



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROGRAM KONWERGENCJI

AKTUALIZACJA 2012

Warszawa, kwiecień 2012 r.

Spis treści

I. Ogólne ramy prowadzenia polityki makroekonomicznej i jej cele.....	5
I.1. Wstęp.....	5
I.2. Integracja ze strefą euro.....	5
I.3. Cele polityki gospodarczej.....	6
II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza.....	7
II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca.....	7
II.2. Scenariusz średniookresowy.....	9
II.3. Wpływ kluczowych reform strukturalnych na wzrost gospodarczy.....	12
III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	13
III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu.....	13
III.2. Działania podjęte w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu.....	14
III.3. Sytuacja bieżąca.....	16
III.4. Prognoza średniookresowa.....	18
III.5. Wynik strukturalny.....	22
III.6. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	24
III.7. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych.....	25
IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu.....	27
IV.1. Czynniki ryzyka.....	27
IV.2. Analiza wrażliwości.....	28
IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu.....	31
V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie.....	32
V.1. Strategia.....	32
V.2. Projekcja długookresowa, w tym skutki starzenia się ludności.....	33
V.3. Zobowiązania warunkowe (contingent liabilities).....	35
VI. Jakość finansów publicznych.....	35
VI.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków.....	35
VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów.....	39
VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych.....	41
VII.1. Reguły fiskalne.....	41
VII.2. Proces budżetowy, w tym zarządzanie statystykami sektora.....	45
VII.3. Inne zmiany instytucjonalne.....	47
Aneks.....	48

Spis tabel

Tabela 1. Działania rządu ograniczające deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	15
Tabela 2. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP, % PKB).....	22
Tabela 3. Wynik strukturalny sektora	24
Tabela 4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku).....	25
Tabela 5. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją.....	32
Tabela 6. Długookresowa stabilność finansów publicznych	34
Tabela 7. Zobowiązania warunkowe	35
Tabela 8. Wydatki według funkcji.....	38
Tabela 9. Reguły fiskalne dotyczące jednostek samorządu terytorialnego w obowiązującym stanie prawnym	45
Tabela 10. Wzrost gospodarczy	48
Tabela 11. Procesy inflacyjne.....	49
Tabela 12. Rynek pracy.....	49
Tabela 13. Salda sektorów instytucjonalnych	50
Tabela 14. Podstawowe założenia egzogeniczne.....	50
Tabela 15. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	51
Tabela 16. Podział dochodów.....	52
Tabela 17. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (<i>expenditure benchmark</i>).....	52

Spis wykresów

Wykres 1. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	14
Wykres 2. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	21
Wykres 3. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB	22
Wykres 4. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych bez środków UE, kosztów obsługi długu i cyklicznych wydatków na bezrobocie	23
Wykres 5. Wpływ podniesienia i zrównania wieku emerytalnego na sektor finansów publicznych (skutki skumulowane).....	26
Wykres 6. Popyt światowy (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres)	29
Wykres 7. Wolumen inwestycji publicznych (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres)	30
Wykres 8. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres).....	30
Wykres 9. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)	31
Wykres 10. Koszt funkcjonowania administracji (jako suma wynagrodzeń i zużycia pośredniego).....	37
Wykres 11. Nakłady brutto na środki trwałe	37
Wykres 12. Wydatki socjalne	38
Wykres 13. Struktura preferencji podatkowych w Polsce w 2010 r. według typów podatków (jako udział w łącznej wartości preferencji podatkowych).....	40
Wykres 14. Struktura preferencji podatkowych w podatkach lokalnych według obszarów wsparcia (jako udział w łącznej wartości preferencji w podatkach lokalnych).....	40
Wykres 15. Indeks reguł fiskalnych a poziom oczyszczonego z wahań cyklicznych salda sektora instytucji rządowych i samorządowych (średnia dla lat 2000-10).....	42

Podsumowanie

Coroczna aktualizacja *Programu konwergencji* przedstawia średniookresowe prognozy sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych. Dokument opracowano zgodnie z wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich Unii Europejskiej.

Utrzymane zostały główne cele i kierunki polityki gospodarczej rządu przedstawione w poprzedniej aktualizacji *Programu*.

Program konwergencji. Aktualizacja 2012 będzie przedmiotem dyskusji komisji polskiego Parlamentu.

I. Ogólne ramy prowadzenia polityki makroekonomicznej i jej cele

I.1. Wstęp

Program konwergencji zawiera m.in. zaktualizowane informacje o działaniach rządu podjętych w celu realizacji rekomendacji Rady z 2009 r. dotyczących zlikwidowania nadmiernego deficytu w 2012 r. (por. rozdział III.2).

W listopadzie 2011 r. Komisja Europejska, w nawiązaniu do swoich prognoz deficytu dla Polski opublikowanych jesienią 2011 r., wystosowała list, w którym poprosiła o wskazanie działań zapewniających zlikwidowanie nadmiernego deficytu zgodnie z rekomendacjami Rady. W odpowiedzi Minister Finansów przedstawił w grudniu ub.r.¹ informacje o podejmowanych działaniach w celu ograniczenia nadmiernego deficytu w wyznaczonym przez Radę terminie. Działania te zostały pozytywnie ocenione przez Komisję, która w styczniu 2012 r. stwierdziła, że Polska podejmuje skuteczne działania dla redukcji nadmiernego deficytu w sposób trwały i w wyznaczonych przez Radę Ecofin ramach czasowych.²

Kontynuacja konsolidacji fiskalnej przyjaznej wzrostowi gospodarczemu została wskazana przez Radę Europejską jako pierwszy z 5 tegorocznych priorytetów polityki gospodarczej państw członkowskich UE³. Zapewnienie normalnej akcji kredytowej – drugi z priorytetów określonych przez Radę Europejską – ma ograniczone znaczenie dla Polski: bieżąca sytuacja polskiego systemu finansowego oraz obecne tendencje w obszarze akcji kredytowej nie stanowią zagrożenia dla stabilności systemu finansowego i stabilności makroekonomicznej.

Pozostałe priorytety polityki gospodarczej państw członkowskich UE odnoszą się do polityk strukturalnych i zostały uwzględnione w tegorocznej edycji *Krajowego Programu Reform*, który Polska, w ramach tzw. *Semestru Europejskiego*, prześle Komisji Europejskiej i Radzie do spraw Gospodarczych i Finansowych (Ecofin) w kwietniu br., wraz z niniejszym *Programem*.

W 2012 r. kontynuowane będą działania dla wzmocnienia instytucjonalnego finansów publicznych (por. rozdział VII); ich realizacja będzie równocześnie sprzyjać wdrożeniu zobowiązań Polski podjętych w ramach *Paktu Euro Plus*.

I.2. Integracja ze strefą euro

Silne pogorszenie sytuacji gospodarczej, w szczególności w strefie euro i – w konsekwencji – także w Polsce, oddaliło perspektywę wprowadzenia wspólnej waluty. W obliczu tych uwarunkowań dotychczasowa strategia integracji Polski ze strefą euro została uzupełniona o dodatkowy, czwarty filar. Filar pierwszy stanowi ukierunkowanie polityki gospodarczej Polski na trwałe wypełnienie kryteriów konwergencji, w szczególności kryterium dotyczącego dyscypliny fiskalnej. Filar drugi: podjęcie innych działań wzmacniających potencjał polskiej gospodarki, w tym w obszarze instytucjonalnym, zapewniających płynne funkcjonowanie w obszarze walutowym.

¹ Por. list Ministra Finansów Jana Vincent-Rostowskiego do Komisarza Olli Rehna na stronie <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=153&id=280042&typ=news>.

² Por. komunikat Komisji Europejskiej na stronie http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2012-01-11_be_cy_hu_mt_pl_communication_en.pdf

³ Por. konkluzje Rady Europejskiej z 1-2 marca 2012 r. na stronie http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128520.pdf

Filar trzeci: wczesne opracowanie *Narodowego Planu Wprowadzenia Euro* i odpowiednie aktualizowanie tego dokumentu. I filar czwarty: ustabilizowanie sytuacji w strefie euro, a w szczególności jej wzmocnienie instytucjonalne. Taka strategia integracji powinna pozwolić uniknąć problemów, których doświadczają niektóre kraje strefy euro oraz stworzyć warunki do czerpania w pełni korzyści z członkostwa w unii walutowej.

Ze względu na dużą niepewność co do terminu wypełnienia warunków przyjęcia wspólnej waluty oraz sytuację w strefie euro, rząd nie określa obecnie przewidywanej daty przyjęcia euro, kontynuowane są jednak działania przygotowawcze. Znalazło to wyraz w opracowaniu w 2011 r. *Narodowego Planu Wprowadzenia Euro*, który został zatwierdzony przez Komitet do Spraw Europejskich Rady Ministrów.

Odpowiednio wczesne rozpoczęcie dostosowań praktycznych i zapewnienie przejrzystości procesu integracji powinno umożliwić sprawną kontynuację procesu integracji Polski ze strefą euro w przyszłości – w sytuacji, gdy warunki określone w pozostałych filarach będzie można uznać za wypełnione. Dzięki takiemu podejściu, w momencie wypełnienia określonych w *Uwarunkowaniach realizacji kolejnych etapów Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę* warunków włączenia złotego do ERM II (warunek wypełnienia kryterium kursowego), w szczególności istnienia wysokiego prawdopodobieństwa wypełnienia kryteriów konwergencji w dwuletniej perspektywie i ustabilizowania sytuacji w strefie euro, możliwe będzie rozpoczęcie warunkowych względem planowanej daty przyjęcia euro działań zmierzających do wprowadzenia banknotów i monet euro w Polsce.

1.3. Cele polityki gospodarczej

Głównym celem polityki gospodarczej rządu w średnim okresie pozostaje stworzenie warunków do szybkiego i zrównoważonego wzrostu przy zapewnieniu optymalnego tempa konsolidacji finansów publicznych. W niniejszym rozdziale określone zostały najważniejsze działania zmierzające do realizacji tego celu. Działania te są spójne z priorytetami wyznaczonymi w strategii *Europa 2020*, odzwierciedlonymi w tegorocznej edycji *Krajowego Programu Reform*.

1) Konsolidacja fiskalna

Celem rządu jest zlikwidowanie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r., a następnie kontynuowanie konsolidacji fiskalnej i osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w 2015 r. [por. rozdział III.4]. W długim okresie celem rządu pozostaje zapewnienie stabilności finansów publicznych. Realizacja tych zadań wymaga m.in. dalszego wzmocnienia ram instytucjonalnych prowadzenia polityki fiskalnej. Kluczową zmianą w stosunku do obecnych ram fiskalnych będzie położenie większego nacisku na zapewnienie trwałej równowagi sektora instytucji rządowych i samorządowych poprzez wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej obejmującej cały sektor. Na ukończeniu są prace analityczne nad projektem takiej reguły oraz propozycjami działań służących usprawnieniu procesu tworzenia budżetu i sprawozdawczości, które warunkują efektywną implementację docelowej reguły wydatkowej [por. rozdział VII].

2) Wzrost aktywności zawodowej

Zmiany w strukturze demograficznej ludności i dążenie do zachowania równowagi systemu ubezpieczeń społecznych wymagają reformy systemu emerytalnego. Od 2013 r. wiek przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn będzie stopniowo podwyższany i zrównany na poziomie 67 lat. Proces ten zakończy się w 2040 r. Zreformowany zostanie także system zabezpieczenia emerytalnego dla służb mundurowych poprzez wydłużenie okresu pracy niezbędnego do nabycia uprawnień emerytalnych oraz podwyższenie wieku uprawniającego do świadczenia emerytalnego. Ponadto nabywanie uprawnień do emerytur górniczych zostanie ograniczone do osób pracujących bezpośrednio przy wydobywaniu [por. rozdział III.7]. Podniesieniu poziomu zatrudnienia służyć będzie także m.in. zwiększenie opłacalności podejmowania pracy poprzez racjonalizację systemu zasiłków i świadczeń społecznych. Dla osób w wieku 60+ zostanie przygotowany program działań prozatrudnieniowych.

3) Poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej i zwiększenie poziomu innowacyjności gospodarki

Działania na rzecz dalszego usuwania barier rozwoju przedsiębiorczości będą przede wszystkim obejmowały zmniejszenie obciążeń administracyjnych i obowiązków informacyjnych oraz usprawnienie procedury rozpoczynania działalności gospodarczej. W celu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej,

w br. zostanie opracowany projekt założeń do projektu tzw. trzeciej ustawy deregulacyjnej. Inne działania obejmują m.in. reformę prawa budowlanego, która doprowadzi do usprawnienia przebiegu procesu inwestycyjnego, a także zmiany w pracy sądów, mające na celu usprawnienie i znaczne skrócenie czasu postępowań sądowych.

Zgodnie z zapowiedzią z expose Premiera Donalda Tuska z dnia 18 listopada 2011 r., podjęte zostały także prace legislacyjne nad rozszerzeniem dostępu do tzw. zawodów regulowanych. Polska jest pod tym względem niechlubnym rekordzistą w Europie: ograniczenia dotyczą dostępu do aż 380 zawodów⁴. Prace będą przebiegać w 3 etapach: w pierwszym przewiduje się rozszerzenie dostępu do 49 zawodów regulowanych prawnie, a w kolejnych – do ok. 200.

Powyższe działania będą sprzyjać tworzeniu środowiska przyjaznego podejmowaniu działalności innowacyjnej przez podmioty gospodarcze. Głównym wyzwaniem związanym z podniesieniem poziomu innowacyjności jest jednak zwiększenie ogólnych nakładów na działalność badawczo-rozwojową, a w szczególności nakładów prywatnych. Realizacji tego celu, poza wspomnianym już zmniejszaniem obciążeń administracyjnych, służyć będą m.in.: zwiększanie jakości regulacji gospodarczych, ich upraszczanie i dostosowywanie do potrzeb nowoczesnej gospodarki, rozwój kompetencji kadr dla przedsiębiorstw innowacyjnych, wspieranie sektora nauki i jego współpracy z biznesem oraz koordynacja polityki innowacyjnej i proeksportowej.

4) Prywatyzacja i poprawa zarządzania aktywami Skarbu Państwa

Działania w tym obszarze mają na celu usprawnienie i podniesienie efektywności procesów prywatyzacyjnych, zakończenie przekształceń własnościowych w części branż i sektorów oraz zwiększenie efektywności nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa. Rola państwa zostanie ograniczona w tych obszarach gospodarki, w których sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez Skarb Państwa nie jest konieczne. Obecność Skarbu Państwa nie jest natomiast wykluczona w spółkach o istotnym znaczeniu strategicznym dla kraju. Podejmowane wysiłki będą prowadzić do przyspieszenia rozwoju i modernizacji przedsiębiorstw oraz przyczynią się do wzmocnienia konkurencyjności gospodarki polskiej.

II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza

II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca

Dynamika aktywności w gospodarce światowej w 2011 r. obniżyła się, w głównej mierze za sprawą krajów rozwiniętych, m.in. USA, Japonii i strefy euro. Wolniej rosły światowy handel i produkcja przemysłowa. Negatywny wpływ na koniunkturę gospodarczą w tym okresie miały: silny wzrost cen surowców naturalnych, katastrofy naturalne w Azji oraz przede wszystkim trwający kryzys zadłużeniowy w strefie euro, który wpłynął na wzrost awersji do ryzyka na światowych rynkach finansowych. Znalazło to odzwierciedlenie we wzroście rentowności papierów skarbowych, przede wszystkim w krajach o największym zadłużeniu, co oznaczało często dalszy wzrost kosztów obsługi długu publicznego. Napięcia na rynku długu przełożyły się także na wyższe koszty finansowania sektora bankowego, co w połączeniu ze zwiększonymi wymogami kapitałowymi oraz wzrostem awersji do ryzyka przyczyniło się do zaostrzenia warunków kredytowych dla podmiotów sektora niefinansowego, zwłaszcza w krajach europejskich.

Te czynniki oraz trwający po kryzysie finansowym z lat 2008/09 proces dostosowań w bilansach sektora finansowego i niefinansowego przyczyniły się do obniżenia tempa wzrostu gospodarki UE w 2011 r., na którą przypada ok. 80% polskiego eksportu. Produkt Krajowy Brutto (PKB) w UE w 2011 r. zwiększył się o 1,5%, wobec 2% w 2010 r. i był niższy od prognoz formułowanych przed rokiem. W jeszcze większym stopniu obniżyła się dynamika popytu krajowego, zarówno konsumpcyjnego, jak i inwestycyjnego. W efekcie, import UE, który jest główną determinantą zewnętrznego popytu na polskie towary, zwiększył się tylko o 4%, wobec 9,8% rok wcześniej. Szybciej rósł wprawdzie import Niemiec, z którymi Polska utrzymuje najsilniejsze kontakty handlowe, ale i w tym wypadku zanotowano spadek tempa wzrostu.

⁴ W podstawowym dokumencie rządowym z tego zakresu wymieniona została liczba 334 zawodów, co wiąże się z odmienną niż unijna klasyfikacją specjalności lekarskiej i stanowisk w ramach zawodu lekarza.

Oslabienie aktywności gospodarczej wpłynęło na pogorszenie dynamiki obrotów handlowych krajów, których rynki są kluczowe dla polskiego eksportu. Mimo to, wyniki polskiego eksportu, zwłaszcza pod koniec 2011 r., okazały się zaskakująco dobre, szczególnie uwzględniając spadek PKB i importu UE (także Niemiec) w IV kw. ub. r. Przyczyniło się do tego m.in. relatywnie duże osłabienie złotego w II połowie roku, które wpłynęło na poprawę konkurencyjności cenowej polskich produktów. Zgodnie z danymi BIS, między majem i grudniem ub.r. nastąpiła deprecjacja realnego efektywnego kursu złotego o 13%, który w ostatnim miesiącu 2011 r. osiągnął najsłabszy poziom od marca 2009 r. Wzrostowi sprzedaży zagranicznej sprzyjał także niewielki spadek relatywnych jednostkowych kosztów pracy w przetwórstwie przemysłowym. Powyższe czynniki przyczyniły się do wzrostu udziału polskiego eksportu w imporcie UE, co pozwoliło ograniczyć negatywne skutki spowolnienia gospodarczego i wymiany handlowej u naszych głównych partnerów.

Wzrost produkcji przemysłowej w całym 2011 r. wyniósł niemal 8%. W porównaniu z początkiem obecnej fazy ożywienia, tj. ze styczniem 2009 r., w grudniu 2011 r. poziom produkcji sprzedanej przemysłu (oczyszczony z wahań sezonowych) był o prawie 1/3 większy. Relatywnie dobre wyniki eksportu oraz wysokie inwestycje publiczne wspierały wzrost produkcji w branżach przetwórstwa przemysłowego kierujących znaczną część swojej produkcji na rynki zagraniczne oraz powiązanych z branżą budowlaną.

Na wysokim poziomie przez cały ub.r. utrzymywała się dynamika aktywności inwestycyjnej. To efekt wysokich nakładów w sektorze instytucji rządowych i samorządowych na inwestycje infrastrukturalne oraz poprawy inwestycji w sektorze prywatnym, zwłaszcza przedsiębiorstw. Inwestycjom sprzyjały dobre wyniki finansowe firm oraz relatywnie korzystne warunki finansowania w sektorze bankowym. W 2011 r., po dwóch latach spadku, nakłady brutto na środki trwałe wzrosły o 8,3% w porównaniu do 2010 r. Najwyższą dynamikę odnotowały te inwestycje budowlane, które nie były powiązane z budownictwem mieszkaniowym. W 2011 r. wyraźnie wzrosły też inwestycje w środki transportu, wciąż niska była natomiast dynamika nakładów inwestycyjnych w maszyny i urządzenia oraz budownictwo mieszkaniowe.

Poprawa aktywności gospodarczej, w tym wzrost inwestycji i dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw, pozytywnie wpłynęły na wzrost popytu na pracę w 2011 r. Liczba pracujących⁵ zwiększyła się o 170 tys. osób, tj. 1,1% – wzrost ten był przede wszystkim związany z wysokim przyrostem popytu na pracę w sektorze przemysłowym (o 2,5%). W 2011 r. rosła zarówno liczba pracujących na własny rachunek, jak i liczba osób zatrudnionych na etat (przede wszystkim na czas nieokreślony). Pomimo rosnącego popytu na pracę, w 2011 r. wzrosła liczba bezrobotnych, a średnioroczna stopa bezrobocia utrzymała się na poziomie z roku poprzedniego (9,6%) i jednocześnie drugi rok z rzędu była taka sama, jak przeciętna stopa bezrobocia w UE. Stabilizacja stopy bezrobocia w Polsce wynikała z dalszego wzrostu aktywności zawodowej (współczynnik aktywności zawodowej zwiększył się o 0,3 pkt. proc. do 56,1%), będącego efektem wzrostu aktywności osób starszych (powyżej 54 lat). Po dwóch latach stabilizacji nieznacznie zwiększył się wskaźnik zatrudnienia – o 0,3 pkt. proc. do 50,7%.

W 2011 r. wzrostowi zatrudnienia towarzyszyła ograniczona presja płacowa. Siła przetargowa pracowników w negocjacjach płacowych była ograniczana przez wciąż relatywnie wysoki poziom bezrobocia. Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wzrosło nominalnie o 5,4% w porównaniu do 2010 r., w tym w sektorze przedsiębiorstw o 5% (realnie odpowiednio o 1,1% i 0,6%).

Niska dynamika dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych oraz relatywnie wysoka inflacja nie sprzyjały wzrostowi konsumpcji prywatnej, zwłaszcza w II połowie ub.r., kiedy zanotowano spowolnienie tempa wzrostu tej kategorii. Przy niskiej dynamice dochodów wzrost konsumpcji prywatnej odbywał się kosztem oszczędności. Stopa oszczędności brutto⁶ w sektorze gospodarstw domowych i instytucji *non-profit* zmniejszyła się do 1,7% w 2011 r., wobec 8,5% w 2010 r. W 2011 r. zanotowano także pierwszy w historii spadek spożycia publicznego. Było to efektem konsolidacji fiskalnej nakierowanej na redukcję nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wysoka dynamika aktywności inwestycyjnej i – szerzej – akumulacji (zapasy utrzymały dodatni wkład we wzrost PKB) nie była w stanie zrównoważyć słabszych wyników konsumpcji ogółem. W efekcie obniżyło się tempo wzrostu popytu krajowego. To z kolei przełożyło się na osłabienie tempa wzrostu importu, do czego przyczyniło się także osłabienie kursu złotego. W przeciwieństwie do 2010 r., dynamika eksportu w 2011 r. okazała się

⁵ Przeciętna liczba pracujących w wieku 15 lat i więcej. Dane dotyczące rynku pracy są w tym rozdziale podawane według BAEL.

⁶ Wyrażona w procentach skorygowanych dochodów do dyspozycji brutto; liczona jako 4-okresowa średnia ruchoma.

wyższa od importu, co oznaczało dodatni wkład eksportu netto we wzrost PKB. Zmniejszeniu skali nierównowagi zewnętrznej sprzyjał również wzrost nadwyżki transferów bieżących, spowodowany głównie wzrostem dodatniego salda przepływów finansowych z budżetem UE, klasyfikowanych na rachunku bieżącym. Dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw bezpośredniego inwestowania przełożyły się natomiast na niewielki wzrost deficytu dochodów. W rezultacie, w całym 2011 r. szacowany deficyt rachunku bieżącego spadł do 4,3% PKB, z 4,6% PKB w 2010 r. Co ważne, był on w ponad 90% finansowany napływem netto kapitału długookresowego, tj. zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi i środkami na rachunku kapitałowym, na którym klasyfikowana jest większość europejskich funduszy strukturalnych.

W 2011 r. średnie tempo wzrostu PKB utrzymywało się na relatywnie wysokim i stabilnym poziomie (1% kw/kw, sa). W efekcie w 2011 r. PKB wzrósł w Polsce o 4,3%, tj. o 0,4 pkt. proc. więcej niż rok wcześniej. Obserwowany od drugiej połowy 2010 r. wysoki wzrost gospodarczy pozwolił, uwzględniając szacowane tempo potencjalnego wzrostu PKB w latach 2010-11 w wysokości ok. 3,5-3,7%, na domknięcie ujemnej luki produktowej (zdefiniowanej jako odchylenie bieżącej aktywności gospodarczej od długookresowego trendu) na przełomie 2010 i 2011 r. Szacowana w 2011 r. luka była dodatnia, jednak jej skala (ok. 0,6%) była wyraźnie niższa niż w okresie szczytu koniunktury z 2008 r., kiedy wyniosła 2,0%.

