Czy pieniądze w budżecie są, czy ich nie ma? Co wynika ze Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028?

Rząd Donalda Tuska stoi przed trudnym wyzwaniem ograniczenia deficytu budżetowego, by wyjść z unijnej procedury nadmiernego deficytu. Droga do niskiego deficytu, która została wybrana, jest najbardziej łagodna z możliwych. Zakłada się bowiem brak istotnych cięć wydatków, brak nowych podatków i znaczących nowych dochodów podatkowych poza podwyżkami akcyzy. Nie będzie też realizacji kosztownych obietnic wyborczych, czego symbolem jest jeszcze nie ogłoszona formalnie rezygnacja z podniesienia kwoty wolnej z 30 do 60 tyś zł. Trudno będzie też znaleźć miejsce w budżecie na wyraźne podwyżki w budżetówce lub obniżenie podatków. Jednocześnie MF liczy na szczęście w postaci silnego wzrostu gospodarczego, co niekoniecznie musi się udać, biorąc pod uwagę słabe prognozy makroekonomiczne w Europie.

Opublikowany przez Ministerstwo Finansów „Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028” zakłada, że deficyt sektora publicznego spadnie poniżej progu 3% PKB dopiero w 2028. Lata 2026-2028 według planów rządowych mają być okresem redukcji deficytu poprzez niskie tempo wzrostu wydatków rządowych, niższe od tempa wzrostu nominalnego PKB. Dzięki temu wydatki w relacji do PKB spadną o około 1,5 pkt proc. PKB i w takiej skali ten spadek ma się przełożyć na niższy deficyt po stronie wydatków. Jednocześnie w budżecie utrzymane zostaną rosnące w tempie wzrostu PKB wydatki na obronę (min. 3% PKB) oraz zdrowie (min. 7% PKB opóźnionego o dwa lata). Gdy dodamy wydatki, na które rząd ma ograniczony wpływ, takie jak ZUS (około 11% PKB), oraz wydatki samorządu lokalnego odpowiadające za około 14% PKB, te cztery kategorie stanowią już prawie 35% PKB z łącznie prawie 48% PKB wszystkich wydatków sektora publicznego w 2025. Dlatego pozostała część wydatków publicznych powinna rosnąć wyraźnie wolniej od PKB, by ich suma dała łącznie możliwość zredukowania deficytu o 1,5 pkt. proc. PKB. To pokazuje, że wydatki elastyczne, takie jak wynagrodzenia w budżetówce oraz inwestycje, będą koniecznym miejscem do generowania oszczędności.

Nie ma pieniędzy na obniżenie kwoty wolnej

Na pewno nie ma przestrzeni fiskalnej na nowe wydatki lub istotną redukcję podatków. Nie ma oczywiście także miejsca na główną obietnicę wyborczą, jaką jest podwyższenie kwoty wolnej do 60 tyś. zł, której koszt szacowany jest na ponad 50 mld zł, czyli około 1,2% PKB. Zgodnie z regułami fiskalnymi, zarówno polską regułą

wydatkową, jak i europejską, rząd obniżać powinien deficyt poprzez wolne tempo wzrostu wydatków. Nie ma więc możliwości wprowadzenia nowych wydatków bez likwidacji innych lub bez podniesienia podatku. Z tego właśnie powodu większość komentarzy po ogłoszeniu Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028 przez MF dowodziła, że pierwszym rokiem, gdy Polska będzie mogła pozwolić sobie na wyższe wydatki będzie 2028, wtedy deficyt ma spaść poniżej 3% PKB, co będzie oznaczało prawdopodobnie koniec obowiązywania procedury nadmiernego deficytu.

