

247

UCHWAŁA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 17 października 1992 r.

w sprawie założeń polityki społeczno-gospodarczej w 1993 r.

Uchwala się założenia polityki społeczno-gospodarczej w 1993 r., stanowiące załączniki nr 1 i 2 do uchwały.

Marszałek Sejmu: w z. *J. Zych*

Załączniki do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1992 r. (poz. 247)

Załącznik nr 1

ZAŁOŻENIA POLITYKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ W 1993 R.

I. Cele polityki

1. Przekształcanie gospodarki ma doprowadzić do powstania w Polsce społecznej gospodarki rynkowej, w której istnieje harmonijna równowaga pomiędzy indywidualną odpowiedzialnością człowieka za byt jego rodziny a solidarnością społeczną. Osiągnięcie tego celu okazało się jednak o wiele trudniejsze niż przypuszczano, wkraczając na drogę przekształceń gospodarki odziedziczonej po bez mała półwieczu rządów komunistycznych. Minione trzy lata obnażyły w sposób nieubłagany słabości gospodarki i całą niewydolność wykreowanych niegdyś instytucji społecznych. Trudności adaptacyjne, które napotyka gospodarka, mają swe podłoże zarówno w procesach realnych, jak i w niedopasowaniu struktur instytucjonalnych oraz w świadomości licznych grup obywateli.

Rząd uważa, że dla gospodarki polskiej, dla polskiej racji stanu, nie ma odwrotu od drogi, na którą weszliśmy 3 lata temu.

2. Budowa gospodarki rynkowej charakteryzującej się sprawnością, która pozwoli na wydatną poprawę poziomu życia wszystkich mieszkańców kraju, wymaga przebudowy prawa gospodarczego, struktur własności, restrukturyzacji majątku narodowego i wykreowania instytucji działających w nowoczesnych społeczeństwach demokratycznych. Czas na zrealizowanie tego ogromnego zadania jest ograniczony. Dyktuje to społeczna niecierpliwość, potrzeba oraz chęć włączenia się na zasadach partnerskich do Wspólnot Europejskich.

Od dokonanych teraz decyzji i wyborów w polityce społeczno-gospodarczej zależy zarówno tempo procesu przemian, jak i ich ostateczny rezultat.

3. Gospodarka polska dopiero zaczyna wychodzić z recesji, będącej konsekwencją załamania się tradycyjnych rynków zbytu w związku z przemianami polityczno-gospodarczymi w Europie Środkowej i na terenie byłego ZSRR oraz zastosowania zasad rachunku ekonomicznego do oceny efektywności gospodarowania. W tych trudnych warunkach ujawnia się cała złożoność podjętego przez polskie społeczeństwo dzieła oraz staje się coraz bardziej oczywiste, że powodzenie reform uzależnione jest przede wszystkim od sił, jakie drzemią w społeczeństwie i tkwią w polskiej gospodarce. Pomoc zewnętrzna może wspierać w działaniach, ale nie zastąpi własnej pracy i determinacji.

4. W nadchodzącym dziesięcioleciu gospodarka wymaga znaczących nakładów inwestycyjnych. Wstępne oceny określają potrzebne środki na kwotę prawie równą rocznej wartości produktu krajowego, bez uwzględniania odziedziczonego zadłużenia zagranicznego. Rząd podejmuje działania, które usuwać będą bariery legislacyjne, organizacyjne i instytucjonalne, utrudniające zmiany efektywnościowe. Jest to jednak proces wymagający czasu i środków, dlatego w 1993 r. głównym celem polityki gospodarczej jest przezwyciężenie recesji. Utrzymanie tendencji wzrostowych w gospodarce oraz dokonanie niezbędnych reform strukturalnych wymagać będzie świadomej zgody społeczeństwa na ograniczanie bieżącej konsumpcji.

Rząd stworzy warunki, by inwestowanie kosztem konsumpcji odbywało się w formach atrakcyjnych dla obywatela — przez podejmowanie osobiście działalności inwestycyjnej, przez zakup akcji i udziałów w przedsiębiorstwach lub bankach, wreszcie przez odkładanie oszczędności w formie depozytów bankowych czy składek w instytucjach ubezpieczeniowych. Akumulowane oszczędności stanowiąc będą kapitał niezbędny do finansowania procesu transformacji.

Poprzez ożywienie działalności inwestycyjnej możliwe będzie efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów krajowych i przyciągnięcie inwestorów zagranicznych.

