



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**PROGRAM KONWERCENCJI**

(przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30.04.2004 r.)

Warszawa, kwiecień 2004 r.



## SPIS TREŚCI

I.	Ogólne założenia i cele polityki makroekonomicznej .....	5
I.1.	Cele polityki gospodarczej Rządu .....	5
I.2.	Uwarunkowania instytucjonalne polityki gospodarczej .....	5
	Polityka fiskalna .....	5
	Polityka pieniężna i kursowa .....	7
II.	Sytuacja gospodarcza Polski .....	9
II.1.	Związki z gospodarką światową .....	9
II.2.	Polska na tle państw UE-15 .....	10
II.3.	Bieżąca sytuacja i perspektywy rozwoju do 2007 roku .....	13
	Otoczenie zewnętrzne, eksport i import .....	14
	Popyt krajowy .....	15
	Czynniki wzrostu gospodarczego .....	16
	Inflacja, stopy procentowe i kurs walutowy .....	19
II.4.	Porównanie prognozy Komisji Europejskiej i prognozy krajowej .....	20
III.	Saldo sektora <i>general government</i> i poziom długu .....	22
III.	1. Strategia .....	22
III.	2. Sytuacja bieżąca i implikacje dla kolejnego budżetu .....	22
III.3.	Cele średniookresowe Rządu w zakresie sektora <i>general government</i> .....	24
III.4.	Salda elementów sektora <i>general government</i> .....	24
III.5.	Budżet strukturalny .....	25
III.6.	Poziom długu sektora <i>general government</i> .....	27
IV.	Analiza wrażliwości oraz porównanie z PEP 2003 .....	29
IV.1.	Czynniki ryzyka oraz różne scenariusze kształtowania się sytuacji sektora <i>general government</i> .....	29
IV.2.	Porównanie z PEP 2003 .....	33
V.	Jakość finansów publicznych .....	35
V.1.	Strategia .....	35
V.2.	Wydatki sektora <i>general government</i> .....	36
V.3.	Dochody sektora <i>general government</i> .....	37
	Zmiany w systemie podatkowym związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej .....	37
	Zmiany w systemie podatkowym mające na celu zmniejszenie obciążeń fiskalnych .....	37
	Pozostałe zmiany .....	38
VI.	Sytuacja finansów publicznych w długim okresie .....	39
VII.	Zagadnienia horyzontalne wpływające na finanse publiczne .....	43
	Propozycja działań po stronie dochodów publicznych .....	43
	Propozycja działań po stronie wydatków publicznych .....	44
	Działania w zakresie rynku pracy .....	45
VIII.	Aneks statystyczny .....	47

## SPIS TABEL

Tab. 1. Saldo i dług sektora finansów publicznych według metodologii polskiej i ESA 95 (% PKB) .....	7
Tab. 2. Tempo wzrostu realnego i potencjalnego PKB oraz luka produktowa (%) .....	19

Tab. 3. Porównanie prognoz Komisji Europejskiej i Ministerstwa Finansów na lata 2004-2005 .....	21
Tab. 4. Saldo i dług sektora <i>general government</i> (% PKB) .....	23
Tab. 5. Cykl koniunkturalny (% PKB); metoda I .....	26
Tab. 6. Cykl koniunkturalny (% PKB); metoda II .....	26
Tab. 7. Dług sektora <i>general government</i> (% PKB) .....	28
Tab. 8. Różnice w porównaniu z PEP 2003 (% PKB) .....	34
Tab. 9. Dochody i wydatki sektora <i>general government</i> (% PKB).....	35
Tab. 10. Dzietność i trwanie życia do roku 2030.....	39
Tab. 11. Założenia demograficzne – scenariusz bazowy prognozy ZUS .....	41
Tab. 12. Założenia makroekonomiczne .....	41
Tab. 13. Wyniki prognozy.....	42
Tab. 14. Dodatkowe dochody i oszczędności (w mld zł).....	43
Tab. 15. Wpływ wprowadzenia reform na dochody sektora <i>general government</i> (w mld zł). 44	
Tab. 16. Wpływ wprowadzenia reform na wydatki sektora <i>general government</i> (w mld zł).. 45	
Tab. 17. Wzrost gospodarczy .....	47
Tab. 18. Założenia dotyczące gospodarki światowej.....	48

## SPIS WYKRESÓW

Wyk. 1. Eksport na 1 mieszkańca w 2002 roku w UE-15 oraz w wybranych krajach przystępujących.....	10
Wyk. 2. PKB per capita według PSN w Polsce oraz wybranych krajach UE-15 .....	10
Wyk. 3. Wydajność pracy na 1 osobę pracującą w 2003 roku.....	11
Wyk. 4. Wskaźnik zatrudnienia w 2003 roku .....	12
Wyk. 5. Stopa bezrobocia w 2003 roku .....	13
Wyk. 6. Realne tempo wzrostu PKB, wkłady we wzrost popytu krajowego i eksportu netto. 14	
Wyk. 7. Dynamika popytu krajowego w latach 1998-2007.....	16
Wyk. 8. Rynek pracy w latach 2000-2007 .....	17
Wyk. 9. Luka produktowa ( <i>output gap</i> ).....	18
Wyk. 10. Poziom deficytu i długu sektora <i>general government</i> w latach 2000-2003 .....	24
Wyk. 11. Wpływ zmiany PKB (spadek nominalnego PKB o 1 pkt proc.) na saldo sektora <i>general government</i> .....	30
Wyk. 12. Saldo podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych .....	31
Wyk. 13. Możliwe saldo sektora <i>general government</i> bez podjęcia działań dostosowawczych w zakresie polityki fiskalnej.....	31
Wyk. 14. Dług sektora <i>general government</i> .....	32
Wyk. 15. Wrażliwość salda sektora <i>general government</i> na zmianę kursu walutowego oraz stóp proc. ....	33

## SPIS RAMEK

Ramka 1. Porównanie metodologii polskiej i metodologii według ESA 95.....	6
Ramka 2. Szacowanie potencjalnego PKB w krajach transformujących się .....	19
Ramka 3. Wykorzystane metody obliczania salda strukturalnego.....	26

## I. OGÓLNE ZAŁOŻENIA I CELE POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ

### I.1. CELE POLITYKI GOSPODARCZEJ RZĄDU

1. Nadrzędnym celem polityki gospodarczej jest uzyskanie wysokiego, długookresowego tempa wzrostu gospodarczego warunkującego proces realnej konwergencji z 15 krajami Unii Europejskiej (UE-15<sup>1</sup>). Wysokie tempo wzrostu gospodarczego powinno zostać osiągnięte przy utrzymaniu stabilności makroekonomicznej, to znaczy przy poziomie inflacji oraz saldzie rachunku obrotów bieżących pozwalających zachować stabilność kursu walutowego.
2. Zmniejszenie nierównowagi fiskalnej oraz reforma finansów publicznych uznawana jest za podstawę utrzymania długofalowej stabilności makroekonomicznej. Realizacja rządowego *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* ma doprowadzić do zmniejszenia tempa zadłużenia i ograniczenia deficytu, przy tym pożądana ścieżka dostosowań fiskalnych wyznaczona została w dokumencie Rządu pt. *Średniookresowa strategia finansów publicznych*.
3. Szybki wzrost gospodarczy jest również uwarunkowany zmianami strukturalnymi rynku pracy pozwalającymi na trwałe obniżenie poziomu bezrobocia. Równoległe zmiany w systemie podatkowym oraz ograniczenie biurokracji powinny poprawić konkurencyjność oraz innowacyjność gospodarki, w szczególności rozwój prywatnej przedsiębiorczości (pakiet programów rządowych: *Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca*<sup>2</sup>).
4. Zmiany strukturalne gospodarki zostały zawarte m.in. w programach rozwoju infrastruktury, ochrony środowiska oraz w branżowych programach przekształceń górnictwa, energetyki, hutnictwa, kolei. Zmiany struktury regionalnej i branżowej będą realizowane w oparciu o *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006* z wykorzystaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

### I.2. UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNE POLITYKI GOSPODARCZEJ

#### *Polityka fiskalna*

5. Polityka fiskalna i zasady zarządzania długiem publicznym mają swoje odzwierciedlenie w Konstytucji RP oraz w ustawie o finansach publicznych. W obu tych aktach zostały zawarte ograniczenia mówiące o tym, że dług publiczny (skonsolidowany i nominalny), powiększony o przewidywaną kwotę wypłat z tytułu gwarancji i poręczeń, nie może przekroczyć 60% PKB. Ustawa o finansach publicznych przewiduje ponadto zastosowanie specjalnych procedur ostrożnościowych, jeśli dług publiczny przekroczy 50% PKB.
6. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską obliguje w art. 104 państwa członkowskie Unii Europejskiej do unikania nadmiernego deficytu. Wspomniany artykuł określa też tzw. procedurę nadmiernego deficytu, która służy przeciwdziałaniu nadmiernym deficytom, włączając w to sankcje finansowe wobec państw strefy euro<sup>3</sup>. Jeśli na podstawie przesyłanych

---

<sup>1</sup> Skrót UE-15 oznacza kraje, które były państwami członkowskimi Unii Europejskiej do 30 kwietnia 2004 r.

<sup>2</sup> Wdrażanie pakietu *Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca* rozpoczęto w 2002 r., w 2003 r. nastąpiła jego weryfikacja i aktualizacja, czego wynikiem był *Plan działań pro wzrostowych*.

<sup>3</sup> Pakt Stabilności i Wzrostu doprecyzował tę procedurę w szczególności w rozporządzeniu Rady 1467/97 z 7 lipca 1997 r.

przez państwa członkowskie tzw. notyfikacji fiskalnych o wysokości deficytu i długu sektora *general government* lub swojej własnej oceny sytuacji sektora Komisja Europejska dostrzega ryzyko wystąpienia w danym kraju nadmiernego deficytu albo stwierdzi przekroczenie wartości referencyjnych dla deficytu (3% PKB) lub długu (60% PKB), uzyskuje prawną podstawę do podjęcia procedury. Ponadto, państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawienia w swoich programach stabilności (dla państw strefy euro) lub konwergencji (dla pozostałych członków UE) wiarygodnej ścieżki prowadzącej do zrównoważenia w średnim okresie salda sektora *general government* – bądź do uzyskania nadwyżki (art. 7(2a) rozporządzenia Rady 1466/97 z 7 lipca 1997 r.). Zarówno realizacja *Średniookresowej strategii finansów publicznych*, jak i *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* mają prowadzić do ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych, który w perspektywie 4 lat powinien zostać trwale zredukowany poniżej 3% PKB.

7. Wykorzystywane przez Komisję Europejską dane statystyczne i prognozy w odniesieniu do tzw. sektora *general government* (na podstawie ESA 95<sup>4</sup>) nie są tożsame z tymi opracowywanymi według polskiej metodologii. Podsumowanie różnic przedstawiono w ramce.

**Ramka 1. Porównanie metodologii polskiej i metodologii według ESA 95**

***METODOLOGIA POLSKA***

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. (art. 5), do sektora finansów publicznych zalicza się:

1. organy władzy publicznej, organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz związki,
2. jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych,
3. fundusze celowe,
4. państwowe szkoły wyższe,
5. jednostki badawczo-rozwojowe,
6. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
7. państwowe lub samorządowe instytucje kultury,
8. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze,
9. Narodowy Fundusz Zdrowia,
10. Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
11. państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

Dane dotyczące sektora finansów publicznych prezentowane są na bazie kasowej.

---

<sup>4</sup> Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych.

#### **METODOLOGIA ESA 95**

Do sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) zaliczane są jednostki publiczne tożsame z wymienionymi w ustawie o finansach publicznych z wyłączeniem Agencji Rynku Rolnego oraz jednostek badawczo-rozwojowych. Ponadto, zgodnie z interpretacją zasad ESA 95 przez stronę polską, do sektora włącza się otwarte fundusze emerytalne.

Sektor *general government* składa się z następujących podsektorów:

1. centralny (*central government*) - budżet państwa oraz pozabudżetowe instytucje szczebla centralnego,
2. lokalny (*local government*) - budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz pozabudżetowe instytucje szczebla lokalnego,
3. fundusze ubezpieczeń społecznych (*social security funds*) - Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Rezerwy Demograficznej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, KRUS, Fundusz Pracy, Narodowy Fundusz Zdrowia, otwarte fundusze emerytalne.

Dane według zasad ESA 95 prezentowane są na bazie memoriałowej.

8. Syntetyczne porównanie kluczowych wielkości dotyczących finansów publicznych zgodnie z obiema metodologiami przedstawia tabela.

**Tab. 1. Saldo i dług sektora finansów publicznych według metodologii polskiej i ESA 95 (% PKB)**

	2000	2001	2002	2003
Saldo sektora finansów publicznych				
metodologia krajowa	-3,0	-5,0	-5,9	-5,7
metodologia ESA 95	-1,8	-3,5	-4,0	-4,1
Dług sektora finansów publicznych				
metodologia krajowa	40,0	41,0	46,7	51,5
metodologia ESA 95	36,6	36,7	41,2	45,3

#### ***Polityka pieniężna i kursowa***

9. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim z 29 sierpnia 1997 r. powierzają wyłączne prawo prowadzenia polityki pieniężnej Narodowemu Bankowi Polskiemu (NBP). Zgodnie z ustawą, podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to celu podstawowego. Organem odpowiedzialnym za ustalanie celów inflacyjnych oraz wartości instrumentów polityki pieniężnej jest Rada Polityki Pieniężnej (RPP), na czele której stoi Prezes NBP. Członkowie RPP są wybierani przez Sejm, Senat oraz Prezydenta. Prezes NBP jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta. Kadencja członków RPP oraz Prezesa NBP trwa sześć lat i może zostać skrócona jedynie w wyjątkowych okolicznościach, ściśle określonych ustawowo.

10. Od 1998 r. polska polityka pieniężna prowadzona jest w oparciu o strategię bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI). Do najważniejszych zasad przyjętej strategii BCI należą:

- jasno, precyzyjnie i ilościowo formułowane cele inflacyjne, umożliwiające ocenę skuteczności działania władz monetarnych. Średniookresowy cel inflacyjny ustalony w *Średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999-2003* przyjętej w 1998 r.

zakładał obniżenie inflacji do poziomu poniżej 4% na koniec 2003 r. Inflacja w grudniu 2003 r. wyniosła 1,7%. W *Strategii polityki pieniężnej po 2003 roku* RPP przyjęła na kolejne lata ciągły cel inflacyjny na poziomie 2,5% z dopuszczalnym przedziałem odchyłeń +/- 1 pkt proc. Wyznaczenie celu na poziomie 2,5% oznacza prowadzenie polityki stabilizowania inflacji na niskim poziomie. Jednocześnie poziom celu inflacyjnego jest bliski oczekiwanej wartości referencyjnej dla inflacyjnego kryterium z Maastricht, a zatem w momencie wchodzenia do strefy euro dostosowanie inflacji do wymogu tego kryterium nie powinno się wiązać z koniecznością znacznego obniżania tempa wzrostu cen w Polsce. W przypadku ukształtowania się inflacji poza przedziałem dopuszczalnych wahań polityka pieniężna będzie kształtowana tak, aby powrót inflacji do poziomu zgodnego z wyznaczonym celem nastąpił w średnim horyzoncie czasowym, co powinno sprzyjać ograniczeniu wahań produkcji;

- płynny kurs walutowy, pozwalający na elastyczne reagowanie na pojawiające się w gospodarce nieoczekiwane wstrząsy oraz zmniejszający ryzyko wystąpienia kryzysu walutowego. Ponadto utrzymanie płynnego kursu jest spójne z wyborem inflacji jako nominalnej kotwicy gospodarki. Do momentu wejścia do mechanizmu ERM II kurs złotego pozostanie płynny;
- otwartość i przejrzystość działań RPP i NBP, przyczyniająca się do lepszego zrozumienia motywów decyzji władz monetarnych. Polityce otwartości służą publikacje *Sprawozdań z wykonania założeń polityki pieniężnej* oraz coroczne ich prezentowanie na forum Sejmu przez przewodniczącego RPP, publiczne udostępnianie wyników głosowań na posiedzeniach RPP, comiesięczne prezentacje decyzji RPP na konferencjach prasowych, publikacje *Informacji po posiedzeniach RPP*, *Raportów o inflacji*, *Raportów o stabilności systemu finansowego* oraz wielu innych opracowań o charakterze statystycznym i badawczym dotyczących problematyki polityki pieniężnej.

11. Powołana w lutym 2004 r. nowa Rada Polityki Pieniężnej potwierdziła podstawowe ustalenia zawarte w *Strategii polityki pieniężnej po 2003 roku*, w tym prowadzenie polityki pieniężnej w ramach strategii bezpośredniego celu inflacyjnego oraz utrzymanie systemu płynnego kursu walutowego do momentu wejścia do ERM II. Ponadto, Rada Polityki Pieniężnej jest przekonana, że najbardziej korzystne dla Polski byłoby przyjęcie strategii gospodarczej nastawionej na stworzenie warunków zapewniających przystąpienie kraju do strefy euro w najbliższym możliwym terminie.

12. W komunikacie Międzyresortowej Grupy Roboczej ds. Integracji Polski z Unią Gospodarczą i Walutową z 22 stycznia 2004 r. stwierdzono, że celem Rządu i NBP jest uzyskanie członkostwa Polski w strefie euro, przy czym proces ten powinien przebiegać z uwzględnieniem uwarunkowań makroekonomicznych, w tym możliwości wypełnienia przez Polskę nominalnych kryteriów konwergencji. Uzgodniono, że w ramach założeń strategii przystąpienia do strefy euro należy uwzględnić możliwie najkrótszy okres przebywania Polski w ERM II oraz kurs centralny na poziomie stwarzającym warunki dla wzrostu gospodarczego, pozwalającym na uniknięcie napięć na rynku walutowym i uwzględniającym kurs rynkowy w wybranym okresie referencyjnym.

13. Zgodnie ze *Strategią polityki pieniężnej po 2003 roku*, dalsza harmonizacja instrumentów polityki pieniężnej NBP z funkcjonującymi w Eurosystemie będzie uzależniona od uwarunkowań rynkowych, a w szczególności od kształtowania się płynności w sektorze bankowym.

## II. SYTUACJA GOSPODARCZA POLSKI

1. Poniżej przedstawiono bieżącą sytuację gospodarczą Polski i perspektywy jej rozwoju w latach 2004-2007. Rozdział II rozpoczyna analiza stopnia powiązań polskiej gospodarki z gospodarką światową, tym samym ocena wrażliwości polskiej gospodarki na koniunkturę zagraniczną, przede wszystkim w 15 państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dystans dzielący Polskę od krajów Piętnastki prezentują wybrane wskaźniki konwergencji. Wskaźniki te wyznaczają punkt wyjścia dla prezentowanych w dalszej części rozdziału prognoz makroekonomicznych, uwzględniających realizację nakreślonych w programie działań polityki gospodarczej.

