



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROGRAM KONWERCENCJI
AKTUALIZACJA 2007

Warszawa, październik 2007 r.

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	5
I. Ogólne założenia i cele polityki makroekonomicznej	6
I.1. Ogólne założenia	6
I.2. Cele polityki gospodarczej	6
I.3. Polityka fiskalna w kontekście europejskim	7
II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza	8
II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca	8
II.2. Scenariusz średniookresowy	9
II.3. Skutki wdrażania reform strukturalnych dla wzrostu gospodarczego	11
III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	14
III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu	14
III.2. Sytuacja bieżąca i implikacje dla kolejnego budżetu.....	14
III.3. Wynik strukturalny.....	14
III.4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	15
III.5. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych.....	16
IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu.....	18
IV.1. Czynniki ryzyka i analiza wrażliwości.....	18
IV.2. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu	21
V. Jakość finansów publicznych	22
V.1. Strategia.....	22
V.2. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych	22
V.3. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych	24
VI. Stabilność finansów publicznych w długim okresie	25
VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych	27
Aneks 1. Tabele.....	28
Aneks 2. Główne krajowe reguły fiskalne i zasady procesu budżetowego	34

SPIS TABEL

Tab. 1. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	14
Tab. 2. Wynik strukturalny sektora	15
Tab. 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	16
Tab. 4. Koszty netto reformy emerytalnej i redukcji klina podatkowego.....	17
Tab. 5. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych związane z programem budowy dróg.....	17
Tab. 6. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją.....	21
Tab. 7. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	22
Tab. 8. Wydatki sektora związane z wprowadzonymi zmianami w systemie emerytalno-rentowym.....	23
Tab. 9. Wydatki według funkcji (COFOG).....	23
Tab. 10. Długookresowa stabilność finansów publicznych	26
Tab. 11. Wzrost gospodarczy	28
Tab. 12. Procesy inflacyjne	29
Tab. 13. Rynek pracy	29
Tab. 14. Salda według sektorów	30
Tab. 15. Podstawowe założenia	30
Tab. 16. Sektor instytucji rządowych i samorządowych.....	31
Tab. 17. Wpływ Krajowego Programu Reform na finanse publiczne (% PKB)	33

SPIS WYKRESÓW

Wyk. 1. Klin podatkowy w wybranych krajach w 2005 r.....	11
Wyk. 2. Wskaźnik zatrudnienia w 2006 r. według BAEL (dla 15-64 roku życia)	12
Wyk. 3. Klin podatkowy w Polsce w latach 2006 i 2009	13
Wyk. 4. Wpływ zmiany PKB, stóp procentowych i kursu walutowego na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	20

WSTĘP

Zgodnie z założeniami Paktu Stabilności i Wzrostu¹, kraje członkowskie, które przyjęły euro mają obowiązek rokrocznie przedstawiać Radzie aktualizacje programów stabilności. Kraje członkowskie, które nie przyjęły wspólnej waluty, są natomiast zobowiązane do przedstawienia Radzie aktualizacji programów konwergencji.

Najnowsza wersja polskiego Programu konwergencji została przyjęta przez Rząd Polski w dniu 16 października 2007 r. Aktualizacja 2007 odzwierciedla projekt ustawy budżetowej na 2008 r. przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2007 r. i skierowany do Sejmu². W związku z zaistniałą sytuacją polityczną i przedterminowymi wyborami *Program konwergencji - Aktualizacja 2007* będzie przedmiotem dyskusji komisji sejmowych i senackich Parlamentu VI kadencji.

Kształt oraz treść Programu odpowiadają wytycznym dotyczącym kształtu oraz zawartości programów stabilności i konwergencji uzgodnionym przez Komitet Ekonomiczny i Finansowy Unii Europejskiej we wrześniu 2005 r.

Program konwergencji - Aktualizacja 2007 jest czwartą aktualizacją programu przesłanego w 2004 r. Zawiera on projekcję makroekonomiczną na lata 2007-10 oraz prezentuje działania rządu w zakresie finansów publicznych i ich skutki dla ścieżki konsolidacji finansów sektora rządowego i samorządowego w tym okresie.

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru budżetowego oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

² Prezentowane prognozy są w pełni spójne z założeniami do ustawy budżetowej na 2008 r., nie uwzględniają jednak ostatniej rewizji danych przez GUS z dnia 1 października 2007 r. w zakresie rachunków narodowych (z wyjątkiem danych odnoszących się do sektora instytucji rządowych i samorządowych, przeliczonych według nowego nominalnego PKB dla lat 2006-10, odpowiednio: 1060,2 mld zł; 1159,4 mld zł; 1255,2 mld zł; 1355,2 mld zł; 1459,6 mld zł).

I. OGÓLNE ZAŁOŻENIA I CELE POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ

I.1. OGÓLNE ZAŁOŻENIA

Korzystne makroekonomiczne otoczenie, w szczególności stabilne finanse publiczne oraz wysokie zatrudnienie, stanowi warunek konieczny do realizowania polityki gospodarczej odpowiedniej do wyzwań gospodarki polskiej, takich jak wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej, rozwój obszarów wiejskich, podniesienie spójności terytorialnej i społecznej.

Program konwergencji jest instrumentem, który powinien przede wszystkim pomóc w poprawie jakości polskich finansów publicznych. Nie chodzi więc jedynie o wskaźniki ilościowe odnoszące się do salda i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, ale także o efektywność finansów publicznych. Stąd, obok dążenia do niskiego deficytu i długu, konieczne jest wzmocnienie instytucjonalne mające na celu przekształcenie sektora finansów publicznych w sektor nowoczesnie zorganizowany, sprawny i oszczędny.

Powyzszemu celowi służyć ma z jednej strony przygotowany w Ministerstwie Finansów i przesłany do Parlamentu projekt reformy finansów publicznych, z drugiej zaś pilotażowy projekt budżetu w układzie zadaniowym. Te zmiany, razem z funkcjonującymi w Polsce rygorystycznymi regułami budżetowymi i zasadami rządzącymi procesem budżetowym pozwolą, poprzez wdrożenie nowoczesnej koncepcji organizacji i zasad funkcjonowania sektora finansów publicznych, na poprawianie ich efektywności w zakresie przede wszystkim kontroli wydatków.

I.2. CELE POLITYKI GOSPODARCZEJ

Priorytetem polityki gospodarczej rządu pozostaje utrzymanie szybkiego i trwałego wzrostu gospodarczego oraz wzrost zatrudnienia, prowadzące do podniesienia poziomu i jakości życia obywateli. Jednocześnie realizowana polityka nakierowana jest na zapewnienie osiągnięcia i utrzymania długookresowej równowagi fiskalnej, poprzez nacisk na ograniczenie relacji deficytu i długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB. Odbywać się to będzie z jednej strony w warunkach wysokiego wzrostu gospodarczego i rosnącego zatrudnienia, z drugiej zaś w warunkach systematycznego wzrostu środków na współfinansowanie projektów unijnych oraz ponoszenia kosztów przeprowadzonych koniecznych reform strukturalnych, w tym głównie reformy emerytalnej i reformy kosztów pracy.

Dążenie do lepszej struktury i jakości finansów publicznych pozwoli wypełnić rekomendacje Rady dotyczące nadmiernego deficytu i doprowadzić do zniesienia procedury nadmiernego deficytu w 2008 r., a w następnych latach do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W efekcie w horyzoncie objętym aktualizacją Polska będzie spełniać kryteria konwergencji nominalnej, w tym fiskalne. Wyjątkiem pozostaną kryterium kursowe oraz kryterium zgodności legislacji, których nie możemy w chwili obecnej spełnić ze względów formalnych.

Rząd, nie deklarując dotąd daty przyjęcia przez Polskę euro, za priorytetowe uznawał przygotowanie realistycznego scenariusza wypełnienia nominalnych kryteriów konwergencji, optymalnego z punktu widzenia realnej konwergencji oraz uwzględniającego tempo konsolidacji fiskalnej. Obecne prognozy kształtowania się sytuacji sektora finansów publicznych wskazują, że w latach 2008-10 spełnione zostaną wymogi stawiane przez

fiskalne kryterium konwergencji. Jednocześnie oczekuje się, że Polska będzie nadal wypełniała kryteria stabilności cen i długookresowej stopy procentowej. Zmniejszać się będzie również zmienność kursu złotego względem euro. Postępującej konwergencji nominalnej towarzyszyć będzie konwergencja realna, sprzyjająca osiągnięciu przez polską gospodarkę pełnych korzyści wynikających z przyjęcia wspólnej waluty europejskiej. Ocena stopnia konwergencji realnej pozwoli określić termin przyjęcia wspólnej waluty europejskiej.

I.3. POLITYKA FISKALNA W KONTEKŚCIE EUROPEJSKIM

Udział Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej w koordynacji polityk gospodarczych polega przede wszystkim na realizowaniu *Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej* zawierających rekomendacje Rady dla całej Unii i poszczególnych krajów w odniesieniu do polityki makroekonomicznej i strukturalnej. Sposób wdrażania rekomendacji makroekonomicznych, w tym głównie budżetowych, jest szczegółowo prezentowany w przedkładanych Komisji Europejskiej programach stabilności i konwergencji. Programy te i ich coroczne aktualizacje podlegają opinii Rady.

W opinii na temat poprzedniej aktualizacji Programu Konwergencji Rada zaleciła, by Polska przede wszystkim zlikwidowała nadmierny deficyt w 2007 r. Zalecenie zlikwidowania nadmiernego deficytu w 2007 r. w wiarygodny i trwały sposób zostało powtórzone w wydanych jednocześnie, w ramach procedury nadmiernego deficytu, nowych rekomendacjach Rady z art. 104 ust. 7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Towarzyszyło mu wezwanie Polski do redukcji deficytu strukturalnego w relacji do PKB o co najmniej 0,5 pkt. proc. w 2007 r.

Aktualizacja Programu konwergencji z 2006 r. przewidywała ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. do 3,4% PKB. Według najnowszych prognoz, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie jednak w 2007 r. istotnie mniejszy i wyniesie 3,0% PKB. Wzmacnia to oczekiwanie zakończenia procedury nadmiernego deficytu wobec Polski w 2008 r. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostanie natomiast na poziomie poniżej 50% PKB, a tym samym znacznie poniżej wartości referencyjnej w całym prognozowanym okresie. Ponadto, szacowana redukcja deficytu strukturalnego w roku bieżącym przekroczy wymagane rekomendacjami Rady i Paktem Stabilności i Wzrostu 0,5% PKB. Po zniesieniu procedury nadmiernego deficytu Polska będzie podejmować dalsze działania, które zapewnią jej osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (deficyt strukturalny 1% PKB). Szczegółowe szacunki deficytu nominalnego i strukturalnego oraz długu zostaną zaprezentowane w dalszej części aktualizacji Programu konwergencji.

Uwzględniając długookresowy wpływ na gospodarkę i finanse publiczne, rząd wprowadził znaczną redukcję klina podatkowego. Obniżenie składki rentowej w połączeniu ze zmianami w podatku dochodowym od osób fizycznych powinno pozytywnie wpłynąć na rynek pracy i utrwalić tendencje wzrostowe w gospodarce, ograniczając przy tym zasięg szarej strefy. Redukcja klina podatkowego stanowi jednocześnie realizację zalecenia dla Polski sformułowanego w tegorocznej edycji *Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej*.

II. OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI GOSPODARCZEJ I PROGNOZA

II.1. CYKL KONIUNKTURALNY I SYTUACJA BIEŻĄCA

W przededniu ostatnich wydarzeń na rynkach finansowych tempo wzrostu światowego PKB utrzymywało się na stosunkowo wysokim poziomie, głównie za sprawą szybkiej ekspansji gospodarek *emerging markets*, zwłaszcza w Azji. Turbulencje na rynkach finansowych wpłynęły na pogorszenie wskaźników zaufania konsumentów i przedsiębiorców; ich wciąż wysoki poziom sugeruje jednak kontynuację ekspansji aktywności gospodarczej w dalszej części roku, choć w wolniejszym tempie. W efekcie oczekuje się, że w całym 2007 r. tempo wzrostu światowego PKB będzie niższe niż przed rokiem pozostając jednak w pobliżu 5%, co jest wciąż dobrym wynikiem w ujęciu historycznym.

Polska gospodarka znajduje się w bardzo korzystnej sytuacji makroekonomicznej zbilansowanego, dynamicznego wzrostu gospodarczego przy inflacji utrzymującej się poniżej celu inflacyjnego NBP. Mając stabilny i zdrowy system finansowy, nie odczuła ona skutków zawirowań na rynkach hipotecznych na świecie. Dane dotyczące rachunków narodowych za I półrocze br., jak i przewidywania dotyczące kształtowania się indyktorów wpływających na tempo wzrostu gospodarczego wskazują, że w bieżącym roku tempo wzrostu PKB jeszcze przyspieszy w porównaniu z 2006 r. Szacuje się, że realne tempo wzrostu PKB w 2007 r. wyniesie 6,5% w porównaniu z 6,1% tempem wzrostu odnotowanym w 2006 r. Wysokie tempo wzrostu PKB jest rezultatem utrzymującego się ożywienia popytu krajowego, wynikającego zarówno z przyspieszenia inwestycji, jak i ożywienia popytu konsumpcyjnego gospodarstw domowych.

Pozytywny wpływ na popyt konsumpcyjny sektora gospodarstw domowych w 2007 r. mają przede wszystkim korzystne zmiany na rynku pracy, przejawiające się zarówno we wzroście wynagrodzeń, jak i zatrudnienia, co przekłada się na zdecydowaną poprawę sytuacji dochodowej gospodarstw domowych. Dodatkowym impulsem dla konsumpcji jest obniżenie od lipca br. stawki składki rentowej płaconej przez pracownika o 3 pkt. proc. Przewiduje się, że w bieżącym roku kontynuowany będzie dalszy wzrost zadłużenia gospodarstw domowych w systemie bankowym z tytułu zaciąganych kredytów, zarówno hipotecznych, jak i konsumpcyjnych przy nieco niższej niż w 2006 r. stopie oszczędności brutto gospodarstw domowych. Należy przy tym podkreślić, że skala zadłużenia polskich gospodarstw domowych jest nadal na bardzo niskim poziomie w porównaniu do innych gospodarek UE; relacja zadłużenia gospodarstw domowych do PKB wynosiła na koniec 2006 r. jedynie 17,3%, a kredytu hipotecznego ok. 6,6%.

Wśród czynników wpływających na ożywienie popytu inwestycyjnego należy wymienić w szczególności duże zainteresowanie inwestorów zagranicznych lokowaniem kapitału w Polsce, wysoki stopień wykorzystania mocy produkcyjnych, rosnące koszty pracy w relacji do kosztu kapitału, wysokie tempo popytu konsumpcyjnego, a także rosnące wykorzystanie funduszy unijnych. Tempo wzrostu eksportu w 2007 r. obniży się w porównaniu z 2006 r. m.in. w efekcie prognozowanego słabszego wzrostu na rynkach eksportowych Polski.

Dynamiczny wzrost popytu krajowego prowadzi do dynamicznego wzrostu importu i narastania deficytu handlowego (towary i usługi), który w 2007 r. szacowany jest na 2,2% PKB. Systematycznie rośnie udział krajów rozwijających się w imporcie.

Dane dotyczące rynku pracy za pierwszą połowę 2007 r. potwierdzają znaczną poprawę sytuacji. Popyt na pracę w 2007 r.³ – podobnie jak w 2006 r. - charakteryzuje się bardzo wysokim tempem wzrostu (wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15-64 lat wzrósł z 53,0% w 2005 r. do 54,5% w 2006 r. i do około 57,0% w 2007 r.). Drugi rok z rzędu obserwuje się silny spadek bezrobocia (o 23% w 2006 r. i około 32% w 2007 r.). Skala redukcji bezrobocia przewyższa jednak wzrost liczby pracujących, powodując zmniejszanie się aktywności ekonomicznej ludności⁴. Niska aktywność pozostaje jednym z głównych problemów polskiej gospodarki.

Utrzymujące się wysokie tempo wzrostu gospodarczego, narastanie napięć na rynku pracy i towarzyszące tym procesom ryzyko nasilenia presji inflacyjnej skłoniły Radę Polityki Pieniężnej (RPP) do trzykrotnego podniesienia stóp procentowych NBP w okresie styczeń-wrzesień 2007 r. W rezultacie tych decyzji stopa referencyjna wzrosła do poziomu 4,75%.

Pomimo wysokiego wzrostu gospodarczego, poprawy sytuacji na rynku pracy oraz wysokiej dynamiki cen żywności, spowodowanej czynnikami pogodowymi oraz sytuacją na międzynarodowych rynkach artykułów rolnych, inflacja w 2007 r. pozostaje pod kontrolą, choć wykazuje tendencję wzrostową. Przez większość miesięcy br. roczna dynamika cen konsumpcyjnych kształtowała się poniżej celu inflacyjnego NBP (2,5%). Nadal niskie pozostają także miary inflacji bazowej.

II.2. SCENARIUSZ ŚREDNIOOKRESOWY

W podstawowym scenariuszu zakłada się, że proces dostosowawczy na międzynarodowych rynkach finansowych będzie miał uporządkowany charakter i nie dojdzie do wystąpienia kryzysu. Przewiduje się jednak, że w przyszłym roku dynamika światowego PKB ulegnie dalszemu obniżeniu, m.in. za sprawą utrzymania niższego od potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego w USA oraz słabszej niż przed rokiem ekspansji w strefie euro. W całym horyzoncie prognozy tempo wzrostu gospodarki światowej pozostanie mimo wszystko na stosunkowo wysokim poziomie. W bilansie ryzyk dotyczących perspektyw gospodarki światowej przeważają jednak czynniki mogące wpłynąć na gorszy od zakładanego scenariusz. W szczególności zwiększyło się ryzyko silniejszego, wynikającego ze słabszej konsumpcji, pogorszenia koniunktury w USA, co oznacza większe zagrożenie dla gospodarki Unii Europejskiej i w efekcie dynamiki importu na polskich rynkach eksportowych. Dodatkowo, oczekuje się, że ceny ropy naftowej w omawianym okresie pozostaną na wysokim poziomie.

Zgodnie z prognozą średniookresową dla Polski, średnie realne tempo wzrostu PKB w latach 2008-10 ulegnie spowolnieniu w porównaniu z latami 2006-07. W 2008 r. tempo wzrostu PKB będzie równe potencjalnemu tempu wzrostu gospodarki polskiej szacowanemu na ok. 5,5%. Oczekuje się, że dodatnia luka produktowa będzie się domykać w horyzoncie prognozy. Uwzględniając fakt, że wielkość luki produktowej nie będzie duża (średnio ok. 0,2 pkt. proc. w latach 2008-10), ewentualna dodatkowa presja inflacyjna z nią związana nie powinna być silna i będzie dodatkowo łagodzona przez efekty związane z procesem globalizacji oraz oczekiwaną aprecjacją złotego.

Tempo wzrostu konsumpcji gospodarstw domowych będzie nieznacznie wyższe w 2008 r. (6,2%) w porównaniu z 2007 r. na skutek dalszego obniżenia klina podatkowego.

³ Przeciętna liczba pracujących w wieku 15 lat i więcej według BAEL.

⁴ Wskaźnik aktywności ekonomicznej ludności w wieku 15 lat i więcej zmniejszył się z 54,9% w 2005 r. do 54,0% w 2006 r. i do około 53,8% w 2007 r.

Dodatkowym impulsem wpływającym na wzrost konsumpcji w 2008 r. będzie wysoka skumulowana waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych (w 2007 r. zgodnie z ustawowym mechanizmem emerytury i renty nie były waloryzowane).

Procesy inwestycyjne w latach 2008-10 kształtować się będą pod znakiem korzystnej oceny rozwoju polskiej gospodarki przez przedsiębiorców, utrzymującego się ożywienia popytu konsumpcyjnego w kraju oraz nakładających się płatności unijnych z perspektyw finansowych 2004-06 i 2007-13, w warunkach rosnącego ich wykorzystania.

W 2008 r. oczekiwany jest dalszy wzrost nierównowagi w wymianie z zagranicą do 3,7% PKB w związku z utrzymywaniem się tempa wzrostu importu na wyższym poziomie od wzrostu eksportu. Wzrost importu będzie czynnikiem przyczyniającym się do wzrostu deficytu obrotów bieżących do około 4% PKB w 2007 r. i ponad 5% w 2008 r. W latach 2009-10 średnie tempo realnego wzrostu eksportu prognozowane jest na ok. 7%, a importu na ok. 7,5%. Będzie następowało dalsze otwieranie się polskiej gospodarki na wymianę handlową z zagranicą. Rosnący deficyt handlowy oraz utrzymywanie się znaczącego deficytu na rachunku dochodów będą głównymi czynnikami wzrostu deficytu obrotów bieżących do 6,0% PKB. Wysoki poziom nierównowagi nie będzie stanowił zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej ze względu na korzystną strukturę finansowania deficytu, w której dominującą rolę będą odgrywały zagraniczne inwestycje bezpośrednie.

Zwiększony popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, napędzając wzrost gospodarczy w latach 2008-10, będzie dodatkowo oddziaływać na wielkość popytu na pracę, w tym na tempo tworzenia nowych miejsc pracy. Obniżenie klina podatkowego w sposób pośredni - poprzez korzystny wpływ na popyt krajowy - przyczyni się do wzmocnienia wzrostu popytu na pracę. W związku z tym zakłada się, że obserwowany w latach 2005-07 rosnący trend popytu na pracę będzie kontynuowany. Szacuje się, że w latach 2008-10 liczba pracujących zwiększy się o około 0,7 mln osób. Ponadto zakłada się, że szybko rosnące płace stanowiąc będą zachętę do aktywnego uczestnictwa w rynku pracy, co znajdzie swoje odzwierciedlenie w większej skłonności do poszukiwania i podejmowania pracy. Uwzględniając powyższe założenia, szacuje się, że stopa bezrobocia zmniejszy się z 13,8% w 2006 r. do około 4,8% w 2010 r. (według BAEL).

Prognoza stóp procentowych NBP zakłada, że w latach 2008-10 decyzje RPP w zakresie wysokości stóp procentowych banku centralnego będą podejmowane w warunkach utrzymującego się ryzyka wzrostu presji inflacyjnej ze względu na wysokie tempo wzrostu popytu krajowego oraz niekorzystną relację pomiędzy wzrostem wydajności pracy i wynagrodzeń w gospodarce. Przewidywane dalsze zacieśnienie polityki pieniężnej powinno pozwolić na utrzymanie inflacji w ramach dopuszczalnych odchyłeń od celu w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej.