5. Formułując cele polityki społeczno-gospodarczej na 1993 r. rząd musi dokonać wyboru, który obok zadań i celów doraźnych uwzględnia także cele długofalowe. Pogodzić to może jedynie polityka zorientowana na:

- 1) rozwój prywatnego sektora w gospodarce poprzez wspieranie indywidualnej przedsiębiorczości, prywatyzację oraz tworzenie warunków dla inwestorów zagranicznych,
- 2) pobudzanie koniunktury gospodarczej poprzez ochronę popytu na produkcję krajową oraz tworzenie warunków do potaniaenia kredytów,
- 3) ochronę stabilności pieniądza poprzez sanację finansów publicznych i ograniczanie inflacji.

Te cele ogólne wyznaczają warunki, w jakich rząd zamierza w roku 1993 i latach następnych realizować programy uznane za swoje zadania priorytetowe:

- nowy ustrój i prywatyzacja przedsiębiorstw,
- szanse dla rolnictwa i wsi,
- sprawiedliwe i bezpieczne państwo,
- uzdrowienie finansów publicznych,
- bezpieczeństwo socjalne obywateli,
- ograniczenie bezrobocia,
- wspomaganie rozwoju gospodarczego,
- dobra i nowoczesna szkoła,
- dostępność mieszkań i rozwój budownictwa,
- sprawna administracja i rozwój samorządu,
- restrukturyzacja gospodarcza regionów.

Rząd podjął już odpowiednie decyzje zapoczątkowujące realizację pięciu pierwszych spośród tych zadań; dalsze będą sukcesywnie opracowywane i wdrażane w 1993 r.

6. Nowy ustrój przedsiębiorstw powstanie w wyniku przyspieszenia prywatyzacji większości przedsiębiorstw państwowych oraz zmiany zasad zarządzania pozostałymi przedsiębiorstwami, co pozwoli zorientować działania tej grupy podmiotów na zysk i rozwój. W wyborze przyszłej formy organizacyjnej lub drogi prywatyzacji współdecydować będą pracownicy przedsiębiorstw i działający w imieniu właściciela przedstawiciel Skarbu Państwa, na warunkach określonych w Pakcie o przedsiębiorstwie państwowym. Równoległe usuwane będą przeszkody dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Efektem tego programu będzie rozwój układu podmiotów gospodarczych, właściwy modelowi gospodarki rynkowej, i przyspieszenie dostosowań do nowoczesnej konkurencji.

7. Głębokiej restrukturyzacji wymaga rolnictwo. Tegoroczna susza unaoczniała wielką wrażliwość tego sektora na bodźce negatywne. Tymczasem jest to dziedzina dostarczająca środków do życia prawie 1/3 ludności kraju i decydująca o stanie wyżywienia narodu. Rolnictwo uzyskuje już obecnie środki kredytowe na pomoc w przezwyciężaniu następstw suszy oraz na niezbędne nakłady decydujące o produkcji rolnej. Rząd będzie rozwijał formy instytucji rynkowych stabilizujących warunki działalności rolnictwa, ochraniał je przed nieuczciwą konkurencją zagraniczną, wspierał rozwój rodzinnych gospodarstw rolnych, Działania te uzupełniają programy długookresowe rozwoju cywilizacyjnego wsi, których realizacja będzie wspierana także kredytami zagranicznymi.

8. Budowa gospodarki rynkowej wymaga poszanowania prawa i bezpieczeństwa procesów gospodarczych, obywateli i państwa. Rząd wydał zdecydowaną walkę korupcji, przemytowi i przestępstwom skarbowym. Rząd będzie tworzył warunki zwiększenia skuteczności instytucji odpowiedzialnych za przestrzeganie porządku prawnego. Wzmocnione zostaną służby chroniące interesy i bezpieczeństwo państwa w stosunkach międzynarodowych.

9. Finanse państwa znajdują się w stanie kryzysu. Dochody państwa zmniejszają się w wyniku recesji. Nie zorganizowano jeszcze odpowiedniej sieci służb poboru podatków; wielu podatników unika wywiązywania się z obowiązku podatkowego. Równocześnie rozszerza się skala wydatków. Przyczyną tego stanu jest opóźnienie w przekształcaniu form finansowania sfery społecznej oraz wzrastająca liczba rodzin, które przejściowo muszą korzystać z pomocy społecznej. Uzdrawienie finansów publicznych polega na działaniach zmierzających do zwiększenia dopływu strumienia dochodów do budżetu oraz na racjonalizacji jego wydatków, w tym usprawnieniu procedur inwestowania ze środków publicznych. Uświadomienie obywatelom, iż wywiązywanie się z obowiązków podatkowych jest przejawem solidarności, jest także drogą do zwiększenia społecznej kontroli nad celowością wydatków publicznych.