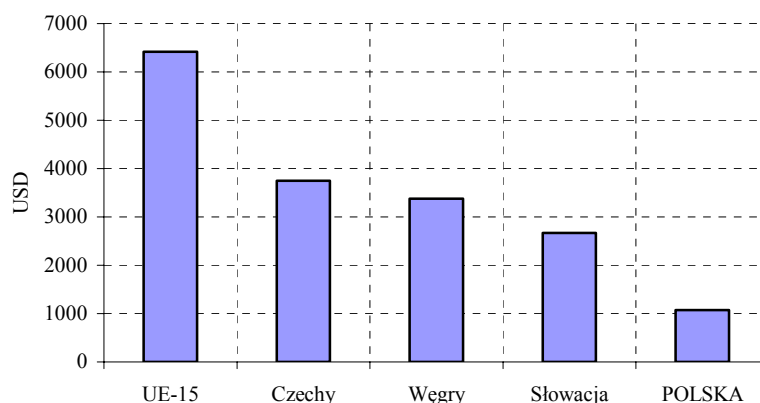
### II.1. ZWIĄZKI Z GOSPODARKĄ ŚWIATOWĄ

2. Polska gospodarka w coraz większym stopniu podlega wpływom otoczenia zewnętrznego, co z jednej strony wiąże się z dokonującym się procesem globalizacji gospodarki światowej, z drugiej - z szybko postępującą integracją z 15 państwami członkowskimi Unii Europejskiej (UE-15). W konsekwencji przebieg procesów makroekonomicznych w Polsce już teraz w dużym stopniu zależy od rozwoju sytuacji gospodarczej w jej otoczeniu zewnętrznym, co ma istotny wpływ na sposób kształtowania polityki makroekonomicznej.

3. O coraz większej otwartości gospodarki polskiej świadczy wzrost udziału eksportu i importu Polski w światowych obrotach handlu zagranicznego. W przypadku eksportu udział ten zwiększył się z 0,44% w 1995 r. do 0,70% w 2003 r., a udział polskiego importu w światowym imporcie, który w 1995 r. wynosił 0,55%, w 2003 r. osiągnął 0,86%. Należy oczekiwać, że proces integracji gospodarki polskiej z gospodarką światową będzie kontynuowany. Kraje należące do UE-15 są od początku lat 90. najważniejszymi partnerami handlowymi Polski. W 2003 r. blisko 69% polskiego eksportu trafiło na rynek UE-15 i jednocześnie nieco ponad 61% importu pochodziło z tego obszaru.

4. Wymiana z zagranicą odgrywa istotną rolę w rozwoju i restrukturyzacji polskiej gospodarki, jednak potencjał eksportowy jest wciąż wykorzystywany w relatywnie niskim stopniu i dlatego należy oczekiwać dalszej ekspansji polskiego eksportu. Eksport w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest nie tylko niższy niż w krajach UE-15, ale również odbiega od osiąganego przez inne państwa przystępujące do UE. W 2002 r. eksport per capita wyniósł w Polsce 1072 USD, podczas gdy na Węgrzech 3378 USD, w Czechach 3747 USD, a na Słowacji 2671 USD. Eksport na jednego mieszkańca w UE wyniósł natomiast w 2002 r. 6416 USD.

**Wyk. 1. Eksport na 1 mieszkańca w 2002 roku w UE-15 oraz w wybranych krajach przystępujących**

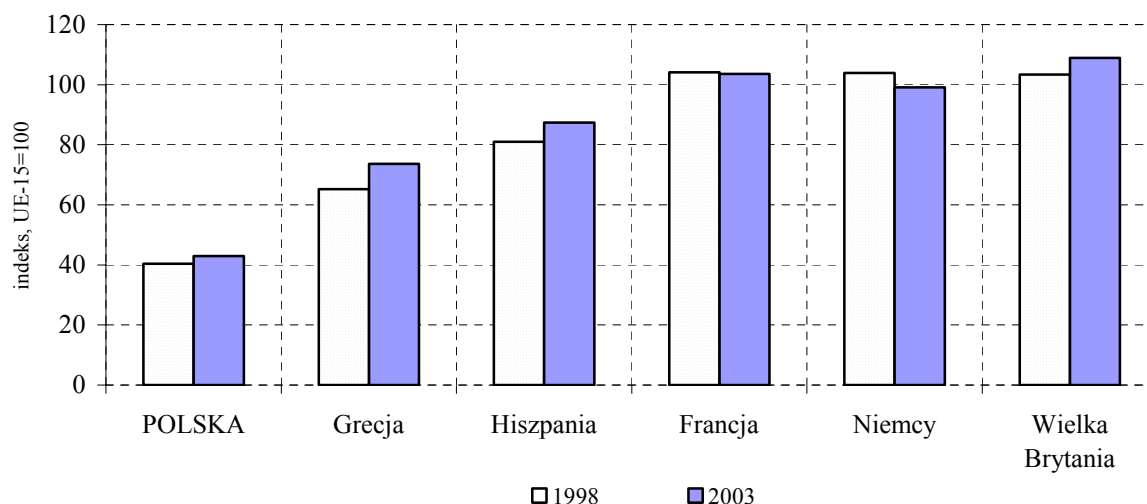


Źródło: GUS, obliczenia własne na podstawie *European Commission Autumn 2003 Economic Forecasts, Statistical Annex* oraz *International Trade Statistics 2003*, WTO.

## II.2. POLSKA NA TLE PAŃSTW UE-15

5. Podstawowym wskaźnikiem, który pozwala mierzyć konwergencję realną gospodarek przystępujących do UE-15 jest produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej (PKB per capita według PSN). W momencie rozpoczęcia negocjacji z UE w 1998 r. wskaźnik ten stanowił 40,4% przeciętnej w UE-15. W okresie 1998-2003 w efekcie szybszego wzrostu PKB w Polsce niż w krajach UE luka została nieznacznie zniwelowana i PKB per capita według PSN w 2003 r. wyniósł 42,9% średniej w UE-15. Zniwelowanie luki w poziomie PKB per capita według PSN jest podstawowym długofalowym celem polityki gospodarczej Polski.

**Wyk. 2. PKB per capita według PSN w Polsce oraz wybranych krajach UE-15**

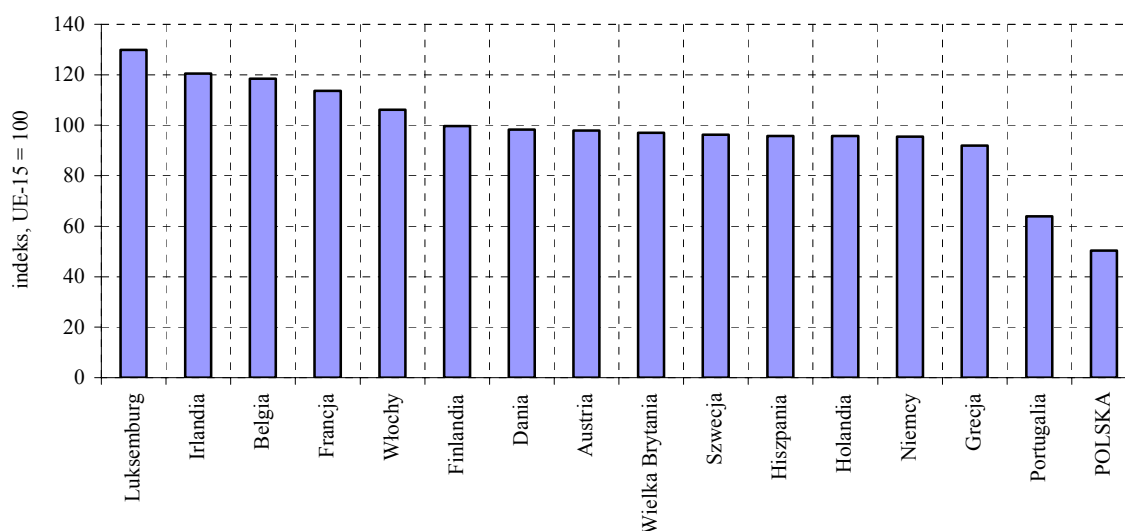


Źródło: Eurostat.

6. Konwergencję realną można też mierzyć wydajnością czynników wytwórczych w relacji do poziomu w krajach rozwiniętych. Gospodarki transformujące się charakteryzują się znacznie mniejszą produktywnością czynników wytwórczych. Wydajność pracy w Polsce

(według PSN) jest znacznie niższa od przeciętnej w krajach UE-15. W 1998 r. wynosiła ona 42,5% średniej w UE-15, w wyniku procesów restrukturyzacyjnych uległa znacznemu zwiększeniu i szacuje się, że w 2003 r. wyniosła 50,2% średniej w UE-15. Wydajność pracy rośnie w Polsce dużo szybciej niż przeciętnie w UE-15: w 2003 r. (mierzona jako stosunek PKB do przeciętnej liczby pracujących w gospodarce narodowej<sup>5</sup>) była o około 5,6% wyższa niż w roku poprzednim<sup>6</sup>. Wzrostowi wydajności pracy towarzyszył niestety spadek liczby pracujących<sup>7</sup>.

Wyk. 3. Wydajność pracy na 1 osobę pracującą w 2003 roku



Źródło: Eurostat.

7. Kapitał rzeczowy (jego poziom i dynamika akumulacji) jest jednym z czynników produkcji determinujących tempo wzrostu gospodarczego. O bieżącym poziomie akumulacji kapitału rzeczowego decydują nakłady inwestycyjne poniesione w latach poprzednich. W latach 1995-2002 nakłady brutto na środki trwałe uległy znacznemu zwiększeniu (o około 57% realnie), wskutek czego znacznemu zwiększeniu uległa wartość majątku produkcyjnego, pozostaje ona jednak wciąż niska w relacji do krajów UE-15. Szacuje się, że w Polsce w 2003 r. relacja kapitału netto do PKB wyniosła około 1,7 wobec średnio 3,0 w krajach rozwiniętych. Majątek trwały w wielu branżach jest przestarzały i w dużym stopniu zużyty. Głównym problemem jest jednak poziom dostępnej w Polsce infrastruktury. Syntetyczny wskaźnik poziomu infrastruktury publikowany przez *Economist Intelligence Unit* wynosi dla Polski zaledwie około 5 pkt w porównaniu do około 9 pkt dla Niemiec czy Francji (10 oznacza wysoki poziom infrastruktury, 0 - niski).

8. Podnoszenie wydajności pracy oraz produktywności kapitału wymaga ponoszenia dużych nakładów na badania i rozwój (B+R). Nakłady brutto na B+R w relacji do PKB w Polsce uległy zmniejszeniu z 0,75% w 1999 r. do 0,59% w 2002 r. (wobec średniej 1,99% w krajach

<sup>5</sup> Przeciętna liczba pracujących w gospodarce narodowej według metodologii ESA 95.

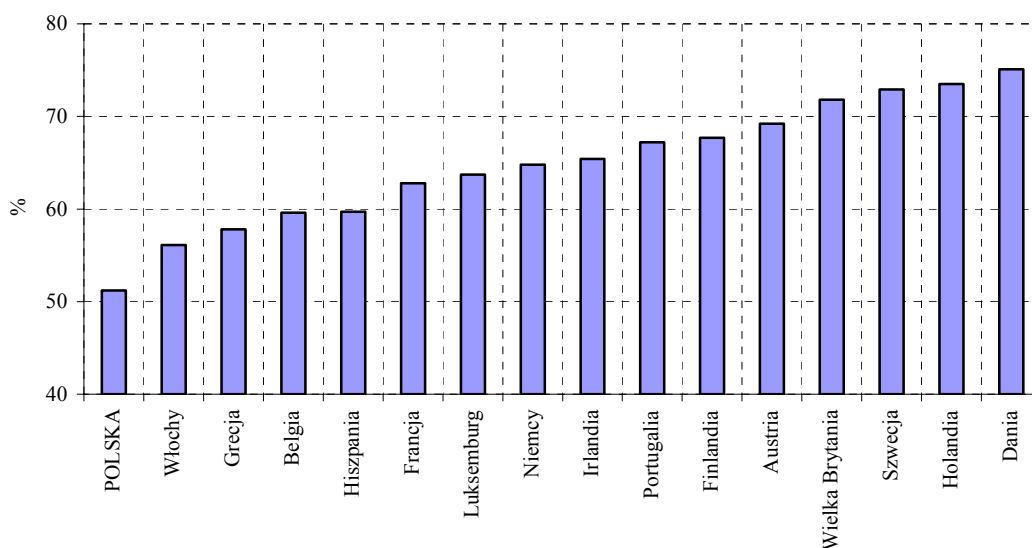
<sup>6</sup> Przy założeniu, że przeciętna liczba pracujących w gospodarce narodowej w 2003 r. zmniejszyła się o około 1,8% (szacunek MF) - dane GUS dotyczące przeciętnej liczby pracujących w gospodarce narodowej w 2003 r. będą dostępne dopiero pod koniec 2004 r.

<sup>7</sup> Według szacunków MGPIPS oraz MF, spadek liczby pracujących (według stanu na koniec roku) wyniósł w 2003 r. około 1%.

UE w 2002 r.). Realizacja założeń Strategii Lizbońskiej, tj. zwiększenie nakładów na B+R do 2010 r. do 3% PKB oznacza dla Polski konieczność prawie trzykrotnego wzrostu środków z budżetu państwa i około siedmiokrotnego ze środków pozabudżetowych w porównaniu z przewidywanym stanem na 2004 r. W *Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006* przyjęto, że do 2006 r. nakłady na B+R wzrosną do 1,50% PKB. W marcu 2004 r. Rząd RP przyjął dokument *Strategia zwiększania nakładów na działalność B+R w celu osiągnięcia założeń Strategii Lizbońskiej*.

9. Przeciętny wskaźnik zatrudnienia, na podstawie BAEL, zdefiniowany jako udział osób pracujących w liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej, w 2003 r. wyniósł 44,0%: 38,2% w przypadku kobiet, 50,4% wśród mężczyzn. Wskaźnik zatrudnienia w Polsce jest niższy niż we wszystkich krajach UE-15, co więcej, cechuje go tendencja spadkowa, podczas gdy w państwach Piętnastki obserwuje się jego wzrost. Oznacza to pogłębienie dystansu dzielącego Polskę od celów wyznaczonych w Strategii Lizbońskiej (wskaźnik zatrudnienia w krajach UE na poziomie 70% w 2010 r.).

**Wyk. 4. Wskaźnik zatrudnienia w 2003 roku <sup>a)</sup>**

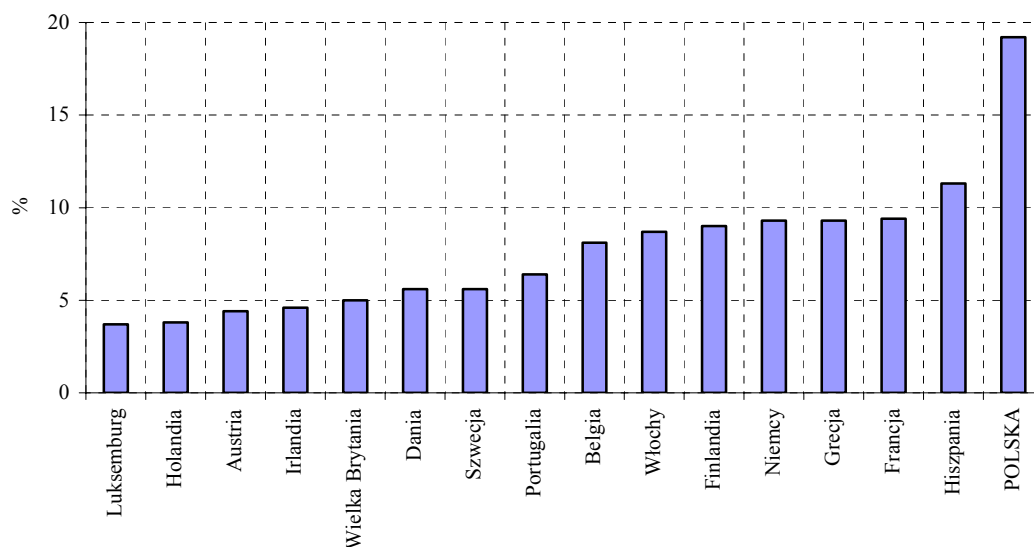


a) Wśród osób w wieku 15-64 lat.

Źródło: Eurostat.

10. Poza niskim wskaźnikiem zatrudnienia polski rynek pracy cechuje również wysoka stopa bezrobocia. Przeciętna stopa bezrobocia, na podstawie BAEL, zdefiniowana jako udział bezrobotnych w ogólnej liczbie ludności w wieku 15-74 lata, w 2003 r. wyniosła 19,7%: 20,4% w przypadku kobiet, 19,0% wśród mężczyzn. Stopa bezrobocia w Polsce była wyższa niż we wszystkich krajach UE-15 i ponad dwa razy wyższa od przeciętnej stopy bezrobocia w UE-15.

Wyk. 5. Stopa bezrobocia w 2003 roku



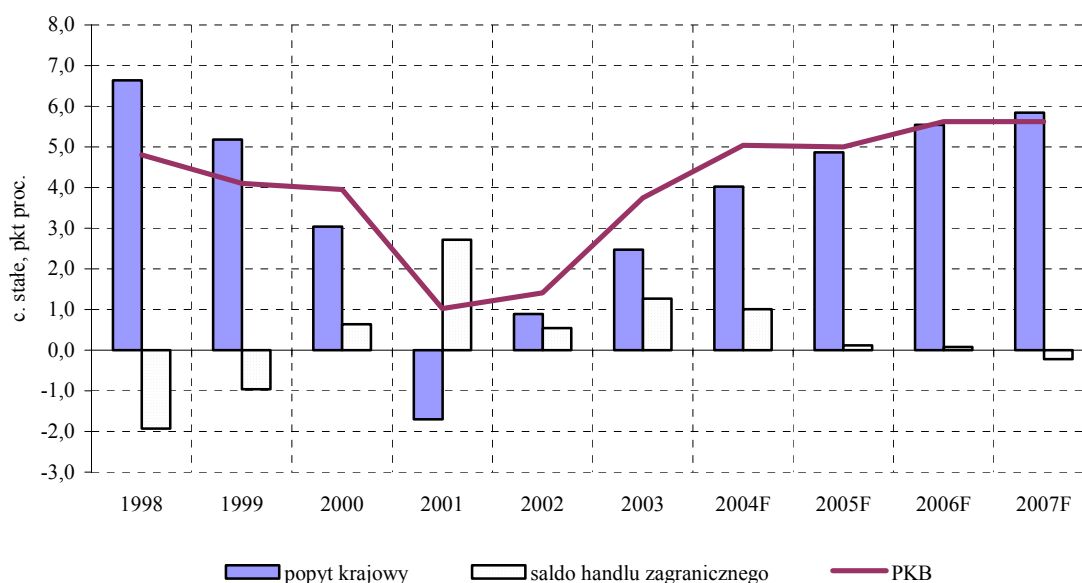
Źródło: Eurostat.

### II.3. BIEŻĄCA SYTUACJA I PERSPEKTYWY ROZWOJU DO 2007 ROKU

11. Lata 1998-2001 były okresem systematycznego zmniejszania się tempa wzrostu gospodarczego. Rok 2002 przyniósł przełamanie negatywnej tendencji, a w 2003 r. nastąpiło wyraźne ożywienie gospodarcze. Realne tempo wzrostu produktu krajowego brutto zarówno w 2002 r., jak i w 2003 r. zwiększało się z kwartału na kwartał, by w IV kwartale osiągnąć 4,7%. W skali całego 2003 r. wyniosło ono 3,7%.

