



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**PROGRAM KONWERCENCJI  
AKTUALIZACJA 2008**

Warszawa, grudzień 2008 r.



## SPIS TREŚCI

Wstęp.....	5
I. Ogólne założenia i cele polityki makroekonomicznej.....	6
I.1. Ogólne założenia.....	6
I.2. Integracja ze strefą euro.....	6
I.3. Cele polityki gospodarczej.....	6
II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza.....	8
II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca.....	8
II.2. Scenariusz średniookresowy.....	11
II.3. Reformy strukturalne – rynek pracy.....	13
III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	16
III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu.....	16
III.2. Sytuacja bieżąca i implikacje dla kolejnego budżetu.....	16
III.3. Wynik strukturalny.....	17
III.4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	18
III.5. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych.....	19
III.6. Działania ograniczające skutki kryzysu na międzynarodowym rynku finansowym.....	23
IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu.....	25
IV.1. Czynniki ryzyka i analiza wrażliwości.....	25
IV.2. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu.....	27
V. Jakość finansów publicznych.....	29
V.1. Strategia.....	29
V.2. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	30
V.3. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	31
VI. Stabilność finansów publicznych w długim okresie.....	32
VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych.....	35
Aneks 1. Tabele.....	36

## SPIS TABEL

Tab. 1. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP, % PKB).....	16
Tab. 2. Wynik strukturalny sektora (% PKB).....	17
Tab. 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku, % PKB).....	18
Tab. 4. Koszty netto obniżki klina podatkowego (%PKB).....	19
Tab. 5. Koszty netto reformy emerytalnej (% PKB).....	21
Tab. 6. Krótkookresowe działania fiskalne mające bezpośredni wpływ na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB).....	23
Tab. 7. Średniookresowe działania poprawiające jakość finansów publicznych i równowagę długookresową.....	24
Tab. 8. Działania strukturalne wspierające popyt i zwiększające odporność gospodarki.....	24
Tab. 9. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją.....	27
Tab. 10. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP).....	29
Tab. 11. Wydatki według funkcji (COFOG, % PKB).....	31
Tab. 12. Długookresowa stabilność finansów publicznych (% PKB).....	34
Tab. 13. Wzrost gospodarczy.....	36
Tab. 14. Procesy inflacyjne.....	37
Tab. 15. Rynek pracy.....	37
Tab. 16. Salda według sektorów (% PKB).....	38
Tab. 17. Podstawowe założenia.....	38
Tab. 18. Sektor instytucji rządowych i samorządowych.....	39
Tab. 19. Wpływ Krajowego Programu Reform na finanse publiczne (% PKB).....	40

## SPIS WYKRESÓW

Wyk. 1. Współczynnik aktywności zawodowej w 2007 r. według BAEL (15-64 lata).....	13
Wyk. 2. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	16
Wyk. 3. Wpływ zmiany tempa wzrostu PKB, stóp procentowych i kursu walutowego na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	26
Wyk. 4. Wybrane kategorie wydatków w Polsce i krajach strefy euro (% PKB).....	30
Wyk. 5. Obciążenia podatkowe w Polsce i krajach strefy euro (% PKB).....	31



## WSTĘP

*Program konwergencji. Aktualizacja 2008* został przyjęty przez polski rząd w dniu 30 grudnia 2008 r. Dokument został opracowany zgodnie z wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji. Będzie on przedmiotem dyskusji komisji sejmowych i senackich.

Duża niepewność odnośnie do rozwoju sytuacji w gospodarce światowej oraz konieczność zapewnienia, aby prowadzona w Polsce polityka gospodarcza była spójna z działaniami podejmowanymi w innych krajach Unii Europejskiej wpłynęły na opóźnienie terminu opracowania niniejszego dokumentu.

W *Aktualizacji* utrzymane zostały główne cele i kierunki polityki gospodarczej rządu przedstawione w *Programie konwergencji. Aktualizacja 2007*, przyjętym w marcu 2008 roku. Priorytetem średniookresowej strategii rządu jest spełnienie warunków niezbędnych do przyjęcia euro.

Najważniejszym wyzwaniem dla polityki fiskalnej w horyzoncie *Aktualizacji* jest pogodzenie celu, jakim jest utrzymanie wyniku fiskalnego na poziomie umożliwiającym trwale wypełnianie przez Polskę fiskalnego kryterium konwergencji z koniecznością podejmowania działań ograniczających skutki kryzysu.

W dniu 30 listopada 2008 r. rząd przedstawił *Plan stabilności i rozwoju*, który ma na celu wzmocnienie polskiej gospodarki wobec światowego kryzysu

finansowego. Obejmuje on działania, które przede wszystkim w sposób trwały i długookresowy będą wspierały wzrost gospodarczy w Polsce.

Na prezentowane w dokumencie prognozy zmiennych makroekonomicznych i fiskalnych istotny wpływ ma widoczne pogorszenie sytuacji na międzynarodowym rynku finansowym i jej negatywne konsekwencje dla sfery realnej światowej gospodarki. Niepewność dotycząca skali obserwowanego spowolnienia gospodarczego i stopień jego negatywnego wpływu na polską gospodarkę stanowi główny czynnik ryzyka dla realizacji prezentowanego scenariusza.

*Aktualizacja* zawiera projekcję makroekonomiczną oraz prognozę sytuacji fiskalnej do 2011 r. W horyzoncie prognozy Polska spełni nominalne kryteria konwergencji. Po spełnieniu innych wymogów formalnych i uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Europejskiej oraz zniesieniu derogacji Polska będzie mogła zostać pełnoprawnym członkiem strefy euro. Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 28 października 2008 r. harmonogramem integracji ze strefą euro, przy braku realizacji czynników ryzyka możliwe będzie zastąpienie złotego wspólną walutą europejską z dniem 1 stycznia 2012 r.

## I. OGÓLNE ZAŁOŻENIA I CELE POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ

### I.1. OGÓLNE ZAŁOŻENIA

W horyzoncie średnioterminowym tempo wzrostu polskiej gospodarki ulegnie spowolnieniu. Fundamenty wzrostu gospodarczego w Polsce pozostają stabilne, jednak skala problemów na międzynarodowym rynku finansowym i ich wpływ na sferę realną gospodarki negatywnie oddziałują na kształtowanie się zmiennych makroekonomicznych w Polsce.

Obok sytuacji globalnej Polska pozostaje pod silnym wpływem czynników regionalnych. Istotne znaczenie ma tu zwłaszcza rozwój sytuacji u głównych partnerów handlowych, jak i skala problemów finansowych, które dotknęły kraje regionu Europy Środkowej i Wschodniej.

Ważnym czynnikiem, który będzie wspierał pozytywny obraz Polski jest konsekwentna realizacja strategii rządu dotyczącej przyjęcia euro.

### I.2. INTEGRACJA ZE STREFĄ EURO

Spełnienie przez Polskę nominalnych kryteriów konwergencji w 2011 r. oraz uzyskanie pozytywnej opinii Komisji Europejskiej i uchylenie derogacji przez Radę Ecofin pozwoli na przyjęcie wspólnej waluty europejskiej z dniem 1 stycznia 2012 roku. W celu ustalenia kolejności niezbędnych działań w ramach procesu przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce oraz określenia instytucji zaangażowanych w ten proces, rząd przyjął w dniu 28 października 2008 r. *Mapę drogową przyjęcia przez Polskę euro*. Dokument ten stanowi plan działań niezbędnych do uzyskania przez Polskę pełnego członkostwa w strefie euro. Zawiera on kalendarz realizacji najważniejszych zadań (zwłaszcza o charakterze technicznym) w kolejnych etapach przygotowań.

Zastąpienie złotego wspólną walutą europejską będzie wymagało szeregu przygotowań o charakterze technicznym i organizacyjnym dotyczących m. in. wymiany pieniądza gotówkowego, konwersji systemów finansowych i administracyjnych oraz monitorowania procesu przeliczania cen. Istotnym elementem procesu przygotowań będzie przygotowanie i przeprowadzenie kampanii informacyjnej dotyczącej wprowadzenia euro, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. grup wrażliwych, które mogą mieć trudności z adaptacją do nowego środka płatniczego. Niezbędne działania w powyższych obszarach zostaną uszczegółowione w *Narodowym planie wprowadzenia euro* opracowanym wspólnie przez rząd i Narodowy Bank Polski (NBP) przy udziale partnerów społecznych.

Z realizacją harmonogramu przedstawionego w *Mapie drogowej* związane jest ryzyko polityczne wynikające z konieczności wprowadzenia stosownych zmian w Konstytucji RP.

### I.3. CELE POLITYKI GOSPODARCZEJ

Ogólnym celem polityki gospodarczej rządu w średnim okresie jest stworzenie warunków do szybkiego wzrostu gospodarczego, przy ograniczeniu wpływu na gospodarkę negatywnych skutków kryzysu.

Realizacja tego celu będzie następowała w trudniejszych, niż zakładano w poprzedniej *Aktualizacji* warunkach zewnętrznych. Zmianie uległ również średniookresowy scenariusz kształtowania się sytuacji makroekonomicznej w Polsce. Równocześnie istotnym czynnikiem wpływającym na realizowaną politykę gospodarczą będzie przyjęta przez rząd strategia wejścia do strefy euro.

Nowe warunki wymagają odpowiednich dostosowań po stronie polityki fiskalnej. Obejmą one działania w zakresie dochodów i wydatków wpływające na zwiększenie konsumpcji i inwestycji.

Główne obszary, na których koncentrować się będą działania rządu zmierzające do realizacji głównego celu polityki gospodarczej, podobnie jak w poprzedniej *Aktualizacji*, obejmują:

#### 1) **Obniżanie obciążeń fiskalnych**

W horyzoncie *Aktualizacji* największą zmianą systemową w zakresie redukcji obciążeń fiskalnych jest wprowadzana od początku 2009 r. obniżka stawek podatku PIT. Zwiększając dochody do dyspozycji gospodarstw domowych będzie ona stanowiła impuls do wzrostu konsumpcji.

Istotną rolę w zakresie ograniczania obciążeń fiskalnych odegrają również pozostałe wdrażane lub znajdujące się w fazie legislacyjnej zmiany w systemie podatkowym. Będą one miały istotne znaczenie dla usprawnienia całego systemu, w tym zwłaszcza w obszarze prowadzenia działalności gospodarczej. Ich skutki dla finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wzrostu gospodarczego będą mniejsze niż zmiany strukturalne w PIT.

Wprowadzenie w horyzoncie *Aktualizacji* ewentualnych innych zmian podatkowych o charakterze systemowym będzie zależało od sytuacji makroekonomicznej i sytuacji w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, w tym postępów w ograniczaniu wzrostu wydatków oraz zmiany ich struktury.

## 2) *Wzrost aktywności zawodowej*

Obok zmian w systemie podatkowym i emerytalno-rentowym prowadzone działania będą adresowane do konkretnych grup ludności. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wdrażany *Program Solidarność pokoleń – działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+* (zw. *Programem 50+*), będący odpowiedzią na zachodzące zmiany w strukturze demograficznej ludności i ich konsekwencje dla przebiegu aktywności zawodowej.

## 3) *Zmiana struktury wydatków i wzrost efektywności wydatkowania środków*

Dla wsparcia innowacyjności gospodarki duże znaczenie będzie miał wzrost środków przeznaczonych na naukę i edukację, badania i rozwój oraz rozwój infrastruktury. W ramach realizacji programów infrastrukturalnych nacisk zostanie również położony na dobre wykorzystanie środków z UE. Zmiany obejmą także wydatki o charakterze socjalnym. Będą one ukierunkowane na wspieranie wzrostu aktywności zawodowej i poprawę adresowania udzielanej przez państwo pomocy. Trwają również prace nad wprowadzeniem zmian w służbie zdrowia w celu poprawy jej efektywności.

Podejmowane działania będą stanowiły impuls zwiększający przede wszystkim wydatki inwestycyjne. Wprowadzane zmiany w długim okresie przyczynią się do zmiany struktury wydatków na wspierającą innowacyjność gospodarki.

Działania w tych obszarach będą dodatkowo wspierane zmianami w sferze krajowych regulacji z zakresu funkcjonowania finansów publicznych (ustawa o finansach publicznych).

## 4) *Liberalizacja gospodarki*

Działania ograniczające przeszkody w rozwoju przedsiębiorczości będą przede wszystkim obejmowały redukcję obciążeń administracyjnych, uproszczenie zasad podejmowania i prowadzenia działalności

gospodarczej oraz poprawę funkcjonowania sądownictwa. Realizowane będą również zadania związane z rozwojem współpracy sektora publicznego i prywatnego (w szczególności w formie partnerstwa publiczno-prywatnego) oraz wspieraniem innowacyjności i przedsiębiorczości. Będą one także sprzyjały pobudzeniu inwestycji. Równocześnie wdrażane będą zmiany w administracji rządowej i samorządowej wpływające na zwiększenie sprawności funkcjonowania administracji publicznej.

## 5) *Przyspieszenie prywatyzacji i poprawa zarządzania aktywami Skarbu Państwa*

Działania w tym obszarze mają na celu zwiększenie efektywności procesów prywatyzacyjnych, zakończenie przekształceń własnościowych w części branż i sektorów oraz wzmocnienie nadzoru nad spółkami o istotnym znaczeniu dla Skarbu Państwa. Uzyskane przychody będą przeznaczone w szczególności na sfinansowanie kosztów reformy emerytalnej i reprivatyzację.

## 6) *Ograniczenie nierównowagi fiskalnej oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB*

Celem rządu w horyzoncie *Aktualizacji* jest redukcja deficytu fiskalnego w stopniu umożliwiającym bezpieczne i trwale wypełnianie fiskalnego kryterium konwergencji. Tempo ograniczania nierównowagi fiskalnej będzie uwarunkowane podejmowanymi po stronie fiskalnej działaniami ograniczającymi skutki kryzysu.

Redukcja skali deficytu będzie zmierzała w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (MTO). Z uwagi na znaczną zmianę warunków realizacji polityki fiskalnej w stosunku do *Aktualizacji* z marca 2008 r., deficyt strukturalny zostanie ograniczony do poziomu MTO (-1% PKB) po 2011 r.

Zmniejszenie skali nierównowagi fiskalnej wpłynie na obniżanie długu publicznego w relacji do PKB.

## II. OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI GOSPODARCZEJ I PROGNOZA

### II.1. CYKL KONIUNKTURALNY I SYTUACJA BIEŻĄCA

W I połowie 2008 r. negatywnie na sytuację w gospodarce światowej oddziaływały trzy czynniki: zawirowania na rynkach finansowych i będące ich efektem zaostrzenie warunków kredytowych, znaczący wzrost cen surowców naturalnych, w tym ropy naftowej, oraz dekonstrukcja na rynkach nieruchomości. W efekcie szoków nastąpiło pogorszenie koniunktury w skali globalnej; w III kw. nastąpił spadek PKB w głównych obszarach gospodarczych świata, w tym po raz drugi z rzędu w strefie euro, tj. u głównego partnera handlowego Polski. Wskaźniki wyprzedzające wskazują na dalszy spadek aktywności w ostatnim kwartale br. Ta negatywna tendencja oraz pogorszenie oczekiwań co do rozwoju sytuacji w przyszłości wpłynęły na wyhamowanie wzrostu, a później spadek cen surowców naturalnych, co powinno jednak przełożyć się na zmniejszenie presji inflacyjnej.

Od wczesniej jesieni 2008 r. zawirowania na rynkach finansowych przekształciły się w pełny kryzys finansowy, który sparaliżował dużą część światowego systemu finansowego i znacząco wpłynął na bieżącą oraz oczekiwaną sytuację w sferze realnej gospodarki. Zawirowania przetoczyły się również przez – do tej pory stosunkowo nietknięte – rynki finansowe w krajach *emerging markets*. Działania władz gospodarczych (m.in. zasilenia kapitałowe, udzielone gwarancje państwowe, podwyższenie poziomów minimalnych gwarancji dla depozytów) przyniosły jednak pewne efekty w postaci złagodzenia napięć. Ryzyko ostrego załamania uległo zmniejszeniu, jednak warunki są wciąż dalekie od normalności.

Na tle światowego systemu finansowego sytuacja krajowego sektora bankowego wypada korzystnie. Banki w Polsce nie zostały dotknięte skutkami kryzysu *subprime*. Jednym z powodów, dla których negatywne tendencje nie rozprzestrzeniły się w znaczącej skali na rynek polski jest fakt, że rynek finansowy (a w szczególności kredytowy) jest nadal w początkowej fazie rozwoju i stopień wykorzystania innowacyjnych metod finansowania działalności jest ograniczony<sup>1</sup>. Ponadto, w reakcji na zawirowania na rynkach światowych podjęte zostały działania ukierunkowane na zapewnienie sprawnego funkcjonowania polskiego sektora bankowego (por. Ramka 1).