Warto jednak zwrócić uwagę na słowa Ministra Finansów, gdy został zapytany o realizację flagowej obietnicy Koalicji Obywatelskiej. Odpowiedział, że „[obietnica podwyższenia kwoty wolnej do 60 tyś. zł] jest wciąż jak najbardziej aktualna. Plan budżetowo-strukturalny, który przyjęliśmy na rządzie i przedstawiliśmy w Brukseli w żaden sposób jej nie wyklucza. Ja po pierwsze przedstawię panu premierowi Tuskowi zgodnie z tym do czego mnie zobowiązał, plan realizacji tego zobowiązania. Czy to będzie w roku 2026, 2027 czy w 2028, myślę, że szybciej. Będzie to weryfikowane i zależne od sytuacji gospodarczej. Jestem mocno skoncentrowany, aby wzrost gospodarczy w Polsce był wysoki. Wysoki wzrost gospodarczy to wyższe wpływy z VAT, wyższe wpływy z CIT. Tak prognozujemy na rok 2025. Te wyższe wpływy pozwalają realizować zobowiązania”. Na podstawie tej wypowiedzi można założyć dwa scenariusze.

Po pierwsze, zarówno premier Donald Tusk, jak i przede wszystkim Minister Finansów są świadomi, że sytuacja fiskalna nie pozwala na realizację obietnicy podwyższenia kwoty wolnej z powodu znacznego jej kosztu, przekraczającego 50 mld zł. Nie chcą jednak przyznać, że nie będzie to zrealizowane w obecnej kadencji, dlatego do 2027 odpowiedź pozostanie podobna – realizacja jest możliwa, choć nastąpi później. Zapewne w samym 2027, czyli tuż przed wyborami zostanie ogłoszone wdrożenie w 2028, już na początku nowej kadencji.

Drugi scenariusz może być taki, że jedynie Minister Finansów jest dziś świadomy braku możliwości realizacji obietnicy. Premier nie chce zgodzić się na wycofanie z niej i wymaga od Ministra znalezienia rozwiązania. To być może ma na myśli Andrzej Domański, gdy powraca w swoich wypowiedziach do „planu realizacji tego zobowiązania”. Planu, do którego zobowiązał go Premier. Jednocześnie Minister Finansów odnosi się do wysokiego tempa wzrostu PKB jako czynnika pozwalającego na realizację obietnicy podwyższenia kwoty wolnej. Jeśli więc przyspieszenia gospodarczego nie będzie w najbliższych latach, premier Donald Tusk będzie mógł poczuć się oszukany.

Wzrost gospodarczy, który spowalnia i nie spowalnia

Porównując prognozę wzrostu gospodarczego w najbliższych latach, Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny jest znacznie bardziej pesymistyczny od prognozy PKB zawartej w ustawie budżetowej na 2025. W przypadku ustawy budżetowej wzrost PKB spowalnia do 2,8% w 2028, począwszy od najlepszego 2025, gdy wzrost prognozowany jest na 3,9%. W Średniookresowym planie tymczasem już od 2026 mamy do czynienia z gwałtownym spowolnieniem aż do 1,2% w 2028. Na stronie 10 Planu autorzy wyjaśniają to koniecznością dostosowania się do prognoz potencjalnego PKB Komisji Europejskiej, dlatego zmuszeni są prognozować PKB znacznie niżej od tego, co pokazali w ustawie budżetowej 2025 r.

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej 2025 i Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny.

Czy ta różnica w prognozie PKB ma znaczenie dla ścieżki wydatków rządowych? Pojawiły się komentarze, że niższe prognozy wzrostu gospodarczego mogą być korzystne dla rządu, bo pozytywne zaskoczenie da dodatkowe dochody podatkowe. Nie jest to jednak prawda. Dla limitów wydatkowych kluczowe jest kształtowanie się nominalnego poziomu PKB, stanowiącego sumę realnego wzrostu PKB oraz wzrostu cen, które technicznie określane jest deflatorem PKB. Ministerstwo Finansów obniżyło prognozę realnego wzrostu PKB zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej, ale podwyższyło prognozę deflatora PKB tak, by suma czyli nominalny wzrost PKB pozostał mniej więcej bez zmian w stosunku do ustawy budżetowej na 2025 r.

