



RZECZPOSPOLITA POLSKA

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

Warszawa, październik 2014 r.

Spis treści

Wstęp	3
1. Uwarunkowania sytuacji budżetowej 2014-15	3
▶ <i>Sytuacja makroekonomiczna</i>	3
▶ <i>Działania i uwarunkowania po stronie wydatkowej</i>	5
Skutki stabilizującej reguły wydatkowej	5
Pozostałe działania po stronie wydatkowej	9
▶ <i>Działania i uwarunkowania po stronie dochodowej</i>	10
2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-15	12
Podsumowanie	14

Spis wykresów

Wykres 1. Luka produktowa	5
Wykres 2. Maksymalne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) spójne z regułą, planowane wykonanie wydatków sektora i kwota wydatków SRW w relacji do PKB (ESA'2010)	8
Wykres 3. Zmiana dochodów podatkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych (w proc. PKB)	11
Wykres 4. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB	13
Wykres 5. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie 2007-16	14

Spis tabel

Tabela 1. Dane wykorzystane do obliczenia kwoty i limitu wydatków na lata 2014-15	7
---	---

Załączniki

- 1) Kluczowe działania rządu podjęte dla realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu
- 2) *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017. Stan wdrożenia na 30 września 2014 r.*

Wstęp

Pakt Stabilności i Wzrostu zobowiązuje państwa członkowskie UE podlegające procedurze nadmiernego deficytu do przedkładania Radzie Ecofin i Komisji Europejskiej oraz publikowania okresowych raportów z działań ograniczających deficyt. Niniejszy raport jest drugim z kolei¹ od wydania przez Radę Ecofin w dniu 10 grudnia 2013 r. rekomendacji wzywających Polskę do zlikwidowania nadmiernego deficytu w 2015 r.

Polsce rekomendowano wówczas osiągnięcie w latach 2013-15 nominalnych deficytów odpowiednio na poziomie: 4,8% PKB, 3,9% PKB i 2,8% PKB (z wyłączeniem wpływu transferu aktywów z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Na podstawie ówczesnej prognozy Komisji Europejskiej² Rada Ecofin stwierdziła też, że osiągnięcie wspomnianych celów budżetowych jest równoznaczne z koniecznością poprawy wyniku strukturalnego (czyli tej części deficytu nominalnego, na którą rząd ma bezpośredni wpływ przez realizowaną politykę) o 1% PKB w 2014 r. oraz 1,2% PKB w roku następnym. 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.

Niniejszy raport przedstawia bieżącą sytuację gospodarczą i budżetową oraz działania mające na celu zlikwidowanie nadmiernego deficytu w 2015 r.

1. Uwarunkowania sytuacji budżetowej 2014-15

► *Sytuacja makroekonomiczna*

Po okresie relatywnie słabego wzrostu aktywności gospodarczej w Polsce w 2012 r. realny wzrost PKB od II kw. ubiegłego roku utrzymuje się średnio na poziomie 0,8% kw/kw, a w ujęciu rocznym realny poziom PKB w II kw. 2014 r. był o 3,3% wyższy niż w II kw. 2013 r. W wyraźnym trendzie wzrostowym utrzymuje się eksport, któremu sprzyja wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, a od II kw. 2013 r. także poprawa dynamiki aktywności na polskich rynkach eksportowych. Obserwowana jest również wyraźna poprawa sytuacji na krajowym rynku pracy, przejawiająca się wzrostem popytu na pracę i spadkiem stopy bezrobocia przy rosnącej aktywności zawodowej Polaków i wciąż ograniczonej presji płacowej. Coraz większą rolę we wzroście PKB (w ujęciu r/r) odgrywa popyt krajowy. Wkład we wzrost PKB ze strony eksportu netto do I kw. br. pozostawał dodatni, jednak jego poziom systematycznie się zmniejszał i w II kw. był już ujemny. Malejącemu wkładowi eksportu netto towarzyszy przyspieszenie realnego tempa wzrostu eksportu. Wskazuje to, że spadający udział we wzroście PKB ze strony wymiany handlowej z zagranicą nie jest wynikiem pogarszającej się konkurencyjności gospodarki polskiej (wręcz przeciwnie – ta się wciąż poprawia), a związany jest z rosnącym wraz z ożywieniem popytu krajowego importem. Ożywienie popytu krajowego wynika głównie z silnego tempa wzrostu inwestycji prywatnych i relatywnie wysokiego tempa wzrostu spożycia prywatnego.

Poprawie wyników gospodarki polskiej towarzyszyło ożywienie aktywności gospodarczej w strefie euro. Po półtorarocznej recesji gospodarka strefy euro weszła w II kw. 2013 r. na ścieżkę wzrostu, a poprawa koniunktury

¹ <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002171/EDP+raport+2014.04.pdf>

² http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee7_en.pdf

objęła większość krajów członkowskich. W II kw. 2014 r. nastąpiło jednak spowolnienie tempa wzrostu PKB zarówno w strefie euro, jak i w całej UE, a dane okazały się gorsze od oczekiwań. Jednocześnie zmaterializowała się część negatywnych czynników ryzyka dotyczących perspektyw wzrostu gospodarczego w UE, które wiązały się z sytuacją na Ukrainie. Ich ekonomicznym skutkiem będzie ograniczenie wymiany handlowej między Rosją a krajami UE, a skala tego ograniczenia może mieć istotne znaczenie dla perspektyw wzrostu gospodarki Polskiej w kolejnych latach. Z uwagi na relatywnie mały udział Rosji i Ukrainy w polskich rynkach eksportowych (ok. 6%, przy 11% udziale żywności i zwierząt żywych w łącznym eksporcie Polski) bezpośredni wpływ sankcji w wymianie handlowej z Rosją na gospodarkę polską nie powinien być duży i jest kompensowany rosnącym udziałem polskiego eksportu w pozostałych rynkach eksportowych. Większe znaczenie będzie miał wpływ sankcji na wyniki gospodarcze całej UE, która jest największym partnerem handlowym Polski.

