



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROGRAM KONWERCENCJI
AKTUALIZACJA 2005

Warszawa, styczeń 2006 r.

SPIS TREŚCI

| | |
|---|----|
| Wstęp..... | 5 |
| I. Ogólne założenia i cele polityki makroekonomicznej..... | 6 |
| II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza..... | 7 |
| II.1. Gospodarka światowa..... | 7 |
| II.2. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca..... | 7 |
| II.3. Scenariusz średniookresowy..... | 11 |
| Tempo wzrostu gospodarczego..... | 11 |
| Popyt krajowy..... | 11 |
| Otoczenie zewnętrzne, eksport i import..... | 12 |
| Rynek pracy..... | 13 |
| Inflacja, stopy procentowe i kurs walutowy..... | 14 |
| II.4. Porównanie prognozy Komisji Europejskiej i prognozy krajowej..... | 14 |
| II.5. Skutki wdrażania reform strukturalnych dla wzrostu gospodarczego..... | 16 |
| III. Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych i poziom długu..... | 18 |
| III.1. Strategia oraz cele średniookresowe rządu..... | 18 |
| III.2. Średniookresowy cel budżetowy..... | 18 |
| III.3. Sytuacja bieżąca i implikacje dla kolejnego budżetu..... | 19 |
| III.4. Wynik strukturalny..... | 20 |
| III.5. Poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych..... | 21 |
| III.6. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych..... | 23 |
| IV. Porównanie z poprzednią aktualizacją programu oraz analiza wrażliwości..... | 25 |
| IV.1. Porównanie z poprzednią aktualizacją programu..... | 25 |
| IV.2. Czynniki ryzyka..... | 30 |
| Ryzyko makroekonomiczne..... | 30 |
| Ryzyko polityczne..... | 34 |
| Specyficzne dla Polski czynniki ryzyka..... | 34 |
| V. Jakość finansów publicznych..... | 36 |
| V.1. Strategia..... | 36 |
| V.2. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych..... | 37 |
| V.3. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych..... | 40 |
| VI. Stabilność finansów publicznych w długim okresie..... | 43 |
| VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych..... | 45 |
| VII.1. Narodowe reguły budżetowe..... | 45 |
| VII.2. Statystyka z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych..... | 46 |
| VII.3. Inne rozwiązania instytucjonalne..... | 47 |
| Aneks statystyczny..... | 48 |

SPIS TABEL

| | |
|---|----|
| Tab. 1. Porównanie prognoz Komisji Europejskiej i Ministerstwa Finansów na lata 2005-2007 ^{a)} | 15 |
| Tab. 2. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)..... | 19 |
| Tab. 3. Wynik strukturalny sektora (% PKB) | 21 |
| Tab. 4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)..... | 23 |
| Tab. 5. Koszty netto reformy emerytalnej i zadłużenie będące wynikiem reformy emerytalnej (% PKB) | 24 |
| Tab. 6. Różnice w porównaniu z aktualizacją Programu Konwergencji 2004 (% PKB)..... | 29 |
| Tab. 7. Scenariusze rozwoju sytuacji gospodarczej | 32 |
| Tab. 8. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych..... | 37 |
| Tab. 9. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych w przypadku, jeśli OFE klasyfikowane są poza sektorem..... | 37 |
| Tab. 10. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych..... | 39 |
| Tab. 11. Wydatki według funkcji (COFOG) (% PKB)..... | 40 |
| Tab. 12. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych..... | 41 |
| Tab. 13. Długookresowa stabilność finansów publicznych | 44 |
| Tab. 14. Wzrost gospodarczy | 48 |
| Tab. 15. Rynek pracy | 49 |
| Tab. 16. Procesy inflacyjne | 49 |
| Tab. 17. Salda według sektorów | 50 |
| Tab. 18. Założenia dotyczące gospodarki światowej..... | 50 |

SPIS WYKRESÓW

| | |
|--|----|
| Wyk. 1. Indeks restrykcyjności polityki pieniężnej (MCI)..... | 8 |
| Wyk. 2. PKB potencjalny..... | 9 |
| Wyk. 3. Luka produktowa w latach 1998-2008 | 11 |
| Wyk. 4. Realne tempo wzrostu PKB oraz wkład popytu krajowego i eksportu netto | 12 |
| Wyk. 5. Rynek pracy w latach 2001-2008 (stan na koniec okresu)..... | 14 |
| Wyk. 6. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2001-2005 | 20 |
| Wyk. 7. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją Programu Konwergencji (OFE w sektorze)..... | 26 |
| Wyk. 8. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją Programu Konwergencji (OFE poza sektorem)..... | 26 |
| Wyk. 9. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją Programu Konwergencji (OFE w sektorze)..... | 27 |
| Wyk. 10. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją Programu Konwergencji (OFE poza sektorem)..... | 28 |
| Wyk. 11. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2003-2008 według scenariuszy alternatywnych..... | 33 |
| Wyk. 12. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2003-2008 według scenariuszy alternatywnych..... | 33 |

WSTĘP

1. Zgodnie z wymogami Paktu Stabilności i Wzrostu zawartymi w szczególności w rozporządzeniu Rady nr 1466/97, Polska przedstawia aktualizację Programu Konwergencji obejmującą lata 2006–2008. Dokument został przygotowany zgodnie z wymogami zaktualizowanego Kodeksu Postępowania (*Code of Conduct*) zaakceptowanego przez Radę Ecofin w październiku 2005 r.
2. Rok 2005 był dla Polski rokiem wyborczym. Zgodnie z wymogami Konstytucji, 25 września 2005 r. miały miejsce wybory parlamentarne, w wyniku których nastąpiła zmiana partii rządzącej. Rząd pod kierownictwem Kazimierza Marcinkiewicza został powołany i zaprzysiężony przez prezydenta 31 października oraz otrzymał od Sejmu wotum zaufania w dniu 10 listopada. Rok 2005 był również rokiem wyborów prezydenckich, których pierwsza tura odbyła się 9 października. Dwa tygodnie później, tj. 23 października 2005 r. odbyła się rozstrzygająca druga tura wyborów prezydenckich, w wyniku której nowym prezydentem wybrany został Lech Kaczyński. Zaprzysiężenie nowowybranego prezydenta nastąpiło 23 grudnia 2005 r.
3. Minister Finansów wystąpił w dniu 21 listopada 2005 r. do Komisarza UE do spraw ekonomicznych i walutowych z prośbą o możliwość przekazania aktualizacji Programu Konwergencji do 10 stycznia 2006 r. Prośba była motywowana niedawnym ukonstytuowaniem się nowej Rady Ministrów oraz koniecznością dokonania oceny stanu finansów publicznych przez nowy rząd. Z uwagi na zmianę na stanowisku Ministra Finansów w dniu 7 stycznia 2006 r. Polska poprosiła o przesunięcie terminu przedłożenia Komisji Europejskiej tego dokumentu.
4. Wdrażanie rozwiązań przewidywanych do realizacji przez nowy rząd wymaga ich implementacji w projektach aktów prawnych, uzgodnień z partnerami społecznymi, a następnie akceptacji przez Parlament oraz Prezydenta. Działania te wymagają czasu i będą następowały na przestrzeni roku 2006. Obecna aktualizacja Programu Konwergencji wiąże rozwiązania i decyzje podjęte przez poprzedni gabinet z wizją i programem nowych władz. Bazuje ona na autopoprawce do budżetu państwa na rok 2006. Istotnym elementem autopoprawki jest ograniczenie w 2006 roku deficytu budżetu państwa o 2,0 mld zł do 30,5 mld zł, należy również odnotować równoczesne zmniejszenie deficytu w roku 2005 z zakładanych 35 mld zł do poniżej 30 mld zł.
5. Rząd przygotowuje rozwiązania w zakresie polityki fiskalnej, które obejmą zmiany zarówno po stronie dochodowej (reforma systemu podatkowego), jak i wydatkowej budżetu państwa. Nowe rozwiązania wypracowane w najbliższych miesiącach znajdą odzwierciedlenie w budżecie na rok 2007 oraz aktualizacji Programu Konwergencji planowanej na grudzień 2006 r. Nie będą one prowadziły do wzrostu deficytu, a intencją rządu jest zakotwiczenie deficytu budżetu państwa w ujęciu kasowym na poziomie 30 mld zł, co będzie jednym z czynników umożliwiających stopniową redukcję deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do produktu krajowego brutto. Kontynuowana będzie również reforma systemu emerytalnego, co przyczyni się do poprawy długookresowej stabilności finansów publicznych. W związku z tym, że reforma ta wiąże się z określonymi kosztami w krótkim i średnim okresie, polskie władze liczą na zrozumienie innych krajów UE oraz współpracę i uwzględnienie wpływu reformy na sytuację finansów publicznych przy ocenie jego stanu przez Komisję Europejską.
6. Niniejszy dokument został zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 18 stycznia 2006 r. i odzwierciedla stan wiedzy o gospodarce i działaniach rządu na ten dzień.

I. OGÓLNE ZAŁOŻENIA I CELE POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ

1. Rząd chce położyć głównie nacisk na kreowanie przez polską gospodarkę nowych miejsc pracy oraz – poprzez zwiększający konkurencyjność polskiej gospodarki szybki wzrost gospodarczy wynikający m.in. z szybkiego wzrostu inwestycji – odzyskanie równowagi finansów publicznych i rozładowanie napięć społecznych. Proponowane zmiany w sposobie funkcjonowania finansów publicznych, polegające na uzdrowieniu budżetu państwa poprzez zadaniowe tworzenie budżetu, konsolidację i uelastycznienie części wydatków, wprowadzenie trzyletniej perspektywy planowania finansowego w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, mają jeden cel. Dzięki wykorzystaniu rynków zbytu dla polskich towarów do UE, przyspieszeniu realizacji inwestycji krajowych, w tym współfinansowanych przez UE i związanych z napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych, podniesienie tempa wzrostu gospodarczego do poziomu powyżej 5% oraz spadku bezrobocia.

2. Pod koniec 2005 r. ponad 17% Polaków aktywnych zawodowo pozostawało bez pracy, co jest najwyższym poziomem bezrobocia w Unii Europejskiej. Dlatego też zasadniczym celem programu rządowego jest zdynamizowanie polityki zatrudnienia prowadzące do odczuwalnej poprawy sytuacji na rynku pracy. Proponowane przez rząd instrumenty – w tym w szczególności podjęcie aktywnych działań zmierzających do podnoszenia kwalifikacji przez osoby obecnie bezrobotne, aby nie dopuścić do marginalizacji na rynku pracy osób w wieku średnim, których trudności wynikają z braku odpowiednich kwalifikacji, wprowadzenie nowoczesnego programu kształcenia, doskonalenia i aktywizacji zawodowej - mają doprowadzić do trwałego wzrostu zatrudnienia, co stanowi jedną z podstaw dobrobytu społecznego.

3. Tworzeniu nowych miejsc pracy i wzrostowi poziomu inwestycji w Polsce sprzyjać będą proponowane ułatwienia i eliminowanie barier biurokratycznych podczas rozpoczynania działalności gospodarczej, a także w trakcie jej prowadzenia. Dlatego rząd chce uprościć system gospodarczy, co miałyby polegać przede wszystkim na konsekwentnym dążeniu do ukształtowania prostego, łatwego w interpretacji prawa działalności gospodarczej. Mając na uwadze fakt, że jednym z największych ograniczeń wzrostu inwestycji oraz zwiększania zatrudnienia są koszty pracy, rząd chce zmienić strukturę dochodów publicznych w taki sposób, aby ograniczyć poziom fiskalnych obciążeń pracy. Realizacja ww. celów i zadań postawionych sobie przez rząd wymaga czasu na ich dobre przygotowanie, w związku z czym nie wszystkie proponowane rozwiązania mogły być uwzględnione na etapie Aktualizacji Programu Konwergencji 2005.

4. Zamierzeniem rządu jest, by Polska w czasie kadencji obecnego Parlamentu (przy zastosowaniu kotwicy budżetowej) spełniła kryteria z Maastricht. Wydaje się, że Polska jedynie w przypadku zdrowej gospodarki z niskim bezrobociem i wysokim wzrostem inwestycji może bez niepotrzebnego ryzyka i zbędnych kosztów kontynuować proces integracji, tak by zdynamizować realną konwergencję.

II. OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI GOSPODARCZEJ I PROGNOZA

II.1. GOSPODARKA ŚWIATOWA

1. Tempo wzrostu światowego produktu krajowego brutto (PKB) w 2005 r. pozostało na wysokim, choć niższym niż rok wcześniej poziomie, pomimo wysokich cen ropy naftowej. Negatywny wpływ tego czynnika był neutralizowany przez, w dalszym ciągu, akomodacyjną politykę makroekonomiczną, niski poziom długoterminowych stóp procentowych, wzrost wartości majątku gospodarstw domowych, m.in. w wyniku korzystnej koniunktury na rynkach akcji i nieruchomości, utrzymującą się dobrą sytuację finansową przedsiębiorstw. Szacuje się, że w 2005 r. wzrost światowego PKB przekroczył 4% i był o ok. 1 pkt proc. niższy od obserwowanego rok wcześniej.

2. Przewiduje się, że perspektywy dla gospodarki światowej w latach 2006-2008 pozostaną stosunkowo korzystne, a wzrost światowego PKB powinien utrzymać się na poziomie nieznacznie powyżej 4%. Głównym motorem wzrostu w skali globalnej będą, podobnie jak to miało miejsce w ostatnich latach, USA i Chiny. Należy podkreślić, że w bilansie czynników ryzyka związanych z przewidywanym rozwojem sytuacji gospodarczej na świecie czynniki negatywne przeważają nad pozytywnymi. Głównym zagrożeniem pozostaje możliwy wzrost cen ropy naftowej oraz możliwość gwałtownej korekty nierównowagi na rachunkach obrotów bieżących i w efekcie znaczące zaostrzenie warunków panujących na rynkach finansowych.

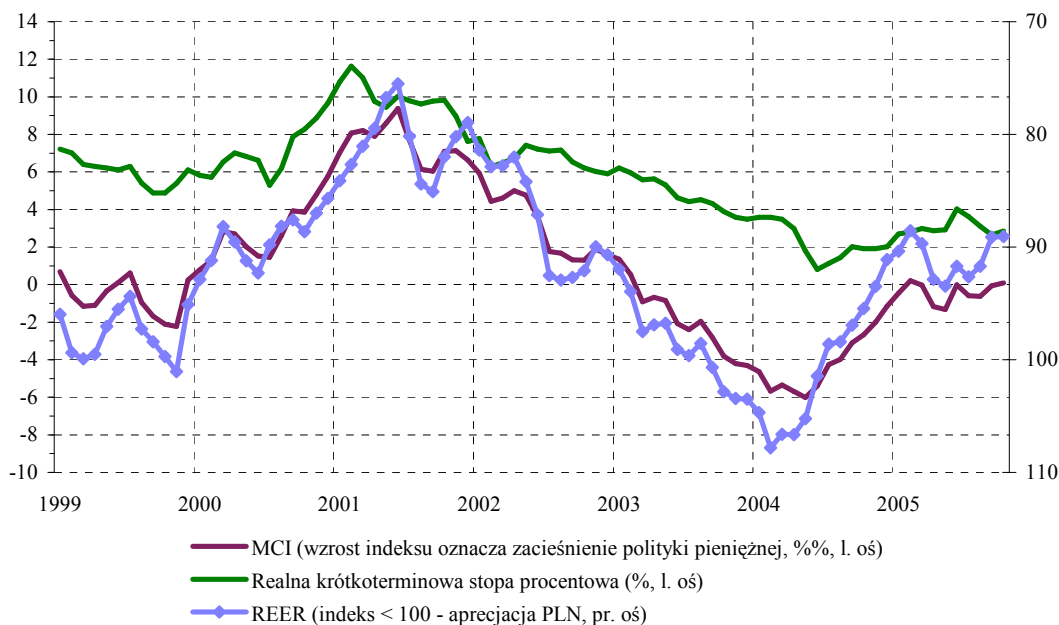
3. Zakłada się, że sytuacja gospodarcza u naszych głównych partnerów handlowych w horyzoncie prognozy będzie sprzyjała dalszej ekspansji eksportowej Polski. W szczególności przewiduje się szybszy niż w 2005 r. wzrost PKB w strefie euro, do której trafia ponad połowa wartości naszego eksportu towarów. Prognozuje się, że średnie ważone tempo wzrostu wolumenu importu partnerów handlowych Polski w latach 2006-2008 wyniesie 7,7% i będzie zbliżone do przeciętnego tempa wzrostu tej kategorii zanotowanego w latach 2004-2005.

II.2. CYKL KONIUNKTURALNY I SYTUACJA BIEŻĄCA

4. Stopniowe ożywienie gospodarcze obserwowane w Polsce od drugiej połowy 2002 r. nabrało wyraźnego przyspieszenia w 2004 r., kiedy to PKB zwiększył się realnie o 5,3%, wobec 3,8% w 2003 r. i 1,4% w 2002 r. Wzmoczona aktywność gospodarcza skoncentrowana była głównie w okresie bezpośrednio przedakcesyjnym (wzrost PKB w I półroczu 2004 r. wyniósł 6,3% w porównaniu do 4,3% wzrostu w II półroczu). Podstawowymi czynnikami odpowiedzialnymi za przyspieszenie wzrostu gospodarczego były: złagodzenie polityki pieniężnej, zmiany uwarunkowań prawno-instytucjonalnych (w szczególności podatkowych), jak i efekt przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (tzw. efekt akcesyjny). Skutkiem nagłego wzrostu aktywności ekonomicznej podmiotów gospodarczych było pojawienie się w krótkim okresie dodatniej luki produktowej. Wzrost popytu został wykorzystany przez producentów do zwiększenia marż (co znalazło odzwierciedlenie w wynikach finansowych przedsiębiorstw) i obok szeregu czynników o charakterze podażowym wpływał na podniesienie cen towarów (co skutkowało jednorazowym wzrostem poziomu inflacji). W

kolejnych kwartałach w sytuacji zaostrzonych warunków pieniężnych¹ nastąpiło spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, a presja inflacyjna - mimo dużej zmienności czynników podażowych - zanikła. Pod koniec 2005 roku nastąpił spadek stopy inflacji – w listopadzie do 1,0% i w grudniu do 0,7 %.

