



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**

**PROGRAM KONWERGENCJI**

AKTUALIZACJA 2011

Warszawa, kwiecień 2011 r.

## Spis treści

Podsumowanie .....	4
I. Ogólne ramy prowadzenia polityki makroekonomicznej i jej cele .....	4
I.1. Wstęp.....	4
I.2. Integracja ze strefą euro .....	5
I.3. Cele polityki gospodarczej .....	5
II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza .....	6
II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca.....	6
II.2. Scenariusz średniookresowy.....	8
III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych .....	11
III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu .....	11
III.2. Działania podjęte w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu.....	11
III.3. Sytuacja bieżąca i implikacje dla kolejnego budżetu .....	15
III.4. Wynik strukturalny.....	17
III.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	18
III.6. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych .....	19
IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu .....	20
IV.1. Czynniki ryzyka.....	20
IV.2. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu .....	24
V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie.....	25
VI. Jakość finansów publicznych.....	28
VI.1. Strategia .....	28
VI.2. Struktura, wydajność i efektywność wydatków .....	28
VI.3. Struktura i wydajność dochodów .....	30
VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych .....	31
VII.1. Wprowadzenie .....	31
VII.2. Reguły fiskalne .....	32
VII.3. Proces budżetowy .....	33
Aneks.....	35

## Spis tabel

Tabela 1. Działania rządu ograniczające deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych .....	13
Tabela 2. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP, % PKB) .....	17
Tabela 3. Wynik strukturalny sektora .....	18
Tabela 4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku, % PKB) .....	19
Tabela 5. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją .....	25
Tabela 6. Długookresowa stabilność finansów publicznych (% PKB) .....	27
Tabela 7. Wydatki według funkcji (COFOG, % PKB) .....	30
Tabela 8. Wzrost gospodarczy .....	35
Tabela 9. Procesy inflacyjne .....	36
Tabela 10. Rynek pracy .....	36
Tabela 11. Salda sektorów instytucjonalnych (% PKB) .....	37
Tabela 12. Podstawowe założenia egzogeniczne .....	37
Tabela 13. Sektor instytucji rządowych i samorządowych .....	38

## Spis wykresów

Wykres 1. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych .....	17
Wykres 2. Popyt światowy (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres) .....	22
Wykres 3. Inwestycje publiczne (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres) .....	23
Wykres 4. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres) .....	23
Wykres 5. Realna stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę realnej stopy procentowej (prawy wykres) .....	24
Wykres 6. Wybrane kategorie wydatków w Polsce i krajach strefy euro (% PKB) .....	29
Wykres 7. Indeks reguł fiskalnych a poziom oczyszczonego z wahań cyklicznych salda sektora instytucji rządowych i samorządowych (średnia dla lat 2000-2008) .....	33

## Podsumowanie

Coroczna aktualizacja Programu konwergencji przedstawia średniookresowe prognozy sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych. Dokument opracowano zgodnie z wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich Unii Europejskiej.

Utrzymane zostały główne cele i kierunki polityki gospodarczej rządu przedstawione w poprzedniej aktualizacji Programu.

Program konwergencji. Aktualizacja 2011 będzie przedmiotem dyskusji komisji polskiego Parlamentu.

## I. Ogólne ramy prowadzenia polityki makroekonomicznej i jej cele

### I.1. Wstęp

Program konwergencji zawiera informacje o działaniach rządu w celu realizacji rekomendacji Rady z 2009 r. dotyczących zlikwidowania nadmiernego deficytu (rozdział III.2). Uwzględnia on konkluzje Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 r., dotyczące priorytetów w konsolidacji fiskalnej i reformach strukturalnych. Przedstawione w dokumencie działania dla wzmocnienia instytucjonalnego finansów publicznych (rozdział VII) będą też wdrażane w ramach *Paktu Euro Plus*, do którego Polska przystąpiła na posiedzeniu Rady.

Prezentowane działania rządu w zakresie polityki makroekonomicznej stanowią odpowiedź na wskazane przez Komisję Europejską bariery zrównoważonego wzrostu gospodarczego<sup>1</sup>. Polska podziela bowiem diagnozę Komisji co do potrzeby ograniczenia wysokiego deficytu strukturalnego oraz zapewnienia pro wzrostowej realokacji wydatków publicznych, w tym na infrastrukturę, jako warunków ramowych dla wzrostu na poziomie makro. Działania te są również spójne z *Ogólnymi Wytycznymi Polityk Gospodarczych*, stanowiącymi część *Zintegrowanych Wytycznych*<sup>2</sup> dla wszystkich państw członkowskich UE. W przypadku Polski największe znaczenie przypisać należy pierwszej spośród tych wytycznych, tj. zapewnieniu jakości finansów publicznych i ich stabilności w długim okresie. Sposób realizacji pozostałych wytycznych przedstawiony będzie w *Krajowym Programie Reform*, który Polska, w ramach tzw. *Europejskiego Semestru*, przekaże Komisji Europejskiej i Radzie do spraw Gospodarczych i Finansowych (Ecofin) w kwietniu, jednocześnie z niniejszym programem.

Od czasu opracowania *Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009* sytuacja gospodarcza w Polsce poprawiła się: w ubiegłym roku wzrost gospodarczy był znacznie wyższy niż w roku 2009. Lepszej sytuacji gospodarczej towarzyszyło jednak pogłębienie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, spowodowane opóźnioną negatywną reakcją dochodów podatkowych na spowolnienie gospodarcze. W 2010 r. wzrost gospodarczy odnotowano w większości krajów UE, pozostaje jednak niepewność co do trwałości tego ożywienia, wynikająca m.in. z trudnej sytuacji finansów publicznych niektórych krajów strefy euro czy znacznego wzrostu cen surowców w ostatnim okresie.

W celu zmniejszenia nierównowagi fiskalnej rząd podjął prace nad pakietem reform, którego wdrożenie pozwoli równocześnie utrzymać relatywnie wysokie tempo wzrostu gospodarczego. W lutym 2010 r. Komisja Europejska oceniła, że Polska podjęła działania w celu redukcji nadmiernego deficytu do 2012 r. W szczególności, rząd przyjął budżet na 2010 r., bazujący na ostrożnych założeniach makroekonomicznych i zawierający pierwsze elementy konsolidacji fiskalnej, a także wzmocnił ramy fiskalne i zainicjował prace nad regułą wydatkową. W 2011 r. Komisja, w nawiązaniu do swoich wysokich prognoz deficytu dla Polski opublikowanych na jesieni 2010 r., wystosowała do Polski list, w którym poprosiła o wskazanie działań zapewniających zlikwidowanie nadmiernego deficytu zgodnie z rekomendacjami Rady. W odpowiedzi Polska przedstawiła w marcu, przyjęte przez Komisję i Radę Ecofin, informacje o podejmowanych działaniach w celu ograniczenia nadmiernego deficytu w wyznaczonym przez Radę terminie.

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska, *Macro structural bottlenecks to growth in EU Member States, European Economy. Occasional Papers*. 65. July 2010; [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp65\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp65_en.pdf)

<sup>2</sup> Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (2010/410/UE) oraz decyzja Rady z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (2010/707/UE), które razem tworzą zintegrowane wytyczne dotyczące strategii „Europa 2020”.

## **I.2. Integracja ze strefą euro**

Integracja ze strefą euro pozostaje jednym z priorytetów rządu. Niemniej, zmiana sytuacji gospodarczej na świecie i – w konsekwencji – w Polsce oddaliła perspektywę wprowadzenia wspólnej waluty.

Turbulencje na rynkach finansowych i spowolnienie wzrostu gospodarczego w Polsce oraz u jej głównych partnerów handlowych spowodowały, że konieczne było określenie *Uwarunkowań realizacji kolejnych etapów Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę*, które zostały przyjęte przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r. Dokument ten wskazuje warunki bezpiecznego uczestnictwa w mechanizmie ERM II, będącego przedsiönkiem strefy euro. Wskazane warunki nie zostały do chwili obecnej spełnione, co uniemożliwia wyznaczenie nowej wiarygodnej daty przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty.

Oprócz wymienionych w *Uwarunkowaniach ...* kryteriów ekonomicznych i legislacyjnych, do których wypełnienia nasz kraj jest zobowiązany, istotne dla członkostwa Polski w strefie euro będzie także wzmocnienie instytucjonalne tej strefy, mające skutecznie ograniczać ryzyko nierównowag makroekonomicznych i finansowych wspólnego obszaru walutowego. Przed przystąpieniem Polski do obszaru wspólnej waluty w pełni będą już obowiązywać finalizowane obecnie propozycje wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, szczególnie krajów strefy euro, jak również mechanizm kryzysowy służący ochronie stabilności finansowej strefy euro (*European Stability Mechanism*). Ostateczny kształt przyjętych rozwiązań powinien zapewnić większą stabilność strefy euro, a tym samym zwiększyć pewność co do warunków przyszłego uczestnictwa kraju w unii monetarnej.

Intencją rządu jest możliwie szybkie, ale jednocześnie bezpieczne wprowadzenie euro w Polsce, czego wyrazem są prowadzone prace przygotowawcze. W styczniu 2009 r. rozporządzeniem Rady Ministrów został powołany Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską. W marcu 2009 r. w Ministerstwie Finansów powołane zostało Biuro Pełnomocnika, a w grudniu 2009 r. została ustanowiona międzyinstytucjonalna struktura organizacyjna, w skład której wchodzi Narodowy Komitet Koordynacyjny, Rada Koordynacyjna oraz 8 Zespołów Roboczych. Pracom struktury przewodniczy Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, a współprzewodniczy Pełnomocnik Zarządu Narodowego Banku Polskiego ds. Wprowadzenia Euro. W prace struktury zaangażowanych jest ponad 30 instytucji, w tym Ministerstwo Finansów i Narodowy Bank Polski. 26 października 2010 r. rząd przyjął Ramy Strategiczne Narodowego Planu Wprowadzenia Euro. W dokumencie doprecyzowano, wskazane w *Uwarunkowaniach Mapy Drogowej*, uwarunkowania formalne akcesji Polski do strefy euro oraz przedstawiono możliwe scenariusze wypełnienia przez Polskę kryterium kursu walutowego. Ponadto zawarto w nim ramowy harmonogram działań przygotowawczych do pełnej integracji Polski ze strefą euro. Kontynuowanie działań przygotowawczych w warunkach niepewności co do ostatecznego terminu przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty ma na celu zapewnienie gotowości pod względem organizacyjnym do integracji walutowej w momencie, gdy zostaną spełnione warunki bezpiecznego uczestnictwa w ERM II i strefie euro. Nie bez znaczenia dla polskiej drogi do euro jest także ustabilizowanie się sytuacji ekonomicznej w obszarze wspólnej waluty, czemu służyć mają wspomniane nowe zasady koordynacji polityki gospodarczej i mechanizm kryzysowy.

Kalendarz działań na najbliższe miesiące przewiduje w szczególności identyfikację zakresu niezbędnych przygotowań do wprowadzenia euro oraz określenie ich ram czasowych. Wyniki tej fazy przygotowań będą determinować działania w następnych etapach procesu integracji walutowej. Szczegółowy harmonogram tych działań zostanie opublikowany w aktualizacji (i konkretyzacji) *Ram Strategicznych*, przygotowywanej – wzorem innych krajów UE – w postaci Narodowego Planu Wprowadzenia Euro (NPWE), który będzie opracowywany przez międzyinstytucjonalną strukturę organizacyjną w 2011 r. W miarę potrzeby NPWE będzie aktualizowany.

## **I.3. Cele polityki gospodarczej**

Głównym celem polityki gospodarczej rządu w średnim okresie jest stworzenie warunków do szybkiego i zrównoważonego wzrostu, przy zapewnieniu optymalnego tempa konsolidacji finansów publicznych. W niniejszym rozdziale określone zostały najważniejsze działania zmierzające do realizacji tego celu. Działania w ramach polskiej polityki gospodarczej są spójne z priorytetami wyznaczonymi w strategii *Europa 2020*, odzwierciedlonymi w *Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”*. W tym kontekście rząd docenia znaczenie zapewnienia adekwatnych nakładów, w szczególności na badania i rozwój.

### **1) Konsolidacja fiskalna**

Celem rządu jest zlikwidowanie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. oraz zapewnienie stabilności finansów publicznych w długim okresie. Realizacja tego celu wymaga m.in. wzmocnienia ram instytucjonalnych prowadzenia polityki fiskalnej. Niektóre istotne zapisy, dotyczące m.in. ograniczenia nowych wydatków jednostek sektora finansów publicznych, zostały już wprowadzone nowelizacją ustawy o finansach publicznych w grudniu 2010 r. Kluczową zmianą w stosunku do obecnych ram fiskalnych będzie położenie większego nacisku na saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych poprzez wprowadzenie trwałej reguły wydatkowej. Prowadzone są prace nad projektem takiej reguły oraz propozycjami działań służących usprawnieniu procesu tworzenia budżetu i sprawozdawczości, które warunkują efektywną implementację tej trwałej reguły wydatkowej.

### **2) Prywatyzacja i poprawa zarządzania aktywami Skarbu Państwa**

Działania w tym obszarze mają na celu usprawnienie i podniesienie efektywności procesów prywatyzacyjnych, zakończenie przekształceń własnościowych w części branż i sektorów oraz zwiększenie efektywności nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa. Podejmowane wysiłki będą prowadzić do przyspieszenia rozwoju i modernizacji przedsiębiorstw oraz przyczynią się do wzmocnienia konkurencyjności gospodarki polskiej. Zadania te będą realizowane m.in. poprzez prowadzenie prywatyzacji zgodnie z *Planem prywatyzacji na lata 2008-2011*.

### **3) Poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej**

Działania na rzecz dalszego usuwania barier rozwoju przedsiębiorczości będą przede wszystkim obejmowały zmniejszenie obciążeń administracyjnych i skrócenie czasu trwania postępowań administracyjnych oraz poprawę systemu prawno-instytucjonalnego (poprzez m.in. przegląd i uproszczenie prawa gospodarczego oraz ulepszenie procesu stanowienia prawa). Podniesieniu jakości usług świadczonych przez administrację oraz usprawnieniu jej komunikacji z otoczeniem służyć będzie szersze wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Działania te stworzą również podstawę do implementacji nowej polityki innowacyjności, obejmującej promocję kreatywności i współpracy oraz postaw proinnowacyjnych sektorów przedsiębiorstw, edukacji, nauki oraz administracji, a także wsparcie realizacji tego typu pomysłów.

### **4) Wzrost aktywności zawodowej**

Zmiany w strukturze demograficznej społeczeństwa i dążenie do zachowania równowagi systemu ubezpieczeń społecznych wymagają m.in. zwiększenia aktywności zawodowej Polaków. Podniesieniu poziomu zatrudnienia służyć będzie m.in. zwiększenie opłacalności podejmowania pracy poprzez racjonalizację systemu zasiłków i świadczeń społecznych oraz ułatwienie godzenia życia zawodowego i rodzinnego.

## **II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza**

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

W I połowie 2010 r. utrzymywało się stosunkowo wysokie tempo wzrostu aktywności w gospodarce światowej, szybko rosły obroty światowego handlu i produkcja przemysłowa. W drugiej połowie ub. r. skala ożywienia była już wolniejsza, niemniej w całym 2010 r. odnotowano silne odbicie wzrostu światowego PKB, w dużej mierze za sprawą krajów *emerging markets* i rozwijających się. Na tym tle stosunkowo słabo wypadło ożywienie koniunktury w strefie euro i – w efekcie – w UE, na którą przypada blisko 80% polskiego eksportu. PKB w UE, pomimo silnej recesji rok wcześniej (spadek o 4,2%), zwiększył się w 2010 r. tylko o 1,8%, tj. mniej od długookresowej średniej z okresu sprzed kryzysu. Import UE, który jest głównym składnikiem szerszego indykatora popytu na polskie towary i usługi wzrósł o 9,0%, tj. silniej niż średnio przed kryzysem, lecz nie odrobił całości strat poniesionych w 2009 r. Istotny z punktu widzenia polskich eksporterów był zwłaszcza silny wzrost obrotów handlowych Niemiec, które są głównym partnerem handlowym Polski.

Relatywnie dobre wyniki gospodarki polskiej – realne tempo wzrostu PKB przyspieszyło w 2010 r. do 3,8% – pozwoliły na stopniowe domykanie się luki produktowej, zdefiniowanej jako odchylenie bieżącej aktywności gospodarczej od długookresowego trendu. Od II kw. 2010 r. w Polsce obserwujemy już wzrostową fazę cyklu koniunkturalnego, jednak luka produktowa pozostała ujemna. Skutkiem światowego kryzysu gospodarczego było spowolnienie potencjalnego tempa wzrostu gospodarki polskiej z ok. 4,7% w szczycie koniunktury do nieco poniżej 4,0% w 2010 r.

W 2010 r. miały miejsce istotne zmiany kwartalnego tempa wzrostu PKB (oczyszczonego z wahań sezonowych). Najgorszy pod tym względem był I kwartał, kiedy niekorzystne warunki pogodowe opóźniły rozpoczęcie inwestycji budowlanych, przez co tempo wzrostu obniżyło się do 0,6% kw/kw. Zaległości inwestycyjne były nadrabiane w II kw., dzięki czemu tempo wzrostu PKB przyspieszyło do 1,1% kw/kw. Tempo to zostało utrzymane także w III kw. (1,2% kw/kw), by nieco zwolnić w IV kw. (0,8% kw/kw). W dużym stopniu odzwierciedlało to dynamikę konsumpcji prywatnej (1,1% kw/kw w III kw. i 0,7% kw/kw w IV kw. 2010 r.).