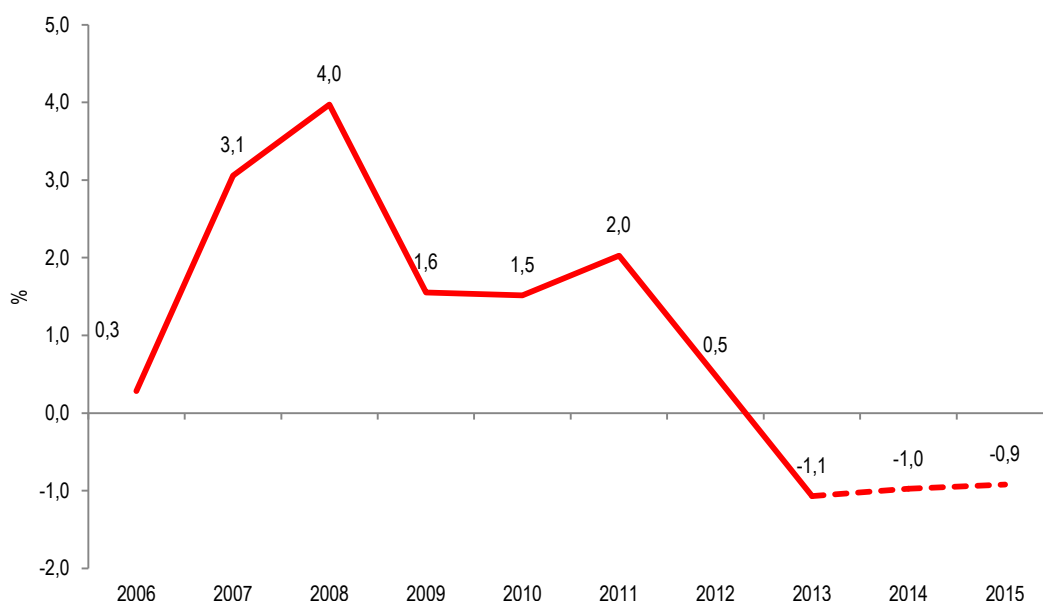
Bieżące prognozy wskazują, że PKB w Polsce w 2014 r. wzrośnie realnie o 3,3%, czyli dwa razy szybciej niż w ubiegłym roku. Podstawowym czynnikiem intensyfikacji aktywności gospodarczej będzie silne (o ok. 3,5 pkt. proc.) przyspieszenie tempa wzrostu popytu krajowego w związku z obserwowanym dynamicznym przyrostem inwestycji prywatnych i spożycia prywatnego. Odbudowie popytu krajowego sektora prywatnego towarzyszyć będzie utrzymywanie się dodatniego wkładu we wzrost PKB ze strony sektora publicznego. Prognozowany wkład we wzrost PKB eksportu netto będzie natomiast ujemny (minus 0,2 pkt. proc.). Poprawa koniunktury gospodarczej sprzyja równocześnie korzystnym zmianom na rynku pracy. Szacuje się, że w 2014 r. stopa bezrobocia (BAEL) zmniejszy się do 9,7%, wobec 10,3% jej poziomu z 2013 r. Spadek stopy bezrobocia będzie miał miejsce w warunkach rosnącej aktywności zawodowej Polaków i silnego wzrostu popytu na pracę. Prognozuje się, że w roku bieżącym liczba osób pracujących zwiększy się o 1,5%.

W 2015 r. oczekiwane jest dalsze przyspieszenie popytu krajowego, do 3,8% realnie, m.in. dzięki oczekiwanej poprawie na rynku pracy, kontynuacji ożywienia aktywności inwestycyjnej sektora prywatnego i zapowiedzianym przez rząd działaniom związanym m. in. ze zwiększeniem waloryzacji emerytur i rent oraz dalszym zwiększeniem pomocy państwa dla rodzin z dziećmi (w ramach ulgi podatkowej i świadczeń pielęgnacyjnych), które sprzyjać będą wzrostowi realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. Utrzymany zostanie również dodatni wkład we wzrost gospodarczy ze strony popytu sektora publicznego. Szybszy wzrost popytu krajowego pozwoli na przyspieszenie realnego tempa wzrostu PKB w Polsce w 2015 r. do 3,4%, przy ujemnej (-0,4 pkt. proc.) kontrybucji eksportu netto. W 2015 r. oczekiwany jest dalszy spadek stopy bezrobocia, do 9,1%, przy prognozowanym przyroście liczby osób pracujących o 0,8%.

Pomimo oczekiwanego istotnego przyspieszenia realnego tempa wzrostu gospodarczego w latach 2014-15 w stosunku do temp wzrostu notowanych w okresie 2012-13 luka produktowa - mierzona jako różnica pomiędzy potencjalnym a obserwowanym tempem wzrostu gospodarczego - w zasadzie nie zmieni się i pozostanie na poziomie minus 0,9-0,8%. Związane jest to z tym, że w Polsce przez cały okres od światowego kryzysu finansowego potencjalny wzrost PKB utrzymywał się na względnie wysokim (najwyższym w UE) i stabilnym poziomie. Spowolnienie wzrostu gospodarczego w latach 2012-13 oznaczało istotne pogorszenie warunków cyklicznych dla prowadzenia działalności gospodarczej i polityki gospodarczej. Obecnie tempo wzrostu gospodarczego powraca w okolice potencjalnego tempa wzrostu, co wprawdzie nie pogarsza już luki produktowej, jednak nie pozwala też na szybkie jej domknięcie.

Utrzymująca się ujemna luka produktowa oraz silny spadek cen żywności spowodowany wysoką podażą produktów rolnych wynikającą z korzystnych warunków agrometeorologicznych (krótka i ciepła zima) i z wprowadzonego przez Rosję embarga na import żywności z krajów UE, w tym z Polski oraz z dobrymi perspektywami tegorocznych zbiorów spowodowały, że inflacja w Polsce utrzymuje się na rekordowo niskim poziomie. Prognozuje się, że średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. wyniesie 0,1%. Przy założeniu braku szoków podażowych na rynkach światowych i na rynku krajowym oraz stabilizacji cen surowców średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2015 r. prognozowany jest na 1,2%, czyli znacznie poniżej celu inflacyjnego RPP.

Wykres 1. Luka produktowa



Źródło: Ministerstwo Finansów

► **Działania i uwarunkowania po stronie wydatkowej**

Skutki stabilizującej reguły wydatkowej

Kluczowym czynnikiem mającym wpływ na poziom wydatków zaplanowanych na rok 2015, a zatem również na kształt polityki fiskalnej, jest stabilizująca reguła wydatkowa, wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2013 r. (poprzez nowelizację *ustawy o finansach publicznych*).

Zgodnie z formułą reguły, kwota wydatków na każdy rok otrzymywana jest rekurencyjnie w oparciu o planowaną kwotę wydatków na rok bieżący. Dynamika kwoty wydatków ograniczona jest do średniookresowego tempa realnego PKB z uwzględnieniem inflacji CPI prognozowanej na następny rok. Wskaźnik średniookresowego tempa realnego PKB otrzymywany jest w oparciu o sześć odczytów historycznych, szacowane wykonanie roku bieżącego i prognozę realnego wzrostu PKB w roku kolejnym. Dzięki takiej formule średniej arytmetycznej wpływ prognoz dynamiki PKB i ewentualnych błędów tych prognoz na otrzymaną kwotę wydatków jest niewielki. Ewentualne błędy prognoz inflacji CPI są natomiast automatycznie korygowane podczas wyliczania kwoty wydatków na rok kolejny. Tym samym do minimum zostało ograniczone ryzyko zawyżenia lub zaniżenia kwoty wydatków w wyniku ewentualnego popełnienia znaczącego błędu na etapie opracowywania prognoz wskaźników makroekonomicznych na potrzeby budżetu państwa.

Reguła została zaprojektowana w taki sposób, aby przyczyniała się do respektowania zarówno polskich, jak i unijnych wymogów odnośnie do polityki fiskalnej. Zawiera ona automatyczny mechanizm korygujący, który koryguje tempo wzrostu wydatków o -2 pkt. proc. lub -1,5 pkt. proc., o ile w poprzednim roku miała miejsce nierównowaga finansów publicznych (ewentualnie +1,5 pkt. proc. w przypadku dodatnich odchyśleń od celu). W roku 2015, jak też w 2016 r. korekta wyniesie -2 pkt. proc. (tj. ok. 0,8% PKB), co jest efektem występowania w latach 2013-14 deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych powyżej 3% PKB. W latach 2017-18 korekta jest prognozowana na poziomie -1,5 pkt. proc. w związku z przekroczeniem przez państwowy dług publiczny netto poziomu 43% PKB.

