w podatku VAT, wzrost zaległości podatkowych. Zaległości podatkowe stanowią niezapłacone przez podmioty gospodarcze należności podatkowe, które z różnych powodów nie mogą zostać uregulowane w terminie. Udział tych zaległości rośnie, mimo zwiększenia intensywności kontroli skarbowych (patrz pkt I.4.3.a).

Wyżej opisany znaczący spadek dochodów podatkowych budżetu państwa (o 1,5% PKB), który nie może być pokryty dochodami niepodatkowymi, przy jednoczesnym niskim udziale popytu krajowego we wzroście, zmusił Polskę do rewizji budżetu na 2013 r. Zgodnie z *nowelizacją ustawy budżetowej na 2013 r.*, przyjętą przez Sejm w dniu 13 września 2013 r., wydatki budżetowe zostały zredukowane o 7,7 mld zł (0,5% PKB), a deficyt budżetowy wzrósł o 16 mld zł (1% PKB). Struktura nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r. ma na celu wsparcie ożywienia gospodarczego.

W związku z powyższym największe cięcia dotknęły wydatków na obronę narodową – 3,1 mld zł, transport – 1 mld zł, obsługę zadłużenia zagranicznego – 1,05 mld zł oraz rezerwy celowe – 1 mld zł. Warto przy tym podkreślić, że zgodnie z *projektem ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych*, którą przyjęła Rada Ministrów 1 października br., wprowadzającej SRW, wydatki z roku 2013 (po nowelizacji) będą stanowiły trwałą bazę do wyliczania limitów (opis reguły w aneksie nr 1). Podjęte w nowelizacji działania w sposób trwały obniżą więc limit wydatków w kolejnych latach. Nawet więc jeżeli, którekolwiek z wymienionych wydatków (np. wydatki Ministerstwa Obrony Narodowej) ulegnie zwiększeniu w kolejnych latach to w ramach trwale zmniejszonego limitu ogólnego będzie musiało ono zostać skompensowane spadkiem innych wydatków. W związku z powyższym zaplanowane w nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r. cięcia należy uznać za trwałe.

Również w 2014 r. na poziom dochodów podatkowych wpływ będzie miała przede wszystkim sytuacja makroekonomiczna. Przewiduje się, że w porównaniu do sytuacji w 2013 r. wzrost gospodarczy w 2014 r. przyspieszy i osiągnie 2,5% w ujęciu realnym. W szczególności należy zwrócić uwagę na przewidywaną strukturę wzrostu, która będzie znacząco bardziej korzystna dla dochodów podatkowych niż ta struktura w 2013 r. Wzrost w 2014 r. będzie opierać się głównie na wzroście popytu krajowego, co będzie w sposób pozytywny oddziaływać na wpływy z podatków pośrednich. Przewidywane polepszenie

warunków makroekonomicznych pozwala także oczekiwać, że w 2014 r. nastąpi odwrócenie negatywnego trendu w zakresie elastyczności podatkowych. Stosując jednakże zasadę ostrożnego planowania dochodów podatkowych zakłada się, że elastyczności w zakresie podatków pośrednich w 2014 r. będą zbiegały do ich wartości długookresowych. Warto nadmienić, że pomimo znaczącego przyspieszenia wzrostu gospodarczego nie założono dodatkowych wpływów, wynikających z procykliczności elastyczności podatkowych. W sytuacji zwiększenia tempa wzrostu PKB połączonego ze znacząco lepszą, z punktu widzenia fiskalnego, strukturą jego wzrostu, można spodziewać się większych wartości elastyczności podatkowych ponad wartości przyjęte w prognozie.

