



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**PROGRAM KONWERCENCJI
AKTUALIZACJA 2009**

Warszawa, luty 2010 r.

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	4
I. Ogólne założenia i cele polityki makroekonomicznej.....	5
I.1. Ogólne założenia.....	5
I.2. Integracja ze strefą euro.....	5
I.3. Cele polityki gospodarczej.....	5
I.4. Wdrażanie Rekomendacji Rady UE dotyczących procedury nadmiernego deficytu.....	6
II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza.....	9
II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca.....	9
II.2. Scenariusz średniookresowy.....	10
II.3. Najważniejsze plany reform.....	12
III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	14
III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu.....	14
III.2. Sytuacja bieżąca i implikacje dla kolejnego budżetu.....	14
III.3. Wynik strukturalny.....	15
III.4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	16
III.5. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych.....	17
IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu.....	21
IV.1. Czynniki ryzyka i scenariusz alternatywny.....	21
IV.2. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu.....	23
V. Jakość finansów publicznych.....	25
V.1. Strategia.....	25
V.2. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	25
V.3. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	26
VI. Stabilność finansów publicznych w długim okresie.....	28
VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych.....	31
Aneks 1. Tabele.....	33

SPIS TABEL

Tabela 1. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP, % PKB).....	15
Tabela 2. Wynik strukturalny sektora (% PKB).....	15
Tabela 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku, % PKB).....	16
Tabela 4. Różnice w porównaniu z poprzednią Aktualizacją.....	23
Tabela 5. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP).....	25
Tabela 6. Wydatki według funkcji (COFOG, % PKB).....	26
Tabela 7. Długookresowa stabilność finansów publicznych (% PKB).....	29
Tabela 8. Wzrost gospodarczy.....	33
Tabela 9. Procesy inflacyjne.....	34
Tabela 10. Rynek pracy.....	34
Tabela 11. Salda według sektorów (% PKB).....	34
Tabela 12. Podstawowe założenia.....	35
Tabela 13. Sektor instytucji rządowych i samorządowych.....	36

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	15
Wykres 2. Scenariusze rozwoju sytuacji makroekonomicznej, wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	22
Wykres 3. Wybrane kategorie wydatków w Polsce i krajach strefy euro (% PKB).....	25

WSTĘP

Program konwergencji. Aktualizacja 2009 był przygotowywany w warunkach wciąż dużej niepewności towarzyszącej sytuacji makroekonomicznej w światowej gospodarce. Z jednej strony, w warunkach globalnej recesji, Polska pozostała jedynym krajem UE o dodatnim wzroście PKB. Z drugiej jednak, tak jak w innych krajach, również i Polsce nie udało się uniknąć pogorszenia sytuacji fiskalnej. W wyniku tego, 7 lipca 2009 r. Rada Ecofin stwierdziła występowanie w Polsce nadmiernego deficytu i wystosowała rekomendacje dotyczące jego obniżenia.

Program Konwergencji. Aktualizacja 2009 zawiera opis sytuacji gospodarczej kraju i najważniejsze informacje o stanie finansów publicznych. Program zawiera także odpowiedź na rekomendacje Rady.

Prognozy wskazują, że najbliższe lata powinny być bardziej korzystne dla polskiej i światowej gospodarki niż to miało miejsce w minionym okresie. Pozwoli to na przyspieszenie realizacji reform, przy jednoczesnym ograniczeniu ich ewentualnych krótkookresowych negatywnych skutków dla sfery realnej.

29 stycznia 2010 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011*, którego działania zaprezentowane w trzecim rozdziale mają na celu przeprowadzenie reform pozwalających na uniknięcie zagrożeń rozwojowych związanych z narastaniem nierównowagi finansów publicznych oraz stworzenie przesłanek dla budowy nowych przewag konkurencyjnych polskiej gospodarki.

W *Aktualizacji* utrzymane zostały główne cele i kierunki polityki gospodarczej rządu przedstawione w *Programie konwergencji. Aktualizacja 2008*. Jednym z priorytetów średniookresowej strategii rządu pozostaje wejście do strefy euro, a podejmowane działania mają na celu m.in. spełnienie kryteriów określonych w Traktacie z Maastricht.

Program konwergencji. Aktualizacja 2009 został przyjęty przez Radę Ministrów 8 lutego 2010 r. Dokument opracowano zgodnie z wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich UE. Będzie on przedmiotem dyskusji komisji sejmowych i senackich.

I. OGÓLNE ZAŁOŻENIA I CELE POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ

I.1. OGÓLNE ZAŁOŻENIA

Od czasu opracowania *Programu Konwergencji. Aktualizacja 2008* sytuacja gospodarcza w Polsce uległa znacznej zmianie. Kryzys finansowy, który objął cały świat, przełożył się na pogorszenie głównych wskaźników makroekonomicznych. Pakiety antykryzysowe wdrażane przez poszczególne kraje poprawiły sytuację niektórych gospodarek, zwiększając jednocześnie ich długookresowe zobowiązania. Działania podejmowane przez polski rząd pozwoliły na utrzymanie dodatniego tempa wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym, ograniczonym wzroście deficytu i zadłużenia państwa.

W celu redukcji skumulowanej, poprzez zaniechania lat poprzednich, nierównowagi fiskalnej rząd zdecydował się przygotować pakiet reform, którego wdrożenie pozwoli przyspieszyć tempo wzrostu, jednocześnie ograniczając niekorzystne tendencje w finansach publicznych.

I.2. INTEGRACJA ZE STREFĄ EURO

Integracja ze strefą euro pozostaje jednym z priorytetów rządu. Zmiana sytuacji gospodarczej oddaliła perspektywę wprowadzenia wspólnej waluty, jednak podejmowane działania mają na celu możliwie szybkie przyjęcie euro w Polsce.

28 października 2008 r. rząd przyjął *Mapę Drogową Przyjęcia Euro przez Polskę*, zawierającą kalendarz realizacji najważniejszych zadań w kolejnych etapach przygotowań do pełnego członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej. Turbulencje na rynkach finansowych i spowolnienie wzrostu gospodarczego w Polsce oraz u jej głównych partnerów handlowych uniemożliwiły niestety pełną realizację harmonogramu, przyjętego przed nasileniem się kryzysu gospodarczego. Z tego względu, 27 kwietnia 2009 r. zostały opublikowane *Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę*. Dokument ten wskazuje warunki bezpiecznego uczestnictwa w mechanizmie ERM II. Po pierwsze, poziom ustalonego parytetu powinien być spójny z sytuacją makroekonomiczną kraju. Po drugie, okres uczestnictwa w ERM II powinien być możliwie krótki, co - poprzez przybliżenie momentu przyjęcia wspólnej waluty - będzie zwiększać wiarygodność bieżącego poziomu parytetu jako punktu odniesienia dla ostatecznego kursu zamiany złotego na euro. Po trzecie, Polska powinna w momencie oceny gotowości do przyjęcia wspólnej waluty spełnić wszystkie formalne warunki członkostwa

w strefie euro, gdyż tylko wtedy będzie możliwe przyjęcie wspólnej waluty w wyznaczonym terminie. Po czwarte, konieczne jest osiągnięcie porozumienia politycznego odnośnie do przeprowadzenia niezbędnych formalnych dostosowań warunkujących przyjęcie wspólnej waluty.

Wskazane warunki nie zostały do chwili obecnej spełnione, co uniemożliwia wyznaczenie nowej wiarygodnej daty przyjęcia przez Polskę euro. Intencją rządu jest jednak możliwie szybkie i jednocześnie bezpieczne wprowadzenie euro w Polsce, czego wyrazem są prace przygotowawcze prowadzone w Ministerstwie Finansów. W styczniu 2009 r. rozporządzeniem Rady Ministrów został powołany *Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską*. W marcu 2009 r. zostało powołane w Ministerstwie Finansów *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, przede wszystkim Ministerstwo Finansów i Narodowy Bank Polski.

W najbliższym czasie w ramach tej struktury zostaną uzgodnione *Ramy Strategiczne Narodowego Planu Wprowadzenia Euro w Polsce*. Określą one zakres przygotowań niezbędnych do płynnego wprowadzenia euro w Polsce, a w szczególności zdefiniują konieczne do podjęcia w tym roku działania, harmonogram ich realizacji oraz podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie.

I.3. CELE POLITYKI GOSPODARCZEJ

Głównym celem polityki gospodarczej rządu w średnim okresie jest stworzenie warunków do powrotu gospodarki na ścieżkę szybkiego i jednocześnie zrównoważonego wzrostu, przy zapewnieniu optymalnego tempa konsolidacji finansów publicznych i wysokiego poziomu inwestycji strukturalnych.

Realizacja tych zamierzeń będzie następowała w trudnych warunkach zewnętrznych, a jej powodzenie będzie zależało m.in. od kształtowania się sytuacji w gospodarce światowej, a w szczególności europejskiej. Ze względu na kryzys gospodarczy, od czasu poprzedniej *Aktualizacji* średniookresowy

scenariusz sytuacji makroekonomicznej w Polsce uległ zmianie, co zostało zaprezentowane w dalszej części dokumentu.

Najważniejsze działania zmierzające do realizacji głównego celu polityki gospodarczej obejmują:

1) Konsolidację fiskalną

W styczniu 2010 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów* na lata 2010-2011.

3 rozdział *Planu* zawiera działania, które pozwolą Polsce wzmocnić podstawy długofalowego stabilnego wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym ograniczeniu nierównowagi fiskalnej.

2) Przyspieszenie prywatyzacji i poprawę zarządzania aktywami Skarbu Państwa

Działania w tym obszarze mają na celu zwiększenie efektywności procesów prywatyzacyjnych, zakończenie przekształceń własnościowych w części branż i sektorów oraz wzmocnienie nadzoru nad spółkami o istotnym znaczeniu dla Skarbu Państwa. Podejmowane wysiłki mają prowadzić do podniesienia efektywności gospodarki, a przez to wzmocnić jej konkurencyjność na arenie międzynarodowej.

Realizacja ww. zadań będzie się odbywać poprzez wdrażanie zaktualizowanego *Planu prywatyzacji 2008-2011*.

3) Liberalizację gospodarki

Działania znoszące bariery rozwoju przedsiębiorczości będą przede wszystkim obejmowały redukcję obciążeń administracyjnych, uproszczenie zasad podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej (m.in. uproszczenie i uszczelnienie systemu podatkowego), poprawę funkcjonowania sądownictwa, a także efektywniejszą alokację zasobów administracji publicznej.

4) Wzrost aktywności zawodowej

Zmiany w strukturze demograficznej społeczeństwa i dążenie do zachowania równowagi systemu ubezpieczeń społecznych wymagają m.in. zwiększenia aktywności zawodowej Polaków. Planowana jest m.in. reforma systemu ubezpieczeń służb mundurowych, a także rozpoczęcie debaty nad sposobami aktywizacji zawodowej rolników z jednoczesnym przeprowadzeniem ewolucyjnej reformy systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego tej grupy zawodowej oraz stopniowym podwyższeniem i zrównaniem efektywnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

5) Zwiększenie nakładów inwestycyjnych i wzrost efektywności wydatkowania środków

Dla wsparcia innowacyjności gospodarki duże znaczenie będzie mieć wzrost środków przeznaczonych na naukę, edukację, badania i rozwój oraz infrastrukturę.

Realizacja programów infrastrukturalnych, które w dużej części są finansowane ze środków UE, wzmocni potencjał gospodarczy Polski.

Wprowadzane zmiany w długim okresie przyczynią się do zmiany struktury wydatków na wspierającą innowacyjność gospodarki oraz zapewniającą odpowiedni potencjał infrastruktury.

Wdrożenie działań zawartych w 3 rozdziale *Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów* miałyby pozytywny wpływ na efektywność wydatkowania środków publicznych. Sprzyjać temu będą m.in. poprawa jakości sprawozdawczości oraz wprowadzenie planowania wieloletniego, które zapewnią większe możliwości pogłębionej analizy efektywności wydatków i oceny stopnia osiągnięcia przewidzianych celów.

I.4. WDRAŻANIE REKOMENDACJI RADY UE DOTYCZĄCYCH PROCEDURY NADMIERNEGO DEFICYTU

7 lipca 2009 r. Rada Ecofin stwierdziła występowanie w Polsce nadmiernego deficytu i wystosowała rekomendacje dotyczące jego redukcji na podstawie art. 104.7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską poprzez m.in.:

- zlikwidowanie nadmiernego deficytu najpóźniej do 2012 r.;

- ograniczenie nadmiernego deficytu w wiarygodny i trwały sposób, poprzez podjęcie działań średniookresowych;

- wdrożenie, zgodnie z planem, impulsu fiskalnego w 2009 r., szczególnie planu inwestycji publicznych, przy jednoczesnych zmianach w znowelizowanym budżecie, które zapobiegą dalszemu pogarszaniu się sytuacji finansów publicznych;

- zapewnienie średniorocznego wysiłku fiskalnego na poziomie przynajmniej 1,25 pkt. proc. PKB, począwszy od 2010 r.;

- przedstawienie szczegółowych działań niezbędnych do zredukowania deficytu poniżej wartości referencyjnej do 2012 r., a także reform ograniczających pierwotne wydatki bieżące w najbliższych latach.

Rząd Polski już w styczniu 2009 r., a więc pół roku przed rekomendacjami Rady, przyjął pakiet działań ograniczających przyrost deficytu. Dotyczyły one przede wszystkim redukcji wydatków na administrację państwową. Następnie, po przyjęciu przez Radę Ecofin rekomendacji, znowelizowano ustawę budżetową na 2009 rok, w której zawarto nowe prognozy wpływów podatkowych oraz zwiększono pozapodatkowe wpływy budżetowe i dodatkowo obniżono poziom wydatków planowanych na 2009 r. Środki na współfinansowanie projektów finansowanych z funduszy UE pozostawiono

jednak na niezmiennym poziomie, co - w połączeniu z utrzymaniem pierwotnie przyjętego poziomu wydatków na infrastrukturę drogową (choć w całości przesuniętych z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego) - pozwoliło na realizację rekomendacji Rady Ecofin w postaci wdrożenia impulsu fiskalnego. Zmiana sytuacji gospodarczej spowodowała zmniejszenie przewidywanych wpływów o 30,1 mld PLN i wydatków o 21,1 mld PLN. W rezultacie zwiększono deficyt budżetu państwa do 27,2 mld PLN. Brak wprowadzenia powyższych zmian w nowelizacji budżetu na 2009 rok skutkowałoby deficytem wyższym o 1,8% PKB.

Skutki światowego kryzysu gospodarczego oraz niepewność co do rozwoju sytuacji gospodarczej na świecie miały także istotny wpływ na przygotowanie budżetu na 2010 rok. Założenia makroekonomiczne, stanowiące podstawę ustawy budżetowej na 2010 r., przyjęto na bardzo ostrożnym poziomie. Ponadto ograniczono o 10% wydatki bieżące oraz zamrożono fundusz płac w sferze budżetowej. Oznacza to, że bilans ryzyk dla realizacji budżetu państwa jest zdecydowanie pozytywny. Jednocześnie Rząd Polski w ciągu minionego roku wdrażał impuls fiskalny, szczególnie po stronie inwestycji publicznych, który przyczynił się do tego, iż polska gospodarka w 2009 r. odnotowała wzrost gospodarczy.