Źródło: Obliczenia własne oraz uzasadnienie do ustawy budżetowej 2025 i Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny.

Deficyt w 2025 r. może być większy niż zakładane 5,5% PKB

Konsolidacja fiskalna realnie rozpocznie się w 2026, gdyż rok 2025 potraktowany został ulgowo. Dość dużo miejsca w Średniookresowym planie zajmuje Ministerstwu Finansów tłumaczenie, dlaczego powolne obniżenie deficytu w 2025 i przyspieszenie w kolejnych latach jest uzasadnione. Zazwyczaj Komisja Europejska nie lubi takich planów, gdy główny wysiłek skoncentrowany jest na ostatnich latach, bo powolny start nie doprowadza często do zamierzonych rezultatów. Jak będzie to

ocenione, zobaczymy w najbliższych miesiącach. Deficyt w 2025 prawie ma się nie zmienić w porównaniu do 2024. Jest to wyraźnie inny scenariusz niż przyjęte na Słowacji i we Francji decyzje o wyraźnym ograniczeniu deficytu już w roku 2025. Rząd Słowacji zdecydował się na podwyżkę podatku CIT z 21% do 24%, VAT z 20% do 23% oraz wprowadził podatek od transakcji bankowych, by obniżyć deficyt budżetowy z 5,8% PKB w 2024 do 4,7% PKB w roku 2025.

Źródło: Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny.

W ustawie budżetowej na 2025 założenia, co do wielkości dochodów podatkowych, są nadmiernie optymistyczne. Jeśli odnieść prognozowane dochody z VAT (mają wynieść 349,5 mld zł) do PKB, to poziom ten ma sięgnąć 8,8% PKB. Jest to wskaźnik, który nigdy nie został osiągnięty, a warto pamiętać, że nie nastąpiły żadne zmiany w postaci stawek VAT, które miałyby na to wpływ. Maksymalnie do tej pory dochody z VAT wynosiły 8,2% PKB w latach 2018, 2021 i prawdopodobnie 2024. Jeśli więc do budżetu państwa trafi ponownie rekordowe 8,2% (zamiast planowanego 8,8% PKB), będziemy mieli niedobór dochodów o wielkości różnicy, czyli 0,6% PKB. I wtedy bez cięć wydatków oraz dodatkowych dochodów deficyt sektora publicznego powiększy się z 5,5% do 6,1% PKB.

Źródło: Obliczenia własne.

Spójrzmy na prognozę dochodów z pozostałych podatków w ustawie budżetowej 2025. Łączne dochody z czterech głównych podatków (VAT, PIT, CIT i akcyzy) wzrosnąć mają w odniesieniu do PKB z 18% w roku 2024 do 18,9% w 2025, głównie za sprawą VAT, lecz także PIT. Jeśli jednak tak wyraźny wzrost nie nastąpi i dochody podatkowe będą rosnąć w tempie wzrostu gospodarczego, do deficytu w wysokości 5,5% PKB należy doliczyć różnicę, czyli 0,9% PKB. Z tego właśnie powodu można mieć wątpliwość, czy deficyt na 2025 w wysokości 5,5% PKB nie jest oszacowany nadmiernie optymistycznie. W trakcie prac nad budżetem 2026, gdy będziemy znali poziom dochodów w 2025, możliwa będzie ocena tego, czy ścieżka redukcji deficytu na lata 2026-2028, jest realna do osiągnięcia. Brak silnego odbicia gospodarczego sprawi, że MF będzie miało dużo problemów, by pokazać deficyt w wysokości 4,5% PKB w 2026.

Źródło: Obliczenia własne.