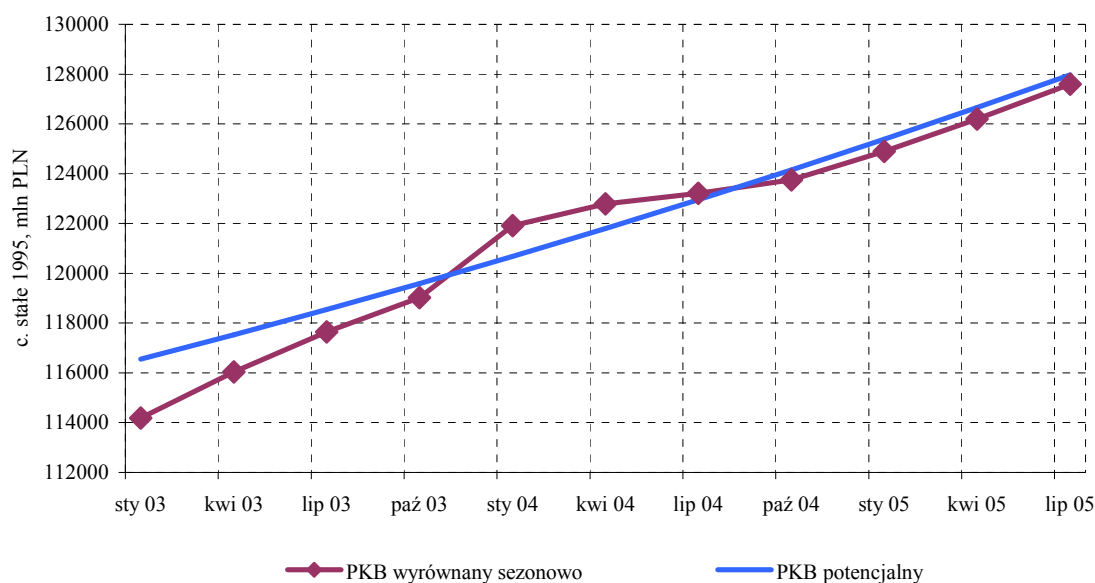
Wyk. 1. Indeks restrykcyjności polityki pieniężnej (MCI)



Indeks MCI wyznaczono jako liniową kombinację zmian realnej krótkoterminowej stopy procentowej oraz realnego efektywnego kursu walutowego, przy założeniu, że relacja współczynników przy stopie procentowej i kursie walutowym wynosi 2:1. Za okres bazowy przyjęto luty 1998 r.

¹ W drugim półroczu 2004 r. nastąpił wzrost restrykcyjności polityki pieniężnej, będący pochodną odwrócenia trendu spadkowego w kształtowaniu się realnej krótkoterminowej stopy procentowej oraz silnej aprecjacji realnego efektywnego kursu walutowego. W 2005 r. pomimo obniżek podstawowej stopy procentowej NBP indeks restrykcyjności polityki pieniężnej pod koniec roku uległ zacieśnieniu.

Wyk. 2. PKB potencjalny



5. Roczne tempo wzrostu PKB w 2005 r. w ujęciu rocznym wyniosło odpowiednio 2,1 % w I kw., 2,8 % w II kw., by w III kw. przyspieszyć do 3,7 %. Główną siłą napędzającą gospodarkę w 2005 r. był eksport netto, którego wkład we wzrost PKB po trzech kwartałach br. wyniósł 2,2 pkt proc. (odpowiednio 1,0 pkt proc. w I kw., 3,4 pkt proc. w II kw. oraz 2,1 pkt proc. w III kw.), przy czym wkład samego eksportu we wzrost PKB wyniósł 2,4 pkt proc. i był największy ze wszystkich składowych popytowych.

6. Po trzech kwartałach 2005 r. spożycie ogółem wzrosło realnie o 2,1% wobec realnego wzrostu tej kategorii na poziomie 4,5% w analogicznym okresie 2004 r. W ostatnich kwartałach obserwuje się pewne przyspieszenie tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej z 2,0% w I kw. do 2,3% w III kw. br. Na kształtowanie się popytu konsumpcyjnego ogółem w 2005 r. wpływ miały niskie wydatki konsumpcyjne gospodarstw domowych. Po trzech kwartałach 2005 r. spożycie indywidualne gospodarstw domowych wzrosło realnie o 2,0% wobec realnego wzrostu tej kategorii na poziomie 4,5% w analogicznym okresie ubiegłego roku. W całym 2005 r. oczekuje się, że spożycie indywidualne gospodarstw domowych zwiększy się realnie o 2,3%. Słabsze tempo wzrostu spożycia gospodarstw domowych w 2005 r. wynika także z efektu wysokiej bazy statystycznej.

7. W 2004 r. odnotowano pierwszy od 2001 r. wzrost nakładów brutto na środki trwałe, który wyniósł 6,3% w ujęciu rocznym. Po trzech kwartałach 2005 r. tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe wyniosło już tylko 3,8%, aczkolwiek w świetle badań ankietowych koniunktury można mówić o stopniowym przełamywaniu barier inwestycyjnych przez przedsiębiorstwa. Pod koniec III kw. deklarowane przez respondentów oceny własnej sytuacji ekonomicznej były najlepsze w całej historii badań ankietowych, przy czym poprawę zanotowali zwłaszcza importerzy, a także sektor publiczny oraz firmy budowlane. Wyraźna poprawa nastrojów wśród ankietowanych przedsiębiorstw sugeruje utrzymanie się dobrej koniunktury z możliwością dalszej poprawy w IV kw. 2005 r. Odnotowano także bardzo wysoki stopień wykorzystania mocy produkcyjnych, który w badanych podmiotach kształtuje się obecnie na poziomie przekraczającym 80%. Potwierdza to tezę o wyczerpujących się już możliwościach wykorzystywania bieżącego majątku produkcyjnego przedsiębiorstw. W efekcie oczekuje się, że w 2005 r. realne tempo wzrostu inwestycji wyniesie 5,0%.

8. Po pięciu latach trudnej sytuacji na rynku pracy (przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w latach 1999-2003 zmniejszyło się o ponad 1,2 miliona osób, tj. o ponad 12%, natomiast liczba bezrobotnych wzrosła o ponad 1,3 miliona osób, tj. o ponad 73%) w 2004 r. wystąpiły pierwsze oznaki jej poprawy (liczba bezrobotnych na koniec 2004 r. była o 176 tys. mniejsza niż w końcu 2003 r.), a popyt na pracę ustabilizował się. W roku 2005 mamy do czynienia z pierwszym i to stosunkowo wysokim wzrostem zatrudnienia: w okresie I-III kwartału br. zanotowano wzrost zatrudnienia w gospodarce narodowej (bez jednostek małych), a w skali roku przeciętne zatrudnienie wzrosło o 1,4%. Z drugiej strony sytuacja na rynku pracy była i jest kształtowana wysoką podażą pracy (wzrostem liczby osób w wieku produkcyjnym) oraz wciąż dużym bezrobociem. Mimo że liczba bezrobotnych spada (od początku roku zmniejszyła się o około 277 tys. osób), wciąż ponad 2,7 mln osób, czyli 17,3% aktywnych zawodowo (cywilnych), pozostaje bez pracy (dane dotyczą stanu na koniec listopada br.) Szacuje się, że liczba bezrobotnych wyniesie na koniec 2005 r. około 2,8 mln osób, przy równoczesnym wzroście przeciętnej liczby pracujących o 1,5% w stosunku do roku poprzedniego.

9. Po dwóch latach bardzo niskiej inflacji (w 2002 r. średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 1,9%, a w 2003 r. 0,8%) w 2004 r. tempo wzrostu cen konsumpcyjnych uległo przyspieszeniu do 3,5%. Związane to było przede wszystkim z wcześniejszym osłabieniem złotego oraz wpływem akcesji do Unii Europejskiej, a także z czynnikami podażowymi o charakterze przejściowym, takimi jak: wysoki wzrost cen ropy naftowej i innych surowców na rynkach światowych oraz ograniczona podaż produktów rolnych.

10. W 2005 r. roczna dynamika inflacji uległa wyraźnemu obniżeniu, czemu sprzyjała restrykcyjna polityka pieniężna, aprecjacja złotego, słabsza dynamika popytu krajowego oraz niskie ceny produktów żywnościowych. Wzrost cen konsumpcyjnych w 2005 r. szacowany jest na 2,2% średnio w roku. Pod koniec 2005 r. inflacja w Polsce powinna ponownie spaść poniżej wartości referencyjnej dla inflacyjnego kryterium konwergencji (podobnie jak to miało miejsce w okresie od sierpnia 2002 r. do lipca 2004 r.).

11. Po poprawie bilansu czynników ryzyka dla przyszłej inflacji, Rada Polityki Pieniężnej pięciokrotnie obniżyła w okresie marzec - sierpień 2005 r. stopę referencyjną - łącznie o 2,0 pkt proc. W rezultacie od sierpnia 2005 r. stopa ta wynosi 4,5%. Za dalszym złagodzeniem polityki pieniężnej przemawia znaczny spadek inflacji, któremu towarzyszy obniżenie oczekiwań inflacyjnych gospodarstw domowych, spadek wszystkich miar inflacji bazowej oraz brak presji inflacyjnej ze strony popytowej, potwierdzany m.in. niską dynamiką wynagrodzeń. Przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w grudniu 2005 r. było wyższe niż przed rokiem, realnie o 0,8%.

12. W 2005 r. kurs złotego charakteryzował się znaczną zmiennością związaną przede wszystkim z okresowym nasilaniem się niepewności politycznej. Ustąpienie napięć politycznych oraz poprawa fundamentów makroekonomicznych polskiej gospodarki przyczyniły się do umocnienia złotego pod koniec roku. W rezultacie średnio w okresie styczeń-listopad 2005 r. odnotowano nominalną efektywną aprecjację złotego (kurs ważony geograficzną strukturą polskiego eksportu), której skala w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku wyniosła 10,9%.

13. Po uwzględnieniu bardzo dobrych wyników finansowych przedsiębiorstw bezpośredniego inwestowania, które zostały zaklasyfikowane jako reinwestowane zyski i powiększyły deficyt rachunku dochodów, deficyt obrotów bieżących w 2004 r. został skorygowany z 1,5% PKB do 4,2% PKB. Jednocześnie w tym samym stopniu powiększono nadwyżkę zagranicznych inwestycji bezpośrednich na rachunku finansowym. Uwzględniając te zmiany metodologiczne

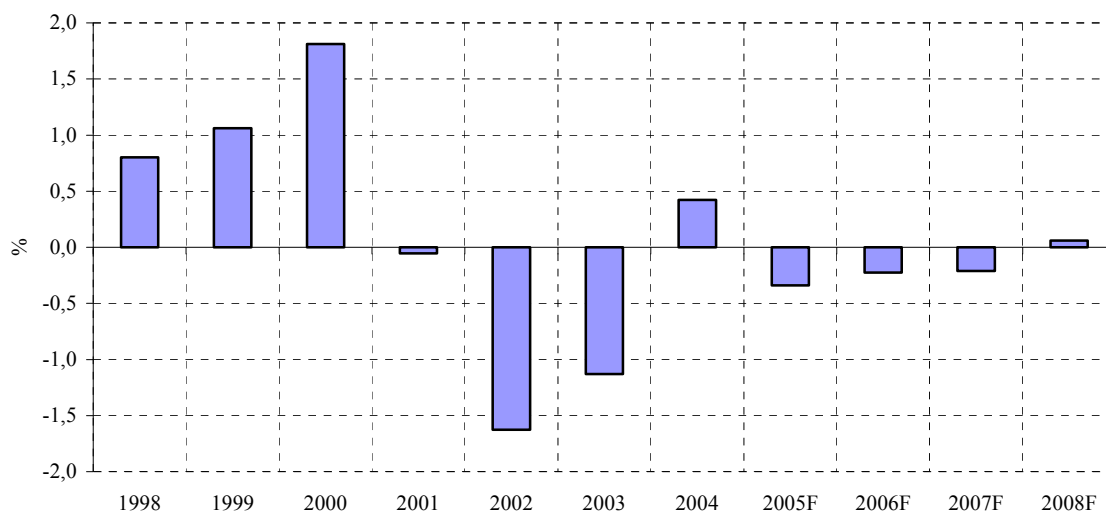
szacuje się, że w roku 2005 deficyt obrotów bieżących ulegnie znacznemu ograniczeniu i wyniesie ok. 1,5% PKB, głównie za sprawą kontynuacji zmniejszania się nierównowagi w wymianie handlowej z zagranicą.

II.3. SCENARIUSZ ŚREDNIOOKRESOWY

Tempo wzrostu gospodarczego

14. Wraz z oczekiwanym przyspieszeniem tempa wzrostu gospodarczego w latach 2006-2008 oczekuje się stopniowego domykania luki produktowej. Z drugiej strony, prognozowany wzrost aktywności inwestycyjnej i zwiększenie zatrudnienia przyczyniać się będzie do wzrostu produktu potencjalnego gospodarki polskiej. Aktualna prognoza wzrostu gospodarczego na lata 2006–08 wskazuje na kształtowanie się dynamiki PKB na poziomie odpowiednio 4,3%, 4,6%, 5,0%. Szacuje się, że realizacja scenariusza wzrostu gospodarczego przyjętego na potrzeby aktualizacji Programu Konwergencji pozwoli domknąć lukę produktową w 2008 r.

Wyk. 3. Luka produktowa w latach 1998-2008



Popyt krajowy

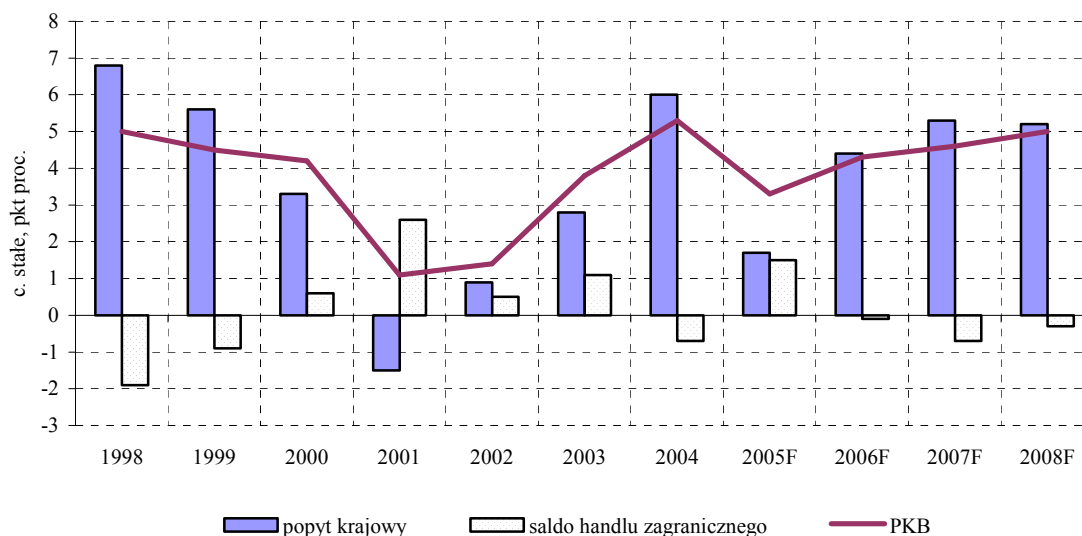
15. Przewiduje się, że 2005 r. będzie ostatnim, w którym zanotowany zostanie dodatni wkład eksportu netto we wzrost PKB. Prognoza na lata 2006-2008 przewiduje, że głównym czynnikiem decydującym o wzroście PKB w kolejnych latach będzie rosnący popyt krajowy, przede wszystkim inwestycyjny. Szacuje się, że w 2006 r. popyt krajowy wzrośnie realnie o 4,3% w porównaniu do wzrostu o 1,6% w 2005 r., a w kolejnych dwóch latach jego wzrost wyniesie 5,3% (2007 r.) oraz 5,1% (2008 r.).

16. Czynnikiem wspierającym inwestycje w horyzoncie prognozy będzie w głównej mierze rosnące wykorzystanie funduszy strukturalnych. Wykorzystanie tych środków powinno wzrosnąć dzięki m.in. zamierzeniom rządu w zakresie uproszczenia procedur, zwłaszcza w stosunku do rozliczeń. Jednym z takich działań już podjętych przez rząd jest stworzenie ram prawnych dla utworzenia systemu zarządzającego, sprzyjającego efektywnej absorpcji

środków z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz środków wspierania rozwoju regionalnego. Usprawnienie zarządzania projektami i zmiany w sferze rozliczeń ułatwią uczestnikom życia gospodarczego dostęp do kapitału o niskim koszcie pozyskania, co uczyni bardziej realnym realizację większego koszyka projektów inwestycyjnych. Przewiduje się, że w horyzoncie prognozy realne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe ulegnie podwojeniu w porównaniu z tempem szacowanym na 2005 r. i wyniesie w latach 2006-2008 średnio ok. 10,8%. W efekcie udział inwestycji w PKB wzrośnie z 18,0% w 2004 r. do 22,1% w 2008 r.

17. W latach 2006-2008 oczekuje się przyspieszenia tempa wzrostu spożycia gospodarstw domowych odpowiednio do: 3,7%, 3,5%, 3,6%, co będzie wynikiem w głównej mierze stabilnego wzrostu realnego funduszu wynagrodzeń w tym okresie, którego szacowane tempo wzrostu w latach 2006-2008 wyniesie średnio ok. 3,1%. Znaczące przyspieszenie spożycia gospodarstw domowych w 2006 r. w porównaniu z poprzednim rokiem wynikać będzie przede wszystkim z planowanej na ten rok waloryzacji rent i emerytur, co przełoży się na realny wzrost funduszu wynagrodzeń oraz emerytur i rent o 3,9% w porównaniu do szacowanego na 2,5% realnego tempa wzrostu tego funduszu w 2005 r. Szacuje się, że w całym horyzoncie prognozy fundusz wynagrodzeń oraz emerytur i rent zwiększy się realnie średnio o 3,0%. Na poprawę sytuacji dochodowej w sektorze gospodarstw domowych oprócz stabilnego wzrostu funduszu wynagrodzeń oraz emerytur i rent wpłyną także dopłaty bezpośrednie dla gospodarstw indywidualnych w rolnictwie, co pozwala oczekiwać realnego wzrostu dochodów do dyspozycji w latach 2006-2008 średnio na poziomie 3,2%.

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



Otoczenie zewnętrzne, eksport i import

18. Przy założeniu szybszego wzrostu popytu krajowego, który zgodnie z prognozą będzie głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w kolejnych latach, oczekuje się (począwszy od roku 2006), iż deficyt handlowy będzie rósł w efekcie wzrostu importu. Za takim scenariuszem przemawia oczekiwany wzrost inwestycji, które charakteryzują się wysoką importochłonnością.