Źródłami wzrostu gospodarczego w 2010 r. były przede wszystkim odbudowa zapasów oraz konsumpcja prywatna. Po najsilniejszym w historii spadku (o 11,3 mld zł w 2009 r.) przedsiębiorstwa w 2010 r. odbudowywały swoje zapasy, których poziom na koniec roku osiągnął historyczne maksimum. Przyrost zapasów wyniósł 13,8 mld zł, dzięki czemu kontrybucja tej kategorii we wzrost PKB w 2010 r. wyniosła 1,9 pkt. proc. Obok zapasów, kluczowym czynnikiem wzrostu PKB była konsumpcja indywidualna, która w 2010 r. wzrosła o 3,2% (2% w 2009 r.), podwyższając wzrost PKB o 2,0 pkt. proc. Stosunkowo wysokie tempo wzrostu konsumpcji było możliwe dzięki zwiększającemu się zatrudnieniu i rosnącym dochodom z pracy.

Rok 2010 nie przyniósł natomiast poprawy aktywności inwestycyjnej: nakłady brutto na środki trwałe były o 2% niższe niż w 2009 r. Wiązało się to z niskim popytem inwestycyjnym sektora prywatnego, mimo wyraźnej poprawy koniunktury gospodarczej oraz bardzo dobrych wyników finansowych przedsiębiorstw. W 2010 r. inwestycje dużych i średnich przedsiębiorstw obniżyły się o 3,2% r/r, przy czym najgłębszy spadek odnotowano w przypadku inwestycji w maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia (o 8,6%). Wyraźną poprawę zaobserwowano z kolei w nakładach inwestycyjnych na środki transportu (wzrost o 29,4%). Ograniczeniu skali spadku inwestycji ogółem sprzyjały natomiast wysokie nakłady brutto na środki trwałe sektora publicznego. Kluczową rolę odegrały w tym przypadku inwestycje infrastrukturalne, które znalazły odzwierciedlenie we wzroście produkcji budowlanej.

Ożywienie gospodarcze u głównych partnerów handlowych Polski przyczyniło się do odbudowy eksportu, który w całym 2010 r. wyniósł ok. 146,4 mld EUR, przewyższając wcześniejszy rekordowy poziom z 2008 r. Inaczej niż w 2009 r., kontrybucja eksportu netto we wzrost PKB była jednak w 2010 r. ujemna i wyniosła -0,3 pkt. proc. Duża importochłonność produkcji eksportowej i rozpoczęty w I kw. ub. r. proces odbudowy (również dość importochłonnych) zapasów zaowocowały bowiem nieznacznie szybszym wzrostem importu. Jednocześnie, w porównaniu do 2009 r., aprecjacja złotego oddziaływała w kierunku pogorszenia konkurencyjności cenowej krajowych producentów. Do zwiększenia skali nierównowagi zewnętrznej przyczynił się również spadek nadwyżki transferów bieżących, spowodowany głównie mniejszą skalą napływu transferów prywatnych. Poprawiające się wyniki finansowe przedsiębiorstw bezpośredniego inwestowania znalazły natomiast odzwierciedlenie w utrzymującym się wysokim deficycie dochodów. W rezultacie, w całym 2010 r. szacowany deficyt rachunku bieżącego wzrósł do 3,3% PKB z 2,1% PKB w 2009 r. Był on w ok. 90% finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi i środkami na rachunku kapitałowym, na którym klasyfikowana jest większość europejskich funduszy strukturalnych.

Odbudowa popytu zewnętrznego stanowiła jeden z głównych motorów wzrostu produkcji przemysłowej, w szczególności przetwórczej. W 2010 r. produkcja przemysłowa zwiększyła się realnie o 9,8%, wobec spadku o 4,5% w 2009 r. W grudniu 2010 r. poziom produkcji sprzedanej przemysłu (oczyszczonego z wahań sezonowych) był już o 19,4% większy niż na początku fazy ożywienia, tj. w styczniu 2009 r. Największy wzrost odnotowano w branżach kierujących znaczną część swojej produkcji na rynki zagraniczne, m.in. przemyśle samochodowym, elektrycznym, elektronicznym i metalowym. W niektórych z tych branż w czasie kryzysu miało jednak miejsce głębokie załamanie produkcji; wysokie tempo odbudowy wynika więc częściowo z efektu niskiej bazy. W trendzie wzrostowym utrzymała się również produkcja w ważnym dziale przetwórstwa przemysłowego, jakim jest przemysł spożywczy, który w większym stopniu uzależniony jest od popytu krajowego i w którym nie odnotowano spadku produkcji w 2009 r.

Poprawa aktywności gospodarczej w 2010 r. pozytywnie wpłynęła na wzrost popytu na pracę. Liczba pracujących<sup>3</sup> zwiększyła się o 0,6%, przy czym wzrost ten w całości był związany z bardzo wysokim przyrostem popytu na pracę w sektorze usług (o 3,0%), który zdołał z nadwyżką zrekompensować ograniczenie popytu na pracę w sektorze przemysłowym i rolniczym. W 2010 r. rosła zarówno liczba pracujących na własny rachunek, jak i liczba osób zatrudnionych na etat. Podobnie jak w zdecydowanej większości państw członkowskich UE-27, również w Polsce rosła liczba zatrudnionych na czas określony przy równoczesnym spadku liczby osób zatrudnionych na czas nieokreślony. Pomimo odbudowy popytu na pracę, w 2010 r. miał miejsce wysoki wzrost bezrobocia. Średnioroczna stopa bezrobocia<sup>4</sup> zwiększyła się o 1,5 pkt. proc. – do 9,6%, poziomu przeciętnego na tle UE-27. Istotny wzrost aktywności zawodowej sprawił, że – mimo zwiększenia popytu na pracę – wskaźnik zatrudnienia<sup>5</sup> utrzymał się na poziomie sprzed roku (50,4%).

Obserwowana w 2010 r. poprawa sytuacji na rynku pracy dokonywała się przede wszystkim poprzez wzrost zatrudnienia, przy ograniczonej presji płacowej. Relatywnie niskie tempo wzrostu wynagrodzeń było m.in. wynikiem wciąż relatywnie wysokiego poziomu bezrobocia, które ogranicza siłę przetargową pracowników w negocjacjach płacowych.

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2010 r. wyniósł 2,6%, choć inflacja kształtowała się powyżej celu inflacyjnego (tj. 2,5%) tylko w pierwszym i czwartym kwartale ub. r. Główną przyczyną wzrostu inflacji w ostatnim kwartale 2010 r. były skokowe wzrosty cen żywności i surowców energetycznych na rynkach światowych oraz zwiększenie awersji do ryzyka na globalnych rynkach finansowych, skutkujące osłabieniem złotego i związanym z tym wzrostem cen importu. Wzrostowi bieżącego wskaźnika inflacji nie towarzyszył jednak wzrost presji popytowej: inflacja bazowa po wyłączeniu cen żywności i energii pozostawała na niskim poziomie i na koniec 2010 r. wyniosła 1,6%. Czynniki podażowe, obok tych o charakterze jednorazowym (np. podwyżki opłat mieszkaniowych, wzrost taryf na energię elektryczną, zmiana stawek VAT), przyczyniły się do przyspieszenia inflacji również w pierwszych miesiącach 2011 r.

Umiarkowane tempo wzrostu gospodarczego, towarzysząca mu ograniczona presja płacowa i inflacyjna oraz utrzymujące się ryzyko osłabienia wzrostu gospodarczego na świecie zadecydowały o kontynuowaniu przez Radę Polityki Pieniężnej (RPP) łagodnej polityki monetarnej. Jej efektem było utrzymanie w 2010 r. stóp procentowych NBP bez zmian, w tym głównej stopy procentowej – stopy referencyjnej na rekordowo niskim poziomie 3,5%. W styczniu 2011 r., wobec ryzyka narastania presji inflacyjnej w średnim okresie oraz możliwości utrwalenia się podwyższonych oczekiwań inflacyjnych, RPP rozpoczęła cykl zacieśniania polityki pieniężnej, podnosząc stopy procentowe o 0,25 pkt. proc. W kwietniu stopy procentowe NBP wzrosły ponownie o 0,25 pkt. proc., w tym stopa referencyjna do poziomu 4,0%

Kurs złotego do euro był w 2010 r. bardzo zmienny, a źródłem jego wahań były głównie czynniki o charakterze globalnym. Do początku kwietnia ub. r. złoty systematycznie zyskiwał na wartości. Umocnieniu polskiej waluty sprzyjał w tym okresie spadek awersji do ryzyka na światowych rynkach finansowych oraz pozytywna ocena fundamentów polskiej gospodarki przez zagranicznych inwestorów, odzwierciedlana publikacją korzystnych danych makroekonomicznych. Gwałtowne pogorszenie nastrojów na rynkach finansowych, wywołane problemami fiskalnymi Grecji, doprowadziło do osłabienia złotego w II kw. 2010 r. W dalszej części roku, wraz z ponownym spadkiem globalnej awersji do ryzyka i rosnącym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych polskim rynkiem długu, sytuacja na krajowym rynku walutowym ustabilizowała się. Kolejna fala niepokoju na rynkach finansowych, wywołana problemami fiskalnymi Irlandii oraz narastającymi obawami o sytuację innych peryferyjnych krajów strefy euro, przyczyniła się jednak do osłabienia złotego pod koniec listopada 2010 r.

## **II.2. Scenariusz średniookresowy**

Wśród najważniejszych czynników determinujących ścieżkę wzrostu gospodarczego w Polsce w najbliższych latach należy wymienić rozwój sytuacji gospodarczej u największego partnera handlowego, jakim są pozostałe państwa Unii Europejskiej, skalę i strukturę niezbędnej konsolidacji fiskalnej oraz tendencje demograficzne, w szczególności znaczący ubytek ludności w wieku produkcyjnym. Wszystkie te czynniki będą miały kluczowe znaczenie dla tempa wzrostu PKB, jego struktury, procesów inflacyjnych i rozwoju sytuacji na rynku pracy.

<sup>3</sup> Przeciętna liczba pracujących w wieku 15 lat i więcej, według BAEL.

<sup>4</sup> Bezrobocie według BAEL (15 lat i więcej).

<sup>5</sup> BAEL, 15 lat i więcej.



Bieżące prognozy dotyczące kondycji gospodarki światowej wskazują, że rok 2011 będzie okresem niższego tempa wzrostu globalnego PKB w porównaniu do bardzo dobrych wyników w roku ubiegłym. Dla polskiej gospodarki kluczowym czynnikiem determinującym ścieżkę popytu zewnętrznego będzie sytuacja na rynkach eksportowych. W horyzoncie prognozy przyjęto, że indykatorem tej kategorii jest wzrost importu w UE. W oparciu o dostępne prognozy wzrostu PKB, opublikowane przez instytucje międzynarodowe (MFW, KE), przyjęto, że w 2011 r. tempo wzrostu importu UE zwolni do ok. 6,0%, w porównaniu z 9,0% wzrostem w 2010 r. Oczekuje się, że w latach 2012-2014 dynamika importu UE ustabilizuje się na podobnym poziomie. Powyższe założenia zostały jednak przygotowane bez uwzględnienia, trudnych do oszacowania, skutków trzęsienia ziemi i tsunami w Japonii dla światowego handlu.

Oczekiwana ścieżka wzrostu popytu zewnętrznego znajduje odzwierciedlenie w prognozowanych wynikach polskiego eksportu. W okresie prognozy realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej będzie się stopniowo zmniejszać, jednak wciąż pozostanie wyższe niż tempo wzrostu rynków eksportowych. Oznacza to podtrzymanie obserwowanej od 2000 r. tendencji rosnącego udziału polskiej produkcji w imporcie największych partnerów handlowych. Wynika to m. in. z wyższego niż w tych krajach tempa wzrostu produktywności i potencjalnego PKB w Polsce. W przeszłości polscy eksporterzy potrafili zwiększyć swój udział w zagranicznych rynkach zbytu nawet przy stosunkowo silnym kursie polskiej waluty, który obniżał ich konkurencyjność cenową. Wraz z postępującą konwergencją realną znaczenie wyżej wspomnianych czynników będzie maleć i udział polskiego eksportu w popycie zagranicznym zacznie się stopniowo stabilizować.

Bardzo dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw za 2010 r. oraz wyniki badań koniunktury wskazujące na rosnący stopień wykorzystania mocy produkcyjnych i malejący odsetek przedsiębiorstw zgłaszających problemy z niedostatecznym popytem krajowym i zagranicznym pozwalają w roku bieżącym, po dwóch latach spadków, oczekiwać wzrostu inwestycji prywatnych. Szacuje się, że wzrost ten będzie jednak jeszcze nieduży i nie przekroczy 5,0%. Wyraźnego przyspieszenia spodziewać się natomiast należy w roku kolejnym, co będzie związane głównie z zakładaną stabilizacją sytuacji gospodarczej na świecie i wynikającą z tego redukcją niepewności w działalności gospodarczej. W horyzoncie prognozy udział inwestycji prywatnych w PKB będzie stopniowo powracać do poziomów notowanych w latach 2007-2008. Z kolei poziom inwestycji publicznych będzie zdeterminowany, z jednej strony, ograniczeniami wynikającymi z podejmowanych działań konsolidacyjnych, z drugiej – wykorzystaniem środków pochodzących z UE na finansowanie wydatków infrastrukturalnych, których wpływ na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jest neutralny. Zakłada się, że największy przyrost inwestycji z funduszy unijnych będzie miał miejsce w roku bieżącym i pozwoli osiągnąć rekordowy (ok. 6,6%) udział inwestycji sektora publicznego w PKB. W latach kolejnych udział inwestycji publicznych w PKB będzie spadał, by w horyzoncie prognozy wynieść ok. 4,6%, wciąż znacznie powyżej średniej z lat 2001-2006 (tj. 3,5% PKB) i o ok. 2 pkt. proc. powyżej średniego poziomu w Unii Europejskiej.

Poprawa koniunktury gospodarczej, w tym rosnący popyt inwestycyjny, będzie pozytywnie wpływać na wzrost popytu na pracę. Istotnym ograniczeniem podażowym będą natomiast niekorzystne tendencje demograficzne. Uwzględniając przewidywany ubytek ludności w wieku produkcyjnym, należy się spodziewać, że podaź pracy będzie się obniżać. Konsekwencje tych niekorzystnych tendencji będą częściowo ograniczane przez zakładany wzrost aktywności zawodowej, wynikający m. in. z poprawy warunków płacowych, dalszego wzrostu udziału populacji w wieku 25-44 lat w strukturze ludności w wieku produkcyjnym oraz znaczącego ograniczenia przywilejów uprawniających do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Niemniej, istotny ubytek ludności w wieku produkcyjnym, pomimo rosnącej stopy zatrudnienia, będzie stanowił znaczącą barierę wzrostu liczby osób pracujących i w związku z tym w kolejnych latach spodziewane jest stopniowe spowolnienie tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej. Uwzględniając oczekiwane tempo wzrostu pracujących przy jednoczesnym ubytku ludności w wieku produkcyjnym szacuje się, że stopa bezrobocia wyniesie ok. 9,3% w 2011 r. W kolejnych latach będzie się ona stopniowo obniżać i w 2014 r. osiągnie poziom nieznacznie powyżej 8%.

Wraz z oczekiwaną poprawą sytuacji na rynku pracy prognozowane jest przyspieszenie tempa wzrostu wynagrodzeń, do czego będzie się także przyczyniać wspomniany spadek podaży pracy. Mimo zakładanego wzmocnienia pozycji pracowników w negocjacjach płacowych, przewidywany wzrost płac nie powinien przekroczyć poziomów ze szczytu koniunktury w latach 2006-2008. Tempo wzrostu wynagrodzeń w skali całej gospodarki będzie uwarunkowane wzrostem wydajności pracy oraz zamrożeniem funduszu płac (w ujęciu nominalnym) dla większości jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2011 i 2012. W kolejnych latach planowany wzrost funduszu płac w tych jednostkach wyniesie realnie 1%.

Sytuacja na rynku pracy oraz prognozowany wzrost płac pozwolą w 2011 r. na pewne przyspieszenie wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, jednak z powodu wzrostu inflacji realny wzrost dochodów nie przekroczy 3,0%. Przy założeniu niewielkiego spadku stopy oszczędności, prognozowany realny wzrost spożycia gospodarstw domowych w 2011 r. wynosi 3,2%. W 2012 r. realne tempo wzrostu popytu konsumpcyjnego ze strony gospodarstw domowych powinno przyspieszyć, m. in. w związku z organizacją EURO2012 – szacowany wpływ organizacji tej imprezy na konsumpcję prywatną może wynieść do 0,5 pkt. proc. W kolejnych latach tempo wzrostu spożycia prywatnego powinno ustabilizować się na poziomie ok. 3,8%.

W przypadku spożycia publicznego, należy się spodziewać obniżenia jego dynamiki, co wiąże się z procesem redukcji nadmiernego deficytu. W 2011 r. wkład spożycia publicznego we wzrost PKB będzie o ok. 1/5 niższy niż w 2010 r., w 2012 roku będzie bliski zeru, a w kolejnych latach udział tej kategorii makroekonomicznej w PKB będzie spadać, generując nieznaczny dodatni wkład we wzrost PKB.

Znacznie niższy niż w 2010 r. wkład we wzrost PKB będą miały także zmiany zapasów. Ich rekordowy wkład w ub. r. był związany ze znaczącym przyspieszeniem popytu finalnego w stosunku do poziomu z 2009 r.: stan zapasów w gospodarce uległ dostosowaniu proporcjonalnie do wzrostu popytu. Oczekuje się, że w kolejnych latach tempo wzrostu popytu finalnego będzie względnie stałe, a udział zapasów w tej kategorii ekonomicznej będzie się stopniowo stabilizować. W konsekwencji, w 2011 r. wkład we wzrost PKB ze strony zmiany zapasów wyniesie już tylko 0,2 pkt. proc., by w horyzoncie prognozy ustabilizować się na poziomie neutralnym dla tempa wzrostu gospodarczego.

