



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**PROGRAM KONWERCENCJI
AKTUALIZACJA 2007**

Warszawa, marzec 2008 r.

SPIS TREŚCI

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wstęp | 4 |
| I.1. Ogólne założenia | 5 |
| I.2. Cele polityki gospodarczej | 5 |
| I.3. Polityka fiskalna w kontekście europejskim | 6 |
| II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza | 7 |
| II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca | 7 |
| II.2. Scenariusz średniookresowy | 8 |
| II.3. Skutki wdrażania reform strukturalnych dla wzrostu gospodarczego | 9 |
| III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych | 13 |
| III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu | 13 |
| III.2. Sytuacja bieżąca i implikacje dla kolejnego budżetu | 13 |
| III.3. Wynik strukturalny | 15 |
| III.4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych | 16 |
| III.5. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych | 16 |
| IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu | 20 |
| IV.1. Czynniki ryzyka i analiza wrażliwości | 20 |
| IV.2. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu | 22 |
| V. Jakość finansów publicznych | 23 |
| V.1. Strategia | 23 |
| V.2. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych | 24 |
| V.3. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych | 25 |
| VI. Stabilność finansów publicznych w długim okresie | 26 |
| VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych | 27 |
| Aneks 1. Tabele | 28 |
| Aneks 2. Główne krajowe reguły fiskalne i zasady procesu budżetowego | 33 |

SPIS TABEL

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tab. 1. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP, %PKB) | 14 |
| Tab. 2. Wynik strukturalny sektora (% PKB) | 15 |
| Tab. 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku, % PKB) | 16 |
| Tab. 4. Koszty netto reformy emerytalnej (%PKB) | 16 |
| Tab. 5. Koszty netto obniżki klina podatkowego (%PKB) | 17 |
| Tab. 6. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych związane z programem budowy dróg (%PKB) | 17 |
| Tab. 7. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją | 22 |
| Tab. 8. Podstawowe dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) | 23 |
| Tab. 9. Wydatki według funkcji (COFOG, %PKB) | 24 |
| Tab. 10. Długookresowa stabilność finansów publicznych (%PKB) | 26 |
| Tab. 11. Wzrost gospodarczy | 28 |
| Tab. 12. Procesy inflacyjne | 29 |
| Tab. 13. Rynek pracy | 29 |
| Tab. 14. Salda według sektorów (%PKB) | 30 |
| Tab. 15. Podstawowe założenia | 30 |
| Tab. 16. Sektor instytucji rządowych i samorządowych | 31 |
| Tab. 17. Wpływ Krajowego Programu Reform na finanse publiczne (% PKB) | 32 |

SPIS WYKRESÓW

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wyk. 1. Współczynnik aktywności zawodowej w 2006 r. według BAEL (15-64 lata) | 9 |
| Wyk. 2. Wskaźnik zatrudnienia w 2006 r. według BAEL (15-64 lata) | 10 |
| Wyk. 3. Klin podatkowy w wybranych krajach w 2006 r. | 10 |
| Wyk. 4. Klin podatkowy w Polsce w latach 2006 i 2009 | 11 |
| Wyk. 5. Sektor instytucji rządowych i samorządowych w Polsce | 14 |
| Wyk. 6. Obciążenia podatkowe i wydatki socjalne w Polsce i krajach strefy euro (%PKB) | 14 |
| Wyk. 7. Wpływ zmiany tempa wzrostu PKB, stóp procentowych i kursu walutowego na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych | 21 |

WSTĘP

Przedstawiona w niniejszym dokumencie aktualizacja programu konwergencji na lata 2008-10 „Program Konwergencji. Aktualizacja 2007” została przyjęta przez polski rząd w dniu 25 marca 2008 r. Niniejszy dokument jest zgodny z wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji. Aktualizacja będzie przedmiotem dyskusji komisji sejmowych i senackich.

Polska została zachęcona w grudniu 2007 r. przez Radę Ecofin do przedstawienia w najbliższym programie konwergencji średniookresowej strategii budżetowej w perspektywie kadencji władzy ustawodawczej. Strategia ta powinna być spójna z trwałą korektą nadmiernego deficytu i osiągnięciem średniookresowego celu budżetowego.

Aktualizacja zawiera projekcję makroekonomiczną do 2010 r., prezentuje również główne założenia i kierunki polityki gospodarczej rządu.

Przedstawiono w niej działania w obszarze finansów publicznych i ich skutki dla ścieżki wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w tym okresie.

Zawarte w aktualizacji dane dotyczące zmiennych z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. są szacunkiem Ministerstwa Finansów, sporządzonym w oparciu o dane dostępne na dzień 15 lutego 2008 roku. Wstępne dane z tego zakresu zostaną przedstawione przez GUS w wiosennej notyfikacji.

W latach 2006-10 nastąpi znaczne ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB, z 3,8% do 1,5%. Tak duża skala redukcji nastąpi pomimo wysokich kosztów związanych z reformą polegającą na redukcji klina podatkowego. Znaczne obciążenie z tego tytułu spowoduje przejściowy wzrost relacji deficytu w roku 2008. W kolejnym roku relacja ta powróci do trendu spadkowego, osiągając w roku 2011 poziom MTO (-1% PKB). Gdyby nie te koszty, to już w 2009 r. finanse sektora instytucji rządowych i samorządowych zostałyby zrównoważone.

Konsekwentna redukcja skali deficytu oraz korzystna sytuacja makroekonomiczna spowodują, że w horyzoncie aktualizacji dług sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zostanie znacznie zredukowany z 47,6% w 2006 r. do 42,3% w roku 2010.

I. OGÓLNE ZAŁOŻENIA I CELE POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ

I.1. OGÓLNE ZAŁOŻENIA

W horyzoncie średnioterminowym tempo wzrostu gospodarki pozostanie stabilne, choć będzie niższe niż obserwowane w ubiegłym roku. Przewidywana jest kontynuacja pozytywnych tendencji na rynku pracy, w tym wzrost wskaźnika zatrudnienia i spadek stopy bezrobocia. Główne obszary ryzyka związane są z rozwojem sytuacji w gospodarce światowej, w tym zwłaszcza w strefie euro. Wśród czynników wewnętrznych pewne ryzyko związane jest z przyspieszeniem na początku 2008 r. dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych. W kolejnych okresach przewidywany jest jej powrót do granicy celu inflacyjnego NBP. Należy również oczekiwać stopniowego wzrostu nierównowagi zewnętrznej, jednak

w skali nie zagrażającej stabilnemu rozwojowi gospodarczemu. Prowadzona polityka gospodarcza będzie nastawiona przede wszystkim na zmiany gwarantujące osiągnięcie trwałych długookresowych efektów w postaci zwiększenia innowacyjności gospodarki i umocnienia wzrostu gospodarczego. Równocześnie będzie ona sprzyjała poprawie sytuacji w samych finansach publicznych, wpływając na możliwość bardziej elastycznego kształtowania wydatków, przy zapewnieniu stabilnych dochodów budżetowych. Realizacja przyjętych priorytetów umożliwi trwale wypełniania kryteriów konwergencji oraz podjęcie decyzji o dacie przystąpienia do mechanizmu ERM II i przyjęcia euro.

I.2. CELE POLITYKI GOSPODARCZEJ

Celem ogólnym polityki gospodarczej rządu w średnim okresie jest stworzenie warunków do szybkiego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie odporności gospodarki na zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne.

1) Obniżanie obciążeń fiskalnych

Zmniejszenie obciążeń fiskalnych jest potrzebne dla osiągnięcia szybszego wzrostu gospodarczego oraz redukcji szarej strefy. W 2009 r. wprowadzona będzie obniżka podatku PIT. Prowadzone będą również działania w kierunku dalszego ograniczania obciążeń

2) Wzrost aktywizacji zawodowej

Zmiany ustrojowe dotyczące obciążeń podatkowych oraz emerytur i rent będą zachęcać do większej aktywności zawodowej, której poziom w Polsce jest

3) Wzrost wydatków rozwojowych i uzasadnionych wydatków socjalnych

Prowadzone działania są ukierunkowane na zwiększenie innowacyjności gospodarki, m.in. poprzez wzrost środków przeznaczanych na edukację i naukę oraz działalność innowacyjną. W najbliższych latach główny nacisk zostanie jednak położony na rozwój infrastruktury i dobre wykorzystanie na ten cel środków z UE. Zmiany

4) Przyspieszenie prywatyzacji

Strategia prywatyzacyjna ma na celu przyspieszenie prywatyzacji oraz poprawę zarządzania aktywami

5) Liberalizacja gospodarki

Wprowadzane zmiany systemowe zmierzają do likwidacji przeszkód w rozwoju przedsiębiorczości. Uproszczone zostaną przepisy prawa gospodarczego i podatkowego. Równocześnie zmienione zostaną

Polityka gospodarcza rządu będzie podporządkowana osiągnięciu tego celu. Polityka ta opiera się na działaniach w następujących obszarach:

fiskalnych (PIT i CIT) w latach 2010 i 2011. Skala i zakres tych dalszych zmian będą jednak zależne od postępów w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych oraz utrzymaniu założonego tempa wzrostu gospodarczego.

wyjątkowo niski. Wyższa podaż pracy zwiększy dochody budżetowe i zmniejszy presję płacowo-inflacyjną.

w sferze wydatków socjalnych będą służyły zwiększaniu aktywności zawodowej, wsparciu reform w systemie opieki zdrowotnej oraz znacznemu ograniczeniu sfery ubóstwa, głównie poprzez lepsze adresowanie udzielanej pomocy.

Skarbu Państwa. Uzyskane przychody będą ważnym czynnikiem ograniczającym wzrost długu publicznego.

zasady funkcjonowania administracji i uproszczone procedury administracyjne. Nacisk zostanie położony również na poprawę funkcjonowania sądownictwa gospodarczego.

- 6) Ograniczenie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB poprzez stopniowe ograniczanie nierównowagi fiskalnej

Skala planowanej redukcji deficytu strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych w najbliższych latach ma na celu osiągnięcie w roku 2011 poziomu zgodnego z MTO (-1% PKB).

Ograniczenie skali nierównowagi fiskalnej i relacji długu publicznego do PKB pozytywnie wpłynie na stabilność finansów publicznych w długim okresie.

- 7) Przygotowanie polskiej gospodarki do wprowadzenia euro

Realizacja zarysowanego powyżej programu działań pozwoli na trwałe wypełnianie fiskalnego kryterium konwergencji.

Tym samym spełniony zostanie też jeden z kluczowych warunków podjęcia ostatecznej decyzji dotyczącej daty przyjęcia wspólnej waluty.

I.3. POLITYKA FISKALNA W KONTEKŚCIE EUROPEJSKIM

Polska realizuje *Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej*¹ zawierające rekomendacje Rady dla całej Unii Europejskiej i poszczególnych krajów w odniesieniu do polityki makroekonomicznej i strukturalnej.

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

Aktualizacja Programu konwergencji z roku 2006 przewidywała ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. do 3,4% PKB. Według najnowszych prognoz Ministerstwa Finansów według stanu na dzień 15 lutego 2008 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych był w 2007 r. zdecydowanie niższy - ukształtował się na poziomie 2% PKB. Równocześnie redukcja deficytu strukturalnego w 2007 r. znacznie przekroczyła skalę wymaganą rekomendacjami Rady oraz Paktu Stabilności i Wzrostu (1,5 pkt. proc. wobec wymaganego 0,5 pkt. proc.).

Lepsza niż zakładano sytuacja makroekonomiczna i fiskalna pozwoliła na znaczące obniżenie relacji długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB. Według wstępnych danych na koniec 2007 r., relacja ta osiągnęła poziom 44,9% (wobec przewidywanego w aktualizacji Programu konwergencji 2006 poziomu 50%).

W *Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej* z 2007 r. zalecono Polsce m.in. redukcję klina podatkowego. Obniżenie składki rentowej w latach 2007 i 2008 oraz redukcja stawek podatku dochodowego od osób fizycznych w 2009 r. pozytywnie wpłyną na rynek pracy, ograniczając także zasięg szarej strefy. W *Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej* zachęcano też Polskę do kontynuacji ograniczania deficytu i do instytucjonalnego wzmocnienia finansów publicznych poprzez mechanizm kontroli wydatków. Zalecenie to zostało podtrzymane w projekcie *Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej*, edycja 2008 r., dyskutowanym obecnie na forach unijnych. Prezentowana w niniejszej aktualizacji ścieżka ograniczania deficytu jest wyrazem woli rządu realizowania tych zaleceń.

Poziom deficytu w 2007 r. oraz prezentowana ścieżka fiskalna na kolejne lata, z perspektywą osiągnięcia MTO (-1% PKB) w 2011 r. stwarzają podstawę do oczekiwania, że procedura nadmiernego deficytu wobec Polski zostanie zakończona w 2008 roku.

¹ Council recommendation on the 2007 up-date of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies.

II. OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI GOSPODARCZEJ I PROGNOZA

II.1. CYKL KONIUNKTURALNY I SYTUACJA BIEŻĄCA

Z wstępnych szacunków wynika, że w 2007 r. przeciętne tempo wzrostu światowego PKB było na stosunkowo wysokim poziomie, choć nieco niższym niż rok wcześniej. Tak dobra sytuacja wynikała głównie z szybkiej ekspansji gospodarek typu *emerging markets*, zwłaszcza azjatyckich. Pod koniec ubiegłego roku nastąpiło jednak wyraźne pogorszenie globalnej koniunktury, m.in. w efekcie wyraźnego obniżenia tempa wzrostu gospodarczego w USA.

Wstępne dane wskazują, że w 2007 r. realne tempo wzrostu PKB w Polsce wyniosło 6,5% w porównaniu z 6,2% w 2006 roku. Wysokie tempo wzrostu PKB w tych dwóch latach było związane z aktywizacją rezerw wzrostu w postaci wysokiego bezrobocia i niskiego stopnia wykorzystania aparatu wytwórczego. Ta aktywizacja była rezultatem utrzymującego się ożywienia popytu krajowego, wynikającego głównie z przyspieszenia inwestycji, ale także ożywienia popytu konsumpcyjnego gospodarstw domowych.

Pozytywny wpływ na popyt konsumpcyjny sektora gospodarstw domowych w 2007 r. miały przede wszystkim zmiany na rynku pracy, mianowicie zarówno wzrost zatrudnienia, jak i wynagrodzeń, co przełożyło się na dużą poprawę sytuacji dochodowej gospodarstw domowych. Dodatkowym impulsem dla konsumpcji było obniżenie od początku lipca 2007 r. stawki składki rentowej płaconej przez pracownika o 3 pkt. proc. Ponadto w 2007 r. kontynuowany był wzrost zadłużenia gospodarstw domowych w systemie bankowym, bo rosła szybko wartość kredytów (zarówno hipotecznych, jak i konsumpcyjnych), a jednocześnie niski był przyrost depozytów gospodarstw domowych. Należy przy tym podkreślić, że skala zadłużenia polskich gospodarstw domowych w bankach jest nadal na niskim poziomie w porównaniu do innych gospodarek UE. Relacja zadłużenia ogółem gospodarstw domowych do PKB wynosiła na koniec 2007 r. 21,7%, w tym z tytułu kredytu hipotecznego ok. 8,8%.

Wśród czynników wpływających na silny wzrost wydatków inwestycyjnych należy wymienić wysoki stopień wykorzystania mocy produkcyjnych, rosnące wykorzystanie funduszy unijnych, a także wysoką zyskowność przedsiębiorstw.

W 2007 r. nastąpił spadek dynamiki wzrostu zarówno eksportu jak i importu. Z powodu wysokiej dynamiki popytu krajowego i pewnego spowolnienia wzrostu popytu na rynkach eksportowych Polski, nastąpił wzrost deficytu handlowego. Z drugiej strony wzrosło dodatnie saldo usług oraz transferów bieżących. W efekcie

nierównowaga zewnętrzna wzrosła, choć jej poziom w ubiegłym roku (ok. 3,6% PKB) jest umiarkowany.

Dane dotyczące rynku pracy za trzy kwartały 2007 r. potwierdzają znaczną poprawę sytuacji. Popyt na pracę w 2007 r.², podobnie jak w roku 2006 charakteryzował się bardzo wysokim tempem wzrostu, w efekcie czego wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15-64 lat wzrósł z 53,0% w 2005 r. do 54,5% w 2006 r. i do około 56,8% w 2007 roku. Drugi rok z rzędu obserwowany był silny spadek stopy bezrobocia. Jednym z głównych problemów polskiej gospodarki pozostawała jednak niska aktywność ekonomiczna ludności³.

Pomimo wysokiego wzrostu gospodarczego, poprawy sytuacji na rynku pracy oraz wysokiej dynamiki cen żywności, spowodowanej czynnikami pogodowymi oraz sytuacją na międzynarodowych rynkach artykułów rolnych, przez większą część 2007 r. inflacja pozostawała poniżej celu inflacyjnego NBP wynoszącego 2,5%. Przyspieszenie dynamiki cen odnotowano w IV kwartale 2007 r., kiedy to indeks CPI przekroczył wyznaczony cel inflacyjny, głównie w wyniku zwiększonej dynamiki cen żywności. Średnioroczny wzrost cen konsumpcyjnych w 2007 r. wyniósł 2,5%. Wskaźnik inflacji bazowej netto (CPI po wyłączeniu cen żywności i paliw) kształtował się w 2007 r. na niskim poziomie, osiągając 1,7% na koniec roku i 1,5% średnio w roku.

Utrzymujące się w 2007 r. wysokie tempo wzrostu gospodarczego, narastanie napięć na rynku pracy i towarzyszące tym procesom ryzyko nasilenia presji inflacyjnej oraz wzrostu oczekiwań inflacyjnych skłoniły Radę Polityki Pieniężnej (RPP) do stopniowego zacieśnienia polityki pieniężnej. W ubiegłym roku Rada podniosła stopy procentowe NBP czterokrotnie o 0,25 pkt. proc., a kolejne podwyżki miały miejsce w styczniu i lutym 2008 roku. W rezultacie tych decyzji stopa referencyjna wzrosła do poziomu 5,50%.

² Przeciętna liczba pracujących w wieku 15 lat i więcej według BAEL.

³ Wskaźnik aktywności ekonomicznej ludności w wieku 15 lat i więcej zmniejszył się z 54,9% w 2005 r. do 54,0% w 2006 r. i do 53,7% w 2007 roku.

II.2. SCENARIUSZ ŚREDNIOOKRESOWY

Przewiduje się, że w 2008 r. nastąpi dalszy, tym razem wyraźniejszy, spadek tempa wzrostu światowego PKB, głównie za sprawą obniżenia tempa wzrostu aktywności gospodarczej w krajach rozwiniętych, zwłaszcza w USA, a także w strefie euro. W bilansie ryzyk dotyczących perspektyw gospodarki światowej w dalszym ciągu przeważają czynniki mogące wpłynąć na gorszy od zakładanego scenariusz. W szczególności zwiększyło się ryzyko silniejszego pogorszenia koniunktury w USA, co oznacza możliwość wolniejszego wzrostu dla gospodarki strefy euro i w efekcie niższej dynamiki eksportu polskich towarów i usług.

Zgodnie z prognozą średniookresową dla Polski, średnie realne tempo wzrostu PKB w latach 2008 - 10 ulegnie spowolnieniu w porównaniu z latami 2006 - 07. W 2008 r. tempo wzrostu PKB gospodarki polskiej jest szacowane na ok. 5,5%.

Tempo wzrostu konsumpcji gospodarstw domowych w 2008 r. będzie wyższe (6,0%) w porównaniu z 2007 r. (5,2%) na skutek dalszego obniżenia klina podatkowego, waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych (w 2007 r. zgodnie z ustawowym mechanizmem emerytury i renty nie były waloryzowane) oraz wprowadzenia nowej ulgi rodzinnej. Na dochody i konsumpcję gospodarstw domowych w 2009 r. pozytywny wpływ będzie miało wprowadzenie dwustopniowej skali podatkowej (zgodnie z zapisami ustawy z 2006 r.).

Wydatki inwestycyjne w latach 2008-10 kształtować się będą pod wpływem korzystnej oceny perspektyw rozwoju polskiej gospodarki przez przedsiębiorców w świetle utrzymującego się ożywienia popytu konsumpcyjnego w kraju oraz rosnących inwestycji finansowanych przez UE.

Przewiduje się, że w latach 2008-10 będzie następował dalszy wzrost nierównowagi zewnętrznej gospodarki polskiej, a deficyt na rachunku obrotów bieżących zwiększy się stopniowo do ok. 6% PKB. Prognozuje się dalszy spadek dynamiki wzrostu obrotów towarowych z zagranicą, przy czym tempo wzrostu importu powinno być wyższe niż eksportu za sprawą kombinacji oczekiwanego, stosunkowo silnego wzrostu popytu krajowego i przewidywanego słabszego tempa wzrostu aktywności gospodarczej u naszych głównych partnerów handlowych. Nieco wyższy poziom nierównowagi zewnętrznej nie powinien stanowić zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej, m.in. ze względu na oczekiwany napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz wzrost transferów od Polaków pracujących za granicą.

Zwiększony popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, napędzając wzrost gospodarczy w latach 2008-10,

będzie dodatkowo oddziaływać na wielkość popytu na pracę, w tym na tempo tworzenia nowych miejsc pracy. Obniżenie klina podatkowego przyczyni się do wzrostu popytu na pracę oraz pozytywnie wpłynie na podaż pracy. Obserwowany w latach 2005-07 rosnący trend popytu na pracę będzie kontynuowany. Szacuje się, że w latach 2008-10 liczba pracujących zwiększy się o około 0,6 mln osób. Ponadto zakłada się, że szybko rosnące płace stanowiąc będą zachętę do aktywnego uczestnictwa w rynku pracy, co znajdzie swoje odzwierciedlenie w większej skłonności do poszukiwania i podejmowania pracy. Uwzględniając powyższe założenia, szacuje się, że stopa bezrobocia zmniejszy się z 13,8% w 2006 r. do około 4,5% w roku 2010 (zgodnie z definicją Eurostatu).

W I kwartale 2008 r. obserwujemy dalsze przyspieszenie dynamiki cen konsumpcyjnych, związane m.in. z podwyżkami cen regulowanych (energia elektryczna, gaz, opłaty komunalne). Przy założeniu braku szoków podaźowych, w drugiej połowie 2008 r. można oczekiwać stopniowego spadku rocznych wskaźników inflacji. Do głównych czynników kształtujących inflację w 2008 r. będą należeć: wysoka dynamika popytu krajowego, wzrost wynagrodzeń w gospodarce, kurs złotego, dynamika wzrostu cen produktów rolnych oraz dokonane zacieśnienie polityki pieniężnej. W 2008 r. średnioroczna dynamika cen konsumpcyjnych prognozowana jest na 3,5%.

Zakłada się, że w wyniku prowadzonej bardziej restrykcyjnej polityki pieniężnej i stabilizacji cen podstawowych artykułów rolnych inflacja w Polsce powróci do celu inflacyjnego w 2010 roku.

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

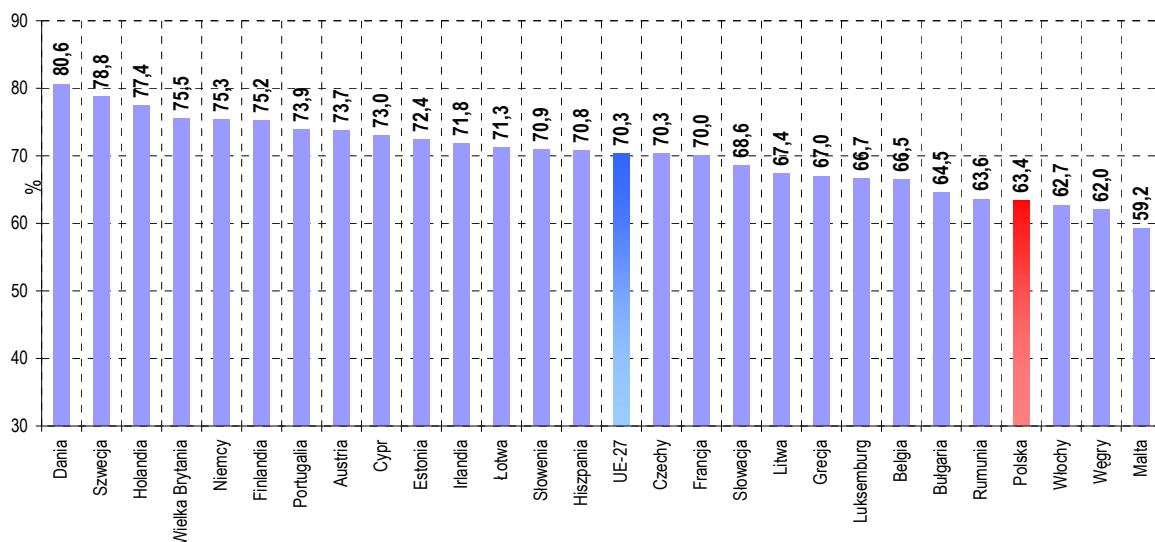
Projekcja kursu walutowego na lata 2008-10 przewiduje dalszą stopniową aprecjację złotego względem euro, będącą głównie rezultatem silnych fundamentów makroekonomicznych polskiej gospodarki, wzrostu atrakcyjności aktywów denominowanych w złotych w rezultacie zacieśniania przez RPP polityki pieniężnej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

II.3. SKUTKI WDRAŻANIA REFORM STRUKTURALNYCH DLA WZROSTU GOSPODARCZEGO

W lutym 2008 r. podjęto inicjatywę wzmocnienia koordynacji procesu lizbońskiego w Polsce poprzez przyjęcie przez Radę Ministrów stosownej uchwały w tym zakresie. W oparciu o nią Minister Gospodarki

koordynuje skuteczne przeprowadzenie reform strukturalnych. Ma to szczególne znaczenie w kontekście rozpoczynającego się następnego cyklu realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Wyk. 1. Współczynnik aktywności zawodowej w 2006 r. według BAEL (15-64 lata)



Źródło: Eurostat

Ważnym obszarem reform strukturalnych w Polsce jest rynek pracy. Istotny problem stanowią zwłaszcza niski poziom aktywności zawodowej oraz wskaźnik zatrudnienia. W 2006 r. współczynnik aktywności zawodowej w Polsce wyniósł 63,4%⁴ i był jednym z najniższych w krajach członkowskich Unii Europejskiej. W tym samym okresie wskaźnik zatrudnienia osiągnął najniższą wartość w UE 27 kształtując się na poziomie 54,5%⁵.