19. Pomimo iż deficyt dochodów w okresie prognozy będzie się utrzymywał powyżej 8 mld EUR rocznie, zakłada się, że saldo dochodów i transferów będzie ulegało poprawie za

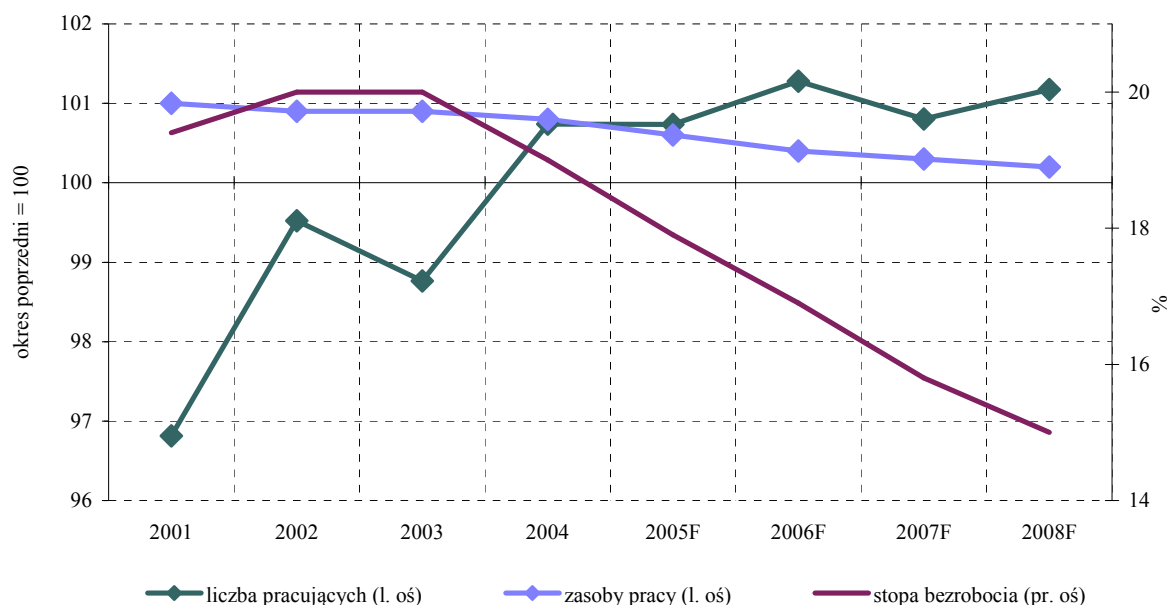
sprawą wzrostu nadwyżki na rachunku transferów bieżących, który to wzrost będzie wynikał z przewidywanych działań mających na celu wzrost zdolności absorpcji środków z budżetu UE, w tym klasyfikowanych na rachunku transferów bieżących (wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych prowadzących do bardziej efektywnego wykorzystania dostępnych środków). W efekcie wspomnianych zmian deficyt obrotów bieżących w najbliższych latach będzie kształtował się poniżej 3% PKB pomimo pogłębiania się deficytu handlowego.

Rynek pracy

20. Średniookresowa sytuacja na rynku pracy będzie determinowana z jednej strony przez kontynuację procesów restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych, a także przez czynniki demograficzne, z drugiej zaś przez relatywnie wysoki wzrost gospodarczy, co w efekcie pozwoli na kontynuację, zapoczątkowanych w 2005 r., wzrostowych tendencji w zatrudnieniu². Wzrostowi gospodarzemu promującemu zatrudnienie sprzyjać też będzie realizacja programów gospodarczych, w tym *Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007-2013*. Transfery środków finansowych z UE do Polski skierowane będą w dużej mierze na poprawę mobilności siły roboczej i elastyczności rynku pracy, co powinno zmniejszyć niedopasowania strukturalne popytu i podaży pracy, i tym samym będzie miało pozytywny wpływ na rynek pracy. Przewiduje się, że w latach 2006-2008 liczba pracujących będzie stopniowo rosła i w 2008 r. będzie wyższa o ponad 3% niż w roku 2005. Zwiększający się popyt na pracę umożliwi obniżenie stopy bezrobocia do około 15% na koniec 2008 r. Ze względu na wciąż wysoki bezwzględny poziom bezrobocia (około 2,35 mln osób na koniec 2008 r.) w latach 2006-2008 nie będą możliwe – pomimo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego – wysokie realne wzrosty płac w gospodarce narodowej. Szacuje się, że tempo wzrostu realnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2006-2008 wyniesie średnio 2%. U podstaw powyższej prognozy leżą przede wszystkim założenia dotyczące kształtowania się płac w przedsiębiorstwach oraz w sferze budżetowej. W prognozie przyjęto, że płace pracowników państwowej sfery budżetowej będą corocznie waloryzowane wskaźnikiem równym wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych. Przyjęto, że nastąpi zwiększenie tempa realnego wzrostu płac w sektorze przedsiębiorstw z 1,0% w 2005 r. do 2,4% w 2008 r. Rosnące tempo wzrostu płac to przede wszystkim efekt przewidywanego większego tempa wzrostu wydajności pracy.

² W świetle badania BAEL prowadzonego przez GUS przeciętna liczba pracujących (w wieku 15 lat i więcej) w Polsce już w 2004 roku uległa zwiększeniu (o ok. 178 tys. osób, tj. o 1,3%).

Wyk. 5. Rynek pracy w latach 2001-2008 (stan na koniec okresu)



Inflacja, stopy procentowe i kurs walutowy

21. W 2006 r., podobnie jak w 2005 r., presja inflacyjna powinna być ograniczona. Niska dynamika cen będzie skutkiem m.in. utrzymującej się luki produktowej oraz sytuacji na rynku pracy (niskiej realnej dynamiki wynagrodzeń i wysokiej stopy bezrobocia). Przy braku negatywnych szoków podażowych na rynku artykułów rolnych, średni wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2006 r. prognozowany jest na 1,5%. W kolejnych latach celem polityki pieniężnej będzie dążenie do stabilizowania inflacji na poziomie celu inflacyjnego ustalonego przez Radę Polityki Pieniężnej. Prognozowany przez rząd średnioroczny wzrost cen konsumpcyjnych wynosi 2,2% w 2007 r. i 2,5% w 2008 r.

22. Biorąc pod uwagę stanowisko Rady Polityki Pieniężnej przedstawione w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2006*, prognozę inflacji oraz pozostałych czynników, przyjęto, że w 2006 r. nie nastąpi zaostrzenie polityki pieniężnej. Zakłada się, że w latach 2007-2008 polityka pieniężna będzie miała charakter bardziej akomodacyjny. Przyjęto, że w dłuższej perspektywie za sprawą spadku realnej krótkoterminowej stopy procentowej będzie miało miejsce obniżenie stopnia restrykcyjności polityki pieniężnej.

23. Projekcja kursu złotego zakłada utrzymanie się silnego złotego w stosunku do euro w latach 2006-2008, przy jednoczesnym stopniowym zmniejszaniu jego zmienności.

II.4. PORÓWNANIE PROGNOZY KOMISJI EUROPEJSKIEJ I PROGNOZY KRAJOWEJ

24. Podstawowy scenariusz makroekonomiczny stanowiący bazę dla projekcji tendencji w sferze finansów publicznych jest zasadniczo zgodny z ostatnią prognozą³ Komisji Europejskiej. Różnice w prognozie tempa wzrostu gospodarczego są minimalne. Zarówno Ministerstwo Finansów, jak i Komisja Europejska przewidują, że w horyzoncie prognozy w

³ *European Commission Autumn 2005 Economic Forecasts.*

coraz większym stopniu do wzrostu PKB będzie przyczyniał się popyt krajowy, a wkład eksportu netto, począwszy od 2006 r., będzie ujemny. Obie instytucje zakładają znaczące przyspieszenie tempa wzrostu inwestycji, przy czym prognoza krajowa jest bardziej optymistyczna, co wynika z faktu, że jednym z głównych celów w polityce gospodarczej rządu jest maksymalna mobilizacja w zakresie absorpcji funduszy strukturalnych.

Tab. 1. Porównanie prognoz Komisji Europejskiej i Ministerstwa Finansów na lata 2005-2007^{a)}

| | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | KE | MF | KE | MF | KE | MF | KE | MF |
| PKB | 5,3 | 5,3 | 3,4 | 3,3 | 4,3 | 4,3 | 4,5 | 4,6 |
| konsumpcja prywatna ^{b)} | 3,2 | 4,0 | 2,8 | 2,3 | 3,4 | 3,7 | 3,5 | 3,5 |
| nakłady brutto na środki trwałe | 5,1 | 6,3 | 5,5 | 5,0 | 8,2 | 8,7 | 10,4 | 12,5 |
| eksport | 11,4 | 14,0 | 4,1 | 5,8 | 4,9 | 6,1 | 6,0 | 6,1 |
| import | 8,7 | 15,2 | 1,9 | 1,4 | 5,6 | 6,2 | 7,1 | 7,8 |
| Eksport netto ^{c)} | 0,7 | -0,7 | 0,8 | 1,5 | -0,3 | -0,1 | -0,4 | -0,7 |
| Stopa bezrobocia ^{d)} | 18,8 | 18,8 | 17,8 | 17,8 | 16,8 | 16,7 | 15,5 | 15,7 |
| Deflator PKB | 2,9 | 4,0 | 2,3 | 1,3 | 2,2 | 1,1 | 2,5 | 1,7 |
| HICP | 3,6 | 3,6 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 1,5 | 2,5 | 2,2 |
| Saldo handlowe ^{e)} | -1,1 | -2,3 | -4,3 | -1,0 | -4,4 | -1,4 | -4,6 | -2,1 |
| Saldo obrotów bieżących ^{e)} | -4,2 | -4,2 | -3,2 | -1,5 | -3,5 | -2,0 | -3,9 | -2,0 |

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

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

c) Wkład w zmianę PKB.

d) Według definicji Eurostatu.

e) W % PKB.

25. Nieco odmiennie kształtują się prognozy dotyczące procesów inflacyjnych. Komisja Europejska przewiduje w 2006 r. stabilizację inflacji mierzonej średniorocznym zharmonizowanym wskaźnikiem cen konsumpcyjnych (HICP) na poziomie zbliżonym do roku 2005, tymczasem Ministerstwo Finansów prognozuje osłabienie dynamiki cen konsumpcyjnych (jest to osłabienie dynamiki średniorocznej; dynamika mierzona na koniec roku, podobnie jak w prognozie Komisji, ulegnie zwiększeniu). Konsekwencją tej różnicy jest niższa prognoza deflatora PKB, a także nieco niższy scenariusz inflacyjny na 2007 r. w przypadku prognozy krajowej.

26. Komisja Europejska, a także Ministerstwo Finansów przewidują poprawę sytuacji na rynku pracy w latach 2005-2007. Różnice w kształtowaniu się prognozowanej stopy bezrobocia są niewielkie i mogą wynikać z różnic metodologicznych. W obu scenariuszach spadek bezrobocia to efekt przede wszystkim rosnącego popytu na pracę przy malejącej demograficznej presji na rynek pracy.

27. Komisja Europejska bardziej pesymistycznie niż Ministerstwo Finansów ocenia poziom nierównowagi zewnętrznej gospodarki polskiej mierzonej deficytem na rachunku obrotów bieżących w latach 2005-2007. Ministerstwo Finansów i Komisja oczekują pogłębienia deficytu na rachunku obrotów bieżących, jednakże jego skala w scenariuszu krajowym jest znacząco niższa, co wynika w głównej mierze z odmiennych szacunków kształtowania się bilansu płatniczego w roku 2005. Dostępne obecnie dane za rok 2005 wskazują na bardzo

duże prawdopodobieństwo zrealizowania się scenariusza krajowego, co oznacza znacząco niższą skalę nierównowagi zewnętrznej niż w prognozie Komisji Europejskiej.

II.5. SKUTKI WDRAŻANIA REFORM STRUKTURALNYCH DLA WZROSTU GOSPODARCZEGO

28. Fundamentem rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w najbliższych latach musi być wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Analiza sytuacji gospodarczej i społecznej wskazuje, że koniecznym warunkiem przyspieszenia wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia są: naprawa finansów publicznych i tworzenie warunków do efektywnego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych, pobudzanie przedsiębiorczości i innowacyjności przedsiębiorstw, promocja zatrudnienia i wspieranie działań ograniczających bezrobocie. Niezbędne są działania, które pozwolą polskim firmom na ekspansję na wspólnym europejskim rynku. Warunkiem koniecznym ekspansji polskiej gospodarki jest wykorzystanie zasobu młodej i wykształconej siły roboczej.

29. Wysoki wzrost gospodarczy stwarza podstawę dla stopniowego usuwania barier rozwoju wynikających z negatywnych cech strukturalnych gospodarki oraz warunki do tworzenia miejsc pracy, jednak nie eliminuje wszystkich problemów. By wyeliminować bariery rozwojowe, niezbędne są interwencyjne działania państwa, skoncentrowane na stymulowaniu i utrwalaniu tendencji rozwojowych, a więc tworzenie takich reguł prowadzenia działalności gospodarczej, które obniżą koszty funkcjonowania firm i zdejmą z przedsiębiorców zbędne obciążenia biurokratyczne i administracyjne. Powinny one wzmocnić konkurencyjność gospodarki i zapewnić niezbędny poziom spójności społecznej.

30. *Krajowy Program Reform na lata 2005-2008* (KPR) na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r., przedstawia działania, jakie polski Rząd zamierza podjąć dla realizacji podstawowych celów odnowionej Strategii Lizbońskiej. Jest on oparty o Program Działania Rządu Premiera Kazimierza Marcinkiewicza *Solidarne Państwo*. Podstawowym celem KPR jest utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. W KPR wskazano sześć priorytetów wynikających z naszych obecnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, z których najważniejszym jest przywrócenie gospodarce zdolności do tworzenia miejsc pracy, i poprzez szybki wzrost gospodarczy, odzyskanie równowagi finansów publicznych. Dla realizacji każdego z priorytetów zaproponowano działania instytucjonalno-organizacyjne i legislacyjne ukierunkowane na:

- poprawę stanu finansów publicznych i zarządzania nimi, tj. m.in. racjonalizacja wydatków publicznych na administrację oraz zwiększenie kontroli nad środkami publicznymi, decentralizacja wydatków publicznych, wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego,
- rozwój przedsiębiorczości, tj. tworzenie lepszych warunków dla powstawania nowych firm i sprzyjające środowiska instytucjonalnego prowadzenia działalności gospodarczej oraz na rzecz sprawnej administracji, jak i ułatwienia w dostępie przedsiębiorców do kapitału,
- wzrost innowacyjności przedsiębiorstw, tj. tworzenie zachęt dla przedsiębiorców do przeznaczania większych środków na badania i innowacje oraz zachęt do transferu technologii do firm, znaczące podniesienie wydatków na badania i rozwój, w szczególności przez sektor prywatny, wspieranie sfery badawczo-rozwojowej,

- rozwój i modernizację podstawowej infrastruktury (drogowej, kolejowej, mieszkaniowej, energetycznej), przy wykorzystaniu m.in. ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jako skutecznego środka pozyskiwania kapitału prywatnego na realizację zadań publicznych,
- tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszenie bezrobocia, tj. obniżenie obciążeń nakładanych na pracowników o najniższych dochodach, aktywizację osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych,
- poprawę zdolności adaptacyjnych na rynku pracy poprzez inwestowanie w kapitał ludzki tworzenie i popularyzowanie nowych elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy.

III. SALDO SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH I POZIOM DŁUGU

III.1. STRATEGIA ORAZ CELE ŚREDNIOOKRESOWE RZĄDU

1. Priorytetem polityki gospodarczej nowego rządu jest uzyskanie szybkiego i trwałego rozwoju gospodarczego poprzez rozwój zatrudnienia. Wysokie tempo wzrostu gospodarczego powinno zostać osiągnięte przy utrzymaniu stabilności makroekonomicznej. Dążeniem polskiej polityki fiskalnej będzie obok stabilizacji, przejrzystość i konsolidacja finansów publicznych, sprzyjające przybliżeniu relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, do wartości referencyjnej (3% PKB) przy jednoczesnym zmniejszaniu się tempa przyrostu długu publicznego.

2. Celem strategii zarządzania długiem w latach 2006-2008 będzie minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach co do poziomu: ryzyka refinansowania, ryzyka kursowego, ryzyka stopy procentowej, ryzyka płynności budżetu państwa, pozostałych rodzajów ryzyka (w szczególności kredytowego i operacyjnego) oraz rozkładu kosztów obsługi długu w czasie.

3. Szacowany wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w latach 2005-2008, liczony wg standardów europejskich (tj. z okresowym zaliczeniem OFE do tego sektora) wyniesie odpowiednio: -2,9%; -2,6%; -2,2%; -1,9%. Oznacza to poprawę jego salda w analizowanym okresie o 1,0 pkt proc. Oszacowany wg tej samej metodologii dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2005-2008 kształtować się będzie odpowiednio na poziomie: 42,5%; 45,0%; 45,3%; 45,4% PKB. Poprawa wyniku sektora spowoduje utrzymanie wielkości długu na niskim poziomie.

III.2. ŚREDNIOOKRESOWY CEL BUDŻETOWY

4. Wprowadzona w 2005 roku reforma Paktu Stabilności i Wzrostu zmieniła zasady ustalania i zróżnicowała średniookresowe cele polityki fiskalnej dla poszczególnych krajów Unii Europejskiej. W celu minimalizacji ryzyka przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych progu 3% PKB (szczególnie w spadkowych fazach cyklu koniunkturalnego) określono w Pakcie minimalne, średniookresowe wartości referencyjne dla salda strukturalnego skorygowanego o działania jednorazowe - tzw. średniookresowe cele budżetowe (ang. MTO, *medium-term budgetary objective*). Poziom referencyjny dla salda strukturalnego w relacji do PKB jest zróżnicowany dla różnych grup krajów, w zależności od tempa wzrostu gospodarczego i poziomu długu publicznego.

5. Zobowiązano jednocześnie wszystkie kraje członkowskie do określenia - począwszy od aktualizacji w 2005 r. Programu Konwergencji⁴ - własnych średniookresowych celów budżetowych (które nie mogą oczywiście przekroczyć określonej w Pakcie wartości referencyjnej) i ścieżki dojścia do tego celu. W przypadku Polski wartość referencyjną średniookresowego celu budżetowego dla salda strukturalnego określono na poziomie minus 1% PKB.

6. Z uwagi na realizację istotnych reform strukturalnych (szczególnie reformy systemu emerytalnego polegającej na wprowadzeniu systemu emerytalnego z trzema filarami, w tym dwóch kapitałowych) Polska mimo istotnego wysiłku w konsolidacji finansów publicznych

⁴ Bądź aktualizacji Programu Stabilności w przypadku państw strefy euro.

