



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.11.2013 r.
SWD(2013) 605 final

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**

Towarzyszący dokumentowi:

**Zalecenie
ZALECENIE RADY**

mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Polsce

oraz

**Zalecenie
DECYZJA RADY**

**stwierdzająca, że Polska nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie
Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.**

{COM(2013) 906 final}

{SWD(2013) 907 final}

1. WPROWADZENIE

Polska podlega obecnie przepisom części naprawczej paktu stabilności i wzrostu. Rada wszczyła procedurę nadmiernego deficytu w stosunku do Polski w dniu 7 lipca 2009 r. i zaleciła skorygowanie nadmiernego deficytu do 2012 r. W dniu 21 czerwca 2013 r. Rada stwierdziła, że Polska podjęła skuteczne działania, ale wystąpiły nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych, i podjęła decyzję o wydaniu zmienionego zalecenia. Rada wyznaczyła dzień 1 października 2013 r. jako termin podjęcia przez Polskę skutecznych działań w celu zapewnienia trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2014 r. W dniu 2 października 2013 r. Polska przedłożyła sprawozdanie dotyczące skutecznych działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie Rady („sprawozdanie”).

W sekcji 2 niniejszego dokumentu przedstawiono prognozy makroekonomiczne stanowiące podstawę tego sprawozdania oraz ocenę opartą na prognozie Komisji. W kolejnej sekcji przedstawiono zarówno ostateczne zmiany, jak i zakładany rozwój sytuacji budżetowej zgodnie ze sprawozdaniem, w tym analizę zagrożeń dla osiągnięcia zakładanych celów w oparciu o prognozę Komisji. Sekcja ta zawiera również w szczególności ocenę działań stanowiących podstawę sprawozdania. Sekcja 4 zawiera ocenę ostatecznych zmian, jak i zakładanego rozwoju sytuacji budżetowej w latach 2013-2014 (uwzględniając także zagrożenia dla osiągnięcia zakładanych celów) w świetle zobowiązań wynikających z paktu stabilności i wzrostu. W sekcji 5 przedstawiono proponowaną nową ścieżkę dostosowania, a w sekcji 6 podsumowanie głównych wniosków zawartych w niniejszym dokumencie.

2. ROZWÓJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ

Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę sprawozdania oraz projektu budżetu na 2014 r. jest niemal identyczny ze scenariuszem wykorzystanym na potrzeby programu konwergencji z 2013 r. Po znacznym spadku tempa wzrostu gospodarczego do 1,9 % (tabela 1) i pojawieniu się ujemnej luki produktowej (-0,7 %) w 2012 r. (po tym jak w latach 2001-2011 Polska odnotowywała średnią stopę wzrostu realnego PKB na poziomie 4 % rocznie), rząd zakłada, że 2013 r. będzie kolejnym rokiem słabej koniunktury gospodarczej. Wzrost realnego PKB wyniesie według prognoz 1,5 %. Oczekuje się, że spożycie prywatne będzie w dalszym ciągu stłumione (+1,1 %), gdyż gospodarstwa domowe będą zwiększać oszczędności, natomiast w przypadku inwestycji prognozuje się spadek o 0,7 % ze względu na cięcia wydatków publicznych. Wkład popytu zewnętrznego netto we wzrost gospodarczy prawdopodobnie zmaleje do 0,8 punktu procentowego PKB.

Rząd prognozuje pewne ożywienie działalności gospodarczej w 2014 r., przy wzroście realnego PKB o 2,5 %. Dzięki lepszym perspektywom gospodarczym, poprawie sytuacji na rynku pracy oraz polepszeniu nastrojów konsumenckich oczekuje się, że spożycie prywatne wzrośnie o 2,1 %. Inwestycje powinny wzrosnąć o 4,4 % na skutek silnego wzrostu inwestycji prywatnych. Oczekuje się, że wkład handlu zagranicznego będzie zasadniczo neutralny, gdyż wraz ze wzrostem popytu krajowego rośnie import.

W odniesieniu do 2015 r. rząd zakłada, że realny PKB wzrośnie w solidnym tempie 3,8 %. Główne impulsy będą przy tym pochodzić ze strony spożycia prywatnego (+3,2 %) oraz inwestycji (+7,8 %), podczas gdy wkład handlu zagranicznego pozostanie zasadniczo neutralny.

Według prognozy Komisji z jesieni 2013 r., w której uwzględniono wyniki z pierwszej połowy 2013 r., sytuacja makroekonomiczna w 2013 r. i perspektywy na 2014 r. są nieco lepsze niż te, które stanowiły podstawę ostatecznego zalecenia Rady na podstawie art. 126 ust. 7

Traktatu („scenariusz odniesienia” w ramach procedury nadmiernego deficytu). Zgodnie z prognozą Komisji w 2013 r. realny PKB wzrośnie o 1,3 % (w porównaniu z 1,1 % w scenariuszu odniesienia) w związku ze znacznie wyższym – w stosunku do oczekiwań – wkładem eksportu netto, który z nadwyżką kompensuje bardziej negatywny wpływ zmiany stanu zapasów. Podobnie jak władze Polski Komisja oczekuje, że spożycie prywatne oraz inwestycje staną się głównymi czynnikami wzrostu gospodarczego w latach 2014 i 2015. Realny PKB powinien wzrosnąć o 2,5 % w 2014 r. (2,2 % w scenariuszu odniesienia) i 2,9 % w 2015 r.

Tabela 1: Zestawienie faktycznych i prognozowanych danych makroekonomicznych

| | 2012 | 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | COM | PK | REA | COM | PK | REA | COM | PK | REA | COM |
| Realny PKB (zmiana w %) | 1,9 | 1,5 | 1,5 | 1,3 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 3,8 | 3,8 | 2,9 |
| Spożycie prywatne (zmiana w %) | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 0,6 | 2,1 | 2,1 | 1,6 | 3,2 | 3,2 | 2,0 |
| Nakłady brutto na środki trwałe (zmiana w %) | -1,7 | -0,7 | -0,7 | -3,8 | 4,4 | 4,4 | 2,9 | 7,8 | 7,8 | 5,9 |
| Eksport towarów i usług (zmiana w %) | 3,9 | 2,8 | 2,8 | 5,4 | 4,3 | 4,3 | 5,1 | 5,0 | 5,0 | 5,9 |
| Import towarów i usług (zmiana w %) | -0,7 | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 4,9 | 4,9 | 3,8 | 5,5 | 5,5 | 5,8 |
| <i>Wkład we wzrost realnego PKB:</i> | | | | | | | | | | |
| - Finalny popyt krajowy | 0,4 | 0,8 | 0,8 | -0,1 | 2,7 | 2,2 | 1,8 | 4,0 | 3,6 | 2,7 |
| - Zmiana poziomu zapasów | -0,6 | 0,0 | 0,0 | -0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,0 | 0,4 | 0,4 | 0,0 |
| - Eksport netto | 2,1 | 0,8 | 0,8 | 2,0 | -0,1 | -0,1 | 0,7 | -0,2 | -0,2 | 0,2 |
| Luka produktowa ¹ | -0,7 | -2,2 | | -2,1 | -2,7 | | -2,0 | -2,0 | | -1,6 |
| Zatrudnienie (zmiana w %) | 0,2 | -0,3 | -0,4 | -0,4 | 0,0 | -0,1 | 0,1 | 0,6 | 0,6 | 0,4 |
| Stopa bezrobocia (w %) | 10,1 | 10,8 | 10,7 | 10,7 | 11,0 | 11,0 | 10,8 | 10,6 | 10,6 | 10,5 |
| Wydajność pracy (zmiana w %) | 1,7 | 1,7 | 1,9 | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 3,1 | 3,2 | 2,6 |
| Inflacja HICP (w %) | 3,7 | 1,6 | 1,6 | 1,0 | 2,4 | 2,4 | 2,0 | 2,5 | 2,5 | 2,2 |
| Deflator PKB (zmiana w %) | 2,4 | 1,5 | 1,5 | 1,0 | 2,2 | 2,2 | 1,8 | 2,5 | 2,5 | 1,9 |
| Koszty związane z zatrudnieniem (na zatrudnionego, zmiana w %) | 4,1 | 2,4 | 2,4 | 2,5 | 3,4 | 3,4 | 3,1 | 5,3 | 5,3 | 3,4 |
| Wierzytelności netto / zadłużenie netto wobec reszty świata (w % PKB) | -1,6 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 1,1 | 1,1 | 0,6 | 2,4 | 2,4 | 0,3 |

Uwaga:
¹ W % potencjalnego PKB; wzrost potencjalnego PKB przeliczony przez służby Komisji na podstawie scenariusza zawartego w programie zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.
Źródło:
Aktualizacja programu konwergencji z 2013 r. (PK); sprawozdanie z 2013 r. dotyczące skutecznych działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie Rady (REA); prognoza Komisji z jesieni 2013 r. (COM).

