



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROGRAM KONWERCENCJI
AKTUALIZACJA 2004

Warszawa, listopad 2004 r.

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	5
I. Ogólne założenia i cele polityki makroekonomicznej.....	6
II. Sytuacja gospodarcza Polski.....	7
II.1. Bieżąca sytuacja i perspektywy rozwoju do 2007 roku.....	7
Otoczenie zewnętrzne, eksport i import.....	8
Popyt krajowy.....	9
Rynek pracy.....	10
Potencjalne tempo wzrostu.....	11
Inflacja, stopy procentowe i kurs walutowy.....	12
II.2. Porównanie prognozy Komisji Europejskiej i prognozy krajowej.....	12
III. Saldo sektora <i>general government</i> i poziom długu.....	14
III.1. Strategia.....	14
III.2. Sytuacja bieżąca i implikacje dla kolejnego budżetu.....	14
III.3. Cele średniookresowe rządu w zakresie sektora <i>general government</i>	16
III.4. Salda elementów sektora <i>general government</i>	16
III.5. Budżet strukturalny.....	17
III.6. Poziom długu sektora <i>general government</i>	17
IV. Analiza wrażliwości i porównanie z Programem Konwergencji.....	19
IV.1. Czynniki ryzyka oraz różne scenariusze kształtowania się sytuacji sektora <i>general government</i>	19
Ryzyko gospodarcze.....	19
Ryzyko polityczne.....	21
Inne czynniki ryzyka.....	22
IV.2. Porównanie z Programem Konwergencji z maja 2004 r.....	23
V. Jakość finansów publicznych.....	26
V.1. Strategia.....	26
V.2. Wydatki sektora <i>general government</i>	27
V.3. Dochody sektora <i>general government</i>	29
VI. Sytuacja finansów publicznych w długim okresie.....	31
VII. Zagadnienia horyzontalne wpływające na finanse publiczne.....	32
Decentralizacja finansów publicznych.....	33
Aneks statystyczny.....	35
Opis różnic między prognozą z wiosny br. a obecną prognozą dotyczącą sektora <i>general government</i>	37

SPIS TABEL

Tab. 1. Bilans płatniczy w latach 2003-07.....	9
Tab. 2. Tempo wzrostu realnego i potencjalnego PKB oraz luka produktowa (%).....	11
Tab. 3. Porównanie prognoz Komisji Europejskiej i Ministerstwa Finansów na lata 2004-06 ^{a)}	13
Tab. 4. Saldo i dług sektora <i>general government</i> (% PKB).....	14
Tab. 5. Cykl koniunkturalny (% PKB).....	17
Tab. 6. Dług sektora <i>general government</i> (% PKB).....	18
Tab. 7. Różnice w porównaniu z Programem Konwergencji (% PKB).....	25
Tab. 8. Dochody i wydatki sektora <i>general government</i> (% PKB)*.....	27
Tab. 9. Realizacja <i>Programu</i> w zakresie wydatków sektora <i>general government</i> (% PKB) ..	28

Tab. 10. Struktura wydatków sektora <i>general government</i>	29
Tab. 11. Realizacja <i>Programu</i> w zakresie dochodów sektora <i>general government</i> (% PKB)	30
Tab. 12. Wydatki systemu emerytalnego i na opiekę zdrowotną w latach 2002-20 (% PKB)	31
Tab. 13. Wskaźniki udziału samorządów we wpływach z PIT oraz CIT (w %)	34
Tab. 14. Wzrost gospodarczy	35
Tab. 15. Założenia dotyczące gospodarki światowej	36
Tab. 16. Zestawienie najważniejszych różnic pomiędzy danymi z maja 2004 roku a danymi z aktualizacji Programu Konwergencji.	38

SPIS WYKRESÓW

Wyk. 1. Realne tempo wzrostu PKB oraz wkład popytu krajowego i eksportu netto	8
Wyk. 2. Rynek pracy w latach 2000-07 (stan na koniec okresu).....	11
Wyk. 3. Saldo sektora <i>general government</i> w latach 2000-03.....	15
Wyk. 4. Wpływ zmiany PKB, inflacji, stóp procentowych i kursu walutowego na saldo sektora <i>general government</i>	20
Wyk. 5. Wrażliwość długu sektora <i>general government</i> na zmianę kursu walutowego i PKB	21
Wyk. 6. Możliwe saldo i dług sektora <i>general government</i> bez podjęcia działań dostosowawczych w zakresie polityki fiskalnej.....	22

WSTĘP

1. Polska jako nowy członek Unii Europejskiej przedstawiła w maju 2004 r. swój Program Konwergencji, prezentując w nim trzyletnią perspektywę rozwoju gospodarczego kraju, który dąży do realnej konwergencji z gospodarką państw Unii. Program ten podlegał opinii Rady Ecofin, która wskazała w lipcu br. na potrzebę ograniczania przez Polskę nadmiernego deficytu zgodnie z Programem Konwergencji.
2. Obecna aktualizacja Programu Konwergencji obejmuje taki sam horyzont czasowy, jak jego pierwotna wersja, tzn. lata 2004-07.
3. Główne różnice między Programem Konwergencji a jego aktualizacją w prognozie makroekonomicznej wynikają z lepszego od oczekiwań rozwoju polskiej gospodarki w roku bieżącym, co wpłynęło na nieznaczną korektę prognozy makroekonomicznej na kolejne lata. Średnie tempo wzrostu PKB w prognozowanym okresie pozostanie bez zmian i wyniesie 5,3%.
4. W porównaniu do Programu Konwergencji znacznej poprawie uległa jakość danych o dochodach i wydatkach sektora *general government*. Nastąpiło to w efekcie prac międzyresortowego Zespołu ds. statystyki sektora *general government* powołanego w czerwcu 2004 r. przez Główny Urząd Statystyczny, odpowiadający za interpretację zasad ESA 95. W skład Zespołu weszli przedstawiciele GUS, Ministerstwa Finansów oraz Narodowego Banku Polskiego. Prace Zespołu wciąż trwają i należy oczekiwać, że w ich efekcie nastąpi dalsza poprawa jakości prezentowanych danych. Oznacza to, że obecnie przedstawiane dane mogą ulec dalszej weryfikacji.
5. Największe rozbieżności między danymi z maja 2004 r. a obecnymi dotyczą globalnej kwoty dochodów i wydatków sektora i wynikają m.in. z tego, że uprzednio nie dokonano pełnej konsolidacji niektórych transferów wewnątrz tego sektora (bez wpływu na jego wynik).
6. W stosunkowo niewielkim stopniu zmieniła się ścieżka prognozowanego deficytu sektora *general government*. Główna zmiana między prognozą majową a obecną dotyczy 2007 r. i wynika z tego, że dzięki lepszemu kształtowaniu się relacji długu publicznego do PKB obecnie nie przewiduje się konieczności zastosowania w tym roku procedur ostrożnościowych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych w przypadku przekroczenia przez tę relację progu 55%.
7. Zmiana ścieżki fiskalnej w porównaniu z prognozą z maja br. jest też pochodną korzystniejszego przebiegu procesów makroekonomicznych w 2004 r. i związanego z tym lepszego wykonania budżetu państwa, a także aktualizacji prognozy makroekonomicznej na następne lata. Nie ulega jednak zmianie zasadniczy cel, jakim jest zmniejszenie tempa wzrostu zadłużenia i ograniczenie deficytu sektora *general government* do poziomu poniżej 3% w 2007 roku.

I. OGÓLNE ZAŁOŻENIA I CELE POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ

1. Nadrzędnym celem polityki gospodarczej jest uzyskanie wysokiego, długookresowego tempa wzrostu gospodarczego warunkującego proces realnej konwergencji z 15 krajami Unii Europejskiej (UE-15¹). Wysokie tempo wzrostu gospodarczego powinno zostać osiągnięte przy utrzymaniu stabilności makroekonomicznej, to znaczy przy poziomie inflacji oraz saldzie rachunku obrotów bieżących pozwalających zachować stabilność kursu walutowego i spełnić formalne kryteria z Maastricht, które pozwolą Polsce na wejście do strefy euro.
2. Zmniejszenie nierównowagi fiskalnej oraz reforma finansów publicznych uznawane są za podstawę utrzymania długofalowej stabilności makroekonomicznej. Kontynuacja realizacji rządowego *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* ma doprowadzić do zmniejszenia tempa zadłużenia i ograniczenie deficytu sektora *general government*² do poziomu poniżej 3% w 2007 roku.
3. Szybki wzrost gospodarczy jest również uwarunkowany zmianami strukturalnymi rynku pracy pozwalającymi na trwałe zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw polskich i obniżenie poziomu bezrobocia. Równoległe zmiany w systemie podatkowym oraz ograniczenie obciążeń administracyjnych powinny poprawić konkurencyjność oraz innowacyjność gospodarki. Zmiany strukturalne gospodarki zostały zawarte m. in. w programach rozwoju infrastruktury, ochrony środowiska oraz w branżowych programach przekształceń górnictwa, energetyki, hutnictwa, kolei. Zmiany struktury regionalnej i branżowej będą realizowane w oparciu o *Narodowy Plan Rozwoju* z wykorzystaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

¹ Skrót UE-15 oznacza kraje, które były państwami członkowskimi Unii Europejskiej do 30 kwietnia 2004 r.

² Sektor instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z ESA 95.

II. SYTUACJA GOSPODARCZA POLSKI

II.1. BIEŻĄCA SYTUACJA I PERSPEKTYWY ROZWOJU DO 2007 ROKU

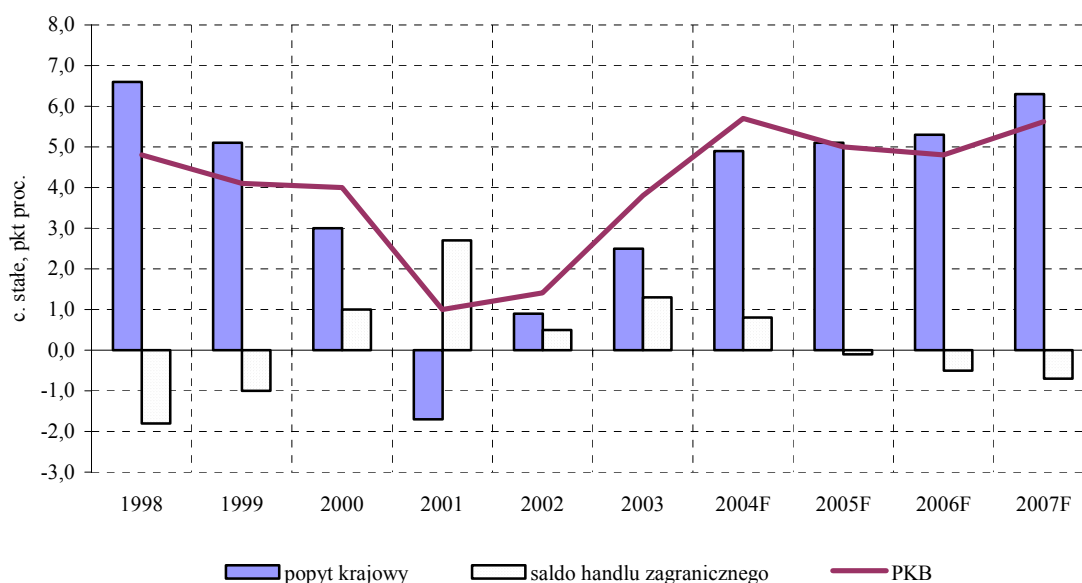
1. W 2004 r. nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji gospodarczej Polski. Po dwuipółrocznym okresie obniżonej aktywności, począwszy od drugiej połowy 2003 r. polska gospodarka weszła na ścieżkę szybkiego wzrostu. Produkt krajowy brutto (PKB) wzrósł w drugiej połowie 2003 r. o 4,3% w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, a w skali całego 2003 r. wzrost wyniósł 3,8%. W pierwszej połowie 2004 r. tempo wzrostu PKB uległo dalszemu przyspieszeniu. W I kw. 2004 r. PKB wzrósł realnie o 6,9%, a w II kw. o 6,1%.

2. Obserwowane od 2003 r. wyraźne ożywienie gospodarcze oparte jest w dużym stopniu na dynamicznym rozwoju eksportu. Wiąże się to przede wszystkim ze zwiększeniem konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, czemu do niedawna sprzyjało również korzystne kształtowanie się kursu walutowego. Wkład eksportu netto we wzrost PKB w I i II kw. 2004 r. wyniósł odpowiednio 1,1 pkt proc. i 0,9 pkt proc. W I kw. br. wkład eksportu we wzrost PKB wyniósł 3,5 pkt proc. i był największy ze wszystkich składowych popytowych. Warto też odnotować stopniowe odbudowywanie się popytu krajowego. W I półroczu br. wkład nakładów brutto na środki trwałe we wzrost PKB wyniósł 0,5 pkt proc. w porównaniu z 0,0 pkt proc. w II półroczu 2003 r. i ujemną kontrybucją notowaną od II kw. 2001 r.

3. Od II kw. 2003 r. utrzymuje się też wysokie, przekraczające 3,5% tempo wzrostu popytu konsumpcyjnego sektora gospodarstw domowych. W I półroczu 2004 r. wkład spożycia indywidualnego we wzrost PKB wyniósł 2,6 pkt proc. Kształtowanie się tempa wzrostu podstawowych wskaźników aktywności ekonomicznej w pierwszych miesiącach II półrocza 2004 r. (produkcja sprzedana przemysłu, produkcja budowlano-montażowa, sprzedaż detaliczna) pozwala zakładać, że tempo wzrostu gospodarczego w kolejnych kwartałach bieżącego roku będzie wysokie i osiągnie około 5,0%. Oczekuje się, że coraz większą rolę odgrywać będzie wzrost popytu krajowego, w tym zwłaszcza inwestycyjnego. Przewiduje się, że tempo wzrostu PKB w całym 2004 r. wyniesie 5,7%.

