

Warszawa, dnia 2 maja 2014 r.

Poz. 319

**UCHWAŁA NR 48  
RADY MINISTRÓW**

z dnia 22 kwietnia 2014 r.

**w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2014–2017**

Na podstawie art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.<sup>1)</sup>) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

- § 1. Uchwala się Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014–2017, stanowiący załącznik do uchwały.
- § 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Prezes Rady Ministrów: *D. Tusk*

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i 1646 oraz z 2014 r. poz. 379.

Załącznik do uchwały nr 48 Rady Ministrów  
z dnia 22 kwietnia 2014 r. (poz. 319)



## **RADA MINISTRÓW**

# **WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA NA LATA 2014-2017**

Warszawa, kwiecień 2014 r.

## Wstęp

Przyjęcie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego sprzyja przejrzystości i racjonalności polityki budżetowej państwa, większość działań fiskalnych powoduje bowiem konsekwencje wykraczające poza cykl roczny. Od 2010 r. *Wieloletni Plan Finansowy Państwa* (WPFP), sporządzany na podstawie ustawy o finansach publicznych i uchwalany przez Radę Ministrów do końca kwietnia danego roku, stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Uwzględniając doświadczenia w opracowywaniu WPFP oraz fakt, że w tym samym terminie corocznie aktualizowany jest Program konwergencji, wyznaczający kierunki polityki fiskalnej w tym samym horyzoncie czasowym (rok bieżący oraz 3 kolejne lata), za zasadne uznano połączenie obu dokumentów<sup>1</sup>.

W efekcie od 2014 r. *Wieloletni Plan Finansowy Państwa* składać się będzie z dwóch części:

- Programu konwergencji,
- określenia celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji.

*Wieloletni Plan Finansowy Państwa* na lata 2014–2017 jest zatem pierwszym dokumentem przygotowanym według nowego układu.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

# CZĘŚĆ I. PROGRAM KONWERGENCJI. AKTUALIZACJA 2014

## Spis treści

Podsumowanie .....	7
I. Ogólne ramy prowadzenia polityki gospodarczej i jej cele .....	7
I.1. Polityka fiskalna w kontekście UE .....	7
I.2. Koordynacja polityk gospodarczych .....	9
I.3. Integracja ze strefą euro .....	10
I.4. Cele polityki gospodarczej .....	11
II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza .....	11
II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca .....	11
II.2. Scenariusz średniookresowy .....	14
II.3. Wpływ kluczowych reform strukturalnych na wzrost gospodarczy .....	17
III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych .....	18
III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu .....	18
III.2. Działania podjęte w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu .....	18
III.3. Sytuacja bieżąca .....	23
III.4. Prognoza średniookresowa .....	27
III.5. Wynik strukturalny .....	34
III.6. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych .....	39
III.7. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych .....	40
IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu .....	43
IV.1. Czynniki ryzyka .....	43
IV.2. Analiza wrażliwości .....	45
IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu .....	48
V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie .....	49
V.1. Strategia .....	49
V.2. Projekcja długookresowa, w tym skutki starzenia się ludności .....	52
V.3. Zobowiązania warunkowe (contingent liabilities) .....	54
VI. Jakość finansów publicznych .....	54
VI.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków .....	54
VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów .....	58
VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych .....	63
VII.1. Reguły fiskalne .....	63
VII.2. Proces budżetowy, w tym zarządzanie statystykami sektora .....	67
VII.3. Inne zmiany instytucjonalne .....	67
Aneks .....	69

## Spis tabel

Tabela 1. Wynik strukturalny sektora .....	34
Tabela 2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku) .....	40
Tabela 3. Wpływ zmian w systemie emerytalnym na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych .....	41
Tabela 4. Skumulowany wpływ zmian w systemie emerytalnym na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych .....	42
Tabela 5. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją .....	49
Tabela 6. Długookresowa stabilność finansów publicznych .....	53
Tabela 7. Zobowiązania warunkowe .....	54
Tabela 8. Wydatki według funkcji .....	58
Tabela 9. Skutki finansowe realizacji <i>Działań zwiększających stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiających efektywność administracji podatkowej w latach 2014–2017</i> ..	63
Tabela 10. Wzrost gospodarczy .....	69
Tabela 11. Procesy inflacyjne .....	69
Tabela 12. Rynek pracy .....	70
Tabela 13. Salda sektorów instytucjonalnych .....	70
Tabela 14. Podstawowe założenia egzogeniczne .....	71
Tabela 15. Sektor instytucji rządowych i samorządowych .....	72
Tabela 16. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu .....	73
Tabela 17. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (expenditure benchmark) .....	73

## Spis wykresów

Wykres 1. Luka produktowa w latach 2004–13 .....	13
Wykres 2. Wpływ zmiany dochodów i wydatków na zmianę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB .....	21
Wykres 3. Tempo nominalne indykatora bazy podatkowej .....	25
Wykres 4. Różnica między wpływami VAT a indykatorem bazy VAT wyrażona w % wpływów z VAT (i2005 = 100) w porównaniu z luką produktową .....	25
Wykres 5. Zmiana luki produktowej na tle realnych zmian PKB w krajach UE .....	26
Wykres 6. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych .....	27
Wykres 7. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych .....	29
Wykres 8. Zmiana udziału wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB .....	31
Wykres 9. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB .....	33
Wykres 10. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych .....	34
Wykres 11. Luka produktowa obliczona zgodnie z nową i starą metodyką w okresie 2004–13 .....	36
Wykres 12. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie 2007–17 .....	37
Wykres 13. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych zmodyfikowane zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej .....	38
Wykres 14. Import UE (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres) .....	46
Wykres 15. Wolumen inwestycji publicznych (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres) .....	47
Wykres 16. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres) .....	47

Wykres 17. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres).....	48
Wykres 18. Wskaźnik S1 dla krajów UE .....	51
Wykres 19. Dekompozycja wskaźnika S2 dla krajów UE.....	51
Wykres 20. Współczynnik obciążenia demograficznego w Polsce w latach 2013–80.....	52
Wykres 21. Koszt funkcjonowania administracji (jako suma wynagrodzeń i zużycia pośredniego).....	56
Wykres 22. Nakłady brutto na środki trwałe .....	57
Wykres 23. Wydatki socjalne .....	57
Wykres 24. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem .....	59
Wykres 25. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodu i majątku .....	60
Wykres 26. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne .....	61
Wykres 27. Obciążenia podatkowe .....	62

## **Podsumowanie**

Coroczna aktualizacja Programu konwergencji (dalej jako Program) przedstawia średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych. Dokument opracowano zgodnie z wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich Unii Europejskiej.

Po raz pierwszy Program stanowi część *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* (WPF), opracowywanego na podstawie ustawy o finansach publicznych. WPF będzie z kolei podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2015.

Obecna aktualizacja Programu powstawała równolegle z tegoroczną edycją Krajowego Programu Reform (KPR), zawierającego m.in. przegląd reform strukturalnych służących spełnieniu przez Polskę celów unijnej strategii Europa 2020 oraz zaleceń Rady sformułowanych na podstawie analizy KPR z 2013 r.<sup>2</sup> Program oraz KPR zostaną w kwietniu, w ramach semestru europejskiego, przekazane Komisji Europejskiej oraz Radzie. Zalecenia Rady wydane na podstawie oceny obu programów powinny zostać uwzględnione przed podjęciem kluczowych decyzji w sprawie budżetu na rok przyszły.

Podobnie jak w 2013 r., opinia Rady na temat niniejszego Programu oraz zalecenia Rady dotyczące KPR z 2014 r. będą przedmiotem dyskusji polskiego Parlamentu.

## **I. Ogólne ramy prowadzenia polityki gospodarczej i jej cele**

### **I.1. Polityka fiskalna w kontekście UE**

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 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. PKB<sup>3</sup>) 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.<sup>4</sup>

*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.<sup>5</sup> 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 miałyby charakter silnie

<sup>2</sup> Zalecenie Rady z 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016, dostępne na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:217:0063:0066:PL:PDF>

<sup>3</sup> Szacunek zgodnie z ówczesną prognozą i metodologią stosowaną przez Komisję Europejską (por. rozdział III.5).

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/30\\_edps/126-07\\_council/2013-06-21\\_pl\\_126-7\\_council\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-07_council/2013-06-21_pl_126-7_council_en.pdf)

<sup>5</sup> 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.](#)

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 trwale skorygowanie nadmiernego deficytu do 3% PKB w 2015 r. W listopadzie Komisja Europejska uznała<sup>6</sup>, 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% PKB<sup>7</sup>. 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 rekomendacje dla Polski<sup>8</sup>, przesuując 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 następnym<sup>9</sup>. W porównaniu do jesiennych prognoz Komisji Europejskiej<sup>10</sup> oznacza 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 (metryki) 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 na podstawie wiarygodnych i niezależnych analiz sporządzanych przez niezależne instytucje lub instytucje wyposażone w funkcjonalną autonomię względem władz fiskalnych.

Niniejsza aktualizacja Programu zawiera informacje o działaniach Polski w reakcji na rekomendacje Rady z 10 grudnia ub.r. (por. rozdziały III, VI i VII). Sama ocena skuteczności działań dla zlikwidowania nadmiernego deficytu jest natomiast dokonywana przez Radę Ecofin na podstawie analiz Komisji Europejskiej.

Z opublikowanych w lutym br. prognoz Komisji Europejskiej<sup>11</sup> wynika, że Polska zrealizuje cele budżetowe na lata

---

<sup>6</sup> 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](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2013-11-15_pl_communication_swd_pl.pdf)

<sup>7</sup> Szacunek zgodnie z ówczesną prognozą i metodologią stosowaną przez Komisję Europejską (por. rozdział III.5).

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0906:FIN:PL:HTML>

<sup>9</sup> Szacunek zgodnie z ówczesną prognozą i metodologią stosowaną przez Komisję Europejską (por. rozdział III.5).

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee7_en.pdf)

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2014/pdf/ee2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee2_en.pdf)

2013 i 2014. Szacunek deficytu nominalnego w 2013 r. (4,4% PKB) był mniejszy od rekomendowanego przez Radę Ecofin, podczas gdy jego prognoza na rok bieżący (3,8% PKB bez uwzględnienia transferu aktywów z OFE) była lepsza od poziomu zaleconego przez Radę. Z kolei deficyt prognozowany na 2015 r. (3,5% PKB) był znacząco powyżej celu budżetowego. W raporcie z 15 kwietnia br.<sup>12</sup>Polska, zgodnie ze wspomnianymi rekomendacjami, szczegółowo poinformowała Radę Ecofin i Komisję Europejską o konsolidacyjnych działaniach rządu. Zimowe szacunki Komisji Europejskiej nie uwzględniały więc tych działań.

Zgodnie z informacjami i prognozami przedstawionymi w kwietniowym raporcie oraz w bieżącym Programie, deficyt nominalny powinien zostać trwale zredukowany do poniżej 3% PKB w 2015 r. Rząd pozostaje zdeterminowany, aby ograniczać nierównowagę finansów publicznych w sposób niezagrażający średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. Kolejne lata będą więc zorientowane na osiągnięcie przez Polskę średniookresowego celu budżetowego (MTO), czyli deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB. Redukcji deficytu, osiągnięciu MTO i utrzymaniu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie poniżej wartości referencyjnej 60% PKB będzie sprzyjać przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej wprowadzonej w 2013 r. (por. rozdział VII.1).

## I.2. Koordynacja polityk gospodarczych

Zgodnie z art. 121 Traktatu o funkcjonowaniu UE, polityki gospodarcze państw członkowskich są przedmiotem ich wspólnego zainteresowania i podlegają koordynacji w ramach Rady Ecofin. Dla wzmocnienia skuteczności tego procesu od 2011 r. funkcjonuje podział roku budżetowego na dwa semestry. W pierwszym z nich, zwanym semestrem europejskim, instytucje unijne analizują sytuację gospodarczą i formułują zalecenia dla państw członkowskich, w drugim – zwanym semestrem krajowym – państwa członkowskie starają się odzwierciedlić unijne zalecenia w prowadzonych przez siebie politykach.

Semestr europejski rozpoczyna się w listopadzie od publikacji przez Komisję Europejską Rocznej Analizy Wzrostu Gospodarczego (Annual Growth Survey – AGS), opisującej sytuację gospodarczą i wyzwania dla Unii Europejskiej na rok przyszły. Na podstawie AGS i dyskusji państw w różnych formacjach Rady UE Rada Europejska w marcu kolejnego roku przyjmuje wytyczne dla polityki gospodarczej wszystkich państw UE. Zatwierdzony w marcu br. przez Radę Europejską zestaw pięciu priorytetów polityki gospodarczej pozostaje niezmienny od trzech lat i obejmuje m.in. konsolidację fiskalną przyjazną wzrostowi gospodarczemu<sup>13</sup>. Jest to również priorytet polskiego rządu (por. rozdział III).

Do końca kwietnia państwa członkowskie przedkładają Komisji Europejskiej i Radzie UE aktualizacje Krajowych Programów Reform i programów stabilności lub konwergencji. Powinny one uwzględniać wspomniane wytyczne wskazane przez Radę Europejską. Na podstawie analizy otrzymanych dokumentów Rada Ecofin wydaje w lipcu rekomendacje dla polityk gospodarczych państw członkowskich, kończąc w ten sposób semestr europejski. Państwa członkowskie powinny uwzględnić zalecenia przy projektowaniu budżetów na kolejny rok podczas krajowego semestru.

W opinii z dnia 9 lipca 2013 r. do poprzedniego Programu Rada Ecofin zaleciła Polsce m.in.<sup>14</sup>:

- poprawę jakości wydatków publicznych, w tym ograniczenie do minimum cięć inwestycji infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi, przegląd wydatków w celu lepszego ukierunkowania polityki społecznej oraz zwiększenie oszczędności kosztowej i efektywności wydatków na opiekę zdrowotną. Zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych (tax compliance) i skuteczności administracji podatkowej;
- zapewnienie wdrożenia w 2013 r. stabilizującej reguły wydatkowej spójnej z zasadami Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA). Podjęcie działań usprawniających mechanizmy rocznej i średniookresowej koordynacji budżetowej na różnych szczeblach administracji.

Rekomendacje z lipca dotyczące poprawy jakości finansów publicznych oraz wdrożenia reguły wydatkowej zostały w dużym stopniu powtórzone w rekomendacjach Rady Ecofin dla Polski z grudnia 2013 r., wspomnianych

<sup>12</sup> Kolejne raporty będą przesyłane tym instytucjom co najmniej co pół roku.

<sup>13</sup> Por. konkluzje Rady Europejskiej z dnia 20 i 21 marca 2014 r. na stronie [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/141756.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/141756.pdf)

<sup>14</sup> Por. przypis 2.

w rozdziale I.1. Informacje o wdrażaniu rekomendacji Rady Ecofin wynikających z procedury nadmiernego deficytu (por. rozdziały VI i VII) dotyczą więc zarazem realizacji zaleceń Rady Ecofin z opinii do Programu z 2013 r. Zalecenia Rady Ecofin z lipcowej opinii do Programu dotyczące wdrożenia strategii budżetowej zapewniającej zlikwidowanie nadmiernego deficytu w 2014 r. zdezaktualizowały się natomiast w świetle rekomendacji Rady Ecofin z grudnia, które przesunęły termin skorygowania nadmiernego deficytu na 2015 r.

Ponadto, według grudniowych rekomendacji Rady Ecofin, konsolidacja fiskalna powinna być wsparta kompleksowymi reformami strukturalnymi, spójnymi z rekomendacjami Rady wydanymi w lipcu w ramach semestru europejskiego. Stopień zaawansowania zaleconych reform strukturalnych omówiony został w tegorocznej edycji KPR.

### **I.3. Integracja ze strefą euro**

Wprowadzenie euro stanowi strategiczny cel Polski. Rząd niezmiennie postrzega przyjęcie wspólnej waluty jako korzystne, uznając, że główną przyczyną obecnego kryzysu w strefie euro był sposób prowadzenia polityki gospodarczej przez wybrane państwa członkowskie oraz słabość niektórych rozwiązań instytucjonalnych strefy euro, nie zaś samo wprowadzenie euro. W obliczu wskazanych wyżej uwarunkowań strategia integracji Polski ze strefą euro jest oparta na czterech filarach.

Filar pierwszy stanowi ukierunkowanie polityki gospodarczej Polski na trwałe wypełnienie kryteriów konwergencji, w szczególności kryterium dotyczącego dyscypliny fiskalnej. Stabilna perspektywa wypełnienia kryteriów w horyzoncie dwóch lat uczestnictwa w ERM II oraz osiągnięcie porozumienia politycznego co do przeprowadzenia zmian legislacyjnych niezbędnych do przyjęcia wspólnej waluty stanowią warunki przystąpienia do tego mechanizmu. Warunki te zostały sformułowane przez rząd w 2010 r. w dokumencie Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów *Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę*.

Filar drugi to podjęcie dodatkowych działań wzmacniających potencjał polskiej gospodarki, w tym w obszarze instytucjonalnym. Brak odpowiedniego przygotowania przed przyjęciem euro do funkcjonowania w warunkach wspólnej polityki pieniężnej i kursowej może bowiem skutkować powieleniem scenariusza kryzysowego obserwowanego w peryferyjnych państwach strefy euro.

Filar trzeci obejmuje gruntowne przygotowanie techniczno-organizacyjnej strony procesu. Dotychczas opracowano dwa kluczowe dokumenty: Ramy Strategiczne Narodowego Planu Wprowadzenia Euro, przyjęte przez Radę Ministrów w 2010 r., oraz Narodowy Plan Wprowadzenia Euro, zatwierdzony w 2011 r. przez Komitet do Spraw Europejskich. Biorąc pod uwagę skalę zmian w Unii Europejskiej i strefie euro, za celową uznano aktualizację Narodowego Planu Wprowadzenia Euro w zakresie konsekwencji tych zmian dla strategii przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce. Termin zakończenia prac nad dokumentem jest warunkowy względem podjęcia wiążących rozwiązań na forum unijnym co do kluczowych zmian instytucjonalnych, w szczególności dotyczących unii bankowej. Od rezultatu tych zmian zależy bowiem obszar koniecznych dostosowań instytucjonalnych, prawnych oraz krajowy bilans korzyści i kosztów z wprowadzenia wspólnej waluty.

Filar czwarty stanowi zaś ustabilizowanie sytuacji w strefie euro, a w szczególności jej wzmocnienie instytucjonalne, w tym utworzenie systemu zarządzania kryzysowego oraz mechanizmów zapobiegających powstawaniu kryzysów w przyszłości. Na forach unijnych Polska aktywnie uczestniczy w pracach mających na celu trwałą poprawę stabilności wspólnego obszaru walutowego, kluczowej dla realizacji tego filaru strategii.

Ze względu na dużą niepewność co do terminu wypełnienia warunków bezpiecznej integracji Polski ze strefą euro obecnie rząd nie określa przewidywanej daty przyjęcia euro. Rząd uznaje jednak za korzystne dla Polski kontynuowanie przygotowań do wprowadzenia euro, w szczególności w zakresie filarów I i II strategii integracji. Ponadto, w ramach III filaru strategii integracji, międzyinstytucjonalna struktura organizacyjna ds. wprowadzenia euro przez Polskę na bieżąco analizuje zmiany instytucjonalne w strefie euro pod kątem ich konsekwencji dla procesu przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce.

## I.4. Cele polityki gospodarczej

Przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2012 r. *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*<sup>15</sup> (dalej jako Strategia) formułuje główny cel rządu w średnim horyzoncie czasowym jako wzmocnienie i wykorzystanie *gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności*. Strategia wskazuje trzy obszary strategiczne, na których koncentrować się powinny główne działania w celu przyspieszenia procesów rozwojowych: *Sprawne i efektywne państwo*, Konkurencyjna gospodarka oraz *Spójność społeczna i terytorialna*, stanowiące również bazę dla przygotowania kolejnych aktualizacji KPR, w tym KPR 2014/2015.

Podkreśla się przy tym złożoność wyzwania, jakie stanowi konieczność równoważenia finansów publicznych i zwiększania oszczędności przy jednoczesnym wdrażaniu wizji rozwoju opartego na likwidowaniu największych barier rozwojowych i w coraz większym stopniu opartego na edukacji, cyfryzacji i innowacyjności. Przyjęte w Strategii założenia dotyczące konsolidacji finansów publicznych (prowadzonej zgodnie z kolejnymi edycjami Programu) oznaczają, że warunek niezbędny dla wdrożenia wspomnianej wyżej wizji rozwoju stanowi racjonalizacja struktury wydatków i ich reorientacja na działania kluczowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju.

Zrównoważone finanse publiczne są niezbędnym warunkiem dla stabilności makroekonomicznej i, w konsekwencji, długofalowego wzrostu gospodarczego. Wzmocnieniu stabilności makroekonomicznej w Polsce sprzyjać też będzie m.in. planowane utworzenie Rady do spraw Ryzyka Systemowego, skupiającej przedstawicieli organów należących do sieci bezpieczeństwa finansowego (Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny). Do zadań Rady należeć będzie m.in. rozpoznanie, ocena i monitorowanie ryzyka systemowego, tj. ryzyka wystąpienia zakłóceń w funkcjonowaniu krajowego systemu finansowego, które mogłyby prowadzić do wystąpienia nierównowagi makroekonomicznej zagrażającej stabilności wzrostu gospodarczego. W przypadku stwierdzenia ryzyka systemowego obowiązkiem Rady będzie podjęcie działań w celu ograniczenia prawdopodobieństwa jego materializacji lub ograniczenie jego potencjalnych skutków. Odpowiedni, powołujący tę Radę i wyposażający ją w niezbędne instrumenty oddziaływania, projekt ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym został poddany konsultacjom zewnętrznym. Kolejnym etapem będzie przekazanie projektu pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Ponadto trwają prace nad wzmocnieniem bezpieczeństwa i stabilności całego sektora finansowego w Polsce, w tym nad nowymi rozwiązaniami z zakresu uporządkowanej likwidacji banków (resolution). Celem projektowanej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, uporządkowanej likwidacji banków oraz zmianie niektórych ustaw jest przede wszystkim stworzenie ram prawnych umożliwiających przeprowadzenie postępowania uporządkowanej likwidacji banków, nadanie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu uprawnień umożliwiających przeprowadzenie takiego postępowania oraz określenie źródeł finansowania tych procesów. Projekt ustawy będzie tym samym częściowo implementował przepisy finalizowanego projektu dyrektywy w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Ministerstwo Finansów prowadzi obecnie konsultacje zewnętrzne wspomnianego projektu ustawy.

## II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza

### II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca

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 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

<sup>15</sup> Strategia Rozwoju Kraju 2020 – *Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25.09.2012 r., dostępna na:

[http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/SRK\\_2020/Documents/SRK\\_2020\\_112012\\_1.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/SRK_2020_112012_1.pdf)

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

Pomimo 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. PKB UE zwiększył się o 0,1% po spadku o 0,4% rok wcześniej; aż dziesięć krajów UE zanotowało spadek PKB. Słaba dynamika popytu krajowego wpłynęła również na tylko nieznaczny wzrost importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi (na UE przypada ok.  $\frac{3}{4}$  polskiego eksportu towarów), po spadku zanotowanym w 2012 r. Wciąż rósł wprawdzie import Niemiec, z którymi Polska utrzymuje najsilniejsze kontakty handlowe, ale i w tym przypadku jego tempo wzrostu utrzymało się na niskim poziomie.

Spowolnienie gospodarcze wpłynęło na nieznaczny, bliski stagnacji, spadek popytu na pracę<sup>16</sup>. Było to efektem wciąż niskiego tempa wzrostu zatrudnienia oraz pogłębienia spadku liczby pracodawców i pracujących na własny rachunek. W ujęciu sektorowym te zmiany to skutek kontynuacji tendencji spadkowej liczby pracujących w rolnictwie, czego nie był w stanie zrównoważyć wzrost liczby pracujących w usługach i niewielki przyrost liczby pracujących w szeroko rozumianym sektorze przemysłowym (obejmującym przemysł i budownictwo). Słaby popyt na pracę przyczynił się do wzrostu bezrobocia. Stopa bezrobocia wyniosła 10,3% (wobec 10,1% rok wcześniej i 10,8% przeciętnie w UE). Stagnacji liczby pracujących towarzyszyła ograniczona presja płacowa. Siła przetargowa pracowników w negocjacjach płacowych była ograniczana przez wciąż relatywnie wysoki poziom bezrobocia.

Mimo poprawy rocznej dynamiki konsumpcji prywatnej w IV kw. jej wzrost w całym 2013 r. wyniósł zaledwie 0,8%, wobec 1,2% zanotowanych rok wcześniej i był to najniższy wynik od początku publikacji tej zmiennej (tj. od 1996 r.). Oprócz wciąż słabej dynamiki realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, będącej pochodną sytuacji na rynku pracy, przyczyniła się do tego niska dynamika kredytów konsumpcyjnych. Gospodarstwa domowe nie wspierały też bieżącej konsumpcji oszczędnościami, zwiększając – wciąż bardzo niską – stopę oszczędności dobrowolnych (tj. bez uwzględniania korekty z tytułu zmiany udziałów netto gospodarstw domowych w rezerwach funduszy emerytalnych).

W 2013 r. po raz kolejny wzrost inwestycji sektora prywatnego nie był w stanie zrekompensować dużego spadku inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych, co w efekcie wpłynęło na ograniczenie łącznych inwestycji w całej gospodarce. Ten czynnik, wraz ze spowolnieniem tempa wzrostu konsumpcji prywatnej oraz wyraźnie ujemnym wkładem zapasów, spowodował stagnację popytu krajowego. Głównym czynnikiem wzrostu PKB, w efekcie niższej dynamiki wolumenu importu niż eksportu, pozostał eksport netto.

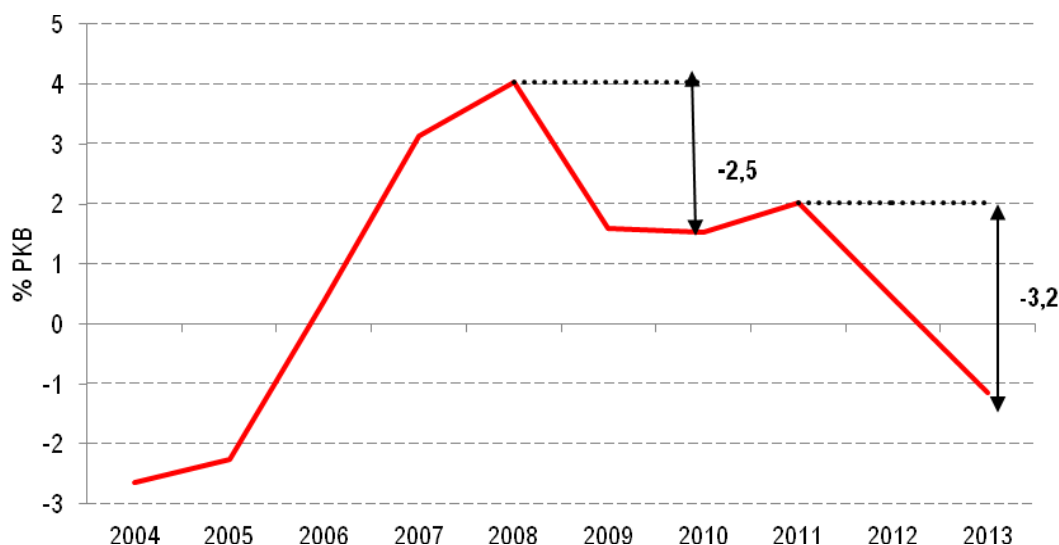
Dynamika realna PKB w 2013 r. była wprawdzie dodatnia, jednak wyraźnie niższa niż wskazywałoby potencjalne tempo wzrostu gospodarki polskiej szacowane na ok. 3,2%<sup>17</sup>. Konsekwencją słabszego tempa wzrostu gospodarczego w okresie 2012 i 2013 było szybkie domknięcie luki produktowej, która jeszcze 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 i 2013 luka produktowa pogorszyła się aż o 3,2 pkt. proc., czyli znacznie głębiej niż w okresie kryzysu finansowego (2009 i 2010), kiedy zmiana luki wyniosła 2,5 pkt. proc. Oznacza to istotne pogorszenie warunków cyklicznych dla prowadzenia działalności gospodarczej i polityki gospodarczej.

---

<sup>16</sup> Informacje dotyczące rynku pracy oparte zostały na danych BAEL.

<sup>17</sup> Szacunki potencjalnego PKB i luki produktowej zgodne są z najnowszą metodologią Komisji Europejskiej, której szczegóły przedstawione są w części III.5 Programu.

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.

Struktura wzrostu PKB ze słabym popytem krajowym wpłynęła na dalszą poprawę ujemnego salda rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego, które wyniosło 1,3% PKB wobec 3,7% PKB rok wcześniej. Zawężenie nierównowagi zewnętrznej to w głównej mierze zasługa poprawy salda handlowego w efekcie wyższej dynamiki eksportu niż importu. Wysoki pozostał natomiast deficyt dochodów odzwierciedlający głównie dochody zagranicznych inwestorów bezpośrednich, jednak przy rosnącym udziale dochodów nierezydentów z tytułu ich kapitałowego zaangażowania w inwestycje portfelowe. Deficyt rachunku bieżącego w dużej mierze finansowany był przez napływ kapitału długookresowego, tj. głównie środków unijnych klasyfikowanych na rachunku kapitałowym. W przeciwieństwie do tego saldo napływu inwestycji portfelowych nierezydentów, które uważane są za najmniej stabilne źródło zewnętrznego finansowania, odnotowało tylko niewielką nadwyżkę.

W warunkach niskiej dynamiki aktywności gospodarczej i wzrostu ryzyka utrzymania się inflacji poniżej celu w średnim okresie Rada Polityki Pieniężnej kontynuowała w pierwszych siedmiu miesiącach 2013 r. cykl łagodzenia polityki pieniężnej, redukując podstawowe stopy procentowe NBP łącznie o 1,75 pkt. proc. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna została obniżona do rekordowo niskiego poziomu 2,5% i średnio w roku ukształtowała się w wysokości 2,95%. We wrześniu Rada przedstawiła wskazówki co do przyszłego kształtu polityki pieniężnej (forward guidance), które przewidywały utrzymanie stóp procentowych NBP na niezmiennym poziomie przynajmniej do końca 2013 r. Deklaracja ta została następnie dwukrotnie wydłużona: w listopadzie do połowy 2014 r., a w marcu 2014 r. co najmniej do końca III kw. 2014 r.

W 2013 r. kurs złotego kształtował się głównie pod wpływem czynników globalnych. Po kilku miesiącach względnej stabilizacji w okresie maj – czerwiec złoty znacznie się osłabił w wyniku odpływu kapitału z rynków wschodzących, wywołanego obawami o zmniejszenie przez Fed skali programu skupu aktywów. W czerwcu NBP interweniował na rynku walutowym w celu ograniczenia nadmiernych wahań kursu złotego. Do ponownej

deprecjacji polskiej waluty doszło na przełomie sierpnia i września, kiedy negatywny wpływ na krajowy rynek walutowy wywarł wzrost globalnej awersji do ryzyka. W ostatnich miesiącach roku zmienność kursu złotego do euro znacznie spadła, a kurs złotego na koniec roku się umocnił. W rezultacie kurs złotego ukształtował się w 2013 r. średnio na poziomie 4,1975 EUR/PLN oraz 3,1608 USD/PLN.

