

Rozdział I

Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski oraz kierunki polityki fiskalnej

1. Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski

Otoczenie zewnętrzne

Przewiduje się, że w 2012 r. tempo wzrostu światowego PKB oraz światowego handlu ukształtuje się na niższym poziomie niż rok wcześniej. O ile jednak w 2011 r. spadek dynamiki aktywności w strefie euro (i w efekcie w całej UE) był jeszcze relatywnie niewielki, o tyle w bieżącym roku wyniki tych gospodarek będą już znacząco gorsze niż przed rokiem. Według najnowszych prognoz MFW¹ gospodarka strefy euro zanotuje niewielką recesję, przy stagnacji PKB w UE. Na tym tle pozytywnie wygląda tempo wzrostu PKB Niemiec, choć i w tym przypadku obserwujemy wyraźne spowolnienie. W efekcie – także za sprawą słabej dynamiki popytu krajowego UE – wyraźnie obniży się również dynamika importu UE, który jest głównym indykatorem popytu na polski eksport.

Oczekuje się, że w przyszłym roku dynamika aktywności w gospodarce światowej poprawi się, choć skala tej poprawy będzie stosunkowo umiarkowana. Będzie to sprzyjało przyspieszeniu tempa wzrostu PKB i w efekcie importu UE, co zwiększy zapotrzebowanie na towary i usługi z zagranicy, w tym z Polski. Przewidywana dynamika obu tych kategorii będzie jednak wyraźnie niższa od długookresowej średniej i dopiero w kolejnych latach powróci do tego poziomu. Prognozy wzrostu gospodarczego w UE w przyszłym roku są obecnie słabsze od tych formułowanych jeszcze wiosną bieżącego roku, które były podstawą przygotowania „Założeń projektu budżetu państwa na 2013 r.”. Korekty w dół są w głównej mierze efektem wzrostu niepewności co do sposobu rozwiązania kryzysu w strefie euro i siły negatywnych sprzężeń zwrotnych między sytuacją makroekonomiczną, stanem finansów publicznych i sytuacją sektora bankowego w peryferyjnych gospodarkach strefy euro. W bilansie ryzyk dotyczącym perspektyw gospodarki europejskiej wciąż dominują czynniki, które mogą wpłynąć na gorszy od zakładanego scenariusz, będący podstawą projekcji makroekonomicznej i fiskalnej dla Polski.

Produkt krajowy brutto

Wyraźne pogorszenie koniunktury w otoczeniu zewnętrznym Polski przekłada się na spowolnienie wzrostu gospodarczego w kraju. Obecnie szacuje się, że realne tempo wzrostu PKB w Polsce w 2012 r. wyniesie 2,5% i będzie o 1,8 pkt. proc. niższe niż wynik z 2011 r.

¹ *World Economic Outlook Update*, lipiec 2011.

Spowolnienie tempa wzrostu popytu zagranicznego przy ograniczeniu popytu publicznego w związku z prowadzoną konsolidacją finansów publicznych skutkować będzie mniejszym wzrostem popytu na pracę. Niskie tempo wzrostu zatrudnienia wraz z oczekiwanym zmniejszeniem tempa wzrostu wynagrodzeń przełoży się na obniżenie tempa wzrostu spożycia prywatnego. Pogorszenie koniunktury w kraju i za granicą prowadzić będzie również do obniżenia tempa wzrostu inwestycji prywatnych. Kontrybucja we wzrost PKB ze strony nakładów brutto na środki trwałe sektora prywatnego powinna być jednak zbliżona do zanotowanej w roku ubiegłym. Niższy wzrost spożycia prywatnego i inwestycji prywatnych, jak również planowane ograniczenie popytu publicznego, prowadzić będą do zmniejszenia wkładu we wzrost PKB w 2012 r. ze strony popytu krajowego do 1,8 pkt. proc. w porównaniu z kontrybucją na poziomie 3,7 pkt. proc. zanotowaną w roku ubiegłym. Mniejszy wzrost popytu krajowego, uwzględniając dodatkowo kształtowanie się kursu walutowego, ograniczy również tempo wzrostu importu. Konsekwencją tego będzie niewielki wzrost kontrybucji eksportu netto we wzrost PKB w 2012 r. w porównaniu do roku poprzedniego, pomimo oczekiwanego obniżenia się tempa wzrostu eksportu.

