



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROGRAM KONWERCENCJI
AKTUALIZACJA 2006

Warszawa, listopad 2006 r.

SPIS TREŚCI

| | |
|---|----|
| Wstęp..... | 5 |
| I. Ogólne założenia i cele polityki makroekonomicznej | 6 |
| II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza | 7 |
| II.1. Gospodarka światowa | 7 |
| II.2. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca..... | 7 |
| II.3. Scenariusz średniookresowy | 11 |
| Tempo wzrostu gospodarczego | 11 |
| Otoczenie zewnętrzne, eksport i import | 13 |
| Rynek pracy..... | 13 |
| Inflacja, stopy procentowe i kurs walutowy..... | 14 |
| II.4. Porównanie prognozy Komisji Europejskiej i prognozy krajowej | 15 |
| II.5. Skutki wdrażania reform strukturalnych dla wzrostu gospodarczego..... | 16 |
| III. Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych i poziom długu | 18 |
| III.1. Strategia oraz cele średniookresowe rządu | 18 |
| III.2. Średniookresowy cel budżetowy..... | 18 |
| III.3. Sytuacja bieżąca i implikacje dla kolejnego budżetu..... | 18 |
| III.4. Wynik strukturalny..... | 20 |
| III.5. Poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych | 21 |
| III.6. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych..... | 22 |
| IV. Porównanie z poprzednią aktualizacją programu oraz analiza wrażliwości | 23 |
| IV.1. Porównanie z poprzednią aktualizacją programu..... | 23 |
| IV.2. Czynniki ryzyka | 27 |
| Specyficzne dla Polski czynniki ryzyka..... | 29 |
| V. Jakość finansów publicznych | 32 |
| V.1. Strategia..... | 32 |
| V.2. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych..... | 33 |
| V.3. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych | 36 |
| VI. Stabilność finansów publicznych w długim okresie | 39 |
| VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych | 41 |
| VII.1. Narodowe reguły budżetowe | 41 |
| VII.2. Statystyka z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych | 41 |
| VII.3. Inne rozwiązania instytucjonalne | 42 |
| Aneks statystyczny..... | 44 |

SPIS TABLIC

| | |
|--|----|
| Tab. 1. Porównanie prognoz Komisji Europejskiej i Ministerstwa Finansów na lata 2006-08 ^{a)} | 15 |
| Tab. 2. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB) | 19 |
| Tab. 4. Wynik strukturalny sektora (% PKB) | 21 |
| Tab. 5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB) - determinanty relacji dług/ PKB | 21 |
| Tab. 6. Koszty netto reformy emerytalnej i zadłużenie będące wynikiem reformy emerytalnej (% PKB) | 22 |
| Tab. 7. Różnice w porównaniu z aktualizacją Programu konwergencji 2005 (% PKB) | 24 |
| Tab. 9. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych | 33 |
| Tab. 10. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych w przypadku, jeśli OFE klasyfikowane są poza sektorem | 33 |
| Tab. 11. Wydatki według funkcji (COFOG) (% PKB) | 34 |
| Tab. 12. Długookresowa stabilność finansów publicznych | 40 |
| Tab. 13. Wzrost gospodarczy | 44 |
| Tab. 14. Rynek pracy | 45 |
| Tab. 15. Procesy inflacyjne | 45 |
| Tab. 16. Salda według sektorów | 46 |
| Tab. 17. Założenia dotyczące gospodarki światowej | 46 |
| Tab. 18. Podstawowe zbiorcze dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych | 47 |
| Tab. 19. Wpływ Krajowego Programu Reform na finanse publiczne | 48 |

SPIS WYKRESÓW

| | |
|---|----|
| Wyk. 1. PKB potencjalny | 8 |
| Wyk. 2. Wkład we wzrost PKB | 9 |
| Wyk. 3. Luka produktowa w latach 1998-2009 | 11 |
| Wyk. 4. Realne tempo wzrostu PKB oraz wkład popytu krajowego i eksportu netto | 12 |
| Wyk. 5. Rynek pracy według BAEL (15 lat i więcej) w latach 2001-09 | 14 |
| Wyk. 6. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych | 19 |
| Wyk. 7. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2002-06 | 20 |
| Wyk. 8. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu konwergencji</i> (OFE w sektorze) | 25 |
| Wyk. 9. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu konwergencji</i> (OFE poza sektorem) | 25 |
| Wyk. 10. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu konwergencji</i> (OFE w sektorze) | 26 |
| Wyk. 11. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu konwergencji</i> (OFE poza sektorem) | 26 |
| Wyk. 12. Wpływ zmiany PKB, stóp procentowych i kursu walutowego na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych | 28 |
| Wyk. 13. Wpływ zmiany PKB, stóp procentowych i kursu walutowego na dług instytucji rządowych i samorządowych | 28 |

WSTĘP

1. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. pozwoliło na przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego dzięki m.in. otwarciu rynku Unii na polskie towary i usługi, znacznemu zwiększeniu środków pomocowych, objęciu kraju Wspólną Polityką Rolną i poprawie wiarygodności kraju wśród inwestorów zagranicznych. Korzyściami wynikającym z członkostwa w Unii towarzyszą jednak także obowiązki. Jednym z zadań Polski jako państwa członkowskiego UE stał się udział w koordynacji polityk gospodarczych. Polega on przede wszystkim na realizowaniu tzw. *Ogólnych Wytocznych Polityki Gospodarczej* zawierających generalne (dla całej Unii i wszystkich jej członków) oraz szczegółowe (dla poszczególnych krajów) rekomendacje Rady Ecofin, które dotyczą polityki makroekonomicznej i strukturalnej. Sposób wdrażania rekomendacji makroekonomicznych, w tym głównie budżetowych, jest szczegółowo prezentowany w przedkładanych Komisji Europejskiej programach stabilności lub konwergencji. Programy te i ich coroczne aktualizacje podlegają opinii Rady Ecofin.

2. W opinii wydanej w dniu 14 marca br. Rada Ecofin stwierdziła, że *Program Konwergencji – Aktualizacja 2005* zakłada pewien postęp w ograniczaniu nadmiernego deficytu, ale nie zapewnia jego skutecznej korekty w 2007 r. W dniu 28 listopada br. Rada Ecofin przyjęła decyzję stwierdzającą, na mocy art. 104 ust. 8 TWE¹, nieskuteczność działań Polski w reakcji na rekomendacje Rady z 2004 r. Z drugiej strony, należy pamiętać, że prowadzenie polityki budżetowej w Polsce jest szczególnie trudne ze względu na istotne cechy sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju, wśród których najważniejszymi wydają się:

- sytuacja demograficzna – na przełom wieku przypadł początek okresu wejścia na rynek pracy szczególnie licznych roczników wyżu demograficznego;
- poziom aktywności zawodowej – początek lat 90. (okres transformacji ustrojowo-systemowej) przyniósł lawinowy wzrost liczby emerytów i rencistów wraz z zaniżeniem typowego wieku przechodzenia na emeryturę; przyczyniło się to do istotnego zwiększenia udziału ludności biernej zawodowo w grupie osób w wieku produkcyjnym;
- tendencja do zwiększania poziomu produktu krajowego głównie poprzez wzrost wydajności realizowany w przemyśle i budownictwie, z mniejszym naciskiem na tworzenie optymalnych warunków dla rozwoju sektora usług;
- reforma emerytalna – wprowadzenie reformy w roku 1999 dało podwaliny do znaczącej poprawy sytuacji fiskalnej w długim okresie, przyniosło jednak istotne zwiększenie bieżących obciążeń dla budżetu państwa.

Mimo to w niniejszym dokumencie prezentujemy ocenę sytuacji sektora instytucji rządowych i samorządowych, która dzięki podejmowanym działaniom rządu i dobrej sytuacji makroekonomicznej, pozwala na oczekiwanie zakończenia procedury nadmiernego deficytu tak szybko, jak dane statystyczne potwierdzą tę ocenę. W kolejnych latach kontynuowana będzie redukcja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, pozwalając jednocześnie na dalsze uelastycznienie gospodarki, przede wszystkim poprzez znaczące redukcje kosztów pracy. Realizacja tego celu obarczona jest jednak ryzykiem, w szczególności o charakterze politycznym i makroekonomicznym.

3. Jesteśmy zobowiązani, z własnej woli (Polska przez lata przygotowywała się do członkostwa w UE) i we własnym interesie, do realizowania polityki uzdrawiania finansów publicznych. Rok 2007 będzie kolejnym rokiem realizowania tego celu.

4. Niniejszy dokument został zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. i odzwierciedla stan wiedzy o gospodarce i działaniach rządu na ten dzień. Dokument będzie przedmiotem dyskusji komisji sejmowych i senackich.

¹ TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

I. OGÓLNE ZAŁOŻENIA I CELE POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ

1. Polityka makroekonomiczna stawia sobie za cel rozwiązanie najpoważniejszych problemów ekonomiczno-społecznych przy jednoczesnym zachowaniu szczególnej ostrożności w kształtowaniu finansów publicznych.
2. Najważniejszym wyzwaniem jawi się znaczący wzrost poziomu zatrudnienia. Musi być on na tyle duży, by pozwolić na jednoczesne zmniejszenie poziomu bezrobocia oraz zaabsorbowanie przez rynek pracy przynajmniej części osób z grupy biernych zawodowo. W zakresie absorbowania osób biernych zawodowo ważnym jest tak oddziaływanie na grupę osób młodych (tak by jak najefektywniej zredukować napięcia społeczne związane z trudnym startem młodzieży w życie zawodowe), jak i osób starszych korzystających częstokroć przedwcześnie z systemu emerytalnego czy rentowego. Wyrażna poprawa wskaźnika zatrudnienia jest warunkiem koniecznym i poprzedzającym nieodzowne zmiany prowadzące do obniżenia wielkości narzutów na pracę (klina podatkowego) oraz zmniejszenia obciążeń fiskalnych w zakresie podatku dochodowego; zarazem jest też ona celem tych zmian.
3. Szczególne znaczenie ma tu zapewnienie optymalnych warunków dla rozwoju sektora usług nakierowanego na zaspokajanie potrzeb tak klientów krajowych (głównie gospodarstw domowych), jak i klientów zagranicznych. Rozwój sektora usług ma najbardziej istotne znaczenie dla wzrostu zatrudnienia, w dodatku może być on realizowany bez szczególnie wygórowanych nakładów kapitałowych.
4. Niemniej istotne jest niwelowanie różnic w poziomie produktu krajowego brutto na głowę mieszkańca między Polską i najwyżej rozwiniętymi państwami Unii. Szczególne znaczenie ma tu tak poprawa produktywności w poszczególnych działach gospodarki jak i powiększanie bazy wytwórczej. Istotne jest też odnalezienie odpowiedniego dla Polski miejsca w gospodarce podlegającej procesom globalizacji. Obiecującym wydaje się tu szersze wejście na rynek usług oraz stworzenie dobrych warunków dla wytwórców globalnych do plasowania inwestycji w Polsce. Wzrost zamożności gospodarstw domowych pozwolić powinien na systematyczne utrzymywanie na dobrym poziomie koniunktury i popytu wewnętrznego w zakresie konsumpcji ludności i inwestycji przedsiębiorstw.
5. Rozwiązywanie problemów musi jednak następować przy zachowaniu wymagań związanych z koniecznością zachowania szczególnej ostrożności w prowadzeniu polityki fiskalnej – w tym dotrzymania norm dotyczących deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jest to wyzwanie szczególnie trudne w sytuacji, kiedy finanse państwa muszą zmierzyć się z koniecznością systematycznego wzrostu środków na współfinansowanie projektów unijnych oraz rosnącymi kosztami wprowadzanej reformy emerytalnej.
6. Świadomość istnienia silnych i pozytywnych zależności między dostosowaniem fiskalnym a wzrostem gospodarczym, szczególnie w krajach transformujących się, motywuje Rząd do uporządkowania finansów publicznych w następnych latach. Innym czynnikiem motywującym jest potrzeba osiągnięcia, zgodnie z wymogami zreformowanego Paktu Stabilności i Wzrostu, tzw. średniookresowego celu budżetowego. Lata objęte niniejszą aktualizacją powinny spowodować, że sytuacja finansów publicznych będzie optymalnie ukształtowana z punktu widzenia stabilności makroekonomicznej, wzrostu gospodarczego, a także zobowiązań zewnętrznych.

II. OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI GOSPODARCZEJ I PROGNOZA

II.1. GOSPODARKA ŚWIATOWA

1. Tempo wzrostu światowego PKB w I połowie 2006 r. okazało się zaskakująco silne, pomimo wysokich cen surowców naturalnych (zwłaszcza ropy naftowej i metali) oraz mniej ekspansywnej polityki pieniężnej. Bieżące dane sugerują, że te korzystne tendencje są kontynuowane w II połowie roku. Do wiosny br. gospodarka USA była znaczącą siłą napędową gospodarki światowej, jednak od tego czasu jej dynamika, zgodnie z oczekiwaniami, obniżyła się, co w głównej mierze można przypisać zakończeniu „boomu” na rynku nieruchomości oraz wysokim cenom ropy. Do pewnego stopnia spowolnienie dynamiki PKB w USA zostało zrównoważone przyspieszeniem tempa ekspansji gospodarczej w krajach UE, a także utrzymaniem bardzo dobrej koniunktury w azjatyckich krajach rozwijających się, tj. Chinach i Indiach. Szacuje się, że w 2006 r. tempo wzrostu światowego PKB przekroczy 5% i będzie wyższe od wcześniejszych prognoz.

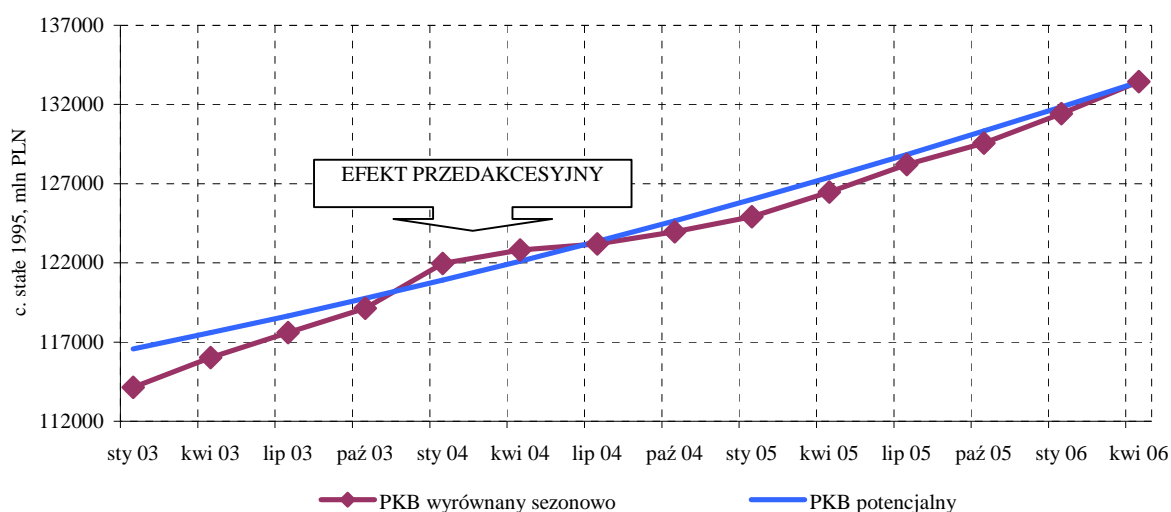
2. Przewiduje się, że perspektywy dla gospodarki światowej w latach 2007-09 pozostaną stosunkowo korzystne. Wprawdzie tempo wzrostu światowego PKB obniży się do poziomu nieco powyżej 4,5%, pozostanie jednak silne w perspektywie historycznej. Należy jednak podkreślić, że w bilansie czynników ryzyka związanych z przewidywanym rozwojem sytuacji gospodarczej na świecie czynniki negatywne przeważają nad pozytywnymi. Głównym zagrożeniem jest większe od zakładanego spowolnienie tempa wzrostu PKB w USA w efekcie gwałtowniejszego pogorszenia koniunktury na rynku nieruchomości w tym kraju. W dalszym ciągu na wysokim poziomie utrzymuje się nierównowaga na rachunkach obrotów bieżących w skali globalnej, co może być przyczyną gwałtownego zaostrzenia warunków panujących na rynkach finansowych. Istnieje również obawa co do ponownego wzrostu cen ropy, biorąc pod uwagę niski poziom wolnych mocy wytwórczych w produkcji i rafinacji tego surowca. Czynnikiem ryzyka jest również to w jakim stopniu uda się utrwalić ekspansję gospodarczą w strefie euro i Japonii poprzez zwiększenie popytu krajowego (zwłaszcza konsumpcyjnego) i tym samym redukcję nadmiernej zależności od eksportu i wrażliwości na pogorszenie koniunktury w gospodarce światowej.

3. Zakłada się, że sytuacja gospodarcza u naszych głównych partnerów handlowych w horyzoncie prognozy będzie sprzyjała dalszej ekspansji eksportowej Polski. Ocenia się jednak, że otoczenie zewnętrzne Polski w latach 2007-09 będzie mniej korzystne niż w br., m.in. w efekcie niższej dynamiki PKB w UE. Prognozuje się, że średnie ważone tempo wzrostu wolumenu importu partnerów handlowych Polski w latach 2007-09 wyniesie przeciętnie ok. 7%, wobec ponad 9% w okresie 2004-2006.

II.2. CYKL KONIUNKTURALNY I SYTUACJA BIEŻĄCA

4. Polska gospodarka jest obecnie w fazie wysokiego wzrostu gospodarczego utrzymując jednak stabilną i niską inflację oraz zachowując bezpieczną pozycję zewnętrzną. W I półroczu br. realne tempo wzrostu PKB wyniosło 5,3% w ujęciu rocznym w porównaniu z 2,7% wzrostem w analogicznym okresie roku poprzedniego i potencjalnym tempem wzrostu na poziomie ok. 4,8%. Źródła wzrostu gospodarczego (ożywienie popytu inwestycyjnego, stabilny wysoki wzrost konsumpcji i dynamicznie rosnący eksport) wskazują, że obecnie obserwowane tendencje w gospodarce mają charakter trwały.

Wyk. 1. PKB potencjalny



5. W 2005 r. głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego był eksport (wkład we wzrost PKB na poziomie 3,0 pkt. proc.). Od IV kw. ubiegłego roku rolę motoru napędowego gospodarki zaczął przejmować popyt krajowy. W II kw. 2006 r. kontrybucja eksportu we wzrost PKB wyniosła 4,9 pkt. proc., a popytu krajowego 4,8 pkt. proc. Obserwowane ożywienie popytu krajowego związane jest z wyraźnym przyspieszeniem popytu konsumpcyjnego, jak i długo oczekiwany boom inwestycyjny.