Wzrost współczynnika aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia stanowi jedno z głównych zadań rządu. Podjęcie działań naprawczych w tym

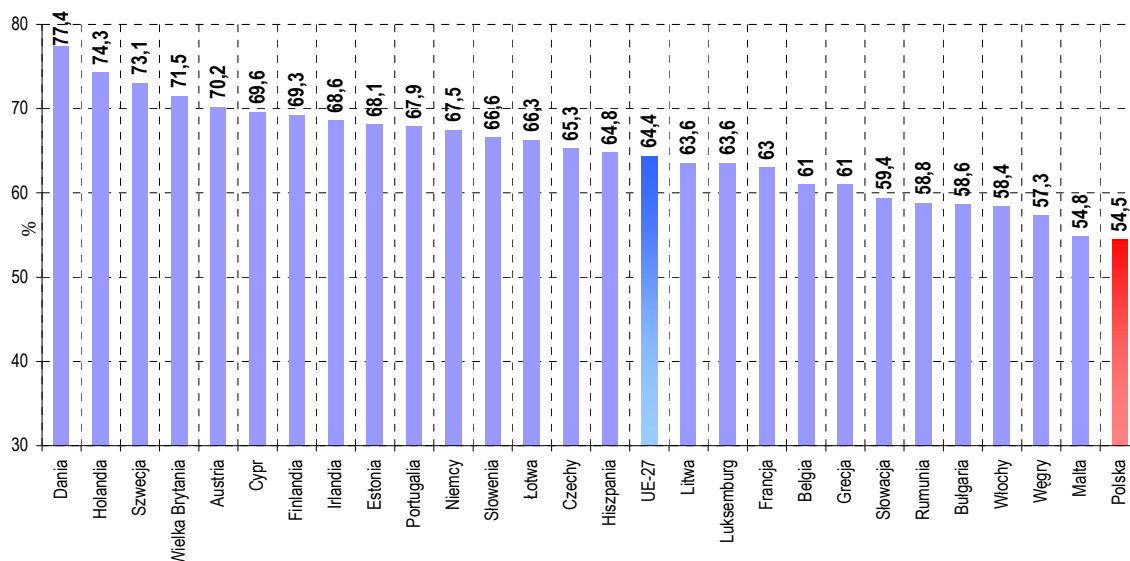
obszarze jest konieczne z punktu widzenia dalszego stabilnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego Polski oraz systematycznego ograniczania nierównowagi fiskalnej. Cel ten jest zbieżny z priorytetami odnowionej Strategii Lizbońskiej dotyczącymi zwiększenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, jak również z zaleceniami sformułowanymi w 2007 r. w *Ogólnych Wytocznych Polityki Gospodarczej*.

Działania prowadzone przez rząd w kierunku zwiększenia aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia będą dotyczyły szczególnie osób, które ukończyły 50-ty rok życia.

⁴ Według BAEL, 15-64 lata

⁵ Według BAEL, 15-64 lata.

Wyk. 2. Wskaźnik zatrudnienia w 2006 r. według BAEL (15-64 lata)



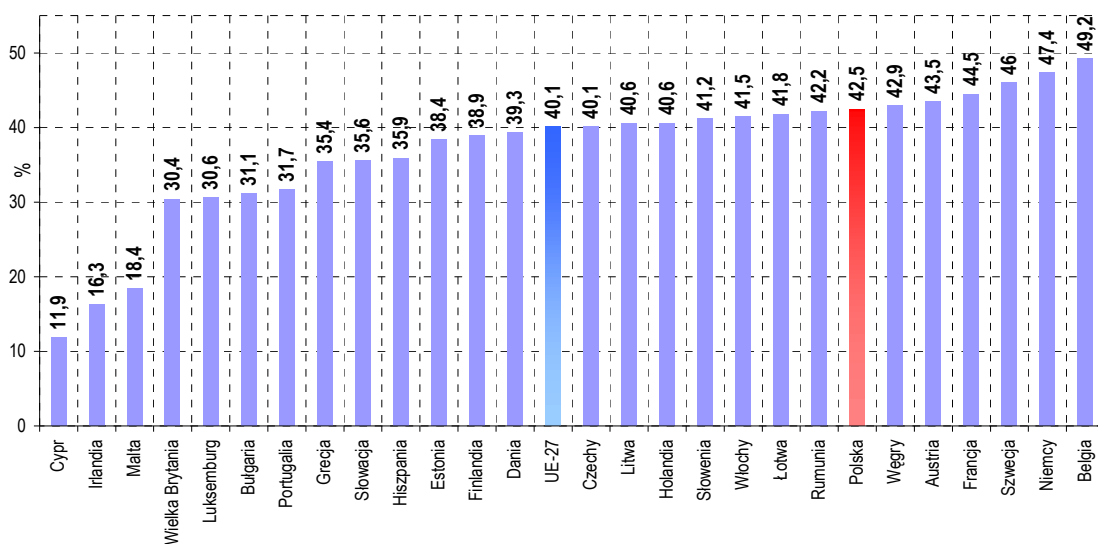
Źródło: Eurostat

Pozytywne efekty redukcji wysokich na tle innych krajów UE obciążeń podatkowych i paropodatkowych dla gospodarki i finansów publicznych będą widoczne stopniowo i powinny być duże w horyzoncie długoterminowym. Oczekiwanym efektem wprowadzanych rozwiązań będzie także trwałe ograniczenie rozmiarów szarej strefy.

W rezultacie wprowadzanych zmian (por. ramka 1) klin podatkowy, obliczony dla przeciętnego wynagrodzenia

w gospodarce narodowej, zmniejszy się z 44,0% w 2006 r. do 42,2% w II połowie 2007 r., do 39,9% w 2008 r. i do 39,5% w roku 2009. Wysokość klina podatkowego obliczonego jako relacja zmiany obciążeń podatkowych i paropodatkowych (wynikających z systemu ubezpieczeń społecznych oraz podatku dochodowego) do całości tych obciążeń dla całej gospodarki docelowo obniży się o ok. 13% w stosunku do sytuacji sprzed reformy.

Wyk. 3. Klin podatkowy⁶ w wybranych krajach w 2006 r.



Źródło: Eurostat

⁶ Dla osoby samotnej bez dzieci zarabiającej 67% przeciętnego wynagrodzenia.

Ramka 1. Redukcja podatku PIT oraz składek na ubezpieczenia społeczne (klina podatkowego) w Polsce – zakres i etapy zmian

REDUKCJA PODATKU PIT ORAZ SKŁADEK NA UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE W POLSCE –ZAKRES I ETAPY ZMIAN

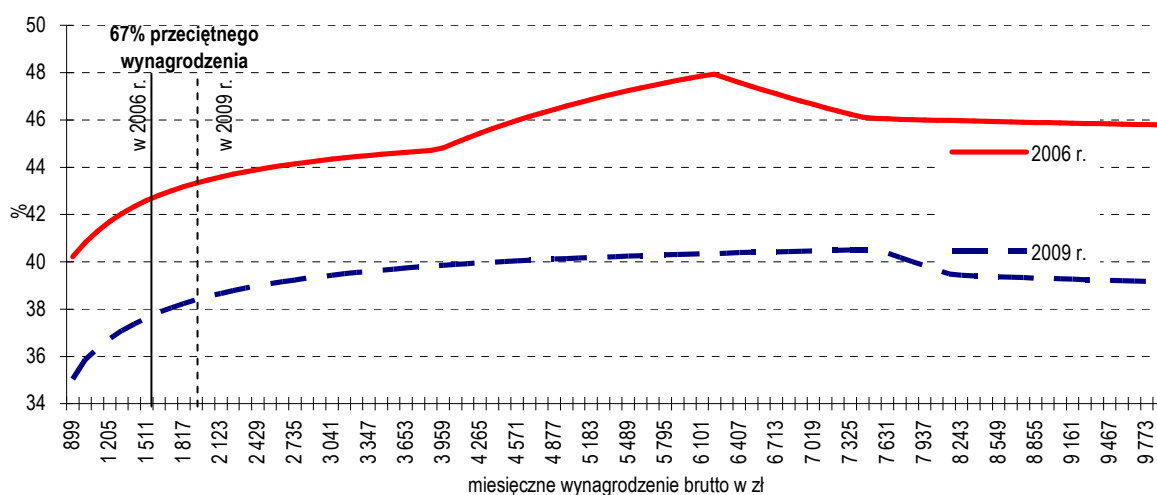
Zakres: redukcja obciążeń kosztów pracy podatkiem PIT i składkami na ubezpieczenia społeczne

Etapy zmian:

- Zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 16 listopada 2006 r.
 - od 2007 r. w podatku PIT przywrócono waloryzację progów podatkowych, kwoty wolnej i kosztów uzyskania przychodów,
 - od 2009 r. wprowadzenie dwóch stawek podatkowych PIT 18% i 32% w miejsce dotychczasowych 19%, 30% i 40% (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).
- Zmiana ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 15 czerwca 2007 r.
 - przeprowadzenie w dwóch etapach obniżki składki na ubezpieczenie rentowe o 7 pkt. proc. (z 13% do 6%):
 - I etap: od 1 lipca 2007 r. obniżenie składki rentowej po stronie pracownika o 3 pkt. proc. (z 6,5% do 3,5% podstawy wymiaru składki),
 - II etap: od 1 stycznia 2008 r. obniżenie składki rentowej po stronie pracownika o 2 pkt. proc. (z 3,5% do 1,5% podstawy wymiaru składki) i po stronie pracodawcy o 2 pkt. proc. (z 6,5% do 4,5%).

Źródło: Ministerstwo Finansów

Wyk. 4. Klin podatkowy w Polsce w latach 2006 i 2009



Źródło: Ministerstwo Finansów

Podejmowane działania wpłyną na wzrost przeciętnego wynagrodzenia netto⁷ oraz ograniczenie kosztów pracy ponoszonych przez przedsiębiorców. Poprzez korzystny wpływ na popyt krajowy, działania te będą stanowiły czynnik stymulujący popyt na pracę i ograniczający poziom bezrobocia. Równocześnie należy oczekiwać, że wprowadzone rozwiązania spowodują ograniczenie presji na wzrost wynagrodzeń. Dodatkowo będą one również stanowiły czynnik ograniczający skalę emigracji zarobkowej.

W perspektywie do 2010 r. oczekuje się, że wskaźnik zatrudnienia zwiększy się z 54,5% do 59,2% co zmniejszy o około połowę dystans do obecnej średniej unijnej.

⁷ W 2008 r. w porównaniu do 2007 r. wzrost przeciętnego wynagrodzenia z tytułu redukcji klina podatkowego jest szacowany na o ok. 4,2%.

Rząd podjął również prace nad wprowadzeniem rozwiązań legislacyjnych i administracyjnych w kierunku aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Główne działania będą nakierowane na utworzenie centrów aktywizacji zawodowej (na poziomie powiatów) oraz wprowadzenie degresywnego zasiłku dla bezrobotnych.

Trwają również prace nad programem *Solidarność pokoleń – 50+*, którego efektem ma być wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku powyżej pięćdziesiątego roku życia do 40% w 2013 r. i 50% w roku 2020⁸. Działania w tym zakresie zostaną skoncentrowane na trzech głównych obszarach:

- promocji utrzymywania w zatrudnieniu osób 45+,
- uruchomieniu programów aktywizacji dla bezrobotnych w wieku 45+/50+,
- ograniczeniu warunków dla bierności zawodowej poprzez zmniejszenie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury lub inne świadczenia pozwalające na dezaktywację.

Główne cele programu obejmują:

- 1) poprawę warunków pracy, poprawę zatrudnienia starszych pracowników i zarządzanie wiekiem (w szczególności wdrażanie strategii zarządzania wiekiem, uelastycznienie czasu pracy starszych pracowników),
- 2) poprawę kompetencji i kwalifikacji starszych pracowników (w szczególności upowszechnienie kształcenia ustawicznego),
- 3) zmniejszenie kosztów pracy związanych z zatrudnianiem starszych pracowników (w szczególności zwolnienie pracodawców ze składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, finansowanie kosztów szkoleń),

- 4) aktywizację starszych osób bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy,
- 5) aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych (w szczególności: zmiana systemu świadczeń w kierunku budowania zachęt dla aktywności zawodowej),
- 6) zwiększenie możliwości zatrudnienia kobiet poprzez rozwój usług pozwalających na godzenie pracy i życia rodzinnego.