W przyszłym roku, wraz z oczekiwaną stopniową poprawą koniunktury na świecie, również w Polsce powinniśmy obserwować niewielkie przyspieszenie popytu prywatnego. Sprzyjać temu będzie prognozowane obniżenie inflacji. Niższa inflacja, przy zbliżonym nominalnym wzroście dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, pozwoli na zwiększenie ich realnej siły nabywczej. Prowadzić to będzie do przyspieszenia tempa wzrostu spożycia prywatnego przy utrzymaniu stopy oszczędności gospodarstw domowych na poziomie z 2012 r. Kontrybucja we wzrost PKB ze strony inwestycji prywatnych, jak również realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej, powinny być zbliżone do poziomów prognozowanych na 2012 r. Realne tempo wzrostu PKB w przyszłym roku będzie jednak niższe niż w roku bieżącym i wyniesie 2,2%. Związane jest to z oczekiwanym obniżeniem popytu publicznego w związku z planowaną ścieżką konsolidacji finansów publicznych, jak również z prognozowanym zmniejszeniem się dodatkowej kontrybucji we wzrost PKB ze strony eksportu netto. Rosnący udział inwestycji prywatnych w strukturze wzrostu gospodarczego skutkować będzie stopniowym wzrostem importochłonności. W związku z tym, pomimo prognozowanego przyspieszenia tempa wzrostu eksportu, kontrybucja we wzrost PKB ze strony eksportu netto w 2013 r. roku będzie o ok. 0,2 pkt. proc. niższa niż w roku bieżącym.

Analiza podstawowych składników zagregowanego popytu

W latach 2006-2010 obserwowaliśmy dwucyfrowe realne tempo wzrostu inwestycji publicznych. W roku ubiegłym tempo to wyniosło 9,7%. Wynikiem tej tendencji był wzrost udziału inwestycji publicznych w PKB z 3,4% w 2005 r. do 5,8% w roku ubiegłym, co jest najwyższym poziomem od początku transformacji ustrojowej w Polsce i jednocześnie

rekordowym poziomem w skali UE. Wysoki wzrost inwestycji publicznych był ważnym stabilizatorem dla koniunktury gospodarczej w Polsce, zwłaszcza w okresie kumulacji negatywnego wpływu światowego kryzysu finansowego, kiedy obserwowaliśmy załamanie popytu inwestycyjnego ze strony sektora prywatnego. Oczekuje się, że w kolejnych latach udział inwestycji publicznych w PKB będzie się stopniowo obniżać. Związane jest to m. in. z wykorzystaniem w poprzednich latach znacznej części środków unijnych, których Polska jest beneficjentem w ramach obecnej perspektywy finansowej UE – w konsekwencji na kolejne lata perspektywy tych środków zostało odpowiednio mniej. W rezultacie prognozowany udział inwestycji publicznych w PKB spadnie do 5,2% w 2012 r. i 4,2% w 2013 r., pozostając jednym z najwyższych w UE. W przypadku inwestycji prywatnych oczekuje się, że ich realne tempo wzrostu w latach 2012-2013 będzie wyższe niż w latach 2009-2010, choć niższe niż w roku ubiegłym, kiedy to zanotowano silne przyspieszenie popytu inwestycyjnego sektora prywatnego po spadkach w latach 2009-2010. Realne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe sektora prywatnego pozostanie jednak wyższe niż tempo wzrostu PKB. Przewiduje się, że rosnący udział inwestycji prywatnych w strukturze wzrostu gospodarczego pozwoli na utrzymanie w roku bieżącym, jak i przyszłym, wkładu we wzrost PKB tej kategorii ekonomicznej na poziomie 1,1 pkt. proc., czyli takim, jaki zanotowano w 2011 r. Wsparciem dla inwestycji sektora prywatnego będzie utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw względem zagranicznych partnerów handlowych. Od wielu lat obserwujemy wzrost udziału polskiej produkcji na naszych rynkach eksportowych, pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym. Przedsiębiorstwa krajowe skutecznie również konkurują z firmami zagranicznymi na rynku wewnętrznym. Znajduje to odzwierciedlenie w utrzymujących się dobrych wynikach finansowych naszych producentów. Należy również pamiętać, że pomimo utrzymywania się słabej koniunktury w otoczeniu zewnętrznym, jest ona wyraźnie lepsza niż w 2009 r., kiedy mieliśmy do czynienia z silną recesją. Dodatkowo, w horyzoncie prognozy od 2013 r. zakłada się stopniową poprawę sytuacji makroekonomicznej, co będzie miało wpływ na decyzje inwestycyjne podmiotów gospodarczych. Tempo wzrostu inwestycji ogółem jest wynikiem prognoz dotyczących kształtowania się inwestycji prywatnych i publicznych. W 2012 r. tempo to wyniesie 2,2%, a w kolejnym roku obniży się do 0,7%.