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2011 r. wyniósł 4,3%.⁷ We wszystkich miesiącach roku inflacja w ujęciu r/r (zarówno w przypadku wskaźnika CPI, jak i wskaźnika HICP) kształtowała się wyraźnie powyżej celu NBP, wynoszącego 2,5%. Główne przyczyny wzrostu cen wynikały z czynników zewnętrznych: wysokich cen surowców na rynkach światowych i – spowodowanego wzrostem globalnej awersji do ryzyka – osłabienia złotego. Inflacja bazowa (tj. CPI po wyłączeniu żywności i energii) w okresie od stycznia do lipca 2011 r. kształtowała się poniżej celu inflacyjnego, a na koniec roku, na skutek osłabienia złotego, wzrosła do 3,1% r/r. W pierwszych dwóch miesiącach 2012 r. inflacja CPI kształtowała się nieco powyżej 4%, a w marcu obniżyła się do 3,9%. Inflacja bazowa natomiast wyraźnie zmniejszyła się w tym okresie, powracając do poziomu zbliżonego do celu inflacyjnego.

Ryzyko wzrostu presji płacowej i inflacyjnej, związane z kontynuacją ożywienia gospodarczego w Polsce, wzrostem zatrudnienia oraz silnym wzrostem cen surowców na rynkach światowych, spowodowało zacieśnienie polityki pieniężnej w I połowie 2011 r. W tym okresie Rada Polityki Pieniężnej czterokrotnie podniosła stopy procentowe NBP, łącznie o 1 pkt proc., w tym stopę referencyjną do poziomu 4,5%. W II połowie 2011 r., pomimo inflacji pozostającej wyraźnie powyżej celu, pogorszenie perspektyw wzrostu gospodarczego skłoniło RPP do utrzymania stóp procentowych na niezmiennym poziomie. Podstawowe stopy procentowe pozostały bez zmian również w I kw. 2012 r.

W 2011 r. kształtowanie się kursu złotego było w dużym stopniu determinowane czynnikami o charakterze globalnym. Po umocnieniu się polskiej waluty w okresie marzec–czerwiec, w II połowie 2011 r. złoty się osłabiał. Polska waluta traciła na wartości w związku z silnym wzrostem awersji do ryzyka na globalnych rynkach finansowych, w wyniku pogorszenia perspektyw wzrostu gospodarki światowej oraz obaw o rozprzestrzenienie się kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. NBP kilkakrotnie interweniował w tym okresie na rynku walutowym w celu ograniczenia nadmiernej zmienności kursu złotego. Na początku 2012 r., wraz ze wzrostem „apetytu na ryzyko” na światowych rynkach finansowych i coraz lepszym postrzeganiem Polski jako miejsca inwestycji, kurs złotego wyraźnie zyskał na wartości.

II.2. Scenariusz średniookresowy

W kolejnych latach, podobnie jak w roku poprzednim, przebieg sytuacji gospodarczej w Polsce będzie wypadkową kształtowania się koniunktury w Unii Europejskiej, ścieżki i struktury realizowanej w Polsce konsolidacji fiskalnej oraz obserwowanych tendencji demograficznych, w szczególności ubytku ludności w wieku produkcyjnym i zmian aktywności zawodowej Polaków.

Bieżąca ocena i prognozy dotyczące kondycji głównego partnera handlowego Polski nie są optymistyczne. Wszystko wskazuje, że na przełomie 2011 i 2012 r. gospodarka Unii Europejskiej znalazła się w tzw. technicznej recesji (ujemna dynamika kw/kw przez dwa kwartały z rzędu). Stopniowej poprawy oczekuje się dopiero w II połowie br. Zgodnie z obecną prognozą, w całym 2012 r. gospodarka UE pozostanie realnie na tym samym

⁷ Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych (HICP) wyniósł 3,9%.

poziomie, co w 2011 r. Oznacza to ogromną korektę prognoz w stosunku do przyjmowanych w aktualizacji *Programu konwergencji* z 2011 r., kiedy oczekiwano, że PKB w UE w 2012 r. wzrośnie realnie o 2,1%. O ile założenia dotyczące 2011 r. były zbliżone do realizacji (PKB UE wzrósł o 1,5% wobec oczekiwanego wzrostu o 1,8%), to ostatnie kwartały ub.r. pokazały odwrócenie tendencji obserwowanych w pierwszej części roku. Wraz z korektą prognoz wzrostu PKB UE zmianie uległa również prognoza wzrostu importu tego obszaru gospodarczego, stanowiącego indikator popytu na polski eksport. Obecnie oczekuje się, że po wzroście o 4,0% w 2011 r., w 2012 r. import UE wzrośnie realnie o 0,5%, tj. znacznie mniej niż zakładane w poprzedniej aktualizacji *Programu konwergencji* 6,3%. W kolejnych latach, wraz z wychodzeniem gospodarki europejskiej z recesji, należy oczekiwać przyspieszenia importu UE do 3,9% w 2013 r., którego dynamika będzie jeszcze większa w kolejnych latach (5,2% w 2015 r.).

Po okresie silnego wzrostu inwestycji publicznych w Polsce, które w 2011 r. osiągnęły rekordowy poziom w relacji do PKB, będący równocześnie najwyższym w całej UE⁸, oczekuje się, że w kolejnych latach udział inwestycji w PKB będzie się stopniowo obniżać do poziomów notowanych średnio w UE. Związane jest to m. in. z wykorzystaniem w poprzednich latach znacznej części środków unijnych, których Polska jest beneficjentem w ramach obecnej perspektywy finansowej – w konsekwencji na kolejne lata perspektywy tych środków zostało odpowiednio mniej. W rezultacie prognozowany udział inwestycji publicznych w PKB spada z 5,8% w 2011 r. do 2,8% w 2015 r. Z uwagi na niepewność co do ostatecznego kształtu perspektywy finansowej 2014-20 scenariusz średniookresowy, jak również prognoza sektora instytucji rządowych i samorządowych nie uwzględniają jednak napływu środków unijnych w ramach tej perspektywy oraz koniecznego współfinansowania.

Spżycie publiczne będzie uwarunkowane realizowaną ścieżką konsolidacji finansów publicznych. Przyjęto, że w części związanej z kosztami pracy nominalny fundusz wynagrodzeń podsektora centralnego w 2012 r. nie zmieni się, a przeciętne wynagrodzenie w podsektorze samorządowym wzrośnie w tempie zbliżonym do wzrostu wynagrodzeń w sektorze rynkowym. W kolejnych latach wspomniane ograniczenia zostaną utrzymane, z wyjątkiem wynagrodzeń pracowników publicznych szkół wyższych, które – zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów – mają rosnać w nominalnym tempie 9,14% rocznie, by w latach 2013-15 zwiększyć się łącznie o 30%⁹. Założono, że w horyzoncie prognozy realny wzrost zużycia pośredniego finansowany ze źródeł krajowych wyniesie ok. 1% rocznie.

Kolejnym czynnikiem, który stanowi istotne uwarunkowanie prezentowanej prognozy, jest ubytek ludności w wieku produkcyjnym. Przygotowując prognozę założono, że podjęte przez rząd działania, polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego, pozwolą – przy utrzymaniu obecnych tendencji w zakresie aktywności zawodowej – ograniczyć negatywne skutki demograficzne dla rynku pracy. W efekcie w horyzoncie prognozy podaż pracy nawet wzrośnie.

W przypadku eksportu oczekuje się obniżenia jego dynamiki ze względu na silne spowolnienie tempa wzrostu popytu zewnętrznego w 2012 r. Realne tempo wzrostu eksportu pozostanie jednak wyższe niż tempo wzrostu rynków eksportowych, co jest związane z przewidywanym kształtowaniem się kursu złotego i utrzymującą się znaczną poprawą konkurencyjności w obszarze jednostkowych kosztów pracy polskich producentów. W kolejnych latach korzystny wpływ wspomnianych czynników będzie się zmniejszał i oczekuje się, że od 2015 r. udział polskiego eksportu w popycie zagranicznym zacznie się stopniowo stabilizować.

Utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw względem partnerów handlowych, pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym, znajduje odzwierciedlenie w ich dobrych wynikach finansowych. Oczekuje się, że sytuacja ta będzie mieć miejsce również w roku bieżącym, co stanowi ważne wsparcie dla prognozowanego wzrostu inwestycji prywatnych. Po ich przyspieszeniu w roku ubiegłym, również w 2012 r. spodziewany jest wzrost tej kategorii ekonomicznej, chociaż już nieco niższy, tj. o 7,5% w porównaniu do 7,8% w 2011 r. Dalszego przyspieszenia można się spodziewać w latach kolejnych, wraz z poprawą sytuacji gospodarczej w UE. W horyzoncie prognozy udział inwestycji prywatnych w PKB będzie stopniowo powracać do poziomu powyżej 17%, notowanego w latach 2007-08.

Niższe tempo wzrostu popytu inwestycyjnego, w połączeniu z założoną skalą spowolnienia w otoczeniu zewnętrznym, skutkować będzie osłabieniem popytu na pracę. Prognozuje się, że liczba pracujących w roku bieżącym wzrośnie o 0,3% w porównaniu do 1,1% w roku ubiegłym. Uwzględniając jednak spodziewany wzrost

⁸ Zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej na rok 2011 r. *European Economic Forecast. Autumn 2011*.

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

aktywności zawodowej, można oczekiwać, że zwiększenie liczby pracujących będzie zbyt małe, by zapobiec nieznacznemu wzrostowi stopy bezrobocia. Zgodnie z prognozą, stopa bezrobocia¹⁰ w 2012 r. nieznacznie wzrośnie do 9,9%, z 9,7% w 2011 r. W kolejnych latach prognozy wzrost liczby pracujących będzie jednak przyspieszał, co pozwoli na stopniowe zmniejszanie się stopy bezrobocia. Oczekuje się, że w 2015 r. stopa bezrobocia spadnie do 8,9% w warunkach rosnącej aktywności zawodowej.

Utrzymująca się wysoka stopa bezrobocia wraz z rosnącą podażą pracy (wskutek oczekiwanego wzrostu aktywności zawodowej) oraz planowanym zamrożeniem funduszu wynagrodzeń w większości jednostek podsektora rządowego i ubezpieczeń społecznych będą znacząco ograniczać wzrost wynagrodzeń w gospodarce. Prognozuje się, że w 2012 r. realne tempo wzrostu wynagrodzeń wyniesie 0,9%, w porównaniu do 1,1% w roku ubiegłym. W kolejnych latach, wraz z oczekiwaną poprawą sytuacji na rynku pracy i obniżającą się stopą bezrobocia, prognozowane jest przyspieszenie realnego tempa wzrostu wynagrodzeń.

Sytuacja na rynku pracy oraz niski prognozowany wzrost płac pozwalają oczekiwać, że w 2012 r. realny wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych nie przekroczy 1%, w porównaniu z 0,4% w 2011 r. Przy założeniu dalszego spadku stopy oszczędności oraz uwzględniając pozytywny wpływ na konsumpcję prywatną efektów związanych z organizacją EURO2012, można oczekiwać, że realny wzrost konsumpcji prywatnej w roku bieżącym wyniesie 2,1%. W kolejnych latach realny wzrost tej kategorii ekonomicznej powinien być zgodny z szacowanym wzrostem dochodów i ustabilizować się na poziomie nieznacznie powyżej 3%.

Prognozuje się, że po silnym wzroście zapasów w 2011 r., ich kontrybucja we wzrost PKB w roku bieżącym będzie ujemna i wyniesie minus 0,2 pkt. proc. W kolejnych latach, wraz z oczekiwanym przyspieszeniem popytu finalnego, wkład we wzrost PKB ze strony tej kategorii ekonomicznej powinien być dodatni, przy czym najwyższy będzie w latach 2013-14, kiedy oczekiwane jest największe przyspieszenie popytu finalnego.

Kształtowanie się popytu finalnego, obok kursu walutowego, będzie podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce. Oczekuje się, że w 2012 r. realny wzrost importu będzie wolniejszy niż eksportu, co pozwoli utrzymać dodatnią kontrybucję eksportu netto we wzrost PKB, jednak na poziomie nieco niższym niż w 2011 r. W kolejnych latach, wraz z przyspieszeniem popytu w kraju, dynamika importu będzie się zwiększać. Struktura rosnącego popytu, implikująca przyspieszenie wzrostu importu, będzie ograniczać wkład we wzrost PKB ze strony eksportu netto i negatywnie wpływać na saldo obrotów towarowych, co z kolei będzie ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku bieżącego w bilansie płatniczym. Zakładając niewielkie pogorszenie ujemnego salda dochodów w kolejnych latach, co jest determinowane w dużej mierze dochodami osiąganymi przez zagranicznych inwestorów bezpośrednich, przewiduje się, że deficyt rachunku bieżącego, po spadku do 3,5% PKB w 2012 r., w horyzoncie prognozy wzrośnie do 4,0% PKB. Co istotne, oczekuje się jednak, że będzie on w większości finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi i środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi).

Podsumowując, oczekiwania dotyczące kształtowania się składowych PKB wskazują, że wzrost gospodarczy w Polsce w 2012 r. wyniesie 2,5%, czyli o 1,8 pkt. proc. mniej niż w 2011 r. Podstawowym czynnikiem odpowiedzialnym za wolniejsze tempo wzrostu w roku bieżącym jest stagnacja u naszych głównych partnerów handlowych. W sytuacji szybszego ożywienia w strefie euro, w tym głównie w Niemczech, np. w wyniku relatywnie wysokiego wzrostu gospodarczego w Stanach Zjednoczonych, również w Polsce można by oczekiwać bardziej pozytywnego scenariusza niż wyżej przedstawiony. W takim przypadku omówiona w niniejszym rozdziale prognoza wzrostu PKB w Polsce mogłaby zostać oceniona jako konserwatywna. Wydaje się jednak, że z punktu widzenia stabilności finansów publicznych, szczególnie ważnej w warunkach kryzysu zadłużeniowego niektórych państw strefy euro, pożądane jest prowadzenie polityki fiskalnej w oparciu o ostrożne prognozy makroekonomiczne. W kolejnych latach, wraz z poprawą koniunktury w UE, można spodziewać się przyspieszenia tempa wzrostu PKB w Polsce. Przyspieszenie to będzie silniejsze po zakończeniu działań konsolidacyjnych w naszym kraju i ograniczeniu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu wymaganego dla utrzymania długookresowej stabilności finansowej.

Należy równocześnie zaznaczyć, że wybrany okres oraz sposób realizacji konsolidacji fiskalnej sprzyjają łagodzeniu potencjalnych negatywnych skutków ograniczenia popytu publicznego na wzrost gospodarczy w Polsce. Obniżenie kosztów osobowych administracji publicznej zmniejszy presję na wzrost wynagrodzeń w skali całej gospodarki, co pomoże w utrzymaniu konkurencyjności kosztowej i w konsekwencji będzie

¹⁰ Zharmonizowana stopa bezrobocia zgodna z definicją Eurostatu.

oddziaływać w kierunku wzrostu zatrudnienia i przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Mimo obniżenia udziału inwestycji publicznych w PKB do ok. 2,8% w 2015 r., czyli poziomu zbliżonego do średniej dla Unii Europejskiej (2,6% w 2011 r.), jednoczesny oczekiwany wzrost inwestycji sektora prywatnego pozwoli, uwzględniając czynniki efektywnościowe, powiększać potencjał gospodarczy kraju. Ponadto, znaczna część podejmowanego wysiłku konsolidacyjnego będzie realizowana w okresie oczekiwanego przyspieszenia wzrostu u głównych parterów handlowych Polski. Splot wymienionych czynników minimalizuje skutki ujemnego szoku w postaci ograniczenia popytu publicznego i maksymalizuje prawdopodobieństwo wystąpienia tzw. efektów niekeynesowskich, co zwiększa szanse powodzenia działań konsolidacyjnych oraz trwałego ograniczenia nierównowagi fiskalnej. Dobrym przykładem może być 2011 r., w którym deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został zredukowany aż o 2,7 pkt. proc. PKB, podczas gdy tempo wzrostu gospodarczego przyspieszyło do 4,3% (w porównaniu do 3,9% w 2010 r.).

W przypadku inflacji prognozuje się, że utrzyma się ona na wysokim poziomie również w 2012 r. Średnioroczny CPI w roku bieżącym wyniesie 4,0% w porównaniu z 4,3% w roku ubiegłym. Wysoki poziom tego wskaźnika związany jest z jego silnym wzrostem pod koniec 2011 r. m.in. wskutek wcześniejszej deprecjacji kursu złotego. W kolejnych latach, przy założeniu stabilizacji cen na rynkach surowcowych, presja inflacyjna będzie się zmniejszać, a CPI będzie się zbliżać do celu inflacyjnego NBP. W 2014 r., wskutek obniżenia stawek VAT, wskaźnik ten może przejściowo spaść poniżej 2,5%, by w kolejnym roku powrócić do poziomu spójnego z celem inflacyjnym NBP.

Z uwagi na fakt, iż czynniki odpowiadające za wzrost inflacji (tj. wysokie ceny surowców i osłabienie złotego wynikające z sytuacji na globalnych rynkach finansowych) leżą poza zasięgiem oddziaływania RPP oraz uwzględniając ograniczoną presję inflacyjną ze strony popytu krajowego, w scenariuszu bazowym na 2012 r. zakłada się, iż stopy procentowe banku centralnego zostaną utrzymane na niezmiennym poziomie. Z drugiej strony, zgodnie z kwietniowym komunikatem RPP, w przypadku braku poprawy perspektyw powrotu inflacji do celu i przy braku sygnałów wskazujących na wyraźne spowolnienie aktywności gospodarczej w Polsce, istnieje możliwość dalszego zacieśnienia polityki pieniężnej w 2012 r. W kolejnych latach tempo i skala zmian stóp procentowych NBP będą determinowane przez postępujące ożywienie gospodarcze, konsolidację finansów publicznych, poprawę sytuacji na rynku pracy oraz kształtowanie się kursu walutowego i oczekiwań inflacyjnych. Po stronie czynników zagranicznych istotne będą natomiast decyzje głównych banków centralnych na świecie w zakresie polityki pieniężnej. Przyjęto, że w 2015 r. stopa referencyjna NBP wyniesie 4,5%.

W całym horyzoncie prognozy oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego. Średnioroczna deprecjacja w 2012 r. jest natomiast wynikiem silnego osłabienia złotego pod koniec ubiegłego roku i utrzymania się relatywnie słabego kursu na początku roku bieżącego. Stopniowemu umacnianiu się polskiej waluty powinny sprzyjać silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym relatywnie niewielki deficyt rachunku bieżącego, napływ inwestycji zagranicznych oraz spadek premii za ryzyko związany z ograniczeniem nierównowagi finansów publicznych. Istotnym czynnikiem ryzyka dla prognozy kursu złotego pozostaje jednak niepewność na światowych rynkach finansowych, a w szczególności ewentualny nagły wzrost awersji do ryzyka związany z kryzysem strefy euro.

II.3. Wpływ kluczowych reform strukturalnych na wzrost gospodarczy

Premier Donald Tusk ogłosił w exposé z 18 listopada 2011 r. plan stopniowego podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn na poziomie 67 lat. Cel ten zostanie osiągnięty w przypadku mężczyzn w 2020 r., a w przypadku kobiet w 2040 r. Jednocześnie zaproponowano możliwość skorzystania z emerytury częściowej po spełnieniu warunku wieku (62 lata dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) oraz stażu ubezpieczeniowego (35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn). Emerytura częściowa byłaby wypłacana do osiągnięcia oficjalnego wieku emerytalnego i ma stanowić 50% emerytury wyliczonej na dzień złożenia wniosku. Ponieważ częściowe emerytury zmniejszają kapitał emerytalny, ich wypłata będzie powodować zmniejszenie wysokości emerytury wyliczonej po osiągnięciu oficjalnego wieku emerytalnego.

W praktyce duża część osób opuszcza rynek pracy w momencie lub wkrótce po nabyciu uprawnień emerytalnych. Proponowana zmiana, poprzez podniesienie wieku nabycia tych uprawnień, zwiększy zatem liczbę osób aktywnych na rynku pracy. Przyjęto, że w przyszłości osoby ubezpieczone będą się zachowywać podobnie do tych, które obecnie są blisko wieku emerytalnego. Przy takim założeniu, podniesienie wieku emerytalnego znacznie podniesie współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 lata z poziomu 50,1% (mężczyźni)

i 27,3% (kobiety) do odpowiednio 67,3% i 61,3%. Częściowe emerytury mogą dla pewnych osób stanowić zachętę do dezaktywacji zawodowej. Z drugiej strony, restrykcyjne warunki (wiek 62/65 i staż 35/40), ograniczona wysokość częściowej emerytury oraz perspektywa niższej docelowej emerytury powinny ten efekt ograniczać, szczególnie że wypłata częściowej emerytury nie jest uzależniona od rozwiązania stosunku pracy ani od wysokości przychodów z pracy zarobkowej. Wpływ częściowych emerytur na podaż pracy jest w związku z tym trudny do oszacowania i z tego powodu nie został uwzględniony w przeprowadzonych symulacjach.

W oparciu o powyższe założenia dotyczące podaży pracy oraz przy przyjęciu technicznych założeń odnośnie do: tempa wzrostu łącznej wydajności czynników produkcji (konwergencja do poziomu 1,5% w 2060 r., tj. do historycznej średniej dla najbardziej rozwiniętych gospodarek), tempa wzrostu kapitału (w długim okresie równego sumie tempa wzrostu wydajności pracy i podaży pracy) i przeciętnej tygodniowej liczby godzin pracy (udział osób pracujących w pełnym i niepełnym wymiarze czasowym założono na poziomie z 2010 r., a średnią liczbę godzin przepracowanych tygodniowo na poziomie średniej z 3 ostatnich lat), wyznaczono ścieżkę tempa wzrostu PKB w latach 2011-60 w scenariuszu bazowym i po zmianach.

Z przeprowadzonych symulacji wynika, że wydłużenie wieku emerytalnego zwiększy średnie tempo wzrostu PKB w latach 2013-60 o 0,1 pkt. proc. Przeciętne tempo wzrostu PKB będzie wyższe o 0,1 pkt. proc. w okresie 2013-20, o 0,2 pkt. proc. w latach 2021-30 i 2031-40 oraz o 0,1 pkt. proc. w okresie 2041-50. W ostatniej dekadzie prognozy tempo wzrostu PKB ukształtuje się nieznacznie poniżej (0,1 pkt. proc.) ścieżki ze scenariusza bez reformy¹¹. W rezultacie poziom PKB w 2060 r. po wprowadzeniu reformy będzie wyższy o 5,1% w porównaniu ze scenariuszem niezakładającym zmian w systemie emerytalnym. O tyle samo wzrośnie też poziom PKB per capita.

III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu

Utrzymywanie wysokiego deficytu sektora finansów publicznych, poprzez negatywny wpływ na oszczędności krajowe, wzrost premii za ryzyko kraju, a co za tym idzie wyższy koszt kapitału oraz konieczność obsługi coraz większego długu, hamująco wpływa na akumulację kapitału i w efekcie przyczynia się do obniżenia tempa wzrostu potencjalnego PKB. Dyscyplina finansów publicznych jest kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej, a tym samym wiarygodności państwa, która ma szczególne znaczenie w okresie obecnych zawirowań na rynkach finansowych i towarzyszącej im niepewności oraz ryzyka gwałtownych przepływów kapitału. Dlatego też dalsze ograniczenie nierównowagi finansów publicznych jest głównym priorytetem rządu na najbliższe lata.

W pierwszej kolejności celem rządu jest zlikwidowanie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r., a następnie kontynuowanie konsolidacji fiskalnej i osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w 2015 r. Decydujące znaczenie dla zrealizowania powyższych celów ma sposób przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej. Analizując doświadczenia innych krajów można zauważyć, że najkorzystniejszym scenariuszem jest konsolidacja skupiona na stronie wydatkowej, której skutki są najbardziej trwale. Zależność ta znajduje odzwierciedlenie w działaniach rządu prowadzących do silnego ograniczenia wydatków już w 2011 r. Tendencja ta będzie kontynuowana także w kolejnych latach, co najmniej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (por. wykres 4).