Zmianom prowadzącym do zrównoważenia finansów publicznych sprzyja także wprowadzona 1 stycznia 2010 r. znowelizowana *ustawa o finansach publicznych*. Jej implementacja doprowadzi do poprawy przejrzystości finansów oraz racjonalizacji wydatkowania środków publicznych. Jest to najważniejsza zmiana legislacyjna mająca wpływ na zaciąganie zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych.

W odniesieniu do długu publicznego ustawa wprowadza następujące zmiany:

- zmianę zakresu i organizacji sektora finansów publicznych, których celem jest zwiększenie efektywności funkcjonowania całego sektora; w związku z dostosowaniem zakresu sektora do metodologii UE, wyłączono z niego jednostki badawczo-rozwojowe (JBR) oraz instytuty naukowe – oznacza to w szczególności, że - podobnie jak w metodologii UE - dług JBR nie będzie stanowił długu publicznego w metodologii polskiej;
 - zmianę procedur ostrożnościowych i sanacyjnych przy utrzymaniu dotychczasowych progów relacji długu publicznego do PKB. Najważniejsze zmiany polegają na:
 - zmianie konsekwencji przekroczenia progu 55% i 60% dla budżetu państwa
- nałożono obowiązek przyjęcia ustawy budżetowej na kolejny rok, nieprzewidującej deficytu lub z poziomem różnicy wydatków i dochodów budżetu państwa zapewniającym obniżenie relacji długu Skarbu Państwa do PKB;

- nałożono dodatkowe ograniczenia wzrostu wydatków (m. in. na wynagrodzenia w sferze budżetowej, waloryzację rent i emerytur) oraz udzielania nowych kredytów i pożyczek z budżetu państwa.
- wyłączeniu jednostek samorządu terytorialnego (JST) z ograniczeń przewidzianych w procedurach ostrożnościowych i sanacyjnych przy pierwszym progu 50%;
 - wprowadzenie od 2011 r. zasady zrównoważonego budżetu bieżącego JST oraz od 2014 r. systemu indywidualnych limitów dotyczących zaciągania długu, uzależniających możliwą wysokość zadłużenia poszczególnych jednostek od zdolności do jego spłaty;
 - wyodrębnienie w ramach budżetu państwa budżetu środków europejskich, którego deficyt będzie powiększał potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, a nadwyżka będzie mogła być wykorzystywana w zarządzaniu długiem budżetu państwa;
 - wydłużenie horyzontu strategii zarządzania długiem z 3 do 4 lat;
 - wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFPP), który będzie wyznaczał górny limit deficytu zapisanego w projekcie ustawy budżetowej;
 - tworzenie budżetu w układzie zadaniowym, co umożliwi dokładniejszą analizę ponoszonych wydatków i uzyskiwanych efektów.

Oprócz powyższych, podejmowane są także inne działania zgodne z wytycznymi Rady. Należy do nich m.in. wprowadzenie od 1 stycznia 2010 r. korzystnych dla budżetu zmian w ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym oraz w nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów. Dotyczy to ukształtowania relacji między właścicielami i najemcami lokali poprzez bardziej korzystne dla wynajmujących zapisy, które równocześnie powinny zmniejszyć szarą strefę na rynku wynajmu mieszkań, a tym samym poszerzyć bazę i doprowadzić do wzrostu dochodów podatkowych. Skutkiem wprowadzonych zmian będzie ponadto liberalizacja rynku wynajmu, zwiększenie praw i poczucia bezpieczeństwa właścicieli oraz przyczynienie się do wzrostu mobilności zasobów pracy.

Rząd zdecydował o aktualizacji *Planu prywatyzacji*, którego realizacja przyspiesza tempo prywatyzacji. Działania podjęte od połowy 2009 r. do połowy stycznia 2010 r. pozwoliły na osiągnięcie przychodu w wysokości 6,8 mld PLN, co zmniejszyło tempo wzrostu zadłużenia kraju. Przyspieszenie programu prywatyzacji nie tylko sprzyja ograniczeniu długu publicznego, lecz przede wszystkim prowadzi do zmiany struktury własnościowej z państwowej na bardziej efektywną, prywatną.

Kolejna, istotna odpowiedź na rekomendacje Rady znajduje się w 3 rozdziale *Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów* przedstawionego przez Prezesa Rady Ministrów w styczniu 2010 r. W 3 rozdziale tego dokumentu przewiduje się:

- reformę systemu zabezpieczenia społecznego służb mundurowych,

- poszerzenie bazy podatkowej,

- zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim i długim okresie poprzez:

- ograniczenie strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych do poziomu średniookresowego celu budżetowego (MTO),

- wprowadzenie w specjalnej ustawie o stabilności finansów publicznych m.in. reguł wydatkowych (jednej zmniejszającej deficyt do poziomu pożądanego, drugiej służącej ustabilizowaniu deficytu na właściwym poziomie) i innych mechanizmów oraz zasad wiążących się ze stroną wydatkową sektora finansów publicznych, służących poprawie wyniku, odpowiedzialności i dyscypliny fiskalnej w sensie makroekonomicznym.

- rozpoczęcie debaty nad:

- metodami aktywizacji zawodowej rolników z jednoczesnym przeprowadzeniem ewolucyjnej reformy systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego tej grupy zawodowej,

- stopniowym podniesieniem i zrównaniem efektywnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Oceniając bieżącą sytuację finansów publicznych, należy podkreślić, że nierównowaga fiskalna ma przede wszystkim podłoże strukturalne i jest wynikiem

zaniechania reform w okresie dobrej koniunktury w latach poprzednich. Związane z tym narastanie zadłużenia sprawia, że mimo wciąż niskiego wzrostu gospodarczego, nie można odkładać niezbędnych reform finansów publicznych. Reformy te w pierwszej kolejności mają doprowadzić do zmniejszenia nierównowagi fiskalnej, a następnie stworzyć przestrzeń dla zwiększenia efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych. Realizację tych celów zapewnią podejmowane przez rząd działania. Wdrożenie ich przyczyni się do wzmocnienia długookresowej stabilności finansów publicznych oraz do zmniejszenia, a następnie ustabilizowania długu publicznego w relacji do PKB.

Równocześnie trzeba zaznaczyć, że do pogorszenia sytuacji fiskalnej przyczyniła się także reforma systemu emerytalnego. Spowodowała ona, że część ukrytych zobowiązań znalazła odzwierciedlenie w oficjalnych (jawnych) statystykach dotyczących deficytu sektora oraz długu publicznego, podczas gdy w wielu innych krajach UE zobowiązania te pozostają „ukryte”. W rezultacie, porównanie sytuacji fiskalnej w Polsce z innymi krajami wymagałoby odpowiedniego pomniejszenia polskiego deficytu i długu, bądź „ujawnienia” długookresowych zobowiązań systemu emerytalnego w innych krajach.

II. OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI GOSPODARCZEJ I PROGNOZA

II.1. CYKL KONIUNKTURALNY I SYTUACJA BIEŻĄCA

Zaostrzenie kryzysu na rynkach finansowych oraz pogorszenie nastrojów gospodarstw domowych i przedsiębiorców doprowadziło do załamania aktywności w gospodarce światowej na przełomie 2008 i 2009 roku. W 2009 r., dzięki silnemu impulsowi ze strony polityki pieniężnej i fiskalnej, stabilizacji systemu finansowego, czemu towarzyszyła odbudowa zapasów, stopniowo pojawiały się oznaki wpiętej stabilizacji, a następnie ożywienia koniunktury. Po pogłębieniu spadku obrotów handlowych na początku 2009 r., w III kw. zanotowano pierwszy od ponad roku wzrost światowego importu. Ożywienie w handlu, odnotowane zarówno przez kraje rozwinięte jak i *emerging markets*, sprzyjało przyspieszeniu tempa wzrostu produkcji przemysłowej oraz wzrostowi PKB w największych gospodarkach świata. Z perspektywy Polski, najbardziej istotna jest poprawa sytuacji gospodarczej w strefie euro, zwłaszcza w Niemczech, gdzie wzrost importu w III kw. 2009 r. był głównym czynnikiem, który przyczynił się do wzrostu polskiego eksportu.

Pomimo znaczącego załamania popytu zewnętrznego, polska gospodarka – jako jedyna w Europie – nie zanotowała spadku PKB w 2009 r. Uniknęliśmy także tzw. technicznej recesji, wyrażonej jako zmniejszenie się realnego poziomu PKB przez dwa kolejne kwartały. Z punktu widzenia klasycznej definicji cyklu koniunkturalnego, polska gospodarka znajduje się wciąż w fazie wzrostowej, chociaż obecny kryzys spowodował jej znaczne spowolnienie. Realne tempo wzrostu PKB w 2009 r. zwolniło do 1,7% z 5,0% zanotowanych w 2008 r. Towarzyszyło temu szybkie domykanie się dodatniej luki produktowej, która swoje maksimum (ok. 2,8% potencjalnego PKB) osiągnęła w II kw. 2008 r. W 2009 r. nastąpiło domknięcie luki produktowej i w 2010 r. PKB w Polsce będzie się kształtował poniżej poziomu potencjalnego. Pomimo dodatniej dynamiki PKB, uwzględniając odchylenie bieżącej aktywności gospodarczej od trendu (tj. stosując „odchyleniową” definicję cyklu koniunkturalnego) w Polsce – podobnie jak w pozostałych krajach UE – już od ponad roku trwa faza spadkowa.

Pomimo silnego spowolnienia oraz towarzyszącego mu pogorszenia sytuacji na rynku pracy i znacznego wyhamowania dynamiki płac, szacowany wzrost konsumpcji indywidualnej w 2009 r. był relatywnie wysoki i wyniósł 2,3%. Pozytywnie na dochody ludności w tym okresie wpłynęła wysoka indeksacja świadczeń emerytalno - rentowych (o 6,1%) oraz reforma PIT (obniżenie obciążenia podatkowego m.in. poprzez zastąpienie trzech stawek 19%, 30% i 40% dwoma na

poziomie 18% i 32%). Wzrostowi spożycia indywidualnego towarzyszył wzrost zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu kredytów konsumpcyjnych, które w ciągu roku zwiększyły się o 18 mld PLN. Przyrost ten był jednak znacznie niższy niż w roku poprzednim.

Rozpoczęty w IV kw. 2008 r. spadek eksportu (liczony w euro) wynikał ze spowolnienia gospodarczego u głównych partnerów handlowych Polski. Jeszcze wyższy był jednak spadek importu. Oprócz deprecjacji złotego, zwiększającej konkurencyjność cenową producentów krajowych, było to rezultatem wysokiej importochłonności produkcji eksportowej oraz inwestycji w maszyny i urządzenia – relatywnie silnie dotkniętych spowolnieniem. Dodatkowo, struktura popytu w 2009 r. oparta była na konsumpcji i inwestycjach infrastrukturalnych, co wspierało głównie produkcję krajową. W efekcie tych tendencji wkład eksportu netto we wzrost PKB był wyjątkowo wysoki (ok. 2,7 pkt. proc. w 2009 r.). Zmniejszeniu nierównowagi zewnętrznej sprzyjała również nieznaczna poprawa salda usług. W całym 2009 r. szacuje się obniżenie deficytu obrotów bieżących do 1,6% PKB, z 5,1% PKB w 2008 r.

Spadki eksportu oraz zapasów znalazły odzwierciedlenie w znaczącym ograniczeniu produkcji przemysłowej, w szczególności przetwórczej. W najgorszym miesiącu – styczniu 2009 r., produkcja sprzedana przemysłu była o 12,9% niższa w porównaniu z maksimum osiągniętym w marcu 2008 r. Skutkami kryzysu zostały szczególnie dotknięte branża samochodowa, produkcja metali oraz maszyn i urządzeń.

Zmniejszenie produkcji przełożyło się na niższe wykorzystanie mocy produkcyjnych – a co za tym idzie – spadek nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego. W pierwszych trzech kwartałach 2009 r. inwestycje dużych i średnich przedsiębiorstw obniżyły się o 9,4% r/r, przy czym najgłębszy spadek odnotowano w przypadku inwestycji w środki transportu. Aktywności inwestycyjnej nie sprzyjało także zaostrzenie przez banki polityki kredytowej, chociaż trzeba pamiętać, że większość inwestycji w Polsce jest finansowana ze środków własnych przedsiębiorstw. Pomimo wyżej opisanych niekorzystnych tendencji, spadek inwestycji w całej gospodarce w 2009 r. wyniósł tylko 0,3%. Na ograniczenie skali spadków decydujący wpływ miały bardzo wysokie nakłady brutto na środki trwałe sektora publicznego. Kluczową rolę odegrały w tym zakresie inwestycje infrastrukturalne, które znalazły odzwierciedlenie we wzroście produkcji budowlanej.

Spadek aktywności gospodarczej wpłynął także na pogorszenie sytuacji na rynku pracy w 2009 r. W Polsce efekt ten był jednak znacznie mniejszy niż w pozostałych krajach UE. Średnioroczna stopa bezrobocia¹ w 2009 r. wzrosła o 1,1 pkt. proc., do 8,2%, podczas gdy szacowany wzrost stopy bezrobocia w UE-27 był dwukrotnie szybszy. Równocześnie, należy podkreślić, że wzrostowi bezrobocia w Polsce towarzyszył niewielki, ale jednak przyrost liczby pracujących.² Wynikało to z wyższej aktywności zawodowej, spowodowanej m.in. silnym ograniczeniem od 2009 r. możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Przy niewystarczającym popycie na pracę, wzrost aktywności zawodowej w krótkim okresie prowadzi do statystycznego wzrostu stopy bezrobocia. W dłuższej perspektywie wpływa jednak pozytywnie na stronę popytową gospodarki, a tym samym na jej długofalowy wzrost.

Pomiędzy sierpniem 2008 r. a marcem 2009 r. złoty osłabił się o ok. 40%. Główną przyczyną deprecjacji polskiej waluty były zaburzenia na światowych rynkach finansowych i związana z nimi wysoka awersja do ryzyka. W miarę poprawy nastrojów na rynkach globalnych i wzrostu zainteresowania inwestorów walutami gospodarek wschodzących, złoty w ciągu ubiegłego roku zyskiwał na wartości. Szczególnie silne umocnienie polskiej waluty miało miejsce w lipcu 2009 r. Przejściowe odchylenia kursu złotego od trendu aprecjacyjnego w kolejnych miesiącach były spowodowane głównie czynnikami o charakterze globalnym, tj. zmianami sentymentu inwestorów, następującymi w wyniku napływu danych z głównych gospodarek świata.

Pomimo spowolnienia gospodarczego, przez większą część 2009 r. inflacja CPI w Polsce kształtowała się w pobliżu górnej granicy dopuszczalnego odchylenia od celu inflacyjnego Rady Polityki Pieniężnej (tj. 3,5%). W porównaniu z innymi krajami UE, inflacja w Polsce w 2009 r. pozostawała na relatywnie wysokim poziomie. Wynikało to m.in. z osłabienia złotego, wysokiego wzrostu cen żywności i paliw w I połowie 2009 r. oraz podwyżek cen energii elektrycznej. Dodatkowo, do wzrostu cen przyczyniły się podwyżki stawek podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe i alkoholowe. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2009 r. wyniósł 3,5% (HICP 4,0%). Inflacja bazowa po wyłączeniu cen żywności i cen energii wyniosła w grudniu 2009 r. 2,6%.