Istotnemu obniżeniu realnego tempa wzrostu inwestycji towarzyszyć będzie względna stabilizacja realnego tempa wzrostu spożycia. Prognozuje się, że w roku bieżącym spożycie ogółem wzrośnie realnie o 1,6%. W przyszłym roku wzrost ten ukształtuje się na poziomie 2,0%. Zmiany spożycia ogółem są konsekwencją oczekiwań dotyczących kształtowania się spożycia publicznego i spożycia prywatnego.

Ścieżka wzrostu spożycia publicznego wynika z działań podejmowanych w ramach realizowanego planu konsolidacji finansów publicznych. Działania te skupiają się zarówno na części spożycia publicznego związanej z funduszem wynagrodzeń sektora rządowego

i samorządowego, jak również na części wynikającej ze zużycia pośredniego. W zakresie kosztów pracy na potrzeby niniejszej prognozy przyjmuje się, że nominalny fundusz wynagrodzeń większości jednostek podsektora centralnego w 2012 r. nie ulegnie zmianie. Zamrożenie nominalnego funduszu wynagrodzeń podsektora centralnego przewidziane jest również na 2013 r. Wyjątkiem są zwiększenia wynagrodzeń przewidziane w ramach już podjętych zobowiązań, w tym wynikające z obowiązujących aktów normatywnych oraz zwiększenia wynagrodzeń związane ze skutkami przechodzącymi podwyżek zrealizowanych w 2012 r. W przypadku przeciętnego wynagrodzenia w podsektorze samorządowym, zakłada się, że w latach 2012-2013 jego wzrost będzie zbliżony do wzrostu wynagrodzeń w sektorze rynkowym. W zakresie wzrostu zużycia pośredniego oczekuje się, że w latach 2012-2013, w części finansowanej ze źródeł krajowych realny wzrost zostanie ograniczony do co najwyżej 1% rocznie, co związane jest z działaniem budżetowej reguły dyscyplinującej. Powyższe założenia pozwalają szacować, że realny wzrost spożycia publicznego w 2013 r. wyniesie 1,2%.

Kształtowanie się spożycia prywatnego będzie w największym stopniu zdeterminowane oczekiwanym rozwojem sytuacji na rynku pracy, jak również prognozami dotyczącymi procesów inflacyjnych, co ma istotne znaczenie dla realnego wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. Oczekuje się, że zarówno wzrost wynagrodzeń, jak i zatrudnienia będą niewielkie, w związku z czym wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych będzie nieznaczny. Dodatkowo, istotnym ograniczeniem realnego poziomu tych dochodów będzie utrzymujący się relatywnie wysoki poziom inflacji. Prognozuje się, że realny wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w 2012 r. będzie zbliżony do tempa tej kategorii ekonomicznej zanotowanego w roku ubiegłym (0,8%). O ile jednak w 2011 r. mieliśmy do czynienia ze spadkiem stopy oszczędności gospodarstw domowych² do poniżej 2,0% z ponad 8,0% w 2010 r., w tym roku przestrzeń do dalszego spadku stopy oszczędności jest już ograniczona. W ubiegłym roku silne obniżenie stopy oszczędności, pomimo niewielkiego wzrostu dochodów do dyspozycji, pozwoliło na realny wzrost spożycia prywatnego o 3,1%. W 2012 r., pomimo dalszego oczekiwanego ograniczenia stopy oszczędności, prognozowany wzrost spożycia prywatnego będzie niższy i wyniesie 2,0%. W przyszłym roku sytuacja dochodowa gospodarstw domowych powinna się poprawić. Prognozowane przyspieszenie nominalnego wzrostu funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej jest wprawdzie niewielkie, jednak w połączeniu z obniżeniem inflacji pozwoli na istotne zwiększenie realnej siły nabywczej gospodarstw domowych. W 2013 r. realny wzrost spożycia prywatnego powinien być zgodny z szacowanym realnym wzrostem dochodów do dyspozycji i wynieść 2,2%.

