

21 stycznia 2020 r.

## Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2020* przyjętego przez Radę Ministrów 23 grudnia 2019 r.

Na posiedzeniu 23 grudnia 2019 r. Rada Ministrów przyjęła projekt *Ustawy budżetowej na rok 2020*. Ustawa o Narodowym Banku Polskim (art. 23, Dz.U. z 2019 r. poz. 1810, tekst jednolity) zobowiązuje Radę Polityki Pieniężnej do wydania opinii w sprawie projektu ustawy budżetowej.

Opinia Rady do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2020* zawiera ocenę planowanego kształtu polityki fiskalnej, co ma istotne znaczenie ze względu na potrzebę koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej w sposób możliwie najbardziej sprzyjający utrzymaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego i stabilizacji inflacji w pobliżu średniookresowego celu NBP. Formułując *Opinię*, RPP zwraca uwagę przede wszystkim na założenia makroekonomiczne projektu *Ustawy*, oczekiwane oddziaływanie polityki fiskalnej na gospodarkę oraz perspektywy utrzymania stabilności finansów publicznych.

W ocenie RPP projekt *Ustawy* oparty jest na realistycznych założeniach co do tempa wzrostu gospodarczego, natomiast inflacja w bieżącym roku może ukształtować się na poziomie wyższym od założonego w projekcie. Polityka fiskalna będzie oddziaływała w kierunku wyższego wzrostu PKB w 2020 r., ograniczając w ten sposób skalę oczekiwanego spowolnienia gospodarczego. Jednocześnie będzie także oddziaływała w kierunku wyższej inflacji w 2020 r. Polityka fiskalna przewidziana w projekcie *Ustawy* sprzyja utrzymaniu spadkowej tendencji relacji długu publicznego do PKB.

### I. Założenia makroekonomiczne projektu *Ustawy budżetowej*

W *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2020* przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2019 r. założono, że w bieżącym roku realne tempo wzrostu PKB w Polsce obniży się względem ubiegłego roku i wyniesie 3,7%. Jednocześnie

średnioroczna inflacja cen towarów i usług konsumpcyjnych ma ukształtować się na poziomie 2,5%. Założenia dotyczące dynamiki PKB w 2020 r. oraz jego struktury są w dużym stopniu zbieżne z oczekiwaniami NBP. Natomiast inflacja w bieżącym roku może być wyższa niż założono w projekcie *Ustawy*, choć najprawdopodobniej ukształtuje się w przedziale odchyień od celu inflacyjnego.

Zgodnie z przyjętymi w projekcie założeniami makroekonomicznymi, podstawowym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2020 r. pozostanie popyt krajowy, w szczególności spożycie prywatne. Jak wskazano w *Uzasadnieniu*, wzrost spożycia prywatnego będzie wspierany przez rosnące dochody do dyspozycji gospodarstw domowych związane z założoną nadal korzystną sytuacją na rynku pracy oraz wprowadzonymi przez rząd zmianami fiskalnymi. Kolejnym czynnikiem wzrostu popytu krajowego w 2020 r. wskazanym w projekcie będą nakłady brutto na środki trwałe, przy czym ich dynamika ma się nieco obniżyć względem 2019 r. W ocenie NBP, aktualne dane i prognozy wskazują, że przyjęty w *Uzasadnieniu* scenariusz w zakresie kształtowania się tempa wzrostu gospodarczego oraz jego struktury w 2020 r. można uznać za realistyczny.

W projekcie *Ustawy* przyjęto, że średnioroczna inflacja cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2020 r. ukształtuje się na poziomie 2,5%, wskazując przy tym, że będzie temu sprzyjało utrzymanie się korzystnej z punktu widzenia pracobiorców sytuacji na rynku pracy, w tym relatywnie wysokiej nominalnej dynamiki wynagrodzeń. W ocenie NBP, w 2020 r. na inflację będzie także oddziaływać szereg czynników o charakterze podażowym. Należy wśród nich wymienić zmiany o charakterze administracyjno-regulacyjnym (w tym wyższy od zakładanego wzrost tariff na energię elektryczną dla gospodarstw domowych, opłat za wywóz nieczystości oraz akcyzy na alkohol etylowy i wyroby tytoniowe). Ponadto, w ostatnich miesiącach miał także miejsce wzrost cen żywności i paliw związany częściowo z oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Wyżej wymienione czynniki mogą spowodować, że inflacja w bieżącym roku ukształtuje się powyżej scenariusza przyjętego w projekcie *Ustawy*, ale w przedziale odchyień od celu inflacyjnego.