Ożywienie popytu finalnego będzie podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce. Struktura popytu finalnego, z relatywnie dużym udziałem importochłonnego eksportu i inwestycji, skutkować będzie ujemną kontrybucją eksportu netto we wzrost PKB w okresie 2011-2012. W kolejnych latach, wraz ze stopniową stabilizacją w PKB poszczególnych komponentów popytowych, wkład we wzrost gospodarczy ze strony eksportu netto powinien być neutralny.

Podsumowując, oczekiwania dotyczące kształtowania się składowych PKB wskazują, że wzrost gospodarczy w Polsce w 2011 r. będzie o ok. 0,2 pkt. proc. wyższy niż w 2010 r. W kolejnym roku, pomimo znacznego ograniczenia wkładu we wzrost ze strony popytu publicznego, oczekiwane przyspieszenie popytu prywatnego powinno przyczynić się do utrzymania realnego tempa wzrostu PKB na poziomie z 2011 r. W 2013 r. oczekuje się przejściowego spowolnienia realnego tempa wzrostu PKB do ok. 3,7%. W kolejnym roku prognozy, przy oczekiwanej stabilizacji tempa wzrostu popytu konsumpcyjnego gospodarstw domowych oraz stopniowej stabilizacji udziału inwestycji prywatnych w PKB, tempo wzrostu gospodarczego zbliży się do średniej długookresowej i wyniesie ok. 3,9%.

Wraz z przyspieszeniem tempa wzrostu popytu krajowego zwiększać się będzie deficyt na rachunku obrotów bieżących. Skala przyrostu nierównowagi zewnętrznej pozostanie jednak umiarkowana, bowiem wzrost deficytu obrotów towarowych powinien zostać w części zrekomensowany zwiększeniem się nadwyżki transferów bieżących, co będzie wynikać głównie z większego napływu środków z budżetu UE. Na wysokim poziomie powinno się utrzymać ujemne saldo dochodów, determinowane w dużej mierze dochodami osiąganymi przez zagranicznych inwestorów bezpośrednich. Przewiduje się, że deficyt rachunku bieżącego wzrośnie do 3,4% PKB w 2011 r. i 3,6% PKB w 2012 r. W dwóch kolejnych latach (wraz ze spadkiem deficytu handlowego) prognozowana jest jego stabilizacja na poziomie 3,4% PKB. W horyzoncie prognozy deficyt na rachunku obrotów bieżących będzie w większości finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi i środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi).

Zgodnie z prognozą, przejściowy wzrost inflacji do 3,5% w 2011 r. będzie przede wszystkim wynikać z silnego wzrostu cen surowców energetycznych i produktów rolnych na rynkach światowych. Presję inflacyjną mogą również wzmacniać rosnące oczekiwania płacowe. W kolejnych latach, w wyniku stabilizacji cen surowców, stopniowej aprecjacji waluty krajowej oraz rozpoczętego w 2011 r. cyklu zacieśniania polityki pieniężnej, inflacja powinna się stopniowo obniżać. W rezultacie prognozowana w 2014 r. inflacja jest spójna z poziomem celu inflacyjnego NBP (2,5%).

Przewidywany przebieg procesów inflacyjnych wskazuje, że w latach 2011-2012 proces zaostrzania polityki pieniężnej przez RPP będzie kontynuowany. Tempo i skala podwyżek stóp procentowych NBP będą determinowane przez postępujące ożywienie gospodarcze, konsolidację finansów publicznych, poprawę sytuacji na rynku pracy oraz kształtowanie się kursu walutowego i oczekiwań inflacyjnych. Po stronie czynników

zagranicznych istotne będą natomiast decyzje głównych banków centralnych na świecie w zakresie polityki pieniężnej. W kolejnych latach prognozy przewidywana jest stabilizacja stopy referencyjnej NBP na poziomie ok. 4,5%.

W całym horyzoncie prognozy oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego. Stopniowemu umacnianiu się polskiej waluty będą sprzyjały silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym relatywnie stabilny deficyt na rachunku obrotów bieżących, napływ inwestycji zagranicznych oraz spadek premii za ryzyko, związany z ograniczeniem nierównowagi finansów publicznych. Istotnym czynnikiem ryzyka dla prognozy kursu złotego pozostaje jednak niepewność na światowych rynkach finansowych, a w szczególności ewentualny nagły wzrost awersji do ryzyka.

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

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

Obecna nierównowaga fiskalna stanowi jedno z poważniejszych zagrożeń rozwojowych Polski, ograniczających możliwości budowy nowych przewag konkurencyjnych naszej gospodarki. Zlikwidowanie nadmiernego deficytu, ograniczenie narastania zadłużenia oraz zmniejszenie, a następnie ustabilizowanie deficytu strukturalnego na poziomie średniookresowego celu budżetowego należą do najważniejszych zadań rządu, realizacja których zwiększy stabilność polskich finansów publicznych. Zarówno termin likwidacji nadmiernego deficytu (2012 r.), jak i skala koniecznych działań stawiają Polskę wśród liderów konsolidacji budżetowej.

Dla realizacji tych celów kluczowe będzie dalsze wzmocnienie ram instytucjonalnych prowadzenia polityki fiskalnej. Niektóre istotne zapisy, dotyczące m.in. ograniczenia nowych wydatków jednostek sektora finansów publicznych, zostały już wprowadzone nowelizacją ustawy o finansach publicznych w grudniu 2010 r. Zasadniczą zmianą w stosunku do obecnych ram fiskalnych będzie położenie większego nacisku na saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych poprzez wprowadzenie nowych reguł dla podsektora instytucji samorządowych oraz nowej, trwałej reguły wydatkowej, zapewniającej stabilizację finansów publicznych. W celu stworzenia warunków dla efektywnego wprowadzenia tej reguły w życie przygotowywane są propozycje niezbędnych działań służących usprawnieniu procesu tworzenia budżetu i sprawozdawczości.

#### **III.2. Działania podjęte w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu**

Zgodnie z rekomendacjami Rady, Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwały. W lutym 2010 r. Komisja Europejska oceniła, że Polska podjęła działania w celu redukcji nadmiernego deficytu do 2012 r. W szczególności, rząd przyjął budżet na 2010 r., bazujący na ostrożnych założeniach makroekonomicznych i zawierający pierwsze elementy konsolidacji fiskalnej, a także wzmocnił ramy fiskalne i zainicjował prace nad regułą wydatkową. W 2011 r. Komisja, w nawiązaniu do swoich wysokich prognoz deficytu dla Polski opublikowanych na jesieni 2010 r., wystosowała do Polski list, w którym poprosiła o wskazanie działań zapewniających zlikwidowanie nadmiernego deficytu zgodnie z rekomendacjami Rady. W odpowiedzi Polska przedstawiła w marcu, przyjęte przez Komisję i Radę Ecofin, informacje o podejmowanych działaniach w celu ograniczenia nadmiernego deficytu w wyznaczonym przez Radę terminie.

Sposób przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej ma decydujące znaczenie dla osiągnięcia pożądaných rezultatów. Analizując doświadczenia innych krajów<sup>6</sup> można zauważyć, że najbardziej korzystnym scenariuszem jest przeprowadzenie konsolidacji skupionej na stronie wydatkowej. Z prognozowanych efektów działań konsolidacyjnych na lata 2011-2012 wynoszących 4,6 pkt. proc. jedynie 0,8 pkt. proc. wynika ze wzrostu stawek podatkowych, ograniczenia ulg i innych zmian podatkowych. Jednym z istotniejszych elementów konsolidacji jest wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej i rozszerzenie jej stosowania na pozostałą, w stosunku do budżetu państwa, część sektora finansów publicznych, która znajduje się pod bezpośrednią kontrolą rządu.

Poniżej przedstawiono działania podjęte przez Polskę w 2010 r. oraz wdrażane w 2011 r. w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu.

---

<sup>6</sup> Np. Komisja Europejska, *Public finances in EMU – 2010, European Economy* 4/2010.

- 1) Z dniem 1 stycznia br., zaczęła obowiązywać część zmian wprowadzonych **ustawą o finansach publicznych** z 2009 r. oraz jej nowelizacją przyjętą w końcu 2010 r. Zmiany te oznaczają wdrożenie m.in.
- wydatkowej reguły dyscyplinującej, ograniczającej tempo wzrostu wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków sztywnych, które obejmą także dotychczasowe wydatki sztywne, jeśli determinujący je akt prawny zostanie zmodyfikowany; ewentualny projekt ustawy pociągający za sobą wzrost ww. wydatków wymaga uwzględnienia go w ogólnej puli wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków sztywnych, która nie może rosnąć o więcej niż 1% realnie w skali roku; wydatkowa reguła dyscyplinująca będzie obowiązywać do momentu wydania przez Radę Ecofin decyzji o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski,
  - nowych zasad kształtowania dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy Polska podlega procedurze nadmiernego deficytu. Zgodnie z nimi, Rada Ministrów nie może w tym okresie przyjmować projektów ustaw, których skutkiem mogą być:
    - spadek dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów,
    - wzrost niektórych kategorii wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów. Przepis ten dotyczy następujących kategorii wydatków nieobjętych działaniem reguły dyscyplinującej: obsługa długu publicznego, składka z tytułu środków własnych Unii Europejskiej, obowiązkowe składki wpłacane do organizacji międzynarodowych, realizacja programów finansowanych z udziałem budżetu środków europejskich, wypłaty i obsługa świadczeń rodzinnych, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz finansowanie: składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne, składek na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne, wydatków związanych z wypłatą świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo;
  - planowania wieloletniego również w jednostkach samorządu terytorialnego (JST),
  - wzmocnienia systemu zarządzania płynnością budżetu państwa, polegającego na obowiązku lokowania przez jednostki sektora finansów publicznych wolnych środków na rachunku Ministra Finansów, co poprzez zwiększenie efektywności zarządzania aktywami sektora wpłynie na zmniejszenie długu publicznego i potrzeb pożyczkowych,
  - od 2011 r. – zasady zrównoważonego budżetu bieżącego jednostek samorządu terytorialnego, która będzie sprzyjać poprawie wyniku podsektora instytucji samorządowych. W odniesieniu do podsektora samorządowego, nowa ustawa o finansach publicznych nakłada na władze samorządowe obowiązek zrównoważenia części bieżącej budżetu, począwszy od 2011 r., a od 2014 r. zacznie obowiązywać system indywidualnych limitów zadłużenia. Limity te będą zależeć od możliwości spłaty zadłużenia przez poszczególne jednostki samorządowe i będą obliczane na podstawie średniej z nadwyżek bieżących (powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku) z okresu ostatnich 3 lat;
  - konieczności ustalania dla nowych wydatków, wynikających z przyjmowanych przez Radę Ministrów projektów ustaw, limitów w ujęciu kasowym dla każdego roku przez 10 lat po wejściu w życie danej ustawy. Wymóg ten będzie stosowany również w okresie, w którym Polska nie będzie już podlegać procedurze nadmiernego deficytu,
  - dodatkowego mechanizmu zabezpieczenia finansów publicznych poprzez wprowadzenie warunkowych podwyżek stawek VAT. Gdyby relacja państwowego długu publicznego (według polskiej metodologii) do PKB przekroczyła 55% w 2011 r., nastąpiłyby dwie podwyżki stawek VAT, każda o kolejny 1 pkt proc.: pierwsza od lipca 2012 r., kolejna od lipca 2013 r. Gdyby relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczyła poziom 55% w 2012 r., wtedy pierwsza z wyżej wymienionych podwyżek nastąpiłaby od lipca 2013 r., a kolejna od lipca 2014 r. W każdym przypadku podwyższona stawka VAT byłaby utrzymana maksymalnie przez 3 lata. W horyzoncie prognozy nie przewiduje się jednak sytuacji, w której poziom państwowego długu publicznego w relacji do PKB przekroczy 55%, co oznacza brak konieczności podwyższania stawek VAT po 2011 r.

**2) Zgodnie z ustawą o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej na 2011 r.:**

- podwyższono najwyższą stawkę podatku VAT do 23% (z poziomu 22%) oraz stawkę obniżoną do 8% (z 7%).
- zamrożono fundusz płac w ujęciu nominalnym dla większości jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- obniżono wydatki na niektóre, mało efektywne programy rynku pracy;
- obniżono zasiłki pogrzebowe (od marca br.).

Podwyższone stawki podatkowe będą obowiązywać przez trzy lata jako część planu mającego na celu zlikwidowanie nadmiernego deficytu. Podjęto również inne kroki mające na celu wzmocnienie strony dochodowej budżetu państwa - w przypadku podatku akcyzowego w 2011 r. podwyższono stawkę akcyzy na papierosy (przewiduje się dalszy wzrost od 2012 r.) oraz zniesiono ulgę od biokomponentów dodawanych do paliw silnikowych.

**3) Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych**

Kolejne ważne działanie zmniejszające wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych jest związane z najnowszymi zmianami w systemie emerytalnym. Od 1 maja 2011 r. składka przekazywana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) zostanie zmniejszona z obecnych 7,3% początkowo do 2,3% a docelowo – od 2017 r. – do 3,5% podstawy składki emerytalnej. Pozostała część dotychczasowej składki zostanie zaewidencjonowana w ZUS na specjalnych indywidualnych subkontach i przekazana do wydzielonego funduszu zarządzanego przez ZUS w celu sfinansowania bieżących wypłat.

Obniżenie wysokości składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) przyczyni się do poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych o ok. 0,6% PKB w 2011 r. i kolejne 0,5% (czyli razem 1,1% PKB) w 2012 r.<sup>7</sup> Reformie systemu emerytalnego poświęcono rozdział III.6 niniejszej aktualizacji.

Poniżej przedstawiono wpływ wdrażanych w 2011 r. i planowanych w 2012 r. działań na redukcję nadmiernego deficytu.

Tabela 1. Działania rządu ograniczające deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2011 % PKB	2012 % PKB
<b>Wpływ na wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>			
<b>Podatki ogółem</b>		0,65	0,18
<b>Od produkcji i importu, z tego:</b>	D.2	<b>0,56</b>	<b>0,05</b>
- zmiany w VAT, w tym podniesienie stawek VAT o 1 pkt proc.		0,41	
- ograniczenie możliwości odliczenia podatku VAT naliczonego przy nabyciu samochodów osobowych z homologacją ciężarową i paliwa wykorzystywanego do ich napędu		0,08	
- zniesienie ulgi na biokomponenty w akcyzie		0,06	0,04
- podwyższenie akcyzy na papierosy		0,02	0,02
<b>Od dochodów, majątku, z tego:</b>	D.5	<b>0,09</b>	<b>0,12</b>
- zamrożenie skali w PIT		0,09	0,10

<sup>7</sup> Przy uwzględnieniu dodatkowo oszczędności z tytułu obniżenia kosztów obsługi długu saldo sektora poprawi się w latach 2011-2012 odpowiednio o 0,7% PKB i 1,2% PKB.

	Kod ESA	2011 % PKB	2012 % PKB
- objęcie podatkiem zysków z tzw. lokat jednodniowych			0,02
<b>Składki na ubezpieczenie społeczne, z tego:</b>	D.61	<b>0,64</b>	<b>0,53</b>
- zmiany w systemie emerytalnym (ograniczenie składek do OFE)		0,64	0,53
<b>Wpływ ogółem na dochody</b>		<b>1,29</b>	<b>0,71</b>
<b>Wpływ na wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>			
<b>Koszty pracy + zużycie pośrednie + transfery bieżące, z tego:</b>	D1+P2+D7	<b>-0,46</b>	<b>-0,60</b>
- wydatkowa reguła dyscyplinująca (w tym skutek zamrożenia nominalnego funduszu wynagrodzeń) wraz ze skutkiem nałożenia reguły na nowe wydatki prawnie zdeterminowane i na wydatki elastyczne		-0,46	-0,60
<b>Transfery socjalne, z tego:</b>		<b>-0,70</b>	<b>-0,40</b>
- ograniczenie przywilejów wcześniejszego przejścia na emeryturę (na skutek wprowadzenia emerytur pomostowych)		-0,36	-0,39
- niższe wydatki Funduszu Pracy		-0,28	
- obniżenie wysokości zasiłku pogrzebowego		-0,06	-0,01
<b>Odsetki, z tego:</b>	EDP D.41	<b>-0,02</b>	<b>-0,04</b>
- ograniczenie, w wyniku zmian w systemie emerytalnym, kosztów obsługi długu		-0,02	-0,04
<b>Nowa, dodatkowa reguła ograniczająca deficyt w samorządach</b>			<b>-0,40</b>
<b>Wpływ ogółem na wydatki</b>		<b>-1,18</b>	<b>-1,44</b>
<b>Ogółem</b>			4,62

Źródło: Ministerstwo Finansów.

#### 4) Pozostałe zmiany w systemie podatkowym

Na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących wprowadzono obowiązek posiadania kas fiskalnych dla prawników i lekarzy prowadzących własne praktyki. Zmiana w tym zakresie jest spójna z wdrożeniem w życie zasady jak najszerszej rejestracji obrotu gospodarczego (ograniczeniem szarej strefy).

Ponadto, ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym ograniczono od 2011 r. prawo do odliczeń VAT z tytułu zakupu samochodów osobowych z homologacją ciężarową oraz do odliczania VAT od używanego przez nie paliwa. Zmiana ta ma zapobiec odliczaniu VAT od zakupu samochodów, które w rzeczywistości nie różnią się od wersji osobowych. Od 2013 r. planuje się ponowne umożliwienie odliczania VAT od samochodów osobowych z homologacją ciężarową i paliwa używanego do ich napędu.

W latach 2012-2014 planowane są dalsze zmiany w systemie podatkowym. W szczególności, w 2012 r., podobnie jak w roku bieżącym, przewiduje się podwyżkę akcyzy na wyroby tytoniowe. Z kolei w 2014 r. wygasną podwyżki stawek podatku VAT wprowadzone z mocą od 2011 r. Oznaczać to będzie powrót do stawek 22% (poprzednio 23%) i 7% (poprzednio 8%).