4. Biorąc pod uwagę fakt wcześniejszego niż oczekiwano domykania się luki produktowej oraz silny wzrost inflacji w pierwszej połowie roku (spowodowany głównie oddziaływaniem czynników o charakterze przejściowym), Rada Polityki Pieniężnej podniosła stopy procentowe w okresie czerwiec – lipiec 2004 r. łącznie o 1,25 pkt proc. Działania te były ukierunkowane na ograniczenie wtórnych efektów wzrostu inflacji i sprzyjają umocnieniu podstaw szybszego i długofalowego wzrostu gospodarczego. W krótkim okresie mogą one przyczynić się jednak do spowolnienia tempa wzrostu PKB, które w latach 2005-06 szacuje się odpowiednio na ok. 5,0% i 4,8%. Prognozowane na 2006 r. nieznaczne zwolnienie tempa wzrostu PKB będzie również w pewnej mierze efektem konsolidacji finansów publicznych. Ponadto zbiegnie się ono z przewidywaną na ten okres stabilizacją tempa wzrostu gospodarczego w pozostałych krajach UE. W 2007 r. tempo wzrostu gospodarczego powinno ponownie przyspieszyć i osiągnąć 5,6%, do czego przyczyni się głównie zwiększenie tempa wzrostu konsumpcji indywidualnej i inwestycji.

Wyk. 1. Realne tempo wzrostu PKB oraz wkład popytu krajowego i eksportu netto



Otoczenie zewnętrzne, eksport i import

5. Saldo obrotów bieżących w 2004 r. ukształtuje się na poziomie ok. 1,9% PKB wobec 2,2% PKB w roku 2003. Ograniczenie poziomu nierównowagi zewnętrznej jest wynikiem pewnego ograniczenia deficytu towarowego i znacznej poprawy salda transferów.

6. Restrukturyzacja przedsiębiorstw eksportowych, które w ostatnich latach stanęły wobec dwóch następujących po sobie szoków zewnętrznych (kryzys rosyjski i spowolnienie wzrostu gospodarczego w UE), w połączeniu z poprawą konkurencyjności cenowej stworzyła solidne podstawy dla obserwowanego od wielu miesięcy dynamicznego wzrostu eksportu. Można oczekiwać, że dzięki ożywieniu aktywności gospodarczej w UE, która jest odbiorcą ok. 80% polskiego eksportu, obserwowana ostatnio aprecjacja waluty krajowej będzie miała ograniczony wpływ na perspektywy dynamiki polskiego eksportu.

7. Jednocześnie zakłada się, że wysoki poziom popytu krajowego w połączeniu z poprawą konkurencyjności cenowej zagranicznych towarów będzie prowadził do istotnego wzrostu importu w roku 2005 i latach późniejszych. W efekcie prognozowany jest stopniowy wzrost deficytu handlowego do ponad 11 mld EUR w 2007 r. (4,2% PKB).

8. Polska jest i pozostanie w najbliższych latach beneficjentem netto wobec budżetu UE, więc przewidywane umiarkowane pogłębienie deficytu handlowego będzie w dużym stopniu kompensowane wzrostem dodatniego salda transferów. W najbliższych latach utrzyma się jednak trend wzrostowy wypłat dywidend z inwestycji bezpośrednich, co z kolei spowoduje pogorszenie salda dochodów.

9. Prognozuje się, że deficyt obrotów bieżących będzie się kształtował na relatywnie niskim poziomie, dochodząc do 3,6% PKB w 2007 r. W najbliższych latach nie widać szczególnych zagrożeń dla równowagi zewnętrznej, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że deficyt obrotów bieżących jest głównie finansowany poprzez napływ kapitału długoterminowego. Szacuje się, że w roku bieżącym inwestycje bezpośrednie sfinansują ponad 90% deficytu obrotów bieżących. Saldo bilansu płatniczego pozostanie pozytywne przez niemal cały okres prognozy.

Tab. 1. Bilans płatniczy w latach 2003-07

<i>miliardy euro</i>	2003	2004 prognoza	2005 prognoza	2006 prognoza	2007 prognoza
A: Rachunek bieżący	-4,1	-3,8	-5,1	-7,1	-9,4
Saldo obrotów towarowych	-5,1	-5,0	-6,6	-8,4	-11,0
Eksport (f.o.b.)	53,8	64,6	71,8	81,9	92,9
<i>zmiana w %</i>	9,1	19,9	11,3	14,1	13,4
Import (f.o.b.)	58,9	69,5	78,5	90,3	103,9
<i>zmiana w %</i>	3,3	18,0	12,9	15,1	15,1
Saldo usług	0,4	0,7	0,6	0,6	0,8
Saldo dochodów	-3,2	-3,8	-4,5	-5,1	-5,3
Saldo transferów bieżących	3,7	4,2	5,5	5,8	6,1
B: Rachunek kapitałowy	0,0	0,5	0,6	0,7	0,7
C: Rachunek finansowy	7,8	5,5	4,8	6,5	8,5
Inwestycje bezpośrednie netto	3,5	3,5	3,5	4,5	4,9
Inwestycje portfelowe netto	2,2	6,7	3,3	3,6	4,0
<i>BIZ/RB</i>	84,9	91,0	69,1	63,0	52,2
D: Oficjalne aktywa rezerwowe	-1,1	-1,7	-0,3	0,0	0,2
<i>Saldo handlowe / PKB</i>	-2,7	-2,6	-3,0	-3,5	-4,2
<i>Saldo rachunku bieżącego /PKB</i>	-2,2	-1,9	-2,3	-3,0	-3,6

Źródło: 2003 r. - NBP, prognoza na lata 2004-07 – Ministerstwo Finansów.

10. Przewiduje się, że 2004 r. będzie ostatnim, w którym zanotowany zostanie dodatni wkład eksportu netto we wzrost PKB. Od 2000 r. popyt zagraniczny pozostawał ważnym motorem wzrostu polskiej gospodarki. W latach 2005–07 rola ta powinna zostać przejęta przez rosnący popyt krajowy, w tym zwłaszcza inwestycyjny.

Popyt krajowy

11. Oczekuje się, że w 2004 r. popyt konsumpcyjny wzrośnie realnie o 3,4%, a w latach 2005-07 średnio o 3,5%. Przewiduje się, że fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej w 2004 r. wzrośnie nominalnie o 4,2%, a w latach 2005–07 odpowiednio o 6,1%, 6,5% i 6,8%. Prognozuje się, że w 2004 r. spożycie indywidualne gospodarstw domowych wzrośnie realnie o 3,8% (wobec wzrostu o 3,1% w 2003 r.), a w kolejnych latach odpowiednio o 3,7%, 4,1% i 4,8%. Na kształtowanie się wielkości spożycia zbiorowego wpływ będzie miało stopniowe ograniczanie wydatków publicznych w wyniku wdrażania reformy finansów publicznych. Realne tempo wzrostu spożycia zbiorowego wyniesie 2,0% w 2004 r., 1,5% w 2005 r. i po 0,8% w 2006 r. i 2007 r.

12. W II półroczu 2003 r. przełamany został długotrwały spadkowy trend nakładów brutto na środki trwałe. Wzrost tych nakładów był jeszcze niewielki (0,2%), ale można go uważać za najbardziej pożądany czynnik prowadzący do trwałej poprawy koniunktury. W I półroczu 2004 r. tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe wyniosło już 3,4%. Według sprawozdawczości podmiotów zatrudniających powyżej 49 osób nakłady inwestycyjne ogółem wzrosły realnie w pierwszym półroczu 2004 r. o 8,7%, w tym na budynki i budowle o 12,7%, na maszyny i urządzenia o 1,4% oraz na środki transportu o 32,2%. Na wyczerpujące się już możliwości wykorzystywania bieżącego majątku produkcyjnego przedsiębiorstw

wskazują badania koniunktury prowadzone przez Narodowy Bank Polski. Odnotowują one wysoki stopień wykorzystania mocy produkcyjnych przez podmioty, który kształtuje się obecnie na poziomie przekraczającym 80%. Oczekuje się również, że w związku z napływem funduszy strukturalnych z UE i poprawiającą się kondycją finansową przedsiębiorstw (m.in. na skutek obniżenia stawek podatku dochodowego od osób prawnych i podwyższenia stawek amortyzacji), obserwowany od wielu miesięcy znaczny wzrost wartości depozytów przedsiębiorstw w sektorze bankowym, zostanie wykorzystany na sfinansowanie inwestycji pozwalających na zwiększenie potencjału wytwórczego i wydajności pracy. Przewiduje się, że nakłady brutto na środki trwałe w 2004 r. zwiększą się realnie o ok. 7% (wobec spadku o 0,5% w 2003 r. i 5,8% w 2002 r.), a w latach 2005-07 tempo ich wzrostu znacznie przekroczy 10%. W efekcie udział inwestycji w PKB wzrośnie z 18,9% w 2003 r. do 24,1% w 2007 r., czyli zbliży się do udziału notowanego w latach 1999-2000.

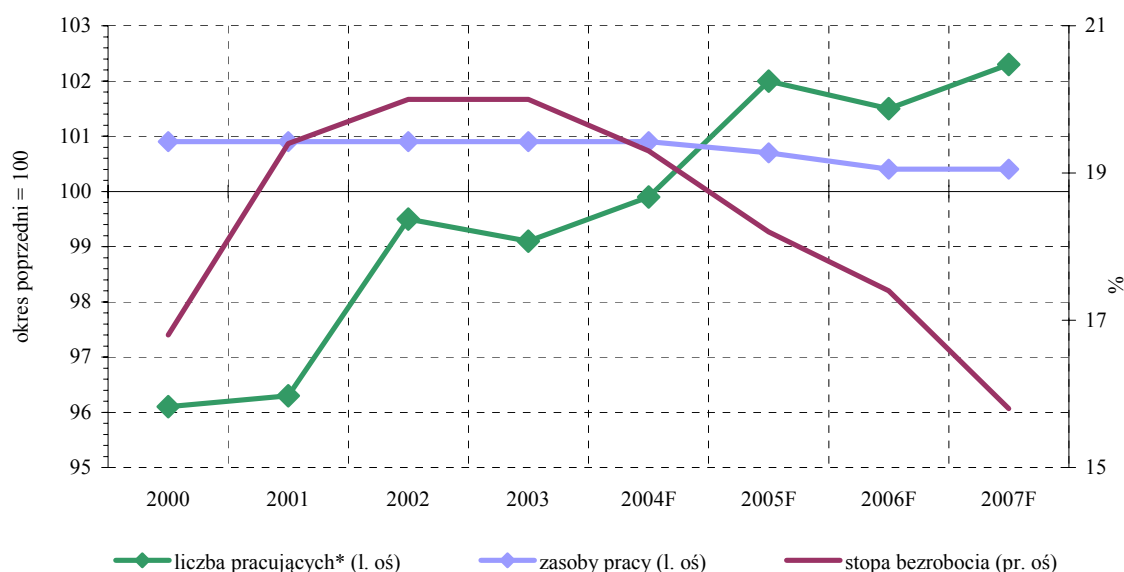
13. Prognozowane zwiększanie się tempa wzrostu popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego pozwala oczekiwać, że obserwowany od 2002 r. wzrost tempa popytu krajowego będzie kontynuowany. Przewiduje się, że w 2004 r. popyt krajowy wzrośnie realnie o 4,8% w porównaniu do wzrostu o 2,5% w 2003 r. Tempo wzrostu popytu krajowego wyniesie w latach 2005-07 odpowiednio 5,0%, 5,2% i 6,2%.

Rynek pracy

14. Dane za I półrocze 2004 r. wskazują na początek ożywienia na rynku pracy. Roczne tempo spadku zatrudnienia w I półroczu 2004 r. roku było znacznie mniejsze niż w poprzednich latach (wyniosło 1,0% wobec spadku o 2,9% przed rokiem i 4,0% w 2002 r.), przy czym w II kwartale odnotowano już wzrost zatrudnienia o 0,4% w stosunku do poprzedniego kwartału. Dane o bezrobociu rejestrowanym pokazują, iż odwrócona została niekorzystna tendencja i bezrobocie powoli zaczęło się obniżać. Na koniec sierpnia 2004 r. liczba bezrobotnych była mniejsza o 5,4% w porównaniu do końca 2003 r. oraz o 3,0% w porównaniu do sierpnia ub. r. Szacuje się, że liczba bezrobotnych zmniejszy się na koniec 2004 r. do około 3,05 mln osób, przy równoczesnym spadku przeciętnej liczby pracujących o 0,5% w stosunku do roku poprzedniego. Przewiduje się, że w latach 2005-07 liczba pracujących zacznie stopniowo rosnąć i w 2007 r. będzie już wyższa o ponad 4% niż w roku 2004. Zwiększający się popyt na pracę umożliwi obniżenie stopy bezrobocia do 15,8% na koniec 2007 r. Ze względu na wciąż wysoki bezwzględny poziom bezrobocia (około 2,5 mln osób na koniec 2007 r.) w latach 2005-07 nie będą możliwe – pomimo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego – wysokie realne wzrosty płac w gospodarce narodowej. Szacuje się, że tempo wzrostu realnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2005-06 wyniesie 2,0%, a w 2007 r. wzrośnie do 2,4%.

15. Poprawa sytuacji na rynku pracy jest i w najbliższych latach pozostanie jednym z głównych priorytetów polskiej polityki gospodarczej. Do najistotniejszych działań podjętych przez rząd w zakresie regulacji rynku pracy oraz przeciwdziałania bezrobociu zaliczyć należy zmiany w prawie pracy, przekształcenia instytucjonalne i nowe regulacje prawne dotyczące publicznych służb zatrudnienia oraz próby bezpośredniego wpływania na rynek pracy za pomocą aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy. Wśród tych ostatnich za najważniejsze uznać można znaczne ograniczenie – od 1 sierpnia 2004 r. – możliwości przechodzenia na świadczenie przedemerytalne i zmniejszenie wysokości tych świadczeń oraz *Program 50+* mający doprowadzić do zwiększenia aktywności osób starszych. Przyszłe zadania państwa w zakresie polityki zatrudnienia definiuje *Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2005 rok*. Realizacja tego planu powinna pozwolić na wdrożenie przez Polskę europejskich wytycznych zatrudnienia.

