



RZECZPOSPOLITA POLSKA

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

Warszawa, kwiecień 2014 r.

Spis treści

1. Sytuacja budżetowa w 2013.....	4
2. Działania podjęte w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu	9
3. Prognoza średniookresowa	13
Podsumowanie	21
Załącznik 1: Kluczowe działania rządu mające wpływ na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-15	22
Załącznik 2: <i>Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017</i>	23

Spis wykresów

Wykres 1. Luka produktowa w latach 2004-13.....	5
Wykres 2. Tempo nominalne indykatora bazy podatkowej VAT.....	7
Wykres 3. Różnica między wpływami VAT a indykatorem bazy VAT wyrażona w % wpływów z VAT (i2005 = 100) w porównaniu z luką produktową.....	7
Wykres 4. Zmiana luki produktowej na tle realnych zmian PKB w krajach UE.....	8
Wykres 5. Wpływ zmiany dochodów i wydatków na zmianę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB	11
Wykres 6. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych	14
Wykres 7. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych	16
Wykres 8. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB	19
Wykres 9. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	19

Wstęp

W 2009 r. Rada Ecofin (tj. ministrowie państw Unii Europejskiej do spraw finansów i gospodarki) stwierdziła występowanie w Polsce nadmiernego deficytu. Zaleciła wówczas jego skorygowanie do poniżej 3% PKB najpóźniej w 2012 r., m.in. poprzez zmniejszenie deficytu strukturalnego (tzw. wysiłek fiskalny) o przynajmniej 1¼ pkt. proc. PKB średnio w okresie 2010-12.

Szacunki przedstawione w *Programie konwergencji* z kwietnia 2013 r. wskazywały, że nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się w 2012 r. do 3,9% PKB (wobec 5% PKB w 2011 r.). Zarazem jednak, był on o 1 pkt. proc. PKB gorszy od założonego w *Programie* z 2012 r. Decydujący wpływ na niezrealizowanie celu budżetowego wywarło wyraźne pogorszenie koniunktury w otoczeniu zewnętrznym Polski, a w ślad za nim spowolnienie wzrostu gospodarczego w kraju. W efekcie dochody sektora w 2012 r. okazały się znacznie mniejsze od planowanych.

Z drugiej strony, średnioroczna poprawa wyniku strukturalnego w latach 2010-12 (1,4 pkt. proc. PKB¹) była większa od zalecanej przez Radę. Poziom nominalnego deficytu przekraczający wartość referencyjną 3% PKB oznaczał jednak, że procedura nadmiernego deficytu nie mogła zostać uchylona. Rada Ecofin, pozytywnie oceniając w czerwcu 2013 r. skuteczność działań podjętych dotychczas przez Polskę dla redukcji deficytu, przesunęła więc termin na zlikwidowanie nadmiernego deficytu o 2 lata, tj. do 2014 r.²

Pakt Stabilności i Wzrostu zobowiązuje państwa podlegające procedurze nadmiernego deficytu do przedkładania instytucjom unijnym i publikowania raportów z działań podjętych w związku z rekomendacjami Rady Ecofin. W raporcie z października 2013 r.³ Polska oszacowała, że nominalny deficyt sektora wzrośnie w 2013 r., mimo działań konsolidacyjnych, do 4,8% PKB. Podkreślono, że wzrost deficytu wynika niemal w całości z pogorszenia warunków cyklicznych, struktury wzrostu gospodarczego i związanego z tymi czynnikami spadku dochodów sektora. Mając na uwadze wpływ konsolidacji fiskalnej na wzrost gospodarczy, uznano, iż ograniczenie deficytu w 2013 r. do wyznaczonego w rekomendacjach Rady Ecofin poziomu 3,6% PKB miałoby charakter silnie procykliczny: zagrażałoby perspektywom wzrostu gospodarczego i niesłoby ze sobą istotne ryzyko recesji, jeszcze głębszego załamania dochodów podatkowych oraz dalszego zwiększenia deficytu sektora. Jednocześnie wskazano na podjęte działania na rzecz ograniczenia wzrostu deficytu, w tym przede wszystkim na nowelizację budżetu państwa na 2013 r., której elementem było ograniczenie wzrostu wydatków o 0,5% PKB.

Równocześnie we wspomnianym raporcie przewidywano osiągnięcie w 2014 r. jednorazowej nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 4,6% PKB oraz trwałe skorygowanie nadmiernego deficytu do 3% PKB w 2015 r. W listopadzie Komisja Europejska uznała⁴, na podstawie raportu oraz swoich najnowszych prognoz, że Polska nie podjęła skutecznych działań dla wdrożenia rekomendacji Rady z czerwca. Stwierdzono również, że dla zmniejszenia deficytu do poniżej 3% PKB w wyznaczonym przez Radę Ecofin czasie niezbędne byłoby podjęcie w 2014 r. dodatkowych działań o charakterze strukturalnym odpowiadających 1,6% PKB⁵. Tak wysoki roczny wysiłek strukturalny byłby znacznie większy niż poprawa deficytu strukturalnego poprzednio zalecana przez Radę Ecofin (średnio co najmniej 1¼ pkt. proc. PKB w okresie 2010-12 oraz 1,3% PKB na 2013 r.), mimo że deficyt sektora był znacznie mniejszy niż w 2009 r., a dług pozostawał poniżej progu 60% PKB. Co więcej, zlikwidowanie nadmiernego deficytu w 2014 r. skutkowałoby znaczącym obniżeniem tempa wzrostu PKB, które i tak kształtowało się znacząco poniżej potencjału.

Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, Komisja Europejska uznała za potrzebne określenie nowego terminu skorygowania nadmiernego deficytu. W konsekwencji Rada Ecofin przyjęła w dniu 10 grudnia 2013 r. kolejne

¹ Szacunek zgodnie z ówczesną prognozą i metodologią stosowaną przez Komisję Europejską.

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

³ Dostępny na stronie Ministerstwa Finansów pod linkiem: [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.](#)

⁴ Dokument roboczy służb Komisji. Analiza sytuacji budżetowej w Polsce po przyjęciu zalecenia Rady dla Polski z dnia 21 czerwca 2013 r. mającego na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego, dostępny na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2013-11-15_pl_communication_swd_pl.pdf

⁵ Szacunek zgodnie z ówczesną prognozą i metodologią stosowaną przez Komisję Europejską.

rekomendacje dla Polski⁶, przesuwając termin zlikwidowania nadmiernego deficytu na 2015 r. W nowych rekomendacjach sformułowano cele budżetowe dla Polski w okresie 2013-15 jako deficyty nominalne odpowiednio: 4,8% PKB, 3,9% PKB i 2,8% PKB (z wyłączeniem wpływu transferu aktywów z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Rada Ecofin stwierdziła też, że osiągnięcie celów budżetowych wymaga poprawy wyniku strukturalnego (czyli tej części deficytu nominalnego, na którą rząd ma bezpośredni wpływ przez realizowaną politykę) o 1% PKB w 2014 r. oraz 1,2% PKB w roku następnym⁷. W porównaniu do jesiennych prognoz Komisji Europejskiej⁸ 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.

Jednocześnie Rada wyznaczyła Polsce termin 15 kwietnia 2014 r. na podjęcie skutecznych działań dla redukcji nadmiernego deficytu oraz poinformowanie o nich Komisji i Rady.

W związku z rekomendacjami Rady dla Polski, w tym dla zapewnienia spójności działań podejmowanych przez administrację rządową z celem zlikwidowania nadmiernego deficytu, Ministerstwo Finansów zainicjowało uzgodnienia na szczeblu międzyresortowym, które odbywały się na forum Rady Ministrów (17 grudnia 2013 r. oraz 4 lutego br.) oraz w formacie członków Komitetu Rady Ministrów i dyrektorów generalnych poszczególnych resortów (13 lutego br.). Rekomendacje Rady były ponadto przedmiotem dyskusji w parlamencie: w sejmowych komisjach do spraw Unii Europejskiej (9 stycznia br.) oraz Finansów Publicznych (12 marca br.) i w senackiej komisji Spraw Unii Europejskiej (4 marca br.).

Niniejszy raport z działań podjętych w związku z rekomendacjami Rady Ecofin przedstawia informację o sytuacji gospodarczej i budżetowej w Polsce w ostatnich miesiącach oraz o działaniach dla zlikwidowania nadmiernego deficytu, wypracowanych w efekcie wspomnianych konsultacji. Uszczegółowienie poniższych informacji, jak również działań dla wdrożenia wszystkich zaleceń Rady dotyczących polskiej polityki budżetowej zostanie zaprezentowane w aktualizacji *Programu konwergencji*, która zostanie przesłana do Komisji Europejskiej i Rady Ecofin do końca kwietnia br.

1. Sytuacja budżetowa w 2013

Od początku ubiegłego roku – po okresie słabego wzrostu w 2012 r. – miało miejsce stopniowe przyspieszenie tempa wzrostu aktywności w gospodarce polskiej (kw/kw, sa). W efekcie poziom PKB w IV kw. był już o 2,7% wyższy niż rok wcześniej, a dane były przy tym lepsze od przewidywań. W wyraźnym trendzie wzrostowym utrzymywał się eksport, któremu sprzyjała wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, a od II kw. 2013 r. także poprawa dynamiki aktywności na polskich głównych rynkach eksportowych. Znalazło to swoje odbicie w wyższej dynamice produkcji przemysłowej, a w II połowie roku - także inwestycji. Zarysowała się też poprawa sytuacji na rynku pracy, przejawiająca się wzrostem popytu na pracę i spadkiem bezrobocia, przy wciąż jednak ograniczonej presji płacowej. W efekcie w tendencji wzrostowej znalazły się sprzedaż detaliczna i konsumpcja prywatna, których tempo wzrostu w IV kw. wyraźnie przyspieszyło. Od II połowy ubiegłego roku coraz większą

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0906:FIN:PL:HTML>

⁷ Szacunek zgodnie z ówczesną prognozą i metodologią stosowaną przez Komisję Europejską.