Projekcja kursu walutowego na lata 2008-10 przewiduje dalszą stopniową aprecjację złotego, będącą głównie rezultatem silnych fundamentów makroekonomicznych polskiej gospodarki, wzrostu atrakcyjności aktywów denominowanych w złotych w rezultacie zacieśniania przez RPP polityki pieniężnej oraz napływu do Polski zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

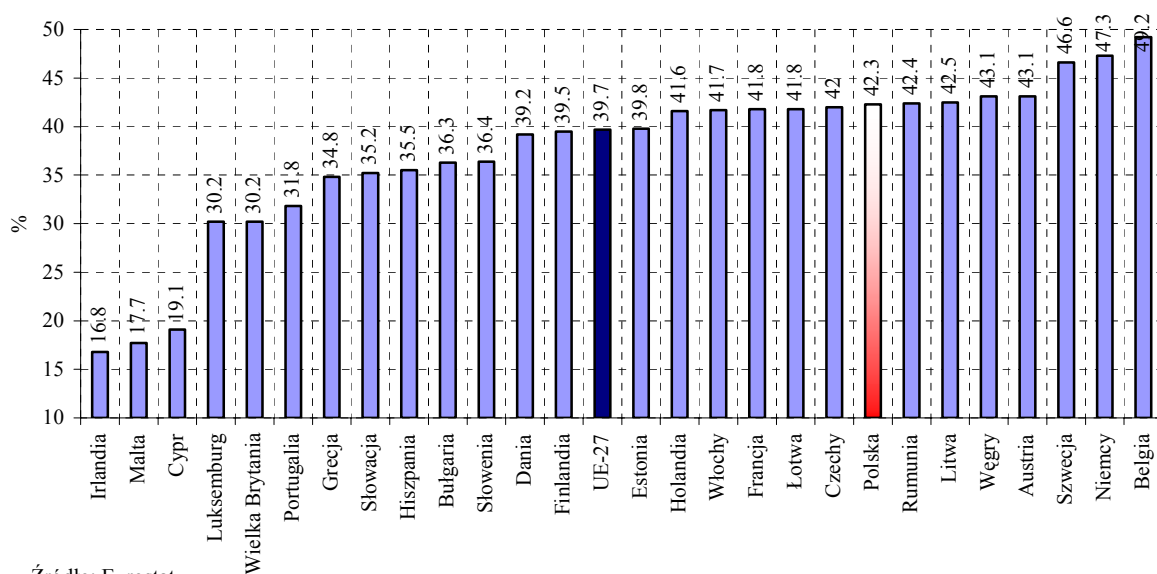
W 2008 r. średnioroczna dynamika cen konsumpcyjnych będzie zbliżona do przewidywanej dynamiki w 2007 r. i wyniesie 2,3%. Inflacja będzie kształtować się z jednej strony pod wpływem wysokiej dynamiki popytu krajowego i poprawy sytuacji na rynku pracy, skutkującej wzrostem kosztów pracy, a z drugiej strony pod wpływem spodziewanej aprecjacji złotego, procesów globalizacyjnych wpływających na obniżanie cen towarów podlegających silnej konkurencji międzynarodowej oraz zacieśnienia polityki pieniężnej. W kolejnych latach celem polityki pieniężnej będzie dążenie do stabilizowania inflacji na poziomie celu inflacyjnego ustalonego przez RPP, tj. na poziomie 2,5%.

II.3. SKUTKI WDRAŻANIA REFORM STRUKTURALNYCH DLA WZROSTU GOSPODARCZEGO

Proponując jedną z najważniejszych reform strukturalnych - obniżenie pozapłacowych kosztów pracy (obniżenie klina podatkowego) - rząd miał na uwadze cele sformułowane w Strategii Lizbońskiej, w tym przede wszystkim priorytety odnowionej Strategii, tj. zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a także fakt, że zwiększenie wskaźnika zatrudnienia jest kluczowe w średnim okresie dla stabilnego osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (MTO). Uruchomienie tego mechanizmu jest także ujęte w zaleceniach tegorocznej edycji *Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej*.

Wdrożona reforma nabiera specjalnego wymiaru w kontekście bardzo niskiego poziomu wskaźnika zatrudnienia w Polsce. Wskaźnik zatrudnienia w 2006 r. – zgodnie z danymi Eurostatu – wyniósł 54,5% i był najniższy w UE. Dodatkowo obciążenia podatkowe i paropodatkowe w Polsce są zdecydowanie wyższe niż w krajach UE. Wysoki poziom klina podatkowego ogranicza możliwość zatrudnienia lub przesuwa zatrudnienie do szarej strefy, nie generując dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wdrażana reforma wiąże się jednak z istotnym obniżeniem dochodów sektora i negatywnym wpływem na rozmiary deficytu w krótkim horyzoncie.

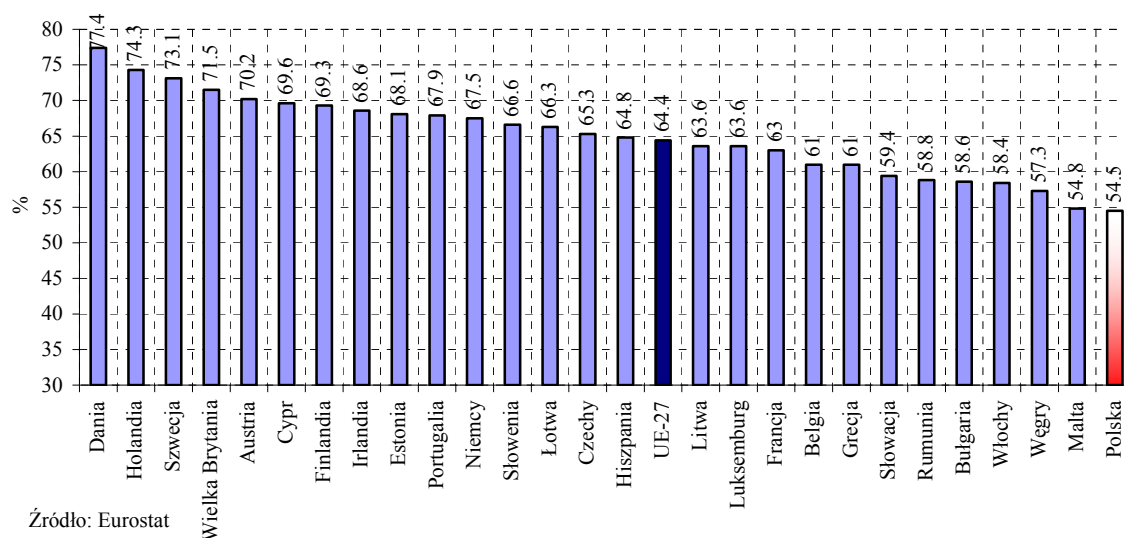
Wyk. 1. Klin podatkowy⁵ w wybranych krajach w 2005 r.



Źródło: Eurostat

⁵ Dla osoby samotnej bez dzieci zarabiającej 67% przeciętnego wynagrodzenia.

Wyk. 2. Wskaźnik zatrudnienia w 2006 r. według BAEL (dla 15-64 roku życia)



Obniżanie klina podatkowego rozpoczęto od 2007 r. Szczegóły i harmonogram reformy przedstawiono w ramce.

Mechanizm i etapy redukcji klina podatkowego w Polsce

Redukcja wysokości obciążeń pracy podatkiem PIT i składkami na ubezpieczenia społeczne (redukcja klina podatkowego) przeprowadzona została w dwóch etapach.

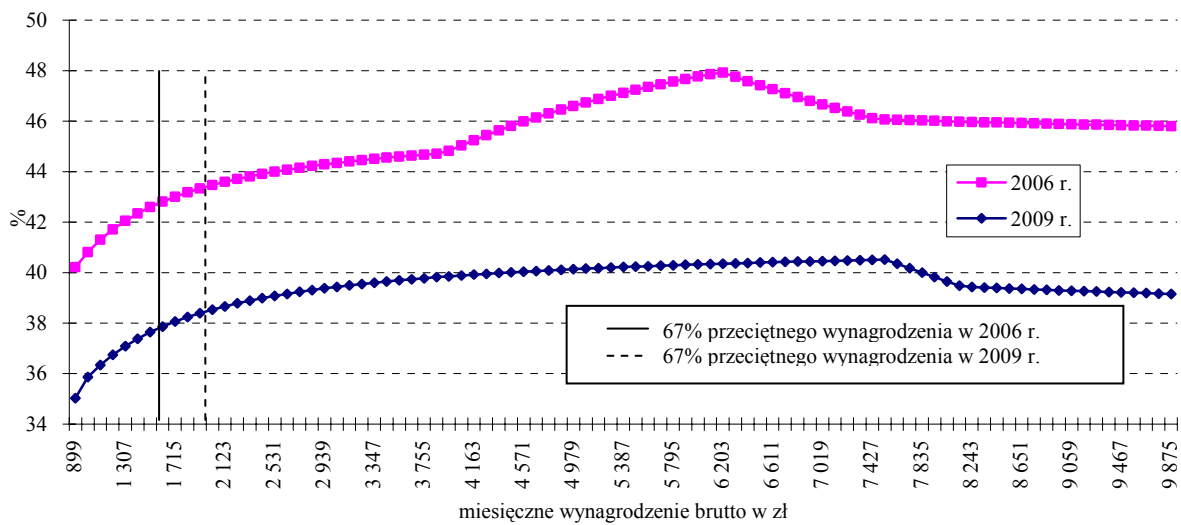
Po pierwsze, zmianą ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 16 listopada 2006 r. w systemie podatkowym w podatku PIT od 2007 r. przywrócono waloryzację (odmrożenie) progów podatkowych, kwoty wolnej i kosztów uzyskania przychodu. Ponadto, od początku 2009 r. zostaną wprowadzone dwie stawki podatkowe 18% i 32% (przy jednym progu podatkowym w wysokości 84.426 zł i kwocie obniżającej podatek w wysokości 556,02 zł oraz kosztach uzyskania przychodu na poziomie 1.335 zł).

Następnie, uchwalona przez Sejm dnia 15 czerwca br. zmiana w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadza dwuetapową obniżkę składek na ubezpieczenie rentowe. Docelowo składka na ubezpieczenie rentowe zostanie obniżona o 7 pkt. proc., tj. z 13% na 6%.

W pierwszym etapie od 1 lipca 2007 r. obniżono składkę rentową o 3 pkt. proc., tj. z 13% do 10%, przy czym w 2007 r. zmniejszenie składki rentowej dotyczy wyłącznie tej części składki, która jest opłacana ze środków pracownika, co oznacza, że pracownicza część składki rentowej została obniżona z 6,5% do 3,5% podstawy wymiaru. W drugim etapie od 1 stycznia 2008 r. nastąpi obniżenie stopy procentowej składek rentowych o dalsze 4 pkt. proc. (obniżka z 10% do 6% podstawy wymiaru). Obniżka ta dotyczy tak części składki płaconej przez pracodawcę (o 2 pkt. proc. z 6,5% do 4,5%), jak i składki pracowniczej, która zostanie obniżona o kolejne 2 pkt. proc. tj. z 3,5% do 1,5% podstawy wymiaru.