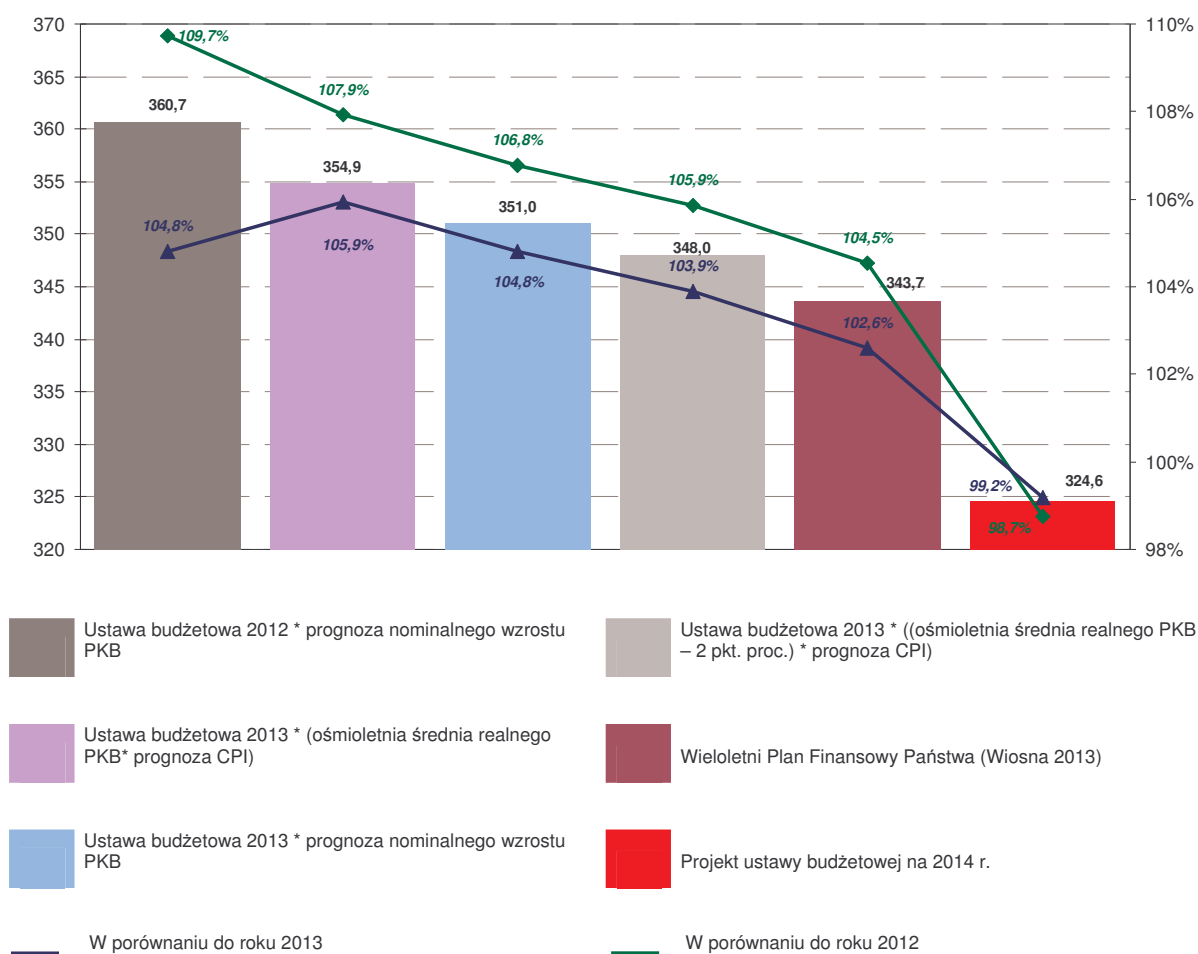
Polepszenie kondycji gospodarczej przedsiębiorstw pozwala również optymistycznie patrzeć na kwestie zaległości podatkowych. Stosując w/w zasadę ostrożnościową, na obecnym etapie nie założono w 2014 r. dodatkowych dochodów z tytułu obniżenia się relacji zaległości podatkowych do bieżących wpływów podatkowych,

Obecna prognoza dochodów na 2014 r. została sporządzona w oparciu o dochody przewidywane w *nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r.* Należy mieć na uwadze fakt, że prognoza ta. ma charakter konserwatywny – to znaczy zapewniający stabilność budżetową na wypadek mniejszej poprawy koniunktury w drugiej połowie 2013 r. Oznacza to możliwość zgromadzenia wyższych od założonych wpływów podatkowych w 2013 r., co jednocześnie poprawiłoby podstawę prognozy na 2014 r.