(redukcja deficytu strukturalnego z 3,9% PKB w 2004 r. do 1,9% w 2008 r.), nie będzie w stanie osiągnąć poziomu średniookresowego celu budżetowego w horyzoncie objętym przez bieżącą aktualizację Programu Konwergencji. Konsolidacja finansów publicznych będzie jednak kontynuowana w dalszych latach, co pozwoli na redukcję deficytu strukturalnego do poziomu polskiego średniookresowego celu budżetowego po roku 2010.

7. Należy podkreślić, że realizowane w Polsce reformy są i będą w najbliższych latach istotnym obciążeniem dla finansów publicznych. Będą one miały jednak bardzo pozytywny wpływ nie tylko na średniookresową, ale również na długookresową stabilność finansów publicznych.

III.3. SYTUACJA BIEŻĄCA I IMPLIKACJE DLA KOLEJNEGO BUDŻETU

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

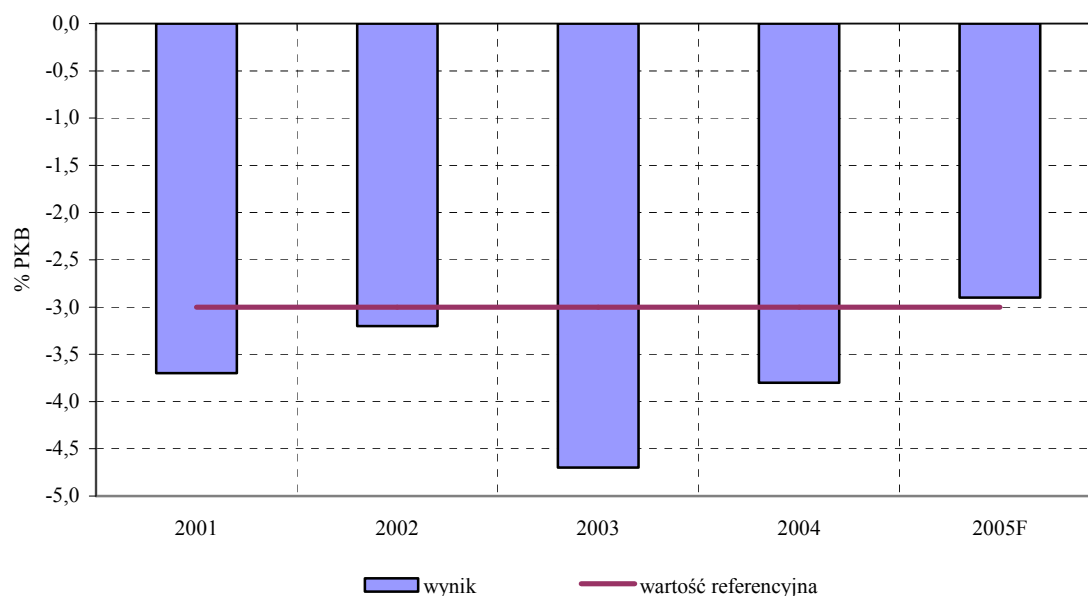
Tab. 2. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)

| | Kod ESA | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---------|------|------|------|------|------|
| Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (B9) | S13 | -3,7 | -3,2 | -4,7 | -3,8 | -2,9 |
| Podsektor centralny | S1311 | -4,4 | -4,3 | -5,5 | -5,3 | -4,4 |
| Podsektor lokalny | S1313 | -0,4 | -0,4 | -0,5 | 0,0 | -0,2 |
| Fundusze ubezpieczeń społecznych | S1314 | 1,1 | 1,5 | 1,3 | 1,5 | 1,7 |
| Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych | S13 | 35,9 | 39,8 | 43,9 | 41,9 | 42,5 |

Źródło: dla lat 2001-2004 nominalny poziom deficytu i długu – notyfikacja fiskalna, wrzesień 2005 r.; dla 2005 r. najnowsze prognozy. Do przeliczeń przyjęto nowy poziom PKB podany przez GUS w listopadzie 2005 r.

9. Dane zaprezentowane w powyższej tabeli w porównaniu z aktualizacją Programu Konwergencji z listopada 2004 r. zostały zweryfikowane przez Główny Urząd Statystyczny w wyniku prac Międzyresortowego Zespołu ds. Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych (szerzej o pracach Zespołu w rozdziale 7 Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych).

Wyk. 6. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2001-2005



Źródło: dla lat 2001-2004 nominalny poziom deficytu i długu – notyfikacja fiskalna, wrzesień 2005 r.; dla 2005 r. najnowsze prognozy.

10. W roku 2005, według szacunków Ministerstwa Finansów, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 2,9% PKB. Korekta wcześniejszych prognoz wynika zarówno z dostosowań metodologicznych, jak i z faktu, że deficyt budżetu państwa w 2005 r. wyniesie ok. 30 mld zł w porównaniu z planowanym w ustawie budżetowej na 2005 r. deficytem w wysokości 35 mld zł. W roku 2005 deficyt sektora będzie niższy niż zakładany w poprzedniej aktualizacji Programu Konwergencji głównie z powodu lepszej niż wówczas oczekiwano sytuacji w budżecie państwa oraz jednostkach samorządu terytorialnego, a także wskutek zmian metodologicznych polegających głównie na zastosowaniu nowej formuły przejścia z danych kasowych na memoriałowe. Nie bez znaczenia dla relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do PKB pozostaje także tzw. duża rewizja rachunków narodowych dokonana przez GUS w końcu listopada 2005 r.

11. Rząd Premiera Marcinkiewicza przyjął 29 listopada 2005 r. autopoprawkę do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 przygotowanego przez poprzedni rząd. W autopoprawce tej założono zgodnie z proponowaną kotwicą budżetową, osiągnięcie w roku 2006 deficytu budżetu państwa na poziomie 30,5 mld zł. W projekcie ustawy budżetowej przygotowanym przez poprzedni rząd przewidziano deficyt budżetu państwa na rok 2006 w wysokości 32,6 mld zł. Nowy rząd zapowiedział także konsolidację finansów publicznych oraz oszczędności w administracji publicznej. Działania te będą mieć pozytywny wpływ na kształt sektora instytucji rządowych i samorządowych w następnych latach.

III.4. WYNIK STRUKTURALNY

12. Szacunek luki produktowej, dla potrzeb szacunku deficytu strukturalnego, został przeprowadzony w oparciu o filtr Hodricka-Prescotta. Przy wyliczeniu cyklicznego składnika budżetowego przyjęto elastyczności dochodów budżetu względem PKB w oparciu o dane OECD (dla podatków pośrednich i dla pozostałych dochodów elastyczności są jednakowe i wynoszą 1; dla podatku CIT 1,39; dla składki na ubezpieczenia społeczne 0,69). Szacuje się,

że w 2008 r. nastąpi domknięcie luki produktowej, co oznacza że w 2008 r. deficyt strukturalny będzie w zasadzie tożsamy z deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczanym według zasad ESA '95.

Tab. 3. Wynik strukturalny sektora (% PKB)

| | Kod ESA | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---------|------|------|------|------|------|
| 1. Wzrost PKB w cenach stałych | B1g | 5,3 | 3,3 | 4,3 | 4,6 | 5,0 |
| 2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych | B9 | -3,8 | -2,9 | -2,6 | -2,2 | -1,9 |
| 3. Odsetki (z włączeniem FISIM) | D41 | 2,6 | 2,6 | 2,4 | 2,5 | 2,5 |
| 4. Potencjalny wzrost PKB | | 3,7 | 4,0 | 4,3 | 4,6 | 4,7 |
| 5. Luka produktowa | | 0,4 | -0,3 | -0,2 | -0,2 | 0,1 |
| 6. Element cykliczny budżetu | | 0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 |
| 7. Wynik strukturalny (2-6) | | -3,9 | -2,8 | -2,5 | -2,1 | -1,9 |
| 8. Strukturalny wynik pierwotny (7+3) | | -1,3 | -0,2 | -0,1 | 0,4 | 0,6 |

Źródło: Ministerstwo Finansów.

13. Deficyt strukturalny jest obliczany z uwzględnieniem korekty o działania jednorazowe (tzw. *one-off-measures*). Po stronie wydatkowej działania jednorazowe będą nieznaczące. Po stronie dochodowej działania jednorazowe miały miejsce w roku 2005 w budżecie państwa: była to sprzedaż licencji UMTS, co przyniosło wpływ do budżetu państwa w wysokości 0,3 mld zł oraz wpłata do budżetu państwa 0,1 mld zł ze środków zlikwidowanego Funduszu Alimentacyjnego.

III.5. POZIOM DŁUGU SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

14. Zgodnie z obowiązującymi w Polsce regulacjami, kontrolę nad poziomem długu publicznego sprawuje Minister Finansów. W przypadku długu Skarbu Państwa dysponuje on instrumentami pozwalającymi na bezpośrednie zarządzanie długiem, a w przypadku zaciągania zobowiązań przez pozostałe podmioty jego oddziaływanie ma jedynie charakter pośredni (przede wszystkim w formie regulacji prawnych). W okresie objętym Programem Konwergencji zarządzanie długiem Skarbu Państwa będzie ukierunkowane na realizację celu *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006-2008*, tj. minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka. W Strategii założono m.in. z tytułu:

- ryzyka refinansowania: osiągnięcie średniej zapadalności długu krajowego Skarbu Państwa (na koniec listopada 2005 r. wskaźnik ten wyniósł 3,57 lat) na poziomie występującym w krajach UE, dalsze ograniczanie udziału bonów skarbowych w długu krajowym ogółem, dążenie do równomiernego rozłożenia płatności z tytułu obsługiwanego i wykupywanego długu,
- ryzyka kursowego: dopuszczono możliwy, okresowy wzrost tego ryzyka na poziomie akceptowalnym w horyzoncie objętym strategią; przy emisjach na rynki zagraniczne zakłada się koncentrację emisji w euro (stworzenie płynnych emisji benchmarkowych),
- ryzyka stopy procentowej – osiągnięcie *duration* długu krajowego Skarbu Państwa (na koniec listopada 2005 r. wskaźnik ten wyniósł 2,81 roku) na poziomie występującym w

krajach UE i następnie odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy poziomem ryzyka stopy procentowej i kosztami obsługi w zależności od bieżącego i oczekiwanego poziomu stóp procentowych oraz utrzymywanie ograniczonego poziomu ryzyka stopy procentowej dla długu zagranicznego,

- ryzyka płynności budżetu państwa: utrzymywanie bezpiecznego poziomu płynności przy efektywnym zarządzaniu płynnymi aktywami.

15. W 2004 r. relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB uległa znacznemu obniżeniu w stosunku do końca 2003 r. (o 2 pkt proc. z 43,9%). Na takie jej ukształtowanie wpływ miały przede wszystkim: wysoki wzrost PKB i aprecjacja złotego oraz niższe potrzeby pożyczkowe netto (tj. bez uwzględnienia refinansowania zapadającego długu). Do 2006 r. przewidywany jest wzrost relacji długu do PKB i jej stabilizacja w latach 2007-2008. Mimo iż tempo tego wzrostu będzie z roku na rok niższe będzie ono przewyższało tempo wzrostu nominalnego PKB w tym okresie. Jednak relacja długu do PKB w omawianym okresie ukształtuje się znacząco poniżej 60% wielkości referencyjnej.

16. Prognozowane zmiany relacji długu do PKB będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ok. 94% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych), przewidywanego tempa wzrostu PKB oraz kursu złotego w stosunku do innych walut, w tym zwłaszcza do euro.

17. W latach 2006-2008, podobnie jak to miało miejsce w 2005 r., na wysokość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa obok deficytu wpływ będzie miało głównie prefinansowanie zadań realizowanych z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej (zwłaszcza w 2006 r., kiedy saldo z tego tytułu wraz z zaliczką wyniesie ok. 0,3% PKB wobec przewidywanych 0,2% w 2005 r.) i udzielone pożyczki.

18. Zmiany w zakresie długu pozostałych podmiotów sektora będą wynikały przede wszystkim z planowanego utrzymania do 2007 r. tendencji wzrostowej zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (w tempie uzależnionym przede wszystkim od narastania deficytów tych jednostek). Obserwowane w ostatnich latach narastanie zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (przede wszystkim w formie zaległych płatności powiększających wydatki memoriałowe tych jednostek) powinno ulec ograniczeniu na skutek przeprowadzanej restrukturyzacji, finansowanej częściowo pożyczkami udzielanymi ze środków budżetu państwa. W horyzoncie objętym aktualizacją Programu Konwergencji przewidywany jest systematyczny wzrost długu Krajowego Funduszu Drogowego (zwłaszcza w 2006 r.), przede wszystkim w formie kredytów na finansowanie inwestycji w infrastrukturę drogową.

Tab. 4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|
| Dług brutto (OFE w sektorze) | 41,9 | 42,5 | 45,0 | 45,3 | 45,4 |
| Zmiana długu brutto | -2,0 | 0,6 | 2,5 | 0,3 | 0,1 |
| Składniki wzrostu długu | | | | | |
| Wynik pierwotny | -1,2 | -0,3 | -0,2 | 0,3 | 0,6 |
| Odsetki (z włączeniem FISIM) | 2,6 | 2,6 | 2,4 | 2,5 | 2,5 |
| Inne czynniki wpływające na relację długu do PKB | | | | | |
| w tym: przychody z prywatyzacji | -0,8 | -0,3 | -0,4 | -0,3 | -0,2 |
| różnice kursowe | -2,2 | -0,3 | 0,3 | -0,2 | -0,2 |
| p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%) | 6,4 | 6,5 | 6,0 | 5,9 | 5,9 |
| Dług sektora (OFE poza sektorem) | 45,9 | 47,9 | 51,2 | 52,1 | 52,6 |

Źródło: Ministerstwo Finansów.

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

19. W 1999 r. Polska wprowadziła reformę emerytalną polegającą na utworzeniu obok dotychczasowego systemu *pay as you go* (tworzy go Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – FUS) systemu kapitałowego (tworzą go otwarte fundusze emerytalne – OFE). Decyzja ta wywarła i nadal wywiera znaczący wpływ na poziom deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

20. W ramach reformy emerytalnej utworzony został także Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD). Zasilany jest on przez część składek emerytalnych odprowadzanych przez FUS. Środki FRD mogą być wykorzystane wyłącznie na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego w FUS, który wynikałby z przyczyn demograficznych. Nastąpić to może nie wcześniej niż w 2009 roku. Ze względu na fakt, że FRD znajduje się w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, to transfer części składek z FUS do FRD ulega konsolidacji w ramach całego sektora. Natomiast dotacja z budżetu państwa do FUS w celu pokrycia niedoboru spowodowanego przekazaniem przez FUS części składki do FRD, powoduje zwiększenie wydatków budżetu państwa na obsługę długu oraz wpływa na wzrost poziomu długu Skarbu Państwa.

21. Koszty wprowadzenia reformy, która ma na celu m.in. długoterminową stabilizację sektora instytucji rządowych i samorządowych obciążają w średnim terminie zarówno budżet państwa jak i FUS. W wyniku wprowadzonej reformy składka na ubezpieczenie społeczne nie trafia w całości do FUS (jak to miało miejsce przed reformą), a jest transferowana zarówno do FUS (pełna składka na ubezpieczenie rentowe, chorobowe i wypadkowe oraz część składki emerytalnej wynosząca 12,22% podstawy wymiaru), jak i do OFE (część składki emerytalnej wynosząca 7,3% podstawy wymiaru), przy narastającym udziale składek kierowanych do OFE ze względu na obowiązkowość uczestnictwa w OFE dla nowowchodzących roczników ubezpieczonych. W wyniku takiego podziału składki na ubezpieczenie społeczne w FUS powstał ubytek dochodów równy ubytkowi składki przekazywanej do OFE. Ponadto reforma emerytalna ograniczyła podstawę naliczania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe

do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Po przekroczeniu tej granicy składki nie są odprowadzane do systemu emerytalnego. To ograniczenie powoduje dodatkowy ubytek dochodów FUS z tytułu składek w związku z wprowadzeniem reformy emerytalnej.

22. Powstały w związku z reformą emerytalną w FUS niedobór finansowany jest ze środków budżetu państwa, który corocznie przekazuje do FUS środki na realizację wypłat rent i emerytur z systemu *pay as you go*. Corocznie zatem budżet państwa musi pozyskać środki na sfinansowanie ww. transferu, co wiąże się z dodatkową emisją długu, od którego Skarb Państwa ponosi koszty obsługi. Koszty obsługi długu, jakie ponosi budżet państwa wynikają także z przejścia przez Skarb Państwa zobowiązań ZUS w stosunku do OFE z tytułu nieprzekazanych składek (w pierwszych latach po wprowadzeniu reformy emerytalnej występowały problemy z dokładną identyfikacją składek, tj. z przypisaniem ich do właściwych kont płatników, co spowodowało powstanie zobowiązań). Wszystkie ww. koszty nie byłyby ponoszone, gdyby nie wprowadzono, z myślą o długoterminowej stabilności finansów publicznych, reformy emerytalnej. Transfery z budżetu państwa do FUS systematycznie powiększają potrzeby pożyczkowe, przez co wpływają także na poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

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

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|
| Koszty netto reformy emerytalnej | 2,2 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,4 |
| Transfer z budżetu państwa do FUS z tytułu: | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,6 | 1,5 |
| ubytku składki | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,1 |
| 30-krotności | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Koszty obsługi długu z tytułu: | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 |
| rekompensaty niedoboru w FUS | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 |
| przejęcia zobowiązań ZUS | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu reformy emerytalnej | 10,5 | 12,7 | 15,0 | 16,9 | 18,5 |

Źródło: Ministerstwo Finansów.