## II.2. Scenariusz średniookresowy

Bieżące prognozy Komisji Europejskiej dotyczące kondycji ekonomicznej głównego partnera handlowego Polski, jakim jest UE, pozwalają na optymistyczną ocenę perspektyw wzrostu gospodarczego w Polsce. Zgodnie z szacunkami opublikowanymi w lutym 2014 r., Komisja Europejska oczekuje, że obserwowany od II kw. 2013 r. powrót PKB w UE na ścieżkę wzrostową będzie od 2014 r. wspierany przyspieszeniem popytu wewnętrznego, w tym rosnącym tempem wzrostu konsumpcji i inwestycji. Pozwoli to na zmniejszenie ryzyka dla obserwowanego ożywienia w Unii ze strony czynników zewnętrznych i będzie istotnym czynnikiem stabilizującym proces normalizacji sytuacji gospodarczej krajów Unii. Eksperti Komisji Europejskiej szacują, że realny wzrost PKB UE w 2014 r. przyspieszy do 1,5% w stosunku do 0,1% przyrostu zanotowanego w roku ubiegłym. W 2015 r. realne tempo wzrostu PKB ma już wynieść 2,0%. Uwzględniając bardziej zbilansowaną strukturę wzrostu gospodarczego, autorzy opublikowanej w lutym prognozy szacują, że import UE, który jest najważniejszym indykatorem zmian popytu na polski eksport, zwiększy się w roku bieżącym o 4,0%. Oznacza to znaczące przyspieszenie tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej (o ok. 3,5 pkt. proc.) w stosunku do wyniku zanotowanego w 2013 r. W 2015 r. import UE ma zwiększyć się realnie o 5,6%. Na potrzeby scenariusza makroekonomicznego prezentowanego w Programie przyjęto, że w kolejnych latach udział importu w PKB UE zacznie się stopniowo stabilizować, co oznacza, że realny wzrost importu wyniesie odpowiednio 5,4% w 2016 r. i 4,8% w 2017 r.

W latach 2014 i 2015 udział inwestycji publicznych w PKB ustabilizuje się na poziomie obserwowanym w 2013 r., tj. 3,9% PKB. Pewnego spadku tego udziału można oczekiwać w okresie 2016 i 2017. Związane jest to z wygaszeniem projektów finansowanych w ramach perspektywy finansowej 2007–13, które w latach 2014 i 2015 będą realizowane równoległe z projektami nowej perspektywy 2014–20. Spadek udziału inwestycji publicznych w PKB w Polsce nie będzie jednak duży, do ok. 3,5% PKB w 2017 r., a sam udział pozostanie jednym z największych spośród krajów Unii.

Uwarunkowania demograficzne prognozy prezentowanej w Programie bazują na założeniu realizacji zmian demograficznych przewidywanych w scenariuszu EUROPOP2013. Zgodnie z przyjętym scenariuszem, w horyzoncie do 2017 r. w Polsce oczekiwany jest niewielki spadek ludności ogółem o 0,1% w stosunku do poziomu z 2013 r. Ludność w wieku produkcyjnym (15–74 lata) obniży się w tym okresie o ok. 0,7%. Przyjęty scenariusz kształtowania się współczynnika aktywności zawodowej (według metodologii BAEL, grupa wiekowa 15–74 lata), uwzględniający m.in. działania rządu polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego, przewiduje jednak ograniczenie negatywnych skutków demograficznych dla rynku pracy. W horyzoncie prognozy, tj. do 2017 r., podaź pracy wzrośnie o ok. 0,3% w stosunku do poziomu z 2013 r., co oznacza kontynuację trendu wzrostowego w odniesieniu do współczynnika aktywności zawodowej w tempie zbliżonym do obserwowanego w 2013 r.

Uwzględniając spodziewany wzrost liczby osób aktywnych zawodowo oraz prognozowane przyrosty pracujących, w horyzoncie Programu oczekiwane jest systematyczne ograniczanie stopy bezrobocia po okresie jej wzrostu w latach 2009–13. Szacuje się, że w 2014 r. stopa bezrobocia spadnie do 9,8% z 10,3% zanotowanych w roku poprzednim. W 2015 r. ukształtuje się ona przeciętnie na poziomie 9,3%, aby w okresie do 2017 r. zmniejszyć się do 7,9%. W horyzoncie prognozy stopa bezrobocia pozostawać będzie powyżej poziomu stopy bezrobocia równowagi (NAWRU) szacowanej na ok. 9,3% w 2014 r. i 7,7% w 2017 r., chociaż w kolejnych latach różnica ta będzie się zmniejszać<sup>18</sup>. Zmiany w obserwowanej stopie bezrobocia są konsekwencją prognozowanych zmian w popycie na pracę. Oczekuje się, że w 2014 r. liczba osób pracujących wzrośnie przeciętnie o 0,6% po spadku o 0,1% w roku poprzednim. W latach 2015–17 przyrost liczby pracujących będzie nieco wyższy i ustabilizuje się na poziomie 0,8% co roku. Prezentowane zmiany liczby pracujących ogółem uwzględniają przyjęte w horyzoncie Programu założenie o utrzymaniu liczby pracujących w sektorze instytucji rządowych i samorządowych na poziomie zanotowanym w IV kw. 2013 r.

<sup>18</sup> Szacunki NAWRU przygotowane są zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej.

Utrzymywanie się stopy bezrobocia powyżej poziomu wynikającego ze stopy bezrobocia równowagi oraz planowane ograniczenie wzrostu funduszu wynagrodzeń w większości jednostek podsektora rządowego i w podsektorze ubezpieczeń społecznych są czynnikami, które w horyzoncie Programu będą zmniejszać presję na wzrost wynagrodzeń w całej gospodarce. W 2014 r. tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (3,8%) będzie, podobnie jak w 2013 r., wyższe niż przyrost wydajności pracy. Różnica pomiędzy tymi kategoriami ekonomicznymi będzie jednak nieduża, 0,2 pkt. proc., czyli o 0,5 pkt. proc. niższa niż w 2013 r. W kolejnych latach prognozowane tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia będzie już niższe niż oczekiwane zmiany wydajności pracy i wyniesie odpowiednio 4,7% w 2015 r., 5,2% w 2016 r. i 5,6% w 2017 r.

Obowiązujący w Polsce system waloryzacji świadczeń z ubezpieczeń społecznych, który w dużej części zależy od inflacji z roku poprzedniego, skutkować będzie w najbliższych latach spadkiem udziału w PKB wydatków na renty i emerytury. Wynika to z prognozowanej ścieżki inflacji oraz funduszu wynagrodzeń, dla których to kategorii spodziewane jest przyspieszenie tempa wzrostu w kolejnych latach. W konsekwencji udział w PKB dochodów do dyspozycji emerytów i rencistów, pomimo oczekiwanego zwiększania się liczby świadczeniobiorców, powinien spadać. W poprzednich latach obserwowano wzrost tego udziału. Uwzględniając jednak szacowany wzrost przeciętnego wynagrodzenia oraz liczby pracujących, prognozuje się, że realny wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w horyzoncie Programu będzie średnio tylko ok. 0,5 pkt. proc. niższy niż wzrost PKB. W okresie prognozy wsparciem dla dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych będzie oczekiwany relatywnie szybki wzrost nadwyżki operacyjnej w tym sektorze, czyli dochodu osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, którego zmiany w większym stopniu powinny być powiązane z dynamiką sektora rynkowego niż całego PKB. Uwzględniając powyższe czynniki, oczekuje się, że w latach 2014 i 2015 realny wzrost spożycia prywatnego wyniesie odpowiednio 2,2% i 3,0% pomimo spodziewanego wzrostu dobrowolnej stopy oszczędności. W kolejnych latach, wraz z poprawą warunków na rynku pracy i oczekiwanym polepszeniem nastrojów konsumentów dzięki lepszej koniunkturze, realne tempo wzrostu spożycia prywatnego przyspieszy do 3,9% oraz 4,0%.

Realny wzrost spożycia publicznego uwarunkowany będzie działaniami rządu w celu redukcji nadmiernego deficytu. Efektem zaplanowanych działań (por. rozdział III) będzie redukcja udziału spożycia publicznego w PKB w horyzoncie Programu. Szacowane realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej w kolejnych latach to odpowiednio 2,4% w 2014 r., 1,1% w 2015 r., 1,4% w 2016 r. oraz 2,5% w 2017 r.

Utrzymująca się wysoka konkurencyjność cenowa polskich produktów pozwala osiągać firmom stosunkowo wysokie wskaźniki rentowności ze sprzedaży. Pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym od 2011 r. w Polsce obserwuje się również odbudowę inwestycji prywatnych po silnym spadku tej kategorii ekonomicznej w latach 2009 i 2010. Udział inwestycji prywatnych w PKB systematycznie rośnie i w 2013 r. osiągnął 14,6%, czyli 0,1 pkt. proc. poniżej poziomu z początku poprzedniego ożywienia inwestycyjnego (tj. w okresie przystąpienia do UE w 2004 r.). Pomimo obserwowanych tendencji wzrostowych udział inwestycji prywatnych w PKB pozostaje znacznie poniżej poziomu zanotowanego w szczycie koniunktury poprzedzającym kryzys finansowy, kiedy to w 2008 r. wyniósł on 17,7%. Przewiduje się, że w horyzoncie Programu tendencja odbudowy tego udziału będzie kontynuowana. W 2014 r. inwestycje prywatne zwiększą się realnie o 4,5%, aby w kolejnych latach osiągnąć tempo wzrostu na poziomie odpowiednio 7,8% w 2015 r., 9,6% w 2016 r. oraz 9,3% w 2017 r. Pomimo wysokiego tempa wzrostu udział inwestycji prywatnych w PKB w ostatnim roku prognozy będzie o ok. 0,5% PKB niższy niż średnio w latach 2007 i 2008. Czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będzie oczekiwane utrzymanie się kosztu kapitału na relatywnie niskim poziomie w związku z niskimi stopami procentowymi oraz w efekcie uruchomienia programu Inwestycje Polskie.

W kolejnych latach prognozy oczekiwane ożywienie koniunktury wpłynie pozytywnie na wzrost stanu rzeczowych środków obrotowych, który powiązany jest z poziomem popytu na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. Szacuje się, że wraz z odbudową popytu finalnego wkład zmiany zapasów we wzrost PKB będzie się stopniowo zwiększać z ok. 0,2 pkt. proc. w 2014 r. do 0,3 pkt. proc. w 2015 r. i 0,5 pkt. proc. w 2016 r., aby w 2017 r. zmniejszy się do 0,4 pkt. proc., co związane będzie z prognozowaną stabilizacją tempa wzrostu popytu w kraju i za granicą.

W okresie 2009–13 udział eksportu w PKB w Polsce wzrósł z poziomu 39,4% do 47,8%. Tak dynamiczna zmiana struktury polskiego PKB wynika z wysokiej konkurencyjności polskich przedsiębiorstw względem zagranicznych partnerów handlowych oraz, co również istotne, z relatywnej słabości popytu krajowego w tym okresie. Oczekuje się, że w horyzoncie prognozy prezentowanej w Programie zależność polskiej gospodarki od sytuacji na rynkach zewnętrznych stopniowo się zmniejszy, wzrośnie natomiast udział w PKB popytu krajowego. Prognozuje się, że

w 2014 r. realne tempo wzrostu eksportu będzie jeszcze wyższe niż tempo wzrostu rynków eksportowych i wyniesie 5,0%, wynikiem czego będzie wzrost udziału eksportu w PKB do historycznie wysokiego poziomu 48,4%. W kolejnych latach tempo to zacznie się jednak stopniowo obniżać do 4,9% w 2015 r., 4,8% w 2016 r. i 4,1% w 2017 r. W konsekwencji udział eksportu w PKB spadnie w 2017 r. do 46,0%. Kształtowanie się popytu finalnego będzie obok kursu walutowego podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce. Oczekuje się, że w 2014 r. realny wzrost importu, podobnie jak w latach 2011–13, pozostanie niższy niż prognozowany wzrost eksportu i wyniesie 4,0%. W kolejnych latach, wraz z dalszym przyspieszeniem popytu w kraju, realne tempo wzrostu importu przyspieszy do odpowiednio 5,1% w 2015 r., 5,5% w 2016 r. i 5,4% w 2017 r. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2014 r. spadnie do plus 0,5 pkt. proc. względem 1,6 pkt. proc. w 2013 r. W kolejnych latach zmniejszy się on do 0,0 pkt. proc. w 2015 r., minus 0,3 pkt. proc. w 2016 r. i minus 0,6 pkt. proc. w 2017 r.

Kształtowanie się eksportu netto jest determinantą salda obrotów towarowych i ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku bieżącego w bilansie płatniczym. W 2014 r. deficyt rachunku bieżącego spadnie do poziomu 0,9% PKB w porównaniu z 1,3% PKB z 2013 r. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej pozostanie deficyt dochodów będący odzwierciedleniem ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto polskiej gospodarki. W kolejnych latach prognozy deficyt w rachunku bieżącym bilansu płatniczego zacznie się stopniowo pogłębiać i wyniesie odpowiednio 1,4% w 2015 r., 2,1% w 2016 r. oraz 2,5% w 2017 r. Oczekuje się, że w horyzoncie prognozy deficyt ten będzie w całości finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi) i zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi.

Podsumowując, oczekiwania dotyczące kształtowania się składowych PKB pozwalają przewidywać, że wzrost gospodarczy w Polsce w 2014 r. 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. Prognozuje się, że w 2015 r. realne tempo wzrostu PKB wyniesie 3,8%, a w latach 2016 i 2017 ustabilizuje się na poziomie 4,3%.

W okresie do 2016 r. polityka makroekonomiczna prowadzona będzie w warunkach utrzymującej się ujemnej luki produktowej<sup>19</sup>, 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%, aby w 2016 r. osiągnąć poziom 0,0% PKB potencjalnego. Od 2017 r. luka powinna być już dodatnia, na poziomie ok. 0,5% PKB potencjalnego. Potencjalne tempo wzrostu PKB w prognozowanym okresie zwiększy się stopniowo z poziomu 3,2% szacowanego dla lat 2013 i 2014 do ok. 3,7% w 2017 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%.

Do 2017 r. włącznie oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego. Umacnianiu się polskiej waluty powinny sprzyjać silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym niewielki deficyt rachunku bieżącego, napływ inwestycji zagranicznych oraz istotny spadek premii za ryzyko związany z ograniczeniem nierównowagi finansów publicznych. Zakłada się, że duże znaczenie dla kształtowania się kursu walutowego będzie miał ostatni z wymienionych czynników, w tym wyjście Polski z procedury nadmiernego deficytu.

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. Zakłada się jednak, że czynnik ten, jak również fakt dalszego zacieśniania polityki fiskalnej znajdą wyraz w odpowiednim dostosowaniu polityki monetarnej, co pozwoli na stworzenie właściwego policy mix, którego efektem będzie stopniowy powrót CPI w okolice środka dopuszczalnych w ramach prowadzonej polityki pieniężnej wahań. W 2017 r., w związku

---

<sup>19</sup> Szacunki zgodne z najnowszą metodologią Komisji Europejskiej, której szczegóły przedstawione są w części III.5 Programu.

z planowanym powrotem stawek podatku VAT do 22% z 23% oraz do 7% z 8%, prognozowany jest tymczasowy spadek CPI do średnio 2,2%.

### **II.3. Wpływ kluczowych reform strukturalnych na wzrost gospodarczy**

Rząd poprzez szereg zintegrowanych strategii realizuje politykę zorientowaną na zapewnienie korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i potencjału wzrostu gospodarczego kraju. Działania te mają przede wszystkim na celu poprawę dostępu przedsiębiorstw do kapitału, kreowanie postaw przedsiębiorczych, instytucjonalne, organizacyjne i finansowe wzmocnienie otoczenia przedsiębiorstw, a także wypełnienie luki informacyjnej i przeciwdziałanie negatywnym skutkom prognozowanych zmian demograficznych na równowagę poszczególnych sektorów gospodarki polskiej. Oczekiwanym efektem prowadzonych działań będzie poprawa produktywności czynników produkcji i zwiększenie dostępnego zasobu tych czynników, co w konsekwencji pozwoli na osiągnięcie wyższego poziomu rozwoju gospodarczego i zwiększy przeciętny standard życia obywateli.

Jednym z realizowanych działań jest program Inwestycje Polskie, którego celem jest zapewnienie utrzymania w gospodarce wysokiej dynamiki inwestycji w projekty infrastrukturalne mające zasadnicze znaczenie dla gospodarki narodowej oraz strategicznych interesów państwa. Program Inwestycje Polskie ma się koncentrować na stworzeniu warunków dla długookresowego finansowania rentownych projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury energetycznej i gazowej, zagospodarowania złóż węgłowodorowych, infrastruktury transportowej, samorządowej (utylicacja odpadów, komunikacja), przemysłowej oraz telekomunikacyjnej. W konsekwencji będzie przyczyniał się do realizacji celów zaplanowanych w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) oraz w Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko (perspektywa do 2020 roku).

W celu utrzymania wysokiej aktywności gospodarczej podejmowane są działania zaplanowane w Strategii Rozwoju *Kapitału Ludzkiego* ukierunkowane na efektywniejsze wykorzystanie czynnika pracy. W odpowiedzi na potrzeby pracodawców i pracowników w Kodeksie pracy zostały wprowadzone zmiany zezwalające na wprowadzenie ruchomego czasu pracy i wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy. Zastosowanie elastycznego czasu pracy powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności zasobów ludzkich zaangażowanych w procesy gospodarcze.

Wśród podejmowanych przez rząd działań strukturalnych na rzecz poprawy warunków funkcjonowania przedsiębiorstw należy wymienić *Strategię Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*, której wdrażanie będzie przyczyniać się do budowy gospodarki w coraz większym stopniu opartej na wiedzy. Realizacja działań zaplanowanych w tej strategii sprzyjać będzie wzrostowi innowacyjności i efektywności gospodarki, w rezultacie poprawiać się będzie konkurencyjność gospodarki rozumiana jako długookresowa zdolność do sprostania konkurencji zewnętrznej. Poprawie otoczenia biznesu będzie też służyć realizacja Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020. Program ten, wpisując się w cele Europejskiej Agendy Cyfrowej, przewiduje w szczególności wspieranie tworzenia sieci szerokopasmowych oraz rozwoju e-usług publicznych na poziomie centralnym.

Polska gospodarka staje też przed poważnym wyzwaniem, jakim są zmiany w strukturze demograficznej. Zgodnie z prognozami demograficznymi, w Polsce będzie obserwowany ubytek ludności w wieku produkcyjnym. Jest to zjawisko na tyle silne, że nawet oczekiwana poprawa wskaźników aktywności zawodowej może nie wystarczyć, aby zapobiec spadkowi podaży pracy. Zmniejszająca się podaż pracy wraz z postępującą konwergencją tempa wzrostu produktywności czynników produkcji do poziomów obserwowanych w krajach rozwiniętych stanowiąc będą poważną barierę dla potencjalnego tempa wzrostu gospodarki polskiej. Aby minimalizować negatywne skutki dla gospodarki wynikające z tych tendencji, rząd podjął działania polegające m.in. na ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz stopniowym wydłużeniu wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn. Skutki tych działań w największym stopniu dotyczyć będą grupy wiekowej 45+, gdzie wskaźniki aktywności zawodowej dotychczas były wyraźnie niższe niż średnio w gospodarkach rozwiniętych. Oczekuje się, że wynikiem wprowadzonych zmian będzie wzrost aktywności osób po 45. roku życia (taki wzrost już można dostrzec w bieżących danych dotyczących aktywności zawodowej w Polsce). Dodatkowym bodźcem do pozostawania na rynku pracy tej grupy wiekowej będzie rosnący udział osób, których świadczenia emerytalne będą wypłacane z systemu zdefiniowanej składki. Związany z tym oczekiwany spadek

stopy zastąpienia (relacja wysokości przyznanej emerytury do ostatniej pensji) będzie motywować starsze pokolenia do późniejszego odchodzenia na emeryturę.

Aktywność zawodowa Polaków powinna się również poprawiać w związku z konwergencją struktury gospodarki w kierunku struktury bardziej typowej dla gospodarek rozwiniętych, tj. z większym udziałem sektora usług. Pozwoli to na łatwiejsze wejście na rynek pracy młodszych kohort, dla których obecnie obserwowany współczynnik aktywności zawodowej jest wyraźnie niższy niż średnio w UE. Wsparciem w aktywizacji tej grupy wiekowej ludności będzie obowiązek zapewnienia przez gminy miejsc w przedszkolach dla wszystkich czterolatków, a później także dla trzylatków, jak również reforma edukacji i objęcie sześciolatków obowiązkiem szkolnym.

Jednym z podstawowych celów prowadzonej przez rząd polityki fiskalnej jest zapewnienie stabilności finansowej państwa w średnim i długim okresie. Zdrowe finanse publiczne sprzyjają poprawie wyników gospodarki. Poprzez pozytywny wpływ na oszczędności krajowe oraz spadek premii za ryzyko uwzględnianej w cenie kapitału pozwalają one na szybszą akumulację kapitału i w efekcie przyczyniają się do przyspieszenia tempa wzrostu potencjalnego PKB. Podstawowym aspektem stabilności jest konieczność zapewnienia odpowiedniego podziału obciążeń między obecne i przyszłe pokolenia. Niestosowanie się do tego ograniczenia może spowodować w określonym momencie w przyszłości konieczność znaczącego i trwałego podniesienia podatków. Stabilność finansów publicznych wyznacza określone ramy, w których powinny być realizowane inne funkcje polityki fiskalnej, tj. alokacyjna, redystrybucyjna oraz stabilizacyjna. Brak dyscypliny fiskalnej może prowadzić do negatywnej i gwałtownej reakcji rynków finansowych i w efekcie do negatywnych konsekwencji makroekonomicznych, w postaci spadku zagregowanego popytu i pogorszenia sytuacji na rynku pracy. Osiągnięcie długookresowej stabilności finansów publicznych poprzez redukcję nadmiernego deficytu jest też ważnym zobowiązaniem naszego kraju wobec Unii Europejskiej.

Zapewnieniu średnio- i długookresowej stabilności finansowej państwa sprzyja m.in. wprowadzona w 2013 r. stabilizująca reguła wydatkowa, której celem jest ograniczenie nadmiernego, niemającego pokrycia w zmianach bazy podatkowej, wzrostu wydatków. Dodatkowo wprowadzenie reguły i wynikające z tego ograniczenie budżetowe dla łącznej puli wydatków spowoduje reorganizację struktury wydatków publicznych.

Kolejnym istotnym elementem polityki fiskalnej jest przyjęta przez rząd strategia konsolidacyjna sprzyjająca wzrostowi gospodarczemu, która stara się z jednej strony minimalizować negatywne skutki mnożników fiskalnych dla sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, z drugiej – tak konsolidować finanse publiczne, aby doprowadzić do optymalnej z punktu widzenia wzrostu gospodarczego zmiany ich struktury. Zasadność prowadzonych działań potwierdzają wyniki gospodarki polskiej w okresie po kryzysie finansowym.

### **III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych**

#### **III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu**

Rząd pozostaje zdeterminowany, aby dalej ograniczać nierównowagę finansów publicznych w celu stworzenia bezpiecznych i trwałych fundamentów dla rozwoju kraju. W dalszej części rozdziału III przedstawiono działania służące zlikwidowaniu nadmiernego deficytu w 2015 r. i kontynuacji konsolidacji fiskalnej w kolejnych latach prognozy. Mając na uwadze realizację głównego celu polityki gospodarczej rządu, jakim jest przyjazna wzrostowi gospodarczemu konsolidacja fiskalna, za konieczne uznano ponadto wprowadzenie – poprzez zmianę ustawy o finansach publicznych – trwałej, antycyklicznej, stabilizującej reguły wydatkowej (por. rozdział VII.1). 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. Wprowadzona reguła wypełnia zobowiązania wynikające z dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

#### **III.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 stabilizującą regułą wydatkową (por. rozdział VII.1), pomocniczo zastosowaną przy opracowywaniu budżetu na rok 2014; stabilizująca reguła wydatkowa 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. 112c ustawy o finansach publicznych). Regulacja ta pod koniec 2013 r. została zastąpiona stabilizującą regułą wydatkową;
- aktualnie obowiązującym – zmodyfikowanym w 2009 r. – regułom fiskalnym dla samorządów (por. rozdział VII.1):
  - zasadzie co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych (od 2011 r.);
  - indywidualnym limitom 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 uprawniającego do otrzymania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka.

Z kolei po stronie dochodowej najważniejszymi działaniami strukturalnymi były:

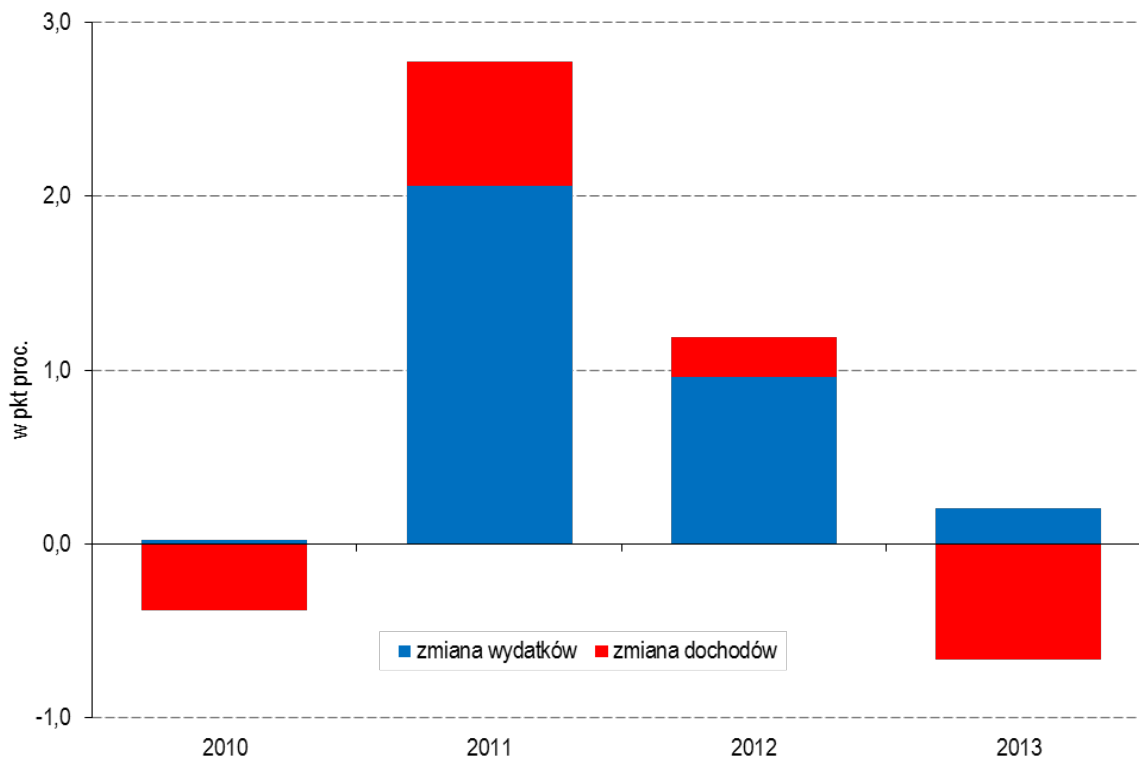
- ograniczenie części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do OFE (część przekazywana do OFE została zmniejszona od maja 2011 r. z 7,3% podstawy wymiaru do 2,3%);
- podwyższenie stawek VAT z 22% do 23% i z 7% na 8%, przy równoczesnym zmniejszeniu stawki z 7% do 5% na podstawowe towary żywnościowe (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 r.);
- 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 r.);
- wprowadzenie systemu aukcji sprzedaży praw do emisji CO<sub>2</sub> (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 III.3). 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 2. 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 Polski<sup>20</sup> 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 następnym<sup>21</sup>. 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 wyłudzenia), 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.

<sup>20</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0906:FIN:PL:HTML>

<sup>21</sup> Szacunki zgodnie z ówczesną prognozą i metodologią stosowaną przez Komisję Europejską (por. rozdział III.5).

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 deficyt<sup>22</sup>, 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 podwyższonych stawek VAT na niezmienionym poziomie – pierwotnie planowano obniżenie wszystkich stawek VAT od początku 2014 r. o 1 pkt. proc., obniżka stawek VAT o 1 pkt. proc. nastąpi w 2017 r.,
  - ograniczenie możliwości uzyskania zwrotu części podatku VAT od niektórych wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe (*ustawa o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi*),
  - 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 i 2015 do budżetu państwa przez PGL Lasy Państwowe po 800 mln zł 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;

---

<sup>22</sup> 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;
- 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. rozdział VI.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 ub.r. dotyczących zlikwidowania nadmiernego deficytu (por. rozdział VI.2). 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 zbliżonymi 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 obsługowych.

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 nadmiernego deficytu będą sprzyjać również czynniki wymienione w rozdziale III.4.

### **III.3. Sytuacja bieżąca**

W 2013 r. kontynuowana była konsolidacja fiskalna zapoczątkowana w 2011 r. Po redukcji deficytu sektora w 2012 r. o 1,2 pkt. proc. PKB w stosunku do roku poprzedniego, deficyt w 2013 r. ukształtował się na poziomie wyższym niż w roku ubiegłym, 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 stronie wydatkowej. Relacja

wydatków krajowych<sup>23</sup> do PKB ukształtowała się w ub.r. 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 rządowego 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. Zmiany w tym zakresie dotyczą wydłużenia urlopów rodzicielskich i upowszechnienia wychowania przedszkolnego (por. rozdział III.4). W 2013 r. podwyższono wymiar dodatkowego urlopu macierzyńskiego (i dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego) oraz wprowadzono tzw. urlop rodzicielski (26 tygodni). Ponadto w 2013 r. podwyższono 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.

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. W 2013 r., w związku z działaniami opisanymi w poprzednim akapicie, wydatki te rosły nieznacznie wyżej niż fundusz emerytur i rent (tj. największej części w tej kategorii) w omawianym okresie (wzrost o ok. 4,8% r/r), na co wpływ miał głównie wzrost wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) na zasiłki macierzyńskie o ok. 18% r/r.

Spadek relacji dochodów ze źródeł krajowych do PKB wyniósł w 2013 r. aż 0,7 pkt. proc., pomimo wprowadzenia zmian systemowych opisanych w poprzednim Programie. 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 bazy<sup>24</sup> tego podatku wzrósł jedynie o ok. 1,0%. Struktura wzrostu gospodarczego w latach 2012 i 2013 przełożyła się w sposób negatywny na makroekonomiczną bazę podatku VAT. Od 2008 r. obserwuje się niekorzystny trend w kształtowaniu się bazy podatku VAT, co obrazuje

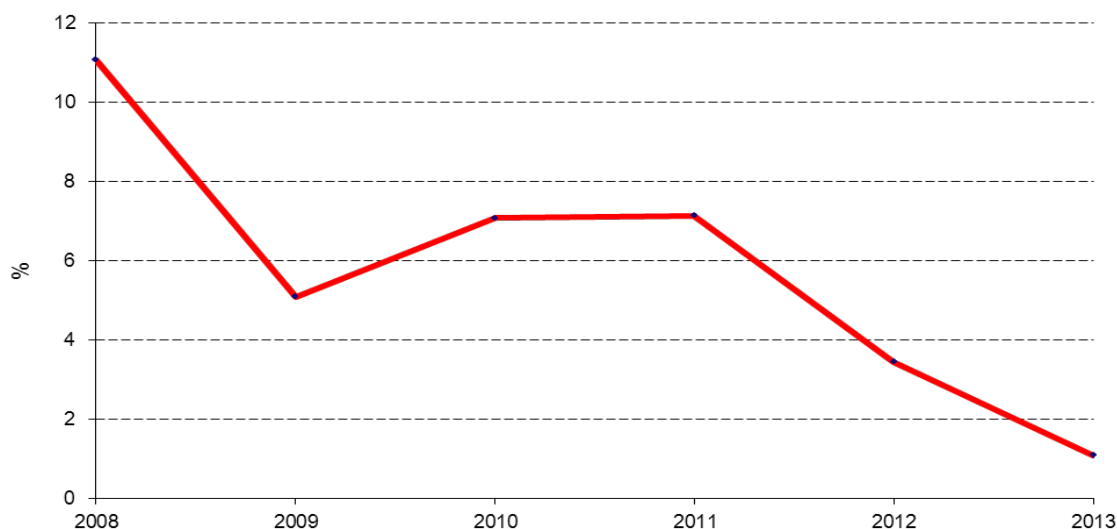
---

<sup>23</sup> 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 uwzględniać dochody ze źródeł krajowych.