² Liczonej jako procent skorygowanych dochodów do dyspozycji, dane GUS.

Prezentowany powyżej scenariusz dla podstawowych komponentów popytu krajowego oznacza, że w latach 2012-2013 realne tempo wzrostu tego agregatu makroekonomicznego będzie niższe niż w roku ubiegłym, kiedy wyniosło 3,6%. Spowolnienie wzrostu popytu krajowego prowadzić będzie do ograniczenia tempa wzrostu importu w stosunku do wyniku zanotowanego w roku ubiegłym (wzrost realny o 5,8%). Prognozuje się, że w 2012 r. import dóbr i usług wzrośnie realnie o 1,3%. W 2013 r. realny wzrost tej kategorii ekonomicznej wyniesie 2,8%, a niewielkie przyspieszenie związane jest m. in. z rosnącym udziałem w strukturze popytu krajowego importochłonnych inwestycji prywatnych oraz oczekiwanym przyspieszeniem popytu finalnego w związku z prognozowaną poprawą popytu zagranicznego. Przyjęty scenariusz kształtowania się popytu w UE, tj. na rynku, na który trafia ok. 80,0% polskiego eksportu, pozwala oczekiwać, że w 2012 r. realny wzrost eksportu dóbr i usług w Polsce wyniesie 3,0%, by w 2013 r. przyspieszyć do 4,0%. Zakłada się, że w horyzoncie prognozy realne tempo wzrostu eksportu w Polsce pozostanie wyższe niż tempo wzrostu rynków eksportowych, co oznacza utrzymanie obserwowanej od 2000 r. tendencji rosnącego udziału polskiej produkcji w imporcie największych partnerów handlowych. Związane jest to m. in. z przewidywanym kształtowaniem się kursu złotego i utrzymującą się znaczną poprawą konkurencyjności w obszarze jednostkowych kosztów pracy polskich producentów.

Uwzględniając prognozowane tempa wzrostu eksportu i importu można oczekiwać, że wkład we wzrost PKB ze strony eksportu netto w latach 2012-2013 będzie dodatni. W roku bieżącym wyniesie on 0,7 pkt. proc. W przyszłym roku będzie nieco niższy i wyniesie 0,5 pkt. proc.

Bilans płatniczy

Szacowane kształtowanie się eksportu netto i wynikająca z tego oczekiwana poprawa salda obrotów towarowych przełoży się na ograniczenie deficytu na rachunku obrotów bieżących. Prognozuje się, że w roku bieżącym relacja deficytu rachunku obrotów bieżących do PKB spadnie do 3,7% w porównaniu z 4,4% w roku ubiegłym. Przyszły rok przyniesie dalszą redukcję tej relacji do 3,2%.

Prognozuje się, że w horyzoncie roku 2013 utrzyma się relatywnie wysokie ujemne saldo dochodów. Wynika to głównie z oczekiwanego kształtowania się dochodów inwestorów bezpośrednich. Na wielkość rozchodów omawianego salda wpływa także stopniowy wzrost dochodów nierezydentów z tytułu ich dużego zaangażowania w inwestycje portfelowe (głównie skarbowe papiery wartościowe).

Oceniając pozycję zewnętrzną Polski należy uwzględnić fakt, iż w najbliższych latach większość środków napływających z UE będzie klasyfikowana poza rachunkiem bieżącym,

tj. na rachunku kapitałowym. Łączne saldo rachunku bieżącego i kapitałowego w 2012 r. powinno ukształtować się na poziomie ok. -1,5% PKB, a w 2013 r. ok. -1,2% PKB.