Rząd zamierza także wprowadzić rozwiązania zachęcające do wydłużania efektywnego wieku emerytalnego. Te rozwiązania to m.in.:

- zakończenie programu wcześniejszych emerytur,
- wprowadzenie emerytur pomostowych dla osób wymagających wcześniejszej dezaktywacji w oparciu o kryteria zdrowotne,
- stopniowe wyrównywanie nominalnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat.

Działania te będą prowadzone zarówno z inicjatywy sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak i pracodawców oraz bezpośrednio osób zagrożonych utratą pracy i dezaktywacją zawodową.

Należy jednak podkreślić, że w horyzoncie średnioterminowym koszty wdrażanych zmian są poważnym obciążeniem dla finansów publicznych. Tym samym muszą zostać uwzględnione przy planowaniu kolejnych reform o charakterze strukturalnym, zwłaszcza w kontekście podejmowanych wysiłków zmierzających do znacznego ograniczenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

⁸ W 2006 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat (BAEL) wyniósł w Polsce 28,1% wobec 43,5% dla EU27.

III. WYNIK I DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

III.1. STRATEGIA I CELE ŚREDNIOOKRESOWE RZĄDU

Celem rządu jest trwale ograniczenie nierównowagi fiskalnej, tak aby w 2011 r. deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych został zredukowany do poziomu MTO (-1% PKB). Konsekwentna realizacja tego celu pozwoli na znaczne

ograniczenie akumulacji długu publicznego i redukcję jego relacji do PKB. Prowadzona polityka fiskalna będzie sprzyjała stabilnemu wzrostowi gospodarczemu i zwiększaniu odporności gospodarki na zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne.

III.2. SYTUACJA BIEŻĄCA I IMPLIKACJE DLA KOLEJNEGO BUDŻETU

W 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 3,8% PKB. Według aktualnych wstępnych szacunków⁹, w 2007 r. nastąpiło ograniczenie tego deficytu do poziomu 2,0% PKB, tj. aż o 1,8 pkt proc. w stosunku do roku 2006. Tak wielka skala redukcji deficytu była możliwa dzięki dobrej sytuacji gospodarczej kraju, skutkującej dużymi wpływami podatkowymi oraz ze składek na ubezpieczenia społeczne. Mniejsze niż planowano były z kolei wydatki. Korzystna sytuacja finansowa dotyczyła zwłaszcza budżetu państwa (wyższe dochody podatkowe oraz niższa realizacja wydatków spowodowały, że deficyt kasowy ukształtował się poniżej 17 mld zł wobec założonych 30 mld zł) oraz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (który osiągnął kasową nadwyżkę 8,1 mld zł, po uwzględnieniu dotacji z budżetu państwa w wysokości ok. 24 mld zł oraz refundacji z tyt. przekazania składek do OFE ok. 16 mld zł). Pierwsze szacunki wyniku jednostek samorządu terytorialnego za 2007 r. wskazują na nadwyżkę.

Z uwagi na konieczność uchwalenia budżetu państwa w ustawowym terminie, ustawa budżetowa na 2008 r. została w dużym stopniu oparta o projekt przygotowany przez poprzedni rząd.

W trakcie prac legislacyjnych w Parlamencie wprowadzone zostały jednak poprawki zmierzające w kierunku realizacji celów polityki gospodarczej obecnego rządu. Została ograniczona pierwotnie założona wielkość deficytu budżetu państwa na 2008 r. z 28,6 mld zł do 27,1 mld zł. Częściowej zmianie uległa również struktura wydatków w kierunku wzrostu wydatków prorozwojowych (wzrost wydatków na edukację). Wzrost założonego deficytu kasowego budżetu państwa w stosunku do faktycznego wykonania 2007 r. będzie główną przyczyną pogorszenia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w 2008 roku. Duży wpływ na to pogorszenie będzie miał efekt obniżki składki rentowej. W konsekwencji w 2008 r. nastąpi przejściowy wzrost relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB.

W 2009 r. deficyt sektora powinien powrócić do trendu spadkowego. Będzie to efektem dobrej sytuacji makroekonomicznej oraz ograniczenia tempa wzrostu wydatków i ich relacji do PKB. Na poprawę sytuacji po stronie wydatkowej wpływ będą miały działania podjęte w celu ich racjonalizacji. Gdyby nie duże obciążenie kosztami obniżenia klina podatkowego możliwe byłoby już w 2009 r. zrównoważenie finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

⁹ Szacunek został dokonany przez Ministerstwo Finansów w oparciu o najnowsze dane, dostępne z niewielkiej części podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych, wg stanu na dzień 15 lutego 2008 r. W terminie do końca marca 2008 r. Główny Urząd Statystyczny opracuje wstępne wykonanie wyniku sektora za 2007 r. w ramach wiosennej notyfikacji fiskalnej.

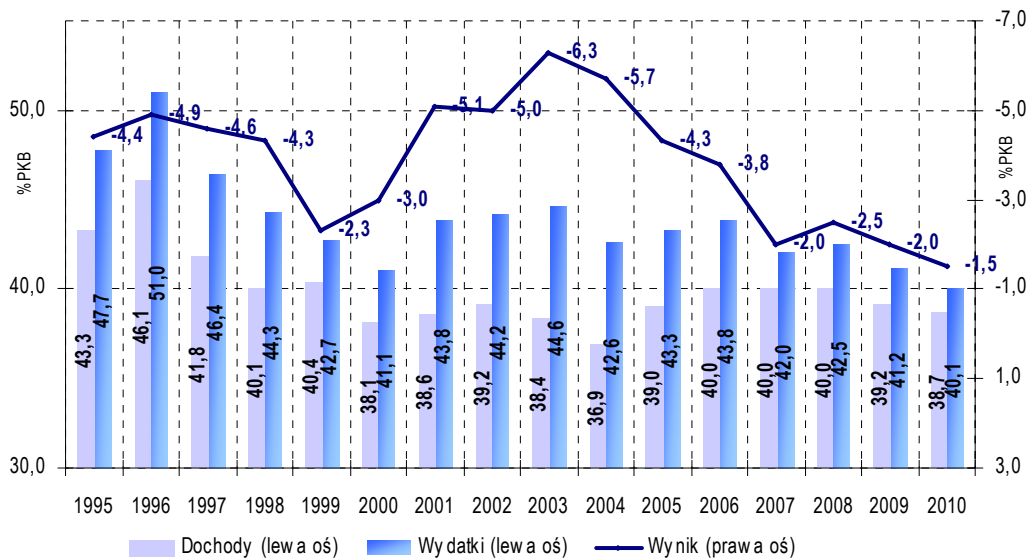
Tab. 1. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP, %PKB)

| | Kod ESA | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (B.9) | S.13 | -3,8 | -2,0 | -2,5 | -2,0 | -1,5 |
| Podsektor centralny | S.1311 | -4,2 | -3,2 | -3,2 | -2,5 | -2,0 |
| Podsektor lokalny | S.1313 | -0,3 | 0,2 | 0,6 | 0,3 | 0,3 |
| Fundusze ubezpieczeń społecznych | S.1314 | 0,7 | 1,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych | S.13 | 47,6 | 44,9 | 44,2 | 43,3 | 42,3 |

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

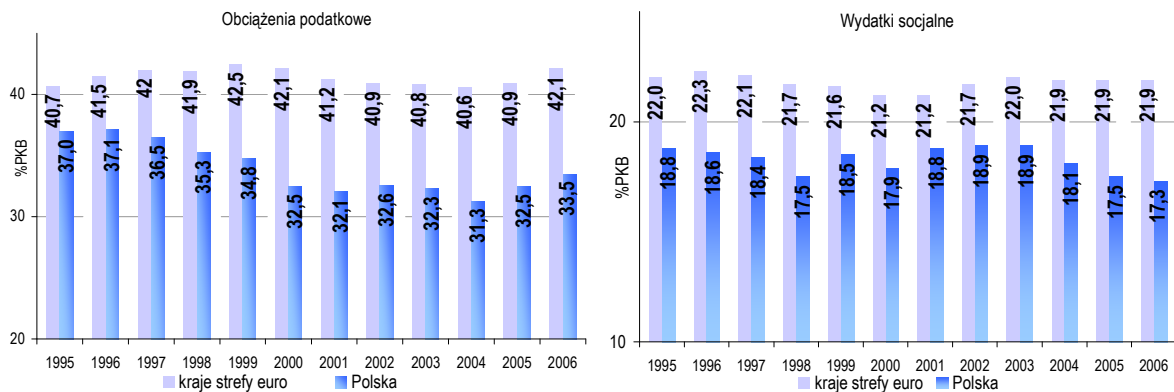
Wykresy 5-6 obrazują pozytywne zmiany, jakie w ostatnich latach zachodziły w zmiennych fiskalnych w Polsce.

Wyk. 5. Sektor instytucji rządowych i samorządowych w Polsce



Źródło: Eurostat, dane dla Polski 2007-10 Ministerstwo Finansów

Wyk. 6. Obciążenia podatkowe i wydatki socjalne w Polsce i krajach strefy euro (%PKB)



Źródło: Eurostat

III.3. WYNIK STRUKTURALNY

Zgodnie z rekomendacjami Rady z 27 lutego 2007 r. (na podstawie art. 104.7 TWE), Polska powinna była zapewnić spadek deficytu strukturalnego o co najmniej

0,5 pkt. proc. między latami 2006 a 2007 oraz ograniczyć nadmierny deficyt do roku 2007.

Tab. 2. Wynik strukturalny sektora (% PKB)

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

Źródło: Ministerstwo Finansów

Najnowsze prognozy wskazują, że w 2007 r. deficyt strukturalny¹⁰ w relacji do PKB został ograniczony o 1,5 pkt. proc. w porównaniu z rokiem 2006. W 2008 r., w stosunku do 2007 r., przewidywany jest jednak jego przejściowy wzrost (o 0,5 pkt. proc.), głównie w konsekwencji reform powodujących ubytek dochodów (redukcja klina podatkowego). W kolejnych latach relacja deficytu powróci na ścieżkę spadkową. W 2009 r. pomimo redukcji stawek podatkowych PIT, ograniczenie

tempa wzrostu wydatków pozwoli na obniżenie deficytu strukturalnego w relacji do PKB o 0,6 pkt. proc. Utrzymanie spadkowej tendencji relacji deficytu do PKB umożliwi osiągnięcie w 2011 r. MTO (-1% PKB). W tabeli 2 pokazany został wpływ redukcji klina podatkowego na ścieżkę deficytu strukturalnego.

¹⁰ 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 strategia zarządzania długiem będzie, podobnie jak w latach ubiegłych ukierunkowana na minimalizację kosztów obsługi długu

w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka.

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

| | Kod ESA | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------------------------------|----------|------|------|------|------|------|
| 1. Dług brutto | | 47,6 | 44,9 | 44,2 | 43,3 | 42,3 |
| 2. Zmiana relacji długu brutto | | 0,6 | -2,7 | -0,7 | -0,9 | -1,0 |
| Składniki wzrostu długu | | | | | | |
| 3. Wynik pierwotny | | -1,1 | 0,2 | -0,2 | 0,3 | 0,8 |
| 4. Odsetki | EDP D.41 | 2,7 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,3 |
| 5. Dostosowania stanów i przepływów | | -3,2 | -4,7 | -3,2 | -3,0 | -2,5 |
| z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym | | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 |
| akumulacja netto aktywów finansowych | | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,5 |
| w tym: przychody z prywatyzacji | | 0,0 | -0,1 | -0,3 | -0,3 | -0,3 |
| różnice kursowe i inne czynniki | | -3,9 | -5,1 | -3,6 | -3,5 | -3,2 |
| p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%) | | 6,0 | 5,1 | 5,5 | 5,5 | 5,5 |
| Pozostałe istotne dane | | | | | | |
| 6. Płynne środki finansowe* | | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| 7. Dług netto | | 46,8 | 44,1 | 43,6 | 42,7 | 41,8 |

* Dane dotyczą jedynie Skarbu Państwa

Źródło: Ministerstwo Finansów

W 2007 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB został znacznie zmniejszony z 47,6% PKB w roku 2006 do 44,9% PKB. Główne przyczyny tak dużej redukcji to: redukcja potrzeb pożyczkowych i aprecjacja złotego (wpływ na spadek relacji: 0,9% PKB).

W horyzoncie aktualizacji nastąpi zmniejszenie tempa akumulacji długu. Będzie ono konsekwencją głównie ograniczania skali nierównowagi fiskalnej oraz większych wpływów z prywatyzacji. Podobnie jak w latach ubiegłych zmiana długu sektora instytucji

rządowych i samorządowych będzie przede wszystkim konsekwencją finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Dużym obciążeniem będzie refundacja FUS składki przekazywanej do OFE. Przewidywane zmiany w akumulacji długu pozostałych podmiotów będą wynikały niemal wyłącznie ze wzrostu długu jednostek samorządu terytorialnego.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB ulegnie znacznemu zmniejszeniu, z 47,6% na koniec 2006 r. do niewiele ponad 42% na koniec roku 2010.