12. Dane za pierwsze miesiące 2004 r., dotyczące kształtowania się podstawowych wskaźników aktywności ekonomicznej pozwalają przypuszczać, iż w 2004 r. w Polsce nastąpi dalsze przyspieszenie wzrostu gospodarczego, na co złoży się w głównej mierze przyspieszenie wzrostu popytu krajowego, przy czym istotny wkład we wzrost PKB będzie miał również eksport netto (wkład około 1 pkt proc.). Przewiduje się, że produkt krajowy brutto będzie w latach 2004-2005 rosnać w tempie około 5,0%, a w latach 2006-2007 około 5,6%. Począwszy od 2005 r., dominującą rolę we wzroście będzie odgrywał dynamicznie rosnący popyt krajowy; wkład eksportu netto będzie się zmniejszał.

Wyk. 6. Realne tempo wzrostu PKB, wkłady we wzrost popytu krajowego i eksportu netto



### Otoczenie zewnętrzne, eksport i import

13. Poprawa koniunktury w gospodarce światowej w II połowie 2003 r. okazała się silniejsza niż oczekiwano, w szczególności szybciej od przewidywań rósł PKB w USA i Japonii oraz pozostał silny w innych krajach azjatyckich, przede wszystkim w Chinach. Wzrost aktywności gospodarczej jest wynikiem oddziaływania kilku czynników: stymulującej polityki makroekonomicznej, zarówno pieniężnej, jak i fiskalnej, sprzyjających warunków finansowych i oczekiwanego powrotu zaufania konsumentów i przedsiębiorców, jak również ustabilizowania się sytuacji na rynkach finansowych. Zakładając kontynuację tendencji obserwowanych w 2003 r., oczekuje się, że wzrost światowego PKB przyspieszy w 2004 r. do 4,5% (w porównaniu z 3,7% w 2003 r.), a w roku następnym nieznacznie obniży się do 4,3%<sup>8</sup>. Jednocześnie przewiduje się, że szybszy wzrost gospodarki światowej będzie miał miejsce przy mniejszym zróżnicowaniu tempa wzrostu w poszczególnych regionach. W 15 krajach UE, czyli w regionie, który jest głównym partnerem handlowym Polski, wzrost gospodarczy przyspieszy w latach 2004-2005 do odpowiednio 2,0% i 2,4% (wobec 0,8% w 2003 r.).

14. Umiarkowany popyt wewnętrzny i korzystne warunki kursowe skłaniały przedsiębiorstwa do poszukiwania zagranicznych rynków zbytu dla swoich towarów. Począwszy od IV kwartału 2002 r. można zaobserwować ożywienie aktywności eksportowej polskich przedsiębiorstw. Kryzys rosyjski, spowolnienie gospodarcze w poprzednich latach oraz wiążąca się z tym konieczność redukcji kosztów przyniosła poprawę efektywności polskich przedsiębiorstw. Zwiększył się udział towarów przetworzonych w eksporcie ogółem i nie odbiega on znacząco od udziału notowanego w państwach UE-15. Jednocześnie uległo zmniejszeniu znaczenie eksportu surowców, co ogranicza wrażliwość eksportu na zmiany koniunktury i kursu walutowego. Obok wspomnianych czynników o charakterze popytowym, dynamicznemu rozwojowi eksportu sprzyjały czynniki cenowe. Umocnienie EUR w ostatnim

<sup>8</sup> Na podstawie *European Commission Spring 2004 Economic Forecasts*.

okresie korzystnie wpłynęło na opłacalność eksportu w związku z faktem, iż około 60 % polskiego eksportu jest rozliczane we wspólnej walucie europejskiej.

15. W 2003 r. mimo słabej koniunktury w krajach UE-15, które są odbiorcą blisko 69% wyrobów eksportowanych przez Polskę, eksport do tej grupy państw rósł dynamicznie i był głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego. W efekcie w roku 2003 nastąpiło istotne zmniejszenie nierównowagi zewnętrznej oraz obniżenie deficytu obrotów bieżących, który w relacji do PKB spadł do poziomu 1,9% z 2,6% w roku 2002.

16. Bardzo dobrym wynikiem eksportu w 2003 r. towarzyszył umiarkowany poziom importu. Biorąc pod uwagę, że blisko 19% importu ogółem to import inwestycyjny, a ponad 60% importu stanowią towary zaopatrzeniowe, należy oczekiwać stopniowego przyspieszenia importu, którego dynamika realna wzrośnie w 2004 r. do 108,9%, a w 2005 r. powinna sięgnąć 111,4%. Polska gospodarka charakteryzuje się dużą importochłonnością, typową dla gospodarek transformujących się, które cierpią na niedostatek nowoczesnej myśli technologicznej i zaawansowanych metod produkcji. Obrazują to dobrze lata 90., gdy dynamicznemu wzrostowi gospodarczemu w Polsce towarzyszył gwałtowny wzrost importu i deficytu obrotów bieżących. Wzrostowi PKB w 2003 r. o 3,7% nie towarzyszył wprawdzie impuls importowy (import wyrażony w EUR wzrósł o 3,3%), ale wynikało to w głównej mierze z osłabienia waluty krajowej i istotnego umocnienia EUR.

17. W 2004 r. należy zatem oczekiwać kontynuacji dobrych wyników eksportu w związku z poprawą koniunktury w UE i wiążącym się z tym impulsem popytowym. W kolejnych latach odradzający się popyt krajowy oraz nieco silniejszy (ale wciąż korzystny dla eksporterów) kurs EUR wpłyną na niewielkie spowolnienie tempa wzrostu eksportu (z 12,6% w 2004 r. do 10,5% w 2007 r.) i jednocześnie przyspieszenie tempa wzrostu importu (z 8,9% w 2004 r. do 10,9% w 2007 r.). Zaowocuje to stopniowym zmniejszaniem się wkładu eksportu netto we wzrost PKB (aż do wkładu ujemnego w 2007 r.).

### ***Popyt krajowy***

18. Zgodnie z prognozą, popyt konsumpcyjny zwiększy się w 2004 r. o 3,3%, a w latach 2005-2007 średnio o 3,8%. Na przewidywane zwiększenie popytu konsumpcyjnego wpłynie przede wszystkim wzrost spożycia indywidualnego, w mniejszym zaś stopniu wzrost spożycia zbiorowego. Wpływ na pierwszą z wymienionych kategorii będą mieć: wzrost wynagrodzeń, stopniowa poprawa na rynku pracy, zasady waloryzacji w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych. Przewiduje się, że fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej w 2004 r. wzrośnie nominalnie o około 4,2%, a w latach 2005–2007 odpowiednio o 6,0%, 7,3% i 8,3%. Efekt poprawy sytuacji dochodowej w sektorze gospodarstw domowych będzie widoczny również w podsektorze pracodawców i pracujących na własny rachunek w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie (dopłaty rolne). W związku z powyższym prognozuje się, że w 2004 r. spożycie indywidualne gospodarstw domowych wzrośnie realnie o 3,8% (wobec wzrostu o 3,1% w 2003 r.), a w kolejnych latach odpowiednio 4,0% w 2005 r., 4,7% w 2006 r. i 5,0% w 2007 r. Na kształtowanie się wielkości spożycia zbiorowego wpływ będzie miało ograniczanie wydatków publicznych w ramach wdrażanej reformy finansów publicznych.

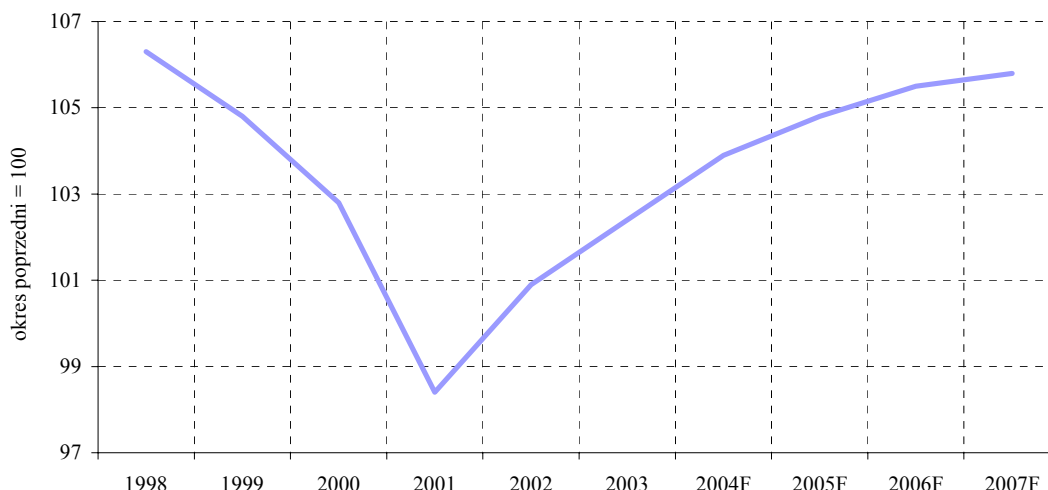
19. W latach 1995-1998 nakłady brutto na środki trwałe notowały dwucyfrowe tempo wzrostu. Od 1998 r. do 2000 r. tempo wzrostu inwestycji malało, w latach 2001-2003 było nawet ujemne (udział inwestycji w PKB zmniejszył się w 2003 r. do 18,4% z poziomu 24,0% w 1999 r.).

20. Wzrost akumulacji w 2004 r. i w latach następnych związany będzie przede wszystkim z odradzającą się aktywnością inwestycyjną w gospodarce. W II półroczu 2003 r. przełamany

został długotrwały spadkowy trend nakładów brutto na środki trwałe. Wzrost ich był jeszcze niewielki (0,2%), ale można go uważać za najbardziej pożądany i oczekiwany czynnik stymulujący trwałą poprawę koniunktury. Przewiduje się, że nakłady brutto na środki trwałe zwiększą się w 2004 r. realnie o 7,1% (wobec spadku o 0,9% w 2003 r. i 5,8% w 2002 r.), a począwszy od roku 2005 tempo ich wzrostu przyspieszy jeszcze bardziej (do 12,0% w 2007 r.). Wzrost inwestycji w głównej mierze będzie wynikiem napływu funduszy strukturalnych z UE po 1 maja 2004 r., a także poprawiającej się kondycji finansowej przedsiębiorstw (m.in. na skutek obniżenia stawek podatku dochodowego od osób prawnych i podwyższonych stawek amortyzacji) i rosnących możliwości zaciągania kredytów inwestycyjnych. W efekcie wkład akumulacji we wzrost gospodarczy będzie rósł z 1,3 pkt proc. w 2004 r. do 2,6 pkt proc. w 2007 r. Udział akumulacji w PKB wzrośnie z 19% do ponad 23%.

21. Prognozowane zwiększanie się tempa wzrostu popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego pozwala oczekiwać, że obserwowany od 2002 r. wzrost tempa popytu krajowego będzie kontynuowany. Przewiduje się, że w 2004 r. popyt krajowy wzrośnie realnie o 3,9% w porównaniu do wzrostu o 2,4% w 2003 r. Tempo wzrostu popytu krajowego w latach 2005-2007 wyniesie odpowiednio 4,8%, 5,5% i 5,8%. Przyrost tempa wzrostu popytu krajowego związany jest głównie z rosnącym popytem inwestycyjnym. Szacuje się, że udział inwestycji w popycie krajowym wzrośnie z 18,0% w 2003 r. do 22,3% w 2007 r.

**Wyk. 7. Dynamika popytu krajowego w latach 1998-2007**



### ***Czynniki wzrostu gospodarczego***

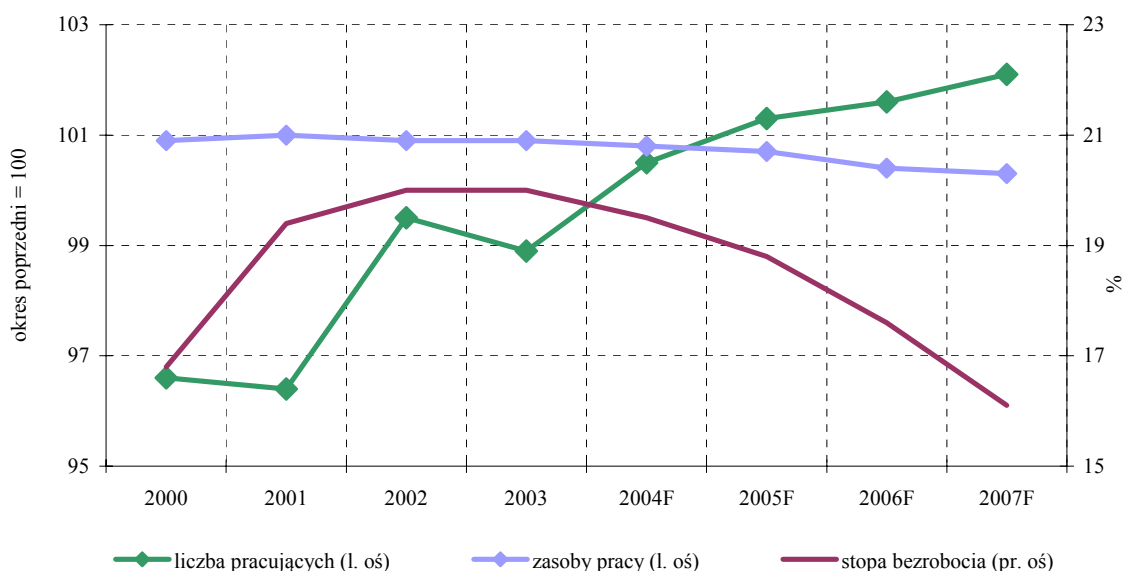
22. Od kilku lat sytuacja na rynku pracy jest niezwykle trudna, co przejawia się w spadku zatrudnienia i wzroście bezrobocia. Wzrost gospodarczy odnotowywano mimo bardzo gwałtownego spadku zatrudnienia: przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w latach 2000-2003 zmniejszyło się o około 1,1 mln osób, tj. o około 11%. Do niekorzystnej sytuacji na polskim rynku pracy w 2003 r., podobnie jak w ostatnich latach, przyczyniła się m.in. słabość rynku pracy wraz ze wzrostem zasobów siły roboczej i niską dynamiką wzrostu gospodarczego (średnie tempo wzrostu PKB w latach 2001-2003 wyniosło około 2,0%). Liczba bezrobotnych zarejestrowanych<sup>9</sup> w urzędach pracy wyniosła na koniec 2003 r. prawie

<sup>9</sup> Dane o bezrobociu rejestrowanym dotyczą osób zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy. Stopa bezrobocia rejestrowanego jest obliczana jako udział zarejestrowanych bezrobotnych w cywilnej ludności aktywnej zawodowo.

3,2 mln osób, co stanowiło 20,0% osób aktywnych zawodowo, i po raz pierwszy od sześciu lat, po latach wysokiego wzrostu bezrobocia, spadła (o 1,3%) w stosunku do końca roku poprzedniego. Pomimo spadku liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec 2003 r. była aż o 73,9% wyższa niż w końcu 1997 r. – ostatniego roku, w którym bezrobocie spadło.

23. Problemy na rynku pracy mają charakter strukturalny i nie należy oczekiwać ich rozwiązania tylko w wyniku zwiększenia tempa rozwoju gospodarczego. W 2004 r., mimo wysokiego wzrostu PKB, nie będą więc jeszcze widoczne zasadnicze zmiany w tendencjach dotyczących liczby osób pracujących i bezrobotnych. Liczba bezrobotnych na koniec 2004 r. zmniejszy się do około 3,09 mln osób. Natomiast w okresie 2005-2007 dzięki utrzymywaniu się wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz wdrożeniu rządowego *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* (w szczególności wejście w życie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wdrożenie programu „50+”, zmiany w przyznawaniu świadczeń przedemerytalnych) sytuacja na rynku pracy zacznie się poprawiać. Przewiduje się, że zatrudnienie będzie rosło stopniowo, ale stabilnie i w 2007 r. będzie wyższe o ponad 5% niż w 2003 r. Zwiększający się popyt na pracę umożliwi obniżenie stopy bezrobocia do 16,1% na koniec 2007 r.

Wyk. 8. Rynek pracy w latach 2000-2007



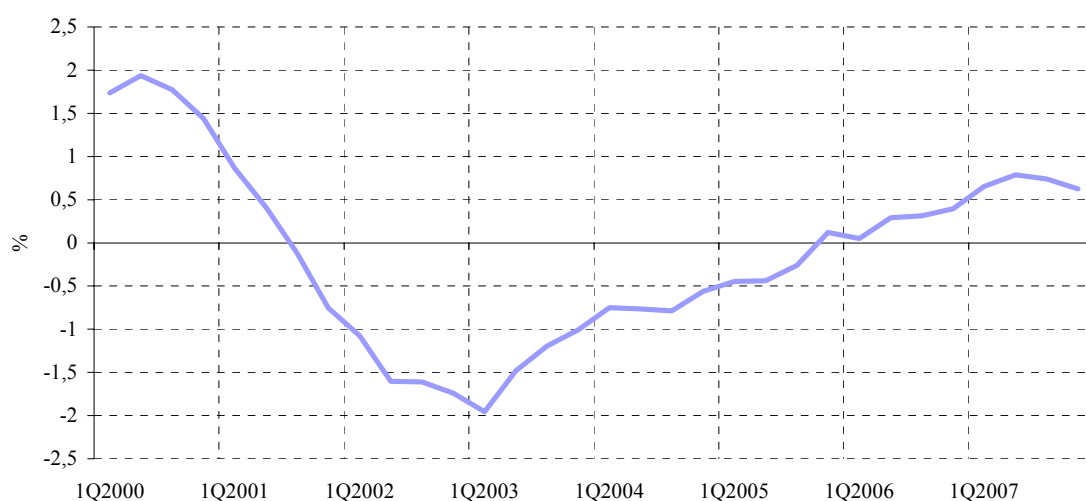
24. Akumulacja kapitału rzeczowego jest drugim istotnym obok pracy czynnikiem wzrostu gospodarczego. Gospodarka polska odziedziczyła po poprzednim systemie ekonomicznym majątek w znacznej mierze przestarzały i zdekapitalizowany, co sprawia, że szczególnego znaczenia przy ocenie jej potencjału produkcyjnego nabierają inwestycje poniesione w ciągu kilku ostatnich lat. Po okresie wzrostu nakładów brutto na środki trwałe w latach 1995-1998, w okresie 1999-2003 nastąpiło zmniejszenie nakładów na potencjał produkcyjny. Wzrost nakładów brutto na środki trwałe w latach 2004-2007 wpłynie pozytywnie poprzez zwiększenie zasobu kapitału produkcyjnego na perspektywy wzrostu potencjalnego PKB w długim horyzoncie.

