

# Rozdział I

## Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski oraz kierunki polityki fiskalnej

### 1. Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski

#### Otoczenie zewnętrzne

Przewiduje się, że w 2013 r. tempo wzrostu światowego PKB będzie zbliżone do tego zanotowanego w roku ubiegłym, nieco wyższy powinien być natomiast wzrost obrotów światowego handlu<sup>1</sup>. Z wiosennych prognoz KE wynika, że PKB w UE drugi rok z rzędu zanotuje spadek, choć będzie on łagodniejszy niż poprzednio. Na tym tle nieco lepiej wygląda tempo wzrostu PKB Niemiec, choć i w tym przypadku odstaje ono wyraźnie od przewidywanych wyników dwóch głównych gospodarek świata, tj. USA i Japonii. Większym wsparciem w br. dla polskiego eksportu jest popyt zgłaszany przez kraje spoza UE, w szczególności te z Europy Wschodniej.

Oczekuje się, że w przyszłym roku dynamika aktywności w gospodarce światowej poprawi się. 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 wciąż niższa od długookresowej średniej i dopiero w kolejnych latach powróci do tego poziomu. W bilansie ryzyk dotyczącym perspektyw gospodarki europejskiej wciąż są obecne czynniki, które mogą wpłynąć na gorszy od zakładanego scenariusz, będący podstawą projekcji makroekonomicznej i fiskalnej dla Polski.

#### Produkt krajowy brutto

Z uwagi na silne powiązania handlowe z krajami UE polska gospodarka, mimo stosunkowo wysokiej odporności, odczuwa skutki pogorszenia koniunktury na głównych rynkach eksportowych. Słabe wyniki gospodarki europejskiej w drugiej połowie ubiegłego roku oraz na początku roku bieżącego znalazły odzwierciedlenie w ograniczeniu aktywności gospodarczej w Polsce. Zgodnie z danymi GUS realny wzrost PKB w I kw. 2013 r. wyniósł 0,5% (r/r), co było wynikiem słabego popytu krajowego w związku ze stagnacją spożycia indywidualnego i spadkową tendencją inwestycji. Dodatkowo, w niesprzyjających warunkach zewnętrznych, kontynuowany jest proces konsolidacji finansów publicznych. Pomimo pogorszenia popytu w otoczeniu zewnętrznym, utrzymująca się konkurencyjność w obszarze kosztów pracy oraz relatywnie korzystny z punktu widzenia eksporterów poziom kursu

---

<sup>1</sup> KE, *European Economic Forecast*, wiosna 2013.

walutowego pozwalają na utrzymanie pozytywnej dynamiki eksportu, co przy słabym popycie wewnętrznym i imporcie skutkuje wysoką, dodatnią kontrybucją we wzrost PKB ze strony eksportu netto.

Zgodnie z prognozami KE w drugiej połowie 2013 r. kwartalne tempo wzrostu PKB w UE i szacowane na tej podstawie tempo wzrostu importu UE – głównego indykatora dla polskiego eksportu – będzie wyższe niż w pierwszej połowie br. Wraz z przyspieszeniem popytu zewnętrznego również w kraju można oczekiwać poprawy sytuacji gospodarczej. Dane GUS pokazują, że w II kw. 2013 r. nastąpiło nieznaczne przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. PKB w Polsce zwiększył się o 0,4% (kw/kw, sa), po wzroście o 0,2% kwartał wcześniej. Roczne tempo wzrostu gospodarczego wyniosło 0,8% dla szeregu niewyrównanego sezonowo, po oczyszczeniu z wahań sezonowych wzrost ten wyniósł nawet 1,1%.