Trwałemu utrzymaniu dyscypliny fiskalnej będzie sprzyjać wprowadzenie tzw. stabilizującej (trwałej) reguły wydatkowej. Ma ona zapewnić, że deficyt sektora w średnim okresie będzie się kształtował na poziomie ok. 1% PKB. Wprowadzenie reguły i towarzyszących jej zmian w krajowych ramach fiskalnych pozwoli równocześnie wypełnić zobowiązania wynikające z dyrektywy stanowiącej element tzw. sześciopaku i określającej wymogi dla

¹¹ Wynika to z niższej dynamiki podaży pracy w latach 2050-60, będącej konsekwencją przesunięcia momentu przechodzenia na emeryturę osób urodzonych w latach 80., czyli wyżu demograficznego. Dzięki reformie osoby te będą dłużej aktywne zawodowo i będą później przechodzić na emeryturę z wyższym kapitałem i wyższymi świadczeniami. Równocześnie oznacza to, że gdy już będą przechodzić na emeryturę, ubytek podaży pracy będzie w omawianej dekadzie szybszy niż w scenariuszu bez podwyższenia wieku emerytalnego. Niemniej, (już wcześniej osiągnane) korzyści z dłuższej aktywności zawodowej będą zdecydowanie przeważać i poziom PKB w 2060 r. będzie znacząco wyższy w wariantcie wprowadzenia reformy niż utrzymania obecnego systemu.

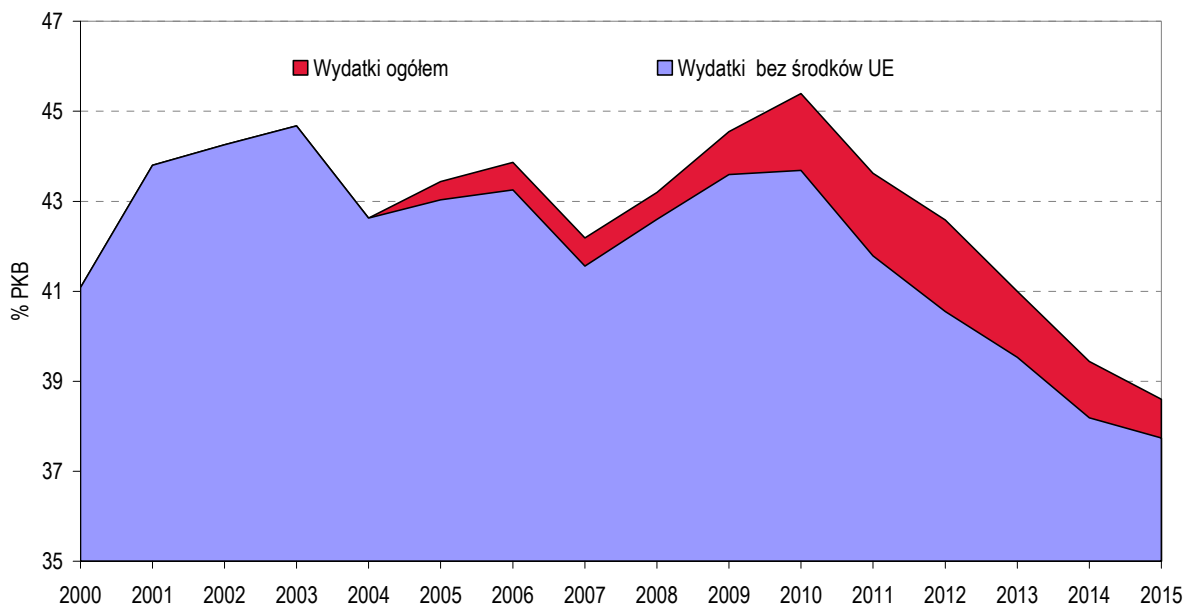
ram budżetowych członków UE. Bardzo ważną rolę w utrwaleniu efektów konsolidacji będą odgrywać również reformy strukturalne (więcej w rozdziale III.7).

Dzięki konsekwentnie realizowanej konsolidacji fiskalnej, dług publiczny Polski już w br. zacznie się obniżać. Tendencja ta będzie kontynuowana w kolejnych latach.

III.2. Działania podjęte w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu

Zgodnie z rekomendacjami Rady, Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwały. Osiągnięciu tego celu służą podejmowane i konsekwentnie realizowane przez rząd odpowiednie działania. Przyczyniły się one do nawet większej niż planowano redukcji deficytu w 2011 r. Niemniej, pogorszenie perspektyw gospodarczych na świecie, szczególnie w strefie euro i – w konsekwencji – także w Polsce oznaczało, że likwidacja nadmiernego deficytu w 2012 r. najprawdopodobniej byłaby niemożliwa bez podjęcia dodatkowych działań. Dlatego zobowiązania polskiego rządu musiały zostać uzupełnione o dodatkowe działania na 2012 r. Zostały one przedstawione w liście, przesłanym przez Ministra Finansów do Komisji Europejskiej w grudniu ub.r. Zapewnią one dalszą redukcję deficytu zarówno poprzez wzrost dochodów, jak i wzmocnienie dyscypliny wydatkowej. W tym kontekście należy podkreślić, że w br. kontynuowana będzie tendencja obniżania relacji wydatków publicznych do PKB. W efekcie w br. relacja ta powinna osiągnąć (po odjęciu, neutralnych dla deficytu, wydatków finansowanych z środków UE) najniższy poziom w historii polskiej gospodarki od początku transformacji (por. wykres 1).

Wykres 1. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów.

Poniżej przedstawiono wpływ podejmowanych w 2012 r. działań na zlikwidowanie nadmiernego deficytu. Należy podkreślić, że nie uwzględniają one obniżenia deficytu osiąganego dzięki dyscyplinie wydatkowej, będącej wynikiem dyskrecjonalnie podejmowanych decyzji (dodatkowo względem efektu obowiązywania wydatkowej reguły dyscyplinującej), skutkujących znacznym spadkiem wydatków sektora w relacji do PKB (por. wykresy 1 i 4).

Tabela 1. Działania rządu ograniczające deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2012 % PKB
Podatki ogółem		
Od produkcji i importu, z tego:	D.2	
- ograniczenie możliwości odliczenia podatku VAT naliczonego przy nabyciu samochodów osobowych z homologacją ciężarową i paliwa wykorzystywanego do ich napędu		0,03
- zniesienie ulgi na biokomponenty w akcyzie		0,03
- podwyższenie akcyzy na papierosy		0,04
- podwyższenie akcyzy na olej napędowy i opłaty paliwowej		0,15
Od dochodów, majątku, z tego:	D.5	
- zamrożenie skali w PIT		0,09
- zmiany w podatku od zysków z lokat bankowych		0,02
- ujemny efekt na podatki dochodowe podwyższenia składki rentowej płaconej przez pracodawców (wzrost o 2 pkt. proc.)		-0,05
Dochody z tytułu własności, z tego:		
- wzrost dochodów z dywidend	D.42	0,13
- wprowadzenie opłaty za korzystanie z niektórych zasobów złóż naturalnych (podatku od wydobycia miedzi i srebra)	D.45	0,09
Składki na ubezpieczenie społeczne, z tego:	D.61	
- wyższa składka rentowa płacona przez pracodawców (wzrost o 2 pkt. proc.)		0,43
- zmiany w systemie emerytalnym (ograniczenie składek do OFE)		0,50
Transfery bieżące, z tego:	D.7	
- wpływy z mandatów z nowego systemu fotoradarów		0,07
Wpływ ogółem na dochody		1,53
Koszty pracy + zużycie pośrednie + transfery bieżące, z tego:	D1+P2+D7	
- wydatkowa reguła dyscyplinująca (w tym skutek zamrożenia nominalnego funduszu wynagrodzeń) wraz ze skutkiem nałożenia reguły na nowe wydatki prawnie zdeterminowane i na wydatki elastyczne		-0,11
- zmniejszenie krajowych płatności bezpośrednich dla rolników		-0,10
Transfery socjalne, z tego:		
- ograniczenie przywilejów uprawniających do wcześniejszego przejścia na emeryturę		-0,33
- obniżenie wysokości zasiłku pogrzebowego		-0,01
Odsetki, z tego:	EDP D.41	
- ograniczenie, w wyniku zmian w systemie emerytalnym, kosztów obsługi długu		-0,05
Wpływ ogółem na wydatki*		-0,60
Ogółem		2,13

* Przy założeniu, że wyższe wydatki podsektora centralnego wynikające z opłacania wyższych składek na ubezpieczenie rentowe nie spowodują wzrostu całkowitych wydatków podsektora centralnego (ze względu na obowiązywanie reguły CPI+1,

która obejmuje również wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń). Z kolei w przypadku dodatkowych wydatków samorządów, związanych z opłacaniem wyższej składki rentowej, przyjęto, że będą one rekompensowane obniżeniem innych wydatków bieżących (ze względu na funkcjonującą od 2011 r. regułę, która zobowiązuje jednostki samorządu terytorialnego do utrzymywania co najmniej zbilansowanej części bieżących ich budżetów).

Źródło: Ministerstwo Finansów.

III.3. Sytuacja bieżąca

Po wzroście deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2008-10, w 2011 r. dokonano jednej z najsilniejszych redukcji deficytu po okresie transformacji. Według wstępnych danych, deficyt sektora w 2011 r. ukształtował się na poziomie 5,1% PKB, co oznacza jego obniżenie w stosunku do 2010 r. aż o 2,7 pkt. proc. (z poziomu 7,8% PKB). Co ważne, tak silne ograniczenie deficytu nastąpiło głównie po stronie wydatkowej. Relacja wydatków krajowych¹² do PKB ukształtowała się w ub. r. na poziomie aż o 1,9 pkt. proc. niższym niż w 2010 r. Tak silne zacieśnienie znalazło odzwierciedlenie m. in. w wykonaniu wydatków budżetu państwa w 2011 r., które okazało się niższe o 10,7 mld zł niż przyjęto w ustawie budżetowej.

W 2011 r., w stosunku do 2010 r., najsilniej w relacji do PKB zostały ograniczone wydatki socjalne (o 0,8 pkt. proc.) oraz spożycie publiczne (także o 0,8 pkt. proc.). W przypadku wydatków na świadczenia socjalne spadek ten był związany m.in. niższym wskaźnikiem waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych (3,1% wobec 4,6% w 2010 r.), obniżeniem wysokości zasiłku pogrzebowego oraz zmniejszonymi wydatkami w wyniku ograniczenia (od 2009 r.) przywilejów uprawniających do przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Z kolei spożycie publiczne w 2011 r. wzrosło nominalnie o 2,9% (w porównaniu ze wzrostem o 7,8% rok wcześniej). Tak znaczące obniżenie dynamiki spożycia publicznego było przede wszystkim spowodowane spadkiem zużycia pośredniego (tj. zakupów towarów i usług sektora publicznego) o 0,6%. Dla porównania, w 2010 r. odnotowano wzrost tej kategorii aż o 15,5%. Ponadto koszty pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r. wzrosły nominalnie o 3,4%, podczas gdy rok wcześniej o 4,2%.

W 2012 r. kontynuowana jest tendencja obniżania relacji wydatków do PKB. W efekcie już w br. powinna ona osiągnąć (po odjęciu wydatków finansowanych z środków UE) najniższy poziom w historii polskiej gospodarki od początku transformacji. Należy równocześnie podkreślić, że tak silne ograniczenie wydatków nie odbywa się kosztem nakładów inwestycyjnych. Przeciwnie, w 2011 r. odnotowano wzrost wydatków na inwestycje publiczne z 5,6% do 5,8% PKB, tj. do rekordowego poziomu, będącego równocześnie najwyższym w UE.¹³ Było to spowodowane przede wszystkim przyspieszeniem wydatków infrastrukturalnych realizowanych w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* oraz wydatków inwestycyjnych związanych z przygotowaniem do EURO 2012. Tak znaczące nakłady inwestycyjne nie byłyby jednak możliwe bez efektywnego wykorzystania środków unijnych, uzupełnionego o niezbędne współfinansowanie krajowe.

O ile konsolidacja w latach 2011-12 w znacznej mierze koncentruje się na ograniczeniu wydatków, to przyrost deficytu w Polsce w latach 2008-10 wynikał przede wszystkim ze zmian po stronie dochodowej. Wśród czynników wyjaśniających głęboki spadek dochodów w relacji do PKB w tym okresie należy wymienić: efekty wprowadzonych wcześniej zmian systemowych w podatku PIT oraz w składce rentowej (łącznie obniżających klin podatkowy¹⁴ z 39% w 2006 r. do 34,3% w 2010 r.), relatywnie silną procykliczność wpływów podatkowych w Polsce¹⁵, przede wszystkim z podatków od działalności gospodarczej (w przypadku dochodów z CIT,

¹² Wydatków po oczyszczeniu o wydatki finansowane ze środków Unii Europejskiej, dla których beneficjentem ostatecznym są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wydzielenie tej kategorii jest o tyle istotne, że – zgodnie z metodyką ESA'95 – wpływ środków unijnych na deficyt jest neutralny, tj. dochody sektora z UE wykazywane są w wielkości wydatków sektora finansowanych ze środków z UE, niezależnie od kasowych przepływów. W rezultacie, wydatki finansowane ze środków UE są zawsze neutralne dla deficytu sektora. Udział wydatków ogółem w PKB obniżył się w Polsce w 2011 r. o 1,8 pkt. proc., ale – jak wyżej zaznaczono – z punktu widzenia wpływu na deficyt sektora, ocenie należy poddać zmianę wydatków krajowych. Analogicznie, analizując wpływ zmiany dochodów na wynik sektora, należy uwzględnić dochody ze źródeł krajowych.

¹³ Zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej na rok 2011 r. *European Economic Forecast. Autumn 2011*.

¹⁴ Udział kosztów pozapłacowych w płacy brutto.

¹⁵ Procykliczność wpływów z podatków dochodowych skutkuje tym, że w czasie ożywienia rosną one silniej niż wynikałoby to z tempa wzrostu PKB, natomiast w sytuacji spowolnienia wpływy z podatków dochodowych rosną wolniej niż PKB lub nawet spadają.

cechujących się najwyższą elastycznością względem PKB, relacja dochodów do PKB zmniejszyła się z 2,7% w latach 2007-08 do 2% w 2010 r.), jak również system podatkowy, który umożliwia przedsiębiorcom pomniejszanie podstawy opodatkowania o straty poniesione w poprzednich latach.

W 2011 r., po trzech latach spadku, nastąpił wzrost relacji dochodów ze źródeł krajowych do PKB (tj. po odjęciu transferów z UE) o 0,8 pkt. proc. Było to efektem zmian systemowych związanych z: ograniczeniem części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do OFE (część przekazywana do OFE została zmniejszona od maja 2011 r. z 7,3% podstawy wymiaru do 2,3%), podwyższeniem stawek VAT (z 22% do 23% i z 7% na 8%, przy równoczesnym zmniejszeniu stawki z 7% do 5% na podstawowe towary żywnościowe), likwidacją ulg w podatku akcyzowym na biokomponenty, podniesieniem stawki akcyzy na papierosy, ograniczeniem w zakresie odliczania VAT od niektórych pojazdów samochodowych, zamrożeniem skali podatkowej oraz zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu w ramach podatku PIT.

Warto również zauważyć, że zmianie uległa struktura bazy podatkowej VAT w kierunku większego udziału inwestycji publicznych. Jest to o tyle istotne, że podmioty sektora finansów publicznych nie dokonują odliczeń podatku VAT przy zakupie towarów i usług. W rezultacie wydatki tych podmiotów są opodatkowane efektywnie najwyższymi stawkami VAT. W 2011 r., choć jeszcze w umiarkowanym stopniu, odnotowano także – tym razem pozytywne – efekty procykliczności wpływów z podatków dochodowych od osób prowadzących działalność gospodarczą (dochody z CIT wzrosły o blisko 14% r/r). Poza dochodami z danin publicznych, zwiększeniu uległy również dochody z tytułu własności, a mianowicie dochody z dywidend ze spółek z udziałem Skarbu Państwa i wpłat zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. W tej pozycji (dochody z tytułu własności) klasyfikowane są również dochody budżetu państwa z tytułu wpłat z zysku NBP za rok poprzedni, która w 2011 r. wyniosła 6,2 mld zł. Niemniej wpłata ta nie obniżyła deficytu sektora, gdyż zgodnie z metodyką ESA'95 wpłata z zysku banku centralnego do budżetu traktowana jest jako dochód wyłącznie do wysokości zysku operacyjnego, a ten w przypadku NBP był ujemny. Podobna sytuacja będzie mieć miejsce w 2012 r., gdyż osiągnięty w ub. r. zysk banku centralnego nie wynikał z dodatniego wyniku operacyjnego.

Najważniejszą zmianą, z punktu widzenia wpływu na dochody sektora w br., jest podwyższenie od lutego 2012 r. o 2 pkt. proc. stawki składki rentowej w części pozostającej obciążeniem pracodawców (tj. podwyższenie stawki z 6% do 8%). Oznacza to *de facto* przywrócenie tej części składki do wysokości obowiązującej przed 2008 r. W latach 2007-08 składkę na ubezpieczenie rentowe obniżono łącznie o 7 pkt. proc., z czego 5 pkt. proc. po stronie pracownika i 2 pkt. proc. po stronie pracodawcy. Innym istotnym czynnikiem zwiększającym, w stosunku do 2011 r., wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne będzie efekt obowiązywania już przez pełen rok wprowadzonych w trakcie ub. r. zmian w systemie emerytalnym (zmniejszenie części składki emerytalnej przekazywanej do OFE).

Inną istotną zmianą po stronie dochodowej jest wprowadzenie z dniem 18 kwietnia 2012 r. nowego podatku od wydobycia miedzi i srebra. Stawki podatku od kopalin mają charakter kwotowy i ustalone są odrębnie dla jednej tony wydobytej miedzi oraz jednego kilograma wydobytego srebra. Stawki uzależnione są od średniej ceny surowca, a podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne, które nie mają osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, dokonujące w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej wydobycia miedzi oraz srebra. Wpływy z nowowprowadzonego podatku w całości będą stanowiły dochód budżetu państwa.

Od początku 2012 r. obowiązuje także wyższa (o 14,1%) stawka akcyzy na olej napędowy. Podwyżka ta wynikała bezpośrednio z konieczności dostosowania do wymogów wspólnotowych stawek minimalnych na olej napędowy. Podobnie jak w ub.r., od początku 2012 r. została podniesiona, średnio o 4%, stawka akcyzy na papierosy. Zmiana ta, analogicznie jak w przypadku opodatkowania oleju napędowego, jest spowodowana koniecznością dostosowania stawek akcyzy do wymogów wspólnotowych. Do 2017 r. Polska zobowiązana jest osiągnąć minimalny, określony regulacjami unijnymi, poziom obciążenia podatkiem papierosów.

Innym, choć już mniej znaczącym, źródłem spodziewanych dodatkowych dochodów jest wprowadzona w dniu 31 marca br. zmiana w *Ordynacji podatkowej*, mająca na celu uniemożliwienie unikania opodatkowania zysków z lokat bankowych. Z kolei na niewielkie obniżenie dochodów z PIT wpłynie możliwość korzystania (począwszy od br.) przez podatników z ulgi z tytułu gromadzenia oszczędności w ramach Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE). Ulga ta, wprowadzona wraz z ostatnimi zmianami w systemie emerytalnym, ma na celu promowanie dodatkowego indywidualnego ubezpieczenia emerytalnego i zwiększenie dzięki temu oszczędności prywatnych. Pierwsze skutki tej ulgi będą jednak widoczne dopiero w rozliczeniu rocznym za 2012 r., czyli w 2013 r.

Dochody z VAT będą przede wszystkim warunkowane zmianami wskaźników makroekonomicznych, w tym głównie konsumpcji prywatnej i inwestycji publicznych, których wzrost w ostatnich latach przyczynił się do pozytywnej, dla dochodów z tego podatku, zmiany w strukturze bazy podatkowej (wzrost udziału towarów opodatkowanych wyższą niż przeciętna stawką VAT). Inaczej wygląda sytuacja w roku bieżącym. Zgodnie z prognozą, tempo wzrostu spożycia prywatnego się obniży, ale szczególnie silne obniżenie powinno mieć miejsce w przypadku nominalnej dynamiki inwestycji publicznych – w ujęciu realnym należy nawet oczekiwać ich spadku. W kierunku wzrostu wpływów z VAT w br. będzie natomiast oddziaływać efekt obowiązywania już przez cały rok, wprowadzonego w trakcie 2011 r., ograniczenia możliwości odliczenia podatku VAT naliczonego przy nabyciu samochodów osobowych z homologacją ciężarową i paliwa wykorzystywanego do ich napędu. Ponadto, w porównaniu z ub. r., w 2012 r. zwiększona została stawka na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwie dziecięce, co wynikało z obowiązku jej dostosowania do przepisów wspólnotowych.

Bardzo dobre wyniki przedsiębiorstw w 2011 r.¹⁶ wpływają na wzrost dochodów budżetu państwa oraz samorządów także w roku 2012. Znajduje to odzwierciedlenie w wysokich wpłatach z tytułu rocznego rozliczenia za 2011 r. podatku dochodowego od osób prowadzących działalność gospodarczą. Dotyczy to w szczególności tej grupy podatników¹⁷, którzy w roku ubiegłym wybrali uproszczoną formę opłacania zaliczki na podatek, tj. w postaci równej, miesięcznej płatności w trakcie roku, obliczanej na podstawie wysokości podatku należnego za 2009 r., czyli roku, w którym spowolnienie gospodarcze w Polsce było największe. W konsekwencji, opłacane przez nich zaliczki były często niższe niż wynikałoby to z bieżącej zyskowności przedsiębiorstw, a różnice te zostały wyrównane w br., po dokonaniu rozliczenia za rok ubiegły.

Na zmiany w wysokości bieżących wpływów z CIT oraz PIT od przedsiębiorców wpływają także przepisy dotyczące rozliczania strat poniesionych podczas ostatniego okresu pogorszenia koniunktury. Zgodnie z zasadami podatkowymi, straty z lat ubiegłych mogą być rozliczane przez maksymalnie 5 kolejnych lat, przy czym w jednym roku można rozliczyć (obniżyć dochód do opodatkowania) do 50% skumulowanych strat. Oznacza to, że przy odpowiednio wysokich dochodach podatnicy mogą rozliczyć straty (np. z 2009 r.) w ciągu 2 lat po ich poniesieniu (w latach 2010-11). 2012 r. powinien być zatem pierwszym rokiem, w którym istotnie zmaleją negatywne skutki budżetowe związane z rozliczaniem strat powstałych w trakcie ostatniego spowolnienia gospodarczego.

Dzięki dobrym wynikom przedsiębiorstw w 2011 r., w br. planowane są także zwiększone wypłaty dywidend ze spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz wypłaty zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Z kolei zwiększeniu dochodów niepodatkowych, począwszy od br., będzie sprzyjać wdrożenie systemu automatycznej rejestracji wykroczeń, zarządzanego przez Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, będącego częścią Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

III.4. Prognoza średniokresowa

Prognozowana sytuacja finansów publicznych w horyzoncie *Programu* wskazuje na osiągnięcie celów rządu: po zlikwidowaniu nadmiernego deficytu w 2012 r., w kolejnych latach kontynuowana będzie konsolidacja fiskalna, skutkująca osiągnięciem w 2015 r. średniokresowego celu budżetowego. Poniżej opisano główne czynniki wpływające na dochody i wydatki w analizowanym okresie.

1) Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Najważniejszym źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych są wpływy z podatku VAT, które w kolejnych latach będą determinowane zmianami w sytuacji makroekonomicznej. W tym kontekście, niekorzystny dla dochodów z VAT będzie prognozowany po 2012 r. znaczący spadek inwestycji publicznych, wynikający ze zmniejszenia się środków z bezzwrotnej pomocy UE uzyskiwanej w ramach aktualnej perspektywy finansowej (2007-13). Znaczna część tych środków została już bowiem wykorzystana w poprzednich latach, kiedy inwestycje publiczne w relacji do PKB osiągnęły w Polsce rekordowy poziom, będący równocześnie najwyższym w całej UE. Spadek inwestycji publicznych będzie oznaczać odwrócenie dotychczasowej pozytywnej

¹⁶ Według GUS, w 2011 r. zysk brutto przedsiębiorstw niefinansowych wzrósł o 17,2% r/r. W sektorze bankowym wzrost zysku brutto był jeszcze większy i przekroczył 30% r/r.

¹⁷ CIT oraz – w mniejszym zakresie – podatników prowadzących własne przedsiębiorstwa zgodnie z zasadami obowiązującymi w PIT.

tendencji, kiedy udział dóbr inwestycyjnych (opodatkowanych relatywnie wysokimi stawkami) w strukturze bazy podatkowej VAT rósł. Niemniej, o wiele ważniejszym, a wręcz kluczowym dla wpływów z podatku VAT i – szerzej – dla podatków pośrednich, będzie kształtowanie się konsumpcji prywatnej. Ta z kolei powinna rosnąć od 2013 r. zgodnie z prognozowanym wzrostem dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych i ustabilizować się na poziomie nieznacznie powyżej 3% w ujęciu realnym.