Spowolnienie gospodarcze oraz pogarszająca się sytuacja na rynku pracy, ograniczające wzrost presji inflacyjnej, zdecydowały o kontynuowaniu cyklu

łagodzenia polityki pieniężnej przez RPP w I połowie 2009 r. Podstawowe stopy procentowe zostały w tym okresie obniżone o 1,5 pkt. proc. W rezultacie, na koniec czerwca 2009 r. główna stopa procentowa - stopa referencyjna, została obniżona do poziomu 3,5%. W kolejnych miesiącach 2009 r. sygnały stopniowej poprawy aktywności gospodarczej oraz relatywnie wysoki poziom inflacji bazowej, w tym wysoka dynamika cen usług, przesądziły o nieobniżaniu stóp procentowych i pozostawieniu ich na niezmiennym poziomie.

II.2. SCENARIUSZ ŚREDNIOOKRESOWY

W najbliższych latach wzrost gospodarczy Polski będzie w decydującym stopniu zależeć od sytuacji u naszych głównych partnerów handlowych oraz tempa powrotu rynku pracy na ścieżkę wzrostu zatrudnienia, zapewniającego wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych.

Bieżące dane dotyczące kondycji gospodarki światowej wskazują, że najbardziej dotkliwe skutki kryzysu już miały miejsce, a w kolejnych okresach tendencje będą bardziej pozytywne. Obserwowane jest przyspieszenie w światowej wymianie handlowej, a prognozy międzynarodowych ośrodków (np. styczniowa prognoza MFW) wskazują, że tempo wzrostu światowego PKB będzie w najbliższym okresie wyższe od oczekiwań sformułowanych jeszcze kilka miesięcy temu. Na potrzeby niniejszej prognozy przyjęto, że w 2010 r. gospodarka światowa będzie się rozwijać w tempie 3,8% i średnio po 4,1% w latach 2011-2012, przy czym wzrost PKB w UE wyniesie 1,2% w 2010 r. i po 2,2% w latach 2011-2012.

Oczekiwane ożywienie koniunktury w gospodarce światowej znajdzie odzwierciedlenie w wynikach gospodarki polskiej. Wzrost popytu zewnętrznego będzie prowadzić do wyraźnego wzrostu produkcji eksportowej. Dodatkowym wsparciem dla polskich eksporterów będzie poziom kursu walutowego, który w horyzoncie prognozy, pomimo zakładanej aprecjacji, będzie słabszy niż w okresie bezpośrednio poprzedzającym kryzys finansowy. Równocześnie doświadczenia sprzed kryzysu pokazały, że polscy eksporterzy potrafili zwiększać swój udział w zagranicznych rynkach zbytu nawet przy stosunkowo silnym złotym.

Wraz ze wzrostem produkcji, oczekuje się również poprawy na rynku pracy, choć w 2010 r. pozytywne skutki dla zatrudnienia będą mniej zauważalne. Wynikać to będzie m.in. z tego, że w okresie kryzysu wiele polskich przedsiębiorstw wybrało strategię „chomikowania pracy” (*ang. labour hoarding*), dostosowując koszty pracy do mniejszego popytu poprzez elastyczne formy zatrudnienia, a w mniejszej skali poprzez zwolnienia pracowników. Wskutek tego,

¹ Bezrobocie według BAEL (15 lat i więcej).

² Przeciętna liczba pracujących w wieku 15 lat i więcej, według BAEL.

w warunkach wzrostu popytu polskie firmy łatwiej i taniej będą mogły zwiększać potencjał produkcyjny poprzez wykorzystanie rezerw w zakresie czynnika pracy, a nie tylko poprzez zatrudnianie nowych pracowników.

Pomimo oczekiwanego wzrostu zatrudnienia, stopa bezrobocia w latach 2011-2012 utrzyma się na poziomie tylko nieznacznie niższym niż 10,0%. Związane jest to z rosnącą aktywnością zawodową Polaków m.in. wskutek ograniczenia możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę i zwiększenia udziału populacji w wieku 25-44 lat w strukturze ludności w wieku produkcyjnym. Wynika to również z efektu „chomikowania pracy”.

Oczekuje się, że poprawie sytuacji na rynku pracy będzie towarzyszyć umiarkowany wzrost wynagrodzeń. Pewne przyspieszenie nastąpi w latach 2011-2012, jednak ich tempo wzrostu będzie niższe niż w latach 2006-2008. Będzie to związane z utrzymywaniem się relatywnie wysokiej stopy bezrobocia, osłabiającej pozycję pracowników w procesie negocjacji płacowych. Czynnikiem ograniczającym wzrost funduszu płac w skali gospodarki ogółem będzie także planowane zamrożenie w cenach stałych funduszu wynagrodzeń w sektorze publicznym.

W rezultacie, wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w 2010 r. nie będzie wysoki. Zgodnie z prognozą, w br. realny wzrost spożycia gospodarstw domowych wyniesie 0,8%, czyli mniej niż w 2009 r. Tak niski wzrost spożycia wynika również z tzw. efektów bazy związanych z impulsem ze strony polityki fiskalnej, którego skutki dodatkowe dla 2010 r. powinny być już istotnie mniejsze. Szacuje się, że w kolejnych latach, wraz ze wzrostem funduszu wynagrodzeń w gospodarce, wzrost spożycia indywidualnego gospodarstw domowych przyspieszy do 3,0% w 2011 r. i 4,8% w 2012 r.

Dynamika spożycia publicznego będzie zdeterminowana działaniami zmierzającymi do redukcji deficytu sektora finansów publicznych. Wyrażna poprawa koniunktury pozwoli na podjęcie istotnych działań zmierzających do ograniczenia wydatków publicznych, czemu będzie sprzyjać m.in. implementacja reguły wydatkowej. W takich warunkach, krótkookresowe negatywne skutki konsolidacji fiskalnej zostaną skompensowane szybszym wzrostem gospodarczym, przy czym ograniczenie udziału państwa w gospodarce w długim okresie przyczyni się do wzmocnienia fundamentów długofalowego i szybszego wzrostu gospodarczego. Jednym z działań mających na celu poprawę wyniku sektora rządowego i samorządowego będzie restrukturyzacja zatrudnienia w sektorze publicznym. Umożliwi to zamrożenie w cenach stałych funduszu wynagrodzeń w sektorze publicznym przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności świadczenia usług publicznych. Przeprowadzenie restrukturyzacji zatrudnienia w warunkach pozytywnych tendencji na

rynku pracy pozwoli zminimalizować koszty społeczne tego działania. W połączeniu z ograniczeniem bieżących wydatków rzeczowych, planuje się, że spożycie zbiorowe w latach 2011-2012 utrzyma się realnie na poziomie z 2010 r.

Wraz z ożywieniem koniunktury zwiększać się będzie również aktywność inwestycyjna przedsiębiorstw. W 2010 r. jej wzrost w sektorze prywatnym będzie jeszcze ograniczony, w kolejnych latach tempo wzrostu będzie jednak przyspieszać, by w 2012 r. realnie wynieść 13,9%. W latach 2011-2012, wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy i spadkiem ryzyka kredytowego, przyspieszy również produkcja w budownictwie mieszkaniowym. Uzupełnieniem aktywności inwestycyjnej sektora prywatnego będą wydatki sektora rządowego i samorządowego. Zakładają one kumulację wydatków na projekty infrastrukturalne współfinansowane przez UE w latach 2010-2011, czyli w okresie, w którym inwestycje sektora prywatnego będą dopiero nabierać tempa. W 2012 r., kiedy oczekiwane jest znaczące przyspieszenie popytu sektora prywatnego, w tym jego aktywności inwestycyjnej, prognozuje się ograniczenie nakładów inwestycyjnych sektora publicznego. Jest to naturalna konsekwencja wspomnianej kumulacji nakładów inwestycyjnych tego sektora w latach 2010-2011. W efekcie, w skali całej gospodarki prognozowane jest umiarkowane tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe na poziomie 5,7 i 11,3% odpowiednio w latach 2010-2011, a następnie - w związku ze znacznym ograniczeniem wydatków po stronie sektora publicznego - spadku tempa wzrostu inwestycji do 4,7% w 2012 r.

Wzrost produkcji będzie sprzyjać odbudowie stanu zapasów w gospodarce. Kontrybucja tej kategorii we wzrost PKB będzie szczególnie duża w 2010 r., w związku ze znacznym ograniczeniem stanu zapasów w roku poprzednim. W horyzoncie prognozy wkład we wzrost PKB ze strony przyrostu zapasów będzie już wyraźnie mniejszy, jednak pozostanie dodatni.

Ożywienie popytu finalnego będzie podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce. Struktura popytu finalnego, z relatywnie dużym udziałem importochłonnych eksportu i inwestycji, skutkować będzie ujemną kontrybucją eksportu netto we wzrost PKB w latach 2010 - 2012.

Oczekiwania dotyczące kształtowania się składowych PKB wskazują, że wzrost gospodarczy w 2010 r. wyraźnie przyspieszy w stosunku do tempa zanotowanego w 2009 r. i wyniesie 3,0% realnie. W latach 2011-2012 realne tempo wzrostu PKB wyniesie odpowiednio 4,5% i 4,2%, przy czym ograniczenie wzrostu w ostatnim roku prognozy wynikać będzie przede wszystkim ze wspomnianego obniżenia nakładów inwestycyjnych sektora publicznego po ich skumulowaniu w latach poprzednich.

Wraz z przyspieszeniem tempa wzrostu gospodarczego zwiększać się będzie deficyt na rachunku obrotów bieżących. W 2010, z uwagi na pogorszenie salda obrotów towarowych i dochodów, wyniesie on 2,4% PKB i w kolejnych latach ulegnie niewielkiemu pogorszeniu do 2,8% PKB w 2012 r. W horyzoncie prognozy oczekuje się, iż deficyt na rachunku obrotów bieżących będzie w całości finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi i środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi).

Od początku 2010 r. inflacja w Polsce powinna się obniżyć. Będzie to przede wszystkim wynikiem wciąż umiarkowanej dynamiki wzrostu gospodarczego oraz słabszej presji płacowej. Presję inflacyjną ograniczać będzie również prognozowany trend aprecjacyjny polskiej waluty oraz wysoka podaż produktów rolnych związana z dobrymi zbiorami w ubiegłym roku. W kierunku obniżenia inflacji będą również oddziaływać efekty statystyczne związane z wysoką dynamiką cen w I połowie 2009 r. (ujemne efekty bazy). W II połowie 2010 r., wraz z kontynuacją ożywienia popytu, oczekuje się natomiast stopniowego wzrostu inflacji. Będzie to związane również z oczekiwanym, w ramach tego scenariusza, przyspieszeniem cen w gospodarce światowej, zwłaszcza w latach 2011-2012. W efekcie prognozuje się, że średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w ostatnim roku prognozy przyspieszy do 3,2%.

Prognozowana ścieżka wzrostu cen wskazuje, że cykl zacieśniania przez Radę Polityki Pieniężnej rozpocznie się w drugiej połowie 2010 r. i będzie kontynuowany w całym horyzoncie prognozy. Dodatkowo, w latach 2011-2012 koszt pieniądza banku centralnego będzie uwarunkowany perspektywami przyjęcia euro i związaną z tym koniecznością wcześniejszego wypełnienia przez Polskę inflacyjnego kryterium konwergencji.

Stabilizacja nastrojów na globalnych rynkach finansowych, zmniejszenie poziomu awersji do ryzyka, poprawa sytuacji fiskalnej w Polsce oraz przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego będą czynnikami sprzyjającymi aprecjacji złotego. W tym samym kierunku będą oddziaływać wzrost restrykcyjności polityki pieniężnej i wyższe realne stopy procentowe. Utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego oczekiwane jest w całym horyzoncie prognozy.

II.3. NAJWAŻNIEJSZE PLANY REFORM

Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015

Obecnie trwają prace związane z aktualizacją *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* (SRK), której horyzont czasowy zostanie rozszerzony do 2020 r. Zgodnie z harmonogramem prac nad dokumentem

zaktualizowana SRK powinna zostać przyjęta przez RM do końca 2010 r., tak by mogła zacząć obowiązywać od 2011 r.

Prowadzone są działania dotyczące modernizacji systemu zarządzania rozwojem. Przyjęty przez Radę Ministrów dokument pn. *Plan uporządkowania strategii rozwoju* ma na celu uporządkowanie obowiązujących dokumentów o charakterze strategicznym, w tym również programów wieloletnich. Zawiera on koncepcję dotyczącą zoptymalizowania liczby obowiązujących dokumentów tego rodzaju, co pozwoli na większą przejrzystość procesu programowania strategicznego, bardziej efektywne wydatkowanie środków z budżetu państwa, a w konsekwencji skuteczniejszą realizację celów rozwojowych kraju w perspektywie średnio i długoterminowej. Ponadto zaproponowano ograniczenie liczby strategii rozwoju z obecnie obowiązujących 42 do 9 poniższych:

- Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki,
- Strategia rozwoju zasobów ludzkich,
- Strategia rozwoju transportu,
- Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko,
- Sprawne państwo,
- Strategia rozwoju kapitału społecznego,
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020. Regiony- miasta- obszary wiejskie,
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.

Krajowy Program Reform 2008-2011

W celu realizacji Strategii Lizbońskiej rząd opracował *Krajowy Program Reform na lata 2008-2011* (KPR). Zawarte w nim reformy strukturalne zostaną przeprowadzone w trzech priorytetowych obszarach: *Aktywne społeczeństwo, Innowacyjna gospodarka* oraz *Sprawne instytucje*.

Do najważniejszych działań objętych programami KPR należą: rozwój edukacji w społeczeństwie i gospodarce opartej na wiedzy, wprowadzenie systemu zachęt wspomagających aktywność zawodową osób z grup zagrożonych bezrobociem i wykluczeniem społecznym, rozwój społeczeństwa informacyjnego, zagwarantowanie odpowiedniej dla potrzeb nowoczesnej gospodarki infrastruktury transportowej, przesyłowej i teleinformatycznej oraz wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska.

Plan Stabilności i Rozwoju

30 listopada 2008 r. rząd przedstawił *Plan Stabilności i Rozwoju*, którego celem było wzmocnienie polskiej gospodarki wobec światowego kryzysu finansowego i stabilizacja systemu bankowego. W dokumencie zostały szczegółowo przedstawione dotychczasowe oraz

planowane działania anty kryzysowe na łączną kwotę 91,3 mld PLN.

Główne działania wspierające gospodarstwa domowe polegały na m.in. podwyższeniu gwarancji zabezpieczających wypłacalność depozytów bankowych Polaków do 50 tys. euro oraz uruchomieniu dopłaty do kredytów mieszkaniowych dla osób, które utraciły pracę i nie były zdolne do spłaty zaciągniętego kredytu na własne mieszkanie.