<sup>1</sup> Na koniec III kw. 2008 r. relacja kredytów dla sektora niefinansowego do PKB wyniosła w Polsce 42%. Ponadto w polskim sektorze bankowym działalność kredytowa finansowana jest głównie depozytami.

W okresie pierwszych trzech kwartałów 2008 r. gospodarka polska nadal znajdowała się na ścieżce relatywnie wysokiego, choć stopniowo zmniejszającego się tempa wzrostu gospodarczego (w III kw. 2008 r. tempo wzrostu PKB wyniosło 4,8% r/r wobec 6,0% r/r w I kw.). Jednak spowolnienie wzrostu gospodarczego obserwowane jest już od początku 2007 r. (kiedy to tempo wzrostu PKB w I kw. wyniosło 7,4%). W 2008 r. szybko rosła konsumpcja gospodarstw domowych (w okresie I-III zanotowano wzrost o ok. 5,4%) oraz do III kw. nakłady inwestycyjne. Tej pierwszej sprzyjała korzystna sytuacja na rynku pracy, z rosnącym zatrudnieniem i płacami oraz zmniejszającym się bezrobociem, co w połączeniu z obniżką klina podatkowego wpływało na wysoką dynamikę realnych dochodów do dyspozycji. Z kolei aktywności inwestycyjnej sprzyjał niski poziom wolnych mocy wytwórczych, dobra sytuacja finansowa przedsiębiorstw oraz napływ kapitału zagranicznego. Silny popyt krajowy był również efektem utrzymującej się na wysokim poziomie, choć również stopniowo malejącej, dynamice kredytów dla sektora niefinansowego. Jednak w III kw. 2008 r. odnotowano silny spadek popytu inwestycyjnego z 15,4 % r/r w pierwszym półroczu do 3,5% r/r., który był pochodną odnotowanego w III kw. 2008 r. znaczącego spadku nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 50 osób. W związku ze wzrostem awersji do ryzyka na globalnych rynkach finansowych oraz niepewnością dotyczącą przyszłej sytuacji gospodarczej, banki w Polsce zaostrzyły też kryteria udzielania kredytów (zwłaszcza mieszkaniowych), przy jednoczesnym zwiększeniu zachęty do gromadzenia depozytów.

Szacuje się, że w całym 2008 r. tempo wzrostu gospodarki polskiej wyniesie 5,1%, wobec 6,7% osiągniętych rok wcześniej.

Wysoka dynamika popytu krajowego, wciąż dodatnia luka produktowa oraz silny wzrost cen surowców naturalnych przyczyniły się do zwiększania nierównowagi gospodarki – wzrosła inflacja oraz deficyt na rachunku obrotów bieżących. W poszczególnych miesiącach br. dynamika cen konsumpcyjnych kształtowała się powyżej górnej granicy dopuszczalnych odchyień od celu inflacyjnego Rady Polityki Pieniężnej (RPP), (osiągając swoje maksimum w sierpniu, 4,8% r/r); na niższym poziomie utrzymywała się inflacja bazowa, choć również ta kategoria stopniowo rosła. W analizowanym okresie nastąpił wzrost dynamiki obrotów handlowych, choć tempo wzrostu importu pozostało wyższe od eksportu. W efekcie pogłębił się deficyt handlowy, co w połączeniu z pogłębieniem ujemnego salda dochodów i spadku nadwyżki usług i transferów bieżących wpłynęło na zwiększenie się deficytu na



rachunku obrotów bieżących (do ok. 5,2% PKB w październiku br.).

W okresie I – III kw. 2008 r. sytuacja na rynku pracy była korzystna. Wysokim tempem wzrostu charakteryzował się popyt na pracę<sup>2</sup>. Przewiduje się, że wskaźnik zatrudnienia<sup>3</sup> w 2008 r. wzrośnie do 59,2% (z 57,0% w 2007 r.). Rosnącemu popytowi na pracę towarzyszy silny spadek bezrobocia. Pozytywne zmiany dotyczą również podaży pracy – wzrasta liczba osób aktywnych zawodowo (w latach 2006-2007 liczba osób aktywnych zawodowo zmniejszała się, co pogłębiało problemy pracodawców z pozyskaniem odpowiednich pracowników).

Perspektywy utrzymywania się inflacji powyżej celu oraz wzrost ryzyka wystąpienia efektów drugiej rundy były przyczyną kontynuowania cyklu zacieśniania polityki pieniężnej przez RPP w I połowie br. Łącznie w tym okresie podstawowe stopy procentowe wzrosły o 1 pkt proc. W rezultacie na koniec czerwca 2008 r. stopa referencyjna wzrosła do poziomu 6,0%. W kolejnych miesiącach bieżącego roku zaostrzenie kryzysu na

światowych rynkach finansowych oraz pogorszenie perspektyw wzrostu PKB, przyczyniły się do utrzymania stóp procentowych NBP na niezmiennym poziomie, a ostatecznie w listopadzie do obniżenia kosztu pieniądza o 0,25 pkt proc. Coraz wyższe stopy procentowe, dobre fundamenty polskiej gospodarki oraz pozytywny sentyment inwestorów do walut naszego regionu wpływał na silne umacnianie się złotego wobec euro w okresie styczeń – lipiec br. Niestabilna sytuacja na światowych rynkach finansowych spowodowała jednak odwrócenie tendencji aprecjacyjnej polskiej waluty i później jej wyraźne osłabienie. W okresie styczeń 2008-lipiec 2008 złoty umocnił się w relacji do euro o 10,6%, by od sierpnia 2008 do listopada 2008 osłabić się o 17,3%. Należy jednak podkreślić, że nie było ono związane z fundamentami gospodarki, a wynikało z sytuacji w regionie (w szczególności związane to było z gwałtownym pogorszeniem stabilności finansowej na Węgrzech). Polska, niestety ciągle postrzegana jest przez inwestorów zagranicznych przez pryzmat grupy krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

---

<sup>2</sup> Przeciętna liczba pracujących w wieku 15 lat i więcej według BAEL.

<sup>3</sup> Ludności w wieku 15-64 lat, BAEL.

## Ramka 1. Światowy kryzys finansowy – decyzje i działania wewnętrzne

### Decyzje i działania wewnętrzne w obliczu światowego kryzysu finansowego

I. Kryzys na światowych rynkach finansowych nie dotknął bezpośrednio polskich instytucji bankowych. Spadek zaufania na rynku międzybankowym wpływa jednak na ograniczenie międzybankowych transakcji pożyczkowych. Prowadzi to do poszukiwania przez banki innych źródeł finansowania (wzrost atrakcyjności ofert depozytowych) oraz ograniczanie aktywności kredytowej.

II. Sytuacja ta jest szczególnie widoczna na **rynku kredytów hipotecznych**, gdzie nastąpiło zaostrzenie kryteriów kredytowych. Wzrosły marże kredytowe, pozaodsetkowe koszty kredytu oraz wymagany wkład własny. Dodatkowo wprowadzono ograniczenia w przyznawaniu kredytów denominowanych w walutach obcych i ograniczono maksymalny okres spłaty kredytu. Prowadzona jest również bardziej wnikliwa ocena wiarygodności kredytowej. Specjalne zalecenia dotyczące oceny zdolności kredytowej kredytobiorców zostały wydane przez Komisję Nadzoru Finansowego.

III. W przypadku **kredytów dla przedsiębiorstw** zanotowano znaczący wzrost marż kredytowych i zwiększenie wymaganych zabezpieczeń.

IV. W celu wzmocnienia stabilności krajowego systemu finansowego oraz zapobieżenia dalszemu spadkowi zaufania na rynku finansowym rząd i Narodowy Bank Polski, zgodnie z wnioskami Rady ECOFIN z dnia 7 października 2008 r., wprowadziły dwa kompleksowe pakiety: **pakiet regulacyjny i pakiet zaufania**.

#### PAKIET REGULACYJNY – ogłoszony przez Ministra Finansów 13 października 2008 r.

Obejmuje następujące rozwiązania legislacyjne:

##### 1) ustawę o Komitecie Stabilności Finansowej

W ramach Komitetu (działającego wcześniej na mocy porozumienia) współpracują trzy instytucje, kluczowe dla bezpieczeństwa finansowego (Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski i Komisja Nadzoru Finansowego). Współpraca obejmuje głównie wymianę informacji oraz wspieranie stabilności finansowej, w szczególności poprzez koordynację działań członków Komitetu w sytuacji jej bezpośredniego zagrożenia.

##### 2) ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym

Celem zmian wprowadzonych w ustawie jest m.in. zwiększenie poziomu ochrony depozytów z obecnych 22.500 EUR (gwarantowanych w 100% do kwoty 1.000 EUR, a powyżej tej kwoty w 90%) do 50.000 EUR (gwarantowanych w 100%).

##### 3) ustawę o instrumentach wsparcia instytucji finansowych przez Skarb Państwa

Skarb Państwa będzie mógł udzielić wsparcia zagrożonym utratą płynności bankom, funduszom inwestycyjnym, spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym, domom maklerskim, zakładom ubezpieczeń lub otwartym funduszom emerytalnym, mającym siedzibę w Polsce. Wsparcie może być udzielane m.in. w formie: gwarancji Skarbu Państwa, pożyczek skarbowych papierów wartościowych, sprzedaży skarbowych papierów wartościowych z odroczonym terminem płatności lub rozłożeniem płatności na raty. Skarb Państwa będzie mógł udzielić gwarancji spłaty przez banki kredytu refinansowego, zaciągniętego w Narodowym Banku Polskim (do wysokości 50% pozostającej do spłaty kwoty kredytu) oraz gwarancji spłaty kredytów i linii kredytowych, przyznanych przez banki innym bankom.

#### PAKIET ZAUFANIA – ogłoszony przez NBP 13 października 2008

Obejmuje następujące elementy:

- 1) przywrócenie sprawności działania rynku finansowego;
- 2) poprawę płynności na krajowym rynku walutowym;
- 3) poprawę płynności w walutach obcych;
- 4) ściślejszą współpracę między bankami i bankiem centralnym.

Obok standardowych operacji na rynku pieniężnym (emisja 7-dniowych bonów NBP) NBP wykorzystuje m.in. następujące instrumenty:

- umowy FX SWAP;
- depozyt walutowy jako zabezpieczenie kredytu refinansowego;
- regularne transakcje repo (w każdy drugi wtorek miesiąca) z terminem zapadalności 91 dni oraz możliwość transakcji repo o krótszym terminie w przypadku takiej konieczności.

V. W dniu 30 listopada 2008 r. rząd przedstawił **PLAN STABILNOŚCI I ROZWOJU**, mający na celu wzmocnienie polskiej gospodarki wobec światowego kryzysu światowego. W dokumencie przedstawione zostały dotychczasowe działania rządu w tym zakresie oraz planowane dalsze działania antykryzysowe. Główne działania objęte *Planem* mają na celu zwiększenie popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego. Obejmą one zarówno elementy już realizowane, jak i nowe rozwiązania. Wszystkie działania objęte *Planem* będą realizowane przy zapewnieniu stabilności finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

**Ramka 1. Światowy kryzys finansowy – decyzje i działania wewnętrzne (cd)****PLAN STABILNOŚCI I ROZWOJU – ogłoszony przez rząd 30 listopada 2008**

1) Działania mające na celu zwiększenie popytu konsumpcyjnego obejmą głównie:

- obniżkę w 2009 r. stawek podatku PIT do 18% i 32% (z dotychczasowych 19%, 30% i 40%) w ramach kontynuowanej redukcji klina podatkowego;
- zmiany w VAT.

2) Zwiększenie popytu inwestycyjnego będzie realizowane przez:

- zwiększenie dostępności kredytu dla przedsiębiorstw,
- wsparcie dla instytucji rynku finansowego,
- wzmocnienie systemu gwarancji i poręczeń dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- przyśpieszenie inwestycji współfinansowanych ze środków UE,
- wprowadzenie wyższej ulgi inwestycyjnej dla nowozakładanych firm,
- znoszenie barier dla inwestycji w infrastrukturę teleinformatyczną,
- umożliwienie zaliczania do kosztów podatkowych wydatków na prace badawcze,
- rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego,
- wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii,
- wzmocnienie pozycji odbiorców energetyki, wzmocnienie konkurencji i pozycji regulatora w celu ochrony gospodarki i gospodarstw domowych przed niekontrolowanym wzrostem cen energii.

3) Na potrzeby ważnych wydatków społecznych w budżecie państwa utworzona została Rezerwa Solidarności Społecznej. W przypadku zmiany sytuacji na rynku pracy, w ramach Funduszu Pracy wzmocnione zostaną działania adresowane do osób długotrwale bezrobotnych.

**II.2. SCENARIUSZ ŚREDNIOOKRESOWY**

W okresie 2004-2007 tempo wzrostu światowego PKB było zbliżone do 5% i wyraźnie przekraczało długookresową średnią. Szacuje się, że w 2008 r. tempo wzrostu światowego PKB, dzięki dobrym wynikom za pierwsze półrocze 2008 r., nieznacznie przekroczy średnią i wyniesie 3,7% (szacunki MFW i KE). W 2009 r. tempo wzrostu ulegnie dalszemu spowolnieniu do poziomu ok. 2%. Stopniowa poprawa sytuacji może być widoczna w 2010 r., choć prognozy w tym zakresie obciążone są znaczną niepewnością.

Oczekiwane spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego będzie najbardziej widoczne w krajach uprzemysłowionych. Przewidywane jest znaczące obniżenie przeciętnej dynamiki wzrostu w latach 2008-2009 oraz pewna poprawa sytuacji w 2010 r. Przewiduje się, że w 2009 r., PKB w strefie euro, głównego partnera handlowego Polski ulegnie obniżeniu, podobnie jak w USA i w Japonii. Stopniowa poprawa powinna nastąpić w 2010 roku.

Rozwój sytuacji u głównych partnerów handlowych Polski wpłynie negatywnie na dynamikę polskiego eksportu. Przewidywane jest wyraźne spowolnienie wzrostu wolumenu eksportu w 2009 r. (3,2%), przy pewnej poprawie sytuacji w latach 2010-2011. Czynnikiem łagodzącym będzie korzystniejszy poziom kursu walutowego względem euro, który w latach 2009-2010 utrzyma się na wyższym poziomie w porównaniu do 2008 r. Dynamika eksportu pozostanie jednak na poziomie wyraźnie niższym od obserwowanego w latach 2006-2007.

Należy jednak podkreślić, że w chwili obecnej prognozy dotyczące gospodarki światowej oraz głównych partnerów handlowych Polski obciążone są dużym ryzykiem. W bilansie ryzyk przeważają czynniki, które mogą wpłynąć na realizację gorszego od zakładanego scenariusza. Najważniejszym zagrożeniem jest zakres i czas trwania kryzysu finansowego oraz jego wpływ na sferę realną.

Tempo wzrostu konsumpcji gospodarstw domowych w 2009 r. będzie niższe (4,5%) w porównaniu z okresem 2007-2008 (średnio 5,1%) na skutek prognozowanego spowolnienia tempa wzrostu funduszu wynagrodzeń brutto w gospodarce narodowej. Wpływ niższego wzrostu funduszu wynagrodzeń brutto zostanie złagodzony redukcją stawek w podatku od dochodów osobistych oraz waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych.

Wydatki inwestycyjne w latach 2009-2011 kształtować się będą w głównej mierze pod wpływem mniej korzystnej oceny perspektyw rozwoju polskiej gospodarki przez przedsiębiorców, zaostreniem warunków dostępności do kredytu oraz pod wpływem dużej niepewności odnośnie do perspektyw zbytu na rynkach zagranicznych, w związku z nasileniem się kryzysu finansowego w Europie. W związku z powyższym, w średnim okresie oczekuje się spowolnienia dynamiki inwestycji (szczególnie w latach 2009-2010) w porównaniu z latami 2006-2008. Kilka czynników powinno jednak złagodzić spadek tempa wzrostu inwestycji w latach 2009-2011. Po pierwsze, należy podkreślić, że polskie przedsiębiorstwa finansują

inwestycje w większości (w ponad 70%) z kapitałów własnych. Trudniejszy dostęp do kredytów w związku z zaostrzeniem polityki kredytowej banków nie musi mieć dużego negatywnego przełożenia na potencjał finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Dodatkowo, bieżąca sytuacja finansowa przedsiębiorstw jest stosunkowo dobra. W ostatnim okresie zdołały one zgromadzić relatywnie duże fundusze własne. Po drugie, w krótkim i średnim terminie rolę stabilizatora procesów inwestycyjnych mogą pełnić inwestycje publiczne, w mniejszym stopniu powiązane z sytuacją rynkową<sup>4</sup>. W Polsce inwestycje publiczne są w dużej części finansowane napływem funduszy strukturalnych z UE, czyli w mniejszym stopniu w okresie dekonunktury obciążają sektor instytucji rządowych i samorządowych. Polityka rządu zmierza w kierunku bardziej efektywnego oraz terminowego wykorzystania środków unijnych wspierających rozwój kraju<sup>5</sup>.