W porównaniu z władzami Polski Komisja jest jednak mniej optymistyczna, jeśli chodzi o perspektywy wzrostu popytu krajowego w okresie objętym prognozą, oraz oczekuje dodatniego, choć malejącego wkładu eksportu netto we wzrost gospodarczy. W szczególności przewidywania dotyczące wzrostu spożycia prywatnego są dużo bardziej ostrożne, gdyż Komisja zakłada, że gospodarstwa domowe będą w dalszym ciągu zwiększać stopę oszczędności w stopniu większym niż założono w prognozie rządu.

Przyszłe zmiany stopy oszczędności stanowią również poważne ryzyko dla rządowego scenariusza makroekonomicznego. Ponieważ stopa oszczędności osiągnęła w 2012 r. najniższy poziom w historii, założenie stosunkowo ograniczonego jej wzrostu w okresie objętym prognozą, znacznie poniżej długoterminowej średniej, wydaje się zbyt optymistyczne. Ponadto rząd zakłada znaczne pozytywne skutki rosnącego popytu zewnętrznego, a także wpływu ostatnich zmian krajowych ram wspierania inwestycji na wzrost inwestycji prywatnych, które to założenia mogą się okazać zbyt optymistyczne.

3. ROZWÓJ SYTUACJI BUDŻETOWEJ

3.1. Prognozy budżetowe

W aktualizacji programu konwergencji z kwietnia 2013 r. („program konwergencji z 2013 r.”) rząd Polski przewiduje w 2013 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 3,5 % PKB. W swojej ocenie Komisja uznała tę prognozę za zbyt optymistyczną i przewidywała deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3,9 % z możliwością dalszego pogorszenia ze względu na silną procykliczność dochodów z podatków bezpośrednich i pośrednich, poniżej standardowych elastyczności dochodów.

Znaczna korekta w dół oczekiwanych dochodów podatkowych instytucji rządowych na szczeblu centralnym w 2013 r. o 23,7 mld PLN (1,5 % PKB) rzeczywiście zmusiła rząd Polski do wprowadzenia we wrześniu zmian do budżetu na 2013 r. Zmiana obejmowała cięcia

wydatków w wysokości 0,5 % PKB, natomiast pozostały spadek dochodów znajduje odzwierciedlenie we wzroście deficytu o 1 % PKB¹.

Prognoza budżetowa rządu stanowiąca podstawę sprawozdania uległa znacznym zmianom w porównaniu z prognozą budżetową stanowiącą podstawę programu konwergencji z 2013 r. Rząd przewiduje deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 4,8 % PKB w 2013 r. Rząd szacuje spadek dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych na 1,2 % PKB (z 37,8 % w programie konwergencji z 2013 r. do 36,6 % w sprawozdaniu) i uznaje, że znaczny spadek dochodów w szczególności z tytułu VAT, akcyzy i podatku dochodowego od osób prawnych ma charakter cykliczny. Ponieważ jednak znaczny spadek dochodów nie może wynikać wyłącznie ze zmian w strukturze wzrostu gospodarczego (a tym samym w powiązanej bazie podatkowej)², wydaje się, że do niskiego poziomu dochodów przyczyniły się nie tylko aspekty koniunkturalne, ale także ograniczone przestrzeganie przepisów podatkowych i uchylanie się od opodatkowania.

Rząd przewiduje wydatki ogółem w wysokości 41,5 % PKB, tj. o 0,1 punktu procentowego więcej niż w programie konwergencji z 2013 r. Ponieważ zmiana budżetu na 2013 r. oznaczała obniżenie prognozowanych wydatków o 0,5 % PKB, dane zawarte w sprawozdaniu wskazują, że oprócz spadku dochodów, zrekompensowaniu którego służyła zmiana budżetu, odnotowano również przekroczenie wydatków na poziomie 0,6 % PKB (w porównaniu z programem konwergencji). Podczas gdy rząd argumentuje, że to przekroczenie wydatków ma charakter cykliczny i jest spowodowane wzrostem wydatków socjalnych (które wzrosły o 0,3 % PKB w porównaniu z programem konwergencji z 2013 r.), ten efekt cykliczny nie jest odzwierciedlony w zmianie odnośnej prognozy makroekonomicznej, która pozostała niezmienną od czasu przedstawienia programu konwergencji z 2013 r. Ponadto wydatki socjalne o charakterze cyklicznym, tj. zasiłki dla bezrobotnych, wzrosły o mniej niż 0,1 % PKB.

W odniesieniu do 2014 r. polskie Ministerstwo Finansów przewiduje, że sektor instytucji rządowych i samorządowych odnotuje nadwyżkę w wysokości 4,5 % PKB za sprawą planowanej reformy emerytalnej (zob. szczegółowe informacje w ramce 1). W ramach tej reformy przewidziano przeniesienie znacznej ilości aktywów (8,5 % PKB) z drugiego do pierwszego filaru systemu emerytalnego, co w ramach ESA 95 traktuje się jako dochód. W związku z tym, że przeniesienie aktywów ma charakter jednorazowy, władze polskie przewidują, że w 2015 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wykaże deficyt w wysokości 3 % PKB. Poprawa w porównaniu z 2013 r. wynika z trwałego wpływu innych elementów planowanej reformy emerytalnej, w szczególności ze zwiększenia liczby uczestników w pierwszym filarze.

Jeśli chodzi o lata 2013 i 2014, prognoza Komisji z jesieni 2013 r. jest podobna do przedstawionej przez władze Polski. Komisja przewiduje deficyt w wysokości 4,8 % PKB w 2013 r., co oznacza pogorszenie w stosunku do scenariusza odniesienia ze względu na znacznie niższe dochody podatkowe. W 2014 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych powinno według Komisji odnotować nadwyżkę (+4,6 % PKB) w wyniku jednorazowego przeniesienia aktywów z drugiego filaru systemu emerytalnego (8,5 % PKB).

W odniesieniu do 2015 r. Komisja jest mniej optymistyczna niż władze Polski i zakłada, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 3,3 % PKB. Różnica 0,3 punktu procentowego wynika głównie z niższych dochodów bieżących w oparciu o bardziej

¹ Więcej informacji na ten temat można znaleźć w kolejnej sekcji dotyczącej działań stanowiących podstawę sprawozdania.

² Zmiana wkładu popytu krajowego we wzrost realnego PKB (obniżenie o 0,3 punktu procentowego) w prognozie makroekonomicznej Komisji w okresie między wiosną 2013 r. a jesienią 2013 r. nie może wyjaśnić całkowitego obniżenia dochodów bieżących o 0,6 % PKB.

ostrożną prognozę wzrostu nominalnego PKB (zob. sekcja 2). Ponadto Komisja przewiduje wyższe wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na zużycie pośrednie (o 0,3 punktu procentowego PKB), przy wykorzystaniu stopy wzrostu nominalnego PKB (+4,7 %) jako wartości przybliżenia, podczas gdy władze Polski zakładają wzrost o 0,8 % bez wystarczającego zabezpieczenia w postaci uchwalonych bądź publicznie ogłoszonych działań. Jednocześnie Komisja prognozuje wyższe transfery kapitałowe z OFE do publicznego filaru systemu emerytalnego, związane ze zmianami w systemie emerytalnym (stopniowe przeniesienie do ZUS aktywów tych zatrudnionych, którzy odejdą na emeryturę w ciągu najbliższych 10 lat („suwak”), które nie zostały uwzględnione w prognozie władz Polski (co prowadzi do dodatkowych dochodów w wysokości 0,36 % PKB w prognozie Komisji).