Natomiast dla przedsiębiorstw podwyższono limit gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, co zwiększyło dostępność kredytów; dokapitalizowano Bank Gospodarstwa Krajowego, dzięki czemu wzmocniono system gwarancji i poręczeń; wprowadzono wyższą ulgę inwestycyjną dla nowo zakładanych firm, jak również zniesiono ograniczenia w pozyskiwaniu zaliczek m.in. dla firm, które starają się o dotacje z UE.

Ponadto, przeprowadzono oszczędności w budżecie państwa, co pozwoliło na znalezienie dodatkowych 21,1 mld PLN.

Pakiet Antykryzysowy

22 sierpnia 2009 r. wszedł w życie rządowy *Pakiet Antykryzysowy* wypracowany wspólnie ze związkami zawodowymi i pracodawcami. W ramach *Pakietu* m.in.: wydłużono okres rozliczenia czasu pracy do 24 miesięcy, wprowadzono elastyczny czas pracy i ograniczenia w stosowaniu umów na czas określony. Zaplanowano także dopłaty do pensji i szkoleń dla pracowników firm dotkniętych kryzysem gospodarczym.

Na pomoc publiczną dla przedsiębiorców i pracowników rząd planował przeznaczyć ponad 1,5 mld PLN.

Polska 2030. Wyzwania rozwojowe

W czerwcu 2009 r. Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów opracował raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, który zarysowuje wizję możliwych

ścieżek rozwoju Polski w kolejnych dwóch dekadach. Jest to „Zielona Księga” stanowiąca podstawę długookresowej *Strategii Rozwoju Kraju*.

Dokument zawiera m.in. diagnozę sytuacji Polski po dwóch dekadach transformacji oraz zestaw spójnych rekomendacji kierunkowych, stanowiących odpowiedź na wyzwania i wzmocniających czynniki rozwoju. Prezentowane jest w nim podejście kompleksowe, ponadsektorowe, co pozwala łączyć różne narzędzia dla osiągnięcia wybranego celu.

Dokument wymienia 5 kluczowych czynników rozwoju Polski:

1. Warunki dla szybkiego wzrostu inwestycji.
2. Wzrost aktywności zawodowej i mobilności Polaków.
3. Rozwój produktywności i innowacyjności.
4. Efektywna dyfuzja rozwoju w wymiarze regionalnym i społecznym.
5. Wzmocnienie kapitału społecznego i sprawności państwa.

Rekomendacje sformułowane w Raplocie *Polska 2030* w ramach dziesięciu zidentyfikowanych wyzwań rozwojowych można pogrupować w trzy główne, wzajemnie powiązane i oddziałujące na siebie wymiary:

- polityki tworzące demograficzne, makroekonomiczne i instytucjonalne fundamenty rozwoju,
- polityki podnoszące produktywność, mobilność i adaptacyjność gospodarki,
- polityki kształtujące społeczny wymiar rozwoju i stwarzające warunki dla jego dyfuzji.

Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011

29 stycznia 2010 r. Prezes Rady Ministrów zaprezentował *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów*. Szczególnie ważny jest 3 rozdział *Planu* dotyczący obszaru finansów publicznych. Odniesienia do tej części *Planu* znajdują się w poszczególnych rozdziałach *Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009*.

III. WYNIK I DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

III.1. STRATEGIA I CELE ŚREDNIOKRESOWE RZĄDU

Pomimo oddalenia perspektywy wprowadzenia wspólnej waluty, z uwagi na znaczne pogorszenie otoczenia gospodarczego, integracja ze strefą euro pozostaje priorytetem rządu.

Dlatego też, jednym z istotniejszych celów polityki rządu w horyzoncie *Aktualizacji* jest spełnienie kryteriów określonych w traktacie z Maastricht. W tym kontekście priorytetowym zadaniem rządu stało się zniwelowanie, wyraźnie uwidocznionej przez kryzys nierównowagi fiskalnej, której pogłębienie stanowi jedno z poważniejszych zagrożeń rozwojowych. Nadmierny wzrost deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego ograniczałby szanse na tworzenie nowych przewag konkurencyjnych polskiej gospodarki oraz uniemożliwiłby szybkie przyjęcie euro w Polsce. Dlatego też, w najbliższych latach niezbędna jest realizacja wiarygodnej konsolidacji fiskalnej, która pozwoli na wzmocnienie fundamentów długofalowego i stabilnego wzrostu gospodarczego.

Niestety, szybka, zbyt silna konsolidacja fiskalna niesie ze sobą ryzyko pojawienia się negatywnych skutków dla ożywienia gospodarczego. To z kolei oznacza, że zacieśnianie polityki fiskalnej powinno być przeprowadzone poprzez stopniowe, ale konsekwentne realizowanie reform, co pozwoli na równoczesne ograniczenie nierównowagi fiskalnej, przy minimalizacji ewentualnych negatywnych skutków dla sfery realnej.

W celu realizacji powyższych zadań rząd w najbliższym okresie doprowadzi do zmniejszenia nierównowagi fiskalnej, a następnie wprowadzi mechanizmy zwiększające efektywność i poprawiające strukturę wydatków publicznych. Stworzone warunki pozwolą na powrót gospodarki na ścieżkę szybkiego wzrostu przy jednoczesnym zapewnieniu bezpiecznego tempa redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych i długu publicznego. Konkretnie działania w tym zakresie zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów w 3 rozdziale *Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów*.

Realizacja ww. celów przyczyni się do wzmocnienia fundamentów długofalowego i stabilnego rozwoju Polski.

III.2. SYTUACJA BIEŻĄCA I IMPLIKACJE DLA KOLEJNEGO BUDŻETU

W 2008 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 3,6% PKB z 1,9% PKB w 2007 r. Spowodowane to było spadkiem dochodów w relacji do PKB (m.in. w wyniku obniżenia składki rentowej oraz słabnącej dynamiki PKB, głównie pod koniec roku) przy jednoczesnym wzroście wydatków w relacji do PKB, w szczególności inwestycji i kosztów związanych z zatrudnieniem. Największy wzrost deficytu miał miejsce w podsektorze centralnym, a deficyt budżetu państwa w ujęciu kasowym wzrósł z 16,0 mld PLN do 24,3 mld PLN.

13 maja 2009 r. Komisja Europejska przygotowała raport w trybie wówczas obowiązującego art. 104(3) TWE w sprawie wszczęcia procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. Zgodnie z rekomendacją Rady Ecofin z 7 lipca 2009 r., Polska jest zobowiązana do korekty nadmiernego deficytu do 2012 r.

W 2009 r. sytuacja fiskalna w Polsce zdeterminowana była przede wszystkim silnym spowolnieniem i niekorzystną strukturą wzrostu gospodarczego, co - w połączeniu z reformami strukturalnymi (m.in. obniżenie składki rentowej w latach poprzednich, obniżenie skali podatkowej w PIT od 2009 r., oraz korzystne dla podatników zmiany w rozliczaniu podatku VAT) - znacząco wpłynęło na obniżenie poziomu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Szybka reakcja rządu w postaci przygotowanego w styczniu 2009 r. planu ograniczenia wydatków oraz nowelizacja budżetu państwa przeprowadzona w lipcu ub. r. pozwoliły na znaczne ograniczenie przyrostu deficytu budżetu państwa. Konsekwentna realizacja znowelizowanej ustawy spowodowała osiągnięcie mniejszego od zakładanego (27,2 mld PLN) deficytu na poziomie 23,8 mld PLN.

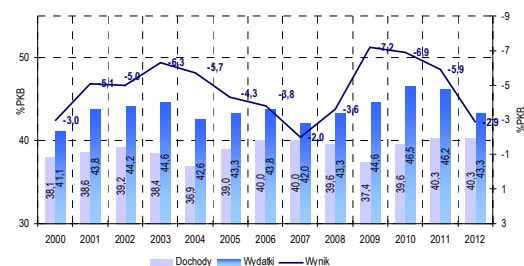
Chociaż podjęte działania ograniczyły wzrost nierównowagi fiskalnej, najnowsze szacunki wskazują, że w 2009 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł ok. 7,2 % PKB, tj. powyżej poziomu prognozowanego w ostatniej *Aktualizacji* z grudnia 2008 r.

Na poziom deficytu sektora w 2010 r. znaczący wpływ będzie mieć przede wszystkim wyższy deficyt budżetu państwa. Ustawa budżetowa na 2010 r. zakłada, że deficyt budżetu państwa nie może przekroczyć 52,2 mld PLN. Niemniej, z uwagi na konserwatywne założenia makroekonomiczne przyjęte do ustawy budżetowej oraz uwzględniając korzystniejszą niż

zakładano w Ustawie strukturę wzrostu, realizacja deficytu budżetu państwa na niższym niż zakładany w Ustawie poziomie jest wysoce prawdopodobna.

W warunkach stopniowego ożywienia gospodarki światowej, zbyt szybkie i zbyt duże zacieśnienie fiskalne, jeszcze w 2010 r., mogłoby mieć charakter silnie procykliczny i spowodować zahamowanie tempa ożywienia gospodarczego w Polsce. W rezultacie przewiduje się, że deficyt sektora w 2010 r. wyniesie 6,9% PKB, w kolejnych latach jego redukcja będzie już natomiast bardziej wyraźna – do 5,9% PKB w 2011 r. i 2,9% PKB w 2012 r. W kolejnych latach przewiduje się dalsze obniżenie deficytu, co zapewni jego trwałe utrzymywanie na poziomie poniżej 3% PKB.

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



Źródło: 1999-2008 Eurostat, 2009-2012 Min. Finansów

Tabela 1. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP, % PKB)

	Kod ESA	2008	2009	2010	2011	2012
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (B.9)	S.13	-3,6	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9
Podsektor centralny	S.1311	-3,9	-5,6	-5,7	-6,1	-3,6
Podsektor lokalny	S.1313	-0,2	-0,5	-0,5	-0,1	0,0
Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	0,4	-1,1	-0,7	0,4	0,7
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	S.13	47,2	50,7	53,1	56,3	55,8

Źródło: 2008 r. – GUS, lata 2009–12 Ministerstwo Finansów

III.3. WYNIK STRUKTURALNY

Zgodnie z najnowszymi danymi, w 2009 r. nastąpił wzrost deficytu strukturalnego o 2,7 pkt. proc. w stosunku do roku ubiegłego. Przyczyniły się do tego zmiany w systemie podatkowym (zmiana skali podatkowej dla dochodów uzyskiwanych przez osoby fizyczne, skrócenie terminu zwrotu podatku VAT oraz umożliwienia rozliczania podatku z importu towarów

w niektórych procedurach uproszczonych w deklaracji VAT), jak również wdrożenie impulsu fiskalnego głównie w postaci wzrostu inwestycji publicznych. W latach 2010-2012 przewidywane jest odwrócenie tej niekorzystnej tendencji i sukcesywny spadek deficytu strukturalnego, odpowiednio o 0,5 pkt. proc., 0,8 pkt. proc. i 2,9 pkt. proc.

Tabela 2. Wynik strukturalny sektora (% PKB)

	Kod ESA	2008	2009	2010	2011	2012
1. Wzrost PKB w cenach stałych		5,0	1,7	3,0	4,5	4,2
2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-3,6	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9
3. Odsetki	EDP D.41	2,2	2,4	2,7	2,8	2,7
4. Działania jednorazowe		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potencjalny wzrost PKB		4,5	4,0	3,7	3,6	3,6
6. Luka produktowa		2,0	-0,2	-0,9	-0,2	-0,2
7. Element cykliczny budżetu		0,8	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1
8. Wynik strukturalny (2-7)		-4,4	-7,1	-6,6	-5,8	-2,9
9. Strukturalny wynik pierwotny (8+3)		-2,2	-4,6	-3,9	-3,0	-0,2

Źródło: Ministerstwo Finansów

III.4. DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

W okresie objętym *Programem Konwergencji. Aktualizacja 2009* zarządzanie długiem będzie, podobnie jak w latach ubiegłych, ukierunkowane na realizację celu określonego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-2012*, tj. na minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka.

Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach znaczącego deficytu sektora finansów publicznych, ograniczanego stopniowo w kolejnych latach, oraz stosunkowo dużej niepewności na rynkach finansowych w okresie wychodzenia gospodarki światowej z recesji. Na rynku krajowym działania związane z ograniczaniem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% do 2012 r. powinny mieć istotny wpływ na poziom i kształt krzywej dochodowości, a więc i kosztów obsługi długu SP.

Zmiany relacji długu do PKB w latach 2010-2012 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ok. 95% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych), przewidywanego tempa wzrostu PKB oraz kursu złotego w stosunku do innych walut, w tym zwłaszcza do euro. Istotnym uwarunkowaniem będzie wdrażanie działań zaproponowanych w 3 rozdziale *Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów*, w tym ograniczenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w związku

z prywatyzacją, zmniejszeniem kwoty odpisów na fundusze celowe oraz wykorzystaniem aktywów jednostek sektora finansów publicznych w zarządzaniu płynnością sektora finansów publicznych.

W latach 2010-12 na wysokość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, obok deficytu budżetu państwa i wyniku budżetu środków europejskich, znaczący wpływ będą miały środki przekazywane FUS z tytułu ubytku składki przekazywanej do OFE, przychody z prywatyzacji, saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz pożyczki udzielane ze środków budżetu państwa.

Przewidywane 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 w znacznej mierze wynikać z realizowanych projektów infrastrukturalnych, współfinansowanych środkami z funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007-13.

W horyzoncie *Aktualizacji* relacja długu do PKB wzrośnie, przy czym według metodologii krajowej nie przekroczy progu 55%, a według metodologii UE pozostanie poniżej wielkości referencyjnej 60%.

Tabela 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku, % PKB)

	Kod ESA	2008	2009	2010	2011	2012
1. Dług brutto		47,2	50,7	53,1	56,3	55,8
2. Zmiana relacji długu brutto		2,2	3,5	2,4	3,3	-0,5
Składniki wzrostu długu						
3. Wynik pierwotny		1,4	4,8	4,2	3,1	0,2
4. Odsetki	EDP D.41	2,2	2,4	2,7	2,8	2,7
5. Dostosowania stanów i przepływów		-1,4	-3,8	-4,5	-2,6	-3,5
z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		-0,2	-0,6	-0,1	-0,2	0,1
akumulacja netto aktywów finansowych		-0,1	-0,5	-2,4	0,3	0,5
w tym: przychody z prywatyzacji		-0,1	0,0	-0,9	-0,3	-0,1
różnice kursowe i inne czynniki		-1,1	-2,6	-2,0	-2,8	-4,2
p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)		5,0	5,1	5,3	5,3	5,1
Pozostałe istotne dane						
6. Płynne środki finansowe*		1,9	1,9	1,6	1,5	1,4
7. Dług netto		45,3	48,7	51,5	54,9	54,4

Źródło: Ministerstwo Finansów

III.5. WPLYW GŁÓWNYCH REFORM STRUKTURALNYCH NA SEKTOR INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

Realizacja wskazanych przez rząd priorytetów ma doprowadzić do sprawniejszego funkcjonowania państwa oraz zmniejszenia nierównowagi, a następnie stabilizacji finansów publicznych na bezpiecznym poziomie, przy jednoczesnym uelastycznieniu zasobów pracy i efektywniejszym wykorzystaniu środków przeznaczonych na inwestycje. Niektóre ze wskazanych działań są kontynuacją aktywności rządu z okresu poprzedzającego przygotowanie *Aktualizacji 2008*. Równocześnie, zmiana sytuacji gospodarczej spowodowała konieczność podjęcia przez rząd nowych zobowiązań, które znalazły swoje odzwierciedlenie w poniżej przedstawionych działaniach.