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

1) Reforma emerytalna

Duże obciążenie dla sektora instytucji rządowych i samorządowych w horyzoncie objętym aktualizacją

stanowią koszty rozpoczętej w 1999 r. reformy emerytalnej.

Tab. 4. Koszty netto reformy emerytalnej (%PKB)

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

Źródło: Ministerstwo Finansów

2) Ograniczanie obciążeń fiskalnych

Kontynuacja działań z zakresu redukcji klina podatkowego (redukcja składki rentowej i obniżenie stawek w PIT, zob. ramka 1) będzie stanowiła także znaczne obciążenie dla finansów publicznych, ograniczając skalę możliwej redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. We wrześniu 2007 r. wprowadzona została ulga rodzinna, która po raz

pierwszy będzie mogła być odliczana przez podatników w 2008 r. w rozliczeniu rocznym za 2007 rok. Przewidywany ubytek dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu PIT w związku z wykorzystywaniem wspomnianej ulgi w latach 2008 - 10 wyniesie około 0,5% PKB rocznie.

Tab. 5. Koszty netto obniżki klina podatkowego (%PKB)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------------|------|------|------|------|
| Koszty netto obniżki klina podatkowego | -0,3 | -1,3 | -2,0 | -2,1 |

Źródło: Ministerstwo Finansów

Z uwagi na skalę kosztów, wprowadzanie kolejnych zmian mających na celu zmniejszenie wciąż wysokich obciążeń fiskalnych będzie uwarunkowane ogólną sytuacją gospodarczą oraz stanem finansów publicznych.

Moment wprowadzenia i skala dalszych ewentualnych obniżek stawek podatkowych w PIT i CIT oraz innych podatków będą uzależnione od efektów podejmowanych działań po stronie wydatków (konieczność

zagwarantowania bezpieczeństwa finansowania zadań realizowanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych).

Obok redukcji stawek podatkowych działania w sferze fiskalnej będą nakierowane na uproszczenia w zakresie podatku VAT i reformę prawa podatkowego. Działania w tym kierunku będą stanowiły również ważny czynnik wspierający działania w zakresie liberalizacji gospodarki.

3) Wzrost wydatków rozwojowych

Rząd podjął prace zmierzające do przygotowania kompleksowej reformy wydatków publicznych. Wypracowanie skutecznej i spójnej strategii działania wymaga jednak czasu oraz koordynacji z działaniami podejmowanymi w ramach pozostałych priorytetów rządu.

Działania podejmowane po stronie wydatkowej sektora instytucji rządowych i samorządowych będą nakierowane na stopniowe uelastycznienie i wzrost efektywności wydatkowanych środków.

Wydatki inwestycyjne na infrastrukturę znacznie wzrosną. Istotnym czynnikiem będzie także

systematyczny wzrost nakładów na naukę i edukację oraz zwiększenie nakładów przeznaczanych na badania i rozwój (również po stronie sektora prywatnego). Działania w tym zakresie będą sprzyjały ograniczaniu dystansu Polski od innych krajów członkowskich UE.

W perspektywie średniookresowej najważniejsze inwestycje infrastrukturalne będą związane z budową i modernizacją dróg.

Strategia budowy dróg zakłada przeznaczenie na ten cel ok. 121 mld zł. Głównym źródłem finansowania inwestycji będą w latach 2008 - 12 środki z budżetu państwa oraz z funduszy strukturalnych UE.

Tab. 6. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych związane z programem budowy dróg (%PKB)

| | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|
| Wydatki sektora związane z programem budowy dróg (z uwzględnieniem środków z UE) | 1,6 | 2,4 | 2,1 |

Źródło: Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-12

Inwestycje związane z Euro 2012 w zakresie infrastruktury będą obejmowały głównie następujące obszary: drogi, lotniska, koleje, stadiony i centra pobytowe. W drugim kwartale 2008 r. planowane jest (w drodze nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów) ustalenie wykazu przedsięwzięć realizowanych w ramach Euro 2012. Pozwoli to na określenia struktury

finansowania planowanych inwestycji oraz związanych z nimi kosztów (w ramach programu wieloletniego). Szacowany koszt budowy nowych i rozbudowy lub przebudowy już istniejących stadionów wynosi 3,4 mld zł. Inwestycje drogowe związane z EURO 2012 będą realizowane w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-12*.

4) Restrukturyzacja wydatków socjalnych

Zmiany obejmą również sferę socjalną. W tym zakresie wspierane będą działania mające na celu wzrost aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia oraz zmiany w systemie opieki zdrowotnej.

a) Aktywizacja zawodowa

Trwają prace nad programem *Solidarność pokoleń – 50+*. Działania realizowane w jego ramach finansowane będą ze środków Funduszu Pracy (ok. 0,4-0,5 mld zł rocznie) i Europejskiego Funduszu Społecznego (w latach 2007-13 ok. 1,8 mld euro). Przygotowywane są zmiany legislacyjne w zakresie świadczeń przedemerytalnych i wcześniejszych emerytur zmierzające do ich ograniczenia.

Aktywizacji zawodowej będą sprzyjały również rozwiązania w zakresie polityki prorodzinnej. Na etapie uzgodnień międzyresortowych znajduje się zmiana ustawy *Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw*. Założono wydłużenie urlopów macierzyńskich oraz podniesienie podstawy wymiaru składek emerytalnych i rentowych za osoby przebywające na urloпах wychowawczych. Koszty proponowanych rozwiązań dla sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszą od 0,2 mld zł w 2009 r. do 0,46 mld zł w roku 2011. Prowadzone są prace nad wprowadzeniem rozwiązań legislacyjnych oraz administracyjnych w kierunku

b) Ochrona zdrowia

W fazie konsultacji znajduje się pakiet ustaw zmierzających do poprawy efektywności zakładów opieki zdrowotnej. Obejmuje on między innymi propozycje zmian w zarządzaniu tymi zakładami oraz w

c) Inne wydatki socjalne

Prowadzone są również prace nad zmianami legislacyjnymi z zakresu świadczeń emerytalnych i rentowych, w tym projekt ustawy zmieniający metodę obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy. Przewiduje on stopniowe ograniczenie z tego tytułu

5) Przyspieszenie prywatyzacji

Strategia prywatyzacji w najbliższych latach będzie prowadzona w oparciu o *Program prywatyzacji w latach 2008-11*, który w marcu bieżącego roku będzie przedmiotem obrad Rady Ministrów. Zgodnie z projektem dokumentu, główne obszary działań prywatyzacyjnych będą obejmowały sektory istotne dla sprawnego funkcjonowania gospodarki, jak instytucje finansowe, energetykę oraz chemię i przemysł naftowy. Proces prywatyzacji obejmie także przemysł elektroniczny, elektrotechniczny, spirytusowy i spożywczy. Wśród form prywatyzacji preferowany będzie tryb oferty publicznej, a także publiczne

Najważniejsze działania w sferze wydatków socjalnych będą następujące:

aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Przewidywane jest utworzenie na poziomach powiatów centrów aktywizacji zawodowej, które zajmowałyby się pośrednictwem pracy, poradnictwem zawodowym, pomocą w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz organizacją szkoleń.

Planowane są także zmiany w systemie wypłaty zasiłków dla bezrobotnych. Zasiłki te są w tej chwili niskie i obejmują niewielki procent bezrobotnych. Nieco zwiększony zostanie krąg osób uprawnionych do otrzymywania zasiłku (skrócenie wymaganego okresu zatrudnienia). Wzrośnie również stawka zasiłku, przy równoczesnym wprowadzeniu mechanizmu degresywnego (tj. w pierwszych 3 miesiącach zasiłek przyznawany będzie w wysokości 100% stawki, a następnie będzie on stopniowo malał). Dokładne koszty dla sektora instytucji rządowych i samorządowych będą znane w momencie opracowania konkretnych rozwiązań legislacyjnych.

finansowaniu świadczeń zdrowotnych, w szczególności przez wprowadzenie dodatkowych dobrowolnych ubezpieczeń oraz współfinansowania za niektóre świadczenia.

wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w horyzoncie aktualizacji oszczędności będą nieznaczne).

Reforma systemu ubezpieczeń rolników w ramach KRUS znajduje się obecnie w fazie dyskusji. Planowane jest m.in. zwiększenie składki dla właścicieli gospodarstw wielkoobszarowych.

zaproszenie do rokowań inwestorów strategicznych. Istotnym czynnikiem będzie jawność oraz przejrzystość procedur przedprywatyzacyjnych oraz prywatyzacyjnych.

W ramach realizacji programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego planowane jest sukcesywne przekazywanie samorządom mienia Skarbu Państwa związanego z realizacją zadań własnych (w tym, przekazywania pakietów akcji/udziałów spółek o lokalnym lub regionalnym znaczeniu).

W okresie 2008-10 przychody z prywatyzacji powinny ukształtować się na poziomie 5-7 mld zł w skali roku.

6) Liberalizacja gospodarki

Działania w zakresie liberalizacji gospodarki będą ukierunkowane na zmianę prawa gospodarczego oraz stworzenie warunków do szybkiego rozwoju inwestycji. Pierwsze projekty zmian legislacyjnych, w tym nowelizacja ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i o rachunkowości zostały przekazane do

Parlamentu. Rozpoczęte zostały prace nad pakietem ustaw ułatwiających działalność gospodarczą w Polsce.

W ramach tego priorytetu prowadzone są również prace nad uproszczeniem systemu podatkowego i modernizacją służby celnej.

IV. ANALIZA WRAŻLIWOŚCI I PORÓWNANIE Z POPRZEDNIĄ AKTUALIZACJĄ PROGRAMU

IV.1. CZYNNIKI RYZYKA I ANALIZA WRAŻLIWOŚCI

1. GŁÓWNE CZYNNIKI RYZYKA

Istnieje kilka obszarów ryzyka, które mogą wpłynąć na inne niż założono w aktualizacji ukształtowanie się zmiennych fiskalnych.

1) Ryzyko makroekonomiczne

Podstawowe źródła ryzyka dotyczące zmiennych makroekonomicznych i sytuacji gospodarczej są następujące:

- Bariery podażowe w obszarze rynku pracy, m.in. w rezultacie migracji zarobkowej oraz utrzymania się niskiej mobilności przestrzennej, będą większe niż założono;
- Silniejsze niż założono ograniczenia podażowe w gospodarce będą prowadzić do wyższej inflacji i silniejszego zacieśnienia polityki pieniężnej;
- Zawirowania na światowych rynkach finansowych, zwłaszcza rynku kredytów hipotecznych będą większe niż założono, wywołując silniejsze negatywne skutki dla gospodarek głównych partnerów handlowych Polski, krajowego rynku finansowego oraz dla oceny przez potencjalnych inwestorów koniunktury gospodarczej w przyszłości.

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 niższe niż w poprzedniej aktualizacji. Wynika to stąd, że:

- wszystkie polskie programy sektorowe i regionalne programy operacyjne dla celu „Konwergencja” polityki spójności perspektywy finansowej 2007-13 zostały przyjęte przez Komisję Europejską przed końcem 2007 r.,
- przewidywane jest uruchomienie wszystkich programów do końca 2008 roku.

Istotnym czynnikiem zwiększającym ryzyko może okazać się jednak ewentualne opóźnienie w realizacji lub wykorzystaniu środków na realizację projektów infrastrukturalnych współfinansowanych z Funduszu Spójności 2000 – 2006. 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 w chwili obecnej (wraz

z zabużanami) jest szacowana na ok. 100 mld zł. Przewidywana kwota wypłat z tego tytułu jest natomiast znacznie niższa¹¹.

Jej precyzyjne określenie na dzień dzisiejszy nie jest możliwe z uwagi na trwające prace legislacyjne nad uregulowaniem roszczeń reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich oraz innych nieruchomości, w szczególności nieruchomości ziemskich, lasów, nieruchomości miejskich i przemysłowych.

c) Poręczenia i gwarancje oraz inne zobowiązania

W najbliższych latach przewidywany jest wzrost potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, z ok. 2,7% PKB na koniec 2007 r. do ok. 3,6% PKB w roku 2010. Równocześnie nastąpi dalszy spadek średniego ryzyka portfela z ok. 26% na koniec 2007 r. do ok. 23% na koniec roku 2010. Zgodnie z założeniami strategii udzielania gwarancji i poręczeń, udzielane poręczenia i gwarancje będą wykorzystywane przede wszystkim do wsparcia inwestycji prorozwojowych z zakresu infrastruktury, ochrony środowiska oraz tworzenia miejsc pracy.

Przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji skumulowane w całym horyzoncie zapadalności portfela poręczeń i gwarancji (obecnie do 2040 r.) nie powinny przekroczyć w skali roku 1% jednorocznego PKB (przy limicie określonym w strategii¹² 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).

Ich wpływ na zmienne fiskalne będzie jednak uzależniony od podziału ryzyka związanego z realizacją umowy między partnera publicznego i prywatnego. W ustawie budżetowej na 2008 r. limit, do wysokości którego organy administracji rządowej mogą zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów PPP został określony na 5 mld zł.