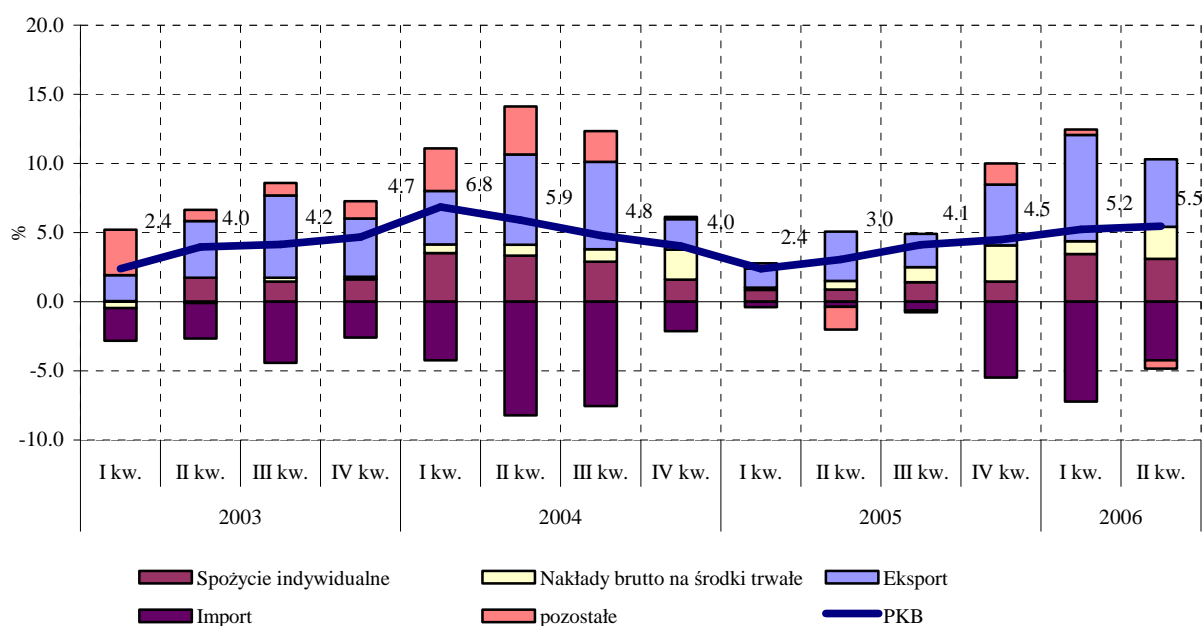
6. Zgodnie z danymi GUS spożycie ogółem w I półroczu 2006 r. wzrosło realnie o 4,6%, na co złożył się 5,0% wzrost spożycia indywidualnego gospodarstw domowych i 3,0% wzrost spożycia zbiorowego. W rezultacie kontrybucja we wzrost PKB ze strony spożycia ogółem wyniosła w tym okresie 3,9 pkt. proc. (3,3 pkt. proc. spożycie indywidualne i 0,6 pkt. proc. spożycie zbiorowe). Dla porównania, w I półroczu 2005 r. spożycie ogółem wzrosło realnie o 2,0%, co dało 1,7 pkt. proc. wkładu we wzrost gospodarczy. Wysoki wzrost spożycia związany jest z wyraźną poprawą sytuacji na rynku pracy. Od I kw. 2005 r. obserwuje się w Polsce wzrost zatrudnienia oraz wzrost wynagrodzeń związany z rosnącą wydajnością pracy. W I półroczu br. nominalny funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej zwiększył się o 6,7% przy wzroście CPI na poziomie 0,7%, przy 1,4% wzroście jednostkowych kosztów pracy. Należy zaznaczyć, że wzrost tej ostatniej kategorii ekonomicznej w skali gospodarki narodowej wynikał głównie ze wzrostu jednostkowych kosztów pracy w sektorze usług rynkowych i sektorze usług nierynkowych. W przemyśle koszty pracy spadły o 0,4%, co biorąc pod uwagę duży udział produktów tego sektora w koszyku CPI, sprawia, że presja inflacyjna związana ze wzrostem wynagrodzeń nie jest duża.

7. Optymistyczne z punktu widzenia przyszłego wzrostu gospodarczego jest wyraźne ożywienie procesów inwestycyjnych. Zgodnie z danymi GUS w I półroczu 2006 r. nakłady brutto na środki trwałe wzrosły realnie o 11,8%. Ostatni raz gospodarka polska notowała dwucyfrowy wzrost inwestycji w II półroczu 1998 r. Przyspieszenie inwestycyjne związane jest z kilkoma czynnikami. Do najważniejszych należy zaliczyć rosnący stopień absorpcji funduszy unijnych, bardzo dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw oraz poprawę oceny przez przedsiębiorców perspektyw rozwoju gospodarczego w kolejnych latach. Wartość płatności dokonanych z kont programowych w ramach programów operacyjnych oraz IW EQUAL i INTERREG IIIA (czyli środki w większości przeznaczone na współfinansowanie projektów inwestycyjnych) w okresie styczeń-czerwiec 2006 r. przyrastała średnio

miesięcznie o 1,5 pkt. proc.² Dla porównania, w okresie wrzesień-grudzień 2005 r. średni przyrost płatności wyniósł 1,0 pkt. proc. Warto dodać, że przyrost płatności wyraźnie przyspiesza i we wrześniu br. wyniósł 2,6 pkt. proc. W okresie pierwszych trzech kwartałów 2006 r. przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 49 osób zwiększyły swoje przychody z całokształtu działalności o 14% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, przy jednoczesnej poprawie rentowności obrotu netto o 0,5 pkt. proc. Obserwuje się też wyraźny wzrost zapotrzebowania na kredyt ze strony przedsiębiorstw, przy czym ok. 80% z nich jako powód rosnących potrzeb pożyczkowych podaje finansowanie środków trwałych, zapasów i kapitału obrotowego. W II półroczu 2005 r. taki powód podawało tylko ok. 50% przedsiębiorstw. Powyższe tendencje pozwalają oczekiwać dalszego przyspieszenia inwestycji w kolejnych kwartałach.

8. Bardzo dobre wyniki notuje też eksport. W I półroczu 2006 r. realny wzrost tej kategorii ekonomicznej wyniósł 17,0%, co dało 6,3 pkt. proc. wkładu we wzrost PKB. Dla porównania, w I półroczu 2005 r. było to odpowiednio 6,7% i 2,5 pkt. proc. Dobre wyniki eksportu związane są z wysoką konkurencyjnością polskich przedsiębiorstw wspieraną przez umiarkowaną na tle innych krajów regionu aprecjacją waluty (do końca III kw. br. złoty umocnił się w stosunku do 2000 r. o 7,1%, przy średniej aprecjacji walut Czech, Węgier i Słowacji na poziomie ok. 30%). Dynamicznemu eksportowi towarzyszy rosnący import. Realne tempo wzrostu importu w I połowie 2006 r. wyniosło 15,4% w porównaniu z 1,0% wzrostem tej kategorii ekonomicznej w analogicznym okresie roku poprzedniego. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB zmniejszył się z 2,1 pkt. proc. w I półroczu 2005 r. do 0,6 pkt. proc. w I półroczu roku bieżącego.

Wyk. 2. Wkład we wzrost PKB



9. Umocnianie się tendencji wzrostowych w gospodarce znalazło odzwierciedlenie w poprawie sytuacji na rynku pracy. Od początku bieżącego roku obserwuje się systematyczne przyspieszenie tempa wzrostu zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw, co wskazuje na kontynuację tendencji zapoczątkowanych w roku 2005. W październiku br.

² Na podstawie „Informacji o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej za okres od 1 do 30 września 2006 r.” – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

dynamika przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw wyniosła 3,6%, co oznacza najwyższy przyrost zatrudnienia od początku lat 90-tych (2,8% w okresie I–X). Dane dotyczące kształtowania się przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w br. również napawają optymizmem. W I półroczu br. zanotowano wysoki wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej³ (w skali roku przeciętne zatrudnienie wzrosło o 1,9%, tj. o około 141 tys. osób), przy czym szczególnie dobre wyniki dotyczą liczby zatrudnionych w sekcjach: przetwórstwo przemysłowe oraz handel i naprawy. Przyrost zatrudnienia w tych dwóch sekcjach stanowi około 70% wzrostu w gospodarce narodowej. Obserwowanemu przyspieszeniu tempa wzrostu popytu na pracę⁴ towarzyszy znaczny spadek bezrobocia. Od początku roku liczba bezrobotnych obniżyła się o 471,4 tys. osób (tj. o 17,0%), a roczny spadek na koniec października br. wyniósł 410,5 tys. osób (tj. 15,1%). Stopa bezrobocia na koniec października br. wyniosła 14,9%, tj. o 2,7 pkt. proc. mniej niż na koniec 2005 r. Szacuje się, że liczba zarejestrowanych bezrobotnych wyniesie na koniec 2006 r. około 2,37 mln osób (tj. o 402 tys. osób i 14,5% mniej niż na koniec 2005 r.), przy równoczesnym wzroście przeciętnej liczby pracujących o 2,2% w stosunku do roku poprzedniego⁵, co przełoży się na spadek stopy bezrobocia do poziomu 15,2%⁶ na koniec 2006 r. wobec 17,6% na koniec 2005 r.

10. Po wzroście inflacji odnotowanym w 2004 r. (związanym przede wszystkim z czynnikami o charakterze przejściowym, takimi jak: wpływ akcesji do Unii Europejskiej, deprecjacja złotego, ograniczona podaż produktów rolnych w pierwszej połowie roku oraz wysoki wzrost cen ropy naftowej i innych surowców na rynkach światowych), w 2005 r. dynamika inflacji uległa wyraźnemu osłabieniu, spadając pod koniec roku znacznie poniżej dolnej granicy dopuszczalnego odchylenia od celu inflacyjnego ustalonego przez Radę Polityki Pieniężnej (cel inflacyjny wynosi 2,5% +/- 1 pkt. proc.).

11. W 2006 r. presja inflacyjna pozostaje pod kontrolą, m.in. w wyniku wciąż wysokiej stopy bezrobocia i dzięki wysokiej wydajności pracy w przemyśle, a roczna dynamika cen konsumpcyjnych nadal kształtuje się poniżej lub w okolicach dolnej granicy dopuszczalnego odchylenia od celu inflacyjnego. Niskie pozostają także miary inflacji bazowej. Polska należy obecnie do krajów o najniższej inflacji w Unii Europejskiej, a od marca br. inflacja w Polsce jest uwzględniana przy obliczaniu wartości referencyjnej kryterium inflacyjnego. Średnioroczny wzrost cen konsumpcyjnych w 2006 r. prognozowany jest na 1,4% (HICP).

12. Po czteromiesięcznej przerwie w cyklu redukcji stóp procentowych, Rada Polityki Pieniężnej w I kwartale 2006 r. dwukrotnie obniżyła podstawowe stopy procentowe NBP (łącznie o 0,5 pkt. proc.). W rezultacie tych decyzji stopa referencyjna spadła do najniższego w historii poziomu 4,0%. Redukcje stóp procentowych wiązały się ze spadkiem bieżącej inflacji oraz wzrostem prawdopodobieństwa jej ukształtowania się w I kwartale 2006 r. poniżej ścieżki przedstawionej w poprzednich projekcjach inflacji NBP. W kolejnych miesiącach Rada - uwzględniając perspektywy kształtowania się cen oraz wzmocnienie tendencji wzrostowych w polskiej gospodarce – utrzymała stopy procentowe NBP na niezmiennym poziomie. Na brak zmian parametrów polityki pieniężnej wpłynęły również

³ Bez jednostek małych, jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego.

⁴ Poprawę sytuacji na rynku pracy potwierdzają również dane BAEL. Liczba pracujących w wieku 15 lat i więcej według BAEL w I półroczu br. wyniosła 14,3 mln osób i była o około 3,7% wyższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

⁵ Według ESA'95, a według BAEL (15 lat i więcej) – 3,9%.

⁶ Stopa bezrobocia według BAEL (15 lat i więcej) przeciętnie w 2006 r. szacowana jest na 14,2%.

wyniki kolejnych projekcji inflacji wskazujące na szybszy od wcześniejszych przewidywań powrót inflacji do celu (2,5%).

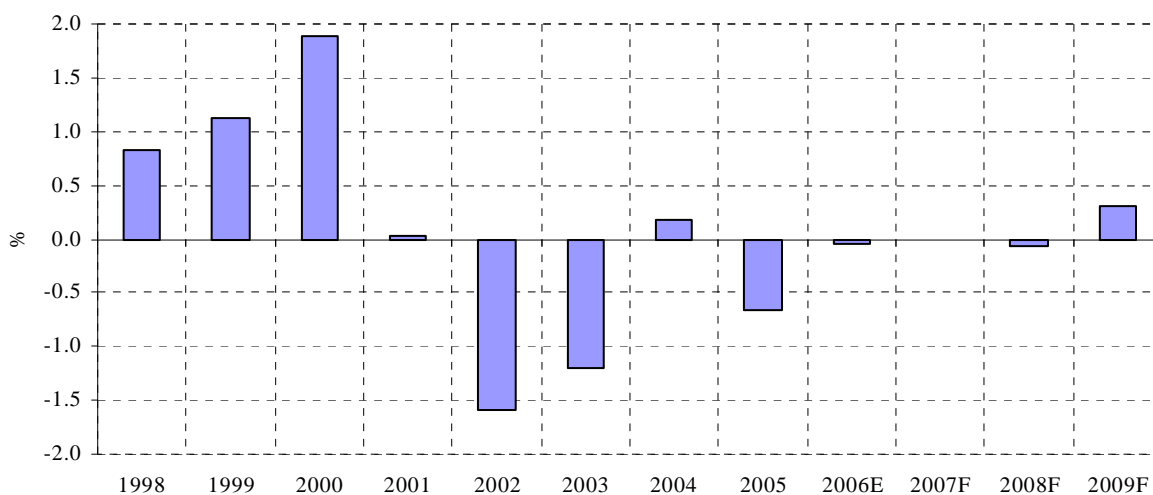
13. W okresie styczeń - październik 2006 r. kurs złotego charakteryzował się porównywalną do ubiegłorocznej zmiennością. Kształtowanie się kursu złotego w relacji do euro pozostawało głównie pod wpływem zmian w nastawieniu inwestorów zagranicznych do naszego regionu, będących pochodną fluktuacji oczekiwań na podwyżki stóp procentowych przez Fed i EBC. Jednocześnie wsparcie dla złotego w br. stanowiły silne fundamenty polskiej gospodarki. W rezultacie średnio w analizowanym okresie odnotowano nominalną efektywną aprecjację złotego (kurs ważony geograficzną strukturą polskiego eksportu), której skala wyniosła 2,7% w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku.

II.3. SCENARIUSZ ŚREDNIOOKRESOWY

Tempo wzrostu gospodarczego

14. Szacuje się, że potencjalne tempo wzrostu gospodarczego w Polsce wynosi obecnie ok. 4,8%, a do 2009 r. przyspieszy do ok. 5,1-5,2%. Przyspieszenie to związane jest z oczekiwaną poprawą sytuacji na rynku pracy i przewidywanym wzrostem nakładów inwestycyjnych w gospodarce. Prognozy dotyczące kształtowania się wzrostu PKB w okresie 2007-09 r., które wynoszą odpowiednio 5,1%, 5,1% i 5,6% wskazują, że luka produktowa w Polsce domknie się w 2009 r. Do tego okresu poziom produkcji potencjalnej będzie bliski produkcji rzeczywistej i nie należy oczekiwać presji inflacyjnej ze strony nierównowagi popytowo-podażowej.

Wyk. 3. Luka produktowa w latach 1998-2009



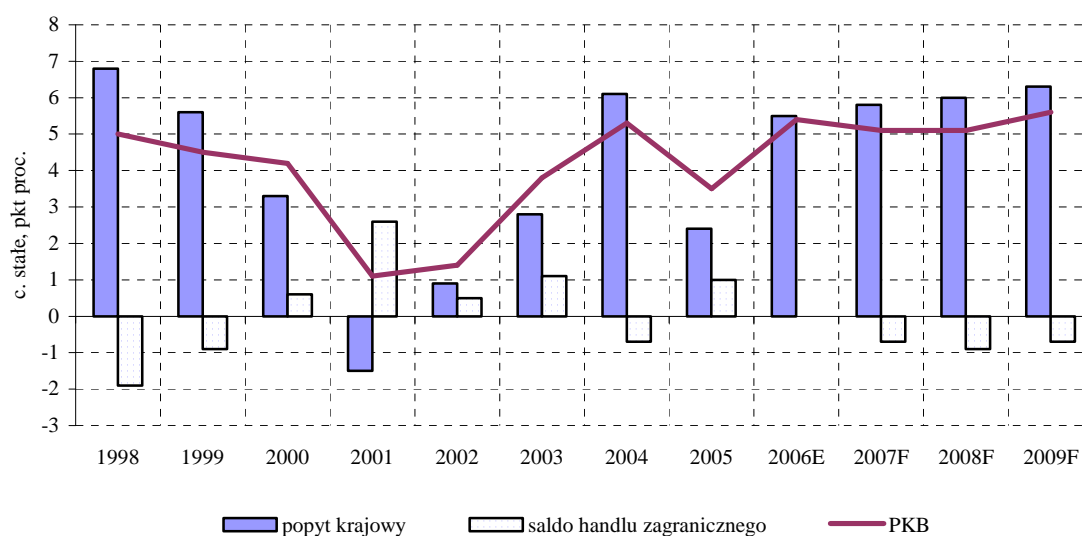
Popyt krajowy

15. Ocenia się, że w 2006 r. wkład eksportu netto we wzrost PKB będzie neutralny. Prognoza na lata 2007-09 przewiduje, że głównym czynnikiem decydującym o wzroście PKB w kolejnych latach będzie rosnący popyt krajowy, w nieco większym stopniu konsumpcyjny niż inwestycyjny, choć ten ostatni zaczyna odgrywać coraz większą rolę wraz z rosnącą absorpcją funduszy unijnych. Szacuje się, że w 2007 r. popyt krajowy wzrośnie realnie o 5,7% w porównaniu ze wzrostem o 5,4% w 2006 r., a w kolejnych dwóch latach jego wzrost wyniesie 5,9% (2008 r.) oraz 6,1% (2009 r.).

16. Czynnikiem wspierającym inwestycje w horyzoncie prognozy będzie w głównej mierze rosnące wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wykorzystanie funduszy unijnych w 2006 r. ulega systematycznej poprawie, m. in. dzięki wdrożeniu przez rząd Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004-06 (przyjętego przez RM w dniu 6 grudnia 2005 r.). Kontynuacja powyższego programu naprawczego wraz z wprowadzeniem uproszczeń we wdrażaniu programów operacyjnych oraz znowelizowanej ustawy Prawo zamówień publicznych umożliwi dalszą poprawę wykorzystania funduszy unijnych w kolejnych latach. Usprawnienie zarządzania projektami i zmiany w sferze rozliczeń ułatwią uczestnikom życia gospodarczego dostęp do kapitału o niskim koszcie pozyskania, co uczyni łatwiejszym i bardziej realnym realizację większego pakietu projektów inwestycyjnych. Przewiduje się, że w horyzoncie prognozy realne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe będzie wysokie i porównywalne z szacowanym na 2006 r. tempem wzrostu tej kategorii, wynosząc średnio ok. 11,7% w latach 2007-09. W efekcie udział inwestycji w PKB wzrośnie z 18,2% w 2005 r. do 23,6% w 2009 r.