IV. PORÓWNANIE Z POPRZEDNIĄ AKTUALIZACJĄ PROGRAMU ORAZ ANALIZA WRAŻLIWOŚCI

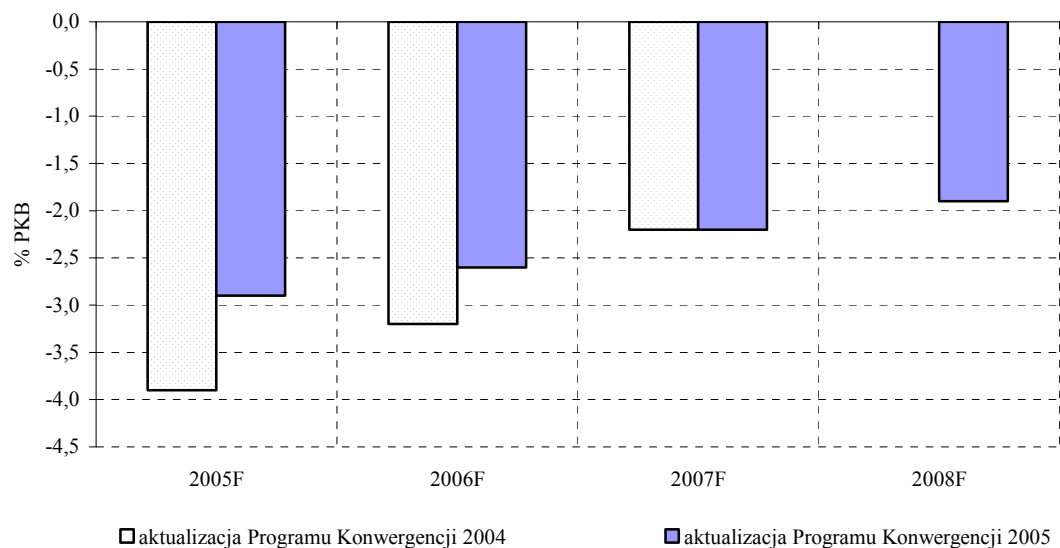
IV.1. PORÓWNANIE Z POPRZEDNIĄ AKTUALIZACJĄ PROGRAMU

1. Generalnie w całym horyzoncie prognozy dokonano obniżenia tempa wzrostu gospodarczego, głównie na skutek założenia niższego tempa wzrostu popytu krajowego. O niższej od zakładanej w aktualizacji Programu Konwergencji 2004 dynamice produktu krajowego brutto w 2004 r. (5,3% wobec 5,7%) zadecydował ujemny, wynoszący -0,7 pkt proc. (wobec 0,8 pkt proc. szacowanego poprzednio), wkład salda handlu zagranicznego we wzrost. Jednocześnie wynoszący 6,0 pkt proc. wkład popytu krajowego we wzrost był wyższy od oczekiwanego. Ujemna kontrybucja eksportu netto w 2004 r. we wzrost jest po części wynikiem zmian metodologicznych w rachunkach narodowych wprowadzonych w III kwartale 2005 r. Przed korektą danych kontrybucja salda handlu zagranicznego we wzrost była dodatnia, aczkolwiek mniejsza od prognozowanej wcześniej (0,3 pkt proc. wobec 0,8 pkt proc.).

2. Niższa prognoza wzrostu na 2005 r. (3,3% wobec szacowanego w poprzedniej aktualizacji 5,0%) opiera się natomiast na wynikach z 3 kwartałów 2005 r., wskazujących na słaby popyt krajowy (choć w III kwartale już silniejszy niż w I połowie 2005 r.), którego wkład we wzrost PKB wyniósł 0,7 pkt proc. w porównaniu z wynoszącym 2,9% tempem wzrostu PKB po trzech kwartałach 2005 r. O słabszym popycie krajowym zadecydowało przede wszystkim niskie tempo wzrostu spożycia indywidualnego gospodarstw domowych oraz wolniejsze tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe. Dostępne do tej pory informacje dotyczące kształtowania się podstawowych wskaźników aktywności ekonomicznej w pierwszych miesiącach IV kwartału 2005 r. wraz z umocnieniem popytu krajowego pozwalają oczekiwać przyspieszenia tempa wzrostu PKB, które szacowane jest w całym roku na 3,3%. Prognozowana na 2005 r. ujemna (-1,1 pkt proc. w porównaniu z 0,0 pkt proc. zakładanym w poprzednim Programie) kontrybucja zapasów we wzrost PKB jest efektem wysokiej bazy statystycznej z poprzedniego roku, kiedy to ożywieniu aktywności gospodarczej związanemu z przystąpieniem Polski do UE (tzw. szok akcesyjny), towarzyszył znaczący przyrost środków obrotowych, których kontrybucja we wzrost wyniosła wówczas 1,6 pkt proc.

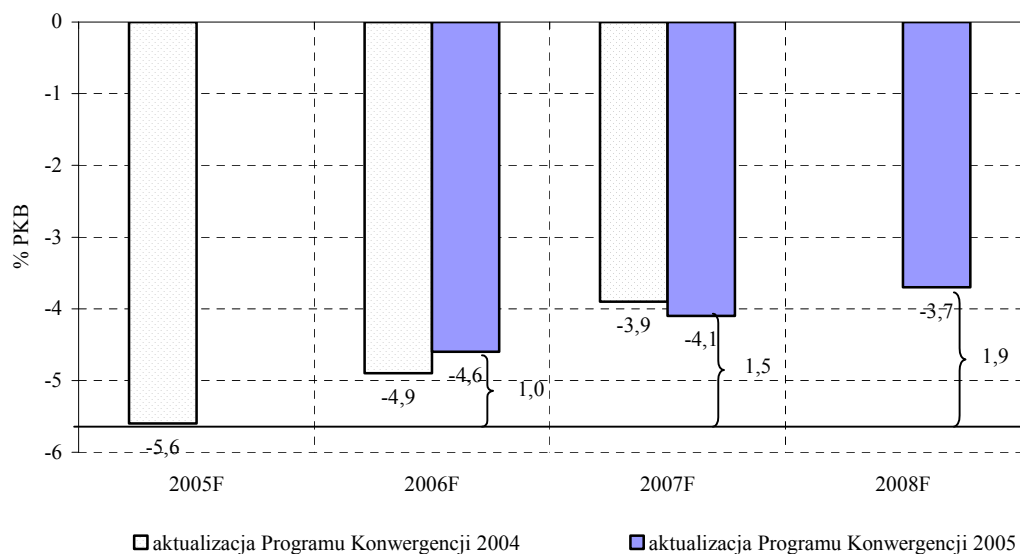
3. Przewidywane na 2006 r. przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego (4,3%) będzie wynikiem wzmocnienia popytu krajowego, który stanie się czynnikiem decydującym o wzroście, na co wpływ będzie miało zarówno wyższe tempo wzrostu spożycia gospodarstw domowych, wynikające m. in. z planowanej na ten rok waloryzacji rent i emerytur, jak i wyższego, stymulowanego m. in. lepszym wykorzystaniem funduszy unijnych, tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe. W kolejnych latach oczekuje się dalszego przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego, które wyniesie odpowiednio 4,6% i 5,0%. Oczekuje się, że motorem wzrostu w latach 2007-2008, podobnie jak w roku 2006, będzie popyt krajowy, zaś kontrybucja eksportu netto we wzrost PKB będzie ujemna.

Wyk. 7. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją Programu Konwergencji (OFE w sektorze)



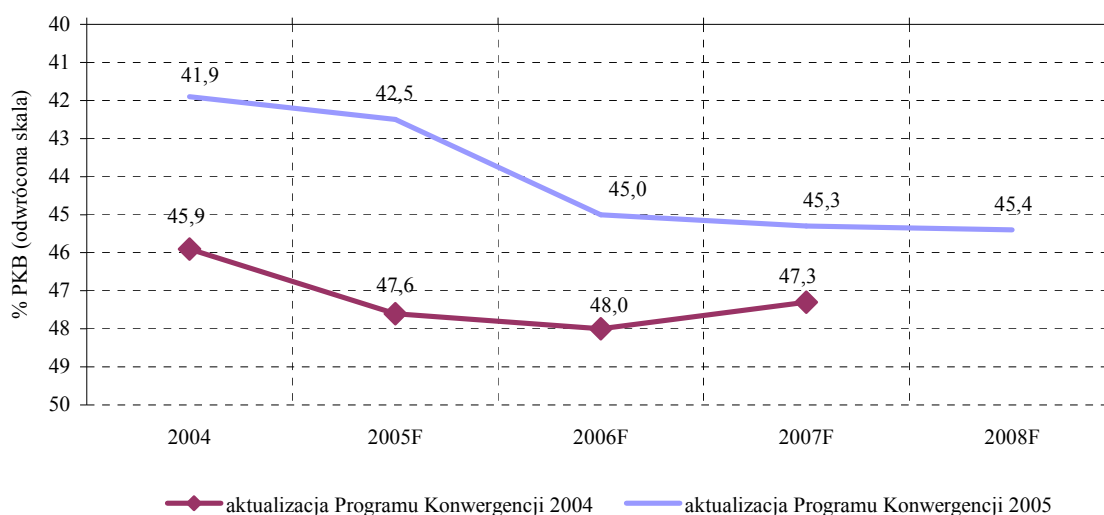
4. Uwzględniając przyjęty scenariusz makroekonomiczny oraz zmiany systemowe mające wpływ na kształt sektora instytucji rządowych i samorządowych, obecnie prognozowana ścieżka deficytu sektora zakłada redukcję tego deficytu w latach 2004-2008 o 1,9 pkt proc. W roku 2005 ostatecznie deficyt sektora nie powinien przekroczyć 2,9% w relacji do PKB, w kolejnych latach szacowane jest jego zmniejszanie o 0,3% PKB, w efekcie czego utrzymany zostanie przyjęty w aktualizacji Programu Konwergencji 2004 cel fiskalny, jakim jest deficyt sektora w roku 2007 na poziomie 2,2% PKB. Dla roku 2008 przewidujemy obniżenie deficytu do 1,9% PKB. Poprawa wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych jest szczególnie widoczna, gdy zestawimy wielkość deficytu na 2005 r. prognozowaną rok temu wynoszącą 3,9% PKB z obecną prognozą deficytu na rok 2006 na poziomie 2,6 % PKB.

Wyk. 8. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją Programu Konwergencji (OFE poza sektorem)



5. Po uwzględnieniu zmian w zakresie prognoz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w porównaniu do wersji zakładanej w aktualizacji Programu Konwergencji 2004, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie w latach 2004-2008 o 3,4 pkt proc., ale uważamy, że relacja długu do PKB w latach 2006-2008 będzie stabilna i nie przekroczy 46,0%. W stosunku do poprzedniej aktualizacji Programu Konwergencji relacja ta będzie niższa w całym analizowanym okresie.

Wyk. 9. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją Programu Konwergencji (OFE w sektorze)

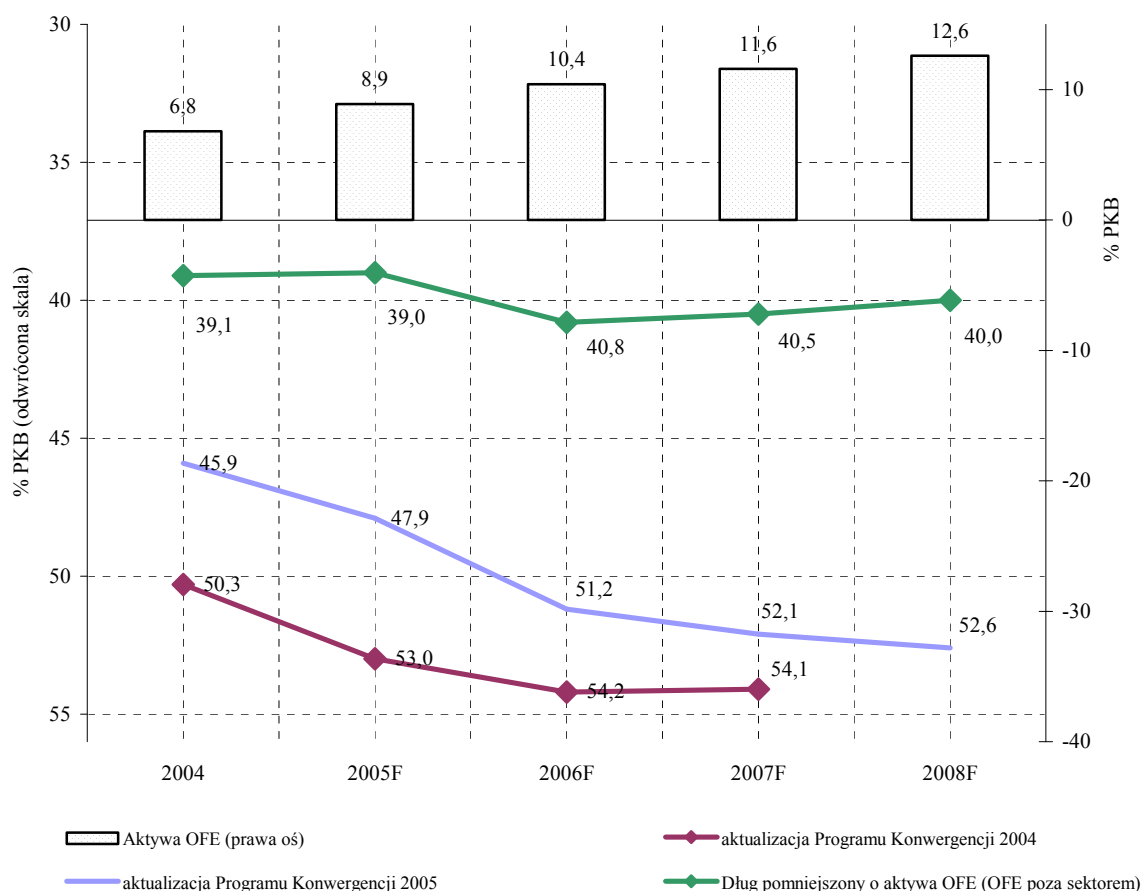


6. Po wyłączeniu OFE z sektora instytucji rządowych i samorządowych dług tego sektora wzrasta od 4,0% PKB w 2004 r. do 7,2% PKB w roku 2008. Wzrost ten wynika z faktu posiadania przez OFE w portfelu inwestycyjnym papierów wartościowych, wyemitowanych przez podmioty sektora instytucji rządowych i samorządowych. W przypadku, gdy OFE są uwzględniane w sektorze, papiery te ulegają konsolidacji w ramach długu sektora.

7. Zdaniem polskiego rządu takie instytucje jak OFE, które zostały utworzone w ramach reformy poprzednio działającego systemu ubezpieczeń społecznych, powinny być uznane za należące do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przemawia za tym szereg argumentów, włączając w to fakt, że uczestnictwo w nich jest obowiązkowym elementem systemu emerytalnego oraz są finansowane z podziału jednej składki emerytalnej. OFE, gromadząc część składki emerytalnej akumulują aktywa, które w przyszłości będą wykorzystane do wypłaty emerytur. W efekcie mamy do czynienia z sytuacją, gdzie aktywa Funduszy są finansowane wzrostem długu sektora, przy równoczesnej redukcji pozabilansowych zobowiązań (długu) sektora wobec przyszłych emerytów.

8. W okresie kilkunastu najbliższych lat – dopóki wypłaty z nowego systemu emerytalnego nie osiągną docelowego poziomu, OFE będą akumulować aktywa finansowe w znaczącej skali. W horyzoncie Programu Konwergencji, tj. w 2008 r. szacuje się, że wyniosą one ok. 12,6% PKB zawiązując w tej skali poziom długu sektora (przy przyjęciu, że OFE klasyfikowane są poza nim). W przypadku niewprowadzenia instytucji OFE dług sektora w Polsce kształtowałby się więc na istotnie niższym niż aktualnym poziomie, sięgając w latach 2004–2008 zaledwie skali ok. 40 % PKB.

Wyk. 10. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych - porównanie z poprzednią aktualizacją Programu Konwergencji (OFE poza sektorem)



9. Różnice w kształtowaniu się prognoz w zakresie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2005-2007 w porównaniu z aktualizacją Programu Konwergencji z listopada 2004 r. wynikają z efektu rzeczywistego wykonania roku 2004. Znacznie niższe ukształtowanie się poziomu długu w stosunku do założeń z listopada 2004 r. spowodowane było przede wszystkim przez:

- niższy zakładany deficyt budżetu państwa,
- osiągnięcie przez jednostki samorządu terytorialnego nadwyżki kasowej wobec prognozowanego deficytu tej grupy jednostek,
- niższy od zakładanego poziom zadłużenia FUS w bankach komercyjnych,
- aprecjację złotego.

10. Ponadto na zmianę szacowanego poziomu długu wpływ miały:

- rewizja przez GUS wartości PKB za lata ubiegłe,
- zmiany założeń dotyczących potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w tym zwłaszcza deficytu i salda prefinansowania, przy równoczesnej zmianie założeń dotyczących przychodów netto z prywatyzacji,
- zmiany założeń dotyczących kształtowania się kursu walutowego,
- zmiany dotyczące zakresu sektora – zaliczenie Agencji Rynku Rolnego i Krajowego Funduszu Drogowego do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Tab. 6. Różnice w porównaniu z aktualizacją Programu Konwergencji 2004 (% PKB)

| | Kod ESA | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------------|---------|------|------|------|------|------|
| Wzrost PKB (%) | | | | | | |
| Aktualizacja 2004 | | 5,7 | 5,0 | 4,8 | 5,6 | - |
| Obecna prognoza | | 5,3 | 3,3 | 4,3 | 4,6 | 5,0 |
| Różnica | | -0,4 | -1,7 | -0,5 | -1,0 | - |
| Wynik sektora (% PKB) | | | | | | |
| Aktualizacja 2004 | EDP B.9 | -5,4 | -3,9 | -3,2 | -2,2 | - |
| Obecna prognoza | | -3,8 | -2,9 | -2,6 | -2,2 | -1,9 |
| Różnica | | 1,6 | 1,0 | 0,6 | 0,0 | - |
| Poziom długu (% PKB) | | | | | | |
| Aktualizacja 2004 | | 45,9 | 47,6 | 48,0 | 47,3 | - |
| Obecna prognoza | | 41,9 | 42,5 | 45,0 | 45,3 | 45,4 |
| Różnica | | -4,0 | -5,1 | -3,0 | -2,0 | - |

| | | | | | | |
|-------------------------------|---------|------|------|------|------|------|
| Wynik sektora (% PKB)* | EDP B.9 | | | | | |
| Aktualizacja 2004 | | -7,2 | -5,6 | -4,9 | -3,9 | |
| Obecna prognoza | | -5,6 | -4,7 | -4,6 | -4,1 | -3,7 |
| Różnica | | 1,6 | 0,9 | 0,3 | -0,2 | |
| Poziom długu (% PKB)* | | | | | | |
| Aktualizacja 2004 | | 50,3 | 53,0 | 54,2 | 54,1 | |
| Obecna prognoza | | 45,9 | 47,9 | 51,2 | 52,1 | 52,6 |
| Różnica | | -4,4 | -5,1 | -3,0 | -2,0 | |

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

Źródło: Ministerstwo Finansów.