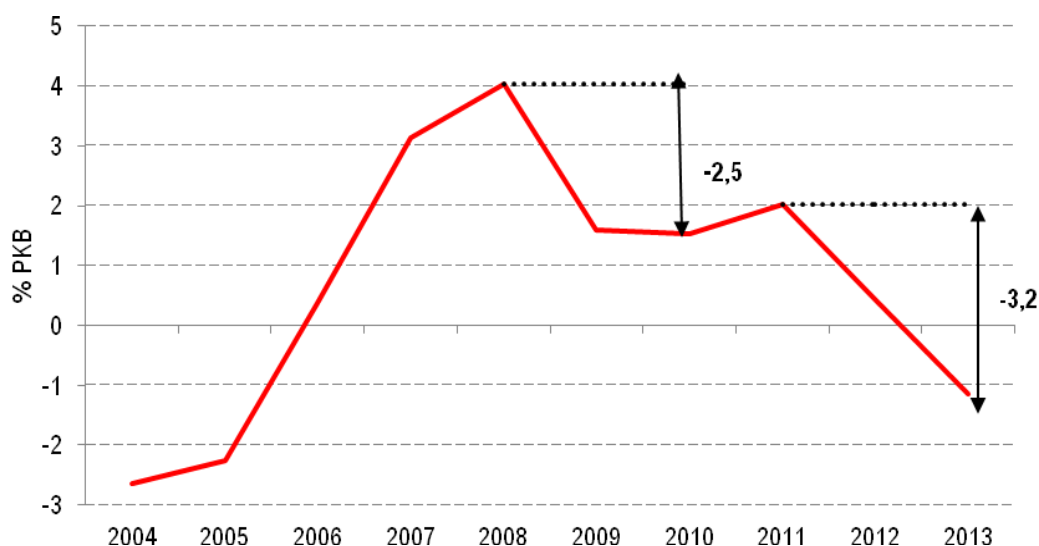
⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee7_en.pdf

rolę we wzroście PKB (w ujęciu r/r) zaczął odgrywać popyt krajowy, zarówno konsumpcyjny, jak i inwestycyjny, chociaż głównym czynnikiem wzrostu pozostał eksport netto.

Mimo obserwowanej w trakcie ubiegłego roku stopniowej poprawy większości kategorii makroekonomicznych, ich przeciętne zmiany w całym 2013 r. były z reguły mniej korzystne niż rok wcześniej. PKB zwiększył się o 1,6%, tj. mniej niż w 2012 r. (2,0%). Obniżenie tempa wzrostu gospodarczego to w dużej mierze efekt utrzymującej się słabej koniunktury w pozostałych krajach UE, zwłaszcza tych należących do strefy euro.

Dynamika realna PKB w 2013 r. była wprawdzie dodatnia, jednak wyraźnie niższa niż wskazywałoby potencjalne tempo wzrostu gospodarki polskiej szacowane na ok. 3,2%⁹. Konsekwencją słabszego tempa wzrostu gospodarczego w okresie 2012-13 było szybkie domknięcie luki produktowej, która jeszcze w 2011 r. była na relatywnie wysokim poziomie plus 2,0% potencjalnego PKB. Szacuje się, że w 2013 r. poziom rzeczywistego PKB spadł poniżej poziomu potencjalnego, czego efektem była ujemna luka produktowa w skali ok. minus 1,2% potencjalnego PKB. Łącznie w okresie 2012-13 luka produktowa pogorszyła się aż o 3,2 pkt. proc., czyli znacznie głębiej niż w okresie kryzysu finansowego (2009-10), kiedy zmiana luki wyniosła 2,5 pkt. proc. Oznacza to istotne pogorszenie warunków cyklicznych dla prowadzenia działalności gospodarczej i polityki gospodarczej.

Wykres 1. Luka produktowa w latach 2004-13



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Stagnacja popytu krajowego i negatywna luka produktowa spowodowały, że inflacja przez cały ubiegły rok utrzymywała się na niskim poziomie. Od grudnia 2012 r. pozostawała ona poniżej celu inflacyjnego NBP, a od lutego 2013 r. także poniżej dolnej granicy dopuszczalnego odchylenia od tego celu. Bardzo niski poziom inflacji to – oprócz słabej presji popytowej i w efekcie niskiej inflacji bazowej – także efekt stabilizacji cen na światowych rynkach surowcowych. W grudniu inflacja wyniosła tylko 0,7% w skali rocznej (wobec 2,4% w analogicznym miesiącu rok wcześniej), a średnioroczna inflacja obniżyła się do 0,9% z 3,7% w 2012 r. O słabej presji inflacyjnej w gospodarce świadczy również fakt, że w 2013 r. zarówno ceny produkcji sprzedanej przemysłu, jak i ceny produkcji budowlano-montażowej były niższe niż rok wcześniej.

W 2013 r. kontynuowana była konsolidacja fiskalna zapoczątkowana w 2011 r. Po redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. o 1,2 pkt. proc. PKB w stosunku do roku 2011, deficyt w 2013 r. ukształtował się na poziomie wyższym niż w roku poprzednim, tj. 4,3% PKB (wobec 3,9% PKB w 2012 r.). Warto podkreślić, że wzrost deficytu wynikał przede wszystkim ze spadku dochodów w relacji do PKB o 0,8 pkt. proc. PKB w stosunku do roku poprzedniego. Konsolidacja, podobnie jak w 2012 r., została osiągnięta głównie po

⁹ Szacunki potencjalnego PKB i luki produktowej zgodne są z najnowszą metodologią Komisji Europejskiej.

stronie wydatkowej. Relacja wydatków krajowych¹⁰ do PKB ukształtowała się w ubiegłym roku na poziomie 40,4%, tj. o 0,2 pkt. proc. niższym niż w 2012 r.

W 2013 r. wydatki na inwestycje publiczne zmniejszyły się o 0,7 pkt. proc. PKB, w tym wydatki na inwestycje podsektora centralnego aż o 0,6 pkt. proc. PKB. Tak znaczny spadek w tym podsektorze (o 26,9% r/r) wynika głównie z mniejszych wydatków infrastrukturalnych realizowanych przez Krajowy Fundusz Drogowy w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*. Inwestycje podsektora samorządowego zmniejszyły się o 0,1 pkt. proc. PKB, tj. o 1,5% r/r, podczas gdy w 2012 r. spadek wynosił aż 17,8% r/r.

W 2013 r. spożycie publiczne wzrosło nominalnie o 3,8 % r/r (wobec 3,5% r/r w 2012 r.), a realnie o 2,8% r/r. Wzrost ten był wypadkową z jednej strony spadku kosztów pracy, z drugiej zaś wzrostu zużycia pośredniego, tj. zakupów sektora publicznego. Ograniczenie wydatków na koszty pracy w relacji do PKB o 0,1 pkt. proc. było możliwe głównie dzięki zamrożeniu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych oraz ograniczeniu, w podsektorze samorządowym wzrostu kosztów pracy do tempa wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Zamrożenie wynagrodzeń w podsektorze rządowym, stanowiących punkt odniesienia dla innych jednostek sektora finansów publicznych, wpływa pośrednio na zachowania w zakresie kształtowania płac poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (poprzez występowanie efektu demonstracyjnego). Ponadto, w 2013 r. miał miejsce wzrost zużycia pośredniego, tj. zakupów sektora publicznego, o 0,2 pkt. proc. PKB, przy czym krajowego zużycia pośredniego o 0,1 pkt. proc. PKB (głównie w podsektorze samorządowym).

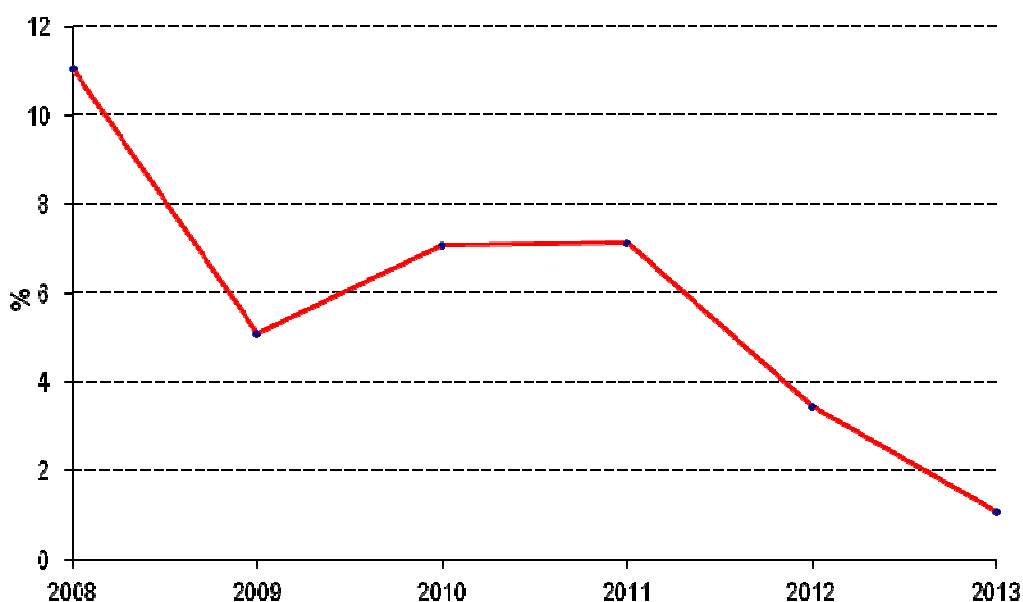
Równoległe do działań konsolidacyjnych rząd podejmuje też działania służące przeciwdziałaniu negatywnym trendom demograficznym, tj. m.in. działania w ramach polityki prorodzinnej (por. rozdział 3). W konsekwencji w 2013 r. odnotowano wzrost nominalny kategorii świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze o 5,4% r/r, a w relacji do PKB odnotowano wzrost o 0,4 pkt. proc. PKB.

Spadek relacji dochodów ze źródeł krajowych do PKB wyniósł w 2013 r. aż 0,7 pkt. proc., pomimo wprowadzenia zmian systemowych opisanych w *Programie konwergencji. Aktualizacja 2013*. Gorsze niż przewidywano wykonanie dochodów w 2013 r. było głównie spowodowane słabszym niż planowano wykonaniem dochodów podatkowych z VAT, które z kolei wynikało z pogorszenia się otoczenia makroekonomicznego i pogłębienia luki produktowej. W 2013 r. ważony stawkami VAT indyktor bazy¹¹ tego podatku wzrósł jedynie o ok. 1,0%. Struktura wzrostu gospodarczego w latach 2012-13 przekłada się w sposób negatywny na makroekonomiczną bazę podatku VAT. Od 2008 r. obserwuje się niekorzystny trend w kształtowaniu się bazy podatku VAT co obrazuje poniższy wykres przedstawiający roczne tempo wzrostu indykatora bazy VAT (suma nominalnych wartości spożycia prywatnego oraz inwestycji i zużycia netto sektora finansów publicznych).

¹⁰ Po oczyszczeniu o wydatki finansowane ze środków Unii Europejskiej, dla których beneficjentem ostatecznym są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wydzielenie tej kategorii jest o tyle istotne, że – zgodnie z metodyką ESA'95 – wpływ środków unijnych na deficyt jest neutralny, tj. dochody sektora z UE wykazywane są w wielkości wydatków sektora finansowanych ze środków z UE, niezależnie od kasowych przepływów. W rezultacie, wydatki finansowane ze środków UE są zawsze neutralne dla deficytu sektora. Udział wydatków ogółem w PKB obniżył się w Polsce w 2013 r. o 0,2 pkt. proc., ale – jak wyżej zaznaczono – z punktu widzenia wpływu na deficyt sektora ocenie należy poddać zmianę wydatków krajowych. Analogicznie, analizując wpływ zmiany dochodów na wynik sektora, należy uwzględnić dochody ze źródeł krajowych.