Oczekuje się również, że pozytywne postrzeganie polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych powinno przełożyć się na kontynuację relatywnie wysokiego napływu kapitału. W jego strukturze, ze względu na stabilne fundamenty polskiej gospodarki, niższy deficyt finansów publicznych oraz kontynuację programu prywatyzacji, coraz większego znaczenia powinny ponownie stopniowo nabierać zagraniczne inwestycje bezpośrednie.

Rynek pracy

Niższe tempo wzrostu gospodarczego, w tym popytu inwestycyjnego i eksportu w 2012 r. skutkują osłabieniem popytu na pracę. Przewiduje się, że przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2012 r. wzrośnie tylko o 0,3% wobec rekordowego wzrostu o 3,2% rok wcześniej. Oczekiwany przyrost zatrudnienia w pozostałych sektorach oznacza, że w skali całej gospodarki narodowej³ przeciętne zatrudnienie będzie bliskie poziomowi sprzed roku.

Rok 2012 jest drugim z kolei, w którym liczba ludności w wieku produkcyjnym (18-59/64 lata) zmniejszy się, a spodziewany ubytek wyniesie prawie 150 tys. osób. Słaby popyt na pracę oraz rosnąca podaż pracy – co w warunkach spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym jest efektem silnego wzrostu aktywności zawodowej – przyczyni się do dalszego przyrostu poziomu bezrobocia rejestrowanego do ponad 2 mln osób i stopy bezrobocia rejestrowanego do 13,0% na koniec 2012 r. W 2012 r. oczekiwany jest również wzrost stopy bezrobocia wg metodologii BAEL (15 lat i więcej) o 0,3 pkt. proc. do 10,0%.

Utrzymujący się relatywnie wysoki poziom bezrobocia w dalszym ciągu ogranicza presję na wzrost wynagrodzeń. Oczekuje się, że w 2012 r. realne tempo wzrostu przeciętnej płacy w sektorze przedsiębiorstw wyniesie 0,4%. Czynnikiem ograniczającym wzrost płac w skali całej gospodarki będzie również zamrożenie nominalnego funduszu wynagrodzeń dla większości jednostek podsektora centralnego sektora finansów publicznych. W efekcie przewiduje się, że realny poziom przeciętnej płacy w gospodarce narodowej będzie także o 0,4% wyższy niż przed rokiem. Oznacza to, że rok 2012 będzie już czwartym z kolei, gdy realne tempo wzrostu wynagrodzeń jest wyraźnie niższe niż wzrost wydajności pracy, co przyczynia się do poprawy konkurencyjności polskich przedsiębiorstw względem firm zagranicznych.

W 2013 r., pomimo prognozowanego nieznacznego osłabienia tempa wzrostu gospodarczego, oczekuje się niewielkiego wzrostu popytu na pracę. Wynika to z szacowanego przyspieszenia dynamiki popytu prywatnego i stopniowej poprawy

³ Pełna zbiorowość, tj. łącznie z podmiotami, w których liczba pracujących nie przekracza 9 osób.

koniunktury na rynkach eksportowych, a także rosnącego udziału inwestycji sektora rynkowego w PKB. Zgodnie z prognozą przeciętne zatrudnienie w 2013 r. zwiększy się w sektorze przedsiębiorstw o 0,3%, czyli na poziomie wzrostu oczekiwanego w roku bieżącym. Oczekiwany wzrost zatrudnienia w gospodarce narodowej w 2013 r. to 0,2%.

Podjęte przez rząd działania, polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego przyczynią się – przy utrzymaniu obecnych tendencji w zakresie aktywności zawodowej – do zwiększenia liczby osób aktywnych na rynku pracy w 2013 r., pomimo niekorzystnych tendencji demograficznych (spadek ludności w wieku produkcyjnym o ponad 50 tys.). W przyszłym roku można także oczekiwać przyrostu liczby pracujących. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2013 r. utrzyma się zaś na poziomie z końca roku bieżącego (13,0%) i będzie się obniżać w kolejnych latach.