¹¹ Szacunkowa wartość roszczeń rozumianych jako 100% wartości pozostawionych nieruchomości z tytułu „ustawy zabużańskiej” wynosi 11,5 mld zł, a przewidywany koszt z tytułu wypłaty rekompensat z tego tytułu wynosi 2,5 mld zł.

¹² Aktualizacja do średniookresowej strategii udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa do 2013 r., przyjęta przez Radę Ministrów w czerwcu 2006 r.

d) Ryzyko odszkodowania związanego z orzeczeniem Trybunału Arbitrażowego w sprawie sporu między Eureka B.V. a Skarbem Państwa

W związku z orzeczeniem Trybunału Arbitrażowego firma Eureka B.V. wystąpiła do polskiego rządu o odszkodowanie, głównie z tytułu nie wywiązania się Polski z umowy sprzedaży akcji Polskiego Zakładu Ubezpieczeń S.A. Wstępna wysokość kwoty, jakiej domaga się firma holenderska została przez nią oszacowana na ok. 35,6 mld zł.

W lutym br. zostało podpisane przez Ministra Skarbu Państwa porozumienie z Eureka B.V. w sprawie harmonogramu negocjacji w kwestiach będących przedmiotem sporu.

e) Ryzyko legislacyjne i polityczne

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

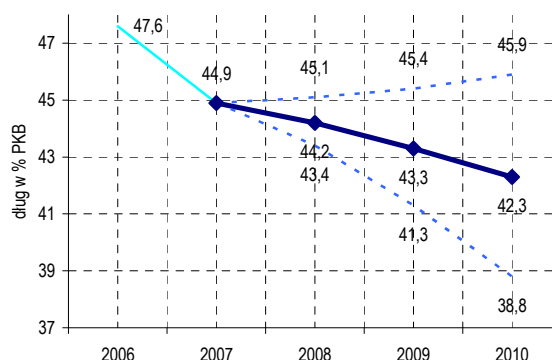
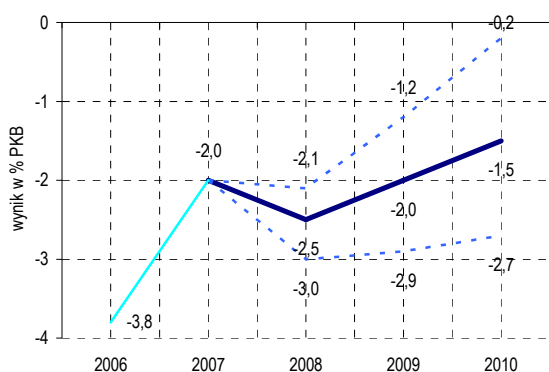
2. ANALIZA WRAŻLIWOŚCI

Wrażliwość wielkości wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na odchylenie podstawowych zmiennych makroekonomicznych od

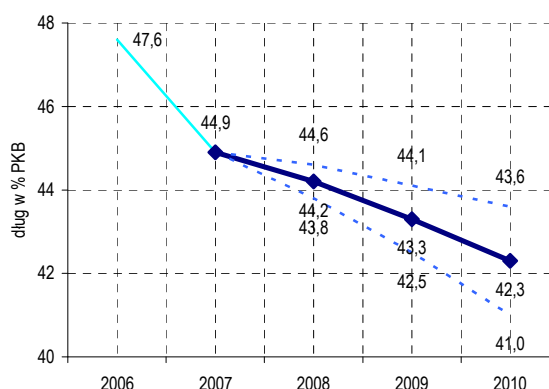
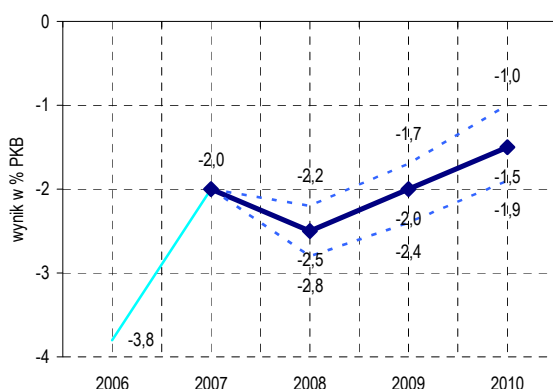
założonych w wariantcie bazowym została przedstawiona na wykresach.

Wyk. 7. Wpływ zmiany tempa wzrostu PKB, stóp procentowych i kursu walutowego na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

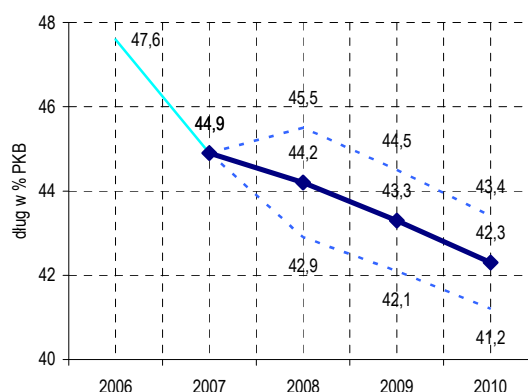
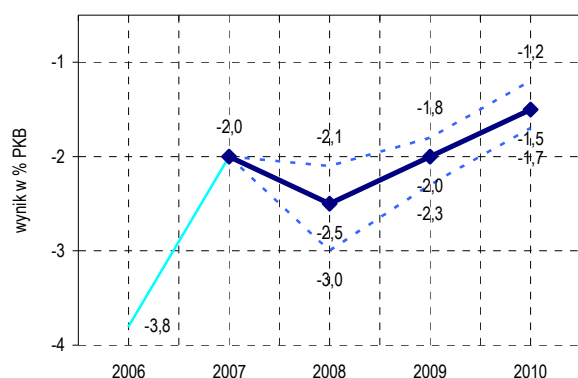
a) Zmiana PKB o 1%



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. 7. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

| | Kod ESA | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------------|---------|------|------|------|------|------|
| Wzrost PKB (%) | | | | | | |
| Aktualizacja 2006 | | 5,4 | 5,1 | 5,1 | 5,6 | - |
| Obecna aktualizacja | | 6,2 | 6,5 | 5,5 | 5,0 | 5,0 |
| Różnica | | +0,8 | +1,4 | +0,4 | -0,6 | - |
| Wynik sektora (% PKB) | | | | | | |
| | EDP B.9 | | | | | |
| Aktualizacja 2006 | | -3,9 | -3,4 | -3,1 | -2,9 | - |
| Obecna aktualizacja | | -3,8 | -2,0 | -2,5 | -2,0 | -1,5 |
| Różnica | | +0,1 | +1,4 | +0,6 | +0,9 | - |
| Dług (% PKB) | | | | | | |
| Aktualizacja 2006 | | 48,9 | 50,0 | 50,3 | 50,2 | |
| Obecna aktualizacja | | 47,6 | 44,9 | 44,2 | 43,3 | 42,3 |
| Różnica | | -1,3 | -5,1 | -6,1 | -6,9 | |

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Ścieżka realnego wzrostu PKB została skorygowana w górę w latach 2006-08 w porównaniu z poprzednią aktualizacją programu. Wyższemu faktycznemu tempu wzrostu PKB w latach 2006-07 i zakładanemu na 2008 r. towarzyszy wyższe tempo wzrostu popytu krajowego. Tempo wzrostu tej kategorii w latach 2006-08 wynosi obecnie średnio 7,2% w porównaniu z średnio 5,7% tempem wzrostu zakładanym w poprzedniej aktualizacji. Wyższe realne tempo wzrostu popytu krajowego wynika z większego niż wcześniej oczekiwano ożywienia procesów inwestycyjnych, a w odniesieniu do okresu 2007-08 także wyższej dynamiki spożycia indywidualnego, która jest rezultatem korzystniejszej (począwszy od 2006 r.) sytuacji dochodowej gospodarstw domowych.

W porównaniu z aktualizacją Programu konwergencji 2006 obecna prognoza ścieżki fiskalnej uległa znacznej poprawie. Największa korekta dotyczyła wykonania roku 2007. Znacznie niższy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2007 wynika głównie z szybszego niż wcześniej zakładano wzrostu gospodarczego. Lepsza prognoza dotyczy też wyników sektora oczekiwanych w okresie 2008-09. Obniżka deficytu w tych latach wiąże się z planowanym dalszym wzrostem gospodarczym oraz wzrostem zatrudnienia, pozwalającymi na częściową rekompensatę ubytku dochodów z tytułu wprowadzenia zmian podatkowych. Na poprawę ścieżki wpływa też zmniejszenie poziomu wydatków sektora w relacji do PKB. Lepsza sytuacja budżetu państwa przyczynia się również do ograniczenia potrzeb pożyczkowych, a tym samym skali emisji zadłużenia w celu ich sfinansowania.

V. JAKOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

V.1. STRATEGIA

Kontynuowane będą działania w kierunku poprawy efektywności funkcjonowania finansów publicznych. Wznowione zostały prace nad opracowaniem nowej ustawy o finansach publicznych. Główne obszary zmian w stosunku do obecnie obowiązującej ustawy obejmą:

- zmiany w zakresie finansów publicznych, w szczególności ich racjonalizację poprzez konsolidację i zmianę formy funkcjonowania niektórych jednostek,
- wydłużenie ram planowania budżetowego (3 letni horyzont),
- zmiany w limitach zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz zaostrzenie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w przypadku, gdy relacja długu do PKB przekroczy limity ostrożnościowe.

Główne działania w zakresie poprawy stanu finansów publicznych będą zmierzały w kierunku reformy wydatków. W jej ramach planowane jest zmodyfikowanie dotychczasowych zasad opracowywania projektu budżetu państwa. Wnikliwej analizie poddane zostaną zobowiązania, których efektem jest usztywnienie wydatków. Proces będzie przebiegał stopniowo i obejmie swym zasięgiem wszystkie resorty. Reforma zostanie powiązana z systemem premiowania działań efektywnościowych. Zmieni się struktura wydatków na rzecz wydatków prorozwojowych, w tym na infrastrukturę i edukację. Zmniejszy się udział w PKB transferów socjalnych.

Ważnym zadaniem jest także wprowadzenie zmian w administracji publicznej, w szczególności w zakresie decentralizacji. Dodatkowo wprowadzone będą zmiany polegające na uporządkowaniu kompetencji między administracją rządową i samorządową, których efektem powinno być obniżenie kosztów funkcjonowania administracji.

Zwiększenie efektywności wykorzystania środków publicznych nastąpi również poprzez wdrożenie budżetu w układzie zadaniowym.

Po raz pierwszy pilotażowy projekt budżetu w takim układzie, obejmujący niektóre jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych (w szczególności resorty oraz urzędy wojewódzkie) został przedstawiony w uzasadnieniu ustawy budżetowej na 2008 roku.

Duży nacisk zostanie położony na zwiększenie sprawności i efektywności wykorzystania środków z funduszy UE. Będą one wspierały działania przede wszystkim w kierunku zwiększenia innowacyjności gospodarki (w tym badania i rozwój) oraz rozwoju infrastruktury.

Rozpoczęto prace nad *Krajowym Programem Reform 2008-11* (KPR). Z uwagi na ich wczesny etap szczegółowe skutki wszystkich nowych priorytetów KPR dla ścieżki fiskalnej są w chwili obecnej trudne do oszacowania. Nie powinny one jednak mieć istotnego wpływu na zakładaną ścieżkę redukcji deficytu sektora. Ważnymi obszarami interwencji pozostaną działania ukierunkowane na innowacyjność i budowę gospodarki opartej na wiedzy oraz poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Obszarami kluczowymi są:

- swoboda działalności gospodarczej – realizowane inicjatywy będą służyły zapewnieniu przyjaznego środowiska do prowadzenia działalności gospodarczej zarówno w sferze regulacyjnej, jak i instytucjonalnej (także poprzez wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych ICT),
- wsparcie działalności innowacyjnej oraz w obszarze badań i rozwoju, szczególnie w sektorach i gałęziach o dużej wartości dodanej oraz wysokiej konkurencyjności.

Podejmowane działania w ramach KPR będą również zmierzały do zapewnienia dostępu do konkurencyjnych usług oraz odpowiedniej infrastruktury w sektorach sieciowych. Nacisk położony zostanie również na synchronizację działań w obszarach rynku pracy, polityki społecznej i edukacji. Wymienione działania będą wspierane zmianami w sferze finansów publicznych.

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

| | Kod ESA | 2006 mld zł | 2006 % PKB | 2007 % PKB | 2008 % PKB | 2009 % PKB | 2010 % PKB |
|----------------|------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Dochody ogółem | TR | 424,2 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 39,2 | 38,7 |
| Wydatki ogółem | TE | 464,3 | 43,8 | 42,0 | 42,5 | 41,2 | 40,1 |
| Wynik | S13 | -40,2 | -3,8 | -2,0 | -2,5 | -2,0 | -1,5 |

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

V.2. WYDATKI SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

Kształtowanie się wydatków w najbliższych latach będzie rezultatem opisanych zmian o charakterze strukturalnym. Duży wpływ na ich poziom i strukturę będą miały działania podejmowane w kierunku ich racjonalizacji, uelastycznienia oraz wzrostu udziału wydatków o charakterze prorozwojowym.

