

15 października 2019 r.

Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2020* przyjętego przez Radę Ministrów 24 września 2019 r.

Na posiedzeniu 24 września 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.

I. Założenia makroekonomiczne projektu *Ustawy budżetowej*

W *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2020* założono, że w przyszłym roku realne tempo wzrostu PKB w Polsce obniży się i wyniesie 3,7%. Jednocześnie średnioroczna inflacja cen towarów i usług konsumpcyjnych ma wzrosnąć i ukształtować się na poziomie 2,5%. W ocenie NBP, zarysowane tendencje są zbieżne z obecnymi oczekiwaniami dotyczącymi przebiegu procesów makroekonomicznych w przyszłym roku, przy czym inflacja w pierwszej połowie 2020 r. może być przejściowo nieco wyższa niż założono w projekcie *Ustawy*.

Zgodnie z założeniami makroekonomicznymi przyjętymi w *Uzasadnieniu*, podstawowym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2020 r. pozostanie popyt krajowy, w szczególności spożycie prywatne. Wzrostowi spożycia będą sprzyjać rosnące dochody do dyspozycji gospodarstw domowych związane z założoną nadal korzystną sytuacją na rynku pracy

oraz wprowadzonymi działaniami zwiększającymi dochody do dyspozycji gospodarstw domowych. W opinii NBP powyższe czynniki mogą przyczynić się do nieco wyższego tempa wzrostu spożycia gospodarstw domowych niż przyjęto w *Uzasadnieniu*. Kolejnym czynnikiem wzrostu popytu krajowego w 2020 r. wskazanym w projekcie *Ustawy* będą nakłady brutto na środki trwałe, przy czym ich dynamika ma się nieznacznie obniżyć. Projekcja lipcowa NBP także wskazuje na obniżenie się tempa wzrostu inwestycji w przyszłym roku, przy czym prognozowana przez NBP dynamika inwestycji w bieżącym roku jest wyższa niż założono w projekcie *Ustawy*, natomiast oczekiwane przez NBP w przyszłym roku tempo wzrostu inwestycji jest niższe niż założono w projekcie *Ustawy*. W *Uzasadnieniu* przyjęto, że wkład eksportu netto do wzrostu PKB w 2020 r. będzie bliski zera. W opinii NBP wkład eksportu netto w przyszłym roku może być ujemny w związku z prognozowaną w projekcji wyższą dynamiką popytu krajowego.

Zakładana w projekcie *Ustawy* średnioroczna inflacja cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2020 r. jest wyższa niż prognozowana na bieżący rok. W *Uzasadnieniu* przyjęto ponadto, że w przyszłym roku utrzyma się korzystna z punktu widzenia pracobiorców sytuacja na rynku pracy, wyrażająca się w malejącej stopie bezrobocia oraz relatywnie wysokiej nominalnej dynamice wynagrodzeń. Zakłada się, że czynnikiem ryzyka dla inflacji jest kształtowanie się cen surowców energetycznych i żywności na rynkach światowych oraz zmiany regulacyjne na rynku energii elektrycznej w Polsce.

W opinii NBP w projekcie *Ustawy* przyjęto realistyczne założenia dotyczące kształtowania się głównych kategorii makroekonomicznych.

II. Sytuacja finansów publicznych w 2019 r.

Punktem wyjścia dla oceny polityki fiskalnej opisanej w projekcie *Ustawy budżetowej* jest sytuacja finansów publicznych w bieżącym roku. Po spadku deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (ESA2010) w 2018 r. do wyjątkowo niskiego poziomu, tj. 0,4% PKB, w 2019 r. prawdopodobnie nastąpi jego wzrost. Zgodnie z *Programem Konwergencji. Aktualizacja 2019*, przyjętym przez Radę Ministrów w kwietniu br., rząd przewidywał, że deficyt ten wyniesie w br. 1,7% PKB. W ocenie NBP, bieżące dane o sytuacji budżetu państwa i innych jednostek sektora pozwalają jednak oczekiwać, że deficyt ukształtuje się na niższym niż przewidziano w *Aktualizacji Programu Konwergencji* poziomie. Wskazuje na to również *Uzasadnienie* do projektu, w którym przyjęto przewidywane wykonanie dochodów budżetu państwa w 2019 r. na poziomie o 16,5 mld zł wyższym od planu z *Ustawy budżetowej na rok 2019*. Ponadplanowe

wykonanie dochodów budżetu państwa będzie dotyczyło w szczególności wpływów z podatków bezpośrednich – w I półroczu br. dochody z CIT wzrosły o 18,8% r/r, zaś z PIT o 11,4% r/r. Również Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w I półroczu br. odnotował wysokie tempo wzrostu przychodów ze składek (przypis składek wzrósł o 9,0% r/r).