W rezultacie zmian omówionych w ramce (redukcja składki na ubezpieczenie rentowe i zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych) klin podatkowy, obliczony dla przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, zmniejszy się z 44,0% w 2006 r. do 42,1% w II połowie 2007 r., do 39,9% w 2008 r. i do 39,4% w 2009 r. Z kolei wysokość klina podatkowego, obliczonego jako relacja zmiany obciążeń podatkowych i paropodatkowych (wynikających z systemu ubezpieczeń społecznych oraz podatku dochodowego) do całości tych obciążeń dla całej gospodarki docelowo obniży się o ok. 12% w stosunku do sytuacji sprzed reformy.

Wyk. 3. Klin podatkowy w Polsce w latach 2006 i 2009



Zmniejszenie opodatkowania dochodów z pracy w sposób pośredni - poprzez korzystny wpływ na popyt krajowy - przyczyni się do wzrostu popytu na pracę i tym samym dalszego spadku bezrobocia. Dodatkowym efektem wyżej omówionych zmian będzie wzrost płacy netto w 2007 r. i w 2008 r. Szacuje się, że przeciętne wynagrodzenie netto wzrośnie z tego tytułu w 2008 r. w porównaniu do 2007 r. o około 4,2%. Ponadto zakłada się, że efektem wprowadzonej ustawy będzie również ograniczenie obserwowanej ostatnio silnej presji na wzrost wynagrodzeń.

Jak wynika z analizy⁶ elastyczności klina podatkowego względem zatrudnienia, wpływ klina podatkowego na zatrudnienie jest istotny, szczególnie w nowych krajach członkowskich UE. Można przyjąć, że podwyższenie klina podatkowego o 1% przekłada się na spadek popytu na pracę o około 0,5%. W prognozie popytu na pracę na lata 2008-10 uwzględniono korzystny efekt wprowadzonej redukcji pozapłacowych kosztów pracy. Szacuje się, że wskaźnik zatrudnienia w 2010 r. wyniesie 59,7%, wobec 54,5% w 2006 r.

⁶ Patrz np. Daveri F., Tabellini G. *Unemployment and Taxes: Do taxes affect the rate of unemployment*, Economic Policy, Vol. 15 Issue 30, 2000; Góra M., Radziwiłł A., Sowa A., Walewski M. *Tax Wedge and skills: case of Poland in international perspective*, Raporty CASE, Nr 64/2006.

III. WYNIK I DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

III.1. STRATEGIA I CELE ŚREDNIOOKRESOWE RZĄDU

Priorytetem polityki gospodarczej rządu pozostaje utrzymanie szybkiego i trwałego wzrostu gospodarczego oraz wzrost zatrudnienia. Realizowana polityka nakierowana jest na zapewnienie osiągnięcia i utrzymania długookresowej równowagi fiskalnej, poprzez nacisk na ograniczenie relacji deficytu i długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB.

III.2. SYTUACJA BIEŻĄCA I IMPLIKACJE DLA KOLEJNEGO BUDŻETU

Według najnowszych szacunków, w 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 3,8% PKB. W 2007 r. planowane jest jego ograniczenie do poziomu referencyjnego 3,0% PKB. Tak znaczna skala redukcji deficytu będzie możliwa zarówno dzięki bardzo dobrej sytuacji gospodarczej, jak i korzystnej sytuacji finansowej sektora, w tym zwłaszcza budżetu państwa (planowana redukcja deficytu kasowego do 23 mld zł z założonych 30 mld zł). Po uwzględnieniu decyzji o szczególnym traktowaniu przy ocenie polityki fiskalnej kosztów reform emerytalnych szacowany na 2007 r. deficyt powinien pozwolić na zakończenie wobec Polski procedury nadmiernego deficytu.

W przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 25 września br. projekcie ustawy budżetowej na 2008 r. założono dalsze stopniowe ograniczanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Pomimo znacznego obciążenia budżetu kosztami reform (głównie reformy klina podatkowego i reformy emerytalnej) relacja deficytu do PKB w 2008 r. powinna zostać utrzymana na poziomie z 2007 r., a w 2009 r. spaść poniżej 3% PKB.

Tab. 1. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

% PKB	Kod ESA	2006	2007	2008	2009	2010
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (B.9)	S.13	-3,8	-3,0	-3,0	-2,8	-2,5
Podsektor centralny	S.1311	-4,2	-3,6	-3,7	-3,3	-2,9
Podsektor lokalny	S.1313	-0,3	0,1	0,5	0,2	0,2
Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	0,7	0,5	0,2	0,3	0,3
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	S.13	47,6	47,0	47,6	47,8	47,8

Źródło: 2006 r. – GUS, 2007–10 Ministerstwo Finansów.

III.3. WYNIK STRUKTURALNY

Zgodnie z nowymi rekomendacjami Rady z 27 lutego br. (na podstawie art. 104.7 TWE), Polska powinna zapewnić spadek deficytu strukturalnego o co najmniej 0,5 pkt. proc. między latami 2006 a 2007 oraz ograniczyć nadmierny deficyt do 2007 r. w wiarygodny i trwały sposób. Najnowsze prognozy wskazują na ograniczenie deficytu strukturalnego w relacji do PKB w 2007 r. o 0,6 pkt. proc. w stosunku do 2006 r. oraz stopniowy spadek jego relacji do PKB w kolejnych latach. Kontynuowana konsolidacja finansów publicznych powinna pozwolić na redukcję deficytu strukturalnego do wysokości średniookresowego celu budżetowego (wyznaczonego dla Polski na poziomie minus 1% PKB) po 2010 r.

Deficyt strukturalny w relacji do PKB⁷ zmniejsza się w latach 2006-07 oraz 2009-10, natomiast w 2008 r. ustabilizuje się na poziomie 2007 r., co wynika głównie z faktu, iż w 2008 r. nastąpi dalszy znaczny spadek składki rentowej. W omawianym okresie w największym stopniu deficyt strukturalny zmniejszy się w 2007 r., tj. o ok. 0,6 pkt. proc. W latach 2009-10 deficyt strukturalny będzie zmniejszał się nieco wolniej, tj. odpowiednio o ok. 0,2 i 0,4 pkt. proc. w skali roku. Będzie to spowodowane dalszym obniżeniem obciążenia dochodów z pracy.

Zgodnie ze zreformowanym Paktem Stabilności i Wzrostu (który w większym niż poprzednio stopniu wspiera wzrost gospodarczy i nakazuje, by koszty reform strukturalnych brać pod uwagę przy ocenie sytuacji budżetowej), poniżej zostały przedstawione koszty reformy klina podatkowego. W sytuacji braku reformy klina podatkowego deficyt strukturalny byłby niższy w odniesieniu do aktualnego deficytu strukturalnego (osiągając MTO w 2010 r.).

Tab. 2. Wynik strukturalny sektora

% PKB	Kod ESA	2006	2007	2008	2009	2010
1. Wzrost PKB w cenach stałych		6,1	6,5	5,5	5,2	5,0
2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	B.9	-3,8	-3,0	-3,0	-2,8	-2,5
3. Odsetki	D.41	2,7	2,4	2,4	2,5	2,5
4. Działania jednorazowe		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potencjalny wzrost PKB		5,3	5,5	5,6	5,5	5,3
6. Luka produktowa		-0,4	0,5	0,4	0,2	-0,1
7. Element cykliczny budżetu		-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
8. Wynik strukturalny (2-7)		-3,7	-3,1	-3,1	-2,9	-2,5
9. Strukturalny wynik pierwotny (8+3)		-1,0	-0,7	-0,7	-0,4	0,0
10. Wynik strukturalny bez działań jednorazowych (8-4)		-3,7	-3,1	-3,1	-2,9	-2,5
11. Koszty reformy klina			-0,3	-1,3	-1,8	-1,9
12. Wynik bez kosztów (2-11)			-2,7	-1,8	-1,0	-0,5
13. Wynik strukturalny bez kosztów klina (8-11)			-2,9	-1,9	-1,1	-0,5

Źródło: Ministerstwo Finansów.

III.4. DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

Zarządzanie długiem będzie nadal ukierunkowane na realizację celu⁸, jakim jest minimalizacja kosztów obsługi długu przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka. Relacja długu do PKB w omawianym okresie ukształtuje się znacznie poniżej wielkości referencyjnej 60%.

⁷ Prognoza deficytu strukturalnego została opracowana przy uwzględnieniu szacunku luki produktowej przeprowadzonego w oparciu o filtr Hodricka-Prescotta. Przy obliczaniu cyklicznego komponentu deficytu sektora wykorzystano elastyczności dochodów i wydatków sektora względem PKB w oparciu o dane OECD oraz Komisji Europejskiej (*New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance*).

⁸ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2008-10*, Ministerstwo Finansów, wrzesień 2007 r.

Tab. 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

% PKB	Kod ESA	2006	2007	2008	2009	2010
1. Dług brutto		47,6	47,0	47,6	47,8	47,8
2. Zmiana relacji długu brutto		0,6	-0,6	0,5	0,2	0,0
Składniki wzrostu długu						
3. Wynik pierwotny		-1,1	-0,6	-0,6	-0,4	0,0
4. Odsetki	D.41	2,7	2,4	2,4	2,5	2,5
5. Dostosowania stanów i przepływów		-3,2	-3,6	-2,5	-2,6	-2,5
z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		0,2	0,5	0,3	0,5	0,4
akumulacja netto aktywów finansowych		0,7	0,2	0,2	0,4	0,4
w tym: przychody z prywatyzacji		0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
różnice kursowe i inne czynniki		-4,1	-4,3	-3,1	-3,5	-3,3
p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)		6,0	5,2	5,3	5,4	5,4
Pozostałe istotne dane						
6. Płynne środki finansowe*		1,3	1,1	0,9	0,9	0,8
7. Dług netto		46,4	46,0	46,6	46,9	47,0

* Dane dotyczą jedynie Skarbu Państwa.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Prognozowane zmiany relacji długu do PKB będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ok. 95% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych), przewidywanego tempa wzrostu PKB oraz kursu złotego w stosunku do innych walut, w tym zwłaszcza do euro.

W latach 2008-10 na wysokość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa obok deficytu (uwzględniającego środki przekazywane FUS z tytułu ubytku składki przekazywanej do OFE) będą miały: saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz pożyczki udzielane ze środków budżetu państwa.

Przewidywane zmiany w zakresie długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wynikały głównie ze wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (w tempie uzależnionym przede wszystkim od narastania kasowych deficytów tych jednostek), zmniejszenia się zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych (przede wszystkim FUS) oraz zmian długu Krajowego Funduszu Drogowego, który zaciągał będzie głównie kredyty na finansowanie inwestycji w infrastrukturę drogową.

III.5. WPŁYW GŁÓWNYCH REFORM STRUKTURALNYCH NA SEKTOR INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

Realizowane reformy strukturalne są ukierunkowane na osiągnięcie pozytywnych efektów w średnim lub długim okresie, podczas gdy koszty ich wprowadzenia są znaczącym obciążeniem dla finansów publicznych, zwłaszcza w fazie początkowej. Ponoszone koszty stanowią czynnik ograniczający stopień możliwej redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, co znajduje odzwierciedlenie w jego prognozowanej ścieżce. Istotny wpływ na wynik i dług sektora będą miały zwłaszcza reforma systemu emerytalnego (wdrożona w 1999 r.) oraz obniżka klina podatkowego (rozpoczęta w 2007 r.).