## II. Sytuacja finansów publicznych w 2019 r.

Punktem wyjścia dla oceny polityki fiskalnej opisanej w projekcie *Ustawy budżetowej* jest sytuacja finansów publicznych w 2019 r. Dostępne dane wskazują, że po spadku deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (ESA2010) w 2018 r. do

wyjątkowo niskiego poziomu, tj. 0,2% PKB, w 2019 r. nastąpił jego wzrost. W kierunku większego deficytu oddziaływał przede wszystkim pakiet zmian legislacyjnych ogłoszonych przez rząd w marcu ub.r., obejmujący zwiększenie wydatków na świadczenia społeczne oraz obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych. Czynnikiem przejściowo zwiększającym deficyt finansów publicznych w 2019 r. były także jednorazowe rekompensaty dla przedsiębiorstw energetycznych, dokonujących dystrybucji lub obrotu energią elektryczną, w związku z zamrożeniem w 2019 r. taryf i cenników dla odbiorców końcowych energii.

Zgodnie z *Programem Konwergencji. Aktualizacja 2019*, przyjętym przez Radę Ministrów w kwietniu ub.r., rząd przewidywał, że deficyt sektora w ujęciu ESA wyniesie w 2019 r. 1,7% PKB. Dostępne dane o sytuacji budżetu państwa i innych jednostek sektora w 2019 r. wskazują jednak na realizację deficytu na niższym poziomie. Wskazuje na to m.in. wysoka nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych odnotowana w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. – wyniosła ona 12,1 mld zł, wobec nadwyżki 7,5 mld zł w analogicznym okresie 2018 r. W IV kwartale ub.r. prawdopodobnie nastąpiło większe niż przed rokiem pogorszenie wyniku sektora, związane m.in. z oddziaływaniem właśnie w tym okresie części spośród wspomnianych powyżej zmian legislacyjnych. Mimo to, w ocenie NBP, wynik sektora w całym 2019 r. mógł być wyraźnie lepszy od poziomu zakładanego w *Programie Konwergencji*.

### III. Polityka fiskalna w 2020 r.

Projekt *Ustawy* przewiduje znaczącą poprawę sytuacji budżetu państwa względem 2019 r. i jego zrównoważenie. Zgodnie z *Uzasadnieniem* do projektu, sektor instytucji rządowych i samorządowych ma w 2020 r. odnotować deficyt na poziomie 1,2% PKB, a po wyeliminowaniu czynników o charakterze jednorazowym, tj. dochodów z opłaty przekształceniowej oraz dodatkowych wpływów ze sprzedaży na aukcjach uprawnień do emisji dwutlenku węgla, deficyt sektora ma wynieść 2,2% PKB.

Pomimo założonego obniżenia tempa wzrostu PKB, w 2020 r. uwarunkowania makroekonomiczne będą nadal korzystne dla finansów publicznych. Będzie to związane w szczególności z relatywnie wysokim nominalnym tempem wzrostu najważniejszych baz podatkowych – funduszu płac w gospodarce oraz spożycia gospodarstw domowych. W świetle tych uwarunkowań, założony w projekcie wzrost dochodów podatkowych budżetu państwa w 2020 r. o 6,0% r/r można uznać za realistyczny, również mając

na uwadze, że łączny wpływ uwzględnionych w projekcie *Ustawy* zmian legislacyjnych na dynamikę tych dochodów będzie ujemny i prawdopodobnie wyniesie ok. 0,6 pkt proc.

W planie dochodów budżetu państwa uwzględniono wpłatę z zysku NBP w wysokości 7,2 mld zł. RPP zwraca uwagę, że wielkość zysku NBP osiągniętego w 2019 r., a tym samym kwoty wpłaty z zysku do budżetu państwa w 2020 r., będzie znana dopiero po I kwartale 2020 r., to jest po zbadaniu rocznego sprawozdania finansowego przez audytora zewnętrznego i przekazaniu sprawozdania do Rady Ministrów.