Oczekiwany wzrost deficytu finansów publicznych w 2019 r. związany jest przede wszystkim z pakietem zmian legislacyjnych ogłoszonych przez rząd w marcu br., obejmujących zwiększenie wydatków na świadczenia społeczne oraz obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto, w kierunku wyższego deficytu będą także oddziaływać wprowadzone na 2019 r. dopłaty do cen energii. Łącznie zmiany te oznaczają, że po wielu latach zacieśnienia fiskalnego, w 2019 r. krajowa polityka fiskalna będzie oddziaływała dodatnio na popyt zagregowany.

Warto odnotować, że bieżąca sytuacja budżetu państwa w 2019 r. jest na tyle dobra, że gdyby nie wprowadzenie wspomnianych powyżej zmian legislacyjnych, prawdopodobnie w 2019 r. budżet państwa miałby nadwyżkę. Jak wskazano powyżej, przewidywane wykonanie dochodów budżetu jest o 16,5 mld zł wyższe od planu. Gdyby po stronie wydatkowej budżetu zrealizowane zostały oszczędności w skali analogicznej do poprzednich lat, to ich skala mogłaby wynieść ok. 19 mld zł. W konsekwencji, wynik budżetu państwa byłby dodatni, wobec zapisanego w *Ustawie budżetowej na rok 2019* limitu deficytu na poziomie 28,5 mld zł.

III. Polityka fiskalna w 2020 r.

Projekt *Ustawy* przewiduje znaczącą poprawę sytuacji budżetu państwa i całego sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r., na co wskazuje w szczególności założony w projekcie brak deficytu budżetu państwa. Deficyt sektora w ujęciu ESA2010 ma natomiast zmniejszyć się do 0,3% PKB. Spadek deficytu będzie wypadkową szeregu czynników – uwarunkowań makroekonomicznych, efektów działań jednorazowych, zmian legislacyjnych oraz kształtowania wydatków innych niż te, które są determinowane wspomnianymi zmianami legislacyjnymi.

Można oczekiwać, że w 2020 r., pomimo spowolnienia tempa wzrostu PKB, 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. Przy tych uwarunkowaniach, założony w projekcie wzrost

dochodów podatkowych budżetu państwa w 2020 r. o 5,7% r/r można uznać za realistyczny, również biorąc pod uwagę, że łączny bilans zmian legislacyjnych oddziałujących w 2020 r. na te dochody będzie negatywny. Po korekcie o te zmiany, założone tempo wzrostu dochodów podatkowych wyniosłoby 6,8% r/r.

Do poprawy wyniku budżetu państwa oraz sektora finansów publicznych w 2020 r. mają w istotnym stopniu przyczynić się czynniki jednorazowe. Najważniejszym z nich jest założona w projekcie *Ustawy* wpłata do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych tzw. opłaty przekształceniowej, związanej z zapowiedzianym przekształceniem otwartych funduszy emerytalnych w specjalistyczne fundusze inwestycyjne otwarte (SFIO). W ujęciu kasowym wielkość tej wpłaty ma wynieść 13,5 mld zł w 2020 r. i 5,8 mld zł w 2021 r., 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.