1) **Konsolidacja fiskalna**

W ramach 3 rozdziału *Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów* przewidzianych jest szereg działań prowadzących do ograniczenia narastania deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego. Wśród nich znalazły się działania wpływające na stronę dochodową i wydatkową.

Realizacja 3 rozdziału *Planu* wzmocni ramy instytucjonalne polityki fiskalnej, wspierając jej wiarygodność i planowaną konsolidację fiskalną. Jednym z instrumentów do osiągnięcia powyższych celów jest wprowadzenie wiążących reguł wydatkowych wraz z mechanizmami ich monitorowania i egzekwowania. Zaproponowane są dwie reguły. Pierwsza reguła doraźna z celem obniżenia deficytu strukturalnego do poziomu średniookresowego celu (MTO). Taka reguła silnie ograniczy wzrost wydatków o charakterze uznaniowym, tzn. niewynikających z obowiązujących ustaw regulujących wydatki publiczne. Ponadto, aby dalej zwiększać wydatki rozwojowe, niezbędna będzie kontynuacja „odszywniania” struktury wydatków publicznych.

Druga reguła, o charakterze docelowym, ma natomiast za zadanie stabilizować deficyt strukturalny na poziomie zgodnym ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z Paktu Stabilności i Wzrostu (MTO dla Polski wynoszący -1,0% PKB). Powinna obejmować możliwie szeroki zakres wydatków sektora finansów publicznych, dzięki czemu zachowany zostanie stopień swobody w kształtowaniu poszczególnych składowych całego agregatu. W celu zapewnienia antycykliczności powyższej reguły, powinna ona być oparta w części realnej na wroście gospodarczym w kilkuletnim okresie referencyjnym, natomiast w części nominalnej na celu inflacyjnym RPP. Poza tym może wystąpić konieczność wprowadzenia dodatkowego elementu stopniowo zmniejszającego relację wydatków publicznych do PKB do poziomu

poniżej 40%, co umożliwi dalsze zmniejszanie obciążeń fiskalnych.

W ramach 3 rozdziału *Planu* przewidziane jest przyjęcie *ustawy o stabilności finansów publicznych*. Zawierałaby ona m.in. wspomniane wyżej reguły wydatkowe oraz inne mechanizmy i zasady prowadzące do poprawy dyscypliny fiskalnej, wyniku sektora finansów publicznych, a także przejrzystości realizowanej polityki fiskalnej.

Elementem tej części *Planu* jest nie tylko zmniejszenie nierównowagi i stabilizacja finansów publicznych, lecz także zwiększenie efektywności zarządzania posiadanymi zasobami. Planowane jest powiązanie wydatków ze średnio i długookresowymi priorytetami rządu. Przygotowywanie budżetu państwa oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w układzie zadaniowym znacznie ułatwi realizację tego celu.

Znaczącą zmianą będzie uwolnienie zamrożonych rezerw gotówkowych, co poprawi zarządzanie płynnością sektora publicznego. Wolne środki wybranych jednostek sektora finansów publicznych będą lokowane na rachunkach prowadzonych przez Ministra Finansów. Umożliwi to wykorzystanie tymczasowo niezaangażowanych aktywów niektórych jednostek w celu finansowania potrzeb pożyczkowych innych podmiotów. Takie działanie pozwoli na obniżenie poziomu długu publicznego o ok. 1,1% PKB.

Po stronie dochodowej proponuje się rozszerzenie bazy podatkowej poprzez:

- ograniczenie uprawnień do zwolnienia z obowiązku stosowania kas fiskalnych,
- ograniczenie odliczeń podatku VAT przy nabyciu niektórych paliw i samochodów skategoryzowanych jako ciężarowe (tzw. „z kratką”).

Przedmiotem debaty będzie także dalsze rozszerzenie bazy podatkowej.

Powyższe działania nie tylko zwiększą wpływy do budżetu, ale umożliwią pełniejsze opodatkowanie dochodów.

2) **Przyspieszenie prywatyzacji i poprawa zarządzania aktywami Skarbu Państwa**

Główne działania w tym zakresie mają na celu zmianę struktury własnościowej gospodarki oraz restrukturyzację nadzorowanych i prywatyzowanych podmiotów, co ma zapewnić zwiększenie ich wartości i zdolności konkurencyjnych.

10 lutego 2009 r. Rada Ministrów przyjęła aktualizację *Planu prywatyzacji na lata 2008-2011*, uwzględniającą głównie przedsiębiorstwa skomercjalizowane po jego uchwaleniu.

Ponadto, Rada Ministrów przyjęła 11 sierpnia 2009 r. dokument pt. *Kluczowe spółki do prywatyzacji w latach 2009-2010*, który stanowi uzupełnienie *Planu prywatyzacji*. Wynikało to z potrzeby bieżącej weryfikacji działań prywatyzacyjnych oraz konieczności doboru najbardziej efektywnych trybów prywatyzacji, umożliwiających korzystne zbycie akcji lub udziałów w warunkach dekonunktury gospodarczej. Spowolnienie gospodarcze na rynkach światowych spowodowało bowiem konieczność szerszego uwzględniania w procesie sprzedaży aktualnych cen rynkowych oraz niejednokrotnie wymuszało zmianę harmonogramów realizacji procesów prywatyzacyjnych.

Zakłada się, iż prywatyzacja będzie realizowana z wykorzystaniem giełdy papierów wartościowych oraz aukcji ogłaszanych publicznie.

Od 22 kwietnia 2008 r. (data przyjęcia *Planu prywatyzacji*) do 31 października 2009 r. rozpoczęto 680 projektów prywatyzacyjnych, co stanowi 84,78% ogólnej liczby wszystkich spółek uwzględnionych w aktualnym *Planie prywatyzacji*.

3) Liberalizacja gospodarki

Podejmowane przez rząd działania mają na celu ułatwienie funkcjonowania przedsiębiorstw m.in. poprzez obniżenie obciążeń administracyjnych oraz uchylenie niektórych wymagań w stosunku do przedsiębiorców.

Zmiany w administracji rządowej i samorządowej oraz w organizacji współpracy pomiędzy różnymi podmiotami administracji mają na celu poprawę funkcjonowania oraz racjonalizację podziału kompetencji pomiędzy jednostkami administracji publicznej.

Planuje się dalsze usprawnienie funkcjonowania samej administracji, m.in. poprzez wdrożenie systemu efektywnej alokacji pracowników administracji centralnej, racjonalizację zatrudnienia w administracji, optymalizację modelu działania oraz procesów biznesowych realizowanych przez służby jednostek sektora rządowego. Powyższe działania pozwolą na wydzielenie na zewnątrz lub centralizację wybranych obszarów pomocniczych, co doprowadzi do trwałej redukcji wydatków. W ramach liberalizacji gospodarki prowadzone będą także działania mające na celu eliminację niepotrzebnych procedur administracyjnych, rozwój e-administracji oraz poprawę relacji obywateli i biznesu z administracją. Ponadto planowana jest reforma systemu poboru podatków, skutkiem której będzie ograniczenie liczby składanych deklaracji podatkowych m.in. poprzez realizację Programu e-podatki, jak również przyjęcie zasady, iż organy skarbowe nie wymagają potwierdzenia przez podatnika informacji, które już posiadają, a w sytuacjach wymagających uzyskania informacji –

przyjęcie zasady wyłącznie elektronicznego kontaktu w przypadku przedsiębiorców, a w przypadku osób fizycznych - elektronicznego lub listowego.

3 lutego 2009 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *"Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009-2013"*. Realizacja przyjętych w nim działań poprawia dostęp, zwłaszcza mikro i małych przedsiębiorstw, do zewnętrznych źródeł finansowania.

Kontynuowane są także działania poprawiające funkcjonowanie sądownictwa powszechnego. Wśród nich należy wyróżnić likwidację przeszkód w rozwoju przedsiębiorczości, dzięki usprawnieniom w sądownictwie gospodarczym oraz wprowadzeniu elektronicznego postępowania upominawczego.

Rząd uprościł ponadto przepisy, przyjmując m.in. tzw. specustawę drogową, która dwie decyzje o rozpoczęciu budowy zastąpiła jedną.

4) Wzrost aktywności zawodowej

Najważniejsze działania podejmowane przez rząd i sprzyjające zwiększeniu aktywności zawodowej obejmują m.in. dokończenie rozpoczętej reformy emerytalnej (wprowadzenie rozwiązań systemowych dla niektórych grup zawodowych zastępujących dotychczasowe uprawnienia do wcześniejszych emerytur).

W 3 rozdziale *Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów*, została zaproponowana reforma systemu zabezpieczenia społecznego służb mundurowych dla funkcjonariuszy i żołnierzy rozpoczynających służbę od 2012 r. *Plan* zakłada również, że rozpocznie się debata nad stopniowym podniesieniem i zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, co pozwoliłoby na dostosowanie wieku emerytalnego do zachodzących zmian demograficznych oraz zwiększenie wysokości emerytur. Wyższe emerytury oznaczałyby równocześnie obniżenie wymaganych dopłat do emerytur minimalnych, co zmniejszyłoby wydatki budżetu państwa. Przedmiotem debaty będzie metoda aktywizacji zawodowej rolników z jednoczesnym przeprowadzeniem ewolucyjnej reformy systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego tej grupy zawodowej.

Działania w zakresie aktywizacji zawodowej mają na celu stworzenie dodatkowych usług i instrumentów rynku pracy oraz doskonalenie narzędzi wspomagających działalność służb zatrudnienia.

Realizowany jest także program *Solidarność pokoleń. Działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*. Działania w tym zakresie dotyczą osób po 50 roku życia i mają na celu m.in. poprawę warunków pracy, promocję zatrudnienia, poprawę

kompetencji i kwalifikacji, aktywizację osób bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy.

W związku z trudną sytuacją na rynku pracy w sierpniu 2009 r. został wdrożony *Pakiet Antykrzysowy* opracowany wspólnie ze związkami zawodowymi i pracodawcami, w celu pomocy przedsiębiorstwom dotkniętym kryzysem. *Pakiet* łagodzi skutki kryzysu dla przedsiębiorców i pracowników, m.in. poprzez stworzenie dodatkowych instrumentów rynku pracy ograniczających bezrobocie, wsparcie rozwoju kapitału ludzkiego oraz stworzenie mechanizmu finansowego wsparcia tych kredytobiorców, którzy będąc stroną umowy kredytu hipotecznego utracili pracę.

5) Zwiększenie nakładów inwestycyjnych i wzrost efektywności wydatkowania środków

Działania rządu zmierzające do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego obejmują m.in. wzrost efektywności wydatkowania środków publicznych oraz zwiększenie nakładów inwestycyjnych. Dotyczy to przede wszystkim wydatków na infrastrukturę, naukę, edukację, informatyzację oraz ochronę zdrowia.

a) Wydatki na infrastrukturę

Od *Aktualizacji* z 2008 r. priorytetem pozostaje rozbudowa sieci dróg krajowych i lokalnych, modernizacja sieci kolejowej, portów morskich oraz portów lotniczych, a także rozwój infrastruktury sportowej związanej z organizacją EURO 2012.

Kontynuowane są działania w ramach rozpoczętego w 2007 r. *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012*. Celem tych działań jest stworzenie sieci autostrad i dróg ekspresowych, wzmocnienie nośności dróg krajowych do 115 kN/oś, budowa obwodnic i przebudowa odcinków dróg krajowych pod kątem poprawy bezpieczeństwa ruchu. Działania te przyczynią się dodatkowo do poprawy warunków przejazdu dla ruchu tranzytowego, obsługi ruchu w obszarach metropolitalnych i dużych miastach oraz poprawy stanu utrzymania dróg krajowych.

Realizowany jest *Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008 - 2011* (całkowity koszt przewidywany jest na 3 mld PLN ze środków budżetu państwa i 3 mld PLN z budżetu jednostek samorządu terytorialnego). Obejmuje on modernizację kluczowych odcinków dróg gminnych i powiatowych, prowadzącą do zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego oraz do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych.

Projekty infrastrukturalne finansowane z Funduszu Spójności realizowane są od 2000 r., natomiast ich zakończenie nastąpi w 2010 r. (rozliczenie w 2011 r.). Głównym celem podejmowanych działań jest kompleksowa modernizacja i poprawa parametrów

infrastruktury kolejowej, portów morskich oraz portów lotniczych.

W ramach przygotowania Polski do organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, prowadzone są działania wspierające infrastrukturę sportową. Trwa budowa, rozbudowa i przebudowa stadionów w Warszawie, Wrocławiu, Gdańsku, Poznaniu, Krakowie, Chorzowie (przewidywany koszt realizacji tych inwestycji to ok. 4,8 mld PLN, finansowany z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego). W ramach programu *Moje Boisko - Orlik 2012* w każdej gminie na terenie całego kraju budowane są ogólnodostępne, bezpłatne kompleksy sportowe wraz z szatniami i zapleczem socjalnym (szacowany koszt przedsięwzięcia zostanie sfinansowany w wysokości 1 mld PLN ze środków budżetu państwa i 2 mld PLN z budżetu jednostek samorządu terytorialnego).

W ramach tych działań zwiększony zostanie poziom inwestycji prorozwojowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

b) Wydatki na naukę, edukację, badania i rozwój

Główne działania w tym obszarze dotyczą wspierania innowacyjności i przedsiębiorczości poprzez inwestycje wdrażające nowe technologie. Sprzyjać temu ma m.in. udzielanie kredytu technologicznego, wspieranie zakupu *know-how*, patentów i licencji oraz stosowanie ulg podatkowych na nowe technologie, wspieranie prowadzenia badań i prac rozwojowych, jak również stymulowanie powstawania Centrów Badawczo - Rozwojowych. Prowadzona jest reforma publicznego sektora badawczo - rozwojowego w celu poprawy jakości prowadzonych badań i zwiększenia transferu ich wyników do gospodarki. Tworzone jest Narodowe Centrum Nauki oraz reformowane jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

W zakresie oświaty realizowane są m.in. działania obniżające do 6 lat wiek rozpoczynania obowiązku szkolnego, modernizacja systemu kształcenia zawodowego i ustawicznego. Ponadto, planowane jest zwiększenie efektywności modelu finansowania oświaty, wdrożenie nowego modelu finansowania szkolnictwa wyższego oraz zapewnienie powszechności wychowania przedszkolnego.

c) Rozwój Polski Cyfrowej i społeczeństwa informacyjnego

Realizacja działań w tym obszarze opiera się na finansowaniu przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu, mających na celu zwiększenie efektywności podmiotów publicznych oraz prowadzenie polityki rozwoju społeczeństwa informacyjnego poprzez realizację celów wyznaczonych w *Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do roku 2013*.

Ponadto, realizowane będą działania zwiększające dostęp do treści oraz usług za pośrednictwem sieci szerokopasmowych na terenie całego kraju.