Tab. 4. Koszty netto reformy emerytalnej i redukcji klina podatkowego

% PKB	2007	2008	2009	2010
Prognozowane koszty netto	3,1	4,0	4,7	5,0
1. Koszty netto reformy emerytalnej	2,8	2,7	2,9	3,1
a) transfer z budżetu państwa do FUS z tytułu:	1,9	1,8	1,9	2,0
- ubytku składki	1,4	1,4	1,5	1,6
- 30-krotności	0,5	0,4	0,4	0,4
b) koszty netto obsługi długu	0,9	0,9	1,1	1,2
2. Koszty netto obniżki klina podatkowego	0,3	1,3	1,8	1,9

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Redukcja klina podatkowego będzie realizowana poprzez redukcję składki rentowej i reformę systemu podatku dochodowego od osób fizycznych polegającą zasadniczo na zmianie skali podatkowej, tj. wprowadzeniu od 2009 r. dwóch stawek 18% i 32% (por. ramka na s. 12).

Dodatkowo, we wrześniu br. Parlament przyjął ustawę, która podwyższa wysokość tzw. ulgi rodzinnej (związanej z posiadaniem dzieci) odliczanej od podatku z kwoty 120 zł (rocznie) na jedno dziecko do równowartości dwukrotnej kwoty obniżającej podatek w pierwszym progu podatkowym, tj. 1.145,08 zł w 2007 r. Podatnicy będą mogli odliczyć od podatku wspomnianą ulgę w rozliczeniu rocznym za 2007 r. W latach 2008-10 można oczekiwać, że wpływy z PIT zostaną pomniejszone z tytułu wykorzystywania wspomnianej ulgi o około 0,5% (w relacji do PKB).

Generowany dzięki obniżeniu kosztów pracy wzrost zatrudnienia w średnim i długim okresie pozwoli na wzrost dochodów sektora ze składek na ubezpieczenia społeczne, podatku PIT, jak również pośrednio (poprzez ograniczenie kosztów pracodawców oraz wzmocnienie popytu) na wzrost wpływów z CIT i podatków pośrednich.

Czynnikiem oddziałującym na planowaną ścieżkę deficytu i długu będzie również duży nacisk w najbliższych latach na dalszy rozwój infrastruktury. Przyjęty przez rząd we wrześniu br. 5-letni program budowy dróg zakłada przeznaczenie do 2012 r. ok. 121 mld zł przede wszystkim z budżetu państwa oraz ze środków z UE na budowę i modernizację dróg.

Tab. 5. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych związane z programem budowy dróg

% PKB	2008	2009	2010
Wydatki sektora związane z programem budowy dróg (z uwzględnieniem środków z UE)	1,7	2,4	2,2

Źródło: Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-12.

W 2007 r. rząd przyjął i przekazał do Parlamentu projekt ustawy o finansach publicznych zakładający dalszą konsolidację finansów publicznych. Wprowadzenie mechanizmów konsolidacyjnych miało doprowadzić do powstania, w ciągu dwóch lat od ich pełnego wdrożenia, oszczędności rządu 0,9-1% PKB. W związku z rozwiązaniem Parlamentu i niemożnością kontynuowania prac nad tym projektem skutki proponowanych w nim zmian nie zostały uwzględnione w prognozowanej ścieżce deficytu sektora.

IV. ANALIZA WRAŻLIWOŚCI I PORÓWNANIE Z POPRZEDNIĄ AKTUALIZACJĄ PROGRAMU

IV.1. CZYNNIKI RYZYKA I ANALIZA WRAŻLIWOŚCI

Do czynników ryzyka, które mogłyby negatywnie wpłynąć na kształt finansów publicznych, należą głównie:

1) ryzyko makroekonomiczne:

- nasilenie się barier podaźowych dla gospodarki w obszarze rynku pracy (m.in. w rezultacie migracji zarobkowej, dezaktywizacji ludności w wieku produkcyjnym na skutek zmian w przepisach przewidujących wygasanie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury i renty lub wprowadzenie zbyt szerokiego zakresu uprawnionych do korzystania z emerytury pomostowej),
- szybsze od zakładanego narastanie ograniczeń podaźowych w gospodarce prowadzące również do wzrostu presji inflacyjnej i silniejszego zacieśnienia polityki pieniężnej,
- obserwowane zawirowania na światowych rynkach finansowych (zwłaszcza rynku kredytów hipotecznych) i ich ewentualne skutki dla gospodarek głównych partnerów handlowych Polski oraz krajowego rynku finansowego,
- znaczne zmiany nastrojów inwestycyjnych w regionie (skutkujące wzrostem zmienności kursu złotego) oraz inne niż zakładane ukształtowanie się kursu dolara amerykańskiego na globalnym rynku walutowym,

2) ryzyko polityczne.

Potencjalne ryzyko związane jest również z absorpcją środków unijnych i wynika m.in. z możliwych opóźnień związanych z wprowadzaniem nowego systemu wdrażania programów w ramach nowej perspektywy finansowej (*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-13*) oraz opóźnień w rozpoczęciu realizacji projektów w związku z długotrwałymi procedurami zamówień publicznych. Po pierwszych dwóch latach nowego okresu programowania (czyli po zakończeniu fazy ich implementacji) wzrośnie także znaczenie ryzyka związanego z zapewnieniem odpowiedniej ilości krajowych środków publicznych na współfinansowanie. Istotnym czynnikiem ryzyka mogą okazać się także opóźnienia w realizacji programów operacyjnych, zwłaszcza w zakresie projektów infrastrukturalnych oraz projektów w ramach Funduszu Spójności. Niższa absorpcja może wpłynąć na niewykorzystanie środków publicznych na współfinansowanie oraz obniżyć potencjalne dochody podatkowe z tytułu wspomnianych inwestycji. Istnieje także ryzyko zwrotu bądź zmniejszenia alokacji środków lub zwrotu środków w wyniku korekt finansowych z powodu ewentualnych wykrytych nieprawidłowości we współfinansowanych projektach.

Dzięki przeprowadzonej w 1999 r. reformie emerytalnej, polegającej na wprowadzeniu obok elementu repartycyjnego elementu kapitałowego w sposób znaczący zredukowane zostało ryzyko negatywnego wpływu starzenia się ludności na długookresową równowagę finansów publicznych. Koszty tej reformy stanowią jednak obecnie znaczne obciążenie dla finansów publicznych.

Źródłem ryzyka pozostają nadal kwestie związane z brakiem ostatecznego uregulowania problemu reprzywatyzacji. Łączna szacunkowa kwota roszczeń reprzywatyzacyjnych została oceniona na 91,5 mld zł, w tym kwota planowana do wypłaty na 27,5 mld zł. Realizacja wypłat ma nastąpić ze specjalnie utworzonego Funduszu Reprzywatyzacyjnego, począwszy od 2009 r. i trwać będzie 4-5 lat.

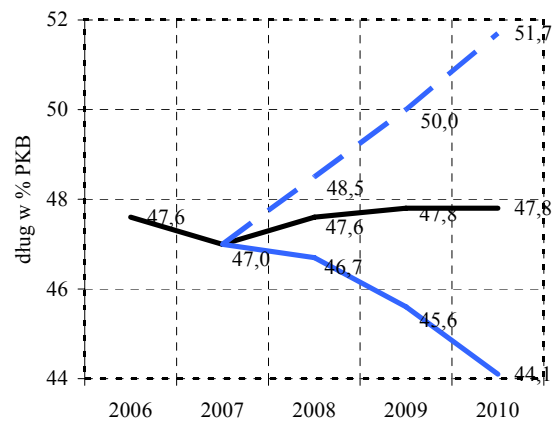
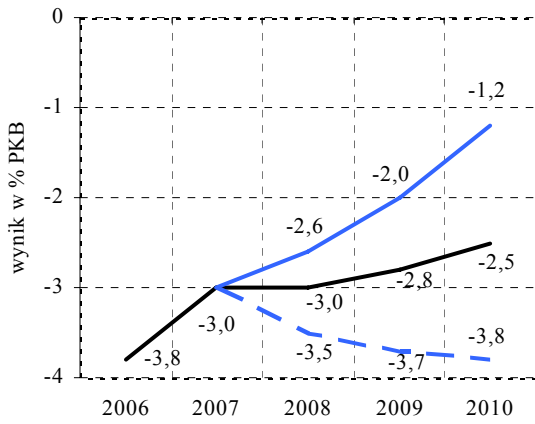
Wśród innych operacji, które mogą powodować ryzyko powstania dodatkowych obciążeń dla finansów publicznych należy wymienić transakcje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) oraz udzielane przez podmioty sektora, w tym zwłaszcza Skarb Państwa, poręczenia i gwarancje. W projekcie ustawy budżetowej na 2008 r. limit, do wysokości którego organy administracji rządowej mogą zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów PPP został określony na 5 mld zł. W najbliższych latach przewidywany jest wzrost potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji (z 3% PKB na koniec 2006 r. do ok. 4% PKB w 2010 r.) przy równoczesnym znaczącym spadku ryzyka portfela (z ok. 30% do ok. 24%). Udzielane poręczenia i gwarancje, zgodnie z przyjętą strategią, będą służyły przede wszystkim wspieraniu inwestycji prorozwojowych z zakresu infrastruktury, ochrony środowiska oraz tworzenia miejsc pracy. Przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji nie powinny przekroczyć w skali roku 1% PKB (przy limicie określonym w strategii⁹ na poziomie 1,4% PKB). Realizowana strategia ma zarazem na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której Skarb Państwa przejąłby na siebie zadłużenie podmiotu, któremu udzielił poręczenia lub gwarancji.

Na kształt finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych wpływają zarówno ekonomiczne czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne, a także uwarunkowania prawne (rozwiązania systemowe i instytucjonalne). Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych determinują nie tylko czynniki makroekonomiczne, takie jak tempo wzrostu PKB, inflacja, kurs walutowy, stopy procentowe, wynagrodzenia czy też poziom zatrudnienia w gospodarce. Istotną rolę odgrywają także wynikające z przepisów prawa przyjęte mechanizmy indeksacyjne uzależniające poziom wydatków od kształtowania się podstawowych wskaźników makroekonomicznych (np. wydatki obronne (PKB), emerytury i renty (realny wzrost płac, poziom inflacji)). Znaczny odsetek dochodów sektora stanowią obciążenia fiskalne (wpływy ze składek i dochody podatkowe). Są one silnie skorelowane z wysokością nominalnego spożycia i funduszu płac w gospodarce. Czynnikiem determinującym zmianę wysokości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych są wyniki jednostek sektora oraz, z uwagi na strukturę zadłużenia, kurs walutowy, a także ogólna sytuacja gospodarcza. W celu oceny wpływu sytuacji makroekonomicznej na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawiono wpływ takich czynników makroekonomicznych, jak tempo wzrostu PKB, stopy procentowe i kurs walutowy.

