



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROGRAM KONWERCENCJI

AKTUALIZACJA 2013

Warszawa, kwiecień 2013 r.

Spis treści

Podsumowanie.....	4
I. Ogólne ramy prowadzenia polityki gospodarczej i jej cele	4
I.1. Polityka fiskalna w kontekście UE.....	4
I.2. Integracja ze strefą euro	6
I.3. Cele polityki gospodarczej	6
II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza	7
II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca	7
II.2. Scenariusz średniookresowy	9
III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	12
III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu	12
III.2. Działania podjęte w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu	13
III.3. Sytuacja bieżąca	14
III.4. Prognoza średniookresowa	15
III.5. Wynik strukturalny	21
III.6. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	24
IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu	25
IV.1. Czynniki ryzyka.....	25
IV.2. Analiza wrażliwości	26
IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu	29
V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie	30
V.1. Strategia	30
V.2. Projekcja długookresowa, w tym skutki starzenia się ludności	31
V.3. Zobowiązania warunkowe (contingent liabilities)	33
VI. Jakość finansów publicznych	33
VI.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków	33
VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów	36
VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych	40
VII.1. Reguły fiskalne	40
VII.2. Proces budżetowy, w tym zarządzanie statystykami sektora	42
VII.3. Inne zmiany instytucjonalne	43
Aneks	44

Spis tabel

Tabela 1. Wynik strukturalny sektora	23
Tabela 2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku).....	24
Tabela 3. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją.....	30
Tabela 4. Długookresowa stabilność finansów publicznych	32
Tabela 5. Zobowiązania warunkowe	33
Tabela 6. Wydatki według funkcji.....	36
Tabela 7. Reguły fiskalne dotyczące jednostek samorządu terytorialnego w obowiązującym stanie prawnym	42
Tabela 8. Wzrost gospodarczy	44
Tabela 9. Procesy inflacyjne.....	45
Tabela 10. Rynek pracy.....	45
Tabela 11. Salda sektorów instytucjonalnych	46
Tabela 12. Podstawowe założenia egzogeniczne.....	46
Tabela 13. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	47
Tabela 14. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu.....	48
Tabela 15. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (<i>expenditure benchmark</i>).....	48

Spis wykresów

Wykres 1. Deficyt strukturalny i nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2007-12.....	5
Wykres 2. Wpływ zmiany dochodów i wydatków na zmianę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB.....	14
Wykres 3. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	18
Wykres 4. Zmiana udziału wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB.....	19
Wykres 5. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB	20
Wykres 6. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	21
Wykres 7. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie 2007-16	22
Wykres 8. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych zmodyfikowane zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej.....	23
Wykres 9. Import UE (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres)	27
Wykres 10. Wolumen inwestycji publicznych (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres).....	27
Wykres 11. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres).....	28
Wykres 12. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)	29
Wykres 13. Koszt funkcjonowania administracji (jako suma wynagrodzeń i zużycia pośredniego).....	34
Wykres 14. Nakłady brutto na środki trwałe	35
Wykres 15. Wydatki socjalne.....	36
Wykres 16. Struktura preferencji podatkowych w Polsce w 2011 r. według typów podatków (jako udział w łącznej wartości preferencji podatkowych).....	37

Podsumowanie

Coroczna aktualizacja *Programu konwergencji* (dalej jako *Program*) przedstawia średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych. Dokument opracowano zgodnie z wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich Unii Europejskiej. Z uwagi na embargo na dane dotyczące wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych za 2012 r. *Program* został przesłany do konsultacji w dniu 22 kwietnia br., tj. w dniu publikacji tych danych przez Eurostat i Główny Urząd Statystyczny.

Obecna aktualizacja *Programu* była przygotowywana równoległe z tegoroczną edycją *Krajowego Programu Reform* (KPR), zawierającego m.in. przegląd reform strukturalnych służących spełnieniu przez Polskę celów unijnej strategii *Europa2020* oraz zaleceń Rady sformułowanych na podstawie analizy KPR z 2012 r.¹ *Program* oraz KPR zostaną w kwietniu, w ramach Semestru Europejskiego, przekazane Komisji Europejskiej oraz Radzie. Zalecenia Rady wydane na podstawie oceny obu programów powinny zostać uwzględnione przed podjęciem kluczowych decyzji w sprawie budżetu na rok przyszły.

Podobnie jak w 2012 r., opinia Rady na temat niniejszego *Programu* oraz zalecenia Rady dotyczące KPR z 2013 r. będą przedmiotem dyskusji polskiego Parlamentu.

I. Ogólne ramy prowadzenia polityki gospodarczej i jej cele

I.1. Polityka fiskalna w kontekście UE

1) Procedura nadmiernego deficytu

W 2009 r. Rada Ecofin (tj. ministrowie państw UE do spraw finansów i gospodarki) stwierdziła występowanie w Polsce nadmiernego deficytu i zaleciła jego zlikwidowanie najpóźniej w 2012 r., m.in. poprzez zmniejszenie deficytu strukturalnego (tzw. wysiłek fiskalny) o przynajmniej 1¼ pkt. proc. PKB średnio w okresie 2010-12. W *Programie konwergencji. Aktualizacja 2012* rząd podtrzymał swoje zobowiązanie do terminowego zlikwidowania nadmiernego deficytu.

Ocena wysiłku fiskalnego jest dokonywana przez Komisję Europejską na podstawie jej wyliczeń, publikacja tej oceny jest oczekiwana z końcem maja br. Zgodnie z ostatnią prognozą Komisji z lutego 2013 r., deficyt strukturalny - czyli ta część deficytu nominalnego sektora, na którą rząd ma bezpośredni wpływ poprzez realizowane działania - zmniejszył się z poziomu 7,9% PKB w 2009 r. do 2,9% PKB w 2012 r., a więc w tempie znacznie wyższym niż zalecony przez Radę Ecofin.

Aktualny, bardzo ostrożny szacunek deficytu strukturalnego (por. rozdział III.5), przygotowany przez Ministerstwo Finansów zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej, wskazuje, że w 2012 r. deficyt ten osiągnął wartość ok. 3,4% PKB. Przyjęcie nawet tego pesymistycznego szacunku deficytu strukturalnego oznacza, że zalecany wysiłek fiskalny został zrealizowany z nadmiarem. Ponadto dług sektora nie tylko pozostaje poniżej wartości referencyjnej 60% PKB, lecz w 2012 r. – po raz pierwszy od 2007 r. – jego relacja do PKB osiągnęła poziom niższy niż rok wcześniej (por. rozdział III.6).

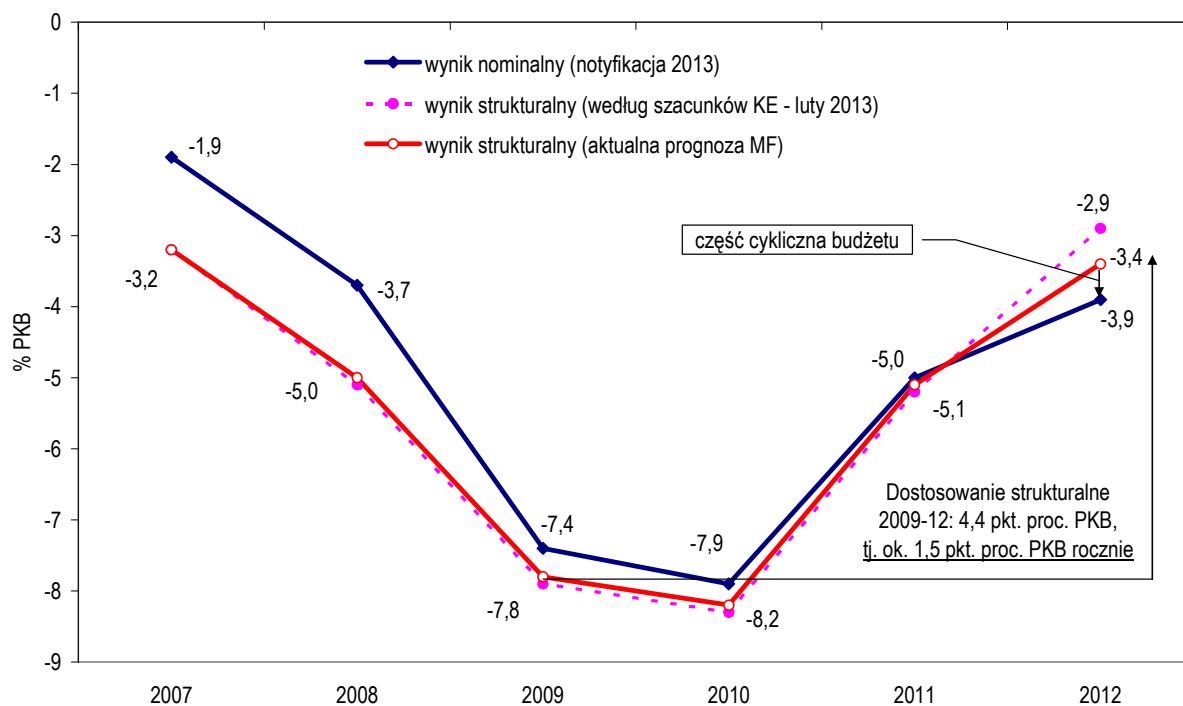
Wyraźne pogorszenie koniunktury w otoczeniu zewnętrznym Polski przełożyło się jednak na spowolnienie wzrostu gospodarczego w kraju, co spowodowało istotną zmianę warunków makroekonomicznych w stosunku do tych założonych w aktualizacji *Programu* z 2012 r., a w jeszcze większym stopniu w stosunku do założonych przy formułowaniu w 2009 r. zaleceń dla Polski przez Radę Ecofin. Spowolnienie gospodarki uwidoczniło się z pełną siłą w spadku tempa wzrostu dochodów podatkowych (poprzez wpływ automatycznych stabilizatorów koniunktury). Mimo że w 2012 r. deficyt strukturalny (według szacunków MF) zmniejszył się co najmniej o 1,7 pkt. proc. PKB w porównaniu do 2011 r. (bądź o 2,2 pkt. proc. PKB – według szacunków Komisji), nie pozwoliło to osiągnąć w 2012 r. założonego deficytu nominalnego sektora na poziomie 2,9% PKB.

Znaczące spowolnienie wzrostu gospodarczego spowodowało, że część cykliczna wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych (która jest niezależna od polityki gospodarczej rządu) pogorszyła się w stosunku do

¹ Zalecenie Rady z 10 lipca 2012 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2015, dostępne na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:219:0065:0068:PL:PDF>

2011 r. o ok. 0,6 pkt. proc. PKB. W konsekwencji nominalny deficyt sektora wprawdzie zmniejszył się w 2012 r. o 1,1 pkt. proc. PKB w porównaniu z 2011 r. i wyniósł 3,9%, jednak taki jego poziom oznacza, że procedura nadmiernego deficytu nie może zostać uchylona w 2013 r. Gdyby nie część cykliczna budżetu, zrealizowane przez rząd dostosowanie strukturalne w 2012 r. byłoby wystarczające, aby sprowadzić deficyt sektora poniżej poziomu pozwalającego na uchylenie procedury nadmiernego deficytu.

Wykres 1. Deficyt strukturalny i nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2007-12



Źródło: Komisja Europejska, *European Economic Forecast. Winter 2013*, luty 2013; Ministerstwo Finansów.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje jednak pod kontrolą. Z informacji prezentowanych w niniejszej aktualizacji (por. rozdział III.2) wynika, że nominalny deficyt sektora w kolejnych latach pozostanie w trendzie zniżkowym. Również prognozy Komisji Europejskiej opublikowane w lutym br.² potwierdzają kontynuację przez Polskę konsolidacji fiskalnej.

2) Koordynacja polityk gospodarczych

Konsolidacja fiskalna przyjazna wzrostowi gospodarczemu została uznana przez Radę Europejską – podobnie jak rok wcześniej – za jeden z priorytetów polityki gospodarczej państw członkowskich UE³. Komisja Europejska w swoim cyklicznym raporcie *Roczna analiza wzrostu gospodarczego*⁴ podkreśla zarazem, że zakres i tempo konsolidacji (a procedurą nadmiernego deficytu jest objętych obecnie 20 krajów) powinny być uwarunkowane zróżnicowaną sytuacją budżetową i gospodarczą poszczególnych państw. Zgodnie z unijnym *Paktem Stabilności i Wzrostu*, strategię równoważenia finansów publicznych powinny skupiać się na poprawie wyniku strukturalnego (por. wspomniany wyżej wysiłek fiskalny zalecany przez Radę), która w opinii Komisji odgrywa ważniejszą rolę niż osiągnięcie zaplanowanych nominalnych celów budżetowych.

² http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf

³ Por. konkluzje Rady Europejskiej z 14-15 marca 2013 r. na stronie:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/136156.pdf

⁴ *Annual Growth Survey 2013* z listopada 2012 r., dostępny na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf

Rząd pozostaje zdeterminowany, by dalej ograniczać nierównowagę finansów publicznych w sposób niezagrażający średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. Służyć temu będą m.in. działania przedstawione w niniejszym *Programie*. W następnych latach konsolidacja fiskalna będzie kontynuowana, tak aby, zgodnie z unijnymi uregulowaniami, osiągnąć średniookresowy cel budżetowy (w przypadku Polski - deficyt strukturalny 1% PKB) już w perspektywie czasowej obecnej aktualizacji *Programu*.

W 2013 r. będą również prowadzone działania dla wzmocnienia instytucjonalnego finansów publicznych, w tym związane z implementacją *dyrektywy Rady UE nr 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich* (por. rozdział VII).

I.2. Integracja ze strefą euro

Wprowadzenie euro stanowi strategiczny cel Polski. Rząd niezmiennie postrzega przyjęcie wspólnej waluty jako korzystne, uznając, że główną przyczyną obecnego kryzysu w strefie euro był sposób prowadzenia polityki gospodarczej przez wybrane państwa członkowskie oraz słabość niektórych rozwiązań instytucjonalnych strefy euro, nie zaś samo wprowadzenie euro. W obliczu wskazanych wyżej uwarunkowań strategia integracji Polski ze strefą euro została uzupełniona o dodatkowy, czwarty filar.

Filar pierwszy stanowi ukierunkowanie polityki gospodarczej Polski na trwałe wypełnienie kryteriów konwergencji, w szczególności kryterium dotyczącego dyscypliny fiskalnej. Stabilna perspektywa wypełnienia kryteriów w horyzoncie dwóch lat uczestnictwa w ERM II oraz osiągnięcie porozumienia politycznego w zakresie przeprowadzenia zmian legislacyjnych niezbędnych do przyjęcia wspólnej waluty stanowią warunki przystąpienia do tego mechanizmu. Warunki te zostały sformułowane przez rząd w 2010 r. w dokumencie *Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę*.

Filar drugi to podjęcie innych działań wzmacniających potencjał polskiej gospodarki, w tym w obszarze instytucjonalnym. Brak odpowiedniego przygotowania przed przyjęciem euro do funkcjonowania w warunkach wspólnej polityki pieniężnej i kursowej może bowiem skutkować powieleniem scenariusza kryzysowego obserwowanego w peryferyjnych państwach strefy euro.

Filar trzeci obejmuje wczesne opracowanie *Narodowego Planu Wprowadzenia Euro* i jego odpowiednie aktualizowanie. Dotychczas opracowano dwa kluczowe dokumenty: *Ramy Strategiczne Narodowego Planu Wprowadzenia Euro*, przyjęte przez Radę Ministrów w 2010 r., oraz *Narodowy Plan Wprowadzenia Euro*, w 2011 r. zatwierdzony przez Komitet do spraw Europejskich. Biorąc pod uwagę skalę zmian w strefie euro, za celową uznano aktualizację *Narodowego Planu Wprowadzenia Euro* w zakresie implikacji zmian w strefie euro dla strategii przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce. Opracowanie nowej wersji dokumentu planowane jest jeszcze w 2013 r.

Filar czwarty stanowi zaś ustabilizowanie sytuacji w strefie euro, a w szczególności jej wzmocnienie instytucjonalne, w tym utworzenie systemu zarządzania kryzysowego oraz mechanizmów zapobiegających powstawaniu kryzysów w przyszłości.

Ze względu na dużą niepewność co do terminu wypełnienia warunków bezpiecznej integracji Polski ze strefą euro obecnie rząd nie określa przewidywanej daty przyjęcia euro. Rząd uznaje jednak za korzystne dla Polski kontynuowanie przygotowań do wprowadzenia euro, w szczególności w zakresie filarów I i II strategii integracji.

I.3. Cele polityki gospodarczej

Cele wyznaczone w strategii *Europa2020* realizowane są w sposób harmonijny, jednakże z uwzględnieniem własnych uwarunkowań, poziomu rozwoju oraz priorytetów strategii krajowych, co ma swoje odzwierciedlenie w KPR. Polska zmierzać będzie do osiągnięcia celów określonych przez UE, realizując cele nastawione na wzrost konkurencyjności gospodarki, podnoszenie sprawności i efektywności instytucjonalnej oraz zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej. Realizacji celów strategii *Europa2020* służy *Strategia Rozwoju Kraju*.

Przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu ub.r. *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*⁵ formułuje główny cel rządu w średnim horyzoncie czasowym jako *wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności*. Strategia wskazuje trzy obszary strategiczne, na których koncentrować się powinny główne działania w celu przyspieszenia procesów rozwojowych: *Sprawne i efektywne państwo, Konkurencyjna gospodarka oraz Spójność społeczna i terytorialna*.

Podkreśla się przy tym złożoność wyzwania, jakie stanowi konieczność równoważenia finansów publicznych i zwiększania oszczędności przy jednoczesnym wdrażaniu wizji rozwoju opartego na likwidowaniu największych barier rozwojowych i w coraz większym stopniu opartego na edukacji, cyfryzacji i innowacyjności. Przyjęte w *Strategii* założenia dotyczące konsolidacji finansów publicznych (prowadzonej zgodnie z kolejnymi edycjami *Programu konwergencji*) oznaczają, że warunek niezbędny dla wdrożenia wspomnianej wyżej wizji rozwoju stanowi racjonalizacja struktury wydatków i ich reorientacja na działania kluczowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju.

Zrównoważone finanse publiczne są niezbędnym warunkiem dla stabilności makroekonomicznej i, w konsekwencji, długofalowego wzrostu gospodarczego. Wzmocnieniu stabilności makroekonomicznej w Polsce sprzyjać też będzie m.in. planowane utworzenie Rady do spraw Ryzyka Systemowego, skupiającej przedstawicieli organów należących do sieci bezpieczeństwa finansowego (Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny). Do zadań Rady należeć będzie m.in. rozpoznanie, ocena i monitorowanie ryzyka systemowego, tj. ryzyka wystąpienia zakłóceń w funkcjonowaniu krajowego systemu finansowego, które mogłyby prowadzić do wystąpienia nierównowagi makroekonomicznej zagrażającej stabilności wzrostu gospodarczego. W przypadku stwierdzenia ryzyka systemowego obowiązkiem Rady będzie podjęcie działań w celu ograniczenia prawdopodobieństwa jego materializacji lub ograniczenie jego potencjalnych skutków. Odpowiedni, powołujący tę Radę i wyposażający ją w niezbędne instrumenty oddziaływania, projekt *ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad krajowym systemem finansowym* wkrótce poddany zostanie konsultacjom zewnętrznym.

Ponadto, trwają prace nad wzmocnieniem bezpieczeństwa i stabilności całego sektora finansowego w Polsce, w tym nad nowymi rozwiązaniami z zakresu uporządkowanej likwidacji banków (*resolution*).

II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza

II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca

Na początku 2012 r. gospodarka polska weszła w fazę wyraźnego spowolnienia tempa wzrostu PKB. W przeciwieństwie do części krajów UE udało się jej jednak uniknąć technicznej recesji rozumianej jako dwa kwartały z rzędu spadku PKB. W całym ubiegłym roku PKB zwiększył się tylko o 1,9%, wobec 4,5% zanotowanych rok wcześniej. Spowolnienie dynamiki aktywności gospodarczej było efektem dwóch czynników: pogorszenia koniunktury na głównych rynkach eksportowych, tj. w pozostałych krajach UE oraz stosunkowo restrykcyjnej polityki makroekonomicznej. Kontynuowany był konieczny proces konsolidacji finansów publicznych, co znalazło swoje odzwierciedlenie w stagnacji konsumpcji i spadku inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych. Równocześnie Rada Polityki Pieniężnej (RPP) prowadziła restrykcyjną politykę pieniężną. Decyzje RPP w zakresie stóp procentowych brały pod uwagę przedłużający się okres utrzymywania się inflacji powyżej górnej granicy odchyłań od celu oraz ryzyko utrwalenia się podwyższonej inflacji, w tym utrwalenia się podwyższonych oczekiwań inflacyjnych.

Poprawa sytuacji na rynkach finansowych w UE, będąca efektem osłabienia się obaw dotyczących rozpadu strefy euro, nie przełożyła się na poprawę tempa wzrostu gospodarczego na polskich głównych rynkach eksportowych. Wyniki gospodarki UE w II połowie roku okazały się gorsze od oczekiwań, a w całym 2012 r. gospodarka europejska zanotowała nieznaczny spadek PKB. Słaba dynamika popytu krajowego, której główną przyczyną była korekta zewnętrznych i wewnętrznych nierównowag, zwłaszcza proces delewarowania, wpłynęła również na spadek importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi (na UE przypada ok. $\frac{3}{4}$ polskiego

⁵ *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25.09.2012 r., dostępna na: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/SRK_2020_112012_1.pdf

eksportu towarów). Wciąż rósł wprawdzie import Niemiec, z którymi Polska utrzymuje najsilniejsze kontakty handlowe, ale i w tym wypadku zanotowano wyraźny spadek tempa wzrostu.

Polska gospodarka nie jest odizolowana od zmian zachodzących w otoczeniu zewnętrznym i mimo stosunkowo wysokiej odporności odczuła pogorszenie koniunktury na głównych rynkach eksportowych, co znalazło odzwierciedlenie w spadku tempa wzrostu eksportu. W głównej mierze było to efektem stagnacji lub nawet spadku eksportu (towarów) do największych gospodarek strefy euro, tj. Niemiec, Francji i Włoch. Wyraźnie lepsze wyniki sprzedaży odnotowano natomiast do Rosji i Ukrainy. Dynamika eksportu pozostała jednak wyższa od dynamiki aktywności na polskich rynkach eksportowych za sprawą wciąż wysokiej konkurencyjności cenowej polskich produktów, do poprawy której przyczyniło się stosunkowo duże osłabienie realnego efektywnego kursu złotego w II połowie 2011 r.