11. W aktualizacji Programu Konwergencji 2004 ścieżka fiskalna została opracowana w oparciu o realizację działań w ramach *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*. Biorąc pod uwagę fakt, że szereg działań przewidzianych w tym programie zostało - m.in. w wyniku debaty publicznej oraz w toku prac parlamentarnych – zmodyfikowanych w stosunku do stanu przedstawionego w poprzedniej aktualizacji Programu Konwergencji, w przyjętym w maju 2005 r. raporcie końcowym, poprzedni rząd przedstawił ocenę realizacji tego Programu, zgodnie z którą łączny efekt finansowy przyjętych w Programie działań, w latach 2004-2007, szacowany jest na 2,6% PKB, przy czym 0,9% PKB po stronie dochodowej oraz 1,7% PKB po stronie wydatkowej. Szacujemy, że zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w kolejnych latach wyniesie odpowiednio 0,1%; 0,8%; 0,7% oraz 1,0% PKB. Część uzyskanych oszczędności jest efektem wdrożenia szeregu działań w sferze administracyjno-gospodarczej, m.in. obniżających koszty działania administracji państwa, porządkujących fundusze celowe oraz agencje Skarbu Państwa, ograniczających wydatki budżetu państwa o niskiej efektywności, konsolidujących niektóre jednostki administracji rządowej, porządkujących wydatki na obronność, racjonalizujących pomoc publiczną (górnictwo, ochrona zdrowia, PKP). Wynikiem szerokiej debaty publicznej było uzgodnienie i wdrożenie wielu rozwiązań

reformujących i racjonalizujących wydatki w sferze społecznej, m.in. dotyczących waloryzacji emerytur i rent, zmian w systemie świadczeń chorobowych, zmian w zakresie systemu świadczeń przedemerytalnych, zmian w systemie rentowym, w systemie wsparcia dla niepełnosprawnych i w systemie ubezpieczeń społecznych rolników.

12. Należy podkreślić, że nowy rząd, potwierdzając konieczność dalszego ograniczania wydatków na administrację rządową i samorządową, zapowiedział realizację szeregu działań w ramach programu *Tanie Państwo*, których efekty finansowe powinny przynieść w pierwszym roku znaczące oszczędności. W tym celu Prezes Rady Ministrów powołał międzyresortowy zespół ds. realizacji programu *Tanie Państwo*. Wprowadzanie rozwiązań zmniejszających wydatki na administrację nastąpi m.in. poprzez wprowadzenie systemu budżetu „zadaniowego” w miejsce obecnego – systemu „współczynnikowego”, który gwarantuje przechodzenie wydatków na rok następny po przeliczeniu o przyjęty współczynnik. Założono, że w pierwszym etapie podjęte zostaną decyzje związane z likwidacją i ograniczeniami związanymi z działalnością administracji publicznej, likwidacją funduszy, agencji i niektórych urzędów, natomiast w drugim etapie – po dokonaniu standaryzacji administracji rządowej i samorządowej - wprowadzone zostaną radykalne zmiany, poprzez likwidowanie zbędnych stanowisk pracy, ograniczanie liczby i wykorzystania samochodów osobowych itp.

IV.2. CZYNNIKI RYZYKA

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

— ryzyko makroekonomiczne, a zwłaszcza:

- a) niższy od prognozowanego wzrost gospodarczy,
- b) wyższa od zakładanej stopa inflacji,
- c) znaczne wahania kursów walutowych,
- d) brak istotnej poprawy absorpcji funduszy strukturalnych UE,
- e) zaostrzenie restrykcyjności polityki pieniężnej;

— ryzyko polityczne:

- a) brak stabilnego poparcia politycznego w parlamencie,
- b) przesilenia polityczne.

Ryzyko makroekonomiczne

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

— pogorszenie koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski,

— dalszy wzrost cen ropy naftowej, w efekcie czego nastąpiłoby zmniejszenie tempa wzrostu gospodarki światowej oraz przyspieszenie inflacji,

— nasilenie wahań kursów walutowych w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

15. Na sytuację sektora instytucji rządowych i samorządowych w poważnym stopniu wpływa ogólna sytuacja gospodarcza kraju. Czynniki makroekonomiczne takie jak inflacja, poziom

stóp procentowych, kurs walutowy, tempo wzrostu PKB, wpływają na stronę dochodową i wydatkową rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Znaczna część wydatków jest uzależniona w sposób bezpośredni od poziomu inflacji (emerytury i renty, zasiłki o charakterze socjalnym) czy PKB (wydatki obronne).

16. Kształtowanie się sytuacji makroekonomicznej także oddziałuje zarówno na wysokość kosztów obsługi długu, jak i na poziom długu publicznego. Pogorszenie się sytuacji gospodarczej powoduje wzrost długu (wzrost nominalnego zadłużenia i pogorszenie się relacji długu do PKB będące wypadkową wzrostu nominalnego poziomu zadłużenia i niższego nominalnego poziomu PKB) wynikający z rosnących potrzeb pożyczkowych sektora, co bezpośrednio wpływa na koszty obsługi zadłużenia w latach następnych.

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

18. W celu oceny wpływu sytuacji makroekonomicznej na sektor instytucji rządowych i samorządowych opracowano dwa scenariusze kształtowania się zmiennych makroekonomicznych: optymistyczny i pesymistyczny. W pierwszym przypadku wzrost gospodarczy przyspiesza do 6,0% w 2007 r. i potem stabilizuje się, natomiast w przypadku scenariusza pesymistycznego mamy do czynienia ze stabilizacją wzrostu gospodarczego w całym okresie objętym prognozą na poziomie 3,5%.

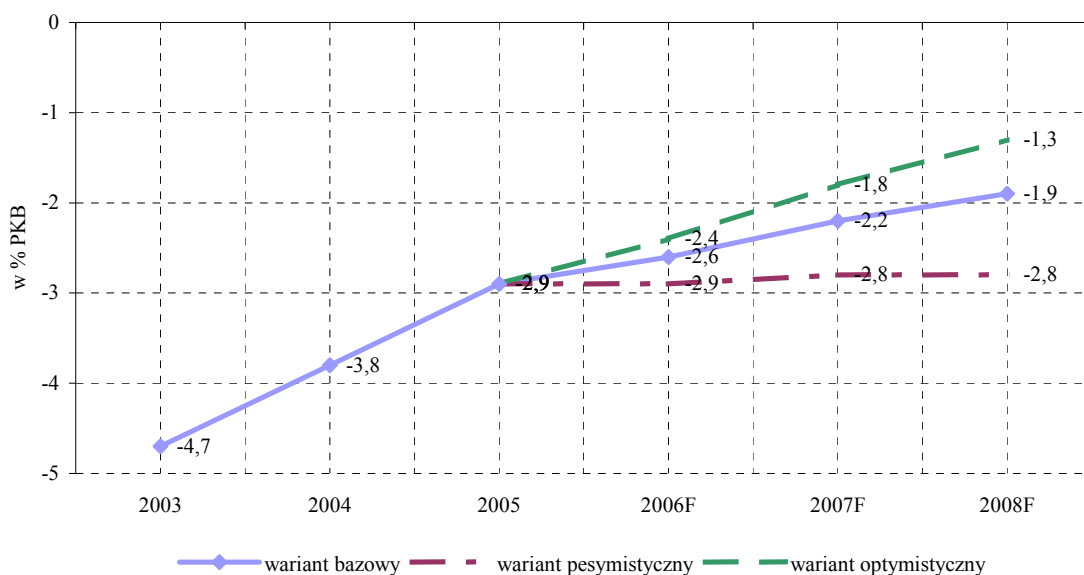
Tab. 7. Scenariusze rozwoju sytuacji gospodarczej

| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------|---------------|-------|-------|-------|-------|
| Realne tempo wzrostu PKB | bazowy | 3,3 | 4,3 | 4,6 | 5,0 |
| | optymistyczny | 3,3 | 5,0 | 6,0 | 6,0 |
| | pesymistyczny | 3,3 | 3,5 | 3,5 | 3,5 |
| Inflacja | bazowy | 2,2 | 1,5 | 2,2 | 2,5 |
| | optymistyczny | 2,2 | 1,6 | 2,6 | 2,7 |
| | pesymistyczny | 2,2 | 1,3 | 1,9 | 2,1 |
| Fundusz płac (mld zł) | bazowy | 249,7 | 261,2 | 274,5 | 290,4 |
| | optymistyczny | 249,7 | 262,8 | 279,6 | 298,4 |
| | pesymistyczny | 249,7 | 259,3 | 269,9 | 281,8 |
| Stopy procentowe | bazowy | 5,3 | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| | optymistyczny | 5,3 | 4,7 | 5,4 | 5,5 |
| | pesymistyczny | 5,3 | 4,5 | 4,2 | 3,8 |
| Kurs walutowy (PLN/EUR) | bazowy | 4,03 | 3,90 | 3,92 | 3,87 |
| | optymistyczny | 4,03 | 3,88 | 3,89 | 3,86 |
| | pesymistyczny | 4,03 | 3,93 | 4,00 | 4,00 |
| Wynik (% PKB) | bazowy | -2,9 | -2,6 | -2,2 | -1,9 |
| | optymistyczny | -2,9 | -2,4 | -1,8 | -1,3 |
| | pesymistyczny | -2,9 | -2,9 | -2,8 | -2,8 |
| Dług (% PKB) | bazowy | 42,5 | 45,0 | 45,3 | 45,4 |
| | optymistyczny | 42,5 | 44,3 | 43,3 | 42,4 |
| | pesymistyczny | 42,5 | 45,9 | 47,8 | 50,3 |

Źródło: Ministerstwo Finansów.

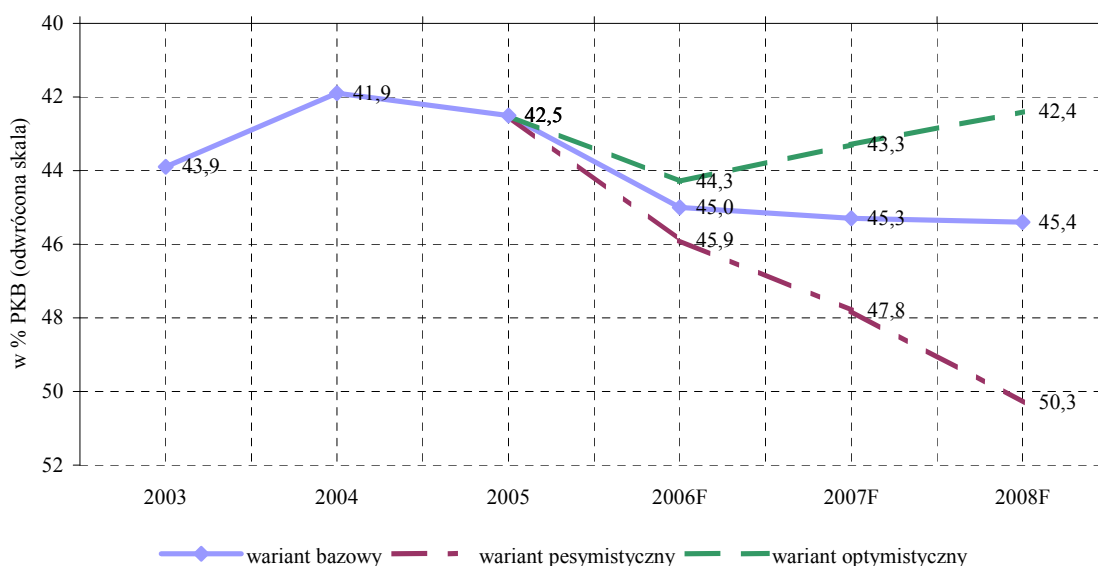
19. Według scenariusza bazowego deficyt instytucji rządowych i samorządowych spadnie z 2,9% PKB w 2005 r. do 1,9% PKB w roku 2008. Jednak w przypadku spowolnienia realnego wzrostu gospodarczego w latach 2006-2008 do poziomu 3,5% rocznie (scenariusz pesymistyczny) należy oczekiwać, iż w omawianym okresie nie uda się zredukować deficytu poniżej 2,8% PKB. Przyspieszenie rozwoju gospodarczego w latach 2006-2008 i osiągnięcie w omawianym okresie realnego tempa wzrostu na poziomie 5% (w 2006 r.) i 6% (w 2007 r. i 2008 r.) (scenariusz optymistyczny) pozwoli zredukować deficyt instytucji rządowych i samorządowych do poziomu 1,3% PKB w roku 2008.

Wyk. 11. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2003-2008 według scenariuszy alternatywnych



20. Scenariusz bazowy zakłada ograniczenie w latach 2006-2008 tempa przyrastania długu publicznego mierzonego relacją długu do PKB. Realizacja scenariusza optymistycznego pozwoli na wejście na ścieżkę gwałtownie malejącej relacji długu publicznego do PKB. Urzeczywistnienie się scenariusza pesymistycznego skutkować będzie rosnącym poziomem długu publicznego (i to zarówno w wartościach nominalnych jak i w relacji do PKB). Zmiany te będą wypadkową zarówno odmiennych potrzeb pożyczkowych, kursu walutowego jak i zmiany nominalnego poziomu PKB.

Wyk. 12. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2003-2008 według scenariuszy alternatywnych



Ryzyko polityczne

21. Uwzględniony w obecnej aktualizacji Programu Konwergencji projekt budżetu państwa na 2006 r. został przyjęty przez Radę Ministrów i będzie jeszcze przedmiotem debaty parlamentarnej. Nowy rząd ma charakter mniejszościowy, a zatem realizacja celów jakie przed sobą stawia, może być utrudniona z uwagi na brak większości parlamentarnej.

Specyficzne dla Polski czynniki ryzyka

22. Rząd polski przyjął do wiadomości podjętą przez Eurostat w marcu 2004 roku decyzję w sprawie klasyfikacji otwartych funduszy emerytalnych w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Rozwiązanie zaakceptowane przez Radę Europejską w dniach 22-23 marca 2005 r. (przejściowe regresywne uwzględnianie kosztów netto reform emerytalnych przy ocenie polityki fiskalnej danego kraju) oznacza konieczność prowadzenia bardziej zdecydowanych działań w zakresie dostosowań fiskalnych, jest więc dodatkowym wyzwaniem dla rządu. Polska jako jeden z pionierów podjęła trudny wysiłek zreformowania niewydolnego repartycyjnego systemu emerytalnego, mając na uwadze zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych. Biorąc pod uwagę postępujący w krajach UE proces starzenia się ludności, rząd jest przekonany, iż państw członkowskich nie należy zniechęcać do przeprowadzania tego typu reform emerytalnych .

23. W najbliższych latach dodatkowym czynnikiem mogącym wpłynąć na stan sektora instytucji rządowych i samorządowych będą operacje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowane przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Podstawy prawne do zawierania tego typu transakcji stworzyła ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Skala wpływu tego typu transakcji na deficyt i dług publiczny, przynajmniej w pierwszych latach funkcjonowania ustawy, powinna być jednak ograniczona.

24. Pewne zagrożenie dla finansów publicznych stanowi brak uregulowań prawnych w kwestii reprivatyzacji. W przypadku uchwalenia przez Parlament ustaw, nad którymi trwają obecnie prace, tj. ustawy „reprivatyzacyjnej” oraz ustawy o reprivatyzacji „nieruchomości warszawskich” może nastąpić dodatkowe obciążenie Skarbu Państwa z tytułu konieczności zwrotu majątku byłym właścicielom. Obecnie odszkodowania na zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, wypłacane są z Funduszu Reprivatyzacji na podstawie decyzji administracyjnych i wyroków sądowych. W związku z ustawą reprivatyzacyjną ogólną kwotę roszczeń reprivatyzacyjnych szacuje się na 60,0 mld zł, a planowaną do wypłaty na 12,0 mld zł. W przypadku ustawy o gruntach warszawskich z kwoty 20,0 mld zł ogólnych roszczeń do wypłaty zaplanowano 6,0 mld zł. Ponadto w związku z uchwaleniem przez Sejm RP w lipcu 2005 r. ustawy zabużańskiej, na wypłatę przewidzianych w tej ustawie rekompensat przeznaczono 2,1 mld zł. Jednak ze względu na trwający jeszcze proces składania wniosków ostateczna kwota wypłat tych rekompensat nie jest jeszcze znana (ogólna kwota roszczeń w tym zakresie szacowana jest na 10,5 mld zł).

25. W latach 2005-2008 przewidywany jest wzrost potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji z 3,2% PKB na koniec 2004 r. do ok. 5% PKB na koniec 2008 r. Tempo wzrostu tych zobowiązań począwszy od 2007 r. będzie jednak ulegało obniżaniu. Równocześnie przewidywany jest znaczny spadek ryzyka portfela z ok. 40% na koniec 2004 r. do ok. 26% na koniec 2008 r. Będzie to wynikiem przede wszystkim przyjętej strategii udzielania gwarancji i poręczeń, tj. koncentracji na wsparciu inwestycji prorozwojowych z zakresu infrastruktury i ochrony środowiska, ograniczeniu udzielania

poręczeń i gwarancji w oparciu o specjalne ustawy „sektorowe” oraz utrzymaniu relacji przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji (tj. potencjalnych zobowiązań ważonych ryzykiem) do PKB poniżej 2% jego wartości. Realizowana strategia ma na celu nie dopuszczenie do sytuacji, w której Skarb Państwa przejąłby na siebie zadłużenie podmiotu, któremu udzielił poręczenia lub gwarancji.

26. Wychodzenie poszczególnych grup zawodowych ze zreformowanego systemu emerytalnego, które zostało zapoczątkowane przez grupy mundurowe, a obecnie odnosi się do górników, może - jeśli nie powstanie generalnie zmieniony system emerytur pomostowych - po przejściowej poprawie deficytu skutkować wyższymi zobowiązaniami w przyszłości.

27. Istotnym czynnikiem ryzyka jest też opóźnienie w przygotowaniu odpowiednich ram prawnych dla programów wspólnotowych na lata 2007-2013 w ramach prac Unii Europejskiej. Zarówno późne osiągnięcie porozumienia dotyczącego nowej perspektywy finansowej, jak i możliwe przesunięcie zakończenia prace dot. poszczególnych rozporządzeń mogą spowodować opóźnienie w realizacji programów i projektów w Polsce. Ponadto czynnikiem ryzyka, który może wpłynąć na wysokość wydatków z budżetu UE na rozwój Polski jest konieczność zapewnienia odpowiednich krajowych środków publicznych na współfinansowanie programów operacyjnych współfinansowanych przez UE. Równoległe do przyjęcia korzystnych rozwiązań na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2005 r. dotyczących VAT oraz poziomu współfinansowania, planowane jest podjęcie dalszych działań usprawniających system finansowania krajowego, w tym wprowadzenia wieloletniego planowania budżetowego oraz budżetowania zadaniowego.

V. JAKOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

V.1. STRATEGIA

1. Nowy rząd stawia sobie za cel wydłużenie horyzontu planowania finansowego i wprowadzenie planowania w perspektywie trzyletniej. Planowanie o horyzoncie 3-letnim umożliwi osiągnięcie korzyści w postaci większej przejrzystości i stabilności działania rządu. Dokonana zostanie istotna konsolidacja finansów publicznych, co wpłynie na zwiększenie transparentności i umożliwi racjonalizację wydatków publicznych. Planuje się wprowadzenie zadaniowej formy tworzenia budżetu państwa. Jej zastosowanie pozwoli ulepszyć proces planowania, a także spowoduje maksymalizację korzyści z członkostwa Polski w Unii Europejskiej poprzez zwiększenie zdolności absorpcji środków unijnych.

2. Polska nadal będzie beneficjentem netto środków z bezzwrotnej pomocy z UE, podczas gdy koszty członkostwa w Unii Europejskiej w postaci składki członkowskiej obciążać będą budżet państwa (w wysokości ok. 1,0% PKB rocznie). Zakłada się, że efektywniejsze wykorzystanie funduszy unijnych spowoduje zwiększone dochody budżetu państwa z tytułu podatku VAT. Zgodnie z autopoprawką do ustawy budżetowej na rok 2006 wysokość środków przekazanych Polsce przez UE wyniesie ok. 2,2% PKB. Jednocześnie porozumienie osiągnięte przez Radę Europejską 17 grudnia 2005 r. w Brukseli pozwoli, według szacunków opartych o założenia Komisji Europejskiej, uzyskać Polsce w latach 2007-2013 kwotę 91 mld euro (środki wstępnie alokowane dla Polski w porozumieniu w sprawie Nowej Perspektywy Finansowej – poziom zobowiązań). Zgodnie z kompromisem przyjętym na szczycie Rady Europejskiej została podniesiona maksymalna stopa współfinansowania ze strony budżetu UE do 85% całości kosztów programów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych. Możliwe będzie uwzględnienie w podstawie odniesienia także wydatków poniesionych przez sektor prywatny. Ponadto podjęto decyzję, że koszty VAT będą nadal uznawane za koszty kwalifikowalne. Powyższe rozwiązania spowodują znaczące zmniejszenie obciążeń sektora finansów publicznych.

3. Tabela 8 przedstawia ogólną sytuację sektora instytucji rządowych i samorządowych do roku 2008. Prognozy w niej zawarte odzwierciedlają przyjęty scenariusz makroekonomiczny, a także podstawowe założenia, co do kształtu przyszłej polityki fiskalnej rządu. Obecnie trwają analizy mające na celu wypracowanie ostatecznych rozwiązań, co do kształtu przyszłych zmian systemowych, jakie zamierza wprowadzić nowopowstały rząd. Ostateczne rozwiązania znane będą na przełomie I-II kwartału 2006 roku. Niniejsza aktualizacja Programu Konwergencji odzwierciedla stan wiedzy o działaniach rządu na dzień przyjęcia przez Radę Ministrów tej aktualizacji.

Tab. 8. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych

| | Kod ESA | 2004 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | <i>mld zł</i> | % PKB | | | | |
| Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (B9) | S13 | -34,9 | -3,8 | -2,9 | -2,6 | -2,2 | -1,9 |
| Podsektor centralny | S1311 | -49,1 | -5,3 | -4,4 | -4,6 | -4,1 | -4,0 |
| Podsektor lokalny | S1313 | -0,2 | 0,0 | -0,2 | 0,0 | -0,2 | -0,1 |
| Fundusze ubezpieczeń społecznych | S1314 | 14,4 | 1,5 | 1,7 | 2,0 | 2,1 | 2,2 |
| Sektor instytucji rządowych i samorządowych (S13) | | | | | | | |
| Dochody ogółem | TR | 361,8 | 39,2 | 42,0 | 42,1 | 41,5 | 40,5 |
| Wydatki ogółem | TE | 396,7 | 43,0 | 44,9 | 44,7 | 43,7 | 42,4 |
| Wynik | S13 | -34,9 | -3,8 | -2,9 | -2,6 | -2,2 | -1,9 |
| Odsetki (z włączeniem FISIM) | | 23,6 | 2,6 | 2,6 | 2,4 | 2,5 | 2,5 |
| FISIM | | -0,7 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Wynik pierwotny | | -11,3 | -1,2 | -0,3 | -0,2 | 0,3 | 0,6 |

Źródło: 2004 r. – GUS, prognoza na lata 2005-2008 – Ministerstwo Finansów.

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

4. Do marca 2007 r. Polska może korzystać z okresu przejściowego, w trakcie którego OFE klasyfikowane są w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. W poniższej tabeli przedstawiono podstawowe dane na temat sektora instytucji rządowych i samorządowych w przypadku, jeśli OFE klasyfikowane są w sektorze instytucji finansowych.

Tab. 9. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych w przypadku, jeśli OFE klasyfikowane są poza sektorem

| | Kod ESA | 2004 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------|---------|---------------|-------|------|------|------|------|
| | | <i>mld zł</i> | % PKB | | | | |
| Dochody ogółem | TR | 346,2 | 37,6 | 40,4 | 40,3 | 39,9 | 39,0 |
| Wydatki ogółem | TE | 398,2 | 43,2 | 45,1 | 44,9 | 44,0 | 42,7 |
| Wynik | S13 | -52,0 | -5,6 | -4,7 | -4,6 | -4,1 | -3,7 |

Źródło: 2004 r. – GUS, prognoza na lata 2005-2008 – Ministerstwo Finansów.

V.2. WYDATKI SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

5. Poniżej przedstawiono najważniejsze zmiany w zakresie wydatków, jakie uwzględniono w przedkładanej aktualizacji Programu Konwergencji:

- zgodnie ze znajdującym się obecnie w Sejmie projektem ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego dofinansowywanie z budżetu państwa utrzymania infrastruktury kolejowej oraz świadczenia usługi - przewozów międzywojewódzkich, kwota zarówno bieżących jak i majątkowych wydatków będzie powiązana z dochodami z podatku akcyzowego od paliw silnikowych i będzie wynosiła nie mniej niż 12% ich wartości, od roku 2007 wydatki budżetu państwa na dofinansowanie infrastruktury

kolejowej i drogowej oraz dofinansowanie przewozów międzywojewódzkich będą łącznie równe co najmniej 18% dochodów z tytułu podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Ponadto, zgodnie z projektem, od 2008 r. w ramach tej kwoty nie będą mogły być ujęte wydatki budżetu państwa na dofinansowanie przewozów międzywojewódzkich. W oparciu o rządowy projekt ustawy szacuje się, że poziom tych wydatków wyniesie 2,1 mld zł w 2006 r., 2,6 mld zł w 2007 r. oraz 2,8 mld zł w roku 2008,

- nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym zakłada, że ze środków budżetu państwa i Funduszu Kolejowego będzie finansowana amortyzacja PKP PLK S.A. w celu obniżenia stawek dostępu do sieci. Wielkość tego udziału w latach 2007-2008 ze strony budżetu państwa szacuje się w wysokości ok. 0,4 mld zł rocznie,
- w latach 2006-2008 przewiduje się wprowadzenie dopłat do paliwa rolniczego w kwocie 0,5 mld zł rocznie,
- projekt zmiany ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe*, który w najbliższym czasie trafi pod obrady rządu, zakłada zwiększenie wydatków o środki na sfinansowanie podatku VAT od ceny tych samolotów, będących przedmiotem zakupu o 0,5 mld zł w roku 2006, 1,0 mld w 2007 r. oraz 0,7 mld zł w 2008 r. Jednak ze względu na fakt, że środki te będą jednocześnie dochodami budżetu państwa, wydatki nimi sfinansowane nie wpłyną na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- uchwalenie programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* z terminem realizacji na latach 2006-2009 spowoduje zwiększenie wydatków budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego na jego realizację w wysokości ogółem 2,9 mld zł, po 0,7 mld zł każdego roku,
- w ramach polityki społecznej, a w szczególności przeciwdziałaniu kryzysowi demograficznemu, mającemu poważne konsekwencje dla gospodarki i finansów publicznych oraz systemu emerytalnego i ochrony zdrowia, rząd przewidział zwiększenie wydatków na wydłużenie urlopów macierzyńskich (o 0,1 mld zł rocznie), podwyższenie dodatku z tytułu urodzenia dziecka (o 0,1 mld zł rocznie) oraz zmiany kryterium dochodowego przyznawania pomocy społecznej rolnikom (1,0 mld zł rocznie).

Tab. 10. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

| | Kod ESA | 2004 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | <i>mld zł</i> | % PKB | | | | |
| Spożycie ogólnospołeczne | P32 | 76,0 | 8,2 | 8,0 | 7,7 | 7,6 | 7,3 |
| Transfery socjalne ogółem | | 237,4 | 25,7 | 26,1 | 26,0 | 25,3 | 24,4 |
| Transfery socjalne w naturze | D63 | 89,1 | 9,6 | 10,0 | 9,7 | 9,5 | 9,2 |
| Transfery socjalne inne niż w naturze | D62 | 148,3 | 16,1 | 16,1 | 16,3 | 15,8 | 15,2 |
| Odsetki (z włączeniem FISIM) | D41 (FISIM) | 23,6 | 2,6 | 2,6 | 2,4 | 2,5 | 2,5 |
| Subsydia | D3 | 4,6 | 0,5 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,8 |
| Nakłady brutto na środki trwałe | P51 | 30,9 | 3,4 | 3,9 | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| Pozostałe | | 24,2 | 2,6 | 3,3 | 3,6 | 3,4 | 3,4 |
| Wydatki ogółem | ESA | 396,7 | 43,0 | 44,9 | 44,7 | 43,7 | 42,4 |
| Koszty związane z zatrudnieniem | D1 | 93,6 | 10,2 | 10,2 | 10,0 | 9,6 | 9,2 |

Źródło: 2004 r. – GUS, prognoza na lata 2005-2008 – Ministerstwo Finansów.

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

6. Wysokość i struktura wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2005-2008 będzie głównie zdeterminowana poprzez realizację celów i priorytetów programu gospodarczego rządu. Poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2005-2008 nominalnie będzie wzrastał, jednak w stosunku do PKB obniży się o 2,5 pkt proc. Wynika to z wyższego tempa wzrostu PKB niż wzrostu wydatków.

7. Najbardziej znaczącą pozycją w strukturze wydatków są transfery socjalne. Wielkość tych wydatków jest zdeterminowana przewidywanymi w latach 2005-2008 wypłatami rent i emerytur oraz planowaną realizacją polityki prorodzinnej rządu. W stosunku do PKB wydatki te ulegną w latach 2005-2008 obniżeniu o 1,7 pkt proc. Systematycznie, tj. o ok. 0,2 pkt proc. rocznie, spadać będą w relacji do PKB wydatki na spożycie ogólnospołeczne. Jest to związane m.in. z polityką rządu zmierzającą do ograniczenia wydatków na funkcjonowanie administracji. W latach 2005-2008 nastąpi natomiast wzrost - o ok. 0,1 pkt proc. - wydatków na cele inwestycyjne.

8. W styczniu 2005 r. Główny Urząd Statystyczny przesłał do Eurostatu wstępnie opracowaną tabelę 11 „Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji” za rok 2003. Obecnie GUS jest w trakcie przeliczania tych danych według nowej metodologii opracowywanej przez międzyresortowy Zespół do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych. W związku z tym Ministerstwo Finansów opracowało wydatki wg funkcji (COFOG) dla niepełnego zakresu sektora. Pod uwagę wzięto jedynie największe i najistotniejsze podmioty: budżet państwa, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Pracy oraz Narodowy Fundusz Zdrowia. Suma wydatków tych podmiotów wyniosła w 2004 r. 81,9% wszystkich wydatków sektora, co stanowiło 35,2% PKB, natomiast dla roku 2005 wydatki wymienionych podmiotów stanowiły 81,7% wydatków całego sektora instytucji rządowych i samorządowych, co wynosi 36,3% PKB, a w 2006 r. wydatki te stanowić będą 83,6% ogółu wydatków i wyniosą 36,9% PKB.

9. Największą część wydatków w 2004 r. stanowiły wydatki na ochronę socjalną, które wyniosły 17,4% PKB, w latach 2005-2006 wydatki te wzrosną o około 1 pkt proc. do poziomu 18,4% w 2005 r. i 18,5% PKB w roku 2006. Jest to odzwierciedleniem faktu, że sektor instytucji rządowych i samorządowych w Polsce realizuje szeroki zakres zadań związanych z polityką ochrony socjalnej. Wydatki na działalność ogólnopaństwową, w 2004r. wyniosły 5,2% PKB, w latach 2005-2006 wydatki te wyniosą 5,6% PKB. Kategoria ta zawiera: wydatki organów wykonawczych i ustawodawczych, wydatki na sprawy finansowe i fiskalne, wydatki na sprawy zagraniczne, wydatki na zagraniczną pomoc gospodarczą, wydatki na usługi ogólne, wydatki na badania podstawowe, wydatki na ogólne usługi publiczne np. transakcje w zakresie długu publicznego, takie jak płatności odsetkowe i wydatki na organizację emisji i dopuszczenie do obrotu długu rządowego. Wzrost wydatków w kategorii „działalność ogólnopaństwowa” do poziomu 5,6% PKB w dużym stopniu jest wynikiem pojawienia się w tej kategorii w 2004 r. pozycji „składka do budżetu UE” w wysokości 0,6% PKB, której udział w latach 2005-2006 wzrasta do ok. 1,0% PKB rocznie. Wydatki na edukację stanowiły 3,8% PKB w 2004 r., 3,9% PKB w 2005 r., a następnie w 2006 r. zmniejszyły się do 3,7% PKB. Wydatki na ochronę zdrowia wykazują stabilny udział w PKB utrzymujący się na poziomie 3,7% PKB w trzech omawianych latach. Faktyczny udział dwóch ostatnich kategorii wydatków w wydatkach całego sektora jest wyższy, gdyż prezentowane dane nie obejmują m.in. środków wygospodarowanych w jednostkach samorządu terytorialnego, w zakładach opieki zdrowotnej oraz szkołach wyższych.

Tab. 11. Wydatki według funkcji (COFOG) (% PKB)

| | Kod COFOG | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Działalność ogólnopaństwowa | 1 | 4,6 | 4,7 | 5,2 | 5,6 | 5,6 |
| Obrona narodowa | 2 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,6 |
| Bezpieczeństwo i porządek publiczny | 3 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,8 | 1,9 |
| Sprawy gospodarcze | 4 | 1,7 | 1,8 | 1,5 | 1,1 | 1,5 |
| Ochrona środowiska | 5 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Gospodarka mieszkaniowa i komunalna | 6 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Ochrona zdrowia | 7 | 3,0 | 4,0 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| Organizacja wypoczynku, kultura i religia | 8 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Edukacja | 9 | 3,9 | 3,9 | 3,8 | 3,9 | 3,7 |
| Ochrona socjalna | 10 | 18,3 | 18,8 | 17,4 | 18,4 | 18,5 |
| Wydatki ogółem | | 34,8 | 36,7 | 35,2 | 36,3 | 36,9 |

Źródło: obliczenia i szacunki Ministerstwa Finansów.

V.3. DOCHODY SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

10. Aktualny kształt systemu podatkowego nie odbiega znacząco od systemu obowiązującego w roku 2004. Stabilizacja warunków fiskalnych oraz widoczne w 2005 r. skutki zmian systemowych wprowadzonych w 2004 r. polegających na obniżeniu obciążenia podatkowego działalności gospodarczej, pozytywnie wpłynęły na otoczenie gospodarcze podatników, zwłaszcza podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Jednym z efektów powyższego dla budżetu państwa był w 2005 r. korzystny proces gromadzenia wpływów podatkowych oraz wyższe dochody z dywidendy i wpłat z zysku, które wynikają z poprawy

kondycji finansowej przedsiębiorstw państwowych i przedsiębiorstw z udziałem skarbu państwa. Na wysoki poziom dochodów w 2005 r., w porównaniu z dochodami budżetu państwa zgromadzonymi w roku poprzednim istotny wpływ ma fakt, że w 2004 r. nastąpiło przesunięcie w czasie strumienia wpływów dochodów z VAT i akcyzy wynikające ze zmian związanych z przystąpieniem Polski do UE i procedurami budżetowymi, a obniżające jednorazowo dochody w 2004 r.

11. Na dochody w 2006 r. będą wpływały niewielkie zmiany oddziaływujące na system fiskalny, wśród których do ważniejszych należy zaliczyć:

- wprowadzenie zwrotu osobom fizycznym części wydatków mieszkaniowych dokonanych po 1 maja 2004 r. (wynikającej z różnicy stawki VAT na materiały budowlane 22% aktualnie obowiązującej i 7% stawki obowiązującej przed akcesją Polski do UE),
- znaczące podwyższenie stawki akcyzy na papierosy, wynikające ze ścieżki dojścia do wymogów UE w zakresie opodatkowania wyrobów tytoniowych,
- brak podwyżki akcyzy na paliwa silnikowe oraz wyroby spirytusowe, piwo i wino,
- wdrożenie programu społecznego budownictwa mieszkaniowego,
- zmiany wprowadzane przez ustawę o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (zmiany te mają na celu wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki poprzez wzrost nakładów sektora prywatnego na badania i rozwój oraz poprawa efektywności gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na badania i rozwój poprzez zmniejszenie istniejących barier i stworzenie zachęt podatkowych).

12. W roku 2005 rozpoczęto prace nad reformą systemu fiskalnego, która ma na celu obniżenie obciążenia podatkami bezpośrednimi oraz uproszczenie systemu podatkowego. Planowane rozwiązania będą obowiązywały zasadniczo od 2007 r., a pełne skutki finansowe dla sektora instytucji rządowych i samorządowych uwidocznią się w 2008 r. i latach następnych.

Tab. 12. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

| | Kod ESA | 2004 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------------------|------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | <i>mld zł</i> | % PKB | | | | |
| Podatki | | 181,8 | 19,7 | 21,1 | 22,4 | 22,7 | 22,3 |
| Od produkcji i importu | D2 | 122,7 | 13,3 | 12,9 | 13,5 | 14,7 | 14,5 |
| Od dochodów, majątku | D5 | 58,9 | 6,4 | 8,2 | 8,9 | 8,0 | 7,8 |
| Od kapitału | D91 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Składki na ubezpieczenie społeczne | D61 | 123,8 | 13,4 | 13,5 | 13,4 | 13,3 | 13,1 |
| Dochody z własności | D4 | 14,1 | 1,5 | 2,0 | 1,6 | 1,3 | 1,2 |
| Pozostałe | | 42,1 | 4,6 | 5,4 | 4,7 | 4,2 | 3,9 |
| Dochody ogółem | ESA | 361,8 | 39,2 | 42,0 | 42,1 | 41,5 | 40,5 |
| Obciążenia fiskalne | | 302,5 | 32,8 | 35,0 | 36,2 | 36,3 | 35,8 |

Źródło: 2004 r. – GUS, prognoza na lata 2005-2008 – Ministerstwo Finansów

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

13. W efekcie powyższych zmian systemowych oraz zakładanego scenariusza makroekonomicznego w latach 2005-2008 nastąpi wzrost nominalnych dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, jednak w relacji do PKB poziom tych dochodów ulegnie obniżeniu o 1,5 pkt proc.