17. W horyzoncie prognozy oczekuje się wysokiego tempa wzrostu spożycia gospodarstw domowych, które w latach 2007-09 wyniesie odpowiednio 4,0%, 4,7%, 5,6% w porównaniu z szacowanym na 2006 r. 4,8% tempem wzrostu tej kategorii. Wysokie w 2006 r. tempo wzrostu spożycia gospodarstw domowych, obok rosnącego funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, jest wynikiem przeprowadzonej w tym roku waloryzacji rent i emerytur oraz znaczących dopłat bezpośrednich dla gospodarstw indywidualnych w rolnictwie. Na tempo wzrostu spożycia gospodarstw domowych w latach 2007-09 oddziaływać będzie przede wszystkim stabilny, wysoki wzrost funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej i emerytur i rent, szacowany średnio na ok. 4,1% w ujęciu realnym. Przyspieszenie tempa wzrostu spożycia indywidualnego gospodarstw domowych w 2008 i 2009 r. będzie rezultatem planowanego w obu latach obniżenia stawki składki rentowej o 3 pkt. proc.; ponadto w 2009 r. rząd planuje dalsze zmniejszenie obciążeń podatkowych związanych ze zmianami stawek skali podatkowej podatku dochodowego osób fizycznych. W związku z powyższym, szacuje się, że tempo wzrostu dochodów do dyspozycji brutto gospodarstw domowych w horyzoncie prognozy będzie wysokie i wyniesie realnie średnio 4,5% w latach 2007-09.

Wyk. 4. Realne tempo wzrostu PKB oraz wkład popytu krajowego i eksportu netto



Otoczenie zewnętrzne, eksport i import

18. Prognozuje się, że w latach 2007-09 zmiany salda obrotów bieżących będą odzwierciedlały zmiany w poziomie salda towarów. Obecne ożywienie gospodarcze jest w głównej mierze wynikiem silnego wzrostu popytu krajowego, w tym inwestycji, co najprawdopodobniej przyczyni się do umiarkowanego pogłębienia deficytu towarowego w efekcie rosnącego importu (znacząca rola importu inwestycyjnego i zaopatrzeniowego dla nowych projektów, mniejsza zaś importu konsumpcyjnego). Po przejściowym spowolnieniu w roku 2007, w kolejnych okresach prognozy popyt zewnętrzny będzie kształtował się korzystnie, wspierając dalszy szybki wzrost eksportu i ograniczając tym samym negatywny wpływ wysokiego importu na poziom deficytu towarowego. Dodatkowo skala deficytu w wymianie towarowej z zagranicą będzie zredukowana dzięki rosnącej nadwyżce na rachunku usług.

19. Deficyt dochodów zagranicznych będzie się stabilizował na poziomie nieznacznie poniżej 9 mld EUR i będzie zdominowany przez dochody nierezydentów z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Oczekuje się utrzymania dalszego trendu wzrostowego nadwyżki salda transferów bieżących za sprawą wzrostu zarówno transferów rządowych, jak i transferów prywatnych do ok. 7 mld EUR w 2009 r. Wzrost rządowych transferów bieżących będzie wynikiem napływu funduszy z UE, podczas gdy wzrost transferów prywatnych będzie kształtowany poprzez przekazy zarobków z zagranicy.

20. Wzrost nierównowagi na rachunku obrotów bieżących w horyzoncie prognozy nie będzie stanowił zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej gospodarki, podobnie jak obecnie, gdyż niemal w całości będzie finansowany poprzez napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Oczekiwany jest również wzrost inwestycji portfelowych, a utrzymująca się nadwyżka bilansu płatniczego będzie sprzyjała dalszemu wzrostowi rezerw walutowych.

Rynek pracy

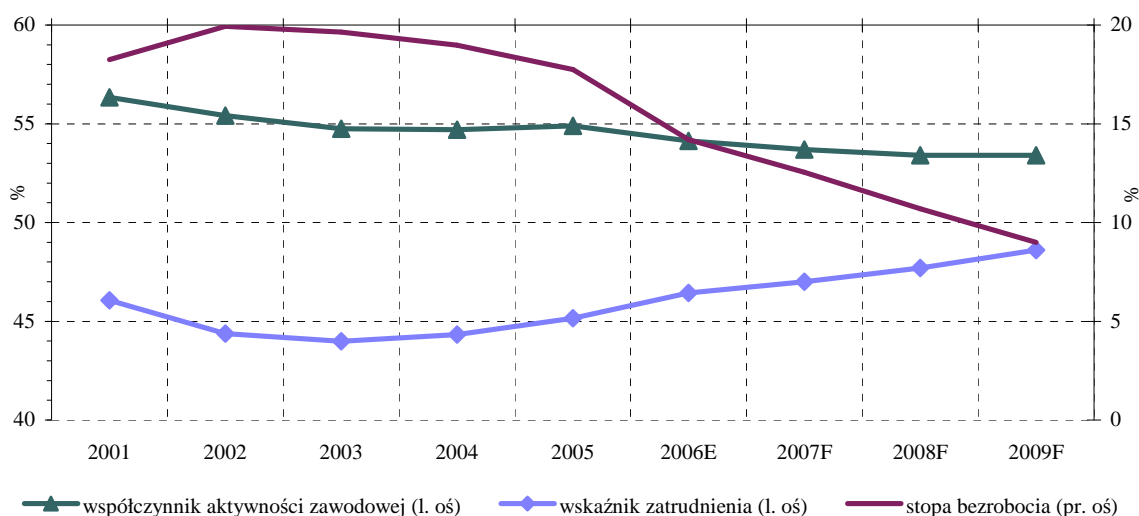
21. Powrót polskiej gospodarki na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego pozwoli na kontynuację wzrostowych tendencji w zatrudnieniu. Prozatrudnieniowemu wzrostowi gospodarczemu sprzyjać też będzie realizacja programów gospodarczych, w tym Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007-13. Planowane obniżenie klina podatkowego⁷ (na skutek obniżenia składki rentowej z 13% do 10% w 2008 r. i o kolejne 3 pkt. proc., tj. do 7% w 2009 r. oraz wprowadzenia dwóch stawek podatkowych z obniżoną stawką dla pierwszego przedziału dochodowego – do 18%) będzie dodatkowym impulsem pobudzającym popyt na pracę. Ponadto transfer płatności z UE do Polski skierowany także w dużej mierze na poprawę mobilności siły roboczej i elastyczności rynku pracy powinien zmniejszyć niedopasowania strukturalne popytu i podaży pracy i tym samym mieć pozytywny wpływ na rynek pracy. Prognozuje się, że w latach 2008-09 wystąpi znaczący wzrost popytu na pracę, co pozwoli na dalsze zmniejszanie bezrobocia. Na koniec 2009 r. stopa bezrobocia rejestrowanego kształtować się będzie na poziomie około 10,2%⁸, a wskaźnik zatrudnienia wzrośnie do około 54,0%⁹.

⁷ O 1,7 pkt. proc. w 2008 r. i kolejne 2,3 pkt. proc. w 2009 r. (zmiany w klinie podatkowym obliczono dla przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej).

⁸ Stopa bezrobocia według BAEL (15 lat i więcej) prognozowana jest na 9,0% przeciętnie w 2009 r.

⁹ Wskaźnik zatrudnienia według BAEL (15- 64 lata) prognozowany jest na 57,0% przeciętnie w 2009 r.

Wyk. 5. Rynek pracy według BAEL (15 lat i więcej) w latach 2001-09



Inflacja, stopy procentowe i kurs walutowy

22. W 2007 r. presja inflacyjna powinna być nadal ograniczona, chociaż roczna dynamika cen może być nieco większa niż w 2006 r. ze względu na utrzymującą się wysoką dynamikę popytu krajowego oraz z uwagi na czynniki techniczne powodujące wzrost inflacji pod koniec 2006 r. (wzrost wskaźnika rocznego w ostatnich dwóch miesiącach 2006 r. z uwagi na niską bazę statystyczną w analogicznym okresie 2005 r.). Stabilizacji inflacji na niskim poziomie będzie sprzyjać kształtowanie się kursu walutowego (wykazującego nieznaczną tendencję do aprecjacji) oraz uczestnictwo Polski we wspólnym rynku unijnym, co złagodzi ewentualne napięcia na rynku produktów rolnych. Średni wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2007 r. prognozowany jest na 2,1%.

23. W kolejnych latach celem polityki pieniężnej będzie dążenie do stabilizowania inflacji na poziomie celu inflacyjnego ustalonego przez Radę Polityki Pieniężnej, tj. na poziomie 2,5%.

24. Projekcja stóp procentowych NBP zakłada, że w latach 2007-09 polityka pieniężna będzie miała charakter akomodacyjny, a decyzje Rady Polityki Pieniężnej w zakresie wysokości kosztu pieniądza będą podejmowane w warunkach umacniania się tendencji wzrostowych w polskiej gospodarce i towarzyszącego im wzrostu presji inflacyjnej. W rezultacie, przewidywane zacieśnienie polityki pieniężnej w 2007 i 2008 r. powinno pozwolić na utrzymanie inflacji w ramach dopuszczalnych odchyłeń od celu w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej.

25. Projekcja kursu złotego zakłada utrzymanie się silnego złotego w stosunku do euro w latach 2007-09, przy jednoczesnym stopniowym zmniejszaniu jego zmienności. Wsparcie dla złotego w wymienionym wyżej okresie będą stanowiły silne fundamenty makroekonomiczne polskiej gospodarki oraz wzrost napływu kapitału do Polski.

II.4. PORÓWNANIE PROGNOZY KOMISJI EUROPEJSKIEJ I PROGNOZY KRAJOWEJ

26. Podstawowy scenariusz makroekonomiczny stanowiący bazę dla projekcji tendencji w sferze finansów publicznych jest zasadniczo zgodny z ostatnią prognozą¹⁰ Komisji Europejskiej. Różnice w prognozie tempa wzrostu gospodarczego są niewielkie. Zarówno strona polska, jak i Komisja Europejska przewidują, że w horyzoncie prognozy w coraz większym stopniu do wzrostu PKB będzie przyczyniał się popyt krajowy, a wkład eksportu netto, neutralny dla wzrostu w 2006 r., począwszy od 2007 r. będzie ujemny. Obie instytucje zakładają znaczące przyspieszenie tempa wzrostu inwestycji. Prognoza Komisji jest jednak bardziej pesymistyczna, co najprawdopodobniej wynika z faktu, że Komisja Europejska w niewystarczającym stopniu uwzględniła w swoich prognozach działania polskiego rządu ukierunkowane na poprawę absorpcji funduszy strukturalnych. Podjęte przez rząd działania w tym zakresie (omówione w pkt. 16) skutkują dynamicznie rosnącym z kwartału na kwartał tempem wzrostu nakładów brutto na środki trwałe, co pokazują dane za I półrocze 2006 r. Ponadto ocenia się, że Komisja Europejska nie doceniła wpływu systematycznej poprawy sytuacji na rynku pracy, wyrażającej się zarówno wzrostem wynagrodzeń, jak i zatrudnienia, na popyt konsumpcyjny polskich gospodarstw domowych. W horyzoncie prognozy popyt konsumpcyjny gospodarstw domowych będzie również, choć w mniejszym stopniu, stymulowany transferami zagranicznymi, co najprawdopodobniej także nie zostało uwzględnione w prognozach Komisji. Biorąc pod uwagę powyższe, przedstawiona przez Komisję Europejską prognoza tempa wzrostu konsumpcji prywatnej wydaje się zbyt pesymistyczna.

Tab. 1. Porównanie prognoz Komisji Europejskiej i Ministerstwa Finansów na lata 2006-08^{a)}

| | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| | KE | MF | KE | MF | KE | MF |
| PKB | 5,2 | 5,4 | 4,7 | 5,1 | 4,8 | 5,1 |
| konsumpcja prywatna | 4,6 | 4,8 | 3,9 | 4,0 | 3,6 | 4,6 |
| nakłady brutto na środki trwałe | 10,4 | 12,0 | 10,8 | 12,0 | 10,8 | 12,0 |
| eksport | 16,7 | 16,1 | 11,1 | 8,1 | 9,5 | 7,2 |
| import | 16,6 | 15,4 | 12,0 | 9,6 | 10,5 | 9,0 |
| Eksport netto ^{b)} | 0,0 | 0,0 | -0,5 | -0,7 | -0,6 | -0,9 |
| Stopa bezrobocia ^{c)} | 13,9 | 14,1 | 12,2 | 12,3 | 11,6 | 10,5 |
| Deflator PKB | 1,0 | 0,5 | 1,9 | 1,7 | 2,5 | 2,2 |
| HICP | 1,4 | 1,4 | 2,5 | 2,1 | 2,8 | 2,5 |
| Saldo handlowe ^{d)} | -1,3 | -1,1 | -2,0 | -2,1 | -2,6 | -3,1 |
| Saldo obrotów bieżących ^{d)} | -2,3 | -1,9 | -2,7 | -2,5 | -2,8 | -3,1 |

Źródło: Ministerstwo Finansów prognozy z 29 listopada 2006 r., Komisja Europejska prognozy z 6 listopada 2006 r.

a) zmiana w %, o ile nie zaznaczono inaczej; lata 2006-09 – prognoza

b) wkład w zmianę PKB

c) według definicji Eurostatu

d) w % PKB

¹⁰ *European Commission Autumn 2006 Economic Forecasts.*

II.5. SKUTKI WDRAŻANIA REFORM STRUKTURALNYCH DLA WZROSTU GOSPODARCZEGO

27. Działania rządu zmierzające do utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia w horyzoncie objętym aktualizacją *Programu* będą koncentrowały się na konsolidacji finansów publicznych i poprawie zarządzania finansami publicznymi, tworzeniu warunków do efektywnego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych, pobudzaniu przedsiębiorczości i innowacyjności przedsiębiorstw, promocji zatrudnienia oraz wspieraniu działań ograniczających bezrobocie.

28. Wysoki wzrost gospodarczy będzie sprzyjał usuwaniu barier rozwoju wynikających z negatywnych cech strukturalnych gospodarki oraz tworzeniu miejsc pracy. Równocześnie, działania rządu będą nakierowane na stymulowanie i utrwalanie tendencji rozwojowych, a więc tworzenie reguł prowadzenia działalności gospodarczej, które obniżą koszty funkcjonowania firm oraz przyczynią się do likwidacji zbędnych obciążeń biurokratycznych i administracyjnych. Sprzyjać będą również wzmocnieniu konkurencyjności gospodarki.

29. *Krajowy Program Reform na lata 2005-2008* (KPR), przyjęty przez Radę Ministrów w grudniu 2005 r. zawiera działania rządu zmierzające do realizacji celów Strategii Lizbońskiej. Zgodnie z KPR, podstawowym celem prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej jest utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Dokument zawiera również sześć priorytetów, których realizacja ma zapewnić osiągnięcie założonego celu. Ich osiągnięciu mają służyć działania instytucjonalno-organizacyjne i legislacyjne ukierunkowane na:

- poprawę stanu finansów publicznych i zarządzania nimi, tj. m.in. racjonalizacja wydatków publicznych na administrację oraz zwiększenie kontroli nad środkami publicznymi, decentralizacja wydatków publicznych, wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego,
- rozwój przedsiębiorczości, tj. tworzenie lepszych warunków dla powstawania nowych firm i sprzyjającego środowiska instytucjonalnego prowadzenia działalności gospodarczej oraz na rzecz sprawnej administracji, jak i ułatwienia w dostępie przedsiębiorców do kapitału,
- wzrost innowacyjności przedsiębiorstw, tj. tworzenie zachęt dla przedsiębiorców do przeznaczania większych środków na badania i innowacje oraz zachęt do transferu technologii do firm, znaczące podniesienie wydatków na badania i rozwój, w szczególności przez sektor prywatny, wspieranie sfery badawczo-rozwojowej,
- rozwój i modernizację podstawowej infrastruktury (głównie drogowej, kolejowej, mieszkaniowej, energetycznej), przy wykorzystaniu m.in. ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jako skutecznego środka pozyskiwania kapitału prywatnego na realizację zadań publicznych,
- tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszenie bezrobocia, tj. obniżenie obciążeń nakładanych na pracowników o najniższych dochodach, aktywizację osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych,
- poprawę zdolności adaptacyjnych na rynku pracy poprzez inwestowanie w kapitał ludzki tworzenie i popularyzowanie nowych elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy.

30. W październiku br. Rada Ministrów przyjęła *Dokument Implementacyjny* stanowiący załącznik do KPR. Zawiera on informacje dotyczące sposobu wprowadzania reform ujętych w KPR w latach 2005-08, wraz z harmonogramem realizacji poszczególnych działań i efektami ich wdrażania (z uwzględnieniem wskaźników ilościowych lub jakościowych). Wskazano w nim również resorty i urzędy odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, jak również nakłady finansowe niezbędne do przeprowadzenia reform. Dokument zawiera również opis przyjętego systemu monitorowania i oceny realizacji działań.

III. SALDO SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH I POZIOM DŁUGU

III.1. STRATEGIA ORAZ CELE ŚREDNIOOKRESOWE RZĄDU

1. Priorytetem polityki gospodarczej rządu jest uzyskanie szybkiego i trwałego rozwoju gospodarczego poprzez rozwój zatrudnienia. Realizacji tego celu sprzyjać będzie ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Szacowany wynik tego sektora w relacji do PKB w latach 2006-09, liczony według standardów europejskich (z zaliczeniem OFE do sektora) wyniesie odpowiednio: -1,9%; -1,4%; -1,0%; -0,6%. Oznacza to redukcję deficytu w analizowanym okresie o 1,3 pkt. proc.

2. Celem rządowej *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2007-2009* będzie minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach odnośnie poziomu ryzyka. Szacowany dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2006-09 kształtować się będzie odpowiednio na poziomie: 42,0%, 42,1%, 41,4%, 40,6% PKB (OFE w sektorze). Systematyczne ograniczanie deficytu sektora umożliwi utrzymanie długu na poziomie znacznie poniżej wartości referencyjnej.

III.2. ŚREDNIOOKRESOWY CEL BUDŻETOWY

3. Wartość referencyjna średniookresowego celu budżetowego dla salda strukturalnego określona została dla Polski na poziomie minus 1% PKB.