¹¹ Wazona suma spożycia prywatnego, zakupów netto i inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wykres 2. Tempo nominalne indykatora bazy podatkowej VAT

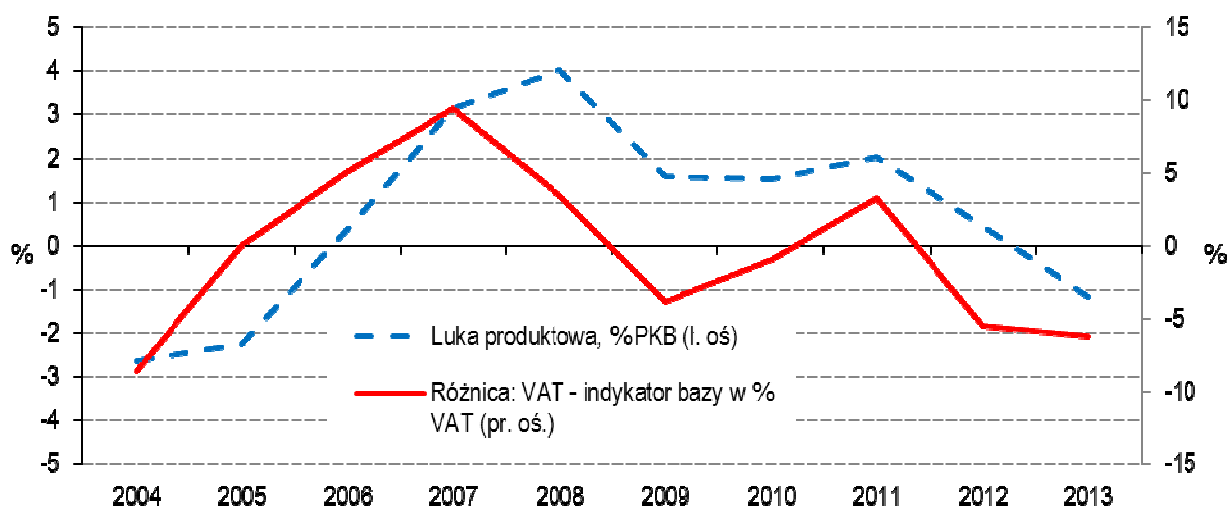


Źródło: Ministerstwo Finansów.

Spowolnienie tempa wzrostu bazy VAT było szczególnie widoczne w latach 2012-13 (por. wykres 2). Efekty kolejnego z rzędu spowolnienia wzrostu gospodarczego, szczególnie silnego w obszarze konsumpcji prywatnej – głównego elementu bazy podatkowej, zostały spotęgowane przez procykliczny charakter podatków (obserwowana w Polsce elastyczność podatków względem PKB, jak również względem indykatora bazy podatkowej jest procykliczna), wzmacniający działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Wykres 3 prezentuje zależność pomiędzy „luką podatkową VAT” a pozycją w cyklu koniunkturalnym. W cyklu koniunkturalnym występuje dużo silniejsza reakcja „luki podatkowej”, co świadczy o procykliczności elastyczności podatkowej.

Wykres 3. Różnica między wpływami VAT a indykátorem bazy VAT wyrażona w % wpływów z VAT (i2005 = 100) w porównaniu z luką produktową



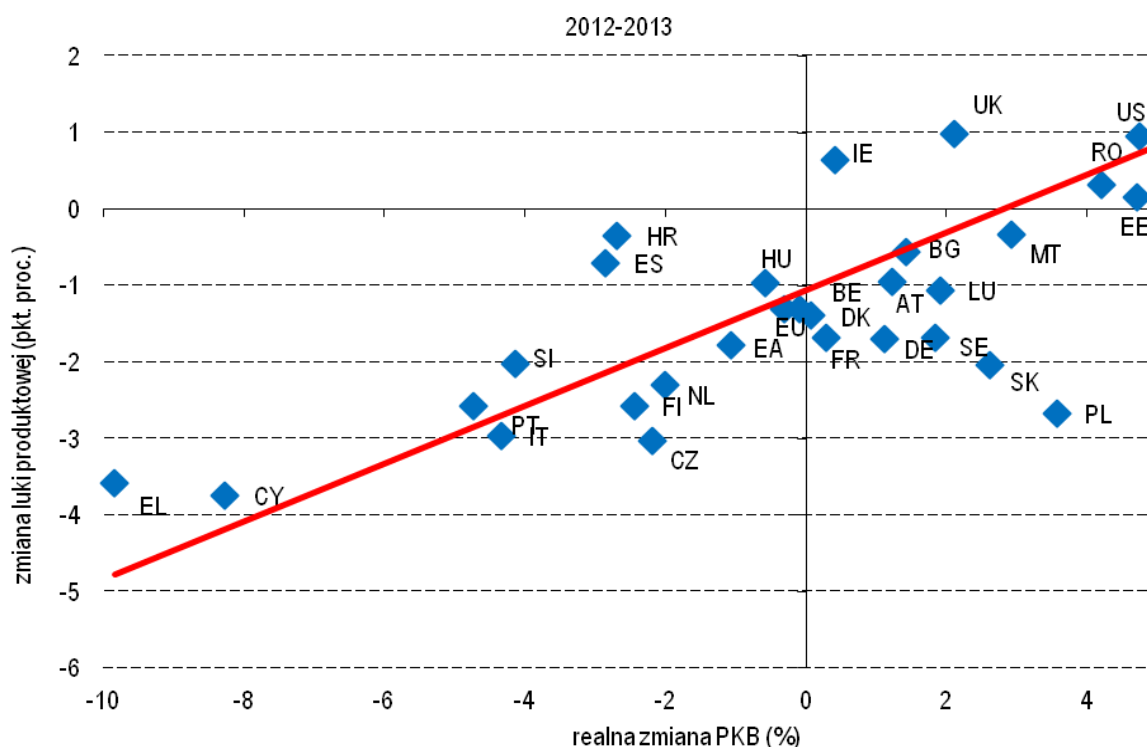
Objaśnienia: indykator bazy VAT to spożycie prywatne, inwestycje i zakupy netto sektora instytucji rządowych i samorządowych

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Uwzględniając procykliczny charakter elastyczności podatkowych, należy stwierdzić, że w latach 2012-13 warunki gromadzenia dochodów podatkowych były wyjątkowo niesprzyjające pomimo wzrostu gospodarczego. Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej dotyczącymi luki produktowej, w roku ubiegłym odchylenie komponentu cyklicznego PKB od potencjalnego poziomu wzrostu gospodarczego osiągnęło swoje minimum, którego poziom był najniższy od wstąpienia Polski do UE. Oznacza to, że warunki cykliczne dla gromadzenia dochodów były najgorsze od 2004 r. Pogorszenie koniunktury w Polsce w latach 2012-13 było jednym z najgłębszych w UE, obok Cypru, Grecji, Czech i Włoch (por. wykres 4). W Polsce jednak, w przeciwieństwie do wspomnianych krajów, wzrost gospodarczy był dodatni. To nietypowe kształtowanie się warunków cyklicznych w Polsce (największe z obserwowanych odchylenie od linii trendu reprezentującej średnią zależność pomiędzy zmianą luki produktowej i realnego PKB) wskazuje, że w naszym kraju, pomimo negatywnych skutków kryzysu finansowego, udało się utrzymać relatywnie wysokie tempo wzrostu potencjalnego PKB. W tym kontekście jednak obserwowany w Polsce dodatni wzrost gospodarczy, ale na niewielkim poziomie, ok. 1,6%, oznacza dla finansów publicznych sytuację zbliżoną do obserwowanej w innych krajach w okresie recesji gospodarczej.

W sytuacji znacznego osłabienia koniunktury gospodarczej uwidoczniły się również dodatkowe efekty cykliczne związane z działaniem automatycznych stabilizatorów. W 2013 r. wpływy z podatku CIT były znacznie niższe niż rok wcześniej (o ponad 10%). Tak niska dynamika wpływów z CIT była po części spowodowana znacznym pogorszeniem bieżących wyników przedsiębiorstw. Dodatkowo na niskie wykonanie dochodów z tego podatku wpływ, poprzez mechanizm rozliczenia rocznego, miał również opóźniony efekt słabej koniunktury w 2012 r. W sposób negatywny na poziom dochodów podatkowych w 2013 r. oddziaływał również obserwowany wzrost zaległości podatkowych, szczególnie w podatku VAT. Udział tych zaległości rósł, mimo zwiększenia intensywności kontroli skarbowych.

Wykres 4. Zmiana luki produktowej na tle realnych zmian PKB w krajach UE



Źródło: Ameco, Ministerstwo Finansów.

Dodatkowo na poziom dochodów negatywny wpływ miało słabsze od oczekiwanego wykonanie dochodów z CIT, silnie uzależnionym od wahań koniunktury. Na realizację wpływów z CIT w 2013 r. wpłynęło również dużo niższe niż planowano (i niższe niż w poprzednim roku) saldo rozliczenia rocznego za 2012 r.

W przypadku pozostałych dochodów podatkowych wykonanie było zbliżone do prognoz, jednakże i tu widoczne były efekty spowolnienia gospodarczego. W szczególności dotyczyło to podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Wpływy z podatku PIT były nieznacznie wyższe niż planowano.

Tylko dzięki wzmoczonej dyscyplinie wydatkowej i podjęciu już w trakcie ubiegłego roku dodatkowych działań konsolidacyjnych udało się uniknąć większego wzrostu deficytu w 2013 r.