25. W gospodarkach rozwijających się istotnym źródłem wzrostu gospodarczego są również tzw. rezerwy proste, takie jak proces reorganizacji produkcji czy wprowadzanie nowych metod zarządzania. Należy przyjąć, że rezerwy proste w Polsce już się w dużej mierze wyczerpały, a dla wzrostu produktywności czynników produkcji coraz istotniejsze stają się: import nowych technologii, zwiększanie innowacyjności polskich przedsiębiorstw przez

podnoszenie nakładów na badania i rozwój, zmiana struktury produkcji przez zwiększanie sektorów uznawanych za nośniki postępu technicznego, rozwój infrastruktury. Promocja Polski za granicą, przyciąganie zagranicznych inwestycji bezpośrednich przez ścisłą współpracę z potencjalnymi inwestorami i asystowanie zainteresowanym podmiotom w działaniach związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej w Polsce jest zadaniem Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych. Od 1994 r. bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), traktowane często jako indyktor importu nowych technologii, systematycznie rosły, osiągając w 2000 r. poziom ponad 10,6 mld USD. W kolejnych latach doszło do obniżenia napływu BIZ do Polski m.in. w wyniku zmniejszenia skali prywatyzacji. W 2003 r. wartość BIZ była nieznacznie wyższa niż w 2002 r. i osiągnęła około 6,4 mld USD; wartość skumulowana przekroczyła 72,7 mld USD. Poziom BIZ w Polsce w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest niższy niż w wysoko rozwiniętych państwach członkowskich UE-15. Od 1999 r. spada też udział nakładów na badania i rozwój w PKB. Oczekuje się, że wspomniane negatywne tendencje ulegną odwróceniu. Wzrostowi napływu kapitału w postaci inwestycji bezpośrednich sprzyjać będzie w najbliższych latach integracja i konwergencja realna z UE-15, zmniejszenie ryzyka kraju, ożywienie w gospodarce światowej, relatywnie niski poziom kosztów pracy w porównaniu z krajami Piętnastki, a także dokończenie procesu prywatyzacji i konieczność dostosowania produkcji do unijnych standardów. W kolejnych latach powinniśmy obserwować wzrost inwestycji bezpośrednich w formie zakupu pakietów akcji polskich przedsiębiorstw, jak również inwestycji typu *greenfield*.

26. W efekcie wyżej opisanych zmian głównych agregatów makroekonomicznych (rynek pracy, inwestycje, nakłady na B+R) zmianom ulegał poziom i tempo wzrostu produktu potencjalnego. Szacuje się, że po okresie stosunkowo wysokiego tempa wzrostu produktu potencjalnego w latach 1995-1999 (średnio 4,9%<sup>10</sup>), w latach 2000-2003 uległo ono obniżeniu do średnio 3,2%. Uwzględniając fakt, że od 2004 r. tempo wzrostu inwestycji będzie dodatnie i będzie przyspieszać, w najbliższej przyszłości rosnąć będzie tempo wzrostu kapitału rzeczowego oraz produktu potencjalnego, przy czym wzrost ten będzie coraz szybszy i w końcu okresu prognozy osiągnie tempo wzrostu zbliżone do notowanego w połowie lat 90.

**Wyk. 9. Luka produktowa (*output gap*)**



<sup>10</sup> Tempo wzrostu potencjalnego PKB oszacowano z użyciem filtra Hodricka-Prescotta.

**Tab. 2. Tempo wzrostu realnego i potencjalnego PKB oraz luka produktowa (%)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tempo wzrostu realnego PKB	4,0	1,4	1,0	3,7	5,0	5,0	5,6	5,6
Tempo wzrostu potencjalnego PKB	3,4	2,7	3,0	3,6	4,2	4,7	5,0	5,1
Luka produktowa	1,7	0,1	-1,5	-1,4	-0,7	-0,3	0,3	0,7

**Ramka 2. Szacowanie potencjalnego PKB w krajach transformujących się**

Dokładne kwantyfikowanie potencjalnego wzrostu gospodarczego jest niezwykle trudne. Jest to zmienna teoretyczna i nieobserwowalna w mierzalnej gospodarce, a jej wielkość zależy w dużym stopniu od sposobu opisanego przez badającego procesów gospodarczych. Obecnie standardem w szacowaniu potencjalnego PKB jest wykorzystywanie funkcji produkcji. Ogromną zaletą takiego podejścia jest możliwość policzenia udziału poszczególnych czynników wzrostu gospodarczego w potencjalnym tempie wzrostu. Niestety, z uwagi na problemy z danymi samo oszacowanie funkcji produkcji dla Polski może być utrudnione. Dostępne szeregi czasowe są krótkie i dodatkowo zniekształcone licznymi zmianami metodologicznymi. Poza tym okres transformacji gospodarki polskiej charakteryzuje się licznymi zmianami strukturalnymi, przez co estymowane elastyczności w relacjach ekonomicznych mogą być niestabilne. W polskiej statystyce publicznej, podobnie jak w innych krajach regionu, brak też wiarygodnych danych dotyczących wielkości kapitału produkcyjnego oraz stopy jego deprecjacji. Dla policzenia potencjalnego PKB niezbędne jest również oszacowanie wielkości NAIRU, co, biorąc pod uwagę wspomniane uwarunkowania oraz fakt, że gospodarka polska doświadczyła po transformacji w zasadzie tylko jednego cyklu gospodarczego, może być obciążone dużym błędem.

Z uwagi na liczbę założeń, które musiałyby być arbitralnie przyjęte przez badającego przy szacowaniu funkcji produkcji dla Polski oraz dużą niepewność ewentualnych szacunków potencjalnego wzrostu gospodarczego policzonego z wykorzystaniem tej funkcji, zdecydowano się na oszacowanie potencjalnego PKB przy użyciu filtra Hodricka-Prescotta. Do tego celu wykorzystano kwartalny szereg PKB w cenach stałych 2000 r., policzony przy użyciu metody *over-the-year*<sup>11</sup>. Szereg ten został następnie oczyszczony z wpływu czynników sezonowych przy wykorzystaniu procedury Tramo-Seats w programie Demetra. Program Demetra posłużył też do wyizolowania z szeregu wyrównanego sezonowo wahań cyklicznych.

Metodami kalkulacji potencjalnego PKB dla krajów UE-15 oraz państw przystępujących zajmowała się specjalna Grupa Robocza ds. Luki Produktowej. W toku przeprowadzonych analiz i konsultacji Grupa Robocza zdecydowała w ostatecznym raporcie, że w przypadku krajów przystępujących kalkulacja potencjalnego PKB może być dokonana również przy zastosowaniu filtra Hodricka-Prescotta.

***Inflacja, stopy procentowe i kurs walutowy***

27. Lata 2001–2003 to okres silnego ograniczenia tempa wzrostu inflacji: średnioroczny wskaźnik inflacji spadł z 5,5% w 2001 r. do 1,9% w 2002 r. i 0,8% w 2003 r. Było to

<sup>11</sup> *Quarterly National Accounts Manual, Concepts, Data Sources and Compilation*; Adriaan M. Bloem, Robert J. Dippelsman, Nils Ø. Mæhle; IMF, Washington DC 2001.

spowodowane przede wszystkim osłabieniem dynamiki popytu krajowego przy utrzymującej się wysokiej stopie bezrobocia oraz niskim poziomem cen żywności wynikającym z wysokiej podaży produktów rolnych. Brak presji inflacyjnej w tym okresie jest spójny z szacunkami ujemnej luki produktowej. Od sierpnia 2002 r. Polska spełnia inflacyjne kryterium konwergencji. W grudniu 2003 r. średnia roczna inflacja mierzona zharmonizowanym wskaźnikiem cen konsumpcyjnych (HICP) wyniosła w Polsce 0,7% wobec wartości referencyjnej na poziomie 2,7%. W 2003 r. inflacja w Polsce była niższa niż we wszystkich krajach UE-15 i jedna z niższych wśród krajów przystępujących.

28. W pierwszych miesiącach 2004 r. presja inflacyjna w gospodarce jest nadal słaba, a tegoroczna stopa inflacji powinna utrzymać się w granicach celu inflacyjnego. Średnioroczny wskaźnik inflacji w 2004 r. prognozowany jest na 2,2%, a w kolejnych trzech latach powinien utrzymywać się na poziomie poniżej 3%. Wskaźnik inflacji w latach 2004–2007 będzie kształtować się pod wpływem ożywienia gospodarczego i stopniowej odbudowy popytu krajowego oraz nadal niskich oczekiwań inflacyjnych determinowanych m.in. poprzez wysoką stopę bezrobocia. Ograniczonym czynnikiem proinflacyjnym mogą być zmiany cen związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej, w tym wynikające z podwyżek stawek podatków pośrednich oraz z wprowadzenia mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej. Natomiast w kierunku ograniczenia tempa wzrostu inflacji będzie oddziaływać przewidywana aprecjacja złotego oraz niska presja na wzrost płac wynikająca z wysokiego wciąż poziomu bezrobocia.

29. Od lutego 2001 r. do czerwca 2003 r. w warunkach obniżania się tempa inflacji miało miejsce łagodzenie polityki pieniężnej, skutkujące aż 20 obniżkami stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego (stopa referencyjna została obniżona łącznie o 13,75 punktu proc.). Obserwowana od połowy 2003 r. zmiana trendu w kształtowaniu się inflacji spowodowała koniec cyklu redukcji stóp procentowych. W związku z celem inflacyjnym ustalonym na poziomie 2,5% z przedziałem możliwych odchyleń +/-1 pkt proc. i z uwzględnieniem przewidywanego scenariusza kształtowania się inflacji oczekuje się nieznacznego zaostrzenia warunków pieniężnych w latach 2005-2006 i zmniejszenia restrykcyjności polityki pieniężnej w 2007 r.

30. W latach 2002-2003, po okresie silnej aprecjacji złotego, odnotowano silne osłabienie polskiej waluty. Złoty stracił zarówno w kategoriach nominalnych, jak i realnych, a skala jego efektywnej deprecjacji w 2003 r. była przeszło dwukrotnie wyższa niż w 2002 r. W 2004 roku oczekuje się stopniowej aprecjacji złotego w relacji do walut dominujących w płatnościach w polskim handlu zagranicznym. Od roku 2005 prognozuje się dalszą aprecjację złotego w stosunku do euro oraz korektę kursu PLN/USD związaną ze spodziewanym umocnieniem się dolara na globalnym rynku walutowym. Projekcja kursu złotego na lata 2006-2007 zakłada kontynuowanie powyższych tendencji przy jednoczesnym zmniejszeniu zmienności kursu PLN/EUR.

#### **II.4. PORÓWNANIE PROGNOZY KOMISJI EUROPEJSKIEJ I PROGNOZY KRAJOWEJ**

31. Główny scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę dla projekcji tendencji w sferze finansów publicznych jest zasadniczo zgodny z ostatnią prognozą<sup>12</sup> Komisji Europejskiej (KE). KE przewiduje, że w latach 2004-2005 wzrost PKB w Polsce wyniesie odpowiednio 4,6% i 4,8%, czyli nieznacznie mniej niż to zostało założone w podstawowym scenariuszu makroekonomicznym (5,0% w 2004 r. i w 2005 r.). W szczególności mniejsze

---

<sup>12</sup> *European Commission Spring 2004 Economic Forecasts.*

tempo wzrostu gospodarczego w 2004 r. jest w prognozie KE wynikiem niższego tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe i eksportu oraz wyższego tempa wzrostu importu.

32. W obu scenariuszach bardzo podobnie zostały nakreślone tendencje w zakresie przebiegu procesów inflacyjnych (praktycznie taki sam poziom wskaźnika inflacji mierzonego indeksem cen towarów i usług konsumpcyjnych) oraz rozwoju sytuacji na rynku pracy.

**Tab. 3. Porównanie prognoz Komisji Europejskiej i Ministerstwa Finansów na lata 2004-2005 <sup>a)</sup>**

	2003		2004		2005	
	KE	MF	KE	MF	KE	MF
PKB	3,7	3,7	4,6	5,0	4,8	5,0
konsumpcja prywatna <sup>b)</sup>	3,1	3,1	3,7	3,8	4,2	4,0
nakłady brutto na środki trwałe	-0,9	-0,9	6,0	7,1	9,8	11,0
eksport	13,0	13,0	11,5	12,6	9,7	12,0
import	7,9	7,9	9,7	8,9	10,4	11,4
Eksport netto <sup>c)</sup>	1,7	1,3	0,8	1,0	-0,1	0,1
Stopa bezrobocia <sup>d)</sup>	19,8	20,0	19,6	19,5	19,3	18,8
Deflator PKB	0,7	0,7	2,1	1,7	2,6	2,0
CPI / HICP <sup>e)</sup>	0,7	0,8	2,3	2,2	3,0	2,8

a) Wzrost w %, o ile nie zaznaczono inaczej.

b) W przypadku MF – konsumpcja indywidualna gospodarstw domowych, w przypadku KE – konsumpcja indywidualna gospodarstw domowych oraz instytucji niekomercyjnych.

c) Wkład we wzrost PKB.

d) Średnio w okresie, w przypadku MF – stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec okresu, w przypadku KE średnio w okresie.

e) W przypadku MF – CPI, w przypadku KE – HICP.

### III. SALDO SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT* I POZIOM DŁUGU

#### III. 1. STRATEGIA

1. Kryteria konwergencji dotyczą inflacji, stóp procentowych, kursu walutowego, deficytu oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej jako *general government*). Ograniczenie wysokości powyższych wskaźników jest podstawą do aspirowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), a ich spełnienie daje gwarancję udziału członka UGW w budowaniu jednolitego i stabilnego rynku unijnego. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej celem Rządu jest osiągnięcie wartości deficytu sektora *general government* poniżej 3% PKB w roku 2007 oraz utrzymanie poziomu długu publicznego poniżej granicy 60% PKB.

2. Polski Rząd, dostrzegając problem związany z wzrastającym deficytem sektora *general government* oraz narastającym długiem publicznym, podjął działania mające powstrzymać te niekorzystne tendencje. We wrześniu 2003 r. opracowana została *Średniookresowa strategia finansów publicznych*, której kontynuację i rozszerzenie stanowi *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* przyjęty przez Rząd na początku bieżącego roku.

3. W ciągu ostatnich dwóch lat odnotowano znaczny wzrost zadłużenia sektora finansów publicznych, będący przede wszystkim konsekwencją finansowania wysokich deficytów budżetu państwa. Rzuca to nie tylko na wzrost długu w danym roku, ale również, w związku z kosztami obsługi długu i koniecznością jego refinansowania, ma swoje konsekwencje dla poziomu zadłużenia w przyszłości. Do podstawowych celów zarządzania długiem publicznym należą:

- utrzymanie wielkości długu publicznego na bezpiecznym poziomie,
- minimalizowanie kosztów obsługi długu w horyzoncie określonym przez terminy wykupu instrumentów o najdłuższych terminach zapadalności i istotnym udziale w długu – poprzez optymalny dobór instrumentów zarządzania długiem, ich struktury i terminów emisji,
- działania polegające na podnoszeniu efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych, w tym na dostosowaniu do standardów emitentów rządowych w UE.

4. Minimalizacja kosztów obsługi długu odbywać się będzie przy założeniu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa obejmujących także fundusze na finansowanie wpłat do budżetu UE, współfinansowanie i prefinansowanie programów pomocowych. Realizacja tego celu odbywać się będzie ponadto przy uwzględnieniu ograniczeń związanych ze strukturą długu.

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

5. Od rozpoczęcia transformacji wydatki sektora *general government* w Polsce przekraczają poziom dochodów. Nawet w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego tj. w latach 1994-1999 gdy gospodarka rozwijała się w tempie 6-7% rocznie, utrzymywał się deficyt na dość wysokim poziomie, co oznacza, że polityka fiskalna miała charakter procykliczny. W rezultacie w momencie spowolnienia wzrostu gospodarczego, tj. w latach 2001-2002 doszło do szybkiego wzrostu deficytu i długu publicznego. Obniżenie dynamiki wzrostu

gospodarczego, a przede wszystkim zmiana jego struktury (malejąca dynamika popytu krajowego) ponadproporcjonalnie wpłynęły na kształt i sytuację finansów publicznych.

6. W latach 1995-1999 wzrost PKB był determinowany głównie przez dynamicznie rosnący popyt krajowy, który był istotnym czynnikiem warunkującym wysokość dochodów finansów publicznych (baza podatkowa dla podatków pośrednich rosła szybciej niż PKB). Do odwrócenia powyższej tendencji doszło w latach 2000-2001, kiedy zanotowano głębszy spadek dynamiki popytu krajowego niż PKB, co przyczyniło się do uszczuplenia wpływów z tytułu podatków pośrednich. Ponadto spadek dochodów budżetowych był również wynikiem zmian systemowych w podatkach bezpośrednich oraz zintensyfikowania wykorzystania ulg podatkowych, niejednoznaczności i niekonsekwencji przepisów i przechodzenia do szarej strefy. Powyższe było wynikiem reakcji podmiotów gospodarczych na wystąpienie, po raz pierwszy w okresie transformacji, bariery popytowej.

**Tab. 4. Saldo i dług sektora *general government* (% PKB)**

	Kod ESA	2000	2001	2002	2003
Saldo sektora <i>general government</i> (B9)	S13	-1,8	-3,5	-4,0	-4,1
Podsektor centralny	S1311	-1,9	-4,2	-4,6	-5,6
Podsektor lokalny	S1313	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2
Fundusze ubezpieczeń społecznych	S1314	0,6	1,0	0,9	1,7
Dług sektora <i>general government</i>		36,6	36,7	41,2	45,3

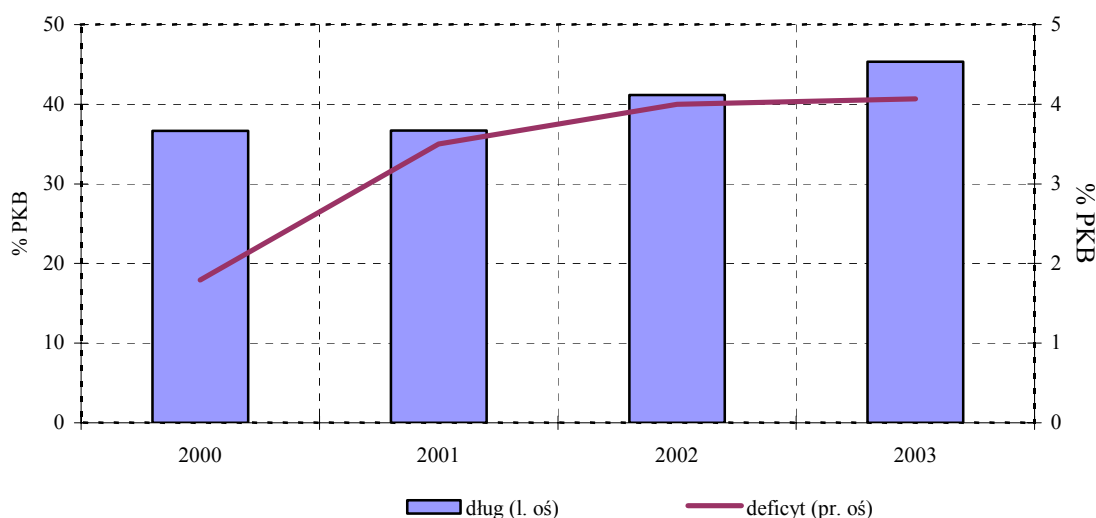
Źródło: notyfikacja fiskalna, luty 2004 r.

7. Efektem pogarszającej się sytuacji makroekonomicznej był wzrastający deficyt sektora *general government*, którego relacja do PKB w okresie od roku 2000 do roku 2003 zwiększyła się o 2,3 pp. Niekorzystna struktura wydatków sektora (duży udział wydatków zdeterminowanych) oraz wysokie obciążenie związane z potrzebą współfinansowania programów unijnych i składki do budżetu unijnego spowodują w 2004 r. dalszy wzrost deficytu do poziomu 5,7% PKB. Deficyt sektora determinowany był i nadal jest głównie pogarszającym się wynikiem podsektora centralnego, w tym budżetu państwa oraz nadwyżką jaką notuje podsektor ubezpieczeń społecznych.

8. Rezultatem wysokiego deficytu jest wzrastający poziom długu *general government*. Największy przyrost występuje w sektorze centralnym w konsekwencji wysokich potrzeb pożyczkowych i równocześnie ograniczonych wpływów z prywatyzacji. Utrzymuje się również rosnąca tendencja w zakresie zaciągania zobowiązań przez pozostałe podsektory. W strukturze długu dominują zobowiązania o pierwotnym terminie zapadalności powyżej roku (ok. 86-90% całości długu).