Na przełomie lat 2011/12 swój górny punkt zwrotny osiągnęła produkcja przemysłowa, która później znajdowała się w lekkiej tendencji spadkowej. Słabe wyniki zanotowały w szczególności działy zajmujące się produkcją dóbr inwestycyjnych, co w dużej mierze było związane ze spadkiem dynamiki inwestycji w środki transportu oraz maszyny i urządzenia. Osłabienie dynamiki tej kategorii inwestycji to w głównej mierze efekt słabszych wyników finansowych przedsiębiorstw, stagnacji kredytów inwestycyjnych oraz stopniowej korekty w dół prognoz tempa wzrostu gospodarki polskiej. Naturalne po mistrzostwach Europy w piłce nożnej EURO 2012 spowolnienie inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych wpłynęło na spadek inwestycji infrastrukturalnych. Znalazło to odzwierciedlenie w tendencji spadkowej produkcji budowlano–montażowej, która swój górny punkt zwrotny, podobnie jak produkcja przemysłowa, osiągnęła na przełomie lat 2011/12. O ile więc w przypadku PKB mamy jedynie do czynienia ze spowolnieniem tempa wzrostu, to w przypadku produkcji przemysłowej i budowlanej od roku obserwujemy spadek poziomu sprzedaży.

Spowolnienie gospodarcze wpłynęło na nieznaczny, bliski stagnacji, wzrost popytu na pracę⁶. W głównej mierze było to efektem wciąż niskiego tempa wzrostu zatrudnienia oraz pierwszego od siedmiu lat spadku liczby pracodawców i pracujących na własny rachunek. W ujęciu sektorowym te zmiany to skutek spadku liczby pracujących w szeroko rozumianym sektorze przemysłowym (obejmującym przemysł i budownictwo) i kontynuacji tendencji spadkowej liczby pracujących w rolnictwie, których nie był w stanie zrównoważyć wciąż stosunkowo silny wzrost liczby pracujących w usługach. Słaby popyt na pracę przy utrzymującym się wzroście współczynnika aktywności zawodowej i liczby ludności przyczynił się do wzrostu bezrobocia. Stopa bezrobocia wyniosła 10,1% (wobec 9,7% rok wcześniej) i była nieznacznie niższa od przeciętnej stopy bezrobocia w UE. Stagnacji zatrudnienia towarzyszyła ograniczona presja płacowa. Siła przetargowa pracowników w negocjacjach płacowych była ograniczana przez wciąż relatywnie wysoki poziom bezrobocia. W efekcie tych czynników obniżyła się i tak już niska dynamika realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych.

W konsekwencji konsumpcja prywatna zwiększyła się zaledwie o 0,8%, wobec 2,6% zanotowanych rok wcześniej i był to najniższy wynik od początku publikacji tej zmiennej. Oprócz niższej dynamiki realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, przyczyniła się do tego spadkowa tendencja kredytów konsumpcyjnych, jak i utrzymujące się na niskim poziomie nastroje konsumentów.

Utrzymujący się wzrost inwestycji sektora prywatnego nie był w stanie zrekompensować spadku inwestycji sektora inwestycji rządowych i samorządowych, co w efekcie wpłynęło na ograniczenie łącznych inwestycji w całej gospodarce. Ten czynnik wraz ze spowolnieniem tempa wzrostu konsumpcji prywatnej oraz spadkiem inwestycji w zapasy spowodował spadek popytu krajowego. Głównym czynnikiem wzrostu PKB był eksport netto w efekcie niższej dynamiki importu niż eksportu.

W 2012 r. dynamika realna PKB była wprawdzie dodatnia, jednak wyraźnie niższa niż wskazywałby na to potencjał gospodarki polskiej. Konsekwencją słabszego tempa wzrostu gospodarczego było szybkie domknięcie luki produktowej, która jeszcze w 2011 r. była dodatnia. Szacuje się, że w 2012 r. poziom rzeczywistego PKB spadł poniżej poziomu potencjalnego (w 2011 r. był jeszcze nieznacznie wyższy), czego efektem była ujemna luka produktowa w skali ok. minus 1,5% potencjalnego PKB. Oznacza to istotne pogorszenie warunków cyklicznych dla prowadzenia działalności gospodarczej i polityki gospodarczej w porównaniu z okresem 2009-11, kiedy to luka produktowa pozostawała jeszcze dodatnia.

⁶ Informacje dotyczące rynku pracy oparte zostały na danych BAEL obejmujących ludność w wieku 15 lat i więcej.

Mimo spadku popytu krajowego i negatywnej luki produktowej inflacja, w głównej mierze za sprawą wysokiej dynamiki cen energii i żywności, utrzymywała się na wysokim poziomie przez większą część 2012 r. Brak presji popytowej znalazł jednak odzwierciedlenie w niskim poziomie inflacji bazowej, która od wiosny utrzymywała się poniżej celu inflacyjnego banku centralnego. Inflacja ogółem obniżyła się wyraźnie dopiero w końcu roku, a w grudniu spadła nieznacznie poniżej celu NBP, osiągając 2,4% (wobec 4,6% w grudniu 2011 r.). W 2012 r. średnioroczna inflacja wyniosła jednak 3,7%, wobec 4,3% rok wcześniej.

Struktura wzrostu PKB ze słabym popytem krajowym wpłynęła na wyraźną poprawę ujemnego salda rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego, które wyniosło 3,5% PKB wobec 4,9% PKB rok wcześniej. Zawężenie nierównowagi zewnętrznej to w głównej mierze zasługa poprawy salda handlowego w efekcie wyższej dynamiki eksportu niż importu. Nadal wysoki pozostał natomiast deficyt dochodów odzwierciedlający głównie dochody zagranicznych inwestorów bezpośrednich, jednak przy rosnącym udziale dochodów nierezydentów z tytułu ich kapitałowego zaangażowania w inwestycje portfelowe. Deficyt rachunku bieżącego w dużej mierze finansowany był przez napływ kapitału długookresowego.

Wysoka inflacja obserwowana w pierwszych miesiącach roku i ryzyko jej utrwalenia na poziomie wyraźnie wyższym od celu inflacyjnego skłoniło RPP do podniesienia podstawowych stóp procentowych w maju 2012 r. Po tej decyzji stopy procentowe pozostały bez zmian do listopada ze względu na kształtowanie się inflacji powyżej celu mimo napływających sygnałów świadczących o spowolnieniu dynamiki aktywności gospodarczej, które pozwalały oczekiwać osłabienia presji inflacyjnej. Łącznie w okresie listopad–grudzień 2012 r. stopy zostały obniżone o 0,5 pkt proc. W rezultacie stopa referencyjna spadła na koniec roku do poziomu 4,25%. RPP zdecydowała o rozpoczęciu cyklu łagodzenia polityki pieniężnej stosunkowo późno. W konsekwencji, uwzględniając skalę redukcji stóp procentowych na początku cyklu obniżek, wzrosły realne stopy procentowe *ex post*.

W 2012 r. złoty osłabił się średnio o 1,6% wobec euro, a do dolara amerykańskiego stracił 9,9%. Po znacznym umocnieniu złotego obserwowanym w I kwartale 2012 r. w okresie kwiecień–maj dominował trend deprecjacyjny polskiej waluty. Złoty osłabił się, gdyż wzrost awersji do ryzyka, wywołany przez narastające obawy o wyjście Grecji ze strefy euro oraz o sytuację hiszpańskiego sektora bankowego spowodował odpływ inwestorów do bezpiecznych aktywów. W III kwartale ponownie przeważał trend aprecjacyjny złotego. Umocnieniu polskiej waluty sprzyjała poprawa nastrojów rynkowych po decyzji Europejskiego Banku Centralnego o obniżeniu stóp procentowych oraz ożywienie nadziei na skuteczne działania banku w walce z kryzysem w strefie euro. W ostatnich miesiącach 2012 r. kurs złotego do euro kształtował się bez wyraźnego trendu, a jego zmienność wyraźnie spadła. Oczekiwania na złagodzenie polityki pieniężnej przez RPP były głównym czynnikiem wpływającym na kurs polskiej waluty w tym okresie.

II.2. Scenariusz średniookresowy

Oczekiwany przebieg sytuacji gospodarczej w Polsce w najbliższych latach uwarunkowany jest założeniami dotyczącymi kształtowania się koniunktury w Unii Europejskiej, ścieżki i struktury realizowanej w Polsce konsolidacji fiskalnej oraz tendencji demograficznych, w szczególności ubytku ludności w wieku produkcyjnym i zmian aktywności zawodowej Polaków.

Prognozy dotyczące kondycji głównego partnera handlowego Polski, UE, bazują na scenariuszu makroekonomicznym zaprezentowanym przez Komisję Europejską w prognozach gospodarczych opublikowanych w lutym 2013 r. Zgodnie z tym scenariuszem, oczekuje się, że po słabej drugiej połowie 2012 r. realny PKB w UE w skali całego 2013 r. praktycznie nie ulegnie zmianie. Wzrost tej kategorii ekonomicznej szacowany jest na ok. 0,1%. Pomimo niskiego wzrostu ogółem, ważnym aspektem, w kontekście ścieżki wzrostu gospodarczego w Polsce, jest oczekiwana ścieżka czasowa rozwoju sytuacji gospodarczej w UE. Komisja Europejska szacuje, że relatywnie słabe będzie pierwsze półrocze br., jednak w drugiej połowie roku kwartalne tempo wzrostu PKB naszego największego partnera handlowego ma przyspieszyć już do 0,4% kw/kw, by stopniowo, w końcu 2014 r. osiągnąć poziom ok. 0,5% wzrostu kw/kw. Oznacza to wzrost PKB na poziomie 1,6% w skali całego 2014 r. W przyjętym scenariuszu na kolejne lata założono, że tempo wzrostu gospodarczego UE będzie zbliżone do długookresowej średniej i wyniesie 1,8% r/r. Zgodnie ze scenariuszem Komisji Europejskiej, głównym czynnikiem wzrostu w 2013 r. w UE będzie popyt zewnętrzny. Konieczność redukcji nierównowag makroekonomicznych, w tym kontynuacja delewarowania sektorów publicznego i prywatnego, skutkować będą relatywnie słabym popytem wewnętrznym w UE. Komisja Europejska oczekuje jednak, że wzrost importu

wspólnego obszaru gospodarczego przyspieszy w 2013 r. do 1,5% w porównaniu z 0,1% spadkiem tej kategorii makroekonomicznej zanotowanym w 2012 r. W kolejnych latach rolę motoru wzrostu w UE ma przejąć popyt wewnętrzny, w związku z czym prognozuje się przyspieszenie realnego tempa wzrostu importu UE do 4,6% w 2014 r. i 4,8% w 2015 r. i 2016 r., co implikuje wyraźną poprawę popytu na polski eksport.

Prezentowany w dalszej części *Programu* scenariusz wzrostu gospodarczego w Polsce uwzględnia m. in. wykorzystanie w poprzednich latach znacznej części środków unijnych, których Polska jest beneficjentem w ramach obecnej perspektywy finansowej, przy jednoczesnym dopiero „rozpędzaniu się” wykorzystania nowej perspektywy finansowej oraz zmiany struktury beneficjentów tych środków na korzyść sektora prywatnego. W efekcie udział inwestycji publicznych w PKB będzie spadał w kolejnych, objętych aktualizacją *Programu*, latach. Skala tego ograniczenia będzie jednak nieco mniejsza niż w 2012 r. Oczekuje się, że w 2013 r. udział inwestycji publicznych w PKB w Polsce obniży się do ok. 3,8% w porównaniu z rekordowymi 4,6% w roku poprzednim i 5,7% w 2011 r.

Miejsce inwestycji publicznych w tworzeniu wzrostu gospodarczego powinny stopniowo przejmować inwestycje prywatne. Proces ten jest obserwowany od 2011 r., od kiedy to udział w PKB nakładów brutto na środki trwałe sektora rynkowego systematycznie się zwiększa. W celu utrzymania obecnej dynamiki inwestycji w projekty infrastrukturalne inwestycje bezpośrednio finansowane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych mają być wspierane inwestycjami realizowanymi w ramach programu *Inwestycje Polskie*. Program ten oparty jest na dwóch filarach: Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) oraz specjalnie powołanej spółce Polskie Inwestycje Rozwojowe. Celem pierwszego filaru jest zwiększenie akcji kredytowej i gwarancyjnej związanej z potrzebami długookresowego finansowania inwestycji realizowanych przez sektor prywatny w obszarach strategicznych dla państwa. W szczególności nowym instrumentem obsługiwany przez BGK będzie portfelowa linia gwarancyjna *de minimis* zapewniająca małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) łatwiejszy i tańszy dostęp do finansowania bieżącej działalności w okresie spowolnienia gospodarczego. Instrument ten jednocześnie zmniejszy ryzyko kredytowe dla banków. Zadaniem spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A. jest z kolei inwestowanie w spółki celowe, odpowiedzialne za przygotowanie i prowadzenie projektów infrastrukturalnych.

W związku z kontynuacją działań mających na celu ograniczenie nierównowagi finansów publicznych oczekuje się, że w okresie prognozy udział spożycia publicznego w PKB spadnie z 17,8% w 2013 r. do ok. 16,0% w 2016 r. W latach 2011-12 udział ten spadł do 17,9% w porównaniu z rekordowym poziomem 18,9% zanotowanym w 2010 r. Wśród czynników odpowiedzialnych za kształtowanie się spożycia publicznego należy wymienić planowane ograniczenia kosztów pracy oraz wydatków zaliczanych do zużycia pośredniego sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Uwarunkowania demograficzne niniejszej prognozy bazują na trendach przewidzianych w scenariuszu EUROPOP2010, przy czym dane z tego scenariusza opublikowanego przez Eurostat w 2011 r. zostały uaktualnione o informacje dotyczące rzeczywistego kształtowania się wybranych kategorii demograficznych takich jak ludność ogółem, ludność w wieku produkcyjnym czy ludność aktywna zawodowo, dostępne w I kwartale 2013 r., w tym wyniki *Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań* z 2011 r. Zgodnie z przyjętym scenariuszem, w horyzoncie prognozy w Polsce oczekiwany jest spadek ludności ogółem o ok. 0,2% w stosunku do poziomu z 2012 r. Ludność w wieku 15 lat i więcej spadnie o ok. 0,3%. Przyjęty scenariusz kształtowania się współczynnika aktywności zawodowej (według metodologii BAEL), uwzględniający m. in. działania rządu polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego, pozwoli jednak ograniczyć negatywne skutki demograficzne dla rynku pracy. W horyzoncie prognozy, tj. do 2016 r. podaź pracy wzrośnie o ok. 1,1% w stosunku do poziomu z 2012 r., co oznacza, że trend wzrostowy obserwowany w Polsce od 2008 r. w odniesieniu do aktywności zawodowej zostanie utrzymany.

Uwzględniając spodziewany wzrost liczby osób aktywnych zawodowo, prognozuje się relatywnie szybki przyrost stopy bezrobocia w pierwszych latach prezentowanego scenariusza, kiedy wzrost PKB pozostanie poniżej potencjalnego. Szacuje się, że w 2013 r. stopa bezrobocia wzrośnie do 10,8% w stosunku do poziomu 10,1% zanotowanego w roku poprzednim, a w 2014 r. wyniesie 11,0%. Takie kształtowanie się tej kategorii ekonomicznej wynika z tego, że rosnąca podaź pracy napotka silną barierę po stronie popytu na pracę. Oczekuje się, że w 2013 r. liczba osób pracujących spadnie o ok. 0,3% po wzroście o 0,2% w roku poprzednim. W 2014 r. liczba pracujących nie zmieni się w stosunku do 2013 r. Dopiero w latach kolejnych skutki spodziewanego w 2014 r. ożywienia aktywności gospodarczej w otoczeniu zewnętrznym i w związku z tym w poprawy koniunktury w Polsce pozwolą na szybszy wzrost popytu na pracę. Prognozuje się, że w latach 2015-16 liczba

pracujących będzie rosła w tempie 0,6%. Konsekwencją tego będzie spadek zharmonizowanej stopy bezrobocia do 10,6% w 2015 r. i 10,3% w 2016 r. w warunkach wciąż rosnącej aktywności zawodowej.

Utrzymująca się wysoka stopa bezrobocia wraz z rosnącą podażą pracy oraz planowanym znacznym ograniczeniem wzrostu funduszu wynagrodzeń w większości jednostek podsektora rządowego oraz w podsektorze ubezpieczeń społecznych będą ograniczać wzrost wynagrodzeń w gospodarce. Skala tego wpływu pozostanie szczególnie widoczna w okresie relatywnie wysokiej stopy bezrobocia. Przewiduje się, że w 2013 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 2,8%. Od 2014 r. oczekiwane jest początkowo niewielkie przyspieszenie, do 3,5%, czyli do poziomu, w jakim przeciętne wynagrodzenie wzrosło w 2012 r., by w kolejnych latach, wraz z oczekiwaną poprawą sytuacji na rynku pracy i obniżającą się stopą bezrobocia, osiągnąć tempo odpowiednio 4,7% i 5,2%.

Relatywnie niskiemu wzrostowi funduszu wynagrodzeń w roku bieżącym towarzyszyć będzie wysoki wzrost funduszu emerytur i rent w wyniku obowiązującego systemu waloryzacji świadczeń. W konsekwencji realny wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w 2013 r. wyniesie ok. 1,6%. Pozwoli to, przy zakładanym zwiększeniu stopy oszczędności gospodarstw domowych w związku z dużą niepewnością dotyczącą przyszłej sytuacji gospodarczej (tzw. efekt przezroczystościowy), na realny wzrost konsumpcji prywatnej w tempie 1,1%. W 2012 r. konsumpcja prywatna wzrosła realnie o 0,8%. W kolejnych latach, wraz z poprawą warunków na rynku pracy i oczekiwanym polepszeniem nastrojów konsumentów dzięki lepszej koniunkturze, tempa wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, jak i konsumpcji powinny przyspieszać. Prognozuje się, że w 2014 r. realny wzrost konsumpcji prywatnej wyniesie 2,1%, w latach 2015-16 będzie to już odpowiednio 3,2% i 3,5%.

Utrzymująca się wysoka konkurencyjność cenowa polskich produktów pozwala osiągać firmom relatywnie wysoki wskaźnik rentowności ze sprzedaży. W 2012 r. wskaźnik rentowności ze sprzedaży ogółem przedsiębiorstw niefinansowych zatrudniających powyżej 49 osób wyniósł średnio 4,3% w porównaniu z poziomem 5,3% zanotowanym w 2011 r. Warto zauważyć, że w okresie kryzysu w latach 2001-02 wskaźnik ten kształtował się średnio na poziomie poniżej 3,0%. Pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym od 2011 r. obserwuje się w Polsce odbudowę inwestycji prywatnych po silnym spadku tej kategorii ekonomicznej w latach 2009-10. Udział inwestycji prywatnych w PKB systematycznie rośnie i w 2012 r. osiągnął poziom 14,8% w porównaniu z 14,2% z 2010 r. Przewiduje się, że ta pozytywna tendencja będzie kontynuowana w latach kolejnych. Wprawdzie w 2013 r. realne tempo inwestycji prywatnych będzie nieco niższe niż w roku poprzednim (odpowiednio 4,4% względem 5,3%), jednak w kolejnych latach prognozy można się już spodziewać wyraźnego przyspieszenia tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej. Dodatkowym czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będzie oczekiwany spadek kosztu kapitału w związku z obniżeniem stóp procentowych oraz w efekcie uruchomienia wspomnianego wyżej programu *Inwestycje Polskie*. Szacuje się, że w przyszłym roku udział inwestycji prywatnych w PKB wzrośnie do 16,2%, by w 2016 r. osiągnąć poziom 18,6%.

W 2012 r. w związku ze znacznym ograniczeniem realnego tempa wzrostu popytu finalnego (do 0,7% względem 4,8% wzrostu w 2011 r.) zmiana zapasów miała relatywnie wysoką, ujemną kontrybucję we wzrost PKB (minus 0,6 pkt. proc.). W kolejnych latach kształtowanie się zapasów będzie wypadkową oczekiwanych zmian popytu na rynkach krajowym i zagranicznym. Szacuje się, że w 2013 r., wraz z prognozowanym spowolnieniem wzrostu gospodarczego, wkład we wzrost PKB ze strony zmiany zapasów wyniesie 0,0 pkt. proc. W kolejnych latach prognozy oczekiwane ożywienie koniunktury wpłynie pozytywnie na wzrost stanu rzeczowych środków obrotowych. Wkład we wzrost PKB ze strony zmian tej kategorii ekonomicznej będzie już pozytywny, w wysokości odpowiednio ok. 0,5-0,4 pkt. proc.

W przypadku eksportu oczekuje się stabilizacji realnego tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej w roku bieżącym na poziomie z roku poprzedniego (2,8%). W kolejnych latach realne tempo wzrostu eksportu pozostanie zbliżone do tempa wzrostu rynków eksportowych i wyniesie odpowiednio 4,3% w 2014 r. i ok. 5% w latach 2015-16. Kształtowanie się popytu finalnego będzie obok kursu walutowego podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce. Oczekuje się, że w 2013 r. realny wzrost importu będzie istotnie niższy niż prognozowany wzrost eksportu, co pozwoli utrzymać dodatnią kontrybucję eksportu netto we wzrost PKB. Poziom tej kontrybucji będzie już jednak nieco niższy niż roku poprzednim i wyniesie 0,8 pkt. proc. w porównaniu do odpowiednio 2,0 pkt. proc. z 2012 r. W kolejnych latach, wraz z przyspieszeniem popytu w kraju oczekiwane jest przyspieszenie realnego tempa wzrostu importu do poziomów powyżej tempa notowanego przez eksport. W efekcie wkład eksportu netto we wzrost PKB będzie nieznacznie ujemny, na poziomie odpowiednio minus 0,1 pkt. proc. w 2014 r., minus 0,2 pkt. proc. w 2015 r. oraz minus 0,3 pkt. proc. w 2016 r.

Kształtowanie się eksportu netto jest determinantą salda obrotów towarowych i ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku bieżącego w bilansie płatniczym. W 2013 r. deficyt rachunku bieżącego spadnie do 2,7% PKB w porównaniu z 3,5% PKB z 2012 r. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej pozostanie natomiast deficyt dochodów będący odzwierciedleniem ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto polskiej gospodarki. W kolejnych latach prognozy deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego będzie się pogłębiał i wyniesie odpowiednio 3,3% w 2014 r., 3,9% w 2015 r. oraz 4,5% w 2016 r. Oczekuje się, że w horyzoncie prognozy deficyt ten będzie w większości finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi i środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi).

Podsumowując, oczekiwania dotyczące kształtowania się składowych PKB pozwalają przewidywać, że wzrost gospodarczy w Polsce w 2013 r. wyniesie 1,5%, czyli o 0,4 pkt. proc. mniej niż w 2012 r. Podstawowym czynnikiem odpowiedzialnym za wolniejsze tempo wzrostu w roku bieżącym jest stagnacja u naszych głównych partnerów handlowych. W kolejnych latach, wraz z poprawą koniunktury w UE można spodziewać się przyspieszenia tempa wzrostu PKB w Polsce. Prognozuje się, że w 2014 r. realny wzrost gospodarczy wyniesie 2,5%, a w latach 2015-16 odpowiednio 3,8% i 4,3%. Oczekiwana poprawa koniunktury u naszego głównego partnera handlowego pozwoli na kontynuację wysiłku konsolidacyjnego i będzie czynnikiem, który osłabi wpływ ograniczenia popytu publicznego.

W horyzoncie prognozy polityka makroekonomiczna prowadzona będzie w warunkach utrzymującej się ujemnej luki produktowej. Szacuje się, że w 2013 r. luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB pogłębi się do minus 3,1% wobec minus 1,5% w 2012 r. W 2014 r. luka wzrośnie jeszcze do minus 3,7%, by od 2015 r. zacząć się domykać do odpowiednio minus 3,1% i minus 2,3% w 2016 r.