W zakresie podatku PIT od 2012 r. planowana jest zmiana zasad zaokrąglania przychodów z odsetek na rachunkach bankowych, jak również podatku z tego tytułu (z wyjątkiem odsetek od środków na rachunkach

bankowych związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą), co spowoduje konieczność zapłaty podatku niezależnie od wysokości uzyskanego przychodu. W chwili obecnej podatek w przypadku lokat, w określonej wysokości, z codzienną kapitalizacją nie występuje.

Niektóre z podjętych działań ograniczających deficyt mają charakter tymczasowy. Większość wyżej przedstawionych działań została jednak już wdrożona, a rząd jest zdeterminowany wprowadzić je wszystkie. Mając na uwadze efekty tych działań, rząd jest przekonany, że wystarczą one do zlikwidowania nadmiernego deficytu we wskazanym przez Radę terminie, tj. w 2012 r. Jeśli zajdzie potrzeba, rząd jest gotów podjąć dodatkowe środki dla realizacji rekomendacji Rady.

### **III.3. Sytuacja bieżąca i implikacje dla kolejnego budżetu**

W 2010 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 7,9% PKB wobec 7,3% PKB w 2009 r. Pogłębienie nierównowagi finansów publicznych wynikało przede wszystkim ze spadku wpływów z podatków od dochodu i majątku (o ok. 1,8% r/r) oraz niskiego tempa wzrostu składek na ubezpieczenia społeczne (o 3,3% r/r). Deficyt budżetu państwa wzrósł w ujęciu kasowym do 44,6 mld zł wobec 23,8 mld zł w 2009 r., a to pociągnęło za sobą przyrost deficytu w podsektorze centralnym (stanowiącym element sektora instytucji rządowych i samorządowych). Deficyt budżetu państwa w 2010 r. był jednak o 7,6 mld zł niższy (o ok. 0,5% PKB) w porównaniu z poziomem założonym w ustawie budżetowej. Wynik ten osiągnięto mimo jednorazowych wydatków w wysokości ok. 3 mld zł związanych z dwoma ubiegłorocznymi powodziami.

Polska pozostaje beneficjentem netto funduszy unijnych, co pomogło złagodzić negatywne skutki światowego kryzysu. Absorpcja funduszy strukturalnych wymaga jednakże współfinansowania ze strony budżetu państwa i samorządów. To z kolei, wraz z niższymi wpływami z podatków, wyjaśnia, dlaczego deficyt podsektora samorządowego w 2010 r. okazał się wyższy niż w 2009 r.

#### **1) Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych**

Mimo iż polska gospodarka nie doświadczyła recesji, spowolnienie tempa wzrostu PKB w latach 2009-2010 negatywnie wpłynęło na poziom dochodów podatkowych. W największym stopniu efekt spowolnienia gospodarczego widoczny był w dynamice wpływów z podatków dochodowych, szczególnie z podatku CIT, który ze swojej natury jest bardzo wrażliwy na gwałtowne zmiany koniunktury gospodarczej. Odnotowany w latach 2009-2010 nominalny spadek wpływów z podatku CIT oznaczał *de facto* ujemną elastyczność dochodów z CIT w relacji do rosnącego wówczas PKB. W największym stopniu efekt ten widoczny był w 2009 r. Również w 2010 r., mimo znacznie lepszej sytuacji finansowej przedsiębiorstw, nadal obserwowano spadek wpływów z CIT. Spowodowane to było ujemnym dla sektora finansów publicznych saldem rozliczenia rocznego (za 2009 r.) oraz faktem odliczania od bieżących zysków przez przedsiębiorstwa, strat poniesionych podczas spowolnienia gospodarczego. Z uwagi na stosunkowo krótki okres spowolnienia można jednak oczekiwać, że poniesione straty zostały już prawdopodobnie w znaczącej części odliczone i w latach następnych nie będą znacząco pomniejszać wpływów podatkowych. Dodatkowo, od 2011 r. można zakładać znaczną poprawę, dodatniego dla sektora instytucji rządowych i samorządowych, salda rocznego rozliczenia w CIT.

Z podobnych przyczyn, jak w przypadku CIT, nastąpiło w ostatnim roku wyhamowanie tempa wzrostu dochodów z podatku PIT, spowodowane przede wszystkim niższymi niż w latach poprzednich wpływami z podatku od osób prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się według jednolitej stawki 19%. Innym czynnikiem był istotny spadek dochodów z podatku od zysków kapitałowych (podatek giełdowy). Od 2011 r. można jednak spodziewać się przyspieszenia dynamiki wpływów z podatku PIT. Będzie to m.in. wynikiem wzrostu dochodów z podatku płaconego przez przedsiębiorców oraz efektu zamrożenia progów podatkowych i limitów ulg. Ulgi w podatku PIT mają bowiem w zdecydowanej większości charakter limitu kwotowego i przy zakładanym braku ich waloryzacji będą w kilku najbliższych latach w coraz mniejszej proporcji zmniejszać wpływy podatkowe. Efekt ten będzie wzmacniany zmniejszającą się, w wyniku czynników demograficznych, populacją dzieci, na których wychowywanie przysługuje ulga (stanowiąca ponad 80% wszystkich odliczeń dokonywanych z tytułu ulg). W przeciwnym kierunku będą natomiast oddziaływać od 2013 r. skutki, wprowadzonej ustawą reformującą dotychczasowy system emerytalny, ulgi związanej z dobrowolnym oszczędzaniem na indywidualnym koncie zabezpieczenia emerytalnego. Spośród innych źródeł zwiększonych dochodów, w następnych latach należy

spodziewać się znaczącego wzrostu wpływów z podatku od zysków kapitałowych. Przewidywana od 2011 r. poprawa na rynku pracy również wpłynie pozytywnie na wzrost dochodów z PIT poprzez poszerzenie bazy podatkowej.

Spowolnienie gospodarcze w ostatnich 2 latach negatywnie wpłynęło również na dochody z podatku VAT, który jest największym źródłem dochodów budżetu państwa. W okresie spowolnienia spadła elastyczność wpływów z VAT względem bazy podatkowej. Począwszy od 2011 r. przewiduje się już wzrost elastyczności w podatku VAT do średniego poziomu z kilku ostatnich lat, tj. zbliżonego do jedności. Wzrostowi dochodów z VAT w 2011 r. będzie też sprzyjać korzystna struktura wzrostu gospodarczego, napędzanego dynamicznym wzrostem kategorii ekonomicznych, które stanowią główne składniki bazy podatku VAT: konsumpcji prywatnej i inwestycji publicznych. Szczególnie wysoki wzrost inwestycji publicznych związany będzie z przygotowaniem i organizacją mistrzostw Europy w piłce nożnej (EURO 2012), budową infrastruktury drogowej oraz zakładaną najwyższą w historii absorpcją środków unijnych. W latach kolejnych udział inwestycji publicznych w PKB będzie spadał, by w 2014 r. wynieść ok. 4,6%, wciąż znacznie powyżej średniej z lat 2001-2006 (tj. 3,5% PKB) i o ok. 2 pkt. proc. powyżej średniego poziomu w Unii Europejskiej. W zakresie planowanych zmian stawek podatkowych, w 2014 r. planuje się redukcję stawek VAT – z 23% na 22% i z 8% na 7%.

Nowym elementem zwiększającym dochody budżetu państwa będą, prognozowane od 2012 r., dochody z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

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

Głównymi czynnikami wpływającymi, w horyzoncie prognozy, na poziom i strukturę wydatków będą wprowadzone (opis w rozdziale III.2) i planowane zmiany systemowe oraz wydatki infrastrukturalne. Wysokość wydatków infrastrukturalnych będą determinować: realizacja *Programu budowy dróg krajowych na lata 2011-2015*, rozwój dróg lokalnych w ramach *Narodowego programu budowy dróg lokalnych 2009-2011*, inwestycje związane z przygotowaniem do EURO 2012, a także efektywne wykorzystanie środków unijnych w ramach programu operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko*.

Najważniejszym strukturalnym czynnikiem ograniczającym wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie zastosowanie w następnych latach reguły dyscyplinującej w stosunku do części sektora, która pozostaje pod bezpośrednią kontrolą rządu. Z kolei jednostki samorządu terytorialnego (JST) będą zobowiązane przestrzegać dotychczasowych reguł fiskalnych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych, a od 2012 r. także nowych reguł, nad którymi finalizowane są prace. W szczególności, w prognozie salda podsektora samorządowego uwzględniono, że na kolejne lata zostanie zdefiniowana maksymalna relacja deficytu do dochodów JST.

Elementem wzmacniającym efekt reguły dyscyplinującej jest przewidywane utrzymanie w 2012 r. nominalnego zamrożenia funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, natomiast w kolejnych latach wzrost funduszu nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym. Ograniczeniu przyrostu wydatków płacowych w sektorze będzie także sprzyjać planowana redukcja zatrudnienia w administracji publicznej.

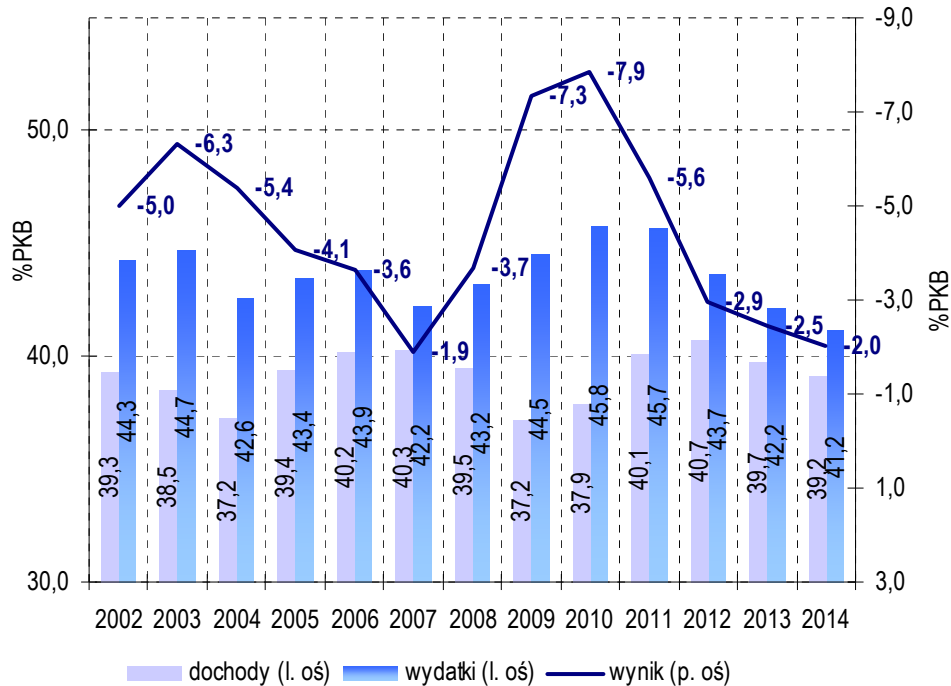
Dodatkowo, na poprawę sytuacji finansów publicznych w horyzoncie prognozy będzie miał wpływ spadek liczby emerytów, m.in. w wyniku ograniczenia możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury, co przełoży się na zmniejszenie wypłat świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ograniczeniu ulegną również wydatki związane z wypłatą zmniejszonego zasiłku pogrzebowego. Ponadto poprawa sytuacji na rynku pracy pozwoli na niższe zaangażowanie środków publicznych wydatkowanych na przeciwdziałanie bezrobociu.

Oceniając skalę ograniczenia wydatków w podsektorze centralnym, należy pamiętać, że przedstawione w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (WPF)* wydatki budżetu państwa dla lat 2011-2014 odpowiadają założeniu, że poziom deficytu budżetu państwa zostanie w tym okresie w pełni zrealizowany. W praktyce wykonanie deficytu budżetu państwa jest jednak regularnie niższe niż limit określony w ustawie budżetowej. Analiza wykonania budżetu w porównaniu z wielkościami planowanymi w latach 2002-2009 wskazuje, iż faktyczne wydatki wyniosły średnio 97,4% planu (w roku 2010 ok. 97,9%). Wykonany wynik budżetu państwa w latach 2002-2009 był z kolei średniorocznie o blisko 5 mld zł lepszy niż planowany. Uwzględniając powyższe tendencje, prognozowany w niniejszej aktualizacji deficyt budżetu państwa jest niższy niż jego maksymalny dopuszczalny limit, przedstawiony w WPF.



W efekcie podjętych działań konsolidacyjnych oraz mając na uwadze dalsze planowane działania i przewidywane uwarunkowania makroekonomiczne, prognozuje się, że deficyt sektora w 2011 r. wyniesie ok. 5,6% PKB, a w kolejnych latach będzie nadal obniżany do ok. 2,9% w 2012 r., ok. 2,5% w 2013 r. i ok. 2,0% w 2014 r. Po zlikwidowaniu nadmiernego deficytu rząd, zgodnie z rekomendacjami Rady z 2009 r., będzie kontynuował konsolidację fiskalną dla osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego 1% PKB.

Wykres 1. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: lata 2002-2009 - Eurostat, lata 2010-2014 - Ministerstwo Finansów.

Tabela 2. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP, % PKB)

	Kod ESA	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (B.9)</b>	<b>S.13</b>	<b>-7,9</b>	<b>-5,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,0</b>
Podsektor centralny	S.1311	-5,9	-4,4	-2,7	-2,5	-2,2
Podsektor lokalny	S.1313	-1,1	-0,8	-0,4	-0,3	-0,2
Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	-0,8	-0,4	0,2	0,3	0,4
<b>Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>	<b>S.13</b>	<b>55,1</b>	<b>54,9</b>	<b>54,1</b>	<b>52,4</b>	<b>50,8</b>

Źródło: 2010 r. – GUS, lata 2011-2014 Ministerstwo Finansów.

### III.4. Wynik strukturalny

Znaczny wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r. był w dużej części spowodowany pogorszeniem dynamiki wpływów podatkowych m. in. wskutek odliczania przez przedsiębiorstwa strat poniesionych w okresie spowolnienia gospodarczego. W prezentowanej metodzie szacunku deficytu strukturalnego nie są jednak uwzględnione krótkookresowe efekty procykliczne elastyczności podatkowych. Metodologiczną słabością wspólnej unijnej metodologii szacowania deficytu strukturalnego jest bazowanie na stałych elastycznościach podatkowych względem PKB. Przy uwzględnieniu rzeczywistych elastyczności

podatkowych (zamiast stałych elastyczności oszacowanych przez OECD) wynik strukturalny w 2010 r. byłby korzystniejszy niż przedstawiono w tabeli 3. Od 2011 r. prognozuje się stałą poprawę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych, również w ujęciu strukturalnym.

Tabela 3. Wynik strukturalny sektora

	% PKB	Kod ESA	2010	2011	2012	2013	2014
1. Wzrost PKB w cenach stałych			3,8	4,0	4,0	3,7	3,9
2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych		EDP B.9	-7,9	-5,6	-2,9	-2,5	-2,0
3. Odsetki		EDP D.41	2,7	2,8	2,8	2,7	2,6
4. Działania jednorazowe			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potencjalny wzrost PKB			3,9	3,8	3,8	3,9	3,9
6. Luka produktowa			-0,4	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
7. Element cykliczny budżetu			-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0
8. Wynik strukturalny (2-7)			-7,7	-5,5	-2,9	-2,4	-2,0
9. Strukturalny wynik pierwotny (8+3)			-5,0	-2,7	-0,1	0,3	0,6

Źródło: Ministerstwo Finansów.

### III.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

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

Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach stopniowego ograniczania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz występowania niepewności na rynkach finansowych wynikającej z rosnącej presji inflacyjnej oraz zagrożenia kryzysem zadłużenia części państw strefy euro. Na rynku krajowym działania związane z ograniczaniem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% powinny mieć istotny wpływ na poziom i kształt krzywej dochodowości, a więc i kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Zmiany relacji długu do PKB w latach 2011-2014 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ok. 88% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych), tempa wzrostu PKB oraz kursu złotego w stosunku do innych walut, w tym zwłaszcza do euro. Istotnym uwarunkowaniem ograniczającym potrzeby pożyczkowe budżetu państwa będzie obniżenie w stosunku do 2010 r. deficytu budżetu państwa, występowanie, począwszy od 2013 r., nadwyżki w budżecie środków europejskich oraz zmniejszenie, począwszy od maja 2011 r., składki emerytalnej przekazywanej do Otwartych Funduszy Emerytalnych, jak również przychody z prywatyzacji.

Na obniżenie potrzeb pożyczkowych w 2011 r. istotny wpływ będzie miała zmiana systemowa polegająca na wprowadzeniu obowiązku lokat wolnych środków wskazanych jednostek sektora finansów publicznych szczebla centralnego na rachunku Ministra Finansów. Umożliwi ona wykorzystanie płynnych środków finansowych sektora finansów publicznych do obniżenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a tym samym zmniejszy różnicę między wartością długu publicznego brutto i netto w kolejnych latach o ok. 15-20 mld zł. Aktualnie wiadomo również, że tegoroczna wpłata z zysku NBP do budżetu państwa (za 2010 r.) będzie o blisko 4,5 mld zł większa od prognozowanej w ustawie budżetowej (1,7 mld zł), co spowoduje odpowiednie zmniejszenie potrzeb pożyczkowych.

Zmiany w zakresie długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wynikały głównie ze wzrostu zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (w związku z programem budowy dróg

krajowych i autostrad) oraz jednostek samorządu terytorialnego. Potrzeby pożyczkowe jednostek samorządu terytorialnego będą także wynikać z realizowanych projektów infrastrukturalnych, współfinansowanych środkami z funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. Po dynamicznym przyroście długu podsektora samorządowego w latach 2009-2010, przewidywane jest zmniejszenie tempa tego przyrostu, spowodowane m.in. wejściem w życie nowych reguł fiskalnych dla jednostek samorządu terytorialnego

W horyzoncie aktualizacji relacja długu do PKB spadnie poniżej 51% według metodologii UE oraz poniżej proggu 50% według metodologii krajowej.