2. Działania podjęte w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu

Konsolidacyjne działania rządu doprowadziły w latach 2010-13 do ograniczenia wydatków o 2,8 pkt. proc. PKB. Z kolei wydatki po oczyszczeniu o te finansowane ze środków Unii Europejskiej, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, zostały zmniejszone aż o 3,2 pkt. proc. PKB. Taka skala ograniczenia wydatków była możliwa m.in. dzięki:

- obowiązującej od 2011 r. wydatkowej regule dyscyplinującej (art. 112a *ustawy o finansach publicznych*), ograniczającej tempo wzrostu wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków sztywnych do 1% realnie w skali roku. W 2013 r. reguła ta została zastąpiona – poprzez zmianę *ustawy o finansach publicznych* – trwałą, antycykliczną, stabilizującą regułą wydatkową. Celem reguły jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem zapobieganie konieczności nadmiernego zaostrzenia polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego. Stabilizującą regułą wydatkową pomocniczo zastosowaną przy opracowywaniu budżetu na rok 2014, a w sposób wiążący będzie stosowana począwszy od ustawy budżetowej na rok 2015;
- ograniczeniu (od 2011 r.) funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych poprzez przyjęcie generalnej zasady o jego zamrożeniu na nominalnym poziomie z roku poprzedniego;
- okresowemu (w czasie, gdy Polska podlega procedurze nadmiernego deficytu) zakazowi przyjmowania przez rząd projektów ustaw, których skutkiem może być spadek dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów oraz projektów powodujących zwiększenie wydatków (art. 112 c *ustawy o finansach publicznych*). Regulacja ta pod koniec 2013 r. została zastąpiona stabilizującą regułą wydatkową;
- aktualnie obowiązującym – zmodyfikowanym w 2009 r. – regułem fiskalnym dla samorządów:
 - zasadzie co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego wynikającej z art. 242 *ustawy o finansach publicznych* (od 2011 r.);
 - indywidualnym limitem zadłużenia – określonym w art. 243 *ustawy o finansach publicznych* (od 2014 r. – limit obliczany będzie na podstawie trzyletniej średniej ruchomej, po raz pierwszy za lata 2011-13). W 2013 r., w celu ułatwienia absorpcji środków z UE, zmodyfikowano regułę, poszerzając krąg wyłączeń o spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków z bezzwrotnej pomocy z UE, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanym tymi zobowiązaniami;
- ograniczeniu przywilejów uprawniających do wcześniejszego przejścia na emeryturę;
- ograniczeniu od 2011 r. wysokości zasiłku pogrzebowego do 4 tys. zł – a następnie utrzymywaniu kwoty zasiłku na niezmiennym poziomie przez następne lata;
- wprowadzeniu kryterium dochodowego uprawniających do otrzymania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka.

Z kolei po stronie dochodowej najważniejszymi działaniami strukturalnymi były:

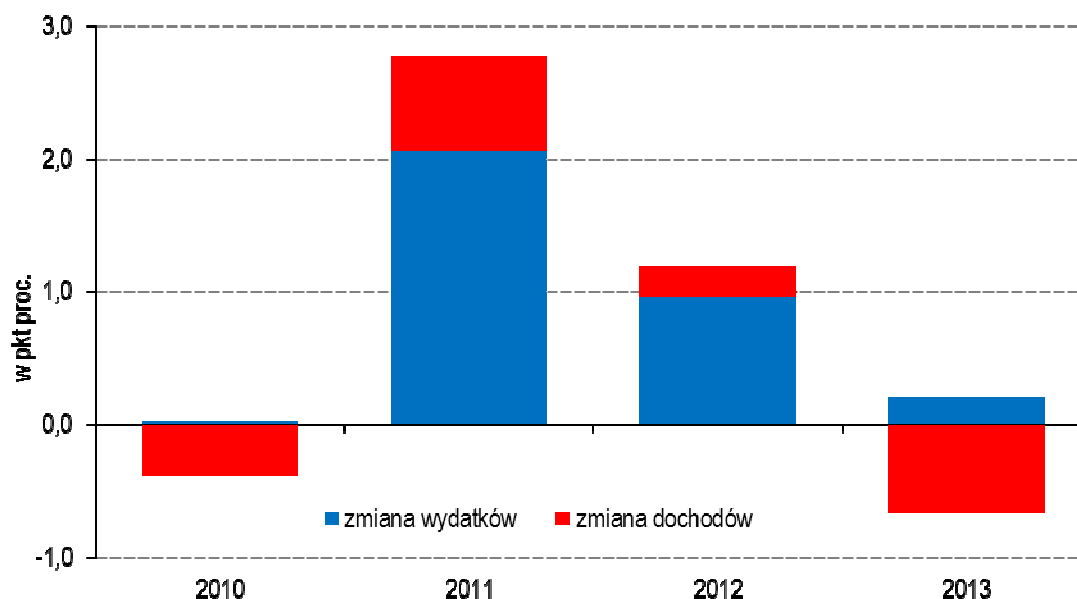
- ograniczenie części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do OFE (część przekazywana do OFE została zmniejszona od maja 2011 r. z 7,3% podstawy wymiaru do 2,3%);
- podwyższenie stawek VAT z 22% do 23% i z 7% na 8%, przy równoczesnym zmniejszeniu stawki z 7% do 5% na podstawowe towary żywnościowe (od stycznia 2011 r.);

- podwyższenie składki rentowej stanowiącej obciążenie pracodawcy o 2 pkt. proc. (od lutego 2012 r.);
- ograniczenie możliwości odliczenia podatku VAT naliczonego przy nabyciu samochodów osobowych z homologacją ciężarową i paliwa wykorzystywanego do ich napędu (od początku 2011 r.);
- podwyższenie akcyzy na olej napędowy i opłaty paliwowej (od stycznia 2012 r.);
- podwyższenie akcyzy na papierosy (corocznie od 2010 r.);
- zniesienie ulgi na biokomponenty w akcyzie (od maja 2011 r.);
- utrzymanie na nominalnym poziomie z 2009 r. progów podatkowych i zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu w PIT;
- zmiany w podatku od zysków z lokat bankowych ograniczające możliwość unikania tego podatku (wprowadzone w 2012 r.);
- wprowadzenie opłaty za korzystanie z niektórych zasobów złóż naturalnych (podatku od wydobycia miedzi i srebra od kwietnia 2012 r.);
- rozszerzenie stosowania mechanizmu *reverse charge* (poszerzenie katalogu wyrobów w odniesieniu do których stosuje się wspomniany mechanizm od 2013 r.);
- wprowadzenie solidarnej odpowiedzialności w VAT nabywcy za zobowiązania podatkowe sprzedawcy wyrobów stalowych oraz paliw (do których nie ma zastosowania mechanizm odwrotnego obciążenia) i złota nieobrobionego, a także dla sprzedawców tych towarów (od 2013 r.);
- zmianę stawki podatku VAT na usługi pocztowe niepowszechne, świadczone przez operatora publicznego, do poziomu 23% (od kwietnia 2013 roku);
- ograniczenie 50% kosztów uzyskania przychodów z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych (od stycznia 2013 r.);
- ograniczenie ulgi internetowej i modyfikacja ulgi na dzieci (od stycznia 2013 r.);
- objęcie podatkiem akcyzowym suszu tytoniowego, który był nielegalnie wykorzystywany jako produkt tytoniowy nieobjęty podatkiem akcyzowym (od 2013 r.);
- objęcie akcyzą gazu ziemnego do celów opałowych, z wyjątkiem gospodarstw domowych (od listopada 2013 r.);
- obniżenie limitu uprawniającego podatników do zwolnienia z obowiązku prowadzenia ewidencji kasowej (z 40 tys. zł do 20 tys. zł) (od stycznia 2013 roku);
- wprowadzenie systemu aukcji sprzedaży praw do emisji CO₂ (w 2013 r.).

Pomimo tak licznych i o znacznym efekcie działań strukturalnych dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2010-13 zwiększyły się zaledwie o 0,4 pkt. proc. PKB, przy czym dochody po oczyszczeniu o te finansowane ze środków Unii Europejskiej, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych spadły o 0,1 pkt. proc. Było to głównie efektem słabego popytu krajowego, niekorzystnej dla finansów publicznych struktury wzrostu gospodarczego (zwiększenie wkładu eksportu netto), bardzo niskiej inflacji oraz – co szczególnie istotne - procykliczności dochodów podatkowych (por. rozdział 1). Negatywny wpływ na dochody sektora wywarły także problemy z przestrzeganiem przepisów podatkowych.

W efekcie w 2013 r. miało miejsce wyhamowanie tempa konsolidacji fiskalnej. Podczas gdy deficyt nominalny w 2011 r. został ograniczony o 2,8 pkt. proc. PKB, a rok później o dalsze 1,2 pkt. proc. PKB, w 2013 r. deficyt wzrósł i osiągnął 4,3% PKB, tj. o 0,4 pkt. proc. więcej niż w 2012 r.

Wykres 5. Wpływ zmiany dochodów i wydatków na zmianę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB



Objaśnienia: z dochodów i wydatków wyłączono środki z bezzwrotnej pomocy unijnej, których wpływ na wynik sektora jest neutralny.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Konsekwencją pogorszenia się sytuacji fiskalnej było przyjęcie w grudniu 2013 r. przez Radę Ecofin nowych rekomendacji dla Polski¹² w ramach procedury nadmiernego deficytu. Termin zlikwidowania nadmiernego deficytu został w nich przesunięty na 2015 r. Zgodnie z nowymi rekomendacjami, Polska powinna ograniczyć deficyt do 3,9% PKB w 2014 r. (z prognozowanego wówczas na 2013 r. poziomu 4,8% PKB) i następnie do 2,8% PKB w 2015 r. z wyłączeniem wpływu transferu aktywów OFE. Rada Ecofin oceniła, że osiągnięcie celów budżetowych wymaga poprawy wyniku strukturalnego (czyli tej części deficytu nominalnego, na którą rząd ma bezpośredni wpływ przez realizowaną politykę) o 1% PKB w 2014 r. oraz 1,2% PKB w roku następnym¹³. W porównaniu do jesiennych prognoz Komisji Europejskiej 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.

Konsekwentna realizacja przez rząd opisanych powyżej działań, zarówno wdrożonych wcześniej, a mających skutki w 2013 r. i latach kolejnych, jak i nowych działań (wdrażanych w II połowie 2013 r., tj. m.in. ograniczenie wydatków o 0,5% PKB przy okazji nowelizacji ustawy budżetowej i wprowadzenie zmian podatkowych ograniczających wyludzenia) spowodowała, że już w 2013 r. deficyt wyniósł 4,3% PKB, tj. znacznie poniżej poziomu rekomendowanego przez Radę celu budżetowego 4,8% PKB. Biorąc pod uwagę fakt, że w ubiegłym roku realny wzrost PKB ukształtował się tylko nieznacznie powyżej prognozowanego na potrzeby krajowych projekcji budżetowych (1,6% wobec 1,5% w nowelizacji budżetu państwa), a luka produktowa była ujemna, najniższa od wstąpienia Polski do UE i jedna z najniższych w UE, lepszy od prognozowanego wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r. należy uznać za efekt działania przede wszystkim czynników strukturalnych.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0906:FIN:PL:HTML>

¹³ Szacunki zgodnie z ówczesną prognozą i metodologią stosowaną przez Komisję Europejską.