Od 2013 r. na sytuację makroekonomiczną zaczną także wpływać stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, które będzie pozytywnie oddziaływać na podaż pracy, a tym samym na zatrudnienie, produkcję i wzrost gospodarczy. Choć efekt ten będzie początkowo bardzo niewielki, to z czasem będzie narastać, a większa liczba pracujących Polaków będzie równocześnie oznaczać dodatkowe wpływy z dochodów podatkowych oraz składek na ubezpieczenia społeczne.

Spośród zmian systemowych wpływających na dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych po 2012 r., najważniejszą będzie obniżenie, począwszy od 2014 r., stawek VAT: z obecnych 23% do 22% oraz z 8% do 7%. 2013 r. będzie ostatnim rokiem, w którym planuje się utrzymanie obecnych ograniczeń w zakresie odliczania VAT od zakupu niektórych pojazdów samochodowych oraz od paliwa stosowanego do ich napędu. Z kolei w przypadku dochodów z podatków bezpośrednich w projekcie nowelizacji ustawy o PIT (która powinna wejść w życie w 2013 r.) proponuje się:

- wprowadzenie rocznego limitu kwotowego w zakresie stosowania 50% kosztów uzyskania przychodów dla podatników osiągających przychody z praw autorskich, który wyniesie 1/2 kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału skali podatkowej, tj. 42.764 zł; oznacza to, że podatnik osiągający przychody z praw autorskich w wysokości nieprzekraczającej kwoty 85.528 zł nadal będzie korzystał z ww. preferencji podatkowej bez ograniczenia; dla podatników osiągających wyższe przychody, ryczałtowe koszty wyniosą maksymalnie 42.764 zł (podatnik nadal będzie miał prawo do odliczenia kosztów uzyskania przychodów w wysokości faktycznie poniesionych, o ile zostaną odpowiednio udokumentowane); zmiana ta będzie miała pozytywny wpływ na dochody podatkowe począwszy od 2013 r.;
- likwidację ulgi na użytkowanie sieci Internet; obecnie podatnicy mogą zmniejszyć podstawę opodatkowania o kwotę nieprzekraczającą 760 zł rocznie; zmiana ta zacznie pozytywnie oddziaływać na dochody począwszy od 2014 r. (w wyniku rozliczenia podatku PIT za 2013 r.);
- zmiany w zakresie ulgi na wychowywanie dzieci, polegające na:
 - podwyższeniu kwoty odliczenia dla podatników wychowujących co najmniej troje dzieci; w tym przypadku ulga na trzecie i każde kolejne dziecko ulegnie zwiększeniu o 50%, co daje kwotę ulgi na poziomie 139,01 zł za każdy miesiąc kalendarzowy; oznacza to, iż rodziny wielodzietne zyskają możliwość dodatkowego wsparcia ze strony państwa,
 - wykluczeniu z ulgi podatnika wychowującego jedno dziecko i uzyskującego dochody w wysokości przekraczającej kwotę 85.528 zł (kwota stanowiąca górną granicę pierwszego przedziału skali podatkowej).

W przypadku podatników posiadających dwoje dzieci zasady odliczenia ulgi pozostaną bez zmian, tj. ulga będzie przysługiwać bez względu na wysokość uzyskanego dochodu. Wprowadzenie zmian w zakresie ulgi na wychowywanie dzieci przyniesie pozytywny, choć niewielki wzrost dochodów od 2014 r. (jako efekt rozliczenia podatku za 2013 r.). Dużo ważniejszym efektem tej zmiany będzie jednak bardziej sprawiedliwe adresowanie pomocy państwa.

W całym horyzoncie prognozy zakłada się brak zmian w obowiązującej od 2009 r. dwustopniowej skali podatkowej podatku dochodowego od osób fizycznych ze stawkami podatkowymi w wysokości 18% i 32%, z jednym progiem podatkowym w wysokości 85.528 zł oraz kwotą zmniejszającą podatek w wysokości 556,02 zł. Oznacza to, że kontynuowany będzie proces nieznacznego podwyższania efektywnego obciążenia podatkiem PIT, którego beneficjentami są praktycznie w równych częściach budżet państwa i samorząd terytorialny.

Wśród innych czynników zwiększających dochody budżetu państwa, począwszy od 2013 r., należy wymienić wpływy z wprowadzenia systemu opłat za emisję CO₂ oraz z opłat za prawo do dysponowania zasobami częstotliwości radiowych, co wiąże się z procesem udostępniania do celów cywilnych częstotliwości zarezerwowanych dotychczas na potrzeby obronne. Czynnikiem zwiększającym w 2013 r. wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne będzie także efekt obowiązywania już przez pełen rok podwyższonej w 2012 r. stawki

składki rentowej w części pozostającej obciążeniem pracodawców. Również przez pełen rok będzie już obowiązywać podatek od wydobycia miedzi i srebra, stanowiąc tym samym źródło dodatkowych dochodów w 2013 r. Ponadto, do 2017 r. Polska zobowiązana jest osiągnąć minimalny, określony regulacjami unijnymi, poziom obciążenia podatkiem papierosów, co oznacza kontynuację podwyżek stawki akcyzy na papierosy w kolejnych latach.

Z kolei w kierunku obniżenia dochodów ze składek na ubezpieczenie emerytalne będzie oddziaływać – zgodnie z aktualnym stanem prawnym – stopniowe (od 2013 r.) zwiększanie kapitałowej części składki przekazywanej do OFE, przy utrzymaniu całkowitej wysokości składki emerytalnej na niezmiennym poziomie.

2) Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Głównymi czynnikami wpływającymi w horyzoncie prognozy na poziom i strukturę wydatków będą wprowadzone (opis w rozdziale III.2) i planowane zmiany systemowe, zmiany w wydatkach na inwestycje publiczne, w tym głównie infrastrukturalne, a także decyzje dotyczące utrzymania dyscypliny wydatkowej. Działania te mają zapewnić w kolejnych latach dalszy systematyczny spadek relacji wydatków sektora do PKB.

Po okresie silnego wzrostu udziału inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB, do rekordowego poziomu 5,8% w 2011 r., oczekuje się, że w kolejnych latach udział ten będzie się stopniowo obniżać do poziomów notowanych średnio w UE. Związane jest to m.in. z:

- wykorzystaniem w poprzednich latach znacznej części środków unijnych przysługujących Polsce w ramach obecnej perspektywy finansowej – należy podkreślić, że przedstawiona w *Programie* ścieżka konsolidacji jest spójna z pełnym wykorzystaniem przysługujących Polsce środków unijnych;
- przyjętym założeniem o redukcji (począwszy od 2013 r.) wydatków inwestycyjnych finansowanych przez Krajowy Fundusz Drogowy (zgodnie z *Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*)¹⁸;
- przyjętym (konserwatywnym) założeniem, że oszczędności w podsektorze samorządowym w latach 2012-13 nie będą dokonywane w zakresie spożycia, w tym kosztów pracy, lecz poprzez ograniczenie wydatków inwestycyjnych (nie dotyczy to jednak wydatków na współfinansowanie projektów finansowanych ze środków UE); oszczędności te są m.in. wynikiem obowiązujących regulacji prawnych (*ustawa o finansach publicznych*), zgodnie z którymi w 2014 r. zmienią się zasady zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, „wymagające” w okresie przejściowym (tj. do 2013 r.) znacznej poprawy sytuacji finansowej wielu z tych jednostek.

Przy powyższym scenariuszu, udział inwestycji publicznych w PKB powinien się obniżyć z 5,8% w 2011 r. do 2,8% w 2015 r. Gdyby jednostki samorządu terytorialnego większą część wymaganych oszczędności zrealizowały poprzez ograniczenie spożycia, w tym tempa wzrostu kosztów pracy, wówczas ich aktywność inwestycyjna mogłaby być odpowiednio większa. Oznaczałoby to nie tylko większe inwestycje publiczne, ale także dodatkowe dochody sektora, ze względu na wyższą efektywną stawkę opodatkowania wydatków inwestycyjnych niż konsumpcyjnych sektora publicznego.

Kolejnym ważnym czynnikiem determinującym wydatki są założenia dotyczące kształtowania się kosztów pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Przyjęto, że w części związanej z kosztami pracy nominalny fundusz wynagrodzeń podsektora centralnego i ubezpieczeń społecznych w 2012 r. nie zmieni się (z wyjątkiem części służb mundurowych), a przeciętne wynagrodzenie w podsektorze samorządowym będzie rosło w tempie zbliżonym do wzrostu wynagrodzeń w sektorze rynkowym. W kolejnych latach wspomniane ograniczenia zostaną utrzymane w podsektorze centralnym, z wyjątkiem wynagrodzeń pracowników publicznych szkół wyższych, które – zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów – mają rosnąć w nominalnym tempie 9,14% rocznie, by w latach 2013-15 zwiększyć się łącznie o 30%.¹⁹

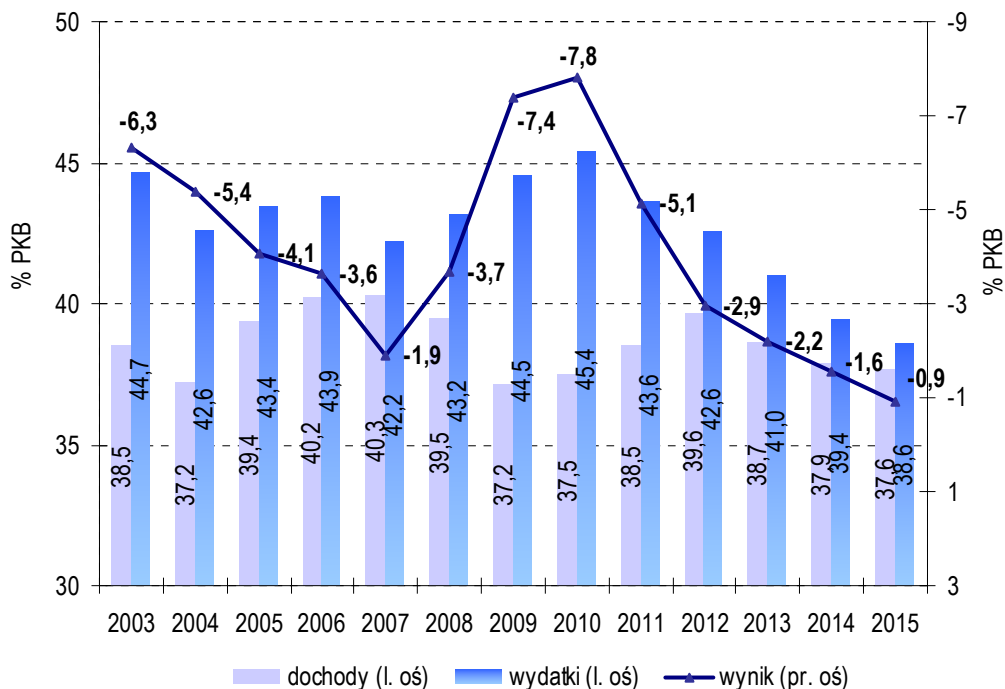
¹⁸ Brak informacji o nowych programach infrastrukturalnych nie pozwala obecnie na uwzględnienie ich w projekcji inwestycji publicznych. Można natomiast oczekiwać, że ścieżka wydatków inwestycyjnych ulegnie zmianie w przypadku zaakceptowania przez rząd nowych programów inwestycyjnych. Co więcej, wydatkowanie (od 2014 r.) dodatkowych środków z bezzwrotnej pomocy z UE będzie dodatkowym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy przy ograniczonym negatywnym wpływie na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych.

¹⁹ Por. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r.

W horyzoncie prognozy, w kierunku zmniejszenia wydatków świadczeń z ubezpieczeń społecznych będą także oddziaływać efekty ograniczenia przywilejów uprawniających do przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Reforma ta, obowiązująca od 2009 r., zmniejsza przyrost liczby emerytów, równocześnie zwiększając podaż pracy i poprawiając sytuację finansów publicznych. Spośród innych założeń przyjętych na potrzeby *Programu* warto wskazać na coroczną minimalną waloryzację emerytur i rent zgodnie z formułą: CPI + 20% realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Ponadto prognozuje się, iż kwota zasiłku pogrzebowego pozostanie na niezmiennym poziomie, a poprawa sytuacji na rynku pracy zmniejszy potrzeby zaangażowania środków publicznych wydatkowanych na przeciwdziałanie bezrobociu. W kierunku ograniczenia wydatków budżetu państwa w horyzoncie prognozy będą także oddziaływać zmniejszające się wydatki przeznaczone na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, wynikające z finansowania uzupełniających płatności obszarowych z budżetu krajowego.

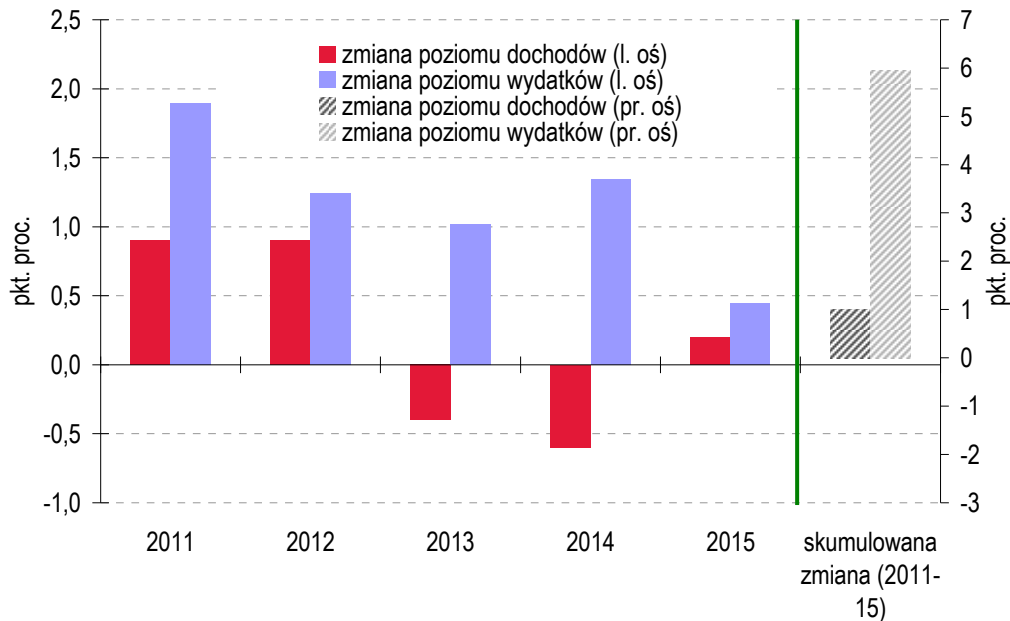
Przygotowując prognozę założono, że do 2013 r., tj. do przewidywanego momentu wydania przez Radę Ecofin decyzji o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski, zostanie utrzymana dyscyplinująca reguła wydatkowa, ograniczająca tempo wzrostu wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków sztywnych do 1% realnie w skali roku. Reguła ta będzie wspierana przez dodatkowe działania ograniczające wzrost także innych wydatków, nieobjętych bezpośrednio ustawowymi regulacjami. Co ważne, dyscyplina wydatkowa będzie utrzymana także w kolejnych latach. W rezultacie, prognozuje się, że deficyt sektora w 2012 r. wyniesie 2,9% PKB, a w kolejnych latach będzie nadal obniżany do 2,2% w 2013 r., 1,6% w 2014 r. i 0,9% w 2015 r. Osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w 2015 r. będzie przede wszystkim wynikiem obniżenia wydatków, a nie wzrostu dochodów sektora w relacji do PKB (por. wykres 3). W rzeczywistości, już w br. udział wydatków krajowych sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB powinien osiągnąć najniższy poziom w historii polskiej gospodarki od początku transformacji. Co więcej, w horyzoncie *Programu* udział ten powinien w każdym następnym roku dalej się obniżać (por. wykres 1).

Wykres 2. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: lata 2003-10 - Eurostat, lata 2011-15 - Ministerstwo Finansów.

Wykres 3. Wpływ zmiany dochodów i wydatków krajowych na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB



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

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 2. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP, % PKB)

	Kod ESA	2011	2012	2013	2014	2015
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (B.9)	S.13	-5,1	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Podsektor centralny	S.1311	-4,3	-2,7	-2,4	-1,8	-1,1
Podsektor lokalny	S.1313	-0,7	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	-0,1	0,2	0,4	0,4	0,4
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	S.13	56,4	53,7	52,5	50,6	49,7

Źródło: 2011 r. – GUS, lata 2012-15 Ministerstwo Finansów.

III.5. Wynik strukturalny

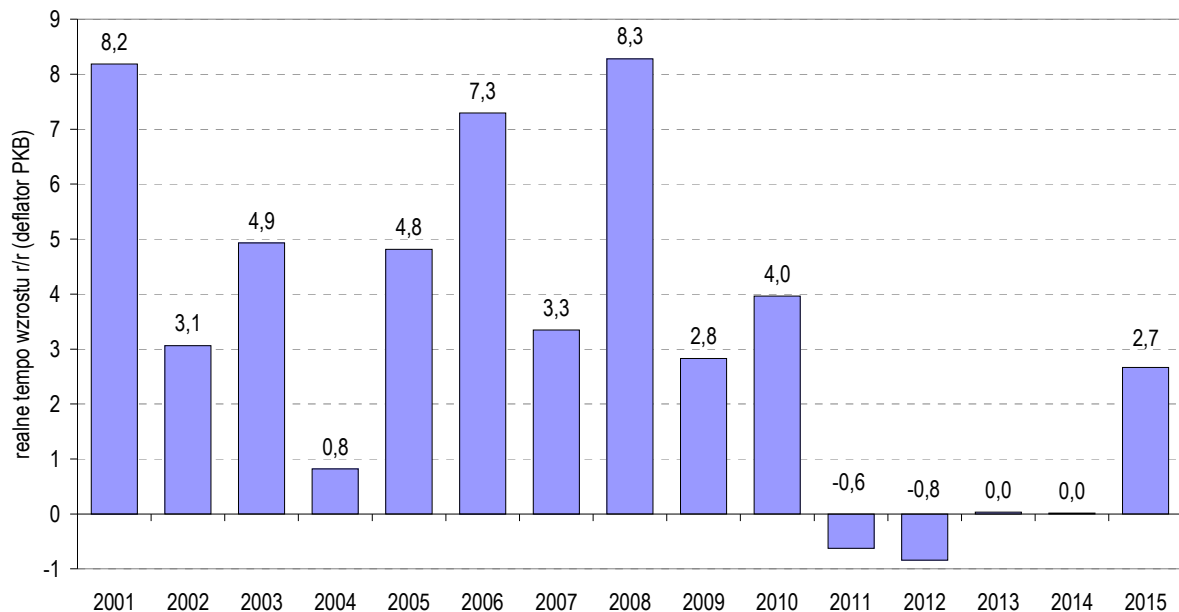
Znaczny spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r. był wynikiem zarówno wzrostu dochodów, jak i – w jeszcze większym stopniu – spadku wydatków w relacji do PKB. Poprawa po stronie dochodowej wynikała głównie z wprowadzonych zmian systemowych (patrz rozdział III.3) oraz z wyżej omówionego efektu procykliczności wpływów z podatków dochodowych. Jak zaznaczono, dużo większą rolę w obniżeniu deficytu w 2011 r. odegrały jednak dostosowania po stronie wydatkowej. W największym stopniu ograniczone zostały wydatki socjalne (spadek o 0,8 pkt. proc. w relacji do PKB) i spożycie publiczne (również spadek o 0,8 pkt. proc.).

W br. i kolejnych latach planowane jest dalsze zacieśnienie fiskalne. O ile działania po stronie dochodowej odegrają istotną rolę w ograniczeniu deficytu w 2012 r. (por. tabela 1), to od 2013 r. zdecydowana większość dostosowania strukturalnego będzie wynikiem ograniczenia wydatków sektora instytucji rządowych

i samorządowych. Także w br., mimo że działania systemowe obejmują głównie stronę dochodową, wkład ograniczenia wydatków w obniżeniu deficytu sektora będzie bardzo znaczący (por. wykres 3). Jest to wynikiem dyskretnie podejmowanych przez rząd działań w ramach kontynuowanej dyscypliny wydatkowej, skutkującej systematycznym spadkiem wydatków krajowych w relacji do PKB. Utrzymanie tej dyscypliny także w kolejnych latach, a następnie wprowadzenie docelowej, stabilizującej reguły wydatkowej, utrwali osiągnięcia przeprowadzonej konsolidacji i równocześnie uniemożliwi nadmierne „odbicie” wzrostu wydatków np. w warunkach ożywienia gospodarczego. Dotychczas dokonane oraz planowane dalsze obniżenie wydatków ma zatem charakter strukturalny, sprzyjając osiągnięciu, a następnie stabilizacji, wyniku sektora na poziomie średniookresowego celu budżetowego.

Konsolidacja po stronie wydatkowej ma szczególne znaczenie w sytuacji strukturalnej nierównowagi finansów publicznych, która wciąż ma miejsce w Polsce. W warunkach równowagi tempo wzrostu wydatków – co do zasady – powinno odpowiadać średniemu tempu wzrostu PKB z referencyjnego okresu. Gdy jednak kraj nie osiągnął MTO, wówczas wydatki powinny rosnąć o ok. 1 pkt proc. wolniej niż średniookresowe tempo wzrostu PKB. W Polsce skala zacieśnienia po stronie wydatkowej w całym horyzoncie *Programu* (włącznie z 2011 r.) zdecydowanie przekracza standardy wyznaczone w *Pakcie Stabilności i Wzrostu* (por. wykres 4).²⁰ W efekcie, udział wydatków krajowych (tj. wydatków po odjęciu wydatków finansowanych ze środków UE) w PKB już w br. powinien osiągnąć najniższy poziom w historii polskiej gospodarki od początku transformacji, a w kolejnych latach będzie się nadal obniżać (por. wykres 1).

Wykres 4. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych bez środków UE, kosztów obsługi długu i cyklicznych wydatków na bezrobocie



Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów.

Zgodnie z obecną prognozą, w 2012 r. poziom PKB powinien być zbliżony do potencjału, natomiast w kolejnych nieznacznie poniżej potencjału, co oznacza wystąpienie ujemnej luki produktowej na poziomie ok. 0,5% PKB.

²⁰ Wzrost dynamiki wydatków w 2015 r., wciąż jednak niższy niż średniookresowe tempo wzrostu PKB, wynika przede wszystkim z istotnego przyspieszenia krajowych wydatków inwestycyjnych. Co istotne, wzrost ten nie zagraża realizacji średniookresowego celu budżetowego. Przeciwnie, deficyt sektora w 2015 r. nadal się obniża, do poziomu MTO.

Uwzględniając szacunki OECD dotyczące długookresowych elastyczności podatkowych, oczekuje się, że prognozowana cykliczna część wyniku sektora w latach 2013-15 nie przekroczy 0,2% PKB.

Tabela 3. Wynik strukturalny sektora

% PKB	Kod ESA	2011	2012	2013	2014	2015
1. Wzrost PKB w cenach stałych (%)		4,3	2,5	2,9	3,2	3,8
2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-5,1	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
3. Odsetki	EDP D.41	2,8	2,8	2,8	2,6	2,5
4. Działania jednorazowe i tymczasowe						
5. Potencjalny wzrost PKB (%)		3,5	3,3	3,3	3,3	3,4
z tego: wkład czynnika pracy						
kapitał						
TFP						
6. Luka produktowa		0,6	-0,1	-0,5	-0,5	-0,2
7. Element cykliczny budżetu		0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,1
8. Wynik skorygowany o wpływ cyklu (2-7)		-5,3	-2,9	-2,1	-1,4	-0,8
9. Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu (8+3)		-2,6	-0,2	0,7	1,2	1,7
10. Wynik strukturalny (8-4)		-5,3	-2,9	-2,1	-1,4	-0,8

Źródło: Ministerstwo Finansów.

III.6. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

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

Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach stopniowego ograniczania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz występowania niepewności na rynkach finansowych wynikającej z kryzysu zadłużenia części państw strefy euro. Na rynku krajowym działania związane z ograniczaniem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych powinny mieć istotny wpływ na poziom i kształt krzywej dochodowości, a więc i kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Zmiany relacji długu do PKB w latach 2012-15 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ponad 85% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych), tempa wzrostu PKB oraz kursu złotego w stosunku do innych walut, w tym zwłaszcza do euro. Oprócz ograniczania deficytu, istotnym uwarunkowaniem zmniejszającym potrzeby pożyczkowe budżetu państwa będzie poprawa salda budżetu środków europejskich, które, począwszy od 2013 r., będzie odnotowywać nawet kasową nadwyżkę. W br. potrzeby pożyczkowe będą także ograniczone dzięki obowiązywaniu już przez pełen rok wprowadzonych w trakcie 2011 r. zmian w systemie emerytalnym (zmniejszenie części składki emerytalnej przekazywanej do OFE). Do obniżenia potrzeb pożyczkowych przyczyniać się będą również przychody z prywatyzacji, choć oczekuje się, że ich skala w kolejnych latach będzie maleć.