Wyk. 2. Rynek pracy w latach 2000-07 (stan na koniec okresu)



* bez jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego oraz bez tzw. szarej gospodarki. W związku z faktem, że od 2002 r. dane GUS dotyczące liczby pracujących uwzględniają wyniki *Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002* i są nieporównywalne z danymi z lat poprzednich, dla lat 2000-01 liczba pracujących to szacunek Ministerstwa Finansów.

Potencjalne tempo wzrostu

16. W związku z dokonaną korektą prognoz wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 2004-07 zmianie uległy też szacunki potencjalnego tempa wzrostu oraz luki produktowej. Przewiduje się, że w związku z wyższym od wcześniej oczekiwanego tempem wzrostu PKB w 2004 r. luka produktowa domknie się już w trakcie przyszłego roku. Uwzględniając oczekiwane znaczne przyspieszenie tempa wzrostu inwestycji, przewiduje się, że w kolejnych latach wzrośnie także potencjalne tempo wzrostu gospodarki polskiej. Zakłada się, że w latach 2006-07 wyniesie ono ok. 5,0%. W wyniku przewidywanego na 2006 r. obniżenia tempa wzrostu PKB do 4,8% można oczekiwać ponownego pojawienia się niewielkiej luki (0,2%), ale już w 2007 r. rzeczywisty wzrost PKB powinien być istotnie wyższy od potencjalnego.

Tab. 2. Tempo wzrostu realnego i potencjalnego PKB oraz luka produktowa (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tempo wzrostu realnego PKB	4,0	1,0	1,4	3,8	5,7	5,0	4,8	5,6
Tempo wzrostu potencjalnego PKB	3,3	3,0	3,1	3,6	4,2	4,7	5,0	5,1
Luka produktowa	1,8	-0,1	-1,7	-1,6	-0,2	0,0	-0,2	0,2

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Inflacja, stopy procentowe i kurs walutowy

17. Lata 2001-03 były okresem silnego spadku tempa inflacji. Średnioroczny wskaźnik inflacji obniżył się do 0,8% w 2003 r. Brak presji inflacyjnej w tym okresie jest spójny z szacunkami ujemnej luki produktowej. Dzięki skutecznym działaniom na rzecz ograniczania inflacji w okresie od sierpnia 2002 r. do lipca 2004 r. Polska spełniała inflacyjne kryterium konwergencji.

18. W 2004 r. dynamika inflacji uległa dość znacznemu przyspieszeniu, osiągając 4,6% (w ujęciu rocznym) w lipcu i sierpniu. Głównymi przyczynami szybszego wzrostu ogólnego wskaźnika cen były: wzrost cen żywności (wynikający z ograniczonej podaży produktów rolnych oraz dużego wzrostu popytu zagranicznego), wysokie ceny surowców (zwłaszcza ropy naftowej) oraz inflacyjne skutki wejścia Polski do Unii Europejskiej (związane m.in. z podwyżkami niektórych stawek podatku VAT). Inflacja w 2004 r. szacowana jest na 3,4% średnio w roku. W 2005 r. dzięki zacieśnieniu polityki pieniężnej i fiskalnej, aprecjacji złotego i wyższym zbiorom produktów rolnych, inflacja powinna ulec zmniejszeniu, pozwalając na obniżenie średniorocznego wskaźnika do około 3,0%.

19. W następnych latach celem polityki monetarnej będzie ustabilizowanie inflacji na poziomie zbliżonym do 2,5%, co jest spójne z punktowym charakterem ciągłego celu inflacyjnego (z dopuszczalnym korytarzem wahań +/- 1%) i stworzenie przez to warunków do spełnienia inflacyjnego kryterium konwergencji i przystąpienia do strefy euro. Prognozowany przez rząd na lata 2006-07 średnioroczny wzrost cen konsumpcyjnych wynosi odpowiednio 2,7% i 2,5%.

20. W rezultacie silnych wstrząsów cenowych, które dotknęły polską gospodarkę wiosną 2004 r., Rada Polityki Pieniężnej zmieniła w kwietniu nastawienie polityki pieniężnej na restrykcyjne, a następnie trzykrotnie podniosła stopy procentowe banku centralnego. Łączna skala tych podwyżek wyniosła 1,25 pkt proc. Biorąc pod uwagę przewidywaną ścieżkę kształtowania się cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz stanowisko Rady przedstawione w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2005*, w 2005 r. nie wyklucza się pewnego dalszego zaostrzenia warunków pieniężnych w celu sprowadzenia stopy inflacji do poziomu celu inflacyjnego na przełomie lat 2005-06. Zakłada się, że w latach 2006-07 możliwe będzie ponowne zmniejszenie restrykcyjności polityki pieniężnej.

21. W okresie I kwartał 2003 r. - III kwartał 2004 r. odnotowano silne osłabienie złotego, którego nominalna efektywna skala (kurs ważony geograficzną strukturą polskiego eksportu) w stosunku do 2002 r. wyniosła 14,3% (złoty osłabił się najsilniej w relacji do euro – o 16,6%). Od maja 2004 r. ma jednak miejsce stopniowa aprecjacja złotego w relacji do walut dominujących w płatnościach w polskim handlu zagranicznym, związana z poprawą fundamentów makroekonomicznych polskiej gospodarki oraz ustabilizowaniem się sytuacji politycznej w kraju. Projekcja kursu złotego zakłada utrzymanie się silnego złotego w stosunku do euro w latach 2005-07, przy jednoczesnym stopniowym zmniejszaniu zmienności kursu PLN/EUR.

II.2. PORÓWNANIE PROGNOZY KOMISJI EUROPEJSKIEJ I PROGNOZY KRAJOWEJ

22. Podstawowy scenariusz makroekonomiczny stanowiący bazę dla projekcji tendencji w sferze finansów publicznych jest zasadniczo zgodny z ostatnią prognozą³ Komisji

³ *European Commission Autumn 2004 Economic Forecasts.*

Europejskiej. Zarówno Ministerstwo Finansów, jak i Komisja Europejska prognozują, że po wyraźnym przyspieszeniu tempa wzrostu gospodarczego w 2004 r. do poziomu bliskiego 6%, w kolejnych dwóch latach nastąpi jego obniżenie, lecz do poziomu nadal wyższego od zanotowanego w 2003 r. Jednocześnie obie instytucje przewidują, że w horyzoncie prognozy w coraz większym stopniu do wzrostu PKB będzie przyczyniał się popyt krajowy, a wkład eksportu netto, począwszy od 2005 r., będzie ujemny. Podobnie zakłada się również, że w II połowie 2004 r. oraz w latach 2005-06 nastąpi wyraźny wzrost aktywności inwestycyjnej, któremu będą sprzyjały dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw, wzrost wykorzystania zdolności wytwórczych oraz związana z wejściem do UE poprawa klimatu inwestycyjnego.

Tab. 3. Porównanie prognoz Komisji Europejskiej i Ministerstwa Finansów na lata 2004-06 ^{a)}

	2003		2004		2005		2006	
	KE	MF	KE	MF	KE	MF	KE	MF
PKB	3,8	3,8	5,8	5,7	4,9	5,0	4,5	4,8
konsumpcja prywatna ^{b)}	3,1	3,1	4,0	3,8	4,2	3,7	4,4	4,1
nakłady brutto na środki trwałe	-0,9	-0,5	6,5	7,4	10,0	12,9	12,0	12,6
eksport	14,7	14,7	13,3	14,2	11,9	12,0	10,4	11,1
import	9,3	9,3	11,6	11,1	12,6	12,0	12,6	12,1
Eksport netto ^{c)}	1,8	1,3	0,8	0,8	-0,1	-0,1	-0,7	-0,5
Stopa bezrobocia ^{d)}	19,2	20,0	19,0	19,3	18,7	18,2	18,1	17,4
Deflator PKB	0,5	0,5	2,8	2,7	2,9	2,7	3,3	2,5
HICP	0,7	0,7	3,5	3,5	3,3	3,0	3,0	2,7
Saldo handlowe ^{e)}	-2,7	-2,7	-2,6	-2,6	-3,1	-3,0	-3,5	-3,5
Saldo obrotów bieżących ^{e)}	-2,2	-2,2	-2,6	-1,9	-3,1	-2,3	-3,3	-3,0

a) Zmiana w %, o ile nie zaznaczono inaczej. Zacięniowany obszar – prognoza.

b) W przypadku Ministerstwa Finansów – konsumpcja indywidualna gospodarstw domowych, w przypadku Komisji Europejskiej – konsumpcja indywidualna gospodarstw domowych oraz instytucji niekomercyjnych.

c) Wkład w zmianę PKB.

d) W przypadku Ministerstwa Finansów – stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec okresu, w przypadku Komisji Europejskiej średnio w okresie, wg definicji Eurostatu.

e) w % PKB.

23. W obu scenariuszach bardzo podobnie nakreślone zostały tendencje w zakresie przebiegu procesów inflacyjnych, w szczególności kształtowania się wskaźnika inflacji mierzonego zharmonizowanym wskaźnikiem cen konsumpcyjnych (HICP). Pewne różnice występują w przypadku tempa wzrostu deflatora PKB, które w prognozie Komisji Europejskiej stopniowo przyspiesza, a w prognozie Ministerstwa Finansów nieznacznie osłabia się.

24. Zarówno Komisja Europejska, jak i Ministerstwo Finansów przewidują tylko nieznaczną poprawę sytuacji na rynku pracy w latach 2004-06, pomimo stosunkowo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w tym okresie. W głównej mierze jest to wynikiem strukturalnego charakteru bezrobocia w Polsce, a więc relatywnie ograniczonej możliwości jego redukcji w krótkim czasie.

25. Komisja Europejska i Ministerstwo Finansów podobnie oceniają tendencje w handlu zagranicznym w latach 2004-06, co wynika ze zbliżonych prognoz kształtowania się tempa wzrostu eksportu, jak i importu. Jednakże Komisja Europejska bardziej pesymistycznie ocenia poziom nierównowagi zewnętrznej gospodarki polskiej mierzonej deficytem na rachunku obrotów bieżących, w szczególności w latach 2004-05.

III. SALDO SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT* I POZIOM DŁUGU

III.1. STRATEGIA

1. Celem polskiej polityki fiskalnej jest zmniejszenie relacji deficytu sektora *general government* do PKB do poziomu poniżej 3% w możliwie najkrótszym terminie i w sposób, który jednocześnie będzie sprzyjał jednoczesnemu osiągnięciu postępów w sferze konwergencji realnej. Podobnie jak w majowym Programie Konwergencji, nadal przewiduje się, że cel ten będzie można osiągnąć w roku 2007. Zakłada się także, że przez cały ten okres poziom długu pozostanie poniżej wartości referencyjnej 60% PKB. Kontynuowane będą działania ograniczające tempo narastania długu publicznego przy minimalizacji kosztów jego obsługi. Będzie to realizowane poprzez dobór optymalnej struktury nowych emisji instrumentów dłużnych przy równoczesnym dążeniu do wydłużania średniego okresu zapadalności długu oraz przez podnoszenie efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych i dostosowywanie zasad jego funkcjonowania do standardów obowiązujących w innych krajach UE.

2. Głównym instrumentem pozwalającym na osiągnięcie celu stopniowego obniżania deficytu fiskalnego będzie realizacja działań przewidzianych w *Programie uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* (dalej *Program*) przyjętym przez rząd na początku bieżącego roku.

III.2. SYTUACJA BIEŻĄCA I IMPLIKACJE DLA KOLEJNEGO BUDŻETU

3. Utrzymujący się od kilku lat wysoki deficyt sektora *general government* jest jednym z głównych problemów polskiej gospodarki. Do szybkiego wzrostu tego deficytu doszło w rezultacie spowolnienia wzrostu gospodarczego w latach 2001-02 oraz w efekcie konieczności sfinansowania reform strukturalnych zainicjowanych w 1999 r. Spadek dochodów budżetowych był również wynikiem zmian systemowych w podatkach bezpośrednich, bardziej intensywnego wykorzystywania ulg podatkowych, niejednoznaczności i niekonsekwencji przepisów oraz przechodzenia podmiotów gospodarczych do tzw. szarej strefy. Natomiast wzrost wydatków sektora był w znacznej mierze konsekwencją dużego udziału wydatków prawnie zdeteminowanych.

Tab. 4. Saldo i dług sektora *general government* (% PKB)

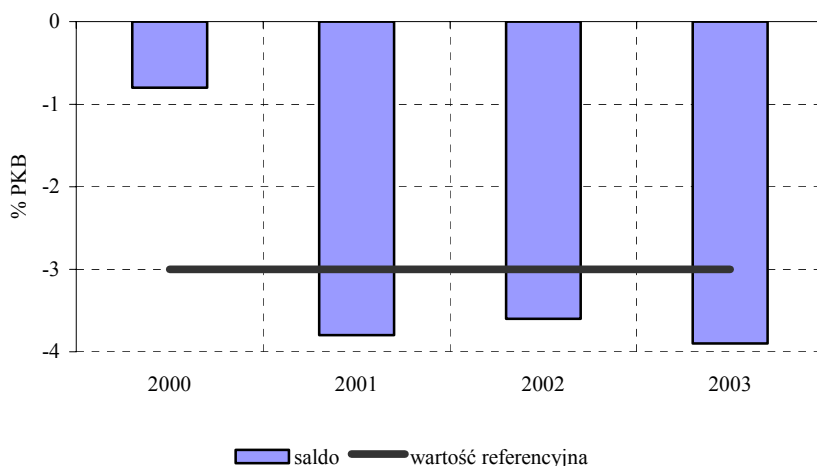
	Kod ESA	2000	2001	2002	2003
Saldo sektora <i>general government</i> (B9)	S13	-0,7	-3,8	-3,6	-3,9
Podsektor centralny	S1311	-0,9	-4,5	-4,6	-5,3
Podsektor lokalny	S1313	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2
Fundusze ubezpieczeń społecznych	S1314	0,6	1,0	1,3	1,6
Dług sektora <i>general government</i>		36,8	36,7	41,1	45,4

Źródło: GUS, notyfikacja fiskalna, sierpień 2004 r.