Uwzględniając oczekiwania dotyczące kształtowania się popytu krajowego oraz dalszego rozwoju sytuacji gospodarczej w UE można oczekiwać, że realny wzrost PKB w Polsce w skali całego 2013 r. wyniesie 1,5%. W 2014 r. wzrost ten przyspieszy do 2,5%. W roku bieżącym głównym czynnikiem wzrostu pozostanie eksport netto, którego kontrybucja we wzrost PKB szacowana jest na ok. 0,8 pkt. proc. W przyszłym roku, wraz ze stopniową odbudową popytu wewnętrznego, w tym spożycia i inwestycji prywatnych, wkład eksportu netto we wzrost PKB będzie lekko ujemny i wyniesie minus 0,1 pkt. proc.

### **Analiza podstawowych składników zagregowanego popytu**

Wysoki wzrost inwestycji publicznych w Polsce w latach 2006-2011 był ważnym stabilizatorem dla koniunktury gospodarczej, zwłaszcza w okresie 2009-2010, kiedy mieliśmy do czynienia z załamaniem popytu inwestycyjnego ze strony sektora prywatnego w związku ze skutkami światowego kryzysu finansowego. Oczekuje się, że w okresie prognozy udział inwestycji publicznych w PKB będzie się stopniowo obniżać. W przypadku inwestycji prywatnych oczekuje się, że obserwowany od 2011 r. proces odbudowy ich udziału w PKB będzie kontynuowany. Wprawdzie w 2013 r. realne tempo inwestycji prywatnych będzie nieco niższe niż w roku poprzednim, jednak w 2014 r. można się już spodziewać przyspieszenia tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej. Czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego, obok oczekiwanej poprawy w otoczeniu zewnętrznym i utrzymującej się konkurencyjności kosztowej polskich przedsiębiorstw względem zagranicznych partnerów handlowych, będą również spadek kosztu kapitału w związku z obniżeniem stóp procentowych oraz uruchomiony przez Rząd program Inwestycje Polskie. Program ten oparty jest na dwóch filarach: Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) oraz specjalnie powołanej spółce Polskie Inwestycje Rozwojowe. Celem pierwszego filaru jest zwiększenie akcji kredytowej i gwarancyjnej

związanej z potrzebami długookresowego finansowania inwestycji realizowanych przez sektor prywatny w obszarach strategicznych dla państwa. W szczególności, nowym instrumentem wsparcia gospodarki przez BGK jest portfelowa linia gwarancyjna „de minimis” zapewniająca małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) łatwiejszy i tańszy dostęp do finansowania bieżącej działalności w okresie spowolnienia gospodarczego. Instrument ten jednocześnie zmniejsza ryzyko kredytowe dla banków. Zadaniem spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A. jest z kolei inwestowanie w spółki celowe, odpowiedzialne za przygotowanie i prowadzenie projektów infrastrukturalnych. Oczekuje się, że w przyszłym roku spółka ta zacznie odgrywać istotną rolę w realizacji takich projektów.

Tempo wzrostu inwestycji ogółem jest wynikiem prognoz dotyczących kształtowania się inwestycji prywatnych i publicznych. W 2013 r. tempo to wyniesie minus 0,7%, by w kolejnym roku przyspieszyć do plus 4,4%.

Prognozuje się, że w roku bieżącym spożycie ogółem wzrośnie realnie o 1,1%. W przyszłym roku wzrost ten ukształtuje się na poziomie 1,6%. 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. Szacuje się, że zgodnie z powyższymi ograniczeniami, realny wzrost spożycia publicznego w 2013 r. wyniesie 0,9%. W 2014 r. spożycie publiczne realnie nie zmieni się.

Spożycie prywatne będzie zaś w największym stopniu zdeterminowane oczekiwanym rozwojem sytuacji na rynku pracy, oraz oczekiwanym kształtowaniem się realnego wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. W związku z typowymi opóźnieniami w reakcji rynku pracy na wyraźne ożywienie aktywności gospodarczej, istotnej poprawy w zakresie stopy bezrobocia czy wzrostu zatrudnienia należy oczekiwać dopiero od 2015 r. Niemniej jednak już w 2014 r. poziom stopy bezrobocia ustabilizuje się na poziomie z końca 2013 r. przy, co warto podkreślić, rosnącej aktywności zawodowej Polaków. Wsparciem popytu konsumpcyjnego gospodarstw domowych w najbliższym okresie będzie natomiast niska inflacja. Uwzględniając kształtowanie się stopy oszczędności gospodarstw domowych można oczekiwać, że realny wzrost konsumpcji prywatnej w 2013 r. wyniesie 1,1%, by w przyszłym roku przyspieszyć do 2,1%.