9. W kolejnych latach spodziewany jest wysoki wzrost gospodarczy, któremu będzie sprzyjać przystąpienie do UE; łącznie z efektem reformy finansów publicznych przełoży się to na obniżenie poziomu deficytu i stabilizację poziomu długu w relacji do PKB.

Wyk. 10. Poziom deficytu i długu sektora *general government* w latach 2000-2003



### III.3. CELE ŚREDNIOOKRESOWE RZĄDU W ZAKRESIE SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT*

10. Akcesja do Unii Europejskiej stawia przed sektorem *general government* nowe wyzwania, którym sprostanie, szczególnie w pierwszych kilku latach, będzie miało wpływ na kształt gospodarki przez wiele lat. Ważne jest zatem wykorzystanie w jak najlepszym stopniu potencjału finansowego i organizacyjnego, jakie niesie ze sobą integracja w ramach Wspólnego Rynku, ponieważ daje to szansę również polskiemu sektorowi *general government* na zmiany strukturalne i organizacyjne.

11. Konsolidacja sektora *general government* w ramach *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* przyjętego przez Rząd 27 stycznia 2004 r. umożliwi Polsce spełnienie kryteriów fiskalnych oraz wejście do strefy euro.

### III.4. SALDA ELEMENTÓW SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT*

12. Program reform zaproponowany przez Rząd polegać ma głównie na racjonalizacji wydatków publicznych. Jednak także po stronie dochodowej przewidywany jest szereg działań. Efektem wprowadzenia reform proponowanych przez Rząd będzie konsolidacja finansowa sektora *general government*. Deficyt sektora *general government* osiągnął w 2003 r. według wstępnych danych 4,1% PKB, w 2004 r. wyniesie 5,7% PKB, w 2005 r. 4,2% PKB, w 2006 r. 3,3% PKB, a w 2007 r. 1,5% PKB.

13. Stopniowe zmniejszanie deficytu podsektora centralnego spowodowane będzie przede wszystkim ograniczeniem wydatków socjalnych i wydatków na administrację. Zmniejszanie się poziomu zadłużenia powinno także wpłynąć na obniżenie kosztów obsługi długu. Obniżeniu będą ulegać również inne kategorie tzw. wydatków prawnie zdeterminowanych. Deficyt podsektora centralnego w 2003 r. wyniósł 5,6% PKB, w 2004 r. stanowić będzie 6,4% PKB, w 2005 r. 5,5% PKB, w 2006 r. 4,8% PKB, a w 2007 r. 3,4% PKB.

14. Udział deficytu sektora lokalnego był do tej pory niewielki w całości deficytu sektora *general government*. W najbliższych latach samorządy będą musiały wygospodarować dodatkowe środki na współfinansowanie pomocy z funduszy Unii Europejskiej oraz związane

z tym dodatkowe nakłady na zapewnienie sprawnego mechanizmu absorpcji. Rozpoczną przy pomocy funduszy unijnych wiele inwestycji, co znajdzie odzwierciedlenie w zwiększeniu się nakładów brutto na środki trwałe w tym podsektorze. Deficyt podsektora lokalnego wyniósł w 2003 r. 0,2% PKB, w 2004 r. osiągnie on również 0,2% PKB, w 2005 r. 0,4% PKB, w 2006 r. 0,4% PKB, a w 2007 r. 0,1% PKB.

15. W odniesieniu do wyniku podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych przewidywane jest utrzymywanie transferów do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) zgodnie z dopływem składek od ubezpieczonych, co pozwoli im na akumulację aktywów finansowych i w przyszłości rozpoczęcie wypłat emerytur z systemu kapitałowego w odpowiedniej wysokości. Sukcesywna poprawa na rynku pracy i zmniejszanie się stopy bezrobocia pozwoli na poprawę sytuacji w Funduszu Pracy i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Nadwyżka podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych stanowiła w 2003 r. 1,7% PKB, w 2004 r. wyniesie ona 0,9% PKB, w 2005 r. 1,8% PKB, w 2006 r. 1,9% PKB, a w 2007 r. 2,0% PKB. Wysoka nadwyżka w 2003 r. w porównaniu do 2004 r. jest spowodowana umorzeniem przez budżet państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych pożyczki wraz z odsetkami w kwocie ok. 8 mld zł<sup>13</sup>. Wynik w podsektorze ubezpieczeń społecznych wynika z faktu, że w omawianym okresie OFE, stanowiące element sektora, odnotowały znaczną nadwyżkę. Jest ona wynikiem transferu części obowiązkowej składki emerytalnej płaconej przez ubezpieczonych do OFE jeszcze bez konieczności wypłat emerytur (pierwsze wypłaty przewidywane są w roku 2009). Jednocześnie w wyniku wprowadzonej w 1999 r. reformy emerytalnej w FUS powstał niedobór składki i w efekcie znaczny deficyt tego podmiotu, który wymaga dofinansowania z budżetu państwa.

### III.5. BUDŻET STRUKTURALNY

16. Po silnym spowolnieniu gospodarki w 2001 r. i na początku 2002 r. obserwuje się obecnie oznaki trwałego ożywienia. Z uwagi na ten fakt od 2003 r. następuje stopniowe zmniejszanie się negatywnej części cyklicznej budżetu w saldzie sektora *general government*.

17. Biorąc pod uwagę nasilenie zmian po stronie wydatkowej i dochodowej sektora *general government* w Polsce w ostatnich latach oraz przy uwzględnieniu uwag odnośnie do metody stosowanej przy wyznaczeniu potencjalnego produktu krajowego brutto, przedstawione wyliczenia należy traktować z dużą ostrożnością. Wejście gospodarki na ścieżkę dynamicznego wzrostu może skutkować również zmianą elastyczności użytych do oszacowania poniższych wielkości.

---

<sup>13</sup> Operacja ta zgodnie z metodologią ESA 95 traktowana jest jako transfer kapitałowy (wydatek) z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dochód), powiększa zatem deficyt podsektora centralnego i polepsza wynik podsektora ubezpieczeń społecznych. W ramach całego sektora *general government* transfer ten jest skonsolidowany, nie ma więc wpływu na jego wynik.

**Tab. 5. Cykl koniunkturalny (% PKB); metoda I**

	Kod ESA	2003	2004	2005	2006	2007
1. Wzrost PKB w cenach stałych	B1g	3,7	5,0	5,0	5,6	5,6
2. Saldo sektora <i>general government</i>	B9	-4,1	-5,7	-4,2	-3,3	-1,5
3. Odsetki	D41	3,1	2,9	3,1	3,0	2,8
4. Potencjalny wzrost PKB		3,6	4,2	4,7	5,0	5,1
5. Luka produktowa		-1,4	-0,7	-0,3	0,3	0,7
6. Element cykliczny budżetu		-0,44	-0,22	-0,10	0,08	0,22
7. Saldo strukturalne (2-6)		-3,66	-5,48	-4,10	-3,38	-1,72
8. Strukturalne saldo pierwotne (7+3)		-0,56	-2,58	-1,00	-0,38	1,08

**Tab. 6. Cykl koniunkturalny (% PKB); metoda II**

	Kod ESA	2003	2004	2005	2006	2007
1. Wzrost PKB w cenach stałych	B1g	3,7	5,0	5,0	5,6	5,6
2. Saldo sektora <i>general government</i>	B9	-4,1	-5,7	-4,2	-3,3	-1,5
3. Odsetki	D41	3,1	2,9	3,1	3,0	2,8
4. Potencjalny wzrost PKB		3,6	4,2	4,7	5,0	5,1
5. Luka produktowa		-1,4	-0,7	-0,3	0,3	0,7
6. Element cykliczny budżetu		-0,40	-0,20	-0,09	0,07	0,20
7. Saldo strukturalne (2-6)		-3,70	-5,50	-4,11	-3,37	-1,70
8. Strukturalne saldo pierwotne (7+3)		-0,60	-2,60	-1,01	-0,37	1,10

**Ramka 3. Wykorzystane metody obliczania salda strukturalnego*****Metoda I (klasyczna)***

Elastyczność dochodów z podatków pośrednich względem produktu potencjalnego została przyjęta na poziomie 1, podobnie jak elastyczność dochodów niepodatkowych względem produktu potencjalnego. Elastyczność podatku PIT względem produktu potencjalnego obliczona jest zgodnie z metodologią przedstawioną w *Estimating Potential Output, Output Gaps And Structural Budget Balances*), uwzględniając zarówno aktualny system podatku dochodowego od osób fizycznych, jak i strukturę podatków.

### **Metoda II**

Do oszacowania elastyczności wykorzystano metodę zaprezentowaną w pracy Thomasa Urla: *How Serious is the Pact on Stability and Growth?*

Podstawowym założeniem w wykorzystanej metodzie jest przyjęcie stałych elastyczności wybranych kategorii dochodów/wydatków budżetowych względem produktu potencjalnego ( $\delta_n$ ) i cyklicznych wahań gospodarki ( $\varepsilon_n$ ):

$$\ln(B_{n,t}) = a_{n,t} + \delta_n \cdot \ln(Y_t^*) + \varepsilon_n \cdot \ln\left(\frac{Y_t}{Y_t^*}\right) + v_{i,t},$$

gdzie:

$Y_t^*$  - poziom produktu potencjalnego w okresie t

$Y_t$  - poziom produktu rzeczywistego w okresie t

Zmiany strukturalne w systemie fiskalnym reprezentowane są przez trend stochastyczny  $a_{n,t}$  o nachyleniu  $b_{n,t}$ :

$$a_{n,t} = a_{n,t-1} + b_{n,t-1} + \eta_{n,t}$$

$$b_{n,t} = b_{n,t-1} + \xi_{n,t}$$

Powyższy układ dla wybranych kategorii dochodów i wydatków, z uwagi na krótkie szeregi o częstotliwości rocznej, estymowany był dla wyrównanych sezonowo szeregów kwartalnych (procedura Tramo/Seats). Do oszacowania parametrów wykorzystano dostępny w programie Eviews moduł do estymacji modelu przestrzeni stanów (*state space system*).

Elastyczność dochodów niepodatkowych względem produktu potencjalnego przyjęto, odmiennie do metody I, tj. na poziomie 0.

### **III.6. POZIOM DŁUGU SEKTORA GENERAL GOVERNMENT**

18. W ostatnich latach tempo wzrostu długu publicznego przewyższa tempo wzrostu PKB. Zgodnie z prognozą, proces ten będzie stopniowo hamowany. W najbliższym okresie przewidywane jest utrzymanie się trendu wzrostowego, a następnie jego stabilizacji przy poziomie długu poniżej 60% PKB.

19. Prognozowane w najbliższych latach tempo wzrostu długu jest zdeterminowane przede wszystkim potrzebami pożyczkowymi budżetu państwa, zwłaszcza poziomem deficytów budżetu państwa. Na wzrost długu wpływać będą również inne czynniki, do których obok kształtowania się podstawowych wskaźników makroekonomicznych należy przede wszystkim zaliczyć:

- konieczność prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE<sup>14</sup>,

---

<sup>14</sup> Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oznacza konieczność sfinansowania niektórych działań środkami krajowymi, które następnie zostaną zwrócone przez stronę unijną. Stanowi ono istotną kwotę zwłaszcza w kontekście wspólnej polityki rolnej, ponieważ dopłaty bezpośrednio do produkcji w roku n są finansowane ze środków krajowych, które zostają zwrócone dopiero w pierwszym kwartale roku n+1.

- możliwe utrzymanie dotychczasowych tendencji w zakresie zadłużenia jednostek sektora innych niż Skarb Państwa, w tym zwłaszcza wzrost długu jednostek samorządu terytorialnego związany m.in. również z koniecznością pozyskania dodatkowych środków na realizację programów współfinansowanych ze środków UE,
- wysokość zrealizowanych przychodów z prywatyzacji.

**Tab. 7. Dług sektora *general government* (% PKB)**

	Kod ESA	2003	2004	2005	2006	2007
Dług brutto		45,3	49,0 <sup>a)</sup>	51,9	52,7	52,3
Zmiana długu brutto		15,0	15,5	13,5	9,3	7,0
Składniki wzrostu długu						
Saldo pierwotne		-1,0	-2,8	-1,1	-0,3	1,3
Odsetki	D41	3,1	2,9	3,1	3,0	2,8
Nominalny wzrost PKB	B1g	-2,0	-3,4	-3,7	-4,1	-4,0
Inne czynniki wpływające na relację długu do PKB						
w tym: przychody z prywatyzacji		-0,4	-0,8	-0,8	-0,7	0,0
p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)		6,8	6,0	6,0	5,7	5,3

a) Wartość długu różni się od wartości przedstawionej w lutowej notyfikacji fiskalnej przede wszystkim z uwagi na różnice w prognozie kursów walutowych oraz zmiany w strukturze finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa zarówno między długiem krajowym i zagranicznym, jak i w ramach długu krajowego i zagranicznego.

## IV. ANALIZA WRAŻLIWOŚCI ORAZ PORÓWNANIE Z PEP 2003

### IV.1. CZYNNIKI RYZYKA ORAZ RÓŻNE SCENARIUSZE KSZTAŁTOWANIA SIĘ SYTUACJI SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT*

1. Scenariusz kształtowania się sytuacji w sektorze *general government* zaprezentowany w Programie oparty jest o bazowy scenariusz makroekonomiczny oraz zaproponowane przez Rząd działania zmierzające do reformy sektora *general government*. Oczywiście jest jednak możliwość niezrealizowania się przyjętych założeń w związku z istnieniem czynników ryzyka. Wyniki analiz przedstawione na wykresach oraz w tekście zostały oszacowane w oparciu o modele cząstkowe oraz dane źródłowe uzyskane od poszczególnych podmiotów.

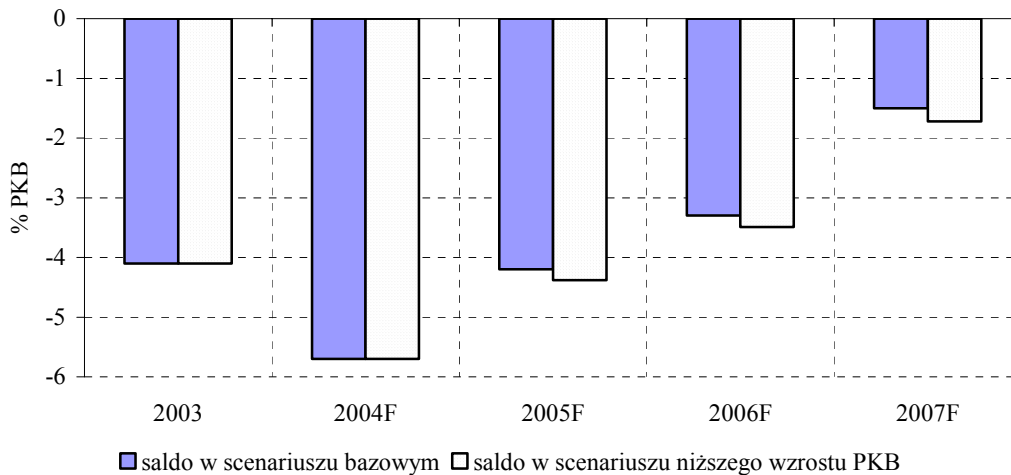
2. Ścieżka kształtowania się deficytu oraz długu sektora *general government* zaprezentowana w Programie wynika z przyjętych założeń zarówno makroekonomicznych jak i w odniesieniu do zmian systemowych mających wpływ na kształt sektora. Zawsze jednak istnieje ryzyko niespełnienia się przyjętego scenariusza. Do głównych czynników ryzyka należy zaliczyć:

- zahamowanie wzrostu gospodarczego,
- istotne osłabienie złotego,
- wzrost inflacji i zaostrzenie polityki pieniężnej,
- brak uregulowań prawnych w zakresie reprivatyzacji.

3. Czynniki ryzyka dla prognozy scenariusza makroekonomicznego są:

- opóźnienie ożywienia gospodarczego u głównych partnerów handlowych Polski,
- znaczna niepewność związana z sytuacją w Iraku oraz wpływ tej sytuacji na ceny ropy naftowej i zagrożenie terrorystyczne krajów uczestniczących w misji stabilizacyjnej w Iraku, w tym Polski,
- nasilenie fluktuacji walutowych w krajach przystępujących z uwagi na tzw. grę na konwergencję (*convergence play*) inwestorów zagranicznych,
- większy od szacowanego wzrost cen związany z akcesją do UE i w konsekwencji wzrost restrykcyjności polityki monetarnej,
- brak instytucjonalnych zdolności do osiągnięcia zakładanej absorpcji funduszy strukturalnych UE.

Wyk. 11. Wpływ zmiany PKB (spadek nominalnego PKB o 1 pkt proc.) na saldo sektora *general government*

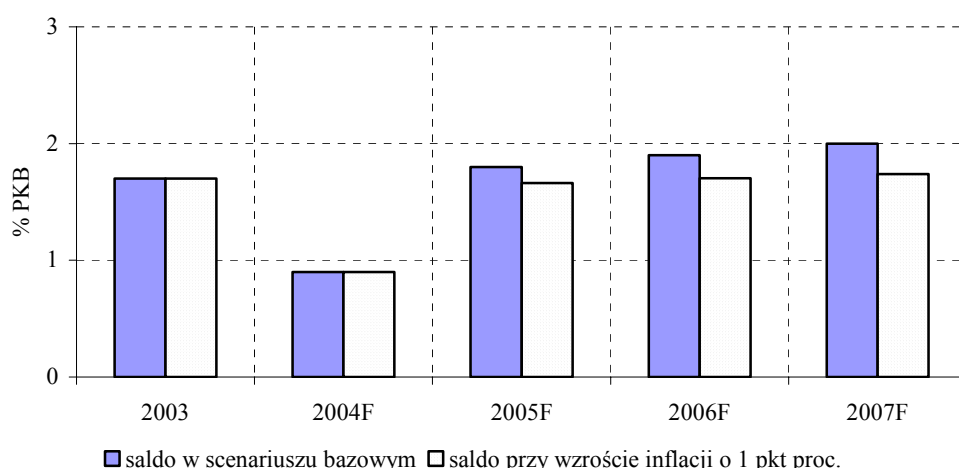


4. Odchylenie kursu walutowego od założonej ścieżki w stronę deprecjacji może zostać spowodowane zaburzeniami na rynku finansowym związanymi z możliwością wzrostu ryzyka politycznego i ewentualnymi problemami z wdrożeniem reform fiskalnych. Z kolei odchylenie kursu w kierunku aprecjacji może być konsekwencją większej niż się oczekuje intensywności gry na konwergencję.

5. W przypadku niskiej dynamiki inflacji notowanej ostatnio w Polsce oraz wobec dużego udziału żywności w koszyku towarów i usług konsumpcyjnych (27%) istotne zagrożenie dla realizacji przedstawionej prognozy inflacji może wynikać z czynników niezależnych od prowadzonej polityki, a mianowicie z wyższego niż planowano wzrostu cen żywności. Ewentualne nieprzewidziane zmiany cen żywności mogą być efektem ograniczonej podaży produktów rolnych (np. na skutek niekorzystnych warunków agrometeorologicznych) zarówno w Polsce, jak i na rynkach światowych. Dodatkowe zagrożenie mogą stanowić wyższe niż przewidywano skutki osłabienia złotego. Niższa niż założono prognoza inflacji mogłaby się zrealizować w sytuacji znacznie silniejszej od prognozowanej aprecjacji złotego lub w przypadku wystąpienia istotnego spadku cen surowców na rynkach światowych.