4. W lipcu br. Rada ds. Ekonomicznych i Finansowych stwierdziła istnienie w Polsce nadmiernego deficytu, tj. deficytu przewyższającego dopuszczalną wartość referencyjną 3% PKB. Rada uznała, że nadmierny deficyt nie jest wynikiem nieprzewidzianych zdarzeń niezależnych od polskiego rządu ani drastycznego pogorszenia się sytuacji gospodarczej

kraju. Zgodnie z art. 104.7 Traktatu z Maastricht, dotyczącym procedury nadmiernego deficytu, Rada zarekomendowała jak najszybsze ograniczenie tego deficytu, tak aby do 2007 r. obniżył się on do poziomu poniżej 3% PKB. Ponadto zaleciła zdecydowane wdrażanie reform fiskalnych, zaproponowanych w ramach *Programu* oraz podjęcie skutecznych działań (do 5 listopada br.) na rzecz ograniczenia deficytu w roku 2005. Rada zachęciła ponadto rząd do przeznaczenia dodatkowych dochodów sektora na redukcję deficytu oraz stopniowe zmniejszanie przyrostu zadłużenia sektora.

Wyk. 3. Saldo sektora *general government* w latach 2000-03



5. Projekt budżetu państwa na 2005 r., a także zaaprobowane oraz rozważane przez Parlament rozwiązania z pakietu działań zawartych w *Programie* wskazują na to, że proces naprawy finansów publicznych w Polsce zmierza we właściwym kierunku. Realizacja *Programu* ma na celu stopniowe ograniczenie deficytu fiskalnego i tempa wzrostu zadłużenia oraz zmianę niekorzystnej struktury wydatków publicznych poprzez zmniejszenie udziału wydatków prawnie zdeterminowanych na korzyść bardziej elastycznych. Zmniejszenie nierównowagi fiskalnej stanowić będzie podstawę utrzymania długofalowej stabilności makroekonomicznej, natomiast racjonalizacja wydatków publicznych umożliwi skierowanie większej puli środków rządowych i samorządowych na współfinansowanie projektów realizowanych przy pomocy środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Umożliwi to tym samym lepszą absorpcję środków udostępnionych przez UE.

6. Przyjęty przez Radę Ministrów projekt budżetu państwa na 2005 r. zakłada znaczącą redukcję deficytu budżetu państwa z 4,9% PKB⁴ według przewidywanego wykonania 2004 r. do 3,7% PKB w roku 2005. Jednoczesna poprawa wyniku większości pozostałych jednostek sektora *general government* powinna odwrócić dotychczasową tendencję wzrostu deficytu całego sektora. Kształt sektora zdeterminowany będzie zarówno przez jego relację do budżetu unijnego, jak i do przyjętego przez rząd na początku br. *Programu*. Przyjęcie nowych zasad waloryzacji rent i emerytur oraz proponowane podwyższenie składek na ubezpieczenia społeczne, dzięki którym ulegną ograniczeniu dotacje z budżetu państwa do funduszy ubezpieczeń społecznych, wpłyną na zmniejszenie tzw. wydatków sztywnych. Nastąpi też ograniczenie wydatków administracyjnych i przewidywana jest likwidacja środków specjalnych (część z nich zostanie włączona do budżetu państwa, część przekształcona w 13 nowych funduszy celowych). Oczekuje się, że bilans przepływów finansowych z UE będzie wyraźnie dodatni dla całej polskiej gospodarki, jednak pozostanie ujemny w bezpośrednim

⁴ Dane obliczone zgodnie z ustawą o finansach publicznych, tj. w ujęciu kasowym.

wymiarze finansowym dla sektora *general government*. Redukcji deficytu będzie sprzyjało prognozowane na ten okres utrzymywanie się dobrej koniunktury gospodarczej. W efekcie powyższych uwarunkowań deficyt sektora powinien obniżyć się w 2005 r. do poziomu 3,9% PKB, tj. o ok. 1,5 pkt proc. w stosunku do 2004 r.

III.3. CELE ŚREDNIOOKRESOWE RZĄDU W ZAKRESIE SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT*

7. Cele średniookresowe w zakresie sektora *general government* zdeterminowane są przez konieczność sprostania wyzwaniom, które są efektem akcesji do Unii Europejskiej, w tym zapewnienia rozwiązań instytucjonalnych oraz finansowych umożliwiających jak najlepsze wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

8. Konkretne zadania, zmierzające do spełnienia kryteriów fiskalnych, realizowane będą m.in. w ramach działań przyjętych przez rząd w *Programie*.

III.4. SALDA ELEMENTÓW SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT*

9. Koniunkturalne i strukturalne tendencje w polskiej gospodarce (silny wzrost gospodarczy, oznaki unowocześniania struktury gospodarki, zacieśnianie związków polskich przedsiębiorstw z firmami zagranicznymi działającymi na obszarze powiększającego się jednolitego rynku Unii Europejskiej) stwarzają szczególną szansę obniżenia deficytu sektora *general government* oraz ograniczenia tempa narastania długu.

10. W warunkach zakładanego wzrostu gospodarczego oraz przy kontynuacji reform zapoczątkowanych przez rząd w 2004 r., przewidywane jest zmniejszenie deficytu sektora *general government* z poziomu 5,4% PKB w 2004 r. do poziomów odpowiednio: 3,9%, 3,2% i 2,2% PKB w latach 2005-07.

11. Stopniowa redukcja deficytu podsektora centralnego będzie wynikiem wzrostu dochodów oraz ograniczenia wydatków socjalnych i administracyjnych. Wraz z ograniczeniem tempa przyrostu długu zmniejszać się powinny również koszty jego obsługi. Deficyt podsektora centralnego w 2003 r. wyniósł 5,3% PKB, zaś szacuje się, że w 2004 r. wyniesie 6,0% PKB, w 2005 r. 5,2% PKB, w 2006 r. 4,7% PKB, a w 2007 r. 3,8% PKB.

12. Deficyt podsektora lokalnego będzie nadal stanowił nieznaczną część całego deficytu sektora *general government*. W najbliższych latach samorządy będą musiały jednak wygospodarować dodatkowe środki na współfinansowanie projektów realizowanych przy pomocy funduszy Unii Europejskiej oraz na związane z tym nakłady na zapewnienie sprawnego mechanizmu absorpcji. Planowane rozpoczęcie wielu nowych inwestycji, znajdzie swoje odzwierciedlenie w pewnym zwiększeniu się poziomu deficytu w porównaniu do roku 2003. Deficyt podsektora lokalnego wyniósł w 2003 r. 0,2% PKB, w 2004 r. osiągnie on 0,4% PKB, w 2005 r. 0,4% PKB, w 2006 r. 0,4% PKB, a w 2007 r. 0,3% PKB.

13. Sukcesywna poprawa na rynku pracy i zmniejszanie się stopy bezrobocia, a także realizowane przez rząd reformy systemu ubezpieczeń społecznych pozwolą na poprawę wyniku podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych, a w szczególności Funduszu Pracy i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Nadwyżka podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych stanowiła w 2003 r. 1,6% PKB, w 2004 r. nadwyżka wyniesie 1,0% PKB, w 2005 r. 1,7% PKB, w 2006 r. 1,9% PKB, a w 2007 r. 1,9% PKB. Spadek nadwyżki w 2004 r. w porównaniu z 2003 r. był spowodowany umorzeniem przez budżet państwa pożyczki dla FUS wraz z odsetkami w kwocie ok. 8 mld zł. Przewidywany na lata 2005-07

ponowny wzrost nadwyżki tego podsektora wynika głównie z tego, że realizowane reformy koncentrują się w dużej mierze na sferze ubezpieczeń społecznych.

III.5. BUDŻET STRUKTURALNY

14. Podobnie jak w Programie Konwergencji, dla potrzeb szacunku deficytu strukturalnego, szacunek luki produktowej został przeprowadzony w oparciu o filtr Hodricka-Prescotta, natomiast elastyczności zostały przyjęte w dwóch wariantach⁵. W pierwszym wariantcie przyjęto elastyczności poszczególnych dochodów budżetu względem PKB w oparciu o dane OECD. W wariantcie drugim zastosowano elastyczności uzyskane na podstawie własnych obliczeń. Wyniki otrzymane na podstawie obydwu metod są niemal identyczne.

15. Biorąc pod uwagę dużą skalę zmian po stronie wydatkowej i dochodowej sektora *general government* w Polsce w ostatnich latach oraz uwzględniając możliwe zastrzeżenia co do metody stosowanej przy wyznaczeniu potencjalnego PKB, przedstawione wyliczenia należy traktować z dużą ostrożnością. Wejście gospodarki na ścieżkę dynamicznego wzrostu może skutkować również zmianą elastyczności użytych do oszacowania poniższych wielkości.

16. Szacunki wskazują, że w 2005 r. nastąpi domknięcie luki produktowej. Oznacza to, że w 2005 r. deficyt strukturalny będzie w zasadzie tożsamy z deficytem sektora.

Tab. 5. Cykl koniunkturalny (% PKB)

	Kod ESA	2003	2004	2005	2006	2007
1. Wzrost PKB w cenach stałych	B1g	3,8	5,7	5,0	4,8	5,6
2. Saldo sektora <i>general government</i>	B9	-3,9	-5,4	-3,9	-3,2	-2,2
3. Odsetki	D41	3,1	2,8	2,6	2,7	2,6
4. Potencjalny wzrost PKB		3,6	4,2	4,7	5,0	5,1
5. Luka produktowa		-1,6	-0,2	0,0	-0,2	0,2
6. Element cykliczny budżetu		-0,5	-0,1	0,0	-0,1	0,1
7. Saldo strukturalne (2-6)		-3,4	-5,3	-3,9	-3,1	-2,3
8. Strukturalne saldo pierwotne (7+3)		-0,3	-2,5	-1,3	-0,4	0,3

Źródło: Ministerstwo Finansów.

III.6. POZIOM DŁUGU SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT*

17. Aktualne prognozy przewidują stopniowe ograniczanie tempa wzrostu długu publicznego. Stabilizacja relacji długu do PKB w 2006 r. i jej spadek w 2007 r. będą efektem wysokiego tempa wzrostu PKB i równoczesnego stopniowego ograniczania potrzeb pożyczkowych. W 2006 r. zakładane nominalne tempo wzrostu PKB będzie zbliżone do tempa wzrostu długu, a w 2007 r. powinno je przewyższyć.

⁵ W związku z ograniczeniami wynikającymi z długości szeregów czasowych oraz jakości danych statystycznych, nie są dostępne spójne z metodologią stosowaną w krajach UE-15 szacunki deficytu strukturalnego. Wyniki otrzymane z wykorzystaniem metodologii Ministerstwa Finansów mogą nie być porównywalne z wynikami dla innych państw UE, otrzymanymi w oparciu o jednolitą metodologię.

Tab. 6. Dług sektora *general government* (% PKB)

	Kod ES A	2003	2004	2005	2006	2007
Dług brutto		45,4	45,9	47,6	48,0	47,3
z czego: należne spłaty		13,6	12,8	11,0	13,8	11,5
Zmiana relacji dług brutto/PKB		4,3	0,5	1,7	0,4	-0,7
Czynniki wpływające na zmianę relacji dług/PKB						
saldo pierwotne		0,8	2,6	1,3	0,5	-0,4
odsetki	D41	3,1	2,8	2,6	2,7	2,6
nominalny wzrost PKB	B1g	-1,7	-3,6	-3,3	-3,3	-3,6
Pozostałe czynniki wpływające na relację dług/PKB, w tym:		2,1	-1,3	1,1	0,5	0,7
kurs wymiany		1,4	-1,3	0,1	0,0	0,0
przychody z prywatyzacji		-0,4	-0,8	-0,5	-0,4	-0,4
wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)		6,9	6,1	5,5	5,7	5,5

Źródło: Ministerstwo Finansów.

IV. ANALIZA WRAŻLIWOŚCI I PORÓWNANIE Z PROGRAMEM KONWERCENCJI

IV.1. CZYNNIKI RYZYKA ORAZ RÓŻNE SCENARIUSZE KSZTAŁTOWANIA SIĘ SYTUACJI SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT*

1. Ścieżka kształtowania się deficytu oraz długu sektora *general government* zaprezentowana w aktualizacji Programu Konwergencji wynika z przyjętych założeń makroekonomicznych oraz zmian systemowych mających wpływ na sytuację sektora. Istnieje jednak grupa czynników ryzyka, których spełnienie mogłoby znacznie utrudnić lub uniemożliwić realizację przyjętego scenariusza. Do tego rodzaju ryzyk zaliczyć można:

- ryzyko gospodarcze (w tym zahamowanie wzrostu gospodarczego, istotne osłabienie złotego oraz wzrost inflacji i zaostrzenie polityki pieniężnej),
- ryzyko polityczne (mogące doprowadzić do opóźnienia realizacji lub rezygnacji z kluczowych elementów *Programu*),
- inne (w tym brak ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii klasyfikacji otwartych funduszy emerytalnych, zagrożenia wynikające z udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji oraz niepewność co do ostatecznego kształtu uregulowań prawnych w zakresie reprivatyzacji).

2. Przy opracowaniu poniższych analiz założono, inaczej niż w Programie Konwergencji, trwałe utrzymywanie się czynników ryzyka (efekt kumulatywny).