<sup>24</sup> Ważona suma spożycia prywatnego, zakupów netto i inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych.

wykres 3 przedstawiający roczne tempo wzrostu indykatora bazy VAT (suma nominalnych wartości spożycia prywatnego oraz inwestycji i zużycia netto sektora finansów publicznych).

**Wykres 3. Tempo nominalne indykatora bazy podatkowej VAT**

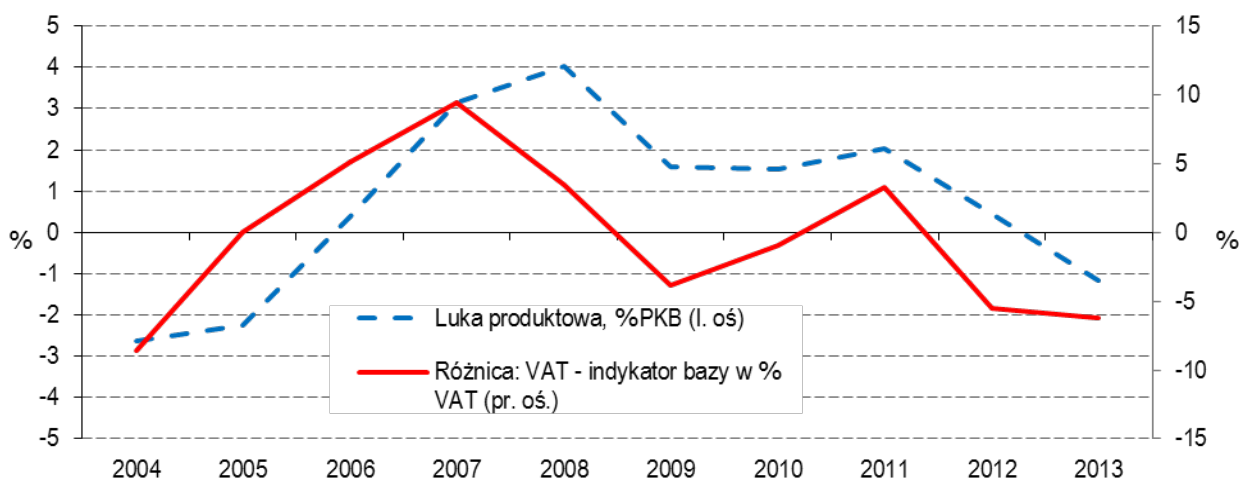


Źródło: Ministerstwo Finansów.

Spowolnienie tempa wzrostu bazy VAT było szczególnie widoczne w latach 2012 i 2013. Efekty kolejnego z rządu 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 4 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 4. Różnica między wpływami VAT a indykatorem bazy VAT wyrażona w % wpływów z VAT (i2005 = 100) w porównaniu z luką produktową**



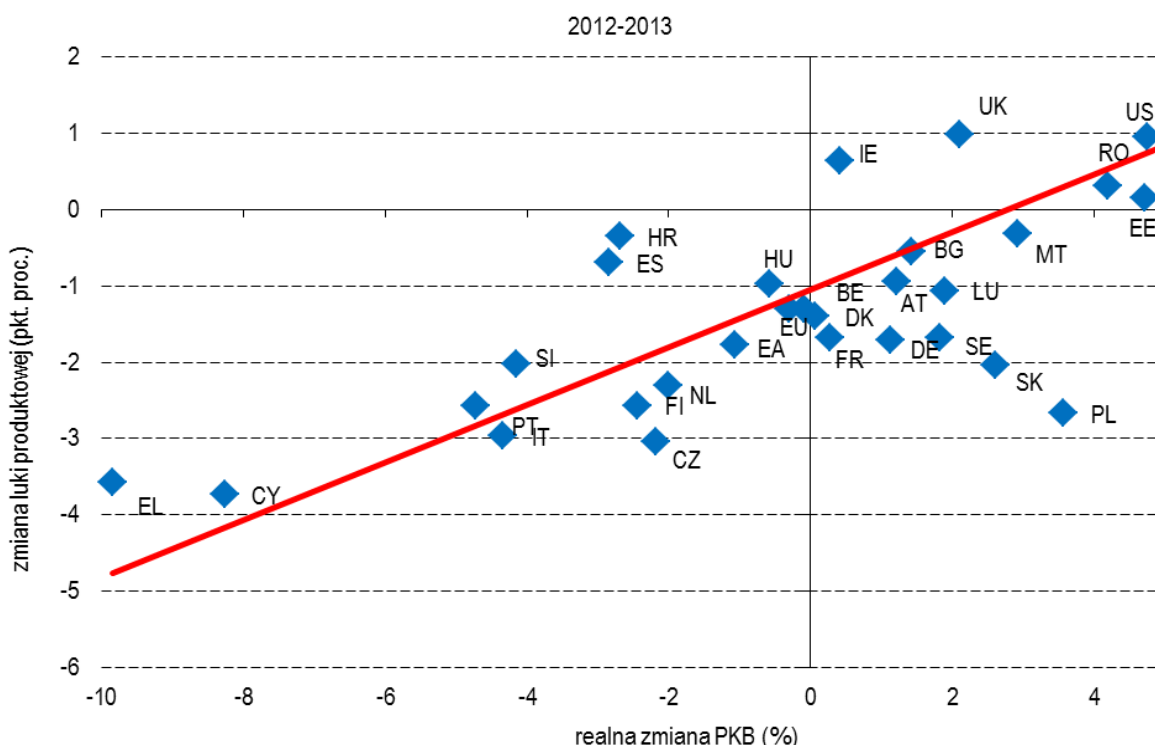
Objaśnienia: indykator bazy VAT to spożycie prywatne, inwestycje i zakupy netto sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Źródło: Ministerstwo Finansów

Uwzględniając procykliczny charakter elastyczności podatkowych, należy stwierdzić, że w latach 2012 i 2013 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 i 2013 było jednym z najgłębszych w UE, obok Cypru, Grecji, Czech i Włoch (por. wykres 5). 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. 1,5%, 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 5. Zmiana luki produktowej na tle realnych zmian PKB w krajach UE**



Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów

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.

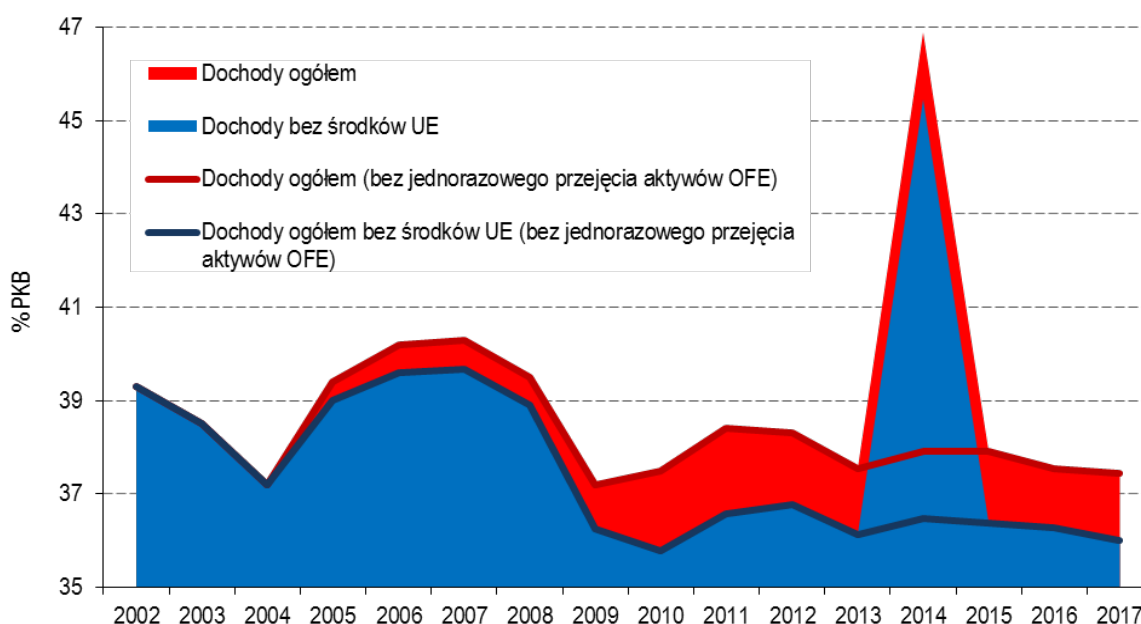
Tylko dzięki wzmoczonej dyscyplinie wydatkowej i podjęciu już w trakcie ubiegłego roku dodatkowych działań konsolidacyjnych udało się uniknąć większego wzrostu deficytu w 2013 r.

### III.4. Prognoza średniokresowa

#### 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 kolejnych latach ukształtuje się odpowiednio na poziomie 36,3% PKB w 2015 r., 36,2% PKB w 2016 r. i 36,0% PKB w 2017 r.).

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 indykatorem 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.

Stać poprawa wzrostu gospodarczego pozwala spodziewać się stopniowego przyspieszenia wzrostu wpływów osiąganych z opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, m.in. dzięki obniżeniu 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 III.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

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, by od 2016 r. ukształtować się nieco powyżej 6%. W całym okresie prognozy pozostanie ono 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 i z wprowadzenia możliwości wyboru uczestnictwa w OFE skutkującego (zgodnie z konserwatywnymi założeniami – por. rozdział IV.1) niższą liczbą członków, których składka będzie przekazywana do OFE. Założono, że w wyniku wyboru połowa członków OFE posiadająca prawo wyboru<sup>25</sup> 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). Założeniem i oczekiwanym efektem ostatniej reformy systemu emerytalnego poświęcono rozdział III.7.

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. rozdział VI.2).

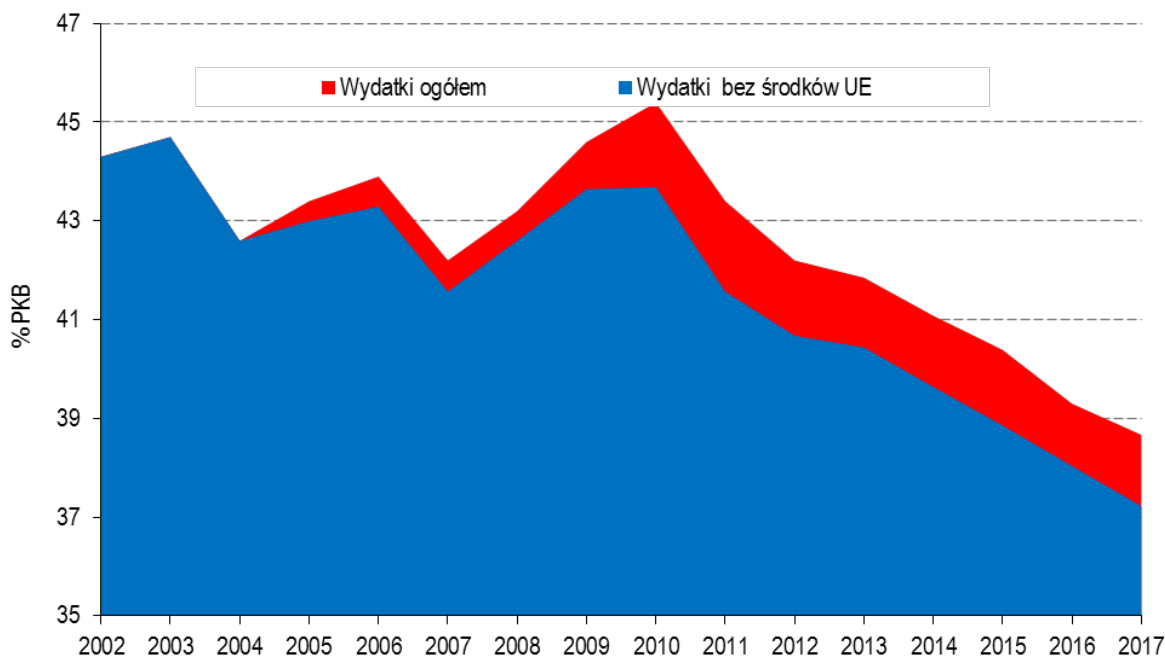
## **2) Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych**

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 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. W kolejnych latach będzie kontynuowany trend spadkowy wydatków krajowych i relacja ta ukształtuje się odpowiednio na poziomie 38,9% PKB w 2015 r., 38,0% PKB w 2016 r. i 37,2% PKB w 2017 r.

---

<sup>25</sup> Począwszy od 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego składki na ubezpieczenie emerytalne w całości trafiać będą do ZUS.

Wykres 7. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów

Spadek wydatków będzie efektem podjętych już działań (rozdział III.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%). Równoległe 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 nowo narodzonym 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 wychowania przedszkolnego dzieci do poziomu porównywalnego z innymi krajami UE.

Wsparcie dla młodych małżeństw i osób samotnych przewiduje ponadto *ustawa o pomocy państwa w nabywaniu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi*, 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 mieszkanie 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.

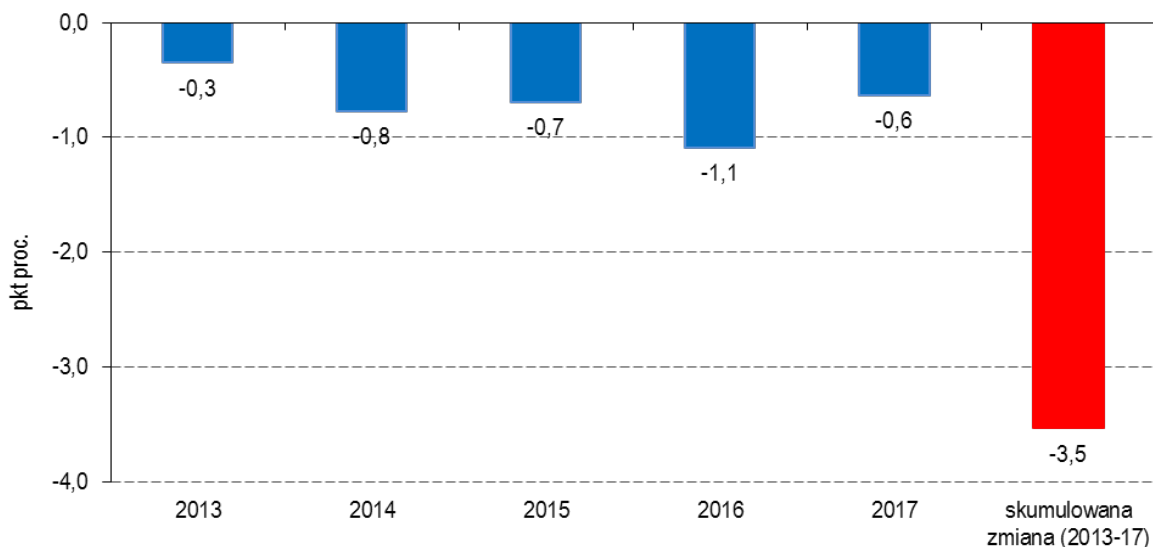
W marcu br. skierowano do parlamentu rządowy projekt ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów przywracający prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które świadczenie to utraciły z dniem 30 czerwca 2013 r. na mocy ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych 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*. Zgodnie z postanowieniami projektu, zasiłki dla opiekunów przysługiwać będą w wysokości 520 zł miesięcznie za okresy po dniu 30 czerwca 2013 r., jeśli opiekun spełniał w tym czasie warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego określone w *ustawie o świadczeniach rodzinnych* w brzmieniu z dnia 31 grudnia 2012 r. Zasiłki będą wypłacane z wyrównaniem i odsetkami za okres przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Wyrównane zostaną również składki na ubezpieczenia społeczne.

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 do 620 zł miesięcznie do 800 zł, od 1 stycznia 2015 r. do 1200 zł, zaś od 1 stycznia 2016 r. – 1300 zł. Jednocześnie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne otrzymują dodatek do tego świadczenia w wysokości 200 zł. Łączna kwota wsparcia od dnia 1 maja 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. wynosić będzie 1000 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 rządowym i podsektorze ubezpieczeń społecznych do 2016 r.

W konsekwencji relacja wydatków sektora do PKB będzie systematycznie malała, by w 2017 r. ukształtować się na poziomie 38,7% PKB.

**Wykres 8. Zmiana udziału wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB**

Źródło: Ministerstwo Finansów

Udział inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych, po osiągnięciu w 2011 r. rekordowego poziomu 5,7% PKB, w 2013 r. zmniejszył się do 3,9% PKB. Prognozuje się, że również w latach następnych ich udział w PKB będzie stopniowo się obniżać – do 3,5% w 2017 r., 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 2015 obejmujący wydatki inwestycyjne na budowę i modernizację linii kolejowych, realizowany przez PKP PLK S.A. Inwestycje te są finansowane ze środków Funduszu Kolejowego, budżetu państwa, funduszy unijnych oraz przez PKP PLK S.A. 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 rządowego 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%<sup>26</sup>), natomiast w 2017 r. będą rosnać w tempie prognozowanej inflacji. 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 autonomności decyzji jednostek samorządu terytorialnego dynamika kosztów pracy w ostatnim okresie została istotnie ograniczona, co oznacza, że prawdopodobne jest, aby w kolejnych latach była ona niższa niż w sektorze rynkowym.

Wyплаты 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).

Czynnikiem 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.

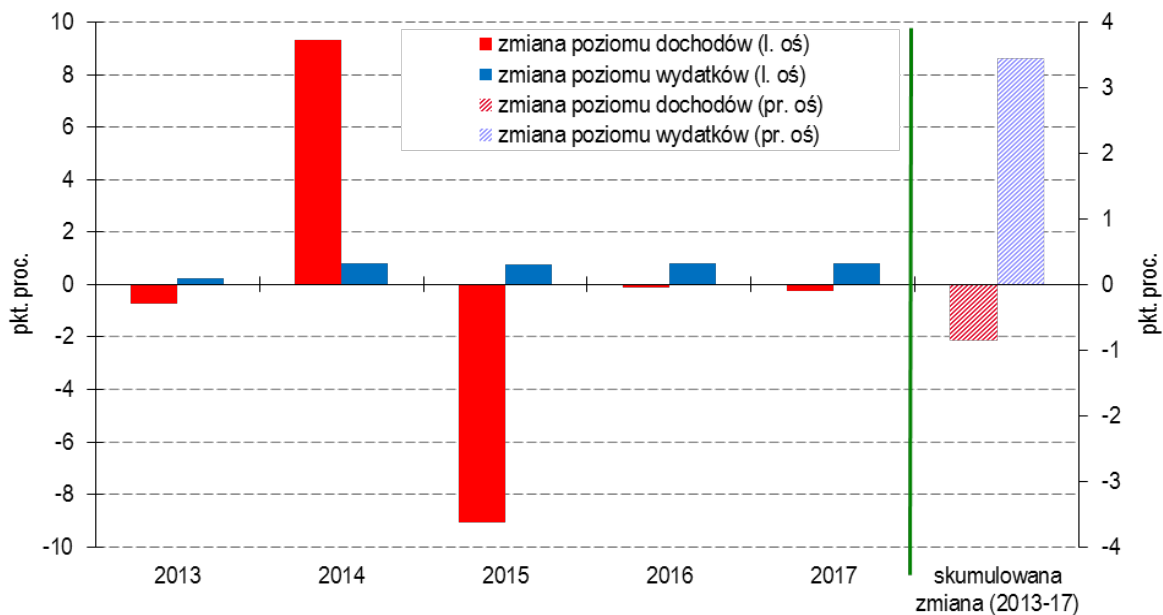
Należy pamiętać, że stabilność finansów publicznych z coraz większą siłą wspierać będą efekty największej zmiany w systemie emerytalnym ostatnich lat, jaką było wydłużenie wieku emerytalnego i zrównanie go dla mężczyzn i kobiet na poziomie 67 lat. Zmiana ta, z jednej strony zwiększa przyszłe emerytury, 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 kolejnych latach deficyt wyniesie odpowiednio -2,5% PKB w 2015 r., -1,8% PKB w 2016 r. i -1,2% PKB w 2017 r.

---

<sup>26</sup> Por. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia.

**Wykres 9. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB**

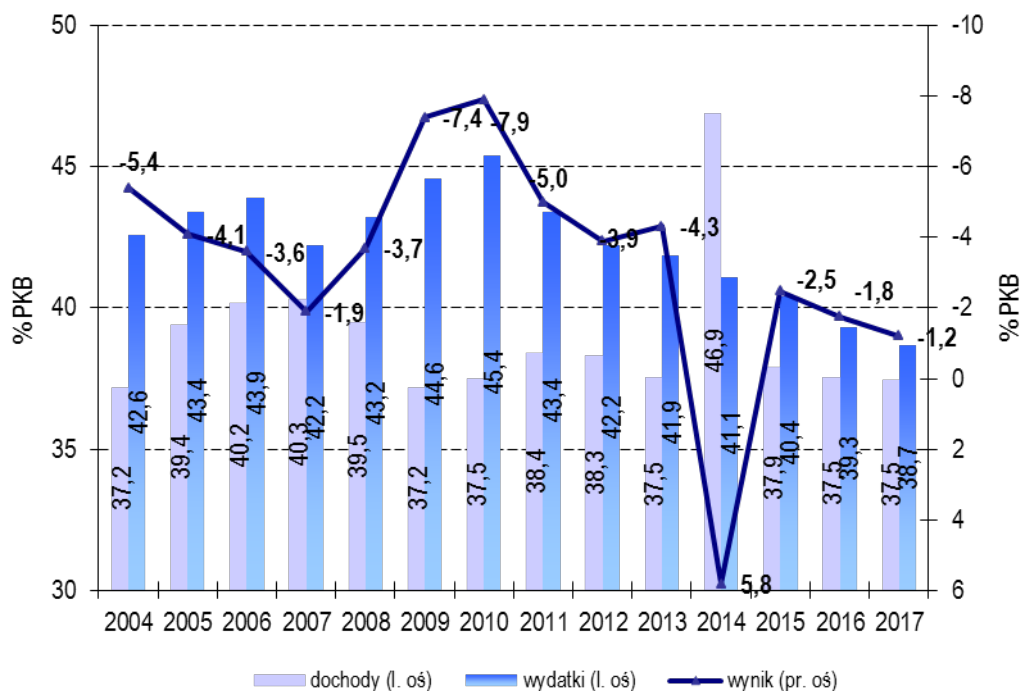


Objaśnienia: dochody – słupek „dodatni” oznacza wzrost udziału dochodów krajowych w PKB między poszczególnymi latami, słupek „ujemny” – spadek. Wydatki – słupek „dodatni” oznacza spadek udziału wydatków krajowych w PKB między poszczególnymi latami, słupek „ujemny” – wzrost.

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 9). 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. wykresy 7 i 8).

Wykres 10. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: lata 2004–12 – Eurostat, lata 2013–17 – Ministerstwo Finansów

### III.5. Wynik strukturalny

W horyzoncie Programu deficyt strukturalny – zgodnie z przedstawioną powyżej prognozą bazującą na nowej metodyce szacowania luki produktowej – będzie się stopniowo obniżał, łącznie o ok. 2,4 pkt. proc. i w efekcie w 2017 r. osiągnie poziom 1,4% PKB. Obniżenie deficytu strukturalnego będzie skutkiem podejmowanych obecnie i w przeszłości działań konsolidacyjnych, prowadzących do silniejszej poprawy wyniku nominalnego niż wynikałoby to z poprawiającej się koniunktury oraz wpływu działań jednorazowych (tzw. one-off). W okresie objętym Programem przewiduje się cztery działania jednorazowe przekraczające próg istotności 0,05% PKB (wszystkie realizowane w 2014 r.):

- transfer aktywów z OFE według wartości rynkowej na kwotę 153,2 mld zł (ok. 9,0% PKB),
- dochody ze sprzedaży częstotliwości radiowych na kwotę 1,8 mld zł (ok. 0,1% PKB),
- wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w związku z wypłatami emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dotyczący osób, które nabyły uprawnienia do emerytury przed 1 stycznia 2011 r. bez potrzeby zwalniania się z pracy, na kwotę 1,0 mld zł (ok. -0,1% PKB),
- wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w związku z wypłatą zaległych świadczeń pielęgnacyjnych na kwotę 1,0 mld zł (ok. -0,1% PKB).

Prezentowana ścieżka deficytu strukturalnego umożliwia osiągnięcie celów nominalnych wyznaczonych w rekomendacji Rady Ecofin z grudnia 2013 r. oraz prowadzi do trwałej likwidacji nadmiernego deficytu w terminie wyznaczonym w tych rekomendacjach.

Tabela 1. Wynik strukturalny sektora

% PKB	Kod ESA	2013	2014	2015	2016	2017
1. Wzrost PKB w cenach stałych (%)		1,6	3,3	3,8	4,3	4,3
2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-4,3	5,8	-2,5	-1,8	-1,2

<b>% PKB</b>	<b>Kod ESA</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>3. Odsetki</b>	EDP D.41	2,6	2,1	2,2	2,1	2,1
<b>4. Działania jednorazowe i tymczasowe</b>			9,0			
5. Potencjalny wzrost PKB (%)		3,2	3,2	3,4	3,6	3,7
6. Luka produktowa		-1,2	-1,0	-0,7	0,0	0,5
7. Element cykliczny budżetu		-0,5	-0,4	-0,3	0,0	0,2
8. Wynik skorygowany o wpływ cyklu (2-7)		-3,8	6,2	-2,2	-1,8	-1,4
9. Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu (8+3)		-1,2	8,3	0,0	0,3	0,7
10. Wynik strukturalny (8-4)		-3,8	-2,8	-2,2	-1,8	-1,4
p.m. Szacunek kwoty wydatków zgodnie z SRW (mld zł)		657,6	688,1	707,9	733,2	758,5

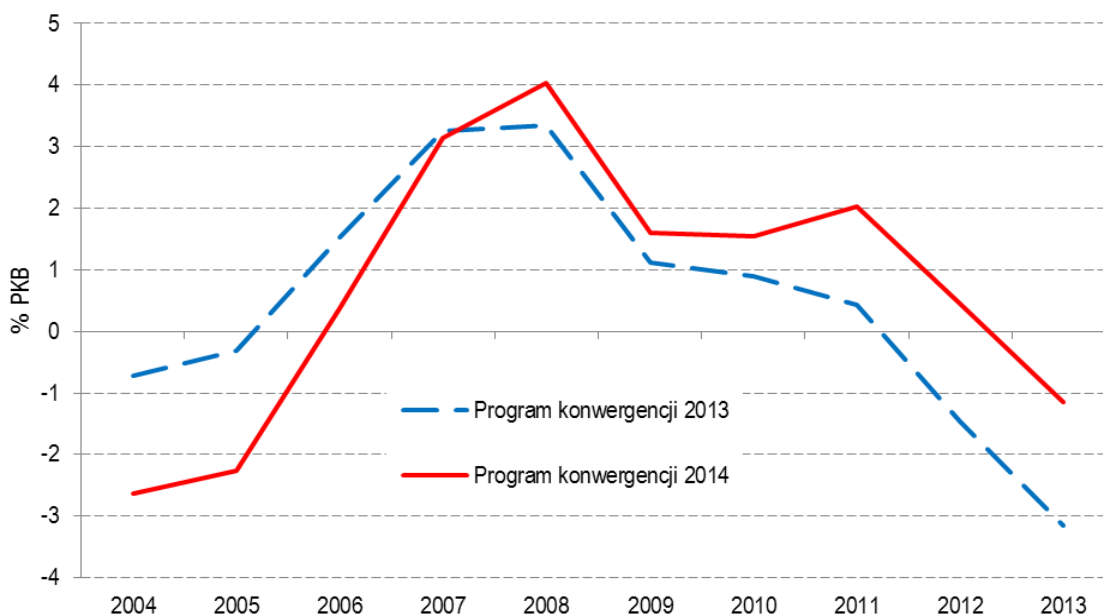
Źródło: Ministerstwo Finansów

Prezentowane w Programie szacunki i prognozy deficytu strukturalnego nie są porównywalne z prognozami Komisji Europejskiej zawartymi we wspomnianych rekomendacjach Rady Ecofin, ostatnią zimową prognozą Komisji, ani też ze ścieżką przedstawioną w poprzedniej aktualizacji Programu. Dane zawarte w tabeli 1 bazują bowiem na szacunkach potencjalnego PKB oraz luki produktowej sporządzonych zgodnie z nową metodyką Komisji Europejskiej (uzgodnioną w br. w ramach działającej przy unijnym Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC) grupy roboczej do spraw luki produktowej (OGWG)).

Najważniejsze zmiany w stosunku do poprzednio obowiązującej metody szacowania produktu potencjalnego dotyczą sposobu wyznaczania stopy bezrobocia równowagi (NAWRU). W uzgodnionym dla Polski podejściu stopa bezrobocia równowagi (NAWRU) wyznaczana jest na podstawie neokeynesowskiej krzywej Phillipsa, uwzględniającej oczekiwania. Taka postać krzywej Phillipsa pozwala w przypadku Polski uzyskać statystycznie i ekonomicznie istotną zależność pomiędzy zmianą realnych jednostkowych kosztów pracy a cykliczną częścią stopy bezrobocia (UR-NAWRU). W poprzednio stosowanym podejściu zależność ta była zaś nieistotna statystycznie.

Zmiana sposobu obliczania stopy bezrobocia równowagi w obecnej metodologii szacowania produktu potencjalnego skutkuje istotną rewizją historycznej i prognozowanej ścieżki stopy bezrobocia NAWRU w stosunku do metodologii stosowanej przed tą zmianą. W związku z tym rewizji uległ również poziom luki produktowej dla danych historycznych i co za tym idzie prognoz. Maksymalne różnice w okresach historycznych sięgają nawet 2,7% PKB (por. wykres 11).