10. Rząd uważa za niezbędne, nawet w warunkach szczupłości środków, gwarantować obywatelom pewien podstawowy zakres świadczeń socjalnych, uprawnień pracowniczych oraz usług zdrowotnych i edukacyjnych, które składają się na bezpieczeństwo socjalne obywateli. Niezbędna jest reforma wielu rozwiązań instytucjonalnych, aby usprawnić zarządzanie tą sferą, ograniczyć marnotrawstwo środków, a równocześnie lepiej dostosować wachlarz oferowanych usług do rzeczywistych potrzeb. Rząd podejmuje prace legislacyjne i organizacyjne umożliwiające włączenie się instytucji i organizacji pozarządowych w budowę nowoczesnej polityki społecznej.

11. Realizacja podstawowych programów priorytetowych stworzy możliwości odzyskania zdolności rozwojowych przez gospodarkę i wdrażanie dalszych programów. Przede wszystkim jednak będzie oznaczać dokonanie istotnych zmian w sposobie funkcjonowania państwa i we wzajemnych stosunkach obywateli i państwa. Powinno to ułatwiać budowę społecznej gospodarki rynkowej.

II. Instrumenty polityki makroekonomicznej

Działania rządu muszą być skoordynowane w ramach spójnej polityki makroekonomicznej, obejmującej takie polityki cząstkowe, jak pieniężna, budżetowa, podatkowa, cenowa, dochodowa.

12. Polityka pieniężna.

W polityce pieniężnej zachowana zostanie zasada takiego kształtowania emisji pieniądza, aby jego nadmiar nie powodował inflacji. Ponieważ rynek wewnętrzny ulegnie w 1993 r. rozszerzeniu, m.in. o takie nowe oferty sprzedaży, jak długi przedsiębiorstw, akcje i udziały przedsiębiorstw prywatyzowanych, to nie będzie możliwe utrzymanie tempa obiegu pieniądza takiego jak w 1992 r. Wzrośnie także zapotrzebowanie podmiotów gospodarczych na środki finansowe w związku z wprowadzeniem podatku od towarów i usług.

Jeżeli osiągnięte zostanie porozumienie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, to pojawią się możliwości wykorzystania nowych linii kredytów zagranicznych. Warunkiem wchłonięcia tych środków przez gospodarkę jest posiadanie (lub możliwość zgromadzenia) odpowiednich środków przez krajowych kredytobiorców. Podmioty gospodarcze nie mogą na ogół wykazać się takimi zasobami, co powoduje słabe wykorzystywanie linii kredytowych już dostępnych bądź ubieganie się w wielu przypadkach o gwarancje rządowe. Są one prawie niedostępne dla małych i średnich przedsiębiorstw, zwłaszcza firm prywatnych, co opóźnia transformację struktury własności, ale co wynika m.in. z nieznajomości istniejących zasad pozyskiwania poręczeń. Znaną są także przypadki, że już uruchomione linie kredytowe nie są wykorzystywane, a budżet zobowiązany jest do płacenia kosztów za ich gotowość. Utrzymywanie obecnych warunków udzielania kredytów krajowych nie pozwoli na poprawę absorpcji kredytów zagranicznych, a zatem będzie opóźniać restrukturyzację gospodarki.

Rząd będzie inspirował wprowadzanie systemów gwarancji i ubezpieczeń kredytowych pozwalających na obniżenie ryzyka banków, a tym samym obniżenie kosztu pozyskania kredytów. Te systemy będą mogły znaleźć zastosowanie zwłaszcza w następujących dziedzinach:

- eksport i inwestycje modernizacyjne wspierające eksport,
- rolnictwo, budownictwo mieszkaniowe,
- inwestycje restrukturyzacyjne, głównie o krótkich cyklach realizacji, oparte o najnowsze rozwiązania technologiczne i spełniające wymogi ekologiczne,
- wspieranie drobnej przedsiębiorczości.

Proponuje się utrzymanie dotychczasowej zasady pełzającego kursu walutowego, ustalanego w relacji do koszyka walut.

Malejąca inflacja oraz wymienione wyżej działania sprzyjać będą obniżaniu poziomu stopy procentowej. Rząd będzie wspierał tę tendencję. Obniżenie stopy procentowej jest jednym z podstawowych warunków ożywienia inwestycyjnego, a także elementem wspierającym starania zespołów pracowniczych o udział w procesie prywatyzacji, zwłaszcza przy leasingu majątku państwowego.

13. Polityka budżetowa.

W 1993 r. budżet państwa będzie budowany tak, aby wielkość deficytu, mierzona relacją do produktu krajowego brutto, nie była większa od zrealizowanej w 1992 r. Wymaga to stabilizacji dochodów budżetu oraz restrukturyzacji jego wydatków w kierunku stopniowej rozbudowy aktywnych wydatków w zakresie inwestycji i zabezpieczenia socjalnego, a także racjonalizacji pozostałych wydatków w oparciu o wdrażane zmiany w finansowaniu usług społecznych.