Prezentowany powyżej scenariusz dla podstawowych komponentów popytu krajowego oznacza, że w latach 2013-2014 realne tempo wzrostu tego agregatu makroekonomicznego przyspieszy w stosunku do roku ubiegłego, kiedy to zanotowano realny spadek popytu krajowego o 0,2%. W roku bieżącym przyspieszenie to będzie jeszcze nieznaczne, do 0,8%,

w przyszłym roku wyniesie już 2,7%. Kształtowanie się popytu krajowego ma istotne znaczenie dla szacowanego tempa wzrostu importu. Prognozuje się, że w 2013 r. import dóbr i usług wzrośnie realnie o 0,9%. W 2014 r. realny wzrost tej kategorii ekonomicznej przyspieszy do 4,9%, co 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% polskiego eksportu, pozwala oczekiwać, że w 2013 r. realny wzrost eksportu dóbr i usług w Polsce wyniesie 2,8%, by w 2014 r. przyspieszyć do 4,3%. 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 zakresie jednostkowych kosztów pracy polskich producentów.

Uwzględniając prognozowane tempa wzrostu eksportu i importu można oczekiwać, że wkład we wzrost PKB ze strony eksportu netto w 2013 r. będzie dodatni. i wyniesie 0,8 pkt. proc. W przyszłym roku będzie już lekko ujemny, na poziomie minus 0,1 pkt. proc.

### **Bilans płatniczy**

Zmienność salda rachunku bieżącego w przypadku polskiej gospodarki determinowana jest głównie przez saldo obrotów towarowych. Prognozuje się, że w roku bieżącym relacja deficytu rachunku obrotów bieżących do PKB spadnie do poziomu 2,7% w porównaniu z 3,5% w roku ubiegłym. Przyszły rok przyniesie natomiast niewielki wzrost tej relacji do 3,3%. Prognozuje się, że w latach 2013-2014 główną determinantą nierównowagi zewnętrznej gospodarki pozostanie 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). Łączne saldo rachunku bieżącego i kapitałowego w 2013 r. powinno ukształtować się na poziomie ok. minus 0,2% PKB, a w 2014 r. ok. minus 1,1% PKB.

Oczekuje się również, że poprawa dynamiki aktywności w gospodarce światowej przy pozytywnym postrzeganiu polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych powinna przełożyć się na kontynuację relatywnie wysokiego napływu kapitału. W jego strukturze coraz większego znaczenia powinny stopniowo nabierać zagraniczne inwestycje bezpośrednie.

## Rynek pracy

Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, w tym dalszy spadek popytu inwestycyjnego w 2013 r. znajdują odzwierciedlenie w zmniejszającym się popycie na pracę. Przewiduje się, że przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2013 r. obniży się o 0,5% wobec niewielkiego wzrostu o 0,1% rok wcześniej i będzie związane z niższym poziomem zatrudnienia w przemyśle i budownictwie przy jednoczesnym, relatywnie niskim wzroście tej kategorii w sektorze usług. Oczekiwany spadek liczby etatów również poza sektorem przedsiębiorstw oznacza, że w skali całej gospodarki narodowej przeciętne zatrudnienie zmniejszy się o 0,4% po nieznacznym spadku (o 0,1%) w 2012 r.