Ryzyko gospodarcze

3. Czynniki ryzyka dla prognozy scenariusza makroekonomicznego są:

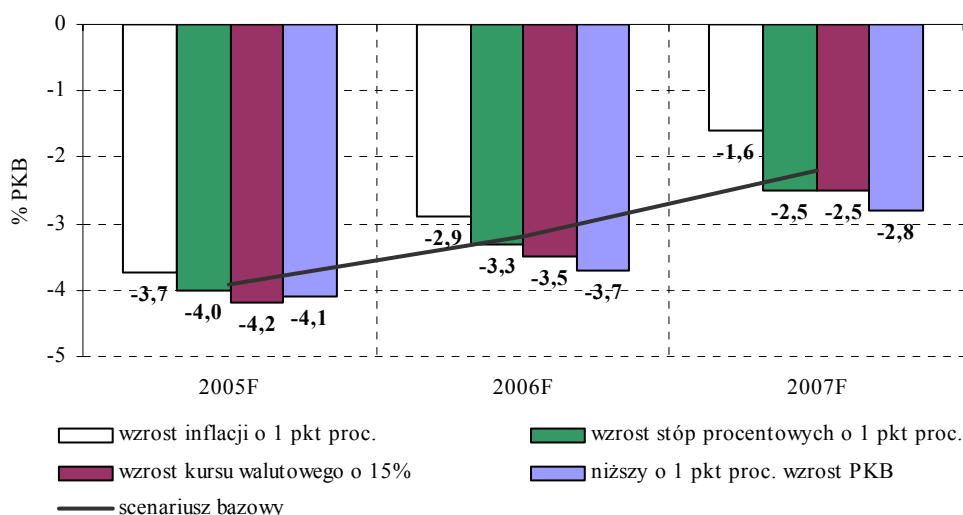
- pogorszenie koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski,
- dalszy wzrost cen ropy naftowej, w efekcie czego nastąpiłoby zmniejszenie tempa wzrostu gospodarki światowej oraz przyspieszenie inflacji,
- większy od zakładanego wzrost cen krajowych i w konsekwencji wzrost restrykcyjności polityki monetarnej,
- nasilenie wahań kursów walutowych w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej z uwagi na tzw. grę na konwergencję (*convergence play*) inwestorów zagranicznych,
- deprecjacja waluty z powodu wzrostu ryzyka politycznego i ewentualnych trudności we wdrażaniu reformy finansów publicznych,
- niższy od prognozowanego wzrost cen wynikający z silniejszej od założonej aprecjacji złotego lub istotnego spadku cen surowców na rynkach światowych,
- brak instytucjonalnych zdolności do osiągnięcia zakładanej absorpcji funduszy strukturalnych UE.

4. Tempo wzrostu PKB wywiera wpływ na stan finansów publicznych oddziałując na wysokość dochodów (głównie dochodów podatkowych i wysokości wpływów ze składek na ubezpieczenie społeczne, czyli dochodów będących pochodną funduszu płac w gospodarce) oraz niektórych wydatków (głównie wydatki socjalne, w tym zwłaszcza świadczenia dla bezrobotnych).

5. Dochody i wydatki sektora *general government* uzależnione są zarówno w bezpośredni, jak i pośredni sposób od kształtowania się inflacji. Tzw. premia inflacyjna szczególnie silnie wpływa na dochody podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych, budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Również niektóre grupy wydatków, w tym zwłaszcza wydatki na cele socjalne (emerytury, renty) oraz na wynagrodzenia wykazują, poprzez mechanizmy indeksacyjne, silne powiązania z poziomem inflacji.

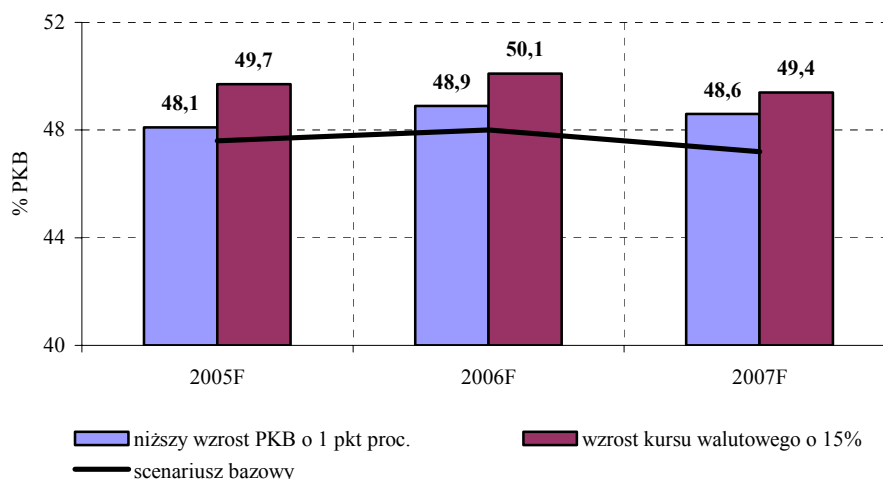
6. Na zmiany stóp procentowych i kursu walutowego najbardziej wrażliwe są koszty obsługi długu. Ze względu na duży udział zobowiązań o stałym oprocentowaniu, zmiana stóp procentowych ma stosunkowo niewielkie konsekwencje w krótkim okresie, natomiast w dużo większym stopniu wpływa na koszty lat przyszłych. Wpływ wahań kursów walutowych na poziom kosztów obsługi długu jest natomiast ograniczany przez względnie niski udział zadłużenia zagranicznego w długi ogółem oraz niską przeciętną wysokość oprocentowania zobowiązań zagranicznych.

Wyk. 4. Wpływ zmiany PKB, inflacji, stóp procentowych i kursu walutowego na saldo sektora *general government*



7. Czynniki wywierającymi największy wpływ na zmianę relacji długu publicznego do PKB są zmiany kursu walutowego oraz zmiany nominalnego tempa wzrostu PKB.

Wyk. 5. Wrażliwość długu sektora *general government* na zmianę kursu walutowego i PKB

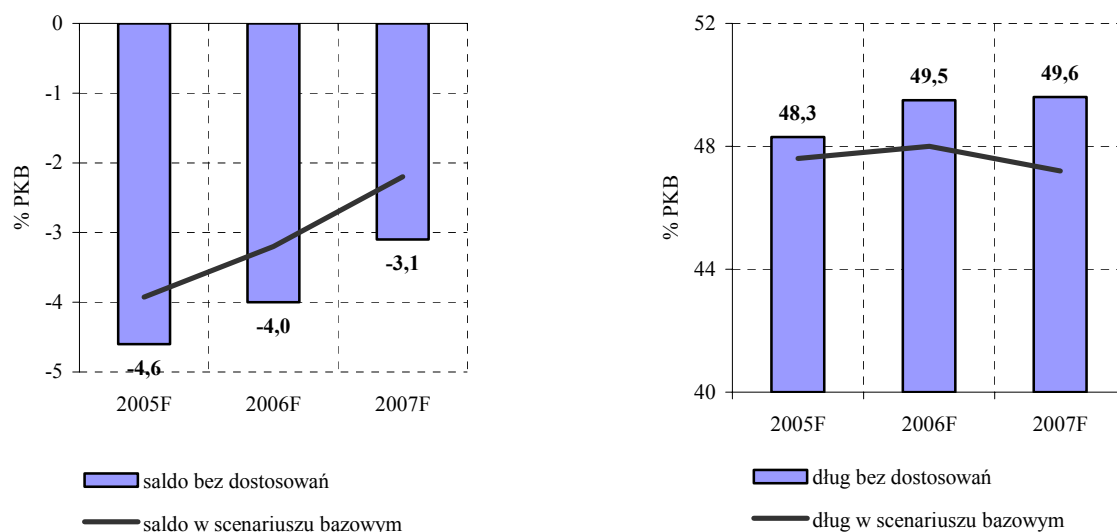


8. Wzrost stóp procentowych w krótkim okresie przekłada się na zmiany nominalnej wysokości długu publicznego poprzez nowe emisje instrumentów z dyskontem (przede wszystkim bonów skarbowych i obligacji zerokuponowych). Finansowanie przy pomocy tych instrumentów określonej wielkości potrzeb pożyczkowych powoduje tym większy przyrost długu w ujęciu nominalnym, im wyższe są stopy procentowe. W długim okresie dochodzi kolejny czynnik, jakim jest wzrost deficytu. Wynika on ze zwiększenia kosztów obsługi długu spowodowanego wzrostem stóp procentowych. Długość okresu dostosowania do nowego poziomu stóp procentowych zależy od struktury długu. W przypadku krajowego długu rynkowego czas dostosowania kosztów obsługi do nowego poziomu stóp procentowych, mierzony wskaźnikiem *duration*, wynosi nieco ponad 2 lata.

Ryzyko polityczne

9. W 2005 r. odbędą się w Polsce wybory do Sejmu i Senatu. Nowy rząd będzie musiał podjąć decyzję co do sposobu i tempa kontynuacji reformy finansów publicznych. Kontynuacja reform może zostać utrudniona przez ewentualny brak stabilnej większości parlamentarnej lub przez konieczność zawierania kompromisów pomiędzy przyszłymi partnerami koalicyjnymi. Na podstawie stanowiska zajmowanego publicznie przez główną partię opozycyjną można jednak sądzić, że w przypadku wygrania wyborów zmierzałaby ona do kontynuacji procesu reform.

Wyk. 6. Możliwe saldo i dług sektora *general government* bez podjęcia działań dostosowawczych w zakresie polityki fiskalnej



Inne czynniki ryzyka

10. Bardzo ważnym czynnikiem ryzyka, który może w istotnym stopniu zmienić kształt przyjętej ścieżki dostosowania fiskalnego, jest brak ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii klasyfikacji otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Decyzja wskazująca na konieczność wyłączenia OFE ze statystyk sektora *general government* spowodowałaby w latach 2005-07 pogorszenie salda tego sektora o ok. 1,7% PKB rocznie, a długu publicznego odpowiednio o: 5,4% PKB, 6,2% PKB, 6,8% PKB. W takiej sytuacji, i przy braku innych możliwości odpowiedniego uwzględnienia krótkookresowych kosztów reformy systemu emerytalnego przy uruchamianiu procedury nadmiernego deficytu i przy ocenie wypełnienia fiskalnych kryteriów konwergencji, prawie niemożliwym stałoby się planowane obecnie przez Polskę wypełnienie tych kryteriów w roku 2007. Tym samym opóźniłby się również termin wejścia do strefy euro.

11. Dotychczasowa działalność Skarbu Państwa w zakresie poręczeń i gwarancji nie stwarza istotnych zagrożeń dla finansów publicznych. W celu ograniczenia ryzyka związanego z udzielaniem gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, przy jednoczesnym zachowaniu korzyści z ich stosowania jako instrumentu polityki gospodarczej, rząd zamierza:

- skoncentrować udzielanie poręczeń i gwarancji na wspieraniu inwestycji prorozwojowych, w tym zwłaszcza z zakresu infrastruktury, oraz na realizacji projektów mających na celu ochronę środowiska; priorytetowo traktowane będą przede wszystkim projekty realizowane przy pomocy funduszy z UE,
- utrzymać zasadę, by relacja przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB nie przekraczała 2% (w okresie 2005-07 przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji wyniosą co roku nie więcej niż 1,5% PKB).

12. Jednym ze źródeł zagrożeń dla stabilności finansów publicznych są również kwestie związane z reprivatyzacją i tzw. roszczeniami zabużańskimi⁶. Łącznie wypłaty z tytułu reprivatyzacji mienia mogłyby wynieść ok. 55,0-58,5 mld zł (6,2-6,6% PKB), z czego ok. 13,5 mld zł przypada na roszczenia zabużańskie. Kwestia wypłaty rekompensat z tytułu przejęcia przez Skarb Państwa majątku w latach 1944-62 nie została ostatecznie rozwiązana legislacyjnie. Przyjęty przez rząd w 2003 r. *Program prywatyzacji majątku Skarbu Państwa do roku 2006* zakłada taki sposób realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych, aby zminimalizować wynikające stąd obciążenie dla finansów publicznych. Wypłaty rekompensat miałyby opierać się na udostępnianiu udziałów w spółkach Skarbu Państwa, sprzedaży nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływach ze sprzedaży mienia Skarbu Państwa powierzonego do zarządzania agencjom państwowym. Taka forma zaspokajania roszczeń reprivatyzacyjnych byłaby najkorzystniejsza z punktu widzenia stabilności finansów publicznych.

IV.2. PORÓWNANIE Z PROGRAMEM KONWERGENCJI Z MAJA 2004 R.

13. Zmiana danych dotyczących realnego wzrostu gospodarczego w 2003 r. (3,8% wobec 3,7%) jest wynikiem dokonanej przez GUS korekty wcześniejszych szacunków. Wyższa prognoza wzrostu PKB w 2004 r. (5,7% w porównaniu do 5,0%) opiera się natomiast na wstępnych wynikach I półrocza (realne tempo wzrostu PKB wyniosło 6,5%) oraz na przewidywaniach dotyczących poziomu aktywności gospodarczej w II półroczu. W pierwszej połowie bieżącego roku zanotowano nieznacznie wyższy od oczekiwanego w Programie Konwergencji wkład nakładów brutto na środki trwałe we wzrost PKB. Natomiast dostępne do tej pory informacje dotyczące kształtowania się podstawowych wskaźników aktywności ekonomicznej w pierwszych miesiącach II półrocza 2004 r. pozwalają oczekiwać, że tempo wzrostu PKB w kolejnych kwartałach pozostanie wysokie i wyniesie około 5,0% w skali rocznej. Znacznie podniesiony został szacunek wkładu przyrostu rzeczowych środków obrotowych we wzrost PKB w 2004 r. (z 0,0 pkt proc. do 0,7 pkt proc.), co wynika z zaskakująco dużego wkładu tego czynnika we wzrost PKB w I półroczu (2,1 pkt proc. w porównaniu do 1,2 pkt proc. w I półroczu 2003 r. i minus 0,2 pkt proc. w I półroczu 2002 r.). Domykająca się wcześniej niż tego oczekiwano luka produktowa, wzrost presji inflacyjnej i pewne zacieśnienie polityki monetarnej wskazują na to, że w 2005 r. tempo wzrostu PKB może się obniżyć do 5,0%, a w 2006 r. do 4,8%. Przewidywane dalsze niewielkie spowolnienie tempa wzrostu PKB w 2006 r. będzie, między innymi, wynikiem zakładanego negatywnego wkładu we wzrost PKB eksportu netto (minus 0,5 pkt proc. w porównaniu do plus 0,1 pkt proc. w 2005 r.). Do takiego wyniku może również w pewnym stopniu przyczynić się planowana kontynuacja procesu konsolidacji finansów publicznych. Oczekuje się, że w 2007 roku nastąpi ponowne przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego, które powinno zwiększyć się do 5,6%. Głównym źródłem tego wzrostu będzie zakładane wyższe tempo wzrostu konsumpcji indywidualnej i inwestycji.