Tabela 2. Struktura korekty budżetowej

| (% PKB) | 2012 | 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | |
|---|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | COM | PK | REA | COM | PK | REA | COM | PK | REA | COM |
| Dochody | 38,3 | 37,8 | 36,6 | 36,7 | 37,2 | 44,9 | 45,2 | 36,2 | 36,1 | 36,9 |
| <i>w tym:</i> | | | | | | | | | | |
| - Podatki związane z produkcją i importem | 12,9 | 12,8 | 12,5 | 12,2 | 12,8 | 12,3 | 12,1 | 12,6 | 12,1 | 12 |
| - Podatki bieżące od dochodów, majątku itp. | 7,2 | 6,9 | 6,6 | 6,9 | 6,9 | 6,8 | 7 | 6,9 | 7 | 7,1 |
| - Składki na ubezpieczenia społeczne | 12,3 | 12,2 | 12,1 | 12,2 | 12 | 12,1 | 12,3 | 11,8 | 12,2 | 12,4 |
| - Pozostałe (wartość rezydualna) | 6 | 5,9 | 5,4 | 5,4 | 5,5 | 13,7 | 13,8 | 4,9 | 4,8 | 5,3 |
| Wydatki | 42,2 | 41,3 | 41,4 | 41,5 | 40,5 | 40,4 | 40,6 | 38,9 | 39,2 | 40,2 |
| <i>w tym:</i> | | | | | | | | | | |
| - Wydatki pierwotne | 39,4 | 38,6 | 38,7 | 38,8 | 38,1 | 38,2 | 38,5 | 36,7 | 37 | 38 |
| <i>w tym:</i> | | | | | | | | | | |
| Koszty związane z zatrudnieniem | 9,4 | 9,7 | 9,6 | 9,4 | 9,5 | 9,4 | 9,3 | 9,1 | 9,1 | 9,1 |
| Zużycie pośrednie | 5,7 | 5,5 | 5,5 | 5,7 | 5,3 | 5,5 | 5,6 | 5 | 5,2 | 5,6 |
| Świadczenia socjalne | 16,4 | 16,4 | 16,7 | 16,9 | 16,2 | 16,6 | 16,9 | 15,9 | 16,4 | 16,8 |
| Dotacje | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Nakłady brutto na środki trwałe | 4,6 | 3,8 | 3,6 | 3,6 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,3 | 3,3 | 3,3 |
| Transfery kapitałowe | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 0,3 | 0,3 | 0,6 | 0,4 | 0,3 |
| Pozostałe (wartość rezydualna) | 2,5 | 2,3 | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 2,2 | 2,5 |
| - Wydatki z tytułu odsetek | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,4 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych | -3,9 | -3,5 | -4,8 | -4,8 | -3,3 | 4,5 | 4,6 | -2,7 | -3 | -3,3 |
| Saldo pierwotne | -1,1 | -0,8 | -2,2 | -2,2 | -0,9 | 6,7 | 6,7 | -0,5 | -0,9 | -1,2 |
| Działania jednorazowe i inne działania tymczasowe | 0,1 | 0,1 | | 0 | 0 | | 8,4 | 0 | | 0 |
| Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych po skorygowaniu o działania jednorazowe | -4 | -3,6 | | -4,8 | -3,3 | | -3,9 | -2,7 | | -3,3 |
| Luka produktowa ¹ | -0,7 | -2,2 | | -2,1 | -2,7 | | -2,1 | -2 | | -1,8 |
| Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ¹ | -0,8 | -2,6 | | -1,2 | -2,2 | | 7,7 | -1,9 | | -1,6 |
| Saldo strukturalne² | -3,7 | -2,7 | | -4 | -2,2 | | -3,2 | -1,9 | | -2,7 |
| <i>Zmiana salda strukturalnego</i> | 1,6 | 1 | | -0,3 | 0,5 | | 0,8 | 0,3 | | 0,5 |
| <i>Dwuletnia średnia zmiana salda strukturalnego</i> | 2,3 | 1,4 | | 0,7 | 0,8 | | 0,3 | 0,4 | | 0,7 |
| Strukturalne saldo pierwotne² | -0,9 | 0 | | -1,3 | 0,2 | | -0,8 | 0,3 | | -0,5 |
| <i>Zmiana strukturalnego salda pierwotnego</i> | | 0,9 | | -0,4 | 0,2 | | 0,5 | 0,1 | | 0,3 |
| Uwagi: | ¹ Luka produktowa (w % potencjalnego PKB) oraz saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie scenariusza makroekonomicznego zawartego w programie konwergencji z 2013 r., zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką. ² Strukturalne saldo (pierwotne) = saldo (pierwotne) w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i inne działania tymczasowe. Źródło: Program konwergencji z 2013 r. (PK); sprawozdanie dotyczące skutecznych działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie Rady (REA); prognoza Komisji z jesieni 2013 r. (COM); obliczenia służb Komisji. | | | | | | | | | |

Prognozuje się, że dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce utrzyma się poniżej progu 60 % w całym analizowanym okresie. Głównym czynnikiem stojącym za tą prognozą jest planowana reforma emerytalna. Podobnie jak władze Polski Komisja przewiduje, że dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się poniżej progu 60 % w całym analizowanym okresie. Zakłada się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB obniży się z poziomu 55,6 % w 2012 r. do 51 % w 2014 r., głównie w wyniku zapowiedzianego przeniesienia aktywów funduszy emerytalnych o wartości 8,5 % PKB, a następnie w 2015 r. osiągnie poziom 52,5 % PKB. Należy wspomnieć, że prognozy budżetowe są obarczone ryzykiem związanym z wdrożeniem.

Tabela 3: Rozwój sytuacji pod względem zadłużenia

| (% PKB) | Średnia 2007- 2011 | 2012 | 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | |
|--|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | | PK | REA | COM | PK | REA | COM | PK | REA | COM |
| Wskaźnik długu brutto ¹ | 50,8 | 55,6 | 55,8 | 58,0 | 58,2 | 55,7 | 49,9 | 51,0 | 55,6 | 51,1 | 52,5 |
| Zmiana wskaźnika długu | 1,7 | -0,6 | 0,2 | 2,4 | 2,6 | -0,1 | -8,1 | -7,2 | -0,1 | 1,2 | 1,5 |
| Wkład w zmianę wskaźnika długu brutto ² : | | | | | | | | | | | |
| 1. Saldo pierwotne | 2,7 | 1,1 | 0,8 | 2,2 | 2,2 | 0,9 | -6,7 | -6,7 | 0,5 | 0,9 | 1,2 |
| 2. Efekt zwielokrotnionego wpływu | -0,9 | 0,5 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | -0,1 | -1,2 | -0,3 | -1,1 | -0,2 | -0,2 |
| 3. Wartość rezydualna zmiany długu | 0,0 | -2,2 | -1,7 | -1,0 | -1,0 | -0,8 | -0,2 | -0,2 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |

Uwagi:

¹Na koniec okresu.

²Efekt zwielokrotnionego wpływu odzwierciedla wpływ wydatków z tytułu odsetek na łączne zadłużenie, jak również wpływ wzrostu realnego PKB i inflacji na wskaźnik długu (w postaci odpowiedniego mianownika). Wartość rezydualna zmiany długu obejmuje różnice między obliczeniami w ujęciu memoriałowym i kasowym, akumulację aktywów finansowych, wpływ wyceny oraz inne efekty rezydualne.

Źródło:

Program konwergencji z 2013 r. (PK); sprawozdanie dotyczące skutecznych działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie Rady (REA); prognoza Komisji z jesieni 2013 r. (COM); obliczenia służb Komisji.