Strona wydatkowa będzie również skutkiem zmian wprowadzonych w mechanizmach indeksacji wydatków, w tym przywrócenia od 2008 r. corocznej waloryzacji emerytur i rent według formuły średnioroczny CPI + 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Dodatkowo od 2008 r. emeryci i renciści otrzymują świadczenia obliczone w oparciu o kwotę bazową podwyższoną do 100% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalania wysokości świadczenia w dniu jego przyznania (likwidacja starego portfela).

Duży wpływ na stronę wydatkową w najbliższych latach będzie miało współfinansowanie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków z funduszy Unii Europejskiej. Prognozowany jest znaczący wzrost wydatków inwestycyjnych sektora z tego tytułu.

Tab. 9. Wydatki według funkcji (COFOG, %PKB)

| | Kod COFOG | 2006 | 2010 |
|----------------------------------------------|-----------|-------------|-------------|
| 1. Działalność ogólnopaństwowa | 1 | 5,9 | 5,1 |
| 2. Obrona narodowa | 2 | 1,2 | 1,0 |
| 3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny | 3 | 1,8 | 1,7 |
| 4. Sprawy gospodarcze | 4 | 4,4 | 4,1 |
| 5. Ochrona środowiska | 5 | 0,6 | 0,4 |
| 6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna | 6 | 1,2 | 1,0 |
| 7. Ochrona zdrowia | 7 | 4,7 | 4,8 |
| 8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia | 8 | 1,1 | 0,8 |
| 9. Edukacja | 9 | 6,0 | 6,1 |
| 10. Ochrona socjalna | 10 | 16,9 | 15,1 |
| Wydatki ogółem | | 43,8 | 40,1 |

Źródło: 2005 r., 2006 (dane wstępne) – GUS, prognoza na 2010 r. - Ministerstwo Finansów

Pomiędzy latami 2006¹³ i 2010 relacja wydatków do PKB ulegnie zmniejszeniu o 3,7 pkt. proc. Spadek wydatków zdeterminowany będzie głównie przez zmniejszenie się w relacji do PKB poziomu wydatków na ochronę socjalną (w związku z malejącą liczbą osób objętych świadczeniami socjalnymi, m.in. na skutek spadku bezrobocia) oraz na działalność ogólnopaństwową (w wyniku spadku kosztów obsługi długu i ograniczenia kosztów działania administracji).

Zmniejszeniu ulegnie relacja do PKB wydatków na sprawy gospodarcze, jednak pomiędzy latami 2006 i 2010 w kategorii tej nastąpi nominalny wzrost wydatków o około 30% (17% realnie). W tej kategorii mieszczą się wydatki na infrastrukturę, w szczególności budowę dróg i dofinansowanie inwestycji związanych z organizacją mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012. Wydatki na ochronę zdrowia i edukację w relacji do PKB będą na porównywalnym poziomie z rokiem 2006, co odzwierciedlać będzie politykę rządu w tym zakresie.

¹³ Dane dla roku 2006 zostały przesłane do Eurostatu przez Główny Urząd Statystyczny w grudniu 2007 w tablicy 11 „Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji”.

V.3. DOCHODY SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

Aktualna prognoza dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2008-10 uwzględnia założenia, co do rozwoju sytuacji makroekonomicznej w gospodarce narodowej oraz scenariusz planowanych zmian systemowych, wśród których najistotniejszymi są:

- obniżki składek na ubezpieczenia społeczne i podatku PIT oraz wprowadzenie ulgi dla rodzin posiadających dzieci,
- wzrost stawki akcyzy na wyroby tytoniowe, w tym na papierosy o 23,3% w 2008 r. oraz 15,8% w 2009 r.;
- zwiększenie kwoty ulgi przysługującej od każdego litra biokomponentu dodanego do benzyny i oleju napędowego, wynikające z określenia Narodowych Celów Wskaźnikowych (NCW)¹⁴.

Zmiana wysokości ulgi przysługującej od każdego litra biokomponentu dodanego do benzyny i oleju napędowego w podatku akcyzowym, poprzez zmianę podstawy do naliczania podatku VAT wpływa (w dużo niższym stopniu) również na wpływy z VAT.

Dodatkowo zmiana w przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wprowadza ulgę podatkową, która ma rekompensować część kosztów produkcji biokomponentów. Mechanizm funkcjonowania ulgi, obejmującej lata 2007-14, będzie polegał na odliczaniu przez producentów biokomponentów od podatku dochodowego 19% kwoty stanowiącej nadwyżkę kosztów wytwarzania biokomponentów nad kosztami wywarzenia paliw ciekłych (o takiej samej wartości opałowej, do których te biokomponenty mogą być dodawane).

Planowane na lata 2008-10 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. Planowane zmiany wpłyną również pozytywnie na sektor gospodarstw domowych dzięki zmniejszeniu obciążeń podatkowych (np. w podatku PIT: ulga dla rodzin z dziećmi, waloryzacja progów i kwoty wolnej, wprowadzenie dwóch obniżonych stawek podatkowych, obniżenie składki rentowej).

¹⁴ Przepisy dotyczące określenia NCW implementują do polskiego prawa art. 3 ust. 1a dyrektywy 2003/30/WE z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych.

VI. STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH W DŁUGIM OKRESIE

Przedstawione w tabeli 10 prognozy zostały opracowane w 2005 r. w ramach prac Komitetu Polityki Gospodarczej (EPC) i są zgodne z opublikowanymi w raporcie EPC i Komisji (*The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050), European Economy Special Report No. 1/2006*). Kolejne prognozy zostaną przedstawione po zakończeniu prac nad drugą edycją raportu, planowaną na 2009 rok. W konsekwencji przedstawione prognozy nie uwzględniają zmian wprowadzonych po 2005 r., w szczególności obniżki klina podatkowego ani zakładanych efektów

prowadzonych obecnie prac w zakresie reformy emerytalnej.

Dzięki przeprowadzonej w 1999 r. reformie emerytalnej w sposób znaczący zredukowane zostało ryzyko negatywnego wpływu starzenia się ludności na długookresową równowagę finansów publicznych w Polsce. Główne rozwiązania reformy polegały na wprowadzeniu obok elementu repartycyjnego elementu kapitałowego, a także zmianie zasady określenia wysokości świadczenia na zasadę zdefiniowanej składki, kolejne zmiany mają na celu podwyższenie efektywnego wieku emerytalnego oraz rozwój dobrowolnych oszczędności emerytalnych.

Tab. 10. Długookresowa stabilność finansów publicznych (%PKB)

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

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

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

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

*** Opieka zdrowotna długookresowa dotyczy świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych oraz opieki paliatywno-hospicyjnej.

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

VII. ZAGADNIENIA INSTYTUCJONALNE FINANSÓW PUBLICZNYCH

System ostrożnościowych reguł fiskalnych w Polsce został oparty o przepisy zawarte w Konstytucji RP oraz w ustawie o finansach publicznych (por. aneks 2). Obejmuje on instrumenty wspierające osiągnięcie długookresowej stabilności finansów publicznych. Stanowi również czynnik sprzyjający dążeniom do wypełnienia fiskalnego kryterium konwergencji, choć zawarte w nim limity i ograniczenia obliczane są zgodnie z metodologią krajową. Kwestie związane z gospodarką finansową, w tym niektóre zasady dotyczące planowania i realizacji budżetów i planów finansowych oraz zaciągania zobowiązań zostały również uregulowane w ustawach szczegółowych i aktach wykonawczych.

Główne reguły fiskalne w polskim systemie prawnym są następujące:

- 1) Przyznanie Radzie Ministrów wyłącznych kompetencji do ustalenia górnego limitu deficytu budżetu państwa na dany rok budżetowy. Sejm, zwiększając wydatki lub ograniczając dochody planowane przez Radę Ministrów nie może ustalić większego deficytu budżetu państwa niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej;
- 2) Zakaz przekraczania górnego limitu wydatków (i rozchodów) określonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej lub w planie finansowym.

W przypadku uzyskania wyższych niż planowano dochodów następuje automatyczne ograniczenie planowanej wysokości deficytu lub wzrost nadwyżki. Oszczędności w jednej grupie wydatków zasadniczo nie mogą być wykorzystane do zwiększenia innych wydatków, a realizacja dochodów na poziomie niższym niż planowany oznacza obniżenie wydatków. W latach 2001-07 wydatki kasowe budżetu państwa były realizowane średnio w wysokości 97,7% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

- 3) Przekroczenie przez państwowy dług publiczny w relacji do PKB pewnych limitów (50%, 55%, 60%) oznacza konieczność wdrażania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych.

Głównym celem tych procedur jest redukcja tempa akumulacji długu poprzez ograniczenie nierównowagi fiskalnej. Przekroczenie proggu 60% wymaga zrównoważenia budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Trwają również prace nad uzupełnieniem dotychczasowej formy budżetu o układ zadaniowy. Harmonogram prac zakłada pełne wdrożenie budżetu w zakresie zadań priorytetowych rządu do roku 2015. Obejmuje on jednostki podsektora rządowego.

Prowadzone są również prace analityczne zmierzające do wypracowania rozwiązań pozwalających na racjonalizację wydatków publicznych, w tym ich uelastycznienie. Efektem tych prac będzie przygotowanie odpowiednich rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania finansów publicznych.

Kontynuowane są prace Zespołu do spraw statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych¹⁵. W najbliższym okresie główne obszary prac obejmą: przygotowanie podstaw metodologicznych do aktualizacji tzw. wskaźnika nieściągłości podatków i składek oraz dążenie do zapewnienia pełnej zgodności rachunków finansowych z rachunkami niefinansowymi i z notyfikacją deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

¹⁵ Zespół powołany został przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w celu uzgodnienia, wspólnej dla trzech instytucji: Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego, metodologii tworzenia statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych.

ANEKS 1. TABELA

Tab. 11. Wzrost gospodarczy

| | Kod ESA | 2006 Poziom | 2006 Tempo wzrostu | 2007 Tempo wzrostu | 2008 Tempo wzrostu | 2009 Tempo wzrostu | 2010 Tempo wzrostu |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. Realny PKB (w mld zł) | B1*g | 1 044,7 | 6,2 | 6,5 | 5,5 | 5,0 | 5,0 |
| 2. Nominalny PKB (w mld zł) | B1*g | 1 060,2 | 7,8 | 9,9 | 9,2 | 8,2 | 7,6 |
| Składowe realnego PKB | | | | | | | |
| 3. Spożycie prywatne | P.3 | 649,4 | 4,8 | 5,2 | 6,0 | 5,4 | 4,5 |
| 4. Spożycie publiczne | P.3 | 188,1 | 5,8 | 1,0 | 2,0 | 1,5 | 1,6 |
| 5. Nakłady brutto na środki trwałe | P.51 | 207,1 | 15,6 | 20,4 | 14,5 | 10,0 | 10,0 |
| 6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB) | P.52 + P.53 | 14,1 | 1,4 | 1,3 | 1,1 | 1,1 | 1,0 |
| 7. Eksport dóbr i usług | P.6 | 418,0 | 14,6 | 9,0 | 6,0 | 6,2 | 6,2 |
| 8. Import dóbr i usług | P.7 | 432,0 | 17,4 | 10,9 | 9,6 | 7,8 | 7,0 |
| Wkład we wzrost PKB | | | | | | | |
| 9. Finalny popyt krajowy | | - | 7,3 | 7,4 | 7,2 | 6,0 | 5,6 |
| 10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości | P.52 + P.53 | - | 0,4 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| 11. Saldo handlu zagranicznego | B.11 | - | -1,1 | -0,9 | -1,7 | -1,0 | -0,6 |

Tab. 12. Procesy inflacyjne

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

Tab. 13. Rynek pracy

| | Kod ESA | 2006 Poziom | 2006 Tempo wzrostu | 2007 Tempo wzrostu | 2008 Tempo wzrostu | 2009 Tempo wzrostu | 2010 Tempo wzrostu |
|------------------------------------------------------------|------------|----------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. Pracujący (tys. osób)* | | 14 594 | 3,4 | 4,3 | 1,6 | 1,2 | 1,1 |
| 2. Pracujący, godziny przepracowane | | | | | | | |
| 3. Stopa bezrobocia (%)** | | 13,8 | 13,8 | 9,4 | 7,2 | 5,8 | 4,5 |
| 4. Wydajność pracy (tys. PLN)*** | | 72,6 | 2,8 | 2,1 | 3,9 | 3,8 | 3,8 |
| 5. Wydajność pracy, godziny przepracowane | | | | | | | |
| 6. Koszty pracy (mln PLN) | | 377,0 | 7,1 | 12,2 | 9,5 | 9,0 | 8,5 |
| 7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN) | | 34,2 | 1,7 | 6,2 | 6,8 | 7,0 | 6,8 |

* Pracujący przeciętnie według BAEL (15 lat i więcej)

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

*** Realny PKB na jednego pracującego

Tab. 14. Salda według sektorów (%PKB)