Na obniżenie potrzeb pożyczkowych w 2011 r. istotny wpływ miała zmiana systemowa polegająca na wprowadzeniu obowiązku lokat wolnych środków wskazanych jednostek sektora finansów publicznych szczebla centralnego na rachunku Ministra Finansów. Zmiana ta umożliwiła wykorzystanie płynnych środków finansowych sektora finansów publicznych do obniżenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a tym samym zmniejszyła różnicę między wartością długu publicznego brutto i netto w kolejnych latach o ponad 20 mld zł.

Zmiany długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wynikały głównie ze zmiany zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego oraz wzrostu długu jednostek samorządu terytorialnego. Potrzeby pożyczkowe jednostek samorządu terytorialnego będą w znacznej mierze wynikać z realizowanych projektów infrastrukturalnych, współfinansowanych środkami z funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007-13. Po dynamicznym przyroście długu podsektora samorządowego w okresie 2009-11, w kolejnych latach przewidywane jest zmniejszenie tempa tego przyrostu, spowodowane m.in. wejściem w życie nowej reguły fiskalnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

W horyzoncie aktualizacji relacja długu do PKB według metodologii UE spadnie poniżej 50%. Z kolei liczony zgodnie z krajową metodologią państwowy dług publiczny powinien spaść w tym okresie do ok. 47% PKB.

Tabela 4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)

% PKB	Kod ESA	2011	2012	2013	2014	2015
1. Dług brutto		56,3	53,7	52,5	50,6	49,7
2. Zmiana relacji długu brutto		1,5	-2,7	-1,2	-1,9	-0,8
Składniki wzrostu długu						
3. Wynik pierwotny		2,4	0,2	-0,5	-1,0	-1,6
4. Odsetki	EDP D.41	2,8	2,8	2,8	2,6	2,5
5. Dostosowania stanów i przepływów		-3,6	-5,7	-3,4	-3,5	-1,8
z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		0,2	0,4	0,1	0,1	0,4
akumulacja netto aktywów finansowych*		-1,9	-0,9	-0,5	0,2	1,0
w tym: przychody z prywatyzacji		-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
różnice kursowe i inne czynniki		-1,9	-5,2	-3,1	-3,8	-3,1
p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)		5,4	5,2	5,1	5,1	5,2
Pozostałe istotne dane						
6. Płynne środki finansowe		2,7	2,2	1,9	1,8	1,8
7. Dług netto (=1-6)		53,6	51,5	50,6	48,7	48,0
8. Wykup długu (istniejące obligacje) od końca roku poprzedniego**		8,5	7,6	6,2	4,0	5,2
9. Udział długu nominowanego w walucie obcej (%)		30,9	29,3	29,2	28,8	29,2
10. Średnia zapadalność długu***		5,4	5,4- 5,6	5,3- 5,8	5,3- 5,9	5,3- 5,9

* Akumulacja netto aktywów finansowych jest wynikiem działania różnych czynników. Do najważniejszych z nich zalicza się wykorzystanie wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością (w 2011 r.), przychody z prywatyzacji oraz kasowy wynik budżetu środków europejskich budżetu państwa.

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

*** Prognoza przedziałowa dla długu Skarbu Państwa.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

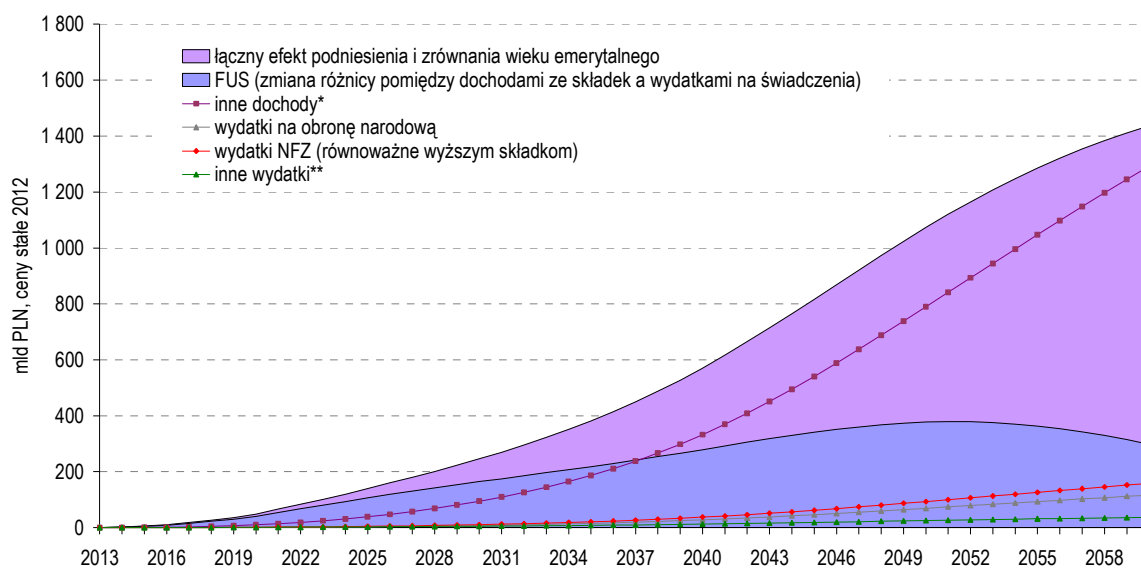
III.7. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych

Bardzo ważną rolę w utrwaleniu efektów konsolidacji i wzmocnieniu długookresowej stabilności finansów publicznych będą odgrywać reformy strukturalne. Dotyczy to w szczególności stopniowego podniesienia i zrównania wieku emerytalnego mężczyzn (obecnie 65 lat) i kobiet (60 lat) na poziomie 67 lat. Reforma ta, m.in. poprzez zwiększenie podaży pracy, przyczyni się do podniesienia długookresowego PKB w Polsce. Z kolei

wyższy wzrost gospodarczy, większy fundusz wynagrodzeń i dłuższa aktywność zawodowa będą czynnikami zwiększającymi kapitał emerytalny, a więc i wysokość przyszłych emerytur.

Zwiększenie liczby pracujących i PKB z tytułu wprowadzonej reformy będzie skutkowało wzrostem wpływów podatkowych i ze składek na ubezpieczenia społeczne. Ponadto, w okresie przejściowym (w najbliższych kilkudziesięciu latach) zmniejszeniu ulegną wydatki FUS na emerytury z uwagi na mniejszą liczbę emerytów (w porównaniu ze scenariuszem bez reformy). Po upływie okresu przejściowego, wzrośnie jednak liczba osób, które przejdą na emeryturę w wyższym (niż w scenariuszu bez reformy) wieku. Dzięki dłuższej aktywności na rynku pracy, osoby te będą posiadać wyższy kapitał emerytalny. Związane z tym odpowiednio wyższe świadczenia emerytalne znajdą odzwierciedlenie także w zwiększonych wydatkach FUS.

Wykres 5. Wpływ podniesienia i zrównania wieku emerytalnego na sektor finansów publicznych (skutki skumulowane)



* podatki, składki na FP, FGŚP, FRD, dochody FUS z tytułu refundacji ubytku składki przekazywanej do OFE

** wydatki budżetu państwa na uposażenia emerytalne sędziów i prokuratorów oraz na nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, wydatki FP na świadczenia przedemerytalne i zasiłki dla bezrobotnych

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Oprócz wyższych wpływów ze składek na wszystkie ubezpieczenia społeczne i wyższych wpływów podatkowych, podniesienie wieku emerytalnego będzie skutkowało wzrostem niektórych kategorii wydatków. W szczególności, z uwagi na wyższy PKB, wzrosną wydatki na obronę narodową, ponieważ, zgodnie z art. 7. pkt. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku poprzedzającego rok budżetowy. Uwzględniono też wzrost wydatków budżetu państwa na nauczycielskie świadczenia kompensacyjne oraz zmniejszenie wydatków budżetu państwa na uposażenia emerytalne sędziów.

W przedstawionych na wykresie obliczeniach nie uwzględniono natomiast spodziewanej poprawy stanu finansów Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Nie uwzględniono też efektu pośredniego w postaci oczekiwanego obniżenia kosztów obsługi długu w związku ze zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych państwa oraz spodziewaną poprawą oceny sytuacji polskich finansów publicznych przez rynki finansowe, co powinno przyczynić się do obniżenia rentowności polskich papierów skarbowych.

Kolejną istotną zmianą w systemie ubezpieczeń społecznych będzie ograniczenie przywilejów emerytalnych dla służb mundurowych. W szczególności, począwszy od 2013 r. osoby rozpoczynające służbę nabywają uprawnienia

emerytalne po 25, zamiast obecnych 15 latach pracy. Przeglądowi i odpowiednim modyfikacjom zostaną także poddane uprawnienia innych grup zawodowych (w tym górników) do wcześniejszych świadczeń emerytalnych.

Ponadto, w dniu 1 lutego 2012 r. weszła w życie *ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach zdrowotnych rolników za 2012 r.*, zgodnie z którą rolnicy prowadzący gospodarstwa rolne o powierzchni 6 ha przeliczeniowych i większe zobowiązani zostali do opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne za wszystkie osoby ubezpieczone w ich gospodarstwach rolnych. Składka jest progresywna i wzrasta wraz z wielkością prowadzonego gospodarstwa rolnego. Docelowo rozważa się wprowadzenie nowych zasad określania dochodowości gospodarstwa rolnego, co pozwoli na uzależnienie zarówno wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne, jak i wysokości podatku płaconego przez gospodarstwo rolne od osiąganego dochodu.

Wśród działań strukturalnych wspierających konsolidację fiskalną należy także wymienić racjonalizację i zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego, w szczególności eliminację lub modyfikację niektórych ulg podatkowych, co będzie sprzyjać poszerzeniu bazy podatkowej oraz bardziej sprawiedliwemu adresowaniu pomocy państwa (więcej w rozdziale III.4).

IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

IV.1. Czynniki ryzyka

1) Sytuacja gospodarcza u głównych partnerów handlowych Polski

Podstawowym czynnikiem ryzyka dla prezentowanej w rozdziale II prognozy makroekonomicznej jest rozwój sytuacji gospodarczej 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 może jednak istotnie wpłynąć na oczekiwaną dynamikę zjawisk, stanowiąc podstawowe zagrożenie dla prezentowanej prognozy wzrostu gospodarczego w Polsce. W rezultacie, głównym czynnikiem niepewności co do rozwoju polskiej gospodarki jest sytuacja w otoczeniu zewnętrznym, która z kolei w znacznym stopniu zależy od skuteczności działań instytucji europejskich oraz rządów poszczególnych krajów strefy euro, mających na celu wyjście z kryzysu i zapewnienie stabilnych podstaw ożywienia gospodarczego.

Z kolei utrzymujący się na relatywnie wysokim poziomie wzrost gospodarczy w USA oraz realna perspektywa jego przyspieszenia w br. mogą przyczynić się do wyższego wzrostu w największych gospodarkach strefy euro. Dotyczy to w szczególności gospodarki niemieckiej, której kondycja jest silnie zależna od wzrostu światowej wymiany handlowej. Uwzględniając powiązania gospodarcze Polski i Niemiec, przyspieszenie wzrostu u naszego największego partnera handlowego doprowadziłoby do szybkiej poprawy koniunktury również w Polsce, czego konsekwencją byłby wyższy od oczekiwanego wzrost eksportu, zatrudnienia oraz inwestycji, a następnie również pozostałych komponentów popytu krajowego. W przypadku takiego scenariusza, prezentowaną w rozdziale II prognozę makroekonomiczną dla Polski należałoby uznać za konserwatywną.

2) Wdrażanie wymogów UE dotyczących redukcji emisji CO₂

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

Przedsiębiorstwa polskie cechują się niską efektywnością energetyczną w porównaniu do wiodących podmiotów w UE. W konsekwencji przedsiębiorstwa krajowe prowadzące działalność w sektorach charakteryzujących się wysokim zużyciem energii na jednostkę produkcji narażone są na ryzyko znacznego wzrostu kosztów działalności i utratę konkurencyjności międzynarodowej. Dodatkowo krajowe podmioty narażone są na ryzyko

tw. *carbon leakage* (przenoszenie energochłonnej i wysokoemisyjnej produkcji z państw członkowskich UE prowadzących politykę redukcji emisji gazów cieplarnianych do krajów o niższych standardach środowiskowych).

3) Niższa absorpcja środków z UE i inne czynniki ryzyka

Ryzyko niepełnego wykorzystania środków z polskiej alokacji w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* (PROW) wynika ze spodziewanej kumulacji płatności z obecnej wieloletniej perspektywy finansowej UE (2007-13) w latach 2012-13. Innym źródłem tego ryzyka jest konieczność wygospodarowania środków publicznych w celu zapewnienia współfinansowania i prefinansowania krajowego dla realizacji projektów. Dodatkowo nieprzyjęcie budżetu UE w latach 2012-13 lub uchwalenie budżetu rocznego UE na poziomie niewystarczającym dla realizacji polityki spójności i PROW w Polsce może wymusić narastające i przedłużające się prefinansowanie wydatków z budżetu państwa i budżetów samorządów związane z opóźnieniami w refundacji środków.

Ponadto wśród czynników ryzyka należy wymienić także:

- ograniczenia wynikające z wymogów ochrony środowiska i obszarami NATURA 2000,
- sztywne kryteria konkursowe na pozyskanie środków UE oraz znaczną ilość dokumentów, które są wymagane od beneficjenta tych środków,
- długi okres od momentu podpisania umowy o dofinansowanie do momentu ostatecznego rozliczenia projektu przez Komisję Europejską.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na ryzyko związane z negocjacjami kolejnej wieloletniej perspektywy finansowej UE (lata 2014-20), które mogą się toczyć aż do 2013 r. Uchwalenie zbyt niskich limitów płatności, szczególnie w pierwszych 2-3 latach kolejnej perspektywy finansowej, może postawić pod znakiem zapytania możliwość terminowej refundacji z budżetu UE wydatków poniesionych (refinansowanych z budżetu państwa i budżetów samorządów) zgodnie z zasadą $n+2/n+3$, w ramach obecnej wieloletniej perspektywy finansowej UE.

4) Poręczenia i gwarancje oraz inne operacje

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

Wartość udzielanych przez Skarb Państwa w danym roku nowych poręczeń i gwarancji ograniczana jest przez ustawę budżetową. W przyjętej ustawie budżetowej limit na 2012 r. został ustalony na poziomie 200 mld zł i – oprócz wspierania ww. projektów – może być wykorzystany na działania podejmowane w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków funkcjonowania polskiego systemu finansowego w obliczu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

Według stanu na koniec 2011 r., kwota potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu już udzielonych poręczeń i gwarancji stanowiła ok. 6% PKB. W latach 2012-2013 prognozowany jest dalszy wzrost tej wielkości, jednak nie powinna ona przekroczyć 9% PKB. Oczekiwane ryzyko portfela poręczeń i gwarancji nie powinno wzrosnąć.

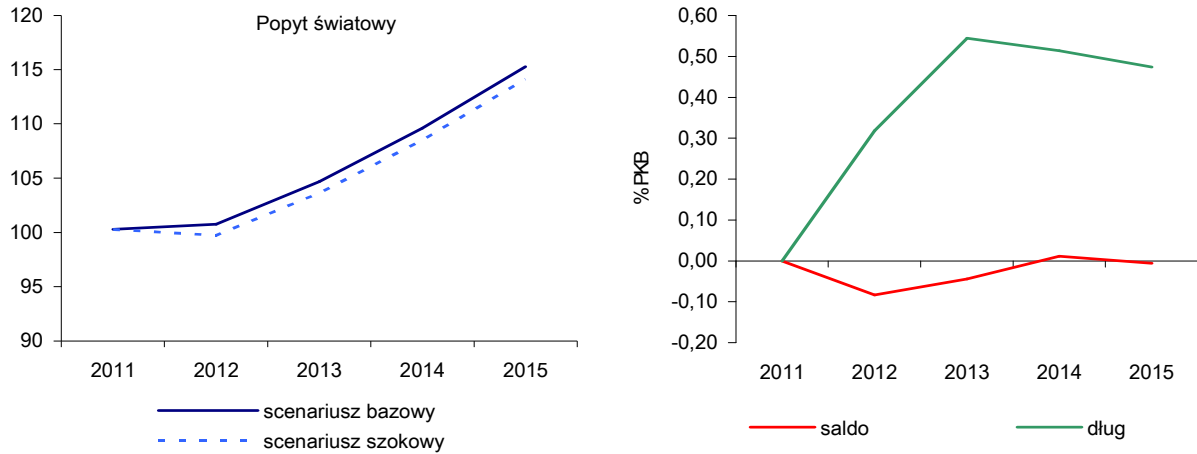
Wśród innych operacji powodujących ryzyko dodatkowych obciążeń dla finansów publicznych należy wymienić transakcje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W ustawie budżetowej na 2012 r. limit, do wysokości którego organy administracji rządowej mogą zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów PPP, został wyznaczony na poziomie 1 mld zł.

IV.2. Analiza wrażliwości

Poniżej przedstawiono wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2012-15 na spadek popytu światowego, zwiększenie inwestycji publicznych, deprecjację kursu złotego i wzrost

krajowej stopy procentowej. Analizy dokonano w oparciu o rozwijany w Ministerstwie Finansów ekonometryczny model finansów publicznych (eMPF).

Wykres 6. Popyt światowy (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres)

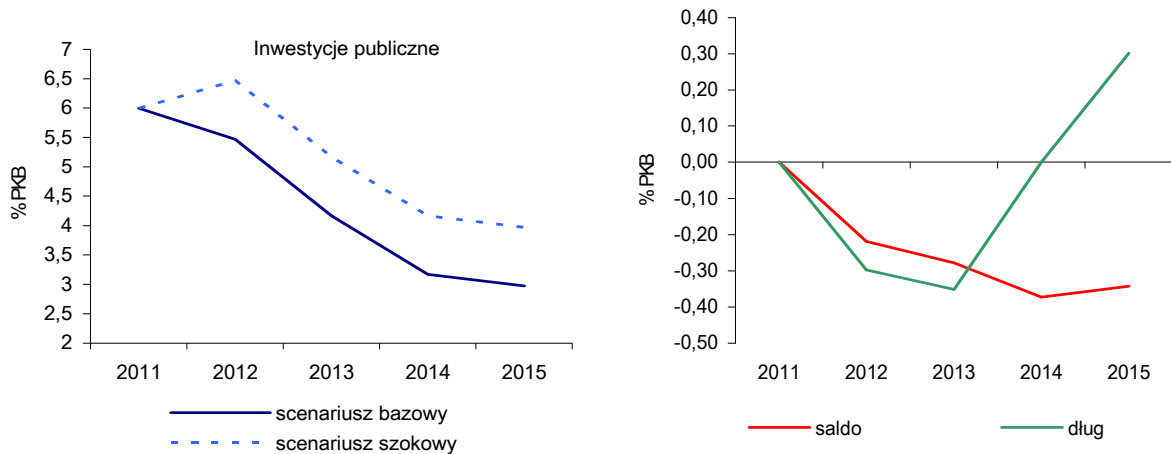


Impuls spadku popytu światowego zdefiniowany został jako trwałe obniżenie indikatora popytu światowego o 1% w stosunku do scenariusza bazowego. Bezpośrednim skutkiem zaburzeń w otoczeniu zewnętrznym dla gospodarki krajowej jest ograniczenie wymiany handlowej z zagranicą. W pierwszym roku od wystąpienia szoku wolumen eksportu spada o 0,6% w stosunku do scenariusza bazowego i w kolejnych latach jego poziom pozostaje niższy o 0,2-0,4%. Ze względu na znaczny stopień importochłonności eksportu, spadkowi wolumenu eksportu towarzyszy również spadek importu, dodatkowo wspierany przez deprecjację waluty krajowej będącą wynikiem pogorszenia nastrojów w gospodarce światowej. Import spada bardziej niż eksport (o 0,6-0,9%) i saldo wymiany towarowej z zagranicą się poprawia.

W reakcji na spadek popytu zagranicznego przedsiębiorstwa ograniczają działalność inwestycyjną (nakłady brutto na środki trwałe sektora prywatnego w pierwszych dwóch latach po szoku pozostają niższe o ok. 1% w porównaniu z poziomem ze scenariusza bazowego), zmniejszają zatrudnienie i wynagrodzenia. Dochody do dyspozycji gospodarstw domowych spadają, co ogranicza konsumpcję prywatną o 0,2-0,5%. W wyniku powyższych zaburzeń wolumen PKB pozostaje trwale niższy o 0,2-0,4% w porównaniu ze scenariuszem bez szoku. Ograniczeniu popytu krajowego towarzyszy zmniejszenie presji inflacyjnej i spadek stóp procentowych.

Niższy wzrost gospodarczy wpływa negatywnie na sytuację finansów publicznych. Rośnie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (w pierwszym roku o 0,1% PKB, w kolejnych latach nieco mniej), w wyniku czego w 2015 r. poziom długu sektora jest o 0,5% PKB wyższy niż w scenariuszu bazowym.

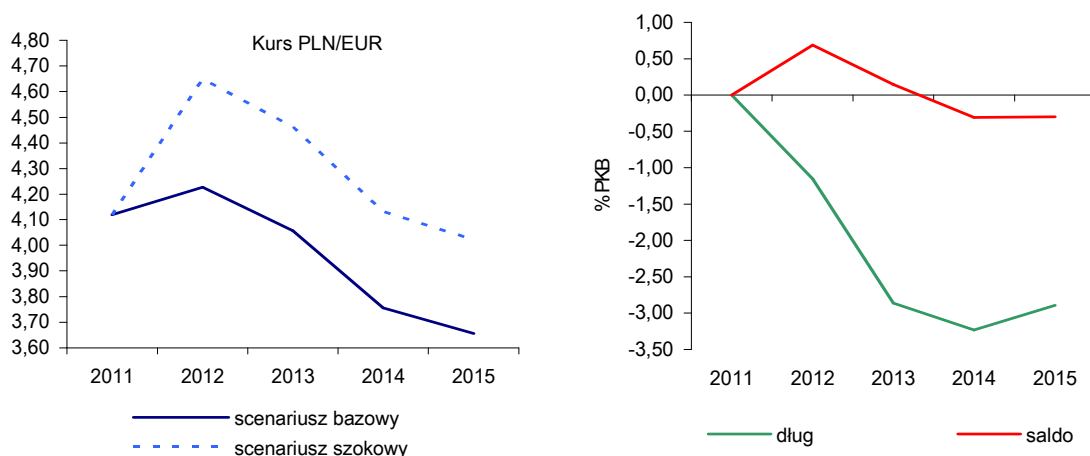
Wykres 7. Wolumen inwestycji publicznych (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres)



Impuls fiskalny został zdefiniowany jako trwałe zwiększenie wolumenu inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych o 1% PKB w stosunku do scenariusza bazowego (inwestycje finansowane wyłącznie ze środków krajowych). Bezpośrednim skutkiem zwiększenia wydatków publicznych jest wzrost deficytu, który w analizowanym okresie utrzymuje się na poziomie 0,2-0,4% PKB powyżej ścieżki bazowej. Wyższe wydatki publiczne implikują również wzrost popytu prywatnego (spożycie gospodarstw domowych rośnie o 0,2-0,7%, a inwestycje prywatne o 0,8-2,0%), co przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy, zwiększenia presji inflacyjnej i pogorszenia salda wymiany z zagranicą. W wyniku wprowadzonego zaburzenia wolumen PKB rośnie w pierwszym roku o 0,7% w stosunku do ścieżki bazowej i w kolejnych latach pozostaje wyższy o 0,4-0,6%.

Wyższy wzrost gospodarczy częściowo neutralizuje negatywne efekty zwiększenia wydatków publicznych na poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, szczególnie w początkowym okresie symulacji. W kolejnych latach, przy trwałym pogorszeniu salda sektora, skutki te stają jednak się coraz bardziej widoczne i w 2015 r. poziom długu sektora jest o 0,3% PKB wyższy niż w scenariuszu bez zwiększania wydatków.