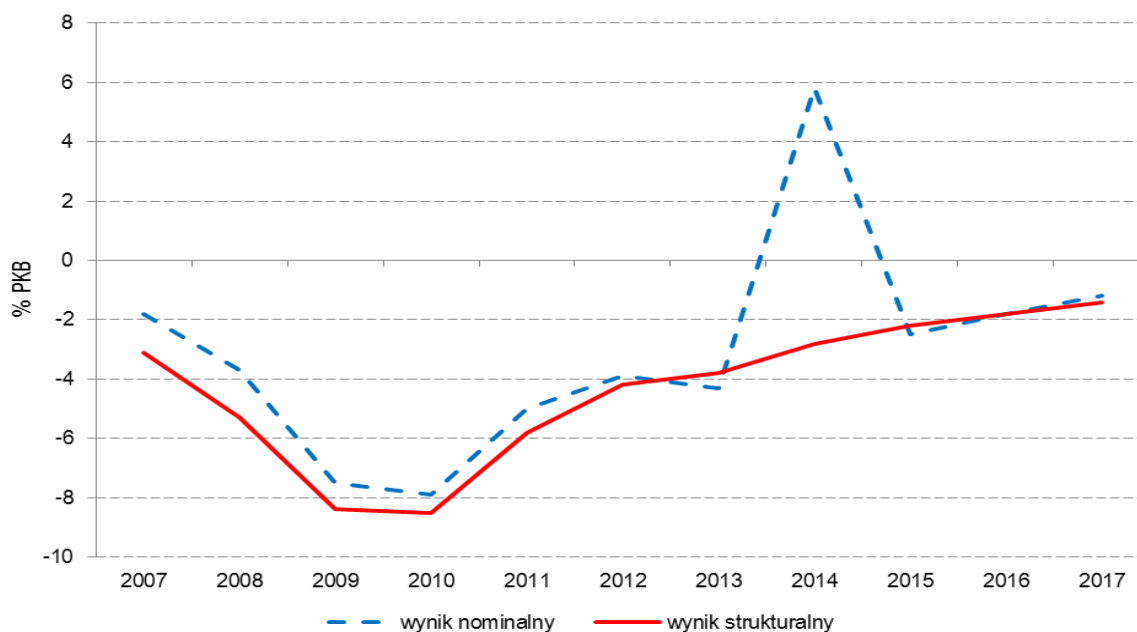
Wykres 11. Luka produktowa obliczona zgodnie z nową i starą metodyką w okresie 2004-13



Źródło: Ministerstwo Finansów

Zgodnie ze zmienionym w 2011 r. *Paktem Stabilności i Wzrostu*<sup>27</sup>, ocena tego, czy postęp na drodze do osiągnięcia celu budżetowego jest wystarczający, jest przeprowadzana na podstawie oceny ogólnej, w której punktem odniesienia jest wynik strukturalny, i obejmuje ona również analizę wydatków po skorygowaniu o dyskrecyjne działania po stronie dochodów. Polska przyjęła swój średniookresowy cel budżetowy, czyli docelowy wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie -1% PKB i obecnie znajduje się na prowadzącej do niego ścieżce dostosowawczej. Prognozuje się, że w 2017 r. wynik strukturalny wyniesie -1,4% PKB, a osiągnięcie MTO powinno nastąpić w kolejnym roku. Do wypełnienia tego celu przyczynią się indywidualne limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz stabilizująca reguła wydatkowa, która wymaga wolniejszego niż średniookresowe tempa wzrostu wydatków w razie niezrównoważonych finansów publicznych, rozumianego m.in. jako deficyt sektora wyższy niż średniookresowy cel budżetowy (patrz rozdział VII).

<sup>27</sup> Por. art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych z późn. zmianami.

**Wykres 12. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie 2007-17**

Źródło: Ministerstwo Finansów

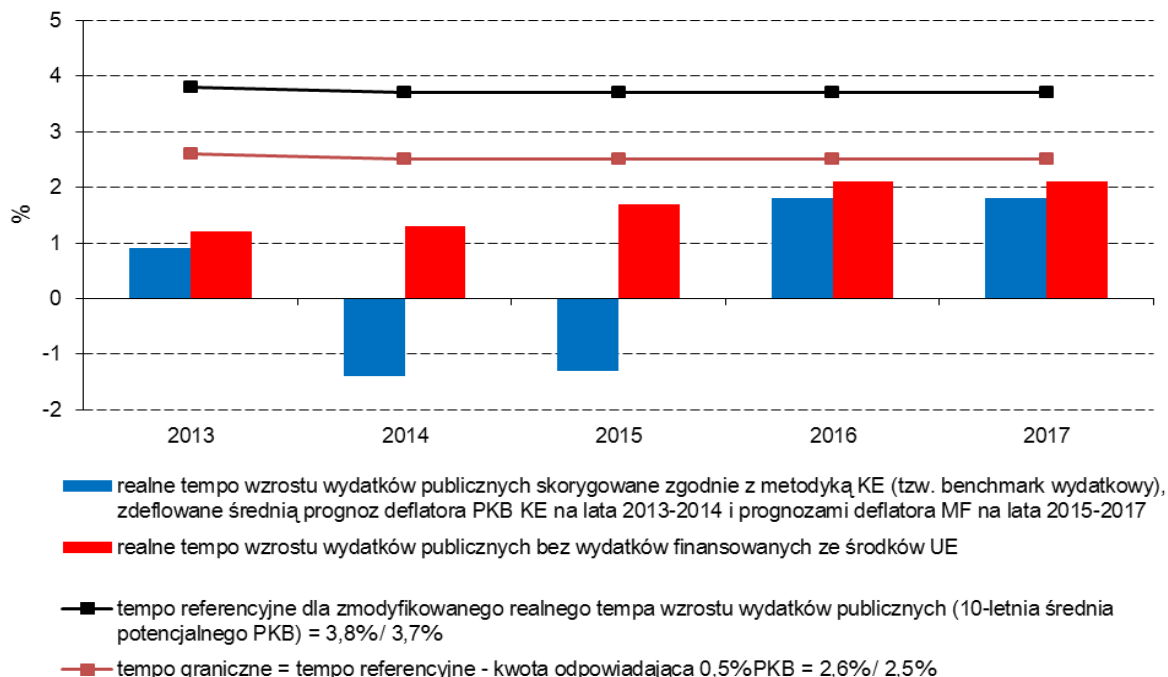
Dopóki średniokresowy cel budżetowy nie zostanie osiągnięty, roczne tempo wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych – skorygowane zgodnie z metodyką stosowaną przez Komisję Europejską<sup>28</sup> – nie powinno przekraczać tempa referencyjnego pomniejszonego o wielkość odpowiadającą 0,5% PKB. Obecnie tempo referencyjne, tj. 10-letnia średnia realnego wzrostu potencjalnego PKB, wynosi dla Polski 3,7 (przy ocenie ex post 2013 r.) i 3,8% (od 2014 r.), co po uwzględnieniu korekty wynikającej z potrzeby osiągnięcia średniokresowego celu budżetowego daje wymagane graniczne tempo równe 2,5–2,6%.

Zgodnie z prognozami, Polska wypełnia wyżej określony wymóg dotyczący tempa wzrostu wydatków (tzw. benchmark wydatkowy). Oczekuje się, że roczne realne tempo wydatków zmodyfikowane według metodyki Komisji Europejskiej (jak również realne tempo wydatków krajowych, tj. wydatków po oczyszczeniu o – neutralne dla deficytu – wydatki finansowane ze środków UE) w okresie 2013–17 będzie wahało się w przedziale -1,5% – +2,0%, czyli poniżej wartości granicznej. Wzrost wydatków jest modyfikowany m.in. poprzez odjęcie od niego działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów (por. tabela 17).

Należy zaznaczyć, że działania te, w przeciwieństwie do wyniku strukturalnego, powinny uwzględniać również działania jednorazowe. Jednak celowo zrezygnowano z zaliczenia transferu aktywów z OFE oraz transferu z tytułu tzw. suwaka bezpieczeństwa, ponieważ zgodnie z metodyką ESA2010 nie będą one zaklasyfikowane jako dochody. Bez względu na powyższe, wymóg benchmarku byłby spełniony, nawet gdyby w latach 2013–17 nie zaplanowano żadnych działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów, mniejszy byłby tylko dystans do wspomnianej wartości granicznej.

<sup>28</sup> Tj. po odjęciu kosztów obsługi długu, wydatków unijnych, dla których beneficjentem ostatecznym są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, cyklicznego wzrostu wydatków na rzecz bezrobotnych, a także po zastąpieniu wydatków inwestycyjnych z danego roku średnią z czterech ostatnich lat oraz po odjęciu wyniku netto działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów.

**Wykres 13. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych zmodyfikowane zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej**



Źródło: Ministerstwo Finansów

Podobną koncepcję do benchmarku wydatkowego stanowi stabilizująca reguła wydatkowa (por. rozdział VII.1). Wymagana w benchmarku korekta o 0,5% PKB będzie spełniona dzięki korekcie dynamiki wydatków w SRW o 1,5–2 pkt. proc., pod warunkiem że zakres wydatków objęty regułą<sup>29</sup> przekroczy 1/3 PKB, co stanowi bardzo bezpieczne założenie. Istnieją co prawda różnice w metodyce benchmarku i SRW: wykorzystanie 10-letniej średniej potencjalnego tempa wzrostu PKB zamiast 8-letniego średniego tempa realnego wzrostu PKB, średniej prognoz deflatora PKB zamiast prognozy inflacji CPI, jak też niewystępujące w SRW wykluczenie wydatków na obsługę długu i zasiłki dla bezrobotnych oraz zastąpienie inwestycji z danego roku czteroletnią średnią, jednak przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej powinno prowadzić do wypełnienia wymogów wynikających z benchmarku wydatkowego.

Zgodnie z *ustawą o finansach publicznych*, w aktualizacji Programu stanowiącej część Wieloletniego Planu Finansowego Państwa określa się wstępną kwotę wydatków (nie mylić z limitem wydatkowym, szerzej na ten temat w rozdziale VII.1) na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej, w oparciu o prognozowane w tym programie wskaźniki makroekonomiczne i fiskalne.

Kalkulacja kwoty wydatków na 2015 r. składała się z trzech etapów. Po pierwsze, obliczono planowaną skonsolidowaną sumę wydatków (ewentualnie kosztów) w 2013 r. jednostek i funduszy objętych stabilizującą regułą wydatkową. Suma ta wyniosła 657,6 mld zł. Po drugie, obliczono kwotę wydatków na 2014 r. o charakterze pomocniczym z wykorzystaniem wskaźników i korekty zapisanych w ustawie o finansach publicznych oraz prognozowanej na 2014 r. wartości ogółem działań dyskrecyjnych po stronie podatków i składek, która opiewa na 4,9 mld zł, co wynika ze zsumowania efektów: zmniejszenia wartości transferu składek

<sup>29</sup> Zarówno w przypadku SRW, jak i benchmarku wydatkowego zakres stanowi większość sektora instytucji rządowych i samorządowych po wyeliminowaniu wydatków finansowanych ze środków unijnych.

emerytalnych do OFE, zwiększenia stawki podatkowej na alkohol etylowy, likwidacji zwrotu VAT w budownictwie i efektu odliczania VAT przy zakupie samochodów i paliwa. Ostatecznie, pomocnicza kwota wydatków na 2014 r. wyniosła 688,1 mld zł. Po trzecie, oszacowano *kwotę wydatków* na 2015 r. w wysokości 707,9 mld zł zgodnie z formułą stabilizującej reguły wydatkowej. Uwzględniono przy tym aktualizację prognozy wskaźnika inflacji CPI na 2014 r. (1,013 zamiast 1,024). Z kolei na prognozowaną na 2015 r. wartość ogółem działań dyskrejonalnych po stronie podatków i składek, o wartości 3,9 mld zł, składało się jedynie zmniejszenie wartości transferu składek emerytalnych do OFE.

Zgodnie z formułą, obliczono też kwoty wydatków na lata 2016–17. Planuje się, że korekta wzrostu wydatków – do 2016 r. – będzie wynosiła -2 pkt. proc., ponieważ zgodnie z prognozami do 2014 r. przekraczany będzie próg deficytu. W 2017 r. korekta ma się obniżyć do -1,5 pkt. proc., gdyż oczekuje się, że w 2015 r. deficyt będzie wprowadził niższy niż 3% PKB, natomiast wysokość państwowego długu publicznego wciąż będzie przekraczała 43% PKB. Wolniejszy, od tempa wzrostu PKB, wzrost kwoty wydatków spowoduje coroczny spadek jej relacji do PKB.

### **III.6. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych**

W okresie objętym Programem zarządzanie długiem będzie, podobnie jak w latach ubiegłych, ukierunkowane na realizację celu określonego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, tj. na minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka.

Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach stopniowego ograniczania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (nadwyżka sektora w 2014 r. ma charakter jednorazowy i jest związana z przekazaniem aktywów z otwartych funduszy emerytalnych w wyniku przeprowadzenia reformy emerytalnej) oraz występowania niepewności na rynkach finansowych wynikającej m.in. z ograniczania przez Fed ilościowego luzowania polityki pieniężnej. Na rynku krajowym działania związane z ograniczaniem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych powinny mieć istotny wpływ na poziom i kształt krzywej dochodowości, a więc i kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Istotny wpływ na nominalne obniżenie długu publicznego w 2014 r., a następnie dalszy spadek jego relacji do PKB do 2017 r. mieć będą zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone w 2013 r. (por. rozdział III.7).

Zmiany relacji długu do PKB w latach 2015–17 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ponad 85% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych), tempa wzrostu PKB oraz kursu złotego w stosunku do innych walut, w tym zwłaszcza do euro. Istotnym uwarunkowaniem wpływającym na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa będzie uruchomienie środków z nowej perspektywy unijnej na lata 2014–20, co przełoży się na wynik budżetu środków europejskich w kolejnych latach. Na wielkość potrzeb pożyczkowych wpływ będą miały również przychody z prywatyzacji oraz saldo lokat wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością. Założono, że wprowadzony zostanie kolejny etap konsolidacji zarządzania płynnością jednostek sektora finansów publicznych, co przyczyni się do ograniczenia potrzeb pożyczkowych budżetu. Minister Finansów przygotował i skierował na posiedzenie Komitetu Rady Ministrów projekt ustawy przewidującej rozszerzenie grupy jednostek sektora finansów publicznych objętych obowiązkiem lokowania środków na rachunku Ministra Finansów oraz wykorzystanie depozytów sądowych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Zmiany długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych to głównie zmiany zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (wzrost zadłużenia będzie związany z zaciąganiem zobowiązań na realizację inwestycji drogowych w ramach nowej perspektywy unijnej) oraz stosunkowo ograniczonego przyrostu długu jednostek samorządu terytorialnego.

W horyzoncie aktualizacji relacja długu do PKB według metodologii UE ukształtuje się na poziomie 45,5%.

Tabela 2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)

<b>% PKB</b>	<b>Kod ESA</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>1. Dług brutto</b>		<b>57,1</b>	<b>49,5</b>	<b>49,5</b>	<b>47,5</b>	<b>45,5</b>
<b>2. Zmiana relacji długu brutto</b>		<b>1,6</b>	<b>-7,6</b>	<b>0,0</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,0</b>
<b>Składniki wzrostu długu</b>						
<b>3. Wynik pierwotny<sup>1)</sup></b>		1,6	-7,9	0,3	-0,4	-0,9
<b>4. Odsetki</b>	EDP D.41	2,6	2,1	2,2	2,1	2,1
<b>5. Dostosowania stanów i przepływów</b>		-2,7	-1,8	-2,5	-3,8	-3,2
z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		0,7	0,4	0,5	0,2	0,0
akumulacja netto aktywów finansowych		-1,9	0,0	0,5	0,2	0,2
w tym: przychody z prywatyzacji		-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
różnice kursowe i inne czynniki		-1,5	-2,2	-3,4	-4,2	-3,5
<b>p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)</b>		<b>4,6</b>	<b>4,3</b>	<b>4,4</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>
<b>Pozostałe istotne dane</b>						
6. Płynne środki finansowe		3,1	2,6	2,4	2,2	2,0
7. Dług netto (=1-6)		<b>54,1</b>	<b>47,0</b>	<b>47,2</b>	<b>45,3</b>	<b>43,4</b>
8. Wykup długu (istniejące obligacje) od końca roku poprzedniego <sup>2)</sup>		7	4,4	6,3	6	5,1
9. Udział długu nominowanego w walucie obcej		29,4%	34,2%	33,0%	31,5%	31,1%
10. Przeciętna <i>zapadalność</i> długu <sup>3)</sup>		5,3	5,3 - 5,5	5,3 - 5,6	5,3 - 5,6	5,3 - 5,7

Źródło: Ministerstwo Finansów

1) Wpływ wyniku pierwotnego na dług: (-) oznacza nadwyżkę pierwotną.

2) W przypadku długu jednostek sektora finansów publicznych innych niż Skarb Państwa – szacunek na podstawie dostępnej sprawozdawczości.

3) Prognoza przedziałowa dla długu Skarbu Państwa.

Akumulacja netto aktywów finansowych jest wynikiem działania różnych czynników. Do najważniejszych z nich zalicza się wykorzystanie wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością (wprowadzoną w 2011 r.), przychody z prywatyzacji oraz kasowy wynik budżetu środków europejskich budżetu państwa.

### III.7. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych

Do najważniejszych decyzji rządu oddziałujących na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w horyzoncie Programu należą działania dotyczące systemu emerytalnego oraz reformy ram fiskalnych.

Działania zmierzające do stopniowego zwiększania stabilności systemu emerytalnego obejmują w szczególności stopniowe podnoszenie i wyrównywanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn (docelowo do 67 lat), podniesienie składki rentowej, zreformowanie systemu emerytalnego służb mundurowych (podniesienie minimalnego okresu lat służby uprawniającego do świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy i żołnierzy), zmiany w podziale składki emerytalnej pomiędzy system repartycyjny i kapitałowy. Jednocześnie w 2011 r. rząd został zobowiązany do przeprowadzania okresowego przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego. Pierwszy przegląd miał miejsce w 2013 r. i został poszerzony o całościową analizę zreformowanego w 1999 r. systemu emerytalnego i skutków tej reformy dla bezpieczeństwa i wysokości przyszłych emerytur, a także o analizę jej oddziaływania na finanse publiczne i wzrost gospodarczy, w tym rynek pracy, rynek kapitałowy i poziom oszczędności. W oparciu o diagnozę wynikającą z przeglądu podjęto szereg decyzji dotyczących poprawy efektywności powszechnego systemu emerytalnego, które przybrały następnie postać 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.

W ramach zmian 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka OFE (tj. część zainwestowaną m.in. w skarbowe papiery wartościowe i obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa) umorzono i ich równowartość zapisano na subkoncie w ZUS oraz ustalono wysokość odprowadzanej składki do OFE na poziomie 2,92%, co odpowiada 40% limitowi inwestycji otwartych funduszy emerytalnych w akcje przy pierwotnej wysokości składki przekazywanej do OFE. Jednocześnie OFE nie będą mogły inwestować w skarbowe instrumenty dłużne oraz w instrumenty dłużne gwarantowane przez Skarb Państwa. Nastąpi również zmiana limitów inwestycyjnych dotyczących lokowania aktywów otwartego funduszu zmierzająca do przywrócenia rynkowego (kapitałowego) charakteru OFE.

Ponadto umożliwiono ubezpieczonym dokonanie wyboru, czy chcą w dalszym ciągu przekazywać nową składkę do OFE (w odniesieniu do przyszłych składek), czy też chcą tę składkę przekazywać na subkonto w ZUS. Obniżono także o połowę, do 1,75%, maksymalną wysokość opłaty od składki pobieranej przez instytucje zarządzające OFE.

Jednocześnie uregulowana została kwestia wypłat emerytur dożywotnich z części kapitałowej systemu emerytalnego. Emerytury dożywotnio wypłacać będzie ZUS niezależnie od tego, czy ubezpieczony pozostał w OFE, czy przeszedł do ZUS. W tym celu uruchomiono tzw. suwak bezpieczeństwa polegający na stopniowym przekazywaniu – przez 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego – zgromadzonego w OFE kapitału do funduszu emerytalnego FUS i ewidencjonowaniu go na prowadzonym w ZUS subkoncie. Powinno to zmniejszyć negatywne konsekwencje ewentualnych zawirowań rynkowych dla wysokości emerytur. Jednocześnie składki płacone przez osoby objęte tzw. suwakiem bezpieczeństwa w całości będą wpływać do ZUS.

Środki przeniesione na subkonto w ZUS będą podlegały obecnym zasadom waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości PKB za okres ostatnich pięciu lat. Należy spodziewać się, że tempo wzrostu nominalnego PKB w przyszłych latach nie będzie niższe niż stopa zwrotu polskich obligacji skarbowych, co spowoduje, że dla wysokości emerytury ubezpieczonego będzie to neutralne. W efekcie stopy zastąpienia powinny kształtować się na poziomie zbliżonym do stanu sprzed wprowadzenia zmian.

Zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone wyżej wymienioną ustawą będą miały pozytywny wpływ na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na wynik wpływać będą: transfer aktywów (rząd w zamian za przyszłe zobowiązania emerytalne przejął aktywa), suwak bezpieczeństwa, wyższe składki odprowadzane do FUS oraz niższe koszty obsługi długu (w związku z umorzeniem nabytych przez Ministra Finansów skarbowych papierów wartościowych oraz zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych).

**Tabela 3. Wpływ zmian w systemie emerytalnym na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych**

Lata	2014	2015	2016	2017
w mld zł	167,6	18,2	20,3	23,3
w % PKB	9,8	1,0	1,1	1,1

Źródło: Ministerstwo Finansów

W lutym 2014 r. 51,5% aktywów netto OFE zostało przekazane do ZUS, w tym skarbowe papiery wartościowe, obligacje Krajowego Funduszu Drogowego oraz pozostałe obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa. Skarbowe papiery wartościowe zostały nabyte przez Skarb Państwa od ZUS, a następnie umorzone. Umorzenie papierów skarbowych oraz konsolidacja przejętych przez ZUS obligacji Krajowego Funduszu Drogowego skutkowało jednorazowym obniżeniem długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o 145,8 mld zł (ok. 8,5% PKB). Również potrzeby pożyczkowe budżetu ulegną w kolejnych latach obniżeniu na skutek poprawy wyniku FUS oraz obniżenia kosztów obsługi długu publicznego (w związku z umorzeniem obligacji skarbowych i zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych). Poprawa salda FUS wynikać będzie przede wszystkim z obniżenia składki przekazywanej do OFE (w związku z niższą stawką oraz wprowadzeniem dobrowolności przekazywania składek do OFE), tzw. suwaka bezpieczeństwa oraz z tytułu pożytków z aktywów innych niż obligacje skarbowe przekazanych przez OFE do ZUS.

Niższe potrzeby pożyczkowe będą oddziaływały na obniżenie poziomu długu w kolejnych latach.

**Tabela 4. Skumulowany wpływ zmian w systemie emerytalnym na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych**

<b>Lata</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>w mld zł</b>	-163,9	-182,7	-203,6	-227,1
<b>w % PKB</b>	<b>-9,6</b>	<b>-10,1</b>	<b>-10,6</b>	<b>-11,0</b>

Źródło: Ministerstwo Finansów

Zgodnie z metodyką ESA2010, która będzie obowiązywać od września 2014 r., transfer aktywów oraz suwak bezpieczeństwa nie będą traktowane jako dochód, ale jako zaliczka finansowa – bez wpływu na wynik sektora. Przejście z ESA95 na ESA2010 będzie natomiast neutralne dla poziomu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wspomniana na początku ustawa wprowadziła również zmiany mające na celu wzrost uczestnictwa w III filarze ubezpieczeń emerytalnych. Wyплаты z Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE) oraz wyплаты na rzecz osób uprawnionych będą opodatkowane zryczałtowanym podatkiem dochodowym w wysokości 10% przychodu w miejsce obecnie obowiązującego opodatkowania wyплаты z IKZE według skali PIT. Przyjęcie tego rozwiązania, przez zdecydowane zmniejszenie obciążeń fiskalnych pod koniec oszczędzania na IKZE, będzie stanowiło realną motywację do oszczędzania na tym koncie oraz usunie niepewność co do wysokości podatku płaconego w przyszłości przy wyplatce środków z IKZE.

Ponadto w ustawie o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego wprowadzono rozwiązania dotyczące wysokości rocznego limitu wplat na IKZE. Roczny limit wplat na IKZE będzie jednakowy dla wszystkich i nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej 1,2-krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, określonego w ustawie budżetowej.

Wejście w życie ustawy ograniczy koszty reformy emerytalnej, nie wpływając przy tym na wysokość emerytur z obowiązkowej części systemu emerytalnego, wzmacniając istotnie ich bezpieczeństwo.

Równoległe do pozytywnie wpływających na stabilność finansów publicznych reform w systemie emerytalnym wprowadzono szereg zmian wzmacniających ramy fiskalne. W efekcie w okresie objętym prognozą politykę fiskalną w Polsce determinować będą – oprócz (ujętych w Konstytucji RP oraz w ustawie o finansach publicznych) progów ostrożnościowych mających na celu ograniczenie poziomu długu publicznego – stabilizująca reguła wydatkowa, wprowadzona do polskiego porządku prawnego *ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* oraz reguły fiskalne obowiązujące jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązania służące ograniczeniu ryzyka wzrostu zadłużenia lub utraty płynności JST obejmują regułę co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego budżetu samorządowego oraz obowiązujące od roku 2014 r. indywidualne limity zadłużenia. Rozwiązaniem mającym na celu stabilizację wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie na poziomie średniookresowego celu budżetowego jest stabilizująca reguła wydatkowa. SRW będzie obowiązywała od 2015 r., natomiast w sposób pomocniczy została wykorzystana już podczas prac nad ustawą budżetową na 2014 r. (por. rozdział VII.1).

Ponadto, zgodnie z deklaracją rządu z września 2013 r. złożoną w momencie rozpoczęcia prac nad reformą OFE, obecnie trwają prace nad obniżeniem progów relacji długu publicznego do PKB w mechanizmie korygującym stabilizującej reguły wydatkowej. Zmiana ta zostanie wprowadzona poprzez nowelizację ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, która została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 lutego 2014 r. (por. rozdział VII.1).

## **IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu**

### **IV.1. Czynniki ryzyka**

#### **1) Sytuacja gospodarcza u partnerów handlowych Polski**

Podstawowym czynnikiem ryzyka prezentowanej w rozdziale II prognozy makroekonomicznej jest rozwój sytuacji gospodarczej u partnerów handlowych Polski. Prognozę przygotowano w oparciu o dostępne dane dotyczące bieżącej i oczekiwanej sytuacji w UE spójne ze scenariuszem zaprezentowanym przez Komisję Europejską w zimowej edycji prognoz opublikowanych w lutym 2014 r. Pomimo relatywnie optymistycznych oczekiwań dotyczących wzrostu gospodarczego na świecie, zdaniem Komisji Europejskiej istnieje szereg czynników ryzyka dla prezentowanego scenariusza, które nie są zbilansowane. Podobnie jak w przypadku jesiennej edycji prognoz opublikowanych w 2013 r., również teraz przeważają negatywne czynniki ryzyka, wśród których Komisja Europejska wymienia:

- opóźnienia w planowanej implementacji reform strukturalnych w państwach członkowskich, czego skutkiem byłoby niższe potencjalne tempo wzrostu gospodarczego, relatywne pogorszenie sytuacji na rynku pracy i w konsekwencji wydłużenie okresu niskiego wzrostu aktywności gospodarczej krajów UE,
- utrzymanie się zbyt niskiej inflacji m.in. w związku z niższą od zakładanej ścieżką wzrostu w krajach rozwijających się (i w konsekwencji niższym poziomem cen surowców i względną aprecjacją euro) oraz z utrwaleniem się niskich oczekiwań inflacyjnych podmiotów gospodarczych w UE, co przez kanał stóp procentowych prowadzić będzie do ograniczenia zagregowanego popytu i wzrostu realnego poziomu zadłużenia sektorów gospodarki,
- większą niestabilność w finansowaniu wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się, co może się przyczynić do ograniczenia ich wzrostu gospodarczego w kontekście ciągle nierozwiązanych barier strukturalnych hamujących potencjalne tempo rozwoju i w konsekwencji, poprzez kanał wymiany handlowej i niekorzystne zmiany w strukturze bilansowej i systemie bankowym, doprowadzić do ograniczenia aktywności gospodarczej w UE.

Czynnikiem, który mógłby ewentualnie pozytywnie wpłynąć na przyjętą ścieżkę wzrostu gospodarczego u naszych największych partnerów handlowych jest, zdaniem Komisji Europejskiej, możliwość wystąpienia większych niż się oczekuje skutków sprzężenia pomiędzy poprawą nastrojów, wzrostem inwestycji i PKB oraz poprawą bilansów banków i ich zdolności do zwiększenia akcji kredytowej.

Dodatkowym czynnikiem ryzyka dla realizacji prezentowanej w rozdziale II prognozy makroekonomicznej jest możliwe dalsze zaostrenie sytuacji na Ukrainie, które – także w kontekście ewentualnych sankcji gospodarczych wobec Rosji – grozi wyraźnym osłabieniem dynamiki aktywności gospodarczej w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw i w konsekwencji obniżeniem dynamiki wymiany handlowej Polski z tym regionem. Ekspozycja polskiego eksportu na rynki Ukrainy i Rosji – mimo wzrostu w ostatnich latach – pozostała jednak umiarkowana i jest nadal niższa niż przed kryzysem rosyjskim z 1998 r. Ekspozycja wyłącznie na rynek Ukrainy – czyli ryzyko bezpośrednie – jest bardzo niewielka i wynosi zaledwie 2,8%, jednak łącznie z udziałem Rosji jest to 8,1%. Istotnym czynnikiem, który powinien w części ograniczyć negatywne konsekwencje ewentualnego spadku popytu ze strony rynków wschodnich jest także zakładana wyraźna poprawa dynamiki importu UE w br., tj. głównego indykatora polskiego eksportu. Eskalacja konfliktu może przełożyć się również na gorsze wyniki naszych głównych partnerów handlowych, w szczególności jeżeli efektem konfliktu byłby znaczący wzrost zawirowań na rynkach finansowych i surowcowych.

#### **2) Wdrażanie wymogów UE dotyczących redukcji emisji CO<sub>2</sub>**

Analizy oceniające ilościowe i jakościowe skutki wdrożenia w Polsce pakietu energetyczno-klimatycznego wskazują, że jego implementacja wiąże się z ryzykiem wystąpienia szeregu negatywnych skutków w obszarze polityki energetycznej, gospodarczej i społecznej. Wyzwania dla polskiej gospodarki związane z realizacją celów polityki klimatyczno-energetycznej UE wynikają z uzależnienia polskiej energetyki od paliw kopalnych – ponad 90% energii elektrycznej w Polsce pochodzi z elektrowni opalanych węglem kamiennym i brunatnym. Realizacja tych celów wymagać będzie poniesienia znaczących inwestycji w sektorach gospodarki charakteryzujących się wysoką emisyjnością gazów cieplarnianych. Ponadto w wyniku wzrostu cen energii elektrycznej można

oczekiwać spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, zmniejszenia dochodów budżetu państwa, zwiększenia bezrobocia, zmniejszenia dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych i wzrostu udziału kosztów energii w budżetach gospodarstw domowych (tj. zagrożenia zjawiskiem „ubóstwa energetycznego”).

Przedsiębiorstwa polskie cechują się niską efektywnością energetyczną w porównaniu do wiodących podmiotów w UE. W konsekwencji przedsiębiorstwa krajowe prowadzące działalność w sektorach charakteryzujących się wysokim zużyciem energii na jednostkę produkcji narażone są na ryzyko znacznego wzrostu kosztów działalności i utratę konkurencyjności międzynarodowej. Dodatkowo krajowe podmioty narażone są na ryzyko tzw. wycieku emisji (ang. carbon leakage) – przenoszenia energochłonnej i wysokoemisyjnej produkcji z państw członkowskich UE prowadzących politykę redukcji emisji gazów cieplarnianych do krajów o niższych standardach środowiskowych.

### 3) Trudności w absorpcji środków z UE

Na zwiększenie trudności w wykorzystaniu środków z polskiej alokacji w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) z okresu programowania 2007–13 wpływ ma sytuacja gospodarcza państw UE, która doprowadziła w ostatnich latach do uchwalenia budżetów rocznych UE na poziomie niewystarczającym dla realizacji polityki spójności i PROW w Polsce, a także w innych krajach-beneficjentach środków UE (narastające i przedłużające się prefinansowanie wydatków z budżetu państwa i budżetów samorządów). Innym źródłem tego ryzyka jest także konieczność wygosparowania środków publicznych w celu zapewnienia współfinansowania i prefinansowania krajowego dla realizacji projektów, gdyż na refundację prefinansowania trzeba czekać coraz dłużej (wnioski złożone w grudniu 2013 r. zostaną w pełni zrefundowane dopiero ok. połowy 2014 r.).

W 2014 r. zagrożeniem w wypłacie części zaliczki z budżetu UE na okres 2014–20 mogą być przedłużające się negocjacje dotyczące poszczególnych programów operacyjnych (wypłata zaliczki następuje po akceptacji programu operacyjnego przez Komisję Europejską).