Reguła ma po raz pierwszy zastosowanie w sposób wiążący do planowania wydatków sektora finansów publicznych na rok 2015. Zgodnie z nią, maksymalny poziom wydatków prawie całego sektora instytucji

rządowych i samorządowych³ został określony w pierwszym etapie procesu budżetowego. Oznacza to, że reguła wyznaczyła zagregowaną kwotę wydatków oraz limit wydatków, który następnie został podzielony pomiędzy jednostki objęte zakresem reguły. Wraz z wejściem w życie reguły zmianie uległo podejście do procesu budżetowego poprzez całkowite przejście na metodę *top-down*.

Zagregowana skonsolidowana kwota wydatków na rok 2015 została określona na bazie kwoty startowej, zgodnie z postanowieniami art. 14 *ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*. W tym celu obliczono:

- 1) planowaną skonsolidowaną sumę wydatków w 2013 r. objętych zakresem stabilizującej reguły wydatkowej, która wyniosła 657 582 426 tys. zł (tj. 39,6% PKB);
- 2) skonsolidowaną startową kwotę wydatków na 2014 r., która wyniosła 690 629 525 tys. zł, na podstawie planowanej skonsolidowanej sumy wydatków w 2013 r. z wykorzystaniem wskaźników i korekty określonych w art. 14 *ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, a także prognozowanej na 2014 r. wartości ogółem działań dyskrejonalnych w zakresie podatków i składek.

Na etapie określania kwoty wydatków dla 2014 r., stanowiącej startowy poziom dla reguły, uwzględniono następujące działania dyskrejonalne, przekraczające wartość progową 0,03% PKB⁴:

- 1) zwiększenie składek emerytalnych przekazywanych do FUS w efekcie wejścia w życie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717) – szacowane na 4 900 000 tys. zł,
- 2) zwiększenie stawki podatkowej na alkohol etylowy w efekcie wejścia w życie ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1645) – szacowane na 780 000 tys. zł,
- 3) likwidację zwrotu VAT w budownictwie w efekcie wejścia w życie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o *pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1304) – szacowane na 912 000 tys. zł,
- 4) zmianę zasad odliczania VAT przy nabyciu pojazdów samochodowych oraz przy ponoszeniu innych wydatków związanych z tymi pojazdami w efekcie wejścia w życie ustawy z dnia 7 lutego 2014 r. o *zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2014 r., poz. 312) – szacowane na 842 000 tys. zł.

Kwota planowanych wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, na rok 2015 wynosi 696 735 739 tys. zł (tj. 39,7% PKB). Kwota ta została ustalona w oparciu o:

- 1) startową kwotę wydatków dla roku 2014;
- 2) dane i prognozy makroekonomiczne, w tym korektę o błędy w prognozach inflacji zawartą w formule stabilizującej reguły wydatkowej. Prognozowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych na rok 2014 przyjęto na poziomie określonym w art. 14 ust. 5 pkt 1 *ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, tj. 1,024. Obecnie przewiduje się, że średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. ukształtuje się na znacznie niższym poziomie, tj. 1,001 (por. tabela 1);
- 3) wartość korekty, o której mowa w art. 112aa ust. 4 *ustawy o finansach publicznych*, wynoszącą w 2015 r. (podobnie jak w roku 2014) -2 pkt. proc., ponieważ relacja nominalnego wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych powiększonego o koszty reformy emerytalnej do PKB w 2013 r. przekracza wartość referencyjną wynoszącą 3% PKB;
- 4) prognozowaną wartość ogółem działań dyskrejonalnych (por. tabela 1).

³ Ponad 95% wydatków według ESA'2010, nieuwzględniających wydatków finansowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA – wyłączenia dotyczą wydatków jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów.

⁴ Zgodnie z art. 112aa ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, działania dyskrejonalne dotyczące podatków i składek na ubezpieczenia społeczne są uwzględniane w formule stabilizującej reguły wydatkowej, o ile wartość każdego z nich przekracza 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w przedłożonym Sejmowi projekcie ustawy budżetowej na następny rok.

Kwota planowanych wydatków na rok 2015 r. uwzględnia następujące działania dyskrecyjne, przekraczające wartość progową 0,03% PKB:

- 1) zwiększenie składek przekazywanych do FUS na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717) szacowane na 6 000 000 tys. zł,
- 2) zwiększenie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe dzięki zmianom w zakresie ww. składek członków rad nadzorczych i osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia, przewidziane w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw szacowane na 623 333 tys. zł,
- 3) obniżenie dochodów podatkowych poprzez wprowadzenie ulgi na dzieci, której skutki szacowane są na - 1 100 000 tys. zł.

Z powodu uwzględniania w regule działań dyskrecyjnych dotyczących podatków i składek ujemny wpływ na dochody ulgi na dzieci jest neutralny dla wyniku sektora. Zmienia to w efekcie kontekst analizy działań strukturalnych w obszarze podatków i składek, które obecnie, pomniejszając lub zwiększając maksymalną kwotę wydatków, automatycznie zapewniają stabilność finansów publicznych przy założeniu planowania wydatków na maksymalnym dozwolonym przez regułę poziomie (w przeciwnym wypadku, tj. planowania wydatków na poziomie niższym od dopuszczalnego, wynik sektora będzie *ceteris paribus* ulegał poprawie).

Tabela 1. Dane wykorzystane do obliczenia kwoty i limitu wydatków na lata 2014-15

	2014	2015
wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB	1,0346*	1,0317
inflacja CPI	1,024*	1,012
korekta o błędy w prognozach inflacji	1**	0,9795**
korekta***	-2 pkt. proc.	-2 pkt. proc.
zagregowane działania dyskrecyjne (tys. zł)	7 434 000	5 523 333
kwota wydatków	690 629 525	696 735 739

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

**zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw

***zgodnie z art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Źródło: Ministerstwo Finansów

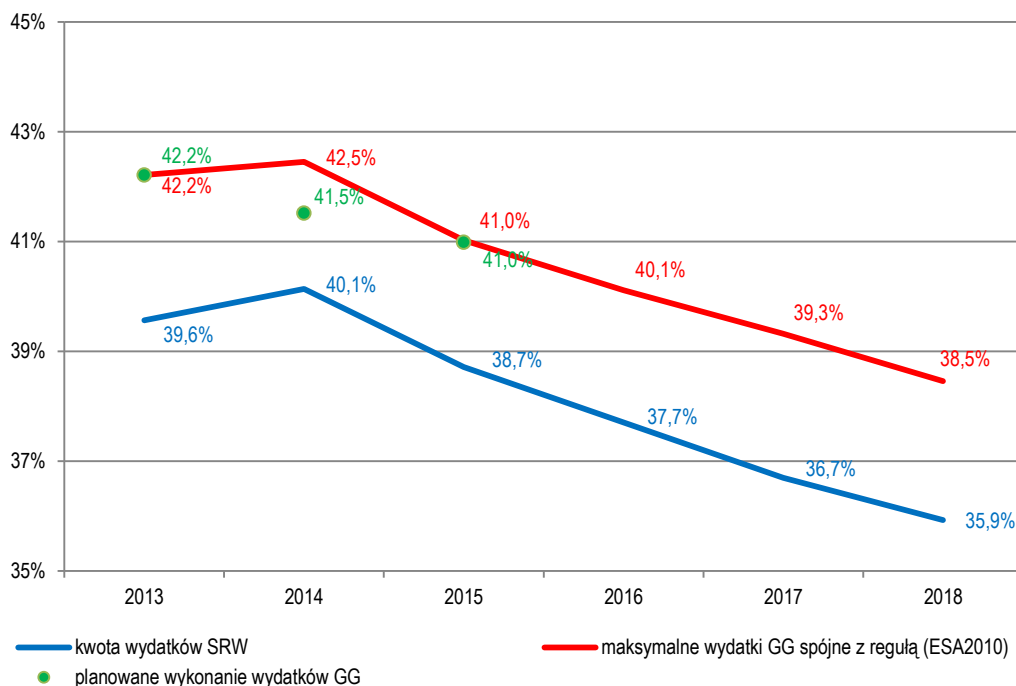
Jak wskazano powyżej, ze względów operacyjnych reguła swym zakresem nie obejmuje wydatków całego sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz definicji wydatków według ESA'2010. W związku z tym, uwzględniając:

- 1) nieobjęte regułą wydatki finansowane z budżetu środków europejskich i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (3,1% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych),
- 2) prognozowane wydatki jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów (w dużej mierze wydatki tych jednostek pośrednio ujęte są poprzez uwzględnienie w kwocie wydatków transferów do tych jednostek z budżetu państwa) oraz przejście między sprawozdawczością kasową i memoriałową, łącznie stanowiące 4,8% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych bez wydatków wymienionych w punkcie 1. (tj. 1,9% PKB),
- 3) przewidywany wskaźnik wykonania wydatków objętych zakresem stabilizującej reguły wydatkowej prognozowany na poziomie 97,75%, spójnym z relacją wykonanych wydatków, objętych zakresem reguły do kwoty startowej, tj. planowanych wydatków tych jednostek, w roku 2013 (co oznacza niewykonanie planu wydatków jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową na poziomie 0,9% PKB),

prognozuje się, że poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych spójny z regułą wydatkową nie może przekroczyć w 2015 r. 41% PKB. Będzie on zatem niższy o 1,2 pkt. proc. PKB niż w 2013 r., w którym Rada wydała rekomendacje wzywające Polskę do zlikwidowania nadmiernego deficytu.

W prognozie zakłada się, że mechanizm korygujący reguły wymusi dalszą konsolidację fiskalną po stronie wydatkowej. Korekta spowoduje, że relacja wydatków objętych regułą do PKB będzie sukcesywnie malała – o 1 pkt. proc. PKB w latach 2016-17 i 0,8 pkt. proc. PKB w 2018 r.

Wykres 2. Maksymalne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) spójne z regułą, planowane wykonanie wydatków sektora i kwota wydatków SRW w relacji do PKB (ESA'2010)



Źródło: Ministerstwo Finansów

W rezultacie zmiany podejścia do planowania budżetowego, wymuszonej wprowadzeniem stabilizującej reguły wydatkowej w Ministerstwie Finansów rozpoczęto prace mające na celu wzmocnienie procesu monitoringu reguł fiskalnych i odpowiednie dostosowanie procesu budżetowego. W szczególności przeprowadzone zostały prace analityczne mające na celu określenie zakresu dostosowań niezbędnych dla wdrożenia zaleceń Rady dotyczących monitoringu reguł fiskalnych i procesu budżetowego przez niezależne organy. Dokonano analizy adekwatności przepisów *ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* w kontekście pełnienia przez tę instytucję roli rady fiskalnej, a także przeglądu rozwiązań w innych krajach członkowskich. Skupiono się tu m.in. na stopniu niezależności funkcjonujących rad fiskalnych, ich zadaniach i wymogach im stawianym oraz na ocenie Komisji Europejskiej. W efekcie wspomnianych analiz stwierdzono, iż część z wymaganych elementów jest już obecna w polskim porządku prawnym, w szczególności konieczność oceny *ex post* wykonania budżetu państwa z uwzględnieniem przestrzegania reguł fiskalnych, w tym stabilizującej reguły wydatkowej wprowadzonej. Równocześnie stwierdzono, że pewnych uzupełnień wymaga monitoring przestrzegania reguł fiskalnych *ex ante* oraz proces opiniowania prognoz makroekonomicznych wykorzystywanych do opracowania ustawy budżetowej oraz *Programu konwergencji (Wieloletniego Planu Finansowego Państwa)*. Obecnie trwają prace koncepcyjne nad rozwiązaniami, które uzupełnią polskie ramy fiskalne o wskazane wyżej elementy, z uwzględnieniem dobrych praktyk i wniosków płynących z przeglądu doświadczeń innych państw członkowskich.

Równocześnie, zarządzeniem Ministra Finansów, powołano *Zespół do spraw reformy procesu budżetowego*, którego celem jest w szczególności wypracowanie procedur, zapewniających bezpieczną realizację budżetu

państwa, tak aby zapewnić spójność wykonania ustawy budżetowej z limitem wynikającym z reguły. Zespół działa pod przewodnictwem Ministra Finansów. Planuje się, że raport końcowy z jego prac zostanie opracowany jeszcze w br.

Stosowanie metody *top-down* do planowania budżetowego, w której wydatki jednostek objętych zakresem reguły są określone na samym początku procesu, wymagało zmiany podejścia do wydatków publicznych poprzez koncentrację uwagi na ich jakości/ efektywności i strukturze, a nie na ich wielkości, które są określane przez regułę. Z tego względu w ramach zmian organizacyjnych w Ministerstwie Finansów utworzono Departament Polityki Wydatkowej, którego zadaniem jest m.in. przegląd wydatków publicznych we współpracy z Bankiem Światowym oraz OECD. Celem przeglądu jest doprowadzenie do jak najlepszego i najefektywniejszego wykorzystywania środków publicznych. Oficjalnym rozpoczęciem wspólnie prowadzonego projektu była konferencja *Public Spending Reviews: Theory and Practice* w dniach 17-18 czerwca br., która odbyła się w Ministerstwie Finansów. Od tego czasu trwają intensywne prace, mające na celu jak najszybsze rozpoczęcie przeglądów pilotażowych. Zakłada się, że pierwsze wyniki przeglądu poznane zostaną w I połowie 2015 r., a wyniki analiz efektywności wydatków państwa zostaną uwzględnione już podczas prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2016.

Planowanie wydatków sektora w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową wspierają ponadto wprowadzone w 2009 r. zmiany w *ustawie o finansach publicznych*, które określiły nowe reguły fiskalne dla samorządów. Poprzez stopniową, wydłużoną w czasie implementację tych przepisów udało się je w pełni wdrożyć bez większych problemów. Pierwsza zasada co najmniej zrównoważonej części bieżącej budżetu (art. 242 *ustawy o finansach publicznych*) zaczęła obowiązywać w 2011 r., kolejna wprowadzająca indywidualne limitu zadłużenia obowiązuje od 2014 r.

Pozostałe działania po stronie wydatkowej

Obok działań mających na celu wzmacnianie ram polityki fiskalnej wdrażanych jest szereg działań o charakterze strukturalnym oraz mających na celu racjonalizację wydatków publicznych.