Rok 2013 jest trzecim z kolei, w którym liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy się, ale spodziewany ubytek będzie już mniejszy niż w poprzednich latach i wyniesie ok. 60 tys. osób. Słabsze tempo spadku ludności w wieku produkcyjnym w 2013 r. będzie efektem podniesienia wieku emerytalnego.

Zmniejszający się popyt na pracę wraz z dalszym wzrostem podaży pracy – co w warunkach spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym jest efektem zakładanego dalszego wzrostu aktywności zawodowej – przyczyni się do zwiększenia poziomu bezrobocia rejestrowanego do ok. 2,2 mln osób i stopy bezrobocia rejestrowanego do 13,8% na koniec 2013 r. W 2013 r. oczekiwany jest również wzrost stopy bezrobocia wg. metodologii BAEL (15 lat i więcej) o 0,6 pkt. proc. do 10,7%, tj. poniżej średnich poziomów dla krajów strefy euro czy UE, które, zgodnie z prognozą KE z maja br. szacowane są odpowiednio na 12,2% i 11,1%.

Utrzymujący się relatywnie wysoki poziom bezrobocia kolejny rok z rzędu ogranicza presję na wzrost wynagrodzeń. Oczekuje się, że w 2013 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnej płacy w sektorze przedsiębiorstw wyniesie tylko 2,4% i tym samym będzie niższe niż rok wcześniej (3,4%). Jednakże dzięki niskiej inflacji, siła nabywcza średniej płacy rośnie szybciej niż w poprzednim roku – przewiduje się, że w całym 2013 r. wyniesie 0,8% wobec 0,3% spadku w 2012 r. Kolejny rok w rzędzie, czynnikiem ograniczającym wzrost płac w skali całej gospodarki jest 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 o 1,2% wyższy niż przed rokiem. Oznacza to, że rok 2013 będzie już piątym z kolei, gdy realne tempo wzrostu wynagrodzeń jest niższe niż wzrost wydajności pracy, co przyczynia się do poprawy konkurencyjności polskich przedsiębiorstw względem firm zagranicznych.

Ze względu na opóźnioną reakcję rynku pracy, oczekuje się, że prognozowana poprawa dynamiki aktywności gospodarczej nie zdoła jeszcze przełożyć się na przyrost liczby etatów w 2014 r. Przewiduje się, że poziom zatrudnienia, zarówno w sektorze przedsiębiorstw,

jak i w całej gospodarce narodowej będzie zbliżony do szacowanego na 2013 r. (oczekiwany jest niewielki spadek o 0,1%).

W 2014 r. obserwowane będzie dalsze zmniejszanie liczby ludności w wieku produkcyjnym. Pomimo niekorzystnych zmian demograficznych, dzięki utrzymaniu obecnych tendencji w zakresie aktywności zawodowej możliwa będzie stabilizacja podaży pracy. Uwzględniając przewidywane utrzymanie stabilnego poziomu liczby osób aktywnych zawodowo, można oczekiwać, że prognozowana stabilizacja liczby pracujących pozwoli na utrzymanie stopy bezrobocia rejestrowanego na poziomie 13,8% na koniec 2014 r.

Oczekuje się, że nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w 2014 r. będzie wyższe niż rok wcześniej, jednak wciąż pozostanie niskie (3,5%). Ze względu na przewidywany wyższy niż w rekordowo niskim 2013 roku wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnym, realne tempo wzrostu średniej płacy w przedsiębiorstwach spowolni do 1,1%, ale i tak będzie wyższe niż w latach 2009-2012. Uwzględniając planowane utrzymanie ograniczenia dotyczącego wzrostu funduszu wynagrodzeń dla większości jednostek podsektora centralnego sektora finansów publicznych w 2014 r., oczekuje się, że realna płaca w gospodarce narodowej będzie o 1,0% wyższa w porównaniu z 2013 r.