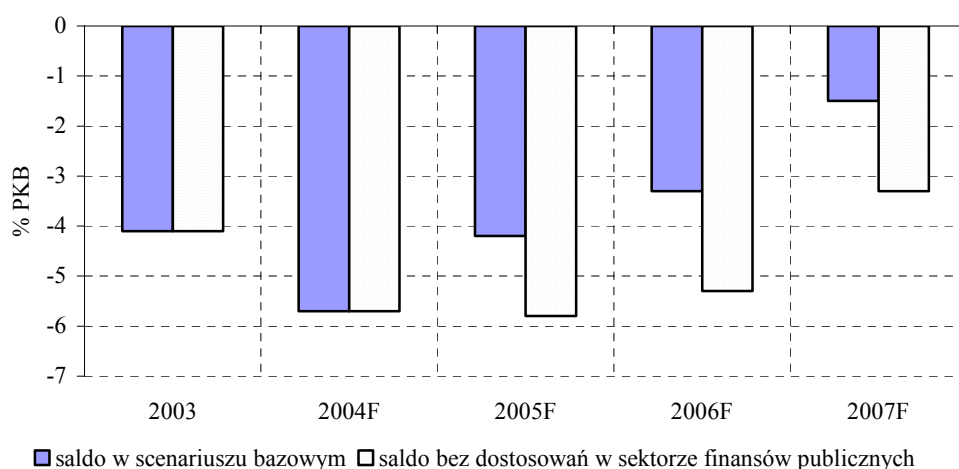
6. Dochody ze składek na ubezpieczenia społeczne oraz wydatki socjalne realizowane przez podsektor funduszy ubezpieczeń społecznych są uzależnione od kształtowania się inflacji, zatrudnienia oraz wynagrodzeń. Kolejny wykres prezentuje szczególnie silny wpływ inflacji na wynik tego podsektora wynikający z mechanizmów indeksacyjnych wiążących wysokość świadczeń emerytalnych i rentowych z poziomem inflacji.

Wyk. 12. Saldo podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych



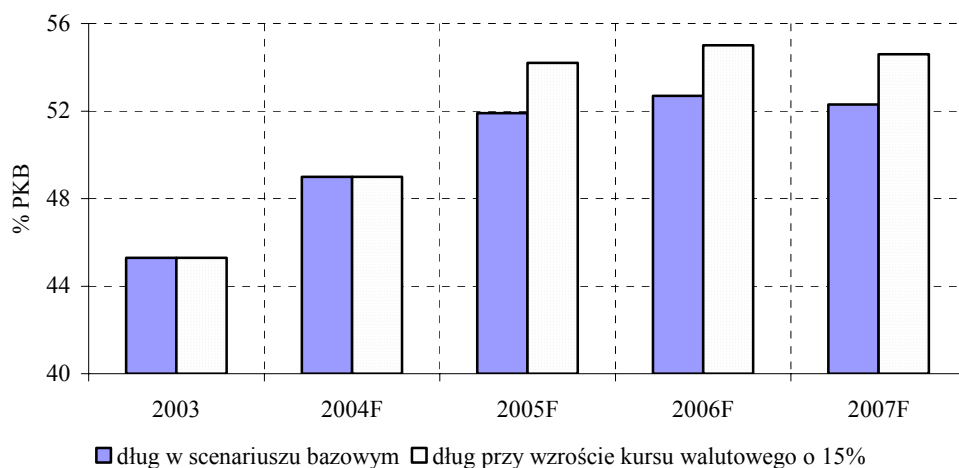
7. Aktualna sytuacja polityczna budzi obawy o to, czy kolejny Rząd będzie skuteczny we wdrażaniu *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*. W tej sytuacji możliwe są dwa scenariusze. W pierwszym należy założyć powstanie nowego Rządu, co zgodnie z deklaracjami oznacza kontynuację realizacji planu oszczędności budżetowych przyjętego w styczniu br. przez obecny Rząd. Równocześnie najbliższe wybory parlamentarne odbyłyby się w 2005 r. W przypadku drugiego scenariusza, gdyby misja stworzenia nowego Rządu zakończyła się niepowodzeniem, musiałyby dojść do wcześniejszych wyborów parlamentarnych. Oznaczałoby to spowolnienie reform o kilka miesięcy. Realne efekty *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* dla sektora *general government* w postaci ograniczenia wydatków założono od 2005 r., stąd w przypadku zrealizowania się drugiego scenariusza niezbędne będą szybkie decyzje nowego Rządu zapobiegające powiększaniu nierównowagi w finansach publicznych. Zapowiedzi części sił politycznych mogących potencjalnie wejść w skład nowego Rządu wskazują na ich determinację wprowadzenia zmian w finansach publicznych, w tym ograniczenia deficytu budżetowego i długu publicznego.

Wyk. 13. Możliwe saldo sektora *general government* bez podjęcia działań dostosowawczych w zakresie polityki fiskalnej



8. Poziom długu publicznego, z uwagi na stosunkowo wysoki (choć malejący) udział długu nominowanego w walutach innych niż PLN (w latach 2004-2007 ok. 30%), charakteryzuje się dużą wrażliwością na kurs walutowy. Osłabienie się PLN o 1% w danym roku w stosunku do EUR (oraz proporcjonalne osłabienie się do pozostałych walut, w których jest denominowane zadłużenie zagraniczne) w stosunku do przyjętego wariantu rozwoju sytuacji makroekonomicznej spowoduje, *ceteris paribus*, wzrost udziału długu w PKB w stosunku do wielkości ze scenariusza podstawowego o około 0,15-0,16 pkt proc.

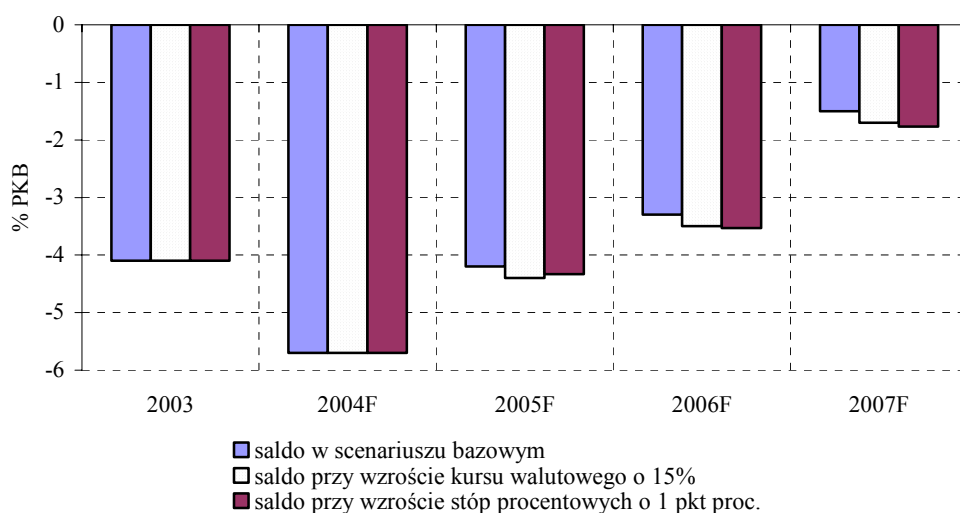
Wyk. 14. Dług sektora *general government*



9. Wzrost stóp procentowych w krótkim okresie przekłada się na zmiany nominalnej wysokości długu publicznego poprzez nowe emisje instrumentów z dyskontem (przede wszystkim bonów skarbowych i obligacji zerokuponowych). Finansowanie tej samej wielkości środków pożyczkowych powoduje tym większy przyrost długu w ujęciu nominalnym, im wyższe są stopy procentowe. W długim okresie dochodzi kolejny czynnik: wzrost stóp procentowych zwiększa koszty obsługi długu i tym samym deficyt do sfinansowania. Długość okresu dostosowania do nowego poziomu stóp procentowych zależy od struktury długu. W przypadku krajowego długu rynkowego czas dostosowania kosztów obsługi do nowego poziomu stóp procentowych mierzony wskaźnikiem *duration* wynosi nieco ponad 2 lata.

10. Wrażliwość kosztów obsługi długu na zmianę stóp procentowych w danym roku jest niewielka. Jest to konsekwencją faktu, że większość kosztów ponoszonych w danym roku jest zdeterminowana przez strukturę i wysokość emisji w latach poprzednich. Następuje więc pewne opóźnienie w przenoszeniu się efektu zmiany stóp na koszty. Zmiana stóp procentowych w roku *n* ma więc nieznaczne konsekwencje dla tego roku oraz widoczny wpływ na koszty lat przyszłych. Wrażliwość kosztów obsługi długu na wzrost stóp procentowych na równoległe, poczynając od 2004 r., przesunięcie krzywej o 1 pkt proc. w stosunku do przyjętych założeń, wynosi w latach 2004-2007 odpowiednio 0,8%, 4,2%, 7,7% i 9,6% w stosunku do kosztów obsługi długu w scenariuszu bazowym. Koszty obsługi długu są w niewielkim stopniu podatne na zmiany wywołane wahaniami kursów walutowych, co przedstawiono na kolejnym wykresie.

Wyk. 15. Wrażliwość salda sektora *general government* na zmianę kursu walutowego oraz stóp proc.



11. Specyficznym dla Polski elementem ryzyka fiskalnego są rekompensaty z tytułu przejęcia przez Skarb Państwa majątku w latach 1944-62. W dalszym ciągu kwestia ta nie została uregulowana ustawowo, jednak już zostały zakończone prace nad dokładnym oszacowaniem wartości potencjalnych roszczeń właścicieli, którzy utracili prawo własności do nieruchomości bez odszkodowania. Potencjalne zobowiązania Skarbu Państwa z tego tytułu wynoszą ok. 40 mld zł. Brak szczegółowej legislacji powoduje ciągły napływ wniosków, których sprawdzenie pod kątem merytorycznym jest niekiedy trudne. Przyjęty przez Rząd w 2003 r. *Program prywatyzacji majątku Skarbu Państwa do roku 2006* zakłada taki sposób realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych, aby zminimalizować ich obciążenie dla finansów publicznych. Ustawa, która ma regulować kwestie reprivatyzacji, opiera się na następujących głównych założeniach:

- zastąpienie odszkodowania w 100% odpowiednio 15% rekompensatą,
- centralizacja organizacyjna obsługi zbierania wniosków oraz procesu reprivatyzacji w Ministerstwie Skarbu Państwa,
- rozłożenie wypłat rekompensat na okres 20 lat.

12. Wypłaty rekompensat mają opierać się o udziały w spółkach Skarbu Państwa, sprzedaż nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływy ze sprzedaży mienia Skarbu Państwa powierzonego do zarządzania agencjom państwowym. Z punktu widzenia stabilności finansów publicznych takie rozwiązanie wydaje się najkorzystniejsze, a jednocześnie daje pewne gwarancje realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych.

#### IV.2. PORÓWNANIE Z PEP 2003

13. Wzrost gospodarczy w Polsce w 2003 r. w wysokości 3,7% okazał się wyższy od założonego 3,0% wzrostu gospodarczego w ubiegłorocznej aktualizacji *Przedakcesyjnego Programu Gospodarczego (Pre-accession Economic Programme, PEP)*. Główną przyczyną tej różnicy był wyższy niż prognozowano wzrost eksportu i związany z tym większy wkład eksportu netto we wzrost PKB. Wyższy wzrost eksportu wynikał ze znacznej poprawy konkurencyjności polskich przedsiębiorstw związanej z dużą nieoczekiwaną deprecjacją kursu walutowego (realna efektywna deprecjacja kursu złotego ważonego geograficzną

strukturą eksportu i deflowanego wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniosła 13,2% w stosunku do 2002 r.), obniżeniem kosztów pracy w przemyśle o około 8,0%, oraz zwiększeniem wydajności pracy w tym sektorze o blisko 12,0%.

14. W porównaniu z PEP z 2003 r. największe różnice deficytu sektora *general government* zanotowano w 2004 r. - wzrost o 0,7% PKB. Wynika to z wyższego niż zakładano w PEP deficytu podsektora centralnego (o 0,4% PKB) oraz mniejszej nadwyżki w podsektorze ubezpieczeń społecznych (o 0,4% PKB). Wzrost deficytu podsektora centralnego spowodowany został głównie wyższym deficytem budżetu państwa. Spadek nadwyżki podsektora ubezpieczeń społecznych wynika natomiast z gorszych wyników FUS i Funduszu Pracy, związanych z niższymi wpływami ze składek na ubezpieczenia społeczne oraz ze wzrostem transferu z FUS do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

15. W PEP przygotowanym w 2003 r. zakładano, że dług *general government* miał osiągnąć maksimum w 2005 r. W kolejnych latach systematyczna redukcja deficytu miała zapewnić początkową stabilizację poziomu długu, a w kolejnych latach jego spadek. W 2003 r. według danych wstępnych dług osiągnął poziom 45,3% PKB i był o ponad 1 punkt proc. wyższy od zakładanego. Było to konsekwencją przede wszystkim dwóch czynników. Po pierwsze, faktycznie zrealizowane przychody z prywatyzacji stanowiły ok. 40% planu, co wymusiło konieczność finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa dodatkową emisją papierów wartościowych. Po drugie, poziom kursów walutowych na koniec 2003 r. był wyższy niż zakładano. W rezultacie nastąpił znaczny przyrost długu z tytułu różnic kursowych (ok. 24% przyrostu całego długu).

16. Obecny scenariusz przewiduje wyższy wzrost zadłużenia w stosunku do prognoz PEP w sektorze centralnym i sektorze ubezpieczeń społecznych. Największe różnice występują przy planowanej ścieżce wzrostu długu sektora centralnego, a zwłaszcza długu Skarbu Państwa. Jest to głównie konsekwencją konieczności sfinansowania wyższych potrzeb pożyczkowych. Zakładany obecnie wzrost długu sektora lokalnego jest natomiast niższy, z uwagi przede wszystkim na obniżenie prognoz dotyczących poziomu deficytów jednostek samorządu terytorialnego w relacji do wcześniejszych prognoz.

**Tab. 8. Różnice w porównaniu z PEP 2003 (% PKB)**

	Kod ESA	2003	2004	2005	2006	2007
Wzrost PKB	B1g					
PEP 2003		3,0	5,0	5,0	5,6	n.a.
Program Konwergencji		3,7	5,0	5,0	5,6	5,6
Różnica		0,7	0,0	0,0	0,0	n.a.
Saldo sektora	B9					
PEP 2003		-4,1	-5,0	-4,0	-3,4	n.a.
Program Konwergencji		-4,1	-5,7	-4,2	-3,3	-1,5
Różnica		0,0	-0,7	-0,2	-0,1	n.a.
Poziom długu						
PEP 2003		44,3	46,9	49,2	49,1	n.a.
Program Konwergencji		45,3	49,0	51,9	52,7	52,3
Różnica		1,0	2,1	2,7	3,6	n.a.

## V. JAKOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

### V.1. STRATEGIA

1. Celem rządowego *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* jest doprowadzenie do skutecznej likwidacji wysokiego deficytu sektora i zatrzymanie narastania długu publicznego dzięki ograniczeniu w ciągu kilku lat wydatków publicznych o około 31,0 mld zł oraz wzrostowi dochodów o około 22,6 mld zł.

2. Podstawowymi działaniami w ramach wspomnianego programu po stronie dochodowej będzie poszerzenie bazy podatkowej bez wprowadzania dodatkowych obciążeń oraz usprawnienie działalności aparatu skarbowego. Po stronie wydatkowej przewidziane są głównie działania w zakresie ograniczenia kosztów funkcjonowania administracji poprzez ograniczenie zatrudnienia w administracji, likwidacji pewnych jednostek sektora finansów publicznych i cięcia w kosztach pozostałych oraz reforma wydatków socjalnych (szerzej o tym w rozdziale VII).

3. W poniższej tabelicy zaprezentowano sytuację sektora *general government* do roku 2007 uwzględniając przyjęty scenariusz makroekonomiczny i założenia co do kształtu przyszłej polityki fiskalnej Rządu.

**Tab. 9. Dochody i wydatki sektora *general government* (% PKB)**

	Kod ESA	2003	2004	2005	2006	2007
Saldo sektora (B9)	S13	-4,1	-5,7	-4,2	-3,3	-1,5
Podsektor centralny	S1311	-5,6	-6,4	-5,5	-4,8	-3,4
Podsektor lokalny	S1313	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	-0,1
Fundusze ubezpieczeń społecznych	S1314	1,7	0,9	1,8	1,9	2,0
<b>Sektor <i>general government</i> (S13)</b>						
Dochody ogółem	ESA	50,9	50,6	50,4	50,0	49,1
Wydatki ogółem	ESA	55,0	56,3	54,6	53,3	50,6
Saldo	B9	-4,1	-5,7	-4,2	-3,3	-1,5
Odsetki	D41	3,1	2,9	3,1	3,0	2,8
Saldo pierwotne		-1,0	-2,8	-1,1	-0,3	1,3
<b>Składniki dochodów</b>						
Podatki	D2+D5	21,2	20,5	19,9	19,6	19,9
Składki na ubezpieczenie społeczne	D61	14,4	14,2	14,2	14,1	13,9
Dochody z odsetek	D41	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9
Pozostałe		14,3	15,1	15,5	15,5	14,4
Dochody ogółem	ESA	50,9	50,6	50,4	50,0	49,1
<b>Składniki wydatków</b>						
Spożycie ogólnospołeczne	P32	8,9	9,0	8,6	8,3	8,0
Transfery socjalne w naturze	D63	8,1	8,1	7,8	7,5	7,2
Transfery socjalne inne niż w naturze	D62	17,8	17,4	15,3	15,0	14,3
Odsetki	D41	3,1	2,9	3,1	3,0	2,8
Subsydia	D3	0,1	0,1	0,4	0,4	0,4
Nakłady brutto na środki trwałe	P51	3,5	3,7	3,8	3,7	3,6
Pozostałe		13,5	15,1	15,6	15,5	14,5
Wydatki ogółem	ESA	55,0	56,3	54,6	53,3	50,6

4. Dane zostały obliczone przy założeniu, że obowiązkowe otwarte fundusze emerytalne wchodzi do zakresu sektora *general government*. Praca powołanej przez Eurostat grupy roboczą w sprawie klasyfikacji kapitałowych funduszy emerytalnych w statystyce rządowej według ESA95 zakończyła się wydaniem decyzji dotyczącej klasyfikacji funduszy emerytalnych w systemie ESA 95. W czasie opracowywania Programu Konwergencji kwestia polskich OFE pozostawała przedmiotem bilateralnych rozmów z ekspertami Eurostatu. Strona polska podtrzymuje stanowisko, że OFE powinny stanowić element sektora *general government*.

## V.2. WYDATKI SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT*

5. Poziom wydatków w relacji do PKB wykazywał w latach 2000–2003 tendencję wzrostową. O ile w roku 2000 wydatki sektora wg ESA 95 wyniosły około 50% PKB to w roku 2003 wskaźnik ten wyniósł już 55,0% PKB. Struktura wydatków publicznych na cele socjalne jest znacznie bardziej skoncentrowana na wydatkach o charakterze transferowym (emerytury, renty inwalidzkie, rodzinne, świadczenia chorobowe) niż np. w innych krajach OECD, mimo że społeczeństwo polskie należy do najmłodszych w Europie.