Do 2016 r. włącznie oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego. Umacnianiu się polskiej waluty powinny sprzyjać silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym relatywnie niewielki deficyt rachunku bieżącego, napływ inwestycji zagranicznych oraz istotny spadek premii za ryzyko związany z ograniczeniem nierównowagi finansów publicznych. Zakłada się, że duże znaczenie dla kształtowania się kursu walutowego będzie miał ostatni z wymienionych czynników. Planowana redukcja nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, uwzględniając niekorzystne warunki cykliczne, oznacza silne pozytywne dostosowanie strukturalne.

W przypadku inflacji prognozuje się, że po wyraźnym spadku w końcu 2012 r. utrzyma się ona na niskim poziomie również w roku bieżącym. Inflacja średnioroczna (mierzona CPI) w 2013 r. wyniesie 1,6% w porównaniu z 3,7% w roku ubiegłym. W kolejnych latach, przy założeniu stabilizacji cen na rynkach surowcowych oraz uwzględniając utrzymującą się wysoką ujemną lukę produktową i oczekiwaną tendencję aprecjacyjną złotego, przewiduje się, że presja inflacyjna będzie bardzo ograniczona. Zakłada się jednak, że wspomniane czynniki oraz fakt dalszego zacieśniania polityki fiskalnej znajdą odzwierciedlenie w decyzjach RPP dotyczących skali i tempa zmian stóp procentowych. Właściwy *policy mix*, w tym uwzględniający decyzje głównych banków centralnych na świecie w zakresie polityki pieniężnej, pozwoli stopniowo CPI zbliżyć się do celu inflacyjnego NBP. W 2014 r. wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 2,4%, by w latach 2015-16 ustabilizować się na poziomie 2,5%.

III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu

Dyscyplina finansów publicznych jest kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej, a tym samym wiarygodności państwa, która ma szczególne znaczenie w okresie zawirowań na rynkach finansowych i towarzyszącej im niepewności oraz ryzyka gwałtownych przepływów kapitału. Dlatego też zlikwidowanie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych przy jednoczesnej dbałości o zrównoważony wzrost gospodarczy jest priorytetem w polityce gospodarczej i fiskalnej rządu na najbliższe lata.

W szczególności ważne będzie podjęcie działań, w tym wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych, które będą minimalizować ryzyko wystąpienia trwałej nierównowagi finansów publicznych w Polsce. Osiągnięciu tego celu będzie sprzyjać m.in. wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej. Wprowadzenie reguły pozwoli równocześnie wypełnić zobowiązania wynikające z *dyrektywy Rady 2011/86/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*.

III.2. Działania podjęte w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu

Zgodnie z rekomendacjami Rady Ecofin, Polska powinna do 2012 r. zlikwidować nadmierny deficyt m.in. poprzez zmniejszenie deficytu strukturalnego (tzw. wysiłek fiskalny) o przynajmniej 1¼ pkt. proc. PKB średnio w okresie 2010-12. Dostosowanie strukturalne w latach 2011-12 było znacznie większe i wyniosło odpowiednio 3,1 pkt. proc. PKB oraz co najmniej 1,7 pkt. proc. PKB. Jednak z uwagi na spowolnienie wzrostu gospodarczego dostosowanie deficytu nominalnego było mniejsze, wyniosło 2,9 pkt. proc. PKB w 2011 r. i dalsze 1,1 pkt. proc. PKB w 2012 r.

Konsolidacyjne działania rządu doprowadziły w latach 2010-12 do ograniczenia wydatków o 2,3 pkt. proc. PKB. Z kolei wydatki po oczyszczeniu o te finansowane ze środków Unii Europejskiej, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, zostały zmniejszone aż o 2,9 pkt. proc. PKB. Taka skala ograniczenia wydatków była możliwa m.in. dzięki:

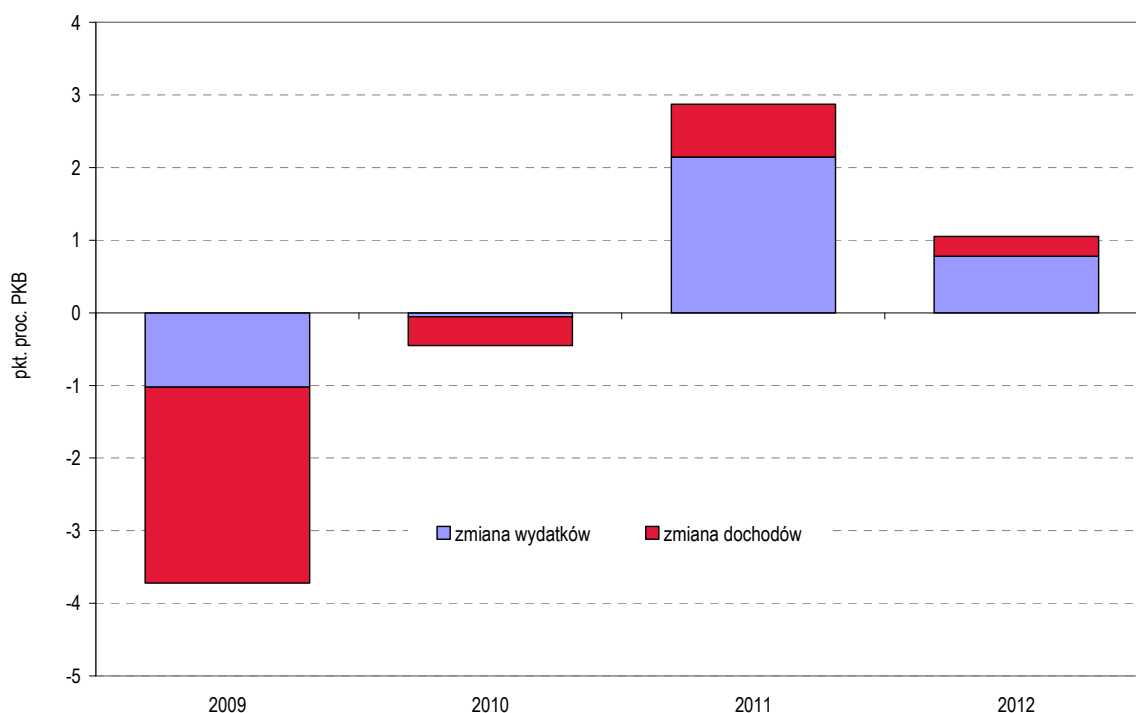
- obowiązującej od 2011 r. wydatkowej regule dyscyplinującej (art. 112a *ustawy o finansach publicznych*), ograniczającej tempo wzrostu wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków sztywnych do 1% realnie w skali roku,
- ograniczeniu (od 2011 r.) funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, poprzez przyjęcie generalnej zasady o jego zamrożeniu na nominalnym poziomie z roku poprzedniego,
- okresowemu (w czasie, gdy Polska podlega procedurze nadmiernego deficytu) zakazowi przyjmowania przez rząd projektów ustaw, których skutkiem może być spadek dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów oraz projektów powodujących zwiększenie wydatków (art. 112 c *ustawy o finansach publicznych*),
- aktualnie obowiązującym - zmodyfikowanym w 2009 r. - regułom fiskalnym dla samorządów:
 - zasadzie co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego wynikającej z art. 242 *ustawy o finansach publicznych* (od 2011 r.);
 - indywidualnym limitem zadłużenia - określonym w art. 243 *ustawy o finansach publicznych* (od 2014 r. – limit obliczany będzie na podstawie trzyletniej średniej ruchomej, po raz pierwszy za lata 2011-13);
- ograniczeniu przywilejów uprawniających do wcześniejszego przejścia na emeryturę;
- ograniczeniu w 2011 r. wysokości zasiłku pogrzebowego do 4 tys. zł.

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2010-12 zwiększyły się z kolei o 1,2 pkt. proc. PKB (przy czym 0,9 pkt. proc. przyrostu przypada na dochody ze środków Unii Europejskiej). Najważniejszymi działaniami po stronie dochodowej były:

- ograniczenie części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do OFE (część przekazywana do OFE została zmniejszona od maja 2011 r. z 7,3% podstawy wymiaru do 2,3%),
- podwyższenie stawek VAT z 22% do 23% i z 7% na 8%, przy równoczesnym zmniejszeniu stawki z 7% do 5% na podstawowe towary żywnościowe (od stycznia 2011 r.),
- podwyższenie składki rentowej stanowiącej obciążenie pracodawcy o 2 pkt. proc. (od lutego 2012 r.),
- ograniczenie możliwości odliczenia podatku VAT naliczonego przy nabyciu samochodów osobowych z homologacją ciężarową i paliwa wykorzystywanego do ich napędu (od początku 2011 r.),
- podwyższenie akcyzy na olej napędowy i opłaty paliwowej (od stycznia 2012 r.),
- podwyższenie akcyzy na papierosy (corocznie od 2010 r.),
- zniesienie ulgi na biokomponenty w akcyzie (od maja 2011 r.),
- zamrożenie skali w PIT (na nominalnym poziomie z 2009 r.),
- zmiany w podatku od zysków z lokat bankowych ograniczające możliwość unikania tego podatku (wprowadzone w 2012 r.),

- wprowadzenie opłaty za korzystanie z niektórych zasobów złóż naturalnych (podatku od wydobycia miedzi i srebra od kwietnia 2012 r.),
- podwyższenie składki rentowej w części stanowiącej obciążenie pracodawców (wzrost o 2 pkt. proc. od lutego 2012 r.).

Wykres 2. Wpływ zmiany dochodów i wydatków na zmianę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Objaśnienia: z dochodów i wydatków wyłączono środki z bezzwrotnej pomocy unijnej, których wpływ na wynik sektora jest neutralny.

III.3. Sytuacja bieżąca

W 2012 r. kontynuowana była konsolidacja fiskalna zapoczątkowana w 2011 r. Po redukcji deficytu sektora w 2011 r. aż o 2,9 pkt. proc. PKB w stosunku do roku poprzedniego deficyt w 2012 r. został ograniczony o dalsze 1,1 pkt. proc. PKB, tj. do 3,9% PKB (wobec 5% PKB w 2011 r.). Warto podkreślić, że tak silne ograniczenie deficytu nastąpiło, podobnie jak w 2011 r., głównie po stronie wydatkowej. Relacja wydatków krajowych⁷ do PKB ukształtowała się w ub. r. na poziomie 40,8%, tj. aż o 0,8 pkt. proc. niższym niż w 2011 r. W 2012 r. udało się obniżyć wydatki w relacji do PKB do poziomu najniższego od 2001 r. Wpływ miało na to m.in. ograniczenie

⁷ Wydatków po oczyszczeniu o wydatki finansowane ze środków Unii Europejskiej, dla których beneficjentem ostatecznym są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wydzielenie tej kategorii jest o tyle istotne, że – zgodnie z metodyką ESA'95 – wpływ środków unijnych na deficyt jest neutralny, tj. dochody sektora z UE wykazywane są w wielkości wydatków sektora finansowanych ze środków z UE, niezależnie od kasowych przepływów. W rezultacie, wydatki finansowane ze środków UE są zawsze neutralne dla deficytu sektora. Udział wydatków ogółem w PKB obniżył się w Polsce w 2012 r. o 1,1 pkt. proc., ale – jak wyżej zaznaczono – z punktu widzenia wpływu na deficyt sektora ocenie należy poddać zmianę wydatków krajowych. Analogicznie, analizując wpływ zmiany dochodów na wynik sektora, należy uwzględnić dochody ze źródeł krajowych.

wydatków budżetu państwa w 2012 r., które okazały się znacząco niższe (o 10,8 mld zł) niż przyjęto w ustawie budżetowej.

W 2012 r. o 1,1 pkt. proc PKB wyhamowały wydatki na inwestycje publiczne, w tym wydatki na inwestycje podsektora samorządowego aż o 0,6 pkt. proc. PKB. Wyhamowywanie inwestycji obserwowane w samorządach wyniosło aż 17,3% r/r. Wydatki podsektora centralnego, w tym głównie wydatki infrastrukturalne realizowane przez Krajowy Fundusz Drogowy w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, spadły w tym samym czasie o 15,7% r/r.

Ponadto, w 2012 r. miał miejsce spadek kosztów pracy o 0,1 pkt. proc. oraz spadek zużycia pośredniego, tj. zakupów sektora publicznego, o 0,1 pkt. proc. W konsekwencji spożycie publiczne w 2012 r. wzrosło nominalnie jedynie o 3,7 % r/r, a więc w tempie równym zanotowanej inflacji. Opisane wyżej ograniczenie wydatków bieżących było możliwe głównie dzięki efektom obowiązującej od 2011 r. tymczasowej wydatkowej reguły dyscyplinującej, w tym dzięki zamrożeniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Wzrost relacji dochodów ze źródeł krajowych do PKB wyniósł w 2012 r. (tj. po odjęciu transferów z UE) zaledwie 0,3 pkt. proc., na co wpłynęła sytuacja gospodarcza. Udział dochodów w PKB nie wzrósł w oczekiwanim wymiarze mimo wprowadzenia zmian systemowych opisanych w poprzednim *Programie*. Gorsze niż przewidywano wykonanie dochodów w 2012 r. było głównie spowodowane słabszym niż planowano wykonaniem dochodów podatkowych z VAT oraz słabszymi wpływami z podatku CIT, silnie uzależnionego od wahań koniunktury. W przypadku podatku VAT największe znaczenie dla gorszego niż przewidywano wykonania dochodów miała, obok wolniejszego tempa wzrostu PKB, jego struktura. Ważony stawkami VAT indyktor bazy⁸ tego podatku w 2012 r. wzrósł w tempie niższym o 2,4 pkt. proc niż planowano.

Dodatkowo, w obszarze podatku VAT zaobserwowano wysoki wzrost (znacznie przekraczający tempo wzrostu bazy podatkowej) realizowanych na konta podatników przez urzędy skarbowe zwrotów podatku VAT. Wynika to m.in. z faktu, że pogorszenie płynności przedsiębiorstw spowodowało zwiększenie preferencji podatników do uzyskania zwrotów w postaci bezpośrednich zwrotów podatku (w porównaniu z formą rozliczenia zwrotu polegającej na obniżeniu przyszłych płatności podatku na rzecz urzędu skarbowego). W trakcie 2012 r. zaobserwowano także ponadnormatywny wzrost zaległości podatkowych w obszarze podatku VAT. Wszystkie te mechanizmy stanowią elementy składające się na automatyczne stabilizatory koniunktury, których działanie uwidacznia się m.in. w fazie spowolnienia gospodarczego. Maleje wówczas efektywna stawka podatkowa. Efekty te powinny, wraz z oczekiwaną w drugiej połowie bieżącego roku poprawą koniunktury, początkowo zanikać, by następnie zwiększyć (w stosunku do wzrostu bazy podatkowej) dynamikę wpływów podatkowych. Dla całego bieżącego roku zakłada się jednak, że wyżej wskazane efekty (negatywny w I połowie roku i oczekiwany pozytywny w II połowie) będą neutralne dla wzrostu dochodów z podatków pośrednich.

W przypadku pozostałych dochodów podatkowych wykonanie było bardziej zbliżone do prognoz, jednakże i tu widoczne były efekty spowolnienia gospodarczego. W szczególności dotyczyło to podatków od dochodów osób prawnych i fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Z kolei słabszy od oczekiwanego popyt na olej napędowy (wykorzystywany głównie przez przedsiębiorstwa), był głównym powodem zrealizowania niższych od wcześniejszych oczekiwań dochodów z akcyzy od paliw silnikowych.

III.4. Prognoza średniokresowa

1) Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Najważniejszym źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych są wpływy z podatków związanych z produkcją i importem, a wśród nich oczywiście podatki pośrednie. Dla tej grupy podatków najważniejszym indykatorem wzrostu bazy podatkowej jest wzrost spożycia prywatnego, dla którego prognozuje się (po 2013 r.) znaczące przyspieszenie tempa wzrostu. Z kolei inwestycje i zakupy netto sektora instytucji rządowych i samorządowych, które również stanowią część bazy podatkowej, po nominalnych spadkach w latach 2012-13 pozostaną w kolejnych latach na stabilnym poziomie, dzięki czemu nie będą ujemnie wpływać na wzrost

⁸ Suma spożycia prywatnego, zakupów netto i inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych.

dochodów podatkowych. Nominalne tempo wzrostu bazy podatkowej prognozowane jest jednak na znacznie niższym poziomie niż nominalne tempo PKB.

Wpływy ze wspomnianych wyżej podatków będą determinowane nie tylko sytuacją makroekonomiczną, lecz także zmianami systemowymi. Zmiany te wzmocnią stronę dochodową budżetu, przyczyniając się do koniecznej redukcji deficytu. Na 2013 r. zostały zaplanowane działania, które w większości wynikają z potrzeby dostosowania przepisów krajowych do regulacji unijnych. Do tych działań należy zaliczyć:

— zmiany w podatku akcyzowym:

- podwyżkę stawki akcyzy na papierosy (od początku 2013 r.),
- objęcie podatkiem akcyzowym suszu tytoniowego, który był nielegalnie wykorzystywany jako produkt tytoniowy nieobjęty podatkiem akcyzowym,
- objęcie od 1 listopada 2013 r. akcyzą gazu ziemnego do celów opałowych. Zmiana ta nie będzie miała większego wpływu na dochody w 2013 r., jej efekty będą widoczne w latach późniejszych; jednocześnie, w celu ograniczenia negatywnego wpływu tego rozwiązania na sytuację finansową sektora gospodarstw domowych, planuje się wprowadzenie szerokiego katalogu zwolnień z tego podatku;

— zmiany w podatku VAT:

- podniesienie od 1 kwietnia 2013 r. stawki podatku VAT z 8% na 23% na wyroby sztuki ludowej oraz rękodzieła ludowego i artystycznego, które posiadają atest Komisji Artystycznej i Etnograficznej,
- zmianę od 1 kwietnia 2013 r. stawki podatku VAT na usługi pocztowe niepowszechnie, świadczone przez operatora publicznego, do poziomu 23%. Wynika to z potrzeby dostosowania krajowych przepisów do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej C-357/07.

Z uwagi na konieczność ograniczenia nierównowagi finansów publicznych, co jest niezbędnym warunkiem dla stabilności makroekonomicznej i długofalowego wzrostu gospodarczego, oraz biorąc pod uwagę bardzo słabą koniunkturę na głównych rynkach eksportowych ograniczającą wzrost polskiej gospodarki, konieczne stało się podjęcie decyzji o utrzymaniu w kolejnych latach aktualnych stawek VAT na niezmiennym poziomie (pierwotnie planowano obniżenie stawek VAT od 2014 r. o 1 pkt. proc.).

Wśród innych zmian systemowych w podatku VAT przewiduje się w dalszym horyzoncie prognozy:

- rozszerzenie stosowania mechanizmu *reverse charge* – poszerzony zostanie katalog wyrobów, w odniesieniu do których stosuje się mechanizm odwrotnego obciążenia,
- wprowadzenie systemu *mini one-stop-shop* od początku 2015 r. - zmiana wynika z konieczności implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego i będzie polegała na zmianie miejsca świadczenia usług w odniesieniu do usług telekomunikacyjnych, nadawczych, radiowych i telewizyjnych oraz świadczonych drogą elektroniczną na rzecz osób niebędących podatnikami,
- zmiany w zakresie możliwości odliczania podatku naliczonego przy zakupie samochodów z tzw. kratką oraz paliw do ich napędu - jest to związane z zakończeniem obecnie obowiązującej derogacji na stosowanie ograniczeń w tym obszarze,
- likwidację od 2014 r. tzw. ulgi w podatku VAT polegającej na zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budową i remontem.

Wprowadzenie wyżej wymienionych zmian systemowych nie będzie jednak wystarczające do zrównoważenia różnicy pomiędzy nominalnym wzrostem PKB a wzrostem bazy podatkowej (tempo wzrostu wszystkich komponentów bazy podatkowej jest niższe od wzrostu PKB), co powodować będzie, w okresie objętym prognozą, spadek relacji dochodów do PKB w kategorii podatki od produktów.

Drugą co do wielkości pozycję po stronie dochodowej sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowią wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne. Kategoria ta będzie uzależniona od kształtowania się podstawy do ich naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Nominalne tempo wzrostu fundusz wynagrodzeń, po prognozowanym niskim wzroście w 2013 r., powinno w kolejnych latach przyspieszać, by osiągnąć w ostatnim roku horyzontu prognozy poziom nieco poniżej 6%, pozostając jednak – jak i w całym okresie prognozy - poniżej nominalnego tempa wzrostu PKB. Głównym czynnikiem o charakterze

instytucjonalnym, który będzie miał wpływ na wysokość składek na ubezpieczenia społeczne, będzie stopniowy wzrost kapitałowej części składki emerytalnej przekazywanej do OFE: z 2,8% w 2013 r. do 3,3% w 2015 r. i 2016 r. (docelowo od 2017 r. 3,5%), co przy utrzymaniu całkowitej wysokości składki emerytalnej na niezmiennym poziomie spowoduje wolniejszy, od wzrostu podstawy do naliczania, wzrost wpływów ze składek.

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych w całym horyzoncie prognozy zakłada się brak waloryzacji dotychczas obowiązujących progów podatkowych oraz ustawowych zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów i kwoty zmniejszającej podatek. Oznacza to, że kontynuowany będzie proces nieznacznego podwyższania efektywnego obciążenia podatkiem PIT, którego beneficjentami są praktycznie w równych częściach budżet państwa i samorząd terytorialny.

Począwszy od 2014 r. na wpływy z PIT będzie pozytywnie oddziaływać istotne ograniczenie ulgi z tytułu użytkowania sieci Internet. Z kolei w przypadku CIT planuje się od 2014 r. wprowadzenie opodatkowania spółek komandytowo-akcyjnych (a od 2015 r. – spółek komandytowych) oraz wyłączenie prawa do korzystania ze zwolnienia od podatku CIT wypłat dywidend i innych dochodów (przychodów) z tytułu udziału w zyskach osób prawnych podlegających odliczeniu w spółce wypłacającej.