Tabela 4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku, % PKB)

	Kod ESA	2010	2011	2012	2013	2014
<b>1. Dług brutto</b>		55,1	54,9	54,1	52,4	50,8
<b>2. Zmiana relacji długu brutto</b>		4,2	-0,2	-0,8	-1,7	-1,6
<b>Składniki wzrostu długu</b>						
<b>3. Wynik pierwotny</b>		5,2	2,8	0,2	-0,3	-0,6
<b>4. Odsetki</b>	EDP D.41	2,7	2,8	2,8	2,7	2,6
<b>5. Dostosowania stanów i przepływów</b>		-3,7	-5,8	-3,8	-4,2	-3,6
z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		-0,3	-0,2	0,2	0,2	0,0
akumulacja netto aktywów finansowych		-1,3	-1,5	0,3	-0,8	-0,4
w tym: przychody z prywatyzacji		-0,6	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1
różnice kursowe i inne czynniki		-2,1	-4,1	-4,3	-3,6	-3,3
<b>p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)</b>		4,9	5,1	5,1	5,2	5,1
<b>Pozostałe istotne dane</b>						
6. Płynne środki finansowe		3,3	1,7	1,8	1,9	2,0
7. Dług netto		51,8	53,2	52,3	50,5	48,8

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Akumulacja netto aktywów finansowych jest wynikiem działania różnych czynników, do najważniejszych zalicza się wykorzystanie wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością (w 2011 r.), przychody z prywatyzacji (znaczące w latach 2011-2012) oraz kasowy wynik budżetu środków europejskich budżetu państwa (ujemny w latach 2011-2012 oraz dodatni w latach 2013-2014).

### III.6. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych

W kwietniu 2011 r. Prezydent RP podpisał ustawę reformującą dotychczasowy system emerytalny. Podstawowym celem ustawy jest ograniczenie tempa przyrostu państwowego długu publicznego bez negatywnego wpływu na wysokość przyszłych świadczeń uzyskiwanych przez emerytów.

Poczynając od 1 maja 2011 r., składka przekazywana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) zostanie zmniejszona z obecnych 7,3% początkowo do 2,3% a docelowo – od 2017 r. – do 3,5% podstawy składki emerytalnej. Pozostała część dotychczasowej składki zostanie przekazana do wydzielonego funduszu zarządzanego przez ZUS w celu sfinansowania bieżących wypłat emerytur. Składki rejestrowane będą na indywidualnych kontach emerytalnych indeksowanych raz do roku średnią krocząca 5-letniego wskaźnika nominalnego wzrostu PKB. W momencie osiągnięcia wieku emerytalnego przez osobę ubezpieczoną wartość tego konta podzielona przez dalszą oczekiwaną długość życia powiększy

wysokość emerytury. Środki rejestrowane na subkoncie w ZUS będzie można dziedziczyć na takich samych zasadach, jakie obecnie obowiązują w OFE.

Refundacja przez budżet państwa składki przekazywanej do OFE zmniejszy się w 2011 r. o 0,6% PKB, a w 2012 r. o kolejne 0,5% PKB (czyli razem o 1,1% PKB). Przy uwzględnieniu dodatkowo oszczędności z tytułu obniżenia kosztów obsługi długu, saldo sektora poprawi się w 2011 r. o 0,7% PKB, a w 2012 r. o 1,2% PKB. Wpływ modyfikacji systemu emerytalnego na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie w latach 2013-2014 ograniczony w wyniku wprowadzenia ulg podatkowych wdrażanych w ramach tej modyfikacji. Saldo sektora, po uwzględnieniu ulg, które zaczną mieć skutek dla budżetu od 2013 r., poprawi się w latach 2013-2014 o 1,1% PKB. W efekcie tych zmian odpowiednio zmniejszą się potrzeby pożyczkowe netto Skarbu Państwa.

Dokończenie reformy emerytalnej, w tym przegląd efektywności II filaru emerytalnego, było jednym z działań ujętych w *Planie rozwoju i konsolidacji finansów 2010-2011* ze stycznia 2010 r., zaprezentowanym w poprzedniej aktualizacji Programu. W horyzoncie obecnej aktualizacji realizowane będą też inne działania przewidziane w *Planie*, o pozytywnym wpływie na sektor instytucji rządowych i samorządowych. Dotyczy to m.in. ewolucyjnej reformy systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników. Obecnie składki na ubezpieczenia zdrowotne są finansowane z budżetu państwa, niezależnie od osiąganych przez rolników przychodów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z października 2010 r. uznał przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia zdrowotne rolników za sprzeczne z Konstytucją. W rezultacie, powinny one ulec zmianie w ciągu najbliższego roku.

Ponadto trwają prace nad reformą zabezpieczenia społecznego służb mundurowych. W *Planie* zapowiedziano też istotne przyspieszenie prywatyzacji przedsiębiorstw Skarbu Państwa. W 2010 r. przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa przekroczyły 22 mld zł. Również w kolejnych latach będą one znacząco pomniejszać potrzeby pożyczkowe netto Skarbu Państwa. Ponadto, znaczny wpływ na obniżenie potrzeb pożyczkowych będą mieć, także wymienione w *Planie*, działania zwiększające efektywność zarządzania środkami w ramach sektora finansów publicznych.

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

### IV.1. Czynniki ryzyka

#### 1) Niższa absorpcja środków z UE i inne czynniki ryzyka

Ryzyko niepełnego wykorzystania środków z polskiej alokacji w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* (PROW) wynika ze spodziewanej kumulacji płatności z obecnej wieloletniej perspektywy finansowej UE (2007-2013) w latach 2011-2013. Związane jest ono z możliwością nieprzyjęcia przez Władzę Budżetową budżetu UE w latach 2012-2013 lub z uchwaleniem budżetu rocznego UE na poziomie niewystarczającym dla realizacji polityki spójności i PROW w Polsce (narastające i przedłużające się prefinansowanie wydatków z budżetu państwa i budżetów samorządów). Innym źródłem tego ryzyka jest konieczność wygospodarowania środków publicznych w celu zapewnienia współfinansowania i prefinansowania krajowego dla realizacji projektów.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na ryzyko (do 2015 r.) związane z negocjacjami kolejnej wieloletniej perspektywy finansowej UE (lata 2014-2020), które mogą się toczyć aż do 2013 r. Uchwalenie zbyt niskich limitów płatności, szczególnie w pierwszych 2-3 latach kolejnej perspektywy finansowej, może postawić pod znakiem zapytania możliwość terminowej refundacji z budżetu UE wydatków poniesionych (refinansowanych z budżetu państwa i budżetów samorządów) zgodnie z zasadą  $n+2/n+3$ , w ramach obecnej wieloletniej perspektywy finansowej UE.

Ponadto wśród czynników ryzyka należy wymienić także:

- ograniczenia wynikające z wymogów ochrony środowiska i obszarami NATURA 2000,
- sztywne kryteria konkursowe na pozyskanie środków oraz znaczną ilość dokumentów, które są wymagane od beneficjenta,

— długi okres od momentu podpisania umowy o dofinansowanie do momentu ostatecznego rozliczenia projektu.

## **2) Poręczenia i gwarancje oraz inne operacje**

W najbliższych latach przewiduje się koncentrację udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa na wspieraniu inwestycji prorozwojowych z zakresu infrastruktury drogowej i kolejnictwa, a także ochrony środowiska, tworzenia nowych miejsc pracy oraz rozwoju regionalnego. Poręczenia i gwarancje będą przede wszystkim udzielane na inwestycje realizowane w oparciu o fundusze z UE (kredyty i obligacje poręczone lub gwarantowane przez Skarb Państwa powinny umożliwić pozyskanie funduszy UE), a także na inne zadania inwestycyjne wynikające z ewentualnych nowych programów wsparcia przewidujących udzielanie poręczeń i gwarancji zgodnie z zasadami UE.

Wartość udzielanych przez Skarb Państwa w danym roku nowych poręczeń i gwarancji ograniczana jest poprzez ustawę budżetową. Limit na 2011 r. w przyjętej ustawie budżetowej został ustalony na poziomie 60 mld zł. Według stanu na koniec 2010 r., kwota potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu już udzielonych poręczeń i gwarancji stanowiła ok. 5% PKB. W latach 2011-2012 prognozowany jest dalszy wzrost tej wielkości, jednak nie powinna ona przekroczyć 10% PKB.

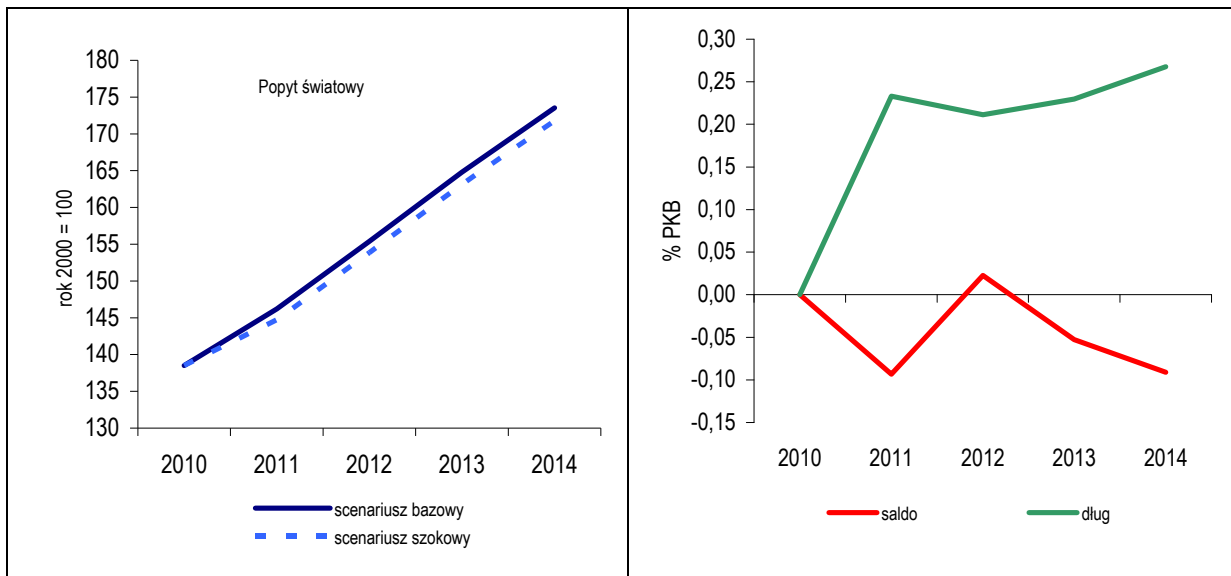
Prognozuje się, iż przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa (tj. łączne potencjalne zobowiązania warte ryzykiem) w najbliższych latach nie przekroczą 1% PKB. Będą zatem niższe niż próg 1,4% PKB wskazany w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-2014”. Oczekiwane ryzyko portfela poręczeń i gwarancji nie powinno wzrosnąć.

Wśród innych operacji powodujących ryzyko dodatkowych obciążeń dla finansów publicznych należy wymienić transakcje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W ustawie budżetowej na 2011 rok limit, do wysokości którego organy administracji rządowej mogą zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów PPP, został wyznaczony na poziomie 1 mld zł.

## **3) Analiza wrażliwości**

Poniżej przedstawiono wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2011-2014 na spadek popytu światowego, ograniczenie inwestycji publicznych, deprecjację kursu złotego i wzrost krajowej stopy procentowej. Analizy dokonano w oparciu o rozwijany w Ministerstwie Finansów ekonometryczny model finansów publicznych (eMPF). Symulacje przeprowadzono przy założeniu braku reakcji ze strony polityki gospodarczej, zarówno fiskalnej, jak i pieniężnej, tj. wyłączonej regule monetarnej. Realna krótkookresowa stopa procentowa nie zmienia się zatem w stosunku do scenariusza bazowego (z wyjątkiem scenariusza, w którym zaburzana jest sama stopa).

**Wykres 2. Popyt światowy (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres)**



Źródło: Ministerstwo Finansów.

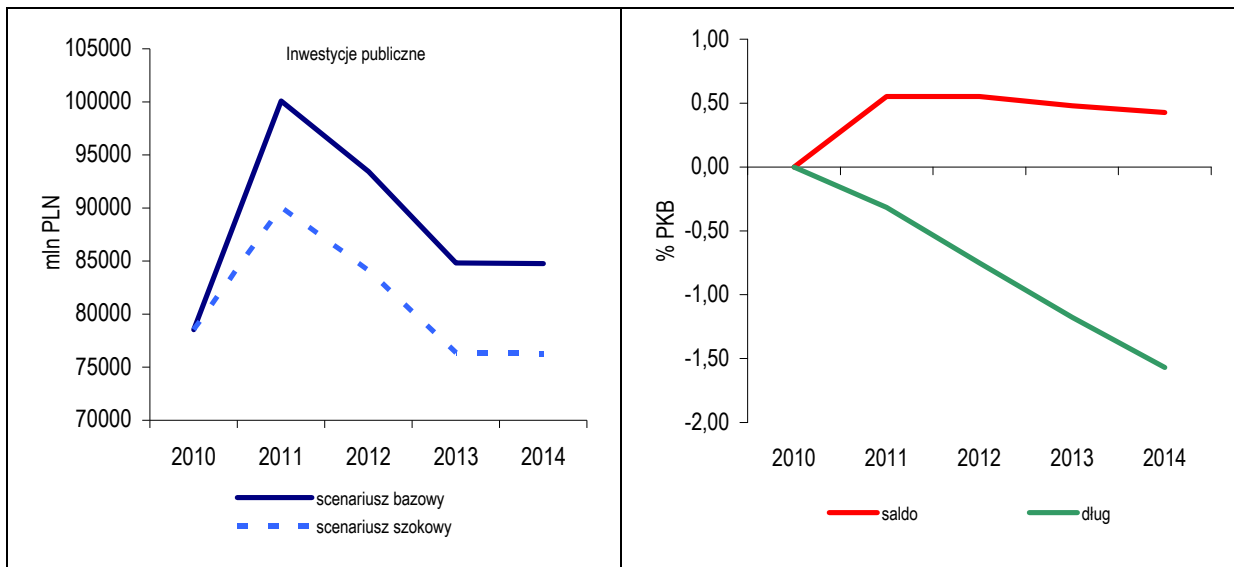
Impuls spadku popytu światowego zdefiniowany został jako trwałe obniżenie indikatora popytu światowego o 1% w stosunku do scenariusza bazowego. Bezpośrednim skutkiem zaburzeń w otoczeniu zewnętrznym dla gospodarki krajowej jest ograniczenie wymiany handlowej z zagranicą. W krótkim okresie wolumen eksportu spada w scenariuszu szokowym o 1,9% w stosunku do scenariusza bazowego, a w dalszym horyzoncie czasowym pozostaje trwale niższy o ok. 1,2%. Ze względu na znaczny stopień importochłonności eksportu, spadkowi wolumenu eksportu towarzyszy również spadek importu. Bezpośrednio po wprowadzeniu zaburzenia import spada o 1,2% i w długim okresie pozostaje o 1,0% niższy. Saldo towarów i usług pogarsza się. Spadek popytu światowego przekłada się również na ograniczenie działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw. Inwestycje sektora prywatnego, po przejściowym spadku o 1,2%, pozostają w długim okresie o 0,2% niższe w stosunku do scenariusza bazowego. Spadają również dochody do dyspozycji gospodarstw domowych, co ogranicza konsumpcję prywatną – po przejściowym spadku o 0,5%, w długim okresie spożycie gospodarstw domowych pozostaje o 0,2% niższe niż w scenariuszu bez szoku. Ze względu na występujące sztywności na rynku pracy (w ślad za spadkiem produkcji nie spada zatrudnienie), w początkowym okresie po wystąpieniu szoku następuje obniżenie wydajności pracy, co przekłada się na przejściowy spadek wynagrodzeń, cen oraz stóp procentowych.

W wyniku powyższych zaburzeń wolumen PKB spada w krótkim okresie o 0,6% i do końca horyzontu prognozy pozostaje 0,2% poniżej ścieżki ze scenariusza bazowego. Roczne tempo wzrostu PKB spada w krótkim okresie o 0,7 pkt. proc. by po ok. trzech latach powrócić na poprzednią ścieżkę zgodną ze scenariuszem bazowym.

Niższy wzrost gospodarczy negatywnie wpływa na sytuację fiskalną kraju. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, po wzroście o 0,1% PKB w roku wystąpienia szoku, powraca wprawdzie na ścieżkę bazową w roku kolejnym (na skutek niższych stóp procentowych i kosztów obsługi długu), lecz w długim okresie pozostaje trwale wyższy o ok. 0,1% PKB. Dług publiczny po 4 latach kształtuje się o ok. 0,3% PKB powyżej ścieżki bazowej.

Brak postępu w redukcji globalnych nierównowag pozostaje istotnym ryzykiem dla wystąpienia kolejnych turbulencji na światowych rynkach. Z uwagi jednak na znaczną złożoność potencjalnego szoku z tym związanego powyższy scenariusz prezentuje tylko możliwe skutki wynikające z ewentualnego obniżenia się popytu na polskich rynkach eksportowych.