14. Dominujący udział w strukturze dochodów sektora mają dochody podatkowe oraz składki na ubezpieczenia społeczne. Łącznie podatki i składki, a więc elementy decydujące o poziomie obciążeń fiskalnych w relacji do PKB będą wzrastały w latach 2005-2007, po czym w roku 2008 ulegną niewielkiemu obniżeniu. Największy wpływ na poziom obciążeń fiskalnych mają podatki od produktu i importu. Szacuje się, że kwota wpływów z tytułu tych podatków zwiększy się w relacji do PKB w latach 2005-2008 o 1,6 pkt proc. Na wzrost wpływów z tego tytułu wpłynie w głównej mierze wzrost gospodarczy. Wpływy z podatków od dochodów i majątku w relacji do PKB w 2006 r. wzrosną natomiast o 0,7 pkt proc. w porównaniu z rokiem poprzednim, a w roku 2007 r. zaczną spadać (w latach 2006-2008 spadek wyniesie 1,1 pkt proc.). Wzrost podatków od dochodów w 2006 r. będzie efektem wygaśnięcia ulgi remontowej z końcem 2005 r. W latach 2005-2008 zmniejszy się relacja składek na ubezpieczenia społeczne do PKB o ok. 0,4 pkt proc.

VI. STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH W DŁUGIM OKRESIE

1. Polska w ramach prac Komitetu Polityki Gospodarczej (EPC) przygotowała prognozy wydatków emerytalnych w długim okresie – do 2050 r. Prognoza ta obejmuje systemy: pracowniczy, rolniczy oraz systemy zaopatrzeniowe dla służb mundurowych. Prognozy te oparte są na wspólnie uzgodnionych założeniach makroekonomicznych oraz prognozach demograficznych przygotowanych przez Eurostat we współpracy z demografami z krajów członkowskich. Wstępne wyniki prognoz wydatków na emerytury i renty zawarte są w tabeli 13. Prognozy pozostałych wydatków – na zdrowie, opiekę długookresową, edukację oraz wydatki związane z rynkiem pracy przygotowywane są przez Komisję w oparciu o uzgodnione założenia i metodologię. W tabeli 13 przedstawione są założenia i wstępne wyniki prognoz, które zostały przygotowane do czasu przygotowania aktualizacji Programu Konwergencji. Pozostałe wyniki powinny zostać ogłoszone do lutego 2006 r. Ze względu na zaawansowane prace nad tymi prognozami nie były przygotowane odrębne prognozy krajowe.

2. W przypadku prognoz emerytalnych wykorzystane zostały modele przygotowane w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (powszechny system emerytalny) oraz model opracowany dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, na bazie modelu Budżet Polityki Społecznej (system ubezpieczeń społecznych rolników, systemy zaopatrzeniowe oraz system świadczeń przedemerytalnych).

3. Według prognozy wydatki publiczne na emerytury w relacji do PKB powinny stopniowo spadać z 13,9% w 2004 roku do poziomu około 9,3% PKB w 2050 roku (obliczenia uwzględniają wypłatę emerytur z części kapitałowej systemu, nie zostały uwzględnione zmiany w ustawie o emeryturach i rentach z FUS – emerytury górnicze oraz wydłużenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę zgodnie z dotychczasowymi zasadami do końca 2007 roku). Spadek poziomu wydatków jest konsekwencją wdrażanego od 1999 r. nowego systemu emerytalnego. W jego efekcie, emerytury przyznawane po 2009 r. będą zależne od wysokości wpłaconych składek i wieku przejścia na emeryturę (z uwzględnieniem praw nabytych przed 1999 r. w postaci kapitału początkowego). Oznacza to, że w obliczeniach założono wyższy efektywny wiek emerytalny, który w 2004 roku wynosił zaledwie 58,7 lat dla mężczyzn i 56 lat dla kobiet.

Tab. 13. Długookresowa stabilność finansów publicznych

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

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

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

b) Dane zostaną przygotowane przez Komisję w terminie późniejszym.

c) Dane przygotowane przez Komisję, jeszcze nie są oficjalnie opublikowane.

d) FRD i OFE.

e) FRD.

VII. ZAGADNIENIA INSTYTUCJONALNE FINANSÓW PUBLICZNYCH

VII.1. NARODOWE REGULY BUDŻETOWE

1. Problematyka polityki fiskalnej jako istotna część polityki gospodarczej państwa znalazła swoje odzwierciedlenie w Konstytucji RP, różnorodnych ustawach oraz aktach niższego rzędu, tj. rozporządzeniach. Obok zasad mających charakter legislacyjny istnieją także reguły wynikające z przyjętej przez rząd strategii.
2. Intencją rządu jest wprowadzenie przy konstruowaniu budżetu państwa na kolejne lata kotwicy budżetowej w wysokości 30 mld zł deficytu rocznie. Wprowadzenie tej zasady zagwarantuje, że deficyt budżetu państwa w relacji do PKB liczony zgodnie z metodologią krajową będzie systematycznie malał.
3. W prawodawstwie polskim brak jest prawnych reguł określających wysokość wydatków budżetu państwa. Na kształt ustawy budżetowej w znacznym stopniu wpływają zapisy ustaw szczególnych czy też wcześniej podjętych zobowiązań, określając poziom większej części wydatków budżetu państwa, albowiem większość wydatków ponoszonych przez budżet państwa to wydatki sztywne. Ustawa o finansach publicznych przewiduje także, że limit wydatków ustalony co roku w ustawie budżetowej stanowi górny limit, jego przekroczenie wymaga więc nowelizacji ustawy budżetowej.
4. Do najważniejszych reguł budżetowych o charakterze legislacyjnym należą reguły kompetencyjne oraz zasady związane z ograniczeniami odnoszącymi się do poziomu długu publicznego.
5. Przygotowany przez Radę Ministrów projekt ustawy budżetowej przyjęty przez Parlament podpisany jest przez Prezydenta RP. W ramach prac nad projektem ustawy budżetowej Parlament ma prawo dokonać w akcie jedynie takich zmian, które nie wpłyną na zwiększenie założonego przez Radę Ministrów poziomu deficytu budżetowego. Analogiczne zasady dotyczą uchwały budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (określenie wysokości deficytu jest kompetencją zarządu jednostki samorządu terytorialnego).
6. Zasady związane z ograniczeniami wynikającymi z poziomu długu publicznego to inaczej tzw. procedury ostrożnościowe i sanacyjne. W przypadku przekroczenia relacji państwowego długu publicznego⁵ do PKB jednej z wielkości progowych (50%, 55% oraz 60% PKB) automatycznie uruchamiane są określone prawem procedury. Istnienie ww. reguł ma zapewnić przestrzeganie konstytucyjnej reguły, iż państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 3/5 wartości PKB.
7. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono dodatkowe reguły mające za zadanie uniemożliwienie samorządom nadmiernego zadłużania się. Zgodnie z nimi w każdym roku budżetowym kwota obsługi szeroko rozumianego długu (raty kredytów i pożyczek, potencjalne wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń, należne w danym roku odsetki i kwota dyskonta od emitowanych papierów wartościowych) nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów (w przypadku przekroczenia drugiego progu

⁵ Zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. Według poprzednio obowiązującej ustawy procedury ostrożnościowe i sanacyjne odnosiły się do relacji państwowego długu publicznego powiększonego o kwoty przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych do PKB.

ostrożnościowego wynoszącego 55% PKB współczynnik ten wynosi 12%). Dodatkowo budżet jednostki samorządu terytorialnego musi być tak konstruowany, by na koniec każdego kwartału łączna kwota długu danej jednostki była niższa niż 60% planowanych (dla I, II i III kwartału) lub wykonanych na koniec roku dochodów.

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

8. W dniu 3 czerwca 2004 r. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego powołał Zespół do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych. Jednym z podstawowych zadań tego Zespołu jest uzgodnienie wspólnej metodologii opracowywania danych według standardów ESA'95. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego.

9. W wyniku dotychczasowych prac Zespołu zajęto się następującymi problemami metodologicznymi:

- opracowano klucz przejścia z klasyfikacji budżetowej na klasyfikację ESA 95,
- określono metodologię przejścia z danych kasowych na memoriałowe,
- wyznaczono wskaźnik pozwalający na oszacowanie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, które nigdy nie zostaną zebrane,
- wstępnie opracowano klucz przejścia ze sprawozdawczości podmiotów posiadających osobowość prawną należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych na metodologię ESA 95,
- dokonano analizy formularzy sprawozdawczych jednostek gospodarki pozabudżetowej oraz opracowano algorytmy pozwalające na wyliczenie dochodów i wydatków memoriałowych i kasowych tych jednostek,
- zidentyfikowano transfery socjalne w naturze w ramach dostępnych informacji ze sprawozdawczości budżetowej, sformułowano wstępne wnioski w zakresie koniecznych zmian do klasyfikacji budżetowej,
- wstępnie zidentyfikowano transfery pomiędzy stroną polską a Unią Europejską.

10. Rozwiązania te zostały już wykorzystane przez GUS w trakcie opracowywania rachunków niefinansowych sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz notyfikacji deficytu i długu publicznego we wrześniu 2005 r. Prace Zespołu wciąż trwają, więc w przyszłości możliwe są dalsze korekty danych dotyczących dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych.

11. Najbliższe prace Zespołu będą koncentrować się m. in. na:

- dalszym opracowywaniu metod rejestracji transferów pomiędzy stroną polską a Unią Europejską w rachunkach sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- określeniu sposobu ujmowania operacji dokapitalizowania („zastrzyki kapitałowe”) w statystykach,
- weryfikacji zakresu instytucjonalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- przygotowaniu podręcznika metodologicznego w zakresie dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według ESA 95.

12. Rezultaty prac Zespołu będą wykorzystywane sukcesywnie przy opracowywaniu kolejnych statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych.

VII.3. INNE ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE

13. Nowoutworzony rząd przewiduje przyjęcie pewnych rozwiązań instytucjonalnych, których celem jest wzmocnienie systemu zarządzania finansami publicznymi. Przede wszystkim rząd, chcąc zapewnić szybszą absorpcję środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, utworzył Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Podstawowym zadaniem tego ministerstwa jest koordynacja procesów w zakresie programowania i wykorzystania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, w tym opracowanie *Narodowego Planu Rozwoju* będącego podstawą do zawarcia umowy pomiędzy Rządem RP a Komisją Europejską, określającą wykorzystanie przez Polskę środków strukturalnych Unii Europejskiej.

14. Wzmocnienie instytucjonalne sektora instytucji rządowych i samorządowych odbywać się będzie także poprzez wyeliminowanie dublujących się kompetencji i zadań, likwidację instytucji o zbliżonych zadaniach czy wzmocnienie nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych. W zakresie ochrony zdrowia Rząd zamierza podjąć działania zmierzające do racjonalniejszego wydatkowania środków publicznych na zdrowie poprzez przekazanie Ministrowi Zdrowia większego nadzoru nad Narodowym Funduszem Zdrowia.

15. Dalsze wdrażanie i wykorzystywanie systemu audytu wewnętrznego zgodnie z międzynarodowymi oraz unijnymi standardami i regulacjami przyczyni się do wzmocnienia systemu zarządzania finansami publicznymi poprzez usprawnianie funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, zapewnianie realizacji zadań w zakresie ochrony środków publicznych oraz ich celowego i oszczędnego wykorzystywania.

16. W ramach przeprowadzonej reorganizacji resortu finansów stworzono pion policji finansowej, który stanowi załączek stworzenia profesjonalnej, autonomicznej formacji do walki z przestępczością skarbową i patologiami życia gospodarczego. Drugim obszarem dokonywanych zmian jest administracja podatkowa. Podjęto działania polegające na scaleniu zadań związanych z administracją podatkową. Prowadzone są prace analityczne w kierunku uproszczenia i usprawnienia funkcjonowania administracji.

17. Rząd rozpoczął prace nad propozycją wdrożenia budżetu zadaniowego. Zadaniowa struktura budżetu ma być narzędziem wspomagającym proces zasad dobrego zarządzania środkami publicznymi, służącym większej przejrzystości środków publicznych. Stopniowe tworzenie zadaniowego ujęcia wydatków z budżetu państwa (lub wszystkich środków publicznych) powinno być powiązane z przygotowaniem systemu wieloletniego planowania budżetowego w Polsce. Wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego ułatwi jednostkom administracji rządowej tworzenie programów w celu zrealizowania danych zadań oraz określenie poziomu wydatków w wymienionych wyżej programach.

ANEKS STATYSTYCZNY

Tab. 14. Wzrost gospodarczy

| | Kod ESA | 2004 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|----------------|--------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | Poziom | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu |
| 1. Realny PKB (w mld zł) | B1*g | 886,5 | 5,3 | 3,3 | 4,3 | 4,6 | 5,0 |
| 2. Nominalny PKB (w mld zł) | B1*g | 922,2 | 9,5 | 4,6 | 5,4 | 6,4 | 7,2 |
| Składowe realnego PKB | | | | | | | |
| 3. Spożycie indywidualne* | P.3 | 564,7 | 4,0 | 2,3 | 3,7 | 3,5 | 3,6 |
| 4. Spożycie zbiorowe | P.3 | 168,8 | 3,9 | 2,0 | 2,0 | 3,5 | 3,2 |
| 5. Nakłady brutto na środki trwałe | P.51 | 163,5 | 6,3 | 5,0 | 8,7 | 12,5 | 11,2 |
| 6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB) | P.52 + P.53 | 17,5 | 2,0 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,8 |
| 7. Eksport dóbr i usług | P.6 | 320,2 | 14,0 | 5,8 | 6,1 | 6,1 | 6,5 |
| 8. Import dóbr i usług | P.7 | 348,4 | 15,2 | 1,4 | 6,2 | 7,8 | 6,9 |
| Wkład we wzrost PKB | | | | | | | |
| 9. Finalny popyt krajowy | | - | 4,4 | 2,8 | 4,4 | 5,3 | 5,2 |
| 10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości | P.52 + P.53 | - | 1,6 | -1,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 11. Saldo handlu zagranicznego) | B.11 | - | -0,7 | 1,5 | -0,1 | -0,7 | -0,3 |

* - Spożycie indywidualne gospodarstw domowych.

Tab. 15. Rynek pracy

| | Kod ESA | 2004 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------------|------------|--------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | Poziom | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu |
| 1. Pracujący* | | 13778 | -0,3 | 1,6 | 1,0 | 1,1 | 1,0 |
| 2. Stopa bezrobocia **(%) | | 18,8 | 18,8 | 17,8 | 16,7 | 15,7 | 14,7 |
| 3. Wydajność pracy*** | | 64,3 | 5,6 | 1,7 | 3,3 | 3,5 | 4,0 |
| 4. Koszty pracy (mln PLN) | D.1 | 344140 | 4,0 | 6,1 | 4,6 | 5,1 | 5,8 |

* Przeciętna liczba pracujących według ESA '95.

** Zharmonizowana stopa bezrobocia, zgodnie z definicją Eurostatu, poziom.

*** Realny PKB na jednego pracującego.

Tab. 16. Procesy inflacyjne

| | Kod ESA | 2004 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------------|--------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | Poziom | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu | Tempo wzrostu |
| 1. Deflator PKB | | - | 4,0 | 1,3 | 1,1 | 1,7 | 2,1 |
| 2. Deflator spożycia indywidualnego | | - | 3,1 | 1,7 | 1,1 | 1,8 | 2,1 |
| 3. HICP | | - | 3,6 | 2,2 | 1,5 | 2,2 | 2,5 |
| 4 Deflator spożycia zbiorowego | | - | 3,0 | 1,6 | 1,1 | 1,8 | 2,1 |
| 5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe | | - | 1,4 | 0,6 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| 6. Deflator eksportu dóbr i usług | | - | 8,3 | -3,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| 7. Deflator importu dóbr i usług | | - | 4,8 | -2,8 | 1,6 | 1,3 | 1,0 |

Tab. 17. Salda według sektorów

| % PKB | Kod ESA | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|--------------------|------|------|------|------|------|
| 1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata | B.9 | 3,8 | 1,0 | 1,5 | 1,5 | 0,8 |
| w tym: | | | | | | |
| - saldo towarów i usług | | 1,9 | 0,1 | 0,8 | 1,5 | 1,6 |
| - saldo dochodów pierwotnych i transferów | | 2,3 | 1,4 | 1,2 | 0,5 | -0,2 |
| - rachunek kapitałowy | | -0,4 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | -0,7 |
| 2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego | B.9/ EDP B.9 | 0,0 | 1,9 | 1,1 | 0,7 | 1,1 |
| 3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych | B.9 | -3,8 | -2,9 | -2,6 | -2,2 | -1,9 |
| 4. Różnice statystyczne | | - | - | - | - | - |

Tab. 18. Założenia dotyczące gospodarki światowej

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------|-------|------|------|------|
| Krótkoterminowe stopy proc.* (średniorocznie) | 5,8 | 5,3 | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Długoterminowe stopy proc. (średniorocznie) | 6,9 | 5,2 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |
| Nominalny efektywny kurs walutowy | 0,6 | -11,3 | -1,5 | 0,5 | -1,3 |
| (kraje nienależące do strefy euro ani do ERM II) kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie) | 4,53 | 4,03 | 3,90 | 3,92 | 3,87 |
| Wzrost światowego PKB (bez UE) ** | 5,9 | 5,1 | 4,9 | 4,6 | 4,6 |
| Wzrost PKB w UE ** | 2,4 | 1,5 | 2,1 | 2,4 | 2,4 |
| Wzrost rynków eksportowych ** | 9,6 | 6,5 | 7,8 | 7,6 | 7,6 |
| Wzrost wolumenu światowego importu (bez UE) ** | 13,9 | 8,6 | 8,7 | 8,4 | 8,4 |
| Ceny ropy (Brent, USD/baryłka) ** | 37,8 | 55,0 | 61,4 | 60,3 | 60,3 |

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

** Źródło: Dla lat 2004-2007 – Komisja Europejska (KE). Dla 2008 r. przyjęto prognozy KE z 2007 r.; Wzrost rynków eksportowych – średni (ważony strukturą polskiego eksportu) wzrost wolumenu importu partnerów handlowych Polski.