Stworzenie uwarunkowań zapewniających rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej i dostęp do usług telekomunikacyjnych przyczyni się do eliminacji wykluczenia cyfrowego, a także do pobudzenia inicjatyw w zakresie budowy sieci szerokopasmowych. Skutki projektowanych zmian dla budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego zostaną w dużej części zrekompensowane w kolejnych latach dodatkowymi wpływami z podatków. Inwestycje w telekomunikację sprzyjają bowiem wzrostowi produkcji i zatrudnienia.

d) Zmiany w zakresie ochrony zdrowia

Podobnie jak w *Aktualizacji* z grudnia 2008 r., zmiany w zakresie ochrony zdrowia mają na celu usprawnienie funkcjonowania systemu oraz jego finansowania.

W obszarze finansowania ochrony zdrowia istotną rolę odgrywać będą wykazy gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej, ustalone w formie rozporządzeń Ministra Zdrowia. Zawierają one katalogi świadczeń finansowanych ze środków publicznych, które będą podlegały weryfikacji pod względem kosztowym i klinicznym.

W ramach zmian organizacyjnych w służbie zdrowia, 27 kwietnia 2009 r. Rada Ministrów podjęła Uchwałę w sprawie ustanowienia programu pt. *Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia*, którego realizacja potrwa do końca 2011 r. Jego celem jest stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi oraz zwiększeniu konkurencyjności regionów poprzez powstanie stabilnych ekonomicznie podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych w systemie ochrony zdrowia. Program zawiera ponadto rozwiązania umożliwiające wsparcie finansowe organów założycielskich przekształcanych placówek.

IV. ANALIZA WRAŻLIWOŚCI I PORÓWNANIE Z POPRZEDNIĄ AKTUALIZACJĄ PROGRAMU

IV.1. CZYNNIKI RYZYKA I SCENARIUSZ ALTERNATYWNY

1. GŁÓWNE CZYNNIKI RYZYKA

Niższa absorpcja środków z UE

Ryzyko niepełnego wykorzystania środków z polskiej alokacji w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności wynika ze spodziewanej kumulacji płatności w latach 2010-2011. Ryzyko jest związane z koniecznością wygosparowania środków publicznych w celu zapewnienia współfinansowania krajowego dla realizacji projektów. Ponadto, ze względu na tempo refundacji wydatków z Komisji Europejskiej, istnieje ryzyko konieczności „prefinansowania” projektów, co może oznaczać przejściowe zwiększenie długu publicznego.

Dodatkowym czynnikiem ryzyka jest długotrwałość procedur opracowywania i zatwierdzania przez służby Komisji Europejskiej tzw. dużych projektów inwestycyjnych (*major projects*). W celu minimalizacji tego zagrożenia prowadzone są prace ukierunkowane na uproszczenia w systemie przygotowywania i akceptacji ww. projektów (między innymi zwiększeniu ulec miałby próg, od którego projekt uznawany byłby za „duży”).

Ponadto, wśród czynników ryzyka można wyróżnić:

- problemy związane z niedoskonałością prawa zamówień publicznych,
- problemy związane z ograniczeniami wynikającymi z wymogów ochrony środowiska i obszarami NATURA 2000,
- sztywne kryteria konkursowe na pozyskanie środków oraz znaczna ilość dokumentów, które są wymagane od beneficjenta,
- długi okres realizacji projektu, od momentu podpisania umowy o dofinansowanie do momentu ostatecznego rozliczenia projektu.

Brak uregulowania roszczeń reprivatyzacyjnych

Źródłem ryzyka pozostaje brak ostatecznego uregulowania problemu świadczeń pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji. Szacunkowa wartość potencjalnych roszczeń reprivatyzacyjnych wynosi ponad 100 mld PLN. Przewidywana kwota wypłat z tego tytułu jest jednak znacznie niższa i nie powinna przekroczyć 20 mld PLN. Jako źródło pokrycia wypłat przewiduje się środki Funduszu Reprivatyzacji.

Rekompensaty z tytułu przejęcia nieruchomości warszawskich będą przedmiotem odrębnych uregulowań ustawowych.

Poręczenia i gwarancje oraz inne operacje

W najbliższych latach przewidywany jest dalszy wzrost potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, z ponad 4% PKB na koniec 2009 r. do ok. 10% PKB w 2012 r. Wzrost ten jest spowodowany głównie znacznym wzrostem gwarancji udzielanych na wsparcie rozwoju infrastruktury. Przewiduje się także m.in. udzielanie gwarancji w związku z wykorzystaniem funduszy UE oraz wsparciem ochrony środowiska, tworzenia nowych miejsc pracy, rozwoju regionalnego, mieszkalnictwa, małych i średnich przedsiębiorstw, jak również wspieraniem przedsięwzięć pobudzających polską gospodarkę. Potencjalne wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji nie powinny przekroczyć w skali roku 1% PKB, a więc utrzymają się poniżej progu 1,4% PKB, wskazanego w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-2012”. Przewiduje się przy tym, iż nie wzrośnie ryzyko portfela poręczeń i gwarancji. Podczas udzielania poręczeń i gwarancji stosowane jest kryterium niedopuszczalności sytuacji, w której Skarb Państwa przejąłby na siebie zadłużenie podmiotu, któremu udzielił poręczenia lub gwarancji.

Wśród innych operacji, które mogą powodować wzrost ryzyka powstania dodatkowych obciążeń dla finansów publicznych, należy wymienić transakcje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W ustawie budżetowej na 2010 r. limit, do wysokości którego organy administracji rządowej mogą zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów PPP, został wyznaczony na poziomie 1 mld PLN.

2. SCENARIUSZ ALTERNATYWNY

Podstawowym ryzykiem dla przedstawionej w prognozie ścieżki deficytu sektora finansów publicznych jest realizacja gorszego scenariusza wzrostu gospodarczego. Niższy wzrost PKB ograniczyłby możliwości zredukowania wydatków publicznych w związku z ryzykiem nadmiernego ograniczenia ożywienia gospodarczego.

Jednym z czynników zmniejszających wzrost gospodarczy w Polsce byłby scenariusz niższego wzrostu u naszych głównych partnerów handlowych. Na potrzeby scenariusza alternatywnego przyjęto, że polskie rynki eksportowe będą rosły zgodnie ze ścieżką przyjętą przez KE jesienią 2009 r. Oznacza to, że gospodarka światowa roslaby w tempie 3,1% w 2010 r. i 3,5% w 2011 r., przy wzroście PKB w UE odpowiednio na poziomie 0,7 i 1,6%.

Realizacja powyższego scenariusza skutkowałaby niższym tempem wzrostu eksportu, zwłaszcza po 2010 r. W konsekwencji, spodziewana poprawa sytuacji na rynku pracy nastąpiłaby później niż w scenariuszu bazowym i w mniejszej skali. Spowodowałoby to niższy wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych i w rezultacie niższy wzrost popytu konsumpcyjnego. Trudniejsza sytuacja na rynku pracy oznaczałaby mniejszą zdolność kredytową gospodarstw domowych i wyraźnie wolniejsze ożywienie na rynku mieszkaniowym, co z kolei ograniczyłoby wzrost inwestycji sektora prywatnego. Aktywności inwestycyjnej nie sprzyjałby również wolniejszy wzrost inwestycji w sektorze przedsiębiorstw.

W powyższym scenariuszu realizacja zaplanowanych reform byłaby trudniejsza. Zakłada się, że wydatki sektora publicznego zostałyby ograniczone w mniejszej skali niż w scenariuszu bazowym. Pełna realizacja planów reform zaostriżyłaby bowiem dodatkowo sytuację na rynku pracy, przyczyniając się do dalszego ograniczenia wzrostu PKB w Polsce. Wolniejszy wzrost inwestycji sektora prywatnego byłby tylko częściowo

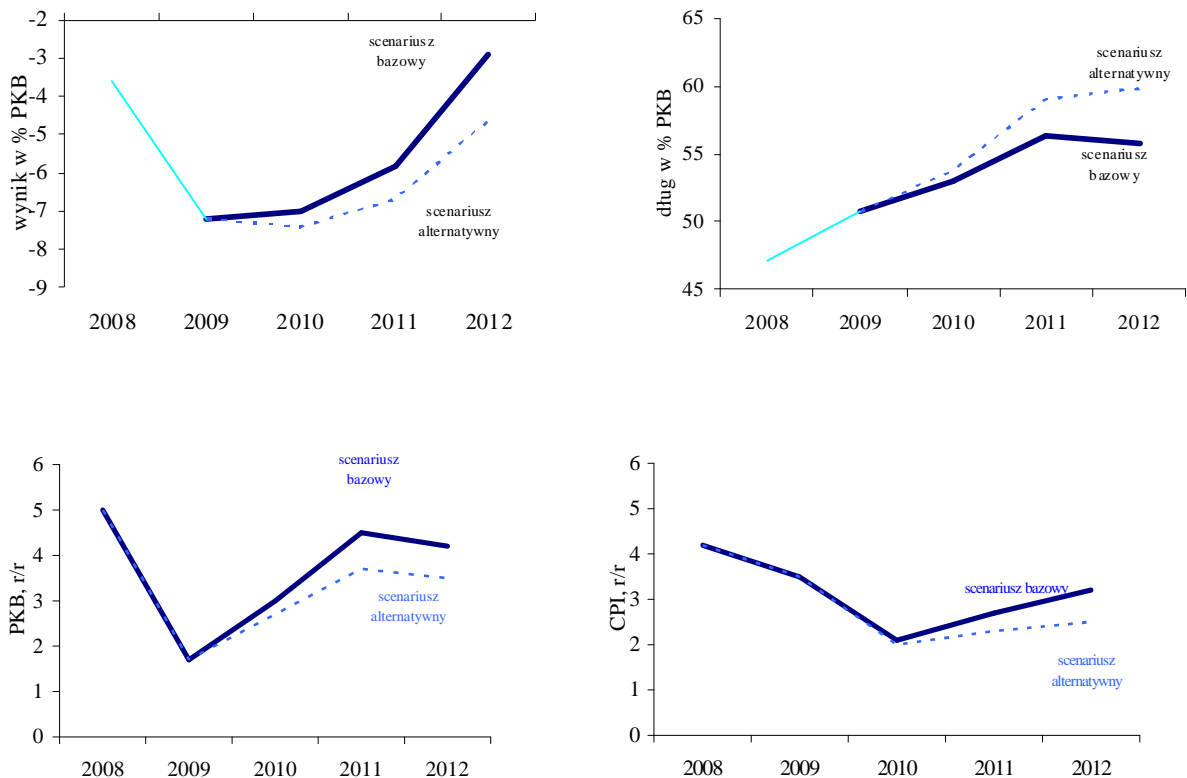
skompensowany mniejszą skalą ograniczenia inwestycji publicznych. W rezultacie, zmaterializowanie się scenariusza alternatywnego oznaczałoby wolniejsze ograniczanie deficytu niż w wariantie bazowym.

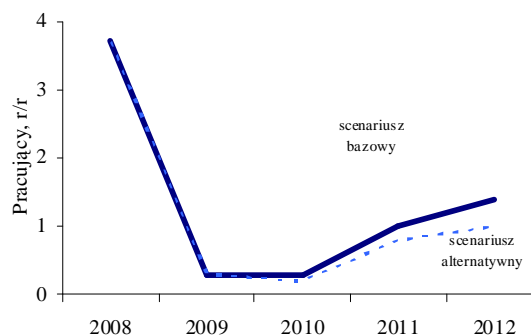
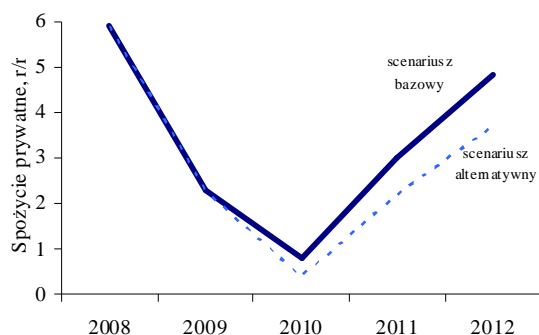
Poza polityką fiskalną, czynnikami łagodzącymi skutki wolniejszego wzrostu rynków eksportowych w omawianym scenariuszu byłyby słabszy kurs złotego, poprawiający w krótkim okresie konkurencyjność cenową eksportu, a także niższa inflacja, która ograniczałaby realny spadek siły nabywczej gospodarstw domowych.

Uwzględniając powyższe efekty alternatywnego scenariusza, jego realizacja oznaczałaby wzrost PKB w Polsce w latach 2010-2012 na poziomie odpowiednio 2,7%, 3,7% i 3,5%.

Szczegóły dotyczące różnic w kształtowaniu się wybranych agregatów makroekonomicznych oraz fiskalnych w scenariuszu bazowym i pesymistycznym prezentują poniższe wykresy.

Wykres 2. Scenariusze rozwoju sytuacji makroekonomicznej, wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych





IV.2. PORÓWNANIE Z POPRZEDNIĄ AKTUALIZACJĄ PROGRAMU

Tabela 4. Różnice w porównaniu z poprzednią Aktualizacją

	Kod ESA	2008	2009	2010	2011	2012
Wzrost PKB (%)						
Aktualizacja 2008		5,1	3,7	4,0	4,5	
Obecna aktualizacja		5,0	1,7	3,0	4,5	4,2
Różnica		-0,1	-2,0	-1,0	0,0	
Wynik sektora (% PKB)						
	EDP B.9					
Aktualizacja 2008		-2,7	-2,5	-2,3	-1,9	
Obecna aktualizacja		-3,6	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9
Różnica		-0,9	-4,7	-4,6	-4,0	
Dług (% PKB)						
Aktualizacja 2008		45,9	45,8	45,5	44,8	
Obecna aktualizacja		47,2	50,7	53,1	56,3	55,8
Różnica		1,3	4,9	7,6	11,5	

Źródło: Ministerstwo Finansów, GUS

W porównaniu z Aktualizacją z grudnia 2008 r. ścieżka realnego wzrostu PKB w latach 2009-10 uległa obniżeniu. Dużo niższe okazało się tempo wzrostu popytu krajowego, które w 2009 r. wyniosło -0,9% w porównaniu z 3,0% prognozowanym w poprzedniej Aktualizacji. Wynikało to z ograniczenia spożycia i inwestycji. Znacząco wyższa, w porównaniu z poprzednią prognozą, okazała się natomiast dodatnia kontrybucja popytu zagranicznego we wzrost PKB.

W niniejszej Aktualizacji prognozowane jest niższe, względem poprzedniego dokumentu, tempo wzrostu PKB w 2010 r. Nie zmieniła się natomiast prognoza tempa wzrostu PKB na 2011 r., choć zmianie uległa jego struktura. Wyższa jest prognoza tempa wzrostu inwestycji w 2011 r. przy jednocześnie niższym tempie wzrostu spożycia prywatnego i zbiorowego.

Zmiany prognozowanej ścieżki fiskalnej wynikają ze skutków światowego kryzysu gospodarczego, które w poprzedniej Aktualizacji były bardzo trudne do oszacowania. Pełne ujawnienie się efektów globalnej

recesji znalazło odzwierciedlenie w powszechnym pogłębieniu nierównowagi fiskalnej, w tym również Polski.