### 4) Efekty reformy OFE

Przedstawiona w Programie prognoza 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.

Rząd 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.

### 5) Poręczenia i gwarancje

W najbliższych latach przewiduje się koncentrację udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa na wspieraniu inwestycji prorozwojowych z zakresu infrastruktury drogowej i kolejnictwa, ponadto także ochrony środowiska, tworzenia nowych miejsc pracy oraz rozwoju regionalnego. Poręczenia i gwarancje będą przede wszystkim udzielane na inwestycje realizowane w oparciu o fundusze z UE (kredyty i obligacje poręczone lub

gwarantowane przez Skarb Państwa powinny umożliwić pozyskanie funduszy UE), a także na inne zadania inwestycyjne wynikające z ewentualnych nowych programów wsparcia przewidujących udzielanie poręczeń i gwarancji zgodnie z zasadami UE.

Wartość udzielanych przez Skarb Państwa w danym roku nowych poręczeń i gwarancji ograniczana jest poprzez ustawę budżetową. W przyjętej ustawie budżetowej limit na 2014 r. został ustalony na poziomie 300 mld zł i – oprócz wspierania wymienionych projektów – może być wykorzystany na działania podejmowane w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków funkcjonowania polskiego systemu finansowego w obliczu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

Według stanu na koniec 2013 r., kwota potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu już udzielonych poręczeń i gwarancji stanowiła ok. 6,4% PKB. W latach 2014–15 prognozowany jest dalszy wzrost tej relacji, jednak nie powinna ona przekroczyć 9% PKB. Ryzyko całego portfela poręczeń i gwarancji według prognoz powinno zawierać się w przedziale 5–10%.

Wśród innych operacji powodujących ryzyko dodatkowych obciążeń dla finansów publicznych należy wymienić ewentualne przejęcie długu w związku z udzieloną gwarancją Skarbu Państwa, co w konsekwencji może spowodować wzrost deficytu i długu o kwotę przyjętych zobowiązań.

## 6) Inne czynniki ryzyka

W przedstawionej w Programie prognozie zostały uwzględnione 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 w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu *Ubezpieczeń Społecznych*,
- 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.

Równocześnie, zgodnie z zasadą ostrożności, działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej (szerzej w rozdziale VI.2) 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 (por. rozdział III.4), 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 2013 r. wzrost kosztów pracy w podsektorze samorządowym był równy wskaźnikowi towarów i usług konsumpcyjnych.

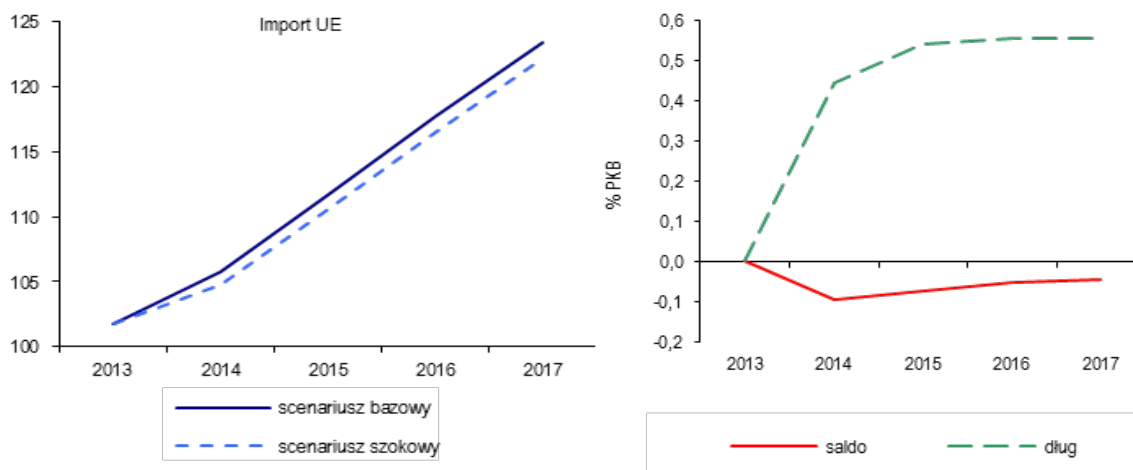
Powyższe założenia świadczą o konserwatywnym charakterze przedstawionej w Programie prognozy wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych.

## IV.2. Analiza wrażliwości

Poniżej przedstawiono wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014–17 na spadek popytu światowego, zwiększenie inwestycji publicznych, deprecjację kursu złotego i wzrost krajowej stopy procentowej. Analizy dokonano w oparciu o rozwijany w Ministerstwie Finansów ekonometryczny model finansów publicznych (eMPF). Symulacje przeprowadzono w warunkach lat 2014–17, kiedy gospodarka nie znajduje się w stanie długookresowej równowagi (ang. steady state). Ze względu na specyfikację modelu eMPF przeprowadzona analiza zakłada, że zmiana stóp procentowych od razu w całości przekłada się na zmianę kosztów obsługi długu publicznego. W rzeczywistości koszty obsługi długu są ustalone na pewien okres, więc

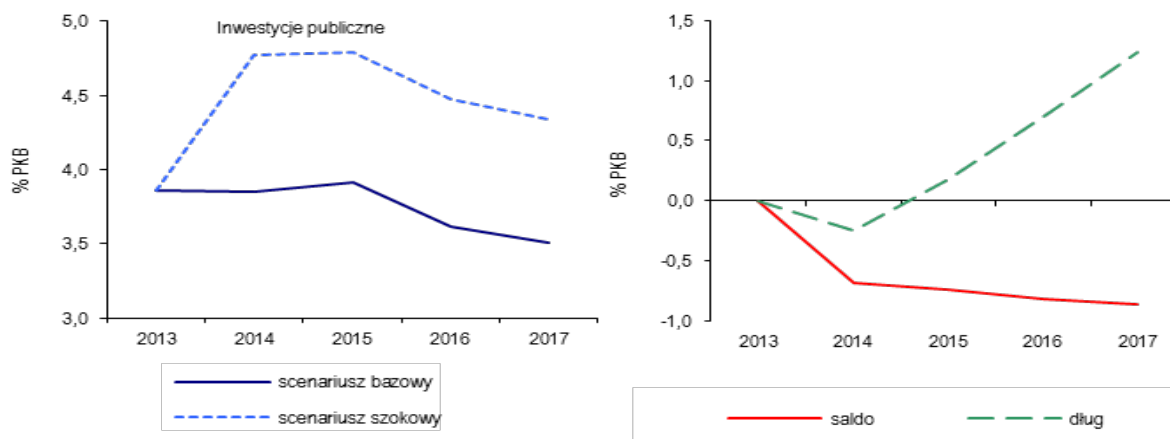
reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych powinna być mniejsza. W tym aspekcie można zatem ocenić, że analiza wrażliwości jest skrajnie ostrożna.

**Wykres 14. Import UE (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres)**



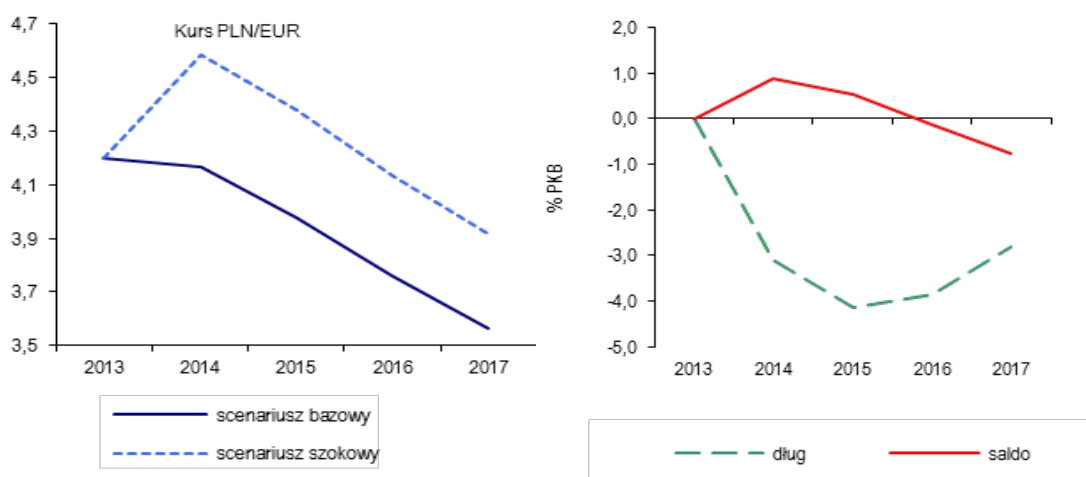
Impuls spadku popytu światowego zdefiniowany został jako trwałe obniżenie indykatora popytu światowego – którym w modelu jest import UE – o 1% w stosunku do scenariusza bazowego. Bezpośrednim skutkiem zaburzeń w otoczeniu zewnętrznym dla gospodarki krajowej jest ograniczenie wymiany handlowej z zagranicą. W pierwszym roku od wystąpienia szoku wolumen eksportu spada o 0,6% w stosunku do scenariusza bazowego i w kolejnych latach pozostaje niższy o ok. 0,5%. Ze względu na znaczny stopień importochłonności eksportu spadkowi wolumenu eksportu towarzyszy spadek importu (o 0,6%) wspierany przez deprecjację waluty krajowej będącą wynikiem pogorszenia nastrojów w gospodarce światowej. W reakcji na spadek popytu zagranicznego przedsiębiorstwa ograniczają działalność inwestycyjną (nakłady brutto na środki trwałe sektora prywatnego w pierwszych dwóch latach po szoku pozostają niższe odpowiednio o 1,3% i 1,5% w porównaniu z poziomem ze scenariusza bazowego, a w kolejnych dwóch latach odchylają się w dół względem ścieżki bazowej odpowiednio o 1,2% i 1,0%), zmniejszają zatrudnienie i wynagrodzenia. Dochody do dyspozycji gospodarstw domowych spadają, co ogranicza konsumpcję prywatną o 0,2–0,3%. W wyniku tych zaburzeń wolumen PKB w horyzoncie objętym prognozą pozostaje niższy o 0,3–0,4% w porównaniu ze scenariuszem bez szoku. Ograniczeniu popytu krajowego towarzyszy zmniejszenie presji inflacyjnej i spadek stóp procentowych. Niższy wzrost gospodarczy negatywnie wpływa na sytuację fiskalną kraju. Pogarsza się wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (o ok. 0,1% w latach 2014–16), w wyniku czego poziom długu sektora w scenariuszu szokowym jest w 2017 r. o 0,6% PKB wyższy niż w scenariuszu bazowym.

**Wykres 15. Wolumen inwestycji publicznych (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres)**



Impuls fiskalny został zdefiniowany jako trwałe zwiększenie względem ścieżki bazowej poziomu inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych o 1% PKB zakładanego na dany rok w scenariuszu bez szoku. Bezpośrednim skutkiem zwiększenia wydatków publicznych jest pogorszenie wyniku sektora, który w analizowanym okresie utrzymuje się 0,7–0,9% PKB powyżej ścieżki bazowej. Wyższe wydatki publiczne implikują również wzrost popytu prywatnego, co przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy, zwiększenia presji inflacyjnej i stóp procentowych oraz pogorszenia salda wymiany z zagranicą. W wyniku wprowadzonego szoku rośnie poziom aktywności gospodarczej, przez co udział inwestycji w PKB zwiększa się o mniej niż wynikałoby to bezpośrednio z wprowadzonego zaburzenia, które zdefiniowano w odniesieniu do poziomu PKB ze scenariusza bazowego. Wyższy wzrost gospodarczy neutralizuje negatywne efekty zwiększenia wydatków publicznych w początkowym okresie symulacji, jednak w kolejnych latach, przy trwałym pogorszeniu salda sektora, skutki te stają się coraz bardziej widoczne – w 2017 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest o 1,2% PKB wyższy niż w scenariuszu bez zwiększania wydatków.

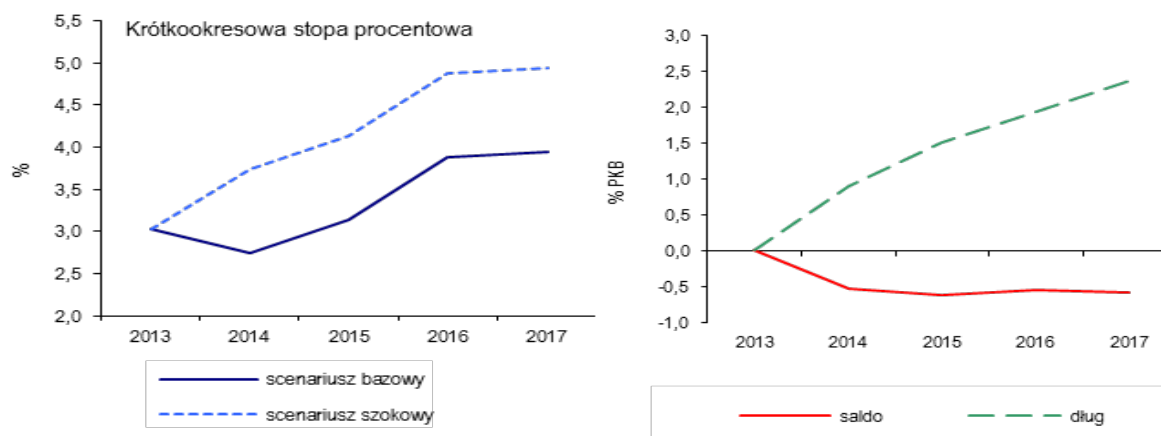
**Wykres 16. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres)**



Impuls kursowy został wprowadzony w postaci trwałej 10% deprecjacji kursu złotego w stosunku do euro. Osłabienie złotego poprawia konkurencyjność krajowych produktów, czego bezpośrednim efektem jest wzrost wolumenu eksportu. Ze względu na wysoką importochłonność eksportu, wzrostowi eksportu towarzyszy również wzrost importu. Wzrost popytu na polskie towary sprzyja poprawie sytuacji na rynku pracy i przyspieszeniu działalności inwestycyjnej, co sprzyja trwałemu podniesieniu poziomu PKB w horyzoncie prognozy. W pierwszych dwóch latach po wystąpieniu szoku wyższy wzrost gospodarczy sprzyja wzrostowi dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, który przewyższa wzrost wydatków związanych z obsługą zadłużenia

denominowanego w walutach obcych i saldo sektora ulega poprawie. W kolejnych latach do głosu dochodzą czynniki negatywne, lecz w 2017 r. dług sektora i tak pozostaje niższy niż w scenariuszu bazowym (o 2,8 pkt. proc. PKB).

**Wykres 17. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)**



Impuls stopy procentowej został zdefiniowany jako skokowy wzrost nominalnej krótkookresowej stopy procentowej o 1 pkt. proc. w całym horyzoncie czasowym objętym analizą. Podwyżka krótkookresowych stóp procentowych pociąga za sobą wzrost stóp długookresowych i w rezultacie prowadzi do zwiększenia kosztu pozyskiwania kapitału i ograniczenia inwestycji (przy trwale wyższych stopach procentowych inwestycje sektora prywatnego w 2017 r. są o 4–5% niższe niż w scenariuszu bazowym) oraz zwiększenia kosztów finansowania długu. Na skutek przesunięcia konsumpcji w czasie w ramach międzyokresowej substytucji oraz zaostrzenia warunków udzielania kredytów nieznacznie spada (ok. 0,5%) ulega spożycie prywatne. W rezultacie impuls monetarny prowadzi do spadku wolumenu PKB w horyzoncie prognozy o 0,5–0,8%. Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje trwale niższe o 0,5–0,6% PKB, a dług sektora w 2017 r. jest wyższy o 2,4% PKB niż w scenariuszu bazowym.

### IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

W porównaniu z ostatnią aktualizacją Programu prognozowane tempo wzrostu realnego PKB uległo podniesieniu w 2014 r. i nie zmieniło się w latach 2015–17. Zbliżony do oczekiwań okazał się również wzrost PKB w 2013 r., chociaż nieco inna okazała się jego struktura – wzrost był w całości generowany przez eksport netto, podczas gdy oczekiwano, że wkłady popytu krajowego i zagranicznego będą zbliżone. Główną przesłanką zrewidowania w górę prognozy PKB na 2014 r. była poprawa sytuacji gospodarczej u głównych partnerów handlowych Polski. W rezultacie oczekuje się, że wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2014 r. wyniesie 0,5 pkt. proc., podczas gdy w założeniach makroekonomicznych do poprzedniej aktualizacji przyjęto, że będzie on nieznacznie ujemny. Tempo wzrostu popytu krajowego nie uległo większym korektom.

Nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r. okazał się o 0,8 pkt. proc. wyższy niż oczekiwano w ostatniej aktualizacji Programu, co wynikało głównie ze słabszego niż planowano wykonania dochodów podatkowych. Dzięki konsekwentnej polityce rządu ograniczono jednak negatywny, cykliczny wpływ pogorszenia się wpływów podatkowych na deficyt (por. rozdział III.2). Wskutek podjętych wcześniej oraz dodatkowych działań deficyt wyniósł 4,3% PKB, tj. poniżej prognozowanego jeszcze jesienią ub.r. (także przez Komisję Europejską) poziomu 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), należy uznać, że uzyskany już w 2013 r. dodatkowy wysiłek fiskalny (0,5 pkt. proc. PKB) ma charakter strukturalny.

Efektom wyższej od założonego w poprzednim Programie nierównowagi w 2013 r. jest rewizja wyniku sektora prognozowanego na kolejne lata. Utrzymanie działań konsolidacyjnych wprowadzonych w latach 2010–13, mimo pogorszenia otoczenia makroekonomicznego, a także wprowadzenie dodatkowych działań w następnych latach

pozwole jednak na utrzymanie polityki fiskalnej nakierowanej na redukcję nadmiernego deficytu w 2015 r., a następnie na osiągnięcie MTO.

Różnica w relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2013 r. w stosunku do prognozy z poprzedniej aktualizacji Programu wynika przede wszystkim z wyższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i wolniejszego nominalnego wzrostu PKB w stosunku do zakładanych w poprzedniej aktualizacji. Na różnice w kolejnych latach znaczący wpływ mają zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone w 2013 r.

**Tabela 5. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją**

	Kod ESA	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Wzrost PKB (%)</b>						
Aktualizacja 2013		1,5	2,5	3,8	4,3	-
Obecna aktualizacja		<b>1,6</b>	<b>3,3</b>	<b>3,8</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>
Różnica		0,1	0,8	0,0	0,0	-
<b>Wynik sektora (% PKB)</b>						
	EDP B.9					
Aktualizacja 2013		-3,5	-3,3	-2,7	-1,6	-
Obecna aktualizacja		<b>-4,3</b>	<b>5,8</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,2</b>
Różnica		-0,8	9,1	0,2	-0,2	-
<b>Dług (% PKB)</b>						
Aktualizacja 2013		55,8	55,7	55,6	54,5	-
Obecna aktualizacja		<b>57,1</b>	<b>49,5</b>	<b>49,5</b>	<b>47,5</b>	<b>45,5</b>
Różnica		1,3	-6,2	-6,1	-7,1	-

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny

## **V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie**

### **V.1. Strategia**

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

Zrównoważone finanse publiczne sprzyjają długofalowemu wzrostowi gospodarczemu i są kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej. Z kolei wysoki deficyt sektora finansów publicznych, poprzez negatywny wpływ na oszczędności krajowe, wzrost premii za ryzyko kraju, a tym samym wyższy koszt kapitału oraz rosnące koszty obsługi coraz większego długu, hamująco wpływa na akumulację kapitału i w efekcie przyczynia się do obniżenia tempa wzrostu potencjalnego PKB. Kluczowe jest więc kontrolowanie stabilności fiskalnej Polski i podejmowanie decyzji dotyczących kierunków polityki fiskalnej z uwzględnieniem ich wpływu na stabilność finansów publicznych.

Efektorem dotychczasowych wysiłków konsolidacyjnych i silnych fundamentów polskiej gospodarki jest poprawa rynkowej oceny wiarygodności, o czym świadczy spadek oprocentowania polskich obligacji do poziomów najniższych w ich współczesnej historii. Równocześnie, w stosunku do 2009 r., w którym Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu, istotnemu ograniczeniu uległy czynniki ryzyka dla stabilności polskich finansów publicznych.

W związku ze zmianami demograficznymi, które stanowią wyzwanie dla finansów publicznych w długim okresie, oraz w celu monitorowania stabilności fiskalnej krajów członkowskich Komisja Europejska i grupa robocza do spraw starzenia się ludności (AWG) działająca przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC) przygotowują raz na trzy lata długookresowe prognozy wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych związanych ze

starzeniem się ludności<sup>30</sup>, publikowane w Ageing Report. Między innymi na ich podstawie, w celu oceny stabilności fiskalnej, liczone są wskaźniki obrazujące napięcia fiskalne, odpowiednio w średnim okresie – obecnie do 2030 r. (wskaźnik S1) i długim – nieskończonym horyzoncie (wskaźnik S2). Podczas ostatniej oceny zarówno w średnim, jak i w długim okresie Polska została zakwalifikowana do krajów o średnim poziomie ryzyka.

Szacunki Komisji Europejskiej ze stycznia 2014 r.<sup>31</sup> wskazują na relatywnie korzystną sytuację Polski na tle innych krajów europejskich. Wskaźnik S1 ukształtował się na poziomie 0,7% PKB (wobec średniej unijnej wynoszącej 1,3% PKB), co oznacza, że aby w 2030 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w Polsce 60% PKB, do 2020 r. konieczna jest sumaryczna poprawa pierwotnego wyniku strukturalnego o 0,7% PKB. Komponent dotyczący kosztów starzenia to 0,2 pkt. proc., w tym subkomponent związany z opieką długoterminową i zdrowotną wynosi 0,5 pkt. proc., a związany z kosztami emerytur kształtuje się na poziomie -0,3 pkt. proc. Wskaźnik S2 oszacowano na poziomie 2,7% PKB (średnia unijna 4,0% PKB), co oznacza, że aby finanse publiczne Polski były zrównoważone w nieskończonym horyzoncie, musiałoby nastąpić jednorazowe dostosowanie w wysokości 2,7% PKB. Dostosowanie to jest związane zarówno z komponentem dotyczącym początkowej pozycji budżetowej (1,5 pkt. proc.), jak i komponentem dotyczącym kosztów starzenia (1,2 pkt. proc.), z czego dodatkowe koszty wynikać mają ze wzrostu kosztów opieki długoterminowej i zdrowotnej (2,0 pkt. proc.), skorygowanych o ujemny subkomponent dotyczący kosztów emerytur (-0,8 pkt. proc.).

Co istotne, wskaźniki znacznie się poprawiły względem wskaźników z Sustainability Report 2009, czyli z roku, w którym Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu. W 2009 r. S1 wynosił 2,9% PKB, natomiast S2 3,2% PKB. Poprawa ta nastąpiła w efekcie poprawy komponentu związanego z początkową pozycją budżetową, przede wszystkim dzięki znacznemu zmniejszeniu wysokości pierwotnego deficytu strukturalnego, co jest efektem prowadzonej konsolidacji fiskalnej. Znaczącej poprawie uległ też wskaźnik S0, mający na celu sygnalizację ryzyka napięć fiskalnych w krótkim okresie, do 1 roku. W 2009 r. jego wartość przekraczała wielkość progową, czyli wskaźnik wskazywał na ryzyko napięć fiskalnych, natomiast od 2011 r. takie ryzyko nie jest już sygnalizowane.

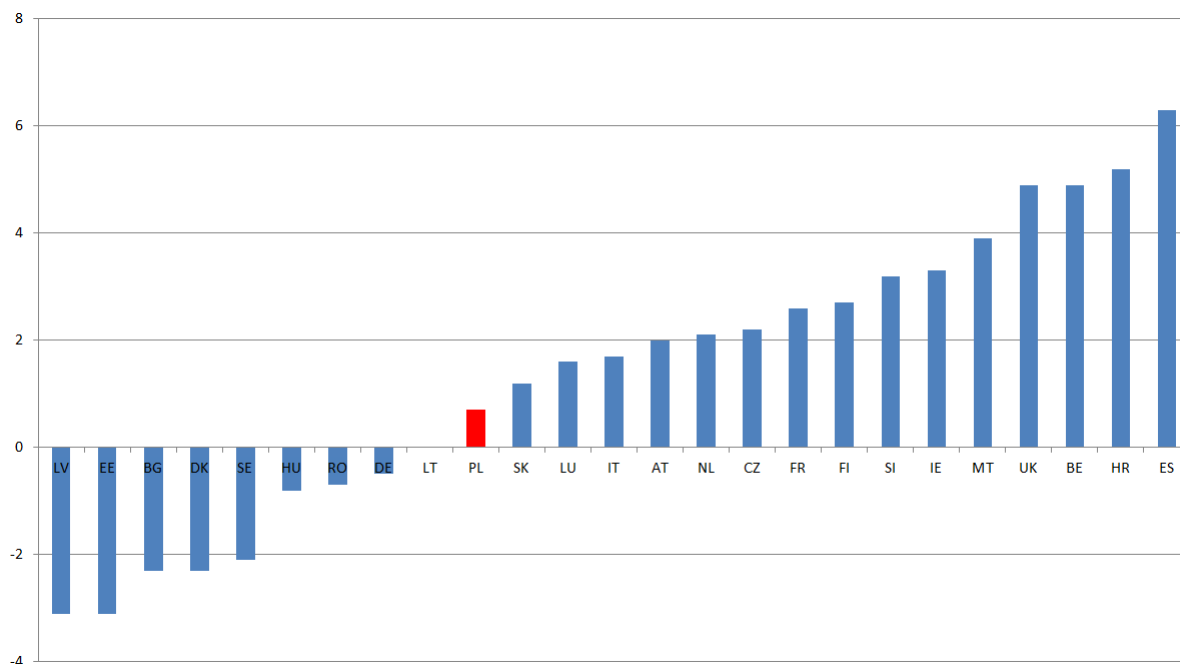
Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, iż u podstaw metody liczenia wskaźników leży założenie o niezmienności polityki w horyzoncie prognozy, co w przypadku wskaźnika S2 oznacza horyzont nieskończony. W efekcie przedstawiona wartość wskaźników S1 i S2 nie uwzględnia dokonanej reformy systemu emerytalnego, która została opisana w rozdziale III.7.

Obecne wartości wskaźników S0, S1 i S2 uległy więc zmianie. Dokładne wartości będą możliwe do oszacowania po opracowaniu nowych prognoz demograficznych uwzględniających reformy wprowadzone od 2013 r., w szczególności reformę systemu emerytalnego. Na obecnym etapie, możliwe jest jedynie dokonanie kierunkowej oceny wpływu reformy systemu emerytalnego. Dla każdego ze wskaźników niższy poziom zadłużenia jest czynnikiem pozytywnym, jednak w przypadku wskaźnika S1 można już na obecnym etapie jednoznacznie stwierdzić, iż łączny wpływ reformy OFE będzie pozytywny.

<sup>30</sup> Najnowszy raport został opublikowany w maju 2012 r. i zawiera prognozy do 2060 r. włącznie.

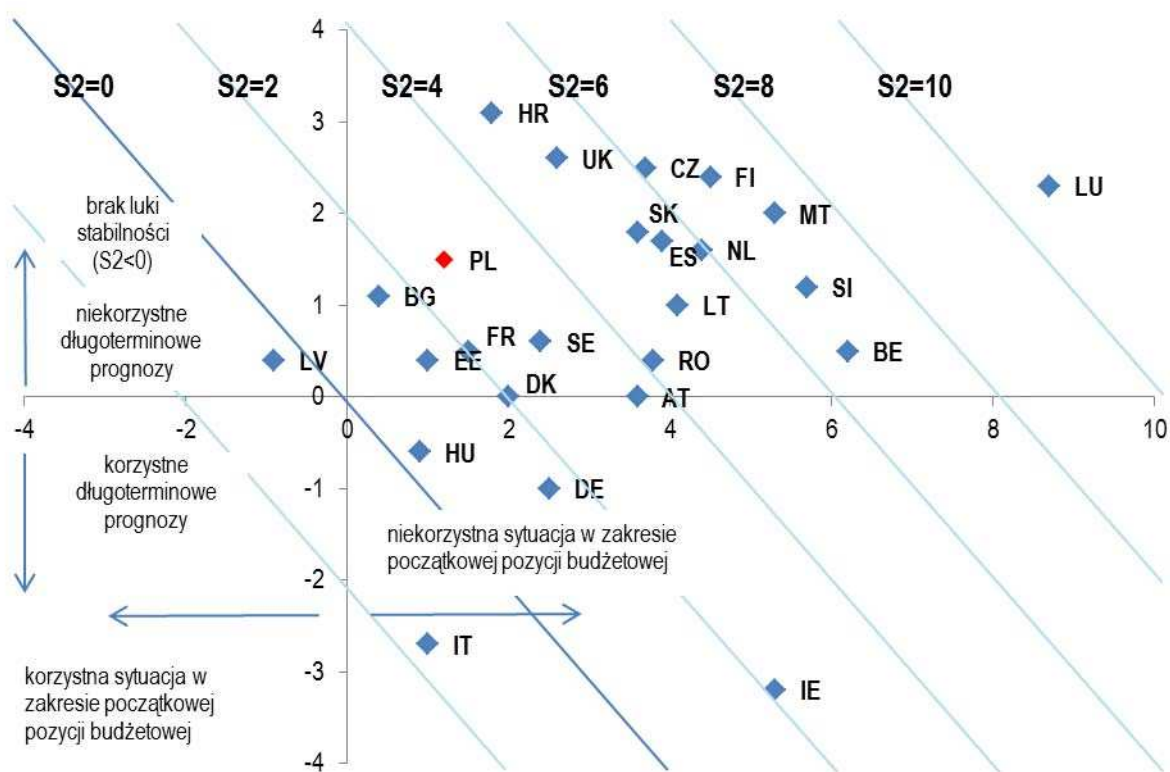
<sup>31</sup> Dokument Komisji Europejskiej Ensuring fiscal sustainability: a thematic assessment framework for structural-fiscal reforms, przygotowany dla grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG), styczeń 2014 r.

Wykres 18. Wskaźnik S1 dla krajów UE



Źródło: Ensuring fiscal sustainability: a thematic assessment framework for structural-fiscal reforms, Komisja Europejska, styczeń 2014 r.

Wykres 19. Dekompozycja wskaźnika S2 dla krajów UE



Źródło: Ensuring fiscal sustainability: a thematic assessment framework for structural-fiscal reforms, Komisja Europejska, styczeń 2014 r.