### **Inflacja, stopy procentowe i kurs walutowy**

Przygotowując założenia makroekonomiczne na potrzeby ustawy budżetowej na 2014 r. założono, że średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2013 r. wyniesie 1,6%. Niska dynamika inflacji w bieżącym roku wynika przede wszystkim ze spadku cen energii oraz spowolnienia wzrostu cen żywności. Spadkowi inflacji sprzyja również brak presji popytowej i płacowej w polskiej gospodarce. Wobec postępującego ożywienia aktywności gospodarczej, w 2014 r. przewidywany jest stopniowy wzrost inflacji, choć w warunkach utrzymującej się ujemnej luki produktowej presja inflacyjna powinna być nadal niska. Przy założeniu braku szoków podażowych na rynkach światowych i na rynku krajowym oraz stabilizacji cen surowców, średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. prognozowany jest na 2,4%.

Założono, że główna stopa procentowa NBP – stopa referencyjna wyniesie w 2013 r. średnio 2,9%, a w 2014 r. ukształtuje się na poziomie 2,5%.

Zakłada się, że w horyzoncie prognozy utrzyma się lekki aprecjacyjny trend polskiej waluty. Umacnianiu się złotego będą w tym okresie sprzyjały poprawa fundamentów polskiej gospodarki, w tym niski poziom deficytu na rachunku obrotów bieżących oraz napływ inwestycji zagranicznych. Przyjęto, że w 2013 r. średni kurs złotego wyniesie 4,15 EUR/PLN i 3,19 USD/PLN, a w 2014 r. ukształtuje się na poziomie 4,00 EUR/PLN i 3,08 USD/PLN.

Oznacza to, że w 2014 r. średnioroczna aprecjacja złotego do euro i dolara amerykańskiego wyniesie ok. 3,5%.

### **Lata 2015-2017**

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 będzie 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 publicznych oczekuje się kontynuacji ograniczenia ich udziału w PKB do poziomu ok. 2,9% w 2017 r., co oznacza, że udział ten będzie o ok. 0,8 pkt. proc. wyższy niż średnio w strefie euro i 0,6 pkt. proc. wyższy niż w UE w 2012 r. Stabilizująca reguła wydatkowa oraz ograniczenia przewidziane w aktualizacji programu konwergencji z 2013 r. stanowiąc będą z kolei podstawowy czynnik kształtowania się funduszu wynagrodzeń oraz zużycia pośredniego w zakresie sektora rządowego i samorządowego. W konsekwencji, realne spożycie publiczne w latach 2015-2017 spadnie średnio o 0,2%. To niewielkie ograniczenie wzrostu popytu publicznego przy prognozowanym wzroście popytu prywatnego nie będzie stanowić żadnej przeszkody dla przyspieszenia realnego tempa wzrostu PKB. Zgodnie z prezentowanym scenariuszem w 2015 r. PKB wzrośnie realnie o 3,8%. W kolejnych latach prognozy wzrost PKB przekroczy 4,0%.

Oczekiwana stopniowa poprawa koniunktury gospodarczej i przyspieszenie tempa wzrostu popytu inwestycyjnego będą skutkować coraz wyższą dynamiką popytu na pracę, co przełoży 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 powinno być zbliżone do tempa wzrostu produktywności pracy.

W latach 2015-2017 celem polityki pieniężnej NBP będzie stabilizacja tempa wzrostu cen konsumpcyjnych na poziomie celu inflacyjnego 2,5%. Równocześnie oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecyjnej złotego oraz spadek zmienności kursu waluty krajowej. Stopniowy wzrost deficytu handlowego w połączeniu z niewielkim pogorszeniem pozostałych sald rachunku bieżącego sprawi, że nierównowaga zewnętrzna powróci do lekkiej tendencji wzrostowej i w 2017 r. deficyt na rachunku obrotów bieżących wyniesie ok. 4,9% PKB.

## **Uwarunkowania prognozy makroekonomicznej**

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

Realizacja negatywnego scenariusza dotyczącego sytuacji w strefie euro skutkować może zmianą 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.