Wymienione powyżej czynniki związane z procyklicznością elastyczności podatkowych, konserwatywnej podstawy prognozy oraz możliwa poprawa w obszarze zaległości podatkowych wyznaczają obszar pozytywnego ryzyka dla prognozy dochodów w 2014 r.

Zgodnie z projektem *ustawy budżetowej na rok 2014* wydatki zostaną ograniczone o 14 mld zł w porównaniu z *Wieloletnim Planem Finansowym Państwa* – planowane cięcia wydatków będą o 6,3 mld zł większe niż w nowelizacji ustawy budżetowej na rok bieżący. Poniższy wykres przedstawia skalę redukcji wydatków zaprezentowaną w projekcie *ustawy budżetowej na 2014 r.* w porównaniu z wysokością potencjalnych wydatków. Prognozowane w *projekcie ustawy budżetowej na 2014 r.* wydatki są także na poziomie znacznie niższym niż wynikałoby to ze SRW. Skala dostosowania waha się od 9 do 36 mld zł, w zależności od wybranego scenariusza bazowego (kolumny 1-5).

Wykres 4. Planowane wydatki budżetu państwa w 2014 r.



Źródło: Projekt ustawy budżetowej na 2014 r.

IV. PODSUMOWANIE

W porównaniu do projekcji ścieżki dostosowania fiskalnego prezentowanej w APK 2013, wpływ automatycznych stabilizatorów oraz procykliczności elastyczności dochodowych okazał się znacznie silniejszy. Powyższe oraz niekorzystna z punktu widzenia dochodowego struktura wzrostu PKB i zaobserwowane znaczące jego spowolnienie w pierwszym półroczu br. znalazły swoje odzwierciedlenie w niższej projekcji dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych. W efekcie prognozuje się, że w 2013 r. dochody sektora wyniosą 36,6% PKB tj. o 1,3 pkt. proc. PKB mniej niż w projekcji do APK 2013, w tym dochody podatkowe będą niższe o 0,6 pkt. proc. PKB oraz dochody ze środków unijnych, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, o 0,4 pkt. proc. PKB. Z kolei wydatki sektora w 2013 r. w relacji do PKB prognozuje się na poziomie wyższym o 0,1 pkt. proc. PKB niż w APK 2013, na co wpływ miał z jednej strony wyższy niż oczekiwano wzrost wydatków socjalnych o 0,3 pkt. proc. PKB (wpływ wydatków o charakterze cyklicznym – zasiłki dla bezrobotnych wraz z pochodnymi transferami – i jednorazowym – wyroki Trybunału Konstytucyjnego), z drugiej zaś głębszy niż oczekiwano spadek inwestycji o 0,2 pkt. proc. PKB (efekt niższej absorpcji środków z unijnych).

W konsekwencji, pomimo podjętych działań konsolidacyjnych, przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zwiększył się w porównaniu do 2012 r. o 0,9 pkt. proc. przy spadku dochodów o 1,8 pkt. proc. i konsolidacji wydatków o 0,9 pkt. proc. PKB (rozliczenie działań systemowych po stronie dochodowej i wydatkowej przedstawiono w tablicy 1). W efekcie deficyt nominalny ukształtuje się w br. na poziomie ok. 4,8% PKB. Jak wskazano powyżej wzrost deficytu w porównaniu do zakładanego w APK 2013 niemal w całości wynika z czynników o charakterze cyklicznym, a w szczególności ze spadku dochodów podatkowych na skutek silnego procyklicznego pogorszenia elastyczności podatkowych względem bazy podatkowej i zmniejszenia udziału tej bazy w PKB. W tym miejscu należy zaznaczyć, że również Komisja Europejska – nawet przy niższym prognozowanym wzroście PKB w roku bieżącym (tj. 1,1% vs 1,5% prognozowane przez polski Rząd) – prognozowała dochody sektora na poziomie 37,6% PKB, a więc o 1 pkt. proc. wyżej niż przedstawiona w niniejszej informacji prognoza na 2013 r.