14. Skorygowane szacunki wielkości długu publicznego i jego relacji do PKB są w znacznej mierze rezultatem różnic w przyjętych do obliczeń poziomów kursów walutowych.

⁶ Roszczenia zabużańskie dotyczą odszkodowań (rekompensat) za mienie pozostawione przez obywateli polskich na terenach, które po II wojnie światowej nie weszły w skład obecnego obszaru Polski. Nieruchomości te położone są obecnie na terytorium Białorusi, Ukrainy i Litwy. Umowy międzynarodowe (tzw. umowy republikańskie) zawarte pomiędzy Polską a Białoruską, Ukrainą i Litewską Socjalistyczną Republiką Radziecką przewidywały, że odszkodowania za pozostawione na ziemiach wschodnich mienie zostaną wypłacone przez Rząd Polski.

Obserwowana od kilku miesięcy i przewidywana na dalszy okres aprecjacja złotego znacznie obniży wyrażoną w złotych wartość zadłużenia nominowanego w walutach obcych. W 2004 r. zmiana kursów walutowych wyjaśnia blisko 60% całkowitego spadku poziomu długu w stosunku do wcześniejszych prognoz. Największe zmiany w prognozach długu dotyczą podsektora rządowego i są, oprócz różnic kursowych, spowodowane zmianą potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (wynikającą głównie ze zmian wielkości deficytu budżetu państwa, skali prefinansowania i wpływów z prywatyzacji), zmianą założeń dotyczących wartości skarbowych papierów wartościowych znajdujących się w portfelu OFE oraz zmianą szacunków dotyczących przejęcia i konwersji na papiery skarbowe zobowiązań FUS wobec OFE. Do zmiany prognoz na lata 2006-07 przyczyniło się także obniżenie przewidywanego zadłużenia FUS i Funduszu Pracy z tytułu zaciągniętych przez te instytucje kredytów. Należy podkreślić, że zmiany poziomu długu w latach 2005–07 spowodowane są również tzw. efektem bazy (niższy od wcześniej zakładanego poziom długu w 2004 r.). Duży wpływ na kształtowanie się prognoz relacji długu do PKB ma zmiana poziomu PKB w cenach bieżących, który według obecnych przewidywań będzie o od 1,6 do 2,3 pkt proc. wyższy niż zakładano to uprzednio.

15. W porównaniu z Programem Konwergencji z maja 2004 r. znaczące zmiany w prognozie wielkości deficytu fiskalnego dotyczą lat 2004, 2005 i 2007. Oczekiwany obecnie niższy poziom deficytu w 2004 r. wynika z lepszej realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz z dokonania nowego szacunku i zaliczenia zgodnie z zasadą memoriałową części wpływów z podatku VAT, które w efekcie zmian zasad płatności tego podatku po akcesji Polski do UE w maju 2004 r. przekazane zostaną z opóźnieniem.

16. Przewidywane polepszenie się wyniku sektora *general government* w 2005 r. jest efektem przyjęcia w projekcie ustawy budżetowej deficytu budżetu państwa niższego o 0,4 pkt proc. w relacji do PKB od planowanego w maju. Największa różnica między Programem Konwergencji a jego obecną aktualizacją występuje w roku 2007 (o 0,7 pkt proc). Przy sporządzaniu w maju br. prognozy deficytu sektora *general government* na 2007 r., obok realizacji *Programu* założono, że w tym roku konieczne będzie wdrożenie dodatkowych, drastycznych działań dostosowawczych pozwalających na obniżenie relacji długu publicznego do PKB. Zgodnie z postanowieniami ustawy o finansach publicznych obowiązek podjęcia takich działań powstaje w przypadku, gdy liczony według polskiej metodologii poziom długu publicznego powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji przekroczy próg 55% PKB. Wcześniejsze prognozy wskazywały na to, że próg ten zostanie przekroczony w roku 2005. Obecnie nie przewiduje się, aby mogło to nastąpić już w przyszłym roku, dzięki czemu możliwe jest przedstawienie wiarygodniejszej ścieżki obniżania deficytu. Dodatkowo zamiarem rządu jest zaproponowanie zmian w ustawie o finansach publicznych, które dostosowałybyby zawartą w tej ustawie definicję długu publicznego do zasad określonych przez ESA 95 i inne przepisy UE. Zaakceptowanie takich zmian przez Parlament spowodowałoby, że prognozowana na tej podstawie relacja długu do PKB nie przekroczyłaby w najbliższych latach pierwszego progu ostrożnościowego, tj. 50% PKB. To z kolei oznacza, że nie byłoby potrzeby uruchamiania przewidzianej w ustawie specjalnej procedury dostosowawczej i rząd zachowałby możliwość określenia tempa i mechanizmów obniżania deficytu fiskalnego w sposób, który nie tworzyłby szczególnych zagrożeń dla utrzymania wzrostu gospodarczego. Przedstawiana obecnie ścieżka stopniowej redukcji deficytu sektora *general government* pozwala na lepszą absorpcję środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a tym samym na pełniejsze wykorzystanie szansy związanej z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Tab. 7. Różnice w porównaniu z Programem Konwergencji (% PKB)

	Kod ESA	2003	2004	2005	2006	2007
Wzrost PKB	B1g					
Program Konwergencji		3,7	5,0	5,0	5,6	5,6
aktualizacja		3,8	5,7	5,0	4,8	5,6
różnica		0,1	0,7	0,0	-0,8	0,0
Saldo sektora	B9					
Program Konwergencji		-4,1	-5,7	-4,2	-3,3	-1,5
aktualizacja		-3,9	-5,4	-3,9	-3,2	-2,2
różnica		0,2	0,3	0,3	0,1	-0,7
Poziom długu						
Program Konwergencji		45,3	49,0	51,9	52,7	52,3
aktualizacja		45,4	45,9	47,6	48,0	47,2
różnica		0,1	-3,1	-4,3	-4,7	-5,1

V. JAKOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

V.1. STRATEGIA

1. Wraz z wstąpieniem do UE Polska zaczęła uczestniczyć w III etapie Unii Gospodarczej i Walutowej ze statusem kraju z derogacją. Jednym z głównych celów Polski w zakresie polityki fiskalnej jest możliwie najszybsze spełnienie kryteriów fiskalnych warunkujących wejście Polski do strefy euro. Powinno to jednak nastąpić w sposób gwarantujący stabilność odnotowywanej poprawy sytuacji fiskalnej i sprzyjający równoczesnemu osiągnięciu postępów w sferze tzw. konwergencji realnej.

2. Głównym sposobem na osiągnięcie tego celu ma być kontynuacja działań zawartych w *Programie* przyjętym przez rząd na początku 2004 r. Konsekwentna realizacja tego *Programu* powinna doprowadzić do zdecydowanego ograniczenia deficytu sektora i zatrzymania procesu narastania długu publicznego. Na przedstawioną w prognozie redukcję deficytu sektora składają się zarówno efekty działań, które nie wymagają decyzji Parlamentu, jak i konsekwencje już uchwalonych, bądź też przewidzianych do wdrożenia, zmian legislacyjnych. Nie można oczywiście zagwarantować, że wszystkie z proponowanych przez rząd rozwiązań zostaną ostatecznie przyjęte przez Parlament. Dlatego też wynikające z przyczyn politycznych ewentualne odstępstwa od pełnej realizacji *Programu* zostały wymienione wśród podstawowych czynników ryzyka dla osiągnięcia założonej ścieżki redukcji deficytu. W przypadku odrzucenia lub istotnego zmodyfikowania przez Parlament niektórych z propozycji zawartych w *Programie* rząd będzie podejmował próby znalezienia alternatywnych sposobów ograniczenia wydatków lub zwiększenia dochodów, tak aby utrzymać zbliżone do obecnie planowanego tempo redukcji deficytu.

3. Przystąpienie Polski do UE wiąże się nie tylko z uzyskaniem szerszego dostępu do funduszy unijnych, ale też z koniecznością ponoszenia wydatków na rzecz budżetu unijnego. Szacuje się, że składka płacona przez Polskę na rzecz UE stanowić będzie w latach 2005-07 równowartość około 1,1% PKB rocznie. Tego dodatkowego obciążenia nie pokryje w pełni rekompensata kasowa, jaką budżet państwa otrzyma z UE. Tym bardziej, że już w 2006 r. rekompensata ta ulegnie redukcji, a w 2007 r. zostanie całkowicie wyeliminowana. Szacuje się, że saldo przepływów finansowym między polskim sektorem *general government* a budżetem UE będzie w latach 2005-07 ujemne i wyniesie odpowiednio: 0,7%, 0,8%, 1,1% PKB. Dodatkowo ze środków budżetu państwa są i będą pokrywane również dodatkowe koszty związane ze współfinansowaniem projektów realizowanych przy pomocy funduszy unijnych oraz z uzupełniającym finansowaniem (*topping-up*) dopłat bezpośrednich dla rolników.

4. Tabela na następnej stronie przedstawia sytuację sektora *general government* do roku 2007. Prognozy zawarte w tej tabeli odzwierciedlają przyjęty scenariusz makroekonomiczny oraz podstawowe założenia co do kształtu przyszłej polityki fiskalnej rządu.

Tab. 8. Dochody i wydatki sektora *general government* (% PKB)*

	Kod ESA	2003	2004	2005	2006	2007
Saldo sektora (B9)	S13	-3,9	-5,4	-3,9	-3,2	-2,2
Podsektor centralny	S1311	-5,3	-6,0	-5,2	-4,7	-3,8
Podsektor lokalny	S1313	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3
Fundusze ubezpieczeń społecznych	S1314	1,6	1,0	1,7	1,9	1,9
Sektor <i>general government</i> (S13)						
Dochody ogółem	ESA	43,7	43,2	44,5	44,8	44,0
Wydatki ogółem	ESA	47,6	48,6	48,4	48,0	46,2
Saldo	B9	-3,9	-5,4	-3,9	-3,2	-2,2
Odsetki	D41	3,1	2,8	2,6	2,7	2,6
Saldo pierwotne		-0,8	-2,6	-1,3	-0,5	0,4
Składniki dochodów						
Podatki	D2+D5	22,3	22,1	22,3	22,5	22,5
Składki na ubezpieczenie społeczne	D61	13,5	13,0	13,2	13,1	13,0
Dochody z odsetek	D41	0,6	1,0	1,1	0,9	0,9
Pozostałe		7,3	7,1	7,9	8,3	7,6
Dochody ogółem	ESA	43,7	43,2	44,5	44,8	44,0
Składniki wydatków						
Spożycie ogólnospołeczne	P32	9,1	9,3	9,4	9,1	8,8
Transfery socjalne w naturze	D63	8,5	8,0	8,1	8,0	8,1
Transfery socjalne inne niż w naturze	D62	17,6	16,1	15,2	15,1	14,4
Odsetki	D41	3,1	2,8	2,6	2,7	2,6
Subsydia	D3	0,4	0,7	0,9	0,9	0,9
Nakłady brutto na środki trwałe	P51	3,4	4,1	4,2	4,3	4,0
Pozostałe		5,5	7,6	8,0	7,9	7,4
Wydatki ogółem	ESA	47,6	48,6	48,4	48,0	46,2

Źródło: 2003 r. – GUS, prognoza na lata 2004-07 – Ministerstwo Finansów.

* Dane zostały obliczone przy założeniu, że obowiązkowe otwarte fundusze emerytalne zaliczane są do sektora *general government*.

Uwaga: ze względu na rozpoczęte w 2004 r. prace nowo powołanego przez GUS Zespołu ds. statystyki sektora *general government*, którego celem jest m.in. ujednolicenie danych prezentowanych według zasad ESA 95, przedstawione dane sprawozdawcze i prognostyczne należy traktować jako wstępne, gdyż w miarę postępu prac Zespołu, mogą one ulec dalszej weryfikacji. Należy jednak podkreślić, że w porównaniu do Programu Konwergencji z maja br. prezentowane obecnie dane wskazują już na znaczną poprawę jakości opracowywanych przez GUS statystyk sektora *general government*.

V.2. WYDATKI SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT*

5. Reforma finansów publicznych, oparta w dużej mierze na realizacji *Programu*, przewiduje osiągnięcie znaczących oszczędności w wydatkach publicznych. Najważniejsze z nich są efektem zmiany zasad ustalania wysokości i przeprowadzania waloryzacji rent i emerytur. Istotne oszczędności mają również wynikać ze zmian w zasadach finansowania potrzeb obronnych, ograniczania różnego rodzaju wydatków administracyjnych, zmiany zasad przyznawania świadczeń przedemerytalnych oraz zmian w systemie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

6. Zakłada się, że łącznym efektem wszystkich działań na rzecz ograniczania wydatków będą oszczędności szacowane w latach 2005-07 na odpowiednio około 0,8% PKB, 0,6% PKB oraz 0,9% PKB (w porównaniu do sytuacji, gdyby reformy nie zostały wdrożone). Niższy poziom oszczędności osiągniętych w 2006 r. jest wynikiem założenia, że w tym roku konieczne będzie dokonanie waloryzacji rent i emerytur. Zgodnie z nowo przyjętymi zasadami przeprowadzenie waloryzacji jest konieczne po przekroczeniu przez skumulowany wzrost inflacji progę 5%. Według aktualnych prognoz próg ten zostanie przekroczony w 2006 r., powodując konieczność zwiększenia wypłat na rzecz emerytów i rencistów.