Konsolidacja finansów publicznych w latach 2014-15 będzie realizowana tak jak w poprzednich latach poprzez ograniczanie relacji wydatków do PKB (spadek o 1,2 pkt. proc.), choć tempo spadku relacji do PKB będzie już wolniejsze i realizowane przy znacznie szybszym wzroście gospodarczym niż miało to miejsce po 2010 r. Głównymi obszarami tempa wzrostu wydatków wolniejszego od tempa wzrostu PKB będą koszty obsługi długu (spadek o 0,5 pkt. proc.), spożycie publiczne (spadek o 0,3 pkt. proc., w tym koszty pracy (spadek o 0,1 pkt. proc.), świadczenia z ubezpieczenia społecznego (spadek o 0,1 pkt. proc.). Inwestycje publiczne, które zgodnie z rekomendacjami Rady nie powinny być obszarem konsolidacji, będą się kształtować na poziomie o 0,1 pkt. proc. wyższym niż prognozowany w 2014 r. (4,0% PKB).

Działaniem ograniczającym wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych jest w szczególności realizowanie generalnej polityki zamrożenia funduszu wynagrodzeń w podsektorze rządowym, którego łączny efekt w latach 2014-15 to ok. 0,2% PKB. Polityka ta poprzez tzw. efekt demonstracyjny pośrednio wpłynęła już na ograniczenie wzrostu funduszu wynagrodzeń w jednostkach samorządowych (w 2013 r. koszty pracy w podsektorze samorządowym zanotowały spadek w relacji do PKB o 0,1 pkt. proc.).

Poziom wydatków sektora finansów publicznych 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. O skuteczności podejmowanych działań świadczy np. 30-procentowy spadek zwolnień w służbach mundurowych w wyniku wejścia w życie wiosną tego roku ustawy ograniczającej wysokość świadczenia dla tych służb za czas choroby do 80% wynagrodzenia.

Równocześnie podejmowane są działania mające na celu racjonalizację wydatków publicznych. Przykładem są działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych obejmujące⁵ w szczególności wdrażanie i rozwój narzędzi informatycznych wspomagających zarówno komunikację z klientem zewnętrznym (Platforma Usług Elektronicznych – PUE), jak i wewnętrzne procesy zarządcze (m.in. *workflow* umożliwiający szersze wykorzystywanie w wewnętrznym obiegu dokumentów elektronicznych), wprowadzenie systemu eWUŚ (Elektroniczna Weryfikacja Upnień Świadczeniobiorców) zmniejszającego skalę nadużyć polegających na

⁵ Więcej informacji można znaleźć w komunikacie ZUS: <http://www.zus.pl/default.asp?p=1&id=1&idk=2349>.

korzystaniu ze świadczeń opieki zdrowotnej przez osoby nieuprawnione, centralizację usług świadczonych przez ZUS na rzecz klientów instytucjonalnych oraz konsekwentne wprowadzenie i stosowanie trybu konkurencyjnego wobec kontrahentów (dostawców towarów i usług). Oszczędności wynikające z tych działań szacuje się w latach 2013-15 na poziomie około 500 mln zł.

Między innymi dzięki wyżej wymienionym ograniczeniom wydatków możliwe jest w limicie wydatków determinowanym przez stabilizującą regułę wydatkową wygospodarowanie środków na priorytetowe zadania rządu, jakimi są polityka rodzinna i – w związku z sytuacją na Ukrainie – obronność. Zdecydowane zintensyfikowanie działań w ramach polityki rodzinnej pozwoli skuteczniej przeciwdziałać negatywnym trendom demograficznym. Cel ten jest realizowany poprzez wdrożone już w 2013 r. podwyższenie wymiaru dodatkowego urlopu macierzyńskiego i wprowadzenie tzw. urlopu rodzicielskiego (łączny wymiar urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego wynosi 52 tygodnie w przypadku urodzenia jednego dziecka, w przypadku porodów mnogich od 65 do 71 tygodni). Równolegle podjęto działania służące upowszechnieniu wychowania przedszkolnego (środki na ten cel zostały zapisane w ustawie budżetowej na 2014 r. i w projekcie ustawy budżetowej na przyszły rok). Dodatkowo od przyszłego roku zaczną obowiązywać zmiany w tzw. uldze w podatku dochodowym od osób fizycznych na wychowywanie dzieci. Zmiany te z jednej strony zwiększą pomoc dla rodzin wielodzietnych – poprzez podwyższenie o 20% wartości ulgi podatkowej na trzecie i kolejne dzieci, z drugiej strony umożliwią praktycznie wszystkim uprawnionym na odliczenie maksymalnej wielkości ulgi poprzez wprowadzenie mechanizmu refundacji niewykorzystanej kwoty ulgi (przy czym refundacja nie będzie mogła przekroczyć łącznej kwoty zapłaconych przez podatnika/rodziców składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, które podlegają odliczeniu). Całkowicie nową propozycją, zawartą w *exposé* premier Ewy Kopacz z dnia 1 października 2014 r., jest objęcie od 2016 r. wydłużonymi urlopami macierzyńskimi również osób niepodlegających ubezpieczeniu (bezrobotnych, studentów, pracujących na umowy o dzieło oraz rolników). Ponadto realizowane są zmiany w zakresie i w wysokości świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku do tego świadczenia, zwiększające pomoc państwa dla osób uprawnionych do tego typu świadczeń.

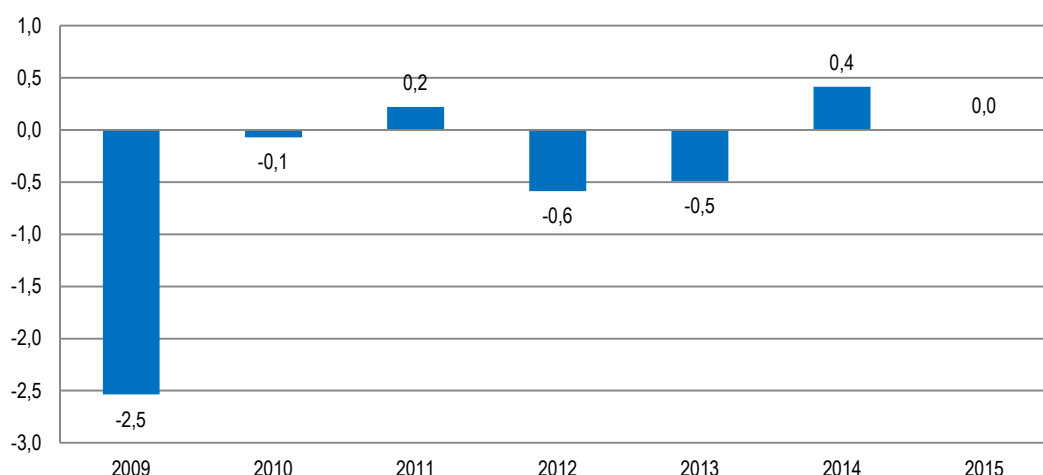
W aktualnej sytuacji geopolitycznej istotnym staje się zapowiedziane już wcześniej, a potwierdzone w *exposé* zwiększenie nakładów na obronność do 2% PKB rocznie, począwszy od 2016 r. Przy założeniu, że środki wydatkowane na modernizację polskiej armii w przeważającej części trafią do polskich zakładów zbrojeniowych, da to dodatkowy impuls do utrzymania poprawy koniunktury w Polsce.

Warto podkreślić, że wszystkie nowe cele wskazane w *exposé* premier Ewy Kopacz zawierają się w limicie wydatków przewidzianym przez stabilizującą regułę wydatkową. Zadania przewidziane do realizacji w 2015 r. znalazły już swoje finansowanie w projekcie ustawy budżetowej na 2015 r. W limicie wydatków znalazły się także zadania przewidziane do realizacji w 2016 r., których koszt oszacowano na ok. 0,2% PKB. Zapewnia to bezpieczeństwo prowadzonej konsolidacji fiskalnej i osiągnięcie w horyzoncie najbliższych lat średniookresowego celu budżetowego.