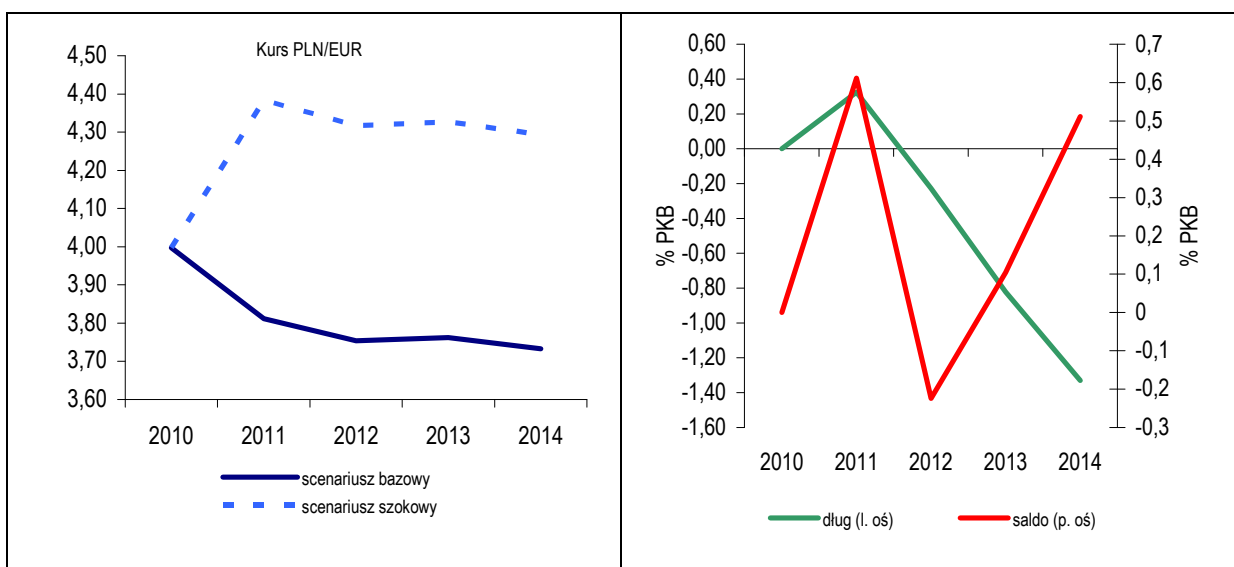
**Wykres 3. Inwestycje publiczne (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres)**



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls fiskalny został zdefiniowany jako trwale ograniczenie wydatków inwestycyjnych sektora instytucji rządowych i samorządowych o 10% w stosunku do scenariusza bazowego. Bezpośrednim skutkiem zmniejszenia wydatków publicznych jest ograniczenie deficytu. Niższe wydatki implikują również spadek popytu krajowego oraz nieznaczne zmniejszenie wolumenu importu. W rezultacie wprowadzone zaburzenie prowadzi do trwałego spadku PKB o ok. 0,4%. Największy spadek rocznego tempa wzrostu PKB, wynoszący 0,4 pkt. proc. realizuje się po 4 kwartałach. W dalszym horyzoncie czasowym dynamika PKB wraca na ścieżkę bazową. Saldo sektora ulega trwałej poprawie o 0,4% PKB, co sprzyja spadkowi długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ze względu na krótki horyzont szoku w powyższej symulacji nie ujawniają się negatywne efekty ograniczenia inwestycji publicznych w postaci niższego potencjalnego PKB.

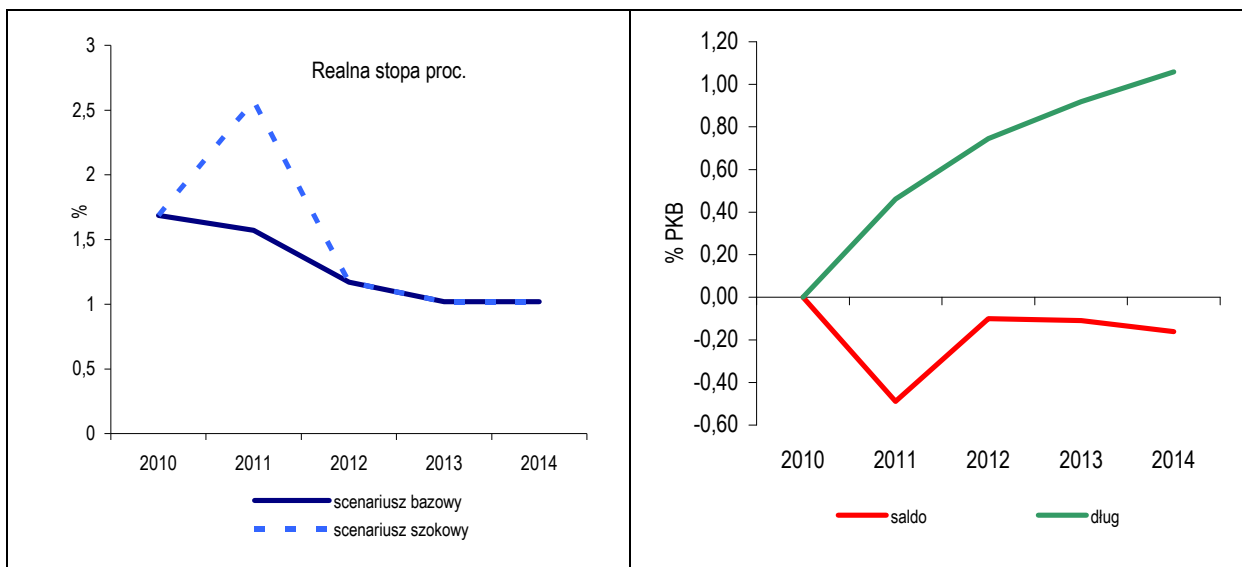
**Wykres 4. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres)**



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls kursowy został wprowadzony w postaci trwałej 15% deprecjacji kursu złotego w relacji do euro. Osłabienie złotego poprawia konkurencyjność cenową krajowych producentów, czego efektem jest trwały wzrost wolumenu eksportu o ok. 2,5% (bezpośrednio po wprowadzeniu szoku eksport rośnie przejściowo o ok. 6%) oraz spadek wolumenu importu o ok. 1,8% w porównaniu ze scenariuszem bazowym. Najsilniejszy wpływ na przyspieszenie rocznego tempa wzrostu PKB realizuje się po 4 kwartałach, po czym dynamika wzrostu gospodarczego wraca na ścieżkę bazową przy poziomie PKB wyższym o około 3,7%. Poprawia się również sytuacja na rynku pracy, co trwale zwiększa konsumpcję gospodarstw domowych o ok. 3,5% w porównaniu ze scenariuszem bazowym. Z jednej strony wyższy wzrost gospodarczy sprzyja wzrostowi dochodów sektora, lecz z drugiej strony deprecjacja złotego zwiększa wartość zadłużenia denominowanego w walutach obcych. W konsekwencji, wpływ szoku kursowego na deficyt w pierwszych kwartałach pozostaje niejednoznaczny, jednak skumulowanie się wpływu czynników pozytywnych powoduje, że po 2 latach od momentu szoku saldo sektora trwale się poprawia. W horyzoncie symulacji dług sektora obniża się o blisko 1,4% PKB.

**Wykres 5. Realna stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę realnej stopy procentowej (prawy wykres)**



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls stopy procentowej został zdefiniowany jako skokowy wzrost realnej krótkookresowej stopy procentowej o 1 pkt. proc. na okres czterech kwartałów. Podwyżka krótkoterminowych stóp procentowych pociąga za sobą wzrost stóp długookresowych i w rezultacie prowadzi do zwiększenia kosztu pozyskiwania kapitału i ograniczenia inwestycji (inwestycje sektora prywatnego spadają trwale o 2% w stosunku do scenariusza bazowego) oraz zwiększenia kosztów finansowania długu. W wyniku przesunięcia konsumpcji w czasie w ramach międzyokresowej substytucji nieznacznemu spadkowi ulega także spożycie prywatne. Wyższe stopy procentowe w kraju sprzyjają również umocnieniu złotego, co – odwrotnie niż w opisanych wyżej skutkach deprecjacji złotego – prowadzi do spadku PKB wskutek pogorszenia konkurencyjności cenowej producentów krajowych. W rezultacie impuls monetarny prowadzi do trwałego spadku wolumenu PKB o ok. 0,6%. Po 5 kwartałach roczne tempo wzrostu PKB spada o ok. 0,3 pkt. proc. w porównaniu ze scenariuszem bazowym, a następnie wraca na pierwotną ścieżkę. W przypadku salda sektora instytucji rządowych i samorządowych, po jego przejściowym pogorszeniu o ok. 0,5% PKB, w długim okresie utrzymuje się ono na poziomie o 0,2% PKB niższym (większy deficyt) niż w scenariuszu bazowym. Trwale wyższy deficyt pociąga za sobą wzrost długu sektora.

#### IV.2. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

W porównaniu z ostatnią aktualizacją Programu konwergencji prognozowana ścieżka realnego wzrostu PKB uległa obniżeniu. Wśród głównych przyczyn tej zmiany należy wymienić znacznie lepsze od oczekiwań wykonanie PKB w 2010 r. w Polsce i u naszych głównych partnerów handlowych, które wpłynęło na relatywne



pogorszenie tempa wzrostu PKB w roku 2011 (statystyczny efekt bazy). Struktura wzrostu gospodarczego w Polsce w roku ubiegłym wskazuje również, że oczekiwana w poprzedniej aktualizacji odbudowa inwestycji sektora prywatnego będzie miała miejsce później. Na zmianę prognozy wzrostu gospodarczego wpłynęła również zmiana ścieżki konsolidacji fiskalnej i skali tego zacieśnienia w poszczególnych latach.

Zmiana prognozowanej ścieżki fiskalnej wynika w znacznej mierze z działań już podjętych oraz planowanych przez rząd (przede wszystkim po stronie wydatkowej) w celu ograniczenia strukturalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Obniżeniu deficytu będzie sprzyjało także przyspieszenie wzrostu gospodarczego i wygasanie negatywnych efektów kryzysu finansowego, w szczególności dla dochodów z tytułu podatków dochodowych i składek na ubezpieczenia społeczne.

Różnice w prognozowanym długu sektora w latach 2011-12, w porównaniu z prognozą z poprzedniej aktualizacji Programu, wynikają przede wszystkim ze znaczącego obniżenia ścieżki deficytu sektora począwszy od 2011 r. Zmiana prognozowanej ścieżki ograniczania deficytu, związana z wdrożeniem działań omówionych w rozdziale III.2, skutkować będzie bowiem obniżeniem relacji długu do PKB już od 2011 r. Czynnikiem wpływającym na zmniejszenie skali spadku tej relacji jest niższy niż w poprzedniej aktualizacji prognozowany wzrost nominalnego PKB oraz łagodniejszy trend aprecjacyjny złotego.

Tabela 5. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Wzrost PKB (%)</b>						
Aktualizacja 2009		3,0	4,5	4,2	-	-
<b>Obecna aktualizacja</b>		<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>
Różnica		0,8	-0,5	-0,2	-	-
<b>Wynik sektora (% PKB)</b>						
	EDP B.9					
Aktualizacja 2009		-6,9	-5,9	-2,9	-	-
<b>Obecna aktualizacja</b>		<b>-7,9</b>	<b>-5,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,0</b>
Różnica		-1,0	0,3	0,0	-	-
<b>Dług (% PKB)</b>						
Aktualizacja 2009		53,1	56,3	55,8	-	-
<b>Obecna aktualizacja</b>		<b>55,1</b>	<b>54,9</b>	<b>54,1</b>	<b>52,4</b>	<b>50,8</b>
Różnica		2,0	-1,4	-1,7	-	-

Źródło: Ministerstwo Finansów, GUS.

## V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie

Przedstawione w tabeli 6 prognozy długookresowej stabilności finansów publicznych zostały przygotowane w ramach prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC). Wyniki prac AWG zostały w 2009 r. opublikowane przez Komisję Europejską w raporcie o przewidywanych do 2060 r. skutkach starzenia się ludności.

Bazą dla prezentowanych prognoz były założenia demograficzne opracowane przez Eurostat w 2008 r. oraz ekstrapolacja trendów historycznych i techniczne założenia dotyczące konwergencji podstawowych czynników wzrostu gospodarczego, tj. pracy, kapitału i produktywności pracy. Prezentowane obliczenia uwzględniają obowiązujący stan prawny do lipca 2008 r., w tym skutki, najważniejszej z punktu widzenia stabilności finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego wprowadzonej z dniem 1 stycznia 1999 r. Głównym elementem reformy było zastąpienie systemu o zdefiniowanym świadczeniu systemem o zdefiniowanej składce, co doprowadziło do ograniczenia ryzyka niewypłacalności systemu emerytalnego w długim okresie poprzez dostosowanie go do zmian demograficznych i społeczno-ekonomicznych.

Zmiany wprowadzone od tamtego czasu wymieniono poniżej.

### **1) Wprowadzenie emerytur pomostowych**

Zgodnie z zamierzeniami reformy, emerytury pomostowe stanowią rozwiązanie przejściowe i zastąpić wcześniejsze emerytury. Emerytury pomostowe są finansowane z odrębnego funduszu i są związane z dodatkową składką płaconą przez pracodawców. Wprowadzenie tego typu świadczeń powoduje początkowo wzrost wydatków, ale z czasem, wraz z wygasaniem uprawnień, wydatki będą maleć. Oprócz bezpośrednich oszczędności w wydatkach emerytalnych istotnym efektem tej reformy jest to, że znaczące ograniczenie uprawnień do przechodzenia na wcześniejsze emerytury powinno przyczynić się do wzrostu aktywności zawodowej, zwłaszcza u osób starszych. To z kolei, poprzez rosnącą podaż pracy, powinno pozytywnie wpłynąć na wzrost gospodarczy w długim okresie. W rezultacie znaczące ograniczenie uprawnień do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę powinno – poprzez zwiększenie długookresowego wzrostu gospodarczego – korzystnie wpływać także na sytuację finansów publicznych w długim okresie.

### **2) Wprowadzenie świadczeń kompensacyjnych dla nauczycieli**

Świadczenia kompensacyjne zastępują wcześniejsze emerytury przyznawane nauczycielom i są finansowane z budżetu państwa. Podobnie jak w przypadku emerytur pomostowych, świadczenia te są rozwiązaniem przejściowym i nie mają znaczącego wpływu na długookresową stabilność finansów publicznych.

### **3) Uruchomienie środków zgromadzonych w Funduszu Rezerwy Demograficznej**

Spółeczeństwo polskie ulega systematycznemu starzeniu. Przejawem tego jest wzrastający udział ludności w wieku poprodukcyjnym (60+/65+) w populacji ogółem. Obecnie emerytury wypłacane są osobom w tzw. wyżu demograficznego. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może zarządzić wykorzystanie środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego, mając na względzie konieczność zapewnienia wypłaty świadczeń finansowanych z funduszu emerytalnego. Dodatkowo, w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego niezbędne stało się wprowadzenie do przepisów określających stary system emerytalny możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę mężczyzn na zasadach analogicznych jak w przypadku kobiet. Przywilej ten objął mężczyzn urodzonych w latach 1944-1948 i spowodował w 2008 r. znaczący wzrost liczby osób przechodzących na emeryturę<sup>8</sup>.

Zgodnie z zapisem art. 112 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, uruchomienie środków Funduszu Rezerwy Demograficznej mogło nastąpić nie wcześniej niż w 2009 r. W rzeczywistości środki te zostały uruchomione w 2010 r. Przekazana do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) kwota wyniosła 7,5 mld złotych, tj. ok. 0,53% PKB. W ustawie budżetowej na 2011 r. zaplanowano uruchomienie z Funduszu Rezerwy Demograficznej środków w wysokości 4 mld złotych, co stanowi 0,27% PKB. Oznacza to, że w 2010 r. i 2011 r. wystąpił w FRD deficyt. Z drugiej strony, w 2009 r. zmieniono także przepisy regulujące sposób zasilania FRD środkami z prywatyzacji. Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, do FRD trafia 40% przychodów z ogólnej kwoty brutto z przekazywanych środków z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, pomniejszonej o kwoty obowiązkowych odpisów na fundusz celowy, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. W wyniku tych zmian aktywa FRD w rzeczywistości wzrosły.

### **4) Modyfikacja systemu emerytalnego**

W kwietniu 2011 r. Prezydent RP podpisał ustawę modyfikującą dotychczasowy system emerytalny. Wejście w życie ustawy ograniczy koszty reformy emerytalnej bez pogarszania długookresowej stabilności finansów publicznych. W długim okresie, w porównaniu do scenariusza braku zmian polityki (oszacowanego w modelu FUS09<sup>9</sup> przy zaktualizowanych założeniach makroekonomicznych<sup>10</sup>), roczne dochody funduszu emerytalnego do

---

<sup>8</sup> Według danych ZUS, w 2008 r. na wcześniejsze emerytury (tj. przed osiągnięciem 65 lat – ustawowego wieku emerytalnego) przeszło 176 tys. mężczyzn, podczas gdy w 2007 r. było to 51 tys. mężczyzn. W 2009 r. wcześniejsze emerytury przyznano 88 tys. mężczyznom.

<sup>9</sup> Model FUS – model aktuarialny stosowany przez ZUS i wykorzystywany m.in. w projekcjach AWG przy unijnym Komitecie Polityki Gospodarczej.

<sup>10</sup> Przyjęte w tym scenariuszu założenia makroekonomiczne różnią się od założeń wykorzystanych w prognozie AWG.

roku 2060 będą wyższe o ok. 0,9% PKB. Ze względu na obowiązującą zasadę zdefiniowanej składki proponowana zmiana zwiększy także wydatki emerytalne: początkowo niewiele, ale w roku 2060 o ok. 0,7% PKB. W rezultacie tych zmian w perspektywie roku 2060 nastąpi zatem trwała poprawa salda funduszu emerytalnego.

Przedstawione w tabeli 6 miary, w oparciu o które dokonywana jest ocena długookresowej stabilności finansów publicznych, wymagają więc aktualizacji. Dotyczy to zarówno założeń makroekonomicznych, demograficznych, jak i szacunku poszczególnych kategorii wydatkowych. W nowym szacunku należy uwzględnić aktualne tendencje makroekonomiczne oraz wpływ wymienionych powyżej reform strukturalnych na długookresowe wydatki i wzrost gospodarczy.