4. Według szacunków deficytu strukturalnego z zaliczeniem OFE do sektora Polska spełnia cel średniookresowy. Przewiduje się, że deficyt strukturalny zostanie obniżony z poziomu 2,3% PKB w 2005 r. do 1,0% w 2008 r. i 0,7% w roku 2009. Z końcem marca 2007 r., na podstawie decyzji Eurostatu, OFE klasyfikowane będą poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. W tej sytuacji, Polska z uwagi m.in. na realizację istotnych reform strukturalnych (szczególnie reformy systemu emerytalnego polegającej na wprowadzeniu systemu emerytalnego z trzema filarami, w tym dwóch kapitałowych), nawet przy istotnym wysiłku w zakresie konsolidacji finansów publicznych nie będzie w stanie osiągnąć poziomu średniookresowego celu budżetowego w horyzoncie objętym bieżącą aktualizacją *Programu*. Konsolidacja finansów publicznych będzie jednak kontynuowana w dalszych latach, co pozwoli na redukcję deficytu strukturalnego do poziomu średniookresowego celu budżetowego po roku 2010.

5. Przeprowadzone reformy, stanowiące w najbliższych latach istotne obciążenie dla finansów publicznych, będą miały bardzo pozytywny wpływ nie tylko na średniookresową, ale również na długookresową stabilność finansów publicznych.

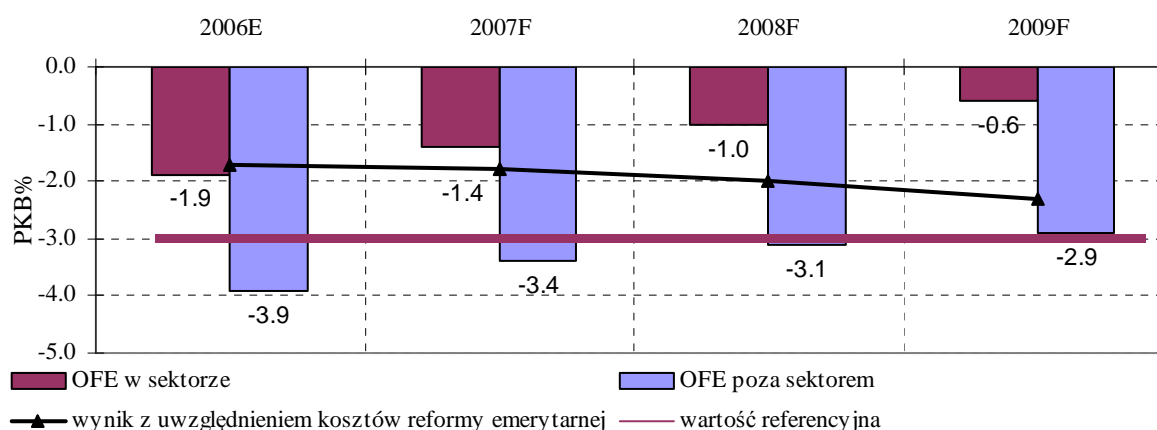
III.3. SYTUACJA BIEŻĄCA I IMPLIKACJE DLA KOLEJNEGO BUDŻETU

6. Na podstawie danych z wiosennej notyfikacji fiskalnej przesłanych przez Polskę do Komisji Europejskiej w 2004 r. oraz potwierdzonych w *Programie konwergencji* z maja 2004 r., Rada Ecofin stwierdziła występowanie w naszym kraju nadmiernego deficytu i zarekomendowała jak najszybsze jego ograniczenie tak, aby do 2007 r. obniżył się on do poziomu poniżej 3% PKB (decyzja Rady 2005/183/WE z dnia 5 lipca 2004 r.).

7. Należy podkreślić, że projekt decyzji Rady na podstawie art. 104.8 TWE stwierdzający nieskuteczność działań Polski w reakcji na rekomendacje Rady z 2004 r. dotyczące tempa

ograniczania poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych powstał w oparciu o poprzednią aktualizację *Programu*, dane zawarte w ustawie budżetowej na rok 2007 (opracowanej we wrześniu br.) oraz na podstawie oceny własnej KE. Najbardziej aktualny obraz sytuacji sektora instytucji rządowych i samorządowych prezentuje niniejsza aktualizacja *Programu*. Prognozy deficytu sektora na lata 2006-09 wskazują na systematycznie postępujące ograniczanie deficytu, nawet przy zaklasyfikowaniu OFE poza sektorem (z 3,9% w roku 2006, poprzez 3,4%, 3,1% w latach 2007-08 do 2,9% PKB w roku 2009). Z przedstawionej prognozy wynika, że wartość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r. spadnie poniżej wartości referencyjnej. Ponadto szacowany w 2007 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszy się do poziomu na tyle niskiego, że dzięki Paktowi Stabilności i Wzrostu, który nakazuje uwzględniać koszty reformy emerytalnej w ocenie pozycji fiskalnej kraju objętego procedurą nadmiernego deficytu, realnie stanie się zakończenie tej procedury. Podkreślić należy fakt, że szacunki wielkości makroekonomicznych i prognozy fiskalne na nich oparte są zazwyczaj bardzo ostrożne i zrealizowane w przeszłości wyniki okazywały się lepsze od prognozowanych.

Wyk. 6. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych



8. W tabelicy 2 zaprezentowano dane dotyczące wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2002-06.

Tab. 2. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)

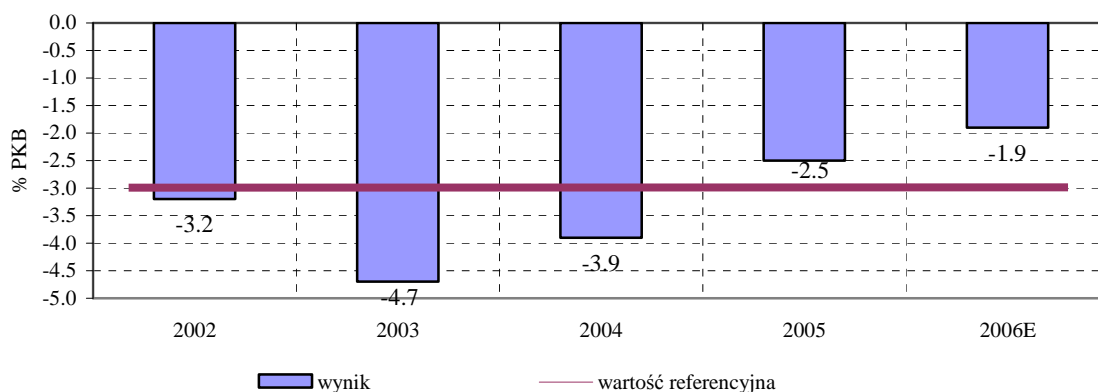
| | Kod ESA | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006E |
|---|---------|------|------|------|------|-------|
| Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (B9) | S13 | -3,2 | -4,7 | -3,9 | -2,5 | -1,9 |
| Podsektor centralny | S1311 | -4,3 | -5,6 | -5,4 | -4,4 | -4,4 |
| Podsektor lokalny | S1313 | -0,4 | -0,4 | 0,0 | -0,2 | 0,2 |
| Fundusze ubezpieczeń społecznych | S1314 | 1,5 | 1,3 | 1,5 | 2,1 | 2,3 |
| Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych | S13 | 39,8 | 43,9 | 41,9 | 41,9 | 42,0 |

Źródło: dla lat 2002-05 nominalny poziom deficytu i długu – notyfikacja fiskalna, wrzesień 2006 r.; dla 2006 r. najnowsze prognozy

9. W roku 2006, według szacunków Ministerstwa Finansów, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 1,9% PKB (OFE w sektorze). Korekta wcześniejszych prognoz wynika z faktu, że deficyt kasowy budżetu państwa w 2006 r. będzie niższy o

minimum 10% od planowanego w ustawie budżetowej na 2006 r., tj. wyniesie 90% nominalnej kotwicy budżetowej. W roku 2006 deficyt sektora będzie niższy o 0,7 pkt. proc. w porównaniu z poprzednią aktualizacją *Programu konwergencji* z powodu lepszych niż wówczas oczekiwano wyników wszystkich podsektorów instytucji rządowych i samorządowych. Wynik podsektora centralnego nie ulegnie poprawie w 2006 r. w porównaniu do 2005 r. głównie na skutek transakcji, która w 2005 r. nie miała miejsca, tj. zakupu samolotów F16¹¹ oraz gorszego wyniku Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), który ponad dwukrotnie zwiększył zaangażowanie w inwestycje drogowe.

Wyk. 7. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2002-06



Źródło: dla lat 2002-05 nominalny poziom deficytu i długu – notyfikacja fiskalna, wrzesień 2006 r.; dla 2006 r. najnowsze prognozy

III.4. WYNIK STRUKTURALNY

10. Wynik sektora, zgodnie z derogacją został policzony przy włączeniu OFE jako elementu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

11. Prognoza deficytu strukturalnego została opracowana przy uwzględnieniu szacunku luki produktowej przeprowadzonego w oparciu o filtr Hodricka-Prescotta. Przy obliczaniu cyklicznego komponentu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wykorzystano elastyczności dochodów sektora względem PKB w oparciu o dane OECD (dla podatków pośrednich oraz pozostałych dochodów elastyczności wynoszą 1; dla podatku CIT 1,39; dla składek na ubezpieczenia społeczne 0,69). Według szacunków w latach 2006-08 będzie następować domykanie się luki produktowej, od której uzależniony jest cykliczny i strukturalny składnik deficytu. Oznacza to, że w tych latach deficyt strukturalny będzie bardzo zbliżony do deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

12. Deficyt strukturalny w relacji do PKB zmniejsza się sukcesywnie w latach 2005-09. W omawianym okresie w największym stopniu deficyt strukturalny zmniejszy się w 2007 r., tj. o ok. 0,5 pkt. proc. W latach 2008-09 deficyt strukturalny będzie zmniejszał się nieco wolniej tj. odpowiednio o ok. 0,4 i 0,3 pkt. proc. w skali roku. Będzie to spowodowane redukcją składki rentowej w 2008 r. i 2009 r. oraz obniżeniem obciążenia dochodów podatkiem PIT, w szczególności wprowadzeniem dwóch stawek podatkowych 18% i 32% w roku 2009.

¹¹ Pierwsze 4 samoloty F16 przyleciały do Polski w roku 2006. Zgodnie z ESA'95 wydatki na zakup sprzętu wojskowego uwzględniane są w roku, w którym dostarczono sprzęt.

Tab. 3. Wynik strukturalny sektora (% PKB)

| | Kod ESA | 2005 | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
|---|------------|------|-------|-------|-------|-------|
| 1. Wzrost PKB w cenach stałych | B1g | 3,5 | 5,4 | 5,1 | 5,1 | 5,6 |
| 2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych | B9 | -2,5 | -1,9 | -1,4 | -1,0 | -0,6 |
| 3. Odsetki (z włączeniem FISIM) | D41 | 2,6 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| 4. Potencjalny wzrost PKB | | 4,4 | 4,8 | 5,0 | 5,2 | 5,2 |
| 5. Luka produktowa | | -0,7 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 0,3 |
| 6. Element cykliczny budżetu | | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| 7. Wynik strukturalny (2-6) | | -2,3 | -1,9 | -1,4 | -1,0 | -0,7 |
| 8. Strukturalny wynik pierwotny (7+3) | | 0,3 | 0,5 | 1,0 | 1,4 | 1,7 |

Źródło: Ministerstwo Finansów

III.5. POZIOM DŁUGU SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

13. W okresie objętym niniejszą aktualizacją *Programu konwergencji* zarządzanie długiem będzie skierowane na realizację celu określonego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2007-2009*, tj. na minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka.

Tab. 4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB) - determinanty relacji dług/ PKB

| | 2005 | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
|---|------|-------|-------|-------|-------|
| Dług brutto (OFE w sektorze) | 41,9 | 42,0 | 42,1 | 41,4 | 40,6 |
| Wpływ nominalnego wzrostu PKB | -2,5 | -2,4 | -2,7 | -2,9 | -3,1 |
| Zmiana relacji długu brutto | 0,1 | 0,1 | 0,1 | -0,7 | -0,8 |
| Składniki wzrostu długu | | | | | |
| Wynik pierwotny | 0,1 | 0,5 | 1,0 | 1,4 | 1,7 |
| Odsetki (z włączeniem FISIM) | 2,6 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Inne czynniki wpływające na relację długu do PKB | 0,1 | 0,6 | 1,4 | 1,2 | 1,6 |
| w tym: przychody z prywatyzacji | -0,3 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | -0,1 |
| różnice kursowe | -0,3 | -0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 |
| p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%) | 6,5 | 6,0 | 6,1 | 6,2 | 6,2 |
| Dług sektora (OFE poza sektorem) | 47,3 | 48,9 | 50,0 | 50,3 | 50,2 |

Źródło: Ministerstwo Finansów

14. Prognozowane zmiany relacji długu do PKB będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, przewidywanego tempa wzrostu PKB oraz kursu złotego w stosunku do innych walut, w tym zwłaszcza do euro.

15. W latach 2007-09 na wysokość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa obok deficytu wpływ będą miały głównie środki transferowane do FUS z tytułu ubytku składki

przekazywanej do OFE oraz saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

16. Przewidywane zmiany w zakresie długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wynikały głównie ze wzrostu długu KFD (zwłaszcza w 2007 r.). KFD zaciągać będzie głównie kredyty na finansowanie inwestycji w infrastrukturę drogową. Zakłada się umiarkowany wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i znaczne zmniejszenie zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych (przede wszystkim Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - ZUS i zarządzanych przez ZUS funduszy oraz Funduszu Pracy).

17. W horyzoncie objętym aktualizacją *Programu* nastąpi stabilizacja relacji poziomu długu sektora do PKB, a następnie jej spadek. Zmiana tendencji relacji długu do PKB z rosnącą na malejącą w horyzoncie *Programu konwergencji* znacząco przyczynia się do poprawy pozycji fiskalnej Polski w średnim okresie.

18. Bez względu na sposób klasyfikacji OFE relacja długu do PKB w omawianym okresie ukształtuje się znacznie poniżej wielkości referencyjnej, tj. 60%.

III.6. WPŁYW GŁÓWNYCH REFORM STRUKTURALNYCH NA SEKTOR INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

19. W 1999 roku została w Polsce wprowadzona reforma emerytalna, w wyniku której obok systemu repartycyjnego, funkcjonującego w oparciu o Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) powstał system kapitałowy, reprezentowany przez otwarte fundusze emerytalne (OFE). Decyzja ta wywarła i w najbliższych latach wywierać będzie ogromny wpływ zarówno na deficyt, jak i na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wypłata pierwszych emerytur z nowego systemu nastąpi w roku 2009. W chwili obecnej trwają ustalenia dotyczące określenia jednostki organizującej wypłaty tych emerytur.

20. Koszty wprowadzenia reformy, która miała na celu m.in. długookresową stabilizację sektora instytucji rządowych i samorządowych obciążają w średnim okresie budżet państwa. Na koszt ten składają się transfery z budżetu państwa do FUS z tytułu ubytku składki i ograniczenia wysokości podstawy jej pobierania do 30-krotności prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz koszty obsługi długu. Koszty obsługi długu wynikają z dodatkowej emisji długu przeznaczonych na transfer do FUS na sfinansowanie niedoboru wynikłego z wprowadzenia reformy emerytalnej i realizację wypłat rent i emerytur z systemu repartycyjnego oraz z przejęcia przez Skarb Państwa zobowiązań ZUS w stosunku do OFE z tytułu nieprzekazanych składek.

Tab. 5. Koszty netto reformy emerytalnej i zadłużenie będące wynikiem reformy emerytalnej (% PKB)

| | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Koszty netto reformy emerytalnej | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 3,0 |
| Transfer z budżetu państwa do FUS z tytułu: | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,9 |
| ubytku składki | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 |
| 30-krotności | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Koszty obsługi długu | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,2 |
| Zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu reformy emerytalnej | 15,0 | 17,2 | 19,1 | 20,8 |

Źródło: Ministerstwo Finansów

IV. PORÓWNANIE Z POPRZEDNIĄ AKTUALIZACJĄ PROGRAMU ORAZ ANALIZA WRAŻLIWOŚCI

IV.1. PORÓWNANIE Z POPRZEDNIĄ AKTUALIZACJĄ PROGRAMU

1. Przewidywane tempo wzrostu gospodarczego w horyzoncie prognozy jest wyższe niż w poprzedniej aktualizacji, głównie na skutek wyższego tempa wzrostu popytu krajowego.
2. Wyższa od zakładanej w poprzedniej aktualizacji *Programu konwergencji* dynamika produktu krajowego brutto w 2005 r. (3,5% wobec 3,3%) wynikała z jednej strony, z wyższego od oczekiwanego wkładu popytu krajowego (2,4 pkt. proc. wobec 1,7 pkt. proc. szacowanego poprzednio), z drugiej zaś, z niższego wkładu salda handlu zagranicznego (1,0 pkt. proc. wobec 1,5 pkt. proc. szacowanego poprzednio).
3. Wyższa prognoza wzrostu na 2006 r. (5,4% wobec 4,3% szacowanego w poprzedniej aktualizacji) opiera się przede wszystkim na bardzo dobrych wynikach za dwa kwartały 2006 r. wskazujących na silny popyt krajowy, którego wkład we wzrost PKB wyniósł 4,8 pkt. proc., w porównaniu z 5,3% tempem wzrostu PKB po pierwszym półroczu roku 2006. O silnym popycie krajowym zdecydowało zarówno wysokie 5% tempo wzrostu spożycia indywidualnego gospodarstw domowych, jak i prawie 12% tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe. Dostępne informacje dotyczące kształtowania się podstawowych wskaźników aktywności ekonomicznej w III kwartale 2006 r. wraz z umocnieniem popytu krajowego pozwalają oczekiwać przyspieszenia tempa wzrostu PKB, które szacowane jest w całym roku na 5,4%. Prognozowana na 2006 r. ujemna kontrybucja zapasów we wzrost PKB (-0,3 pkt. proc. w porównaniu z 0,0 pkt. proc. zakładanym w poprzedniej aktualizacji *Programu*) jest wynikiem m.in. znacznej korekty danych w odniesieniu do 2005 r., jak i pierwszych kwartałów br.
4. Przewidywane na 2007 r. tempo wzrostu gospodarczego (5,1%) będzie wynikiem dalszego wzmocnienia popytu krajowego, który stanie się czynnikiem decydującym o wzroście. Popyt krajowy będzie determinowany zarówno przez wysokie tempo spożycia indywidualnego, jak i wysokie dwucyfrowe tempo nakładów brutto na środki trwałe. Na tempo wzrostu spożycia gospodarstw domowych będzie oddziaływać przede wszystkim stabilny wzrost funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz emerytur i rent, szacowany na ok. 4,1% w ujęciu realnym oraz znaczące dopłaty bezpośrednie dla gospodarstw indywidualnych w rolnictwie. W latach 2008–09 na przyspieszenie tempa spożycia indywidualnego dodatkowo wpłynie redukcja stawki rentowej o 3 pkt. proc., a ponadto od 2009 r. rząd planuje zmniejszenie obciążeń podatkowych związanych ze zmianą stawek podatku od osób fizycznych. Czynnikiem stymulującym tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe będą przede wszystkim fundusze unijne oraz inwestycje bezpośrednie. Lata 2007–08 będą okresem, w którym z jednej strony będziemy rozliczać się z przyznanych środków w ramach perspektywy finansowej 2004–06, z drugiej zaś rozpoczniemy wykorzystanie środków w ramach nowej perspektywy. W kolejnych latach oczekuje się wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, które wyniesie odpowiednio 5,1% i 5,6%. Oczekuje się, że motorem wzrostu w latach 2008–09, podobnie jak w roku 2007, będzie popyt krajowy, zaś kontrybucja eksportu netto we wzrost PKB będzie ujemna.