Nominalne tempo wzrostu wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw w 2013 r. będzie zbliżone do obserwowanego w czterech poprzednich latach. Jednakże dzięki przewidywanej niższej inflacji, realne tempo wzrostu płac przyspieszy do 1,8%. Uwzględniając planowane zamrożenie funduszu wynagrodzeń dla większości jednostek podsektora centralnego sektora finansów publicznych w 2013 r., oczekuje się, że realna płaca w gospodarce narodowej będzie o 1,8% wyższa w porównaniu z 2012 r.

Inflacja, stopy procentowe i kurs walutowy

Przygotowując założenia makroekonomiczne na potrzeby ustawy budżetowej na 2013 r. założono, że średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2012 r. wyniesie 4,0%. Wyższa dynamika inflacji w bieżącym roku wynika przede wszystkim z oddziaływania czynników zewnętrznych: utrzymywania się wysokiego poziomu cen surowców energetycznych i produktów rolnych na rynkach światowych oraz z okresowego osłabiania się złotego wynikającego z sytuacji na światowych rynkach finansowych. W 2013 r. presja inflacyjna powinna zostać ograniczona w wyniku niskiej presji płacowej i umacniania się waluty krajowej. Przy założeniu braku szoków podażowych na rynkach światowych i na rynku krajowym oraz stabilizacji cen surowców, średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2013 r. prognozowany jest na 2,7%.

Uwzględniając prognozowany przebieg procesów inflacyjnych oraz zakładając, że zmiany kosztu pieniądza banku centralnego będą tak jak dotychczas podporządkowane realizacji celu inflacyjnego przyjęto, że w okresie prognozy będzie postępował proces łagodzenia polityki pieniężnej. Tempo i skala obniżek stóp procentowych NBP będą determinowane przez kształtowanie się oczekiwań inflacyjnych i kursu walutowego, rozwój koniunktury gospodarczej oraz sytuację na rynku pracy. Biorąc pod uwagę przewidywane

kształtowanie się powyższych zmiennych przyjęto, że główna stopa procentowa NBP – stopa referencyjna wyniesie w 2012 r. średnio 4,7%, a w 2013 r. spadnie do 4,4%.

W latach 2012-2013 zakłada się stopniową aprecjację złotego. Umacnianiu się polskiej waluty będą w tym okresie sprzyjały stabilne fundamenty polskiej gospodarki, w tym spadek deficytu na rachunku obrotów bieżących, napływ inwestycji zagranicznych oraz obniżenie premii za ryzyko, związane z ograniczeniem nierównowagi finansów publicznych. Przyjęto, że w 2012 r. średni kurs złotego wyniesie 4,21 PLN/EUR i 3,32 PLN/USD, a w 2013 r. ukształtuje się na poziomie 4,05 PLN/EUR i 3,20 PLN/USD. Oznacza to, że w 2013 r. średnioroczna aprecjacja złotego do euro i dolara amerykańskiego wyniesie ok. 3,5%.

Lata 2014-2016

Wraz z oczekiwaną poprawą koniunktury w UE należy oczekiwać, że również w Polsce sytuacja gospodarcza w kolejnych latach będzie lepsza. W przypadku popytu prywatnego, dalsza oczekiwana poprawa na rynku pracy skutkować będzie przyspieszeniem tempa wzrostu konsumpcji. Wyższe będzie też tempo wzrostu inwestycji, co związane jest z ogólną poprawą koniunktury w Polsce i na świecie i wynikającym z tego spadkiem ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej. Kształtowanie się popytu publicznego będzie z kolei podporządkowane kontynuowanym działaniom konsolidacyjnym. W przypadku inwestycji, wygaszanie projektów finansowanych ze środków UE w ramach obecnej perspektywy finansowej przy założeniu nie uruchomienia funduszy przypadających Polsce w ramach kolejnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020, skutkować będzie obniżeniem udziału inwestycji publicznych w PKB do ok. 3,0% w latach 2015-2016. Utrzymane zostaną również ograniczenia dotyczące wzrostu funduszu wynagrodzeń oraz zużycia pośredniego większości jednostek podsektora centralnego sektora finansów publicznych. W konsekwencji, realny wzrost spożycia publicznego w latach 2014-2016 wyniesie średnio 1,3%. Pomimo ograniczenia wzrostu popytu publicznego, prognozowany wzrost popytu prywatnego będzie wystarczający dla przyspieszenia realnego tempa wzrostu PKB. Zgodnie z prezentowanym scenariuszem w 2014 r. przyspieszenie to będzie jeszcze nieduże, do 2,5%. W kolejnym roku wzrost PKB zwiększy się już do 3,5%, by w 2016 r. ukształtować się na poziomie 4,0%.