3.2. Działania stanowiące podstawę sprawozdania

Władze Polski twierdzą, że w odniesieniu do 2013 r. podjęto działania o łącznym wpływie na ograniczenie deficytu w wysokości 1,1 % PKB. Spośród nich jedyne nowe, istotne działanie podjęte od czasu wydania zalecenia przez Radę w czerwcu 2013 r. stanowią cięcia wydatków przewidziane w zmianie ustawy budżetowej na 2013 r. Jeśli odliczyć od nich niższe koszty obsługi długu publicznego w 2013 r. (które są poza bezpośrednią kontrolą rządu, a tym samym nie można ich zakwalifikować jako działanie), wynoszą one 0,4 % PKB. Największe cięcia zawarte w zmianie ustawy budżetowej na 2013 r. dotyczą planowanych wydatków na obronność (0,2 % PKB). Pozostałe główne cięcia dotyczą infrastruktury transportowej oraz rezerw celowych, a także innych, pomniejszych pozycji, o łącznym wpływie w wysokości 0,2 %.

W latach 2014-2015 główne nowe działanie stanowi planowana reforma drugiego filaru systemu emerytalnego, opisana szczegółowo w ramce poniżej.

Ramka 1: Planowana reforma drugiego filaru systemu emerytalnego

W dniu 2 lipca rząd Polski przyjął sprawozdanie na temat systemu emerytalnego przygotowane przez Ministerstwo Pracy i Ministerstwo Finansów, w którym szczególną uwagę poświęcono drugiemu filarowi systemu (otwarte fundusze emerytalne, OFE). Dnia 10 października rząd opublikował projekt ustawy w sprawie reformy drugiego filaru systemu emerytalnego (OFE), w dużej mierze oparty na ustaleniach zawartych w tym sprawozdaniu. Projekt ten jest obecnie omawiany przez Sejm i oczekuje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 kwietnia 2014 r. Reforma obejmuje następujące elementy:

- Wszystkie portfele instrumentów nieudziałowych (głównie obligacji państwowych), które są zarządzane w ramach drugiego filaru przez OFE, zostałyby przeniesione do publicznego systemu ubezpieczeń społecznych (ZUS). Przeniesienie to dotyczyłoby więc ok. 51,5 % aktywów OFE (o wartości 8,5 % PKB).
- Obecni (i przyszli) uczestnicy będą musieli zadeklarować, czy chcą kontynuować udział w obecnym systemie mieszanym (ZUS + OFE) (lub do niego przystąpić), czy też chcą uczestniczyć wyłącznie w mającym repartycyjny charakter systemie ZUS. W przypadku braku deklaracji w terminie trzech miesięcy, zostaną oni automatycznie przeniesieni do ZUS.
- W przypadku osób uczestniczących w drugim filarze składka na rzecz OFE zostanie trwale obniżona do 2,92 % wynagrodzenia.
- Począwszy od momentu, w którym do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostało 10 lat,

kapitał emerytalny zgromadzony w OFE będzie stopniowo przenoszony do ZUS. Wyплаты emerytur będzie dokonywał wyłącznie ZUS.

- Na OFE zostanie nałożony zakaz inwestowania w obligacje skarbowe. Wartości odniesienia dla funduszy emerytalnych będą musiały zostać zmienione w celu odzwierciedlenia nowych uprawnień w zakresie dokonywania inwestycji. Ponadto, zgodnie z wymogami UE, fundusze emerytalne będą mogły inwestować większy odsetek środków za granicą. Opłaty pobierane przez fundusze emerytalne miałyby zostać obniżone o połowę. Na OFE miałyby zostać nałożony zakaz reklamy (podlegającej karze więzienia do 2 lat lub grzywnie do 1 mln PLN).

Biorąc pod uwagę reformę polskiego systemu emerytalnego Eurostat musi ocenić, czy Polska może dłużej korzystać z klauzuli dotyczącej emerytur w pakcie stabilności i wzrostu.

Skutki planowanej reformy emerytalnej są następujące:

(i) Jednorazowe przeniesienie aktywów

W ramach ESA 95 saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych uległoby poprawie o wartość aktywów przeniesionych z OFE do ZUS. Przeniesienie to stanowiłoby jednorazowy dochód w wysokości 8,5 % PKB³. Ponadto niższy dług sektora instytucji rządowych i samorządowych prowadziłby do zmniejszenia rocznych płatności z tytułu odsetek (o 0,28 % PKB w 2014 r. i dodatkowe 0,05 % PKB w 2015 r.⁴).

(ii) Składki

Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych uległoby poprawie o wartość tych składek, które w przyszłości nie byłyby już przenoszone do drugiego filaru, ale uległoby jednocześnie pogorszeniu o odpowiednie zobowiązania emerytalne przejęte przez ZUS od OFE. Ponieważ składki na rzecz OFE są obecnie dużo wyższe niż emerytury wypłacane przez OFE, oczekuje się, że łączny wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych byłby pozytywny w najbliższej przyszłości. Dokładne wartości zależą od tego, ile osób zdecyduje się pozostać w drugim filarze. Polskie Ministerstwo Finansów zakłada, że w drugim filarze pozostałaby połowa jego obecnych członków. Biorąc za podstawę to ostrożne założenie, szacowany roczny wpływ niższych składek na rzecz OFE wynosi 0,2 % PKB w 2014 r. i dodatkowe 0,22 % PKB w 2015 r.

(iii) Stopniowe przenoszenie do ZUS aktywów pracowników odchodzących na emeryturę w ciągu 10 lat („suwak”)

Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych uległoby poprawie o wartość kapitału emerytalnego, który byłby stopniowo przenoszony, począwszy od rozpoczęcia okresu 10 lat przed przejściem na emeryturę (10 % rocznie). Również w tym przypadku dokładne wartości zależą od tego, ile osób zdecyduje się pozostać w drugim filarze. Przy założeniu, że w drugim filarze pozostałaby połowa jego obecnych członków, szacowany roczny wpływ w 2014 r. wyniesie 0,26 % PKB oraz dodatkowe 0,36 % PKB w 2015 r.⁵.

Podsumowując, trwałe i malejący wpływ zmian w systemie emerytalnym na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (wyłączając jednorazowe przeniesienie aktywów o

³ W ramach standardu ESA 2010, który wejdzie w życie we wrześniu 2014 r., to jednorazowe przeniesienie nie byłoby już traktowane jako dochód.

⁴ Oznacza to, że, w przeciwieństwie do niższych kosztów obsługi zadłużenia w 2013 r. ujętych w zmianie ustawy budżetowej na 2013 r., są one traktowane jako działanie dyskrecjonalne. Wynika to z faktu, że niższe koszty obsługi zadłużenia w 2014 r. są bezpośrednim skutkiem planowanej reformy emerytalnej, tj. czynników kontrolowanych przez rząd.

⁵ W ramach standardu ESA 2010, który wejdzie w życie we wrześniu 2014 r., te przeniesienia nie byłyby już traktowane jako dochód.

wartości 8,5 % PKB w 2014 r.) wyniesie prawdopodobnie 0,74 % PKB w 2014 r. i dodatkowe 0,63 % PKB w 2015 r.⁶.