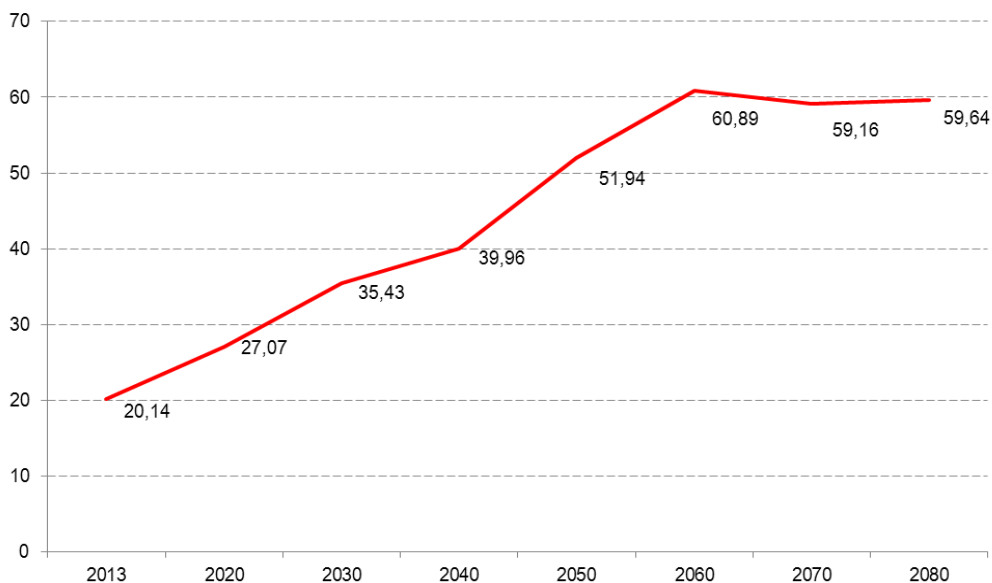
Równocześnie wprowadzone zmiany w ramach polityki fiskalnej będą minimalizować ryzyko ponownego powiększenia nierównowagi finansów publicznych w Polsce. Wprowadzona reguła wydatkowa będzie działała stabilizująco na finanse publiczne w średnim i długim okresie oraz będzie korygowała ewentualne nierównowagi, minimalizując zarazem ryzyko nadmiernego zaostrzenia polityki fiskalnej (rozdział VII.1). W podsektorze samorządowym natomiast od 2011 r. obowiązuje reguła co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego budżetu samorządowego, a od 2014 r. – indywidualne limity zadłużenia (rozdział VII.1). Reguły te mają na celu ograniczenie ryzyka nadmiernego zadłużania się lub utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego przy jednoczesnym ułatwieniu pozyskiwania środków unijnych przez JST, szczególnie na projekty przynoszące dochód.

Ponadto kontynuacja konsolidacji fiskalnej oraz obserwowane ożywienie gospodarcze będą sprzyjały poprawie stabilności finansów publicznych w kolejnych latach i w efekcie, poprzez poprawę początkowej pozycji budżetowej, pozytywnie wpływać na stabilność finansów publicznych zarówno w krótkim, jak i w dłuższym horyzoncie czasowym.

## V.2. Projekcja długookresowa, w tym skutki starzenia się ludności

Jednym z głównych wyzwań dla długookresowej stabilności finansów publicznych w krajach rozwiniętych i rozwijających się są przemiany demograficzne. Jakkolwiek obecnie Polska pozostaje jeszcze krajem relatywnie młodym na tle innych krajów europejskich, to tendencje obserwowane w ostatnich latach wskazują, iż będzie się to zmieniać. Jest to związane z wydłużaniem się oczekiwanej długości życia, niskiej dzietności oraz obecnej struktury wiekowej ludności. W efekcie pogorszeniu ulegnie współczynnik obciążenia demograficznego, czyli relacja między liczbą ludności w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej) a liczbą ludności w wieku produkcyjnym (czyli w wieku 15–64 lata), wyrażona w procentach. Zgodnie z prognozami Eurostatu z kwietnia 2014 r., współczynnik ten wzrośnie z 20,14% w 2013 r. do 59,64% w 2080 r. (por. wykres 20).

Wykres 20. Współczynnik obciążenia demograficznego w Polsce w latach 2013-80



Źródło: Eurostat

Przedstawione w tabeli 6 prognozy długookresowej stabilności finansów publicznych zostały opracowane w ramach prac Komisji Europejskiej i AWG. Obejmują stan prawny na 31.12.2012 r. Ponowne prognozy, w oparciu o najnowsze założenia Eurostatu, zaprezentowane zostaną przy okazji kolejnej rundy prac grupy roboczej AWG (jesienią 2014 r.) i uwzględniać będą zmiany w systemie emerytalnym przedstawione w rozdziale III.7.

Obliczenia zawarte w tabeli 6 obejmują powszechny system emerytalny, system zaopatrzeniowy i rolniczy system ubezpieczeń społecznych. Uwzględniają one efekty podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego dla kobiet (obecnie 60 lat) i mężczyzn (obecnie 65 lat) do 67 lat, podwyższenia składki rentowej po stronie pracodawców

o 2 pkt. proc. (z 4,5% do 6,5%) oraz ograniczenia przywilejów emerytalnych służb mundurowych – osoby rozpoczynające służbę nabydą uprawnienia emerytalne po 25 zamiast obecnych 15 latach pracy przy jednoczesnym wymogu ukończenia 55 lat.

Pakiet reform systemu emerytalnego wpłynął nie tylko na ograniczenie wydatków publicznych, ale przede wszystkim na wzrost wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i poprawę salda powszechnego systemu emerytalnego. Podniesienie ustawowego wieku emerytalnego wpływa pozytywnie na wzrost podaży pracy, co przekłada się na szybszy wzrost gospodarczy.

**Tabela 6. Długookresowa stabilność finansów publicznych**

<b>% PKB</b>	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2060</b>
<b>Całkowite wydatki</b>							
W tym <b>związane z wiekiem</b>	19,9	21,3	19,9	20,6	20,2	20,9	21,8
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe	11,1	11,8	10,3	10,3	9,6	9,7	9,8
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych	11,1	11,8	10,3	10,3	9,6	9,7	9,8
Emerytury i wcześniejsze emerytury	9,3	10,2	9,1	9,1	8,1	8,1	8,5
Pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne)	1,7	1,5	1,2	1,3	1,5	1,5	1,3
Pracownicze Programy Emerytalne (jeżeli w sektorze)							
Opieka zdrowotna	4,0	4,9	5,4	5,8	6,2	6,5	6,8
Opieka długookresowa (wcześniej podawana jako składowa opieki zdrowotnej)	0,4	0,7	0,8	1,0	1,3	1,5	1,7
Wydatki na edukację	4,4	3,9	3,4	3,5	3,1	3,2	3,5
Pozostałe świadczenia związane z wiekiem							
Odsetki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Całkowite dochody</b>							
W tym dochody z tytułu własności							
W tym składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe	6,9	5,8	7,1	7,2	7,2	7,3	7,3
Fundusz Rezerwy Demograficznej	0,3	0,7	1,9	3,2	4,7	6,9	10,1
W tym rezerwy emerytalne nienależące do aktywów rządowych							
<b>Systemowe reformy emerytalne</b>							
Składki przeniesione do obowiązkowego filaru prywatnego	1,3	1,6	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Emerytury wypłacane przez obowiązkowy filar prywatny	0,0	0,0	0,1	0,3	0,6	1,0	1,3
<b>Założenia</b>							
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy	3,0	2,5	2,3	2,1	2,1	1,8	1,5
Realny wzrost PKB	6,8	3,9	2,3	1,7	1,5	0,5	0,5
Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20–64 lata)	77,4	79,1	81,7	82,2	80,5	80,7	81,2
Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20–64 lata)	62,2	64,1	66,0	68,7	68,8	70,2	71,0
Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20–64 lata)	69,7	71,5	73,8	75,5	74,7	75,5	76,2
Stopa bezrobocia (20–64 lata)	9,8	9,6	7,5	7,2	7,2	7,1	7,1
Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji	13,4	13,5	18,2	22,6	25,3	30,6	34,6

Źródło: The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2010–2060). Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG)

### V.3. Zobowiązania warunkowe (contingent liabilities)

Potencjalne niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w Polsce 6,7% PKB na koniec 2013 r. wobec 6,3% PKB na koniec 2012 r. Zasadniczy udział w tej kategorii stanowiły poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa – na koniec 2013 r. wyniosły one ok. 6,4% PKB wobec 6,1% PKB na koniec 2012 r. W portfelu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa gwarancje udzielone za zobowiązania sektora finansowego (bez gwarancji udzielonych na wsparcie Krajowego Funduszu Drogowego w Banku Gospodarstwa Krajowego) odpowiadały na koniec 2013 r. jedynie ok. 0,15% PKB.

Tabela 7. Zobowiązania warunkowe

% PKB	2013	2014
<b>Gwarancje publiczne</b>	6,7	opcjonalnie
Z tego udzielone dla sektora finansowego*	0,15	opcjonalnie

Źródło: Ministerstwo Finansów

\* Dane na temat potencjalnych zobowiązań pozostałych jednostek sektora finansów publicznych z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych dla sektora finansowego nie podlegają sprawozdawaniu (dostępne są tylko potencjalne zobowiązania ogółem), dlatego prezentowana w tabeli wielkość gwarancji udzielonych za zobowiązania sektora finansowego dotyczy tylko poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Ze względu na specyfikę nie są tu także wykazywane gwarancje udzielone na wsparcie KFD w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Działalność Skarbu Państwa w obszarze poręczeń i gwarancji nie stwarza istotnych zagrożeń finansów publicznych. Na koniec 2013 r. ok. 85% niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa należało do grupy niskiego ryzyka. Długookresowy współczynnik ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa utrzymał się przy tym na poziomie ok. 6%. Wzrost potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, który przełożył się na wzrost relacji tych zobowiązań do PKB, był, jak w roku poprzednim, przede wszystkim wynikiem dużego wolumenu gwarancji udzielonych na wsparcie rozwoju infrastruktury. W kolejnych latach przewiduje się możliwość dalszego wzrostu potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, co może przełożyć się na niewielki wzrost relacji tych zobowiązań do PKB.

## VI. Jakość finansów publicznych

### VI.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków

Zgodnie z prognozą, poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszy się z 41,9% w 2013 r. do 38,7% w 2017 r. – w stosunku do 2012 r. udział wydatków w relacji do PKB spadnie o 3,5 pkt. proc. Z punktu widzenia wpływu na saldo sektora ważniejsza jest jednak zmiana wydatków krajowych (tj. wydatków po oczyszczeniu o – neutralne dla deficytu – wydatki finansowane ze środków UE), których udział w PKB powinien się zmniejszyć z 40,4% w 2013 r. do 37,2% w 2017 r.

Duży wpływ na poziom i strukturę wydatków będą miały wdrożone i planowane zmiany systemowe prowadzące do konsolidacji, racjonalizacji i uelastycznienia wydatków oraz dodatkowo nakierowane na wzmocnienie dyscypliny finansów publicznych, w szczególności implementacja do krajowego porządku prawnego stabilizującej reguły wydatkowej (por. rozdział VII.1). Obok działań przedstawionych w poprzedniej aktualizacji Programu na uwagę zasługują poniżej opisane inicjatywy.

W 2013 r. zainicjowano prace nad systemowym przeglądem efektywności wydatków publicznych. W prace zaangażowany został Bank Światowy (BŚ), który we współpracy z Ministerstwem Finansów opracuje koncepcję przeglądu efektywności wydatków sektora finansów publicznych oraz zaproponuje rozwiązania instytucjonalne potrzebne do jego przeprowadzenia. Wynikiem wspólnych prac ma być przygotowanie instrumentów polityki fiskalnej wspomagających zarządzanie wydatkami publicznymi, w szczególności w zakresie objętym stabilizującą regułą wydatkową i ułatwiających osiągnięcie celów i wymogów wynikających z SRW oraz MTO. W porozumieniu z BŚ zostanie opracowana metodyka przeprowadzania przeglądu wydatków określająca zakres podmiotowy i przedmiotowy mechanizmu, a także definiująca reguły postępowania oraz wymogi dotyczące gromadzenia

informacji do wykonywanych analiz. Współpraca z BS obejmuje zarówno sformułowanie rekomendacji określających właściwy sposób implementacji nowego instrumentu polityki fiskalnej, jak i wspólne przeprowadzenie pilotażowego programu w wybranym zakresie wydatków. Zgromadzone doświadczenia usprawnią zarządzanie finansami publicznymi w szczególności w obszarze spójności wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych z priorytetami polityki społeczno-gospodarczej państwa. Instytucjonalizacja przeglądu wydatków ułatwi również wdrażanie nowych regulacji realizujących cele polityki państwa. Równocześnie stanowić będzie realizację rekomendacji Rady Ecofin z 10 grudnia 2013 r.<sup>32</sup>

Równolegle prowadzone są działania na szczeblu krajowym. Na mocy *Planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020* zainicjowano prace międzyresortowe dotyczące m.in. racjonalizacji struktury wydatków sektora finansów publicznych oraz poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych wspomagających aktywność prorozwojową. Prace powołanego w tym celu zespołu koordynowane są przez Ministerstwo Finansów. Inicjowane przez zespół działania będą wspierać realizację rekomendacji Rady Ecofin.

Dodatkowo podjęto działania zmierzające do zwiększenia efektywności narzędzi publicznych na rynku pracy. W dniu 14 marca 2014 r. Sejm przyjął *ustawę o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* oraz niektórych innych ustaw, która w znaczący sposób reformuje sposób działania urzędów pracy, wprowadzając mechanizm premiowy w sposobie przyznawania pensji pracownikom tych jednostek budżetowych. Ustawa wprowadza również wiele dodatkowych regulacji zwiększających skuteczność wspomagania osób bezrobotnych. Wprowadzenie do porządku prawnego znowelizowanych przepisów zwiększy efektywność wydatków socjalnych kierowanych do bezrobotnych, zarówno po stronie bezpośrednich świadczeń, jak i po stronie usług świadczonych przez państwo w ramach działalności urzędów pracy. Reforma instytucji wspomagających rynek pracy jest zgodna z kierunkiem wyznaczonym przez instytucje unijne, które określiły długotrwałe bezrobocie i bezrobocie wśród osób młodych jako istotne hamulce rozwoju gospodarczego. Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stanowi również realizację programu *Gwarancje dla młodzieży*, nakładając na urzędy pracy obowiązek podejmowania efektywnych działań aktywizacyjnych dla osób młodych.

Istotnych zmian dokonano w sektorze ochrony zdrowia. W wyniku przeglądu wydatków podjęto działania ograniczające koszty i zwiększające efektywność wydatków na opiekę zdrowotną. Ustawa z dnia 11 *października 2013 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw* zmodyfikowała system kontraktowania świadczeń, w większym niż dotychczas stopniu uwzględniając kompleksowość oferowanych świadczeń. Ponadto w toku są prace nad zwiększeniem dostępności świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej oraz nad zmniejszeniem częstotliwości wydawania obwieszczeń w sprawie leków refundowanych, co zwiększy efektywność świadczenia usług medycznych i wpłynie pozytywnie na pewność obrotu na tym rynku. W planach działań legislacyjnych Ministerstwa Zdrowia jest również opracowanie projektów aktów prawnych porządkujących strukturę organizacyjną systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, wprowadzenie ścisłej współpracy świadczeniodawców w sferze podstawowej opieki zdrowotnej, opieki ambulatoryjnej, opieki specjalistycznej i leczenia szpitalnego. Opisane powyżej działania znacząco redukują koszty transakcyjne systemu opieki zdrowotnej, podnosząc efektywność ponoszonych wydatków.

Ponadto w dniu 1 stycznia 2013 r. weszły w życie przepisy art. 174 pkt 2 i art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240). W rezultacie nastąpiło zwiększenie odpowiedzialności i nadzoru nad wydatkami publicznymi. Poza Ministrem Finansów, który sprawuje ogólną kontrolę nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym, dysponenci budżetowi zostali zobowiązani do prowadzenia nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Na podstawie odpowiednich mierników, w ramach sprawozdawczości półrocznej i rocznej, pozyskiwane są informacje efektywnościowe będące wsparciem dla decyzji dotyczących alokacji środków publicznych podejmowanych w ramach procesu budżetowego.

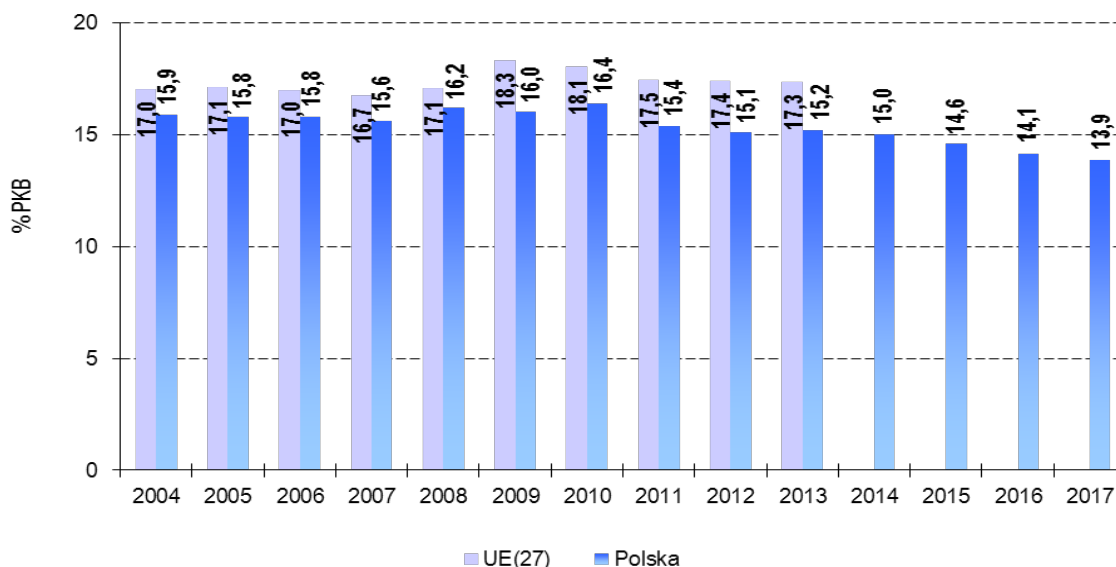
---

<sup>32</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0906:FIN:PL:HTML>

Równocześnie w ramach działań zaplanowanych w programie Lepsze Regulacje 2015 Rada Ministrów przyjęła w dniu 29 października 2013 r. nowy Regulamin Pracy Rady Ministrów. Nowelizacja zwiększa rolę oceny wpływu nowych aktów prawnych, przede wszystkim ich skutków ekonomicznych i społecznych, skupiając się na jakości regulacji: od analizy problemu i projektu założeń aktu prawnego aż po jego ocenę i monitoring. Fundamentalną zasadą przy ocenie projektów ustaw bądź innych aktów prawnych ma być polityka oparta na faktach (ang. evidence-based policy making). Podczas procesu stanowienia prawa opracowywane są trzy dokumenty, które ujmują oceny wpływu regulacji: test regulacyjny sporządzany już na etapie składania wniosku o wpisanie projektu do wykazu pracy Rady Ministrów (a więc przed podjęciem decyzji o pracach nad konkretnym działaniem), Ocena Skutków Regulacji (OSR) ex ante przygotowywana dla projektu aktu prawnego oraz, co szczególnie ważne, OSR ex post prezentująca rzeczywiste skutki regulacji zaobserwowane w trakcie obowiązywania aktu normatywnego. Szczególną rolę w okresowym monitoringu i rzetelnej ocenie obowiązującego stanu prawnego ma odgrywać OSR ex post, która w syntetyczny sposób będzie prezentować wpływ regulacji w okresie czasu dostosowanym do problematyki i dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Zapewnieniu wysokiej jakości OSR służą powołane w poszczególnych resortach zespoły do spraw OSR.

Poprawę efektywności w funkcjonowaniu administracji obrazuje wykres 21.

**Wykres 21. Koszt funkcjonowania administracji (jako suma wynagrodzeń i zużycia pośredniego)**

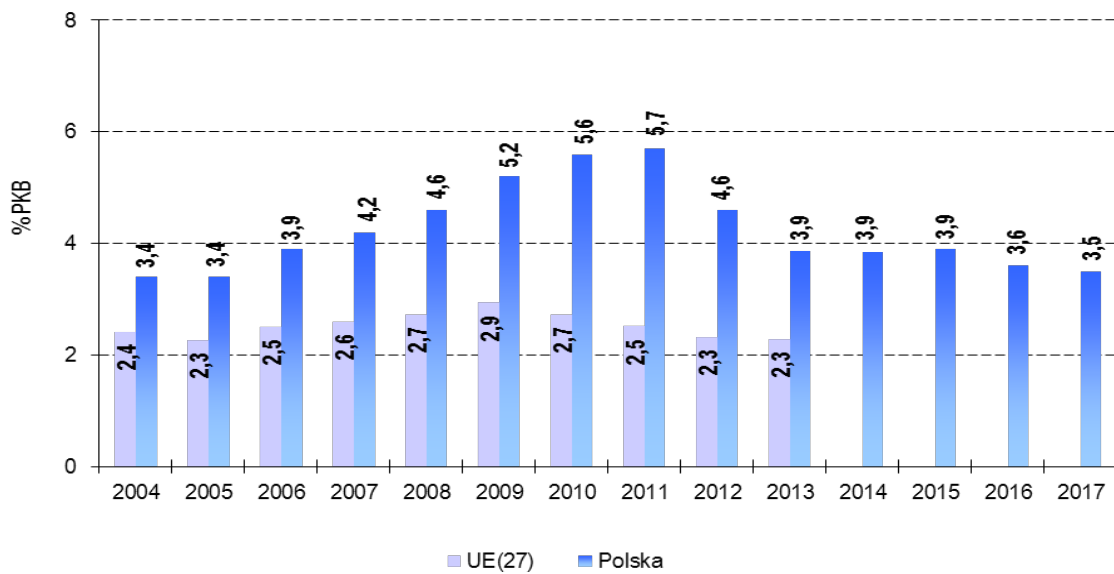


Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów

Największy spadek oczekiwany jest w funkcji działalność ogólnopaństwowa (o 1,0 pkt. proc. w relacji do PKB), co wynika z istotnego obniżenia kosztów obsługi długu w prognozowanym okresie. Znaczące zmniejszenie kosztów obsługi długu będzie efektem wprowadzenia w 2014 r. zmian w systemie emerytalnym, a w szczególności umorzeniem nabytych przez Ministra Finansów skarbowych papierów wartościowych oraz zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych.

Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji Programu, spadek wydatków jest oczekiwany także w funkcji sprawy gospodarcze – o 0,8 pkt. proc. w relacji do PKB, na co w głównej mierze ma wpływ spadek inwestycji publicznych z 4,6% PKB w 2012 r. do 3,5% PKB w 2017 r. (udział nakładów inwestycyjnych w funkcji sprawy gospodarcze wynosi ponad 40%).

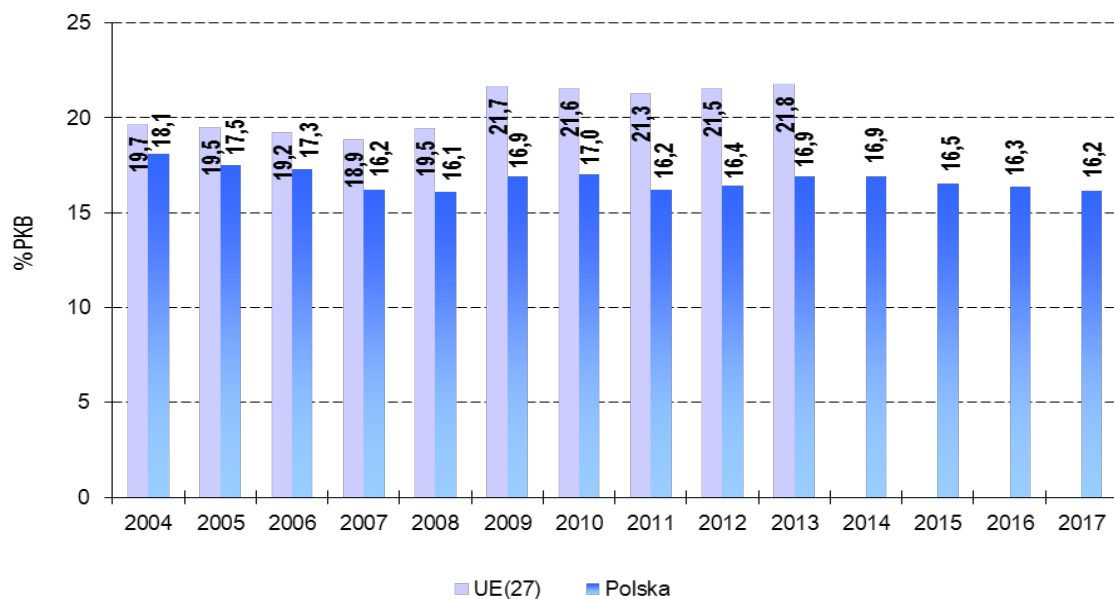
Wykres 22. Nakłady brutto na środki trwałe



Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów

Ponadto spadek wydatków jest oczekiwany także w funkcji ochrona socjalna (o 0,4 pkt. proc. w relacji do PKB). Ograniczenie wydatków na świadczenia socjalne w relacji do PKB będzie wynikać m.in. ze zmniejszonych wypłat świadczeń emerytalnych z tytułu (wprowadzonego w 2009 r.) ograniczenia przywilejów uprawniających do przechodzenia na wcześniejsze emerytury oraz przyjętej minimalnej waloryzacji świadczeń emerytalnych zgodnie z formułą: inflacja + 20% realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej.

Wykres 23. Wydatki socjalne



Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów

**Tabela 8. Wydatki według funkcji**

<b>% PKB</b>	<b>Kod COFOG</b>	<b>2012</b>	<b>2017</b>
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	5,9	4,9
2. Obrona narodowa	2	1,2	1,1
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	1,7	1,6
4. Sprawy gospodarcze	4	4,7	3,9
5. Ochrona środowiska	5	0,6	0,5
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	0,8	0,8
7. Ochrona zdrowia	7	4,6	4,3
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,2	1,0
9. Edukacja	9	5,5	5,0
10. Ochrona socjalna	10	16,1	15,7
11. Wydatki ogółem	TE	<b>42,2</b>	<b>38,7</b>

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny

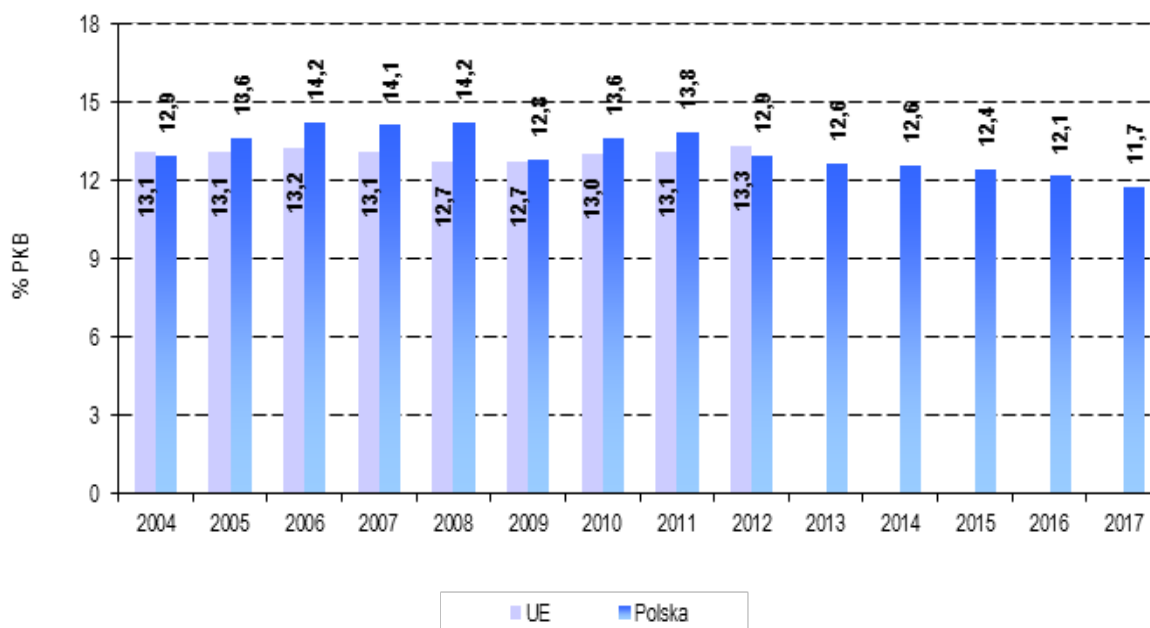
## **VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów**

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r. spadły w porównaniu do 2012 r. o 0,8 pkt. proc. PKB i wyniosły 37,5% PKB. W 2014 r. prognozowany jest ich wzrost do 46,9% PKB (głównie jako jednorazowy efekt z tytułu reformy emerytalnej), a następnie powrót do poziomu 37,5% PKB w 2017 r. Z punktu widzenia wpływu na wynik sektora ważniejsza jest jednak zmiana dochodów krajowych (tj. dochodów po oczyszczeniu o – neutralne dla deficytu – transfery związane z bezzwrotną pomocą z UE), których relacja do PKB w br. prognozowana jest na poziomie 45,5% PKB (36,1% PKB w 2013 r.), a w 2017 r. na poziomie 36,0% PKB.

W strukturze dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych największe znaczenie mają dochody z podatków, których udział w dochodach ogółem wyniósł w 2013 r. 52,4%. Drugim istotnym źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych są wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Łączny udział dochodów sektora instytucji rządowych z tytułu podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne wyniósł 84,9% w 2013 r.

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne (tzw. obciążenia podatkowe) w 2013 r. stanowiły 31,8% PKB. W latach 2014 i 2015 prognozowany jest niewielki wzrost tej relacji będący m.in. konsekwencją ostatniej reformy systemu emerytalnego, natomiast w dwóch kolejnych latach jej nieznaczny spadek.

Wykres 24. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem

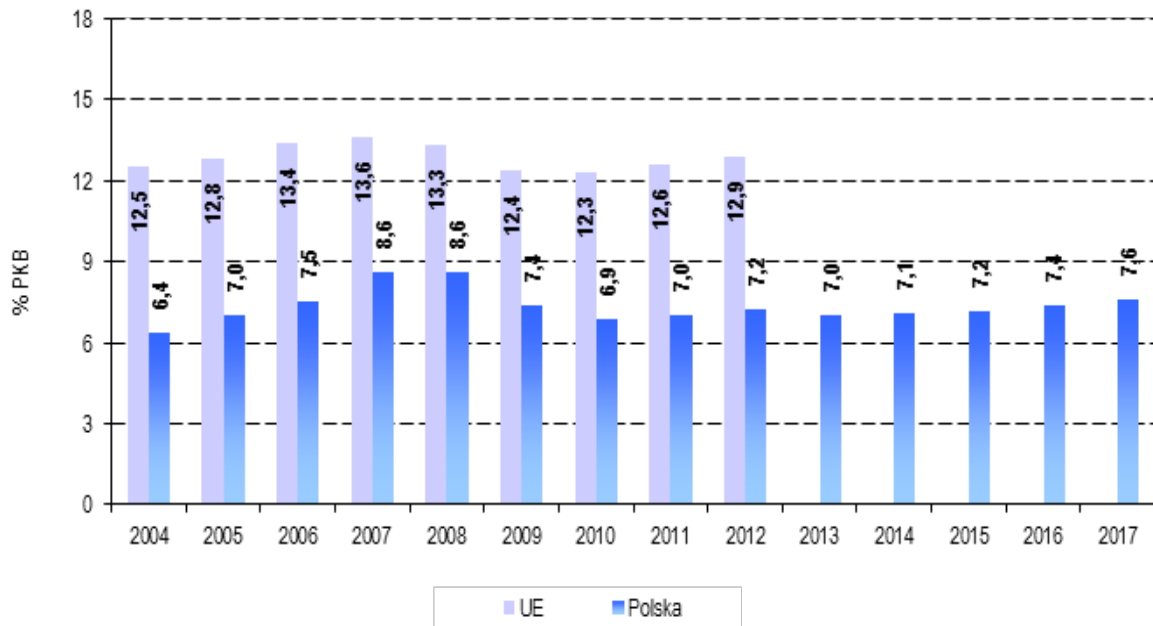


Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów

Średni udział dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem w produkcie krajowym brutto w latach 2004–13 wyniósł 13,5%. Do 2008 r. obserwowany był stopniowy wzrost dochodów z tego tytułu, natomiast po wybuchu światowego kryzysu gospodarczego nastąpił spadek dochodów w stosunku do PKB. W latach 2010 i 2011 obserwowany był wzrost dochodów z podatków od produkcji, ale nie powrócił on do poziomu sprzed 2008 r. W latach 2014–17 prognozowany jest stopniowy spadek tych dochodów wyrażonych w procencie PKB. Jest to związane z malejącym udziałem prognozowanych wpływów z podatku akcyzowego w PKB w wyniku stopniowego zmniejszania się realnego obciążenia akcyzą poszczególnych wyrobów. Ponadto od 2017 r. planuje się powrót stawek VAT do poprzedniego poziomu.