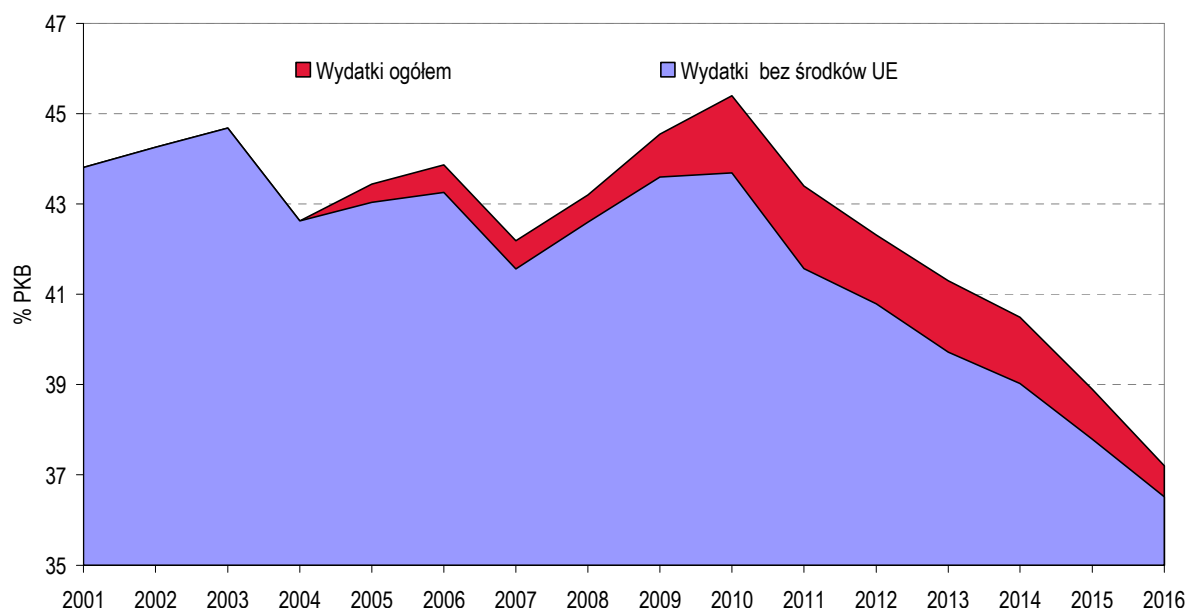
W 2013 r., dzięki dobrym wynikom przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa osiągniętym w 2012 r., planowane są zwiększone, w stosunku do prognozowanych w ustawie budżetowej, wpływy z tytułu dywidend ze spółek oraz wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Na poziom dochodów w 2013 r. wpływ będzie również miało wdrożenie systemu automatycznej rejestracji wykroczeń, zarządzanego przez Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, będącego częścią Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. Począwszy od 2014 r., stałym źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych stanie się, wprowadzony w 2013 r., system aukcji sprzedaży praw do emisji CO₂.

Założona ścieżka wpływów z dywidend od udziałów Skarbu Państwa w spółkach oraz wpłat z zysku od przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa spowoduje, że relacja dochodów z tytułu własności do PKB ulegnie w kolejnych latach obniżeniu.

2) Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Równoległe do działań strukturalnie zwiększających dochody rząd w 2013 r. kontynuował będzie politykę ukierunkowaną na obniżanie relacji wydatków do PKB. Według najnowszych prognoz, relacja wydatków krajowych do PKB sektora instytucji rządowych i samorządowych ukształtuje się w 2013. r. na poziomie 39,7% PKB, tj. o 1,1 pkt. proc. niższym niż w 2012 r.

Wykres 3. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: Ameco, Ministerstwo Finansów.

Wydatki będą determinowane przez: pozostającą w mocy wydatkową regułę dyscyplinującą, ograniczenie przyjmowania przez rząd projektów skutkujących wzrostem deficytu (zgodnie z art. 112a i 112c *ustawy o finansach publicznych* - oba rozwiązania omówione rozdziale III.2); efekt nominalnego zamrożenia funduszu wynagrodzeń w podsektorze centralnym i podsektorze ubezpieczeń społecznych (z wyjątkiem przede wszystkim wynagrodzeń pracowników publicznych szkół wyższych, które – zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów – mają rosnać w nominalnym tempie 9,14% rocznie, by w latach 2013-15 zwiększyć się łącznie o 30%).

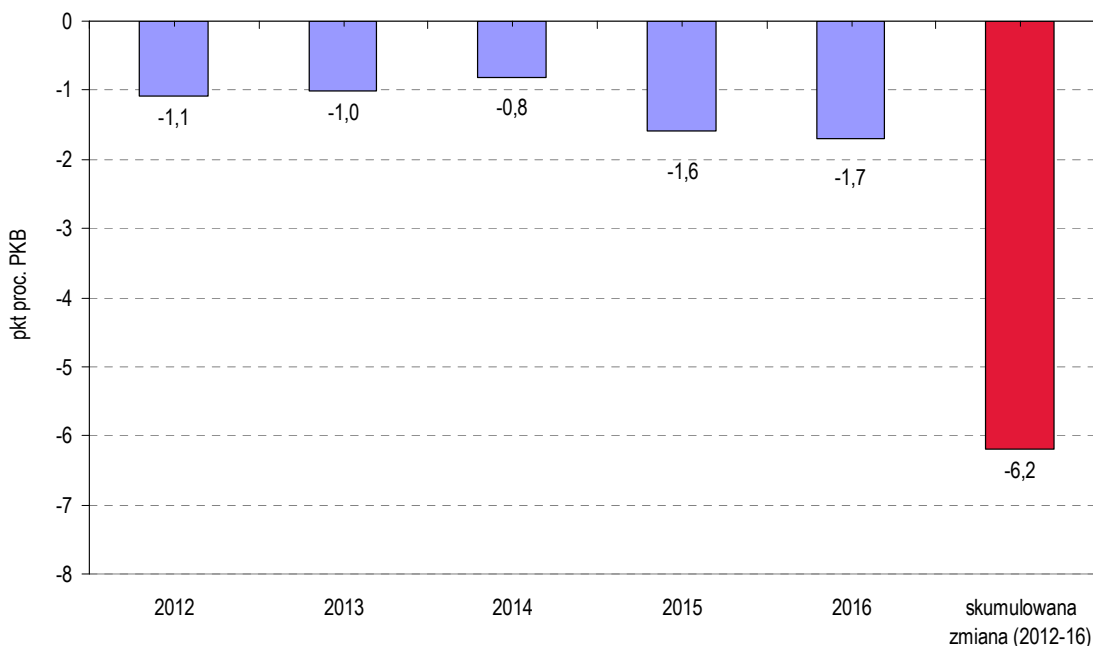
Pomimo silnego ograniczenia wydatków (wydatki budżetu państwa ogółem, zgodnie z ustawą budżetową na 2013 r. wzrosną, w stosunku do wydatków zapisanych w ustawie budżetowej na 2012 r., jedynie o 1,9% w ujęciu nominalnym) rząd wygospodarował środki na działania w ramach polityki prorodzinnej. Zmiany w tym zakresie dotyczą wydłużenia urlopów rodzicielskich i upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Aktualnie trwają prace nad projektem *ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw*. Projekt nowelizacji przewiduje podwyższenie wymiaru dodatkowego urlopu macierzyńskiego (i dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego) oraz wprowadza tzw. urlop rodzicielski (26 tygodni). Proponuje się, aby łączny wymiar urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego wynosił 52 tygodnie, w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie, natomiast w przypadku porodów mnogich, w zależności od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie - od 65 do 71 tygodni. Wprowadza się także ułatwienia dla ojca w sprawowaniu opieki nad nowonarodzonym dzieckiem – nowe rozwiązania w większym niż dotychczas stopniu umożliwią obojgu rodzicom korzystanie z urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego. Ponadto, uwzględniono efekt przyjętej przez Sejm w dniu 16 listopada 2012 r. nowelizacji *ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw*, skutkującej wzrostem zasiłków pielęgnacyjno – opiekuńczych.

Ponadto projektowane są zmiany w ustawie o systemie oświaty, które będą miały na celu zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku od 3 do 5 lat w przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego i w efekcie wzrost wskaźnika upowszechnienia przedszkolnego dzieci do poziomu porównywalnego w innych krajach UE.

Przy uwzględnieniu efektów wspomnianych wyżej działań prognozuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ukształtuje się w 2013. r. na poziomie 3,5 % PKB, tj. o 0,4 pkt. proc. niższym niż w 2012 r.

W kolejnych latach głównymi czynnikami wpływającymi w horyzoncie prognozy na poziom i strukturę wydatków będą wprowadzone i planowane zmiany systemowe, zmiany w wydatkach na inwestycje publiczne wynikające z cyklu inwestycyjnego, w tym głównie infrastrukturalne, a także decyzje dotyczące utrzymania dyscypliny wydatkowej. Założono, że w całym prognozowanym okresie wzrost wydatków bieżących będzie zgodny z prognozowaną inflacją. Działania te mają zapewnić w kolejnych latach dalszy systematyczny spadek relacji wydatków sektora do PKB.

Wykres 4. Zmiana udziału wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnęły maksymalny poziom w 2011 r., w wysokości 5,7% PKB, w 2012 r. zmniejszył się on do 4,6% PKB, a w latach następnych ich udział w PKB będzie stopniowo się obniżać, utrzymując się jednak w całym horyzoncie prognozy powyżej średniej unijnej, wynoszącej 2,5% PKB w latach 2001-11. Poziom inwestycji sektora jest w znacznym stopniu kształtowany przez realizację programów wieloletnich. Największym z nich jest *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, obejmujący zadania inwestycyjne związane z budową i przebudową dróg krajowych i autostrad, finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego. Program ten przewiduje w 2013 r. zmniejszenie wydatków inwestycyjnych z KFD, co jest związane z wykorzystaniem dużej części funduszy unijnych z obecnej perspektywy finansowej. Środki z nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-20 będą uruchamiane stopniowo. Drugim znaczącym programem wieloletnim jest *Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015* obejmujący wydatki inwestycyjne na budowę i modernizację linii kolejowych, realizowany przez PKP PLK SA. Inwestycje te są finansowane ze środków Funduszu Kolejowego, budżetu państwa oraz przez PKP PLK SA.

Poziom inwestycji sektora determinowany będzie również przez zakładane ograniczanie wydatków inwestycyjnych w podsektorze samorządowym, związane z koniecznością poprawy ich sytuacji finansowej, wynikającej z zapisów art. 242 i art. 243 *ustawy o finansach publicznych*. Gdyby jednak jednostki samorządu terytorialnego większą część wymaganych oszczędności zrealizowały poprzez ograniczenie spożycia, wówczas ich aktywność inwestycyjna mogłaby być odpowiednio większa. Przy powyższym scenariuszu udział inwestycji publicznych w PKB powinien się obniżyć z 4,6% w 2012 r. do 2,8% w 2016 r.

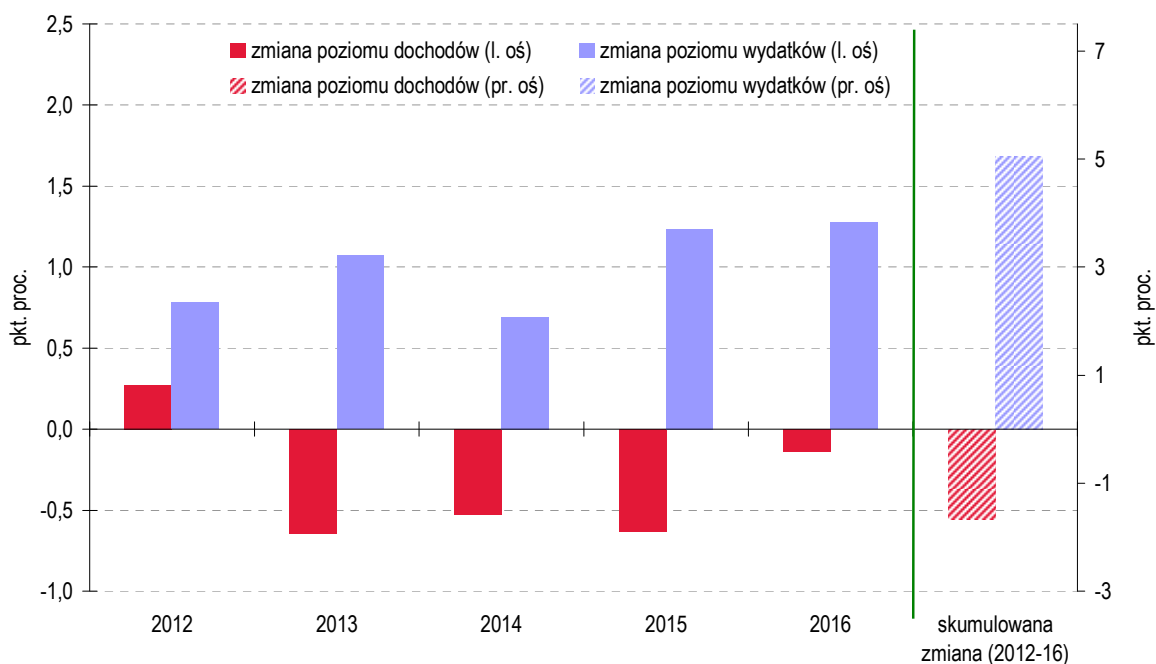
Kolejnym ważnym czynnikiem determinującym wydatki są założenia dotyczące kształtowania się kosztów pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Przyjęto, że w części związanej z kosztami pracy w okresie prognozy nominalny fundusz wynagrodzeń podsektora centralnego i ubezpieczeń społecznych nie zmieni się w stosunku do 2013 r. (z wyjątkiem wynagrodzeń pracowników publicznych szkół wyższych, które – zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów – mają rosnać w nominalnym tempie 9,14% rocznie, tak by w latach 2013-15 zwiększyć się łącznie o 30%⁹, a fundusz wynagrodzeń w podsektorze samorządowym będzie rósł w tempie prognozowanej inflacji).

Wyплаты w ramach świadczeń z ubezpieczeń społecznych będą determinowane poprzez:

- coroczną waloryzację emerytur i rent zgodnie z formułą: CPI + 20% realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej,
- wydłużenie urlopu macierzyńskiego (i dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego) oraz planowane wprowadzenie tzw. urlopu rodzicielskiego.

W kierunku ograniczenia wydatków budżetu państwa w horyzoncie prognozy będą oddziaływać zmniejszające się wydatki przeznaczone na realizację *Wspólnej Polityki Rolnej*, wynikające z finansowania uzupełniających płatności obszarowych z budżetu krajowego. W rezultacie prognozuje się, że deficyt sektora w 2014 r. wyniesie 3,3% PKB, a w kolejnych latach będzie nadal obniżany do 2,7% w 2015 r. oraz 1,6% w 2016 r.

Wykres 5. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB



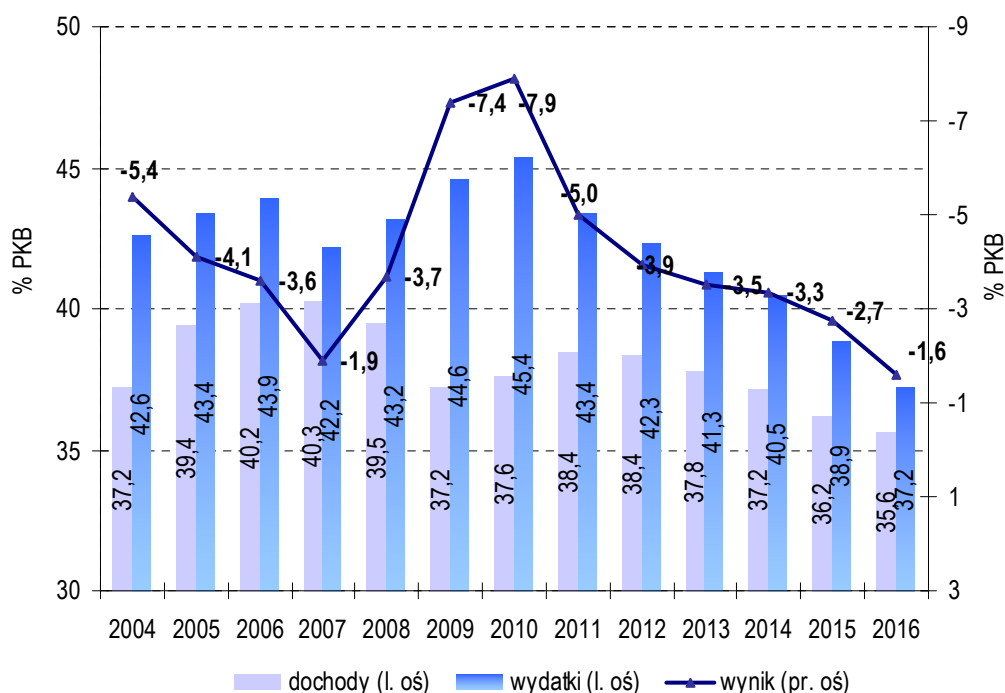
Źródło: Ministerstwo Finansów.

Objaśnienia: dochody - słupek "dodatni" oznacza wzrost udziału dochodów krajowych w PKB między poszczególnymi latami, słupek "ujemny" – spadek. Wydatki - słupek "dodatni" oznacza spadek udziału wydatków krajowych w PKB między poszczególnymi latami, słupek "ujemny" – wzrost.

⁹ Por. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r.

Osiągnięcie średniokresowego celu budżetowego w 2016 r. będzie przede wszystkim wynikiem obniżenia wydatków, a nie wzrostu dochodów sektora w relacji do PKB (por. wykres 5). W rzeczywistości już w 2013 r. udział wydatków krajowych sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB powinien, po raz pierwszy od początku transformacji, spaść poniżej 40% PKB. Co więcej, w prognozowanym okresie udział ten powinien w każdym następnym roku dalej się obniżać (por. wykres 3/4).

Wykres 6. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych



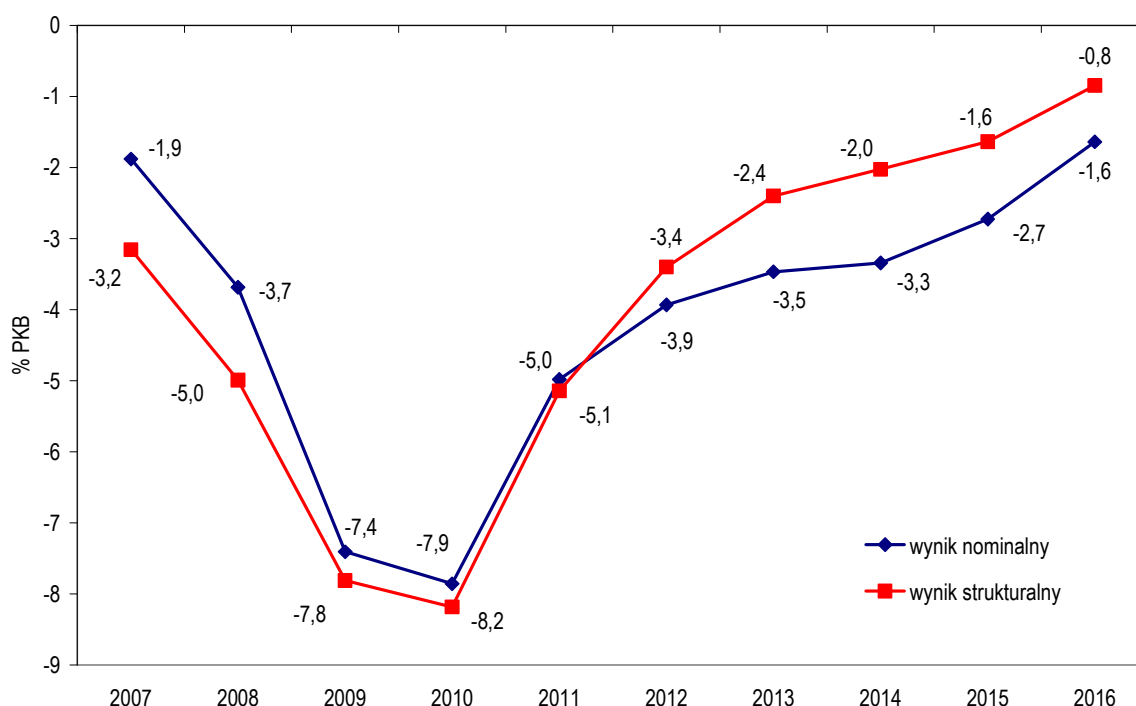
Źródło: lata 2004-11 – Eurostat, lata 2012-16 – Ministerstwo Finansów.

III.5. Wynik strukturalny

W 2009 r. Polska, z powodu przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 r. wartości referencyjnej, została objęta procedurą nadmiernego deficytu. Jednocześnie Rada Ecofin zaleciła zlikwidowanie nadmiernego deficytu najpóźniej do 2012 r., m.in. poprzez zmniejszenie deficytu strukturalnego o przynajmniej 1¼ pkt. proc. PKB średnio w okresie 2010-12. Z dostępnych danych i ostrożnych szacunków Ministerstwa Finansów oraz Komisji Europejskiej wynika, że uzyskana przez Polskę redukcja deficytu strukturalnego była w latach 2010-12 większa od zalecanej przez Radę Ecofin. Z uwagi jednak na osiągnięcie przez deficyt nominalny w 2012 r. 3,9% PKB procedura nadmiernego deficytu nie może zostać uchylona w 2013 r. Nieprzewidywane, znaczące spowolnienie wzrostu gospodarczego spowodowało, że część cykliczna wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych (która jest niezależna od polityki gospodarczej rządu) pogorszyła się w stosunku do 2011 r. o ok. 0,6 pkt. proc. PKB. Gdyby nie pogorszyły się warunki makroekonomiczne, to zrealizowane przez rząd dostosowanie strukturalne w 2012 r. byłoby wystarczające, aby sprowadzić deficyt sektora poniżej poziomu pozwalającego na uchylenie procedury nadmiernego deficytu.

Prognozuje się, że deficyt strukturalny obniży się w 2013 r. o 1 pkt. proc. PKB, a redukcja deficytu nominalnego do 3,5% PKB powinna pozwolić na zakończenie procedury nadmiernego deficytu. Według tak określonego scenariusza, kształtowanie się wyniku strukturalnego od 2014 r. będzie podyktowane dążeniem Polski do osiągnięcia średniokresowego celu budżetowego zgodnie z uregulowaniami unijnymi.

Wykres 7. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie 2007-16



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Zgodnie ze zmienionym w 2011 r. *Paktem Stabilności i Wzrostu*¹⁰, ocena tego, czy postęp na drodze do osiągnięcia celu budżetowego jest wystarczający, jest przeprowadzana na podstawie oceny ogólnej, w której punktem odniesienia jest wynik strukturalny, i obejmuje ona również analizę wydatków po skorygowaniu o dyskrecjonalne działania po stronie dochodów. Polska przyjęła swój średniookresowy cel budżetowy, czyli docelowy wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie -1% PKB i obecnie znajduje się na prowadzącej do niego ścieżce dostosowawczej.

Roczna poprawa wyniku strukturalnego o 0,5 pkt. proc. PKB stanowi minimalne tempo dostosowania do średniookresowego celu budżetowego w normalnych warunkach wymagane od państw strefy euro i uczestniczących w ERM II. Przeciętna prognozowana poprawa wyniku strukturalnego przez Polskę od punktu skrajnego w 2010 r. aż do końca horyzontu prognozy będzie natomiast zdecydowanie szybsza i przekroczy 1,2 pkt. proc. PKB rocznie. Biorąc natomiast pod uwagę okres 2012-16, przedstawiony w tabeli 1, przeciętna oczekiwana poprawa wyniku strukturalnego wyniesie 0,6 pkt. proc. PKB rocznie. Jedyne działanie jednorazowe podjęte w tym okresie zostało przewidziane na 2013 r. i stanowią je dochody ze sprzedaży częstotliwości radiowych na kwotę 1,8 mld zł (ok. 0,1% PKB).

Osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego przez Polskę planowane jest na 2016 r. Dopóki jednak cel ten nie zostanie osiągnięty, roczne tempo wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych – zmodyfikowane zgodnie z metodyką stosowaną przez Komisję Europejską¹¹ - nie powinno przekraczać tempa referencyjnego pomniejszonego o wielkość odpowiadającą 0,5% PKB. Obecnie tempo referencyjne, tj. 10-letnia średnia realnego

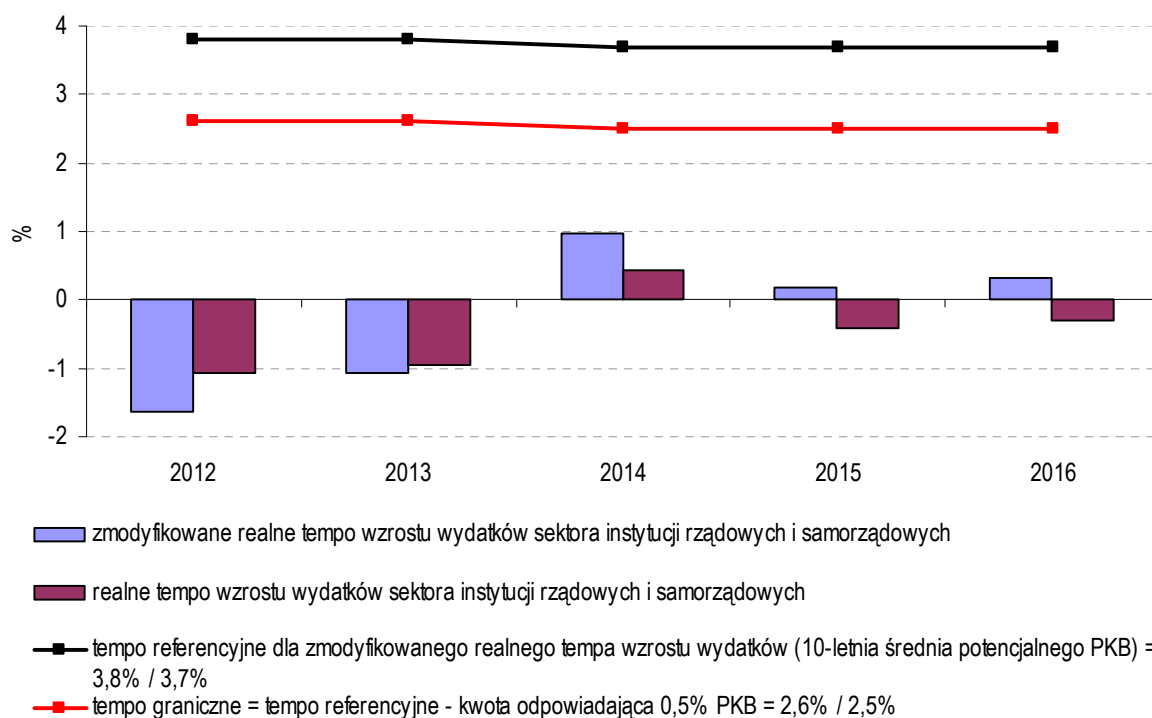
¹⁰ Por. art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady UE nr 1466/97/WE w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych z późn. zmianami.

¹¹ Tj. po odjęciu kosztów obsługi długu, wydatków unijnych dla których beneficjentem ostatecznym są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, cyklicznego wzrostu wydatków na rzecz bezrobotnych, a także po zastąpieniu wydatków inwestycyjnych z danego roku średnią z czterech ostatnich lat oraz po odjęciu wyniku netto działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów.

wzrostu potencjalnego PKB, wynosi dla Polski 3,7-3,8%, co po uwzględnieniu korekty wynikającej z potrzeby osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego daje wymagane graniczne tempo równe 2,5-2,6%.

Zgodnie z prognozami, Polska wypełnia wyżej określony wymóg dotyczący tempa wzrostu wydatków. Oczekuje się, że roczne realne tempo wydatków zmodyfikowane według metodyki Komisji Europejskiej w okresie 2012-16 będzie wahało się w przedziale (-2%, +1%), czyli znacznie poniżej wartości granicznej.

Wykres 8. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych zmodyfikowane zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 1. Wynik strukturalny sektora

% PKB	Kod ESA	2012	2013	2014	2015	2016
1. Wzrost PKB w cenach stałych (%)		1,9	1,5	2,5	3,8	4,3
2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-3,9	-3,5	-3,3	-2,7	-1,6
3. Odsetki	EDP D.41	2,8	2,7	2,4	2,2	2,1
4. Działania jednorazowe i tymczasowe		-	0,1	-	-	-
5. Potencjalny wzrost PKB (%)		3,9	3,3	3,1	3,2	3,4
6. Luka produktowa		-1,5	-3,1	-3,7	-3,1	-2,3
7. Element cykliczny budżetu		-0,5	-1,1	-1,3	-1,1	-0,8
8. Wynik skorygowany o wpływ cyklu (2-7)		-3,4	-2,3	-2,0	-1,6	-0,8
9. Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu (8+3)		-0,6	0,3	0,4	0,6	1,3
10. Wynik strukturalny (8-4)		-3,4*	-2,4	-2,0	-1,6	-0,8

Źródło: Ministerstwo Finansów.

* W lutym br. Komisja Europejska przedstawiła szacunek na poziomie minus 2,9% PKB.

III.6. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

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

Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach stopniowego ograniczania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz występowania niepewności na rynkach finansowych wynikającej z kryzysu zadłużenia części państw strefy euro. Na rynku krajowym działania związane z ograniczaniem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych powinny mieć istotny wpływ na poziom i kształt krzywej dochodowości, a więc i kosztów obsługi długu Skarbu Państwa. Już obecnie historycznie niskie poziomy rentowności na rynku krajowym oraz rynkach zagranicznych wynikające z pozytywnej oceny fundamentów gospodarczych i wiarygodności kredytowej Polski będą miały odzwierciedlenie w obniżeniu kosztów obsługi długu w kolejnych latach.

Zmiany relacji długu do PKB w latach 2013-16 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ponad 85% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych), tempa wzrostu PKB oraz kursu złotego w stosunku do innych walut, w tym zwłaszcza do euro. Istotnym uwarunkowaniem wpływającym na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa będzie wejście w życie nowej perspektywy unijnej na lata 2014-20, która przełoży się na wynik budżetu środków europejskich w kolejnych latach. Na wielkość potrzeb pożyczkowych wpływ będą miały również przychody z prywatyzacji oraz saldo lokat wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością. Założono, że wprowadzony zostanie kolejny etap konsolidacji zarządzania płynnością jednostek sektora finansów publicznych, co przyczyni się do ograniczenia potrzeb pożyczkowych budżetu.

Na obniżenie relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2012 r. istotny wpływ miały: spadek relacji długu Skarbu Państwa, na który wpłynęły m.in. niskie potrzeby pożyczkowe (elementami obniżającymi potrzeby pożyczkowe były m.in. przychody z prywatyzacji oraz lokaty wolnych środków wskazanych jednostek sektora finansów publicznych szczebla centralnego na rachunku Ministra Finansów) oraz różnice kursowe, spowodowane umocnieniem się złotego w stosunku do walut, w których denominowany jest dług zagraniczny. Po dynamicznym przyroście długu podsektora samorządowego w okresie 2009-11, nastąpiło zmniejszenie tempa tego przyrostu, spowodowane m.in. wejściem w życie nowych reguł fiskalnych dla jednostek samorządu terytorialnego.

Zmiany długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wynikały głównie ze zmiany zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (wzrost zadłużenia będzie związany z zaciąganiem zobowiązań na realizację inwestycji drogowych w ramach nowej perspektywy unijnej) oraz przewidywanego stopniowego oddłużania się jednostek samorządu terytorialnego.

W horyzoncie aktualizacji relacja długu do PKB według metodologii UE ukształtuje się na poziomie 54,5%.

Tabela 2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)

	% PKB	Kod ESA	2012	2013	2014	2015	2016
1. Dług brutto			55,6	55,8	55,7	55,6	54,5
2. Zmiana relacji długu brutto			-0,6	0,2	-0,1	-0,2	-1,0
Składniki wzrostu długu							
3. Wynik pierwotny			1,1	0,8	0,9	0,5	-0,5
4. Odsetki		EDP D.41	2,8	2,7	2,4	2,2	2,1
5. Dostosowania stanów i przepływów			-4,6	-3,3	-3,4	-2,9	-2,7
z tego: różnica między wynikiem kasowym a memorialowym			0,2	0,3	0,1	0,1	0,1
akumulacja netto aktywów finansowych			-0,6	-1,6	-0,3	0,8	1,1
w tym: przychody z prywatyzacji			-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
różnice kursowe i inne czynniki			-4,1	-1,9	-3,2	-3,9	-3,9

% PKB	Kod ESA	2012	2013	2014	2015	2016
p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)		5,3	4,9	4,6	4,3	4,1
Pozostałe istotne dane						
6. Płynne środki finansowe		3,0	1,8	1,7	1,6	1,6
7. Dług netto (=1-6)		52,6	54,0	54,0	54,0	53,0
8. Wykup długu (istniejące obligacje) od końca roku poprzedniego ¹⁾		8,7	5,8	5,4	5,6	4,4
9. Udział długu nominowanego w walucie obcej (%)		30,4	29,7	29,8	28,9	27,7
10. Średnia zapadalność długu ²⁾		5,5	5,3-5,5	5,3-5,6	5,3-5,7	5,3-5,8

Źródło: Ministerstwo Finansów.

1) W przypadku długu jednostek sektora finansów publicznych innych niż Skarb Państwa – szacunek na podstawie dostępnej sprawozdawczości.

2) Prognoza przedziałowa dla długu Skarbu Państwa.

IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

IV.1. Czynniki ryzyka

1) Sytuacja gospodarcza u głównych partnerów handlowych Polski

Podstawowym czynnikiem ryzyka dla prezentowanej w rozdziale II prognozy makroekonomicznej jest rozwój sytuacji gospodarczej głównych partnerów handlowych Polski. Prognozę przygotowano w oparciu o aktualne dane dotyczące bieżącej i oczekiwanej sytuacji w UE. Kryzys zadłużeniowy niektórych państw strefy euro i stan koniunktury w największych gospodarkach pozaeuropejskich mogą jednak istotnie wpłynąć na oczekiwaną dynamikę zjawisk, stanowiąc podstawowe zagrożenie dla prezentowanej prognozy wzrostu gospodarczego w Polsce. W rezultacie, głównym czynnikiem niepewności co do rozwoju polskiej gospodarki jest sytuacja w otoczeniu zewnętrznym, która z kolei w znacznym stopniu zależy od skuteczności działań instytucji europejskich oraz rządów poszczególnych krajów strefy euro, mających na celu wyjście z kryzysu i zapewnienie stabilnych podstaw ożywienia gospodarczego.

2) Wdrażanie wymogów UE dotyczących redukcji emisji CO₂

Analizy oceniające ilościowe i jakościowe skutki wdrożenia w Polsce pakietu energetyczno-klimatycznego wskazują, że jego implementacja wiąże się z ryzykiem wystąpienia szeregu negatywnych skutków w obszarze polityki energetycznej, gospodarczej i społecznej. Wyzwania dla polskiej gospodarki związane z realizacją celów polityki klimatyczno-energetycznej UE wynikają z uzależnienia polskiej energetyki od paliw kopalnych - ponad 90% energii elektrycznej w Polsce pochodzi z elektrowni opalanych węglem kamiennym i brunatnym. Realizacja tych celów wymagać będzie poniesienia znaczących inwestycji w sektorach gospodarki charakteryzujących się wysoką emisyjnością gazów cieplarnianych. Ponadto, w wyniku wzrostu cen energii elektrycznej można oczekiwać spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, zmniejszenia dochodów budżetu państwa, zwiększenia bezrobocia, zmniejszenia dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych i wzrostu udziału kosztów energii w budżetach gospodarstw domowych.

Przedsiębiorstwa polskie cechują się niską efektywnością energetyczną w porównaniu do wiodących podmiotów w UE. W konsekwencji przedsiębiorstwa krajowe prowadzące działalność w sektorach charakteryzujących się wysokim zużyciem energii na jednostkę produkcji narażone są na ryzyko znacznego wzrostu kosztów działalności i utratę konkurencyjności międzynarodowej. Dodatkowo krajowe podmioty narażone są na ryzyko tzw. *carbon leakage* (przenoszenie energochłonnej i wysokoemisyjnej produkcji z państw członkowskich UE prowadzących politykę redukcji emisji gazów cieplarnianych do krajów o niższych standardach środowiskowych).

3) Niższa absorpcja środków z UE i inne czynniki ryzyka

Na ryzyko niepełnego wykorzystania środków z polskiej alokacji w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) wpływ ma sytuacja gospodarcza państw UE, która doprowadziła w ostatnich latach do uchwalenia budżetów rocznych UE na poziomie niewystarczającym dla realizacji polityki spójności i PROW w Polsce, ale także w innych krajach beneficjentach środków UE (narastające

i przedłużające się prefinansowanie wydatków z budżetu państwa i budżetów samorządów. Innym źródłem tego ryzyka jest także konieczność wygospodarowania środków publicznych w celu zapewnienia współfinansowania i prefinansowania krajowego dla realizacji projektów. Na refundację prefinansowania trzeba czekać coraz dłużej (wnioski złożone w grudniu 2012 r. zostaną zrefundowane dopiero ok. maja/czerwca br.).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na ryzyko związane z toczącymi się negocjacjami wieloletnich ram finansowych UE (lata 2014-20). Przedłużające się negocjacje Rady UE z Parlamentem Europejskim mogą prowadzić do późnego opracowania dokumentów programowych i operacyjnych niezbędnych dla uruchomienia nowych funduszy. Wciąż niepewny jest także wynik negocjacji Rady i Parlamentu Europejskiego co do kwalifikowalności podatku VAT w projektach polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich dla wieloletnich ram finansowych 2014-20 (uzgodnionej na Radzie Europejskiej 8 lutego br.). Zmiana rozstrzygnięć Rady Europejskiej skutkowałaby dodatkowymi poważnymi obciążeniami budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

4) Poręczenia i gwarancje oraz inne operacje

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

Wartość udzielanych przez Skarb Państwa w danym roku nowych poręczeń i gwarancji ograniczana jest poprzez ustawę budżetową. W przyjętej ustawie budżetowej limit na 2013 r. został ustalony na poziomie 300 mld zł i – oprócz wspierania wyżej wymienionych projektów – może być wykorzystany na działania podejmowane w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków funkcjonowania polskiego systemu finansowego w obliczu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

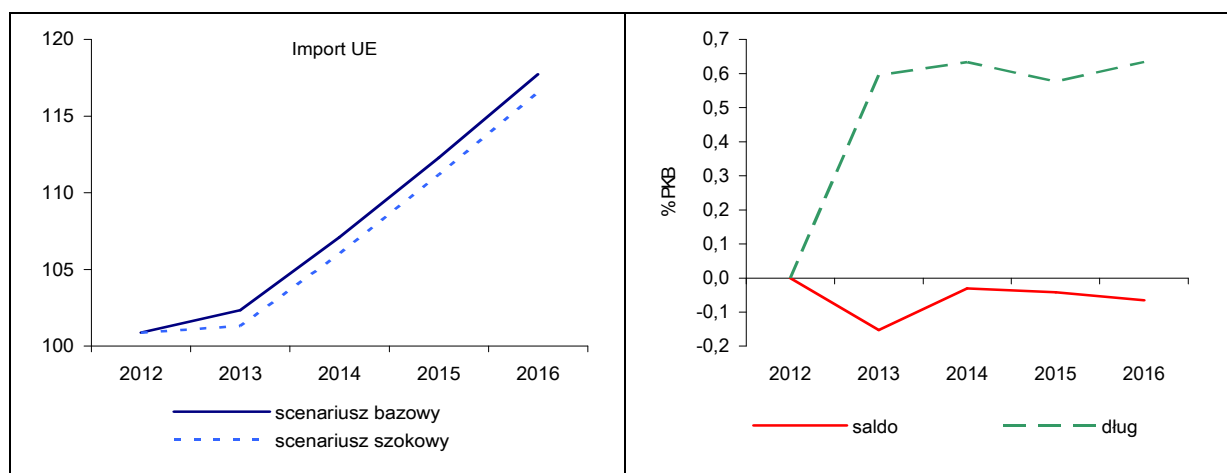
Według stanu na koniec 2012 r. kwota potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu już udzielonych poręczeń i gwarancji stanowiła 6,1% PKB. W latach 2013-14 prognozowany jest dalszy wzrost tej relacji, jednak nie powinna ona przekroczyć 9% PKB. Ryzyko całego portfela poręczeń i gwarancji według prognoz powinno zawierać się w przedziale 5-10%.

Wśród innych operacji powodujących ryzyko dodatkowych obciążeń dla finansów publicznych należy wymienić transakcję związaną z potencjalnym uruchomieniem gwarancji udzielonej za zobowiązania Autostrady Wielkopolskiej S.A. z chwilą wezwania Ministra Finansów jako Gwaranta przez EBI, co w konsekwencji może spowodować wzrost deficytu i długu o kwotę przejętego zobowiązania.

IV.2. Analiza wrażliwości

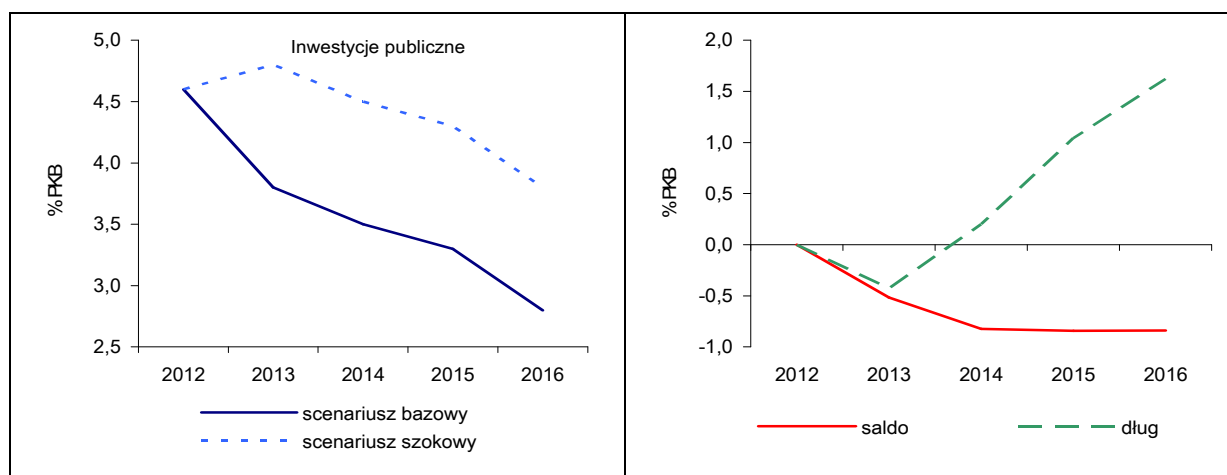
Poniżej przedstawiono wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2013-16 na spadek popytu światowego, zwiększenie inwestycji publicznych, deprecjację kursu złotego i wzrost krajowej stopy procentowej. Analizy dokonano w oparciu o rozwijany w Ministerstwie Finansów ekonometryczny model finansów publicznych (eMPF). Symulacje przeprowadzono w warunkach lat 2013-16, kiedy gospodarka nie znajduje się w stanie długookresowej równowagi (ang. *steady state*). Ze względu na specyfikację modelu eMPF przeprowadzona analiza zakłada, że zmiana stóp procentowych od razu w całości przekłada się na zmianę kosztów obsługi długu publicznego. W rzeczywistości koszty obsługi długu są ustalone na pewien okres czasu, więc reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych powinna być mniejsza. W tym aspekcie mamy więc do czynienia ze skrajnie ostrożnym scenariuszem wrażliwości.

Wykres 9. Import UE (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres)



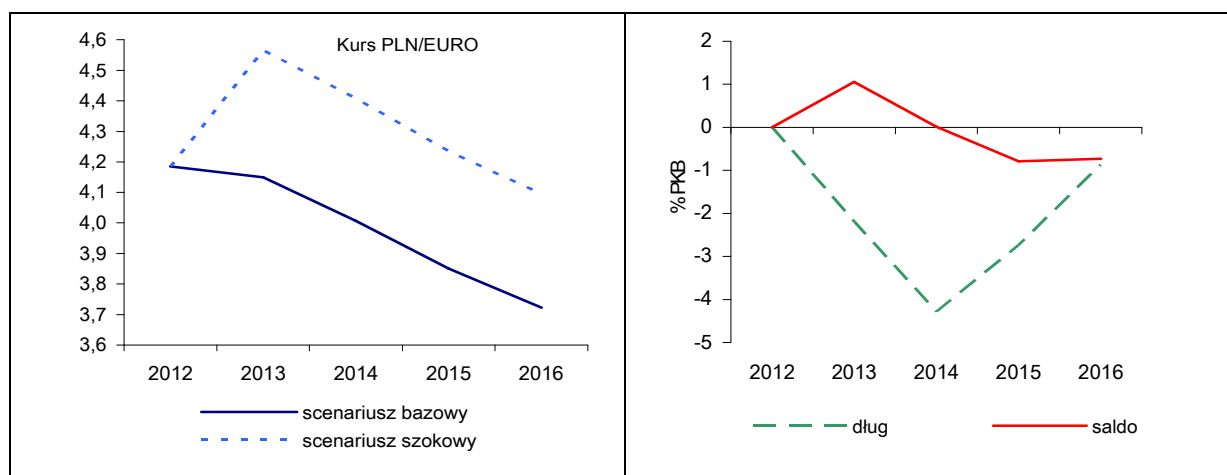
Impuls spadku popytu światowego zdefiniowany został jako trwale obniżenie indykatora popytu światowego - którym w modelu jest import UE - o 1% w stosunku do scenariusza bazowego. Bezpośrednim skutkiem zaburzeń w otoczeniu zewnętrznym dla gospodarki krajowej jest ograniczenie wymiany handlowej z zagranicą. W pierwszym roku od wystąpienia szoku wolumen eksportu spada o 0,5% w stosunku do scenariusza bazowego i w kolejnych latach pozostaje niższy o 0,3-0,4%. Ze względu na znaczny stopień importochłonności eksportu spadkowi wolumenu eksportu towarzyszy spadek importu (o 0,4-0,5%) wspierany przez deprecjację waluty krajowej będącą wynikiem pogorszenia nastrojów w gospodarce światowej. W reakcji na spadek popytu zagranicznego przedsiębiorstwa ograniczają działalność inwestycyjną (nakłady brutto na środki trwałe sektora prywatnego w pierwszych dwóch latach po szoku pozostają niższe o ok. 0,7% w porównaniu z poziomem ze scenariusza bazowego, a w latach kolejnych utrzymują się 0,2-0,3% poniżej ścieżki bazowej), zmniejszają zatrudnienie i wynagrodzenia. Dochody do dyspozycji gospodarstw domowych spadają, co ogranicza konsumpcję prywatną o 0,1-0,2%. W wyniku tych zaburzeń wolumen PKB pozostaje trwale niższy o 0,1-0,2% w porównaniu ze scenariuszem bez szoku. Ograniczeniu popytu krajowego towarzyszy zmniejszenie presji inflacyjnej i spadek stóp procentowych. Niższy wzrost gospodarczy negatywnie wpływa na sytuację fiskalną kraju. Rośnie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (w pierwszym roku o 0,2% PKB, w kolejnych latach nieco mniej), w wyniku czego poziom długu sektora w scenariuszu szokowym jest w 2016 r. o 0,6% PKB wyższy niż w scenariuszu bazowym.