Tab. 6. Różnice w porównaniu z aktualizacją Programu konwergencji 2005 (% PKB)

| | Kod ESA | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------------|---------|------|------|------|------|------|
| Wzrost PKB (%) | | | | | | |
| Aktualizacja 2005 | | 3,3 | 4,3 | 4,6 | 5,0 | - |
| Aktualizacja 2006 | | 3,5 | 5,4 | 5,1 | 5,1 | 5,6 |
| Różnica | | +0,2 | +1,1 | +0,5 | +0,1 | - |
| Wynik sektora (% PKB) | | | | | | |
| | EDP B.9 | | | | | |
| Aktualizacja 2005 | | -2,9 | -2,6 | -2,2 | -1,9 | - |
| Aktualizacja 2006 | | -2,5 | -1,9 | -1,4 | -1,0 | -0,6 |
| Różnica | | +0,4 | +0,7 | +0,8 | +0,9 | - |
| Poziom długu (% PKB) | | | | | | |
| Aktualizacja 2005 | | 42,5 | 45,0 | 45,3 | 45,4 | - |
| Aktualizacja 2006 | | 41,9 | 42,0 | 42,1 | 41,4 | 40,6 |
| Różnica | | -0,6 | -3,0 | -3,2 | -4,0 | - |

| | | | | | | |
|-------------------------------|---------|------|------|------|------|------|
| Wynik sektora (% PKB)* | EDP B.9 | | | | | |
| Aktualizacja 2005 | | -4,7 | -4,6 | -4,1 | -3,7 | - |
| Aktualizacja 2006 | | -4,3 | -3,9 | -3,4 | -3,1 | -2,9 |
| Różnica | | +0,4 | +0,7 | +0,7 | +0,6 | - |
| Poziom długu (% PKB)* | | | | | | |
| Aktualizacja 2005 | | 47,9 | 51,2 | 52,1 | 52,6 | - |
| Aktualizacja 2006 | | 47,3 | 48,9 | 50,0 | 50,3 | 50,2 |
| Różnica | | -0,6 | -2,3 | -2,1 | -2,3 | - |

* w przypadku, gdy OFE klasyfikowane są poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych

Źródło: Ministerstwo Finansów

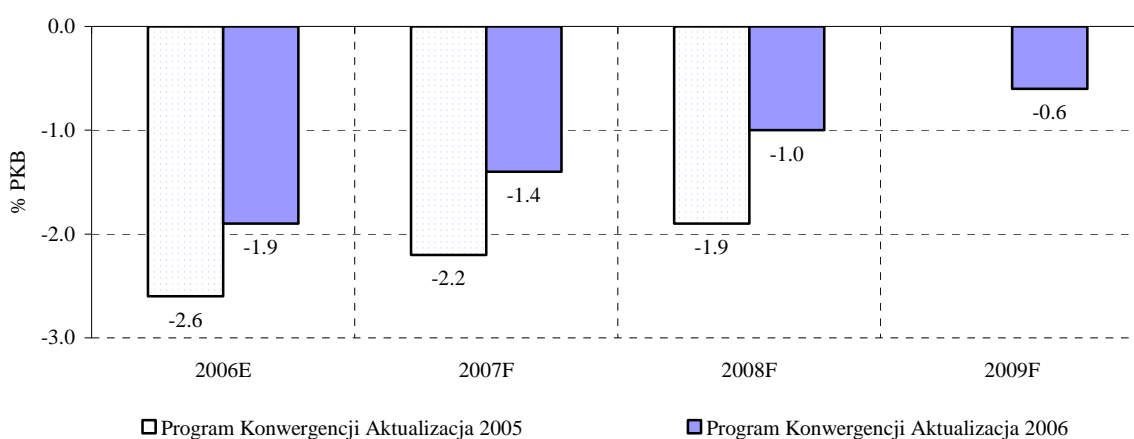
5. Na poprawę prognozy wyników sektora wpłynęła korzystna bieżąca i prognozowana sytuacja makroekonomiczna Polski, a zwłaszcza wzrost poziomu zatrudnienia, wyższa dynamika spożycia, poprawa kondycji przedsiębiorstw, co przełoży się na wyższe wpływy podatkowe oraz wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

6. Ścieżka deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2005-09 zakłada redukcję tego deficytu z 2,5% PKB w 2005 r. do 0,6 % PKB w roku 2009, tj. o 1,9 pkt. proc. Na uwagę zasługuje fakt, że deficyty planowane w kolejnych latach będą znacznie niższe niż planowane w poprzedniej aktualizacji *Programu konwergencji*. Ostateczny deficyt sektora w roku 2005 okazał się niższy o 0,4 pkt. proc., planowany na rok 2006 o 0,7 pkt. proc., a prognozowane na lata 2007-08 o 0,8-0,9 pkt. proc. W przypadku budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego wydatki zaplanowane w ustawie lub uchwale budżetowej stanowią zgodnie z ustawą o finansach publicznych górny nieprzekraczalny limit, a w rzeczywistości ich wykonanie okazuje się znacznie niższe. W przypadku pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych informacje zawarte w ich planach finansowych prezentują wyższy poziom wydatków, które z reguły realizowane są na niższym poziomie.

7. Planowany na najbliższe lata kształt sektora uwzględnia obecnie po stronie dochodowej zmiany systemowe prowadzące do obniżenia pozapłacowych kosztów pracy (zmniejszenie „klina podatkowego”). Po stronie wydatkowej będzie on w dalszym ciągu zdeterminowany obecną strukturą demograficzną, oznaczającą konieczność ponoszenia wysokich wydatków socjalnych (świadczenia emerytalne, renty socjalne, zasiłki i świadczenia przedemerytalne) oraz silną absorpcją funduszy unijnych. Na zmniejszenie deficytu wpłynie konsolidacja finansów publicznych oraz ograniczenie kosztów związanych z zatrudnieniem.

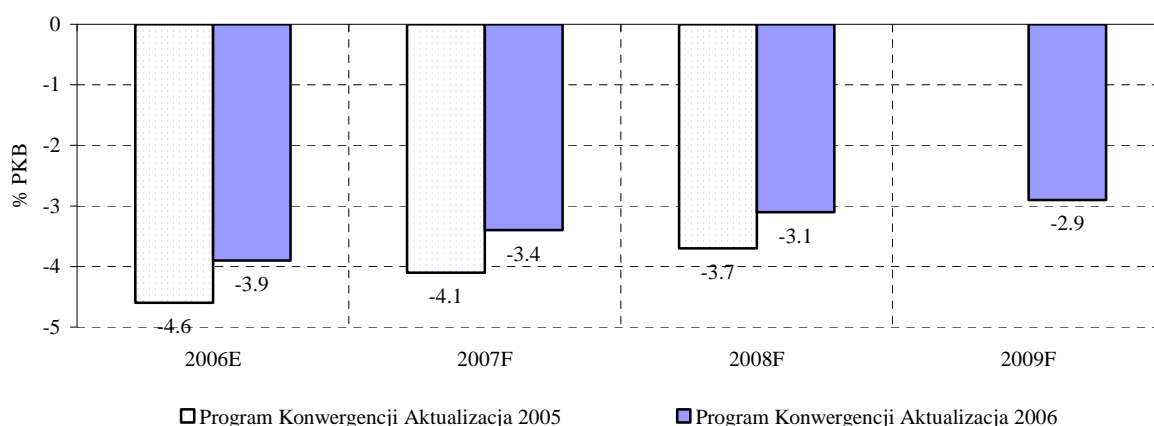
8. Różnice w prognozach dotyczących kosztów obsługi długu są rezultatem głównie: zmiany założeń dotyczących potrzeb pożyczkowych, zmian w strukturze finansowania wynikających m.in. ze zmian założeń dotyczących kształtowania się sytuacji budżetowej i rynkowej, zmian założeń dotyczących kształtowania się stóp procentowych.

Wyk. 8. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją Programu konwergencji (OFE w sektorze)



9. Po wyłączeniu z sektora instytucji rządowych i samorządowych otwartych funduszy emerytalnych, generujących obecnie dużą nadwyżkę, deficyt tego sektora wzrasta w latach 2006-09 o 2,0 do 2,3 % PKB.

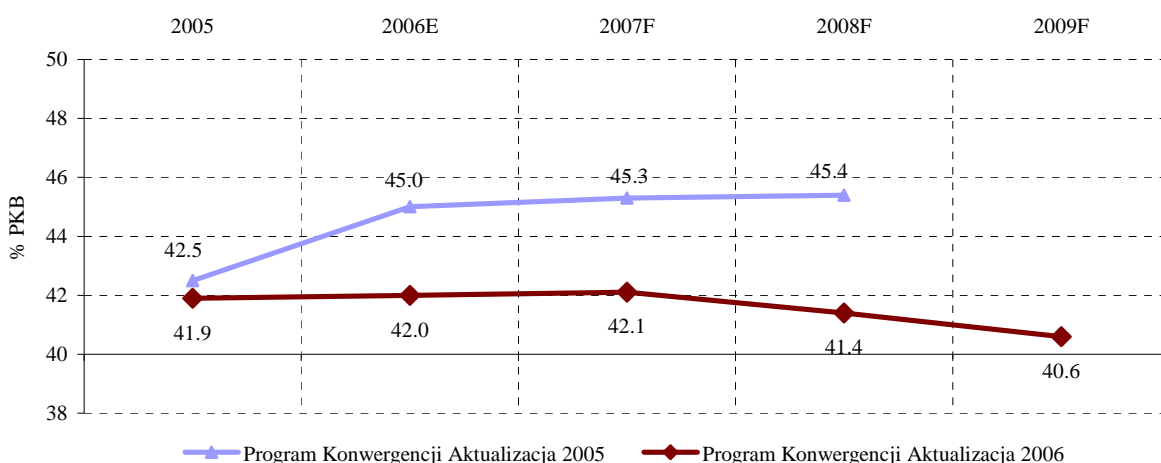
Wyk. 9. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją Programu konwergencji (OFE poza sektorem)



10. Różnice w kształtowaniu się prognoz w zakresie długu sektora w latach 2006-08 w porównaniu z poprzednią aktualizacją *Programu* dotyczą przede wszystkim:

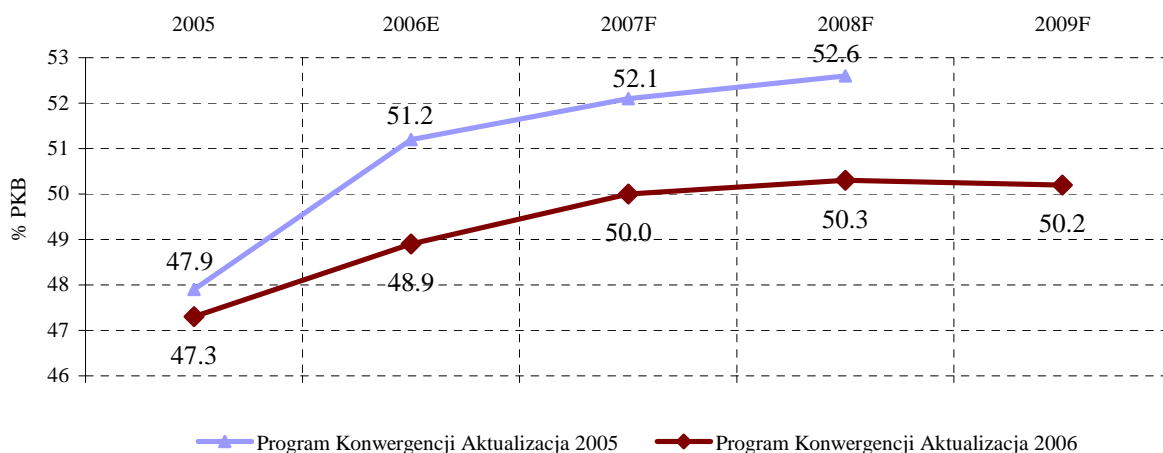
- zmiany założeń odnośnie do nominalnej wartości PKB, w tym efektu przeszacowania PKB przez GUS za lata ubiegłe (2004 i 2005),
- zmiany założeń dotyczących potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w tym zwłaszcza deficytu, przy równoczesnej zmianie założeń dotyczących przychodów netto z prywatyzacji,
- zmiany założeń dotyczących kształtowania się kursu walutowego,

Wyk. 10. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu konwergencji* (OFE w sektorze)



11. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrasta po wyłączeniu OFE. Wzrost ten wynosi od 5,3% PKB w 2005 r. do 9,6% PKB w roku 2009. Wynika on z faktu posiadania przez OFE w portfolio inwestycyjnym papierów wartościowych, wyemitowanych przez podmioty sektora instytucji rządowych i samorządowych. W przypadku, gdy OFE są uwzględniane w sektorze, wartość tych papierów ulega konsolidacji w ramach długu sektora.

Wyk. 11. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu konwergencji* (OFE poza sektorem)



IV.2. CZYNNIKI RYZYKA

12. Do czynników ryzyka, które mogłyby negatywnie wpłynąć na kształt finansów publicznych, należą m.in.:

- 1) ryzyko makroekonomiczne, a zwłaszcza:
 - a) niższy od prognozowanego wzrost gospodarczy,
 - b) niższa od zakładanej absorpcja funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE,
 - c) wyższy od zakładanego wzrost cen związany z możliwością wystąpienia negatywnych szoków na rynku artykułów żywnościowych, związanych z ograniczeniem podaży niektórych produktów rolnych, skutkujący silniejszym niż zakładane zacieśnieniem polityki pieniężnej,
 - d) pogorszenie nastrojów inwestycyjnych w krajach regionu, w warunkach spadku dysparytetu stóp procentowych w stosunku do gospodarek rozwiniętych,
 - e) spowolnienie przemian struktury gospodarki w kierunku usług skutkujące spadkiem tempa poprawy na rynku pracy.
- 2) ryzyko polityczne związane z brakiem poparcia Parlamentu dla zmian proponowanych przez rząd oraz naciskami różnych grup interesów.

13. Szczególnymi czynnikami ryzyka zewnętrznego dla prognozy scenariusza makroekonomicznego są:

- a) pogorszenie koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski,
- b) możliwość wzrostu cen surowców (w tym zwłaszcza ropy naftowej) wynikającego z ograniczonych możliwości podażowych i zwiększonego światowego popytu, w efekcie czego zagrożona byłaby realizacja prognozy inflacji.

14. Sytuacja sektora instytucji rządowych i samorządowych jest wypadkową m.in. zewnętrznego otoczenia gospodarczego Polski, stanu gospodarki wewnętrznej, uwarunkowań instytucjonalnych i przyjętych rozwiązań systemowych. Strona dochodowa i wydatkowa sektora instytucji rządowych i samorządowych determinowana jest przez czynniki makroekonomiczne, takie jak tempo wzrostu PKB, inflacja, kurs walutowy, poziom stóp procentowych, poziom płac czy też poziom zatrudnienia w gospodarce. Obowiązujące w Polsce rozwiązania legislacyjne poprzez wbudowane mechanizmy indeksacyjne oraz uwarunkowania ekonomiczno-prawne bezpośrednio uzależniają znaczną część wydatków od poziomu inflacji (emerytury i renty, niektóre transfery), PKB (wydatki obronne), poziomu płac (niektóre wydatki socjalne, niektóre transfery) czy też poziomu stóp procentowych (koszty obsługi długu).

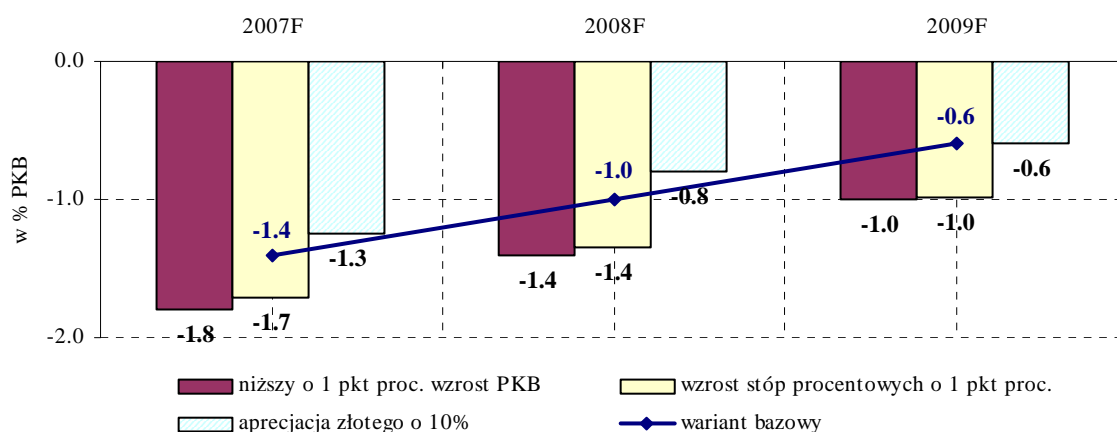
15. Wysokość wpływów ze składek (stanowiących znaczny odsetek dochodów sektora) jest silnie skorelowana z funduszem płac w gospodarce. Na wysokość dochodów podatkowych w znacznym stopniu wpływa wysokość nominalnego spożycia i funduszu płac w gospodarce.

16. Pogorszeniu sytuacji gospodarczej towarzyszy wzrost potrzeb pożyczkowych w konsekwencji czego następuje zwiększenie poziomu zadłużenia oraz zwiększenie w latach następnych wydatków na jego obsługę.

17. W celu oceny wpływu sytuacji makroekonomicznej na sektor instytucji rządowych i samorządowych przedstawiono wpływ takich czynników makroekonomicznych, jak tempo wzrostu PKB, stopy procentowe i kurs walutowy w warunkach *ceteris paribus*.