6. Przyznawanie na początku lat 90. wyjątkowo dużej liczby nowych rent i wcześniejszych emerytur łagodziło napięcia społeczne stając się jednocześnie głównym, choć nie jedynym, źródłem narastania strukturalnego deficytu finansów publicznych i eksplozji zadłużenia w latach 2001-2003. Bezpośrednią konsekwencją znaczącego wzrostu wydatków emerytalno-rentowych na początku lat 90. są wysokie stawki obciążeń paropodatkowych nałożonych na płace. Uważa się, że jest to jedna z głównych przyczyn bardzo trudnej sytuacji na rynku pracy.

7. W kolejnych latach nie należy oczekiwać spadku nominalnych wydatków, na poziom których wpływają wyższe wydatki w związku z akcesją Polski do UE. Szacuje się, że płatności składki na rzecz UE dokonywane przez Polskę wyniosą średnio w latach 2005-2007 1,1% PKB. Obok obciążenia w postaci płatności składek Polska będzie zobowiązana ponieść wydatki na współfinansowanie środków pomocowych. W omawianym okresie za stałe w relacji do PKB można uznać zarówno koszty obsługi zadłużenia (odsetki), jak i nakłady brutto na środki trwałe. Koszty obsługi długu są determinowane głównie przez zobowiązania zaciągnięte w latach ubiegłych w związku z wysokimi potrzebami pożyczkowymi. Mimo malejącego poziomu deficytu sektora *general government* efekty w postaci niższych kosztów obsługi długu widoczne będą w dopiero w kolejnych latach. Poziom nakładów brutto na środki trwałe w relacji do PKB jest stabilny, co oznacza, że nominalna dynamika wzrostu jest zbliżona do wzrostu nominalnego PKB. Główną pozycją po stronie wydatków są transfery socjalne, które w relacji do PKB w roku 2003 stanowiły 25,9%. Niemniej można zaobserwować znaczący spadek tych wydatków w relacji do PKB (aż o 4,5 pkt proc. w roku 2007 w stosunku do roku 2003), co jest głównie efektem przeprowadzanych i planowanych reform systemu ubezpieczeń społecznych. Ogólnie w zakresie struktury wydatków powinny zajść jednak korzystne zmiany polegające na zwiększeniu udziału wydatków inwestycyjnych i zmniejszeniu udziału wydatków transferowych, w tym socjalnych. Wydatki ogółem w relacji do PKB będą ulegały stopniowemu zmniejszeniu. Zjawisko to należy uznać za pozytywne nie tylko ze względu na ograniczenia deficytu sektora *general government*, ale także ze względu na zmniejszenie roli państwa w redystrybucji dochodu narodowego.

8. Ograniczeniu wydatków publicznych w relacji do PKB oraz zmianie ich struktury sprzyjać będzie realizacja *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*.

W zakresie wydatków przewiduje się ich ograniczenie i racjonalizację, dotyczyć będzie to działań w zakresie administracji, gospodarki oraz wydatków społecznych.

### **V.3. DOCHODY SEKTORA *GENERAL GOVERNMENT***

9. Główne pozycje dochodów sektora *general government* stanowią dochody podatkowe i składki na ubezpieczenia społeczne, które łącznie w poszczególnych latach stanowią około 34-35% w relacji do PKB. Niemniej ich łączny udział w relacji do PKB nieznacznie, choć systematycznie maleje z 35,6% w 2003 r. do 33,8% w 2007 r., co wynika z faktu, że ich elastyczność względem PKB jest mniejsza od 1. Podobną tendencję w relacji do PKB wykazują dochody ogółem spadając z 50,9% w 2003 r. do 49,1% w roku 2007.

10. W ostatnich latach w systemie podatkowym wprowadzono szereg istotnych zmian podyktowanych tak wymogami związanymi z akcesją Polski do UE, jak również zmniejszeniem obciążeń fiskalnych przedsiębiorców. Ewolucja systemu następowała więc równocześnie w kilku obszarach. Zmiany w systemie podatkowym, jakie zostały wprowadzone w ciągu kilku ostatnich lat, można podzielić na:

- związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej,
- mające na celu zmniejszenie obciążeń fiskalnych,
- pozostałe, np. związane z reformą finansów samorządowych, a także o charakterze porządkującym i upraszczającym system podatkowy.

#### ***Zmiany w systemie podatkowym związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej***

11. W tym obszarze zmiany w systemie podatkowym dotyczyły głównie podatków pośrednich – VAT i akcyzy. Od 2004 r. nastąpiło ostateczne rozdzielenie prawodawstwa dotyczącego VAT i akcyzy, jak ma to miejsce w Unii Europejskiej.

12. Nowa ustawa o VAT wprowadziła przepisy regulujące w sposób całościowy rozliczanie podatku VAT, w tym rozliczanie podatku w handlu wewnątrzwspólnotowym. W znacznej mierze nastąpiło także dostosowanie stawek podatku VAT do standardów UE.

13. W przypadku podatku akcyzowego nowa ustawa o akcyzie reguluje opodatkowanie akcyzą wybranych grup wyrobów i dostosowuje regulacje do prawa wspólnotowego. Wprowadza ona m.in. system składów podatkowych, co umożliwi obrót towarami akcyzowymi w systemie zawieszenia podatku (podatek uiszczany w momencie opuszczenia składu podatkowego przez wyrób do konsumpcji, a nie w momencie opuszczenia zakładu produkcyjnego).

#### ***Zmiany w systemie podatkowym mające na celu zmniejszenie obciążeń fiskalnych***

14. Do najważniejszych zmian w tym zakresie należy uznać obniżanie stawek podatkowych w podatkach bezpośrednich. Zmiany te miały na celu polepszenie sytuacji przedsiębiorstw oraz stanowiły zachętę do bezpośrednich inwestycji w Polsce. Do zmian mających na celu zdynamizowanie wzrostu gospodarczego należy zaliczyć:

- obniżenie stawki podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) z 27% do 19% połączone z likwidacją ulg i zwolnień; obniżenie stawki w tak znacznym wymiarze, tzn. o 8 pkt proc., było w latach poprzednich rozłożone na okres 3 lat (stopniowe obniżanie stawki CIT, łącznie o 8 pkt proc., miało miejsce w latach 1999-2001),
- wprowadzenie możliwości rozliczania wg 19% stawki podatku dochodowego od osób fizycznych dla osób prowadzących działalność gospodarczą w ramach tego podatku,

- rozliczających się dotychczas według progresywnej stawki podatkowej (19%, 30%, 40%),
- wprowadzenie przyspieszonej metody amortyzacji; w pierwszym roku używania danego środka trwałego odpis amortyzacyjny, zaliczony do kosztów uzyskania przychodów, może wynieść 30% jego wartości początkowej,
  - w związku z narastaniem zaległości podatkowych, będących odzwierciedleniem pogarszania się koniunktury w gospodarce, wprowadzono możliwość restrukturyzacji należności publiczno-prawnych w ramach ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców. Celem tego rozwiązania było przywrócenie płynności finansowej, zdolności kredytowej, stworzenie warunków dla stabilizacji i rozwoju przedsiębiorstw oraz przywrócenie długookresowej zdolności konkurencyjności na rynku, a tym samym do wzrostu zatrudnienia,
  - w celu likwidacji nawarstwiających się zatorów płatniczych, a poprzez to poprawienia płynności finansowej podmiotów gospodarczych wprowadzono ww. ustawą tzw. premię podatkową, polegającą na zaliczeniu do kosztów uzyskania przychodu należności nieściągalnych oraz rezerw utworzonych na te należności, które są niespłacone w okresie 6 miesięcy,
  - wprowadzono nowe przepisy w zakresie tworzenia rezerw bankowych.

15. Wysoki poziom obciążeń fiskalnych, którym obarczeni są przedsiębiorcy, w niekorzystny sposób wpływa na proces wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Zmniejszenie stawek podatkowych dla przedsiębiorstw płacących CIT powiększa kwoty dochodu do dyspozycji tych podatników, które, przeznaczane na rozwój, tworzą korzystne warunki dla wzrostu inwestycji i ograniczania bezrobocia.

### ***Pozostałe zmiany***

16. W ostatnich latach wprowadzono również szereg innych zmian w systemie podatkowym. Miały one z jednej strony zlikwidować bariery dla rozwoju i działania przedsiębiorczości, z drugiej zaś strony poprawić efektywność wykorzystania środków publicznych. Do najważniejszych zmian w tym obszarze należą:

- zmniejszenie barier proceduralnych, skrócenie i uporządkowanie procedur, w tym przyspieszenie sądowego postępowania gospodarczego (ma to istotne znaczenie dla poprawy funkcjonowania przedsiębiorstw), wprowadzenie możliwości kwartalnego rozliczania podatku VAT przez małe podmioty etc.,
- od 2004 r. nastąpiło ujednoczenie opodatkowania zysków kapitałowych jednolitą stawką 19% i dodatkowo zwiększenie bazy podatkowej z uwagi na wygaśnięcie zwolnienia z końcem 2003 r. dotyczącego dochodów ze zbycia obligacji, papierów wartościowych w obrocie publicznym oraz dochodów z realizacji praw wynikających z papierów wartościowych,
- od 2004 r. zmieniono zasady zasilania jednostek samorządu terytorialnego w środki publiczne; nowe rozwiązania zmierzają do dalszej decentralizacji finansów publicznych oraz do zwiększenia ekonomicznej samodzielności jednostek samorządowych w gospodarowaniu własnymi dochodami poprzez m.in. zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków bezpośrednich; takie rozwiązanie silniej wiąże sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego ze stanem gospodarki kraju, a zwiększenie strumienia środków i uelastycznienie zasad gospodarki finansowej poszerza możliwość absorpcji środków unijnych przez samorządy.

## VI. SYTUACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH W DŁUGIM OKRESIE

1. Jednym z podstawowych wyzwań z perspektywy stabilności finansów publicznych jest proces starzenia się ludności spowodowany malejącą dzietnością i wzrastającą długością życia. Średni wiek mieszkańca Polski, który wynosił w 2002 r. 36,7 roku, wzrośnie do 2030 r. do 45,5 lat, z tendencją do dalszego wzrostu. Rok 2003 był już piątym z kolei, w którym odnotowano ubytek rzeczywisty ludności, a jednocześnie drugim, w którym wystąpił ujemny przyrost naturalny. W latach 1999-2003 w wyniku niskiego przyrostu naturalnego oraz ujemnego salda migracji zagranicznych liczba ludności Polski zmniejszyła się o ok. 89 tys. osób. Tempo przyrostu ludności było ujemne i wynosiło od -0,03% w 1999 r. do -0,08% w 2003 r., co oznacza przyspieszenie spadku liczby ludności kraju.

2. Szacuje się, że w końcu 2003 roku liczba ludności Polski wynosiła 38 191 tys. osób. Szacunek ten został opracowany na bazie wyników ostatecznych *Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań* (NSP) z maja 2002 r. Spis ludności wykazał liczbę ludności o około 400 tys. mniejszą (1,1%) w stosunku do bilansów ludności na koniec 2001 r., prowadzonych na bazie poprzedniego spisu. Istotne zmiany wystąpiły także w strukturze ludności według wieku, w szczególności dotyczyły zmniejszenia liczby osób w wieku wysokiej aktywności zawodowej.

3. Prowadzone przez demografów badania i analizy wskazują, że trwający od kilkunastu lat spadek rozrodczości jeszcze nie jest procesem zakończonym i dotyczy w coraz większym stopniu kolejnych roczników młodzieży. Wśród przyczyn tego zjawiska wymienia się: zwiększone zainteresowanie zdobywaniem wykształcenia, trudności na rynku pracy, zmniejszenie świadczeń socjalnych na rzecz rodziny, brak w polityce społecznej filozofii umacniania rodziny i generalnie trudne warunki społeczno-ekonomiczne, w jakich znalazło się pokolenie w wieku prokreacyjnym. Zgodnie z opiniami ekspertów, w najbliższych latach należy liczyć się z dalszym spadkiem współczynnika dzietności, z obecnej średniej 1,25 dziecka na kobietę do około 1,10 w 2010 r., po czym w latach 2010-2020 można oczekiwać niewielkiego wzrostu dzietności do wartości około 1,20.

**Tab. 10 Dzietność i trwanie życia do roku 2030**

	2002	2010	2020	2030
Dzietność	1,25	1,10	1,20	1,20
Trwanie życia				
ogółem dla obu płci	74,5	76,9	78,7	80,0
mężczyzn	70,4	73,3	75,8	77,6
kobiet	78,8	80,6	81,8	83,3

Źródło: GUS.

4. W dalszym ciągu będzie następował spadek umieralności i wzrost przeciętnej długości życia, jednak odrabianie zaległości w tej dziedzinie w stosunku do krajów najbardziej rozwiniętych będzie następowało wolniej niż w ostatniej dekadzie. Według prognozy Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), liczba ludności zmniejszy się do 2020 r. w stosunku do końca 2002 r. o 1 mln osób, a w następnej dekadzie (2020-2030) o kolejne 1,5 mln. Ubytek ludności dotknie przede wszystkim miasta, głównie z powodu mniejszej dzietności w miastach niż na wsi, ale też na skutek nowego zjawiska, jakim jest przemieszczanie się części ludności miejskiej na tereny wiejskie na obrzeżach miast.

5. Istotne przesunięcie nastąpi w proporcjach między liczbami osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. W latach 2003-2010 liczba ludności w wieku produkcyjnym, która wynosiła w 2002 r. 23,8 mln wzrosła o prawie 1 mln, zaś w wieku poprodukcyjnym wzrosła z obecnych 5,8 do 6,4 mln osób, czyli o 600 tys. W okresie następnych 20 lat liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie systematycznie maleć aż do poziomu 20,8 mln w 2030 r., a w wieku poprodukcyjnym - rosnąć aż do 9,6 mln. Łączna liczba osób w wieku nieprodukcyjnym przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym zwiększy się z 60 do 72 (a więc tzw. obciążenie ekonomiczne wzrosło o jedną piątą). Okres po 2020 r. będzie charakteryzował się gwałtownym starzeniem się ludności. Znaczny przyrost nastąpi w najstarszych grupach wieku. Liczba osób w wieku 85 lat i więcej wzrosła do 2010 r. o 50% i osiągnie 500 tys., a w 2030 r. dojdzie do prawie 800 tys.

6. Proces starzenia się ludności ma poprzez rosnące zapotrzebowanie na transfery społeczne wpływ na sytuację finansów publicznych, przede wszystkim w systemie emerytalnym. Wdrożona w 1999 r. reforma systemu emerytalnego ma na celu dostosowanie systemu emerytalnego do zmieniających się warunków demograficznych, a przez to uniknięcie znaczącego wzrostu wydatków związanych z emeryturami. Nowy system emerytalny, który objął osoby urodzone po 1948 r. jest systemem, w którym każdy ubezpieczony ma dwa konta, na których gromadzone są jego składki emerytalne<sup>15</sup>. Pierwsze konto prowadzone jest przez ZUS. Rejestrowane są na nim składki odpowiadające 12,22% wynagrodzenia brutto. Konta te są waloryzowane zgodnie z wskaźnikiem wzrostu przypisu składek<sup>16</sup>. Drugie konto prowadzone jest w wybranym przez ubezpieczonego otwartym funduszu emerytalnym (w 2003 r. funkcjonowało 16 otwartych funduszy emerytalnych). Składki przekazane do OFE (7,3% wynagrodzenia brutto) są inwestowane na rynku finansowym. W przyszłości emerytura zależeć będzie od wartości kapitału emerytalnego zgromadzonego na kontach oraz przewidywanej długości trwania życia osoby w wieku przejścia na emeryturę. Oznacza to, że wraz z wydłużaniem trwania życia, wysokość przyszłych emerytur będzie odpowiednio malała. W efekcie, system taki automatycznie dostosowuje się do zachodzących zmian demograficznych. Jednocześnie w ramach reformy systemu emerytalnego została ograniczona możliwość korzystania z wcześniejszych emerytur. W efekcie już od 2006 r. przeciętny faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę powinien się podwyższyć.

7. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nakłada na ZUS obowiązek sporządzania corocznej prognozy przychodów i wydatków systemu emerytalnego – w części obejmującej system niefinansowy. Prognoza z 2004 r. przyjmuje założenie, iż liczba osób w wieku poprodukcyjnym podwoi się w perspektywie do 2050 r.<sup>17</sup> Jednocześnie liczba osób w wieku produkcyjnym zmaleje o jedną trzecią. W efekcie współczynnik obciążenia demograficznego zwiększy się o połowę.

---

<sup>15</sup> Osoby urodzone w latach 1949-1968 mogły wybrać wariant systemu z jednym kontem – w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>16</sup> Zgodnie z nowelizacją ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, uchwaloną w 2004 r., wcześniej waloryzacja kont równa była wskaźnikowi inflacji powiększonemu o 75% realnego wzrostu sumy podstaw wymiaru składek. Prezentowana prognoza wydatków funduszu emerytalnego uwzględnia wskaźnik waloryzacji sprzed nowelizacji.

<sup>17</sup> Prognoza demograficzna użyta do projekcji wydatków emerytalnych została przygotowana w oparciu o dane sprzed spisu powszechnego, na zlecenie ZUS. Obie omawiane prognozy wskazują jednak na zbliżone trendy w kształtowaniu się sytuacji demograficznej w kolejnych dekadach.

**Tab. 11. Założenia demograficzne – scenariusz bazowy prognozy ZUS**

	2002	2010	2020	2030	2040	2050
	NSP	Projekcja				
Ludność [mln osób]	38,2	39,0	39,4	38,5	36,8	35,0
mężczyźni [mln osób]	18,5	18,9	19,1	18,7	17,9	17,0
kobiety [mln osób]	19,7	20,1	20,2	19,8	19,0	18,0
Dalsze trwanie życia w wieku 0						
mężczyźni	70,3	72,0	74,2	75,6	77,0	78,5
kobiety	78,4	79,4	80,7	81,9	83,2	84,7
Dalsze trwanie życia w wieku emerytalnym						
65-letni mężczyzna	14,3	14,7	15,4	16,1	17,0	17,9
60-letnia kobieta	22,1	22,7	23,6	24,5	25,6	26,8
Osoby w wieku przedprodukcyjnym [mln osób]	8,9	7,4	7,7	6,9	5,8	5,6
mężczyźni (0-17) [mln osób]	4,5	3,8	3,9	3,6	3,0	2,9
kobiety (0-17) [mln osób]	4,3	3,5	3,7	3,4	2,8	2,7
Osoby w wieku produkcyjnym [mln osób]	23,6	25,2	23,3	22,1	20,8	17,8
mężczyźni (18-64) [mln osób]	12,1	13,2	12,4	11,7	11,2	9,7
kobiety (18-59) [mln osób]	11,5	12,0	10,9	10,4	9,5	8,1
Osoby w wieku poprodukcyjnym [mln osób]	5,7	6,4	8,4	9,5	10,3	11,6
mężczyźni (65+) [mln osób]	1,8	2,0	2,8	3,4	3,7	4,4
kobiety (60+) [mln osób]	3,9	4,4	5,6	6,0	6,6	7,2
Współczynnik obciążenia demograficznego	0,62	0,55	0,69	0,74	0,78	0,97

Źródło: ZUS.

8. Prognoza przychodów i wydatków funduszu emerytalnego została przygotowana w oparciu o trzy scenariusze makroekonomiczne: bazowy, optymistyczny i pesymistyczny (w rozumieniu większego obciążenia systemu ubezpieczeń społecznych), które prezentuje tabela poniżej.