Zgodnie z prognozą średniookresową dla Polski, średnie realne tempo wzrostu PKB w latach 2009-2011 ulegnie spowolnieniu w porównaniu z latami 2006-2008. W 2009 r. tempo wzrostu PKB gospodarki polskiej zwolni do ok. 3,7%, co będzie wynikiem zarówno niekorzystnej sytuacji zewnętrznej, jak i spowolnienia tempa wzrostu inwestycji i, w mniejszym stopniu, konsumpcji gospodarstw domowych. Prognozowane na 2009 r. tempo wzrostu PKB w Polsce będzie stosunkowo wysokie w porównaniu z prognozami dla innych krajów UE. W latach 2010-2011 tempo wzrostu PKB będzie ulegało stopniowemu przyspieszaniu do ok. 4,5% w 2011 r.

Przewiduje się, że w 2009 r. w odniesieniu do roku bieżącego z uwagi m.in. na obniżenie się deficytu obrotów towarowych i oczekiwany wzrost napływu środków finansowych z UE klasyfikowanych w saldzie transferów bieżących nastąpi spadek nierównowagi zewnętrznej polskiej gospodarki. W 2010 r. zakładana jest dalsza kontynuacja powyższej tendencji (jednakże w mniejszym zakresie), a w roku następnym stabilizacja deficytu rachunku bieżącego na poziomie nieznacznie poniżej 4% PKB. W horyzoncie prognozy (poza rokiem 2008) oczekuje się iż deficyt na rachunku obrotów bieżących w całości będzie finansowany napływem kapitału długookresowego tj. bezpośrednich inwestycji zagranicznych i środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskie fundusze strukturalne).

Spowolnienie tempa wzrostu PKB, w tym inwestycji, znajdzie odzwierciedlenie w sytuacji na rynku pracy.

<sup>4</sup> Inwestycje publiczne stanowią ok. 19-20% inwestycji ogółem.

<sup>5</sup> W tym celu Rząd przygotował m.in. projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, który w październiku 2008 r. został przyjęty przez Sejm.

Wysokie tempo wzrostu popytu na pracę, obserwowane w latach 2006-2008, ulegnie znacznemu zmniejszeniu. Szacuje się, że w latach 2009-2011 liczba pracujących zwiększy się o około 0,1 mln osób (wobec 1,7 mln w latach 2006-2008). Poziom aktywności zawodowej w następnych latach będzie wypadkową różnych czynników. Gorsza sytuacja gospodarcza będzie negatywnie oddziaływać na poziom aktywności zawodowej, natomiast zmiany w przepisach emerytalnych (wygaśnięcie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę) oraz reemigracja będą zwiększały aktywność. Uwzględniając powyższe założenia, szacuje się, że stopa bezrobocia zwiększy się z 7,1% w 2008 r. do około 7,4% w 2011 r.

W najbliższym okresie dynamika inflacji w Polsce powinna wykazywać tendencję słabnącą. Będzie to efektem zarówno niższego tempa wzrostu gospodarczego osłabiającego presję popytową, jak i wcześniejszego zacieśnienia polityki monetarnej. Dodatkowo ograniczaniu tempa wzrostu cen sprzyjać będzie znaczny spadek cen surowców na rynkach światowych. W 2009 r. wzrost cen konsumpcyjnych (CPI) prognozowany jest na 2,9% średnio w roku. Przewiduje się, że działania podejmowane w zakresie polityki pieniężnej powinny doprowadzić do powrotu inflacji do celu inflacyjnego w drugiej połowie 2009 r. oraz utrzymania jej na zbliżonym poziomie w latach 2010-2011.

Prognoza stóp procentowych NBP na lata 2009-2011 przewiduje, że wobec przewidywanego obniżenia tempa wzrostu gospodarczego w Polsce oraz perspektyw trwałego spadku inflacji do poziomu celu inflacyjnego w 2010 r., RPP będzie w 2009 r. kontynuowała łagodzenie polityki pieniężnej. Obniżkom stóp procentowych będą sprzyjały słabnięcie napięć na rynku pracy, poprawa relacji między wzrostem wynagrodzeń i wydajności pracy, a także malejące ryzyko wystąpienia efektów drugiej rundy. Jednocześnie skala redukcji kosztu pieniądza banku centralnego będzie uwarunkowana perspektywami wypełnienia inflacyjnego kryterium konwergencji w 2011 r.

Projekcja kursu walutowego na lata 2009-11 przewiduje stopniową aprecjację złotego względem euro w porównaniu z obecnie notowanymi poziomami kursu. W ujęciu średniorocznym polska waluta osłabi się w 2009 r., a w latach kolejnych ponownie wróci na ścieżkę aprecjacyjną. Wsparcie dla złotego będą stanowiły silne fundamenty makroekonomiczne polskiej gospodarki, napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz oczekiwania na włączenie złotego do mechanizmu ERM II i wejście Polski do strefy euro. Presję na aprecjację złotego mogą osłabiać prognozowane obniżki stóp procentowych NBP. Przewidywana ścieżka kształtowania się kursu złotego wobec euro oznacza, że po włączeniu polskiej waluty do mechanizmu ERM II jej

kurs będzie się charakteryzował stabilnością wymaganą przez kursowe kryterium konwergencji.

### II.3. REFORMY STRUKTURALNE – RYNEK PRACY

Ważnym obszarem reform strukturalnych w Polsce jest rynek pracy. W tym zakresie kontynuowane będą, opisane szczegółowo w *Aktualizacji* z marca 2008 r., rozwiązania wspierające aktywność zawodową. Najistotniejszym działaniem w tym kierunku jest redukcja klina podatkowego, którą rozpoczęła obniżka składki na ubezpieczenie rentowe w 2007 r. Ostatnim etapem reformy klina podatkowego jest wejście w życie (od 1 stycznia 2009 r.) redukcji stawek podatku dochodowego od osób fizycznych PIT.

Już wprowadzone dotychczas zmiany spowodowały, że klin podatkowy<sup>6</sup> w Polsce był w 2007 r. o 0,9 pkt. proc. niższy niż w 2006 r., co stanowiło jedną z największych zmian w wysokości obciążeń podatkowych i paropodatkowych wśród krajów UE<sup>7</sup>. Szacuje się, że w 2009 r. klin podatkowy zmniejszy się do ok. 38,0%, wobec 42,5% w 2006 r.

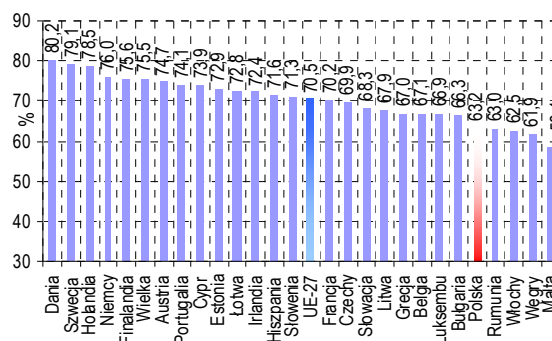
Mimo widocznej w ostatnich latach znacznej poprawy sytuacji na rynku pracy w Polsce (redukcja bezrobocia oraz wzrost zatrudnienia), wciąż aktualne pozostają problemy strony podażowej rynku pracy. Niska podaż pracy wynika przede wszystkim z niedostatecznej aktywności zawodowej, migracji zarobkowych oraz trendów demograficznych.

Ponadto, problemem pozostaje niedostosowanie wykształcenia i kompetencji do wymagań strony popytowej rynku. W 2007 r. współczynnik aktywności zawodowej w Polsce wyniósł 63,2%<sup>8</sup> i był jednym z najniższych w krajach członkowskich Unii Europejskiej. W tym samym okresie wskaźnik zatrudnienia ukształtował się na poziomie 57,0%<sup>9</sup> i uległ znacznej poprawie (2,5 pkt. proc.) w porównaniu do 2006 roku.

Aktywność zawodowa w Polsce jest szczególnie niska wśród kobiet oraz osób starszych. Główną przyczyną bierności obok emerytur (w przypadku osób w wieku produkcyjnym - wcześniejszych emerytur) są wśród kobiet obowiązki rodzinne oraz obowiązki związane z prowadzeniem gospodarstwa domowego, a wśród mężczyzn choroba i niepełnosprawność. Niepokojącą tendencją jest obniżanie aktywności zawodowej osób w wieku mobilnym (25-44 lata), spowodowane głównie emigracją zarobkową.

Wzrost współczynnika aktywności zawodowej (zwłaszcza wśród kobiet i osób starszych) i wskaźnika zatrudnienia stanowi jeden z głównych celów rządu.

Wyk. 1. Współczynnik aktywności zawodowej w 2007 r. według BAEL (15-64 lata)



Źródło: Eurostat.

Podstawowym dokumentem definiującym działania rządu w ramach polityki rynku pracy są *Krajowe Plany Działań na rzecz Zatrudnienia*. Obecnie trwają prace nad projektem *Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011* (KPDZ/2009-2011), por. Ramka 2.

<sup>6</sup> Według Eurostatu, obliczony dla osoby samotnej bez dzieci zarabiającej 67% przeciętnego wynagrodzenia;

<sup>7</sup> Brak danych dla wszystkich krajów UE, w tym brak informacji o wysokości średniego klina podatkowego w UE;

<sup>8</sup> Według BAEL, 15-64 lata;

<sup>9</sup> Według BAEL, 15-64 lata;

## Ramka. 2. Projekt Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011

### KRAJOWY PLAN DZIAŁAŃ NA RZECZ ZATRUDNIENIA NA LATA 2009-2011 (KPDZ)

KPDZ jest uchwalany przez Radę Ministrów, zawiera zasady realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia i stanowi podstawę realizacji zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

Priorytety i kierunki działań państwa w tych obszarach zostały określone w następujących dokumentach rządowych: *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, *Strategicznym Planie Rządzenia*, *Krajowym Programie Reform na lata 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, *Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na 2008 r.*, *Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 2007-2013*.

KPDZ przygotowany jest na szczeblu ogólnokrajowym i stanowi podstawę dla przygotowania przez samorząd województwa corocznych regionalnych planów działań na rzecz zatrudnienia, określających preferowane programy regionalne, projekty lokalne, priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia.

KPDZ/2009-2011 określa działania w sferze zatrudnienia na najbliższe trzy lata. Do priorytetowych należy zaliczyć:

- **wzrost aktywności** – działania polegające na rozwijaniu czynników i instrumentów zachęcających do podjęcia aktywności zawodowej i edukacyjnej, stwarzaniu możliwości godzenia pracy zawodowej z pełnieniem ról rodzinnych, zwiększaniu szans na utrzymanie lub podjęcie zatrudnienia oraz skorzystanie z działań aktywizujących, a także wzmacniających zdolność do podjęcia lub zmiany pracy i adaptacji do zmian;
- **sprawnny rynek pracy** – działania mają na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy przez stworzenie lepszych warunków działania przedsiębiorstw oraz zatrudniania pracowników przede wszystkim przez ograniczenie barier dla rozwoju przedsiębiorczości, upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy, zmianę w zakresie zabezpieczenia społecznego na rynku pracy, stwarzanie większych możliwości do bycia zatrudnionym i samozatrudnieniem;
- **doskonalenie aktywnej polityki rynku pracy** – działania obejmują poprawę dostępności i trafności adresowania usług i instrumentów rynku pracy oraz ich skuteczności, a także poprawę funkcjonowania instytucji rynku pracy.

Ramy KPDZ/2009-2011 obejmują m.in. *Program 50+*, który Rada Ministrów, wraz z projektem pierwszej ustawy, przyjęła w październiku 2008 roku. Jego główne założenia zostały omówione w *Aktualizacji* z marca 2008 roku.

*Program 50+* ma przede wszystkim stworzyć zachęty dla pracodawców do zatrudniania i utrzymywania w zatrudnieniu osób starszych oraz umożliwić osobom

po 50. roku życia poprawę kwalifikacji, umiejętności i efektywności pracy. Realizacja dużej części zadań w ramach polityki rynku pracy należy do jednostek samorządu terytorialnego. Działania w tym obszarze będą finansowane ze środków sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

## Ramka. 3. Program „Solidarność pokoleń - działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”

### PROGRAM 50+ - GŁÓWNE OBSZARY

- 1) działania na rzecz **poprawy warunków pracy, promocji zatrudnienia pracowników po 50. roku życia i zarządzania wiekiem**, polegające na: upowszechnianiu wiedzy na temat zarządzania, wskazywaniu korzyści z zatrudniania osób po 50 r. życia, wdrażaniu strategii zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach, dostosowaniu warunków pracy pracowników po 50. roku życia do ich potrzeb;
- 2) działania na rzecz **poprawy kompetencji i kwalifikacji pracowników po 50. roku życia** obejmujące: tworzenie warunków dla budowania ścieżek kształcenia, upowszechnienie kształcenia ustawicznego dla osób w wieku 45+, dopasowanie oferty szkoleniowej;
- 3) **zmniejszenie kosztów pracy** związanych z zatrudnianiem pracowników po 50. roku życia, w tym: zwolnienia pracodawców z opłacania składek na Fundusz Pracy, zmniejszenie liczby dni chorobowych, za które płaci pracodawca;
- 4) **aktywizację osób bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy po 50. roku życia** obejmującą upowszechnienie programów rynku pracy, budowanie indywidualnych planów wsparcia, dopasowanie oferty aktywnych programów rynku pracy;
- 5) **aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych**, w tym: budowę stabilnych ram prawnych dla zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, promocję aktywizacji zawodowej i integracji z rynkiem pracy;
- 6) **zwiększenie możliwości zatrudnienia kobiet** poprzez: rozwój usług pozwalających na godzenie pracy i życia rodzinnego, uproszczenie przepisów dotyczących zakładania przedszkoli, wspieranie rozbudowy sieci przedszkoli zwłaszcza na obszarach wiejskich, umożliwienie finansowania żłobków i przedszkoli przyzakładowych z zakładowych funduszy świadczeń socjalnych; wspieranie innych form opieki nad dziećmi;
- 7) **ograniczenie dezaktywizacji pracowników w systemie świadczeń społecznych** obejmujące: wdrażanie systemu emerytur pomostowych i ograniczenie przechodzenia na wcześniejsze emerytury, promocję działań na rzecz wydłużenia wieku przejścia na emeryturę, szczególnie kobiet.

Do istotnych działań wspierających aktywność zawodową osób starszych objętych *Programem 50+* należy zaliczyć te, których celem jest zapobieganie przedwczesnej dezaktywizacji zawodowej ludności w wieku produkcyjnym, czyli rozwiązania zachęcające

do wydłużania efektywnego wieku emerytalnego. W tym zakresie ważna jest ustawa o emeryturach pomostowych. Jej wejście w życie w styczniu 2009 r. wpłynie na ograniczenie liczby uprawnionych do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę z ok.

miliona osób, do niecałych 250 tys. osób. Zgodnie z ustawą tzw. "pomostówki" przysługują jedynie osobom urodzonym po 1 stycznia 1948 r., które do 1 stycznia 1999 r. przepracowały co najmniej 15 lat w szczególnych warunkach albo wykonywały przez ten czas pracę o szczególnym charakterze. Na emeryturę pomostową można przejść na pięć lat (w kilku przypadkach, np. piloci czy maszyniści, na 10 lat) przed osiągnięciem wieku emerytalnego (czyli w wieku 55 lat w przypadku kobiet i 60 lat dla mężczyzn), przy odpowiednim stażu ubezpieczeniowym (20 lat dla kobiet i 25 dla mężczyzn). Uprawnieni otrzymają świadczenia w wysokości 100% emerytury obliczonej dla osoby w wieku 60 lat, waloryzowanej według tych samych zasad co emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS).

Ograniczenie liczby uprawnionych do przejścia na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego ze względów zdrowotnych oraz brak od 2009 r. możliwości skorzystania z przepisów

przejściowych dotyczących wcześniejszych emerytur (zasady ogólne) oznacza, że w kolejnych latach nie będzie już tak znacznego odpływu z rynku pracy ludności w wieku produkcyjnym. Będzie to miało zasadnicze znaczenie dla kształtowania się liczby aktywnych zawodowo w kolejnych latach. Szacuje się, że od 2009 r. wskaźnik aktywności zawodowej będzie stopniowo wzrastał (i osiągnie ok. 64,2% w 2011 r.)