Analizy oceniające ilościowe i jakościowe skutki wdrożenia w Polsce pakietu energetyczno-klimatycznego wskazują, że jego implementacja wiąże się z ryzykiem wystąpienia szeregu negatywnych skutków w zakresie polityki energetycznej, gospodarczej i społecznej. Wyzwania dla polskiej gospodarki związane z realizacją celów polityki klimatyczno-energetycznej UE wynikają z uzależnienia polskiej energetyki od paliw kopalnych - ponad 90% energii elektrycznej w Polsce pochodzi z elektrowni opalanych węglem kamiennym i brunatnym. Realizacja tych celów wymagać będzie poniesienia znaczących inwestycji w sektorach gospodarki charakteryzujących się wysoką emisyjnością gazów cieplarnianych. Ponadto, potencjalne gwałtowne zmiany cen energii mogą być istotnym szokiem dla kształtowania się wzrostu gospodarczego, dochodów budżetu państwa, bezrobocia, dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych i udziału kosztów energii w budżetach gospodarstw domowych. Dodatkowo krajowe podmioty narażone są na ryzyko tzw. carbon leakage (przenoszenie energochłonnej i wysokoemisyjnej produkcji z państw członkowskich UE prowadzących politykę redukcji emisji gazów cieplarnianych do krajów o niższych standardach środowiskowych).

Kolejnym czynnikiem ryzyka prezentowanej prognozy popytu ze strony gospodarstw domowych jest kształtowanie się stopy oszczędności. Zgodnie z danymi GUS w latach 2011-2012 mieliśmy do czynienia z jej silnym spadkiem. W prezentowanym scenariuszu rozwoju gospodarczego założono, że w 2013 r. stopa oszczędności wzrośnie, by w kolejnych latach lekko się obniżyć i ponownie wzrosnąć w ostatnim roku prognozy wraz z wyraźnym

polepszeniem sytuacji dochodowej gospodarstw domowych. Ewentualne inne od założonego zachowanie gospodarstw domowych może mieć istotne znaczenie dla kształtowania się konsumpcji prywatnej.

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 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**

Rząd pozostaje zdeterminowany, by dalej ograniczać nierównowagę finansów publicznych w sposób niezagrażający średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. 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. Dlatego też poprawa stanu finansów państwa, realizowana m.in. dzięki konsekwentnemu wzmacnianiu dyscypliny fiskalnej, pozostaje jednym z głównych celów polityki fiskalnej i gospodarczej rządu.

Konsolidacja fiskalna przyjazna wzrostowi gospodarczemu została uznana przez Radę Europejską za jeden z priorytetów polityki gospodarczej państw członkowskich UE. Komisja Europejska w swoim cyklicznym raporcie „Roczna analiza wzrostu gospodarczego” podkreśla zarazem, że zakres i tempo konsolidacji powinny być uwarunkowane sytuacją budżetową i gospodarczą poszczególnych państw. Zgodnie z unijnym Paktem Stabilności i Wzrostu, strategie równoważenia finansów publicznych powinny skupiać się na poprawie wyniku strukturalnego, który w opinii Komisji odgrywa ważniejszą rolę niż osiągnięcie zaplanowanych nominalnych celów budżetowych.

Szacuje się, że średnioroczny wysiłek fiskalny w latach 2010-2012 wyniósł 1,6% PKB, czyli znacząco przewyższał zalecany przez Radę Ecofin poziom 1¼% PKB. W efekcie, w latach 2010-2012 Polska była krajem, który dokonał największego dostosowania strukturalnego w UE. Co istotne, tak silne ograniczenie deficytu strukturalnego nastąpiło głównie po stronie wydatkowej – w latach 2010-2012 wydatki ograniczono o 2,3 pkt. proc. PKB, a wydatki po oczyszczeniu o te finansowane ze środków Unii Europejskiej, dla których

ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, zostały zmniejszone aż o 2,9 pkt. proc. PKB. W efekcie, poziom wydatków publicznych w relacji do PKB w 2012 r. wyniósł 42,3% i jest najniższy od 5 lat oraz jednym z najniższych w Unii Europejskiej.