Po wydaniu przez Radę w czerwcu 2013 r. zalecenia w ramach procedury nadmiernego deficytu rząd Polski, oprócz reformy emerytalnej, dokonał pewnych zmian w podatkach pośrednich (zwiększenie akcyzy od wyrobów alkoholowych i zmiana w podatku od wartości dodanej (VAT) likwidująca możliwość odzyskania niektórych wydatków na cele mieszkaniowe), których wpływ na budżet powodujący obniżenie deficytu w 2014 r. wyniesie 0,1 % PKB. Od czasu wydania zalecenia w ramach procedury nadmiernego deficytu nie uchwalono ani nie ogłoszono publicznie żadnych nowych działań w odniesieniu do 2015 r., jeśli nie liczyć całorocznego wpływu planowanej reformy emerytalnej.

| Ramka 2. Nowe środki polityki budżetowej od chwili wydania przez Radę zalecenia w ramach procedury nadmiernego deficytu z dnia 21 czerwca 2013 r. | |
|--|---|
| Dochody | Wydatki |
| 2013 | |
| | Zmiana ustawy budżetowej na 2013 r. (z pominięciem niższych kosztów obsługi zadłużenia) (-0,4 %) |
| 2014 | |
| <i>Reforma emerytalna: (jednorazowe) przeniesienie aktywów niebędących instrumentami udziałowymi do pierwszego filaru (+8,5 %)*</i> <i>Reforma emerytalna: „suwak” (+0,3 %)*</i> Reforma emerytalna: rezygnacja z udziału w drugim filarze (+0,2 %) Zmiany w podatkach pośrednich: akcyza od wyrobów alkoholowych i VAT od wydatków mieszkaniowych (+0,1 %) | Reforma emerytalna: Oszczędności w zakresie kosztów finansowania długu ze względu na przeniesienie aktywów (-0,3 %) |
| 2015 | |
| <i>Reforma emerytalna: „suwak” (+0,4 %)*</i> Reforma emerytalna: rezygnacja z udziału w drugim filarze (+0,2 %) | |
| Uwaga: Wartość dodatnia oznacza, że w wyniku danego środka dochody/wydatki rosną. Wpływ środków na budżet w ujęciu rocznym jest szacowany przez służby Komisji i wyrażany w % PKB. Wskazano środki o wpływie na budżet wynoszącym co najmniej 0,1 % PKB. * Te środki mają wpływ na dochody w ramach ESA 95, ale w ramach ESA 2010 nie będą już traktowane jako mające wpływ na dochody. | |

4. ZGODNOŚĆ Z ZALECENIAMI RADY

| Ramka 3. Zalecenia Rady dla Polski |
|---|
| W dniu 21 czerwca 2013 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu Rada zaleciła Polsce skorygowanie nadmiernego deficytu do 2014 r. W tym celu Polska <i>powinna osiągnąć wartości docelowe deficytu nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszące 3,6 % PKB w 2013 r. i 3,0 % PKB w 2014 r., co odpowiada rocznej poprawie strukturalnego salda budżetowego wynoszącej co</i> |

⁶ W ramach ESA 2010 wpływ ten nie będzie już obejmować „suwaka” i wyniesie 0,48 % w 2014 r. oraz 0,27 % w 2015 r.

najmniej 0,8 % PKB i 1,3 % PKB odpowiednio w latach 2013 i 2014, biorąc za podstawę zaktualizowaną prognozę Komisji z wiosny 2013 r.

Dnia 9 lipca 2013 r. Rada skierowała do Polski zalecenia w kontekście europejskiego semestru. W szczególności w dziedzinie finansów publicznych Rada zaleciła Polsce wzmocnienie i wdrożenie strategii budżetowej na rok 2013 i kolejne lata, wspieranej odpowiednimi konkretnymi działaniami w roku 2013 i 2014, w celu zapewnienia trwałej i terminowej korekty nadmiernego deficytu do 2014 r. oraz osiągnięcia wysiłku fiskalnego określonego w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Trwała korekta nierównowagi budżetowej wymaga wiarygodnego wdrożenia ambitnych reform strukturalnych, które zwiększyłyby zdolności dostosowawcze oraz pobudziłyby wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu – kontynuowanie konsolidacji strukturalnej, która umożliwi Polsce osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2016 r. Zminimalizowanie – w celu poprawy jakości finansów publicznych – cięć w inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy oraz dokonanie przeglądu wydatków w celu lepszego ukierunkowania polityki społecznej oraz zwiększenia oszczędności kosztowej i efektywności wydatków na opiekę zdrowotną. Zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów prawa podatkowego, w szczególności przez zwiększenie skuteczności administracji podatkowej. Zapewnienie wdrożenia w 2013 r. trwale obowiązującej reguły wydatkowej zgodnej z zasadami europejskiego systemu rachunków. Przyjęcie środków służących wzmocnieniu mechanizmów rocznej i średniookresowej koordynacji budżetowej na różnych poziomach administracji.

4.1. Zgodność z zaleceniami wydanymi w ramach procedury nadmiernego deficytu (ocena skuteczności podjętych działań)

Podstawą niniejszej oceny skuteczności podjętych działań jest prognoza Komisji z jesieni 2013 r. Uwzględniono w niej rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, który nastąpił od wydania w czerwcu zmienionego zalecenia Rady na podstawie art. 126 ust. 7, w tym działania podjęte w celu realizacji skutecznych działań przedstawione w sprawozdaniu. Ocenia ona jednocześnie, czy osiągnięto cel nominalny oraz czy zapewniono zalecaną poprawę strukturalnego salda budżetowego po korekcie uwzględniającej zmiany w prognozach dotyczących (i) wzrostu produktu potencjalnego w porównaniu z jego wartością założoną w zaleceniu Rady oraz (ii) wpływu na dochody zmian udziału podatków z działalności gospodarczej w porównaniu z wynikami, których można by oczekiwać przy zastosowaniu standardowych elastyczności długoterminowych. Tej odgórnej ocenie towarzyszy dokładna oddolna analiza działań konsolidacyjnych podjętych przez rząd Polski. Wszystkie te aspekty zostały wzięte pod uwagę w ostatecznym wniosku.

Przewiduje się, że w 2013 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 4,8 % PKB. W związku z powyższym Polska nie osiągnie zaleconej przez Radę na 2013 r. docelowej wartości deficytu nominalnego na poziomie 3,6 % PKB. W 2014 r. przewiduje się nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 4,6 % PKB oraz osiągnięcie docelowej wartości deficytu nominalnego, ale wyłącznie dzięki jednorazowemu przeniesieniu aktywów funduszy emerytalnych (8,5 % PKB)⁷.

W związku z tym konieczne jest przeprowadzenie szczegółowej oceny wysiłku strukturalnego w celu weryfikacji, czy Polska poczyniła wystarczające postępy w dążeniu do terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Szacuje się, że deficyt strukturalny wyniesie 4,0 % PKB w 2013 r. w porównaniu z 3,3 % w momencie wydania zalecenia w ramach procedury nadmiernego deficytu. Zmiana salda strukturalnego w tym roku jest szacowana na -0,3 % PKB. Po uwzględnieniu zmiany szacunków dotyczących wzrostu produktu potencjalnego od czasu wydania zalecenia (+0,1 punktu procentowego) oraz spadku dochodów (w porównaniu z tym, czego można byłoby się spodziewać w oparciu o standardowe elastyczności)(+0,5

⁷

Z wyłączeniem tego jednorazowego przeniesienia aktywów sektor instytucji rządowych i samorządowych odnotuje deficyt w wysokości 3,9 % PKB, z uwzględnieniem efektu „suwaka”.

punktu procentowego) skorygowana zmiana salda strukturalnego (0,3 % PKB) pozostaje poniżej zalecanej wartości rocznego wysiłku fiskalnego (0,8 % of PKB) w 2013 r.

Pozwala to przypuszczać, że nie podjęto skutecznych działań, co musi zostać potwierdzone w drodze dokładnego zbadania podjętych działań. Po stronie dochodów nie podjęto żadnych nowych działań od chwili wydania zalecenia w ramach procedury nadmiernego deficytu, natomiast po stronie wydatków rząd w zmianie ustawy budżetowej na 2013 r. ograniczył wydatki o 0,4 % PKB (po odliczeniu niższych kosztów obsługi długu publicznego, które są poza bezpośrednią kontrolą rządu, a tym samym nie można ich zakwalifikować jako działania).

Ograniczenie wydatków przewidziane w ustawie budżetowej zostało częściowo zniwelowane przez ogólne przekroczenie wydatków o charakterze niecyklicznym w wysokości 0,2 % PKB⁸. W celu oszacowania wysokości tego przekroczenia wydatków o charakterze niecyklicznym Komisja porównała skorygowany scenariusz odniesienia w ramach procedury nadmiernego deficytu ze zmienioną prognozą Komisji z jesieni 2013 r., uwzględniając wpływ cyklu gospodarczego na wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych.