► **Działania i uwarunkowania po stronie dochodowej**

Dzięki efektom działań strukturalnych oraz poprawie koniunktury gospodarczej, rok 2014 r. jest rokiem istotnego, najwyższego od czasu kryzysu (por. wykres 3), wzrostu wpływów podatkowych (o 0,4% PKB w stosunku do 2013 r.). Wkład działań po stronie dochodowej w konsolidację finansów publicznych będzie jednak znacząco niższy niż po stronie wydatkowej.

Wykres 3. Zmiana dochodów podatkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych (w proc. PKB)



Źródło: Ministerstwo Finansów

Pozytywne warunki gromadzenia dochodów znajdują odzwierciedlenie w wyjątkowo dobrej bieżącej sytuacji budżetu. W pierwszych dziewięciu miesiącach 2014 r. wpływy z dochodów podatkowych do budżetu państwa były wyższe niż w analogicznym okresie 2013 r. aż o 8,6%, w tym wpływy z podatków pośrednich zanotowały wzrost w ujęciu rocznym o 9,4% (w tym VAT o 11,4%). Lepsze wykonanie strony dochodowej w porównaniu z prognozą z ustawy budżetowej na 2014 r., jak również z prognozą, z tegorocznej aktualizacji *Programu konwergencji*, będzie stanowić, poprzez efekt bazy, dodatkowy czynnik poprawiający wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w kolejnych latach.

Utrzymujący się rosnący trend spożycia prywatnego, za sprawą poprawy sytuacji na rynku pracy, pozwala również zakładać utrzymanie się, w obecnym i kolejnych latach, trendu wzrostowego dochodów podatkowych. Tak istotne przyspieszenie wzrostu wpływów podatkowych jakie obecnie występuje, przy wciąż ujemnej luce produktowej i przy utrzymywaniu się w ostatnich miesiącach deflacji, świadczy jednak o dużo większym znaczeniu efektów działań strukturalnych niż początkowo szacowano (częściowo z uwagi na trudności w ich oszacowaniu np. poprawa skuteczności aparatu skarbowego i efekty przeciwdziałania wyludzeniom podatkowym). Należy bowiem zauważyć, że bez szeregu istotnych zmian strukturalnych dokonanych w ostatnich latach w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych odnotowałyby głęboki cykliczny spadek w relacji do PKB. Wśród najistotniejszych działań po stronie dochodowej należy wymienić:

- zwiększenie składek na ubezpieczenia społeczne (poprzez ograniczenie części przekazywanej do OFE na korzyść części trafiającej do FUS – 2011 r., jak i dzięki podwyższeniu w 2012 r., wcześniej obniżonej – w 2007 r. i w 2008 r., składki na ubezpieczenie rentowe);
- podwyższenie od 2011 r. stawek VAT z 22% na 23% i 7% na 8% przy obniżeniu stawki 7% do 5% na podstawowe towary żywnościowe;
- czasowe – od 2011 r. – ograniczenie możliwości odliczania podatku VAT naliczonego przy nabyciu samochodów osobowych z homologacją ciężarową i paliwa wykorzystywanego do ich napędu;
- zamrożenie na nominalnym poziomie z 2009 r. parametrów podatku PIT: progów podatkowych, kwoty wolnej i zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu;
- wprowadzenie opłaty za korzystanie z zasobów złóż naturalnych miedzi i srebra – od 2012 r.

Dodatkowo w ostatnim roku podjęto szereg działań mających na celu ograniczenie wyludzeń podatku VAT: obniżenie limitu uprawniającego podatników do zwolnienia z obowiązku prowadzenia ewidencji kasowej, rozszerzenie mechanizmu *reverse charge* oraz solidarnej odpowiedzialności nabywcy za zobowiązania podatkowe sprzedawcy wyrobów stalowych i paliw, złota nieobrobionego,. Wszystkie te zmiany, z wyjątkiem

ograniczenia możliwości odliczania podatku VAT naliczonego przy nabyciu samochodów osobowych z homologacją ciężarową i paliwa wykorzystywanego do ich napędu, pozostają w mocy w kolejnych latach (2015-16).

Dodatkowo, w Ministerstwie Finansów opracowano program *Działań zwiększających stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiających efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017*, który został ogłoszony w kwietniu br. Realizacja tego programu ułatwi podatnikom wypełnianie ich zobowiązań wobec państwa i zwiększy skuteczność administracji podatkowej⁶. Podjęcie kroków w tym obszarze Rada Ecofin zaleciła Polsce m.in. w rekomendacjach dotyczących zlikwidowania nadmiernego deficytu. Wśród 43 projektów istotną grupę stanowią działania poprawiające ściągalność podatków. Oczekuje się, że wdrożenie wszystkich przewidzianych działań spowodowałoby przyrost dochodów sektora już w 2014 r. o minimum 1,9 mld zł (w wariancie maksymalnym o 2,1 mld zł), a w 2015 r. minimum o dalsze 2,0 mld zł (w wariancie maksymalnym o 3,3 mld zł). Według stanu na koniec września br. terminowo realizowane są 33 działania (tj. $\frac{3}{4}$ wszystkich zadań, więcej informacji – por. załącznik 2). Równocześnie, zgodnie z *exposé* premier Ewy Kopacz z dnia 1 października br., przyspieszeniu mają ulec prace związane z przygotowaniem nowej *Ordynacji podatkowej* – założenia projektu powinny być gotowe już na początku 2015 r. W celu likwidacji dualizmu na rynku pracy, który występuje za sprawą istnienia możliwości optymalizacji podatkowej (przede wszystkim możliwości obniżania obciążeń składowych pracy) rząd podejmuje działania mające na celu zniwelowanie poziomu dysproporcji w obciążeniach różnych form pracy. Jednym z takich działań jest zmiana zasad obliczania składek na ubezpieczenie społeczne od umów zlecenia i o dzieło (do umów zlecenia zastosowanie będzie miał przepis dotyczący łączenia tytułów do ubezpieczeń w przypadku uzyskiwania z nich podstawy wymiaru składek niższej niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę) oraz diet członków rad nadzorczych (objęcie ich obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym).

Również wcześniej omawiana zmiana w uldze podatkowej na wychowywanie dzieci sprzyjać będzie niwelowaniu różnicy w efektywnym obciążeniu dochodów otrzymywanych w ramach umów o pracę i tzw. umów śmieciowych. Proponowane rozwiązania wpłyną pozytywnie na rynek pracy poprzez redukcję klina podatkowego dla relatywnie mniej zarabiających rodzin z dziećmi oraz rodzin wielodzietnych. Będzie to miało pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy poprzez wzrost dochodów gospodarstw domowych, konsumpcji prywatnej oraz poprzez stworzenie zachęty do oficjalnego zatrudniania pracowników, a dla bezrobotnych do podejmowania oficjalnej pracy. Oczekuje się, że rozwiązanie przyczyni się do zmniejszenia szarej strefy. Proponowane zmiany powinny równocześnie przyczynić się do poprawy wskaźników dietności, wpisując się w redukcję ubóstwa.