Wzrost aktywności zawodowej i stopy zatrudnienia ma zasadnicze znaczenie dla wzrostu gospodarczego. Wysoka podaż pracy zmniejsza napięcia na rynku pracy, ogranicza presję inflacyjną (poprzez mniejszą presję na wzrost wynagrodzeń). Większy popyt na pracę to szansa dynamizacji wzrostu gospodarczego, unowocześnienia gospodarki i poprawy poziomu życia ludzi.

Ponadto pozytywne efekty redukcji, wysokich na tle innych krajów UE, obciążeń podatkowych i paropodatkowych powinny stanowić istotny impuls zwiększający konsumpcję.

### III. WYNIK I DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

#### III.1. STRATEGIA I CELE ŚREDNIOOKRESOWE RZĄDU

Celem polityki fiskalnej rządu w horyzoncie *Aktualizacji* jest redukcja deficytu fiskalnego w stopniu umożliwiającym bezpieczne i trwałe wypełnienie fiskalnego kryterium konwergencji. Jego konsekwentna realizacja pozwoli na ograniczenie akumulacji długu publicznego i redukcję jego relacji do PKB. Prowadzona polityka fiskalna będzie sprzyjała łagodzeniu skutków kryzysu finansowego i jego wpływu na sferę realną gospodarki. W dłuższej perspektywie będzie natomiast wspierała zwiększanie odporności gospodarki na zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne.

Prezentowana ścieżka fiskalna, z uwagi na pogorszenie warunków zewnętrznych i wewnętrznych mniej ambitna niż przedstawiona w *Aktualizacji* z marca 2008 r., jest zgodna ze stawianym celem. W przypadku urzeczywistnienia czynników ryzyka mogących zagrozić jej realizacji podjęte zostaną działania mające na celu w pierwszej kolejności ograniczenie wydatków budżetu państwa. Dobór kategorii wydatków, które zostaną objęte redukcją zostanie dokonany przy możliwie najmniejszym negatywnym wpływie na realizację zadań priorytetowych rządu.

#### III.2. SYTUACJA BIEŻĄCA I IMPLIKACJE DLA KOLEJNEGO BUDŻETU

W 2007 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został ograniczony do 2,0% PKB z 3,8% PKB w 2006 r. Na taką skalę redukcji wpłynęła korzystna sytuacja makroekonomiczna, skutkująca wysokimi wpływami podatkowymi oraz niepełne wykonanie zaplanowanych wydatków (w tym środków z UE). W 2007 r. kasowy deficyt budżetu państwa wyniósł 16,0 mld zł, wobec planowanego w ustawie budżetowej 30,0 mld zł.

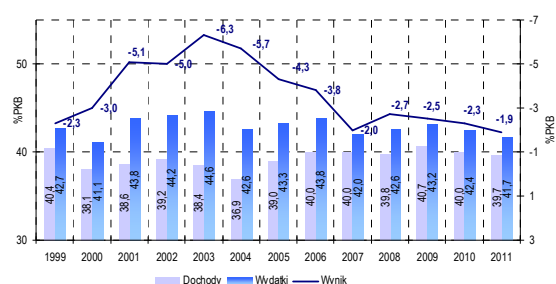
Z uwagi na dobry wynik sektora za 2007 r. oraz korzystne perspektywy odnośnie do kształtowania się

ścieżki fiskalnej i długu sektora w najbliższych latach, w lipcu 2008 r. Rada Ecofin zniosła wobec Polski, nałożoną w 2004 r., procedurę nadmiernego deficytu.

W 2008 r. sytuacja fiskalna w Polsce pozostaje pod silnym wpływem głównie dwóch czynników: sytuacji makroekonomicznej, w szczególności spowolnienia tempa wzrostu PKB oraz wprowadzanych kosztownych zmian strukturalnych (zwłaszcza kontynuowanej redukcji klina podatkowego). Najnowsze prognozy wskazują, że w 2008 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ukształtuje się na poziomie nieznacznie wyższym niż planowany w *Aktualizacji* z marca 2008 r. i wyniesie 2,7% PKB. Wzrost skali deficytu nastąpi pomimo realizacji deficytu budżetu państwa w wysokości niższej niż założona w ustawie budżetowej na 2008 rok.

Planowany na 2009 r. deficyt sektora zdeterminowany będzie głównie przez wynik budżetu państwa. Ustawa budżetowa na 2009 r. zakłada, że deficyt budżetu państwa nie może być wyższy niż 18,2 mld zł. Mechanizmy przewidziane w ustawie o finansach publicznych zapewniają wykonanie deficytu na tym poziomie (nawet przy gorszej sytuacji makroekonomicznej, skutkującej niższymi wpływami podatkowymi). Szacuje się, że wynik sektora w 2009 r. wyniesie -2,5% PKB, a w kolejnych latach – w 2010 r. -2,3% PKB, w 2011 r. -1,9% PKB.

#### Wyk. 2. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: 1999-2007 Eurostat, 2008-2011 Min. Finansów

Tab. 1. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP, % PKB)

	Kod ESA	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (B.9)</b>	S.13	<b>-2,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,9</b>
Podsektor centralny	S.1311	-3,2	-3,6	-2,7	-2,5	-2,1
Podsektor lokalny	S.1313	0,1	0,4	0,2	-0,1	-0,2
Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	1,1	0,5	-0,1	0,2	0,3
<b>Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>	<b>S.13</b>	<b>44,9</b>	<b>45,9</b>	<b>45,8</b>	<b>45,5</b>	<b>44,8</b>

Źródło: 2007 r. – GUS, lata 2008–11 Ministerstwo Finansów.



## III.3. WYNIK STRUKTURALNY

Według najnowszych prognoz w 2008 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, nastąpi wzrost deficytu strukturalnego<sup>10</sup> o 0,8 pkt. proc., głównie w wyniku reform w postaci redukcji klina podatkowego (w 2008 r. dalszy etap), ulgi prorodzinnej (dla rodzin z dziećmi), a także niższego niż zakładano poziomu dochodów budżetowych, co należy wiązać z gorszą sytuacją w gospodarce (będącej pochodną sytuacji w gospodarce światowej). W kolejnych latach przewidywany jest spadek

deficytu strukturalnego – w 2009 r. o 0,6 pkt. proc., w 2010 o 0,4 pkt. proc. oraz utrzymanie tej relacji w 2011 r. Natomiast uwzględniając działania jednorazowe będące umorzeniem długu dla Iraku, deficyt strukturalny w 2010 r. spadnie o 0,6 pkt. proc. w stosunku do roku ubiegłego. W tabeli przedstawiono ponadto wynik strukturalny nieuwzględniający kosztów reformy klina podatkowego.

Tab. 2. Wynik strukturalny sektora (% PKB)

	Kod ESA	2007	2008	2009	2010	2011
<b>1. Wzrost PKB w cenach stałych</b>		<b>6,7</b>	<b>5,1</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>4,5</b>
<b>2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>	EDP B.9	<b>-2,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,9</b>
<b>3. Odsetki</b>	EDP D.41	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>
<b>4. Działania jednorazowe</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>
5. Potencjalny wzrost PKB		5,3	5,1	4,8	4,6	4,5
6. Luka produktowa		1,1	1,2	0,1	-0,4	-0,4
7. Element cykliczny budżetu		0,4	0,4	0,0	-0,1	-0,1
8. Wynik strukturalny (2-7)		-2,4	-3,2	-2,6	-2,2	-1,8
9. Strukturalny wynik pierwotny (8+3)		0,1	-0,7	0,0	0,3	0,6
<b>10. Wynik strukturalny bez działań jednorazowych (8-4)</b>		<b>-2,4</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,8</b>
11. Koszty redukcji klina podatkowego		-0,3	-1,4	-2,1	-2,1	-2,1
12. Wynik bez kosztów (2-11)		-1,7	-1,3	-0,4	-0,2	0,1
<b>13. Wynik strukturalny bez kosztów klina (8-11)</b>		<b>-2,1</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>

Źródło: Ministerstwo Finansów

<sup>10</sup> 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*).

## III.4. DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

W okresie objętym Aktualizacją Programu Konwergencji 2008 zarządzanie długiem będzie, podobnie jak w latach ubiegłych, ukierunkowane na realizację celu określonego w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2009-2011, tj. na minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka.

Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach dużej zmienności i niepewności na rynkach finansowych oraz spowolnienia wzrostu PKB z uwagi na wpływ globalnego kryzysu finansowego na sferę realną gospodarki. Na rynku krajowym spadek stóp procentowych banku centralnego oraz działania związane z harmonogramem wejścia do strefy euro powinny mieć istotny wpływ na poziom i kształt krzywej dochodowości, a więc i kosztów obsługi długu.

Tab. 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku, % PKB)

	Kod ESA	2007	2008	2009	2010	2011
1. Dług brutto		44,9	45,9	45,8	45,5	44,8
2. Zmiana relacji długu brutto		-2,8	1,0	-0,1	-0,3	-0,7
<b>Składniki wzrostu długu</b>						
3. Wynik pierwotny		0,5	-0,3	0,1	0,2	0,5
4. Odsetki	EDP D.41	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4
5. Dostosowania stanów i przepływów		-0,1	-1,7	-2,6	-2,6	-2,6
z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		-0,1	-0,1	0,3	-0,2	-0,2
akumulacja netto aktywów finansowych		0,8	0,5	0,6	0,8	0,6
w tym: przychody z prywatyzacji		-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2
różnice kursowe i inne czynniki		-0,8	-2,1	-3,6	-3,3	-3,0
<b>p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)</b>		<b>5,5</b>	<b>5,6</b>	<b>5,8</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>
<b>Pozostałe istotne dane</b>						
6. Płynne środki finansowe*		0,9	0,7	0,5	0,5	0,5
7. Dług netto		44,0	45,2	45,3	45,0	44,3

\* Dane dotyczą jedynie Skarbu Państwa

Źródło: Ministerstwo Finansów

Prognozowane zmiany relacji długu do PKB w okresie lat 2008-2011 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 2009-11 na wysokość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa obok deficytu znaczący wpływ będą miały środki przekazywane FUS z tytułu ubytku składki przekazywanej do OFE, przychody z prywatyzacji, 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.

Potrzeby pożyczkowe jednostek samorządu terytorialnego będą w znacznej mierze wynikać z realizowanych projektów infrastrukturalnych, współfinansowanych środkami z funduszy unijnych z perspektywy finansowej 2007-13. Podobnie jak w poprzednim Programie Konwergencji nie przewiduje się występowania zadłużenia w sektorze ubezpieczeń społecznych.

W horyzoncie Aktualizacji Programu Konwergencji relacja długu do PKB będzie kształtować się poniżej zarówno pierwszego aktualnego progu ostrożnościowego, tj. 50%, jak i pierwszego progu ostrożnościowego z nowej ustawy o finansach publicznych, tj. 47%. i będzie kształtować się znacznie poniżej wielkości referencyjnej 60%. Przewiduje się przejściowy wzrost relacji do 45,9% w 2008 r., a następnie w latach 2009-2011 spadek do 44,8% w 2011 r.

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

Podjęte działania są realizacją deklaracji rządu zawartych w *Aktualizacji* przyjętej w marcu 2008 roku. Część z realizowanych zadań zyskała na znaczeniu w związku z kryzysem na międzynarodowym rynku finansowym. Obok realizacji pierwotnie założonych celów długofalowych, sprzyjają one głównie stymulacji konsumpcji i inwestycji, łagodząc tym samym negatywne skutki zawirowań dla sfery realnej polskiej gospodarki.

#### 1) Ograniczanie obciążeń fiskalnych

W horyzoncie *Aktualizacji* największą zmianą o charakterze strukturalnym ograniczającą obciążenia fiskalne jest wprowadzana od początku 2009 r. redukcja stawek podatkowych PIT. Obowiązujące trzy stawki podatkowe 19%, 30% i 40% zostaną zastąpione dwiema 18% i 32%<sup>11</sup>. Zmiany w PIT stanowią ważny element wdrażanej od 2007 r. reformy ograniczającej wysokość klina podatkowego w Polsce<sup>12</sup>.

Redukcja klina podatkowego wpływa na poprawę sytuacji gospodarstw domowych (wzrost dochodów do dyspozycji) i wraz z nią na wzrost popytu krajowego. W obecnych warunkach stanowi więc istotny impuls dla wzrostu gospodarczego, przy wysokich kosztach w postaci ubytku dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Tab. 4. Koszty netto obniżki klina podatkowego (%PKB)

	2008	2009	2010	2011
Koszty netto obniżki klina podatkowego	-1,4	-2,1	-2,1	-2,1

Źródło: Ministerstwo Finansów

Obok obniżki klina podatkowego, dodatkowy impuls dla poprawy sytuacji gospodarstw domowych stanowi ulga rodzinna, wprowadzona od rozliczenia rocznego PIT za 2007 rok. Jej negatywny wpływ na finanse sektora instytucji rządowych i samorządowych w formie ubytku dochodów z PIT w horyzoncie *Aktualizacji* jest szacowany na ok. 0,4% PKB rocznie<sup>13</sup>.

Niepewność odnośnie do kształtowania się sytuacji w gospodarce światowej, przy przewadze czynników ryzyka negatywnie oddziałujących na wzrost gospodarczy (na co wskazują m.in. prognozy KE, MFW i OECD) powodują, że w najbliższym okresie działania rządu zostaną przede wszystkim skierowane na poprawę efektywności i przejrzystości istniejącego systemu podatkowego. Działania te, przy stosunkowo niewielkim w stosunku do reform strukturalnych koszcie dla sektora instytucji rządowych i samorządowych, w sposób pozytywny wpłyną przede wszystkim na prowadzenie działalności gospodarczej. Obejmą one przede wszystkim wprowadzenie uproszczeń w zakresie podatku VAT, zmiany w podatkach dochodowych w odniesieniu do przedsiębiorców oraz reformę prawa podatkowego.

Najważniejsze zmiany w zakresie podatku VAT dotyczą:

- likwidacji (grudzień 2008 r.) dodatkowego zobowiązania podatkowego ustalanego w przypadkach zaniżenia zobowiązania podatkowego przez podatnika,
- wprowadzenia (styczeń 2009 r.) zwolnienia dla dostawy nieruchomości o charakterze niemieszkalnym (po pierwszym zasiedleniu),
- umożliwienia rozliczania podatku z importu towarów w niektórych procedurach uproszczonych w deklaracji (grudzień 2008 r.),
- ujednoczenia terminu zwrotu podatku do 60 dni (zamiast zwrotów 60 i 180 dniowych),
- zwiększenia limitu zwolnienia podmiotowego z 50.000 zł do 150.000 zł (2010 r.).

W odniesieniu do przedsiębiorców zarówno fizycznych, jak i osób prawnych główne zmiany, które wejdą w życie w 2009 r. obejmują możliwość zaliczenia do kosztów podatkowych kosztów wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne w ujęciu memorialowym pod warunkiem ich wypłaty (opłaty) w terminach wynikających z odrębnych przepisów.

Od 1 stycznia 2010 r. zmieniony zostanie sposób płatności zaliczki na poczet należnego podatku CIT (likwidacja podwójnej zaliczki płaconej w ostatnim miesiącu (kwartale) roku podatkowego).

Koszty (ubytek dochodów) wprowadzanych zmian w podatku VAT oraz w podatkach dochodowych (z wyłączeniem skutków klina podatkowego i ulgi rodzinnej) w 2009 i 2010 r. wyniosą odpowiednio ok. 3 mld zł i ok. 3,5 mld zł.

W 2009 r. w ramach zmian w opodatkowaniu umów spółek kapitałowych m.in. z opodatkowania wyłączone zostaną czynności będące w świetle dyrektywy Rady Nr 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 działaniami restrukturyzacyjnymi spółek. Wprowadzone zostaną również przepisy ułatwiające przepływ kapitału w spółkach kapitałowych, w tym w ramach łączenia,

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Redukcja klina podatkowego obejmuje: a) dwuetapową (2007 i 2008) obniżkę składki na ubezpieczenie rentowe w sumie o 7 pkt. proc. (z 13% do 6%), b) przywrócenie (2007) w podatku PIT waloryzacji progów podatkowych, kwoty wolnej i kosztów uzyskania przychodów, c) wprowadzenie (2009) dwóch stawek podatkowych PIT.

<sup>13</sup> W stosunku do sytuacji, gdyby taka ulga nie została wprowadzona.

podziału i przekształcania spółek. Wpłyną one na zmniejszenie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców. Wdrożenie projektowanych zmian nie powinno spowodować ujemnych skutków finansowych dla budżetów gmin w ramach łącznych wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych.