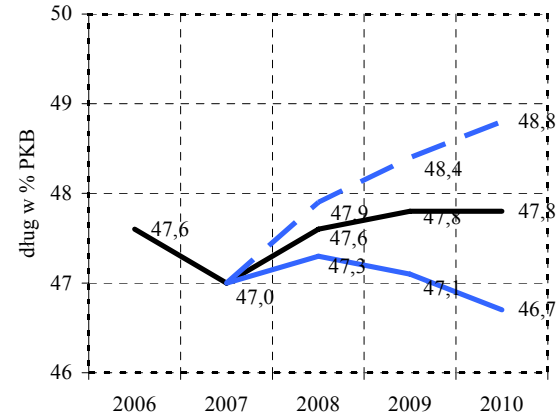
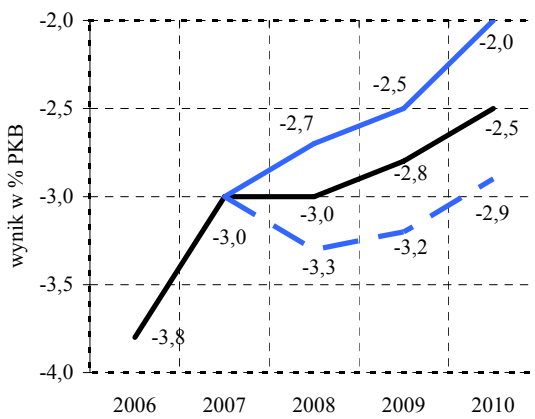
⁹ Aktualizacja do średniookresowej strategii udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa do 2013 r., przyjęta przez Radę Ministrów w czerwcu 2006 r.

Wyk. 4. Wpływ zmiany PKB, stóp procentowych i kursu walutowego na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

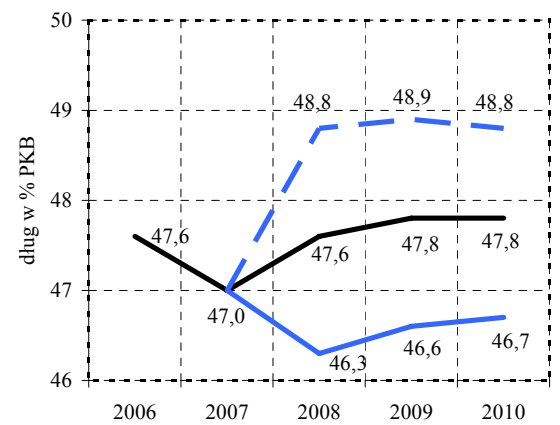
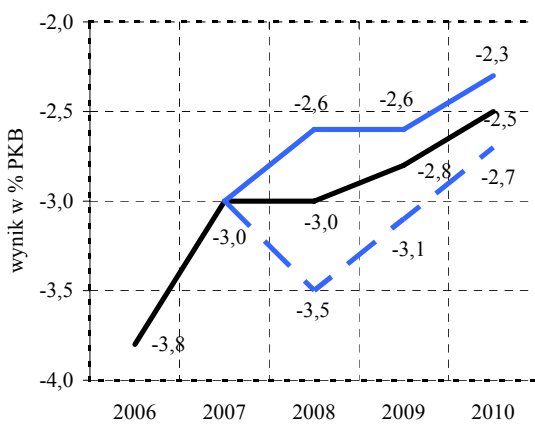
a) zmiana PKB o 1%



b) zmiana stóp procentowych o 1 punkt procentowy



c) zmiana kursu walutowego o 10%



IV.2. PORÓWNANIE Z POPRZEDNIĄ AKTUALIZACJĄ PROGRAMU

Tab. 6. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2006	2007	2008	2009	2010
Wzrost PKB (%)						
Aktualizacja 2006		5,4	5,1	5,1	5,6	-
Obecna aktualizacją		6,1	6,5	5,5	5,2	5,0
Różnica		+0,7	+1,4	+0,4	-0,4	-
Wynik sektora (% PKB)	EDP B.9					
Aktualizacja 2006		-3,9	-3,4	-3,1	-2,9	-
Obecna aktualizacją		-3,8	-3,0	-3,0	-2,8	-2,5
Różnica		+0,1	+0,4	+0,1	+0,1	-
Dług (% PKB)						
Aktualizacja 2006		48,9	50,0	50,3	50,2	
Obecna aktualizacją		47,6	47,0	47,6	47,8	47,8
Różnica		-1,3	-3,0	-2,7	-2,4	

Źródło: Ministerstwo Finansów.

W porównaniu z ubiegłoroczną aktualizacją Programu konwergencji ścieżka fiskalna uległa poprawie w 2007 r. i w kolejnych latach została utrzymana na prawie niezmiennym poziomie. Na poprawę prognozy wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. wpłynęła m.in. bieżąca bardzo dobra sytuacja makroekonomiczna, w tym szybszy od wcześniej zakładanego planowany wzrost gospodarczy. W latach 2008-09 pomimo ubytku dochodów wynikających ze zmian systemowych udało się utrzymać wcześniej zakładaną ścieżkę. Spadek dochodów z tego tytułu został po części zrekompensowany istotnym zmniejszeniem się poziomu wydatków sektora w relacji do PKB oraz zrewidowanymi prognozami odnośnie do przepływu środków z UE. Bardzo dobra sytuacja budżetu państwa wraz z poprawą sytuacji i prognoz makroekonomicznych przyczyniła się również do ograniczenia potrzeb pożyczkowych, a tym samym skali emisji zadłużenia w celu ich sfinansowania.

V. JAKOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

V.1. STRATEGIA

Rząd zmierza do konsolidacji finansów publicznych mającej na celu zwiększenie skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych. Zadanie to miało zostać zrealizowane dzięki wejściu w życie z początkiem 2008 r. nowej ustawy o finansach publicznych. Prace nad projektem przekazanym do Parlamentu zostały jednak wstrzymane. Rozpoczęty został natomiast proces zmierzający do wprowadzenia budżetu zadaniowego. Po raz pierwszy pilotażowy projekt budżetu w takim układzie, obejmujący niektóre jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych (w szczególności resorty i urzędy wojewódzkie) został przedstawiony w projekcie ustawy budżetowej na 2008 r.

Kontynuowane są wysiłki zmierzające do dalszego zwiększenia wykorzystania środków z funduszy UE. Zapewnienie środków na finansowanie projektów jest jednym z głównych celów przyjętego we wrześniu przez rząd projektu ustawy budżetowej na 2008 r. Duży nacisk położony jest również na realizację działań zawartych w *Krajowym Programie Reform 2005-08* (KPR). Rząd rozpoczął również prace nad kolejnym programem obejmującym horyzont 2008-11. Z uwagi na ich wczesny etap szczegółowe skutki wszystkich nowych priorytetów KPR dla ścieżki fiskalnej są w chwili obecnej trudne do oszacowania. Nie powinny one jednak mieć istotnego wpływu na zakładaną ścieżkę redukcji deficytu sektora.

Tab. 7. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		mld zł	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB
Dochody ogółem	TR	424,2	40,0	39,9	39,3	38,7	38,3
Wydatki ogółem	TE	464,3	43,8	42,9	42,3	41,5	40,8
Wynik	S13	-40,2	-3,8	-3,0	-3,0	-2,8	-2,5

Źródło: 2006 r. – GUS, prognoza na lata 2007-10 – Ministerstwo Finansów.

V.2. WYDATKI SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

Prowadzone działania mają na celu przede wszystkim racjonalizację wydatków i zwiększenie efektywności wydatkowanych środków. W prognozach dotyczących ścieżki fiskalnej konieczne było pogodzenie tych celów z kosztownymi działaniami prorozwojowymi oraz zadaniami zmierzającymi do rozwiązania bieżących problemów społecznych. Obok reform o charakterze strukturalnym dużym obciążeniem dla wydatków sektora będą w najbliższym okresie wprowadzone zmiany związane głównie z systemem emerytalno-rentowym, a w mniejszym stopniu - działania z zakresu ochrony zdrowia i opieki społecznej. Od 2008 r. przywrócona zostanie coroczna waloryzacja emerytur i rent (według formuły średnioroczny CPI + 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia), a od 2008 r. emeryci i renciści otrzymają świadczenia policzone na podstawie kwoty bazowej podwyższonej do 100% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania (likwidacja starego portfela). Ponadto, do końca 2008 r. wydłużony został okres obowiązywania zasad ustalania prawa do wcześniejszych emerytur na dotychczasowych warunkach.

Tab. 8. Wydatki sektora związane z wprowadzonymi zmianami w systemie emerytalno-rentowym

% PKB	2008	2009	2010
Przywrócenie corocznej waloryzacji emerytur i rent oraz likwidacji starego portfela	0,5	0,3	0,5
Przedłużenie ustalania prawa do wcześniejszych emerytur na dotychczasowych warunkach	0,1	0,1	0,1

Co do zmian w ochronie zdrowia przyjęta została ustawa wprowadzająca mechanizm umożliwiający sukcesywny wzrost wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz utrzymana została możliwość przekazywania przez Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) środków finansowych na wzrost wynagrodzeń świadczeniodawców. Zmiana nie wpłynie na ogólny poziom wydatków NFZ, natomiast wpłynie na podział środków z kontraktów w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Uchwalona została również ustawa zwiększająca podstawę naliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne płacone z budżetu państwa za niektóre grupy osób (wzrost wydatków budżetu państwa i wzrost dochodów NFZ) oraz wprowadzono zmianę podstawy naliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne za rolników prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej (wzrost dochodów NFZ, zmniejszenie dochodów budżetu państwa). Na etapie projektów znajdują się natomiast ustawy mające na celu optymalizację wykorzystania zasobów stacjonarnej opieki medycznej (projekt ustawy o sieci szpitali został w lipcu br. przekazany do Parlamentu) oraz informatyzację ochrony zdrowia (projekt na etapie prac rządowych).

Przyjęte nowe rozwiązania w zakresie wypłat alimentacyjnych nie powinny mieć negatywnego wpływu na wydatki socjalne. W ramach działań z zakresu polityki prorodzinnej rząd przyjął i przekazał do Parlamentu projekt rozwiązań zmierzających m.in. do systematycznego wydłużania urlopu macierzyńskiego oraz okresowego zwolnienia osób powracających z urlopów macierzyńskich i wychowawczych z opłacania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Tab. 9. Wydatki według funkcji (COFOG)

% PKB	Kod COFOG	2005	2010
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	6,1	5,9
2. Obrona narodowa	2	1,1	1,1
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	1,7	1,8
4. Sprawy gospodarcze	4	3,8	4,0
5. Ochrona środowiska	5	0,6	0,6
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	1,4	1,3
7. Ochrona zdrowia	7	4,5	5,0
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,0	0,8
9. Edukacja	9	6,2	5,9
10. Ochrona socjalna	10	17,0	14,5
Wydatki ogółem		43,3	40,8

Źródło: 2005 r. – GUS, prognoza na 2010 r. - Ministerstwo Finansów.