Tab. 9. Realizacja Programu w zakresie wydatków sektora *general government* (% PKB)

	2004	2005	2006	2007
Oszczędności w wydatkach ogółem	0,06	0,79	0,62	0,93
1. niewymagające zmian legislacyjnych: działania ograniczające wydatki i obniżające koszty funkcjonowania administracji	0,01	0,05	0,07	0,07
2. wymagające zmian legislacyjnych:	0,05	0,74	0,55	0,87
a) przyjęte przez Parlament	0,00	0,60	0,39	0,67
<i>zmiana formuły i zasad dokonywania waloryzacji rent i emerytur</i>	0,00	0,42	0,12	0,33
<i>zmiany zasad finansowania potrzeb obronnych</i>	0,00	0,14	0,15	0,16
<i>zmiana zasad przyznawania świadczeń przedemerytalnych</i>	0,00	0,05	0,12	0,18
b) w toku prac parlamentarnych	0,04	0,14	0,16	0,20
<i>zmiany w systemie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych</i>	0,04	0,05	0,03	0,02
<i>pozostałe</i>	0,00	0,08	0,14	0,17

Źródło: Ministerstwo Finansów na podstawie danych z Ministerstwa Gospodarki i Pracy oraz Ministerstwa Polityki Społecznej.

7. Skutkiem powyższych działań na rzecz ograniczania wydatków będzie systematyczny spadek wydatków ogółem sektora *general government* w relacji do PKB. Przewiduje się, że w 2004 r. wydatki sektora ukształtują się na poziomie 48,6% PKB natomiast w 2007 r. wskaźnik ten powinien się obniżyć do 46,2% PKB, czyli o 2,4 punktu procentowego.

8. Redukcja wydatków w relacji do PKB wynikać będzie głównie ze spadku wydatków socjalnych (D62+D63), które obniżą się w latach 2004-07 o 1,6 punktu procentowego (z 24,1% w 2004 r. do 22,5% w 2007 r.). Jednocześnie w podobnej skali obniży się udział wydatków na cele socjalne w całości wydatków sektora – z blisko połowy (49,6%) w 2004 r. do około 47-48% w latach 2005-07.

9. Pozytywną tendencją, jaką można zaobserwować w strukturze planowanych wydatków, jest wzrost udziału wydatków na cele inwestycyjne. Zakłada się, że poziom nakładów inwestycyjnych finansowanych ze środków publicznych zwiększy się w relacji do PKB z 3,4% w roku 2003 do około 4,1-4,3% w latach 2004-06. Wzrost tych nakładów związany jest z oczekiwanym w tym okresie znaczącym zwiększeniem dopływu funduszy unijnych (Fundusz Spójności i fundusze strukturalne) oraz z koniecznością wygospodarowania odpowiedniej puli własnych środków na współfinansowanie różnego rodzaju projektów. Założenie, że w 2007 r. relacja wydatków inwestycyjnych do PKB może się ponownie obniżyć (o 0,3 punktu procentowego) wiąże się głównie z tym, że na ten rok przypada rozpoczęcie nowej perspektywy finansowej UE. Może to spowodować przejściowy spadek

wykorzystania środków unijnych, gdyż przy rozpoczęciu nowej perspektywy powstaje konieczność ponownego przedłożenia Komisji Europejskiej poszczególnych projektów. Wysokość przekazanych Polsce funduszy zależy od tego, czy i w jakim terminie projekty te zostaną zatwierdzone.

10. Duży wpływ na kształtowanie się struktury wydatków sektora *general government* ma kwota środków, jakie bezwzględnie trzeba przeznaczyć na finansowanie tzw. wydatków sztywnych. Należy jednak podkreślić, że podział ogółu wydatków na sztywne i elastyczne ma w pewnym stopniu charakter umowy. Główną grupę wydatków sztywnych stanowią wydatki prawnie zdeterminowane, czyli wydatki, które muszą być poniesione ze względu na przepisy ustawowe lub umowy międzynarodowe (np. świadczenia emerytalno-rentowe, zasiłki dla bezrobotnych, dodatki mieszkaniowe, składka do budżetu UE, koszty obsługi długu publicznego). Wydatki elastyczne obejmują przede wszystkim: wynagrodzenia, wydatki na zakupy dóbr i usług, dotacje do podmiotów gospodarczych, transfery do jednostek nie zaliczonych do sektora *general government*. Proporcje pomiędzy wydatkami, które bezwzględnie muszą być sfinansowane, a wydatkami, jakie można uznać za elastyczne w latach 2004-07 przedstawia poniższe zestawienie.

Tab. 10. Struktura wydatków sektora *general government*

	2003	2004	2005	2006	2007
Wydatki sektora ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zdeterminowane	42,5	40,7	40,7	39,1	39,3
Elastyczne	57,5	59,3	59,3	60,9	60,7

Źródło: Ministerstwo Finansów.

V.3. DOCHODY SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT*

11. W ramach prowadzonej reformy finansów publicznych przewidziano również działania po stronie dochodowej. Najważniejsze z nich dotyczą poszerzenia bazy podatkowej, likwidacji patologii oraz zmniejszenia szarej gospodarki, zmian w systemie ubezpieczeń społecznych rolników (w tym zmian zasad opłacania składki) oraz restrukturyzacji kolei i górnictwa. Rząd zaproponował również zmiany w zasadach opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez osoby prowadzące działalność gospodarczą, ale propozycje te nie uzyskały akceptacji Parlamentu. Jednak rząd planuje podjęcie dodatkowych działań, których łączny efekt finansowy wyniesie ok. 0,2% PKB rocznie, poczynając od roku 2005.

12. Oczekuje się, że w wyniku działań prowadzonych w ramach reformy finansów publicznych możliwe będzie w latach 2005-07 uzyskanie dodatkowych dochodów w wysokości odpowiednio około 0,7% , 0,8% oraz 0,8% PKB (w porównaniu do sytuacji, gdyby reformy nie zostały wdrożone).

13. Wprowadzone w ostatnim okresie zmiany w systemie podatkowym miały głównie na celu wspieranie rozwoju przedsiębiorstw i sprzyjanie ograniczaniu bezrobocia, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniego poziomu dochodów sektora *general government*. Do najważniejszych zmian należy zaliczyć obniżenie w 2004 r. stawki podatku dochodowego płaconego przez przedsiębiorstwa (CIT) do 19% oraz wprowadzenie tzw. opcji podatkowej dającej osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą możliwość rozliczania się również według stawki 19% pod warunkiem rezygnacji z prawa do korzystania z większości uprzednio dostępnych ulg.

Tab. 11. Realizacja Programu w zakresie dochodów sektora *general government* (% PKB)

	2004	2005	2006	2007
Dodatkowe dochody ogółem	0,07	0,71	0,76	0,75
1. niewymagające zmian legislacyjnych:	0,00	0,40	0,39	0,38
a) restrukturyzacja PKP	0,00	0,04	0,04	0,04
b) poszerzenie bazy podatkowej	0,00	0,35	0,35	0,34
2. wymagające zmian legislacyjnych:	0,07	0,31	0,37	0,36
a) przyjęte przez Parlament	0,07	0,04	0,04	0,04
<i>restrukturyzacja górnictwa</i>	0,07	0,04	0,04	0,04
b) w toku prac	0,00	0,27	0,33	0,33
<i>dodatkowe działania</i>	0,00	0,17	0,17	0,17
<i>zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych rolników z uwzględnieniem m.in. zasad opłacania składki ubezpieczenia przez rolników</i>	0,00	0,10	0,10	0,10
<i>pozostałe</i>	0,00	0,00	0,06	0,05

Źródło: Ministerstwo Finansów na podstawie danych z Ministerstwa Gospodarki i Pracy oraz Ministerstwa Polityki Społecznej.

14. W 2004 r. wprowadzono także szereg zmian w systemie podatkowym mających na celu dostosowanie polskiego prawa podatkowego do wymogów UE. Zmiany te dotyczyły głównie podatków pośrednich, tzn. podatku od wartości dodanej (VAT) i akcyzy. Projekt ustawy budżetowej na 2005 r. nie przewiduje większych zmian w polityce podatkowej. Uznano, że potrzebna jest pewna stabilizacja systemu podatkowego po dość istotnych zmianach wprowadzonych do niego w poprzednim okresie. Stabilność i przewidywalność tego systemu powinna stanowić czynnik zmniejszający ryzyko działalności gospodarczej, co będzie sprzyjało rozwojowi gospodarczemu.

15. Oczekuje się, że w latach 2004-07, w wyniku działań zmierzających do obniżenia deficytu fiskalnego i przy uwzględnieniu prognozy makroekonomicznej na ten okres, nastąpi wzrost nominalnych dochodów sektora *general government*. Najwyższy poziom tych dochodów w relacji do PKB przewidywany jest w 2006 r. - 44,8% PKB, co oznacza wzrost o 1,6 punktu procentowego w porównaniu z 2004 r. (43,2% PKB).

16. W strukturze dochodów sektora dominujący udział mają dochody podatkowe (D2+D5), stanowiące w latach 2004-07 ok. 50-51% dochodów ogółem oraz składki na ubezpieczenia społeczne (D61), na które przypada ok. 30% tych dochodów. Łączny udział podatków i składek, a więc elementów decydujących o poziomie obciążeń fiskalnych, wyniesie w latach 2004-07 ok. 80-81%.

17. Największy wpływ na wzrost dochodów ogółem sektora będzie miał przyrost w kategorii „pozostałe dochody”. Wyniesie on w latach 2004-06, w relacji do PKB 1,2 punktu procentowego i wynikać będzie głównie z napływu do Polski funduszy unijnych. W 2007 r. relacja tych dochodów do PKB ulegnie jednak ponownemu zmniejszeniu (o 0,7 punktu procentowego).

VI. SYTUACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH W DŁUGIM OKRESIE

1. Polska bierze udział w przygotowaniach do nowej rundy prognoz wydatków związanych ze starzeniem się ludności w państwach UE-25. Prognoza ma objąć wydatki systemów emerytalno-rentowych, wydatki na opiekę zdrowotną, edukację oraz wydatki związane z rynkiem pracy. Zgodnie z harmonogramem prac grupy roboczej EPC ds. starzenia się ludności Polska i pozostałe państwa członkowskie UE powinny przedstawić wyniki swoich prognoz do końca marca 2005 roku.

2. Poniżej prezentujemy wstępną prognozę wydatków systemu emerytalnego oraz projekcję wydatków na opiekę zdrowotną opracowane w ramach prac nad *Narodowym Programem Rozwoju na lata 2007-13*.

Tab. 12. Wydatki systemu emerytalnego i na opiekę zdrowotną w latach 2002-20 (% PKB)

	2002	2005	2010	2015	2020
Emerytury	7,9	7,9	6,6	4,9	4,5
Opieka zdrowotna	4,6	4,6	4,2	3,8	3,5
Aktywa OFE	4,2	8,2	15,6	23,4	31,1
Założenia:					
Wzrost produktywności pracy	1,7	2,9	5,0	4,6	4,8
Realny wzrost PKB	1,4	5,0	6,1	5,0	5,1
Współczynnik udziału mężczyzn (15-64)	67,5	67,5	66,5	67,9	70,6
Współczynnik udziału kobiet (15-64)	57,7	57,7	57,1	59,0	62,6
Łączny współczynnik udziału (15-64)	62,6	62,6	61,8	63,4	66,6
Stopa bezrobocia	20,3	18,5	14,2	12,7	11,3

Źródło: Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Ministerstwo Polityki Społecznej.

3. Prognoza przygotowana została w oparciu o model *Budżet Polityki Społecznej*. Uwzględnia ona publiczne wydatki wszystkich systemów emerytalnych, tzn. systemu pracowniczego (ZUS), rolników (KRUS), jak również systemy zaopatrzeniowe. W przypadku opieki zdrowotnej, prognoza nie uwzględnia wydatków na opiekę nad osobami starszymi.

VII. ZAGADNIENIA HORYZONTALNE WPLYWAJĄCE NA FINANSE PUBLICZNE

1. Przyjęty przez rząd na początku 2004 r. *Program*, mający na celu m.in. zmniejszenie skali nierównowagi systemu finansów publicznych i ograniczenie tempa przyrostu długu publicznego, został w procesie implementacji poddany różnym modyfikacjom i uzupełnieniom. Obecna postać tego *Programu* różni się zatem w pewnym stopniu od jego pierwotnej wersji. Do najważniejszych zmian można zaliczyć:

- połączenie zmiany mechanizmu waloryzacji rent i emerytur z likwidacją tzw. starego portfela,
- rezygnację z wyrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn,
- rezygnację z wprowadzenia nowych przepisów dotyczących weryfikacji uprawnień rentowych (weryfikacja będzie prowadzona na podstawie dotychczas obowiązujących regulacji prawnych),
- rezygnację z wyrównania wieku uprawniającego do korzystania z rent rodzinnych z wiekiem emerytalnym,
- zmodyfikowanie propozycji w zakresie łączenia pobierania emerytury (renty) i pracy,
- rezygnację z wygaszania przyznawania świadczeń przedemerytalnych po 2006 roku.

2. Zgodnie z planami rządu, wdrażanie rozwiązań przewidzianych w *Programie* rozpoczęte zostało już w roku bieżącym. Realizacja części działań przewidzianych w *Programie* nie wymaga nowelizacji prawa, zaś wdrożenie pozostałych wymaga przyjęcia przez Parlament niezbędnych zmian w przepisach prawnych. Niektóre z przedłożonych przez rząd projektów ustaw zostały już uchwalone, natomiast szereg dalszych inicjatyw legislacyjnych jest obecnie przedmiotem prac parlamentarnych.

3. Do najważniejszych działań, które zostały wdrożone w bieżącym roku należą:

- zmiana zasad waloryzacji rent i emerytur połączona z likwidacją tzw. starego portfela,
- zmiana zasad finansowania potrzeb obronnych RP,
- zwiększenie dochodów w wyniku restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego,
- ograniczenie wydatków administracyjnych nie wymagających zmian legislacyjnych (m.in. ograniczanie kosztów funkcjonowania administracji).

4. Szacuje się, że powyższe działania przyniosą w efekcie łączne oszczędności w wysokości ok. 0,7% PKB w 2005 r., a w latach 2006-07 odpowiednio ok. 0,5% PKB oraz ok. 0,8% PKB (w porównaniu do sytuacji, gdyby tego rodzaju reformy nie zostały wdrożone).