W okresie prognozy obserwowany będzie dalszy spadek ludności w wieku produkcyjnym, który zostanie złagodzony poprzez wydłużenie wieku emerytalnego. Negatywne tendencje demograficzne będą jednak na tyle silne, że nawet przy zakładanym wzroście aktywności zawodowej, podaż pracy na koniec 2016 r. pozostanie na poziomie z końca 2013 r. Oczekiwana stopniowa poprawa koniunktury gospodarczej i przyspieszenie tempa wzrostu popytu inwestycyjnego będą skutkować coraz wyższą dynamiką popytu na pracę. Przy względnej stabilizacji podaży pracy powinno to przełożyć się na spadek stopy

bezrobocia i wzmocnienie pozycji pracownika w procesie negocjacji płacowych. Skutkiem tego będzie stopniowe przyspieszanie realnego tempa wzrostu wynagrodzeń w sektorze prywatnym, które jednak powinno być zbliżone do tempa wzrostu produktywności pracy.

W latach 2014-2016 celem polityki pieniężnej NBP będzie stabilizacja tempa wzrostu cen konsumpcyjnych na poziomie celu inflacyjnego. Inflacja w tym okresie powinna kształtować się na poziomie zbliżonym do 2,5%, przy czym w 2014 r. możliwa jest nieco niższa dynamika cen związana z zaplanowanym obniżeniem stawek podatku VAT. W rezultacie w omawianym okresie prognozowana jest stabilizacja stóp procentowych NBP, w tym stopy referencyjnej na poziomie ok. 4,25%. Równocześnie oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego oraz spadek zmienności kursu waluty krajowej. Stopniowy wzrost deficytu handlowego w połączeniu z niewielkim pogorszeniem pozostałych sald rachunku bieżącego sprawi, że nierównowaga zewnętrzna od 2015 r. powróci do lekkiej tendencji wzrostowej i w 2016 r. deficyt na rachunku obrotów bieżących wyniesie ok. 4,0% PKB.

Uwarunkowania prognozy makroekonomicznej

Czynniki, które w największym stopniu będą determinować ścieżkę wzrostu gospodarczego w Polsce to: rozwój sytuacji gospodarczej u największego partnera handlowego, jakim są pozostałe państwa Unii Europejskiej, skala i struktura niezbędnej konsolidacji fiskalnej oraz tendencje demograficzne, w szczególności ubytek ludności w wieku produkcyjnym. Wszystkie te czynniki będą miały kluczowe znaczenie dla tempa wzrostu PKB i jego składowych, procesów inflacyjnych i rozwoju sytuacji na rynku pracy.

Ewentualna zmiana harmonogramu i struktury konsolidacji fiskalnej skutkować będzie zmianą ścieżki popytu publicznego oraz założeń dotyczących kształtowania się awersji do ryzyka na międzynarodowych rynkach finansowych. Ma to z kolei istotne znaczenie dla prezentowanej prognozy kursu walutowego, inflacji, stóp procentowych, czy założeń dotyczących przepływu kapitałów na międzynarodowych rynkach finansowych.

W prezentowanym scenariuszu rozwoju gospodarczego w Polsce i na świecie założono, że strefa euro będzie funkcjonować w takim składzie państw, jaki obejmuje obecnie. Ewentualne zmiany w tym zakresie mogą doprowadzić do poważnych turbulencji na światowych rynkach finansowych, co z pewnością miałyby konsekwencje dla szacunków dotyczących wzrostu gospodarczego i w efekcie sytuacji finansów publicznych w Polsce. Inne od oczekiwanej kształtowanie się koniunktury gospodarczej u naszych partnerów handlowych bezpośrednio poprzez eksport i w dalszej kolejności przez rynek pracy także przełożyłoby się na wzrost gospodarczy w kraju.