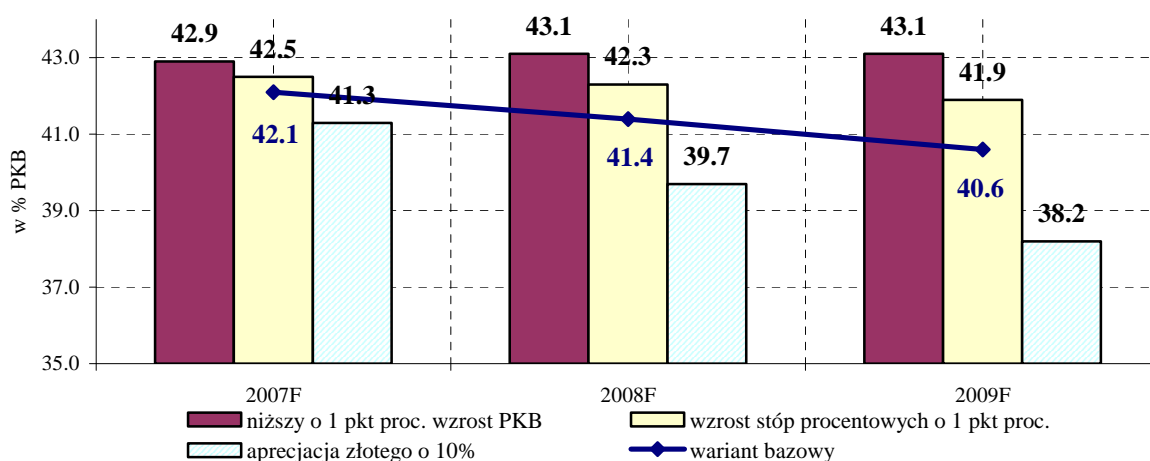
18. Na zmiany poziomu stóp procentowych i kursu walutowy szczególnie wrażliwe są koszty obsługi długu i poziom zadłużenia. Poziom wrażliwości kosztów obsługi długu i poziomu zadłużenia jest wypadkową struktury zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz duration długu. Ze względu na znaczny udział instrumentów o stałym oprocentowaniu oraz poziom duration zmiana stóp procentowych na koszty obsługi długu w pierwszym roku stosunkowo słabo oddziałuje na poziom wydatków odsetkowych. Wpływ ten zwiększa się w miarę wydłużania się horyzontu czasowego.

Wyk. 12. Wpływ zmiany PKB, stóp procentowych i kursu walutowego na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych



19. Relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB jest uzależniona tak od czynników makroekonomicznych, jak i fiskalnych. Czynnikami wywierającymi największy wpływ na tę relację są zmiany kursu walutowego (ze względu na strukturę długu) oraz zmiany nominalnego tempa PKB.

Wyk. 13. Wpływ zmiany PKB, stóp procentowych i kursu walutowego na dług instytucji rządowych i samorządowych



20. Zarządzanie długiem odbywa się w warunkach ryzyka dotyczącego w szczególności otoczenia makroekonomicznego i budżetowego, otoczenia rynkowego oraz instytucjonalnego i prawnego. Występowanie ryzyka wiąże się zarówno z niebezpieczeństwem negatywnego

wpływu długu publicznego na gospodarkę, jak i z wielkością długu publicznego i kosztów jego obsługi.

21. Ryzyko negatywnego wpływu długu publicznego na gospodarkę zależy od poziomu długu (im wyższy, tym wyższe ryzyko). Poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych jest w Polsce niższy niż średnia dla krajów UE (wynosząca na koniec 2005 r., 63,2%)¹. Z drugiej strony, Polska jest krajem o niższej niż średnia UE wiarygodności kredytowej, dlatego poziom długu uznawany za bezpieczny może być niższy.

22. Ryzyko związane z poziomem długu i wysokością kosztów jego obsługi oraz ich odchyleniem od oczekiwanych wartości przy założonej wielkości potrzeb pożyczkowych zależy od przyjętej struktury finansowania oraz od operacji dokonywanych na długi. Zarządzanie ryzykiem w okresie 2007-09 będzie polegało na zapewnieniu, by nie przekroczyło ono poziomu uznanego za akceptowalny przy realizacji celu minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu.

23. Dodatkowym źródłem ryzyka związanego z długiem publicznym są potencjalne zobowiązania wynikające z różnego typu operacji na długi, dokonywanych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak np. sekurytyzacja. Skala wpływu tego typu transakcji na dług publiczny powinna być w najbliższych latach ograniczona.

Specyficzne dla Polski czynniki ryzyka

24. Aby zapewnić zdrowe i stabilne funkcjonowanie finansów publicznych, rząd podjął w 1999 r. trudny wysiłek zreformowania niewydolnego obowiązkowego systemu emerytalnego, tworząc obok systemu repartycyjnego system kapitałowy, tj. otwarte fundusze emerytalne. W przypadku tak dużego kraju jak Polska, gdzie przynależność do OFE jest obowiązkowa, a odprowadzana do nich składka znacząca, wprowadzenie reformy wiąże się ze znacznym obciążeniem sektora instytucji rządowych i samorządowych kosztami reformy. W świetle rozstrzygnięć statystycznych dotyczących klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych poza sektor instytucji rządowych i samorządowych od kwietnia 2007 r. nastąpi rachunkowe gwałtowne pogorszenie się wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych. Prezentowany przed obowiązywaniem decyzji Eurostatu nt. klasyfikacji kapitałowych funduszy emerytalnych deficyt sektora jest niższy o ok. 1,8-2,3% PKB w stosunku do deficytu prezentowanego po marcu przyszłego roku. W celu obniżenia gwałtownie rosnącego w związku z decyzją Eurostatu deficytu konieczne jest zatem podejmowanie dalszych zdecydowanych działań, mających na celu redukcję deficytu. Należy podkreślić, że w dłuższym okresie reforma emerytalna przyczynia się do niskiego poziomu ryzyka na jakie narażone są finanse publiczne w związku z problemem starzenia się ludności.

25. W najbliższych latach dodatkowym czynnikiem mogącym wpłynąć na stan sektora instytucji rządowych i samorządowych będą operacje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, realizowane przez jednostki sektora. Podstawy prawne do zawierania tego typu transakcji stworzyła ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Skala wpływu tego typu transakcji na deficyt i dług publiczny, przynajmniej w pierwszych latach funkcjonowania ustawy, powinna być jednak ograniczona. Jednocześnie, należy zwrócić uwagę na fakt, iż formuła realizowania zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego daje podmiotom sektora instytucji rządowych i samorządowych możliwość takiego ukształtowania stosunków z partnerem prywatnym w umowie, aby przedsięwzięcia tego typu nie powodowały zwiększenia długu publicznego i deficytu sektora

¹ Eurostat Euro-indicators, News Release 139/2006 z 23 października 2006 r.

instytucji rządowych i samorządowych lub je ograniczały (zgodnie z Decyzją Eurostatu z dnia z dnia 11 lutego 2004 roku w sprawie deficytu i długu). Ponadto, corocznie ustawa budżetowa ustala limit, do wysokości którego organy administracji rządowej mogą zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. W 2006 roku była to kwota 3 mld zł, a na 2007 rok zaplanowano kwotę 5 mld zł.

26. Brak rozwiązań legislacyjnych w obszarze reprivatyzacji stwarza pewne zagrożenie dla finansów publicznych. Rozwiązanie problemów w zakresie reprivatyzacji wymaga odpowiednich zmian legislacyjnych w trzech obszarach:

- roszczeń z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Polski (czyli tzw. roszczeń zabużańskich),
- roszczeń z tytułu nacjonalizacji przemysłu i reformy rolnej w latach 1944-1962,
- roszczeń do „gruntów warszawskich”, wynikających z tzw. dekretu Bieruta.

27. W efekcie uchwalenia w lipcu 2005 r. ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP uprawnione osoby mają prawo do rekompensaty w wysokości 20% pozostawionych nieruchomości. Ze względu na trwający jeszcze proces składania wniosków ostateczna kwota wypłat tych rekompensat nie jest obecnie znana (szacunkowa wartość roszczeń w tym zakresie rozumiana jako 100% wartości pozostawionych nieruchomości szacowana jest na 11,5 mld zł, co powoduje, że przewidywane wypłaty odszkodowań powinny zamknąć się kwotą 2,5 mld zł).

28. W związku ze skierowanym do Sejmu projektem ustawy o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości i inne składniki mienia oszacowano wartość zgłoszonych roszczeń w tym zakresie na 60 mld zł. Finansowanie wypłat rekompensat ma nastąpić w wysokości 15% wartości znacjonalizowanych składników. Szacunkowy koszt realizacji projektowanej ustawy oceniono na 12 mld zł.

29. W przypadku uchwalenia ustawy o „gruntach warszawskich” z kwoty 20,0 mld zł ogólnych roszczeń do wypłaty zaplanowano 13,0 mld zł.

30. Łączna szacunkowa kwota roszczeń reprivatyzacyjnych została oceniona na 91,5 mld zł, a planowana do wypłaty na 27,5 mld zł. Realizacja wypłat ma nastąpić ze specjalnie utworzonego Funduszu Reprivatyzacyjnego, począwszy od 2009 r. i trwać będzie 4-5 lat.

31. W latach 2006-09 przewidywany jest wzrost potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji z 3,2% PKB na koniec 2005 r. do ok. 4,5% PKB na koniec roku 2009. Równocześnie przewidywany jest znaczny spadek ryzyka portfela z ok. 33% na koniec 2005 r. do ok. 28% na koniec roku 2009. Będzie to wynikiem przyjętej zaktualizowanej strategii udzielania gwarancji i poręczeń, która zakłada m.in. wsparcie inwestycji prorozwojowych z zakresu infrastruktury, ochrony środowiska i tworzenia nowych miejsc pracy, także z wykorzystaniem funduszy Unii Europejskiej. Kluczowym parametrem ww. strategii jest założenie utrzymania relacji łącznych przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji (tj. łącznych potencjalnych zobowiązań ważonych ryzykiem) do PKB poniżej 1,4% jego wartości. Jednocześnie, realizowana strategia ma na celu nie dopuszczenie do sytuacji, w której Skarb Państwa przejąłby na siebie zadłużenie podmiotu, któremu udzielił poręczenia lub gwarancji.

32. Późne osiągnięcie porozumienia dotyczącego nowej perspektywy finansowej, jak i późny termin zakończenia prac nad pakietem rozporządzeń dot. instrumentów polityki spójności wpływa na przesunięcie zatwierdzenia programów operacyjnych dla państw członkowskich UE, w tym dla Polski. Ponadto nowe akty prawne dla programów na lata 2007-13 wymuszają zmiany w obecnym systemie wdrażania. Stwarza to pewne ryzyko związane ze zdolnością

jednostek administracji publicznej do stworzenia prostego, jasnego i przyjaznego dla beneficjentów systemu zarządzania programami. Czynnikiem ryzyka, który może wpłynąć na wysokość wydatków z budżetu UE, jest konieczność zapewnienia odpowiednich krajowych środków publicznych na współfinansowanie programów operacyjnych oraz projektów aktualnej i nowej perspektywy finansowej UE. Równolegle do przyjęcia korzystnych rozwiązań na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2005 r. dotyczących VAT oraz poziomu współfinansowania, planowane jest podjęcie dalszych działań usprawniających system finansowania krajowego, w tym kontynuacja prac nad stosowaniem planowania budżetowego do realizacji wieloletnich programów operacyjnych, wprowadzanie wieloletniego planowania budżetowego oraz budżetowania zadaniowego.

V. JAKOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

V.1. STRATEGIA

1. W ramach planowanej reformy finansów publicznych proponuje się zwiększenie skuteczności i efektywności wydatkowania środków budżetowych oraz rzeczywistą konsolidację finansów publicznych poprzez włączenie do ustawy budżetowej planów finansowych agencji, funduszy celowych oraz Narodowego Funduszu Zdrowia. Cele te zostaną osiągnięte dzięki zmianom w systemie planowania, wykonania i oceny wykonania budżetu państwa.

2. Planuje się zmianę sposobu podejścia do wydatków z podmiotowego na zadaniowe, które uwzględni aspekt celowości wydatków. Tworzone będą funkcje międzyresortowe, obejmujące różne jednostki organizacyjne (ministerstwa, agencje oraz fundusze celowe) realizujące wspólny cel, tak aby umożliwić kontrolę i racjonalne wykorzystanie środków. Służyć temu będzie wprowadzenie klasyfikacji budżetowej wydatków w układzie zadaniowym (zadania, programy, funkcje), która będzie powiązana z klasyfikacją COFOG. Zastąpi ona dotychczasową klasyfikację wydatków. Planuje się także wprowadzenie rachunkowości memoriałowej. Wprowadzone zostanie obok rocznego także trzyletnie planowanie wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Osoby odpowiedzialne za programy budżetowe będą miały swobodę w przenoszeniu wydatków pomiędzy poszczególnymi zadaniami i kategoriami wydatków, za wyjątkiem możliwości zwiększenia wydatków osobowych i przekroczenia limitu zatrudnienia. Efekty realizowanych działań mierzone będą za pomocą systemu mierników. Zbudowany zostanie system oceny wydatków publicznych, umożliwiający opracowanie raportów oceniających adekwatność i spójność formułowanych celów budżetowych ze strategią, skuteczność i efektywność alokacji środków oraz sprawność wykonania wydatków.

3. Zakłada się, że projekt drugiego etapu organizacji finansów publicznych zostanie przedłożony pod obrady Parlamentu w pierwszej połowie 2007 r. Przewiduje się ponadto, że rozwiązania zaproponowane w projekcie będą oddziaływać sukcesywnie na stan sektora finansów publicznych w latach 2008-09. Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami, efekty przeprowadzanych zmian (oszczędności) wyniosą 0,8% PKB w ciągu dwóch lat od momentu pełnego ich wprowadzenia. Planuje się również zmianę statusu prawnego niektórych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych (np. Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska) oraz likwidację gospodarki pozabudżetowej.

4. Transfery netto z budżetu UE do Polski w latach 2007-09 znacząco wzrosną, m.in. w wyniku dotrzymania terminów związanych z realizacją zasady n+2 w funduszach strukturalnych w ramach alokacji na lata 2004-06 oraz dzięki rozpoczęciu realizacji programów nowej perspektywy finansowej. Poziom dopłat bezpośrednich dla rolników będzie się stopniowo zbliżał do poziomu dopłat w państwach z UE-15, zgodnie z harmonogramem określonym w Traktacie Akcesyjnym. Polska uzyska także dostęp do szeregu nowych programów przewidzianych w nowej perspektywie finansowej, w tym programów związanych z podniesieniem konkurencyjności gospodarki, czego wyrazem jest m.in. dążenie Polski do włączenia się w prace Europejskiego Instytutu Technologicznego. W tym okresie składka do budżetu UE wzrastać będzie natomiast najprawdopodobniej w stopniu zbliżonym do wzrostu Dochodu Narodowego Brutto (DNB).

5. Wraz ze zwiększeniem wolumenu transferów z UE nastąpi także pewien wzrost środków na współfinansowanie krajowe programów i projektów, w tym pochodzących z budżetu państwa. Nie będzie on miał jednak gwałtownego charakteru ze względu na fakt obniżenia obowiązkowego wkładu krajowego i podniesienia wkładu wspólnotowego z 75% do 85% maksymalnego poziomu wydatków kwalifikowalnych programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Możliwe będzie uwzględnienie w kwocie całkowitych wydatków kwalifikowalnych programu operacyjnego także wydatków prywatnych. Zakłada się ponadto, że efektywniejsze wykorzystanie funduszy unijnych spowoduje zwiększone dochody budżetu państwa z tytułu podatku VAT.

6. Na realizację przyjętej strategii nakierowane są działania w ramach priorytetów zawartych w *Krajowym Programie Reform 2005–2008*. Źródłem ich finansowania, obok środków budżetowych będą przede wszystkim środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Szczegółowe zestawienie działań w ramach KPR, których realizacja związana jest z koniecznością zaangażowania środków sektora instytucji rządowych i samorządowych zostało przedstawione w tabeli 17.

7. W tabeli 7 przedstawiono podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Tab. 7. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych

| | Kod ESA | 2005 | 2005 | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
|----------------|---------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | <i>mld zł</i> | % PKB | | | | |
| Dochody ogółem | TR | 401,0 | 40,9 | 41,8 | 42,4 | 41,6 | 40,0 |
| Wydatki ogółem | TE | 425,1 | 43,3 | 43,7 | 43,8 | 42,6 | 40,6 |
| Wynik | S13 | -24,1 | -2,5 | -1,9 | -1,4 | -1,0 | -0,6 |

Źródło: 2005 r. – GUS, prognoza na lata 2006–09 – Ministerstwo Finansów

8. Do końca marca 2007 r. Polska może korzystać z okresu przejściowego, w trakcie którego OFE klasyfikowane są w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. W poniższej tabeli przedstawiono podstawowe dane w przypadku, jeśli OFE klasyfikowane są poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych.

Tab. 8. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych w przypadku, jeśli OFE klasyfikowane są poza sektorem

| | Kod ESA | 2005 | 2005 | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
|----------------|---------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | <i>mld zł</i> | % PKB | | | | |
| Dochody ogółem | TR | 383,7 | 39,1 | 39,6 | 40,2 | 39,3 | 37,4 |
| Wydatki ogółem | TE | 426,2 | 43,5 | 43,5 | 43,6 | 42,4 | 40,3 |
| Wynik | S13 | -42,5 | -4,3 | -3,9 | -3,4 | -3,1 | -2,9 |

Źródło: 2005 r. – GUS, prognoza na lata 2006–09 – Ministerstwo Finansów

V.2. WYDATKI SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

9. W tabeli 16 przedstawiono prognozowane zmiany w głównych pozycjach wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2005–09.

10. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych uchwalone w ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa oraz przyjęte w uchwałach wydatki jednostek samorządu terytorialnego

stanowią górny nieprzekraczalny limit. W praktyce, zrealizowane wydatki tych jednostek są często niższe od założonych. Pozostałe podmioty zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych w swoich planach finansowych także planują maksymalny poziom wydatków, a dochody szacowane są przez nie ostrożnie. W trakcie roku, w miarę realizacji dochodów podmioty dokonują korekty kwoty wydatków. Przyjęte mechanizmy zapewniają więc utrzymanie dyscypliny wydatków.

11. Działania rządu zmierzać będą do racjonalizacji wydatków i lepszej ich kontroli w sferze:

- a) administracji (konsolidacja niektórych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, wprowadzenie budżetu zadaniowego),
- b) ochronie zdrowia (efektywne wykorzystanie zasobów, wdrożenie zoptymalizowanego koszyka świadczeń gwarantowanych),
- c) systemie rentowym (ujednolicenie zasad funkcjonowania systemu rentowego z emerytalnym w zakresie wyznaczania wielkości świadczeń),
- d) ubezpieczeń społecznych rolników (zróżnicowanie składki i wypłacanych świadczeń),
- e) systemie emerytalnym (zmniejszanie różnic w wysokości emerytur kobiet i mężczyzn, niższe dotacje do systemu ubezpieczeń społecznych, promowanie aktywności zawodowej).