Wykres 8. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres)

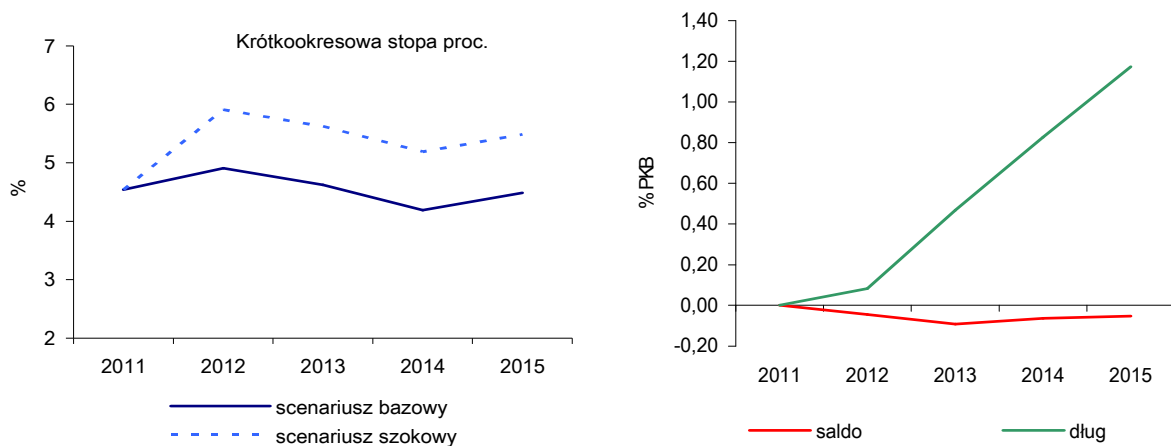


Impuls kursowy został wprowadzony w postaci trwałej 10% deprecjacji kursu złotego w stosunku do euro. Osłabienie złotego poprawia konkurencyjność krajowych produktów, czego efektem jest wzrost wolumenu eksportu o ok. 0,7-3% (najwyższy wzrost ma miejsce w pierwszych dwóch latach). Ze względu na wysoką

importochłonność eksportu w początkowym okresie symulacji rośnie również import w porównaniu ze ścieżką ze scenariusza bazowego (choć wolniej niż eksport). W kolejnych latach negatywny efekt kursowy zaczyna jednak przeważać i wolumen importu spada poniżej ścieżki bazowej. Wzrost popytu na polskie towary sprzyja poprawie sytuacji na rynku pracy i przyspieszeniu działalności inwestycyjnej. W rezultacie wolumen PKB w pierwszych dwóch latach od wystąpienia szoku pozostaje wyższy o 1,8-2,8% niż w scenariuszu z mocniejszym kursem.

Wraz ze wzrostem cen krajowych, w kolejnych latach pozytywne efekty deprecjacji waluty krajowej stopniowo zanikają. Wyższy wzrost gospodarczy sprzyja wzrostowi dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, który przewyższa wzrost wydatków związanych z obsługą zadłużenia denominowanego w walutach obcych i w pierwszych latach po wystąpieniu szoku saldo sektora się poprawia. W kolejnych latach rośnie znaczenie czynników negatywnych (większy wzrost wydatków niż dochodów), lecz w 2015 r. dług publiczny i tak pozostaje niższy o ok. 3% PKB niż w scenariuszu bazowym.

Wykres 9. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)



Impuls stopy procentowej został zdefiniowany jako skokowy wzrost nominalnej krótkookresowej stopy procentowej o 1 pkt proc. w całym horyzoncie czasowym objętym analizą. Podwyżka krótkookresowych stóp procentowych pociąga za sobą również wzrost stóp długookresowych i w rezultacie prowadzi do zwiększenia kosztu pozyskiwania kapitału i ograniczenia inwestycji (przy trwale wyższych stopach procentowych inwestycje sektora prywatnego w 2015 r. są o blisko 8% niższe niż w scenariuszu bazowym) oraz zwiększenia kosztów finansowania długu. Z powodu przesunięcia konsumpcji w czasie w ramach międzyokresowej substytucji oraz w wyniku zaostrzenia warunków udzielania kredytów, nieznacznie spada także spożycie prywatne (o 0,8% w 2015 r.).

Zaostrzenie polityki pieniężnej ogranicza również wzrost cen. Wyższe stopy procentowe w kraju sprzyjają przejściowemu nieznacznie umocnieniu złotego, lecz efekt ten jest krótkotrwały, gdyż wraz z pogłębiającym się spadkiem tempa wzrostu PKB polska waluta zaczyna tracić na wartości w porównaniu ze ścieżką ze scenariusza bazowego nie zakładającego zmian stóp. W rezultacie impuls monetarny prowadzi do spadku wolumenu PKB w horyzoncie prognozy o 1%. Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje trwale niższe o 0,1% PKB, a dług sektora w 2015 r. jest wyższy o 1,2% PKB niż w scenariuszu bazowym.

IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

W porównaniu z ostatnią aktualizacją Programu konwergencji prognozowana ścieżka realnego wzrostu PKB uległa obniżeniu. Wśród głównych przyczyn należy wymienić zmianę sytuacji gospodarczej w otoczeniu zewnętrznym oraz założone większe dostosowania w inwestycjach sektora publicznego. W pierwszym przypadku istotnej korekcie uległa ścieżka wzrostu PKB u głównych partnerów handlowych Polski. Podczas przygotowywania założeń makroekonomicznych do poprzedniej aktualizacji przyjęto, że w kolejnych latach

koniunktura gospodarcza w UE będzie się stopniowo poprawiać. Obecne prognozy wskazują jednak na stagnację gospodarki europejskiej w 2012 r. i tym samym na znaczne obniżenie tempa wzrostu popytu na polskich rynkach eksportowych.

Zmiana prognozowanej ścieżki fiskalnej wynika przede wszystkim z podjętych działań i planów konsolidacji finansów publicznych (przede wszystkim po stronie wydatkowej) w celu ograniczenia strukturalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz z większego niż przewidywano zacieśnienia fiskalnego w 2011 r. Dodatkowym czynnikiem, w porównaniu z ostatnią aktualizacją *Programu konwergencji*, jest przyjęcie założenia, że w części związanej z kosztami pracy nominalny fundusz wynagrodzeń podsektora centralnego w całym horyzoncie prognozy nie zmieni się w stosunku do 2011 r., z wyjątkiem wynagrodzeń części służb mundurowych i wynagrodzeń w publicznych szkołach wyższych. W tym ostatnim przypadku wynagrodzenia – zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów – mają rosnać w nominalnym tempie 9,14% rocznie, by w latach 2013-15 zwiększyć się łącznie o 30%.

Różnica w relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2011 r. w stosunku do prognozy z poprzedniej aktualizacji *Programu* wynika przede wszystkim ze znaczącego osłabienia złotego w ub. r. Różnice w kolejnych latach wynikają natomiast m.in. z zakładanego odmiennego rozłożenia w czasie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (w niniejszym *Programie* zakłada się niższe potrzeby w latach 2012-13, z tego w 2012 r. istotną rolę odgrywa czynnik jednorazowy: wpłata z zysku NBP) oraz z obecnie prognozowanego wolniejszego (w porównaniu do poprzedniego *Programu*) wzrostu nominalnego PKB. Wypadkową powyższych czynników są stosunkowo małe różnice między obecną a poprzednią aktualizacją *Programu* w zakresie relacji długu do PKB po 2011 r.

Tabela 5. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2011	2012	2013	2014	2015
Wzrost PKB (%)						
Aktualizacja 2011		4,0	4,0	3,7	3,9	-
Obecna aktualizacja		4,3	2,5	2,9	3,2	3,8
Różnica		0,3	-1,5	-0,8	-0,7	-
Wynik sektora (% PKB)						
	EDP B.9					
Aktualizacja 2011		-5,6	-2,9	-2,5	-2,0	-
Obecna aktualizacja		-5,1	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Różnica		0,5	0,0	0,3	0,4	-
Dług (% PKB)						
Aktualizacja 2011		54,9	54,1	52,4	50,8	-
Obecna aktualizacja		56,3	53,7	52,5	50,6	49,7
Różnica		1,4	-0,4	0,1	-0,2	-

Źródło: Ministerstwo Finansów, GUS.

V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie

V.1. Strategia

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

Zarówno termin likwidacji nadmiernego deficytu, jak i skala już wdrożonych i planowanych działań stawiają Polskę wśród liderów konsolidacji budżetowej. Osiągnięcie tych celów nie kończy jednak wyzwań związanych z zapewnieniem stabilności finansowej. O ile dobre wyniki gospodarcze i odpowiednia strategia konsolidacji pozwoliły ograniczyć skalę wzrostu zadłużenia, to obecny poziom długu zwiększa ryzyko, że w przypadku kolejnej recesji w UE skutki dla polskich finansów publicznych i gospodarki byłyby bardziej dotkliwe. Zapewnienie

długookresowej stabilności finansowej wymaga zatem dalszej redukcji nierównowagi strukturalnej, w tym zadłużenia, a następnie utrwalenia osiągnięć konsolidacyjnych. W szczególności ważne będzie podjęcie działań, w tym wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych, które – po zlikwidowaniu nadmiernego deficytu i jego dalszym obniżeniu do poziomu średniookresowego celu budżetowego – będą minimalizować ryzyko ponownego wystąpienia nierównowagi finansów publicznych w Polsce.

Osiągnięciu tego celu będzie sprzyjać m.in. wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej. Ma ona zapewnić, że deficyt sektora w średnim okresie będzie się kształtował na poziomie ok. 1% PKB, równocześnie oddalając niebezpieczeństwo ponownego objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu i utraty środków z Funduszu Spójności, które stanowią bardzo ważny element finansowania rozwoju naszego kraju. Oprócz docelowej reguły, bardzo ważną rolę w utrwaleniu efektów konsolidacji i wzmocnieniu długookresowej stabilności finansów publicznych będą odgrywać reformy strukturalne. Dotyczy to w szczególności stopniowego podniesienia i zrównania wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet na poziomie 67 lat [por. rozdział III.7]. Istotne będą także działania racjonalizujące i zwiększające przejrzystość systemu podatkowego, które powinny sprzyjać poszerzaniu bazy podatkowej i bardziej sprawiedliwemu adresowaniu pomocy państwa. Efekty tych działań powinny równocześnie w przyszłości pozwolić na zmniejszanie opodatkowania czynnika pracy, co z kolei powinno przyczynić się do zwiększenia aktywności zawodowej Polaków, a tym samym wzmocnienia długofalowego wzrostu gospodarczego, będącego także kluczową determinantą stabilności finansowej państwa.

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

Przedstawione w tabeli 6 prognozy długookresowej stabilności finansów publicznych zostały przygotowane w ramach prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC). Wyniki prac AWG zostaną w 2012 r. opublikowane przez Komisję Europejską w raporcie o przewidywanych do 2060 r. skutkach starzenia się ludności.

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

W projekcji AWG nie uwzględniono podwyższenia składki rentowej po stronie pracodawców o 2 pkt. proc. (z 4,5% do 6,5%) z dniem 1 lutego 2012 r., które poprawi saldo funduszu rentowego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Projekcja nie bierze też pod uwagę spodziewanych efektów podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego.

Prognozy długookresowej stabilności finansów publicznych uwzględniają już natomiast rezultaty zmian, o których wspomniano w *Programie konwergencji. Aktualizacja 2011*:

1) Wprowadzenie emerytur pomostowych, które – zgodnie z zamierzeniami reformy – mają stanowić rozwiązanie przejściowe i zastąpić wcześniejsze emerytury. Znaczące ograniczenie uprawnień do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę zmniejsza wydatki na emerytury, a także – poprzez rosnącą podaż pracy – powinno pozytywnie wpłynąć na wzrost gospodarczy i tym samym na sytuację finansów publicznych w długim okresie.

2) Wprowadzenie świadczeń kompensacyjnych dla nauczycieli, które zastępują wcześniejsze emerytury przyznawane nauczycielom i są finansowane z budżetu państwa. Świadczenia te są rozwiązaniem przejściowym i nie mają znaczącego wpływu na długookresową stabilność finansów publicznych.

3) Uruchomienie środków zgromadzonych w Funduszu Rezerwy Demograficznej. Głównym celem utworzenia funduszu było zwiększenie bezpieczeństwa wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. Fundusz Rezerwy Demograficznej pełni rolę funduszu rezerwowego dla funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Środki z Funduszu zostały uruchomione po raz pierwszy w 2010 r. Przekazana do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) kwota wyniosła 7,5 mld zł, tj. ok. 0,53%

PKB, natomiast w 2011 r. 4 mld zł, tj. 0,27% PKB. W ustawie budżetowej na 2012 r. zaplanowano uruchomienie z Funduszu Rezerwy Demograficznej środków w wysokości 2,88 mld zł, co stanowi 0,2% PKB.

Z drugiej strony, jeszcze w 2009 r. zmieniono przepisy regulujące sposób zasilania FRD środkami z prywatyzacji.²¹ W wyniku tych zmian, pomimo uruchamianych równolegle środków, aktywa FRD wzrosły. Stan Funduszu Rezerwy Demograficznej na koniec 2011 r. wyniósł 12,8 mld zł, tj. 0,8% PKB, podczas gdy w 2010 r. było to 10,2 mld zł, tj. 0,7% PKB. Długookresowa projekcja zakłada sukcesywny wzrost dochodów Funduszu Rezerwy Demograficznej w relacji do PKB.

4) Modyfikacja systemu emerytalnego. W maju 2011 r. weszła w życie ustawa zmieniająca podział składki emerytalnej pomiędzy system repartycyjny i kapitałowy. Wejście w życie ustawy ograniczy koszty reformy emerytalnej bez pogarszania długookresowej stabilności finansów publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu neutralności uchwalonych rozwiązań dla wysokości emerytur z obowiązkowej części systemu emerytalnego. W wyniku przyjęcia ustawy, składka do OFE wynosi od maja 2011 r. 2,3% podstawy wymiaru i rośnie docelowo do 3,5% od 2017 r., natomiast pozostała część składki, tj. 5,0% podstawy wymiaru, ewidencjonowana jest na subkoncie prowadzonym w ZUS w ramach konta ubezpieczonego i maleje docelowo do 3,8% od 2017 r.

Tabela 6. Długookresowa stabilność finansów publicznych

% PKB	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Całkowite wydatki							
W tym związane z wiekiem	20,5	21,3	20,5	21,2	20,9	21,2	21,6
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe	11,6	11,8	10,9	10,9	10,3	10,0	9,6
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych	11,6	11,8	10,9	10,9	10,3	10,0	9,6
Emerytury i wcześniejsze emerytury	9,8	10,2	9,8	9,9	9,1	9,0	8,7
Pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne)	1,7	1,7	1,1	1,0	1,1	1,1	0,9
Pracownicze Programy Emerytalne							
Opieka zdrowotna	4,0	4,9	5,4	5,8	6,2	6,5	6,8
Opieka długookresowa	0,4	0,7	0,8	1,0	1,3	1,5	1,7
Wydatki na edukację	4,4	3,9	3,4	3,5	3,1	3,2	3,5
Pozostałe świadczenia związane z wiekiem							
Odsetki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Całkowite dochody							
W tym dochody z tytułu własności							
W tym składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe	6,9	5,8	6,5	6,6	6,7	6,8	6,8
Fundusz Rezerwy Demograficznej	0,3	0,7	1,9	3,2	4,9	7,3	10,5
W tym rezerwy emerytalne nienależące do aktywów rządowych							
Systemowe reformy emerytalne							
Wpływy ze składek do obowiązkowego filaru prywatnego	1,3	1,6	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Emerytury wypłacane przez obowiązkowy filar prywatny	0,0	0,0	0,1	0,3	0,7	1,2	1,3
Założenia							
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy	3,0	2,5	2,3	2,1	2,1	1,8	1,5
Realny wzrost PKB	5,9	4,3	2,0	1,5	1,2	0,5	0,6
Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20-64 lata)	77,4	79,1	80,5	80,9	78,7	78,8	79,7

²¹ Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, do FRD trafia 40% przychodów z ogólnej kwoty brutto przekazywanych środków z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, pomniejszonej o kwoty obowiązkowych odpisów na fundusz celowy, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

% PKB	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20-64 lata)	62,2	64,1	65,4	66,6	63,0	63,1	65,3
Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20-64 lata)	69,7	71,5	72,9	73,8	70,9	71,1	72,6
Stopa bezrobocia (w wieku 15-64 lata)	9,8	9,8	7,6	7,4	7,3	7,3	7,3
Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji	13,4	13,5	18,2	22,6	25,3	30,6	34,6

Źródło: 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2010-2060). Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG).

V.3. Zobowiązania warunkowe (contingent liabilities)

Potencjalne niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w Polsce na koniec 2011 r. 6,4% PKB, wobec 5,4% PKB na koniec 2010 r. Zasadniczy udział w tej kategorii stanowiły poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa – na koniec 2011 r. stanowiły one 6,2% PKB, wobec 5,2% PKB na koniec 2010 r. W ramach portfela poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa gwarancje udzielone za zobowiązania sektora finansowego (bez gwarancji udzielonych na wsparcie Krajowego Funduszu Drogowego w Banku Gospodarstwa Krajowego) stanowiły jedynie ok. 0,2% PKB.

Tabela 7. Zobowiązania warunkowe

% PKB	2011	2012
Gwarancje publiczne	6,4	opcjonalnie
Z tego udzielone dla sektora finansowego*	0,2	opcjonalnie

* Dane na temat potencjalnych zobowiązań pozostałych jednostek sektora finansów publicznych z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych dla sektora finansowego nie podlegają sprawozdawaniu (dostępne są tylko potencjalne zobowiązania ogółem). Z tego powodu prezentowana w tabeli wielkość gwarancji udzielonych za zobowiązania sektora finansowego dotyczy portfela poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa (bez gwarancji udzielonych na wsparcie KFD w BGK).

Działalność Skarbu Państwa w zakresie poręczeń i gwarancji nie stwarza istotnych zagrożeń dla finansów publicznych. Na koniec 2011 r. prawie 90% niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa należało do grupy niskiego ryzyka. Długookresowy współczynnik ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa spadł z ok. 8% na koniec 2010 r. do ok. 6% na koniec 2011 r. Wzrost potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, który przełożył się na wzrost relacji tych zobowiązań do PKB, był przede wszystkim wynikiem dużego wolumenu gwarancji udzielonych na wsparcie rozwoju infrastruktury. W kolejnych latach przewiduje się możliwość dalszego wzrostu potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, co może przełożyć się na niewielki wzrost relacji tych zobowiązań do PKB.

VI. Jakość finansów publicznych

Wiele z realizowanych przez rząd działań w kierunku poprawy efektywności funkcjonowania finansów publicznych jest związanych z wprowadzeniem nowych regulacji i rozwiązań w ramach ustawy o finansach publicznych oraz z planowanymi działaniami, które mają objąć zmiany instytucjonalne, opisane w rozdziale VII.

VI.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków

Zgodnie z prognozą, poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszy się z 43,6% w 2011 r. do 38,6% w 2015 r. – w stosunku do 2010 r. udział wydatków w relacji do PKB spadnie zatem aż o 6,8 pkt. proc. Z punktu widzenia wpływu na saldo sektora, ważniejsza jest jednak zmiana wydatków

krajowych (tj. wydatków po oczyszczeniu o – neutralne dla deficytu – wydatki finansowane ze środków UE), których udział w PKB powinien się zmniejszyć z 41,8% w 2011 r. do 37,7% w 2015 r.

Duży wpływ na poziom i strukturę wydatków będą miały wdrożone i planowane zmiany systemowe, działania podejmowane w kierunku konsolidacji, racjonalizacji i uelastycznienia wydatków oraz dodatkowo działania nakierowane na wzmocnienie dyscypliny finansów publicznych. Znajdują one odzwierciedlenie m.in. w funkcji *działalność ogólnopaństwowa*, gdzie w horyzoncie prognozy przewiduje się spadek wydatków do PKB o 0,9 pkt. proc. Warto podkreślić, iż w 2009 r. do polskiego systemu prawnego wprowadzono rozwiązania sprzyjające zwiększeniu racjonalności i efektywności wydatków publicznych. W szczególności, *ustawą o finansach publicznych* wprowadzono do sektora finansów publicznych nową instytucję, jaką jest kontrola zarządcza, czyli ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Instytucja ta obejmuje wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Ukierunkowana jest ona w szczególności na zapewnienie:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem.

Dodatkowo, *ustawa o finansach publicznych* z 2009 r. dała Ministrowi Finansów uprawnienia do dokonywania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych.

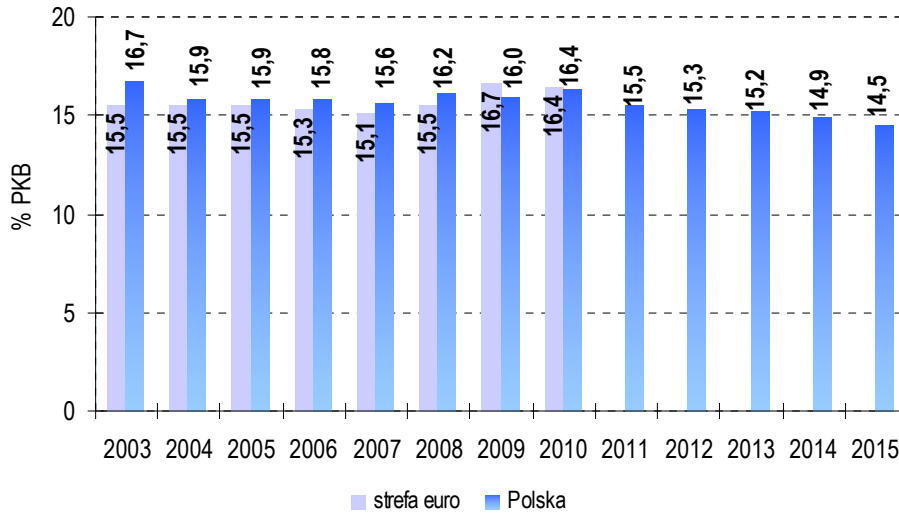
W celu ułatwienia obywatelom kontaktu z administracją publiczną oraz ograniczenia kosztów działania aparatu państwowego, stworzono system informatyczny umożliwiający Obywatelom załatwienie znacznej ilości spraw urzędowych za pośrednictwem Internetu (*Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej*). Informatyzacja administracji publicznej stanowi jeden z przykładów racjonalizacji wydatków publicznych oraz obniżenia kosztów funkcjonowania administracji (ograniczenie m.in. kosztów transakcyjnych). Koszty administracyjne ograniczane są ponadto poprzez zmiany w systemie zakupów resortowych. Przykładem takich działań jest powołanie w 2011 r. *Centrum Usług Wspólnych*. Jednostka ta ma pełnić rolę centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej, jako centralny zamawiający dla jednostek administracji rządowej.

Warto również podkreślić iż w ostatnim czasie wdrożono zmiany legislacyjne nakierowane na wzmocnienie dyscypliny finansowej jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, w tym m.in. wprowadzono zasadę, iż:

- uczelnia publiczna, w której suma strat netto w okresie nie dłuższym niż pięć ostatnich lat przekracza 25% kwoty dotacji z budżetu państwa otrzymanej w roku poprzedzającym bieżący rok budżetowy na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni jest obowiązana do opracowania programu naprawczego, którego celem jest odzyskanie równowagi finansowej przez zrównoważenie planowanych kosztów działalności z przychodami w okresie nie dłuższym niż trzy lata od dnia uchwalenia programu naprawczego (program naprawczy musi być uchwalony nie później niż w okresie trzech miesięcy od stwierdzenia zdarzenia);
- jeżeli podmiot tworzący samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, nie pokryje ujemnej wartości wyniku finansowego powiększonego o koszty amortyzacji, musi w ciągu roku podjąć decyzję o zmianie formy organizacyjno-prawnej funkcjonowania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej albo o jego likwidacji;

— w celu zaciągnięcia zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów instytucja gospodarki budżetowej musi uzyskać zgodę organu wykonującego funkcje organu założycielskiego.

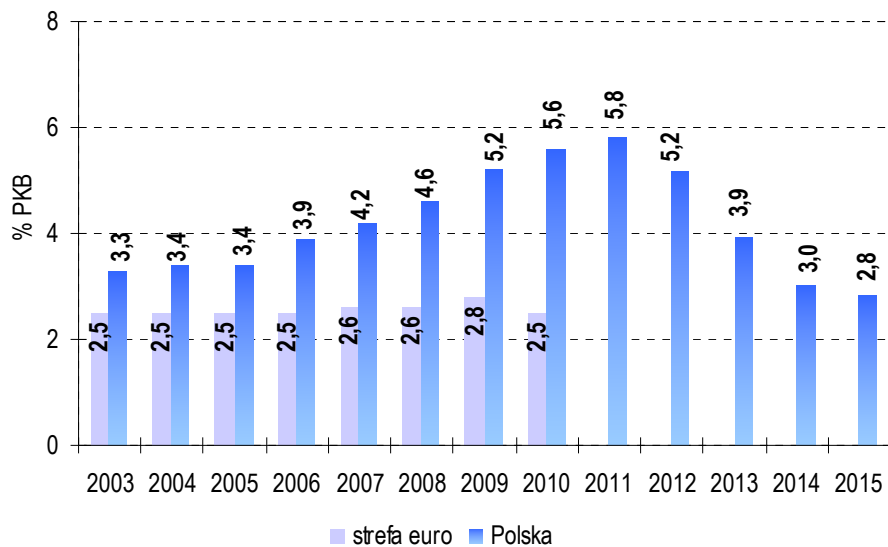
Wykres 10. Koszt funkcjonowania administracji (jako suma wynagrodzeń i zużycia pośredniego)



Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów.