Aktualne dane wskazują, że wpływ znacznej redukcji przywilejów uprawniających do wcześniejszego przejścia na emeryturę na aktywność zawodową był dotychczas istotnie niedoszacowany. W założeniach do projekcji AWG przyjęto, że w latach 2008-2010 współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku 55-64 wzrośnie jedynie o 0,9 pkt. proc., podczas gdy w rzeczywistości zwiększył się on aż o 4,6 pkt. proc. Szybszy wzrost aktywności zawodowej będzie w horyzoncie prognozy oznaczać wyższą kontrybucję nakładów czynnika pracy we wzrost potencjalnego PKB niż w bazowym scenariuszu AWG.

Dodatkowo, uwzględniając przyjęte w dokumentach rządowych cele dotyczące kształtowania się wskaźnika zatrudnienia w horyzoncie do 2030 r.<sup>11</sup>, można oczekiwać jeszcze korzystniejszej, z punktu widzenia długookresowej stabilności finansów publicznych, sytuacji na rynku pracy niż wynikałoby to z założeń przygotowanych przez AWG.

**Tabela 6. Długookresowa stabilność finansów publicznych (% PKB)**

	% PKB	2000	2007	2015	2020	2030	2060
<b>Całkowite wydatki</b>							
W tym związane z wiekiem			20,5	19,1	17,6	17,8	18,1
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe	13,2	11,6	9,6	9,6	9,7	9,4	8,8
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych	13,2	11,6	9,6	9,6	9,7	9,4	8,8
Emerytury i wcześniejsze emerytury	10,3	9,8	8,4	8,4	8,7	8,4	7,9
Pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne)	2,9	1,7	1,2	1,2	1,0	1,0	0,9
Pracownicze Programy Emerytalne							
Opieka zdrowotna*			4,0	4,3	4,4	4,6	5,0
Opieka zdrowotna długookresowa*			0,4	0,4	0,5	0,6	1,1
Wydatki na edukację			4,4	3,3	3,2	3,2	3,2
Pozostałe świadczenia związane z wiekiem							
Odsetki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Całkowite dochody</b>							
W tym dochody z tytułu własności							
Składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe	7,9	6,9	5,6	5,6	5,4	5,1	5,1
Fundusz Rezerwy Demograficznej	0,0	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,8
Rezerwy emerytalne nienależące do aktywów rządowych							
<b>Założenia</b>							
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy**			3,0	3,4	3,1	2,7	1,7
Realny wskaźnik wzrostu PKB			5,9	3,1	2,5	2,0	0,5
Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20-64 lata)	79,3	77,4	76,8	76,8	76,9	78,6	77,1
Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20-64 lata)	66,0	62,2	63,0	63,0	64,3	67,1	65,6
Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20-64 lata)	72,5	69,7	69,8	69,8	70,5	72,8	71,4

<sup>11</sup> Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”, „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”.

	% PKB	2000	2007	2015	2020	2030	2060
Stopa bezrobocia (w wieku 15-64 lata)		16,1	9,8	5,9	5,9	5,9	5,9
Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji			13,4	15,3	18,2	23,0	36,2
<b>Obowiązkowy system kapitałowy</b>							
Wydatki emerytalne		0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	1,9
Składki na emeryturę		1,2	1,3	1,7	1,8	1,8	1,9

\* AWG reference scenario.

\*\* na godzinę

## VI. Jakość finansów publicznych

### VI.1. Strategia

Wiele z realizowanych przez rząd działań w kierunku poprawy efektywności funkcjonowania finansów publicznych jest związanych z wprowadzeniem nowych regulacji i rozwiązań w ramach ustawy o finansach publicznych oraz z planowanymi działaniami, które mają objąć zmiany instytucjonalne, opisane w rozdziale VII.

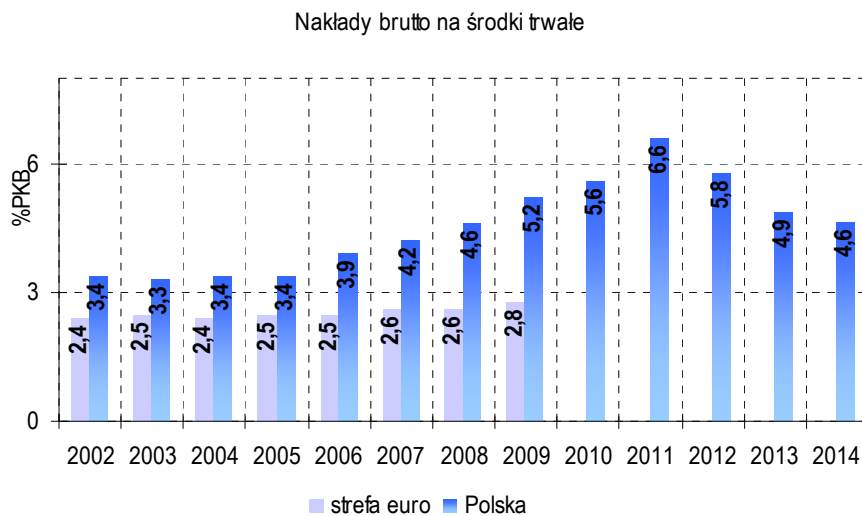
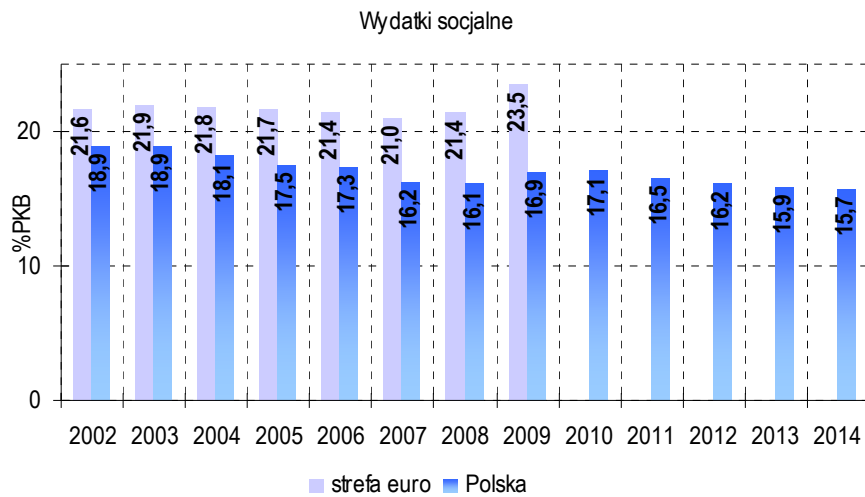
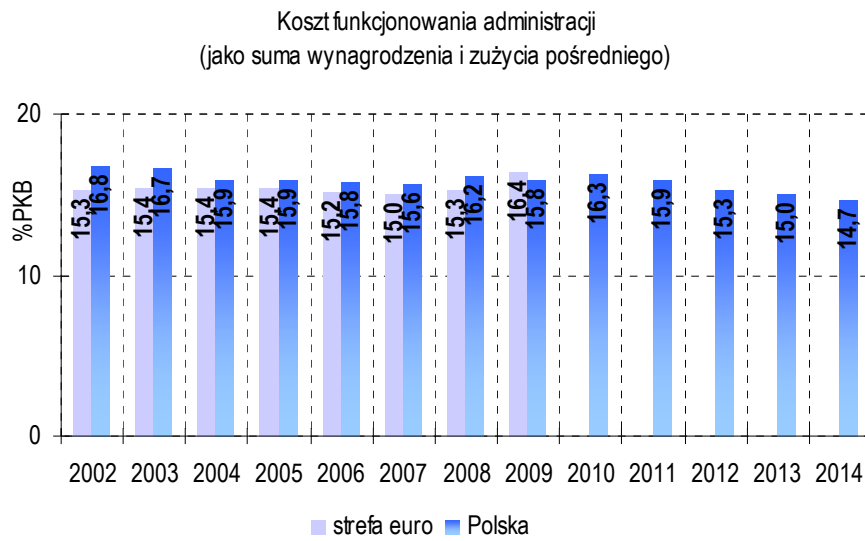
### VI.2. Struktura, wydajność i efektywność wydatków

Prognozuje się, że poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszy się z 45,8% w 2010 r. do 41,2% w 2014 r. Duży wpływ na poziom i strukturę wydatków będą miały działania podejmowane w kierunku ich konsolidacji, racjonalizacji, uelastycznienia, jak również ponoszenie wydatków infrastrukturalnych. Rząd pracuje nad propozycjami racjonalizacji wydatków jednostek sektora, m. in. realizując zadanie związane z przeglądem wydatków. Wnioski z tego przeglądu pozwolą zwiększyć efektywność i poprawić zasadność wydawania środków budżetowych, a sam proces jest bezprecedensowym w historii polskich finansów publicznych przykładem audytu wewnętrznego prowadzonego na szeroką skalę.

Zmniejszenie relacji wydatków publicznych w stosunku do PKB oraz zmiana struktury tych wydatków będzie także efektem działania wydatkowej reguły dyscyplinującej, odnoszącej się do wydatków dyskrecyjnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych (tzw. sztywnych). Redukcji wydatków sprzyjać ma też obowiązek lokowania wolnych środków przez niektóre jednostki sektora w formie depozytu u Ministra Finansów, co znacznie ograniczy koszty związane z zarządzaniem bieżącą płynnością sektora i obniży potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa.

Ograniczeniu przyrostu wydatków płacowych w sektorze będzie także sprzyjać planowana redukcja zatrudnienia w administracji publicznej. Racjonalizacja zatrudnienia powinna przyczynić się do podniesienia efektywności działania administracji publicznej oraz poprawy jakości świadczonych usług publicznych.

Wykres 6. Wybrane kategorie wydatków w Polsce i krajach strefy euro (% PKB)



Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów.

Tabela 7. Wydatki według funkcji (COFOG, % PKB)

	Kod COFOG	2009	2014
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	5,8	5,2
2. Obrona narodowa	2	1,1	1,0
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	2,0	1,8
4. Sprawy gospodarcze	4	5,3	4,8
5. Ochrona środowiska	5	0,7	0,6
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	1,2	1,1
7. Ochrona zdrowia	7	5,1	4,9
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,3	1,2
9. Edukacja	9	5,6	5,3
10. Ochrona socjalna	10	16,5	15,3
<b>Wydatki ogółem</b>		<b>44,5</b>	<b>41,2</b>

Źródło: Ministerstwo Finansów, GUS.

Prognozowany w 2014 r. udział wydatków w relacji do PKB jest niższy o 3,3 pkt. proc. niż w 2009 r. Największy spadek wydatków jest oczekiwany w ochronie socjalnej (o ponad 1 pkt. proc.). Wynika to m. in. ze znacznej redukcji przywilejów uprawniających do wcześniejszego przejścia na emeryturę, co skutkuje ograniczeniem wydatków na te świadczenia, ze zmniejszenia wydatków na niektóre, mniej efektywne formy przeciwdziałania bezrobociu oraz redukcji zasiłków pogrzebowych. W porównaniu z okresem 2009-2011, w którym na skutek napływu środków unijnych oraz przygotowań do EURO 2012 ma miejsce bezprecedensowy wzrost nakładów publicznych na środki trwałe, w latach 2012-2014 prognozowany jest spadek inwestycji publicznych. W rezultacie doprowadzi to do wyraźnego spadku wydatków w tych funkcjach, gdzie inwestycje mają duży udział, np. sprawy gospodarcze (0,5 pkt. proc.).

### VI.3. Struktura i wydajność dochodów

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnęły w 2010 r. poziom 37,9% PKB, w następnych latach prognozowany jest wzrost tej relacji odpowiednio do 40,1% PKB w 2011 r. i 40,7% w 2012 r. W kolejnych latach relacja ta powinna stopniowo spadać i osiągnąć poziom 39,2% PKB w 2014 r.

Obok opisanych w rozdziale III.2 zmian w systemie podatkowym wprowadzono również inne, które w relatywnie mniejszym stopniu determinują strumień dochodów, lecz istotnie wpływają na jakość systemu zapewniającego dochody sektora.

W zakresie podatku od towarów i usług w 2011 r. został zwiększony limit rocznego obrotu uprawniającego podatników do zwolnienia z podatku VAT ze 100 tys. do 150 tys. zł. Celem tej zmiany jest ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej podatnikom osiągającym niewielkie obroty, przyczynia się ona bowiem w znacznym stopniu do redukcji obciążeń administracyjnych. Przewidziane są ponadto zmiany dotyczące systemu naliczania i odliczania podatku od towarów i usług w obrocie surowcami wtórnymi – złomem oraz uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Proponowany mechanizm odwrotnego obciążenia w odniesieniu do tych branż, polegający na tym, że podatek będzie rozliczał nabywca, a nie dostawca, pozwoli uniknąć nadużyć podatkowych stwierdzonych w tych obszarach. Ponadto, wprowadzono obowiązek posiadania kas fiskalnych dla prawników i lekarzy prowadzących własne praktyki. Zmiana w tym zakresie jest spójna z wdrożeniem w życie zasady jak najszerzej rejestracji obrotu gospodarczego (ograniczeniem szarej strefy).

W 2013 r. zostaną wprowadzone również regulacje prawne umożliwiające stosowanie faktur uproszczonych przez podatników podatku od towarów i usług. Regulacje te będą uwzględniać zmiany dyrektywy Rady UE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania.

Ustawą z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników wprowadzono do ustawy Ordynacja podatkowa zmiany, które służą m. in.:

- uproszczeniu prowadzenia postępowania zabezpieczającego „przedwymiarowego” i zwiększeniu efektywności instytucji zabezpieczeń,
- zachowaniu odpowiednich relacji między stawkami kredytów obrotowych a odsetkami za zwłokę od zaległości podatkowych. Będzie to realizowane poprzez podwyższenie stawki odsetek za zwłokę, co powinno zwiększyć skłonność podatników do regulowania w pierwszej kolejności należności publicznoprawnych. Stawka odsetek za zwłokę ustalana według nowych zasad stanowi sumę 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego i 2%, ale nie może być niższa niż 8%,
- zwiększeniu częstotliwości przekazywania Ministrowi Finansów przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe informacji o założonych i zlikwidowanych rachunkach bankowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Umożliwi to efektywniejsze wykorzystanie tych informacji przez organy podatkowe i w konsekwencji usprawni pobór podatków.

Większość zmian weszła w życie z dniem 9 listopada 2010 r., nieliczne wejdą w życie z dniem 1 sierpnia 2011 r.

W ramach konsolidacji finansów publicznych niezbędna jest racjonalizacja wydatków publicznych także poprzez analizę efektywności poszczególnych rozwiązań podatkowych. W 2010 r. Ministerstwo Finansów opublikowało raport na temat preferencji podatkowych w Polsce<sup>12</sup>. Celem tego przedsięwzięcia była identyfikacja, a także przedstawienie wartości ulg i zwolnień funkcjonujących w systemie podatkowym. W obszarze badanych podatków zidentyfikowano łącznie 473 preferencje podatkowe. Globalna wartość oszacowanych preferencji wyniosła 65,9 mld zł, tj. 4,9 % PKB. Szczegółowe informacje będą stanowić materiał do wykorzystania w trakcie debaty budżetowej nad alokacją środków publicznych i tym samym przyczyniać się do ich lepszego wykorzystania.

Główne działania w obszarze polityki podatkowej ukierunkowane będą na poprawę efektywności, uproszczenie i zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego oraz jego uszczelnianie, w tym poprzez przeciwdziałanie międzynarodowemu uchylaniu się od opodatkowania. Planowane w latach 2011-2014 zmiany w systemie podatkowym będą dotyczyły w szczególności kwestii uregulowanych w ustawie Ordynacja podatkowa, które istotnie usprawnią wypełnianie zobowiązań podatkowych przez:

- rozwój elektronicznych form kontaktu z administracją podatkową,
- wydawanie indywidualnych i ogólnych interpretacji przepisów prawa podatkowego – planowane jest wprowadzenie zmian o charakterze doprecyzującym i uściślającym tryb wydawania takich interpretacji.

## VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych

### VII.1. Wprowadzenie

Krajowe ramy fiskalne (KRF) tworzą specyficzne dla danego kraju otoczenie instytucjonalne, w ramach którego prowadzona jest polityka fiskalna. Na KRF składają się, w szczególności, (numeryczne) reguły fiskalne oraz proces budżetowy (procedury rządzące przygotowaniem, zatwierdzeniem i implementacją planów budżetowych), w skład którego wchodzi m.in. średniookresowe ramy budżetowe.

KRF powinny zapewniać osiągnięcie głównych celów dobrze funkcjonującego systemu zarządzania finansami publicznymi, w tym w szczególności zapewniać długookresową stabilność finansów publicznych oraz sprzyjać

---

<sup>12</sup> Raport „Preferencje podatkowe w Polsce” jest dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Finansów pod adresem: [http://www.mf.gov.pl/files/podatki/system\\_podatkowy/raport/raport\\_nt\\_preferencji\\_podatkowych\\_w\\_polsce\\_wersja\\_polska.pdf](http://www.mf.gov.pl/files/podatki/system_podatkowy/raport/raport_nt_preferencji_podatkowych_w_polsce_wersja_polska.pdf)

stabilności makroekonomicznej, także w krótkim okresie<sup>13</sup>. KRF powinny także promować przestrzeganie zobowiązań wynikających z zapisów *Traktatu o funkcjonowaniu UE* oraz *Paktu Stabilności i Wzrostu*.

## VII.2. Reguły fiskalne

Zasadniczym celem (numerycznych) reguł fiskalnych jest zapewnienie stabilności fiskalnej i stabilności makroekonomicznej oraz utrzymanie (ewentualnie ograniczanie) wielkości sektora finansów publicznych na określonym poziomie. Krajowe ramy fiskalne w Polsce oparte są na kilku regułach. Najważniejszą w tym zbiorze jest reguła długu, ujęta w dwóch aktach prawnych – *Konstytucji RP* oraz *ustawie o finansach publicznych*, której głównym celem jest niedopuszczenie do przekroczenia przez państwowy dług publiczny (obliczany przy zastosowaniu polskiej metodologii) określonych limitów.