Różnice w prognozowanym długu sektora w latach 2009-11, w porównaniu z poprzednią Aktualizacją, wynikają przede wszystkim z:

- obniżenia prognozowanego nominalnego PKB w poszczególnych latach, z powodu globalnego kryzysu finansowego i związanego z nim spowolnienia gospodarczego,
- zmiany założeń dotyczących potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, które znacząco wzrosły,
- zmiany założeń dotyczących kształtowania się kursu walutowego - po znacznym osłabieniu złotego w 2008 r. i powrocie do trendu aprecjacyjnego, prognozuje się kontynuację umiarkowanego umacniania, porównywalnego z poprzednim programem konwergencji,

PROGRAM KONWERCENCJI AKTUALIZACJA 2009

- wzrostu zobowiązań z tytułu inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych m.in. przez Krajowy Fundusz Drogowy,
- klasyfikacji nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez koncesjonariuszy w ramach

PPP w zakresie budowy infrastruktury drogowej jako długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

V. JAKOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

V.1. STRATEGIA

Wiele z realizowanych przez rząd działań w kierunku poprawy efektywności funkcjonowania finansów publicznych jest kontynuacją działań przedstawionych w Aktualizacji 2008 r. Obejmują one głównie zmiany

instytucjonalne, związane z wprowadzeniem nowych regulacji i rozwiązań w ramach ustawy o finansach publicznych oraz w obszarze budżetu zadaniowego (por. rozdział VII).

Tabela 5. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP)

Kod ESA	2008 mld PLN	2008 % PKB	2009 % PKB	2010 % PKB	2011 % PKB	2012 % PKB
Dochody	504,2	39,6	37,4	39,6	40,3	40,3
Wydatki	550,6	43,3	44,6	46,5	46,2	43,3
Wynik	-46,4	-3,6	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9

Źródło: Ministerstwo Finansów, GUS

V.2. WYDATKI SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

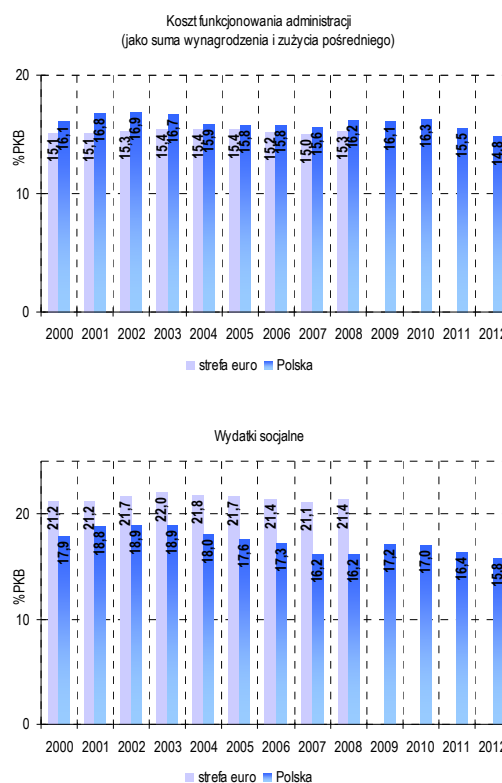
Prognozuje się, że poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszy się z szacowanych 44,6% w 2009 r. do 43,3% w 2012 r.

Duży wpływ na poziom i strukturę wydatków będą miały działania podejmowane w kierunku ich racjonalizacji, uelastycznienia oraz wzrostu udziału wydatków o charakterze prorozwojowym. Najważniejsze przyjęte założenia to:

- wprowadzenie wiążących reguł wydatkowych w celu osiągnięcia trwałej stabilności finansów publicznych; W szczególności, w przypadku reguły wydatkowej służącej obniżeniu deficytu strukturalnego, warunkiem koniecznym jest silne ograniczenie wzrostu wydatków o charakterze uznaniowym, a więc niewynikających z istniejących ustaw regulujących wydatki publiczne, oraz silne ograniczenie powstawania nowych takich ustaw. Wzrost tych wydatków w najbliższych latach nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym.
- zmniejszenie i uelastycznienie wydatków publicznych, poprzez przegląd indeksowanych i waloryzowanych wydatków oraz ich racjonalizację;
- w zakresie wydatków infrastrukturalnych: zabezpieczone zostały środki na realizację Programu budowy dróg krajowych 2008-2012, rozwój dróg lokalnych w ramach Narodowego programu budowy dróg lokalnych 2009-2011 i inwestycji związanych z przygotowaniem do EURO 2012;
- zabezpieczenie wydatków niezbędnych dla efektywnego wykorzystania środków unijnych;

- coroczna minimalna waloryzacja emerytur i rent (według formuły: CPI+20% realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej);
- stabilizacja funduszu wynagrodzeń w ujęciu realnym w jednostkach sfery budżetowej.

Wykres 3. Wybrane kategorie wydatków w Polsce i krajach strefy euro (% PKB)



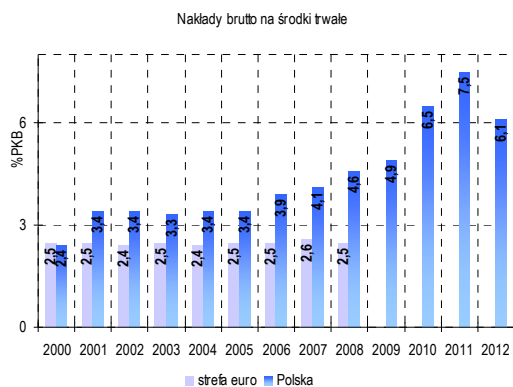


Tabela 6. Wydatki według funkcji (COFOG, % PKB)

	Kod COFOG	2007	2012
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	5,6%	5,9%
2. Obrona narodowa	2	1,4%	1,4%
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	1,8%	1,8%
4. Sprawy gospodarcze	4	4,7%	5,4%
5. Ochrona środowiska	5	0,6%	0,7%
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	1,1%	1,2%
7. Ochrona zdrowia	7	4,6%	4,7%
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,1%	1,1%
9. Edukacja	9	5,7%	5,8%
10. Ochrona socjalna	10	15,6%	15,2%
Wydatki ogółem		42,2%	43,3%

Źródło: Ministerstwo Finansów, GUS

Porównując udział wydatków w relacji do PKB w 2007 r. z prognozowanym na rok 2012, zauważalny jest wzrost tej relacji o 1,1 pkt. proc. Przewidywany wzrost wydatków wynika, między innymi, ze zwiększenia w relacji do PKB nakładów na

infrastrukturę transportową (sprawy gospodarcze) edukację i ochronę zdrowia. Dziedziny te pozostają priorytetami obecnego rządu.

V.3. DOCHODY SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnęły w 2008 r. poziom 39,6% PKB, w 2009 r. relacja ta zmniejszy się do 37,4% PKB, a do 2012 r. oczekuje się jej wzrostu do 40,3% PKB. Aktualna prognoza dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2010-12 uwzględnia założenia dotyczące rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz planowane zmiany systemowe. Do najistotniejszych zmian systemowych należy zaliczyć:

- w podatku VAT - zwiększenie limitu zwolnienia podmiotowego z VAT oraz zmiany w zakresie odliczania VAT od samochodów służbowych (likwidacja możliwości odliczania VAT

od zakupu i VAT od paliwa do samochodów z tzw. kratką).

Zmiana limitu zwolnienia podmiotowego jest podyktowana potrzebą wspierania drobnej przedsiębiorczości. W 2010 r. limit uprawniający do zwolnienia podmiotowego z VAT wzrośnie z obecnych 50 tys. PLN do 100 tys. zł rocznego obrotu, natomiast w 2011 r. zostanie ponownie podwyższony do 150 tys. PLN.

Planowane zmiany w zakresie odliczania VAT od samochodów z „kratką” ma na celu poszerzenie bazy podatkowej.

- w podatku akcyzowym

Na poziom dochodów z podatku akcyzowego wpłynie wzrost stawki akcyzy. Z końcem 2011 r., zgodnie z postanowieniami dyrektywy Rady 2003/96/WE, wygaśnie natomiast okres zwolnienia od podatku akcyzowego węgla i koks do celów opałowych.

- w podatkach dochodowych nie przewiduje się znaczących zmian systemowych.

W 2011 r. planowana jest zmiana terminu wpłaty ostatniej zaliczki w podatku CIT. Zmiana ta była postulowana przez przedsiębiorców. Ma ona na celu zniesienie przyspieszenia płatności zaliczki na podatek w grudniu. Ostatnia zaliczka w roku (grudniowa) jest obecnie opłacana w podwójnej wysokości, obliczanej na podstawie dochodów osiągniętych w listopadzie.

W wyniku tej zmiany przedsiębiorstwa będą dysponowały większą płynnością finansową pod koniec roku.

W celu poszerzenia bazy podatkowej i walki z szarą strefą, od 2011 r. planowane jest wprowadzenie obowiązku stosowania kas fiskalnych przez prawników, lekarzy i przedstawicieli innych zawodów, którzy do tej pory nie podlegali takiemu obowiązkowi, co jest zgodne z 3 rozdziałem *Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów*.

VI. STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH W DŁUGIM OKRESIE

Przedstawione w poniższej tabeli prognozy długookresowej stabilności finansów publicznych zostały przygotowane w ramach prac grupy roboczej ds. starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC). Poprzednie prognozy przygotowane były w 2005 r.

Wprowadzony w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. nowy system emerytalny prowadzi do ograniczenia ryzyka niewypłacalności systemu emerytalnego w długim okresie poprzez dostosowanie go do zmian demograficznych i społeczno-ekonomicznych. W efekcie prognozuje się, że wydatki na emerytury i renty będą utrzymywały tendencję spadkową z 11,6% PKB w 2007 r. do 8,8% PKB w 2060 r. Zmniejszenie wydatków wynika przede wszystkim z wdrożenia nowego systemu dla osób urodzonych po 1948 r. Nastąpiło silne ograniczenie uprawnień do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, uszczelnienie systemu rentowego, zmiana formuły naliczania emerytur itp. Powyższe zmiany uzasadniają m.in. podniesienie prognozowanego efektywnego wieku emerytalnego. Obniżenie wydatków jest także konsekwencją metodologii przyjętej przez Eurostat, zgodnie z którą obowiązkowa kapitałowa część systemu emerytalnego, zarządzana przez instytucje prywatne, nie jest elementem sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wpłaty emerytur z tego źródła nie zwiększają zatem wydatków publicznych, gdyż związane z tym koszty zostały już poniesione w okresie wcześniejszym (poprzez ubytek składki odprowadzanej do OFE).

Według prognoz AWG, całkowite wydatki systemów ubezpieczeniowych spadają z 11,6% PKB w 2007 r. do 10,6% PKB w 2060 r.

W przypadku prognozowanych wydatków na zdrowie, nie różnią się one w sposób znaczący od przedstawionych w poprzedniej projekcji dla Polski.

Z kolei w porównaniu do poprzednich prognoz z zakresu ubezpieczeń społecznych, nowe obliczenia zawierają następujące zmiany legislacyjne wprowadzone po 2004 r.:

1. Przesunięcie możliwości uzyskiwania uprawnień do przejścia na wcześniejszą emeryturę. Zgodnie z pierwotnymi założeniami, uprawnienie do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w ramach starego systemu emerytalnego dla osób, które spełnia warunki do uzyskania tych emerytur, miało być utrzymane do końca roku 2006. Termin ten był jednak dwukrotnie odkładany, ostatecznie do końca 2008 r. Wpłynęło to na zwiększenie wydatków budżetu do ok. 2013 r., w latach późniejszych efekt ten maleje.

2. Wyłączenie górników z nowego systemu emerytalnego.

W 2005 r. wprowadzono zmianę przepisów emerytalnych dotyczących górników. W jej efekcie górnicy, aczkolwiek wciąż włączeni do pracowniczego systemu emerytalnego, utrzymali prawo do wcześniejszej emerytury oraz do obliczania wysokości emerytury w oparciu o dotychczasową formułę zdefiniowanego świadczenia, czyli zostali wyłączeni z nowego systemu emerytalnego.

Powyższa zmiana wpływa na zwiększenie wydatków, gdyż emerytury górnicze będą wyższe od przeciętnych w Polsce, a także wypłacane przez dłuższy okres.

3. Zmiana zasad waloryzacji świadczeń.

W 2007 r. nastąpiła kolejna zmiana istotnego parametru określającego działanie systemu, jakim jest wskaźnik waloryzacji. W efekcie tych zmian od 2008 r. powrócono do corocznej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. Ponadto waloryzacja świadczeń emerytalnych została uzależniona nie tylko od wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, ale również została uzupełniona o element zależny od realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w zeszłym roku.

Zmiana zasad waloryzacji wpływa na zwiększenie wydatków. W kolejnych latach efekt ten będzie jednak coraz mniejszy ze względu na wypłacanie świadczeń kolejnym rocznikom ubezpieczonych, dla których będzie malał udział części repartycyjnej na rzecz części kapitałowej systemu. Założono także niższy wskaźnik wzrostu wynagrodzeń.

4. Obniżenie składki rentowej.

Wprowadzono dwuetapową obniżkę składek na ubezpieczenie rentowe (pierwszą od lipca 2007 r. i kolejną od stycznia 2008 r.) Zmiana ta przyczyniła się do zmniejszenia wpływów ze składek na ubezpieczenia rentowe, a co za tym idzie, zwiększenia wysokości deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Celem przeprowadzonych zmian było obniżenie opodatkowania pracy.

5. Przyznanie prawa mężczyznom do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę do końca 2008 roku.

W wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, niezbędne było wprowadzenie do przepisów starego systemu emerytalnego możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę mężczyzn na zasadach analogicznych, jak w przypadku kobiet. Przywilej ten objął mężczyzn urodzonych w latach 1944-1948.

Analizując dane zawarte w tabeli *Długookresowa stabilność finansów publicznych* należy pamiętać, że emerytury z nowego systemu są wypłacane od

1 stycznia 2009 r. wyłącznie niewielkiej grupie kobiet. Pierwsze nowe emerytury dla mężczyzn będą wypłacane od 1 stycznia 2014 r. W pierwszych dekadach, w kwocie emerytur kluczową rolę odgrywać będzie zwaloryzowany kapitał początkowy, będący odzwierciedleniem uprawnień emerytalnych nabytych do końca 1998 r. Dopiero za kilkadziesiąt lat, kiedy okres wpłacania składek do nowego systemu, w tym do otwartych funduszy emerytalnych, będzie dostatecznie duży, istotną rolę zaczną odgrywać emerytury z nowego systemu, w tym emerytury kapitałowe. Wydatki na emerytury w Polsce nadal będą stanowić istotną część wydatków sektora finansów publicznych.

W prognozach nie uwzględniono zmian prawnych, które weszły w życie po 1 lipca 2008 r. Dotyczy to m.in. ustawy o emeryturach pomostowych (od stycznia 2009 r.), które - zgodnie z zamierzeniami reformy - mają stanowić rozwiązanie przejściowe i zastąpią wcześniejsze emerytury, choć jedynie dla niewielkiej części uprawnionych. Wprowadzenie tego typu

świadczeń spowoduje początkowo wzrost wydatków budżetu państwa, ale z czasem, wraz z wygasaniem uprawnień, wydatki będą maleć. Emerytury pomostowe finansowane będą z odrębnego funduszu.