- Scenariusz odniesienia w ramach procedury nadmiernego deficytu został skorygowany z uwzględnieniem realizacji wydatków w 2012 r. na podstawie powiadomienia Eurostatu z października 2013 r. Pozwala to uniknąć pomylenia skutków roku odniesienia (tj. zmiany w wyniku za 2012 r.) ze zbyt niską lub zbyt wysoką realizacją wydatków w 2013 r.
- Następnie Komisja zmieniła prognozę z jesieni 2013 r., wyłączając skutek cięć wydatków w zmianie ustawy budżetowej na 2013 r., w celu skorygowania prognoz dotyczących wydatków sprzed zmiany ustawy budżetowej na 2013 r.

Z porównania tych dwóch skorygowanych prognoz wynika, że wydatki ogółem (przed zmianą ustawy budżetowej na 2013 r.) są o 0,3 % PKB wyższe niż w scenariuszu odniesienia w ramach procedury nadmiernego deficytu. Różnica ta wynika ze wzrostu zużycia pośredniego (0,2 % PKB), transferów socjalnych (0,1 % PKB) oraz innych wydatków bieżących (0,1 % PKB), natomiast jest równoważona przez spadek wydatków kapitałowych (0,1 % PKB).

Nawet jeżeli całkowity wzrost wydatków socjalnych ma charakter cykliczny i w związku z tym pozostaje poza kontrolą rządu (podobnie jak niewielki spadek kosztów obsługi zadłużenia), spowodowałby on przekroczenie wydatków o charakterze niecyklicznym w wysokości 0,2 % PKB.

W związku z tym oddolna analiza nowych działań dyskrejonalnych uzupełniona oceną zmian sytuacji po stronie wydatków, które pozostają pod kontrolą rządu, pozwala stwierdzić łączny wysiłek fiskalny w wysokości 0,2 % PKB. Jest to mniej niż wymagane dodatkowe środki w wysokości 0,4 % PKB wskazane w motywie (19) zalecenia Rady i potwierdza, że Polska nie podjęła wysiłku strukturalnego zgodnego z zaleceniem Rady.

W odniesieniu do 2014 r. w prognozie Komisji z jesieni 2013 r. przewidziano saldo strukturalne w wysokości -3,2 % PKB. Zmiana salda strukturalnego w 2014 r. jest szacowana na +0,8 % PKB. Po uwzględnieniu zmiany szacunków dotyczących wzrostu produktu potencjalnego od czasu wydania zalecenia (+0,1 punktu procentowego) oraz spadku dochodów (w porównaniu z tym, czego można byłoby się spodziewać w oparciu o

⁸

Po stronie wydatków, z wyjątkiem niewielkiej liczby zmian wydatków spowodowanych przez czynniki zewnętrzne (takich jak np. zmiany w zasiłkach dla bezrobotnych z powodu zmiany liczby bezrobotnych i zmiany wydatków z tytułu odsetek ze względu na wahania stóp procentowych i kursów walutowych), i w takim zakresie, w jakim wydatki nie są spowodowane niespodziewaną inflacją, można uznać, że większość pozycji wydatków publicznych znajduje się w znacznej mierze pod kontrolą rządu.

standardowe elastyczności)(+0,5 punktu procentowego) skorygowana zmiana salda strukturalnego (1,4 % PKB) pozostaje poniżej zalecanej wartości rocznego wysiłku fiskalnego (1,3 % of PKB) w 2014 r.

Ogólnie, na podstawie prognozy Komisji z jesieni 2013 r., przewiduje się, że Polska nie osiągnie docelowej wartości deficytu nominalnego oraz nie podejmie zalecanego na 2013 r. wysiłku strukturalnego. W odniesieniu do 2014 r. przewiduje się, że zostaną osiągnięte cele zarówno pod względem deficytu nominalnego, jak i wysiłku strukturalnego, które zostały określone w zaleceniu Rady z czerwca 2013 r.⁹ Przy założeniu niezmiennego kursu polityki korekta nadmiernego deficytu w 2014 r. będzie jednakże nietrwała, gdyż według prognoz Komisji na 2015 r. spodziewać się można, że w roku tym deficyt osiągnie 3,3 % PKB.

⁹

W ramach obowiązującego systemu statystycznego, tj. systemu ESA 95.

Tabela 4: Zmiana salda strukturalnego

| Nieskorygowana zmiana salda strukturalnego | | Współczynnik korekty α | | Współczynnik korekty β | | Zmiana salda strukturalnego skorygowana o α i β | | Zmiana salda strukturalnego wymagana zgodnie z ostatnim zaleceniem Rady | |
|--|------|-------------------------------|------|------------------------------|------|--|------|---|------|
| 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| -0,3 | 0,8 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 1,4 | 0,8 | 1,3 |

Uwagi:
 α - korekta z tytułu zmian szacunków dotyczących wrostu produktu potencjalnego w porównaniu z wartościami, które stanowią podstawę scenariusza wzrostu w zaleceniu
 β - korekta z tytułu zmian szacunków dotyczących składników wrostu gospodarczego lub z tytułu innych dochodów nadzwyczajnych/spadków dochodów
Źródło: Prognoza służb Komisji z jesieni 2013 r.

4.2. Zgodność z zaleceniami dotyczącymi polityki budżetowej wydanymi w ramach europejskiego semestru

Struktura dodatkowych cięć w 2013 i 2014 r. jest ogólnie zgodna z zaleceniami Rady, chociaż jej część (np. wydatki na koleje, obronność) należy przypisać wydatkom inwestycyjnym. Rząd nie przedstawił jednak żadnych planów przeglądu wydatków w celu lepszego ukierunkowania polityki społecznej lub zwiększenia opłacalności i efektywności wydatków na opiekę zdrowotną, zgodnie z zaleceniem Rady. Ponadto rząd nie uwzględnił jeszcze konieczności zwiększenia stopnia przestrzegania przepisów prawa podatkowego, w szczególności poprzez podniesienie skuteczności administracji podatkowej, co nabiera pilnego charakteru w świetle częstego nieosiągnięcia oczekiwanego poziomu dochodów.

Polski rząd opracował trwale obowiązującą regułę wydatkową, która wydaje się spełniać większość warunków określonych w dyrektywie 2011/85/UE. Wydaje się, że nie przewidziano jednak mechanizmu zapewniającego skuteczne i terminowe monitorowanie zgodności z tą regułą, w oparciu o wiarygodną i niezależną analizę przeprowadzaną przez niezależne organy lub organy niezależne funkcjonalnie od organów budżetowych. Ponadto w projekcie ustawy nie uwzględniono konsekwencji nieprzestrzegania reguły (oraz w miarę możliwości, mechanizmów naprawczych). Ogólnie rzecz biorąc, wciąż istnieje wiele słabości ram budżetowych w szczególności rozbieżności między przepisami krajowymi i zasadami ESA, a także częste zmiany przepisów podatkowych, które narażają na szwank ich wiarygodność i skuteczność.

5. PROPONOWANA NOWA ŚCIEŻKA DOSTOSOWANIA

Ogólnie, na podstawie prognozy Komisji z jesieni 2013 r., przewiduje się, że Polska nie osiągnie docelowej wartości deficytu nominalnego oraz nie podejmie zalecanego na 2013 r. wysiłku strukturalnego.

W ramach ESA 95 nadmierny deficyt zostanie skorygowany w 2014 r., choć nie w sposób trwały. Zgodnie z prognozą Komisji z jesieni 2013 r. deficyt ma wynieść znacznie poniżej 3 % PKB (dzięki znaczącej jednorazowej operacji o wartości 8,5 % PKB w wyniku reformy emerytalnej). Przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki przewiduje się, że deficyt w 2015 r. wyniesie 3,3 % PKB, a korekta nadmiernego deficytu będzie nietrwała. Jak wynika z aktualnej prognozy i ESA 95, konieczne byłyby dodatkowe działania w wysokości co najmniej 0,5 % PKB, aby obniżyć deficyt do poziomu poniżej 3 % PKB, czyli wartości odniesienia ustalonej w Traktacie, w celu zapewnienia trwałej korekty deficytu po terminie przypadającym w 2014 r.