Największy spadek wydatków jest oczekiwany w funkcji *sprawy gospodarcze* – o 1,8% PKB, co jest związane z prognozowanym spadkiem inwestycji publicznych, wynikającym przede wszystkim z wykorzystania w poprzednich latach znacznej części środków unijnych przysługujących Polsce w ramach obecnej perspektywy finansowej – w konsekwencji na kolejne lata perspektywy tych środków zostało odpowiednio mniej. Warto równocześnie podkreślić, że udział inwestycji publicznych w PKB będzie się obniżać z rekordowego poziomu, jaki został osiągnięty w Polsce w 2011 r. (5,8%), będący równocześnie najwyższym poziomem w całej UE.

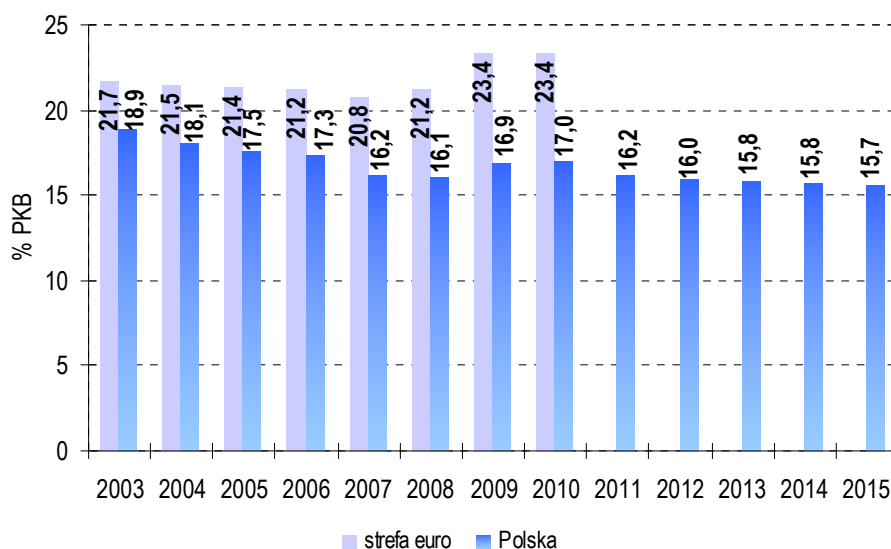
Wykres 11. Nakłady brutto na środki trwałe



Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów.

Znaczący spadek wydatków jest oczekiwany także w ochronie socjalnej (o ok. 1,5 pkt. proc. w relacji do PKB). Będzie to wynikać m.in. ze zmniejszonych wypłat świadczeń emerytalnych z tytułu (wprowadzonego w 2009 r.) ograniczenia przywilejów uprawniających do przechodzenia na wcześniejsze emerytury, zmniejszenia wydatków na niektóre, mniej efektywne formy przeciwdziałania bezrobociu, a także z redukcji innych świadczeń socjalnych.

Wykres 12. Wydatki socjalne



Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów.

Ponadto, w ramach działań racjonalizujących wydatki publiczne, ustawowo zmieniono system refundacji świadczeń medycznych w taki sposób, aby przy danym poziomie finansowania w maksymalny sposób zapewnić pacjentom środki w zakresie zaopatrzenia w leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyroby medyczne. Ustawowo zrationalizowano także gospodarkę finansową Narodowego Funduszu Zdrowia, wprowadzając m.in. regulację, iż całkowity budżet na refundację nie może przekroczyć 17% sumy środków publicznych przeznaczonych na finansowanie świadczeń gwarantowanych w planie finansowym Funduszu (wskaźnik ten w krajach OECD odpowiada średniemu wskaźnikowi w relacji kosztów leków do kosztów świadczeń zdrowotnych ogółem). Regulacja ta przyczyni się do stabilizacji wydatków Funduszu.

Tabela 8. Wydatki według funkcji

% PKB	Kod COFOG	2010	2015
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	5,9	5,0
2. Obrona narodowa	2	1,4	1,2
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	1,9	1,6
4. Sprawy gospodarcze	4	5,6	3,8
5. Ochrona środowiska	5	0,7	0,5
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	1,0	0,8
7. Ochrona zdrowia	7	5,0	4,3
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,3	1,0
9. Edukacja	9	5,6	5,0

% PKB	Kod COFOG	2010	2015
10. Ochrona socjalna	10	16,9	15,4
Wydatki ogółem	TE	44,3	38,6

Źródło: Ministerstwo Finansów, GUS.

VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w 2011 r. 38,5% PKB. W 2012 r. prognozowany jest wzrost tej relacji do 39,6%, natomiast w kolejnych latach spadek do poziomu 37,6% PKB w 2015 r. Z punktu widzenia wpływu na saldo sektora, ważniejsza jest jednak zmiana dochodów krajowych (tj. dochodów po oczyszczeniu o – neutralne dla deficytu – transfery związane z bezzwrotną pomocą z UE), których udział w PKB powinien w br. wzrosnąć do 37,6% (z 36,7% w 2011 r.), by w kolejnych latach obniżyć się – do poziomu 36,8% w 2015 r.

Przewidywany spadek relacji dochodów do PKB, począwszy od 2013 r., będzie spowodowany m.in.: planowanym zmniejszeniem wpływów z tytułu dywidend od spółek z udziałem Skarbu Państwa, obniżeniem stawek VAT oraz planowanym wzrostem udziału kapitałowej części składki przekazywanej do OFE przy utrzymaniu całkowitej wysokości składki emerytalnej na niezmiennym poziomie. Dodatkowo, od 2014 r. wygaśnie tymczasowe ograniczenie odliczania VAT od zakupu niektórych pojazdów samochodowych oraz od nabycia paliwa używanego do ich napędu.

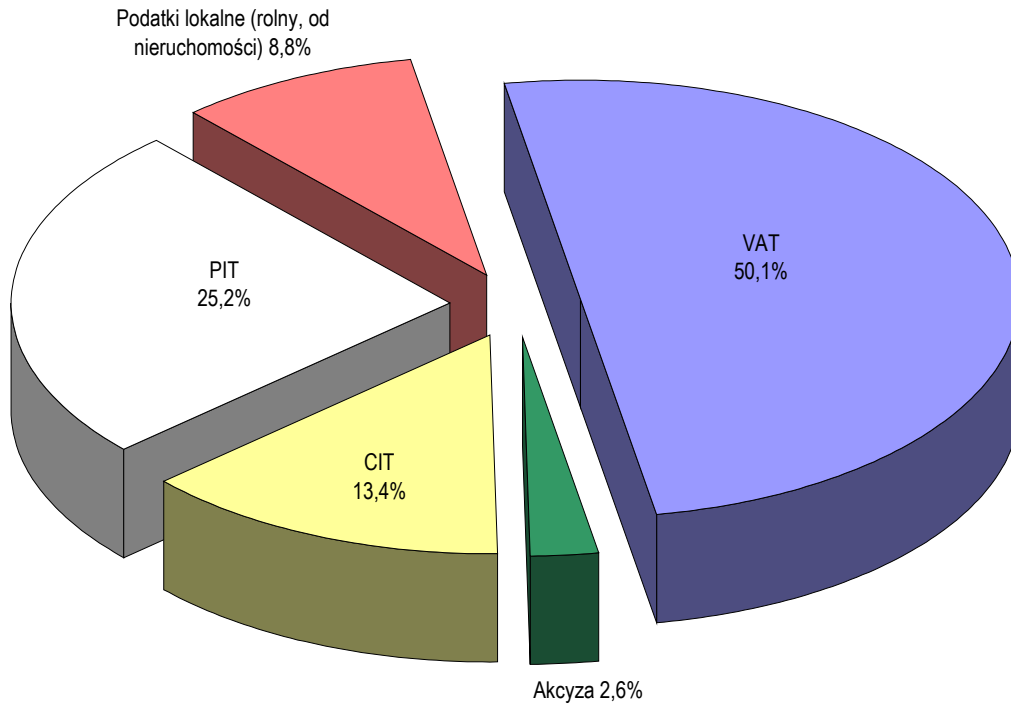
Obok opisanych w rozdziale III.2 zmian w systemie podatkowym, wprowadzono również inne, które w mniejszym stopniu determinują strumień dochodów, lecz istotnie wpływają na jakość systemu zapewniającego dochody sektora.

W ramach konsolidacji fiskalnej Ministerstwo Finansów po raz kolejny przystąpiło do analizy preferencji podatkowych funkcjonujących w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, jak i w podatkach lokalnych zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego. Raport *Preferencje podatkowe w Polsce*²², przedstawiający wartości ulg i zwolnień funkcjonujących w systemie podatkowym, sprzyja nie tylko poprawie przejrzystości finansów publicznych, ale przede wszystkim poprawie efektywności i uproszczeniu systemu podatkowego, a także jego uszczelnieniu. Zgodnie z najnowszą edycją raportu, w polskim systemie podatkowym zidentyfikowano łącznie 489 preferencji podatkowych. W podatkach dochodowych wyodrębniono 205 preferencji, z czego większość dotyczy podatku dochodowego od osób fizycznych (145). 195 preferencji obejmuje obniżone stawki VAT na różnego rodzaju towary i usługi. Wśród podatków państwowych najmniej preferencji ustalono w podatku akcyzowym (16). W podatkach lokalnych zidentyfikowano łącznie ponad 70 preferencji.

Wartość oszacowanych preferencji podatkowych w 2010 r. wyniosła 73,8 mld zł, co stanowiło 5,2% PKB, przy czym w raporcie za 2009 r. kwota ta wyniosła 65,9 mld zł, tj. 4,9% PKB. W porównaniu z 2009 r., stan prawny regulujący funkcjonowanie preferencji podatkowych nie uległ istotnym zmianom, a wzrost ogólnej wartości preferencji wynikał przede wszystkim z uwzględnienia możliwości odliczania strat przez przedsiębiorców w podatku dochodowym od osób prawnych. Przedsiębiorcy mogą rozliczać straty poniesione w danym roku (pomniejszając podstawę opodatkowania o straty z danego roku) przez 5 następujących lat. Rok 2010 był pierwszym, w którym podatnicy zaczęli w rozliczeniach wykazywać straty poniesione w okresie spowolnienia polskiej gospodarki w 2009 r.

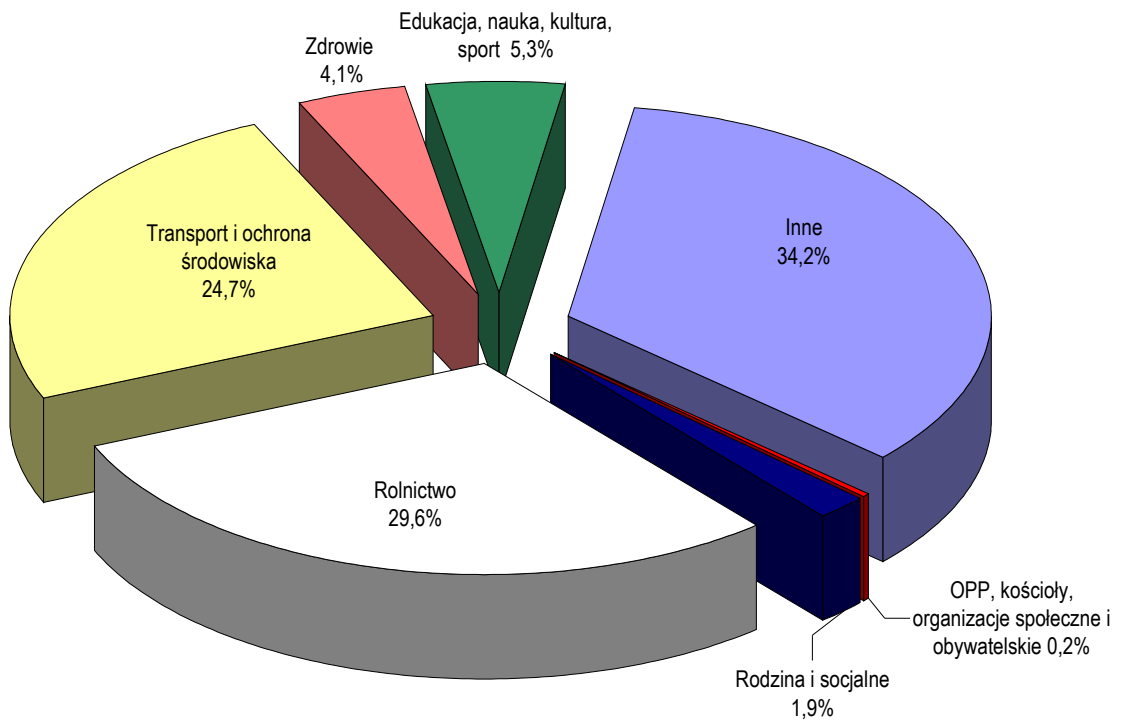
²² Raport *Preferencje podatkowe w Polsce* nr 2 (2010) jest dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Finansów http://www.mofnet.gov.pl/files/podatki/system_podatkowy/raport/preferencje_podatkowe_w_polsce.pdf

Wykres 13. Struktura preferencji podatkowych w Polsce w 2010 r. według typów podatków (jako udział w łącznej wartości preferencji podatkowych)



Źródło: Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce nr 2 (2010)*, Warszawa 2011.

Wykres 14. Struktura preferencji podatkowych w podatkach lokalnych według obszarów wsparcia (jako udział w łącznej wartości preferencji w podatkach lokalnych)



Źródło: Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce nr 2 (2010)*, Warszawa 2011.

W dniu 31 marca 2012 r. weszły w życie regulacje w ustawie *Ordynacja podatkowa*, skutkujące wyeliminowaniem możliwości unikania opodatkowania zysków pochodzących z różnych form oszczędzania lub inwestowania kapitału

Kompleksowym przedsięwzięciem, ukierunkowanym na usprawnienie działania polskiej administracji podatkowej poprzez centralizację rejestrów podatkowych oraz znaczne poszerzenie zakresu stosowania innowacyjnych technologii jest realizowany przez Ministerstwo Finansów *Program e-Podatki*. W skład programu wchodzi trzy projekty: *e-Deklaracje 2*, *e-Rejestracja* i *e-Podatki*, których realizacja przyczyni się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce poprzez uproszczenie obowiązków ewidencyjnych i zasad deklarowania podatków. Ponadto wprowadzona zostanie komunikacja elektroniczna z wykorzystaniem portalu podatkowego umożliwiającą m.in.:

- bieżący dostęp do informacji o stanie rozliczeń i prowadzonych spraw podatkowych;
- uzyskanie zaświadczenia drogą elektroniczną;
- bieżący dostęp do konta podatkowego oraz wystawionych na nim wypełnionych zeznań rocznych dla osób nieprowadzących działalności gospodarczej.

W styczniu 2012 r. ogłoszony został przetarg, którego przedmiotem jest *Budowa, Wdrożenie i Utrzymanie Systemu e-Podatki*.

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

Pełne wdrożenie projektu *Program e-Cło* przeloży się na takie korzyści społeczno-gospodarcze, jak:

- przyspieszenie i usprawnienie oraz obniżenie kosztów obsługi wniosków i procedur udzielania pozwoleń,
- obniżenie kosztów transakcyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców w związku z dopełnianiem formalności celnych,
- racjonalizacja kosztów eksploatacji i utrzymania służb informatycznych służby celnej oraz poprawa jakości danych dzięki jednemu wspólnemu systemowi danych referencyjnych.

VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych

VII.1. Reguły fiskalne

1) Wprowadzenie

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

Nową regułą, która obowiązuje od 2011 r., jest wydatkowa reguła dyscyplinująca. Ogranicza ona tempo wzrostu wydatków dyskrejonalnych i tzw. nowych wydatków sztywnych, które obejmą także dotychczasowe wydatki sztywne, jeśli determinujący je akt prawny zostanie zmodyfikowany. Ewentualny projekt ustawy pociągający za sobą wzrost ww. wydatków wymaga uwzględnienia go w ogólnej puli wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków sztywnych, która nie może rosnąć o więcej niż 1% realnie w skali roku. Wydatkowa reguła dyscyplinująca będzie obowiązywać do momentu wydania przez Radę Ecofin decyzji o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski.

Od 2011 r. obowiązuje ponadto zasada, iż w sytuacji, gdy Polska podlega procedurze nadmiernego deficytu, Rada Ministrów nie może przyjmować projektów ustaw:

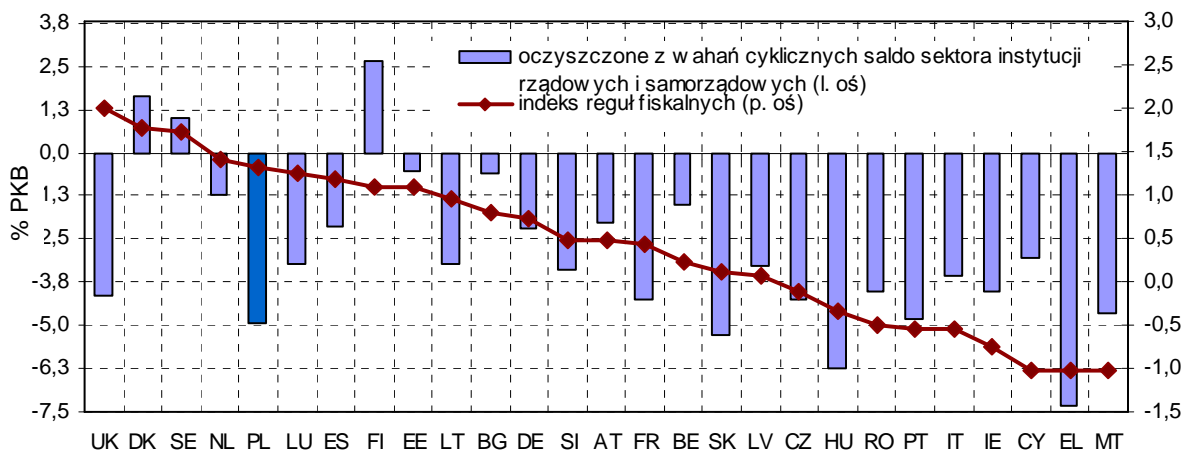
- określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem finansowym może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów;
- powodujących zwiększenie wydatków budżetu państwa, które nie są objęte regułą dyscyplinującą (CPI+1).

Wzmocniono jednocześnie samodyscyplinę fiskalną resortów-autorów projektów ustaw generujących skutki finansowe. W przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, należy określać limit tych wydatków, wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy. Wymóg ten będzie obowiązywać także w okresie, gdy Polska nie będzie podlegać procedurze nadmiernego deficytu. Dodatkowo, projekt taki musi określać:

- mechanizmy korygujące mające zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków;
- właściwy organ, który monitoruje wykorzystanie limitu wydatków na wykonywanie zadania publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych;
- właściwy organ, który odpowiada za wdrożenie mechanizmów korygujących.

Z jednej strony, obowiązujące w Polsce reguły znajdują odzwierciedlenie w relatywnie wysokiej ocenie, wyrażonej indeksem reguł fiskalnych (por. wykres poniżej). Co więcej, w ostatnim okresie ta ocena poprawiła się i w efekcie Polska znalazła się na 5. miejscu w UE²³.

Wykres 15. Indeks reguł fiskalnych a poziom oczyszczonego z wahań cyklicznych salda sektora instytucji rządowych i samorządowych (średnia dla lat 2000-10)



Źródło: AMECO, Komisja Europejska, obliczenia Ministerstwa Finansów.

²³ W rankingu reguł fiskalnych (lata 2000-10) Polska przesunęła się z siódmego (lata 2000-08) na piąte miejsce. Stało się tak dzięki dodaniu punktów za regułę obowiązującą w JST w latach 2009-10 i odjęciu (jednak mniejszej ilości) punktów za tzw. kotwicę budżetową, która przestała obowiązywać w 2008 r. W przyszłym roku przewiduje się wzrost punktacji dla Polski wskutek uwzględnienia tymczasowej reguły dyscyplinującej, która weszła w życie w 2011 r.

Z drugiej strony, historyczne kształtowanie się salda sektora jednoznacznie wskazuje na systematycznie nadmierny deficyt w Polsce, którego poziom w ubiegłej dekadzie należał do największych w UE. Funkcjonujące reguły nie zapobiegły zatem utrzymywaniu się głębokiej nierównowagi finansów publicznych. Dlatego konieczne jest dalsze wzmocnienie krajowych ram budżetowych, w szczególności poprzez zaadresowanie ich dotychczasowych słabości. Ważnym elementem zmian będzie wprowadzenie stabilizującej (docelowej) reguły wydatkowej, która – po obniżeniu deficytu sektora do poziomu MTO – będzie stabilizować saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego.

2) Stabilizująca reguła wydatkowa

Dyrektywa Rady w sprawie wymogów dla ram budżetowych określa, że państwa członkowskie UE powinny dysponować silnymi numerycznymi regułami fiskalnymi. Takie reguły powinny być wykorzystywane w corocznych ustawach budżetowych, jak też w wieloletniej perspektywie planowania budżetowego. Mają one przyczynić się do utrzymywania w średnim okresie salda instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO)²⁴, który dla Polski wynosi -1% PKB (liczony według ESA'95). Reguły fiskalne powinny mieć określony cel i zakres, zapobiegać procyklicznej polityce budżetowej oraz podlegać skutecznemu i terminowemu monitorowaniu. Dyrektywa wymaga ponadto precyzyjnego zdefiniowania tzw. klauzul wyjścia (umożliwiających czasowe zawieszenie reguł) oraz konsekwencji nieprzebrzegania reguł wraz z mechanizmami ich skutecznego egzekwowania. Polska jest zobowiązana wdrożyć wspomnianą dyrektywę do końca 2013 r. i niezwłocznie przekazać Komisji Europejskiej tekst przepisów niezbędnych do jej wykonania. Już w grudniu br. Komisja przekaze Parlamentowi Europejskiemu raport z postępów Polski i innych państw we wdrażaniu głównych przepisów dyrektywy.

Obecnie na ukończeniu są prace analityczne nad stabilizującą (trwałą) regułą wydatkową, która – po obniżeniu deficytu do poziomu MTO – ma zapewnić stabilizację salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie na poziomie -1% PKB²⁵. Wprowadzenie reguły będzie poprzedzać okres przejściowy, definiujący ścieżkę konsolidacji zgodną z przedstawioną w niniejszym *Programie*. Ścieżka ta zapewnia obniżenie deficytu sektora do poziomu średniookresowego celu budżetowego w 2015 r.

Stabilizująca reguła wydatkowa powinna ograniczać maksymalny wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, z wyłączeniem wydatków podsektora samorządowego (objętego innymi regułami) oraz wydatków finansowanych środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jest to uzasadnione tym, że wpływ środków unijnych na deficyt (liczony wg ESA'95) jest neutralny, tj. dochody sektora z UE wykazywane są zawsze w wysokości wydatków sektora finansowanych ze środków z UE, niezależnie od kasowych przepływów. Dodatkową kategorią wydatków, której wyłączenie spod obowiązywania reguły jest rozpatrywane, mogłyby być koszty obsługi długu publicznego. Zgodnie z docelową regułą, wzrost wydatków sektora („oczyszczonych” o ww. kategorii) nie mógłby przekroczyć średniookresowego tempa wzrostu PKB.

Proponuje się, aby limit wydatków został odpowiednio skorygowany w dół, gdyby skumulowane na tzw. koncie kontrolnym odchylenia wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych od MTO przekroczyły zadany próg wyrażony w procentach PKB. Korekta mogłaby być zawieszona w czasie głębokiej dekonjunktury, zdefiniowanej np. jako nadmierne odchylenie prognozowanej dynamiki realnego PKB na dany rok od średniookresowego tempa wzrostu. Limit wydatków byłby też korygowany o dyskrecyjną systemową zmianę dochodów. W szczególności, obniżenie podatków czy wprowadzenie ulg podatkowych byłoby możliwe pod warunkiem skompensowania ubytku dochodów z tego tytułu odpowiednim obniżeniem wydatków.