Dodatkowo, od 2011 r. obserwujemy w Polsce ubytek ludności w wieku produkcyjnym. Odpowiedzią rządu na to niekorzystne zjawisko jest reforma zwiększająca stopniowo wiek

uprawniający do przechodzenia na emeryturę. Reforma ta złagodzi częściowo negatywne tendencje demograficzne, jednak nie odwróci ich kierunku.

Kolejnym czynnikiem ryzyka prezentowanej prognozy popytu ze strony gospodarstw domowych jest kształtowanie się stopy oszczędności. Zgodnie z danymi GUS w 2011 r. mieliśmy do czynienia z jej silnym spadkiem. W prezentowanym scenariuszu rozwoju gospodarczego założono, że w 2012 r. stopa oszczędności zmniejszy się po raz kolejny. Poprawność takiego założenia potwierdzają dane GUS dotyczące I kw. br. Wydaje się jednak, że w dalszych latach nie ma już przestrzeni dla dodatkowego obniżenia stopy oszczędności, co może być ograniczeniem dla stabilizacji konsumpcji.

Czynnikiem ryzyka dla realizacji prognozy inflacji – obok niepewności związanej z kształtowaniem się wzrostu gospodarczego – pozostaje możliwość wystąpienia szoków podażowych na rynkach surowcowych i na rynkach produktów rolnych. Wyższa od przewidywanej inflacja może być również pochodną ewentualnego osłabienia złotego w przypadku wzrostu awersji do ryzyka na światowych rynkach finansowych. Dodatkowo w 2013 r. czynnikiem ryzyka dla prognozy inflacji jest wpływ zmian wprowadzonych przez pakiet energetyczno-klimatyczny na koszty wytwarzania energii. Odmienny od założonego przebieg procesów inflacyjnych jest z kolei podstawowym czynnikiem ryzyka dla prognozy stóp procentowych banku centralnego, co wynika z faktu, iż decyzje Rady Polityki Pieniężnej w zakresie ceny pieniądza są uwarunkowane realizacją w średnim okresie przyjętego celu inflacyjnego.

2. Kierunki polityki fiskalnej

Podobnie jak w roku ubiegłym zlikwidowanie nadmiernego deficytu, ograniczenie zadłużenia oraz zmniejszenie, a następnie ustabilizowanie deficytu strukturalnego na poziomie średniookresowego celu budżetowego (1% PKB) należą do najważniejszych zadań rządu. Należy przy tym zauważyć, że w dużym stopniu ograniczenie deficytu zostało zrealizowane w 2011 r., kiedy to przy wysokim (na tle innych krajów Europy) wzroście gospodarczym (4,3%) przeprowadzono skuteczne działania konsolidacyjne. Rezultatem była rekordowa, bo aż o 2,7 pkt. proc. poprawa wyniku sektora finansów publicznych⁴. Należy przy tym zauważyć, że osiągnięty spadek deficytu był przede wszystkim wynikiem ograniczenia strony wydatkowej - co było efektem m.in. wydatkowej reguły dyscyplinującej. Wzrost dochodów (mniejszy niż ograniczenie wydatków) był wynikiem zarówno zmian systemowych jak i poprawiającej się koniunktury. Skuteczna konsolidacja fiskalna pozwoliła na uniknięcie ryzyka związanego z przekroczeniem przez dług publiczny drugiego progu ostrożnościowego (55% PKB) powodując jednocześnie wzmocnienie wiarygodności

⁴ W ujęciu Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA'95.

i fundamentów polskiej gospodarki. O zaufaniu i docenieniu wysiłków Polski świadczy spadek oprocentowania polskich obligacji, które osiągają w ostatnim okresie najniższe od kilkunastu lat poziomy. Nie bez znaczenia były też ostatnie dane Eurostatu, zgodnie, z którymi Polska znalazła się w gronie sześciu krajów UE, w których w I kw. 2012 r. spadła relacja długu publicznego do PKB, a także prognoza Komisji Europejskiej z maja, według której do końca tego roku Polska będzie krajem z czwartym najniższym przyrostem długu w relacji do PKB od początku kryzysu.

Obniżanie deficytu i w konsekwencji długu sektora finansów publicznych poprzez pozytywny wpływ na oszczędności krajowe i obniżenie się premii za ryzyko kraju sprzyja akumulacji kapitału przyczyniając się do wzrostu gospodarczego.

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