Pomiędzy rokiem 2005¹⁰ a 2010 relacja wydatków do PKB ulegnie zmniejszeniu o 2,5 pkt. proc. Największemu ograniczeniu ulegnie relacja do PKB wydatków na ochronę socjalną (2,5 pkt. proc.). Obniżenie tej relacji wynika z niższego tempa wzrostu wydatków na cele socjalne niż tempo wzrostu PKB, związanego z malejącą liczbą osób objętych świadczeniami socjalnymi, np. na skutek spadku bezrobocia. Niższe tempo wzrostu wydatków socjalnych jest w znacznym stopniu rekompensowane wprowadzeniem po stronie dochodowej prorodzinnych ulg podatkowych. Obniżeniu ulegnie relacja do PKB wydatków na działalność ogólnopaństwową (o 0,2 pkt. proc.), co wynikać będzie ze spadku relacji kosztów obsługi długu do PKB o 0,3 pkt. proc. Zmniejszeniu ulegnie również relacja do PKB wydatków na edukację (o 0,3 pkt. proc.), jednak w 2010 r. wydatki na edukację będą nominalnie wyższe o ponad 40% od wydatków na ten cel w 2005 r. Wzrost odnotuje relacja do PKB wydatków na ochronę zdrowia (o 0,5 pkt. proc.), co odzwierciedlać będzie politykę rządu w tym zakresie. Wzrost relacji (o 0,2 pkt. proc.) nastąpi również w funkcji sprawy gospodarcze, głównie na skutek wzrostu wydatków na infrastrukturę.

V.3. DOCHODY SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

Prognoza dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2007-10 uwzględnia założenia co do rozwoju sytuacji makroekonomicznej w gospodarce narodowej oraz skutki zmian systemowych, wśród których najistotniejszymi są:

- zmiany w obszarze składek na ubezpieczenia społeczne i podatku PIT polegające na redukcji klina podatkowego (opisane w ramce) oraz wprowadzenie ulgi dla rodzin posiadających dzieci,
- w podatku akcyzowym – wzrost stawki na wyroby tytoniowe, w tym na papierosy o 23,3% w 2008 r. oraz 26,2% w 2009 r.; zwiększenie kwoty ulgi przysługującej od każdego litra biokomponentu dodanego do benzyny i oleju napędowego, wynikające z określenia Narodowych Celów Wskaźnikowych (NCW)¹¹.

Dodatkowo zmiana wysokości ulgi przysługującej od każdego litra biokomponentu dodanego do benzyny i oleju napędowego w podatku akcyzowym, poprzez zmianę podstawy do naliczania podatku VAT wpływa (w dużo niższym stopniu) również na wpływy z VAT. Z uwagi na fakt, że koszty produkcji biokomponentów (przy zastosowaniu obecnych technologii) przewyższają w znacznym stopniu koszty produkcji tradycyjnych paliw dokonano zmiany w przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wprowadzając ulgę podatkową, która ma rekompensować część kosztów produkcji biokomponentów.

¹⁰ Do końca grudnia 2007 r. Główny Urząd Statystyczny przesłał do Eurostatu tablicę 11 „Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji” z danymi za rok 2006.

¹¹ Przepisy dotyczące określenia NCW implementują do polskiego prawa art. 3 ust. 1a dyrektywy 2003/30/WE z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych.

VI. STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH W DŁUGIM OKRESIE

Przedstawione w tabeli 10 prognozy zostały opracowane w 2005 r. (będą korygowane dopiero w 2009 r.) w ramach prac Komitetu Polityki Gospodarczej (EPC) i są zgodne z opublikowanymi w raporcie EPC i Komisji¹². Kolejne prognozy zostaną przedstawione po zakończeniu prac nad drugą edycją raportu, w związku z tym prezentowane prognozy nie uwzględniają skutków niektórych zmian dokonanych w 2007 r., w szczególności redukcji klina podatkowego, przedłużenia o rok okresu, w którym nabywać będzie można prawo do wcześniejszego przejścia na emeryturę, przywrócenia corocznej waloryzacji świadczeń oraz wzrostu środków finansowych kierowanych na ochronę zdrowia.

¹² Komitet Polityki Gospodarczej (EPC) i Komisja Europejska, *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, *European Economy Special Report No. 1/2006*, 2006.

Tab. 10. Długookresowa stabilność finansów publicznych

% PKB	2005	2010	2020	2030	2050
Wydatki					
W tym 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*	0,0	0,0	0,1	0,3	1,3
Opieka zdrowotna**	4,1	4,3	4,7	5,0	5,4
Opieka zdrowotna długookresowa***	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Wydatki na edukację	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					
W tym 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****	8,3	15,5	33,1	50,7	84,5
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.

* W Polsce istnieją dobrowolne pracownicze programy emerytalne, jak i obowiązkowy system kapitałowy.

** Prognozy przygotowane w 2005 r. przy założeniu braku zmian w polityce rządu.

*** Opieka zdrowotna długookresowa dotyczy świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych oraz opieki paliatywno-hospicyjnej. Prognozy przygotowane w 2005 r. przy założeniu braku zmian w polityce rządu.

**** OFE i Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD).

VII. ZAGADNIENIA INSTYTUCJONALNE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Główne krajowe reguły fiskalne i zasady procesu budżetowego obowiązujące w Polsce zostały zawarte w Konstytucji RP oraz w ustawie o finansach publicznych. Dodatkowo kwestie związane z gospodarką finansową, w tym niektóre zasady dotyczące planowania i realizacji budżetów i planów finansowych oraz zaciągania zobowiązań zostały również uregulowane w ustawach szczegółowych. Główne krajowe reguły fiskalne zostały przedstawione w aneksie 2.

Kontynuowane są prace Zespołu do spraw statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych¹³. W najbliższym okresie będą się one koncentrować przede wszystkim na zapewnieniu zgodności rachunków finansowych z rachunkami niefinansowymi oraz notyfikacją deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W celu racjonalizacji wydatków publicznych oraz zwiększenia kontroli nad środkami publicznymi rząd opracował reformę systemu finansów publicznych. W ramach realizacji II etapu reformy finansów publicznych Rada Ministrów w dniu 26 czerwca 2007 r. przyjęła i przekazała do Sejmu projekty dwóch ustaw: ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Główne założenia II etapu reformy dotyczą:

- konsolidacji: podmiotowej (likwidacja części form gospodarowania), organizacyjnej (przekształcenie części jednostek organizacyjnych w jednostki budżetowe, np. ZUS i KRUS, części funduszy usytuowanych w BGK w fundusze celowe, wprowadzenie nowej formy organizacyjno-prawnej – agencji wykonawczej) i funkcjonalnej (trwałe powiązanie planów finansowych wszystkich jednostek podsektora centralnego z ustawą budżetową),
- procedury budżetowej: nadanie zadaniowego charakteru głównym etapom procedury budżetowej w podstawowych dziedzinach aktywności państwa oraz wydłużenie okresu planowania obejmującego rok budżetowy o kolejne 2 lata,
- reguł fiskalnych: zaostrzenie procedury ostrożnościowej w przypadku, gdy poziom zadłużenia w relacji do PKB przekracza 55%, wprowadzenie zrównoważonego budżetu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydatków bieżących, ustalenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego,
- wprowadzenia regulacji dotyczących zewnętrznego audytu rocznego sprawozdania jednostek sektora.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2008 r. przekazanej do Parlamentu we wrześniu br. po raz pierwszy ujęty został pilotażowy projekt budżetu w układzie zadaniowym, obejmujący część jednostek sektora. Przygotowania do tego etapu obejmowały m.in. opracowanie założeń metodologicznych, analizę rozwiązań zagranicznych oraz szkolenia. W kolejnych latach zakładana jest kontynuacja prac analitycznych i metodologicznych, także w zakresie monitoringu i oceny realizacji budżetu zadaniowego. Najwcześniej ma on zostać wprowadzony w budżecie państwa (2010 r.). Od 2011 r. planowane jest sporządzanie budżetu w nowym układzie przez wszystkie jednostki podsektora centralnego i funduszy ubezpieczeń społecznych, a od 2012 r. przez jednostki samorządu terytorialnego. W ostatnim etapie prac założono wdrożenie pełnej rachunkowości memoriałowej.

¹³ Zespół powołany został przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w celu uzgodnienia, wspólnej dla trzech instytucji: Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego, metodologii tworzenia statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych.

ANEKS 1. TABELE

Tab. 11. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		Poziom	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu
1. Realny PKB (w mld zł)	B1*g	919,6	6,1	6,5	5,5	5,2	5,0
2. Nominalny PKB (w mld zł)	B1*g	1057,9	7,6	9,4	8,3	8,0	7,7
Składowe realnego PKB							
3. Spożycie prywatne	P.3	575,2	5,1	6,0	6,2	5,4	4,7
4. Spożycie publiczne	P.3	159,6	3,9	1,3	0,7	0,1	-0,3
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	197,1	16,5	21,5	14,5	11,5	9,5
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52 + P.53	6,8	0,7	1,3	1,3	1,1	1,0
7. Eksport dóbr i usług	P.6	351,3	14,5	8,6	8,0	7,0	6,5
8. Import dóbr i usług	P.7	370,3	15,8	14,9	12,0	8,6	6,6
Wkład we wzrost PKB							
9. Finałny popyt krajowy		-	7,0	8,7	7,5	6,5	5,6
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52 + P.53	-	-0,3	0,6	0,0	0,0	-0,1
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11	-	-0,7	-2,7	-2,1	-1,2	-0,5

Uwaga: prezentowane prognozy są spójne z założeniami do ustawy budżetowej na 2008 r., nie uwzględniają jednak ostatniej rewizji danych przez GUS z dnia 1.10.2007 dotyczących rachunków narodowych (z wyjątkiem danych odnoszących się do sektora instytucji rządowych i samorządowych).

Tab. 12. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		Poziom	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu
1. Deflator PKB		-	1,4	2,7	2,6	2,6	2,6
2. Deflator spożycia prywatnego		-	0,9	2,3	2,3	2,5	2,4
3. HICP		-	1,3	2,4	2,4	2,5	2,5
4 Deflator spożycia publicznego		-	3,4	2,2	1,2	2,5	2,5
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe		-	0,8	2,8	2,8	3,0	3,0
6. Deflator eksportu dóbr i usług		-	2,3	4,2	3,0	1,5	1,5
7. Deflator importu dóbr i usług		-	2,2	2,7	1,8	1,5	1,5

Tab. 13. Rynek pracy

	Kod ESA	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		Poziom	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu
1. Pracujący (tys. osób)*		14 594	3,4	4,7	1,8	1,4	1,4
2. Pracujący, godziny przepracowane							
3. Stopa bezrobocia (%)**		13,8	13,8	9,5	7,1	5,9	4,8
4. Wydajność pracy (tys. PLN)***		72,6	2,7	1,7	3,6	3,7	3,6
5. Wydajność pracy, godziny przepracowane							
6. Koszty pracy (mln PLN)		373,6	6,1	11,4	6,7	8,4	8,6
7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)		33,9	0,8	5,5	4,3	6,5	6,9

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

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

*** Realny PKB na jednego pracującego.

Tab. 14. Salda według sektorów

% PKB	Kod ESA	2006	2007	2008	2009	2010
1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata	B.9	1,7	3,3	4,2	4,9	4,7
w tym:						
- saldo towarów i usług		0,8	2,2	3,7	4,5	4,6
- saldo dochodów pierwotnych i transferów		1,5	1,8	1,5	1,4	1,3
- rachunek kapitałowy		-0,6	-0,7	-1,0	-1,1	-1,3
2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego	B.9	2,1	0,3	1,2	2,1	2,2
3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-3,8	-3,0	-3,0	-2,8	-2,5
4. Różnice statystyczne		-	-	-	-	-

Tab. 15. Podstawowe założenia

	2006	2007	2008	2009	2010
Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)*	4,1	4,4	5,2	5,3	5,3
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	5,3	5,5	5,8	5,8	5,8
Nominalny efektywny kurs walutowy	-3,5	-3,4	-2,4	-0,4	-0,2
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	3,90	3,83	3,74	3,72	3,71
Wzrost światowego PKB (bez UE)**	5,8	5,6	5,3	5,5	-
Wzrost PKB w UE**	3,0	2,9	2,4	2,4	-
Wzrost rynków eksportowych	11,9	8,7	7,7	8,1	8,1
Wzrost wolumenu światowego importu (bez UE)**	8,4	7,7	7,1	7,6	-
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)**	66,2	69,8	76,8	74,5	-

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

** Dane za 2006 r. pochodzą z *Economic forecast. Spring 2007* Komisji Europejskiej, a prognozy dla okresu 2007-09 – ze wstępnej wersji wspólnych założeń zewnętrznych.