## **2) Zmiana struktury wydatków i wzrost efektywności wydatkowania środków**

Zmiany w strukturze wydatków mają na celu jej uelastycznienie i zwiększenie udziału środków wspierających rozwój gospodarczy. Główne obszary działań obejmują naukę, edukację, badania i rozwój oraz infrastrukturę. W zakresie wydatków o charakterze socjalnym główny wysiłek zostanie skoncentrowany na zmianach w sferze ochrony zdrowia i systemie emerytalno-rentowym. Działaniom w tym obszarze będą sprzyjały również zmiany w zakresie finansów publicznych (nowa ustawa o finansach publicznych) i wprowadzanie budżetu zadaniowego (por. rozdział VII). Część z realizowanych zadań ma głównie charakter porządkujący, wpływający na wzrost efektywności wydatkowanych środków.

### **a) wydatki na infrastrukturę**

Główne działania w tym obszarze będą dotyczyły rozbudowy i unowocześnienia sieci dróg krajowych oraz lokalnych, rozwoju i modernizacji transportu kolejowego, rozwoju portów morskich oraz rozwoju infrastruktury sportowej.

W zakresie dróg krajowych kontynuowany jest przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2007 r. *Program budowy dróg krajowych na lata 2008-2012*. Jego głównym celem jest stworzenie sieci drogowej o wyższych parametrach użytkowych, w tym sieci połączeń drogowych między największymi ośrodkami gospodarczymi kraju. Inwestycje objęte programem, których całkowity koszt założono na ok. 121 mld zł, finansowane są przede wszystkim ze środków sektora instytucji rządowych i samorządowych, zwłaszcza budżetu państwa, przy wsparciu funduszy UE. Budowa dróg krajowych wspierana będzie *Narodowym programem budowy dróg lokalnych 2009-2011* (trwają prace legislacyjne). Głównym celem programu jest stworzenie powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, podniesienie atrakcyjności gospodarczej terenów oraz poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Koszty programu, szacowane w sumie na ok. 6 mld zł, finansowane będą ze środków jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa.

Kierunki w zakresie rozbudowy i modernizacji krajowej sieci kolejowej na najbliższe lata wyznacza znajdujący się na etapie zaawansowanych prac rządowych *Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku*. Jest to dokument strategiczny, dotyczący rozwoju transportu kolejowego w Polsce. Jego opracowanie jest

równocześnie realizacją decyzji Komisji Europejskiej z 2005 r.

Rozwój infrastruktury morskiej realizowany jest w ramach przyjętej przez rząd w listopadzie 2007 r. *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku*. Jej głównym celem jest poprawa konkurencyjności polskich portów morskich, m.in. przez poprawę stanu infrastruktury i dostępu do portów, rozwój oferty usług portowych oraz poprawę współdziałania podmiotów zarządzających, użytkowników i administracji. Całkowity koszt działań inwestycyjnych realizowanych w ramach *Strategii* jest szacowany na ok. 713 mln euro. Środki na jego sfinansowanie pochodzą z Funduszu Spójności, przy współfinansowaniu krajowym.

Działania związane z rozbudową infrastruktury sportowej będą w najbliższym okresie skierowane przede wszystkim na przygotowanie Polski do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 oraz budowę kompleksów sportowych i lokalnych boisk piłkarskich. Działania w zakresie przygotowania do EURO 2012 obejmują głównie budowę i przebudowę stadionów w Warszawie, Wrocławiu, Gdańsku, Poznaniu, Krakowie i Chorzowie. Przewidywany całkowity koszt ich realizacji, szacowany na ok. 3,3 mld zł, jest finansowany ze środków budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Budowa kompleksów sportowych realizowana jest w ramach *Programu Moje Boisko - Orlik 2012*. Całkowity koszt tego przedsięwzięcia szacowany jest na ok. 3,6 mld zł i zostanie sfinansowany ze środków jednostek samorządu terytorialnego (2,4 mld zł) i budżetu państwa (1,2 mld zł).

### **b) wydatki na naukę, edukację, badania i rozwój**

Główne działania w tym obszarze mają na celu zwiększenie efektywności wykorzystania środków na naukę, wzrost poziomu badań naukowych i konkurencyjności polskiej nauki, stymulowanie innowacyjności i wdrażania wyników badań naukowych.

Część zadań związanych z nauką i szkolnictwem wyższym jest realizacją *Założeń Reformy Systemu Nauki i Systemu Szkolnictwa Wyższego*. Są one ukierunkowane głównie na:

- zwiększenie konkurencyjności badań naukowych i prac rozwojowych oraz wzrost ich skuteczności wdrożeniowej,
- stworzenie mechanizmów prawnych umożliwiających budowę silniejszych powiązań między sektorem nauki i sektorem gospodarki,
- wzmocnienie i uporządkowanie sektora podmiotów prowadzących działalność badawczo – rozwojową, stymulowanie innowacyjności i wdrażania wyników badań naukowych.

W ramach tego obszaru prowadzone są również działania mające na celu zwiększenie ilości wdrażanych

patentów, wzrost świadomości własności intelektualnej, oraz wzrost innowacyjnej przedsiębiorczości akademickiej. Zadania te są realizowane w ramach wprowadzonych w 2008 r. programów *Patent Plus – wsparcie patentowania wynalazków* oraz *Kreator Innowacyjności – wsparcie innowacyjności przedsiębiorczości akademickiej*.

### c) zmiany w sferze ochrony zdrowia

Zmiany w obszarze służby zdrowia mają na celu usprawnienie funkcjonowania systemu. Celem rządu jest zmiana zarówno organizacji, jak i finansowania ochrony zdrowia w Polsce.

Zmiany w sferze organizacyjnej będą zmierzały w kierunku poprawy funkcjonowania jednostek ochrony zdrowia, w szczególności przez zmianę ich prawnej formy organizacyjnej. Wpłyną one na wzrost efektywności zarządzania i gospodarowania środkami finansowymi.

Wdrażane są działania usprawniające i podnoszące jakość świadczeń w ramach ratownictwa medycznego. Na finansowanie tych działań będą w dużym stopniu wykorzystywane środki z funduszy UE.

W obszarze finansowania ochrony zdrowia planowana jest decentralizacja i demonopolizacja instytucji płatnika w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. W 2010 r. planowane jest podwyższenie podstawy składki na ubezpieczenie zdrowotne z 9% do 10% (trwają prace rządowe w tym obszarze). Zmiany w kierunku decentralizacji i demonopolizacji instytucji płatnika będą zmierzały w kierunku zwiększenia wpływu ubezpieczonych na sposób rozdysponowania środków finansowych pochodzących z ich składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Wzrosnie również elastyczność systemu dzięki możliwości szybszego dostosowywania się mniejszych instytucji do zachodzących zmian. Planowane jest, aby działania w tym obszarze wprowadzane w okresie 2010-2012 objęły 3 etapy:

- pierwszy etap (2010) obejmie: podział Narodowego Funduszu Zdrowia na kilka Towarzystw Ubezpieczeń Zdrowotnych (TUZ), podwyższenie podstawy wymiaru składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, powołanie Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych;
- drugi etap (2011), w ramach którego zostanie wprowadzona możliwość wyboru przez ubezpieczonych TUZ, a świadczeniodawca będzie miał możliwość podpisania umowy z więcej niż jednym TUZ;
- trzeci etap (2012) w ramach którego wprowadzona zostanie możliwość udziału w powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym płatników niepublicznych.

### d) zmiany w obszarze emerytalno-rentowym

Głównym celem wprowadzanych zmian jest zwiększenie efektywności systemu emerytalno-rentowego. Obejmują one przede wszystkim zmiany związane z wcześniejszymi emeryturami (wprowadzenie emerytur pomostowych) oraz zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego rolników.

Źródłem finansowania emerytur pomostowych (por. rozdział II.3) będą składki płacone przez pracodawców oraz dotacja z budżetu państwa. Całkowite wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych z tego tytułu w latach 2009-2040 (w cenach z 2007 r.) zostały oszacowane na ok. 12,7 mld zł. Będą one niższe niż wynikające z utrzymania obecnego systemu wcześniejszych emerytur. W okresie 2009-2011 koszty netto tego rozwiązania dla sektora wyniosą ok. 0,3 mld zł.

Trwają prace legislacyjne dotyczące wypłat emerytur dożywcotnych ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

W 2009 r. planowane jest również wprowadzenie zmian w systemie ubezpieczeń rolników. Przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2008 r. projekt ustawy ma na celu zwiększenie udziału rolników w finansowaniu systemu przez zróżnicowanie składek emerytalno-rentowych w zależności od powierzchni gospodarstw rolnych.

Podobnie jak w latach ubiegłych, duże obciążenie dla sektora instytucji rządowych i samorządowych w horyzoncie *Aktualizacji* będą stanowiły koszty wprowadzonej w 1999 r. reformy emerytalnej.

**Tab. 5. Koszty netto reformy emerytalnej (% PKB)**

	2008	2009	2010	2011
<b>Koszty netto reformy emerytalnej</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>
a) transfer z budżetu państwa do FUS z tytułu:	2,0	2,0	2,0	2,0
- ubytku składki	1,5	1,6	1,6	1,7
- 30-krotności	0,4	0,4	0,4	0,4
b) koszty netto obsługi długu	0,9	1,2	1,2	1,4

Źródło: Ministerstwo Finansów

### 3) Wzrost aktywności zawodowej

Działania w kierunku zwiększenia aktywności zawodowej koncentrują się przede wszystkim na wzroście wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat do 50% w 2020 r., stworzeniu narzędzi ułatwiających godzenie życia zawodowego i rodzinnego i wzroście zatrudnienia kobiet oraz zmotywowaniu bezrobotnych pobierających zasiłek do podejmowania pracy (degresywny zasiłek dla bezrobotnych). Pomimo stosunkowo wysokiego obciążenia dla sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie ich wdrażania,

długofalowo korzyści zdecydowanie powinny przewyższyć ponoszone koszty.

Największe koszty związane są z realizacją *Programu 50+*. Ich całkowity koszt, szacowany na ok. 22 mld zł (z uwzględnieniem emerytur pomostowych) w okresie 2009-2015, zostanie sfinansowany ze środków sektora (ok. 55%) i z funduszy UE (ok. 45%). Na lata 2009-2011 zaplanowano realizację ok. 40% całkowitych planowanych wydatków. Planowany koszt realizacji zadań dotyczących wprowadzenia narzędzi ułatwiających godzenie życia zawodowego i rodzinnego oraz wzrostu zatrudnienia kobiet w okresie 2009-2014 wyniesie dla sektora ok. 7,4 mld zł. Na lata 2009-2011 zaplanowano realizację ok. 29% tej kwoty. Działania w tym obszarze będą związane z wydłużeniem urlopów macierzyńskich, wprowadzeniem zwolnień ze składki na Fundusz Pracy (w ciągu 3 lat po zakończeniu urlopu macierzyńskiego i wychowawczego) oraz ze zwiększeniem podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób na urloпах wychowawczych.

Zmiany w zakresie zasiłków dla bezrobotnych będą polegały na skróceniu okresu pobierania zasiłku oraz podniesieniu wysokości zasiłku, przy równoczesnym wprowadzeniu mechanizmu degresywnego (po pierwszych 3 miesiącach kwota zasiłku zostanie zmniejszona). Wpływ zmian na wydatki sektora będzie zbliżony do neutralnego - planowany wzrost kwoty zasiłków powinien być w przybliżeniu równoważony ograniczeniem wydatków wynikającym z malejącej liczby bezrobotnych.

#### 4) Liberalizacja gospodarki

Zmiany w tym obszarze, obok redukcji obciążeń podatkowych obejmują pakiet działań na rzecz przedsiębiorczości. Jego celem jest uproszczenie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Ważną zmianą jest docelowe wprowadzenie pełnej obsługi obywateli drogą elektroniczną w zakresie wszelkich formalności związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej. W etapie przejściowym taka kompleksowa obsługa będzie się odbywała w jednym punkcie (wprowadzenie tzw. „jednego okienka”). Uproszczone zostaną również regulacje prawne związane z zakładaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym w zakresie koniecznych zezwoleń.

Istotnym obszarem zmian jest budowa elektronicznej administracji. Ma ona na celu poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych administracji publicznej oraz usług publicznych w formie cyfrowej. Podejmowane działania koncentrują się m.in. na budowie w pełni zintegrowanych platform świadczenia e-usług w kluczowych dla gospodarki obszarach (w szczególności rozliczeń podatkowych, opłat administracyjnych).

Prowadzone są również działania w zakresie stymulowania rozwoju gospodarki elektronicznej m.in. przez tworzenie nowych, innowacyjnych e-usług i zapewnienie dostępu do Internetu. Głównym źródłem ich finansowania w okresie 2007-2015, podobnie jak w przypadku budowy elektronicznej administracji są fundusze UE, przy współfinansowaniu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Ważnym kierunkiem zmian jest również rozwój współpracy między sektorem publicznym i prywatnym. Istotną rolę odgrywa tu znajdująca się na etapie prac legislacyjnych ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym (PPP). Jej głównym celem jest złagodzenie dotychczas obowiązujących ograniczeń i wymogów odnośnie do realizacji transakcji typu PPP. Ustawa powinna przyczynić się do wzrostu inwestycji publicznych przez wykorzystanie prywatnych źródeł finansowania. Faktyczna realizacja pierwszych umów PPP (poprzedzona fazą przygotowań) planowana jest na 2011 rok. Głównymi kontrahentami ze strony administracji publicznej będą jednostki samorządu terytorialnego.

Kontynuowane są również działania wspierające działalność inwestycyjną i przyczyniające się do wspierania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych i rozwoju działalności gospodarczej w specjalnych strefach ekonomicznych.

Trwają również prace rządowe ukierunkowane na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Ich głównym celem jest poprawa dostępu zwłaszcza mikro i małych przedsiębiorstw do zewnętrznych źródeł finansowania. Opracowywany jest m.in. *Program na rzecz rozbudowy funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw*. Wspieraniu działalności innowacyjnej służą również m.in. instrumenty wprowadzone ustawą o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (2005 r.), w szczególności kredyt technologiczny i ulga podatkowa na nowe technologie. Prowadzone są także działania mające na celu wspieranie polskich przedsiębiorców w procesie umiędzynarodowienia ich działalności oraz promocji prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. W finansowaniu zadań w tych obszarach wykorzystywane są środki z funduszy UE.

Zmiany wprowadzane są również w zakresie sądownictwa gospodarczego. Ich celem jest likwidacja przeszkód w rozwoju przedsiębiorczości poprzez zwiększenie prawnej pewności obrotu gospodarczego. Są one związane m.in. z usprawnieniem pracy sądów, w tym wzmocnieniem zasobów ludzkich i modernizacją zarządzania oraz z informatyzowaniem niektórych procesów.

Trwają również prace nad rozwiązaniami wspierającymi inwestycje w obszarze odnawialnych źródeł energii.

### 5) Przyspieszenie prywatyzacji i poprawa zarządzania aktywami Skarbu Państwa

Strategia prywatyzacji w najbliższych latach będzie prowadzona w oparciu o *Plan prywatyzacji w latach 2008-11* (przyjęty przez Radę Ministrów w kwietniu 2008) oraz coroczne kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa zawarte w ustawach budżetowych na poszczególne lata.

Celem Planu prywatyzacji jest zwiększenie wiarygodności i efektywności procesów prywatyzacyjnych. Zawarty został w nim kilkuletni harmonogram prywatyzacji oraz lista spółek, które nie będą prywatyzowane. Plan zakłada również wzmocnienie nadzoru w spółkach o istotnym znaczeniu dla Skarbu Państwa. Podejmowane działania mają na celu porządkowanie struktury własnościowej w gospodarce i w poszczególnych spółkach. Jednym z istotnych działań jest kontynuacja i zdynamizowanie programu sprzedaży pakietów akcji i udziałów Skarbu Państwa, które nie dają realnego wpływu na efektywne zarządzanie spółkami (tzw. resztówki).

W okresie 2009-11 przychody brutto z prywatyzacji, zgodnie z założeniami *Programu*, powinny ukształtować się na poziomie 6–12 mld zł w skali roku. Czynnikiem ryzyka dla terminowej realizacji założonego harmonogramu są skutki kryzysu na międzynarodowym rynku finansowym.

### III.6. DZIAŁANIA OGRANICZAJĄCE SKUTKI KRYZYSU NA MIĘDZYNARODOWYM RYNKU FINANSOWYM

Działania rządu zmierzające do złagodzenia negatywnych skutków kryzysu na międzynarodowym rynku finansowym obejmują przede wszystkim zwiększenie popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego. Ich realizacja odbywa się w ramach już wdrażanego pakietu zmian ukierunkowanego na osiągnięcie celów polityki gospodarczej rządu, jak i w ramach specjalnie tworzonych nowych mechanizmów (zob. Ramka 1). Podejmowane działania mają przede wszystkim charakter trwały, długookresowo wspierające wzrost gospodarczy.

Kluczowym czynnikiem przy realizacji podejmowanych działań jest zapewnienie stabilności finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz trwałe wypełnianie fiskalnego kryterium konwergencji.