Obecnie emerytury wypłacane są osobom z tzw. wyżu demograficznego. W związku z powyższym planowane jest uruchomienie w 2010 r. środków zgromadzonych w Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). W projekcie ustawy budżetowej, w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) na 2010 r. przewidziano przekazanie 7,5 mld PLN z FRD, jak również wzrost dotacji do FUS z budżetu państwa o 7,5 mld PLN.

W poniższej tabeli zmiany dotyczące Funduszu nie zostały uwzględnione, ponieważ nie zostało jeszcze wydane rozporządzenie Rady Ministrów umożliwiające wykorzystanie tych środków.

Tabela 7. Długookresowa stabilność finansów publicznych (% PKB)

% PKB	2000	2007	2015	2020	2030	2060
Całkowite wydatki						
W tym związane z wiekiem						
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe	13,2	11,6	9,6	9,7	9,4	8,8
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych	13,2	11,6	9,6	9,7	9,4	8,8
Emerytury i wcześniejsze emerytury	10,3	9,8	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	1,0	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
Całkowite dochody						
W tym dochody z tytułu własności						
Składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe	7,9	6,9	5,6	5,4	5,1	5,1
Fundusz Rezerwy Demograficznej	0,0	0,3	0,4	0,4	0,4	0,8
Rezerwy emerytalne nie należące do aktywów rządowych						
Założenia						
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	76,9	78,6	77,1
Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20-64 lata)	66,0	62,2	63,0	64,3	67,1	65,6
Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20-64 lata)	72,5	69,7	69,8	70,5	72,8	71,4
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
Obowiązkowy system kapitałowy						
Wydatki emerytalne	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	1,9
Składki na emerytury	1,2	1,3	1,7	1,8	1,8	1,9

* AWG reference scenario

** na godzinę

VII. ZAGADNIENIA INSTYTUCJONALNE FINANSÓW PUBLICZNYCH

1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która wykonuje zamierzenia rządu ukierunkowane na zrównoważenie finansów publicznych, w szczególności mające na celu sprostanie wyzwaniom makroekonomicznym zawartym w *Krajowym Programie Reform* oraz dążenie do konwergencji gospodarczej w ramach Unii Europejskiej.

Ustawa o finansach publicznych zawiera szereg nowoczesnych instrumentów aktywnego zarządzania finansami publicznymi, które mają na celu poprawę przejrzystości finansów publicznych, zwiększenie kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową jednostek sektora, a także racjonalizację wydatkowania środków publicznych. Główne zmiany służące osiągnięciu wyżej wymienionych celów, polegać będą na wprowadzeniu:

1. nowych elementów budżetu zadaniowego.

W nowej ustawie o finansach publicznych zostało zdefiniowane pojęcie „układu zadaniowego” wraz z zasadami i trybem sporządzania budżetu państwa w tym układzie. Tym samym ustawowo została uregulowana struktura układu zadaniowego budżetu państwa. Agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponenti państwowych funduszy celowych oraz państwowe osoby prawne będą również miały obowiązek sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata. Stworzono ramy prawne dla dalszych prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego. Wprowadzono przepisy regulujące zagadnienia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Upoważniono Ministra Finansów do określenia rodzajów, form, terminów i sposobów sporządzania przez państwowe jednostki budżetowe, państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe osoby prawne sprawozdań z wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Umocowano sprawowanie przez Ministra Finansów ogólnej kontroli nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym oraz wykonywanie przez dysponentów części budżetowych nadzoru i kontroli nad realizacją planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników odnoszących się do stopnia realizacji celów. Część tych rozwiązań uwzględniona została już w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2010, w którym szczegółowy opis wydatków został opracowany w układzie zadaniowym. Rozszerzony zakres podmiotowy budżetu zadaniowego, objął, oprócz dysponentów części budżetowych, inne jednostki sektora finansów publicznych. Swoje plany finansowe w układzie zadaniowym sporządziły państwowe jednostki budżetowe, wybrane państwowe fundusze celowe, wszystkie agencje

państwowe oraz wybrane inne państwowe osoby prawne. W układzie zadaniowym zostały także sporządzone wykazy inwestycji wieloletnich i programów wieloletnich oraz zestawienie planowanych wydatków na lata 2011 - 2012. Rozszerzono funkcjonalny układ wydatków o tzw. część sprawnościową, z celami i miernikami umożliwiającymi ocenę stopnia osiągnięcia celów.

2. Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WFPF) oraz wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego.

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi – WFPF. Plan ten będzie przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały i stanowić będzie plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na cztery lata budżetowe. Będzie on narzędziem wiążącym planowanie strategiczne z corocznymi decyzjami o alokacji środków publicznych na etapie konstruowania ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Przyjęty w WFPF poziom deficytu na poszczególne lata budżetowe będzie wyznaczać poziom deficytu, jaki powinien być przyjmowany do opracowania projektu ustawy budżetowej na dany rok budżetowy. Analogicznym instrumentem na poziomie samorządowym będą wieloletnie prognozy finansowe, obejmujące okres roku budżetowego oraz co najmniej trzy kolejne lata. Minimalny okres sporządzania prognozy będzie podlegał obowiązkowemu wydłużeniu na okres, na jaki przewiduje się realizację zaplanowanych przedsięwzięć.

3. nowych rozwiązań dotyczących systemu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Zwiększenie efektywności wykorzystania środków publicznych nastąpi również poprzez wprowadzenie do sektora finansów publicznych pojęcia kontroli zarządczej, obejmującej swym zakresem wszystkie aspekty działalności jednostki. Kierownik jednostki będzie odpowiedzialny za wdrożenie i monitorowanie elementów kontroli zarządczej – osiąganie wyznaczonych celów w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Plany i sprawozdania z działalności mają być spójne z metodyką budżetu zadaniowego.

4. zmian w progach ostrożnościowych dotyczących relacji długu publicznego do PKB oraz wzmocnienia procedury ostrożnościowej w budżecie państwa oraz budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

Nowa ustawa o finansach publicznych utrzymuje aktualnie obowiązujące w ustawie trzy progi ostrożnościowe, z jednoczesnym zaostreniem przepisów dotyczących mechanizmów mających za zadanie ograniczenie państwowego długu publicznego. Wzmocniona została procedura sanacyjna po osiągnięciu przez dług publiczny progu 55%. Wprowadzone rozwiązania umożliwiają bardziej elastyczne podejście i pozwalają na wybór wariantu postępowania dostosowanego do sytuacji fiskalnej i realizującego podstawowy cel sankcji.

5. zmian w zakresie gospodarowania środkami europejskimi oraz innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, niepodlegającymi zwrotowi.

Od 2010 r. w ramach budżetu państwa został wyodrębniony „budżet środków europejskich” oraz nastąpiła zmiana sposobu dokonywania płatności dla beneficjentów projektów i programów. Jego finansowanie będzie stanowić dodatkową potrzebę pożyczkową budżetu państwa. Z kolei przychodami pochodzącymi z nadwyżki budżetu środków europejskich może być pokryty deficyt budżetu państwa oraz inne potrzeby pożyczkowe. Wyodrębnienie budżetu środków europejskich pozwoli na bardziej elastyczne niż dotychczas planowanie i wykorzystanie tych środków oraz umożliwi zachowanie płynności realizacji programów w kolejnych latach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO).

ANEKS 1. TABELE

Tabela 8. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2008 Poziom	2008 Tempo wzrostu	2009 Tempo wzrostu	2010 Tempo wzrostu	2011 Tempo wzrostu	2012 Tempo wzrostu
1. Realny PKB (w mld PLN)	B1*g	1 235,6	5,0	1,7	3,0	4,5	4,2
2. Nominalny PKB (w mld PLN)	B1*g	1 272,8	8,2	5,7	5,1	7,4	7,6
Składowe realnego PKB							
3. Spożycie prywatne	P.3	753,9	5,9	2,3	0,8	3,0	4,8
4. Spożycie publiczne	P.3	226,9	7,5	1,1	3,8	0,0	0,0
5. Nakłady brutto na środki trwale	P.51	274,6	8,2	-0,3	5,7	11,3	4,7
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52 + P.53	21,4	1,6	-0,9	0,0	0,5	1,0
7. Eksport dóbr i usług	P.6	513,4	7,1	-9,4	5,5	7,0	8,0
8. Import dóbr i usług	P.7	554,7	8,0	-14,4	6,1	7,6	8,5
Wkład we wzrost PKB							
9. Finalny popyt krajowy		-	5,7	-1,0	3,4	4,8	4,5
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52 + P.53	-	-1,1	-2,5	0,9	0,5	0,5
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11	-	-0,7	2,7	-0,3	-0,3	-0,4

Tabela 9. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2008 Poziom	2008 Tempo wzrostu	2009 Tempo wzrostu	2010 Tempo wzrostu	2011 Tempo wzrostu	2012 Tempo wzrostu
1. Deflator PKB	-	-	3,0	3,9	2,0	2,8	3,3
2. Deflator spożycia prywatnego	-	-	4,2	3,0	2,1	2,7	3,2
3. HICP	-	-	4,2	4,0	2,1	2,7	3,2
4 Deflator spożycia publicznego	-	-	4,1	3,0	2,1	2,7	3,2
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe	-	-	2,3	2,0	3,3	3,3	3,5
6. Deflator eksportu dóbr i usług	-	-	-0,9	13,8	-2,1	2,0	2,0
7. Deflator importu dóbr i usług	-	-	0,9	10,0	-1,1	2,1	2,0

Tabela 10. Rynek pracy

	Kod ESA	2008 Poziom	2008 Tempo wzrostu	2009 Tempo wzrostu	2010 Tempo wzrostu	2011 Tempo wzrostu	2012 Tempo wzrostu
1. Pracujący (tys. osób)*		15 800	3,7	0,3	0,3	1,0	1,4
2. Stopa bezrobocia (%)**		7,1	7,1	8,2	9,2	9,3	8,9
3. Wydajność pracy (tys. PLN)***		80,6	1,3	1,4	2,7	3,5	2,8
4. Koszty pracy (mld PLN)		472,5	13,0	3,7	3,4	6,7	8,5
5. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)		38,8	8,2	3,9	3,5	5,4	6,8

* Pracujący przeciętnie według BAEL (15 lat i więcej)

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

*** Realny PKB na jednego pracującego

Tabela 11. Salda według sektorów (% PKB)

	Kod ESA	2008	2009	2010	2011	2012
1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata *)	B.9	4,0	0,1	1,1	0,0	0,8
w tym:						
- saldo towarów i usług		3,9	0,2	0,8	1,1	1,2
- saldo dochodów pierwotnych i transferów		1,1	1,4	1,6	1,5	1,6
- rachunek kapitałowy		-1,1	-1,5	-1,3	-2,6	-2,1
2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego	B.9	0,8	4,4	5,8	5,9	2,1
3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-3,6	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9
4. Różnice statystyczne **)		0,4	2,7	-	-	-

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

**) Różnica wynikająca z ujęcia statystyki sektora zagranica w rachunkach narodowych (GUS) a danymi z bilansu płatniczego (NBP), w 2009 r. różnice przyjęto na podstawie danych za I-III kw.

Tabela 12. Podstawowe założenia

	2008	2009	2010	2011	2012
Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)*	5,7	3,8	3,7	4,8	5,6
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	6,1	6,1	6,2	6,3	6,4
Nominalny efektywny kurs walutowy	-8,4	24,5	-9,4	-6,2	-3,3
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	3,52	4,33	3,96	3,69	3,55
Wzrost światowego PKB **	3,0	-0,8	3,8	4,1	4,1
Wzrost PKB w UE	0,8	-4,0	1,2	2,2	2,2
Wzrost rynków eksportowych ***	3,1	-13,3	4,1	6,3	6,3
Wzrost wolumenu światowego importu ****	3,4	-12,3	5,6	6,8	6,8
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)	97,7	61,9	76,0	80,0	80,0

* Stopa referencyjna NBP (minimalna rentowność 7-dniowych bonów pieniężnych NBP)

** PKB świata wraz z PKB UE

*** Ważony strukturą naszego eksportu wolumen importu dóbr i usług naszych głównych partnerów handlowych. Wagi na podstawie struktury handlu z 2008.

**** Światowy import wraz z importem UE

Tabela 13. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2008 mld PLN	2008 % PKB	2009 % PKB	2010 % PKB	2011 % PKB	2012 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-46,4	-3,6	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9
2. Podsektor centralny	S.1311	-49,4	-3,9	-5,6	-5,7	-6,1	-3,6
3. Podsektor federalny	S.1312						
4. Podsektor lokalny	S.1313	-2,3	-0,2	-0,5	-0,5	-0,1	0,0
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	5,2	0,4	-1,1	-0,7	0,4	0,7
Sektor instytucji rządowych i samorządowych							
6. Dochody ogółem	TR	504,2	39,6	37,4	39,6	40,3	40,3
7. Wydatki ogółem	TE	550,6	43,3	44,6	46,5	46,2	43,3
8. Wynik	EDPB.9	-46,4	-3,6	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9
9. Odsetki	EDP D.41	28,3	2,2	2,4	2,7	2,8	2,7
10. Wynik pierwotny		-18,1	-1,4	-4,8	-4,2	-3,1	-0,2
11. Działania jednorazowe		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych							
12. Podatki ogółem		290,3	22,8	20,5	21,7	21,8	22,4
12a. Od produkcji i importu	D.2	180,2	14,2	13,0	13,8	13,6	13,5
12b. Od dochodów, majątku	D.5	109,7	8,6	7,5	7,8	8,2	8,8
12c. Od kapitału	D.91	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	144,6	11,4	11,3	11,1	11,1	11,3
14. Dochody z własności	D.4	17,5	1,4	1,4	1,4	1,2	1,8
15. Pozostałe		51,8	4,1	4,2	5,5	6,2	5,0
16. Dochody ogółem	TR	504,2	39,6	37,4	39,6	40,3	40,3
Obciążenia fiskalne		433,6	34,1	31,7	32,7	32,8	33,5
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	206,0	16,2	16,1	16,3	15,5	14,8
17a. Koszty pracy	D.1	127,3	10,0	10,2	9,9	9,5	9,1
17b. Zużycie pośrednie	P.2	78,7	6,2	5,9	6,4	6,1	5,7
18. Transfery socjalne		205,8	16,2	17,2	17,0	16,4	15,8
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	26,6	2,1	2,4	2,4	2,3	2,4
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	179,1	14,1	14,8	14,7	14,0	13,4
19. Odsetki	EDP D.41	28,3	2,2	2,4	2,7	2,8	2,7
20. Subsydia	D.3	8,3	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	58,5	4,6	4,9	6,4	7,5	6,1
22. Pozostałe		43,7	3,4	3,3	3,4	3,2	3,1
23. Wydatki ogółem	TE	550,6	43,3	44,6	46,5	46,2	43,3
Spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	236,3	18,6	18,8	19,0	18,2	17,4