12. Realizacji celu strategicznego, jakim jest tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszenie bezrobocia, służyć będą przedsięwzięcia mające na celu obniżenie obciążeń nakładanych na pracowników o najniższych dochodach oraz wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjno-finansowych zwiększających dostęp bezrobotnych do rynku pracy.

Tab. 9. Wydatki według funkcji (COFOG) (% PKB)

| | Kod COFOG | 2004 | 2009 |
|---|-----------|-------------|-------------|
| Działalność ogólnopaństwowa | 1 | 5,6 | 6,0 |
| Obrona narodowa | 2 | 1,1 | 1,3 |
| Bezpieczeństwo i porządek publiczny | 3 | 1,6 | 1,9 |
| Sprawy gospodarcze | 4 | 3,1 | 3,7 |
| Ochrona środowiska | 5 | 0,6 | 0,7 |
| Gospodarka mieszkaniowa i komunalna | 6 | 1,4 | 1,1 |
| Ochrona zdrowia | 7 | 4,3 | 4,3 |
| Organizacja wypoczynku, kultura i religia | 8 | 0,9 | 0,9 |
| Edukacja | 9 | 6,0 | 6,0 |
| Ochrona socjalna | 10 | 18,0 | 14,7 |
| Wydatki ogółem | | 42,6 | 40,6 |

Źródło: 2004 r. – GUS, prognoza na rok 2009 Ministerstwo Finansów

13. Do końca grudnia 2006 r. Główny Urząd Statystyczny prześle do Eurostatu tablicę 11 „Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji” z danymi za rok 2005. Dane prezentowane w tablicy 11 dotyczące 2009 r. są prognozą opracowaną przez Ministerstwo Finansów.

14. Relacja wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w latach 2006-07 ukształtuje się na zbliżonym poziomie 43,7-43,8% PKB, a w latach 2008-09 jej poziom ulegnie obniżeniu do odpowiednio 42,6% i 40,6%.

15. Dynamiki nominalne wydatków socjalnych w okresie 2006-09 wyniosą rocznie ok. 4,0%. W tym samym okresie dynamika nominalna PKB będzie dużo wyższa i wyniesie od 6% do 8% rocznie. Wydatki socjalne liczone jako procent PKB, spadają pomimo ich nominalnego wzrostu o 12,8% między rokiem 2006 a 2009. Podobny mechanizm występuje w przypadku kosztów zatrudnienia, których wskaźnik do PKB spada w okresie 2006-09, pomimo nominalnego wzrostu o około 4,3% rocznie w omawianym okresie (między rokiem 2006 a 2009 koszty zatrudnienia wzrosną o około 18%). Większy niż w latach poprzednich spadek wartości spożycia ogólnospołecznego do PKB w roku 2009 wynika z faktu zakończenia finansowania wydatków związanych z zakupem samolotu wielozadaniowego dla polskiej armii w roku 2008. Wydatki związane z zakupem samolotu F-16 są rozłożone na lata 2006-08. Wydatki na ochronę zdrowia w relacji do PKB w 2009 r. będą się utrzymywać na tym samym poziomie jak w roku 2004. Jednak ich dynamika nominalna w latach 2004-09 wyniesie średnio około 6,6% rocznie. Wydatki na edukację liczone jako procent PKB utrzymują się w roku 2009 na niezmiennym poziomie w porównaniu do roku 2004, jednak dynamika nominalna ich wzrostu jest duża i wynosi w omawianym okresie średnio 6,7% rocznie. Duży wzrost wydatków na edukację jest zgodny z wytycznymi strategii lizbońskiej. Zgodnie z założeniami tej strategii, w celu zaspokojenia potrzeb nowoczesnych gospodarek państw członkowskich konieczne jest przemodelowanie systemu kształcenia w taki sposób aby możliwe było stworzenie modelu gospodarczego opartego o wiedzę.

V.3. DOCHODY SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

16. W latach 2005-06 obserwuje się wysoką dynamikę dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Głównymi czynnikami, które mają wpływ na sytuację finansów publicznych w 2005 r. i 2006 r. są:

- dobra sytuacja makroekonomiczna. W porównaniu z pierwotnymi prognozami, aktualna prognoza na 2006 r. wskazuje na lepsze kształtowanie się wskaźników makroekonomicznych. W odniesieniu do 2006 r. należy zwrócić szczególną uwagę na korzystne, dla gospodarki i dochodów sektora, konsekwencje poprawy sytuacji na rynku pracy. Prognozuje się, że nastąpi wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej o 3,6% realnie, wzrost przeciętnego zatrudnienia o 2,3%, spadek liczby bezrobotnych o 14,5%, a stopa bezrobocia na koniec okresu wyniesie 15,2%. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że sytuacja makroekonomiczna w 2005 r. była gorsza od prognozowanej, w szczególności realne tempo wzrostu PKB było niższe od pierwotnie planowanego w ustawie budżetowej o 1,6 pkt. proc. Pomimo tego zrealizowane dochody budżetu państwa były o 2,9% wyższe od prognozy budżetowej (dochody podatkowe były wyższe o ok.0,4 %).
- korzystne zmiany systemowe, które w połączeniu ze znaczną modyfikacją i intensyfikacją działań kontrolnych spowodowały polepszenie ściągальności podatków. Wśród działań mających wpływ na polepszenie pracy administracji podatkowej i celnej należy wymienić m.in.:
 - a) przesunięcie części celników z granicy zachodniej na wschodnią, gdzie występuje wyższe zagrożenie przemytem lub innymi operacjami o podobnym charakterze,
 - b) wdrożenie szeregu narzędzi wspomagających działanie administracji podatkowo-celnej, np. systemy informatyczne, doskonalenie i usprawnianie organizacji i procesów zarządzania w służbie celnej w następujących obszarach: kadry, inwestycje, szkolenia, urządzenia rentgenowskie do prześwietlania kontenerów i samochodów ciężarowych (wykorzystywane przez celników głównie na granicy wschodniej),
 - c) rozbitcie szeregu grup przestępczych działających w obszarze wyłudzeń podatku VAT oraz przestępstw akcyzowych,
 - d) uszczelnianie systemu podatkowego oraz wprowadzenie zmian w przepisach umożliwiających wykorzystywanie szeregu narzędzi i instrumentów do walki z przestępczością podatkowo-celną i innymi nieprawidłowościami w tym zakresie.

Działania w wymienionych obszarach skutkują poprawą efektywności organów skarbowych w ściąganiu należności podatkowych np. mierzoną wskaźnikiem udziału zaległości brutto w należnościach oraz wysokim poziomem dochodów. Kontynuacja tych działań w następnych latach będzie służyła redukcji szarej strefy w gospodarce oraz poprawie efektywności gromadzenia dochodów sektora finansów publicznych.

17. Prognozy dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2007-09 uwzględniają założenia odnośnie do rozwoju sytuacji makroekonomicznej w gospodarce narodowej oraz scenariusz przyjętych zmian systemowych w systemie podatków i dochodów sektora.

18. Na prognozy dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. szczególny wpływ mają następujące zmiany w systemie podatkowym:

- zmiany w podatku PIT polegające na podwyższeniu kwot progów podatkowych, kosztów uzyskania przychodu i tzw. kwoty wolnej,
- wysoka dynamika zatrudnienia (2,3%) i wynagrodzeń (3,6% - realnie) w gospodarce narodowej; wzrost tej części bazy podatkowej ma szczególny wpływ na dochody sektora z uwagi na fakt, że jest podstawą dla dochodów z tytułu różnych elementów sektora, a w szczególności dla składek na ubezpieczenia społeczne, składek na Narodowy Fundusz Zdrowia, a także dochodów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

19. Pozostałe zmiany dotyczące dochodów sektora w 2007 r. są zgodne z projektem budżetu na rok 2007. Najważniejsze planowane na lata 2008-09 zmiany w systemie podatkowym obejmują:

- zmiany w podatku PIT, prowadzące do implementacji zasad „państwa solidarnego”, polegające na wprowadzeniu ulgi dla rodzin posiadających dzieci,
- obniżenia kosztów pracy, by promować zatrudnienie i ograniczać bezrobocie, co jest kluczowe dla sytuacji społecznej i ekonomicznej, ale także dla finansów publicznych. Generowany dzięki obniżeniu kosztów pracy wzrost zatrudnienia w średnim i długim okresie pozwoli na wzrost dochodów sektora ze składek na ubezpieczenia społeczne i podatku PIT, jak również na ograniczenie poziomu wydatków socjalnych. Powyższy cel zostanie osiągnięty dzięki wprowadzeniu, zgodnie z przyjętą już w 2006 r. ustawą, dwóch stawek podatkowych (18% i 32%) oraz stopniowemu obniżaniu klina podatkowego. W szczególności w 2008 i 2009 r. planuje się obniżenie stawki składki rentowej o 3 pkt. proc. w każdym roku. Stawka płacona przez pracownika i pracodawcę zostanie obniżona w równej proporcji. Zmiany w zakresie obciążenia kosztami pracy pozytywnie wpłyną na dochody gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw, wpływając na dynamizację spożycia z jednej strony a z drugiej na wzrost zdolności przedsiębiorstw do akumulacji kapitału.
- pozostałe zmiany to m.in.:
 - a) podwyżka podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe aż do osiągnięcia minimum wymaganego przez przepisy Unii Europejskiej (początek 2009 r.),
 - b) podwyżki akcyzy na paliwa silnikowe, gaz LPG, olej opałowy w tempie równym wzrostowi CPI, czyli utrzymanie realnego poziomu obciążeń akcyzowych,
 - c) podwyżka stawek podatku VAT od usług gastronomicznych, artykułów rolnych oraz żywnościowych opodatkowanych obecnie stawką 3%;
 - d) wprowadzenie nowego rozwiązania opodatkowania samochodów począwszy od roku 2008.

20. Planowane na lata 2007-09 zmiany w systemie podatkowym mają na celu z jednej strony podniesienie efektywności podatkowej pozwalającej na zwiększenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, z drugiej strony uporządkowanie i usprawnienie prawa zmierza do ułatwienia przedsiębiorstwom prowadzenia działalności gospodarczej (np. obniżenie kosztów pracy poprzez zmniejszenie składki rentowej, zmiany zasad amortyzacji). Planowane zmiany wpłyną również pozytywnie na sektor gospodarstw domowych dzięki zmniejszeniu obciążeń podatkowych (np. w podatku PIT: ulga dla rodzin z dziećmi, waloryzacja progów i kwoty wolnej, wprowadzenie dwóch obniżonych stawek podatkowych, obniżenie składki rentowej).

21. Podkreślić należy, że ewentualna nadwyżka dochodów wykonanych nad planowanymi jest przeznaczana na ograniczanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

22. Udział ogólnej sumy dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB w latach 2006-08 będzie kształtował się na poziomie od 41,8% w roku 2006, 42,4 % w 2007 r., 41,6 % w roku 2008. Natomiast w 2009 roku prognozowany jest ich znaczny spadek do 40,0 % PKB. W całym analizowanym okresie nastąpią zmiany struktury dochodów. Największa zmiana dotyczy dochodów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Spadek z 13,4% PKB w 2006 r. do 11,7% PKB w roku 2009 będzie rezultatem zmniejszenie „klina podatkowego”. Należy podkreślić, że w wyniku planowanych działań rządu nastąpi znaczący spadek obciążeń fiskalnych odpowiednio z 36,3% w 2007 r. do 34,6% PKB w roku 2009.

VI. STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH W DŁUGIM OKRESIE

1. Polska w ramach prac Komitetu Polityki Gospodarczej (EPC) przygotowała prognozy wydatków emerytalnych w długim okresie – do 2050 r. Prognoza ta obejmuje systemy: pracowniczy, rolniczy oraz systemy zaopatrzeniowe dla służb mundurowych. Prognozy te oparte są na wspólnie uzgodnionych założeniach makroekonomicznych oraz prognozach demograficznych przygotowanych przez Eurostat we współpracy z demografami z krajów członkowskich. Wstępne wyniki prognoz wydatków na emerytury i renty zawarte są w tablicy 10. Prognozy pozostałych wydatków – na zdrowie, opiekę długookresową, edukację oraz wydatki związane z rynkiem pracy przygotowywane są przez Komisję w oparciu o uzgodnione założenia i metodologię.
2. W przypadku prognoz emerytalnych wykorzystane zostały modele przygotowane w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (powszechny system emerytalny) oraz model opracowany dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, na bazie modelu Budżet Polityki Społecznej (system ubezpieczeń społecznych rolników, systemy zaopatrzeniowe oraz system świadczeń przedemerytalnych).
3. Według prognozy wydatki publiczne na emerytury w relacji do PKB powinny stopniowo maleć z 13,7% w 2005 r. do około 9,3% PKB w 2050 r.¹² Spadek poziomu wydatków jest konsekwencją wdrażanego od 1999 r. nowego systemu emerytalnego. W jego efekcie emerytury przyznawane po 2009 r. będą zależne od wysokości wpłaconych składek i wieku przejścia na emeryturę (z uwzględnieniem praw nabytych przed 1999 r. w postaci kapitału początkowego). Oznacza to, że w obliczeniach założono wyższy efektywny wiek emerytalny, który w 2004 roku wynosił zaledwie 58,7 lat dla mężczyzn i 56 lat dla kobiet.

¹² Obliczenia uwzględniają wypłatę emerytur z części kapitałowej systemu. Prezentowane dane zostały oparte na przygotowanej w ubiegłym roku prognozie zatwierdzonej przez Grupę Roboczą ds. Starzenia się Ludności (zgodnie z wymogiem *Code of Conduct*). Nie uwzględniają więc zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS (emerytury górnicze, możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę zgodnie z dotychczasowymi zasadami do końca 2007 r.).

Tab. 10. Długookresowa stabilność finansów publicznych

| | 2005 | 2010F | 2020F | 2030F | 2050F |
|---|------|-------|-------|-------|-------|
| Wydatki | | | | | |
| Z tego związane z wiekiem | 18,6 | 15,2 | 12,8 | 12,4 | 12,4 |
| Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe | 13,7 | 11,3 | 9,8 | 9,4 | 9,3 |
| Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych | 13,7 | 11,3 | 9,7 | 9,2 | 8,0 |
| Emerytury i wcześniejsze emerytury | 11,1 | 9,4 | 8,4 | 7,9 | 6,6 |
| Pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne) | 2,6 | 2,0 | 1,3 | 1,3 | 1,4 |
| Pracownicze Programy Emerytalne | - | - | - | - | - |
| Emerytury wypłacane z obowiązkowej części kapitałowej systemu ^{a)} | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 1,3 |
| Opieka zdrowotna | 4,1 | 4,3 | 4,7 | 5,0 | 5,4 |
| Opieka zdrowotna długookresowa | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| Wydatki na edukację | 4,9 | 3,9 | 3,0 | 3,0 | 3,1 |
| Pozostałe świadczenia związane z wiekiem | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Odsetki | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Dochody | | | | | |
| Z tego dochody z tytułu własności | | | | | |
| Składki | 9,3 | 9,7 | 10,1 | 10,1 | 10,1 |
| Składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe płacone do FUS | 7,8 | 8,0 | 8,1 | 7,9 | 7,9 |
| Składki na ubezpieczenie emerytalne w części kapitałowej systemu | 1,4 | 1,7 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| Aktywa Otwartych Funduszy Emerytalnych ^{b)} | 8,3 | 15,5 | 33,1 | 50,7 | 84,5 |
| Aktywa Rezerwy Demograficznej ^{c)} | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| Wskaźnik wzrostu produktywności pracy | 4,2 | 3,6 | 3,1 | 2,7 | 1,7 |
| Realny wskaźnik wzrostu PKB | 3,3 | 5,0 | 3,2 | 2,2 | 0,4 |
| Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20-64 lata) | 77,8 | 79,9 | 82,1 | 84,0 | 81,7 |
| Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20-64 lata) | 65,1 | 67,0 | 71,3 | 74,4 | 70,3 |
| Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20-64 lata) | 71,4 | 73,4 | 76,7 | 79,2 | 76,1 |
| Stopa bezrobocia (w wieku 15-64 lata) | 18,2 | 15,8 | 9,9 | 7,0 | 7,0 |
| Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji | 13,1 | 13,5 | 18,2 | 22,6 | 29,4 |

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej; realne tempo wzrostu PKB i stopa bezrobocia w 2005 r. – szacunki MF

a) w Polsce istnieją zarówno dobrowolne pracownicze programy emerytalne, jak i obowiązkowy system kapitałowy

b) Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD) i OFE

c) FRD

VII. ZAGADNIENIA INSTYTUCJONALNE FINANSÓW PUBLICZNYCH

VII.1. NARODOWE REGUŁY BUDŻETOWE

1. Zagadnienia polityki fiskalnej, będące ważnym elementem polityki gospodarczej państwa znalazły swoje odzwierciedlenie w Konstytucji RP, jak również w różnorodnych ustawach oraz aktach niższego rzędu, tj. rozporządzeniach.
2. Do najważniejszych reguł budżetowych o charakterze legislacyjnym należą reguły kompetencyjne oraz zasady związane z ograniczeniami odnoszącymi się do poziomu długu publicznego. W porównaniu do poprzedniej aktualizacji *Programu konwergencji* zasady te nie uległy zmianie.
3. Obok zasad o charakterze legislacyjnym funkcjonują także reguły wynikające z przyjętej przez rząd strategii. Najważniejszą regułą wprowadzoną przez rząd jest tzw. kotwica budżetowa. Przewiduje ona, że konstrukcja budżetu państwa musi uwzględniać zachowanie deficytu budżetu państwa na nieprzekraczalnym poziomie 30 mld zł rocznie. Wprowadzenie tej zasady gwarantuje, w obecnych warunkach gospodarczych, że deficyt budżetu państwa w relacji do PKB liczony zgodnie z metodologią krajową będzie systematycznie malał. Zasada ta po raz pierwszy znalazła zastosowanie w ustawie budżetowej na 2006 rok.

VII.2. STATYSTYKA Z ZAKRESU SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

4. Zespół do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych, powołany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, działa już ponad dwa lata. Był to okres intensywnych prac zmierzających do uzgodnienia, wspólnej dla trzech instytucji: Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego, metodologii tworzenia statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych.
5. W trakcie dotychczasowych spotkań członkowie Zespołu rozwiązywali wiele problemów metodologicznych. Przede wszystkim:
 - ustalono metodę rejestrowania składek na ubezpieczenia społeczne,
 - ustalono algorytm przejścia z danych kasowych na memoriałowe,
 - kontynuowano prace nad określeniem sposobu rejestracji w statystykach transferów pomiędzy stroną polską a Unią Europejską,
 - przeanalizowano podstawowe źródła danych wykorzystywanych do opracowywania kwartalnych i rocznych rachunków finansowych sektora instytucji rządowych i samorządowych,
 - rozpoczęto prace zmierzające do zapewnienia zgodności rachunków finansowych z rachunkami niefinansowymi oraz notyfikacją deficytu i długu publicznego.
6. Rezultaty prac metodologicznych zrealizowanych podczas spotkań Zespołu zostały już wykorzystane przez GUS w trakcie opracowywania rachunków niefinansowych sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz notyfikacji deficytu i długu publicznego, jak również przez Ministerstwo Finansów przy sporządzaniu statystyk dla Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz prognoz do *Programu konwergencji*. Wprowadzenie nowych rozwiązań metodologicznych znacznie poprawiło jakość danych z zakresu sektora finansów publicznych. Prace grupy roboczej nad realizacją priorytetowego zadania, jakim jest określenie metodologii dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych

według ESA'95 są kontynuowane. Rozstrzygnięcia wymaga jeszcze kilka ważnych kwestii, m.in. operacje dokapitalizowania, transfery z Unią Europejską, zakres sektora. Następnie Zespół zajmie się opracowaniem metodologii oraz określeniem źródeł danych wykorzystywanych przy sporządzaniu kwartalnych i rocznych rachunków finansowych sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz notyfikacji deficytu i długu publicznego.