Jak wskazano w projekcie *Ustawy*, deficyt finansów publicznych w 2020 r. będą istotnie obniżały czynniki jednorazowe. Najważniejszym z nich jest wpłata do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) tzw. opłaty przekształceniowej, związanej z przekształceniem otwartych funduszy emerytalnych w specjalistyczne fundusze inwestycyjne otwarte (SFIO). Przy założeniu, że na takie przekształcenie zdecyduje się 80% osób uprawnionych, wpływy z opłaty wyniosą 18 mld zł<sup>1</sup>. W ujęciu kasowym wpłata ta ma zostać rozłożona na lata 2020 i 2021, natomiast w ujęciu ESA2010, całość dochodów z tego tytułu zostanie zarejestrowana w 2020 r. Ponadto, w latach 2020 i 2021, budżet państwa i sektor finansów publicznych uzyskają dochody z dodatkowej sprzedaży niewykorzystanych w ramach aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w okresie 2013-2019. W *Programie Konwergencji* wielkość jednorazowych dochodów sektora z tego tytułu (ESA2010) była szacowana na odpowiednio: 5,7 i 4,7 mld zł.

W trakcie 2019 r. uchwalone zostało szereg zmian legislacyjnych, istotnych z punktu widzenia oddziaływania polityki fiskalnej na gospodarkę. Od połowy 2019 r. rozszerzono kryteria przyznawania świadczeń z programu Rodzina 500 Plus, co oznacza, że całoroczny efekt tej zmiany (ok. 19,2 mld zł) będzie widoczny w bieżącym roku. W maju 2019 r. wypłacono po raz pierwszy dodatkowe świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów (koszt netto tego świadczenia miał wynieść 8,7 mld zł w 2019 r. i wyniesie prawdopodobnie 9,5 mld zł w 2020 r.), które będzie wypłacane również w kolejnych latach. W 2020 r. istotnie wzrosną (do kwoty 4,5 mld zł rocznie) także wydatki publiczne na świadczenia uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji wypłacane z Funduszu Solidarnościowego. W 2019 r. uchwalono obniżkę stawki podatku dochodowego od osób fizycznych z 18% do 17%, zwolnienie z tego podatku osób poniżej 26. roku życia oraz podwyższenie kosztów uzyskania przychodu dla pracowników.

---

<sup>1</sup> Por. ocena skutków regulacji (s. 9 OSR) dołączona do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne (druk sejmowy nr 114).

Zgodnie z oceną skutków regulacji ustaw wprowadzających te zmiany, miały przyczynić się one do obniżenia dochodów sektora finansów publicznych w 2019 r. o 3,6 mld zł, zaś w 2020 r. o dodatkowe 8,4 mld zł. W kierunku trwałego wzrostu dochodów sektora będzie natomiast oddziaływała wspomniana likwidacja Otwartych Funduszy Emerytalnych, w następstwie której składki emerytalne dotąd przekazywane do tych funduszy, będą trafiały do FUS, co zwiększy dochody Funduszu o ok. 3 mld zł w 2020 r.

Analizując możliwe efekty makroekonomiczne wyżej wymienionych zmian, należy mieć na uwadze opóźnienia w oddziaływaniu polityki fiskalnej na gospodarkę. Działania obejmujące rozszerzenie programu Rodzina 500 plus, wprowadzenie dodatkowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, a także świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji oraz zmiany w PIT zostały ogłoszone i uchwalone w 2019 r.<sup>2</sup>, jednak ich wpływ na popyt zagregowany będzie obserwowany przede wszystkim w roku bieżącym. Według szacunków NBP, zmiany w polityce fiskalnej wprowadzone w 2019 i 2020 r., w tym zapisy projektu *Ustawy*, będą oddziaływały w kierunku podwyższenia tempa wzrostu PKB w 2020 r., a więc będą ograniczały skalę oczekiwanego spowolnienia wzrostu gospodarczego. Jednocześnie, wspomniane zmiany będą także oddziaływały w kierunku wyższej inflacji w 2020 r.