W związku ze wspomnianymi rekomendacjami Rady z 10 grudnia ub.r. Polska postanowiła oprócz utrzymania w mocy działań, które poprzez swój mechanizm, corocznie – w warunkach wzrostu gospodarczego - obniżają deficyt¹⁴ wprowadzić dalsze działania. Na 2014 r. zostały zaplanowane i wdrożone:

— w podatku akcyzowym:

- podwyżka stawki akcyzy na papierosy (od początku 2014 r.),
- podwyżka stawki akcyzy na alkohol etylowy (od początku 2014 r.);

— w podatku VAT:

- utrzymanie (do 2016 r.) podwyższonych stawek VAT na niezmiennym poziomie – pierwotnie planowano obniżenie wszystkich stawek VAT od początku 2014 r. o 1 pkt. proc.,
- likwidacja możliwości uzyskania zwrotu części podatku VAT od niektórych wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe (*ustawa o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych*),
- zmiany w zakresie możliwości odliczania podatku naliczonego przy zakupie samochodów z tzw. kratką oraz paliw do ich napędu – co jest związane z zakończeniem obecnie obowiązującej derogacji na stosowanie ograniczeń w tym obszarze,
- wprowadzenie systemu *mini one-stop-shop* od 2014 r. – zmiana będzie polegała na zmianie miejsca świadczenia usług w odniesieniu do usług telekomunikacyjnych, nadawczych, radiowych i telewizyjnych oraz świadczonych drogą elektroniczną na rzecz osób niebędących podatnikami;

— w podatku CIT:

- wprowadzenie opodatkowania spółek komandytowo-akcyjnych,
- wyłączenie prawa do korzystania ze zwolnienia od podatku CIT wypłat dywidend i innych dochodów (przychodów) z tytułu udziału w zyskach osób prawnych podlegających odliczeniu w spółce wypłacającej oraz sposobu określania przychodów świadczeń w naturze (od 2015 r.);

— zmiany w zasadach odliczania VAT od samochodów służbowych używanych dla celów prywatnych (pozytywny wpływ na dochody z podatków dochodowych);

— wpłaty w latach 2014-15 do budżetu państwa przez PGL Lasy Państwowe po 800 mln złotych rocznie; począwszy od 2016 r., będzie obowiązywał system wpłat do budżetu centralnego z Lasów Państwowych w wysokości 2% uzyskanych przez Lasy Państwowe przychodów ze sprzedaży drewna;

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

— utworzenie przy centralnej ewidencji pojazdów Krajowego Punktu Kontaktowego;

— odstąpienie od wdrożenia mechanizmu umożliwiającego podatnikom podatku dochodowego od osób prawnych przekazywanie 1% podatku na rzecz jednostek naukowych – zgodnie z decyzją Rady Ministrów, kwestie te będą uzależnione od stanu finansów publicznych.

Dodatkowo, trwają prace nad:

— oskładkowaniem umów cywilnoprawnych, w szczególności zbiegów umów zlecenia oraz wprowadzeniem składki emerytalnej i rentowej od wynagrodzeń członków rad nadzorczych;

— likwidacją niższej 50% stawki podatku leśnego dla lasów ochronnych;

¹⁴ Przykładem takich działań jest: stały nominalny poziom progów podatkowych i zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu w PIT – co powoduje coroczną, dodatkową podwyżkę efektywnej stawki podatkowej; zamrożenie funduszu wynagrodzeń w podsektorze rządowym i ubezpieczeń społecznych czy utrzymywanie na stałym nominalnym poziomie np. zasiłku pogrzebowego – które z kolei obniżają poziom wydatków w relacji do PKB. Przytoczone przykłady powodują trwałe tzw. wyrastanie z deficytu w relacji do PKB.

- ograniczeniem preferencji w opodatkowaniu nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, które nie mogą być wykorzystywane do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych, do budynków i budowli z wyłączeniem gruntów i pod warunkiem uzyskania wskazanej decyzji organu nadzoru budowlanego;
- zniesieniem zwolnienia z tytułu nabycia własności nieruchomości stanowiących gospodarstwo rolne lub jego część z podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych.

Ponadto, terminowemu zlikwidowaniu nadmiernego deficytu służyć będzie wdrażanie pakietu działań ułatwiających podatnikom wypełnianie ich zobowiązań wobec państwa i podnoszących wydajność administracji podatkowej (por. załącznik 2 przedstawiający *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017*). Podjęcie kroków w tym obszarze zalecała Polsce Rada Ecofin w opinii do ubiegłorocznego *Programu*, jak też w rekomendacjach z grudnia ubiegłego roku dotyczących zlikwidowania nadmiernego deficytu. Realizacja pakietu, ogłoszonego przez Ministerstwo Finansów w dniu 15 kwietnia 2014 r., pociągnie za sobą wzrost dochodów sektora już w 2014 r. o 1,9 mld zł, jednak pełne efekty przyniesie dopiero w latach kolejnych.

Natomiast po stronie wydatkowej podejmowane są głównie działania wpływające na poziom wydatków o charakterze socjalnym i bieżącym, m.in.:

- likwidacja uprzywilejowanych zasad ustalania wysokości uposażenia funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy, a także pracowników wymiaru sprawiedliwości (sędziowie i prokuratorzy) w okresie choroby – zostaną oni objęci rozwiązaniami zbliżonych do systemu powszechnego, tzn. w okresie choroby będą otrzymywali 80% uposażenia, w rezultacie oczekiwane są oszczędności z tytułu ograniczenia zwolnień lekarskich;
- zreformowanie zasad ustalania podstawy wymiaru zasiłku chorobowego w przypadku, gdy okres ubezpieczenia jest krótszy niż 12 miesięcy – zmiany te dotyczą osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz innych grup osób, dla których podstawę wymiaru składek stanowi kwota zadeklarowana. W tym przypadku proponuje się uzależnienie podstawy wymiaru składek od okresu ubezpieczenia, tj. podstawę wymiaru stanowiłaby suma najniższej podstawy wymiaru składki oraz kwota stanowiąca 1/12 kwot nadwyżek ponad podstawę za każdy kolejny miesiąc (obecnie podstawę stanowi kwota zadeklarowana);
- rezygnacja – decyzją Rady Ministrów – z zamiaru wprowadzenia stypendium rektora dla najlepszych studentów na pierwszym roku studiów;
- wprowadzenie regulacji zezwalających na wspólną obsługę jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, co przyczyni się do zmniejszenia kosztów funkcjonowania aparatu administracyjnego i pionów usługowych.

Zaawansowane są prace nad tzw. e-zwolnieniami (elektronicznym systemem zwolnień lekarskich). Ich wprowadzenie zmniejszy koszty druku blankietów, jak również umożliwi szybsze podejmowanie kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich oraz kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy. W rezultacie oczekiwać można uszczelnienia systemu zwolnień chorobowych, a tym samym zmniejszenia liczby wypłacanych zasiłków chorobowych (zmniejszenie liczby nieprawidłowo wystawionych zwolnień lekarskich).

Zlikwidowaniu nadmiernemu deficytu będą sprzyjać również czynniki wymienione w rozdziale 3.

3. Prognoza średniookresowa

Prognozuje się, że w 2014 r. wzrost gospodarczy w Polsce wyniesie 3,3%, czyli dwukrotnie więcej niż w 2013 r. Podstawowym czynnikiem odpowiedzialnym za przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego w roku bieżącym będzie oczekiwane przyspieszenie w popycie krajowym, w tym głównie wyższe tempo wzrostu spożycia prywatnego oraz utrzymanie wysokiej dynamiki inwestycji prywatnych. W 2015 r. realne tempo wzrostu PKB przyspieszy zaś do 3,8%.

W okresie do 2016 r. polityka makroekonomiczna prowadzona będzie w warunkach utrzymującej się ujemnej luki produktowej¹⁵, chociaż następować będzie jej stopniowe domykanie się. Szacuje się, że w 2014 r. luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB zmniejszy się do minus 1,0% z minus 1,2% w roku poprzednim. W 2015 r. luka spadnie szybciej, do minus 0,7% PKB potencjalnego. Potencjalne tempo wzrostu PKB wzrośnie z poziomu 3,2% szacowanego dla lat 2013-14 do ok. 3,4% w 2015 r., głównie wskutek oczekiwanego przyspieszenia tempa wzrostu produktywności czynników produkcji oraz kontynuacji zmniejszania się stopy bezrobocia równowagi (NAWRU). Pozostanie ono jednak niższe niż w latach 2007-11, kiedy średnio wyniosło ok. 4,0%.

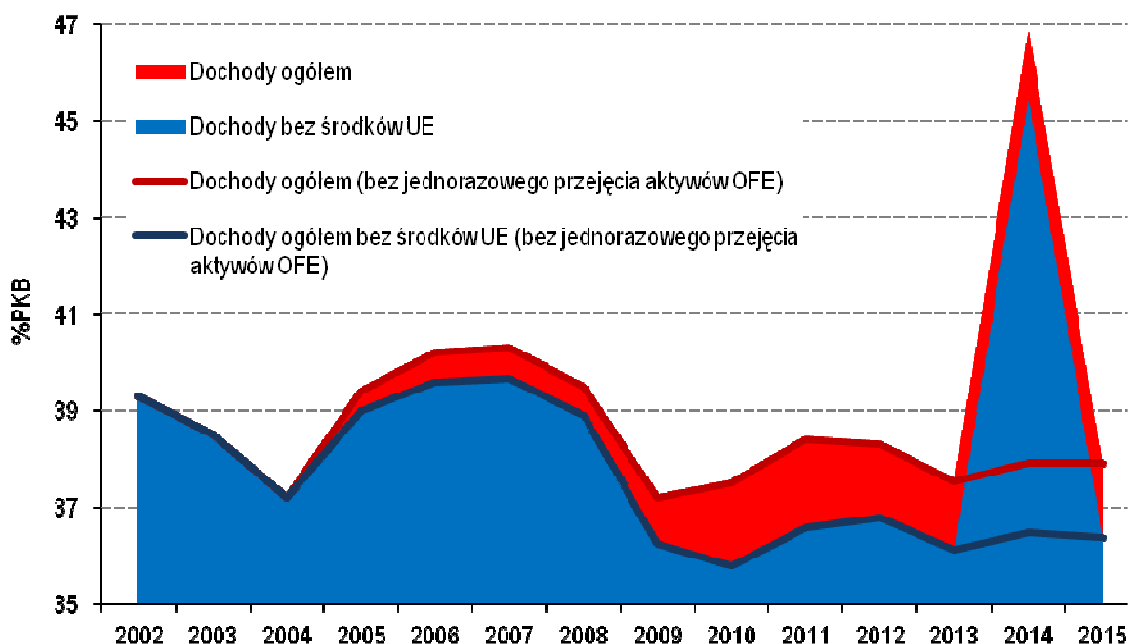
W przypadku inflacji prognozuje się, że po wyraźnym spadku w końcu 2012 r. i utrzymaniu się jej na niskim poziomie w 2013 r. również w roku bieżącym inflacja średnioroczna (mierzona CPI) pozostanie niska i wyniesie 1,2% w porównaniu z 0,9% w roku ubiegłym. W kolejnych latach, przy założeniu stabilizacji cen na rynkach surowcowych oraz uwzględniając utrzymującą się wysoką ujemną lukę produktową i oczekiwaną tendencję aprecjacyjną złotego, przewiduje się, że presja inflacyjna będzie bardzo ograniczona.