W ramach systemu ESA 2010, który zostanie wprowadzony jesienią 2014 r., nie wszystkie elementy zawarte w reformie emerytalnej będą potraktowane jako zmniejszające deficyt, w szczególności jednorazowe przeniesienie aktywów o wartości 8,5 % PKB w 2014 r., jak również stopniowe przenoszenie aktywów („suwak”), w wysokości 0,3 % PKB w 2014 r. i 0,4 % w 2015 r. Dlatego też jesienią 2014 r. poziom deficytu obliczony zgodnie z ESA 2010 nie będzie już wynosił poniżej 3 % PKB, ale przewiduje się, że wyniesie 4,2 % PKB w 2014 r. i 3,9 % PKB w 2015 r.

Ponieważ Rada podejmie decyzję w sprawie ewentualnego uchYLENIA procedury nadmiernego deficytu w stosunku do Polski na podstawie danych przedstawionych w ramach tej procedury i ocenionych przez Eurostat wiosną 2015 r. w ramach ESA 2010, konieczne są dodatkowe działania celu skompensowania tych elementów reformy emerytalnej, które w ramach ESA 2010 nie będą już prowadziły do zmniejszenia deficytu.

Ponieważ ocena korekty nadmiernego deficytu zostanie przeprowadzona w ramach systemu ESA 2010, należy przewidzieć jego wejście w życie i uwzględnić poziom deficytu po odliczeniu przeniesienia aktywów w ramach reformy emerytalnej. W celu sprowadzenia deficytu poniżej poziomu wynoszącego 3 % PKB do 2014 r., tzn. zgodnie z obowiązującym terminem korekty nadmiernego deficytu i zgodnie z zasadami ESA 2010, wymagany dodatkowy wysiłek strukturalny musiałby wynieść co najmniej 1,6 % PKB, oprócz działań zawartych już w prognozie służb Komisji z jesieni 2013 r. (które w ramach ESA 2010 przyniosłyby poprawę deficytu strukturalnego o 0,6 % PKB w 2014 r.)¹⁰. Takie roczne tempo konsolidacji znacznie przekraczałoby wysiłek wskazany w zaleceniach Rady z dnia 7 lipca 2009 r. (1¼ % PKB) i z dnia 21 czerwca 2013 r. (1,3 % PKB), mimo iż zagrożenia dla budżetu zmniejszyły się od 2009 r., gdyż deficyt nominalny jest na dużo niższym poziomie, a dług utrzymuje się poniżej progu wynoszącego 60 % PKB. Jeżeli korekta musiałaby zostać przeprowadzona w 2014 r., spowodowałoby to znaczne koszty gospodarcze. W związku z powyższym oraz zgodnie z elastycznością przewidzianą w pakcie stabilności i wzrostu wyznaczenie na 2015 r. terminu korekty nadmiernego deficytu jest uzasadnione,

Korekta nadmiernego deficytu do końca 2015 r. oznaczałaby konieczność osiągnięcia pośrednich docelowych wartości deficytu nominalnego na poziomie 3,9 % PKB w 2014 r. (z wyłączeniem skutków reformy emerytalnej, które nie są uwzględniane w ramach ESA 2010) i 2,8 % PKB w 2015 r. (zob. tabela 5 i tabela 6). Poprawa strukturalnego salda budżetowego wynikająca z tych wartości docelowych wynosi 1 % PKB w 2014 r. oraz 1,2 % PKB w 2015 r., uwzględniając działania zawarte w prognozie Komisji z jesieni 2013 r., które przyniosłyby poprawę salda strukturalnego w ramach ESA 2010 o 0,6 % PKB w 2014 r. i 0,2 % PKB w 2015 r.

Scenariusz odniesienia (zob. tabela 5) jest zaktualizowaną wersją prognozy Komisji z jesieni 2013 r. z uwzględnieniem wynikającej z wprowadzenia systemu ESA 2010 zmiany w statystycznej klasyfikacji przeniesienia aktywów funduszy emerytalnych. W celu skorygowania nadmiernego deficytu do końca 2015 r. niezbędne jest ściśle wdrożenie przyjętych działań prowadzących do ograniczenia wydatków oraz przyjęcie i wdrożenie zapowiedzianych i zapisanych w budżecie środków po stronie wydatków, a także dodatkowych środków wynoszących około 0,4 % PKB w 2014 r. oraz 1 % PKB w 2015 r.

¹⁰

Przy założeniu braku dodatkowego wysiłku fiskalnego w 2013 r.

Tabela 5: Prognoza kluczowych wskaźników makroekonomicznych i budżetowych na podstawie scenariusza odniesienia

| <i>% PKB</i> | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------------|-----------|-------------|
| Dochody | 36,7 | 36,5 | 36,3 |
| Dochody bieżące | 35,7 | 35,6 | 35,7 |
| Działania dyskrecyjne mające wpływ na dochody bieżące | 0,1 | 0,3 | 0,3 |
| Wydatki | 41,5 | 40,7 | 40,3 |
| Wzrost realnego PKB (%) | 1,3 | 2,5 | 2,9 |
| Wzrost nominalnego PKB (%) | 2,3 | 4,4 | 4,8 |
| Wzrost potencjalnego PKB (%) | 2,7 | 2,5 | 2,5 |
| Saldo strukturalne | -4 | -3,4 | -3,2 |
| Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych | -4,8 | -4,2 | -3,9 |
| <i>p.m. luka produktowa (% produktu potencjalnego)</i> | <i>-2,1</i> | <i>-2</i> | <i>-1,6</i> |

Źródło: Obliczenia Komisji na podstawie prognozy z jesieni 2013 r., z uwzględnieniem ESA 2010.

Tabela 6: Prognoza kluczowych wskaźników makroekonomicznych i budżetowych na podstawie scenariusza w ramach procedury nadmiernego deficytu

| <i>% PKB</i> | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Wzrost realnego PKB (%) | 1,3 | 2,2 | 2,4 |
| Wzrost potencjalnego PKB (%) | 2,7 | 2,5 | 2,5 |
| Saldo strukturalne | -4,0 | -3,0 | -1,8 |
| Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych | -4,8 | -3,9 | -2,8 |
| <i>p.m. luka produktowa (% produktu potencjalnego)</i> | <i>-2,1</i> | <i>-2,3</i> | <i>-2,4</i> |

Źródło: Obliczenia Komisji na podstawie prognozy z jesieni 2013 r., z uwzględnieniem ESA 2010.

Na obecnym etapie cyklu koniunkturalnego charakteryzującym się wzrostem gospodarczym znacznie poniżej potencjalnego PKB, ważne jest ograniczenie niekorzystnego wpływu działań konsolidacyjnych na wzrost gospodarczy. Ponadto niepewność dotycząca wpływu podjętych działań wymaga ścisłego monitorowania i dalszych działań naprawczych. Ponadto, zgodnie z zaleceniem z czerwca 2013 r., dodatkowe wsparcie wysiłków konsolidacyjnych mogłyby stanowić następujące działania: (i) poprawa jakości finansów publicznych, w szczególności poprzez ograniczenie do minimum cięć wydatków na inwestycje pobudzające wzrost gospodarczy oraz dokonanie dokładnego przeglądu wydatków i ich efektywności; (ii) zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych oraz skuteczności administracji podatkowej oraz (iii) nadanie bardziej wiążącego charakteru ramom finansów publicznych i zwiększenie ich przejrzystości, w tym poprzez: dostosowanie definicji wykorzystywanych w systemie rachunków narodowych do standardów ESA 95 i zapewnienie wystarczająco szerokiego ich zakresu; usprawnienie śródrocznego monitorowania wykonania budżetu i zapewnienie skutecznego i terminowego monitorowania zgodności z trwale obowiązującą

regułą wydatkową, w oparciu o wiarygodną i niezależną analizę przeprowadzaną przez niezależne organy lub organy niezależne funkcjonalnie od organów budżetowych.

6. PODSUMOWANIE

W 2013 r. Polska nie osiągnie celów zarówno pod względem deficytu nominalnego, jak i wysiłku strukturalnego, natomiast w odniesieniu do 2014 r. przewiduje się, że cele określone w zaleceniu Rady z czerwca 2013 r. zostaną zrealizowane¹¹, chociaż cel dotyczący deficytu nominalnego wyłącznie dzięki środkom jednorazowym. Przy założeniu niezmiennego kursu polityki korekta nadmiernego deficytu w 2014 r. będzie jednakże nietrwała, gdyż według prognoz Komisji na 2015 r. spodziewać się można, że w roku tym deficyt osiągnie 3,3 % PKB.