W Polsce obserwuje się nieznacznie wyższy udział w PKB dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem niż średnia dla krajów Unii Europejskiej – w latach 2004–12 średnio o 0,5 pkt. proc.

Wykres 25. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodu i majątku

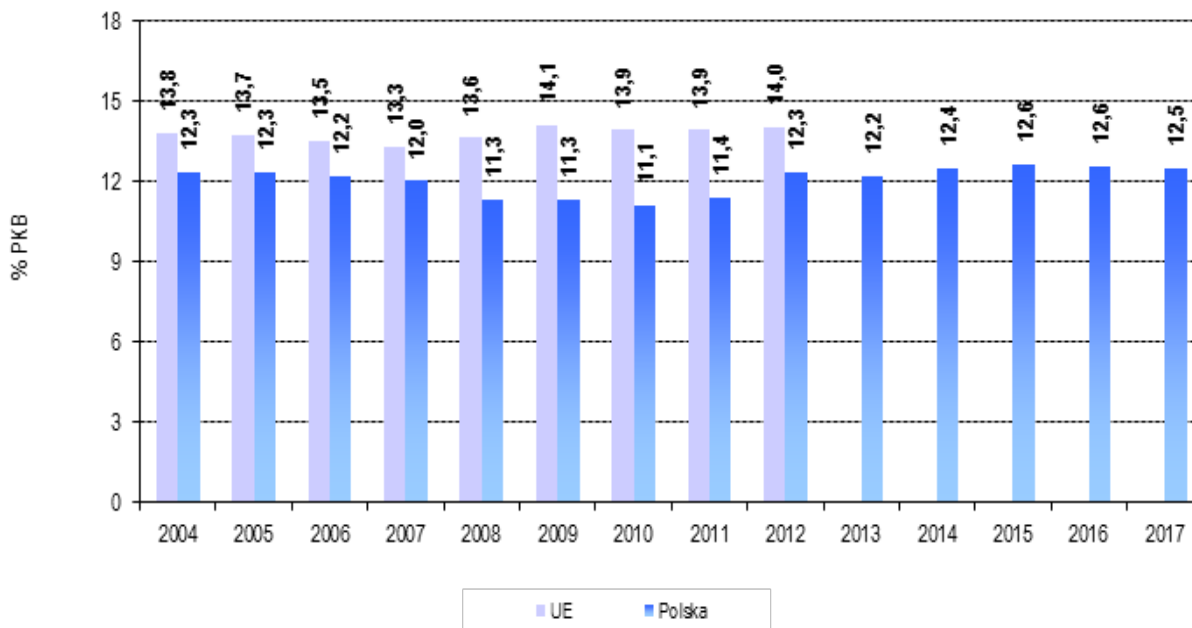


Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów

Średni udział dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodów i majątku w produkcie krajowym brutto w latach 2004–13 wyniósł 7,4%. Podobnie jak w przypadku podatków związanych z produkcją i importem, do 2008 r. obserwowany był stopniowy wzrost dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodu i majątku, po czym nastąpiły spadki tej relacji. W latach 2014–17, w związku z prognozowaną stopniową poprawą sytuacji gospodarczej, oczekiwany jest ich powrót na ścieżkę wzrostową (w relacji do PKB).

W Polsce, w porównaniu z Unią Europejską, obserwuje się niższy udział w PKB dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodu i majątku. W latach 2004–12 średni udział dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodu i majątku w produkcie krajowym brutto był niższy o 5,5 pkt. proc. niż średnia dla krajów Unii Europejskiej.

Wykres 26. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne

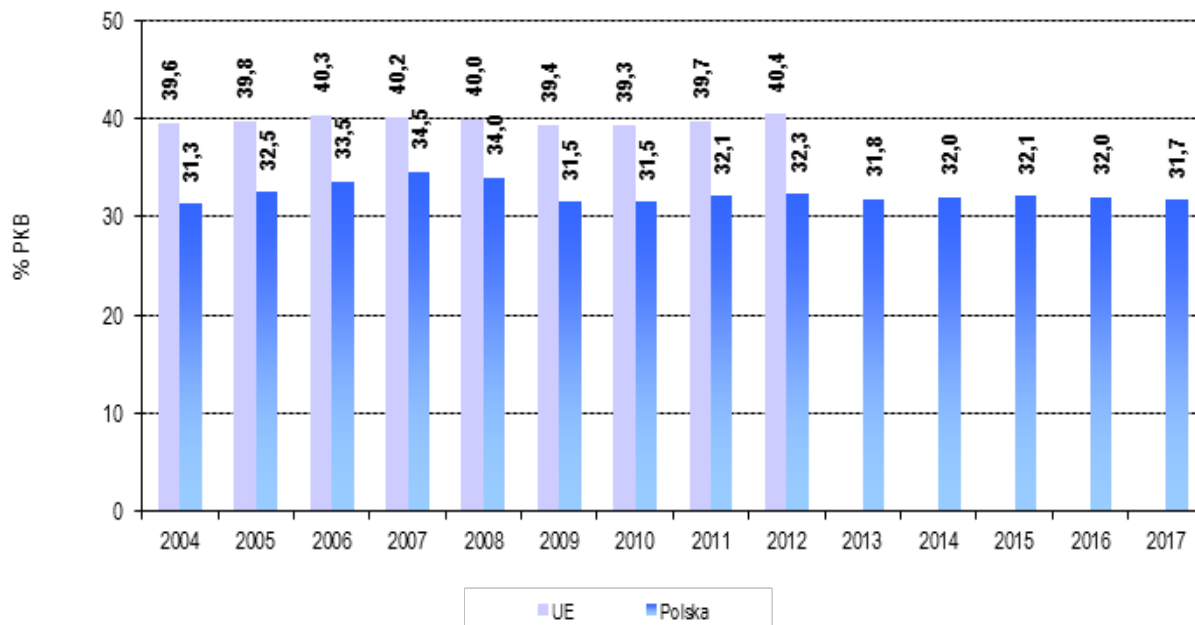


Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów

W latach 2004–13 średni udział dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w PKB wyniósł 11,8%. Obserwowane wyższe wpływy z tego tytułu od 2012 r. są związane z podwyższeniem stawki rentowej o 2 pkt. proc. po stronie pracodawcy od 1 lutego 2012 r. W latach 2014–17 prognozuje się zbliżony udział dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne w produkcie krajowym brutto, średnio 12,5% PKB.

Podobnie jak w przypadku podatków od dochodu i majątku, udział w PKB dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne jest w Polsce niższy niż średnia dla krajów Unii Europejskiej. W latach 2004–12 średni udział dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne w produkcie krajowym brutto był niższy o 2,0 pkt. proc. w porównaniu ze średnią dla krajów Unii Europejskiej.

Wykres 27. Obciążenia podatkowe



Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów

Średni udział w PKB obciążeń podatkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce był w latach 2004–12 niższy o 7,3 pkt. proc. w porównaniu ze średnią dla krajów Unii Europejskiej. Prognozuje się, że w latach 2014–16 udział w PKB obciążeń podatkowych w sektorze instytucji rządowych i samorządowych ukształtuje się na poziomie ok. 32%, zaś w 2017 r., w wyniku planowanej obniżki podstawowej i obniżonej stawki VAT (o 1 pkt proc.), spadnie do 31,7%.

W związku ze wspomnianym spadkiem dochodów, w szczególności podatkowych, w relacji do PKB w 2013 r. oraz w celu realizacji rekomendacji Rady Ecofin dla Polski (por. rozdział I.1) dokonano diagnozy najistotniejszych problemów w obszarze przestrzegania przepisów podatkowych (tax compliance) i efektywności administracji podatkowej. Na tej podstawie Ministerstwo Finansów przygotowało *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017*. Dokument ten został przyjęty przez kierownictwo Ministerstwa Finansów w dniu 8 kwietnia 2014 r. i ogłoszony w dniu 15 kwietnia 2014 r. Określa on listę działań na lata 2014–17, definiując dla każdego z 43 projektów: cel, planowane narzędzia, adresatów oraz skutki dla sektora finansów publicznych.

Istotną grupę stanowią wśród tych projektów instrumenty, które będą miały pozytywny wpływ na poprawę ściągальności podatków. Dotyczą one zarówno usprawnienia samego procesu egzekucji należności podatkowych, jak i wywierania na podatników wpływu mającego na celu znaczne zwiększenie stopnia dobrowolnego regulowania należności podatkowych. Planowane są przy tym działania, które powinny przynieść efekty w krótkim czasie, np. utworzenie Centralnego Rejestru Dłużników, jak i mające również charakter długofalowy, np. promowanie postaw obywatelskich, działania edukacyjne i informacyjne skierowane również do dzieci i młodzieży.

Planowane lub już prowadzone działania dotyczą także wykorzystywania systemów informatycznych i baz danych w celu identyfikacji i analizy zagrożeń (obszarów ryzyka) realizacji celów, jakimi są poprawa skuteczności i efektywności działań administracji podatkowej. Prowadzone są już i kontynuowane będą działania w obszarze kontroli i wykrywania procesów mających na celu dokonywanie oszustw podatkowych i wyłudzeń, zwłaszcza w podatku VAT.

Istotnym czynnikiem mającym wpływ na skuteczność administracji podatkowej jest odpowiednia struktura jej organizacji, która musi nadążać za zmieniającą się rzeczywistością gospodarczą. Z tego względu prowadzone są prace zmierzające do konsolidacji procesów pomocniczych realizowanych w izbach i urzędach skarbowych.

Skuteczność administracji podatkowej jest oceniana również przez pryzmat jakości obsługi podatników. Kładziony jest duży nacisk na poprawę tego elementu funkcjonowania administracji, m.in. przez zwiększenie wykorzystywania elektronicznych form kontaktu z podatnikami, co powinno mieć także wpływ na podniesienie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych.

W trakcie realizacji jest także wiele zmian w procedurze podatkowej, mających bezpośredni wpływ na skuteczność ściągłości należności. Niektóre z nich, w szczególności wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, przyniosą nie tylko bezpośrednie, ale również pośrednie skutki finansowe. Ponadto upowszechnienie korzystania z elektronicznych form komunikacji, wprowadzenie nowych, a rezygnacja z nieefektywnych, rozwiązań związanych z procedurą poboru podatku powinny przynieść wymierne korzyści finansowe w postaci zmniejszenia kosztów funkcjonowania administracji podatkowej.

Poszczególne działania na rzecz poprawy ściągłości podatków oraz zwiększenia efektywności administracji podatkowej będą miały zróżnicowany wpływ na zwiększenie dochodów podatkowych. Do grupy projektów, które w największym stopniu przyczynią się do poprawy ściągłości podatków, należy zaliczyć:

- utworzenie Centralnego Rejestru Dłużników,
- zarządzanie ryzykiem zewnętrznym i kontrolę podatkową,
- koordynację działań wykrywczych i kontrolnych w zwalczaniu zorganizowanych oszustw w podatku VAT – grupy zadaniowe,
- zróżnicowanie stawek odsetek za zwłokę,
- wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania (General Anti-Avoidance Rule).

Analiza skutków wdrożenia tylko tej grupy projektów wskazuje, że przyczynią się do wygenerowania przyrostu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014–17 co najmniej w wysokości 6,2 mld zł. Wdrożenie wszystkich przewidzianych w planie działań spowodowałoby przyrost dochodów sektora o co najmniej 8,2 mld zł.

**Tabela 9. Skutki finansowe realizacji Działań zwiększających stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiających efektywność administracji podatkowej w latach 2014- 2017**

Dochody (mln zł)	2014	2015	2016	2017
Minimum*	1 898,0	4 681,4	5 279,3	8 191,3
<b>Tylko skutki bezpośrednie</b>	<b>1 898,0</b>	<b>4 281,0</b>	<b>4 479,0</b>	<b>5 491,0</b>
Maksimum*	2 098,0	7 531,4	8 729,3	17 441,3
<b>Tylko skutki bezpośrednie</b>	<b>2 098,0</b>	<b>5 931,0</b>	<b>5 529,0</b>	<b>6 741,0</b>

\* Szacunek za lata 2015–2017 uwzględnia skutki pośrednie wprowadzenia klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017*

## **VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych**

### **VII.1. Reguły fiskalne**

Zasadniczym celem numerycznych reguł fiskalnych jest zapewnienie stabilności fiskalnej i stabilności makroekonomicznej oraz utrzymanie (ewentualnie ograniczanie) wielkości sektora finansów publicznych na określonym poziomie. Krajowe ramy fiskalne w Polsce oparte są na kilku regułach. Z prawnego punktu widzenia, najważniejszą w tym zbiorze jest reguła długu, ujęta w dwóch aktach prawnych – Konstytucji RP oraz ustawie o finansach publicznych. Jej głównym celem jest niedopuszczenie do przekroczenia przez państwowy dług publiczny (obliczany przy zastosowaniu polskiej metodyki) określonych progów (55 i 60 proc. PKB). Jednak, z praktycznego punktu widzenia, istotniejszą rolę odgrywa stabilizująca reguła wydatkowa, ponieważ w przeciwieństwie do reguły długu narzuca ograniczenia na finanse publiczne corocznie, a nie jedynie po

przekroczeniu progu. Istotne znaczenie mają także indywidualne limity zadłużenia nałożone na jednostki samorządu terytorialnego.

### 1) Stabilizująca reguła wydatkowa

Stabilizująca reguła wydatkowa (SRW) została ustanowiona w dniu 28 grudnia 2013 r. nowelizacją ustawy o finansach publicznych. Reguła ta zastąpiła tymczasową wydatkową regułę dyscyplinującą oraz wprowadziła nowe regulacje obowiązujące po przekroczeniu przez państwowy dług publiczny progu 50 proc. w relacji do PKB. Zastąpione mechanizmy dotyczyły znacznie węższego zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych niż zakres objęty działaniem SRW. Ostateczny kształt SRW wynikać będzie także z, będącej obecnie w fazie projektu przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 25 lutego 2014 r., nowelizacji ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą progi zadłużeniowe<sup>33</sup> w mechanizmie korygującym reguły zostaną obniżone o 7 pkt. proc. W następstwie skokowego obniżenia długu publicznego spowodowanego reformą systemu emerytalnego. W efekcie, w ustawie o finansach publicznych będą zapisane cztery progi długu: 60 proc. i 55 proc. funkcjonujące od 1998 r. oraz 48 proc. i 43 proc. zawarte w mechanizmie korygującym SRW.

Przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej doprowadzi do zakończenia procedury nadmiernego deficytu, a następnie do dalszego obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a w konsekwencji długu publicznego i utrzymania tych kategorii na bezpiecznych poziomach. Celem reguły jest stabilizacja wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO).

Obliczana na podstawie formuły SRW kwota wydatków obejmuje swoim zakresem sektor instytucji rządowych i samorządowych z dwoma wyjątkami. Po pierwsze, wyłączone zostaną wydatki budżetu środków europejskich oraz ta część wydatków, która finansowana jest środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i EFTA. Jest to uzasadnione tym, że wpływ środków unijnych na deficyt (liczony zgodnie z ESA95, jak i ESA2010) jest neutralny, tj. dochody sektora z UE wykazywane są zawsze w wysokości wydatków sektora finansowanych ze środków z UE, niezależnie od kasowych przepływów. Po drugie, wyłączone zostaną również wydatki jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów.

W efekcie kwota wydatków obejmuje dwie grupy jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych: 1) budżet państwa, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Emerytur Pomostowych i fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego (w tym Krajowy Fundusz Drogowy) oraz 2) Narodowy Fundusz Zdrowia, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Łącznie wydatki obu tych grup stanowią ok. 90 proc. wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, gdzie grupa 1) stanowi ok. 2/3. Tak szeroki zakres reguły jest spójny z rekomendacją Rady Ecofin, mówiącej o potrzebie nadania *bardziej wiążącego charakteru oraz zwiększenia przejrzystości ram instytucjonalnych finansów, w tym dostosowania definicji (metodyki) stosowanych w krajowym systemie budżetowym do metodyki ESA oraz zapewnienia odpowiednio szerokiego zakresu jej stosowania.*

W celu uzyskania prawnie wiążącego, nieprzekraczalnego limitu wydatkowego, od kwoty wydatków odejmowane są prognozowane wydatki jednostek z grupy 2). Oznacza to, że jeżeli prognozy będą wskazywały na szybszy wzrost wydatków jednostek z grupy 2) niż wynikałoby to z reguły, to ciężar dostosowania będą musiały ponieść jednostki zaliczane do grupy 1). Klauzule wyjścia zezwalające na zawieszenie reguły są przewidziane jedynie w razie stanu wojennego, wyjątkowego albo klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

---

<sup>33</sup> Państwowy dług publiczny (tak zwany dług netto) obliczony zgodnie z art. 38a pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Nieprzestrzeżenie reguły będzie wiązało się z tymi samymi konsekwencjami, co złamanie ustawy o finansach publicznych.

Formuła wyznaczająca kwotę wydatków na rok  $n$  uwzględnia sześć czynników: 1) kwotę wydatków z roku  $n-1$  ( $WYD_{n-1}$ ); 2) korektę związaną z aktualizacją prognoz inflacji CPI na rok  $n-2$  ( $CPI_{n-2} / E_{n-1}(CPI_{n-2})$ ) i  $n-1$  ( $E_n(CPI_{n-1}) / E_{n-1}(CPI_{n-1})$ ); 3) prognozowaną inflację CPI na rok  $n$  ( $E_n(CPI_n)$ ); 4) ośmioletnią średnią realną dynamikę PKB za okres od  $n-7$  do  $n$  ( $WPKB_n$ ); 5) składnik korekty ( $K_n$ ) i 6) prognozowaną wartość działań dyskrejonalnych po stronie dochodów i składek  $E_n(\Delta DD_n)$ . Sposób obliczenia kwoty wydatków można zapisać następującym wzorem, w którym symbol  $E_n(x)$  oznacza wartość zmiennej  $x$  prognozowaną w roku  $n$ :

$$WYD_n = WYD_{n-1} \cdot [CPI_{n-2} / E_{n-1}(CPI_{n-2}) \cdot E_n(CPI_{n-1}) / E_{n-1}(CPI_{n-1})] \cdot E_n(CPI_n) \cdot [WPKB_n \pm K_n] + E_n(\Delta DD_n).$$

Korekta wyniesie -2 pkt. proc., jeżeli deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczy 3 proc. PKB (z uwzględnieniem kosztów reformy emerytalnej obliczonych zgodnie z ESA) lub państwowy dług publiczny przekroczy 48 proc. PKB. Korekta wyniesie -1,5 pkt. proc., gdy państwowy dług publiczny znajdzie się w przedziale 43–48 proc. PKB. Jeżeli dług i deficyt ukształtują się poniżej progów, ale suma różnic wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych od średniookresowego celu budżetowego przekroczy  $-/+6$  proc. PKB, to korekta będzie opiewała na  $-/+1,5$  pkt. proc. Korekta  $-/+1,5$  pkt. proc. zostanie zawieszona w razie prognozowanych tzw. złych/dobrych czasów, czyli gdy prognozowana dynamika realnego PKB na rok  $n$  będzie niższa/wyższa od średniej ośmioletniej o ponad 2 pkt. proc. Taka formuła ma na celu ograniczenie ryzyka procyklicznego kształtowania się polityki fiskalnej i pozwoli Polsce na wypełnienie zobowiązań w obszarze polityki budżetowej, wynikających z *Paktu Stabilności i Wzrostu* w odniesieniu do nadmiernego deficytu i zadłużenia, średniookresowego celu budżetowego i tzw. benchmarku wydatkowego.

Zgodnie z *ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli*, NIK bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej, a także kontroluje wykonanie budżetu. Rekomendowane przez Radę Ecofin 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 nie wymaga więc zmian w polskim porządku prawnym. W szczególności, niezależne instytucje powinny odgrywać mniejszą rolę w państwach, w których obowiązują silne reguły fiskalne wyposażone w formułę numeryczną i automatyczny mechanizm korygujący, a taką jest właśnie SRW.

Jedynie uznaniowe elementy formuły reguły stanowią prognozy: 1) PKB (nie powinny jednak one wywierać istotnego wpływu na dynamikę kwoty wydatków, gdyż użyta w SRW średnia PKB składa się w większości z historycznych odczytów), 2) inflacji (poddawane corocznej korekcie) i 3) działań dyskrejonalnych, których zasadnicze źródło będą stanowić publicznie dostępne informacje, w szczególności testy regulacyjne i oceny skutków regulacji załączane do projektów ustaw, założeń projektów ustaw oraz rozporządzeń. Należy przy tym podkreślić, że założenia makroekonomiczne wykorzystywane przy liczeniu kwoty wydatków zgodnie z formułą SRW, prognozy inflacji i wzrostu PKB opracowywane są po konsultacjach z partnerami społecznymi i niezależnymi instytucjami, w tym Radą Polityki Pieniężnej i Trójstronną Komisją do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz porównywane są z dostępnymi prognozami innych instytucji. Wobec tego, co do rekomendacji Rady, wiarygodność analiz i założeń leżących u podstaw SRW jest zapewniona.

Wdrożenie stabilizującej reguły wydatkowej było elementem implementacji dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Polska była zobowiązana wdrożyć wspomnianą dyrektywę do końca 2013 r. Tekst przepisów niezbędnych do jej wykonania został przekazany Komisji Europejskiej przez Polskę w dniu 13 stycznia 2014 r. (więcej w rozdziale VII.3).

## 2) Reguły w podsektorze samorządowym

Do najważniejszych rozwiązań zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST) przed utratą płynności i nadmiernym zadłużaniem można zaliczyć: 1) regułę co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego budżetu samorządowego oraz 2) indywidualne limity zadłużenia. Oba te rozwiązania zostały zapisane w ustawie o finansach publicznych.

Zgodnie z obowiązującą od 2011 r. regułą co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego, JST nie mogą uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdują pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Uchwały budżetowe na rok 2014 są pierwszymi, które muszą być zgodne z nową regułą, wprowadzającą indywidualne limity zadłużenia odzwierciedlające ekonomiczną zdolność JST do spłaty zobowiązań. Nowa reguła zakazuje JST uchwalania budżetu, którego realizacja spowodowałaby, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja płatności związanych z obsługą zadłużenia do dochodów byłaby wyższa niż średnia arytmetyczna z, obliczonych dla ostatnich trzech lat, relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu.

Regułę tę określono wzorem (art. 243 ustawy o finansach publicznych):

$$\frac{R + O}{D_n} \leq \frac{1}{3} \left( \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat określonych kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na określone cele; O – planowane na rok budżetowy odsetki od określonych kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na określone cele oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji; D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym; Db – dochody bieżące; Sm – dochody ze sprzedaży majątku; Wb – wydatki bieżące; n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja.

Wskaźnik zadłużenia, liczony na podstawie wielkości z trzech poprzednich lat, z jednej strony znosi ograniczenia wiążące JST, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś dyscyplinuje te jednostki, którym wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek czy też emisji papierów wartościowych. Limit zadłużenia ma za zadanie zabezpieczyć jednostki samorządu terytorialnego przed nadmierną kumulacją płatności z tytułu obsługi zadłużenia w stosunku do ich dochodów.

Wprowadzenie zmian w regułach dotyczących zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w sposób pozytywny wpłynęło na wynik tych jednostek. W latach 2010–13, pomimo relatywnie słabego wzrostu gospodarczego, zmniejszała się liczba jednostek, które odnotowały deficyt w części bieżącej budżetu, oraz rósł łączny poziom nadwyżek w części bieżącej budżetu JST. Fakt ten należy wiązać w znacznym stopniu z wejściem w życie od 2010 r. nowej ustawy o finansach publicznych (wprowadzającej wspomniane wyżej reguły), która uzależniała zdolność JST do zadłużania od zdolności do generowania przez poszczególne jednostki nadwyżek w części bieżącej budżetu.

Nowelizacja z dnia 8 listopada 2013 r. ustawy o finansach publicznych, oprócz wprowadzenia SRW, ustanowiła zmiany indywidualnych limitów zadłużenia ułatwiające samorządom pozyskiwanie funduszy unijnych. Zmiana ta dotyczy głównie zobowiązań wynikających z zawartych po dniu 1 stycznia 2013 r. umów o dofinansowanie projektów współfinansowanych przez UE w co najmniej 60 proc. (po pomniejszeniu całkowitego kosztu projektu o prognozowany dochód generowany przez projekt) i ma służyć korzystnemu dla gospodarki zwiększeniu absorpcji środków UE w nowej perspektywie finansowej.

## VII.2. Proces budżetowy, w tym zarządzanie statystykami sektora

Wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej wymusza zmianę filozofii corocznego procesu budżetowego – zwiększenie roli podejścia top-down. Uwaga w procesie budżetowym zostanie skoncentrowana na sposobie podziału limitu wydatkowego, a nie na jego wysokości. Dodatkowo kwoty wydatków będą wyznaczone zgodnie z formułą w perspektywie wieloletniej, co usprawni proces planowania budżetowego.

W związku z tym w dniu 12 marca 2014 r. w Ministerstwie Finansów powołano zespół, którego zadaniem jest odpowiednie dostosowanie procesu budżetowego, wypracowanie koncepcji monitoringu przestrzegania kwoty wydatków i limitu wydatkowego wraz z systemem cyklicznego raportowania przewidywanego wykonania wydatków objętych limitem wydatków oraz ryzyka ich realizacji, a także procedur zapewniających nieprzekraczalność limitu. Do zadań zespołu należy też opracowanie m.in.: procedury zmiany planów finansowych jednostek, których wydatki są objęte limitem, koncepcji nowego Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz budżetu zadaniowego spójnego z SRW.

Zespół powinien zakończyć prace do dnia 30 września 2014 r., przedstawiając Ministrowi Finansów do akceptacji raport prezentujący rekomendacje wraz z harmonogramem wdrożenia odpowiednich rozwiązań.

Monitorowaniu wykonania budżetu państwa oraz pozostałych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych w trakcie danego roku służyć będzie także implementacja dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich w zakresie publikowania danych fiskalnych. Począwszy od stycznia 2014 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów<sup>34</sup> publikacji podlegają:

- miesięczne dane (z miesięcznym opóźnieniem) dotyczące podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych,
- kwartalne dane (z kwartalnym opóźnieniem) dotyczące podsektora instytucji samorządowych,
- dane dotyczące zobowiązań warunkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych mających potencjalnie istotny wpływ na sytuację budżetową.

Dodatkowo opublikowana została tablica przedstawiająca metodę przejścia między danymi publikowanymi zgodnie z wymogami dyrektywy Rady 2011/85/UE a danymi opartymi na standardach Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA.

Wprowadzenie rozwiązań metodologicznych spójnych z ESA jest kluczowe dla zapewnienia wiarygodnych danych statystycznych z zakresu finansów publicznych. W związku z tym kontynuuje prace powołany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w 2004 r. Zespół do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych. W skład Zespołu wchodzi, jako stali członkowie, przedstawiciele Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego. W zależności od poruszanej tematyki na posiedzenia Zespołu zapraszani są także eksperci z różnych dziedzin, a w razie wątpliwości, które nie mogą zostać rozwiązane na poziomie krajowym, prowadzone są konsultacje z Eurostatem. Dalsze prace metodyczne w ramach Zespołu są istotne m.in. w związku z zastosowaniem od września 2014 r. nowych zasad ESA2010.

## VII.3. Inne zmiany instytucjonalne

Jednym z celów polityki rządu w 2013 r. było wzmocnienie krajowych ram fiskalnych, w tym zapewnienie jednolitego przestrzegania dyscypliny budżetowej w odniesieniu do unikania nadmiernego deficytu. Jednocześnie, do końca 2013 r. Polska była zobligowana do wprowadzenia w życie przepisów niezbędnych do wykonania dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, która wprowadziła określone wymogi m.in. w obszarach przejrzystości finansów publicznych, rachunkowości, statystyki oraz planowania budżetowego.

---

<sup>34</sup> Wersja polska: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/dane-fiskalne-na-potrzeby-nadzoru-budzetowego-ue>

Wersja angielska: <http://www.mf.gov.pl/en/ministry-of-finance/fiscal-data-for-eu-budgetary-surveillance>

Zasady odnoszące się do wspomnianych uregulowań unijnych zawarte są w przepisach krajowych zarówno rangi ustawowej, tj. m.in. ustawie o finansach publicznych, *ustawie o rachunkowości*, jak i w aktach wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych. Biorąc pod uwagę konieczność doprowadzenia do pełnej spójności przepisów krajowych z przepisami unijnymi, dokonano analizy zagadnień i obszarów wymagających ewentualnych zmian legislacyjnych w obowiązujących aktach prawnych. W konsekwencji podjęto prace legislacyjne ukierunkowane na wzmocnienie krajowych ram fiskalnych w myśl wspomnianej dyrektywy Rady, które zakończone zostały uchwaleniem ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw oraz przyjęciem *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*. Wspomniana ustawa wprowadziła nie tylko stabilizującą regułę wydatkową i zmiany w zakresie indywidualnych limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (szerzej w rozdziale VII.1), ale także zmiany sporządzanego od 2010 r. *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* (WPPF) i funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, WPPF nadal stanowić będzie podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Jednocześnie WPPF będzie sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata oraz składać się będzie z dwóch elementów, tj. aktualizacji Programu konwergencji, opracowanego zgodnie z zasadami określonymi w *rozporządzeniu Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*, oraz załącznika, określającego cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji w układzie obejmującym główne funkcje państwa. Poza tym, WPPF w części zawierającej Program konwergencji określać będzie m.in.: priorytety polityki rządu, planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wstępną kwotę wydatków (określaną za pomocą stabilizującej reguły wydatkowej).

W związku z wprowadzeniem stabilizującej reguły wydatkowej zmianie uległy terminy przekazywania projektu, ustalania i przedstawiania sprawozdania z realizacji planu finansowego (ewentualnie planu wydatków) Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich, Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowego, Funduszu Dopląt (do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej), Funduszu Strefowego, Narodowego Funduszu Zdrowia, Krajowego Funduszu Kapitałowego, Funduszu Kolejowego oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Zmiany te będą miały zastosowanie po raz pierwszy w odniesieniu do planów finansowych na rok 2015. Oprócz tego we wszystkich wyżej wymienionych funduszach wzmocniono rolę Ministra Finansów w procesie opracowywania planów finansowych.

Jednocześnie wprowadzone zostały zmiany do *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*. Ich celem było stworzenie formalno-prawnych podstaw pozyskiwania odpowiednich danych i informacji, na podstawie których sporządzona będzie lista jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Lista będzie corocznie weryfikowana w trakcie prac nad notyfikacją fiskalną. Wskazany akt wykonawczy stanowi tym samym wypełnienie wymogu wynikającego z przepisów wspomnianej dyrektywy Rady, która zobligowała państwa członkowskie w ramach procesu budżetowego do określenia jednostek zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Ponadto w nowelizacji ustawy o finansach publicznych z dnia 8 listopada 2013 r. zawarto zmiany, które normują kwestie programu postępowania naprawczego JST w sytuacji zagrożenia realizacji zadań publicznych i niespełnienia przez jednostkę indywidualnego limitu zadłużenia. Nowe przepisy regulują też kwestię zastępczego ustalenia budżetu samorządowego przez regionalną izbę obrachunkową. Celem zmian jest ukierunkowanie samorządu na samodzielną naprawę finansów w danej jednostce samorządu terytorialnego na podstawie własnych zasobów. Rozwiązanie – zakładając określone wymogi co do gospodarki finansowej jednostki prowadzącej postępowanie naprawcze – pozwala na koncentrację środków i wysiłków samorządu niezbędnych z punktu widzenia efektywnej naprawy finansowej. Wśród tych wymogów jest m.in. zapis, że jednostka samorządu terytorialnego objęta postępowaniem naprawczym nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek. Dalsze uregulowanie kwestii dokonywania przez JST zmian budżetu ustalonego zastępczo przez regionalną izbę obrachunkową oraz usunięcie wątpliwości dotyczących zastępczego ustalenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe stanowią zaś przedmiot projektu nowelizacji ustawy o finansach publicznych przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 25 lutego 2014 r.