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

Tab. 15. Podstawowe założenia

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------------------------------|------|------|--------|------|------|
| Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)* | 4,1 | 4,4 | 5,5 | 5,8 | 5,5 |
| Długookresowe stopy proc. (średniorocznie) | 5,3 | 5,5 | 5,9 | 5,9 | 5,9 |
| Nominalny efektywny kurs walutowy | -3,5 | -4,9 | -7,0 | -1,1 | -0,5 |
| Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie) | 3,90 | 3,78 | 3,57 | 3,50 | 3,43 |
| Wzrost światowego PKB ** | 5,0 | 4,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 |
| Wzrost PKB w UE | 3,0 | 2,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Wzrost rynków eksportowych *** | 11,4 | 8,7 | ~ 7,0 | 7,0 | 7,0 |
| Wzrost wolumenu światowego importu **** | 8,3 | 7,2 | ~ 7,0 | 7,0 | 7,0 |
| Ceny ropy (Brent, USD/baryłka) ***** | 65,4 | 72,7 | ~ 90,0 | 90,0 | 90,0 |

Podstawowym źródłem założeń dotyczących otoczenia zewnętrznego Polski jest dokument Komisji Europejskiej: *Interim Forecast*, luty 2008, przy czym jako prognozy na lata 2009-2010 przyjęto dane z 2008

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

** dane dotyczące światowego PKB za 2006 – MFW: *World Economic Outlook Update*, styczeń 2008; PKB świata obejmuje UE

*** Dane za lata 2006-07 na podstawie *Economic forecast. Autumn 2007*; jako indikator dla tempa wzrostu rynków eksportowych w latach 2009-10 przyjęto założone tempo wzrostu PKB w UE

**** Dane za lata 2006-07 na podstawie *Economic forecast. Autumn 2007* – wzrost wolumenu światowego (tj. z uwzględnieniem UE) importu dóbr i usług; na 2008 przyjęto za tekstem *Interim Forecast* (... growth in export and import volumes of goods estimated at just below 7%)

***** Źródłem danych za lata 2006 – 07 jest MFW.

Tab. 16. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

| | Kod ESA | 2006 mld zł | 2006 % PKB | 2007 % PKB | 2008 % PKB | 2009 % PKB | 2010 % PKB |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Wynik (EDP B9) według podsektorów | | | | | | | |
| 1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych | S.13 | -40,2 | -3,8 | -2,0 | -2,5 | -2,0 | -1,5 |
| 2. Podsektor centralny | S.1311 | -44,1 | -4,2 | -3,2 | -3,2 | -2,5 | -2,0 |
| 3. Podsektor federalny | S.1312 | | | nie dotyczy | | | |
| 4. Podsektor lokalny | S.1313 | -3,5 | -0,3 | 0,2 | 0,6 | 0,3 | 0,3 |
| 5. Fundusze ubezpieczeń społecznych | S.1314 | 7,4 | 0,7 | 1,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Sektor instytucji rządowych i samorządowych | | | | | | | |
| 6. Dochody ogółem | TR | 424,2 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 39,2 | 38,7 |
| 7. Wydatki ogółem | TE | 464,3 | 43,8 | 42,0 | 42,5 | 41,2 | 40,1 |
| 8. Wynik | EDPB.9 | -40,2 | -3,8 | -2,0 | -2,5 | -2,0 | -1,5 |
| 9. Odsetki | EDP D.41 | 28,7 | 2,7 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,3 |
| 10. Wynik pierwotny | | -11,5 | -1,1 | 0,2 | -0,2 | 0,3 | 0,8 |
| 11. Działania jednorazowe | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | | | | | |
| 12. Podatki ogółem | | 229,8 | 21,7 | 22,8 | 22,9 | 22,8 | 22,4 |
| 12a. Od produkcji i importu | D.2 | 150,5 | 14,2 | 14,4 | 14,7 | 14,8 | 14,5 |
| 12b. Od dochodów, majątku | D.5 | 79,3 | 7,5 | 8,4 | 8,2 | 8,0 | 7,9 |
| 12c. Od kapitału | D.91 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 13. Składki na ubezpieczenie społeczne | D.61 | 129,1 | 12,2 | 11,9 | 10,9 | 10,7 | 10,6 |
| 14. Dochody z własności | D.4 | 17,1 | 1,6 | 1,2 | 0,9 | 0,9 | 0,8 |
| 15. Pozostałe | | 47,9 | 4,5 | 4,1 | 5,2 | 4,8 | 4,9 |
| 16. Dochody ogółem | TR | 424,2 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 39,2 | 38,7 |
| Obciążenia fiskalne | | 355,3 | 33,5 | 35,1 | 34,2 | 33,8 | 33,3 |
| Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | | | | | |
| 17. Koszty pracy + zużycie pośrednie | D1+P2 | 167,6 | 15,8 | 15,1 | 14,5 | 14,0 | 13,4 |
| 17a. Koszty pracy | D.1 | 104,1 | 9,8 | 9,6 | 9,2 | 8,9 | 8,5 |
| 17b. Zużycie pośrednie | P.2 | 63,6 | 6,0 | 5,6 | 5,3 | 5,1 | 4,9 |
| 18. Transfery socjalne | | 183,9 | 17,3 | 16,6 | 16,5 | 16,2 | 15,8 |
| 18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych | D.6311 D.63121 D.63131 | 22,6 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| 18b. Transfery socjalne inne niż w naturze | D.62 | 161,3 | 15,2 | 14,6 | 14,5 | 14,2 | 13,8 |
| 19. Odsetki | EDP D.41 | 28,7 | 2,7 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,3 |
| 20. Subsydia | D.3 | 6,1 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,8 |
| 21. Nakłady brutto na środki trwałe | P.51 | 40,8 | 3,9 | 4,6 | 5,2 | 5,0 | 5,0 |
| 22. Pozostałe | | 36,7 | 3,5 | 2,8 | 3,2 | 2,8 | 2,8 |
| 23. Wydatki ogółem | TE | 464,3 | 43,8 | 42,0 | 42,5 | 41,2 | 40,1 |
| Spożycie publiczne (nominalnie) | P.3 | 193,7 | 18,3 | 17,1 | 16,4 | 15,8 | 15,2 |

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

| Priorytety KPR | Nr wytycznej | Działanie | Wdrażanie | | Bezpośrednie koszty budżetowe* | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------|--------------------------------|------|------|------|
| | | | Status działania | Zasięg czasowy | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| 1. Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi | 1,2 | 1.4 - kontynuacja reformy organizacji ochrony zdrowia | w trakcie realizacji | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 2,3 | 1.5 - racjonalizacja wydatków publicznych na administrację oraz zwiększenie kontroli nad środkami publicznymi, będącymi w dyspozycji funduszy celowych i agencji państwowych** | w trakcie realizacji | | 0.0 | -0.1 | -0.6 | -0.3 |
| | 3,7,13 | 1.9 - informatyzacja finansów publicznych | w trakcie realizacji | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 3,7,13 | 1.10 - dalsze wprowadzanie obowiązkowego audytu wewnętrznego w instytucjach publicznych | w trakcie realizacji | zadanie ciągłe | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 3,7,13 | 1.11 - ukierunkowanie pomocy publicznej na cele horyzontalne | w trakcie realizacji | zadanie ciągłe | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 2. Rozwój przedsiębiorczości | 14 | 2.2 - uproszczenie procedur administracyjnych i obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej | w trakcie realizacji | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 14 | 2.3 - usprawnienie sądownictwa gospodarczego | w trakcie realizacji | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | nie ujęte w GRID | 2.4 - zakończenie głównych procesów prywatyzacyjnych | w trakcie realizacji | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 3. Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw | 7,8,9 | 3.1 - rozwój rynku innowacji oraz otoczenia instytucjonalnego służącego współpracy między sferą B+R a gospodarką | w trakcie realizacji | zadanie ciągłe | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 7,8, | 3.2 - wspieranie sfery badawczo-rozwojowej | w trakcie realizacji | 2006-10 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 9 | 3.3 - Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce i administracji | w trakcie realizacji | 2007-15 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 4. Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych | 16 | 4.1 - tworzenie nowoczesnej sieci transportowej (drogi, lokalny transport publiczny, koleje, porty lotnicze, porty morskie) | planowane | 2008-12 | 0.0 | 0.9 | 1.5 | 1.3 |
| | nie ujęte w GRID | 4.3 - wsparcie budowy i modernizacji infrastruktury energetycznej | w trakcie realizacji | 2007-13 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 16 | 4.5 - poprawa dostępności mieszkań dla obywateli | w trakcie realizacji | 2006-08 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 14.15.16 | 4.6 - upowszechnienie i rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP) | w trakcie realizacji | zadanie ciągłe | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 12.13 | 4.8 - liberalizacja transportu kolejowego | w trakcie realizacji | do 2013 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 5. Tworzenie i utrzymywanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia | 22 | 5.1 - obniżenie obciążeń nakładanych na pracowników o niższych dochodach*** | zrealizowane | od lipca 2007 | 0.3 | 1.3 | 2.0 | 2,1 |
| | 18 | 5.6 - aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych | w trakcie realizacji | 2005-10 | 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.

**Z uwagi na fakt, że projekt ustawy o finansach publicznych nie został przyjęty działanie nie zostało uwzględnione przy obliczaniu wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych.

***W działaniu 5.1. uwzględniono skutki zmiany stawek w podatku PIT również dla osób prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się według skali podatkowej PIT. Tym samym skutek ten nie został ujęty w działaniu 2.2.

ANEKS 2. GŁÓWNE KRAJOWE REGULY FISKALNE I ZASADY PROCESU BUDŻETOWEGO

| Obszar | Charakterystyka | Podstawa prawna |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Wynik budżetu | 1) Sejm, zwiększając wydatki lub ograniczając dochody planowane przez Radę Ministrów nie może ustalić większego deficytu budżetu państwa niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. | Konstytucja RP |
| 2. Wydatki | 1) Wydatki publiczne mogą być ponoszone wyłącznie na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie lub uchwale budżetowej lub w planie finansowym; w przypadku osiągnięcia wyższych dochodów następuje redukcja deficytu, a nie podwyższenie wydatków. 2) Wydatki z wyłączeniem wydatków finansowanych z dochodów własnych jednostek budżetowych ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych stanowią nieprzekraczalny limit. 3) Wzrost kosztów określonych w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych podlega ograniczeniom ustawowym. 4) W przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej może nastąpić blokowanie na czas oznaczony planowanych wydatków budżetu państwa (rozporządzenie Rady Ministrów, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu). 5) Przenoszenie wydatków budżetu państwa (w ramach klasyfikacji budżetowej) podlega rygorystycznym ograniczeniom ustawowym. | ustawa o finansach publicznych ustawa o finansach publicznych ustawa o finansach publicznych ustawa o finansach publicznych ustawa o finansach publicznych |
| 3. Rozchody | 1) Rozchody ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych stanowią nieprzekraczalny limit. | ustawa o finansach publicznych |
| 4. Dług publiczny | 1) Obowiązuje zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB; kontrolę nad przestrzeganiem tej zasady sprawuje Minister Finansów. 2) Obowiązują procedury ostrożnościowe i sanacyjne w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny progów 50%, 55% i 60% PKB; procedury ograniczają przede wszystkim wysokość deficytów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz udzielanie poręczeń i gwarancji. 3) Minister Finansów opracowuje trzyletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny (dokument po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów przedstawiany jest Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej). | Konstytucja RP, ustawa o finansach publicznych ustawa o finansach publicznych ustawa o finansach publicznych |
| 5. Zaciąganie zobowiązań | 1) Wysokość do której jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania jest ograniczona ustawowo. 2) Cel i kwota zaciąganych przez Skarb Państwa pożyczek podlegają ograniczeniom ustawowym. 3) Cele zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych przez jednostki samorządu terytorialnego są ograniczone ustawowo. 4) Niektóre parametry zaciąganych przez jednostki sektora zobowiązań (z wyjątkiem Skarbu Państwa) podlegają ograniczeniom ustawowym (np. kapitalizacja odsetek, wysokość dyskonta). 5) Wysokość łącznej kwoty dotyczącej spłaty i obsługi zobowiązań przez jednostkę samorządu terytorialnego w danym roku oraz kwota długu publicznego jednostki podlegają limitom ustawowym. | ustawa o finansach publicznych ustawa o finansach publicznych ustawa o finansach publicznych ustawa o finansach publicznych ustawa o finansach publicznych |
| 6. Udzielanie poręczeń i gwarancji | 1) Udzielanie poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora, z uwzględnieniem ich wysokości podlega ograniczeniom ustawowym. | ustawa o finansach publicznych |
| 7. Inne ograniczenia | 1) Zmiany w planie finansowym jednostki podsektora rządowego, ujętym w ustawie budżetowej, wymaga zgody ministra nadzorującego tę jednostkę wydanej po uzyskaniu zgody Ministra Finansów oraz uzyskaniu pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu. 2) Ograniczeniom ustawowym podlega zakres aktywów, w jakie mogą być lokowane wolne środki finansowe określonych jednostek sektora. | ustawa o finansach publicznych ustawa o finansach publicznych |