Oceniając pod koniec maja br. postęp Polski w zakresie redukcji nadmiernego deficytu w latach 2009-2012 Komisja Europejska uznała, że Polska – mimo niezredukowania deficytu do poziomu pozwalającego na zakończenie procedury nadmiernego deficytu – podjęła skuteczne działania w tym zakresie. W raporcie za 2012 r. nt. stabilności fiskalnej (Fiscal Sustainability Report 2012) Komisja Europejska stwierdza dodatkowo, że w krótkim okresie Polska nie jest zagrożona ryzykiem problemów ze stabilnością finansów publicznych, a w długim okresie to ryzyko jest niskie. O zaufaniu i docenieniu wysiłków Polski świadczy spadek oprocentowania polskich obligacji..

Mając na uwadze realizację głównego celu polityki gospodarczej Rządu, jakim jest przyjazna wzrostowi gospodarczemu konsolidacja fiskalna, za konieczne uznano wprowadzenie – poprzez zmianę ustawy o finansach publicznych – trwałej, antycyklicznej, stabilizującej reguły wydatkowej. Celem reguły będzie zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem zapobieganie nadmiernego zaostrzenia polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego.

Równocześnie, wprowadzenie reguły będzie stanowić realizację europejskich zobowiązań Polski. Wprowadzenie proponowanej reguły wydatkowej będzie bowiem stanowiło implementację dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, w zakresie reguł fiskalnych oraz realizację rekomendacji Rady z maja 2013 roku. Spójność z regułami unijnymi zapewnia również określenie celu operacyjnego reguły jako stabilizacji w średnim okresie relacji do PKB nominalnego wyniku sektora objętego regułą na poziomie równym średniookresowemu celowi budżetowemu (MTO), wynoszącemu obecnie -1% PKB. Wprowadzenie trwałej reguły fiskalnej będzie również spójne z rekomendacjami Międzynarodowego Funduszu Walutowego, dotyczącymi ograniczenia procykliczności dotychczas obowiązujących reguł.

W przeciwieństwie do obecnych sankcji, po przekroczeniu progów ostrożnościowych, stabilizująca reguła wydatkowa będzie wyznaczała kwotę wydatków na każdy rok, a nie tylko w przypadku nierównowagi w finansach publicznych. W przeciwieństwie zaś do tymczasowej reguły wydatkowej, nowa reguła obejmie prawie cały sektor finansów publicznych (oprócz wydatków nielicznych, niewielkich jednostek, które nie są prawnie zdolne do generowania wysokich deficytów oraz oprócz wydatków w pełni finansowanych ze środków unijnych).

Kwota wydatków sektora objętego regułą, pomniejszona o wydatki jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, jednostek z art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz kosztów ogółem NFZ, będzie stanowiła nieprzekraczalny limit wydatków. Kwota ta będzie miała charakter zagregowany, co oznacza, że wydatki niektórych jednostek objętych regułą będą mogły rosnać szybciej kosztem wolniejszego wzrostu lub spadku wydatków innych jednostek. Rozdysponowanie kwoty wydatków pomiędzy poszczególne jednostki sektora będzie zaś zależało od polityki gospodarczej rządu z poszanowaniem obowiązującego prawa i programów.

Z uwagi na fakt, że zgodnie z Konstytucją RP Rada Ministrów zobowiązana jest do przesłania do Parlamentu ustawy budżetowej na rok przyszły do końca września, a zmiana ustawy o finansach publicznych wprowadzająca stabilizującą regułę wydatkową do tego czasu nie wejdzie w życie, w projekcie budżetu państwa na rok 2014 reguła zostanie zastosowana pomocniczo. Wiążące zastosowanie reguły nastąpi w projekcie budżetu państwa na rok 2015.