Główne działania średniookresowe poprawiające jakość finansów publicznych i równowagę długookresową oraz działania strukturalne wspierające popyt i zwiększające odporność gospodarki zostały scharakteryzowane w rozdziale III.5. Ich zestawienie zostało przedstawione w tablicach 7-8. Działania krótkookresowe obejmują poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa na wsparcie sektora finansowego. Ryzyko dla sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikające z tych instrumentów jest niskie. Od ich udzielenia pobierana będzie prowizja. Zgodnie z rekomendacją Europejskiego Banku Centralnego, aby prowizje od gwarancji wspierających system bankowy wynosiły od 7% do 9% kwoty gwarancji, założono, iż ewentualne wydatki z tytułu ww. udzielonych gwarancji zostaną zbilansowane dochodami z tytułu prowizji.

Tab. 6. Krótkookresowe działania fiskalne mające bezpośredni wpływ na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)

Działanie	Data przyjęcia	Opis	Bezpośredni wpływ na wynik sektora			
			2008	2009	2010	2011
Udzielanie poręczeń i gwarancji na wsparcie płynności sektora bankowego	wraz z ustawą budżetową na 2009 r.	Zwiększenie ustawowego limitu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w 2009 r. na wsparcie płynności sektora bankowego	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tab. 7. Średniookresowe działania poprawiające jakość finansów publicznych i równowagę długookresową

Działanie	Opis/Cel działania
Zmiana struktury wydatków i wzrost udziału wydatków wspierających wzrost gospodarczy	Uelastycznienie wydatków i zwiększenie udziału środków wspierających rozwój gospodarczy, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>wzrost wydatków na infrastrukturę</li> <li>wzrost wydatków na naukę, edukację, badania i rozwój</li> <li>zmiany w sferze ochrony zdrowia</li> <li>zmiany w obszarze emerytalno-rentowym</li> </ul>
Wzrost aktywności zawodowej	Poprawa sytuacji na rynku pracy i długookresowej stabilności finansów publicznych, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>wzrost zatrudnienia kobiet</li> <li>wprowadzenie degresywnego zasiłku dla bezrobotnych</li> <li>Program 50+</li> </ul>
Przyspieszenie prywatyzacji i poprawa zarządzania aktywami Skarbu Państwa	Zwiększenie wiarygodności i efektywności procesów prywatyzacyjnych.
Ograniczanie deficytu budżetu państwa i sektora instytucji rządowych i samorządowych	Realizacja celu rządu, jakim jest trwale wypełnianie fiskalnego kryterium konwergencji. W ustawie budżetowej na 2009 r. deficyt budżetu państwa (kasowo) został ograniczony do 18,2 mld zł, pomimo pogorszenia sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tab. 8. Działania strukturalne wspierające popyt i zwiększające odporność gospodarki

Działanie	Opis/Cel działania
Ograniczanie obciążeń fiskalnych, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>redukcja stawek podatkowych PIT</li> <li>zmiany w podatku VAT i innych podatkach wpływające na prowadzenie działalności gospodarczej</li> </ul>	Kontynuacja redukcji klina podatkowego oraz zmiany wpływające pozytywnie na prowadzenie działalności gospodarczej, przy równoczesnej stymulacji popytu konsumpcyjnego
Wzrost aktywności zawodowej, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>Program 50+</li> </ul>	Celem jest wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat do 50% w 2020 r.
Liberalizacja gospodarki	Uproszczenie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz usprawnienie współpracy sektora publicznego z prywatnym poprzez: <ul style="list-style-type: none"> <li>uproszczenie regulacji prawnych dot. zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej</li> <li>docelowe wprowadzenie pełnej obsługi obywateli drogą elektroniczną w zakresie wszelkich formalności związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej</li> <li>budowa elektronicznej administracji</li> <li>działania w zakresie stymulowania rozwoju gospodarki elektronicznej m.in. przez tworzenie nowych, innowacyjnych e-usług i zapewnienie dostępu do Internetu</li> <li>nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym</li> <li>rozwój działalności gospodarczej w specjalnych strefach ekonomicznych</li> <li>rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (w tym dostęp do źródeł finansowych)</li> <li>usprawnienie pracy sądów</li> </ul>

Źródło: Ministerstwo Finansów.



## IV. ANALIZA WRAŻLIWOŚCI I PORÓWNANIE Z POPRZEDNIĄ AKTUALIZACJĄ PROGRAMU

### IV.1. CZYNNIKI RYZYKA I ANALIZA WRAŻLIWOŚCI

#### 1. GŁÓWNE CZYNNIKI RYZYKA

Istotnymi obszarami ryzyka, które mogą wpłynąć na inne niż założono ukształtowanie się zmiennych fiskalnych są

##### 1) Ryzyko makroekonomiczne

Głównymi obszarami ryzyka są:

- głębokość i długość trwania obecnego kryzysu na międzynarodowym rynku finansowym oraz skala jego negatywnego wpływu na sferę realną światowej gospodarki,
- niepewność odnośnie do dalszego kształtowania się cen surowców energetycznych, w szczególności ropy naftowej na rynku światowym,
- stopień wpływu kryzysu na polską gospodarkę, w tym sytuacja u głównych partnerów handlowych, warunki pozyskania środków finansowych,
- awersja do ryzyka i sentyment inwestorów zagranicznych odnośnie do lokowania kapitału w Polsce,
- sytuacja na rynku pracy, w tym skala powrotów Polaków z emigracji zarobkowej,
- opóźnienia w realizacji zadań przedstawionych w *Mapie drogowej przyjęcia euro przez Polskę*.

##### 2) Pozostałe ryzyka

###### a) Niższa absorpcja środków z Unii Europejskiej

Ryzyko opóźnienia w absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w perspektywie finansowej 2007-13, szczególnie w pierwszych latach realizacji jest nieco wyższe niż założone w poprzedniej *Aktualizacji*. Trwa zatwierdzanie przez Komisję Europejską wyników audytu zgodności opisu systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych. Przyjęcie przez Komisję Europejską pozytywnej opinii audytora przesądzi o możliwości otrzymywania płatności pośrednich dla poszczególnych programów.

Dodatkowy czynnik zwiększający ryzyko może stanowić stan notyfikacji pomocy publicznej oraz stan dostosowania do prawa wspólnotowego krajowego prawa w zakresie środowiska. Nie istnieją poważne zagrożenia dla wykorzystania środków z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej.

###### b) Brak uregulowania roszczeń reprivatyzacyjnych

Źródłem ryzyka pozostaje nadal brak ostatecznego uregulowania problemu reprivatyzacji. Łączna kwota roszczeń reprivatyzacyjnych z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Polski (ustawa

z 2005 r.) oraz nacjonalizacji nieruchomości w latach 1944-1962 (projekt ustawy) jest w chwili obecnej szacowana na ok. 111,5 mld zł. Przewidywana kwota wypłat z tego tytułu jest natomiast znacznie niższa i powinna ukształtować się w granicach 20% kwoty roszczeń. Środki na wypłatę tych odszkodowań będą gromadzone na Funduszu Reprivatyzacyjnym. Ich źródłem będą m.in. środki uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów oraz nieruchomości Skarbu Państwa. Tym samym ryzyko związane z powyższymi roszczeniami dla sektora jest znacząco ograniczone.

Rekompensaty z tytułu przejęcia nieruchomości warszawskich będą przedmiotem odrębnych uregulowań ustawowych. W chwili obecnej trwają prace nad przygotowaniem stosownego projektu.

###### c) Kary i odszkodowania

Konieczność wypłaty odszkodowań może wynikać z ewentualnych niekorzystnych dla strony polskiej rozstrzygnięć toczących się postępowań arbitrażowych. W chwili obecnej wystąpienie takiego ryzyka jest związane z postępowaniami z powództwa Eureko B.V. (wysokość żądanej kwoty 35,6 mld zł) oraz Vivendi S.A. i Vivendi Telecom International S.A. (ok. 1,9 mld EUR plus odsetki i zwrot kosztów).

###### d) Poręczenia i gwarancje oraz inne operacje

W najbliższych latach przewidywany jest wzrost potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, z ok. 2,3% PKB prognozowanych na koniec 2008 r. do ok. 3,3% PKB w 2009 r., a następnie spadek do ok. 3,1% w 2011 r. Wzrost relacji w 2009 r. spowodowany jest uwzględnieniem w prognozie udzielenia gwarancji dla podmiotów sektora bankowego (projekt ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym w ramach *Planu stabilności i rozwoju*). Równocześnie przewidywany jest spadek ryzyka portfela z ok. 27% na koniec 2008 r. do ok. 23% w latach następnych. Zgodnie z założeniami ujętymi w strategii udzielania poręczeń i gwarancji instrumentami tymi wspierane będą przede wszystkim inwestycje prorozwojowe 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 strategii udzielania poręczeń i gwarancji na poziomie 1,4% PKB)

Wśród innych operacji, które mogą powodować wzrost ryzyka powstania dodatkowych obciążeń dla finansów publicznych należy wymienić transakcje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W ustawie budżetowej na 2009 r. limit, do wysokości którego organy administracji rządowej mogą zaciągać

zobowiązania finansowe z tytułu umów PPP został określony na 5 mld zł. Ich wpływ na zmienne fiskalne będzie jednak uzależniony od podziału ryzyka związanego z realizacją umowy między partnera publicznego i prywatnego.

e) Ryzyko legislacyjne i polityczne

Obszar ten obejmuje przyjmowanie rozwiązań prawnych, które powodują nieprzewidywany wzrost wydatków lub ubytek dochodów sektora instytucji

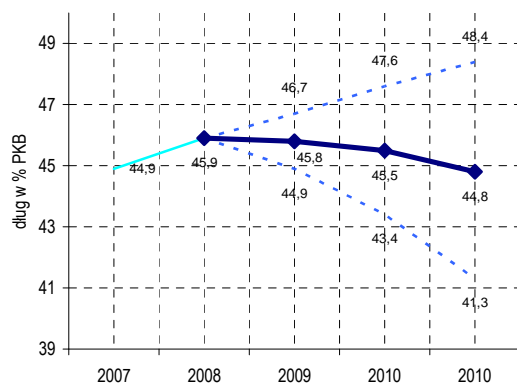
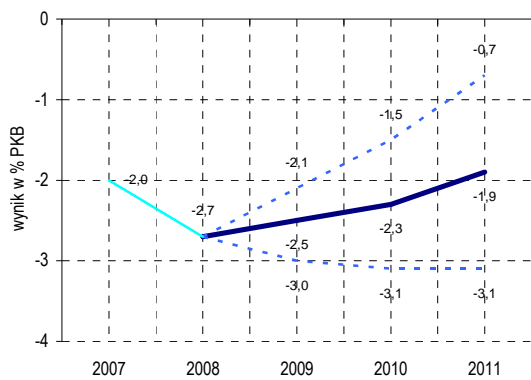
rządowych i samorządowych lub wzrost długu tego sektora.

2. ANALIZA WRAŻLIWOŚCI

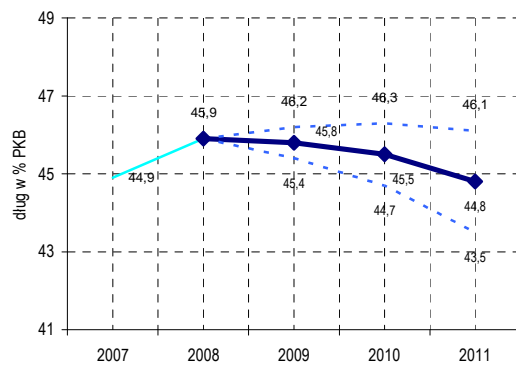
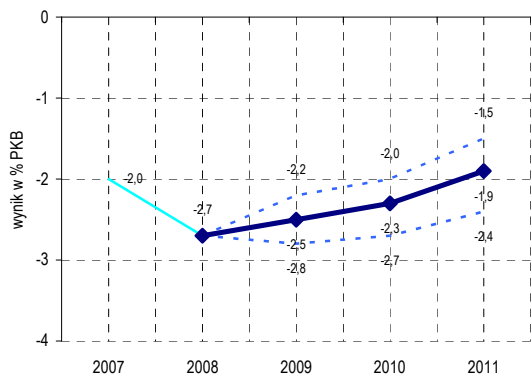
Wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na odchylenie podstawowych zmiennych makroekonomicznych od założonych w wariacie bazowym została przedstawiona na wykresach.

Wyk. 3. Wpływ zmiany tempa wzrostu PKB, stóp procentowych i kursu walutowego na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

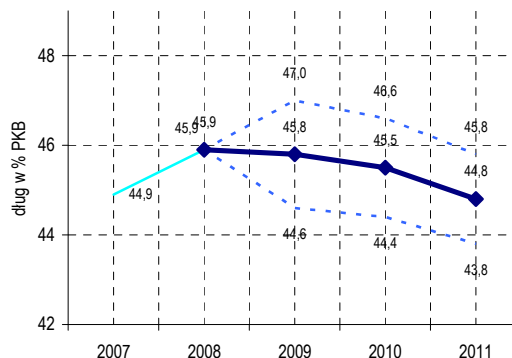
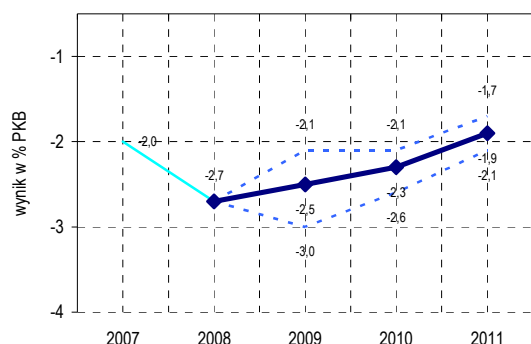
a) Zmiana PKB o 1%



b) Zmiana stóp procentowych o 1 punkt procentowy



c) Zmiana kursu walutowego o 10%



Źródło: Ministerstwo Finansów

## IV.2. PORÓWNANIE Z POPRZEDNIĄ AKTUALIZACJĄ PROGRAMU

Tab. 9. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Wzrost PKB (%)</b>						
Aktualizacja 2007		6,5	5,5	5,0	5,0	-
<b>Obecna aktualizacja</b>		<b>6,7</b>	<b>5,1</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>4,5</b>
Różnica		+0,2	-0,4	-1,3	-1,0	-
<b>Wynik sektora (% PKB)</b>						
	EDP B.9					
Aktualizacja 2007		-2,0	-2,5	-2,0	-1,5	-
<b>Obecna aktualizacja</b>		<b>-2,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,9</b>
Różnica		0,0	-0,2	-0,5	-1,2	-
<b>Dług (% PKB)</b>						
Aktualizacja 2007		44,9	44,2	43,3	42,3	-
<b>Obecna aktualizacja</b>		<b>44,9</b>	<b>45,9</b>	<b>45,8</b>	<b>45,5</b>	<b>44,8</b>
Różnica		0,0	+1,7	+2,5	+3,2	-

Źródło: Ministerstwo Finansów.

W porównaniu z poprzednią *Aktualizacją* ścieżka realnego wzrostu PKB w latach 2008-10 została skorygowana w dół (pomimo wyższego niż planowano wzrostu PKB w 2007 r.). Obniżeniu uległo planowane tempo wzrostu zarówno popytu krajowego, jak i zagranicznego. Obecnie prognozowane tempo wzrostu popytu krajowego w latach 2008-10 wyniesie średnio 3,8%, w porównaniu ze średnio 6,1% tempem wzrostu zakładanym w poprzedniej *Aktualizacji*. Niższe realne tempo wzrostu popytu krajowego wynika z mniejszego niż wcześniej oczekiwano ożywienia procesów inwestycyjnych, a także niższej dynamiki spożycia prywatnego, która jest rezultatem prognozowanego spowolnienia tempa wzrostu dochodów gospodarstw domowych. Na skutek przewidywanego osłabienia koniunktury u głównych partnerów handlowych skorygowane tempo wzrostu eksportu w latach 2008-2010 wynosi obecnie średnio 5,4%, w porównaniu

ze średnio 6,1% tempem wzrostu zakładanym w poprzedniej *Aktualizacji*.

W porównaniu z aktualizacją Programu Konwergencji 2007 obecna prognoza ścieżki fiskalnej uwzględnia niekorzystną sytuację gospodarczą przewidywaną na najbliższe lata. Na skutek światowego kryzysu finansowego, który zaczął już oddziaływać na realną sferę gospodarki, pogorszeniu uległy wskaźniki makroekonomiczne prognozowane na lata 2009-2011. Pomimo, że polska gospodarka na tle innych krajów ma silne podstawy do wzrostu, także odczuje ogólnoświatowe spowolnienie gospodarcze m.in. poprzez spadek dynamiki eksportu. Sytuacja ta wymusiła dokonanie rewizji ścieżki fiskalnej w porównaniu do tej zaprezentowanej w marcu 2008 r. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że prognozowane obecnie pogorszenie wyników sektora w latach 2008-2011 pozostawia bezpieczny margines w odniesieniu do wartości referencyjnej oraz, że zasada

stopniowej redukcji deficytu sektora w kolejnych latach została utrzymana.