Ograniczenie tempa wzrostu wydatków (z wyłączeniem tych, na które rząd ma bardzo ograniczony wpływ) do średniookresowego tempa wzrostu PKB byłoby spójne z wymogami prewencyjnej części *Paktu Stabilności*

²⁴ Art. 5 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich stanowi m.in.: „Każde państwo członkowskie dysponuje [...] numerycznymi regułami fiskalnymi, które [...] wspierają realizację przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jako całość, wynikających z TFUE zobowiązań w obszarze polityki budżetowej. [...] w szczególności: [...] przestrzeganie średniookresowych celów budżetowych”.

²⁵ W przypadku zmiany poziomu MTO, odpowiednio zmieniony zostałby także poziom deficytu, którego osiągnięcie w średnim okresie zapewniałaby stabilizująca reguła wydatkowa.

*i Wzrostu*²⁶. Równocześnie należy podkreślić, że limit wydatków nie dotyczyłby każdego podmiotu czy transakcji w takim samym stopniu – miałby on charakter zagregowany, a więc ograniczałby łączny wzrost wydatków. Oznacza to, że niektóre wydatki mogłyby rosnać szybciej, o ile byłyby kompensowane odpowiednio wolniejszym wzrostem (lub spadkiem) innych wydatków objętych regułą.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że na proponowanym koncie kontrolnym kumulowane byłyby odchylenia od MTO nominalnego wyniku całego sektora, a nie tylko jego części objętej bezpośrednio limitami wydatkowymi. Tak skonstruowana reguła zapewniłaby zatem stabilność finansów publicznych poprzez stabilizację wyniku całego sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie na poziomie -1% PKB. Ponadto, zdefiniowane zgodnie z proponowaną regułą maksymalne tempo wzrostu wydatków, przy równoczesnym ograniczeniu deficytu podsektora samorządowego (zob. następny podrozdział), sprzyjałoby minimalizacji ryzyka przekroczenia przez deficyt sektora progu 3% PKB, tym samym oddalając niebezpieczeństwo ponownego objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu i utraty środków z unijnego Funduszu Spójności, które stanowią bardzo ważny element finansowania rozwoju naszego kraju.

Wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej pozwoliłoby zatem wypełnić wiele z zobowiązań wynikających z tzw. sześciopaku, czyli obowiązujących od grudnia ub.r. sześciu aktów prawnych wzmacniających koordynację polityk gospodarczych w UE. Wprowadzenie reguły i towarzyszących jej zmian w krajowych ramach fiskalnych pozwoliłoby ponadto wypełnić wymogi *Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, który Polska, wraz z 24 innymi państwami UE, podpisała na marginesie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 1-2 marca 2012 r. Założenia do aktu prawnego wprowadzającego stabilizującą regułę wydatkową powinny zostać przedłożone Radzie Ministrów w III kw. br.

3) Reguły w podsektorze samorządowym

Od 2009 r. wprowadzane są zmiany dotyczące zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Mają one na celu zwiększenie dyscypliny finansowej, w tym uzależnienie zdolności do zaciągania zobowiązań przez poszczególne JST od ich potencjału ekonomicznego i indywidualnej sytuacji finansowej. Z uwagi na heterogeniczność JST proces ten przeprowadzany jest stopniowo. Przykładem wprowadzonych zmian jest *rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego* (z 23 grudnia 2010 r.), dzięki któremu skutecznie ograniczono możliwość omijania przez JST limitu zadłużenia wyznaczonego na poziomie 60% ich dochodów (wprowadzenie *de facto* ekonomicznego kryterium klasyfikacji długu²⁷).

Zgodnie z już obowiązującymi regulacjami prawnymi (*ustawa o finansach publicznych*), w 2014 r. ulegną zmianie zasady zaciągania zobowiązań przez JST. Obowiązujące limity dotyczące poziomu zadłużenia oraz poziomu kosztów obsługi długu zostaną zastąpione indywidualnymi wskaźnikami zadłużenia odzwierciedlającymi ekonomiczną zdolność JST do spłaty zobowiązań. Nowy limit będzie uzależniony od zdolności jednostki do generowania odpowiednich nadwyżek w bieżącej części budżetu oraz wysokości dochodów ze sprzedaży majątku. Dodatkową regułą obowiązującą JST od 2011 r. jest obowiązek zrównoważenia części bieżącej budżetu.

Na etapie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych znajduje się propozycja projektu nowelizacji *ustawy o finansach publicznych*, przewidująca wprowadzenie prawnie wiążącego limitu dla deficytu podsektora samorządowego i utrzymanie ww. limitu zadłużenia (w relacji do dochodów). Zgodnie ze wspomnianą propozycją, reguła ta będzie ważnym dopełnieniem projektowanej docelowej, stabilizującej reguły wydatkowej (opisanej w

²⁶ Art. 9 ust. 1 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych* przewiduje m.in.: „[...] Rada i Komisja oceniają, czy [...] w odniesieniu do państw, które osiągnęły średniookresowy cel budżetowy, roczne tempo wzrostu wydatków nie przekracza referencyjnego średniookresowego tempa wzrostu potencjalnego PKB, chyba że nadwyżce wzrostu wydatków towarzyszą równoważące ją dyskrecjonalne działania po stronie dochodów”.

²⁷ Przykładowo, przed zmianami kredyty kupieckie zaciągane na okres przekraczający 12 miesięcy nie były zaliczane do długu. Obecnie do kategorii dłużnej „kredyty i pożyczki” zaliczane są m.in. umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

rozdziale VII.1.2). Pozwoli to w efekcie na ustabilizowanie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie MTO. Ze względu na znaczną heterogeniczność JST oraz uwarunkowania instytucjonalno–prawne, w których działają jednostki samorządu terytorialnego, planuje się stopniowe osiągnięcie docelowego kształtu reguły dla tego podsektora. Propozycja zmian w ustawie o finansach publicznych przewiduje ponadto wprowadzenie regulacji określających zasady monitoringu, mechanizm dostosowawczy oraz mechanizm chroniący przed niekontrolowanym wzrostem deficytu podsektora samorządowego.

Zestawienie obecnych reguł dotyczących podsektora samorządowego zawiera tabela 9.

Tabela 9. Reguły fiskalne dotyczące jednostek samorządu terytorialnego w obowiązującym stanie prawnym

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Reguła długu* relacja zobowiązań do dochodów	60%					brak		
Wyłączenia z reguły kosztów obsługi długu	obsługa zobowiązań związana z zobowiązaniami zaciągniętymi w związku z realizacją wydatków finansowanych z udziałem środków z UE					obsługa zobowiązań związana z zobowiązaniami zaciągniętymi w związku z realizacją wydatków finansowanych z udziałem środków z UE (bez odsetek)		
Wyłączenia z reguły długu	emitowane papiery wartościowe, kredyty i pożyczki zaciągane w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami z UE (na finansowanie i współfinansowanie)							
Reguła kosztów obsługi relacja kosztów obsługi (część kapitałowa + odsetki) do dochodów	15% (12%)**					indywidualny wskaźnik zadłużenia		
Reguła co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego	Brak		TAK					

* W grudniu 2010 r. zaostrzono kryteria tytułów zaliczanych do długu publicznego.

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

Źródło: Ministerstwo Finansów.

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

W celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej, kontynuowane będzie wzmocnienie krajowych ram fiskalnych. Proces ten będzie sprzyjać wypełnieniu zapisów wspomnianej w rozdziale VII.1 dyrektywy Rady, która nakłada na państwa członkowskie m.in. obowiązek kwartalnej sprawozdawczości danych w ujęciu kasowym dla podmiotów podsektora lokalnego (przed końcem kolejnego kwartału) oraz miesięcznej sprawozdawczości dla podmiotów z pozostałych podsektorów (przed końcem kolejnego miesiąca).

Dotychczasowe działania, głównie w obszarze planowania wieloletniego, budżetowania zadaniowego czy reguł fiskalnych, zostaną uzupełnione o zwiększenie roli podejścia *top-down* w planowaniu budżetowym, wzmocnienie wiążącego charakteru oraz przyspieszenie terminów przedkładania planów finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, pełniejsze monitorowanie wykonywania budżetów jednostek sektora finansów publicznych, dalsze skrócenie terminów i zwiększenie częstotliwości sporządzania sprawozdawczości (głównie przez

jednostki, które obecnie składają sprawozdania w częstotliwości mniejszej niż miesięczna) oraz zmiany w klasyfikacji budżetowej na potrzeby analiz ekonomicznych w ramach przeglądu wydatków.

Za wykonanie planów finansowych poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych odpowiedzialni są ich kierownicy. Bieżący monitoring (*interim reports*) wykonania budżetów jest natomiast realizowany przez Ministra Finansów w oparciu o informacje przekazywane mu przez największe jednostki. Zgodnie z obecnymi regulacjami prawnymi, Minister Finansów dysponuje danymi miesięcznymi obejmującymi ok. 66% sektora finansów publicznych²⁸, a po wprowadzeniu planowanych zmian (dane z zakresu jednostek samorządu terytorialnego dostępne będą także w ujęciu miesięcznym) udział ten wzrośnie do ok. 86% sektora. Niemniej, poza gromadzeniem i analizowaniem informacji, Minister Finansów ma ograniczone możliwości efektywnego kontrolowania wykonania budżetu przez wiele jednostek sektora.

Obecnie w proces budżetowy włączone są, obok budżetu centralnego, wybrane jednostki, których plany finansowe, opracowane w oparciu o przyjęte przez Radę Ministrów założenia makroekonomiczne, stanowią załączniki do ustawy budżetowej (agencje wykonawcze, państwowe fundusze celowe, instytucje gospodarki budżetowej oraz część państwowych osób prawnych).

W ramach procesu budżetowego określone są dochody samorządu terytorialnego z tytułu dotacji oraz subwencji, a także prognozowane są dochody samorządów z tytułu ich udziału w podatkach PIT oraz CIT (łącznie średni udział dochodów z tych tytułów w dochodach ogółem wyniósł w latach 2005-10 ok. 70%). Minister Finansów ma obowiązek poinformować właściwe jednostki samorządu terytorialnego o [about:blankNOTKA%5b%5d12715774](#) rocznych planowanych kwotach subwencji, dotacji oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału w PIT. Wskazana jest jednak dalsza poprawa średniookresowych ram budżetowych poprzez ich silniejsze powiązanie z rocznym planowaniem budżetowym oraz wzmocnienie mechanizmów współpracy między podsektorami sektora finansów publicznych. Obecnie *Wieloletni Plan Finansowy Państwa* (WPF) jest bowiem wiążący jedynie w odniesieniu do wyniku budżetu państwa. Z kolei *Wieloletnia Prognoza Finansowa* JST – mimo iż jest wiążąca przy opracowywaniu budżetu JST – może być stosunkowo łatwo zmieniana.

Wysokiej jakości dane statystyczne z zakresu finansów publicznych, opracowywane według zasad ESA'95, będą pośrednio wspierać efektywne funkcjonowanie reguły wydatkowej stabilizującej wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO), a więc wyniku liczonego według ESA'95.

Od 2004 r. nieprzerwanie działa powołany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego Zespół do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych. Efektem prac Zespołu jest opublikowane w 2010 r. opracowanie pt. Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych, które prezentuje listę jednostek zaliczanych do sektora, źródła danych wykorzystywane do zestawiania statystyk, zasady metodologiczne oraz klucze przejścia z danych pochodzących ze sprawozdań budżetowych lub finansowych na dane oparte o standardy ESA'95. Po 2010 r. dokonano dalszych dostosowań w klasyfikacji budżetowej oraz sprawozdawczości (zakres, częstotliwość oraz termin dostępności danych) do potrzeb międzynarodowych. Prace te będą kontynuowane.

Podstawowym źródłem danych do opracowania statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych są dane administracyjne, które powszechnie uznawane są za najbardziej wiarygodne. Sprawozdawczość jednostek sektora finansów publicznych podlega dyscyplinie finansów publicznych oraz jest kontrolowana, na mocy właściwych ustaw, przez niezależne podmioty: Najwyższą Izbę Kontroli (wszystkie jednostki sektora finansów publicznych) lub Regionalne Izby Obrachunkowe (jednostki na poziomie samorządowym).

Określenie zadań i odpowiedzialności poszczególnych urzędów w procesie opracowywania statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz ustawowe zapewnienie niezależności służb statystycznych jest gwarancją rzetelnego i obiektywnego sporządzania statystyk, które są publikowane przez Prezesa GUS w formie komunikatu (główne kategorie) oraz w ogólnie dostępnej bazie danych prowadzonej przez Eurostat (dane szczegółowe).

²⁸Prezentowane w tym rozdziale udziały wybranych jednostek sektora finansów publicznych w całym sektorze zostały obliczone jako średni udział sumy wydatków nieskonsolidowanych w wydatkach nieskonsolidowanych ogółem sektora finansów publicznych w okresie 2005-10.

VII.3. Inne zmiany instytucjonalne

Od początku 2011 r. *ustawą o finansach publicznych* wprowadzono dodatkowe procedury w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny (PDP) progów ostrożnościowych w wysokości 55% i 60% PKB. W szczególności, przekroczenie progu 55% PKB implikowałoby m.in. automatyczne podwyższenie stawek VAT na kolejne 3 lata oraz ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań przez organy administracji rządowej na przygotowanie nowych inwestycji wyłącznie do projektów, które mają zapewnione finansowanie z udziałem środków europejskich na poziomie nie mniejszym niż 50% całości kosztów. Uniknięcie przekroczenia ww. progu przez dług publiczny spowodowało jednak, że wspomniane regulacje nie znalazły zastosowania.

Obecnie trwają prace nad kolejną modyfikacją procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w sytuacji przekroczenia przez PDP progu 50% lub 55% PKB. Celem przygotowywanych zmian jest ograniczenie wpływu nagłych zmian kursu walutowego oraz procesu prefinansowania (zaciągania zobowiązań na finansowanie potrzeb pożyczkowych w kolejnym roku budżetowym) na stosowanie mechanizmów przewidzianych w procedurach ostrożnościowych. Obecnie zadłużenie zagraniczne przeliczane jest na złote kursem z ostatniego dnia roboczego roku. Zmiany kursów walut, często wynikające z uwarunkowań zewnętrznych (duża zmienność na głównych rynkach walutowych, ataki spekulacyjne na złotego), mogą być przyczyną przekroczenia progów ostrożnościowych i w konsekwencji wymuszać zmiany w polityce fiskalnej, nie zawsze w danym momencie zasadne. W ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa, w IV kw. danego roku budżetowego następuje zaciąganie zobowiązań na finansowanie potrzeb pożyczkowych następnego roku w celu zmniejszenia ryzyka refinansowania długu publicznego, co jednak powoduje zwiększenie długu brutto i tym samym ryzyka przekroczenia progów ostrożnościowych.

Zgodnie z obecną propozycją, w przypadku przekroczenia przez PDP 50% lub 55% PKB, PDP byłby przeliczany na złote z zastosowaniem średniej arytmetycznej z kursów walut obcych z roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja. Tak wyliczona kwota byłaby następnie pomniejszona o wolne środki finansowe Ministra Finansów na koniec roku budżetowego, służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w następnym roku budżetowym. Jeśli w wyniku powyższego przeliczenia wartość relacji tak obliczonej kwoty do PKB byłaby mniejsza niż odpowiednio 50% lub 55%, nie stosowałoby się ograniczeń przewidzianych dla tych progów.

Modyfikacja procedur ostrożnościowych pozwoli ograniczyć ryzyko nagłych zmian w polityce fiskalnej, wywołanych czynnikami mającymi niewielki związek z fundamentami gospodarczymi, zwiększając tym samym stabilność makroekonomiczną.

Aneks

Tabela 10. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2011 Poziom	2011 Tempo wzrostu	2012 Tempo wzrostu	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu
1. Realny PKB* (mld PLN)	B1*g	1 291,9	4,3	2,5	2,9	3,2	3,8
2. Nominalny PKB (mld PLN)	B1*g	1 524,7	7,6	5,8	5,1	5,5	6,3
Składowe realnego PKB*							
3. Spożycie prywatne	P.3	787,7	3,0	2,1	2,7	3,1	3,3
4. Spożycie publiczne	P.3	220,2	-1,3	0,9	1,5	1,8	1,6
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	283,5	8,3	2,8	0,8	2,9	6,0
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52 + P.53	18,9	1,5	1,3	1,8	2,3	2,4
7. Eksport towarów i usług	P.6	548,4	7,5	3,0	6,5	7,4	5,3
8. Import towarów i usług	P.7	565,8	5,8	1,8	6,1	7,6	5,1
Wkład we wzrost PKB							
9. Finalny popyt krajowy		-	3,7	1,9	2,8	3,4	3,7
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52 + P.53	-	0,4	-0,2	0,6	0,6	0,2
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11	-	0,6	0,5	0,1	-0,1	0,1

* W cenach stałych 2005 r.

Tabela 11. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2011 Poziom	2011 Tempo wzrostu	2012 Tempo wzrostu	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu
1. Deflator PKB	-	-	3,2	3,2	2,2	2,2	2,5
2. Deflator spożycia prywatnego	-	-	4,4	3,8	2,7	2,3	2,5
3. HICP	-	-	4,3	4,0	2,7	2,3	2,5
4 Deflator spożycia publicznego	-	-	4,3	3,8	2,6	2,1	2,5
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe	-	-	1,2	3,6	2,2	2,4	2,4
6. Deflator eksportu towarów i usług	-	-	6,3	3,2	-1,7	-1,2	1,5
7. Deflator importu towarów i usług	-	-	7,6	4,2	-0,7	-0,9	1,4

Tabela 12. Rynek pracy

	Kod ESA	2011 Poziom	2011 Tempo wzrostu	2012 Tempo wzrostu	2013 Tempo wzrostu	2014 Tempo wzrostu	2015 Tempo wzrostu
1. Pracujący (tys. osób)*		16130,8	1,1	0,3	0,6	0,8	0,9
2. Pracujący (liczba godzin)**		-	-	-	-	-	-
3. Stopa bezrobocia (%)***		9,7	9,7	9,9	9,7	9,3	8,9
4. Wydajność pracy (tys. osób)****		80,1	3,2	2,2	2,3	2,4	2,8
5. Wydajność pracy (liczba godzin)*****		-	-	-	-	-	-
6. Koszty pracy (mld PLN)	D.1	563,6	5,6	6,7	6,3	5,8	6,8
7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)		45,2	4,2	6,4	5,7	5,1	6,0

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

** Według definicji z rachunków narodowych.

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

**** Realny PKB cs2005 na jednego pracującego.

***** Realny PKB na godzinę pracy.

Tabela 13. Salda sektorów instytucjonalnych

% PKB	Kod ESA	2011	2012	2013	2014	2015
1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata	B.9	2,1	1,2	1,8	2,3	2,7
w tym:						
- saldo towarów i usług		1,6	1,3	1,5	1,7	1,5
- saldo dochodów pierwotnych i transferów		2,8	2,2	2,2	2,3	2,5
- rachunek kapitałowy		-2,2	-2,3	-2,0	-1,7	-1,3
2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego	B.9	3,0	1,7	0,4	-0,7	-1,8
3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-5,1	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
4. Różnice statystyczne		-	-	opcjonalnie	opcjonalnie	opcjonalnie

Tabela 14. Podstawowe założenia egzogeniczne

	2011	2012	2013	2014	2015
Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)	4,22	4,50	4,28	4,03	4,20
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	5,9	5,6	5,6	5,5	5,4
Nominalny efektywny kurs walutowy	1,9	2,6	-5,3	-4,6	-3,9
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	4,12	4,17	3,95	3,77	3,62
Wzrost światowego PKB bez UE*	4,2	4,1	4,3	-	-
Wzrost PKB w UE**	1,5	0,0	1,2	1,6	1,8
Wzrost rynków eksportowych***	4,0	0,5	3,9	4,7	5,2
Wzrost wolumenu światowego importu bez UE*	7,4	6,2	6,8	-	-
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)**	111,0	113,1	109,0	110,4	110,4

* Źródło: KE, *Common external assumptions*, marzec 2012

** Prognoza na 2012 na podstawie projekcji KE, *Interim forecast*, luty 2012

*** Jako indikator rynków eksportowych - import UE

Tabela 15. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2011 mld PLN	2011 % PKB	2012 % PKB	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-78,0	-5,1	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
2. Podsektor centralny	S.1311	-65,2	-4,3	-2,7	-2,4	-1,8	-1,1
3. Podsektor federalny	S.1312						
4. Podsektor lokalny	S.1313	-11,2	-0,7	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	-1,5	-0,1	0,2	0,4	0,4	0,4
Sektor instytucji rządowych i samorządowych							
6. Dochody ogółem	TR	587,1	38,5	39,6	38,7	37,9	37,6
7. Wydatki ogółem	TE ¹	665,0	43,6	42,6	41,0	39,5	38,6
8. Wynik	EDPB.9	-78,0	-5,1	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
9. Odsetki	EDPD.41	41,9	2,7	2,8	2,8	2,6	2,5
10. Wynik pierwotny		-36,1	-2,4	-0,2	0,5	1,0	1,6
11. Działania jednorazowe i tymczasowe							
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych							
12. Podatki ogółem (=12a+12b+12c)		317,1	20,8	21,0	21,1	20,6	20,7
12a. Od produkcji i importu	D.2	209,6	13,7	13,7	13,6	12,9	12,7
12b. Od dochodów, majątku	D.5	107,2	7,0	7,3	7,5	7,7	8,0
12c. Od kapitału	D.91	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	174,3	11,4	12,3	12,5	12,6	12,6
14. Dochody z własności	D.4	16,8	1,1	1,3	0,9	0,9	0,8
15. Pozostałe		78,9	5,2	5,1	4,2	3,8	3,5
16. Dochody ogółem	TR	587,1	38,5	39,6	38,7	37,9	37,6
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		489,8	32,1	33,2	33,5	33,1	33,2
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	236,7	15,5	15,3	15,2	14,9	14,5
17a. Koszty pracy	D.1	149,0	9,8	9,6	9,6	9,4	9,2
17b. Zużycie pośrednie	P.2	87,7	5,7	5,8	5,7	5,5	5,3
18. Transfery socjalne		247,5	16,2	16,0	15,8	15,8	15,7
Z tego zasiłki dla bezrobotnych		3,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	32,6	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	214,9	14,1	13,8	13,7	13,6	13,4
19. Odsetki	EDP D.41	41,9	2,7	2,8	2,8	2,6	2,5
20. Subsydia	D.3	7,0	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	88,4	5,8	5,2	3,9	3,0	2,8
22. Transfery kapitałowe	D.9	11,6	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6

	Kod ESA	2011 mld PLN	2011 % PKB	2012 % PKB	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB
23. Pozostałe		32,0	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1
24. Wydatki ogółem	TE	665,0	43,6	42,6	41,0	39,4	38,6
p.m. spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	276,2	18,1	17,9	17,8	17,5	17,1

Tabela 16. Podział dochodów

	2011 Poziom	2011 % PKB	2012 % PKB	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB
1. Dochody ogółem przy niezmienionej polityce rządu	587,2	38,5	39,6	38,4	37,9	37,6
2. Działania dyskrecjonalne				0,30	-0,06	0,03

Powyższa tabela przedstawia rok 2012 jako rok bazowy. Dodatnia kwota skutków działań dyskrecjonalnych oznacza, że w danym roku zwiększyły one dochody sektora w stosunku do dochodów przy niezmienionej polityce rządu.

Wśród działań dyskrecjonalnych uwzględniono: zmianę stawek VAT od 2014 r., ograniczenia w odliczaniu VAT od paliwa do niektórych pojazdów samochodowych, dochody ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂, dochody z podatku od wydobycia kopalin, podwyżki stawki akcyzy na papierosy, podwyższenie składki rentowej (efekt na FUS i CIT), likwidację ulgi na wydatki związane z używaniem sieci internetowej oraz zmiany w uldze na wychowywanie dzieci, efekt zamrożenia progów skali podatkowej w PIT, efekt ulgi w PIT z tytułu gromadzenia oszczędności w ramach Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE) oraz zwiększenie (od 2013 r.) kapitałowej części składki przekazywanej do OFE przy utrzymaniu całkowitej wysokości składki emerytalnej.

Tabela 17. Wydatki wyłączone z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*)

	2011 Poziom	2011 % PKB	2012 % PKB	2013 % PKB	2014 % PKB	2015 % PKB
1. Wydatki na programy UE całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	28,0	1,8	2,0	1,5	1,3	0,9
2. Wydatki równoważone przez działania dyskrecjonalne po stronie dochodów	-	-	-	-	-	-
3. Niedyskrecjonalne zmiany w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych*	3,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

* Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych nie uwzględniają napływu środków unijnych w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-20.

** Podane wielkości dla lat 2011-15 odzwierciedlają poziom niedyskrecjonalnych wydatków na zasiłki dla bezrobotnych.