VII.3. INNE ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE

7. Rząd, podejmując decyzję o przeprowadzeniu długofalowej reformy finansów publicznych, skierował do Parlamentu projekt ustawy *o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw*. Stanowi on odzwierciedlenie prac nad poprawą przejrzystości, efektywności, jawności, uproszczeniem oraz konsolidacją szeregu procedur zarządzania finansami publicznymi oraz troski o sprawne ale płynne wdrożenie reform. Realizacji tak zdefiniowanego celu służyć ma szeroka gama działań podstawowych i możliwych do wdrożenia z początkiem 2007 r., wśród których na szczególne podkreślenie zasługuje zamieszczanie projektów planów budżetów agencji i pozostałych państwowych osób prawnych w formie załącznika do projektu ustawy budżetowej oraz włączenie środków unijnych do budżetu państwa.

8. W ramach planowanej reformy w celu zwiększenia efektywności i skuteczności wydatkowania środków budżetowych, rząd polski zdecydował się na zmianę obecnego systemu budżetowego na zadaniowy. Reforma polegająca na wdrożeniu budżetu zadaniowego będzie miała przełomowe znaczenie dla polityki wydatkowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Prace nad założeniami budżetu zadaniowego na szczeblu centralnym rozpoczęto w ramach realizacji programu *Tanie i Sprawne Państwo*. Wdrożenie budżetu zadaniowego będzie oznaczało:

- wdrożenie nowej procedury budżetowej,
- wdrożenie nowego systemu zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych opartego na koncepcji zarządzania przez cele,
- wdrożenie systemu informatycznego wspomagającego zarządzanie jednostek sektora finansów publicznych i pozwalającego na monitoring realizacji zadań realizowanych przez te jednostki,
- pełne wdrożenie rachunkowości memoriałowej i rachunku kosztów.

9. Rada Ministrów przyjęła w formie uchwały wytyczne dotyczące metodyki tworzenia budżetów w formie zadaniowej oraz harmonogramu prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego. Harmonogram wprowadzania budżetu zadaniowego jest dostosowywany do potrzeb identyfikowanych podczas postępu prac koncepcyjnych i pilotażowych. W październiku 2006 r. opracowano założenia metodologiczne oraz zakończono analizę przyjętych rozwiązań zagranicznych. Kolejne etapy prac polegać będą na:

- przeprowadzeniu tzw. pilotażu (2007-08), w którym uczestniczyć będą wybrane resorty i urzędy wojewódzkie. Polegać on będzie na przetestowaniu możliwości zastosowania rozwiązań teoretycznych i stosowanych zagranicą w polskich warunkach. Wyniki prac pilotażowych dotyczących opracowania budżetu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w układzie zadaniowym zaprezentowane zostały w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2007. Do końca roku 2006 opracowane zostaną budżety w układzie zadaniowym dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Zdrowia oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej. Na początku roku 2007 opracowane zostaną plany zadaniowe dla wybranych urzędów

wojewódzkich. W roku 2007 pilotażowym wdrożeniem budżetu zadaniowego objęte będą kolejne resorty, w których będzie prowadzona także ewidencja i sprawozdawczość w układzie zadaniowym;

- przejściowej fazie wdrażania budżetu zadaniowego (2009-10), w której równolegle funkcjonować będzie budżet zadaniowy i tradycyjny, w odniesieniu do trzech typów podmiotów: ministerstw, urzędów wojewódzkich i Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Etap ten pozwoli na wprowadzanie niezbędnych zmian i doskonalenie nowej metody budżetowania;
- całkowitej rezygnacji po 2011 r. z budżetu w formie tradycyjnej (klasycznej) i przejście na budżetowanie jedynie w ujęciu zadaniowym;
- dalszym obejmowaniu systemem pozostałych podmiotów sektora finansów publicznych - opracowanie budżetów zadaniowych we wszystkich jednostkach podsektora rządowego oraz ubezpieczeń społecznych (2011-12);
- wdrożeniu budżetu zadaniowego we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego (od 2012 r.).

ANEKS STATYSTYCZNY

Tab. 11. Wzrost gospodarczy

| | Kod ESA | 2005 | 2005 | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
|---|----------------|--------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | Poziom | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu |
| 1. Realny PKB (w mld zł) | B1*g | 864,7 | 3,5 | 5,4 | 5,1 | 5,1 | 5,6 |
| 2. Nominalny PKB (w mld zł) | B1*g | 980,7 | 6,2 | 6,0 | 6,9 | 7,4 | 8,1 |
| Składowe realnego PKB | | | | | | | |
| 3. Spożycie prywatne | P.3 | 544,3 | 1,9 | 4,8 | 4,0 | 4,6 | 5,6 |
| 4. Spożycie publiczne | P.3 | 154,7 | 5,3 | 1,9 | 3,4 | 3,0 | 1,5 |
| 5. Nakłady brutto na środki trwałe | P.51 | 169,2 | 6,5 | 12,0 | 12,0 | 12,0 | 11,0 |
| 6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB) | P.52 + P.53 | 9,2 | 1,1 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,8 |
| 7. Eksport dóbr i usług | P.6 | 306,7 | 8,0 | 16,1 | 8,1 | 7,2 | 6,9 |
| 8. Import dóbr i usług | P.7 | 319,8 | 4,7 | 15,4 | 9,6 | 9,0 | 8,1 |
| Wkład we wzrost PKB | | | | | | | |
| 9. Finałny popyt krajowy | | - | 2,4 | 5,5 | 5,8 | 6,0 | 6,3 |
| 10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości | P.52 + P.53 | - | -0,9 | -0,3 | 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| 11. Saldo handlu zagranicznego) | B.11 | - | 1,0 | 0,0 | -0,7 | -0,9 | -0,7 |

Tab. 12. Rynek pracy

| | Kod ESA | 2005 | 2005 | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
|---|------------|--------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | Poziom | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu |
| 1. Pracujący (tys. osób)* | | 14 116 | 2,3 | 3,9** | 1,4 | 1,8 | 2,0 |
| 2. Stopa bezrobocia ***(%) | | 17,7 | 17,7 | 14,1 | 12,3 | 10,5 | 8,8 |
| 3. Wydajność pracy (tys. osób)**** | | 69,5 | 1,1 | 1,5 | 3,6 | 3,2 | 3,5 |
| 4. Koszty pracy (mln zł) | D.1 | 364,3 | 5,9 | 7,1 | 6,9 | 7,7 | 7,6 |

* pracujący przeciętnie wg BAEL (15 lat i więcej).

** w związku z nową metodologią, poziom liczby pracujących w 2006 r. jest nieporównywalny z danymi za lata wcześniejsze; tempo wzrostu – szacunki MF w warunkach porównywalnych.

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

**** realny PKB na jednego pracującego.

Tab. 13. Procesy inflacyjne

| | Kod ESA | 2005 | 2005 | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
|--|------------|--------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | Poziom | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu |
| 1. Deflator PKB | | - | 2,6 | 0,5 | 1,7 | 2,2 | 2,4 |
| 2. Deflator spożycia indywidualnego | | - | 2,2 | 1,2 | 2,2 | 2,6 | 2,4 |
| 3. HICP | | - | 2,2 | 1,4 | 2,1 | 2,5 | 2,5 |
| 4 Deflator spożycia zbiorowego | | - | 3,8 | 1,1 | 2,1 | 2,5 | 2,5 |
| 5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe | | - | 0,3 | 1,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| 6. Deflator eksportu dóbr i usług | | - | -2,6 | -0,5 | 1,0 | 1,5 | 1,5 |
| 7. Deflator importu dóbr i usług | | - | -3,7 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 1,5 |

Tab. 14. Salda według sektorów

| % PKB | Kod ESA | 2005 | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
|--|-----------------|------|-------|-------|-------|-------|
| 1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata | B.9 | 1,4 | 1,6 | 1,8 | 2,2 | 2,7 |
| w tym: | | | | | | |
| - saldo towarów i usług | | 0,3 | 0,5 | 1,7 | 2,7 | 3,2 |
| - saldo dochodów pierwotnych i transferów | | 1,5 | 1,4 | 0,9 | 0,6 | 0,5 |
| - rachunek kapitałowy | | -0,3 | -0,3 | -0,7 | -1,1 | -1,0 |
| 2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego | B.9/ EDP B.9 | 1,1 | 0,3 | -0,4 | -1,2 | -2,1 |
| 3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych | B.9 | -2,5 | -1,9 | -1,4 | -1,0 | -0,6 |
| 4. Różnice statystyczne | | - | - | - | - | - |

Tab. 15. Założenia dotyczące gospodarki światowej

| | 2005 | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Krótkoterminowe stopy proc.* (średniorocznie) | 5,3 | 4,1 | 4,6 | 5,2 | 5,3 |
| Długoterminowe stopy proc. (średniorocznie) | 5,2 | 5,3 | 5,3 | 5,4 | 5,4 |
| Nominalny efektywny kurs walutowy | -11,3 | -3,1 | -0,8 | -1,0 | -1,0 |
| (kraje nienależące do strefy euro ani do ERM II) kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie) | 4,03 | 3,91 | 3,90 | 3,86 | 3,82 |
| Wzrost światowego PKB (bez UE) | 5,6 | 5,7 | 5,2 | 5,2 | - |
| Wzrost PKB w UE | 1,7 | 2,8 | 2,4 | 2,4 | - |
| Wzrost rynków eksportowych | 7,5 | 10,8 | 7,9 | 7,4 | - |
| Wzrost wolumenu światowego importu (bez UE) ** | 7,3 | 8,8 | 8,2 | 7,7 | - |
| Ceny ropy (Brent, USD/baryłka) | 54,1 | 65,6 | 66,3 | 68,0 | - |

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

** wolumen światowego importu dóbr i usług

Tab. 16. Podstawowe zbiorcze dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych

| | Kod ESA | 2005 | 2005 | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
|--|-------------|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | <i>mld zł</i> | <i>% PKB</i> | | | | |
| Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (B9) | S13 | -24,1 | -2,5 | -1,9 | -1,4 | -1,0 | -0,6 |
| Podsektor centralny | S1311 | -43,0 | -4,4 | -4,4 | -4,3 | -3,9 | -3,5 |
| Podsektor lokalny | S1313 | -1,7 | -0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| Fundusze ubezpieczeń społecznych | S1314 | 20,6 | 2,1 | 2,3 | 2,5 | 2,7 | 2,8 |
| Sektor instytucji rządowych i samorządowych | | | | | | | |
| Dochody ogółem | | 401,0 | 40,9 | 41,8 | 42,4 | 41,6 | 40,0 |
| Wydatki ogółem | | 425,1 | 43,3 | 43,7 | 43,8 | 42,6 | 40,6 |
| Wynik | | -24,1 | -2,5 | -1,9 | -1,4 | -1,0 | -0,6 |
| Odsetki (z włączeniem FISIM) | | 25,2 | 2,6 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| FISIM | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Wynik pierwotny | | 1,1 | 0,1 | 0,5 | 1,0 | 1,4 | 1,7 |
| Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych | ESA | 401,0 | 40,9 | 41,8 | 42,4 | 41,6 | 40,0 |
| Podatki | | 202,3 | 20,6 | 22,0 | 22,5 | 22,9 | 22,6 |
| Od produkcji i importu | D2 | 133,7 | 13,6 | 13,4 | 13,7 | 14,1 | 14,3 |
| Od dochodów, majątku | D5 | 68,4 | 7,0 | 8,6 | 8,8 | 8,8 | 8,3 |
| Od kapitału | D91 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Składki na ubezpieczenie społeczne | D61 | 134,0 | 13,7 | 13,4 | 13,4 | 12,5 | 11,7 |
| Dochody z własności | D4 | 18,9 | 1,9 | 1,6 | 1,8 | 1,8 | 1,7 |
| Pozostałe | | 47,8 | 4,7 | 4,8 | 4,7 | 4,4 | 4,0 |
| Obciążenia fiskalne | | 332,8 | 33,9 | 35,9 | 36,3 | 35,9 | 34,6 |
| Wydatki ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych | ESA | 425,1 | 43,3 | 43,7 | 43,8 | 42,6 | 40,6 |
| Spożycie ogólnospołeczne | P32 | 78,4 | 8,0 | 7,8 | 7,8 | 7,5 | 7,0 |
| Transfery socjalne ogółem | | 254,5 | 26,0 | 25,3 | 24,8 | 24,1 | 23,0 |
| Transfery socjalne w naturze | D63 | 100,6 | 10,3 | 10,0 | 10,0 | 9,6 | 9,1 |
| Transfery socjalne inne niż w naturze | D62 | 153,9 | 15,7 | 15,3 | 14,8 | 14,5 | 13,9 |
| Odsetki (z włączeniem FISIM) | D41 (FISIM) | 25,1 | 2,6 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Subsydia | D3 | 5,6 | 0,6 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Nakłady brutto na środki trwałe | P51 | 33,2 | 3,4 | 3,8 | 4,6 | 4,3 | 4,2 |
| Pozostałe | | 28,3 | 2,7 | 3,5 | 3,3 | 3,4 | 3,1 |
| Koszty związane z zatrudnieniem | D1 | 98,8 | 10,1 | 10,3 | 10,1 | 9,5 | 9,0 |

Źródło: 2005 r. – GUS, prognoza na lata 2006-09 – Ministerstwo Finansów

Dane zostały obliczone przy założeniu, że obowiązkowe otwarte fundusze emerytalne zaliczane są do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Tab. 17. Wpływ Krajowego Programu Reform na finanse publiczne

| Priorytety KPR | Nr wytycznej | Działanie | Wdrażanie | | Bezpośrednie koszty budżetowe ¹⁾ | | | |
|--|--------------|---|----------------------------|----------------|---|-------|-------|-------|
| | | | Status działania | Zasięg czasowy | 2006E | 2007F | 2008F | 2009F |
| 1. Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi | 1; 2 | 1.2. Doskonalenie systemu ubezpieczeń społecznych rolników | planowane | 2006-08 | 0.00% | 0.00% | 0.00% | |
| | 1; 2 | 1.4. Kontynuacja reformy organizacji ochrony zdrowia | zrealizowane częściowo | 2006-08 | 0.00% | 0.00% | 0.00% | |
| | 1; 2 | 1.9. Informatyzacja finansów publicznych | zrealizowane częściowo | 2005-08 | 0.00% | 0.00% | 0.00% | |
| | 12; 13 | 1.11. Ukierunkowanie pomocy publicznej na cele horyzontalne | planowane | 2005-08 | 0.75% | 0.70% | 0.65% | |
| 2. Rozwój przedsiębiorczości | 14 | 2.2. Uproszczenie procedur administracyjnych i obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej | zrealizowane częściowo | 2006-08 | 0.01% | 0.01% | 0.01% | 0.00% |
| | 14 | 2.3. Usprawnienie sądownictwa gospodarczego | realizowane (praca ciągła) | 2006-09 | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% |
| | 15 | 2.6. Wzmocnienie finansowe funduszy pożyczkowych, poręczeniowych i kapitałowych | zrealizowane częściowo | Od 2005 | 0.03% | 0.03% | 0.03% | 0.02% |
| 3. Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw | 8; 9 | 3.1. Rozwój rynku innowacji oraz otoczenia instytucjonalnego służącego współpracy między sferą B+R a gospodarką | zrealizowane częściowo | Od 2005 | 0.01% | 0.01% | 0.00% | 0.00% |
| | 7 | 3.2. Wspieranie sfery badawczo-rozwojowej | zrealizowane częściowo | Od 2005 | 0.01% | 0.01% | 0.01% | 0.01% |
| | 8 | 3.3. Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce i administracji | zrealizowane częściowo | Od 2005 | 0.01% | 0.01% | 0.01% | 0.01% |
| | 11 | 3.4. Ułatwienie wykorzystania eko-technologii, wspieranie efektywności energetycznej oraz kogeneracji | zrealizowane częściowo | Od 2005 | 0.02% | 0.02% | 0.02% | 0.02% |
| 4. Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych | 16 | 4.1. Tworzenie nowoczesnej sieci transportowej (drogi, lokalny transport publiczny, koleje, porty lotnicze, porty morskie) | realizowane (praca ciągła) | Od 2005 | 0.38% | 0.35% | 0.33% | 0.30% |
| | 16 | 4.4. Wspomaganie rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE) | zrealizowane częściowo | Od 2006 | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% |
| | 12; 13 | 4.8. Liberalizacja transportu kolejowego | zrealizowane częściowo | Od 2006 | 0.03% | 0.02% | 0.02% | 0.00% |
| 5. Tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia | 17 | 5.2. Wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjno-finansowych zapewniających zwiększenie dostępu do usług rynku pracy świadczonych na rzecz bezrobotnych, poszukujących pracy i pracodawców | realizowane (praca ciągła) | Od 2006 | 0.02% | 0.02% | 0.02% | 0.02% |
| | 19; 20 | 5.5. Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy | zrealizowane częściowo | Od 2006 | 0.06% | 0.06% | 0.06% | 0.06% |
| | 19; 20 | 5.6. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych | zrealizowane częściowo | Od 2006 | 0.16% | 0.16% | 0.16% | 0.16% |
| 6. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki | 4 | 6.1. Zwiększanie elastyczności i różnicowania form zatrudnienia i organizacji prac | realizowane (praca ciągła) | Od 2006 | 0.06% | 0.06% | 0.06% | 0.06% |
| | 23; 24 | 6.2. Inwestowanie w kapitał ludzki | realizowane (praca ciągła) | Od 2006 | 0.10% | 0.01% | 0.00% | 0.00% |

1) Dane uwzględniają wszystkie koszty finansowe priorytetów, tj. środki budżetowe, środki z kredytów i środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Koszty na lata 2007-09 nie obejmują programów operacyjnych 2007-13, ponieważ na dzień sporządzania Aktualizacji nie zostały one jeszcze zatwierdzone przez Radę Ministrów (brak zestawień finansowych).

Źródło: MG, MPiPS