W 2015 r., dzięki widocznej poprawie koniunktury gospodarczej w roku bieżącym i wzrostowi zysków osiąganych również przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstwa, których współwłaścicielem jest Skarb Państwa, będzie można nieznacznie zwiększyć strumień dywidend trafiający do budżetu centralnego. Pozytywny wpływ na dochody w 2015 r. będzie miała również przesunięta na przyszły rok sprzedaż rezerwacji częstotliwości w drodze aukcji elektronicznej (dywidenda cyfrowa).

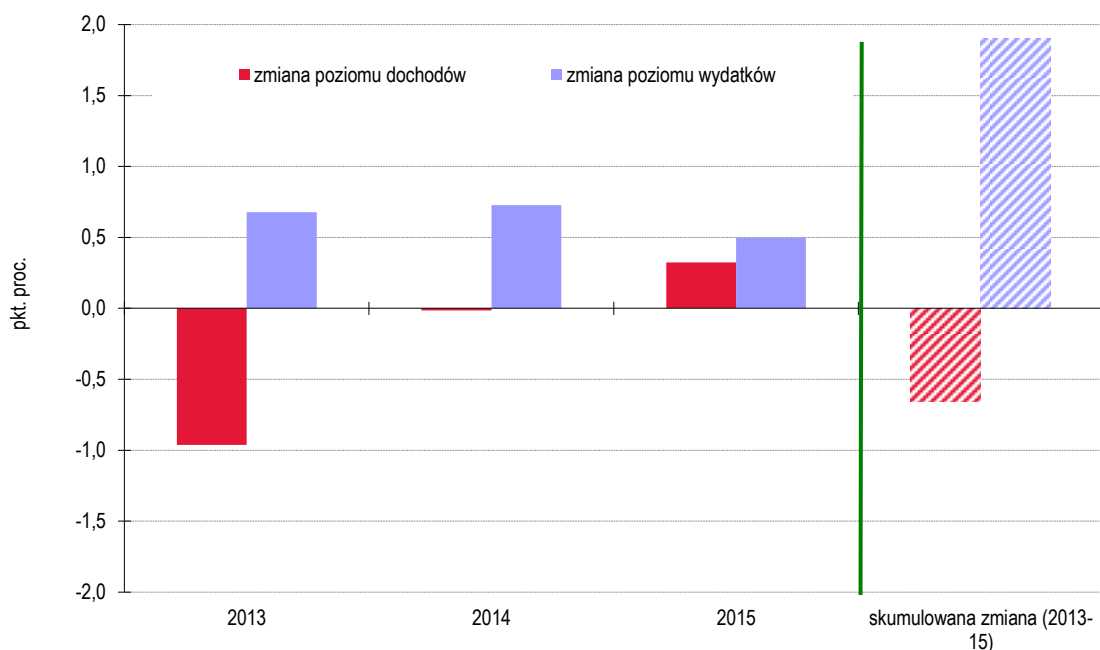
Wyżej omówione planowane efekty zmian systemowych (działań strukturalnych) oraz warunki makroekonomiczne, przy konserwatywnym założeniu o elastyczności podatkowej VAT względem bazy (elastyczność na poziomie 1) pozwalają prognozować nieznaczna poprawę relacji dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r., w stosunku do prognozowanego na rok bieżący, by w kolejnym roku (2016 r.) powrócić do zbliżonej relacji z 2014 r.

2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-15

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (według ESA'2010) wyniósł w 2013 r. 4,0% PKB i w stosunku do szacowanego w notyfikacji kwietniowej zmniejszył się o 0,3 pkt. proc. PKB, co oznacza jednocześnie wynik lepszy aż o 0,8 pkt. proc. PKB od prognozowanego w 2013 r. przez KE – będącego podstawą wydania rekomendacji Rady.

⁶ *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017* – pakiet ogłoszony przez Ministerstwo Finansów w dniu 15 kwietnia br. i opublikowany na http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1161625/pakiet_dzialan_podatkowych.doc

Wykres 4. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB



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

Źródło: Ministerstwo Finansów

Na poprawę wyniku sektora i tym samym rewizję dochodów i wydatków miało wpływ m.in. wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA'2010). Wskutek przeklasyfikowania do podsektora rządowego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego nastąpiła poprawa deficytu o ok. 1,4 mld zł. Wpływy do budżetu państwa z tytułu obniżenia funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego nie zostały tymczasem potraktowane jako dochód podsektora rządowego, co pogorszyło deficyt o 1 mld zł. Z kolei zmiana sposobu liczenia PKB spowodowała poprawę relacji wyniku sektora do PKB o 0,1 pkt. proc.

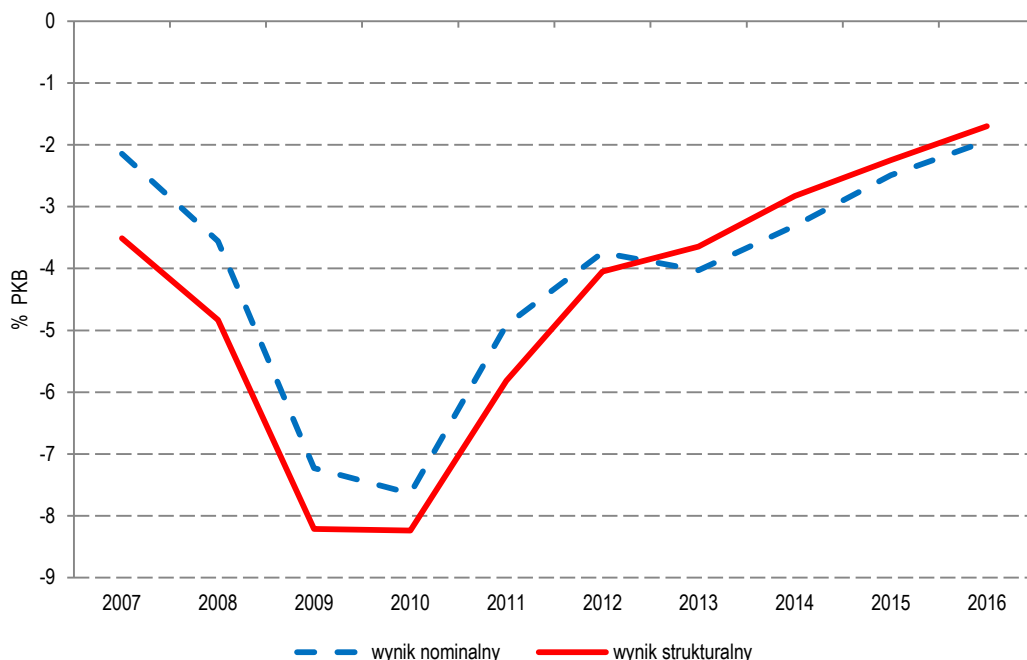
Rewizja metodologii, tj. przejście z ESA'95 na ESA'2010 oraz uaktualnienie danych zdeterminowały również prognozy deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2014-15. Według najnowszych szacunków, deficyt nominalny wyniesie 3,3% PKB w 2014 r. i 2,5% w 2015 r. W kolejnych latach przewiduje się dalszą konsolidację finansów publicznych, aż do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na poziomie -1% PKB najpóźniej w 2018 r.