Mrożenie skali PIT jako cudowne rozwiązanie

Nie mamy niestety dokładnych szacunków dochodów oraz wydatków sektora publicznego w Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym. Nie wiemy zatem dokładnie, w jakim stopniu spadek deficytu będzie wynikał z obniżania relacji wydatków do PKB, a w jakim stopniu z podniesienia relacji między dochodami a PKB. Bazując jednak na tabeli ze strony 13 Planu, gdzie zaprezentowana jest struktura konsolidacji, można podjąć próbę prognozy tych wartości.

Źródło: Obliczenia własne oraz Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny.

Założono, że wolniejsze tempo wydatków pozwoli na obniżenie deficytu corocznie o 0,4 pkt. proc. PKB. Głównie poprzez hamowanie wzrostu spożycia publicznego oraz świadczeń z ubezpieczeń społecznych. W sumie w latach 2026-28, łącznie z tzw. efektami dynamicznymi wolniejsze tempo wydatków ma spowodować obniżenie deficytu o około 1,5 pkt proc.

Po stronie dochodowej mamy wzrost akcyzy (wzrost stawek na papierosy i alkohol) oraz wyższe dochody z PIT. Łącznie wyższe dochody budżetowe do PKB mają zredukować deficyt o około 1,2 pkt. proc. W odniesieniu do PIT założono, że mrożenie skali podatkowej pozwala na uzyskanie co roku wyższych dochodów z tego podatku o około 10 mld zł, czyli 0,24 pkt proc. PKB. Czyli łącznie przez trzy lata skumulowany wpływ zamrożenia skali PIT ma przyczynić się do obniżenia deficytu o 0,7 pkt proc. PKB czyli około 30 mld zł. Czy jest to założenie realistyczne? Chyba nie.

Gdy jednak spojrzymy na dane historyczne z lat 2009-2018, gdy skala oraz stawki podatków nie zmieniały się, jedynie w okresie 2015-2018 wzrost dochodów PIT (w relacji do PKB) był wyraźny, łącznie wyniósł 0,6 pkt proc., czyli nie zbliżył się do planowanego 0,72 pkt proc. Zatem założenie o tak wyraźnym wpływie mrożenia skali podatkowej PIT na spadek deficytu wydaje się również nadmiernie optymistyczne.

Źródło: Obliczenia własne.

Podsumowanie

Sukces Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028 zależy od szczęścia. Jeśli w najbliższych latach koniunktura gospodarcza będzie wyjątkowo dobra, możliwa jest redukcja deficytu zgodnie z planem. Dochody podatkowe w relacji do PKB będą mogły rosnąć szybciej od nominalnego PKB, co będzie przekładało się na spadek deficytu. Możliwe będzie również hamowanie tempa wzrostu części wydatków, choć nawet przy dobrej koniunkturze, trudno sobie wyobrazić przestrzeń fiskalną sięgającą ponad 1% PKB, by możliwe było podniesienie kwoty wolnej w podatku PIT.

Jeśli jednak scenariusz makroekonomiczny będzie mniej optymistyczny lub pojawi się konieczność utrzymania wyższego poziomu wydatków na obronę narodową, zdrowie oraz podwyżek wynagrodzeń w sektorze publicznym pod wpływem otoczenia zewnętrznego i napięć społecznych, deficyt będzie spadał wolniej od ścieżki przedstawionej w Planie.

Jaka będzie reakcja Komisji Europejskiej na wolniejsze tempo spadku deficytu? Jaka będzie reakcja inwestorów na wzrost poziomu długu wyraźnie powyżej 60% PKB w najbliższych latach? Wszystko zależy od wskaźników innych krajów. Im bardziej inne kraje UE będą skłonne do prowadzenia restrykcyjnej polityki fiskalnej, czego dziś przejawem są decyzje o mocnych cięciach we Francji i Słowacji, tym silniejsza pojawi się presja na Polskę. Jeśli ochota na konsolidację fiskalną w Europie minie, Komisja Europejska oraz inwestorzy również na Polskę patrzeć będą przez palce.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: Leszek Skiba.