Ponieważ Rada podejmie decyzję w sprawie ewentualnego uchylecia procedury nadmiernego deficytu w stosunku do Polski na podstawie danych przedstawionych w ramach tej procedury i ocenionych przez Eurostat wiosną 2015 r. zgodnie z ESA 2010, konieczne są dodatkowe działania w celu skompensowania tych elementów reformy systemu emerytalnego, które w ramach ESA 2010 nie będą już prowadziły do zmniejszenia deficytu.

Zgodnie z ESA 2010 r. przewiduje się, że deficyt nominalny wyniesie 4,2 % PKB w 2014 r. i 3,9 % PKB w 2015 r. Korekta nadmiernego deficytu z uwzględnieniem nowych zasad wymagałaby wysiłku fiskalnego znacznie powyżej poziomów zalecanych Polsce w poprzednich zaleceniach i miałyby niekorzystny wpływ na produkcję, podczas gdy zagrożenia dla budżetu są niższe niż w czasie, kiedy Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu w 2009 r. Ogólnie wydaje się, że wyznaczenie terminu na 2015 r. jest właściwe.

Przedłużenie o jeden rok terminu korekty nadmiernego deficytu oznacza konieczność osiągnięcia pośrednich wartości docelowych deficytu nominalnego w wysokości 3,9 % PKB w 2014 r. (po odliczeniu przeniesienia aktywów) i 2,8 % PKB w 2015 r. Poprawa strukturalnego salda budżetowego wynikająca z tych wartości docelowych wynosi 1 % PKB w 2014 r. i 1,2 % PKB w 2015 r. Oznacza to konieczność podjęcia – poza działaniami już uwzględnionymi w prognozie służb Komisji z jesieni i w sprawozdaniu dotyczącym skutecznych działań – dodatkowych działań o wartości 0,4 % PKB w 2014 r. i 1 % PKB w 2015 r.

¹¹ W ramach obowiązującego systemu statystycznego, tj. systemu ESA 95.

ZALĄCZNIK. TABELE DOTYCZĄCE PROCEDURY NADMIERNEGO DEFICYTU**Tabela A1. Scenariusz odniesienia stanowiący podstawę zalecenia wydanego w ramach procedury nadmiernego deficytu w czerwcu 2013 r.**

| <i>% PKB</i> | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Dochody | 38,4 | 37,6 | 37,3 |
| Dochody bieżące | 37 | 36,3 | 36,2 |
| Działania dyskrecjonalne mające wpływ na dochody bieżące (w mld EUR) | 1,4 | 0,2 | -0,2 |
| Wydatki | 42,3 | 41,6 | 41 |
| Wzrost realnego PKB (%) | 1,9 | 1,1 | 1,8 |
| Wzrost nominalnego PKB (%) | 4,4 | 2,5 | 3,8 |
| Wzrost potencjalnego PKB (%) | 3,6 | 2,8 | 2,8 |
| Saldo strukturalne | -3,8 | -3,3 | -2,4 |
| Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych | -3,9 | -3,9 | -3,7 |
| <i>p.m. elastyczność dochodów wg metodyki salda strukturalnego</i> | <i>0,8</i> | <i>0,8</i> | <i>0,8</i> |
| <i>p.m. widoczna elastyczność dochodów</i> | <i>1,2</i> | <i>0,3</i> | <i>0,5</i> |
| <i>p.m. luka produktowa (% produktu potencjalnego)</i> | <i>-0,7</i> | <i>-2,3</i> | <i>-3,2</i> |
| <i>Źródło: Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący zaleceniu Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.</i> | | | |

Tabela A2. Scenariusz w ramach procedury nadmiernego deficytu stanowiący podstawę zalecenia wydanego w ramach procedury nadmiernego deficytu w czerwcu 2013 r.

| <i>% PKB</i> | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Wzrost realnego PKB (%) | 1,9 | 0,8 | 1,6 |
| Wzrost potencjalnego PKB (%) | 3,6 | 2,7 | 2,6 |
| Saldo strukturalne | -3,8 | -3,0 | -1,7 |
| Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych | -3,9 | -3,6 | -3,0 |
| <i>p.m. luka produktowa (% produktu potencjalnego)</i> | <i>-0,7</i> | <i>-2,7</i> | <i>-3,3</i> |
| <i>Źródło: Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący zaleceniu Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.</i> | | | |

Tabela A3. Aktualne szacunki dotyczące rozwoju sytuacji makroekonomicznej i budżetowej

| % PKB | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|
| Dochody | 38,3 | 36,7 | 45,3 | 36,9 |
| Dochody bieżące | 37,0 | 35,7 | 35,6 | 35,7 |
| Działania dyskrecyjne mające wpływ na dochody bieżące | 1,5 | 0,1 | 0,4 | 0,3 |
| Wydatki | 39,4 | 38,9 | 40,7 | 40,3 |
| Wzrost realnego PKB (%) | 1,9 | 1,3 | 2,5 | 2,9 |
| Wzrost nominalnego PKB (%) | 4,4 | 2,3 | 4,4 | 4,8 |
| Wzrost potencjalnego PKB (%) | 3,5 | 2,7 | 2,5 | 2,5 |
| Saldo strukturalne | -3,7 | -4,0 | -3,2 | -2,7 |
| Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych | -3,9 | -4,8 | 4,6 | -3,3 |
| <i>p.m. elastyczność dochodów wg metodyki salda strukturalnego</i> | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| <i>p.m. widoczna elastyczność dochodów</i> | 0,3 | -0,7 | 0,7 | |
| <i>p.m. luka produktowa (% produktu potencjalnego)</i> | -0,7 | -2,1 | -2,0 | -1,6 |

Źródło: Prognoza Komisji z jesieni 2013 r.

Tabela A4. Dostosowanie widocznego wysiłku strukturalnego o korektę szacunków dotyczących wzrostu produktu potencjalnego – sposób obliczenia

| | Wzrost potencjalnego PKB stanowiący podstawę zalecenia Rady (%) | Wzrost potencjalnego o PKB w momencie dokonywania oceny (%) | Błąd w prognozie (%) | Wydatki strukturalne (% potencjalnego PKB) | Współczynnik korekty α (% nominalnego potencjalnego PKB) |
|------|---|---|----------------------|--|---|
| | (1) | (2) | (3)=(1)-(2) | (4) | (5)=(3)*(4)/100 |
| 2013 | 2,9 | 2,7 | 0,2 | 41,6 | 0,1 |
| 2014 | 2,8 | 2,5 | 0,3 | 39,7 | 0,1 |

Tabela A5. Dostosowanie widocznego wysiłku strukturalnego uwzględniające nieoczekiwane dochody nadzwyczajne/spadki dochodów – sposób obliczenia

| | Zmiana dochodów bieżących (w ujęciu rok do roku) (w mld PLN) | | Środki uznaniowe po stronie dochodów bieżących (w mld PLN) | | Szacunki dotyczące wzrostu nominalnego PKB (w %) | | Dochody bieżące w roku t-1 (w mld PLN) | | Różnica w dochodach (w mld PLN)* | Współczynnik korekty β (w % nominalnego potencjalnego PKB) |
|------|--|--------|--|--------|--|--------|--|--------|---|--|
| | 2013E | 2013AF | 2013E | 2013AF | 2013E | 2013AF | 2013E | 2013AF | | |
| | (1) | (1') | (2) | (2') | (3) | (3') | (4) | (4') | (5)=[(1')-(2')- ϵ *(3')*(4')]-[(1)-(2)- ϵ *(3)*(4)] | 0 |
| 2013 | 4,1 | -7,7 | 3,1 | 1,3 | 2,5 | 2,3 | 590,5 | 590,5 | -8,9 | -0,5 |
| 2014 | 19,4 | 22,7 | -2,7 | 6,8 | 3,8 | 4,4 | 594,6 | 582,7 | -8,3 | -0,5 |