#### IV. Poziom nierównowagi fiskalnej w 2020 r. i spójność z regułami fiskalnymi

Zgodnie z *Uzasadnieniem* do projektu, priorytetem polityki gospodarczej rządu pozostaje utrzymanie stabilności finansów publicznych przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego, zaś polityka budżetowa prowadzona jest z uwzględnieniem ograniczeń zawartych w przepisach prawa krajowego i unijnego, obejmujących m.in. górny limit wydatków budżetu państwa ustalany na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej zapisanej w ustawie o finansach publicznych.

Na podstawie przedłożonego projektu *Ustawy*, można oczekiwać, że w 2020 r. Polska będzie spełniać najważniejsze reguły europejskiego Paktu Stabilności i Wzrostu. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych ma wynieść 1,2% PKB, wobec limitu deficytu wynoszącego 3% PKB, zaś dług publiczny w ujęciu metodologii ESA2010 ma się obniżyć do 46,5% PKB i pozostawać w tendencji spadkowej. Spadek relacji długu do PKB

---

<sup>2</sup> Ustawa wprowadzająca dodatkowe świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów w 2019 r. została uchwalona 4 kwietnia 2019 r., natomiast ustawa przedłużająca wypłatę tego świadczenia na kolejne lata została uchwalona przez Sejm 9 stycznia 2020 r. i przekazana do Senatu.

oddala również ryzyko przekroczenia przez tę relację limitów zadłużenia wyznaczonych w regulacjach krajowych – art. 86 ustawy o finansach publicznych (55% PKB) i Konstytucji RP (60% PKB).

Zgodnie z zaleceniami Paktu Stabilności i Wzrostu, wynik strukturalny finansów publicznych powinien dążyć do celu średniokresowego (ang. *medium-term objective* – MTO), wynoszącego w przypadku Polski -1% PKB. W ocenie NBP, w ostatnich trzech latach szacowany poziom deficytu strukturalnego był zbliżony do celu średniokresowego, w tym w 2018 r. był od niego niższy. Na podstawie aktualnych prognoz i omawianego projektu *Ustawy*, można oczekiwać, że w 2020 r. poziom deficytu strukturalnego będzie wyższy od celu średniokresowego. W średnim okresie, pożądane byłoby więc podjęcie działań umożliwiających ponowne przybliżenie poziomu deficytu strukturalnego do celu średniokresowego, o ile nie przyczyniałoby się to do nadmiernego spowolnienia wzrostu gospodarczego.

## V. Dług publiczny i finansowanie potrzeb pożyczkowych

Zgodnie z prognozami przedstawionymi w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020-2023*, stanowiącej załącznik do projektu *Ustawy*, państwowy dług publiczny w relacji do PKB ma obniżyć się z 46,5% na koniec 2018 r. do 44,4% na koniec 2019 r., a następnie do 43,8% na koniec 2020 r. W podobnym tempie ma następować redukcja relacji długu instytucji rządowych i samorządowych (w ujęciu ESA2010) do PKB – z 48,9% na koniec 2018 r. do 47,0% na koniec 2019 r. i 46,5% na koniec 2020 r.

Na systematyczny spadek zadłużenia sektora finansów publicznych w relacji do PKB wskazują także prognozy NBP. Zjawisku temu sprzyja oczekiwane utrzymywanie się znacznie wyższego nominalnego tempa wzrostu gospodarczego od średniego oprocentowania długu publicznego.

Zgodnie z założeniami projektu *Ustawy* potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2020 r. wyniosą 23,5 mld zł (1,1% PKB), a potrzeby pożyczkowe brutto 141,7 mld zł (6,3% PKB). Oznacza to spadek potrzeb pożyczkowych netto w porównaniu do kwoty 46,0 mld zł zapisanej w *Ustawie budżetowej na rok 2019*, przy czym w projekcie *Ustawy budżetowej na rok 2020* poziom potrzeb pożyczkowych netto zrealizowanych w 2019 r. szacowany jest na 12,6 mld zł.