**Tab. 12. Założenia makroekonomiczne <sup>a)</sup>**

%	2002	2010	2020	2030	2040	2050
Inflacja	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Wzrost PKB (realny)	1,4	5,0	5,0	4,0	3,0	2,1
Stopa bezrobocia						
Bazowy	20,1	14,8	10,0	7,1	6,4	6,0
Pesymistyczny	20,1	19,2	12,2	10,0	10,0	10,0
Optymistyczny	20,1	12,2	7,8	6,0	5,1	4,5
Realny wzrost wynagrodzeń:						
Bazowy	1,53	2,0	1,5	1,0	1,0	1,0
Pesymistyczny	1,53	1,0	1,0	0,5	0,5	0,5
Optymistyczny	1,53	2,5	2,5	2,5	2,0	2,0

a) Prognoza została przygotowana przez ZUS w 2003 r., w związku z tym przyjęte założenia makroekonomiczne nie uwzględniają wykonania inflacji, realnego wzrostu PKB, stopy bezrobocia i realnego wzrostu wynagrodzeń w 2002 r., stąd rozbieżności między wartościami przyjętymi w założeniach do prognozy a wartościami prezentowanymi w pozostałych częściach dokumentu.

Źródło: ZUS.

9. Wyniki prognozy dla wszystkich trzech scenariuszy przedstawia kolejna tabela. Zawiera ona informacje na temat przychodów ze składek (na ubezpieczenie emerytalne), wydatków oraz salda rocznego systemu emerytalnego (obejmującego zarówno stary system emerytalny, jaki i nowy system w zakresie systemu niefinansowego) w relacji do PKB. Przedstawiona jest także prognoza liczby ubezpieczonych, liczby emerytów oraz wskaźnik obciążenia systemowego (relacja między wymienionymi dwiema populacjami).

**Tab. 13. Wyniki prognozy**

		2002	2010	2020	2030	2040	2050
		Scenariusz bazowy					
Przychody		9,2	8,2	6,0	4,1	3,1	2,3
W tym składki	%	8,7	8,0	5,9	4,1	3,1	2,3
Wydatki	PKB	12,7	9,9	7,3	5,0	3,6	2,7
Saldo roczne		-3,5	-1,7	-1,3	-0,9	-0,5	-0,4
Liczba ubezpieczonych	mln	12,9	14,9	15,5	15,2	14,3	12,6
Liczba emerytów i rencistów	osób	7,5	7,1	7,9	8,5	8,9	9,5
Systemowy współczynnik obciążenia		0,58	0,48	0,51	0,56	0,62	0,75
		Scenariusz pesymistyczny					
Przychody		9,2	7,3	5,1	3,2	2,3	1,7
W tym składki	%	8,7	7,1	5,0	3,2	2,3	1,7
Wydatki	PKB	12,7	9,7	6,9	4,6	3,3	2,4
Saldo roczne		-3,5	-2,4	-1,8	-1,4	-1,0	-0,9
Liczba ubezpieczonych	mln	12,9	14,2	15,2	14,8	13,9	12,2
Liczba emerytów i rencistów	osób	7,5	7,1	8,0	8,7	9,6	10,4
Systemowy współczynnik obciążenia		0,58	0,50	0,53	0,59	0,69	0,85
		Scenariusz optymistyczny					
Przychody		9,2	8,7	6,8	5,3	4,4	3,6
W tym składki	%	8,7	8,4	6,8	5,2	4,3	3,6
Wydatki	PKB	12,7	9,9	7,5	5,5	4,3	3,4
Saldo roczne		-3,5	-1,3	-0,7	-0,2	0,1	0,2
Liczba ubezpieczonych	mln	12,9	15,2	15,9	15,4	14,5	12,7
Liczba emerytów i rencistów	osób	7,5	7,1	7,8	8,4	8,8	9,3
Systemowy współczynnik obciążenia		0,58	0,47	0,49	0,54	0,61	0,73

Źródło: ZUS.

10. Jak wynika z prognozy, wydatki na emerytury powinny spaść istotnie po 2006 r., w efekcie prognozowanego zmniejszenia liczby emerytów. Po 2014 r. wydatki nieznacznie wzrosną, co wynikać będzie z zachodzących procesów demograficznych (pokolenie powojennego wyżu demograficznego osiągnie wiek emerytalny). Po 2020 r. wydatki ponownie spadną, jako że większość emerytów będzie miała wówczas część ich emerytury wypłacaną z finansowej części systemu emerytalnego. Przy przyjętych założeniach makroekonomicznych, pod koniec okresu prognozy (w 2049 r.) system powinien osiągnąć dodatnie saldo. Jednocześnie deficyt występujący w systemie emerytalnym powinien maleć przez cały okres prognozy.

## VII. ZAGADNIENIA HORYZONTALNE WPLYWAJĄCE NA FINANSE PUBLICZNE

1. Wprowadzenie gospodarki na ścieżkę stabilnego, długotrwałego i szybkiego rozwoju wymaga sprostania wielu wyzwaniom i wyrzeczeniom. Ze względu na istniejącą strukturę wydatków sektora *general government* zaplanowane zostały działania przedstawione w *Programie uporządkowania i racjonalizacji wydatków publicznych*, oparte przede wszystkim na konieczności uporządkowania zasad kalkulacji wydatków, ich ograniczenia i lepszego wykorzystywania nagromadzonych środków i wprowadzeniem nowych regulacji przyczyniających się do racjonalizacji i zmniejszenia wydatków sektora finansów publicznych.

2. W wydatkach publicznych niezbędne jest dokonanie zasadniczej, strukturalnej przebudowy i zmniejszenie udziału wydatków bieżących i ograniczenie wydatków sztywnych, zmniejszenie waloryzacji i indeksacji świadczeń, czy kontynuowanie procesu wycofywania automatycznych mechanizmów tych zjawisk w odniesieniu do wielu wydatków publicznych czy zniesienie waloryzacji zasiłków dla bezrobotnych jak i waloryzacji pozostałych zasiłków i świadczeń realizowanych ze środków publicznych.

3. Realizacja rządowego Programu dotyczy zarówno strony wydatkowej jak i działań po stronie dochodów publicznych. W poniższej tabelicy zaprezentowano łączny efekt wprowadzenia reform zaproponowanych przez Rząd.

**Tab. 14. Dodatkowe dochody i oszczędności (w mld zł)**

	2005	2006	2007	Razem
Wpływ na:				
dochody	7,0	7,6	8,0	22,6
wydatki	7,7	12,1	11,1	31,0
Razem	14,8	19,8	19,1	53,6

Źródło: *Program uporządkowania i racjonalizacji wydatków publicznych*

### ***Propozycja działań po stronie dochodów publicznych***

4. *Program uporządkowania i racjonalizacji wydatków publicznych* przyjęty przez Rząd przewiduje zwiększanie dochodów budżetu bez wzrostu stawek poprzez zmiany w systemie podatkowym. Zmiany te będą polegać przede wszystkim na poszerzeniu bazy podatkowej. W obszarze tym przewiduje się przede wszystkim:

- poszerzenie bazy podatku dochodowego od rolników,
- stopniowe zrównywanie stawek podatku VAT,
- poprawę efektywności działania aparatu skarbowego.

5. Zwiększenie wpływów pochodzić będzie z wyrównania zasad konkurencji między podmiotami gospodarczymi w wyniku zniesienia uprzywilejowania w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne niektórych grup podmiotów i obywateli (np. zamożniejszych rolników indywidualnych i przedsiębiorców). W obszarze społecznym działania objęte Programem dotyczą:

- zmian w zakresie opłacania składek pracujących rencistów,
- zwiększenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą,

- zmian w obszarze zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników, obejmującej między innymi zmianę zasad opłacania składek z tytułu ubezpieczenia społecznego przez rolników oraz uproszczenie struktury finansowej KRUS.

6. W poniższej tabelicy zaprezentowano efekt ilościowy realizacji poszczególnych zadań w zakresie zwiększania dochodów.

**Tab. 15. Wpływ wprowadzenia reform na dochody sektora *general government* (w mld zł)**

	2005	2006	2007	Razem
Administracja i gospodarka	4,4	4,6	4,8	13,7
Sfera społeczna	2,6	3,0	3,2	8,9
Razem	7,0	7,6	8,0	22,6

Źródło: Program uporządkowania i racjonalizacji wydatków publicznych

### ***Propozycja działań po stronie wydatków publicznych***

7. Pierwszy obszar działań porządkujących obejmuje racjonalizację struktur administracji, poprawę organizacji i zarządzania instytucji publicznych oraz sprzyjające przejrzystości finansów publicznych zmiany w funduszach celowych. W wymiarze fiskalnym działania w tej sferze mają przede wszystkim za zadanie zmniejszyć koszty funkcjonowania administracji poprzez ograniczenie nieuzasadnionych wydatków i nadmiernie rozbudowanych zadań. Najważniejsze działania z pierwszej grupy dotyczą:

- zmniejszenia zatrudnienia w administracji wojewódzkiej oraz maksymalnego wykorzystania obecnego stanu zatrudnienia w administracji publicznej w ramach nowych zadań wynikających z integracji europejskiej,
- ograniczenia kosztów funkcjonowania administracji,
- wprowadzenia obowiązkowego audytu wydatków bieżących innych instytucji publicznych poza administracją rządową,
- likwidacji niektórych funduszy i agencji oraz niektórych zadań wykonywanych przez publiczne agencje i fundusze, likwidacji i konsolidacji niektórych jednostek administracji rządowej oraz likwidacji wybranych środków specjalnych w ministerstwach i urzędach centralnych,
- modyfikacji systemu awansu zawodowego nauczycieli i odejścia od niektórych dotychczasowych rozwiązań specjalnych dla nauczycieli, nauczycieli będących emerytami-rencistami oraz nauczycieli akademickich.

8. Drugim obszarem, w którym podjęte zostaną zdecydowane działania jest gospodarka. W tym przypadku chodzi o porządkowanie sfery pomocy publicznej oraz finansowanie rozpoczętych procesów restrukturyzacji zagrożonych sektorów gospodarki i usług społecznych, przede wszystkim górnictwa węgla kamiennego, PKP i ochrony zdrowia. Efekty dla budżetu pomyślnego przeprowadzenia tych procesów to z jednej strony sukcesywne zmniejszanie kosztów restrukturyzacji i likwidacja sektorowej pomocy publicznej, z drugiej zwiększenie dochodów do budżetu w wyniku przywrócenia sprawności ekonomicznej podmiotów należących do tych sektorów. Działania z obszaru drugiego obejmą:

- zmiany zasad finansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej,

- zwiększanie dochodów w wyniku restrukturyzacji górnictwa i PKP,
- restrukturyzację finansową publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz ich przekształcenie w spółki prawa handlowego.

9. Kolejna grupa działań przewidzianych programem obejmuje racjonalizację wydatków w obszarze społecznym. Mają one za zadanie nie tylko doprowadzić do ograniczania rozbudowanych wydatków publicznych w tej sferze, ale przede wszystkim przez stopniową zmianę struktury wydatków (z pasywnych na aktywne) pozwolić na podwyższenie – bardzo niskiego – wskaźnika zatrudnienia i ograniczenie sfery ubóstwa. Poprawa tych wskaźników jest jednym z warunków osiągnięcia przez Polskę trwałego rozwoju społecznego i gospodarczego. Zmniejszenie wydatków w sferze społecznej wynikać będzie przede wszystkim ze:

- stopniowego wyrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w latach 2014-2023 oraz upowszechniania elastycznych form pracy,
- stopniowego wygaszania przyznawania świadczeń przedemerytalnych i ich całkowitej likwidacji po roku 2006,
- odejścia od mieszanej cenowo–płacowej waloryzacji emerytur i rent na rzecz waloryzacji cenowej oraz zniesienia automatycznych mechanizmów indeksacyjnych innych świadczeń,
- wzmocnienia aktywnych polityk rynku pracy skierowanych do osób powyżej 50 roku życia (*Program 50+*),
- wprowadzenia zachęt do podejmowania pracy przez osoby pozostające na zasiłkach przedemerytalnych lub rentach z tytułu niezdolności do pracy,
- wprowadzenia zasady przyznawania rent na czas określony oraz weryfikacji uprawnień do renty osób z orzeczoną niezdolnością do pracy na czas stały w przeszłości,
- ograniczenia dostępności rent rodzinnych (wdowich),
- likwidacji przywilejów niektórych grup w obszarze wypłacania zasiłków chorobowych,
- przygotowania systemu emerytur pomostowych i rekompensat, związanego z eliminacją systemu wcześniejszych emerytur po 2006 r.,
- dostosowania zasad ustalania wymiaru świadczeń rentowych do zasad ustalania emerytur w nowym systemie emerytalnym.

10. Poniżej zaprezentowano efekt ilościowy realizacji poszczególnych zadań w zakresie ograniczania wydatków.

**Tab. 16. Wpływ wprowadzenia reform na wydatki sektora *general government* (w mld zł)**

	2005	2006	2007	Razem
Administracja i gospodarka	1,9	2,3	2,5	6,7
Wydatki społeczne	5,9	9,9	8,6	24,4
Razem	7,7	12,1	11,1	31,0

Źródło: *Program uporządkowania i racjonalizacji wydatków publicznych*

### ***Działania w zakresie rynku pracy***

11. Struktura polskiej gospodarki i następstwa zmian, jakie są wprowadzane rzutuje na sytuację istniejącą na rynku pracy, podobnie jak mający miejsce wyż demograficzny osób w wieku produkcyjnym. Poprzez realizowane programy rządowe, tj. *Pierwsza praca* czy *Przed*

*wszystkim przedsiębiorczość*, zainaugurowane zostały działania zmierzające do poprawy sytuacji, tworzące nowe miejsca pracy i chroniące istniejące zatrudnienie. Przewidywane są dalsze kroki zmierzające do utrzymania tego procesu, poprzez m.in. dostosowanie kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy czy poradnictwo i pośrednictwo zawodowe.

12. Na zwiększenie liczby miejsc pracy będą miały wpływ przede wszystkim następujące czynniki: wyższy wzrost gospodarczy, zwiększenie nakładów inwestycyjnych, dalszy rozwój eksportu, wejście w życie ustaw prozatrudnieniowych – ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawy o wolności gospodarczej, obniżenie stawki podatku dochodowego od osób prawnych z 27% do 19%. Rok 2004 będzie następnym, w którym na rynek pracy wejdzie kolejna grupa osób urodzonych w okresie wyżu demograficznego. Szacuje się, że liczba osób w wieku produkcyjnym, a więc w wieku 18-59/64 lat, może być większa o około 200 tys. osób. Wynikający z prognozy makroekonomicznej wzrost popytu na pracę w 2004 r. pozwoli na częściowe zlikwidowanie tej nadwyżki. Szacuje się, że liczba bezrobotnych na koniec 2004 r. może obniżyć się do około 3,1 mln osób, a stopa bezrobocia do około 19,5%, by z końcem 2007 r. zmniejszyć się do 16,1%.

13. Wymaga to reformy służb zatrudnienia tak, aby zwiększała się ich rola w pomocy w poszukiwaniu pracy dla osób bezrobotnych. Podstawą zmian ma być wdrożenie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która ma wejść w życie od 1 czerwca br. Ustawa ta przewiduje z jednej strony odciążenie urzędów pracy od części ich zadań związanych z wypłatą świadczeń (w szczególności świadczeń przedemerytalnych), a jednocześnie promowanie tych urzędów, które wykazują się dużą efektywnością, jeżeli chodzi o pomoc bezrobotnym w powrocie do zatrudnienia.

## VIII. ANEKS STATYSTYCZNY

**Tab. 17. Wzrost gospodarczy**

Punkty procentowe (o ile nie określono inaczej)	Kod ESA	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Realny wzrost PKB (7+8+9)</b>	B1g	3,7	5,0	5,0	5,6	5,6
<b>Poziom PKB (w cenach bieżących)</b>	B1g	815,0	870,7	932,9	1005,8	1082,5
<b>Deflator PKB</b>		0,7	1,7	2,0	2,1	1,9
<b>Wzrost zatrudnienia <sup>a)</sup></b>		-2,3	-0,2	1,0	1,8	2,5
<b>Składowe PKB: realne tempo wzrostu</b>						
<b>1. Spożycie indywidualne</b>	P3	3,1	3,8	4,0	4,7	5,0
<b>2. Spożycie zbiorowe</b>	P3	0,4	1,6	1,2	0,8	0,8
<b>3. Nakłady brutto na środki trwałe</b>	P51	-0,9	7,1	11,0	12,0	12,0
<b>4. Przyrost rzeczowych środków obrotowych jako % PKB</b>	P52 + P53	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>5. Eksport dóbr i usług</b>	P6	13,0	12,6	12,0	12,0	10,5
<b>6. Import dóbr i usług</b>	P7	7,9	8,9	11,4	11,6	10,9
<b>Wkład we wzrost PKB</b>						
<b>7. Finalny popyt krajowy (1+2+3)</b>		2,0	4,0	4,9	5,5	5,8
<b>8. Przyrost rzeczowych środków obrotowych (=4)</b>	P52 + P53	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>9. Saldo handlu zagranicznego (5-6)</b>	B11	1,3	1,0	0,1	0,1	-0,2

a) Przez zatrudnienie rozumie się osoby zatrudnione (*employees*) na podstawie stosunku pracy (umowa o pracę, powołanie, mianowanie lub wybór); spadek liczby pracujących (*employed*) według ESA 95 wyniósł w 2003 r. 1,8% (szacunek MF).

**Tab. 18. Założenia dotyczące gospodarki światowej**

	Kod ESA	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Krótkoterminowe stopy proc. (w %, średniorocznie)</b>		5,7	5,3	5,7	6,2	5,9
<b>Długoterminowe stopy proc. (w %, średniorocznie)</b>		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
USA: krótkoterminowe (3-mies. rynku pieniężnego)		1,2	1,2	1,7	n.a.	n.a.
USA: długoterminowe (10-letnie obligacje rządowe)		4,0	4,2	4,6	n.a.	n.a.
<b>Kurs walutowy USD/ EUR (średniorocznie)</b>		1,13	1,26	1,22	1,17	1,12
Nominalny efektywny kurs walutowy (strefa euro, zmiana w %)		11,8	4,2	0,2	n.a.	n.a.
Nominalny efektywny kurs walutowy (UE, zmiana w %)		12,8	6,9	-1,1	n.a.	n.a.
<b>Kurs walutowy PLN/ EUR (średniorocznie)</b>		4,40	4,79	4,66	4,62	4,55
<b>Wzrost PKB realny: świat bez UE</b>		4,4	5,1	4,7	n.a.	n.a.
USA		3,1	4,2	3,2	n.a.	n.a.
Japonia		2,7	3,4	2,3	n.a.	n.a.
<b>Wzrost PKB w UE-15</b>		0,8	2,0	2,4	n.a.	n.a.
<b>Wzrost innych istotnych rynków</b>		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Wzrost wolumenu światowego importu bez UE</b>		7,3	9,7	8,5	n.a.	n.a.
Światowe ceny importowe, (towary, w USD)		8,8	6,4	0,7	n.a.	n.a.
<b>Ceny ropy (Brent, USD/ baryłka)</b>		28,5	31,1	28,9	n.a.	n.a.
Ceny towarów z wyłączeniem ropy (w USD)		6,6	15,6	2,6	n.a.	n.a.