Zbliżony charakter ma część reguł ograniczających politykę finansową JST, które również są zawarte w ustawie o finansach publicznych. Nakładają one górny limit na poziom długu (w relacji do dochodów) oraz górny limit na obsługę zobowiązań w ciągu roku, który przestanie jednak obowiązywać od 2014 r.. Dodatkową regułą nałożoną na JST jest obowiązek zrównoważenia części bieżącej budżetu, a od 2014 r. zostaną wprowadzone tzw. indywidualne wskaźniki zadłużenia JST. Obecnie finalizowane są także prace nad regulacjami, które zdefiniują relację deficytu do dochodów JST na określonym poziomie.

Nową regułą, która obowiązuje od 2011 r. jest wydatkowa reguła dyscyplinująca. Ogranicza ona tempo wzrostu wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków sztywnych, które obejmą także dotychczasowe wydatki sztywne, jeśli determinujący je akt prawny zostanie zmodyfikowany. Ewentualny projekt ustawy pociągający za sobą wzrost ww. wydatków wymaga uwzględnienia go w ogólnej puli wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków sztywnych, która nie może rosnąć o więcej niż 1% realnie w skali roku. Wydatkowa reguła dyscyplinująca będzie obowiązywać do momentu wydania przez Radę Ecofin decyzji o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski.

Dwie główne polskie reguły fiskalne, obok licznych zalet, mają również pewne wady. W szczególności, choć limity długu sprzyjają poprawie dyscypliny budżetowej, mogą mieć negatywny wpływ na realizację funkcji stabilizacyjnej polityki fiskalnej. Redukcja deficytu sektora w celu niedopuszczenia do przekroczenia limitów długu może mieć miejsce w sytuacji gwałtownego pogorszenia koniunktury, co oznacza, że będzie mieć charakter procykliczny, dodatkowo wzmacniając negatywne tendencje w gospodarce. Z kolei najpoważniejszym mankamentem wydatkowej reguły dyscyplinującej jest ograniczony zakres sektora, który podlega regule, co powoduje, że tylko częściowo może ona złagodzić problem zbyt szybkiego wzrostu wydatków w „dobrych czasach”, który jest główną przyczyną narastania nierównowag finansów publicznych w większości krajów.

Pomimo wskazanych ograniczeń obowiązujących w Polsce reguł fiskalnych, są one oceniane relatywnie wysoko na tle innych krajów UE, co znajduje odzwierciedlenie w poziomie indeksów reguł fiskalnych, publikowanych przez Komisję Europejską (wykres 7)<sup>14</sup>. Weryfikatorem „jakości” reguł są jednak ostatecznie wyniki sektora instytucji rządowych i samorządowych mierzone jego saldem i poziomem długu (porównanie indeksu reguł i wyników sektora do 2008 – patrz wykres poniżej). Od połowy lat 90. XX w. deficyt sektora utrzymywał się w Polsce średnio na poziomie ok. 4,5% PKB, a jego przejściowe ograniczanie było przede wszystkim efektem dobrej koniunktury, bardzo rzadko natomiast działań konsolidacyjnych. Nawet w okresie największego boomu gospodarczego nie zbilansowano wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, co oznacza, że deficyt strukturalny w analizowanym okresie pozostawał wyraźnie wyższy niż poziom średniokresowego celu budżetowego (MTO), który dla Polski wynosi -1,0% PKB. Wysoka ocena „jakości” reguł nie przełożyła się zatem na odpowiednio dobre wyniki finansów publicznych.

Z uwagi na dotychczasowe słabości krajowych ram fiskalnych, rząd wprowadził nowe regulacje, w tym w szczególności wydatkową regułę dyscyplinującą (zob. rozdział III.2). Co istotniejsze, planowane jest wprowadzenie dodatkowych rozwiązań, w tym przede wszystkim nowej trwałej reguły fiskalnej, która będzie

---

<sup>13</sup> Inne, równie ważne cele obejmują: wzmocnienie alokacji zasobów publicznych (budżetowych), poprawę efektywności wydatkowania środków publicznych, zapewnienie optymalnego zarządzania przepływami finansowymi w ramach finansów publicznych, zapewnienie odpowiedniego poziomu przejrzystości budżetowej.

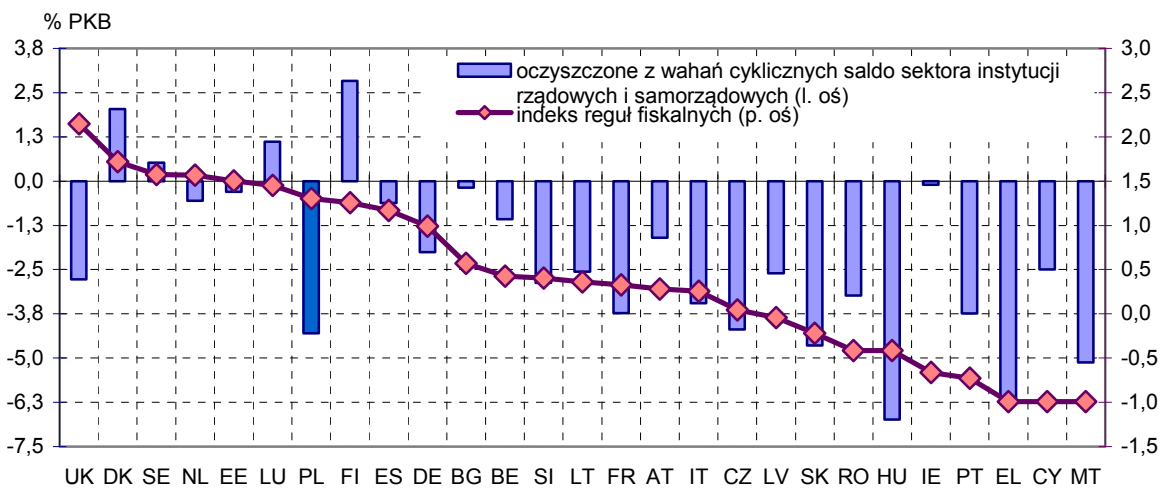
<sup>14</sup> Indeksy reguł fiskalnych oparte są na informacjach obejmujących okres do 2008 r. W przypadku Polski indeks ten nie zawiera informacji o regułach JST oraz dyscyplinującej regule wydatkowej, która obowiązuje dopiero od 2011 r.



obowiązywać także w okresie, gdy Polska nie będzie podlegać procedurze nadmiernego deficytu. Reguła ta ma zapewnić, po wcześniejszym obniżeniu deficytu, stabilizację salda sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie MTO. Równocześnie, poprzez stworzenie odpowiedniej przestrzeni fiskalnej, umożliwi ona łagodzenie wahań cyklicznych w gospodarce. Na poziomie operacyjnym reguła będzie miała postać reguły wydatkowej, nakładającej odpowiednie ograniczenia na wzrost wydatków publicznych, w szczególności zapewniając, że udział wydatków w PKB nie będzie rosł w sposób trwały. Obecnie trwają prace nad określeniem formuły stabilizującej reguły wydatkowej. Jej ostateczna postać będzie gwarantować przestrzeganie zobowiązań wynikających z zapisów *Traktatu o funkcjonowaniu UE* oraz *Paktu Stabilności i Wzrostu*.

W celu zapewnienia wiarygodności trwałej reguły wydatkowej, powinna ona być umocowana przynajmniej na poziomie ustawy. Regułą powinien być objęty możliwie duży zakres sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wyjątkiem może być podsektor samorządowy oraz środki z bezzwrotnej pomocy unijnej. Przed ustaleniem ostatecznych parametrów reguły pożądane jest wcześniejsze objęcie podsektora samorządowego odrębnymi regulacjami, które będą sprzyjać stabilizacji salda tego podsektora w relacji do PKB na odpowiednio niskim poziomie.

**Wykres 7. Indeks reguł fiskalnych a poziom oczyszczonego z wahań cyklicznych salda sektora instytucji rządowych i samorządowych (średnia dla lat 2000-2008)**



Źródło: AMECO, Komisja Europejska, obliczenia MF.

### VII.3. Proces budżetowy

Dla efektywnego wprowadzenia trwałej reguły wydatkowej, mającej zapewnić długookresową stabilność finansów publicznych, kluczowe znaczenie ma jakość KRF, w tym procesu budżetowego i sprawozdawczości. Spośród planowanych zmian w procesie budżetowym należy wymienić, w szczególności:

- zwiększenie udziału *top-down budgeting*,
- dokończenie procesu ograniczenia form organizacyjnych-prawnych jednostek sektora finansów publicznych,
- opracowanie nowej (lub przynajmniej zmodyfikowanej) klasyfikacji budżetowej (w kierunku wzmocnienia jej wymiaru ekonomicznego),
- ujednoczenie sprawozdawczości w ramach sektora,
- zdefiniowanie (na potrzeby reguły wydatkowej) zakresu sektora w sposób (możliwie) spójny z zasadami unijnej klasyfikacji ESA,
- poprawę średniookresowych ram budżetowych.

Wdrożenie nowego rozwiązania, tj. przyjęcie obowiązku uchwalania WPPF, jest krokiem w dobrym kierunku z punktu widzenia poprawy średniookresowych ram budżetowych. WPPF to plan dochodów i wydatków oraz

przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na cztery lata. Równocześnie pożądane są dalsze działania w tym obszarze, w szczególności poprzez większą koncentrację w WPPF na sytuacji całego sektora, a nie głównie budżetu państwa.

Istotnym elementem planowanych zmian jest również wdrożenie corocznego przeglądu wydatków, w pierw w zakresie wydatków budżetu państwa, a następnie w odniesieniu do innych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wzmocnieniu dyscypliny finansów publicznych będzie sprzyjać także kontynuacja zintensyfikowanych działań w zakresie sprawdzania zasadności i celowości zgłaszanych potrzeb na etapie planowania budżetu, jak również kontroli celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi. Ponadto, kontynuowane będą dotychczasowe inicjatywy zmierzające do podniesienia efektywności zarządzania i wydatkowania środków publicznych oraz zwiększenia wiarygodności i przejrzystości finansów publicznych.

## Aneks

Tabela 8. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2010 Poziom	2010 Tempo wzrostu	2011 Tempo wzrostu	2012 Tempo wzrostu	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu
<b>1. Realny PKB* (mld PLN)</b>	B1*g	1 237,4	3,8	4,0	4,0	3,7	3,9
<b>2. Nominalny PKB (mld PLN)</b>	B1*g	1 412,8	5,1	7,4	6,7	6,2	6,4
<b>Składowe realnego PKB*</b>							
<b>3. Spożycie prywatne</b>	P.3	764,4	3,2	3,2	3,9	3,6	3,8
<b>4. Spożycie publiczne</b>	P.3	221,6	3,5	2,2	0,2	1,8	1,9
<b>5. Nakłady brutto na środki trwałe</b>	P.51	257,2	-2,0	9,9	7,1	4,5	5,1
<b>6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)</b>	P.52 + P.53	12,1	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2
<b>7. Eksport towarów i usług</b>	P.6	501,6	10,2	8,5	8,5	8,0	7,1
<b>8. Import towarów i usług</b>	P.7	519,6	10,7	9,5	8,5	7,4	6,7
<b>Wkład we wzrost PKB</b>							
<b>9. Finalny popyt krajowy</b>		-	4,0	4,6	4,1	3,6	3,8
<b>10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości</b>	P.52 + P.53	-	1,9	0,2	0,1	0,0	0,0
<b>11. Saldo handlu zagranicznego</b>	B.11	-	-0,3	-0,6	-0,2	0,1	0,0

\* W cenach stałych 2005 r.

Tabela 9. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2010 Poziom	2010 Tempo wzrostu	2011 Tempo wzrostu	2012 Tempo wzrostu	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu
<b>1. Deflator PKB</b>	-	-	1,3	3,3	2,6	2,5	2,5
<b>2. Deflator spożycia prywatnego</b>	-	-	2,7	3,5	2,8	2,5	2,5
<b>3. HICP</b>	-	-	2,7	3,5	2,8	2,5	2,5
4 Deflator spożycia publicznego	-	-	3,0	3,5	2,8	2,5	2,5
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe	-	-	-1,2	3,0	2,5	2,4	2,4
<b>6. Deflator eksportu towarów i usług</b>	-	-	0,4	2,4	2,0	2,0	2,0
<b>7. Deflator importu towarów i usług</b>	-	-	2,1	2,6	2,1	2,0	2,0

Tabela 10. Rynek pracy

	Kod ESA	2010 Poziom	2010 Tempo wzrostu	2011 Tempo wzrostu	2012 Tempo wzrostu	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu
<b>1. Pracujący (tys. osób)*</b>		15 961	0,6	1,6	1,2	0,7	0,4
<b>2. Stopa bezrobocia (%)**</b>		9,7	9,7	9,4	8,8	8,5	8,4
<b>3. Wydajność pracy (tys. PLN)***</b>		88,5	3,2	2,3	2,8	3,0	3,4
<b>4. Koszty pracy (mld PLN)</b>	D.1	523,6	6,2	8,5	7,1	6,5	6,6
<b>5. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)</b>		42,5	5,6	6,8	5,8	5,7	6,1

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

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

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

Tabela 11. Salda sektorów instytucjonalnych (% PKB)

	Kod ESA	2010	2011	2012	2013	2014
<b>1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata *)</b>	B.9	1,4	1,3	1,1	1,4	1,8
w tym:						
- saldo towarów i usług		0,9	1,3	1,5	1,2	1,0
- saldo dochodów pierwotnych i transferów		2,4	2,1	2,2	2,2	2,4
- rachunek kapitałowy		-1,9	-2,1	-2,5	-2,0	-1,7
<b>2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego</b>	B.9	6,5	4,3	1,8	1,1	0,2
<b>3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>	EDP B.9	-7,9	-5,6	-2,9	-2,5	-2,0
<b>4. Różnice statystyczne</b>		-	-	-	-	-

\*) NBP, Dane z bilansu płatniczego; „+” oznacza deficyt określonego salda.

Tabela 12. Podstawowe założenia egzogeniczne

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)*</b>	3,5	4,0	4,7	4,6	4,5
<b>Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)</b>	5,8	6,3	6,4	6,3	6,2
<b>Nominalny efektywny kurs walutowy</b>	-6,6	-3,7	-4,0	-3,5	-2,1
<b>Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)</b>	3,99	3,87	3,69	3,55	3,47
<b>Wzrost światowego PKB **</b>	5,6	4,6	4,7	-	-
<b>Wzrost PKB w UE</b>	1,8	1,8	2,1	2,1	2,1
<b>Wzrost rynków eksportowych ***</b>	9,0	6,1	6,3	6,3	5,7
<b>Wzrost wolumenu światowego importu**</b>	13,0	8,3	7,9	-	-
<b>Ceny ropy (Brent, USD/baryłka) **</b>	80,2	112,8	112,0	-	-

\* Stopa referencyjna NBP.

\*\* Źródło: KE, *Common external assumptions*, kwiecień 2011. Światowy PKB i światowy import bez UE.

\*\*\* Jako indykatork rynków eksportowych przyjęto import UE.

Tabela 13. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2010 mld PLN	2010 % PKB	2011 % PKB	2012 % PKB	2013 % PKB	2014 % PKB
<b>Wynik (EDP B9) według podsektorów</b>							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-111,2	-7,9	-5,6	-2,9	-2,5	-2,0
2. Podsektor centralny	S.1311	-83,9	-5,9	-4,4	-2,7	-2,5	-2,2
3. Podsektor federalny	S.1312						
4. Podsektor lokalny	S.1313	-16,1	-1,1	-0,8	-0,4	-0,3	-0,2
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	-11,2	-0,8	-0,4	0,2	0,3	0,4
<b>Sektor instytucji rządowych i samorządowych</b>							
6. Dochody ogółem	TR	535,7	37,9	40,1	40,7	39,7	39,2
7. Wydatki ogółem	TE	646,9	45,8	45,7	43,7	42,2	41,2
8. Wynik	EDPB.9	-111,2	-7,9	-5,6	-2,9	-2,5	-2,0
9. Odsetki	EDP D.41	38,0	2,7	2,8	2,8	2,7	2,6
10. Wynik pierwotny		-73,1	-5,2	-2,8	-0,2	0,3	0,6
11. Działania jednorazowe		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>							
12. Podatki ogółem		289,6	20,5	21,2	21,7	21,9	21,7
12a. Od produkcji i importu	D.2	191,1	13,5	13,9	14,1	13,9	13,4
12b. Od dochodów, majątku	D.5	98,2	7,0	7,3	7,6	8,0	8,3
12c. Od kapitału	D.91	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	157,5	11,1	11,9	12,5	12,5	12,5
14. Dochody z własności	D.4	15,0	1,1	0,9	0,9	0,8	0,7
15. Pozostałe		73,6	5,2	6,2	5,7	4,5	4,2
16. Dochody ogółem	TR	535,7	37,9	40,1	40,7	39,7	39,2
Obciążenia fiskalne		445,7	31,5	33,0	34,1	34,3	34,1
<b>Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	229,7	16,3	15,9	15,3	15,0	14,7
17a. Koszty pracy	D.1	142,3	10,1	9,8	9,4	9,2	9,0
17b. Zużycie pośrednie	P.2	87,4	6,2	6,1	5,9	5,8	5,7
18. Transfery socjalne		241,2	17,1	16,5	16,2	15,9	15,7
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	30,9	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	210,2	14,9	14,3	13,9	13,7	13,5
19. Odsetki	EDP D.41	38,0	2,7	2,8	2,8	2,7	2,6
20. Subsydia	D.3	7,1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	78,8	5,6	6,6	5,8	4,9	4,6
22. Pozostałe		52,1	3,7	3,4	3,2	3,2	3,1
23. Wydatki ogółem	TE	646,9	45,8	45,7	43,7	42,2	41,2
Spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	266,2	18,8	18,5	17,9	17,6	17,3