Różnice w kształtowaniu się prognoz w zakresie długu sektora w latach 2008-11 w porównaniu z poprzednią aktualizacją *Programu* dotyczą przede wszystkim:

- zmiany założeń odnośnie do nominalnej wartości PKB, prognozuje się niższy poziom nominalnej wartości PKB w poszczególnych latach z uwagi na spowolnienie koniunktury gospodarczej w latach 2009-10 wywołane wpływem globalnego kryzysu finansowego na krajowym rynek finansowy i realną sferę gospodarki;
- zmiany założeń dotyczących potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- zmiany założeń dotyczących kształtowania się kursu walutowego, w związku ze znacznym osłabieniem złotego w 2008 r.

## V. JAKOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

### V.1. STRATEGIA

Kontynuowane będą działania w kierunku poprawy efektywności funkcjonowania finansów publicznych, zawarte w *Aktualizacji* z marca 2008 r. Obejmą one głównie zmiany instytucjonalne związane z wprowadzeniem nowych regulacji i rozwiązań w ramach ustawy o finansach publicznych oraz w obszarze budżetu zadaniowego (por. rozdział VII).

W celu realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej rząd opracował *Krajowy Program Reform na lata 2008-2011* (KPR). Zawarte w nim reformy strukturalne są niezbędne dla stabilnego rozwoju.

Reformy w ramach KPR przeprowadzone zostaną w trzech priorytetowych obszarach:

- Aktywne społeczeństwo

Realizacja działań w tym obszarze przyczyni się do zapewnienia odpowiednich warunków dla rozwoju społeczeństwa i obywateli, m.in. poprzez: rozwój systemu edukacji, aktywne polityki rynku pracy, modernizację systemu zabezpieczenia społecznego (kontynuacja reformy emerytalnej), zmiany w systemie ochrony zdrowia, stworzenie warunków do rozwoju ekonomii społecznej.

- Innowacyjna gospodarka

Wdrażane w tym obszarze rozwiązania będą wspierały rozwój sektorów i gałęzi o dużej wartości dodanej oraz wysokiej innowacyjności, co będzie miało istotny wpływ na długofalowy wzrost gospodarczy. Działania obejmą m.in. zapewnienie przyjaznego dla przedsiębiorczości, innowacyjności i inwestycji otoczenia prawnego i instytucjonalnego, zagwarantowanie odpowiedniej dla potrzeb nowoczesnej gospodarki infrastruktury transportowej, przesyłowej i teleinformatycznej, poprawę jakości szkolnictwa wyższego, wdrażanie rozwiązań wspierających działalność proinnowacyjną oraz badania i rozwój (B+R).

- Sprawne instytucje

Efektywne wykorzystanie środków publicznych osiągnięte dzięki realizacji działań w tym obszarze (bez dodatkowych obciążeń dla obywateli i przedsiębiorców) umożliwi sprawną realizację polityk prorozwojowych i inwestycji publicznych, przy zapewnieniu właściwego poziomu zabezpieczenia socjalnego.

Realizacja powyższych reform ma również na celu przygotowanie Polski do przyjęcia euro.

Zakres KPR oparto na przedstawionym przez Komisję Europejską (KE) *Zintegrowanym Pakiecie Wytycznych na lata 2008-2010*, tj. *Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej* oraz *Wytycznych w Sprawie Zatrudnienia*, rekomendacjach oraz obszarach monitorowania wskazanych w marcu 2008 r. przez Radę Europejską.

*Aktualizacja* jest spójna z *Krajowym Programem Reform 2008-2011*. Zawarte w tych dokumentach priorytety polityki gospodarczej i podejmowane działania pokrywają się ze sobą. Koszty działań w ramach KPR, które mają wpływ na sektor instytucji rządowych i samorządowych zostały uwzględnione w prognozach zawartych w *Aktualizacji*. Do najbardziej kosztownych z punktu widzenia sektora działań objętych ww. programami należą budowa infrastruktury drogowej (w ramach priorytetu 2, działanie 4 KPR) oraz *Program 50+* (w ramach priorytetu 1, działanie 3.2 KPR). Spójność obydwu dokumentów zapewnia proces ich opracowywania w ramach współpracy członków rządu oraz zatwierdzanie przez Radę Ministrów. Obejmują one również ten sam horyzont czasowy.

Tab. 10. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP)

	Kod ESA	2007 mld zł	2007 % PKB	2008 % PKB	2009 % PKB	2010 % PKB	2011 % PKB
Dochody	TR	469,9	40,0	39,8	40,7	40,0	39,7
Wydatki	TE	493,1	42,0	42,6	43,2	42,4	41,7
<b>Wynik</b>	<b>S13</b>	<b>-23,2</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,9</b>

Źródło: 2007 r. – GUS, prognoza na lata 2008-11 – Ministerstwo Finansów

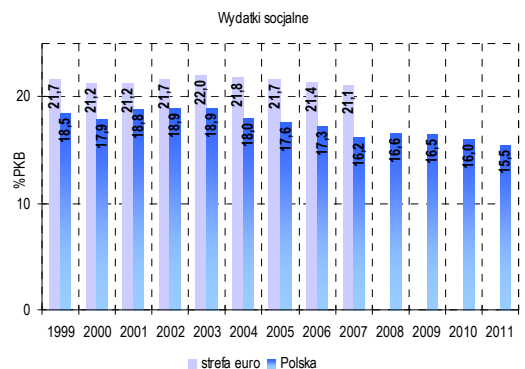
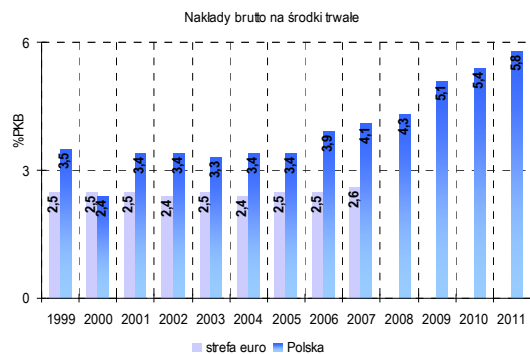
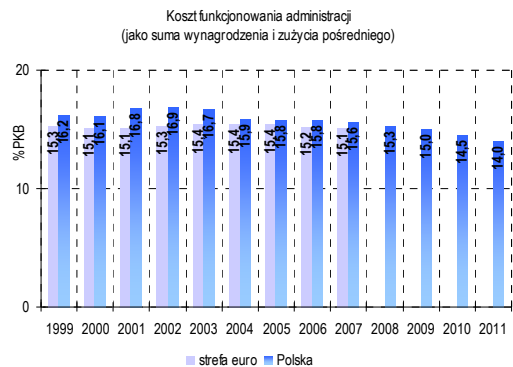
**V.2. WYDATKI SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH**

Szacowany poziom wydatków sektora finansów instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszy się z poziomu 42,0% w 2007 do 41,7% w 2011 roku. Spadek ten osiągnięty zostanie mimo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe (o ok. 1,7 pkt proc.).

Duży wpływ na poziom i strukturę wydatków będą miały działania podejmowane w kierunku ich racjonalizacji, uelastycznienia oraz wzrostu udziału wydatków o charakterze prorozwojowym. Najważniejsze przyjęte założenia to:

- w zakresie wydatków infrastrukturalnych: zabezpieczone zostały środki na realizację *Programu budowy dróg krajowych 2008-2012*, rozwój dróg lokalnych w ramach *Narodowego programu budowy dróg lokalnych 2009-2011* i inwestycji związanych z przygotowaniem do EURO 2012;
- coroczna waloryzacja emerytur i rent (według formuły: CPI+20% realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej);
- wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wg formuły CPI+1 punkt proc.;
- realizacja działań w ramach *Programu 50+*;
- zwiększenie wydatków na finansowanie badań naukowych i prac rozwojowych, w tym m.in. na projekty badawcze i celowe w dziedzinie obronności. Wydatki te zostaną w szczególności przeznaczone na projekty o istotnym znaczeniu dla gospodarki narodowej służące zwiększeniu zastosowań wyników badań w praktyce.

**Wyk. 4. Wybrane kategorie wydatków w Polsce i krajach strefy euro (% PKB)**



Źródło: Eurostat, Prognozy dla Polski na lata 2008-2011  
Ministerstwo Finansów

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

	Kod COFOG	2006	2011
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	5,9	5,4
2. Obrona narodowa	2	1,2	1,1
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	1,8	1,8
4. Sprawy gospodarcze	4	4,4	4,3
5. Ochrona środowiska	5	0,6	0,6
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	1,2	0,9
7. Ochrona zdrowia	7	4,7	5,0
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,1	1,0
9. Edukacja	9	6,0	5,9
10. Ochrona socjalna	10	16,9	15,7
<b>Wydatki ogółem</b>		<b>43,8</b>	<b>41,7</b>

Źródło: 2006 – GUS, prognoza na 2011 r. - Ministerstwo Finansów

Porównując 2006 r. z prognozami na rok 2011 widać wyraźny spadek wydatków w relacji do PKB (2,1 pkt. proc.). Szacowany spadek wydatków wynikać będzie ze zmniejszenia w relacji do PKB nakładów na ochronę socjalną (min. na skutek spadku stopy bezrobocia, reformy emerytur pomostowych) oraz wydatków na działalność ogólnopaństwową (głównie w związku ze spadkiem kosztów obsługi długu). Priorytetowymi obszarami wydatkowymi rządu pozostają: edukacja, badania i rozwój oraz infrastruktura (sprawy gospodarcze). Zwiększeniu uległy wydatki na ochronę zdrowia.

### V.3. DOCHODY SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

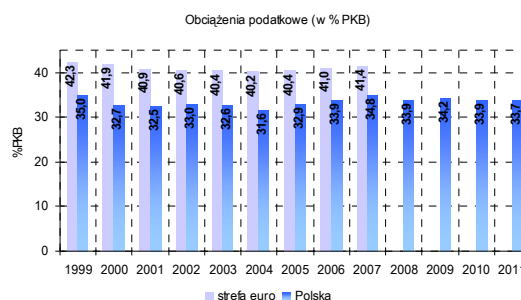
Poziom dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnął w 2007 r. wysokość 34,8% PKB, w następnych latach relacja ta zmniejszy się do 33,9% PKB w 2008 r. i 33,7% PKB w roku 2011. Aktualna prognoza dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2009-11 uwzględnia założenia odnośnie do rozwoju sytuacji makroekonomicznej w gospodarce oraz projekcję planowanych zmian systemowych. Do najistotniejszych zmian systemowych w tym obszarze należy zaliczyć:

- zmiany w podatku PIT – wprowadzenie w 2009 r. dwóch stawek podatkowych 18% i 32% w miejsce trzech stawek 19%, 30% i 40%,
- w podatku CIT – zmiany w 2009 r. w zakresie zaliczania kosztów zaniechanych inwestycji,
- w podatku VAT – zmiany w 2009 r. w zakresie rozliczeń podatku VAT z importu towarów w niektórych procedurach uproszczonych oraz zwiększenie w 2010 r. limitu zwolnienia podmiotowego,

- w podatku akcyzowym – wzrost w 2009 r. stawki akcyzy na wyroby tytoniowe, w tym na papierosy o 18,1%, wzrost akcyzy na wyroby alkoholowe i samochody osobowe o pojemności silnika powyżej 2000 cm<sup>3</sup> oraz zwiększenie kwoty ulgi w podatku akcyzowym przysługującej od każdego litra biokomponentu dodanego do benzyny i oleju napędowego, wynikające z określenia Narodowych Celów Wskaźnikowych (NCW)<sup>14</sup>.

Zmiany w systemie podatkowym mają na celu obniżenie kosztów pracy w celu promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia. Jednocześnie zmierzają one do ułatwienia przedsiębiorstwom prowadzenia działalności gospodarczej. Wpłyną one również pozytywnie na sektor gospodarstw domowych dzięki zmniejszeniu obciążeń podatkowych.

#### Wyk. 5. Obciążenia podatkowe w Polsce i krajach strefy euro (% PKB)



Źródło: Eurostat, Prognozy dla Polski na lata 2008-2011 Ministerstwo Finansów

<sup>14</sup> 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 11 prognozy długookresowej stabilności finansów publicznych zostały przygotowane w ramach prac grupy roboczej ds. starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC). Poprzednie prognozy zostały przygotowane w 2005 roku. Obecnie trwają prace nad ich aktualizacją. Dane zamieszczone w tabeli pochodzą z poprzednich projekcji (wydatki na opiekę długoterminową, edukację), z najnowszych prognoz Komisji (opieka zdrowotna) oraz z projekcji wydatków i wpływów systemów ubezpieczeniowych przygotowanych przez Polskę. Dane dotyczące systemów ubezpieczeniowych są danymi wstępnymi, które nie zostały jeszcze zaakceptowane przez Komisję w ramach prac grupy roboczej AWG.

Wprowadzony w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. nowy system emerytalny prowadzi do ograniczenia ryzyka niewypłacalności systemu emerytalnego w długim okresie poprzez dostosowanie go do zmian demograficznych i społeczno-ekonomicznych. Prognozowany jest spadek wydatków na emerytury i renty z 10,43% PKB w 2005 r. do 7,34% PKB w 2050 roku. Zmniejszenie wydatków wynika przede wszystkim z wdrożenia nowego systemu dla osób urodzonych po 1948 r., czego skutki będą odczuwalne już po 2008 roku. Jest to także konsekwencją przyjętej przez Eurostat klasyfikacji emerytalnych systemów kapitałowych o zdefiniowanej składce.

Przewidywane jest również ograniczenie całkowitych wydatków systemów ubezpieczeniowych z 12,6% PKB w 2005 roku do 8,27% w 2050 roku. Prognozy dotyczące wydatków na zdrowie w przypadku Polski nie różnią się w sposób znaczący od poprzednich projekcji.

W stosunku do wcześniejszych prognoz z zakresu ubezpieczeń społecznych nowe obliczenia zawierają następujące zmiany legislacyjne wprowadzone po 2004 roku:

### 1) Przesunięcie możliwości uzyskiwania uprawnień do przejścia na wcześniejszą emeryturę

Zgodnie z pierwotnymi założeniami, uprawnienia do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w ramach starego systemu emerytalnego dla osób, które spełnią warunki dla uzyskania tych emerytur miały zostać utrzymane do końca 2006 r. Termin ten został ostatecznie wydłużony do końca 2008 r. Wpłynęło to na zwiększenie wydatków budżetu państwa do ok. 2013 r. W latach późniejszych efekt ten maleje.

### 2) Wyłączenie górników z nowego systemu emerytalnego

W 2005 r. wprowadzono zmianę przepisów emerytalnych dotyczących górników. W konsekwencji górnicy, włączeni do pracowniczego systemu emerytalnego, utrzymali prawo do wcześniejszej emerytury oraz do obliczania wysokości emerytury w oparciu o dotychczasową formułę zdefiniowanego świadczenia. Zmiana ta wpływa na wzrost wydatków sektora ze względu na fakt, że emerytury górnicze będą wyższe od emerytur przeciętnych i będą wypłacane przez dłuższy okres.

### 3) Zmiana zasad waloryzacji świadczeń

W 2007 r. nastąpiła zmiana wskaźnika waloryzacji (na CPI + co najmniej 20% realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, zgodnie z wykonaniem roku poprzedniego). Powrócono również coroczną waloryzację świadczeń.

Zmiana zasad waloryzacji wpływa na zwiększenie wydatków sektora. Na przestrzeni lat skala tego efektu będzie malała ze względu na spadający udział wydatków w części repartycyjnej na rzecz części kapitałowej systemu.

### 4) Obniżenie składki rentowej.

W 2007 r. rozpoczęto ograniczanie wysokości składek na ubezpieczenia rentowe (w ramach redukcji klina podatkowego), co wpłynęło na zmniejszenie wpływów ze składek na ubezpieczenia rentowe do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS).

### 5) Przyznanie prawa mężczyznom do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę do końca 2008 roku.

W wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, niezbędne było wprowadzenie do przepisów starego systemu emerytalnego możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę mężczyzn na zasadach analogicznych, jak w przypadku kobiet. Przywilej ten obejmie mężczyzn urodzonych w latach 1944-1948.