Wykres 10. Wolumen inwestycji publicznych (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres)



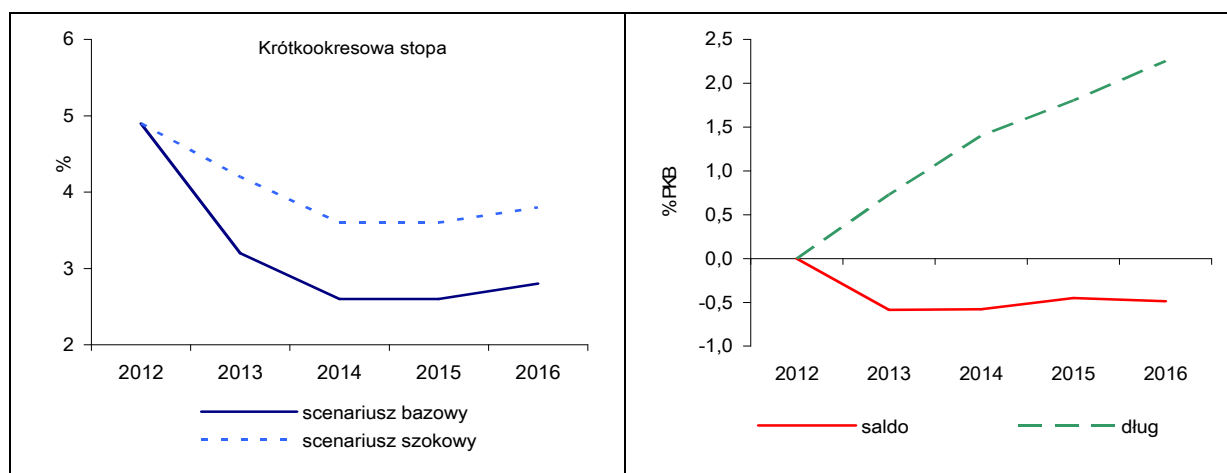
Impuls fiskalny został zdefiniowany jako trwałe zwiększenie wolumenu inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych o 1% PKB w stosunku do scenariusza bazowego. Bezpośrednim skutkiem zwiększenia wydatków publicznych jest wzrost deficytu, który w analizowanym okresie utrzymuje się 0,5-0,8% PKB powyżej ścieżki bazowej. Wyższe wydatki publiczne implikują również wzrost popytu prywatnego (spożycie gospodarstw domowych rośnie o 0,1-0,4%, a inwestycje prywatne o 0,8-2,2%), co przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy, zwiększenia presji inflacyjnej i stóp procentowych oraz pogorszenia salda wymiany z zagranicą. W wyniku wprowadzonego zaburzenia wolumen PKB rośnie o 0,1-0,2% w stosunku do ścieżki bazowej. Wyższy wzrost gospodarczy neutralizuje negatywne efekty zwiększenia wydatków publicznych w początkowym okresie symulacji. W kolejnych latach, przy trwałym pogorszeniu salda sektora, skutki te stają się coraz bardziej widoczne - w 2016 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest o 1,6% PKB wyższy niż w scenariuszu bez zwiększania wydatków.

Wykres 11. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres)



Impuls kursowy został wprowadzony w postaci trwałej 10% deprecjacji kursu złotego w stosunku do euro. Osłabienie złotego poprawia konkurencyjność krajowych produktów, czego efektem jest wzrost wolumenu eksportu o 2,9% w pierwszym roku i 0,3-1,2% w latach kolejnych po wystąpieniu szoku. Ze względu na wysoką importochłonność eksportu import w początkowym okresie symulacji również rośnie w porównaniu ze ścieżką ze scenariusza bazowego (w pierwszym roku wolniej, a w drugim szybciej niż eksport), lecz w kolejnych latach negatywny efekt kursowy zaczyna przeważać i wolumen importu spada poniżej ścieżki bazowej. Wzrost popytu na polskie towary sprzyja poprawie sytuacji na rynku pracy i przyspieszeniu działalności inwestycyjnej. W rezultacie wolumen PKB w pierwszych dwóch latach od wystąpienia szoku pozostaje wyższy o 1,3-1,9% niż w scenariuszu z mocniejszym kursem. Wraz ze wzrostem cen importu, prowadzącym do przyspieszenia wzrostu ogólnego poziomu cen i podniesienia stóp procentowych, w kolejnych latach pozytywne efekty deprecjacji waluty krajowej zanikają. W pierwszym roku po wystąpieniu szoku wzrost gospodarczy sprzyja wzrostowi dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, który przewyższa wzrost wydatków związanych z obsługą zadłużenia denominowanego w walutach obcych i saldo sektora ulega poprawie. W kolejnych latach do głosu dochodzą czynniki negatywne, lecz w 2016 r. dług sektora i tak pozostaje niższy niż w scenariuszu bazowym (o 0,9 pkt. proc. PKB).

Wykres 12. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)



Impuls stopy procentowej został zdefiniowany jako skokowy wzrost nominalnej krótkookresowej stopy procentowej o 1 pkt. proc. w całym horyzoncie czasowym objętym analizą. Podwyżka krótkookresowych stóp procentowych pociąga za sobą wzrost stóp długookresowych i w rezultacie prowadzi do zwiększenia kosztu pozyskiwania kapitału i ograniczenia inwestycji (przy trwale wyższych stopach procentowych inwestycje sektora prywatnego w 2016 r. są o blisko 5% niższe niż w scenariuszu bazowym) oraz zwiększenia kosztów finansowania długu. Na skutek przesunięcia konsumpcji w czasie w ramach międzyokresowej substytucji oraz zaostrzenia warunków udzielania kredytów nieznacznie spada spożycie prywatne. W rezultacie impuls monetarny prowadzi do spadku wolumenu PKB w horyzoncie prognozy o 0,1-0,4%. Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje trwale niższe o 0,5-0,6% PKB, a dług sektora w 2016 r. jest wyższy o 2,3% PKB niż w scenariuszu bazowym.

IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

W porównaniu z ostatnią aktualizacją *Programu* prognozowana ścieżka realnego wzrostu PKB w latach 2013-14 uległa obniżeniu. Niższy od oczekiwań okazał się również wzrost PKB w 2012 r. Wśród głównych przyczyn należy wymienić pogorszenie sytuacji gospodarczej w otoczeniu zewnętrznym, szybsze od założonego dostosowanie inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz pogorszenie w stosunku do oczekiwań sytuacji dochodowej gospodarstw domowych, co znalazło odzwierciedlenie w większym od prognozowanego ograniczeniu popytu konsumpcyjnego sektora prywatnego.

Wolniejszy od prognozowanego wzrost gospodarczy przyczynił się do istotnego pogorszenia warunków cyklicznych, w jakich realizowana jest polityka makroekonomiczna. Według szacunków Ministerstwa Finansów, luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB wyniosła w 2012 r. minus 1,5% w porównaniu z plus 0,4% w 2011 r. Skala pogorszenia cyklu koniunkturalnego była istotnie większa niż oczekiwano wiosną 2012 r., na etapie przygotowywania poprzedniej aktualizacji *Programu*. W związku ze zmianą metodologii szacowania luki produktowej przez Ministerstwo Finansów na potrzeby tego porównania wykorzystano prognozy Komisji Europejskiej. Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej z wiosny 2012 r., luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB miała w 2012 r. wynieść minus 0,9% w porównaniu z minus 0,2% w 2011 r. W lutym 2013 r. Komisja przedstawiła jednak szacunki, według których luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB wyniosła w 2012 r. minus 1,3% w porównaniu z plus 0,5% z 2011 r. Zgodnie z prognozą prezentowaną w niniejszej aktualizacji *Programu*, w horyzoncie do 2016 r. luka produktowa pozostanie ujemna w skali wyraźnie powyżej 2% potencjalnego PKB.

Ścieżka dostosowania fiskalnego uległa pogorszeniu w porównaniu z ostatnią aktualizacją *Programu*. Nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. okazał się o 1 pkt. proc. wyższy w porównaniu z oczekiwanym. Wyższy od założonego w poprzednim *Programie* deficyt nominalny w 2012 r. pociągnął za sobą rewizję prognozowanego wyniku sektora w kolejnych latach. Pogorszenie dostosowania fiskalnego względem ścieżki prezentowanej poprzednio wynika przy tym przede wszystkim z niższej prognozy dochodów sektora,

zdeteminowanych przez relatywnie mniej korzystną sytuację gospodarczą w kraju i w otoczeniu zewnętrznym. Niemniej jednak, można ocenić, że średnioroczny, skorygowany o czynniki pozostające poza kontrolą rządu, wysiłek fiskalny Polski w latach 2010-12 przekroczył zalecane przez Radę Ecofin minimum 1¼ pkt. proc. Utrzymanie działań konsolidacyjnych wprowadzonych w latach 2011-12, mimo pogorszenia otoczenia makroekonomicznego i tym samym spowolnienia tempa dostosowania fiskalnego, a także wprowadzenie nowych działań w następnych latach pozwoli na utrzymanie polityki fiskalnej nakierowanej na redukcję deficytu co najmniej do momentu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (MTO)

Różnica w relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2012 r. w stosunku do prognozy z poprzedniej aktualizacji *Programu* wynika przede wszystkim z wyższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, znacznego prefinansowania potrzeb pożyczkowych 2013 r. i wolniejszego nominalnego wzrostu PKB w stosunku do zakładanych w poprzedniej aktualizacji. Różnice w kolejnych latach wynikają natomiast m.in. z zakładanych wyższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz z obecnie prognozowanego wolniejszego (w porównaniu do poprzedniego *Programu*) wzrostu nominalnego PKB.

Tabela 3. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2012	2013	2014	2015	2016
Wzrost PKB (%)						
Aktualizacja 2012		2,5	2,9	3,2	3,8	-
Obecna aktualizacja		1,9	1,5	2,5	3,8	4,3
Różnica		-0,6	-1,4	-0,7	0,0	-
Wynik sektora (% PKB)						
	EDP B.9					
Aktualizacja 2012		-2,9	-2,2	-1,6	-0,9	-
Obecna aktualizacja		-3,9	-3,5	-3,3	-2,7	-1,6
Różnica		-1,0	-1,3	-1,7	-1,8	-
Dług (% PKB)						
Aktualizacja 2012		53,7	52,5	50,6	49,7	-
Obecna aktualizacja		55,6	55,8	55,7	55,6	54,5
Różnica		1,9	3,3	5,2	5,8	-

Źródło: Ministerstwo Finansów, GUS.

V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie

V.1. Strategia

Zrównoważone finanse publiczne sprzyjają długofalowemu wzrostowi gospodarczemu i są kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej. Z kolei wysoki deficyt sektora finansów publicznych, poprzez negatywny wpływ na oszczędności krajowe, wzrost premii za ryzyko kraju, a tym samym wyższy koszt kapitału oraz rosnące koszty obsługi coraz większego długu, hamująco wpływa na akumulację kapitału i w efekcie przyczynia się do obniżenia tempa wzrostu potencjalnego PKB.

Dotychczasowe wysiłki konsolidacyjne i silne fundamenty polskiej gospodarki skutkują poprawą rynkowej oceny wiarygodności, o czym świadczy spadek oprocentowania polskich obligacji do poziomów najniższych w ich współczesnej historii.

Zapewnienie dalszego optymalnego tempa konsolidacji finansów publicznych, przy jednoczesnej dbałości o zrównoważony wzrost gospodarczy, jest szczególnie ważne w warunkach pogłębiającego się kryzysu zadłużeniowego niektórych państw strefy euro. Dlatego też poprawa stanu finansów państwa, realizowana m.in. dzięki konsekwentnemu wzmocnieniu dyscypliny fiskalnej, pozostaje jednym z głównych celów polityki fiskalnej i gospodarczej rządu.

W szczególności ważne będzie podjęcie działań, w tym wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych, które – po zlikwidowaniu nadmiernego deficytu, a następnie osiągnięciu poziomu średniookresowego celu budżetowego –

będą minimalizować ryzyko ponownego wystąpienia nierównowagi finansów publicznych w Polsce. Sprzyjać temu będzie m.in. wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej.

V.2. Projekcja długookresowa, w tym skutki starzenia się ludności

Przedstawione w tabeli 4 prognozy długookresowej stabilności finansów publicznych zostały przygotowane w ramach prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC). Wyniki prac AWG zostały opublikowane przez Komisję Europejską w 2012 r. w raporcie o przewidywanych do 2060 r. skutkach starzenia się ludności (*Ageing Report 2012*). Następnie prognozy dla Polski zawarte we wspomnianym raporcie zostały zaktualizowane o efekty trzech istotnych reform przeprowadzonych w 2012 r., które przyczynią się do wzmocnienia stabilności finansów publicznych w Polsce.

Bazą dla prezentowanych prognoz były założenia demograficzne opracowane przez Eurostat w 2011 r. oraz ekstrapolacja trendów historycznych i techniczne założenia dotyczące konwergencji podstawowych czynników wzrostu gospodarczego, tj. pracy, kapitału i produktywności pracy. Założenia makroekonomiczne zostały zaktualizowane, uwzględniając skutki reform emerytalnych. Prezentowane obliczenia uwzględniają obowiązujący stan prawny, w tym skutki, najważniejszych z punktu widzenia stabilności finansów publicznych, reform systemu emerytalnego wprowadzonych od 1 stycznia 1999 r. Głównym elementem reformy powszechnego systemu emerytalnego było zastąpienie systemu o zdefiniowanym świadczeniu systemem o zdefiniowanej składce, co doprowadziło do ograniczenia ryzyka niewypłacalności systemu w długim okresie poprzez dostosowanie go do zmian demograficznych i społeczno-ekonomicznych.

Nowa projekcja obejmuje przede wszystkim efekty podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego dla kobiet (obecnie 60 lat) i mężczyzn (obecnie 65 lat) do 67 lat. Zmiany te są wdrażane od 2013 r. – docelowy wiek emerytalny zostanie osiągnięty przez mężczyzn w 2020 r., a przez kobiety w 2040 r. Reforma dotyczy zarówno systemu powszechnego, jak i rolniczego oraz sędziów i prokuratorów. Po drugie, projekcja uwzględnia podwyższenie składki rentowej po stronie pracodawców o 2 pkt. proc. (z 4,5% do 6,5%) z dniem 1 lutego 2012 r., które poprawi saldo funduszu rentowego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Kolejną istotną zmianą w systemie ubezpieczeń społecznych było ograniczenie przywilejów emerytalnych służb mundurowych. W szczególności, począwszy od 2013 r. osoby rozpoczynające służbę nabędą uprawnienia emerytalne po 25, zamiast obecnych 15 latach pracy przy jednoczesnym wymogu ukończenia 55 lat.

Pakiet reform systemu emerytalnego wpłynął nie tylko na ograniczenie wydatków publicznych, ale przede wszystkim na wzrost wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i poprawę salda powszechnego systemu emerytalnego. Podniesienie ustawowego wieku emerytalnego wpływa pozytywnie na wzrost podaży pracy, co przekłada się na szybszy wzrost gospodarczy.

Szacunki Komisji Europejskiej wskazują, że skutkiem przeprowadzonej reformy wieku emerytalnego w Polsce będzie zwiększenie poziomu PKB w 2060 r. o ok. 6,5% w stosunku do scenariusza bazowego (tj. bez wprowadzonej zmiany). Szacunki te są spójne efektami przewidywanymi przez rząd na etapie wdrażania reformy i zaprezentowanymi w ocenie skutków regulacji do ustawy wydłużającej wiek uprawniający do przejścia na emeryturę.

Należy ponadto pamiętać, że w maju 2011 r. weszła w życie ustawa zmieniająca podział składki emerytalnej pomiędzy system repartycyjny i kapitałowy. Wejście w życie ustawy ograniczyło koszty reformy emerytalnej, nie pogorszyło długookresowej stabilności finansów publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu neutralności uchwalonych rozwiązań dla wysokości emerytur z obowiązkowej części systemu emerytalnego. W wyniku przyjęcia ustawy, składka do OFE wynosi od 2013 r. 2,8% podstawy wymiaru i rośnie docelowo do 3,5% od 2017 r., natomiast pozostała część składki, tj. 4,5% podstawy wymiaru, ewidencjonowana jest na subkoncie prowadzonym w ZUS w ramach konta ubezpieczonego i maleje docelowo do 3,8% od 2017 r. W 2013 r. rząd dokona przeglądu systemu emerytalnego i w oparciu o diagnozę z niego wynikającą podejmie ewentualne dalsze decyzje dotyczące racjonalizacji systemu emerytalnego (w szczególności dotyczyć to może kosztów działania II filaru systemu emerytalnego).

Tabela 4. Długookresowa stabilność finansów publicznych

% PKB	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Całkowite wydatki							
W tym związane z wiekiem	19,9	21,3	19,9	20,6	20,2	20,9	21,8
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe	11,1	11,8	10,3	10,3	9,6	9,7	9,8
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych	11,1	11,8	10,3	10,3	9,6	9,7	9,8
Emerytury i wcześniejsze emerytury	9,3	10,2	9,1	9,1	8,1	8,1	8,5
Pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne)	1,7	1,5	1,2	1,3	1,5	1,5	1,3
Pracownicze Programy Emerytalne (jeśli w sektorze)							
Opieka zdrowotna	4,0	4,9	5,4	5,8	6,2	6,5	6,8
Opieka długookresowa (wcześniej podawana jako składowa opieki zdrowotnej)	0,4	0,7	0,8	1,0	1,3	1,5	1,7
Wydatki na edukację	4,4	3,9	3,4	3,5	3,1	3,2	3,5
Pozostałe świadczenia związane z wiekiem							
Odsetki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Całkowite dochody							
W tym dochody z tytułu własności							
W tym składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe	6,9	5,8	7,1	7,2	7,2	7,3	7,3
Fundusz Rezerwy Demograficznej	0,3	0,7	1,9	3,2	4,7	6,9	10,1
W tym rezerwy emerytalne nienależące do aktywów rządowych							
Systemowe reformy emerytalne							
Składki przeniesione do obowiązkowego filaru prywatnego	1,3	1,6	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Emerytury wypłacane przez obowiązkowy filar prywatny	0,0	0,0	0,1	0,3	0,6	1,0	1,3
Założenia							
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy	3,0	2,5	2,3	2,1	2,1	1,8	1,5
Realny wzrost PKB	6,8	3,9	2,3	1,7	1,5	0,5	0,5
Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20-64 lata)	77,4	79,1	81,7	82,2	80,5	80,7	81,2
Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20-64 lata)	62,2	64,1	66,0	68,7	68,8	70,2	71,0
Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20-64 lata)	69,7	71,5	73,8	75,5	74,7	75,5	76,2
Stopa bezrobocia (20-64 lata)	9,8	9,6	7,5	7,2	7,2	7,1	7,1
Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji	13,4	13,5	18,2	22,6	25,3	30,6	34,6

Źródło: Komisja Europejska oraz grupa robocza ds. starzenia się ludności (AWG – Ageing Working Group) działająca w ramach Komitetu ds. Polityki Ekonomicznej (EPC - Economic Policy Committee)

W wyniku przeprowadzonych reform prognozowane wydatki emerytalne ogółem spadają z 11,8% PKB w 2010 r. do 9,8% PKB w 2060 r. Do 2040 r. zmiany w wydatkach są korzystne z punktu widzenia finansów publicznych: stopniowe podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego powoduje zmniejszenie liczby emerytów oraz liczby wypłacanych świadczeń. Po tym okresie wydatki emerytalne rosną szybciej w porównaniu ze stanem sprzed wprowadzenia reformy, co wynika z akumulacji zobowiązań emerytalnych w systemie powszechnym i odroczenia momentu ich wypłaty. W efekcie, wpływ reformy powoduje wzrost wydatków o 0,2 pkt proc. PKB w 2060 r., co przekłada się równocześnie na wzrost stopy zastąpienia w porównaniu do obliczeń z 2012 r.

W rezultacie przeprowadzonych reform - przede wszystkim: podwyższenia składki na ubezpieczenie rentowe po stronie pracodawców (o 2 pkt. proc.) - oczekiwany jest wzrost dochodów systemu emerytalnego. Konieczność dłuższej aktywności zawodowej na skutek podwyższenia wieku emerytalnego prowadzi również do wzrostu

dochodów, jednak ogółem udział dochodów w relacji do PKB pozostaje stały, podczas gdy w porównaniu do projekcji przed wprowadzeniem reform ulegał zmniejszeniu w badanym okresie.

Przeprowadzone reformy sprzyjają zwiększeniu podaży pracy, a tym samym wzmacniają długookresowy potencjał wzrostu gospodarki, przyczyniając się także do tworzenia nowych miejsc pracy. W rezultacie, stopa bezrobocia jest niższa, a współczynnik aktywności zawodowej zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn wyższy w porównaniu do projekcji przed wprowadzeniem reform, odpowiednio o: 5,7 i 1,5 pkt. proc. na końcu okresu prognozy.

V.3. Zobowiązania warunkowe (contingent liabilities)

Potencjalne niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w Polsce na koniec 2012 r. 6,3% PKB, wobec 6,4% PKB na koniec 2011 r. Zasadniczy udział w tej kategorii stanowiły poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa – na koniec 2012 r. stanowiły one 6,1% PKB, wobec 6,2% PKB na koniec 2011 r. W ramach portfela poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa gwarancje udzielone za zobowiązania sektora finansowego (bez gwarancji udzielonych na wsparcie Krajowego Funduszu Drogowego w Banku Gospodarstwa Krajowego) stanowiły jedynie 0,2% PKB.

Tabela 5. Zobowiązania warunkowe

% PKB	2012	2013
Gwarancje publiczne	6,3	-
Z tego udzielone dla sektora finansowego*	0,2	-

* Dane na temat potencjalnych zobowiązań pozostałych jednostek sektora finansów publicznych z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych dla sektora finansowego nie podlegają sprawozdawaniu (dostępne są tylko potencjalne zobowiązania ogółem), dlatego prezentowana w tabeli wielkość gwarancji udzielonych za zobowiązania sektora finansowego dotyczy tylko poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Ze względu na swoją specyfikę nie są tu także wykazywane gwarancje udzielone na wsparcie KFD w BGK.

Działalność Skarbu Państwa w zakresie poręczeń i gwarancji nie stwarza istotnych zagrożeń dla finansów publicznych. Na koniec 2012 r. prawie 90% niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa należało do grupy niskiego ryzyka. Długookresowy współczynnik ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa utrzymał się przy tym na poziomie ok. 6%. Wzrost potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, który przełożył się na wzrost relacji tych zobowiązań do PKB, był, jak w roku poprzednim, przede wszystkim wynikiem dużego wolumenu gwarancji udzielonych na wsparcie rozwoju infrastruktury. W kolejnych latach przewiduje się możliwość dalszego wzrostu potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, co może przełożyć się na niewielki wzrost relacji tych zobowiązań do PKB.