Mając na uwadze wpływ konsolidacji fiskalnej na wzrost gospodarczy, wskazywany również w przytoczonych powyżej publikacjach, w tym KE, uznano iż realizacja głębszej konsolidacji (tj. ograniczenie nominalnego deficytu do wymaganego poziomu 3,6% PKB) zagrażałaby ożywieniu wzrostu PKB w 2013 r., z istotnym ryzykiem recesji. Doprowadziłoby to zapewne do jeszcze głębszego załamania dochodów podatkowych i zwiększenia deficytu sektora znacznie powyżej 5% PKB.

Należy przy tym mieć na uwadze, że w warunkach silnie zmieniających się elastyczności podatkowych i udziału bazy podatkowej w PKB, w celu analizy działań strukturalnych właściwe jest stosowanie podejścia *bottom-up*, które prezentuje rozliczenie skutków finansowych poszczególnych zmian systemowych. Obliczanie wysiłku strukturalnego przy wykorzystaniu szacunków kategorii nieobserwowalnych, tj. luki produktowej może bowiem prowadzić do uzyskania nie w pełni wiarygodnych wyników.

Kontynuowanie polityki fiskalnej, w tym podjęcie dodatkowych działań wzmacniających trwale stronę dochodową, jak i ograniczających wzrost wydatków⁶, pozwoli Polsce na wypełnienie zaleceń Rady w 2014 r. Prognozuje się, że – przy uwzględnieniu efektów zmian w systemie emerytalnym – w 2014 r. sektor instytucji rządowych i samorządowych osiągnie nadwyżkę w wysokości 4,5% PKB, która w dużej mierze będzie efektem skutków jednorazowych tych zmian. Zakłada się także, że struktura konsolidacji fiskalnej umożliwi trwałe zlikwidowanie nadmiernego deficytu w Polsce i osiągnięcie w 2015 r. deficytu instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3% PKB.

⁶ Szacuje się, że dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych ukształtują się na poziomie 44,9% PKB, a wydatki sektora na poziomie 40,4% PKB.

Tabela 1. Działania rządu ograniczające deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (r/r)

	2013 mld zł	2014 mld zł	2013 % PKB	2014 % PKB
DZIAŁANIA PO STRONIE DOCHODOWEJ				
Zmiany w systemie emerytalnym	-1,94	151,95	-0,12	8,83
Zwiększenie składki rentowej po stronie pracodawcy o 2 pkt. proc. efektywnie od marca 2012 r.	1,42	-	0,09	-
PIT	1,00	1,17	0,06	0,07
Akcyza	0,09	1,44	0,01	0,08
VAT (w tym skutek podjęcia decyzji o utrzymaniu poziomu stawek VAT)	-0,34	5,00	-0,02	0,29
CIT	0,27	0,29	0,02	0,02
Dochody z aukcji uprawnień do emisji CO2	0,94	0,08	0,06	0,00
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,77	-	0,05	-
Rezerwacja częstotliwości w drodze aukcji elektronicznej (dywidenda cyfrowa)	-	1,80	-	0,10
Wpływy z opłat za przejazd pobieranych w systemie Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ETC)	0,44	0,57	0,03	0,03
DZIAŁANIA PO STRONIE WYDATKOWEJ				
Wydatkowa reguła dyscyplinująca wraz ze skutkiem nałożenia reguły na nowe wydatki	-0,37	-	-0,02	-
Zamrożenie wynagrodzeń w podsektorze rządowym i ubezpieczeń społecznych z uwzględnieniem podwyżek	-0,11	-2,24	-0,01	-0,13
Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego	0,50	1,06	0,03	0,06
Wydłużenie urlopu macierzyńskiego	0,98	2,11	0,06	0,12
Ograniczenie przywilejów uprawniających do wcześniejszego przejścia na emeryturę	-8,67	-3,67	-0,53	-0,21
Ograniczenie, w wyniku zmian w systemie emerytalnym, kosztów obsługi długu	-	-4,80	-	-0,28
Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2013*	-7,66	-	-0,47	-
Podniesienie wieku emerytalnego	-0,60	-1,90	-0,04	-0,11
Inne	0,14	-0,57	0,01	-0,03

* - efekt w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2013