Bardziej szczegółowe informacje na temat prognozy średniookresowej zostaną przedstawione w *Programie konwergencji. Aktualizacja 2014*.

1) Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Według najnowszych prognoz, relacja dochodów krajowych sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ukształtuje się w 2014 r. na poziomie 45,4% PKB, tj. o 9,3 pkt. proc. wyższym niż w 2013 r. (m.in. jest to efekt jednorazowego transferu aktywów z tytułu reformy emerytalnej), a w 2015 r. ukształtuje się na poziomie 36,3% PKB.

Wykres 6. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: Ameco, Ministerstwo Finansów.

Najważniejszym źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych są wpływy z podatków związanych z produkcją i importem, a wśród nich oczywiście podatki pośrednie. Najważniejszym indykátorem

¹⁵ Szacunki zgodne z najnowszą metodologią Komisji Europejskiej.

wzrostu bazy podatkowej tej grupy podatków jest wzrost spożycia prywatnego, w zakresie którego prognozuje się (po 2014 r.) przyspieszenie tempa wzrostu. Z kolei inwestycje i zakupy netto sektora instytucji rządowych i samorządowych, które również stanowią istotną część bazy podatkowej, pozostaną w horyzoncie prognozy na stabilnym poziomie. W konsekwencji oczekiwanej stałej poprawy koniunktury gospodarczej, tj. domykania luki produktowej bardzo prawdopodobne jest występowanie efektu procykliczności podatków pośrednich względem bazy podatkowej. Jednakże z uwagi na trudności z dokładnym oszacowaniem takiego efektu oraz chęć utrzymania konserwatywnego charakteru zaprezentowanej prognozy dochodów sektora finansów publicznych, założono proporcjonalny wzrost dochodów podatkowych względem bazy podatkowej.

Stala poprawa wzrostu gospodarczego pozwala spodziewać się stopniowego przyspieszenia wzrostu wpływów osiąganych z opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, m.in. dzięki obniżaniu się corocznie (przez pięć kolejnych lat) kwot rozliczanych strat, które zostały osiągnięte w okresie spowolnienia.

Wpływy ze wspomnianych wyżej podatków będą determinowane nie tylko sytuacją makroekonomiczną, lecz także zmianami systemowymi, które zostały omówione w rozdziale 2.

Drugą co do wielkości pozycję po stronie dochodowej sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowią wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne. Kategoria ta będzie uzależniona od kształtowania się podstawy do ich naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz od zmian instytucjonalnych. Nominalne tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń, po niskim szacowanym wzroście w 2013 r. o 2,3% r/r, powinno w kolejnych latach przyspieszać. W całym okresie prognozy pozostanie ono jednak poniżej nominalnego tempa wzrostu PKB.

Głównym czynnikiem o charakterze instytucjonalnym, który będzie miał wpływ na wysokość składek na ubezpieczenia społeczne, są zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Wpływ na poziom składek będzie wynikać zarówno z ustanowienia wysokości składki przekazywanej do OFE na poziomie 2,92%, jak również z wprowadzenia możliwości wyboru uczestnictwa w OFE skutkującego (zgodnie z konserwatywnymi założeniami – por. pkt 3) niższą liczbą członków, których składka będzie przekazywana do OFE. Założono, że w wyniku wyboru połowa członków OFE posiadająca prawo wyboru¹⁶ zdecyduje się na pozostanie w OFE, natomiast druga połowa będzie gromadziła składki na subkoncie w ZUS. Początkowo, tj. w 2014. r. efekt ten będzie niższy od skutków zakładanych na kolejne lata, ponieważ zmiany wprowadzane niniejszą ustawą nie będą obowiązywały przez cały rok.

Ponadto w wyniku zmian określonych we wspomnianej ustawie nastąpił jednorazowy transfer aktywów z „prywatnie zarządzanych” funduszy emerytalnych (OFE) do podsektora rządowego. Transakcja przejęcia aktywów przez rząd w zamian za przyszłe zobowiązania emerytalne zarejestrowana została jako dochód jednorazowy (*one-off*). Podobny charakter, ale już nie jednorazowy, będą miały stałe transfery (do FUS) aktywów zapisanych na kontach w OFE osób, którym pozostanie mniej niż 10 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego - wynikające ze stopniowego przenoszenia aktywów do FUS (w ramach tzw. suwaka bezpieczeństwa).

W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych w całym horyzoncie prognozy zakłada się brak waloryzacji obowiązujących progów podatkowych oraz ustawowych zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów i kwoty zmniejszającej podatek. Dodatkowo, począwszy od 2014 r., na wpływy z PIT będzie pozytywnie oddziaływać istotne ograniczenie ulgi z tytułu użytkowania sieci Internet.

Dodatkowo na poziom dochodów i ograniczenie deficytu, również po 2015 r., wpływać będzie wdrożenie działań przewidzianych w dokumencie *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017* (por. załącznik 2).

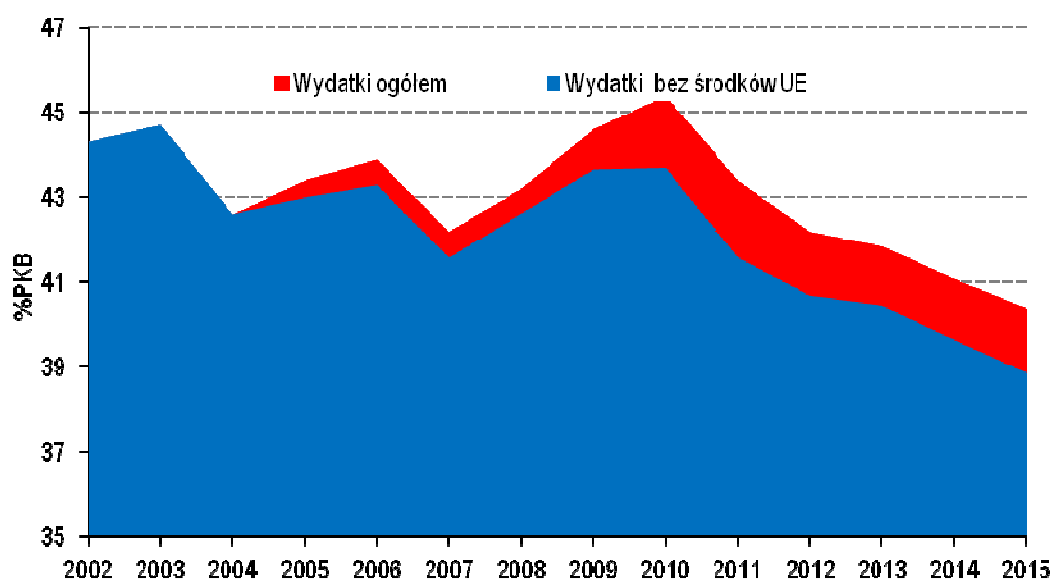
2) Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Równoległe do działań strukturalnie zwiększających dochody rząd kontynuuje politykę ukierunkowaną na obniżanie relacji wydatków do PKB. Według najnowszych prognoz, relacja wydatków krajowych do PKB sektora

¹⁶ Począwszy od 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego składki na ubezpieczenie emerytalne w całości trafiać będą do ZUS.

instytucji rządowych i samorządowych ukształtuje się w 2014 r. na poziomie 39,6% PKB, tj. o 0,8 pkt. proc. niższym niż w 2013 r., a w 2015 r. na poziomie 38,9% PKB.

Wykres 7. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów.

Spadek wydatków będzie efektem podjętych już działań (rozdział 2) i silnego ich ograniczenia w ustawie budżetowej (wydatki budżetu państwa ogółem, zgodnie z ustawą budżetową na 2014 r. spadną nominalnie, w stosunku do wydatków zapisanych w nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r., o 0,6%). Równolegle do działań konsolidacyjnych rząd realizuje priorytetowe działania w ramach polityki prorodzinnej, mające na celu przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym. Zmiany w tym obszarze dotyczą wydłużenia urlopów rodzicielskich i upowszechnienia wychowania przedszkolnego. W 2013 r. podwyższono wymiar dodatkowego urlopu macierzyńskiego (i dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego) oraz wprowadzono tzw. urlop rodzicielski (26 tygodni). Zgodnie z nowymi regulacjami, łączny wymiar urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego wynosi 52 tygodnie w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie, natomiast w przypadku porodów mnogich, w zależności od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie od 65 do 71 tygodni. Nowe rozwiązania w większym niż dotychczas stopniu umożliwiają obojgu rodzicom korzystanie z urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego poprzez wprowadzenie mechanizmów ułatwiających ojcom sprawowanie opieki nad nowonarodzonym dzieckiem.

W 2013 r. w sposób istotny podwyższono także świadczenie pielęgnacyjne, wprowadzono nowe świadczenie opiekuńcze – specjalny zasiłek opiekuńczy, a także uchwalono regulacje skutkujące zwiększeniem dostępności wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku od 3 do 5 lat w przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego. Oczekuje się, iż efektem wprowadzonych zmian w zakresie opieki przedszkolnej, będzie wzrost wskaźnika upowszechnienia przedszkolnego dzieci do poziomu porównywalnego z innymi krajami UE.

Wsparcie dla młodych małżeństw i osób samotnych przewiduje ponadto *ustawa o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych*, obowiązująca od początku br. Przewiduje ona dopłaty do kredytów hipotecznych w wysokości 10% wartości mieszkania oraz dodatkowo 5% w przypadku par posiadających dziecko; na kolejne 5% mogą liczyć pary, jeżeli w ciągu pięciu lat po zakupie mieszkania urodzi się trzecie bądź kolejne dziecko.

Poziom wydatków socjalnych będzie też wynikał z realizacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o zgodności z *Konstytucją RP* niektórych artykułów *ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*. W związku z tymi orzeczeniami *ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o ustaleniu i wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r.* przewiduje zwrot świadczeń z odsetkami emerytom, którym w wyżej wymienionym

okresie zawieszono wypłatę świadczeń w związku z kontynuowaniem zatrudnienia bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego świadczone pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury.

W marcu br. skierowano do parlamentu rządowy *projekt ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów przywracający prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które świadczenie to utraciły z dniem 30 czerwca 2013 r. na mocy ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw*. Projekt ten stanowi realizację orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją RP art. 11 ust. 1 i 3 *ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw*.

Ponadto, trwają prace nad projektem ustawy określającym ścieżkę wzrostu do poziomu płacy minimalnej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego dla rodzica, który rezygnuje z pracy, by zajmować się niepełnosprawnym dzieckiem. Projekt przewiduje, że od 1 maja 2014 r. świadczenie pielęgnacyjne wzrosło by z 620 zł miesięcznie do 800 zł, od 1 stycznia 2015 r. do 1.200 zł, zaś od 1 stycznia 2016 r. – 1.300 zł.