Tab. 16. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		mld zł	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-40,2	-3,8	-3,0	-3,0	-2,8	-2,5
2. Podsektor centralny	S.1311	-44,1	-4,2	-3,6	-3,7	-3,3	-2,9
3. Podsektor federalny	S.1312	nie dotyczy					
4. Podsektor lokalny	S.1313	-3,5	-0,3	0,1	0,5	0,2	0,2
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	7,4	0,7	0,5	0,2	0,3	0,3
Sektor instytucji rządowych i samorządowych							
6. Dochody ogółem	TR	424,2	40,0	39,9	39,3	38,7	38,3
7. Wydatki ogółem	TE	464,3	43,8	42,9	42,3	41,5f	40,8
8. Wynik	B.9	-40,2	-3,8	-3,0	-3,0	-2,8	-2,5
9. Odsetki	D.41	29,0	2,7	2,4	2,4	2,5	2,5
10. Wynik pierwotny		-11,2	-1,1	-0,6	-0,6	-0,4	0,0
11. Działania jednorazowe							
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych							
12. Podatki ogółem		230,1	21,7	22,7	22,9	22,6	22,4
12a. Od produkcji i importu	D.2	150,5	14,2	14,4	14,8	14,8	14,6
12b. Od dochodów, majątku	D.5	79,3	7,5	8,3	8,1	7,8	7,8
12c. Od kapitału	D.91	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	129,1	12,2	11,9	10,6	10,4	10,3
14. Dochody z własności	D.4	17,1	1,6	1,2	1,1	0,8	0,7
15. Pozostałe		47,9	4,5	4,1	4,7	4,9	4,9
16. Dochody ogółem	TR	424,2	40,0	39,9	39,3	38,7	38,3
Obciążenia fiskalne		355,3	33,5	35,0	33,9	33,2	32,9
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	167,6	15,8	15,3	14,7	14,2	13,7
17a. Koszty pracy	D.1	104,1	9,8	9,6	9,3	9,0	8,6
17b. Zużycie pośrednie	P.2	63,6	6,0	5,7	5,3	5,3	5,1
18. Transfery socjalne		183,9	17,3	16,8	16,4	15,8	15,5
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	22,6	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	161,3	15,2	14,8	14,4	14,0	13,6
19. Odsetki	D.41	29,0	2,7	2,4	2,4	2,5	2,5

	Kod ESA	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		mld zł	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB
20. Subsydia	D.3	6,1	0,6	0,7	0,8	1,0	0,9
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	40,8	3,9	4,8	5,1	5,2	5,3
22. Pozostałe		37,2	3,5	2,8	3,0	2,9	2,9
23. Wydatki ogółem	TE	464,3	43,8	42,9	42,3	41,6	40,8
Spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	193,7	18,3	17,3	16,5	15,9	15,3

Tab. 17. Wpływ Krajowego Programu Reform na finanse publiczne (% PKB)

Priorytety KPR	Nr wytycznej	Działanie	Wdrażanie		Bezpośrednie koszty budżetowe*			
			Status działania	Zasięg czasowy	2007	2008	2009	2010
1. Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi	1,2	1.4 - kontynuacja reformy organizacji ochrony zdrowia	w trakcie realizacji		0,0	0,0	0,0	0,0
	2,3	1.5 - racjonalizacja wydatków publicznych na administrację oraz zwiększenie kontroli nad środkami publicznymi, będącymi w dyspozycji funduszy celowych i agencji państwowych**	w trakcie realizacji		0,0	-0,1	-0,6	-0,3
	3,7,13	1.9 - informatyzacja finansów publicznych	w trakcie realizacji		0,0	0,0	0,0	0,0
	3,7,13	1.10 - dalsze wprowadzanie obowiązkowego audytu wewnętrznego w instytucjach publicznych	w trakcie realizacji	zadanie ciągłe	0,0	0,0	0,0	0,0
	3,7,13	1.11 - ukierunkowanie pomocy publicznej na cele horyzontalne	w trakcie realizacji	zadanie ciągłe	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Rozwój przedsiębiorczości	14	2.2 - uproszczenie procedur administracyjnych i obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej	w trakcie realizacji	do 2009	0,2	0,0	0,6	0,0
	14	2.3 - usprawnienie sądownictwa gospodarczego	w trakcie realizacji		0,0	0,0	0,0	0,0
3. Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw	7,8,9	3.1 - rozwój rynku innowacji oraz otoczenia instytucjonalnego służącego współpracy między sferą B+R a gospodarką	w trakcie realizacji	zadanie ciągłe	0,0	0,0	0,0	0,0
	7,8,	3.2 - wspieranie sfery badawczo-rozwojowej	w trakcie realizacji	2006-2008; 2009-2010	0,0	0,0	0,0	0,0
	9	3.3 - Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce i administracji	w trakcie realizacji	2007-15	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych	16	4.1 - tworzenie nowoczesnej sieci transportowej (drogi, lokalny transport publiczny, koleje, porty lotnicze, porty morskie)	planowane	2008-12	0,0	1,0	1,4	1,4
	działanie nie ujęte w tabeli sprawozdawczej GRID	4.3 - wsparcie budowy i modernizacji infrastruktury energetycznej	w trakcie realizacji	2007-13	0,0	0,0	0,0	0,0
	16	4.5 - poprawa dostępności mieszkań dla obywateli	w trakcie realizacji	2006-08	0,1	0,0	0,1	0,1
	14.15.16	4.6 - upowszechnienie i rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP)	w trakcie realizacji	zadanie ciągłe	0,0	0,0	0,0	0,0
	12.13	4.8 - liberalizacja transportu kolejowego	w trakcie realizacji	do 2013	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Tworzenie i utrzymywanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia	22	5.1 - obniżenie obciążeń nakładanych na pracowników o niższych dochodach	zrealizowane	od lipca 2007	0,3	1,3	1,8	1,9
	18	5.6 - aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych	w trakcie realizacji	2005-10	0,0	0,1	0,1	0,0

* Bezpośrednie koszty budżetowe oznaczają zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych spowodowane wprowadzeniem danego działania; znak plus oznacza ponoszone koszty w stosunku do wariantu bazowego, znak minus - oszczędności związane z wprowadzeniem danego działania w stosunku do wariantu bazowego.

** Działanie nie zostało uwzględnione przy obliczaniu wyniku sektora.

Źródło: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów.

ANEKS 2. GŁÓWNE KRAJOWE REGULY FISKALNE I ZASADY PROCESU BUDŻETOWEGO

Obszar objęty uregulowaniem	Charakterystyka	Forma uregulowania
1. Saldo budżetu	1) Sejm, zwiększając wydatki lub ograniczając dochody planowane przez Radę Ministrów nie może ustalić większego deficytu budżetu państwa niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.	Konstytucja RP
	2) Maksymalna wysokość deficytu budżetu państwa w ujęciu kasowym w danym roku budżetowym wynosi 30 mld zł (tzw. kotwica budżetowa).	decyzja Rady Ministrów
2. Wydatki	1) Wydatki publiczne mogą być ponoszone wyłącznie na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie lub uchwale budżetowej lub w planie finansowym; w przypadku osiągnięcia wyższych dochodów następuje redukcja deficytu, a nie podwyższenie wydatków.	ustawa o finansach publicznych
	2) Wydatki z wyłączeniem wydatków finansowanych z dochodów własnych jednostek budżetowych ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych stanowią nieprzekraczalny limit.	ustawa o finansach publicznych
	3) Wzrost kosztów określonych w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych podlega ograniczeniom ustawowym.	ustawa o finansach publicznych
	4) W przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej może nastąpić blokowanie na czas oznaczony planowanych wydatków budżetu państwa (rozporządzenie Rady Ministrów, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu).	ustawa o finansach publicznych
	5) Przenoszenie wydatków budżetu państwa (w ramach klasyfikacji budżetowej) podlega rygorystycznym ograniczeniom ustawowym.	ustawa o finansach publicznych
3. Rozchody	1) Rozchody ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych stanowią nieprzekraczalny limit.	ustawa o finansach publicznych
4. Dług publiczny	1) Obowiązuje zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB; kontrolę nad przestrzeganiem tej zasady sprawuje Minister Finansów.	Konstytucja RP, ustawa o finansach publicznych
	2) Obowiązują procedury ostrożnościowe i sanacyjne w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny progów 50%, 55% i 60% PKB; procedury ograniczają przede wszystkim wysokość deficytów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz udzielanie poręczeń i gwarancji.	ustawa o finansach publicznych
	3) Minister Finansów opracowuje trzyletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny (dokument po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów przedstawiany jest Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej).	ustawa o finansach publicznych

Obszar objęty uregulowaniem	Charakterystyka	Forma uregulowania
5. Zaciąganie zobowiązań	1) Wysokość do której jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania jest ograniczona ustawowo.	ustawa o finansach publicznych
	2) Cel i kwota zaciąganych przez Skarb Państwa pożyczek podlegają ograniczeniom ustawowym.	ustawa o finansach publicznych
	3) Cele zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych przez jednostki samorządu terytorialnego są ograniczone ustawowo.	ustawa o finansach publicznych
	4) Niektóre parametry zaciąganych przez jednostki sektora zobowiązań (z wyjątkiem Skarbu Państwa) podlegają ograniczeniom ustawowym (np. kapitalizacja odsetek, wysokość dyskonta).	ustawa o finansach publicznych
	5) Wysokość łącznej kwoty dotyczącej spłaty i obsługi zobowiązań przez jednostkę samorządu terytorialnego w danym roku oraz kwota długu publicznego jednostki podlegają limitom ustawowym.	ustawa o finansach publicznych
6. Udzielanie poręczeń i gwarancji	1) Udzielanie poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora, z uwzględnieniem ich wysokości podlega ograniczeniom ustawowym.	ustawa o finansach publicznych
7. Inne ograniczenia	1) Zmiany w planie finansowym jednostki podsektora rządowego, ujętym w ustawie budżetowej, wymaga zgody ministra nadzorującego tę jednostkę wydanej po uzyskaniu zgody Ministra Finansów oraz uzyskaniu pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu.	ustawa o finansach publicznych
	2) Ograniczeniom ustawowym podlega zakres aktywów, w jakie mogą być lokowane wolne środki finansowe określonych jednostek sektora.	ustawa o finansach publicznych