Wynikająca ze stabilizującej reguły wydatkowej konsolidacja fiskalna przejawia się nie tylko w obniżaniu wydatków publicznych w relacji do PKB, ale także w stopniowej redukcji deficytu strukturalnego (por. wykres 5). Szacuje się, że deficyt strukturalny w 2013 r. wyniósł 3,6% PKB, natomiast w 2014 r. wyniesie 2,8% PKB, a w 2015 r. 2,3% PKB.

W efekcie w 2014 r. prognozowany wysiłek fiskalny, czyli zmiana wyniku strukturalnego, wyniesie 0,8 pkt. proc. PKB, na co złożą się: poprawa wyniku nominalnego o 0,7 pkt. proc. i wzrost wartości działań jednorazowych i tymczasowych o 0,1 pkt. proc. Z kolei w 2015 r., prognozowany wysiłek fiskalny wyniesie 0,6 pkt. proc. PKB, na co złożą się: ze znakiem dodatnim poprawa wyniku nominalnego o 0,8 pkt. proc. oraz ze znakiem ujemnym zmiana wartości działań jednorazowych i tymczasowych o 0,2 pkt. proc. Zarówno w 2014 r., jak i 2015 r. wpływ zmian składnika cyklicznego wyniku nominalnego nie będzie istotnie różnił się od zera, co wynika ze stabilizacji luki produktowej w okolicy -0,9% PKB w latach 2013-15. W kolejnych latach wysiłek fiskalny będzie spójny z

minimalnym benchmarkiem wskazanym w rekomendacjach Rady z lipca br., tj. będzie wynosił około 0,5 pkt. proc. rocznie.

Wykres 5. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie 2007-16



Źródło: Ministerstwo Finansów

Podsumowanie

Zgodnie z informacjami i prognozami przedstawionymi w niniejszym raporcie deficyt nominalny zostanie w 2015 r. zredukowany do 2,5% PKB, poniżej rekomendowanego przez Radę poziomu 2,8% PKB. Również w bieżącym roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3,3% PKB jest o 0,6 pkt. proc. mniejszy od rekomendowanego przez Radę. Z kolei w 2013 r. deficyt wyniósł 0,8 pkt. proc. PKB mniej niż cel budżetowy wyznaczony w rekomendacjach Rady i osiągnął 4,0% PKB.

Rząd pozostaje zdeterminowany, by ograniczać nierównowagę finansów publicznych w sposób niezagrożący średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. Kolejne lata będą więc zorientowane na osiągnięcie przez Polskę w 2018 r. średniookresowego celu budżetowego (MTO), czyli deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB. Osiągnięcie MTO i utrzymanie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie poniżej wartości referencyjnej 60% PKB zapewni w szczególności przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej wprowadzonej w 2013 r., wspierane przez podejmowane działania zwiększające efektywność wydatkowania.

Załącznik 1. Kluczowe działania rządu podjęte dla realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu

	łączny efekt 2014-15 mld zł	łączny efekt 2014-15 % PKB
DZIAŁANIA DYSKRECYJONALNE PODJĘTE W CELU REALIZACJI REKOMENDACJI RADY	46,058	2,66
DOCHODY	24,649	1,42
Dochody podatkowe	5,578	0,33
Zwiększenie stawki podatkowej na alkohol etylowy	0,780	0,05
Likwidacja zwrotu VAT w budownictwie	1,314	0,08
Zmiana zasad odliczania VAT przy nabyciu pojazdów samochodowych oraz przy ponoszeniu innych wydatków związanych z tymi pojazdami, w tym wpływ na PIT/CIT	0,914	0,05
Obniżenie dochodów podatkowych poprzez wprowadzenie ulgi na dzieci	-1,100	-0,06
Inne dochody podatkowe, w tym:	3,670	0,21
- zmiana zasad odliczania VAT przy nabyciu pojazdów samochodowych oraz przy ponoszeniu innych wydatków związanych z tymi pojazdami - wpływ na PIT/CIT		
- zniesienie zwolnienia z tytułu nabycia nieruchomości stanowiącej gospodarstwo rolne lub jego części, zniesienie wyłączenia dla umów sprzedaży w postępowaniu egzekucyjnym lub upadłościowym, a także likwidacja niższej stawki podatku leśnego		
- zamrożenie progów podatkowych		
- zniesienie ulgi na internet		
- ograniczenie kosztów uzyskania przychodów do wysokości 50% progu podatkowego dla osób korzystających z praw autorskich		
- objęcie spółek komandytowo-akcyjnych opodatkowaniem podatkiem CIT		
Dochody niepodatkowe	14,976	0,86
Zwiększenie składek emerytalnych do FUS (obniżenie do OFE)	10,900	0,63
Oskładkowanie umów zlecenia oraz wprowadzenie składki emerytalnej i rentowej od wynagrodzeń członków rad nadzorczych	0,623	0,04
Inne dochody niepodatkowe, w tym:	3,453	0,20
- rezerwacja częstotliwości w drodze aukcji elektronicznej (dywidenda cyfrowa)		
- uśrednienie podstawy wymiaru składki, a w konsekwencji podstawy wymiaru zasiłku, w przypadku krótszego niż 12 miesięcy podlegania ubezpieczeniu chorobowemu osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz innych grup osób, dla których podstawę wymiaru składek stanowi kwota zadeklarowana w wysokości przekraczającej najniższą podstawę wymiaru składki		
- wpływy z opłat za przejazd pobieranych w systemie ETC (via TOLL)		
- wpłata Lasów Państwowych do budżetu (saldo uwzględniające inwestycje na drogi)		
- dochody z aukcji uprawnień do emisji CO2		
- zwiększenie stawek opłat za odpłatne usługi producentów rolnych świadczone przez inspekcje i agencje wykonawcze		
Wzrost wydajności systemów dochodowych	4,095	0,24
Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej	3,870	0,22
Działania ZUS mające na celu zmniejszenie skali nadużyć oraz racjonalizację kosztów	0,165	0,01
WYDATKI	21,410	1,24
Świadczenia społeczne	10,875	0,63
Ograniczenie przywilejów uprawniających do wcześniejszego przejścia na emeryturę	7,287	0,42
Wydłużenie urlopu macierzyńskiego	-1,573	-0,09
Podniesienie wieku emerytalnego	4,900	0,28
Inne działania w zakresie świadczeń społecznych, w tym :	0,261	0,02
- świadczenia rodzinne i alimenty		
- likwidacja i ograniczenie becikowego		
- wprowadzenie zwolnień lekarskich płatnych tylko w 80% (służby mundurowe, sędziowie i prokuratorzy)		
Racjonalizacja wydatków administracyjnych	10,535	0,61
Zastąpienie płatności bezpośrednich dla rolników z budżetu płatnościami z drugiego filara	2,369	0,14
Zamrożenie wynagrodzeń w podsektorze rządowym i ubezpieczeń społecznych z uwzględnieniem podwyżek	3,131	0,18
Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego	-1,153	-0,07
Ograniczenie kosztów obsługi długu w wyniku zmian w systemie emerytalnym	5,200	0,31
Inne działania z zakresu racjonalizacji wydatków administracyjnych, w tym:	0,988	0,06
- zwiększenie dochodów z tytułu sprzedaży mienia z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa		
- wprowadzenie regulacji zezwalających na wspólną obsługę jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego		
- wprowadzenie e-zwolnień		
- e-deklaracje 2		
- dalsza konsolidacja zarządzania płynnością		

Załącznik 2. Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017. Stan wdrożenia na 30 września 2014 r.