Działaniami, które potencjalnie mogą zwiększyć poziom wydatków są regulacje wynikające z *ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy*, umożliwiające w określonych przypadkach zwiększenie wydatków Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, na działania osłonowe (przyznawanie i wypłaty świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, przysługujących w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy, dofinansowywanie z Funduszu Pracy kosztów szkolenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiarem czasu pracy). Wspomniana ustawa przewiduje również prowadzenie miesięcznego monitoringu stopy bezrobocia: w przypadku wystąpienia dynamiki zmian stopy bezrobocia równej lub wyższej niż 7% w dwóch kolejnych miesiącach w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego zmianie ulegną plany finansowe Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Pracy.

Głównymi czynnikami wpływającymi w horyzoncie prognozy na poziom i strukturę wydatków będą wprowadzone i planowane zmiany systemowe, zmiany w wydatkach na inwestycje publiczne wynikające z cyklu inwestycyjnego, w tym głównie infrastrukturalne, a także decyzje dotyczące utrzymania nominalnego zamrożenia funduszu wynagrodzeń w podsektorze centralnym i podsektorze ubezpieczeń społecznych do 2016 r.

W konsekwencji relacja wydatków sektora do PKB będzie systematycznie malała, by w 2015 r. ukształtować się na poziomie 40,4% PKB.

Udział inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych po osiągnięciu w 2011 r. rekordowego poziomu w wysokości 5,7% PKB, w 2013 r. zmniejszył się do 3,9% PKB. Prognozuje się również, że w latach 2014-15 ich udział w PKB pozostanie na tym samym poziomie, utrzymując się jednak w całym horyzoncie prognozy powyżej średniej unijnej, wynoszącej 2,5% PKB w latach 2001-13. Poziom inwestycji sektora jest w znacznym stopniu kształtowany przez realizację programów wieloletnich. Największym z nich jest *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, obejmujący zadania inwestycyjne związane z budową i przebudową dróg krajowych i autostrad, finansowany ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD). W 2013 r. program został uzupełniony o „Załącznik nr 5” obejmujący odcinki dróg ekspresowych i autostrad oraz „Załącznik nr 6” obejmujący obwodnice miast, których budowa będzie finansowana z nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-20. W 2014 r. przewidywane jest nieznaczne zwiększenie wydatków inwestycyjnych z KFD, co jest związane z wykorzystaniem dużej części funduszy unijnych z poprzedniej perspektywy finansowej i stopniowym uruchamianiem środków z obecnej perspektywy. Drugim znaczącym programem wieloletnim jest *Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015* obejmujący wydatki inwestycyjne na budowę i modernizację linii kolejowych, realizowany przez PKP PLK SA. Inwestycje te są finansowane ze środków Funduszu Kolejowego, budżetu państwa oraz przez PKP PLK SA. Zgodnie z *Wieloletnim programem...*, w latach 2014-15 nastąpi znaczący wzrost wydatków inwestycyjnych na kolei.

Poziom inwestycji sektora będzie również determinowany przez skalę wydatków inwestycyjnych w podsektorze samorządowym. Prognozuje się, że na inwestycje jednostek samorządu terytorialnego decydujący wpływ będzie miało wykorzystanie środków unijnych. Zakłada się, że w latach mniejszych napływów środków pomocowych spadek ten będzie częściowo rekompensowany większym wykorzystaniem środków krajowych. Inwestycjom w podsektorze samorządowym oraz silniejszej absorpcji środków z UE sprzyjać powinny rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw łagodzące rygorystyczne reguły wynikające z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie

z nowelizacją ustawy o *finansach publicznych*, z limitów zadłużenia, w całym okresie spłaty zobowiązania, wyłączono wykupy papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków z bezzwrotnej pomocy z UE w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowany tymi zobowiązaniami. Obecne regulacje *de facto* wyłączają zatem zobowiązania zaciągnięte na finansowanie inwestycji finansowanych z udziałem środków z UE z limitów zadłużenia, co powinno zachęcić jednostki samorządu terytorialnego (dalej jako JST) do zmiany struktury wydatków w kierunku zwiększenia poziomu inwestycji. Sprzyja to realizacji rekomendowanego przez Radę Ecofin ograniczania do minimum cięć inwestycji infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi.

Kolejnym ważnym czynnikiem determinującym wydatki jest kształtowanie się kosztów pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Przyjęto, że do 2016 r. w części związanej z kosztami pracy w okresie prognozy nominalny fundusz wynagrodzeń podsektora centralnego i ubezpieczeń społecznych nie zmieni się w stosunku do 2013 r. (z wyjątkiem wynagrodzeń pracowników publicznych szkół wyższych, które – zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów – mają rosnać w nominalnym tempie 9,14% rocznie, tak by w latach 2013-15 zwiększyć się łącznie o 30%¹⁷). Ponadto przyjęto konserwatywne (dla wielkości deficytu) założenie, że fundusz wynagrodzeń w podsektorze samorządowym będzie rósł w tempie prognozowanego tempa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w sektorze rynkowym. Pomimo autonomiczności decyzji jednostek samorządu terytorialnego dynamika kosztów pracy w ostatnim okresie została istotnie ograniczona, co oznacza że, prawdopodobne jest, by w kolejnych latach była ona niższa niż w sektorze rynkowym.

Wypłaty w ramach świadczeń z ubezpieczeń społecznych będą determinowane poprzez:

- coroczną waloryzację emerytur i rent (system waloryzacji świadczeń z ubezpieczeń społecznych, który zależy od odnotowanych w poprzednim roku inflacji i realnego wzrostu płac spowoduje, że w okresie oczekiwanego przyspieszenia nominalnego wzrostu PKB, kwoty wspomnianych świadczeń będą rosły wolniej niż nominalny PKB, co przyczyni się do ograniczenia deficytu w kolejnych latach);
- wydłużenie urlopu macierzyńskiego (i dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego) oraz wprowadzenie tzw. urlopu rodzicielskiego (zwiększone środki na to działanie są wynikiem realizowania przez rząd priorytetowych celów w zakresie polityki prorodzinnej).

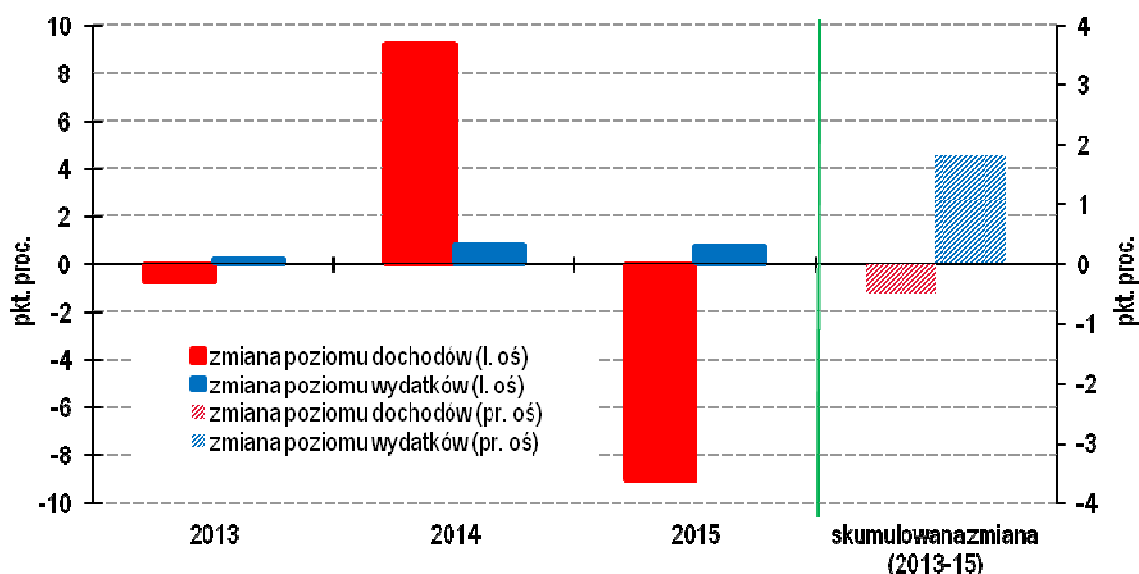
Czynnikami wpływającym na ograniczenie wydatków sektora będą także zmniejszające się krajowe wydatki budżetu państwa przeznaczone na realizację *Wspólnej Polityki Rolnej*, które będą rekompensowane wyższymi środkami unijnymi neutralnymi dla deficytu sektora.

Należy pamiętać, że stabilność finansów publicznych z coraz większą siłą wspierać będą efekty największej zmiany w systemie emerytalnym ostatnich lat, jaką było wydłużenie wieku emerytalnego i zrównanie go dla mężczyzn i kobiet na poziomie 67 lat. Zmiana ta, z jednej strony zwiększa przyszłe emerytury, z drugiej poprawia saldo publicznego funduszu emerytalnego, ograniczając nierównowagę finansów publicznych. Podniesienie ustawowego wieku emerytalnego wpływa ponadto na wzrost podaży pracy, co z kolei wspiera wzrost gospodarczy, w konsekwencji którego poprawa sytuacji finansowej powinna być widoczna we wszystkich sektorach instytucjonalnych, w tym również w sektorze finansów publicznych.

W rezultacie prognozuje się, że sektor w 2014 r. osiągnie nadwyżkę w wysokości 5,8% PKB, a w 2015 r. deficyt wyniesie -2,5% PKB.

¹⁷ Por. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r.