Emerytury z nowego systemu będą wypłacane od stycznia 2009 roku. W pierwszych dziesięcioleciach, w kwocie emerytur znaczącą rolę odgrywać będzie zwaloryzowany kapitał początkowy, będący odzwierciedleniem uprawnień emerytalnych nabytych do końca 1998 roku. Z czasem (gdy okres wpłacania składek do nowego systemu, w tym do otwartych funduszy emerytalnych będzie dostatecznie długi), istotną rolę zaczną odgrywać emerytury z nowego systemu, w tym emerytury kapitałowe. Do końca grudnia 2008 r. przyznawane są tylko emerytury z tzw. starego systemu. Ponieważ emerytura jest świadczeniem wypłacanym przez kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat, zasady ustalania wysokości



świadczeń zdeterminują wydatki FUS w najbliższych dziesięcioleciach. Wydatki na emerytury w Polsce nadal stanowią istotną część wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Nowy system emerytalny automatycznie dostosowuje się do zmian zachodzących na rynku pracy oraz zmian demograficznych. Konta emerytalne w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) rosną w tempie wzrostu przypisu składek, a więc zarówno zobowiązania, jak i przychody ZUS mają taką samą dynamikę.

W prognozach nie uwzględniono zmian prawnych ustaw lub projektów ustaw:

- o emeryturach pomostowych, które zgodnie z zamierzeniami reformy stanowią miały rozwiązanie przejściowe i zastąpić wcześniejsze emerytury. Wprowadzenie tego typu świadczeń spowoduje początkowo wzrost wydatków budżetu państwa, ale wraz z wygasaniem uprawnień wydatki będą malały.

Emerytury pomostowe finansowane będą z odrębnego funduszu.

- o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych i o emeryturach kapitałowych. Rozwiązania stanowią element dopełniający część kapitałową obowiązkowego systemu emerytalnego, poprzez określenie świadczeń wypłaconych ze środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych oraz instytucjach je wypłacających.

Na zwiększenie stabilności wpłyną także zmiany dotyczące zasad funkcjonowania Funduszu Rezerwy Demograficznej, który zostanie zasilony dodatkowymi środkami w wysokości 40% wpływów brutto z prywatyzacji pomniejszonych o kwoty odpisów na Fundusz Reprywatyzacji.

Tab. 12. Długookresowa stabilność finansów publicznych (% PKB)

	2000	2005	2010	2020	2030	2050
<b>Całkowite wydatki</b>						
W tym związane z wiekiem						
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe*	13,2	12,6	10,9	9,6	9,1	8,3
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych	13,2	12,6	10,9	9,6	9,1	8,3
Emerytury i wcześniejsze emerytury	10,3	10,4	9,4	8,7	8,2	7,3
Pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne)	2,9	2,2	1,5	1,0	0,9	0,9
Pracownicze Programy Emerytalne						
Opieka zdrowotna**		4,1	4,1	4,4	4,7	5,2
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						
Odsetki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Całkowite dochody</b>						
W tym dochody z tytułu własności						
Składki						
W tym ze składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe	7,8	7,1	5,5	5,4	5,1	5,0
Emerytalne aktywa rezerwowe	0,0	0,2	0,4	0,4	0,4	0,6
W tym: skonsolidowane publiczne emerytalne aktywa rezerwowe (aktywa inne niż zobowiązania rządu)						
<b>Założenia</b>						
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy		3,5	3,7	3,1	2,7	1,7
Realny wskaźnik wzrostu PKB		3,6	4,2	2,5	2,0	0,3
Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20-64 lata)	79,3	77,8	77,1	76,9	78,6	76,2
Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20-64 lata)	66,0	63,7	62,9	64,3	67,1	63,5
Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20-64 lata)	72,5	70,7	69,7	70,5	72,8	69,6
Stopa bezrobocia (w wieku 15-64 lata)	16,1	17,7	5,9	5,9	5,9	5,9
Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji		13,1	13,6	18,2	23,0	31,6
<b>Obowiązkowe systemy prywatne</b>						
	2000	2005	2010	2020	2030	2050
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	1,4
Składki	1,2	1,2	1,5	1,8	1,9	1,8

\* wstępne prognozy

\*\* wstępne prognozy Komisji – „pure demographic scenario”

\*\*\* prognozy z 2005 r.

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

## VII. ZAGADNIENIA INSTYTUCJONALNE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Na etapie zaawansowanych prac legislacyjnych (prace w Parlamencie) znajduje się ustawa o finansach publicznych. Wprowadzane zmiany mają na celu głównie zwiększenie dyscypliny oraz bezpieczeństwa i stabilności finansów publicznych i usprawnienie absorpcji środków z UE. Obejmują one również działania o charakterze organizacyjnym i porządkującym.

Ustawa wprowadza 4-letnie planowanie (rok bieżący i 3-letnie prognozy) w zakresie budżetu państwa (*Wieloletni Plan Finansowy Państwa*) i jednostek samorządu terytorialnego (wieloletnia prognoza finansowa). Prognozy te będą miały charakter kroczący i będą stanowiły podstawę prac nad odpowiednio: projektem ustawy budżetowej i uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego na dany rok budżetowy.

Rozwiązania zawarte w ustawie zaostrażają również dotychczas obowiązujące normy ostrożnościowe, m.in. obniżając z 50% do 47% najniższą relację długu publicznego do PKB, przy której konieczne jest rozpoczęcie określonych działań korekcyjnych. Wprowadzają również zasadę ukierunkowaną na zbilansowanie budżetu operacyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa przewiduje także zindywidualizowane podejście do kwestii zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego przez wprowadzenie kryterium ekonomicznej zdolności kredytowej, jako limitu dopuszczalnego poziomu zadłużenia.

Ustawa zawiera również zapisy umożliwiające pełną implementację budżetu zadaniowego.

W obszarze budżetu zadaniowego trwają zaawansowane prace związane z wdrażaniem tego instrumentu. W ramach prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2009 po raz pierwszy obok budżetu tradycyjnego opracowano budżet zadaniowy obejmujący plan wydatków dysponentów wszystkich części budżetu państwa. Obejmuje on horyzont 2009-2011. Wdrożenie budżetu zadaniowego równoległe funkcjonującego z budżetem tradycyjnym jest planowane w ustawie budżetowej na 2013 rok.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego przyczyni się do poprawy przejrzystości wydatków publicznych, ich efektywności i racjonalności. Dzięki lepszej identyfikacji zadań państwa pośrednio przyczyni się również do lepszej koordynacji realizacji celów i zwiększenia spójności prowadzonej polityki gospodarczej.

Budżet zadaniowy, którego podstawą jest nadanie priorytetów realizowanym celom polityki gospodarczej rządu usprawni planowanie wieloletnie. Budżet zadaniowy kładzie nacisk przede wszystkim na jakość wydatków. Podstawowym kryterium oceny nie będzie, jak w budżecie tradycyjnym, poziom wykonania budżetu, lecz stopień realizacji postawionych celów.

## ANEKS 1. TABELE

Tab. 13. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2007 Poziom	2007 Tempo wzrostu	2008 Tempo wzrostu	2009 Tempo wzrostu	2010 Tempo wzrostu	2011 Tempo wzrostu
1. Realny PKB (w mld zł)	B1*g	1 114,1	6,7	5,1	3,7	4,0	4,5
2. Nominalny PKB (w mld zł)	B1*g	1 175,3	10,9	8,4	6,6	6,5	7,1
<b>Składowe realnego PKB</b>							
3. Spożycie prywatne	P.3	686,7	5,0	5,3	4,5	3,7	3,8
4. Spożycie publiczne	P.3	195,5	3,7	-0,1	2,0	1,0	0,5
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	242,1	17,6	6,5	4,4	5,0	8,6
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52 + P.53	29,9	2,7	3,0	2,0	1,9	2,1
7. Eksport dóbr i usług	P.6	456,0	9,1	7,4	3,2	5,5	6,0
8. Import dóbr i usług	P.7	495,8	13,6	7,0	1,8	4,4	6,1
<b>Wkład we wzrost PKB</b>							
9. Finalny popyt krajowy		-	8,8	5,1	3,1	3,6	4,7
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52 + P.53	-	1,5	0,4	-1,0	0,0	0,3
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11	-	-2,1	-0,1	0,5	0,3	-0,2

Tab. 14. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2007 Poziom	2007 Tempo wzrostu	2008 Tempo wzrostu	2009 Tempo wzrostu	2010 Tempo wzrostu	2011 Tempo wzrostu
<b>1. Deflator PKB</b>	-	-	3,9	3,2	2,8	2,5	2,5
<b>2. Deflator spożycia prywatnego</b>	-	-	2,4	4,2	2,9	2,5	2,5
<b>3. HICP</b>	-	-	2,6	4,2	2,9	2,5	2,5
4 Deflator spożycia publicznego	-	-	5,1	6,0	2,9	2,5	2,6
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe	-	-	3,6	2,0	2,0	2,5	2,5
<b>6. Deflator eksportu dóbr i usług</b>	-	-	2,7	0,0	4,5	2,5	2,5
<b>7. Deflator importu dóbr i usług</b>	-	-	1,0	0,8	4,0	2,5	2,5

Tab. 15. Rynek pracy

	Kod ESA	2007 Poziom	2007 Tempo wzrostu	2008 Tempo wzrostu	2009 Tempo wzrostu	2010 Tempo wzrostu	2011 Tempo wzrostu
<b>1. Pracujący (tys. osób)*</b>		15 240	4,4	3,7	0,0	0,3	0,4
2. Pracujący, godziny przepracowane							
<b>3. Stopa bezrobocia (%)**</b>		9,6	9,6	7,1	7,2	7,6	7,4
<b>4. Wydajność pracy (tys. PLN)***</b>		77,1	2,2	1,4	3,7	3,7	4,0
5. Wydajność pracy, godziny przepracowane							
<b>6. Koszty pracy (mld PLN)</b>		417,1	10,8	12,4	5,6	5,7	7,0
<b>7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)</b>		35,8	4,7	8,9	5,3	5,4	6,5

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

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

\*\*\* Realny PKB na jednego pracującego

Tab. 16. Salda według sektorów (% PKB)

	Kod ESA	2007	2008	2009	2010	2011
<b>1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata</b>	B.9	-3,6	-4,0	-1,8	-1,3	-1,5
w tym:						
- saldo towarów i usług		-2,9	-3,2	-2,4	-1,9	-2,0
- saldo dochodów pierwotnych i transferów		-1,8	-1,9	-1,8	-1,7	-1,8
- rachunek kapitałowy		1,1	1,2	2,4	2,3	2,3
<b>2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego</b>	B.9	1,6	1,3	-0,7	-1,0	-0,4
<b>3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>	EDP B.9	-2,0	-2,7	-2,5	-2,3	-1,9
<b>4. Różnice statystyczne</b>		-	-	-	-	-

Tab. 17. Podstawowe założenia

	2007	2008	2009	2010	2011
Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)*	4,4	5,7	4,3	4,0	4,5
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	5,5	6,1	6,3	5,8	5,5
Nominalny efektywny kurs walutowy	-4,9	-9,1	8,5	-2,4	-2,8
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	3,78	3,49	3,68	3,60	3,50
Wzrost światowego PKB	-	-	-	-	-
Wzrost PKB w UE **	2,6	1,0	-0,6	1,2	1,2
Wzrost rynków eksportowych ***	8,8	6,8	2,3	5,0	5,0
Wzrost wolumenu światowego importu	-	-	-	-	-
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)	72,7	97,8	60	60	60

Założenia dotyczące otoczenia zewnętrznego Polski oparto na prognozach OECD z opracowania: *Economic Outlook*, listopad 2008; na 2011 przyjęto prognozy z 2010.

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

\*\* Wzrost PKB w strefie euro

\*\*\* Średni ważony strukturą handlu zagranicznego wzrost importu u 10 głównych partnerów handlowych Polski.

Tab. 18. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2007 mld zł	2007 % PKB	2008 % PKB	2009 % PKB	2010 % PKB	2011 % PKB
<b>Wynik (EDP B9) według podsektorów</b>							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-23,2	-2,0	-2,7	-2,5	-2,3	-1,9
2. Podsektor centralny	S.1311	-37,2	-3,2	-3,6	-2,7	-2,5	-2,1
3. Podsektor federalny	S.1312			nie dotyczy			
4. Podsektor lokalny	S.1313	1,3	0,1	0,4	0,2	-0,1	-0,2
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	12,7	1,1	0,5	-0,1	0,2	0,3
<b>Sektor instytucji rządowych i samorządowych</b>							
6. Dochody ogółem	TR	469,9	40,0	39,8	40,7	40,0	39,7
7. Wydatki ogółem	TE	493,1	42,0	42,6	43,2	42,4	41,7
8. Wynik	EDPB.9	-23,2	-2,0	-2,7	-2,5	-2,3	-1,9
9. Odsetki	EDP D.41	28,6	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4
10. Wynik pierwotny		5,4	0,5	-0,3	0,1	0,2	0,5
11. Działania jednorazowe		0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
<b>Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>							
12. Podatki ogółem		267,7	22,8	23,0	23,1	22,8	22,7
12a. Od produkcji i importu	D.2	166,3	14,2	14,3	14,8	14,7	14,6
12b. Od dochodów, majątku	D.5	101,1	8,6	8,6	8,2	8,1	8,1
12c. Od kapitału	D.91	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	140,6	12,0	11,0	11,2	11,1	11,0
14. Dochody z własności	D.4	15,4	1,3	1,0	0,9	0,8	0,8
15. Pozostałe		46,0	3,9	4,9	5,5	5,3	5,2
16. Dochody ogółem	TR	469,9	40,0	39,8	40,7	40,0	39,7
Obciążenia fiskalne		403,7	34,3	34,3	34,6	34,2	34,0
<b>Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	183,2	15,6	15,3	15,0	14,4	14,0
17a. Koszty pracy	D.1	113,2	9,6	9,8	9,8	9,5	9,1
17b. Zużycie pośrednie	P.2	70,0	6,0	5,5	5,2	5,0	4,9
18. Transfery socjalne		190,6	16,2	16,6	16,4	16,0	15,5
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	23,7	2,0	2,1	2,1	2,0	2,0
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	166,9	14,2	14,5	14,4	14,0	13,5
19. Odsetki	EDP D.41	28,6	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4
20. Subsydia	D.3	7,2	0,6	1,0	0,7	0,7	0,7
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	48,1	4,1	4,3	5,1	5,4	5,8
22. Pozostałe		35,3	3,0	3,0	3,3	3,3	3,2
23. Wydatki ogółem	TE	493,1	42,0	42,6	43,2	42,4	41,7
Spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	211,0	18,0	17,8	17,4	16,8	16,3

Tab. 19. Wpływ Krajowego Programu Reform na finanse publiczne (% PKB)

Priorytety KPR	Działanie	Wdrażanie Status działania	Zasięg czasowy**	Bezpośrednie koszty budżetowe*			
				2008	2009	2010	2011
1. Aktywne społeczeństwo	1. Rozwój edukacji w społeczeństwie i gospodarce opartej na wiedzy	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	2. Modernizacja systemu zabezpieczenia społecznego	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	3. Aktywne polityki rynku pracy	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	3.1. Doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	3.2. Wprowadzenie systemu zachęt wspomagających aktywność zawodową osób z grup zagrożonych bezrobociem i wykluczeniem społ.	w trakcie		0,0	0,1	0,2	0,2
	3.3. Realizacja polityki w zakresie migracji zarobkowych	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	4. Rozwój instytucji ułatwiających zwiększenie aktywności społeczeństwa obywatelskiego (...)	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	5. Rozwój społeczeństwa informacyjnego	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	6. Poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	6.1. Zmiany w systemie finansowania systemu ochrony zdrowia	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
6.2. Zmiany w funkcjonowaniu zakładów opieki zdrowotnej	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0	
2. Innowacyjna gospodarka	1. Zapewnienie przyjaznego otoczenia prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorczości, innowacyjności i inwestycji	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	2. Poprawa konkurencyjności nauki poprzez reformę systemu finansowania i funkcjonowania jednostek naukowych	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	3. Wdrażanie rozwiązań wspierających działalność proinnowacyjną oraz B+R	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	4. Zagwarantowanie odpowiedniej dla potrzeb nowoczesnej gospodarki infrastruktury transportowej, przesyłowej i teleinformatycznej	w trakcie		0,9	1,8	1,6	1,0
	5. Zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	6. Wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	7. Zakończenie głównych procesów prywatyzacyjnych	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
3. Sprawne instytucje	1. Rozwój nowoczesnej administracji publicznej	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	2. Zwiększenie efektywności funkcjonowania sektora finansów publicznych i poprawa zarządzania publicznymi środkami finansowymi	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	3. Decentralizacja finansów publicznych na rzecz samorządów, przekazanie samorządowi nowych zadań i kompetencji	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0
	4. Stworzenie nowoczesnego i efektywnego systemu promocji Polski	w trakcie		0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów

\*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.

\*\*Większość działań ma charakter ciągły w przyjętym horyzoncie.