5. W ramach rządu oraz na forum Parlamentu trwają nadal prace nad projektami ustaw i założeniami innych przedsięwzięć, których wdrożenie przyniesie dalsze oszczędności dla sektora *general government*. Oszczędności z tego tytułu mogą w latach 2005-07 wynieść po ok. 0,8% PKB rocznie.

6. Najważniejsze z nadal przygotowywanych działań dotyczą:

- poszerzenia bazy podatkowej,
- zmian w systemie ubezpieczeń społecznych dla rolników,
- zmian w systemie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

7. W ramach realizacji *Programu* rząd zaproponował zmiany w zasadach opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. Dodatkowe dochody z tego tytułu miały wynieść około 0,2% PKB rocznie. Propozycja ta nie uzyskała akceptacji Parlamentu. W tej sytuacji rząd zamierza podjąć inne działania, które przyniosą podobny efekt finansowy.

Decentralizacja finansów publicznych

8. Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają bardzo ważną rolę w efektywnym wykorzystaniu środków unijnych. Konieczne jest więc przyjęcie takich rozwiązań w zakresie finansowania tych jednostek, które poprzez zwiększenie puli środków na współfinansowanie projektów sprzyjać będą skutecznej absorpcji funduszy unijnych.

9. Od 1 stycznia 2004 r. obowiązuje nowy system finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Nowe rozwiązania zmierzają do:

- dalszej decentralizacji zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenia udziału jednostek samorządu terytorialnego w dysponowaniu środkami publicznymi,
- zwiększenia ekonomicznej odpowiedzialności jednostek poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem tych jednostek,
- mocniejszego związania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego ze zmianami ogólnej sytuacji gospodarczej kraju,
- rozbudowania możliwości absorpcji środków unijnych poprzez zwiększenie strumienia środków i uelastycznienie zasad gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego,
- tworzenia instrumentów umożliwiających wspieranie przedsiębiorczości.

10. Dokonana została jakościowa zmiana struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zasadniczym źródłem finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego są dochody własne i subwencja ogólna, zaś dotacje celowe spełniają rolę uzupełniającą.

11. Nowe rozwiązania zapewniły zwiększony procentowo udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Od 1 stycznia 2004 r. nowym źródłem dochodów wszystkich samorządów jest 5% udziału w dochodach uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Zwiększony został z 5% do 25% udział we wpływach ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej.

Tab. 13. Wskaźniki udziału samorządów we wpływach z PIT oraz CIT (w %)

	2003	2004
Udziały w PIT ogółem	30,10	45,74
Gminy	27,60	35,72
Powiaty	1,00	8,42
Województwa	1,50	1,60
Udziały w CIT ogółem	5,50	24,01
Gminy	5,00	6,71
Powiaty	-	1,40
Województwa	0,50	15,90

Źródło: Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

12. W ramach nowego systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego wprowadzona została nowa konstrukcja subwencji ogólnej, która uwzględnia nie tylko duże zróżnicowanie dochodowe samorządów, ale również szczególne potrzeby wydatkowe jednostek, związane z ich sytuacją społeczno-ekonomiczną. Zobiektywizowany mechanizm subwencjonowania powiązany jest ze wskaźnikami makroekonomicznymi (PKB, stopą bezrobocia) oraz z innymi wskaźnikami, takimi jak gęstość zaludnienia oraz powierzchnia dróg przypadająca na jednego mieszkańca.

13. Istotny wpływ na gospodarkę finansową samorządów mają zmiany dotyczące zakresu zadań i sposobu ich finansowania przez poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego. Niektóre z zadań, które do końca 2003 r. realizowane były jako zadania z zakresu administracji rządowej oraz jako zadania własne i finansowane były dotacją celową z budżetu państwa, od 2004 r. są finansowane z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego jako ich zadania własne. Do najważniejszych zmian w tym zakresie należą:

- finansowanie oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie jest zarządcą oraz dróg powiatowych wojewódzkich i krajowych w miastach na prawach powiatu,
- wypłata dodatków mieszkaniowych,
- organizowanie opieki w rodzinach zastępczych,
- w zakresie zatrudniania i przeciwdziałania bezrobociu: rejestrowanie bezrobotnych, przyznawanie i wypłacanie świadczeń przedemerytalnych, wydawanie decyzji dotyczących zatrudnienia, nadzór nad działalnością stowarzyszeń kultury,
- finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w krajowych przewozach autobusowych,
- organizowanie i dotowanie kolejowych regionalnych przejazdów pasażerskich.

14. W efekcie wprowadzonych zmian systemowych do zasad finansowania zadań realizowanych przez samorządy nastąpi zwiększenie ich samodzielności w dysponowaniu środkami finansowymi. Widocznemu zwiększeniu ulegnie udział dochodów własnych na rzecz ograniczenia dotacji i subwencji ogólnej z budżetu państwa.

ANEKS STATYSTYCZNY

Tab. 14. Wzrost gospodarczy

W procentach (o ile nie określono inaczej)	Kod ESA	2003	2004	2005	2006	2007
Realny wzrost PKB (7+8+9)	B1g	3,8	5,7	5,0	4,8	5,6
Poziom PKB (w mld zł, w cenach bieżących)	B1g	814,9	884,6	953,1	1023,9	1107,1
Deflator PKB		0,5	2,7	2,7	2,5	2,4
HICP		0,7	3,5	3,0	2,7	2,5
Wzrost zatrudnienia		-2,3	-0,5	1,0	1,6	1,7
Wzrost wydajności pracy		6,2	6,2	4,0	3,1	3,8
Składowe PKB: realne tempo wzrostu						
1. Spożycie indywidualne*	P3	3,1	3,8	3,7	4,1	4,8
2. Spożycie zbiorowe	P3	0,2	2,0	1,5	0,8	0,8
3. Nakłady brutto na środki trwałe	P51	-0,5	7,4	12,9	12,6	14,4
4. Przyrost rzeczowych środków obrotowych jako % PKB	P52 + P53	0,6	0,7	0,0	0,0	0,0
5. Eksport dóbr i usług	P6	14,7	14,2	12,0	11,1	11,0
6. Import dóbr i usług	P7	9,3	11,1	12,0	12,1	12,4
Wkład we wzrost PKB						
7. Finalny popyt krajowy (1+2+3)		1,8	4,1	5,1	5,3	6,3
8. Przyrost rzeczowych środków obrotowych (=4)	P52 + P53	0,6	0,7	0,0	0,0	0,0
9. Saldo handlu zagranicznego (5-6)	B11	1,3	0,8	-0,1	-0,5	-0,8

* spożycie indywidualne gospodarstw domowych

Tab. 15. Założenia dotyczące gospodarki światowej

	2003	2004	2005	2006	2007
Krótkoterminowe stopy proc. (w %, średniorocznie)*	5,7	5,8	7,4	7,4	7,0
Długoterminowe stopy proc. (w %, średniorocznie)	5,8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
USA: krótkoterminowe (3-mies. rynku pieniężnego)	1,2	1,6	2,9	3,6	n.a.
USA: długoterminowe (10-letnie obligacje rządowe)	4,0	4,3	4,7	5,3	n.a.
Kurs walutowy USD/ EUR (średniorocznie)	1,13	1,23	1,24	1,22	1,21
Nominalny efektywny kurs walutowy (strefa euro, zmiana w %)	11,8	2,8	0,6	0,3	n.a.
Nominalny efektywny kurs walutowy (UE, zmiana w %)	12,8	5,9	0,8	0,1	n.a.
Kurs walutowy PLN/ EUR (średniorocznie)	4,40	4,55	4,28	4,28	4,24
Wzrost realnego PKB: świat bez UE	4,2	5,7	4,8	4,6	n.a.
USA	3,1	4,4	3,0	2,9	n.a.
Japonia	2,4	4,2	2,1	2,3	n.a.
Wzrost PKB w UE-25	1,0	2,5	2,3	2,4	n.a.
Wzrost innych istotnych rynków	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Wzrost wolumenu światowego importu bez UE	10,3	11,6	8,8	8,3	n.a.
Światowe ceny importowe, (towary, w USD)	8,8	10,4	3,7	0,5	n.a.
Ceny ropy (Brent, USD/ baryłka)	28,5	39,3	45,1	40,1	n.a.
Ceny towarów z wyłączeniem ropy (w USD; zmiana w %)	6,6	12,9	-2,9	-0,5	n.a.

* stopa referencyjna NBP

OPIS RÓŻNIC MIĘDZY PROGNOZĄ Z WIOSNY BR. A OBECNĄ PROGNOZĄ DOTYCZĄCĄ SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT*

1. Opracowane w listopadzie br. prognozy dochodów i wydatków sektora *general government* różnią się od zaprezentowanych w majowym Programie Konwergencji. Poniżej przedstawiono przyczyny tych różnic.
2. Główny Urząd Statystyczny (GUS), który odpowiedzialny jest za opracowywanie danych statystycznych z zakresu sektora *general government* zgodnie z ESA 95, opracował pełną sekwencję dochodów i wydatków tego sektora po raz pierwszy we wrześniu bieżącego roku. W Programie Konwergencji dochody i wydatki sektora oszacowane zostały tylko na podstawie wzajemnych zależności w rachunkach narodowych publikowanych przez GUS. Dodatkowo w maju br. nie została dokonana pełna konsolidacja dochodów i wydatków sektora, zwłaszcza w obszarach ochrony zdrowia oraz edukacji. W efekcie podane przez GUS ogólne kwoty dochodów oraz wydatków sektora *general government* były wyższe od obecnych szacunków o ok. 7% PKB.
3. W celu podniesienia jakości prezentowanych przez Polską danych o dochodach i wydatkach sektora *general government* utworzony został przez GUS specjalny Zespół ds. statystyki sektora *general government*. Jednym z podstawowych zadań tego Zespołu jest uzgodnienie wspólnej metodologii opracowywania danych według standardów ESA 95. W skład Zespołu, oprócz przedstawicieli GUS, wchodzi eksperci z Ministerstwa Finansów oraz Narodowego Banku Polskiego. W wyniku dotychczasowych prac tego Zespołu podjęto ustalenia, których skutkiem było dokonanie zmian metodologicznych w rachunkach dochodów i wydatków sektora *general government*. Opracowanie przez GUS pełnej sekwencji dochodów i wydatków sektora *general government* oraz ich bardziej poprawna konsolidacja spowodowały, że przedstawiane obecnie relacje dochodów i wydatków publicznych do PKB są znacznie niższe niż w majowej wersji Programu Konwergencji
4. Prace Zespołu nie zostały jeszcze zakończone, więc w przyszłości możliwe są dalsze korekty danych dotyczących wysokości dochodów i wydatków oraz ich struktury. Pomimo polepszenia jakości danych w stosunku do prezentowanych w Programie Konwergencji, przy opracowywaniu prognozy dochodów i wydatków sektora *general government* nadal pojawia się szereg problemów wymagających odpowiednich rozstrzygnięć.
5. Przy opracowywaniu statystyki z zakresu sektora *general government* GUS korzysta z własnej sprawozdawczości, podczas gdy Ministerstwo Finansów dysponuje danymi ze sprawozdawczości budżetowej. Na przykład, przy obliczaniu pozycji „podatki” GUS korzysta ze sprawozdawczości podmiotów gospodarczych, a dane z Ministerstwa Finansów dostarczane przez aparat skarbowy dla celów sprawozdawczości budżetowej stanowią jedynie uzupełnienie.
6. Do najważniejszych problemów metodologicznych, które muszą być rozwiązane w najbliższej przyszłości, należy zaliczyć kwestię konsolidacji transferów między podmiotami sektora *general government* (np. przepływów między Narodowym Funduszem Zdrowia a samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej). Należy jednak podkreślić, że konsolidacja wzajemnych przepływów między podmiotami sektora *general government* nie ma wpływu na wynik sektora, a jedynie na ogólny poziom dochodów, wydatków oraz ich strukturę.
7. Prace Zespołu powołanego przez GUS wciąż trwają i należy spodziewać się, że w niedługim czasie osiągnięte zostanie porozumienie co do stosowania jednolitych źródeł

danych oraz wypracowana zostanie wspólna metodologia pozwalająca na zapewnienie spójności przedstawianych danych statystycznych i prognostycznych.

8. Początki prac Zespołu sięgają organizowanych od kilku lat spotkań ekspertów GUS, Ministerstwa Finansów i NBP dotyczących ujednoczenia zakresu sektorów instytucjonalnych. Ustalono wtedy, że GUS, odpowiedzialny za interpretację zasad ESA 95, utworzy międzyresortowy Zespół ds. statystyki sektora *general government*. Zespół został powołany 3 czerwca 2004 r. na mocy wewnętrznego zarządzenia Prezesa GUS. Do zadań Zespołu należy koordynacja wymiany informacji oraz przygotowywanie propozycji rozwiązań metodologicznych i organizacyjnych dotyczących:

- notyfikacji fiskalnej, rocznych i kwartalnych rachunków finansowych i niefinansowych sektora *general government*,
- tablic ESA 95 (dochody i wydatki sektora *general government*),
- statystyki finansów sektora *general government* dla Europejskiego Banku Centralnego,
- statystyki finansów sektora *general government* dla Międzynarodowego Funduszu Walutowego,
- klasyfikacji budżetowej, sprawozdawczości budżetowej, sprawozdawczości podmiotów z osobowością prawną zaliczonych do sektora *general government*,
- zakresu instytucjonalnego sektora *general government*.

9. Efektem prac Zespołu powinno być m.in. opracowanie przez GUS podręcznika metodologicznego. Zespół rozpatrzy zagadnienia dotyczące dochodów i wydatków do połowy roku 2005. Informacje o postępach prac Zespołu będą przekazywane Radzie Ministrów.

Tab. 16. Zestawienie najważniejszych różnic pomiędzy danymi z maja 2004 roku a danymi z aktualizacji Programu Konwergencji.

Różnica w wysokości dochodów i wydatków ogółem	ok. 7,0%
z tego:	
wdrożenie regulacji 1500/2000 dotyczącej określenia sposobu liczenia transferów socjalnych w naturze (D6311)	ok. 4,5%
konsolidacja w zakresie ochrony zdrowia i edukacji	ok. 1,9%
pozostałe	ok. 0,6%