## Aneks

Tabela 10. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2013 Poziom	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu	2016 Tempo wzrostu	2017 Tempo wzrostu
<b>1. Realny PKB (mld PLN)</b>	B1*g	1620,9	1,6	3,3	3,8	4,3	4,3
<b>2. Nominalny PKB (mld PLN)</b>	B1*g	1635,7	2,5	4,2	5,9	6,9	6,7
<b>Składowe realnego PKB</b>							
<b>3. Spożycie prywatne</b>	P.3	987,9	0,8	2,2	3,0	3,9	4,0
<b>4. Spożycie publiczne</b>	P.3	292,9	2,8	2,4	1,1	1,4	2,5
<b>5. Nakłady brutto na środki trwałe</b>	P.51	305,3	-0,2	4,1	7,2	6,9	7,8
<b>6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)</b>	P.52 + P.53	5,5	0,3	0,5	0,9	1,3	1,7
<b>7. Eksport towarów i usług</b>	P.6	778,7	4,6	5,0	4,9	4,8	4,1
<b>8. Import towarów i usług</b>	P.7	749,2	1,2	4,0	5,1	5,5	5,4
<b>Wkład we wzrost PKB</b>							
<b>9. Finalny popyt krajowy</b>			0,0	2,8	3,7	4,5	4,8
<b>10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości</b>	P.52 + P.53		-0,9	0,2	0,3	0,5	0,4
<b>11. Saldo handlu zagranicznego</b>	B.11		1,6	0,5	0,0	-0,3	-0,6

Tabela 11. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2013 Poziom	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu	2016 Tempo wzrostu	2017 Tempo wzrostu
<b>1. Deflator PKB</b>			0,9	0,9	2,1	2,5	2,3
<b>2. Deflator spożycia prywatnego</b>			0,7	1,2	2,3	2,5	2,2
<b>3. HICP</b>			0,9	1,2	2,3	2,5	2,2
<b>4. Deflator spożycia publicznego</b>			0,9	1,2	2,2	2,5	2,2
<b>5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe</b>			-1,6	1,0	2,6	2,8	2,3
<b>6. Deflator eksportu towarów i usług</b>			0,4	0,4	0,3	0,0	-0,1
<b>7. Deflator importu towarów i usług</b>			-0,9	1,1	0,7	0,0	-0,3

Tabela 12. Rynek pracy

	Kod ESA	2013 Poziom	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu	2016 Tempo wzrostu	2017 Tempo wzrostu
<b>1. Pracujący (tys. osób)*</b>		15568	-0,1	0,6	0,8	0,8	0,8
<b>2. Pracujący (liczba godzin)**</b>							
<b>3. Stopa bezrobocia (%)***</b>		10,3	10,3	9,8	9,3	8,6	7,9
<b>4. Wydajność pracy (tys. osób)****</b>		104,8	1,7	2,7	3,0	3,4	3,4
<b>5. Wydajność pracy (liczba godzin)*****</b>		-	-	-	-	-	-
<b>6. Koszty pracy (mld PLN)</b>	D.1	600,6	3,2	4,3	5,4	5,9	6,3
<b>7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)</b>		49,4	2,6	3,8	4,6	5,0	5,5

\* Pracujący przeciętnie według BAEL (15 lat i więcej).

\*\* Według definicji z rachunków narodowych.

\*\*\* Zharmonizowana stopa bezrobocia, zgodna z definicją Eurostatu, poziomy.

\*\*\*\* Realny PKB na jednego pracującego.

\*\*\*\*\* Realny PKB na godzinę pracy.

Tabela 13. Salda sektorów instytucjonalnych

% PKB	Kod ESA	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata</b>	B.9	-1,0	-1,4	-0,8	0,4	0,5
w tym:						
– saldo towarów i usług		-1,9	-2,1	-1,9	-1,5	-1,0
– saldo dochodów pierwotnych i transferów		3,2	3,0	3,3	3,7	3,6
– rachunek kapitałowy		-2,3	-2,2	-2,2	-1,8	-2,0
<b>2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego</b>	B.9	5,3	-4,4	3,3	1,4	0,7
<b>3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>	EDP B.9	-4,3	5,8	-2,5	-1,8	-1,2
<b>4. Różnice statystyczne</b>				opcjonalnie	opcjonalnie	opcjonalnie

**Tabela 14. Podstawowe założenia egzogeniczne**

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)</b>	3,0	2,7	3,1	3,9	3,9
<b>Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)</b>	3,5	4,2	4,3	4,4	4,5
<b>Nominalny efektywny kurs walutowy</b>	0,3	-0,7	-4,6	-5,5	-5,2
<b>Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)</b>	4,20	4,17	3,98	3,76	3,56
<b>Wzrost światowego PKB bez UE*</b>	3,6	4,1	4,4	-	-
<b>Wzrost PKB w UE*</b>	0,1	1,5	2,0	-	-
<b>Wzrost rynków eksportowych**</b>	0,4	4,0	5,6	5,4	4,8
<b>Wzrost wolumenu światowego importu bez UE*</b>	3,5	5,4	6,1	-	-
<b>Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)*</b>	108,8	104,1	99,6	-	-

\* Źródło: Komisja Europejska, European Economic Forecast. Winter 2014, Luty 2014

\*\* Jako indikator rynków eksportowych – import UE.

Tabela 15. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2013 mld PLN	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB	2017 % PKB
<b>Wynik (EDP B9) według podsektorów</b>							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-70,7	-4,3	5,8	-2,5	-1,8	-1,2
2. Podsektor rządowy	S.1311	-59,9	-3,7	5,5	-2,6	-1,8	-1,4
3. Podsektor federalny	S.1312						
4. Podsektor samorządowy	S.1313	-2,9	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	-7,8	-0,5	0,5	0,2	0,2	0,3
<b>Sektor instytucji rządowych i samorządowych</b>							
6. Dochody ogółem	TR	613,9	37,5	46,9	37,9	37,5	37,5
7. Wydatki ogółem	TE	684,6	41,9	41,1	40,4	39,3	38,7
8. Wynik	EDPB.9	-70,7	-4,3	5,8	-2,5	-1,8	-1,2
9. Odsetki	EDPD.41	43,2	2,6	2,1	2,2	2,1	2,1
10. Wynik pierwotny		-27,5	-1,7	7,9	-0,3	0,4	0,9
11. Działania jednorazowe i tymczasowe		-	-	9,0	-	-	-
<b>Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>							
12. Podatki ogółem (=12a+12b+12c)		322,0	19,7	19,7	19,6	19,6	19,3
12a. Od produkcji i importu	D.2	206,8	12,6	12,6	12,4	12,1	11,7
12b. Od dochodów, majątku	D.5	114,9	7,0	7,1	7,2	7,4	7,6
12c. Od kapitału	D.91	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	199,5	12,2	12,4	12,6	12,6	12,5
14. Dochody z własności	D.4	19,8	1,2	1,0	1,0	1,0	1,1
15. Pozostałe		72,6	4,4	13,8	4,7	4,4	4,6
16. Dochody ogółem	TR	613,9	37,5	46,9	37,9	37,5	37,5
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		519,6	31,8	32,0	32,1	32,0	31,7
<b>Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D.1+P.2	248,2	15,2	15,0	14,6	14,1	13,9
17a. Koszty pracy	D.1	152,5	9,3	9,2	9,0	8,8	8,6
17b. Zużycie pośrednie	P.2	95,7	5,8	5,8	5,6	5,4	5,3
18. Transfery socjalne		277,0	16,9	16,9	16,5	16,3	16,2
Z tego zasiłki dla bezrobotnych		4,7	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	38,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	238,6	14,6	14,5	14,1	13,9	13,8
19. Odsetki	EDP D.41	43,2	2,6	2,1	2,2	2,1	2,1
20. Subsydia	D.3	5,7	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	63,2	3,9	3,9	3,9	3,6	3,5
22. Transfery kapitałowe	D.9	9,3	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5

	<b>Kod ESA</b>	2013 mld PLN	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB	2017 % PKB
<b>23. Pozostałe</b>		38,0	2,3	2,3	2,4	2,4	2,2
<b>24. Wydatki ogółem</b>	TE	684,6	41,9	41,1	40,4	39,3	38,7
p.m. spożycie (nominalnie)	publiczne P.3	295,2	18,0	17,9	17,5	17,0	16,7

Tabela 16. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu

	2013 Poziom	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB	2017 % PKB
<b>1. Dochody ogółem przy niezmienionej polityce rządu</b>	<b>613,9</b>	37,5	36,8	37,6	37,4	37,4
<b>2. Wydatki ogółem przy niezmienionej polityce rządu</b>	-	-	-	-	-	-

Tabela 17. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (expenditure benchmark)

	2013 Poziom	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB	2017 % PKB
<b>1. Wydatki na programy UE całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE</b>	<b>23,1</b>	1,4	1,4	1,5	1,3	1,4
<b>2. Cykliczne wydatki związane ze świadczeniami dla bezrobotnych</b>	<b>3,7</b>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>3. Efekt zmian systemowych w zakresie dochodów</b>	<b>3,5</b>	0,2	0,8	0,4	0,1	0,0
<b>4. Zwiększenie dochodów z bezpośrednim przeznaczeniem na sfinansowanie konkretnych wydatków</b>	-	-	-	-	-	-

## CZĘŚĆ II. Cele głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji

*Wieloletni Plan Finansowy Państwa* – zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych – określa cele głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji. Funkcje państwa, stanowiące najwyższy poziom zadaniowej klasyfikacji wydatków, odzwierciedlają jednocześnie podstawowe obszary działań (polityki) państwa. Cele zdefiniowane na tym poziomie nawiązują do fundamentalnych zasad określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach szczegółowych oraz kluczowych priorytetów rozwojowych i kierunków polityki społeczno-gospodarczej, zdefiniowanych w najważniejszych krajowych oraz unijnych dokumentach strategiczno-programowych.

Do najważniejszych dokumentów tego typu, przyjętych w ramach polityki rozwoju, należą: długookresowa strategia rozwoju kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020. *Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* oraz 9 zintegrowanych strategii, służących realizacji założonych celów rozwojowych: *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*, *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, Strategia Rozwoju Transportu, *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego*, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP oraz *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa*<sup>35</sup>. Istotnym punktem odniesienia jest również podstawowy dokument strategiczny Unii Europejskiej, tj. Strategia na rzecz *inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu Europa 2020* wraz z corocznie aktualizowanym, w rytmie semestru europejskiego, Krajowym Programem Reform.

Realizacja celów strategicznych następować będzie (podobnie jak dotychczas) w ramach funkcji państwa określonych w układzie zadaniowym. Cele poszczególnych funkcji państwa oraz towarzyszące im mierniki stopnia ich realizacji zaprezentowano według głównych obszarów interwencji władz publicznych obejmujących sprawność i efektywność państwa, konkurencyjność gospodarki oraz spójność społeczną i terytorialną.

Sprawne i efektywne państwo to państwo, które posiada infrastrukturę instytucjonalno-prawną zapewniającą optymalną alokację czynników gospodarczych i społecznych, efektywnie gospodaruje ograniczonymi środkami publicznymi, wyzwala potencjał samoorganizującego się społeczeństwa obywatelskiego i tworzy warunki do skutecznej realizacji kluczowych celów rozwojowych.

Fundamentalnym warunkiem stabilnego i zrównoważonego rozwoju kraju jest bezpieczeństwo. W ramach funkcji Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic nadrzędnym celem państwa jest zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP. Stabilny, powiązany ze wzrostem nominalnym PKB, poziom finansowania wydatków na obronę narodową pozwalać będzie na modernizację techniczną Sił Zbrojnych RP, zgodnie z założeniami oraz działaniami przewidzianymi w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*. Znajdzie to odzwierciedlenie w monitorowanej w ujęciu rocznym relacji wskaźnika potencjału bojowego do jego poziomu w roku poprzednim, obliczanego z wykorzystaniem Jednostkowych Wskaźników Jakościowych określonych metodą EPOCC (ang. Equipment Potential Capability Comparison) dla poszczególnych grup sprzętowych zasadniczego uzbrojenia i sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych RP. W latach 2014–17 potencjał ten będzie rósł corocznie (prognozuje się, iż relacja ta wyniesie: w 2014 r. 1,040, w 2015 r. 1,018, w 2016 r. 1,031, a w 2017 r. 1,027). W warunkach stabilnego poziomu stanu osobowego Sił Zbrojnych RP, nacisk położony więc będzie na modernizację techniczną i podnoszenie poziomu wyszkolenia oraz doskonalenie struktur organizacyjnych, w tym systemu kierowania i dowodzenia.

---

<sup>35</sup> Do chwili obecnej nie została jeszcze przyjęta strategia *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko*.

Bezpieczeństwo zewnętrzne jest również w oczywisty sposób uwarunkowane realizacją funkcji Polityka zagraniczna RP. Działalność władz publicznych ukierunkowana będzie na zapewnienie Polsce miejsca w gronie liczących się krajów w stosunkach międzynarodowych, a tym samym wzmocnienie możliwości odgrywania istotnej roli na arenie międzynarodowej. Ważną rolę w tym zakresie odgrywać będą osoby zajmujące najwyższe stanowiska w Unii Europejskiej, NATO, OBWE oraz w systemie Narodów Zjednoczonych (przewiduje się, że w latach 2014–17 liczba takich osób kształtować się będzie na poziomie 12), jak również udział w międzynarodowych misjach wojskowych realizowanych w ramach funkcji Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic (w perspektywie planowania średnioroczna liczba żołnierzy skierowanych do Polskich Kontyngentów Wojskowych w stosunku do poziomu ambicji narodowych kształtować się będzie na poziomie 37–44% w 2014 r., 15–18% w latach 2015–16 oraz 16–19% w 2017 r.<sup>36</sup>). Aktywność dyplomacji RP służyć będzie obywatelom i innym polskim podmiotom – w tym obszarze monitorowane będą poziom satysfakcji społecznej z działalności dyplomacji RP (określany na podstawie badań opinii publicznej) oraz ocena dyplomacji polskiej w środowisku opiniotwórczym (w obydwu przypadkach przewiduje się, iż mierniki te będą kształtować się na poziomie dobrym).

Szczególnie istotnym wymiarem bezpieczeństwa jest stabilizacja makroekonomiczna – sprawnie działające państwo tworzy warunki stabilnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Podstawowym czynnikiem umożliwiającym taki wzrost w długim i średnim okresie są stabilne finanse publiczne. Kluczowym zadaniem w obszarze funkcji Zarządzanie finansami państwa jest więc zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB z poziomu 4,3% w 2013 r. do 1,2% w 2017 r.<sup>37</sup>, przy jednoczesnej racjonalizacji struktury wydatków publicznych, w tym zwiększeniu udziału wydatków rozwojowych. Racjonalizacja struktury wydatków publicznych powinna umożliwić pogodzenie ze sobą wyzwań związanych z koniecznością dalszego równoważenia finansów publicznych i zwiększania oszczędności oraz pobudzania rozwoju i konkurencyjności gospodarki opartej w coraz większym stopniu na edukacji, cyfryzacji, innowacyjności oraz rosnącym potencjale wynikającym z inwestycji w kapitał społeczny i ludzki.

Nadrzędnym celem funkcji Polityka gospodarcza kraju jest zapewnienie stabilnego i zrównoważonego rozwoju polskiej gospodarki, która – zgodnie z założeniami *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”* – powinna cechować się wysoką konkurencyjnością, innowacyjnością, efektywnością, w coraz większym stopniu opierając się na wiedzy i współpracy. Rzeczywiste efekty rozwojowe polityki gospodarczej odzwierciedla wartość PKB per capita w relacji do średniej dla 28 krajów Unii Europejskiej (według parytetu siły nabywczej). Wskaźnik wykazywał tendencję rosnącą z 56% w 2008 r. do 67% w 2012 r. Zgodnie z szacunkami, w horyzoncie planowania relacja ta dla Polski będzie się nadal poprawiać, aby w 2017 r. osiągnąć wartość 74%. Będzie to możliwe dzięki dynamicznemu wzrostowi PKB (przewiduje się, że w 2017 r. wyniesie on 4,3%), który zgodnie z kierunkowymi wskazaniem Strategii Europa 2020 powinien mieć charakter zrównoważony, inteligentny oraz sprzyjający włączeniu społecznemu. Polityka na rzecz wzrostu gospodarczego respektować będzie zasady solidaryzmu społecznego oraz terytorialnego, a także sprzyjać zapewnieniu wszystkim obywatelom równego dostępu do podstawowych usług publicznych.

Istotną płaszczyznę działań prorozwojowych i innowacyjnych stanowić będzie funkcja Nauka polska. Ich celem będzie podniesienie poziomu wyników badań naukowych w Polsce, a także wzmocnienie powiązań z gospodarką oraz wzrost jej konkurencyjności międzynarodowej. Przewidywany jest wzrost nakładów ogólnych na B+R oraz ich efektywności, m.in. dzięki stymulacji nakładów prywatnych w tej dziedzinie. Jednym z wyznaczników pozycji Nauki polskiej będzie liczba publikacji z Polski w czasopiśmie objętych bazą SCOPUS. Szacuje się, że nastąpi wzrost tej liczby z 33,2 tys. w 2014 r. do 37,1 tys. w 2017 r.

W politykę wzmocnienia konkurencyjności gospodarki wpisywać się będą również działania w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, związane z zapewnieniem gospodarce odpowiedniego dostępu do źródeł energii – w latach 2014–17 przewidywane jest utrzymywanie co najmniej 15% nadwyżki mocy

---

<sup>36</sup> Wartości miernika odzwierciedlają wartości graniczne i zostały określone zgodnie z uchwałą nr 170/2012 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2012–2018.

<sup>37</sup> Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w poszczególnych latach zaprezentowano w części I, w tabeli 15, w poz. 1.

dyspozycyjnych elektrowni krajowych w stosunku do maksymalnego krajowego zapotrzebowania mocy. Obok dostępu do energii jednym z warunków realizacji celów rozwojowych jest również przyjazne człowiekowi środowisko naturalne – jednym z celów polityki państwa dla funkcji Środowisko będzie więc ochrona i poprawa stanu środowiska, w tym przede wszystkim poprawa stanu jakości powietrza przez realizację działań naprawczych określonych w programach ochrony powietrza na poziomie wojewódzkim i lokalnym oraz zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów naturalnych, zachowanie różnorodności biologicznej oraz właściwą gospodarkę odpadami, która znajdzie odzwierciedlenie w rosnącej liczbie zarejestrowanych form ochrony przyrody oraz zmniejszającej się (z 13% w 2014 r. do 12% w 2017 r.) w skali kraju relacji masy składowanych odpadów w stosunku do masy wytworzonych odpadów w skali kraju.

Istotne znaczenie będą również miały realizowane w sferze ochrony środowiska inwestycje hydrotechniczne związane z zaspokajaniem potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej oraz adaptacja do zmian klimatu, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczania zagrożeń wywołanych przez ekstremalne zjawiska naturalne, w tym powodzie i susze, w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nimi ekosystemów.

Podążanie za światowym poziomem konkurencyjności, wiedzy i współpracy wymaga również odpowiedniego rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego. Założenia polityki państwa w tych obszarach ujęte zostały w kompleksowy sposób w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* oraz *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*. Polityka państwa w obszarze funkcji Rynek pracy ukierunkowana będzie na tworzenie warunków sprzyjających zwiększaniu aktywności zawodowej społeczeństwa polskiego (w perspektywie planowania przewiduje się, iż wskaźnik zatrudnienia będzie wykazywał tendencję rosnącą, osiągając 51,8%<sup>38</sup> w 2017 r. wobec 50,5% w 2014 r.), a także wzrostowi produktywności i wydajności pracy, w tym dzięki efektom w zakresie cyfryzacji widocznym również w kontaktach z administracją publiczną. Państwo prowadzić będzie także działalność ukierunkowaną na poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy oraz wspierać rozwój i organizować dialog społeczny. Działania na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego wpłyną na optymalne wykorzystanie zasobów pracy, w tym potencjału ludzkiego.

Celem działań w zakresie funkcji Edukacja, wychowanie i opieka będzie wzrost upowszechnienia wychowania przedszkolnego, które ma szczególnie istotne znaczenie dla późniejszych osiągnięć dziecka i stanowi jeden z podstawowych elementów polityki państwa kierunkowanej na wyrównywanie szans edukacyjnych i życiowych. W perspektywie do 2017 r. przewiduje się, iż odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym wzrośnie z poziomu 82% w 2014 r. o 8 pkt. proc., osiągając w 2017 r. wartość 90%. Do wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży przyczynić się będzie również zapewnienie uczniom dostępu do darmowych materiałów edukacyjnych (w tym przede wszystkim podręczników). Równocześnie podejmowane będą działania ukierunkowane na podnoszenie poziomu jakości kształcenia, czemu towarzyszyć będzie rosnąca liczba aktywnych zawodowo pracujących z wyższym wykształceniem w liczbie aktywnych zawodowo pracujących ogółem (o 1,34 pkt. proc. w perspektywie planowania, tj. z poziomu 30,48% w 2014 r. do poziomu 31,82% w 2017 r.).

Wpływ na jakość kapitału ludzkiego będą miały również działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa, podejmowane w ramach funkcji Zdrowie, oraz zwiększenia aktywności fizycznej społeczeństwa, realizowane w ramach funkcji Kultura fizyczna. Zgodnie z postanowieniami *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, której jednym z celów jest poprawa zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej, zapewniany będzie trwały dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń ratujących życie – w szczególności na stabilnym poziomie kształtować się będzie liczba finansowanych z budżetu państwa świadczeń wysokospecjalistycznych na 1 mln mieszkańców (488,39 szt. na 1 mln mieszkańców w każdym roku). Realizowane też będą działania zwiększające dostępność leczenia (w tym przede wszystkim pakiety działań: znoszących limity w leczeniu onkologicznym, a także umożliwiających skrócenie kolejek w ramach pozostałych specjalizacji). Z kolei działania w ramach funkcji Kultura fizyczna umożliwią coroczny wzrost liczby osób deklarujących aktywność fizyczną (w okresie 2014–17 przewiduje się, iż w każdym roku liczba takich osób kształtować się będzie na poziomie 101% liczby z roku poprzedniego).

---

<sup>38</sup> BAEL, 15 lat i więcej.

Równie istotne dla tworzenia podstaw konkurencyjności gospodarczej jest kreowanie warunków do rozwoju kapitału społecznego (zaufania społecznego, umiejętności współpracy, aktywności obywatelskiej, postaw przedsiębiorczych i proinnowacyjnych) i jego wykorzystania w rozwoju społeczno-gospodarczym. Jednym z celów określonych dla funkcji Kultura i dziedzictwo narodowe, wynikającym ze *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*, jest więc rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego. Pobudzanie uczestnictwa i zainteresowania kulturą znajdować będzie odzwierciedlenie m.in. w rosnącej liczbie widzów i słuchaczy w teatrach i instytucjach muzycznych otrzymujących dotację podmiotową (z 49 w 2014 r. do 51 na 1000 osób w 2017 r.) Służyć temu będą również wspierane przez państwo inwestycje w infrastrukturę kultury, przejawiające się przyrastającą liczbą nowo wybudowanych, modernizowanych, pozyskanych i wyposażonych obiektów służących kulturze. W zakresie ochrony i poprawy stanu zachowania dziedzictwa narodowego szczególnie istotnym, adekwatnym do wymogów współczesności, sposobem upowszechniania obcowania z dobrami kultury będzie ich digitalizacja. Liczba corocznie zabezpieczonych (zdigitalizowanych), odrestaurowanych ruchomych obiektów dziedzictwa narodowego w kraju i za granicą zawierać się będzie między 18,8 mln szt. w 2014 r. a 14,5 mln szt. w 2017 r.

Wzmocnieniu konkurencyjności gospodarki będą sprzyjały również działania przewidziane w ramach funkcji Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo, wskazane m.in. w średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* oraz *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*. Dalszej poprawie sytuacji mieszkaniowej, przez usprawnienie cyklu inwestycyjno-budowlanego, wsparcie nowego budownictwa mieszkaniowego w aspekcie poprawy dostępności mieszkań, jak również w ramach zwiększenia mobilności pracowników na rynku pracy, towarzyszyły będą działania zapobiegające degradacji fizycznej istniejącego zasobu mieszkaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięć mających na celu poprawę efektywności energetycznej. Przewiduje się, iż liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców (w szt.) w latach 2014–17 będzie wzrastać od stanu 363,5 szt. w 2014 r. do 374,3 szt. w 2017 r. Natomiast liczba nowo budowanych mieszkań na 1000 mieszkańców (w szt.) kształtować się będzie w latach 2014–17 na stałym poziomie wynoszącym 4,0 szt.

Jednym z fundamentalnych warunków stabilnego i zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie niezbędnego poziomu bezpieczeństwa publicznego oraz eliminacja sytuacji stwarzających potencjalne zagrożenie zdrowia i życia obywateli. Celami polityki państwa przewidzianej w strategii *Sprawne Państwo 2020* w ramach funkcji Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jest zwiększenie skuteczności służb i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, zwiększenie wykrywalności sprawców przestępstw, sprawna reakcja na zgłoszenia obywateli, jak również przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń. Realizacja tych zadań spowoduje wzrost zaufania obywateli względem tych instytucji i służb. Zakłada się, że wskaźnik wykrywalności przestępstw ogółem, który w 2014 r. wyniesie 67%, ulegnie poprawie do 68% w 2015 r. i ustabilizuje się na tym poziomie w kolejnych latach, na stabilnym poziomie (poniżej 10 minut) kształtować się będzie średni czas oczekiwania na interwencję podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Istotnej poprawie ulegnie wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą, który wzrośnie o 3 pkt. proc. z poziomu 85% w 2014 r. do poziomu 88% w 2017 r.

Państwo, wypełniając funkcję strażnika wolności i praw obywatelskich, wymaga również sprawnego systemu wymiaru sprawiedliwości, który gwarantuje obywatelom konstytucyjne prawa do sądu oraz zapewnia bezpieczeństwo społeczne przez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych, jak też wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich – zgodnie z kierunkowymi wytycznymi dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, określonymi w strategii *Sprawne Państwo 2020*. W związku z realizacją powyższych celów, w ramach funkcji Sprawiedliwość, w perspektywie do 2017 r., przewiduje się m.in. realizację działań podnoszących sprawność sądownictwa powszechnego, co powinno znaleźć odzwierciedlenie we wzroście odsetka obywateli pozytywnie oceniających funkcjonowanie sądów do 36% (z 30% w 2014 r.), jak również spadku odsetka spraw, w których uwzględniono skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, do 0,019% (z 0,021% w 2014 r.). O skuteczności polityki penitencjarnej świadczyć będzie natomiast rosnący odsetek skazanych objętych działaniami resocjalizacyjnymi, który powinien zwiększyć się do 63% w 2017 r. (z 62% w 2014 r.); przewidywane jest również zmniejszenie odsetka powrotności wychowanków zakładów poprawczych na drogę przestępstwa z 48,7% w 2014 r. do 48,0% w 2017 r.

Trzecim, po sprawnym państwie i konkurencyjnej gospodarce, kierunkiem interwencji strategicznej określonym w Strategii Rozwoju Kraju 2020 jest poprawa spójności społecznej i terytorialnej kraju. W tym obszarze kreowane będą warunki wspierające procesy rozwojowe, ukierunkowane na włączanie w nie również podmiotów o słabszych potencjałach oraz niwelowanie rozwarstwienia towarzyszącego tym procesom, będącego wynikiem zidentyfikowanych barier rozwojowych (np. uwarunkowanych historycznie zapóźnień infrastrukturalnych czy słabości kapitału ludzkiego i społecznego).

W ramach funkcji Infrastruktura transportowa pełnemu wykorzystaniu potencjałów tkwiących w gospodarce sprzyać będzie dążenie do zrównoważonego międzygałęziowo rozwoju transportu. W latach 2014–17 długość wybudowanych dróg ekspresowych i autostrad wyniesie łącznie 741,8 km, długość przebudowanych dróg krajowych wyniesie łącznie 978,5 km, natomiast łączna długość przebudowanych linii kolejowych w latach 2014–15 wyniesie 2196 km toru. W ramach funkcji Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju celem polityki państwa będzie głównie efektywne wykorzystanie w horyzoncie długookresowym specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności, co znajdzie odzwierciedlenie w opisanej wyżej rosnącej wartości PKB per capita w relacji do średniej dla 28 krajów Unii Europejskiej (według parytetu siły nabywczej).

W obszarze funkcji Sprawy obywatelskie, w celu zapewnienia przysługujących praw obywatelskich przez organy administracji publicznej oraz poprawy obsługi administracyjnej obywatela, coraz większy zakres usług świadczonych przez administrację publiczną udostępniany będzie drogą elektroniczną. Do 2017 r. przewiduje się, że odsetek osób korzystających w ciągu ostatnich 12 miesięcy z usług administracji publicznej za pomocą Internetu w celu wysyłania wypełnionych formularzy lub wypełniania ich w czasie rzeczywistym (on-line) wzrośnie o 3 pkt. proc. do 16% (z 13% w 2014 r.). Z kolei w ramach funkcji Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny państwo zapewniac będzie ochronę aktywnych zawodowo obywateli przed skutkami różnego rodzaju ryzyka związanego z aktywnością zawodową – przewiduje się, że w perspektywie do 2017 r. stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym kształtować się będzie na stabilnym poziomie 0,6. Istotnym wymiarem polityki publicznej będzie wspieranie osób potrzebujących (w tym osób niepełnosprawnych) i ich integracja społeczna, a także realizacja polityki rodzinnej, zapewniająca wsparcie osobom i rodzinom wychowującym dzieci oraz umożliwiającą godzenie życia zawodowego z rodzinnym. Państwo prowadzić będzie również zadania w sferze inwestycji w kapitał społeczny, w szczególności przez wspieranie działalności organizacji pozarządowych.

W obszarze funkcji Polityka rolna i rybacka podstawowym zamierzeniem jest uzyskanie bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Bezpieczeństwo żywnościowe to pochodna od możliwości produkcyjnych nowoczesnych i konkurencyjnych gospodarstw rolnych oraz rybackich. Celem tej funkcji jest realizacja zadań Wspólnej Polityki Rolnej zapewniających wspieranie dochodów gospodarstw wiejskich, wypełniających funkcję zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi w zgodzie z normami środowiskowymi. W tym zakresie monitorowany będzie m.in. stopień wykorzystania limitu środków na płatności bezpośrednie, który we wszystkich latach objętych prognozą kształtować się będzie na poziomie 100.

Realizacja celów i osiągnięcie zakładanych wartości mierników wskazanych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa przyczyniać się będzie do wzmocnienia i wykorzystania istniejących potencjałów rozwojowych (gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych), usunięcia zidentyfikowanych barier rozwojowych (tzw. wąskich gardeł), a tym samym realizacji określonej w Strategii Rozwoju Kraju 2020 wizji Polski jako państwa charakteryzującego się aktywnym społeczeństwem, konkurencyjną gospodarką oraz sprawnością instytucji państwa. Przewidziane działania będą jednocześnie spójne z opracowywanym równoległe Krajowym Programem Reform na rzecz realizacji Strategii Europa 2020, Aktualizacją 2014/2015 oraz zaleceniami Rady UE z dnia 9 lipca 2013 r.