VI. Jakość finansów publicznych

VI.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków

Zgodnie z prognozą, poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszy się z 42,3% w 2012 r. do 37,2% w 2016 r. – w stosunku do 2011 r. udział wydatków w relacji do PKB spadnie zatem aż o 8,2 pkt. proc. Z punktu widzenia wpływu na saldo sektora ważniejsza jest jednak zmiana wydatków krajowych (tj. wydatków po oczyszczeniu o – neutralne dla deficytu – wydatki finansowane ze środków UE), których udział w PKB powinien się zmniejszyć z 40,8% w 2012 r. do 36,5% w 2016 r.

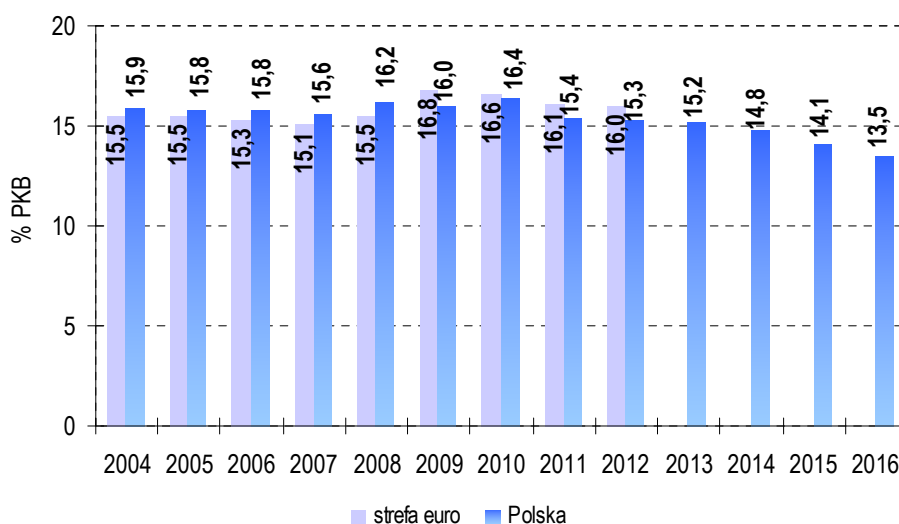
Duży wpływ na poziom i strukturę wydatków będą miały wdrożone i planowane zmiany systemowe, działania podejmowane w kierunku konsolidacji, racjonalizacji i uelastycznienia wydatków oraz dodatkowo działania

nakierowane na wzmocnienie dyscypliny finansów publicznych. Obok działań przedstawionych w poprzedniej aktualizacji *Programu* na uwagę zasługują poniżej opisane inicjatywy.

Poprawę efektywności wydatkowania środków publicznych wspierać będzie wykonywanie zadań przewidzianych w znowelizowanej *ustawie o finansach publicznych*. Ministrowi Finansów nadano uprawnienia prowadzenia ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, natomiast dysponentom części budżetowych – nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Kontynuowane będą prace zmierzające do doskonalenia planowania w układzie zadaniowym, w szczególności przez opracowanie i uruchomienie systemu oceny realizacji zadań publicznych ujętych w planowaniu zadaniowym i wykonywanych przez administrację rządową. System ten, w powiązaniu z ewaluacją polityk publicznych w ramach polityki rozwoju, pozwoli na zwiększenie stopnia koordynacji i spójności procesów zarządzania finansowego oraz planowania strategicznego oraz dostarczy dysponentom środków publicznych informacji dotyczących efektywności, skuteczności i gospodarności wykonywania zadań publicznych, wzmacniając odpowiedzialność i rozliczalność dysponentów z osiągniętych rezultatów.

Warto także podkreślić, że w ostatnim czasie zintensyfikowano prace nad poprawą jakości oceny skutków regulacji (OSR), które jako narzędzie ułatwiające podjęcie właściwej decyzji wpływają na wybór rozwiązań optymalnych z punktu widzenia korzyści i kosztów. Opracowywane OSR są dokładnie sprawdzane przez specjalistyczny zespół analityków w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Również w innych resortach zostały utworzone zespoły, których celem jest kontrola tworzonych OSR. Istnieje potrzeba ciągłego wzmacniania systemu OSR oraz ujednolicania metodyki opracowywania OSR, gdyż prawidłowo funkcjonujący system OSR oparty o rzetelną wielowymiarową analizę pozwala na identyfikację najważniejszych szans i zagrożeń, jakie niesie ze sobą projektowana lub obowiązująca regulacja. OSR dokonywana na wczesnym etapie prac legislacyjnych wspomaga proces decyzyjny, zapewnia ocenę potencjalnych efektów działań administracji oraz pozwala na eliminację rozwiązań nieefektywnych dla gospodarki, społeczeństwa oraz finansów publicznych. OSR *ex post* pozwala na ocenę rzeczywistych skutków przyjętych rozwiązań prawnych i jednocześnie stanowi podstawę dla formułowania OSR *ex ante* dla dalszych działań. Podejmowane działania nad poprawą OSR uzupełniane są obowiązującym od początku 2011 r. wymogiem monitorowania projektów ustaw generujących skutki finansowe z punktu widzenia zmiany poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.

Wykres 13. Koszt funkcjonowania administracji (jako suma wynagrodzeń i zużycia pośredniego)

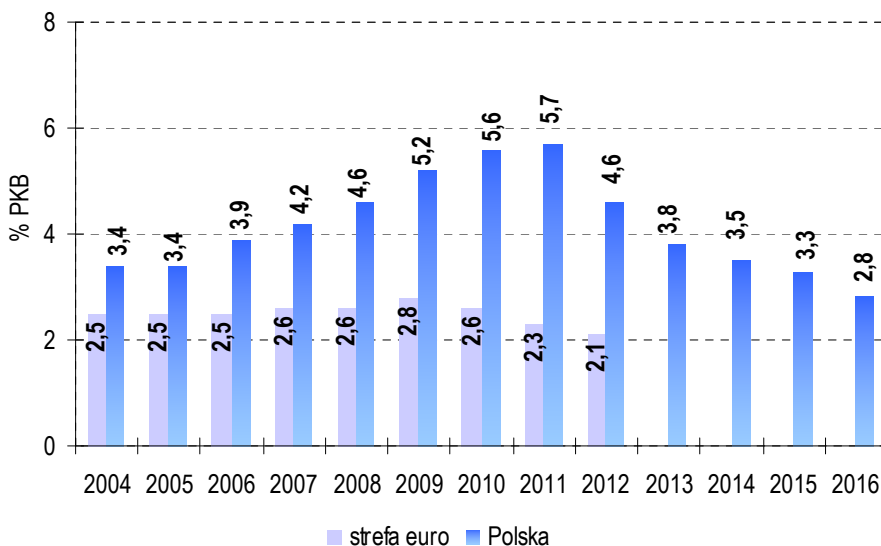


Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów.

Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji *Programu*, największy spadek wydatków jest oczekiwany w funkcji *sprawy gospodarcze* – o 1,8 pkt. proc. w relacji do PKB, na co w głównej mierze ma wpływ spadek inwestycji

publicznych z 5,7% PKB w 2011 r. do 2,8% PKB w 2016 r. (udział nakładów inwestycyjnych w funkcji sprawy gospodarcze wynosi ponad 40%). Prognozowany jest spadek zarówno inwestycji infrastrukturalnych realizowanych na szczeblu centralnym przez Krajowy Fundusz Drogowy, jak i tych realizowanych przez samorządy.

Wykres 14. Nakłady brutto na środki trwałe

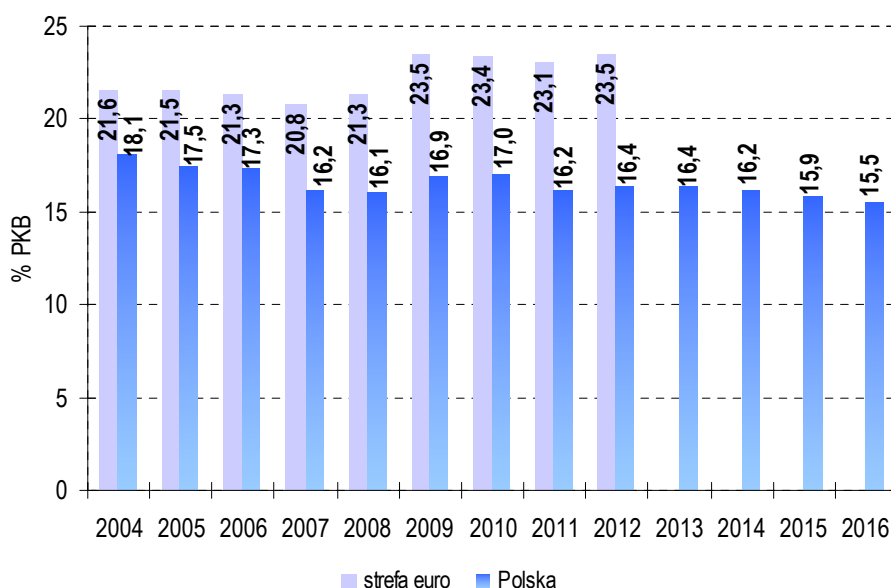


Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów.

Znaczący spadek wydatków jest oczekiwany jest także w funkcji działalność ogólnopństwowa (o 1 pkt. proc. w relacji do PKB) co wynika z istotnego obniżenia kosztów obsługi długu w horyzoncie prognozy.

Ponadto spadek wydatków jest oczekiwany także w ochronie socjalnej (o 0,8 pkt. proc. w relacji do PKB). Będzie to wynikać m.in. ze zmniejszonych wypłat świadczeń emerytalnych z tytułu (wprowadzonego w 2009 r.) ograniczenia przywilejów uprawniających do przechodzenia na wcześniejsze emerytury oraz przyjętej minimalnej waloryzacji świadczeń emerytalnych zgodnie z formułą: CPI + 20% realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej.

Wykres 15. Wydatki socjalne



Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów.

Tabela 6. Wydatki według funkcji

% PKB	Kod COFOG	2011	2016
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	5,8	4,8
2. Obrona narodowa	2	1,2	1,0
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	1,8	1,5
4. Sprawy gospodarcze	4	5,6	3,8
5. Ochrona środowiska	5	0,7	0,4
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	0,9	0,9
7. Ochrona zdrowia	7	4,7	4,2
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,3	0,9
9. Edukacja	9	5,5	4,7
10. Ochrona socjalna	10	15,9	15,1
11. Wydatki ogółem	TE	43,4	37,2

Źródło: Ministerstwo Finansów, GUS.

VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów

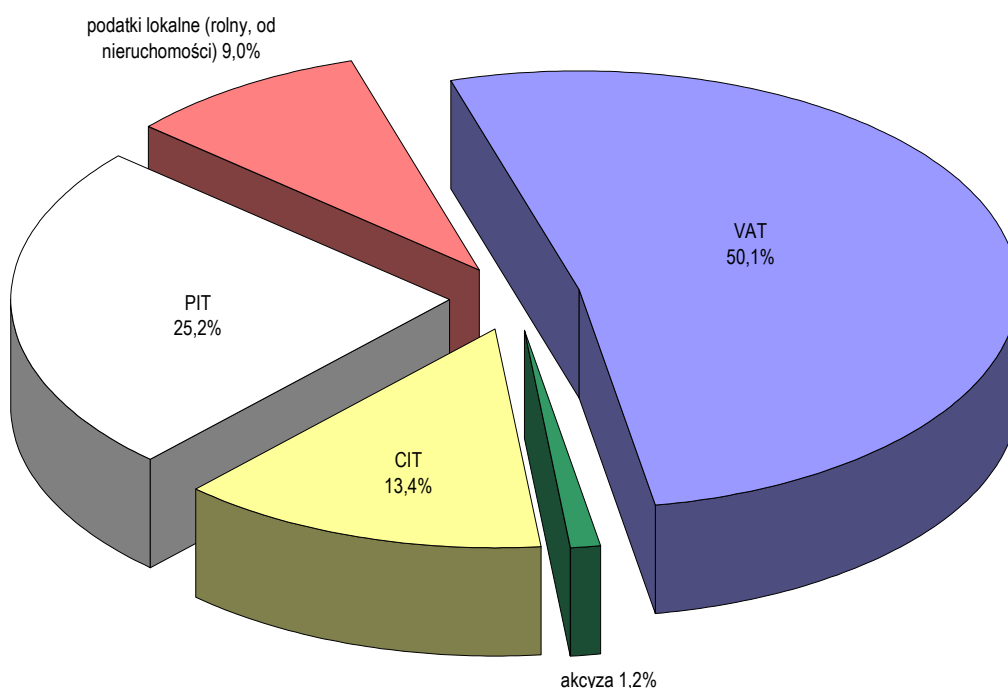
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w 2012 r. 38,4% PKB. W 2013 r. prognozowany jest spadek tej relacji do 37,8%, natomiast w horyzoncie prognozy spadek, aż do 35,6%. Z punktu widzenia wpływu na wynik sektora ważniejsza jest jednak zmiana dochodów krajowych (tj. dochodów po oczyszczeniu o – neutralne dla deficytu – transfery związane z bezzwrotną pomocą z UE), których relacja do PKB w br. prognozowana jest na poziomie 36,3% (36,9% w 2012 r.), a w 2016 r. na poziomie 34,9%

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

Jednym z elementów przeglądu systemu podatkowego i jego efektywności jest cykliczna analiza preferencji podatkowych funkcjonujących w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (VAT, podatek akcyzowy, PIT i CIT), jak i w podatkach lokalnych zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego. W 2011 r. globalna kwota preferencji podatkowych wyniosła 79,1 mld zł, co stanowi, podobnie jak w 2010 r., 5,2% PKB. Wzrost wszystkich preferencji w stosunku do ubiegłego okresu sprawozdawczego wyniósł 5,3 mld zł, z czego 4,2 mld zł stanowi wzrost preferencji w podatku od towarów i usług, głównie z powodu zmiany struktury spożycia.

Głównym obszarem wspieranym przez państwo poprzez udzielone preferencje podatkowe jest niezmiennie rodzina i pomoc socjalna. Obszar ten stanowi połowę preferencji funkcjonujących w systemie podatkowym. Kolejnymi sferami, które korzystają z pomocy państwa poprzez preferencje w systemie podatkowym, są gospodarka (17%) oraz rolnictwo i zdrowie (po 9%).

Wykres 16. Struktura preferencji podatkowych w Polsce w 2011 r. według typów podatków (jako udział w łącznej wartości preferencji podatkowych)



Źródło: Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce* nr 3, Warszawa 2013.

Obecnie trwają prace legislacyjne dotyczące zmiany *Ordynacji podatkowej*. W założeniach projektu ustawy o zmianie ustawy *Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw* planuje się kompleksowe uregulowanie kwestii pełnomocnictw, unowocześnienie zasad doręczania pism, uelastycznienie właściwości miejscowej organów podatkowych, usprawnienie procedur podatkowych poprzez wdrożenie technik informatycznych.

Korzystając z doświadczeń międzynarodowych w zwalczaniu unikania obowiązków podatkowych, planuje się powrót do koncepcji wprowadzenia klauzuli przeciwko obejściu prawa podatkowego razem z funkcją niezależnego nadzoru ekspercko-społecznego. W związku z tym w 2014 r. planowane jest utworzenie Rady do spraw przeciwdziałania unikaniu opodatkowania. Rozwiązanie to ma na celu systemowe i trwałe zmniejszenie możliwości prawnych obejścia prawa podatkowego.

W ramach usprawnień systemowych planuje się też uproszczenie zasad postępowania w sprawie nadpłat, rozszerzenie dostępu do informacji bankowych w procesie poboru podatków. Usprawnień i korekt legislacyjnych podyktowanych doświadczeniami praktycznymi planuje się dokonać również w zakresie interpretacji indywidualnych oraz uprzednich porozumieniach cenowych. Poprawa jakości i efektywności administracji

skarbowej przewidywana jest również w związku z prowadzonymi i planowanymi projektami o charakterze informatycznym. Polska administracja podatkowa jest w trakcie realizacji niżej opisanych projektów.

1) Program e-Podatki

Projekt ten obejmuje zbiór działań zmierzających do przeprowadzenia transformacji polskiej administracji podatkowej. Realizacja programu ma przyczynić się do wzrostu stopnia dobrowolnego wypełniania zobowiązań przez podatników m.in. dzięki świadczeniu przez administrację podatkową wysokiej jakości usług publicznych oraz zmniejszenia kosztów funkcjonowania systemu podatkowego po stronie podatników i płatników, jak i administracji podatkowej. Spowoduje to podniesienie efektywności tej administracji. Celami strategicznymi programu są:

- zmniejszenie luki podatkowej,
- poprawa efektywności wymiaru, poboru oraz dystrybucji podatków poprzez ich integrację oraz obniżenie kosztów poboru do wielkości średniej dla państw OECD,
- uproszczenie procedur w zakresie wymiaru, poboru i dystrybucji podatków w wyniku zastosowania zaawansowanych technologii,
- usprawnienie procesów rejestracji i ewidencjonowania interesariuszy administracji podatkowej oraz usprawnienie procesów wymiany informacji.

Na początku 2013 r. rozpoczęto formalnie prace mające na celu budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu *e-Podatki* wraz z usługami dodatkowymi, dzięki czemu powstanie zintegrowany system przeznaczony do wszechstronnego wsparcia funkcjonowania administracji podatkowej. Planuje się, że do 2015 r. powstanie pięć kluczowych podsystemów:

- Centralny Rejestr Podmiotów - realizujący funkcjonalności zapewniające gromadzenie danych identyfikacyjnych, adresowych, klasyfikacyjnych i innych, ulegających okazjonalnym zmianom, dotyczących podmiotów podlegających rejestracji w tym systemie na podstawie przepisów prawa,
- Centrum Rozliczeniowe - ewidencjonowane i monitorowane w nim będą wszelkie rozliczenia finansowe administracji podatkowej związane z poborem podatków. Kluczową usługą tego podsystemu będzie automatyczna ewidencja zdarzeń rozliczeniowych, do której inne podsystemy będą przekazywały informacje istotne z punktu widzenia rozliczeń finansowych administracji podatkowej z otoczeniem,
- Scentralizowany System Poboru - aplikacja realizująca usługi wspierające kluczowe procesy związane z wymiarem podatku, planowaniem i realizacją kontroli podatkowych, egzekucją administracyjną, postępowaniem karnym skarbowym oraz z aplikowaniem reguł decyzyjnych implementujących strategię postępowania z ryzykiem niewywiązywania się podatników/płatników z obowiązków wynikających z prawa podatkowego,
- Platforma Usług Administracji Podatkowej - przez którą przechodzić będzie praktycznie każda informacja przekazywana pomiędzy administracją podatkową a jej otoczeniem, w tym zarówno innymi krajowymi instytucjami publicznymi i ich systemami informatycznymi, jak i z klientami administracji oraz wykorzystywanymi przez nich aplikacjami,
- Portal Podatkowy – służący upowszechnieniu aktualnych i bieżących informacji podatkowych, dotyczących zmian w przepisach, obowiązujących wykładni przepisów i innych informacji o charakterze ogólnym oraz informacji dedykowanych konkretnemu podatnikowi, jak np. zbliżające się terminy złożenia oczekiwanych od niego deklaracji, obowiązujące go terminy płatności należności podatkowych, pozwalający też na komponowanie i rozsyłanie informacji do podatników, itp.

2) Centralizacja procesów obsługi (pomocniczych)

W ramach tego projektu przewiduje się przeprowadzenie centralizacji na poziomie województwa działań wspólnych dla jednostek organizacyjnych administracji podatkowej i zwiększenie efektywności w obszarze realizowanych przez te jednostki procesów obsługi urzędu (procesy pomocnicze), takich jak obsługa finansowa

i kadrowa urzędu, zarządzanie majątkiem, remontami i inwestycjami, zamówienia publiczne, obsługa informatyczna, audyt, kontrola zarządcza, zarządzanie jakością, komunikacja oraz ochrona informacji niejawnych i bhp, jak również osiągnięcie wymiernych korzyści wynikających ze zmiany zasad ich organizacji i sposobu zarządzania nimi. Procesy pomocnicze dotychczas realizowane przez urzędy skarbowe w zakresie obsługi i utrzymania urzędu przeniesione zostaną na wyższy poziom, tj. na poziom izby skarbowej. Urzędy skarbowe zostaną odciążone od konieczności realizacji procesów administracyjnych na rzecz skoncentrowania się na zadaniach związanych z realizacją poboru podatków. Integracja procesów związanych z zarządzaniem i organizacją jednostek korzystnie wpłynie na wydajność, przejrzystość i szybkość działania administracji podatkowej, a ponadto, umożliwi skuteczną koordynację oraz efektywny nadzór nad realizacją zadań statutowych oraz świadczeniem usług publicznych.

Na gruncie prawa celnego od kilku lat bardzo silna jest tendencja do uproszczenia i odformalizowania procedur celnych, tak aby uczynić je jak najbardziej „przyjaznymi” dla biznesu przy zachowaniu skuteczności w zwalczaniu wszelkiego rodzaju patologii występujących w obrocie towarowym. Celem wprowadzanych ułatwień jest m.in. obniżenie kosztów działalności przedsiębiorców oraz administracji, jak również ograniczenie obciążeń. Mając to na względzie, w 2012 r. zostały wprowadzone m.in. ułatwienia mające na celu upowszechnianie przesyłania elektronicznych zgłoszeń celnych w przywozie bez konieczności przedkładania formy papierowej i większości towarzyszących dokumentów. Dodatkowo, opracowane zostały wytyczne dotyczące dokumentów papierowych przedkładanych jako załączniki do zgłoszeń celnych CELINA, ECS lub NCTS, których celem jest zapewnienie w oddziałach celnych jednolitej praktyki dotyczącej przedkładania dokumentów papierowych jako załączników do elektronicznych zgłoszeń celnych obsługiwanych w systemach CELINA, ECS, NCTS. Ponadto, wprowadzono szereg ułatwień m.in. o charakterze techniczno-organizacyjnym oraz obsługowym dla tzw. upoważnionych przedsiębiorców (*Authorised Economic Operators*, AEO), spełniających bardzo wysokie kryteria w zakresie wypłacalności, bezpieczeństwa, prowadzenia ewidencji i przestrzegania przepisów.

Kolejnym programem realizowanym w Ministerstwie Finansów, trwale poprawiającym efektywność administracji publicznej, jest *Program e-Cło* – pakiet rozwiązań legislacyjnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych, służący wdrożeniu usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną dla przedsiębiorców w obszarze międzynarodowego obrotu towarowego oraz poboru należności celnych i podatkowych. Realizacja tego projektu (w okresie 2008-14) pozwoli na sprawniejsze zarządzanie ryzykiem, monitorowanie międzynarodowego obrotu towarowego, przemieszczania wyrobów akcyzowych. W szczególności, spowoduje uszczelnienie systemu poboru i zwiększenie wpływów z należności w obszarze działania administracji celnej.

Pełne wdrożenie *Programu e-Cło* przełoży się na przyspieszenie i usprawnienie oraz obniżenie kosztów obsługi wniosków i procedur udzielania pozwoleń jak również przyczyni się do obniżenia kosztów transakcyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców w związku z dopełnieniem formalności celnych. Wdrożenie programu będzie również wiązać się z racjonalizacją kosztów eksploatacji i utrzymania służb informatycznych służby celnej oraz poprawą jakości danych dzięki jednemu wspólnemu systemowi danych referencyjnych.

VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych

VII.1. Reguły fiskalne

1) Stabilizująca reguła wydatkowa

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

Od 2011 r. obowiązuje tymczasowa wydatkowa reguła dyscyplinująca. Ogranicza ona tempo wzrostu planowanych (plan stanowi zarazem limit) wydatków dyskrejonalnych i tzw. nowych wydatków sztywnych, które obejmą także dotychczasowe wydatki sztywne, jeśli determinujący je akt prawny zostanie zmodyfikowany. Tempo wzrostu wspomnianych wydatków nie może przekroczyć prognozowanego wskaźnika inflacji CPI powiększonego o 1 pkt proc. Reguła dyscyplinująca będzie obowiązywała do momentu wydania przez Radę Ecofin decyzji o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski.

Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu priorytetem dla Polski będzie dalsze obniżenie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, a w konsekwencji długu publicznego, a następnie utrzymanie tych kategorii na bezpiecznych poziomach. Cel ten ma zostać osiągnięty dzięki trwałej stabilizującej regule wydatkowej, która zastąpi tymczasową regułę dyscyplinującą. Ograniczenie dynamiki wydatków określonej części sektora finansów publicznych będzie powodowało, że relacja zadłużenia do PKB powinna się stopniowo obniżać.

Limit zostanie nałożony na wydatki sektora finansów publicznych i Krajowego Funduszu Drogowego - z dwoma wyjątkami. Po pierwsze, przy obliczaniu wyłączone zostaną wydatki finansowane środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jest to uzasadnione tym, że wpływ środków unijnych na deficyt (liczony według ESA'95) jest neutralny, tj. dochody sektora z UE wykazywane są zawsze w wysokości wydatków sektora finansowanych ze środków z UE, niezależnie od kasowych przepływów. Po drugie, rozważane jest wyłączenie również wydatków jednostek, które posiadają ustawowy wymóg zbilansowania planu budżetu. Wydatki (koszty) tych jednostek muszą zostać w pełni pokryte dochodami (przychodami), więc ich wpływ na deficyt także jest neutralny. Nie ma więc uzasadnienia sytuacji w której dynamika ich wydatków wpływałaby na dynamikę wydatków pozostałych jednostek.

Tak określony limit zostanie następnie skorygowany o oczekiwany poziom¹² wydatków podsektora samorządowego, jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych* oraz Narodowego Funduszu Zdrowia. Reszta limitu – tzw. sublimit - będzie dzielona w ramach pozostałej części sektora finansów publicznych. Sublimit będzie miał charakter wiążący. Tym samym, choć tylko ta grupa podmiotów będzie podlegała regule, reguła zapewni stabilizację wyniku i długu całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Równocześnie należy podkreślić, że sublimit wydatkowy nie będzie dotyczył każdego podmiotu czy transakcji w takim samym stopniu – będzie on miał charakter zagregowany, a więc ograniczy łączny wzrost wydatków. Oznacza to, że niektóre wydatki będą mogły rosnać szybciej, o ile będą kompensowane odpowiednio wolniejszym wzrostem (lub spadkiem) innych wydatków objętych sublimitem.

W sytuacji równowagi finansów publicznych dynamika limitu wydatków będzie stanowiła iloczyn części realnej (w postaci indykatora średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB) oraz części nominalnej (np. w postaci prognozowanej inflacji CPI lub dynamiki deflatora PKB na rok podlegający limitowi). Dynamika ta będzie obniżana w sytuacji nadmiernego zadłużenia lub deficytu. Pozwoli to Polsce na wypełnienie zobowiązań w obszarze polityki budżetowej, wynikających z *Paktu Stabilności i Wzrostu*.

¹² Będzie to wartość wyrażona w zł (w cenach bieżących) ustalana na podstawie iloczynu indykatora średniookresowego wzrostu PKB i średniego udziału wykonanych wydatków jst, po wyłączeniu wydatków finansowanych ze środków z UE, do PKB z ostatnich ośmiu lat.

Opracowanie stabilizującej reguły wydatkowej jest bezpośrednio związane z koniecznością wdrożenia do końca 2013 r. *dyrektywy Rady 2011/86/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*, zobowiązującą wszystkie państwa UE m.in. do stosowania silnych numerycznych reguł fiskalnych. Takie reguły powinny być wykorzystywane w corocznych ustawach budżetowych, jak też w wieloletniej perspektywie planowania budżetowego. Mają one przyczynić się do utrzymywania w średnim okresie wyniku instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO), który dla Polski wynosi -1% PKB. Reguły fiskalne powinny mieć określony cel i zakres, zapobiegać procyklicznej polityce budżetowej oraz podlegać skutecznemu i terminowemu monitorowaniu. Dyrektywa wymaga ponadto precyzyjnego zdefiniowania tzw. klauzul wyjścia (umożliwiających czasowe zawieszenie reguł) oraz konsekwencji nieprzestrzegania reguł wraz z mechanizmami ich skutecznego egzekwowania. Polska jest zobowiązana wdrożyć wspomnianą dyrektywę do końca 2013 r. i niezwłocznie przekazać Komisji Europejskiej tekst przepisów niezbędnych do jej wykonania.

Stabilizująca reguła wydatkowa będzie miała kluczowe znaczenie w corocznym procesie budżetowym. Uwaga w procesie budżetowym zostanie skoncentrowana na sposobie podziału sublimitu wydatkowego wyznaczonego adekwatnie do stanu finansów publicznych i koniunktury, a nie na wysokości sublimitu. Dodatkowo, limity wydatkowe będą wyznaczane w sposób indykatywny w perspektywie wieloletniej, zgodnie z formułą i prognozowanymi wartościami zmiennych, co usprawni proces planowania budżetowego.

Formuła wyznaczająca limit na rok $t+1$ będzie składała się z czterech części: 1) limitu wydatkowego z roku t , który będzie mnożony przez 2) część nominalną i przez 3) ośmioletnią średnią realną dynamikę PKB (za okres od $t-6$ do $t+1$). Przyjęcie takiej formuły zapobiegnie procyklicznemu kształtowaniu się polityki fiskalnej. W przypadku stwierdzenia nierównowagi finansów publicznych (w odniesieniu do wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych lub wskaźnika państwowego długu publicznego) od limitu dodatkowo będzie odejmowany 4) składnik korekty.

Klauzule wyjścia, zezwalające na określanie arbitralnego, abstrahującego od formuły poziomu limitu wydatkowego, są przewidziane jedynie w razie stanu wojennego, wyjątkowego albo klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nieprzestrzeganie reguły będzie wiązało się z tymi samymi konsekwencjami, co złamanie ustawy o finansach publicznych.

Tak skonstruowana reguła zapewni zatem stabilność finansów publicznych poprzez poprawę i stabilizację wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długu publicznego. Następnie, utrzymywanie dynamiki limitu wydatkowego na poziomie średniookresowego tempa wzrostu PKB i odpowiednie, stabilne kształtowanie się dochodów powinny przyczynić się do stabilizacji wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie na poziomie -1% PKB.

2) Reguły w podsektorze samorządowym

Rok 2014 będzie pierwszym, w którym obowiązujące obecnie limity dotyczące poziomu zadłużenia oraz poziomu kosztów obsługi długu zostaną zastąpione indywidualnymi wskaźnikami zadłużenia odzwierciedlającymi ekonomiczną zdolność jednostek samorządu terytorialnego (JST) do spłaty zobowiązań. Nowy limit będzie uzależniony od zdolności jednostki do generowania odpowiednich nadwyżek w bieżącej części budżetu oraz wysokości dochodów ze sprzedaży majątku. Wskaźnik zadłużenia, liczony na podstawie wielkości z trzech poprzednich lat, z jednej strony znosi ograniczenia wiążące jednostki samorządu terytorialnego, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś dyscyplinuje te jednostki, którym wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek czy też emisji papierów wartościowych. Wskaźnik zadłużenia ma za zadanie zabezpieczyć jednostki samorządu terytorialnego przed nadmierną kumulacją płatności z tytułu obsługi zadłużenia w stosunku do ich zdolności ekonomicznych.

Zgodnie z pierwotnym zamierzeniem, dopełnieniem projektowanej docelowej, stabilizującej reguły wydatkowej miało być wprowadzenie prawnie wiążącego limitu dla deficytu podsektora samorządowego. Jednak przeprowadzone analizy obowiązujących reguł, zarówno tych dotyczących JST, jak i pozostałych jednostek na szczeblu samorządowym, wskazują na wystarczającą, dużą siłę ograniczającą nierównowagę fiskalną tego podsektora. Wprowadzono jedynie mechanizmy wzmacniające bieżący monitoring sytuacji finansowej JST oraz planowania wieloletniego (por. rozdział VII.3).

Tabela 7. Reguły fiskalne dotyczące jednostek samorządu terytorialnego w obowiązującym stanie prawnym

	2009	2010	2011	2012	2013	od 2014
Reguła długu* relacja zobowiązań do dochodów	60%					brak
Wyłączenia z reguły długu	emitowane papiery wartościowe, kredyty i pożyczki zaciągane w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami z UE (na finansowanie i współfinansowanie)					
Reguła kosztów obsługi relacja kosztów obsługi (część kapitałowa + odsetki) do dochodów	15% (12%)**					indywidualny wskaźnik zadłużenia
Wyłączenia z reguły kosztów obsługi długu	obsługa zobowiązań związana z zobowiązaniami zaciągniętymi w związku z realizacją wydatków finansowanych z udziałem środków z UE					obsługa zobowiązań związana ze zobowiązaniami zaciągniętymi w związku z realizacją wydatków finansowanych z udziałem środków z UE oraz euroobligacji wyemitowanych przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (bez odsetek)
Reguła co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego	Brak		TAK			

* W grudniu 2010 r. zaostrzono kryteria tytułów zaliczanych do długu publicznego. Dzięki wprowadzeniu *de facto* ekonomicznego kryterium klasyfikacji długu skutecznie ograniczono możliwość omijania przez JST limitu zadłużenia wyznaczonego na poziomie 60% ich dochodów.

** 12% w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny progę 55% PKB.

W latach 2013-18 stosuje się wyłączenia z reguł fiskalnych dla - przejętych przez JST - zobowiązań przekształcanych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Źródło: Ministerstwo Finansów

VII.2. Proces budżetowy, w tym zarządzanie statystykami sektora

W celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej kontynuowane będzie wzmocnienie krajowych ram fiskalnych, polegające na zwiększeniu roli podejścia *top-down* w planowaniu budżetowym, poprawie bieżącego monitorowania sytuacji finansowej oraz sprawozdawczości (opisane w poprzedniej aktualizacji *Programu*).

Intensywne prace nad zwiększeniem zakresu oraz częstotliwości zbierania danych o jednostkach sektora instytucji rządowych i samorządowych pozwolą Polsce na wypełnienie wymogów *dyrektywy Rady 2011/86/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*. Na stronie internetowej Ministerstwa Finansów będą publikowane dane fiskalne: miesięczne odnośnie do podsektora centralnego oraz funduszy ubezpieczeń społecznych (z miesięcznym opóźnieniem) oraz dane kwartalne odnośnie do podsektora lokalnego (z kwartalnym opóźnieniem). Na stronie tej dostępna będzie także tablica metodyczna obrazująca przejście od danych kasowych do statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych, opracowanych zgodnie z metodyką ESA'95. Główny Urząd Statystyczny będzie natomiast publikował dane na temat: zobowiązań warunkowych mających potencjalnie istotny wpływ na sytuację budżetową (w tym na temat pożyczek zagrożonych, zobowiązań przedsiębiorstw publicznych, umów partnerstwa publiczno-prywatnego zaklasyfikowanych poza bilansem sektora, udzielonych gwarancji w odniesieniu do sektora ogółem i wszystkich podsektorów oraz udziału sektora instytucji rządowych i samorządowych w kapitale przedsiębiorstw prywatnych i publicznych (z zachowaniem zasady istotności).

VII.3. Inne zmiany instytucjonalne

Przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują w ramach procedur ostrożnościowych i sanacyjnych szereg działań w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny (PDP) określonych w relacji do PKB progów.

Do końca 2012 r. zobowiązania zaliczane do długu publicznego wyrażone w walutach obcych przeliczane były na złote kursem z ostatniego dnia roboczego roku. Możliwa była zatem sytuacja, w której zmiany kursów walut w ostatnim dniu roboczym roku, często wynikające z uwarunkowań zewnętrznych, niezwiązanych z polską gospodarką, mogły być przyczyną przekroczenia progów ostrożnościowych, a zatem mogły wymuszać zmiany w polityce fiskalnej nie zawsze w danym momencie zasadne z punktu widzenia ekonomicznego. Przeliczenie zadłużenia zagranicznego dla celów procedur ostrożnościowych kursem z ostatniego dnia roku mogło także zachęcać do ataków spekulacyjnych na walutę polską oraz budzić niepokój uczestników rynku o ewentualne próby podejmowane przez Ministra Finansów czy Narodowy Bank Polski w celu wpływu na poziom kursu rynkowego na koniec roku.

Ponadto, w ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa w IV kwartale danego roku budżetowego następuje zaciąganie zobowiązań na finansowanie potrzeb pożyczkowych następnego roku w celu zmniejszenia ryzyka refinansowania długu. Takie działania wpływają pozytywnie na stabilność finansów publicznych, jednak powodują z końcem roku zwiększenie długu brutto i ryzyko przekroczenia progów ostrożnościowych.

Chcąc zwiększyć przewidywalność polityki fiskalnej państwa poprzez wyeliminowanie ryzyka uruchomienia dotkliwych procedur mających wpływ na stronę dochodową (np. podwyższenie stawek VAT), jak i wydatkową (np. ograniczenie indeksacji rent i emerytur) sektora finansów publicznych, a wynikających z przejściowego osłabienia złotego lub też prefinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, wprowadzono nowy miernik stanowiący punkt odniesienia dla uruchomienia ograniczeń w przypadku przekroczenia przez relację kwoty PDP do PKB odpowiednio progu 50% lub 55%. Od 1 stycznia 2013 r. PDP przeliczany jest na złote z zastosowaniem średniej arytmetycznej z kursów walut obcych z roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja. Tak wyliczona kwota jest następnie pomniejszana o wolne środki finansowe Ministra Finansów na koniec roku budżetowego, służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w następnym roku budżetowym.

Od 2013 r. obowiązują także zmiany w prawie, które wzmacniają mechanizmy monitorowania sytuacji finansowej oraz wieloletniego planowania w finansach publicznych, w szczególności w odniesieniu do JST. W oparciu o znowelizowane przepisy *ustawy o finansach publicznych* ustalony zostanie jednolity wzór wieloletniej prognozy finansowej dla wszystkich JST, który pośrednio powinien się przyczynić do opracowywania przez poszczególne JST całłościowych realistycznych prognoz pozwalających na porównywanie efektywności działania tych jednostek.

Ponadto, w celu zapewnienia spójności wieloletniego planowania od 2013 r. obowiązuje nowy termin sporządzania przez Radę Ministrów aktualizacji *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa*, spójny z obowiązującym od 2011 r. Semestrem Europejskim oraz ze znowelizowanym *rozporządzeniem Rady nr 1466/97/WE w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*.

Aneks

Tabela 8. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2012 Poziom	2012 Tempo wzrostu	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu	2016 Tempo wzrostu
1. Realny PKB (mld PLN)	B1*g	1318,0	1,9	1,5	2,5	3,8	4,3
2. Nominalny PKB (mld PLN)	B1*g	1595,3	4,4	3,0	4,8	6,3	6,9
Składowe realnego PKB							
3. Spożycie prywatne	P.3	790,2	0,8	1,1	2,1	3,2	3,5
4. Spożycie publiczne	P.3	219,6	0,0	0,9	0,0	-0,6	-0,1
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	280,8	-0,8	-0,7	4,4	7,8	9,2
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52 + P.53	14,7	1,1	1,1	1,6	2,0	2,3
7. Eksport towarów i usług	P.6	564,7	2,8	2,8	4,3	5,0	5,1
8. Import towarów i usług	P.7	553,4	-1,8	0,9	4,9	5,5	5,9
Wkład we wzrost PKB							
9. Finalny popyt krajowy			-0,2	0,8	2,7	4,0	4,6
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52 + P.53		-0,6	0,0	0,5	0,4	0,4
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11		2,0	0,8	-0,1	-0,2	-0,3

Tabela 9. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2012 Poziom	2012 Tempo wzrostu	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu	2016 Tempo wzrostu
1. Deflator PKB			2,5	1,5	2,2	2,5	2,5
2. Deflator spożycia prywatnego			3,6	1,6	2,4	2,5	2,5
3. HICP			3,7	1,6	2,4	2,5	2,5
4 Deflator spożycia publicznego			3,7	1,6	2,4	2,5	2,5
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe			1,0	2,1	3,5	2,4	2,7
6. Deflator eksportu towarów i usług			4,0	-0,8	2,1	1,5	2,0
7. Deflator importu towarów i usług			5,5	0,0	3,2	1,6	2,1

Tabela 10. Rynek pracy

	Kod ESA	2012 Poziom	2012 Tempo wzrostu	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu	2016 Tempo wzrostu
1. Pracujący (tys. osób)*		15591	0,2	-0,3	0,0	0,6	0,6
2. Pracujący (liczba godzin)**							
3. Stopa bezrobocia (%)***		10,1	10,1	10,8	11,0	10,6	10,3
4. Wydajność pracy (tys. osób)****		84,5	1,7	1,7	2,5	3,1	3,6
5. Wydajność pracy (liczba godzin)*****		-	-	-	-	-	-
6. Koszty pracy (mld PLN)	D.1	574,2	3,5	2,4	3,4	5,3	5,8
7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)		47,5	2,7	2,2	3,2	4,7	5,2

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

** Według definicji z rachunków narodowych.

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

**** Realny PKB na jednego pracującego.

***** Realny PKB na godzinę pracy.

Tabela 11. Salda sektorów instytucjonalnych

% PKB	Kod ESA	2012	2013	2014	2015	2016
1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata	B.9	1,3	0,2	1,1	2,4	3,8
w tym:		0,1	-0,3	0,3	0,6	0,9
- saldo towarów i usług						
- saldo dochodów pierwotnych i transferów		3,4	3,0	3,0	3,3	3,6
- rachunek kapitałowy		-2,2	-2,5	-2,3	-1,5	-0,7
2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego	B.9	2,6	3,3	2,2	0,3	-2,2
3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-3,9	-3,5	-3,3	-2,7	-1,6
4. Różnice statystyczne		-	-	-	-	-

Tabela 12. Podstawowe założenia egzogeniczne

	2012	2013	2014	2015	2016
Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)	4,9	3,2	2,6	2,6	2,8
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	5,0	3,6	3,1	3,0	3,3
Nominalny efektywny kurs walutowy	1,6	-1,0	-3,5	-3,7	-3,9
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	4,19	4,15	4,00	3,85	3,70
Wzrost światowego PKB bez UE*	3,9	4,0	4,5	-	-
Wzrost PKB w UE*	-0,3	0,1	1,6	-	-
Wzrost rynków eksportowych**	-0,1	1,5	4,6	4,8	4,8
Wzrost wolumenu światowego importu bez UE*	3,8	4,4	6,1	-	-
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)*	111,8	113,7	106,4	-	-

* Źródło: Komisja Europejska, *European Economic Forecast. Winter 2013*, luty 2013.

** Jako indikator rynków eksportowych - import UE.

Tabela 13. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2012 mld PLN	2012 % PKB	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-62,7	-3,9	-3,5	-3,3	-2,7	-1,6
2. Podsektor centralny	S.1311	-61,5	-3,9	-3,4	-3,4	-3,0	-1,9
3. Podsektor federalny	S.1312						
4. Podsektor lokalny	S.1313	-4,5	-0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	3,4	0,2	-0,3	-0,2	0,0	0,0
Sektor instytucji rządowych i samorządowych							
6. Dochody ogółem	TR	612,3	38,4	37,8	37,2	36,2	35,6
7. Wydatki ogółem	TE	675,0	42,3	41,3	40,5	38,9	37,2
8. Wynik	EDPB.9	-62,7	-3,9	-3,5	-3,3	-2,7	-1,6
9. Odsetki	EDP D.41	45,3	2,8	2,7	2,4	2,2	2,1
10. Wynik pierwotny		-17,4	-1,1	-0,8	-0,9	-0,5	0,5
11. Działania jednorazowe i tymczasowe		0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych							
12. Podatki ogółem (=12a+12b+12c)		321,1	20,1	19,7	19,7	19,5	19,4
12a. Od produkcji i importu	D.2	205,6	12,9	12,8	12,8	12,6	12,3
12b. Od dochodów, majątku	D.5	115,2	7,2	6,9	6,9	6,9	7,0
12c. Od kapitału	D.91	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	196,1	12,3	12,2	12,0	11,8	11,7
14. Dochody z własności	D.4	21,6	1,4	1,2	1,0	0,8	0,9
15. Pozostałe		73,5	4,6	4,8	4,5	4,1	3,6
16. Dochody ogółem	TR	612,3	38,4	37,8	37,2	36,2	35,6
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		515,3	32,3	31,8	31,5	31,2	30,9
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	243,2	15,2	15,2	14,8	14,1	13,5
17a. Koszty pracy	D.1	154,1	9,7	9,7	9,5	9,1	8,6
17b. Zużycie pośrednie	P.2	89,2	5,6	5,5	5,3	5,0	4,8
18. Transfery socjalne		261,0	16,4	16,4	16,2	15,9	15,5
Z tego zasiłki dla bezrobotnych		4,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	34,7	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	226,3	14,2	14,3	14,1	13,7	13,4
19. Odsetki	EDP D.41	45,3	2,8	2,7	2,4	2,2	2,1
20. Subsydia	D.3	5,9	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	73,8	4,6	3,8	3,5	3,3	2,8
22. Transfery kapitałowe	D.9	10,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6

	Kod ESA	2012 mld PLN	2012 % PKB	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB
23. Pozostałe		34,9	2,2	2,3	2,6	2,4	2,3
24. Wydatki ogółem	TE	675,0	42,3	41,3	40,5	38,9	37,2
p.m. spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	285,0	17,9	17,8	17,4	16,7	16,0

Tabela 14. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu

	2012 Poziom	2012 % PKB	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB
1. Dochody ogółem przy niezmienionej polityce rządu	612,3	37,0	37,5	37,2	36,3	35,4
2. Wydatki ogółem przy niezmienionej polityce rządu	-	-	-	-	-	-

Tabela 15. Wydatki wyłączone z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*)

	2012 Poziom	2012 % PKB	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB	2016 % PKB
1. Wydatki na programy UE całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	24,3	1,5	1,6	1,5	1,1	0,7
2. Cykliczne wydatki związane ze świadczeniami dla bezrobotnych	6,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
3. Efekt zmian systemowych w zakresie dochodów	21,8	1,4	0,3	0,0	-0,2	0,2
4. Zwiększenie dochodów z bezpośrednim przeznaczeniem na sfinansowanie konkretnych wydatków		-	-	-	-	-