Zgodnie z przedłożonym projektem, na dochody sektora oraz wydatki na świadczenia społeczne w 2020 r. będzie oddziaływał szereg zmian legislacyjnych. Od połowy br. rozszerzono kryteria przyznawania świadczeń z programu Rodzina 500 Plus, co oznacza, że całoroczny efekt tej zmiany będzie widoczny w przyszłym roku. 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 Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych. Jednocześnie projekt *Ustawy* nie przewiduje ponownej wypłaty w 2020 r. dodatkowego świadczenia dla emerytów i rencistów (tzw. 13-tej emerytury), co ma oddziaływać w kierunku obniżenia dynamiki wydatków na świadczenia. 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. Zgodnie z oceną skutków regulacji ustaw wprowadzających te zmiany, przyczynią 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 projekcie *Ustawy* założono także, że w 2020 r. wejdą w życie zmiany legislacyjne zwiększające wpływy FUS z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, przy czym zmiany te nie zostały jak dotąd uchwalone. Pierwsza z tych zmian dotyczy planowanej

likwidacji Otwartych Funduszy Emerytalnych, w następstwie której składki emerytalne dotąd przekazywane do tych funduszy, będą trafiały do FUS, co miałyby zwiększyć dochody Funduszu o ok. 3,5 mld zł w ujęciu pełnorocznym. Druga zmiana dotyczy zniesienia ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (tzw. 30-krotność). Zgodnie z *Uzasadnieniem*, w ujęciu netto zmiana ta ma zwiększyć dochody sektora o 5,1 mld zł. W ocenie NBP, w przypadku tej zmiany istnieje ryzyko uzyskania mniejszych od zakładanych dodatkowych wpływów, ze względu na możliwe dążenie podatników do ograniczenia wzrostu obciążeń z tym związanych.

Łączny wpływ wyżej wymienionych zmian legislacyjnych na wynik sektora finansów publicznych w 2020 r. będzie dodatni. Projekt *Ustawy* przewiduje także umiarkowany wzrost wydatków innych niż te, na które będą oddziaływały wspomniane powyżej zmiany legislacyjne. Zawarty w projekcie limit wydatków budżetu państwa ogółem jest zaledwie o 3,2% wyższy od limitu na 2019 r. Natomiast wydatki budżetu państwa po odjęciu dotacji i subwencji, w których zawarte są m.in. dotacja do FUS, a także dotacje dla samorządów, które zwiększają się ze względu na wspomniane zwiększenie finansowania programu Rodzina 500 Plus, mają wzrosnąć w porównaniu do limitu wydatków na 2019 r. w tempie 5,4%.

Uwzględniając powyższe czynniki, polityka fiskalna realizowana zgodnie z przedłożonym projektem *Ustawy* miałyby w 2020 r. – w ocenie NBP – charakter neutralny.

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 reguł fiskalnych wynikających z prawa krajowego i unijnego.

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 będzie zbliżony do zera, wobec limitu deficytu wynoszącego 3% PKB, zaś dług publiczny w ujęciu metodologii ESA2010 ma się obniżyć do 46,3% PKB i pozostawać w tendencji spadkowej. Spadek relacji długu do PKB 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 średniookresowego (ang. *medium-term objective* – MTO), wynoszącego w przypadku Polski -1% PKB. W 2018 r. – po raz pierwszy od kiedy w 2005 r. do Paktu wprowadzono koncepcję MTO – deficyt strukturalny w Polsce obniżył się poniżej 1% PKB. W ocenie NBP na podstawie aktualnych prognoz i omawianego projektu *Ustawy*, można oczekiwać, że w latach 2019-2020 poziom deficytu strukturalnego będzie się kształtował powyżej celu średniookresowego. W średnim okresie, pożądane byłoby więc podjęcie działań umożliwiających przybliżenie poziomu deficytu strukturalnego do celu średniookresowego, 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 (PDP) w relacji do PKB ma obniżyć się z 46,5% na koniec 2018 r. do 44,9% na koniec 2019 r., a następnie do 43,5% na koniec 2020 r. W podobnym tempie ma nastąpić redukcja relacji długu instytucji rządowych i samorządowych (ESA2010) do PKB – z 49,2% na koniec 2018 r. do 47,7% na koniec 2019 r. i 46,3% 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 19,4 mld zł (0,8% PKB), a potrzeby pożyczkowe brutto 137,4 mld zł (5,8% PKB). Kwota potrzeb pożyczkowych netto odzwierciedla w szczególności zakładany w 2020 r. brak deficytu budżetu państwa. W 2018 r. potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wyniosły 1,3 mld zł, a ich przewidywany poziom w 2019 r. to 15,1 mld zł (wobec kwoty 46,0 mld zł zapisanej w *Ustawie budżetowej na rok 2019*).