Wykres 8. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB

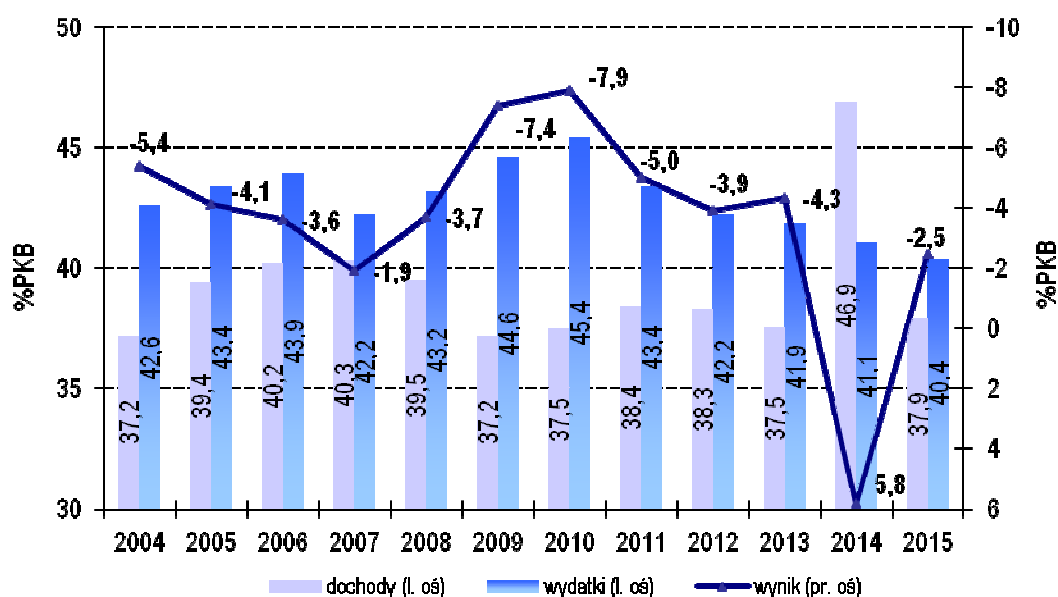


Objaśnienia: dochody - słupek "dodatni" oznacza wzrost udziału dochodów krajowych w PKB między poszczególnymi latami, słupek "ujemny" – spadek. Wydatki - słupek "dodatni" oznacza spadek udziału wydatków krajowych w PKB między poszczególnymi latami, słupek "ujemny" – wzrost.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

W efekcie wdrożenia przedstawionej strategii konsolidacji dążenie do średniookresowego celu budżetowego będzie przede wszystkim wynikiem obniżenia wydatków, a nie wzrostu dochodów sektora w relacji do PKB (por. wykres 8). W rezultacie już w 2014 r., po raz pierwszy od początku transformacji, udział wydatków krajowych sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB powinien spaść poniżej 40% PKB. Co więcej, w każdym następnym roku udział ten powinien dalej się obniżać (por. wykres 7).

Wykres 9. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: lata 2004-12 – Eurostat, lata 2013-15 – Ministerstwo Finansów.

3) Najistotniejsze uwarunkowania prognozy średniookresowej

Prognoza średniookresowa uwzględnia skutki finansowe zmian w funkcjonowaniu kapitałowej części systemu emerytalnego (wprowadzonych *ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*). Przyjęto przy tym założenie, że w związku z wprowadzoną dobrowolnością w przekazywaniu części składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) 50% uczestników kapitałowej części systemu emerytalnego zdecyduje o gromadzeniu całości składki emerytalnej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. W okresie od dnia 1 kwietnia 2014 r. do dnia 31 lipca 2014 r. członkowie OFE mogą złożyć w ZUS oświadczenie o przekazywaniu do otwartego funduszu składki w wysokości 2,92% podstawy wymiaru począwszy od składki opłaconej za lipiec br.

Ustawodawca w ustawie z grudnia 2013 r. reformującej system emerytalny założył, że 50% członków OFE zdecyduje się na powrót do ZUS, ponieważ nie mógł oceniać alternatywnych rozwiązań i sugerować w ustawie, które rozwiązanie będzie korzystniejsze: udział w OFE czy udział tylko w systemie repartycyjnym. Na podstawie badań opinii publicznej można jednak wnioskować, że preferencje ubezpieczonych cechują się większą awersją do ryzyka i więcej osób zdecyduje się na rozwiązania bezpieczniejsze. Biorąc powyższe pod uwagę, bilans czynników ryzyka w obszarze wpływu zmian w systemie emerytalnym na finanse publiczne jest pozytywny. Bardziej prawdopodobny jest scenariusz, że większy odsetek ubezpieczonych (>50%) zdecyduje się na przekazywanie całości składki emerytalnej na subkonto w ZUS. Składki, które nie zostałyby odprowadzone do OFE, zasiliłyby FUS i przeznaczone zostałyby na bieżące wypłaty świadczeń z ubezpieczeń społecznych gwarantowane przez państwo. W konsekwencji pozostania większej części składek w sektorze zmniejszyłyby się potrzeby finansowe FUS i poprawiło jego saldo.

Równocześnie, prognoza średniookresowa uwzględnia maksymalne skutki finansowe realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o niezgodności z *Konstytucją 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.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.);
- art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw.

W obu przypadkach wydatki budżetu państwa zostaną poniesione w sytuacji złożenia przez beneficjentów odpowiednich wniosków. Brak automatyzmu wypłaty zaległych świadczeń sprawia, że bardziej prawdopodobne jest zrealizowanie się wydatków budżetowych w niższej od założonej wysokości.

Ponadto, zgodnie z zasadą ostrożności, działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej zostały ujęte w prognozie w sposób konserwatywny. Po pierwsze, w przypadku działań kwantyfikowalnych uwzględniono ich minimalny szacowany wpływ na wzrost dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Po drugie, część planowanych działań stanowią działania „miękkie”, w przypadku których oszacowanie korzyści finansowych nie jest możliwe, jednak poprzez swój charakter i kierunek niewątpliwie będą one miały korzystny wpływ na poprawę ściągalności podatków oraz zwiększenie efektywności administracji podatkowej.

Podobne podejście zastosowano do efektu procykliczności elastyczności podatkowych, jak i w stosunku do prognozy wzrostu wynagrodzeń w podsektorze samorządowym. W tym drugim przypadku przyjęto, że będą one rosły w tempie wzrostu płac w sektorze rynkowym. W poprzednich latach tempo to było znacznie wyższe niż wskaźnik towarów i usług konsumpcyjnych.

Powyższe założenia świadczą o konserwatywnym charakterze przedstawionej prognozy wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Podsumowanie

Rząd pozostaje zdeterminowany, by dalej ograniczać nierównowagę finansów publicznych w celu stworzenia bezpiecznych i trwałych fundamentów dla rozwoju kraju. W 2013 r. kontynuowana była konsolidacja fiskalna zapoczątkowana w 2011 r. Niemniej, pomimo podejmowania przez rząd działań w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu, deficyt ukształtował się na poziomie wyższym niż w roku poprzednim, tj. 4,3% PKB (wobec 3,9% PKB w 2012 r.). Wzrost deficytu wynikał jednak przede wszystkim ze spadku dochodów w relacji do PKB (o 0,8 pkt. proc. PKB w stosunku do roku poprzedniego). Było to głównie efektem słabego popytu krajowego, niekorzystnej dla finansów publicznych struktury wzrostu gospodarczego, bardzo niskiej inflacji oraz – co szczególnie istotne – procykliczności dochodów podatkowych (por. rozdział 1). Negatywny wpływ na dochody sektora wywarły także problemy z przestrzeganiem przepisów podatkowych. W efekcie, konsolidacja, podobnie jak w 2012 r., została osiągnięta głównie po stronie wydatkowej.

Pomimo wskazanych powyżej niekorzystnych dla finansów publicznych uwarunkowań, osiągnięty w 2013 r. poziom deficytu jest znacząco niższy od prognozowanego jeszcze jesienią 2013 r., zarówno przez Ministerstwo Finansów, jak i Komisję Europejską, 4,8% PKB. Również w kolejnych latach prognozuje się silniejsze niż rekomendowane przez Radę zacieśnienie polityki fiskalnej, prowadzące do osiągnięcia w 2014 r. jednorazowej nadwyżki w wysokości 5,8% PKB oraz w 2015 r. deficytu sektora na poziomie 2,5% PKB (wg metodologii ESA'95).

Osiągnięcie takiej ścieżki fiskalnej, w warunkach utrzymującej się ujemnej luki produktowej, będzie możliwe dzięki konsekwentnej realizacji przez rząd opisanych w raporcie działań strukturalnie zwiększających dochody oraz ukierunkowanych na obniżanie wydatków w relacji do PKB (por. rozdział 2 oraz załącznik 1). Terminowemu zlikwidowaniu nadmiernego deficytu służyć będzie ponadto wdrażanie pakietu działań ułatwiających podatnikom wypełnianie ich zobowiązań wobec państwa i podnoszących wydajność administracji podatkowej (por. załącznik 2).

Przedstawione w raporcie uwarunkowania prognozy, zarówno po stronie wydatkowej (założenie o realizacji maksymalnych skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego, prognoza wynagrodzeń w podsektorze samorządowym), jak i dochodowej (założenia dotyczące elastyczności podatkowych, preferencji ubezpieczonych w zakresie reformy OFE) oraz uwzględnienie w prognozie jedynie minimalnych skutków mierzalnych działań zwiększających stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej, sprawiają, że w prognozę wbudowany jest odpowiedni margines na poczet ewentualnego pogorszenia perspektyw gospodarczych.

Strategia konsolidacji, bazująca przede wszystkim na obniżaniu wydatków, a nie wzroście dochodów sektora, oraz przyjęte konserwatywne założenia prognozy powinny pozwolić Polsce na trwałą redukcję nadmiernego deficytu w wyznaczonym przez Radę terminie.

Załącznik 1: Kluczowe działania rządu mające wpływ na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-15

	2014	2015	2014	2015
	mld zł	mld zł	% PKB	% PKB
DOCHODY PODATKOWE	3,662	2,344	0,22	0,13
Zwroty VAT w budownictwie (związane z wprowadzeniem nowego instrumentu wsparcia "Mieszkanie dla młodych" i zlikwidowaniem zwrotu VAT za materiały budowlane)	0,888	0,375	0,05	0,02
Inne dochody podatkowe	2,774	1,969	0,16	0,11
DOCHODY NIEPODATKOWE (nieuwzględniające zmian w OFE)	0,865	0,976	0,05	0,05
ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE	4,730	6,559	0,278	0,363
Ograniczenie przywilejów uprawniających do wcześniejszego przejścia na emeryturę	3,667	3,620	0,22	0,20
Wydłużenie urlopu macierzyńskiego	-1,192	-0,380	-0,07	-0,02
Podniesienie wieku emerytalnego	1,900	3,310	0,11	0,18
Inne działania w zakresie świadczeń społecznych	0,355	0,009	0,02	0,00
RACJONALIZACJA WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH	6,665	7,169	0,39	0,40
Zastąpienie płatności bezpośrednich dla rolników z budżetu płatnościami z drugiego filara	0,788	1,850	0,05	0,10
Zamrożenie wynagrodzeń w podsektorze rządowym i ubezpieczeń społecznych z uwzględnieniem podwyżek	2,237	3,410	0,13	0,19
Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego	-1,063	-0,090	-0,06	0,00
Ograniczenie, w wyniku zmian w systemie emerytalnym, kosztów obsługi długu	4,800	1,000	0,28	0,06
Inne działania z zakresu racjonalizacji wydatków administracyjnych	-0,097	0,999	-0,01	0,06
WZROST WYDAJNOŚCI SYSTEMÓW DOCHODOWYCH	1,960	2,800	0,12	0,16
Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej	1,900	2,800	0,11	0,16
Odstąpienie od wdrożenia mechanizmu umożliwiającego podatnikom podatku dochodowego od osób prawnych przekazywanie 1% podatku na rzecz jednostek naukowych	0,060	0,000	0,00	0,00
SUMA WSZYSTKICH DZIAŁAŃ	17,882	19,848	1,05	1,10

Załącznik 2: Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017