Konstrukcja budżetu oparta będzie na następujących zasadach:

- 1) zwiększenie udziału dochodów budżetu państwa w produkcji krajowym będzie niewielkie, tak by nie wywołać istotnego zmniejszenia popytu na rynku ze strony gospodarstw domowych i przedsiębiorstw,
- 2) zakres dotowania zostanie utrzymany, przy weryfikacji form dotowania i przyjęciu zasady, iż łączna wielkość dotacji nie może być realnie większa niż w 1992 r.; podjęte będą działania zmierzające do racjonalizacji wykorzystania środków finansowych pochodzących z dotacji, a także budowy systemu wymuszającego racjonalizację użytkowania energii,
- 3) zapoczątkowane zostaną zmiany w poziomie i strukturze wydatków z budżetu na bezpośrednie i pośrednie wspieranie inwestycji w kierunku:
 - weryfikacji zakresu finansowania inwestycji rozpoczętych w przeszłości jako inwestycje centralne,
 - powstrzymania się od rozpoczynania nowych dużych inwestycji ze wsparciem środków budżetowych,
 - zwiększenia środków wspomagających rozwój infrastruktury finansowej, umożliwiającej wspieranie przez państwo inicjatyw inwestycyjnych,
- 4) opracowane i wdrożone zostaną zasady partycypowania budżetu w inwestycjach w zakresie infrastruktury gospodarczej,
- 5) rząd rozważy przeznaczenie części środków na szybko rentujące projekty, przynoszące zwrot kosztów, a jednocześnie rozwiązujące inne znaczące sprawy gospodarcze i społeczne (np. na rozwój przejść granicznych lub wspieranie lokalnych programów inwestycyjnych w regionach zagrożonych bezrobociem, szybko zwrotne nakłady inwestycyjne związane z oszczędnością zużycia energii w sferze budżetowej),
- 6) w celu racjonalizacji wydatków publicznych rząd opracuje i wprowadzi w życie przepisy określające zasady przetargów na dostawy i roboty finansowane z udziałem środków publicznych.

14. Polityka podatkowa.

W 1993 r. nastąpi:

- 1) wprowadzenie podatku od towarów i usług,
- 2) uruchomienie systemu monitorowania przyznanych w latach poprzednich ulg i wakacji podatkowych, zwłaszcza w odniesieniu do deklarujących podjęcie działalności o określonym charakterze nowych podmiotów gospodarczych,
- 3) zastosowanie zaproponowanego w „Pakcie o przedsiębiorstwie państwowym” systemu modyfikacji podatku od wzrostu wynagrodzeń,
- 4) zniesienie dywidendy obligatoryjnej w przedsiębiorstwach państwowych oraz opłaty za użytkowanie majątku w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa. Oba te obciążenia byłyby regulowane w przedsiębiorstwach państwowych odpisem z zysku na rzecz Skarbu Państwa proporcjonalnym do sumy wypłat nagród i premii z zysku (wraz z obciążeniami na rzecz Funduszy: Ubezpieczeń Społecznych, Pracy oraz Gwarancji Roszczeń Pracowniczych). Do rozważenia jest, aby system ten działał z kwartalnym opóźnieniem, tzn. system wypłat nagród i premii był uruchomiony w II kwartale, w skali odpowiadającej wniesionym w I kwartale opłatom na rzecz Skarbu Państwa. Takie rozwiązania umożliwią kontrolę poprawności stosowania mechanizmu i po-

zwolą zgromadzić przedsiębiorstwom pewną rezerwę na okoliczności nagłego, przejściowego obniżenia rentowności w kolejnych okresach roku. Będzie to poza tym zgodne z zasadą, że z rozwiązania mogą korzystać tylko podmioty wywiązujące się należycie ze swych zobowiązań podatkowych,

- 5) wprowadzenie — w podatku dochodowym od osób fizycznych — zasady wyłączenia z opodatkowania dochodów kwot, w wysokości nie przekraczającej czterokrotności przeciętnego wynagrodzenia, wydatkowanych na nabycie udziałów lub akcji od Skarbu Państwa oraz akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw. Wyłączone z opodatkowania zostaną także wydatki na ten cel ponoszone przez osoby prawne oraz zwiększone zostaną preferencje osobom reinwestującym zyski,
- 6) utrzymanie dotychczas stosowanych ulg w podatku dochodowym dla podmiotów działających w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym oraz dodatkowo objęcie ulgami inwestorów krajowych rozpoczynających działalność na tych obszarach i kreujących nowe miejsca pracy,
- 7) utrzymanie preferencji w systemie podatkowym dla badań naukowych. Rząd podejmie prace zmierzające do stworzenia systemu stymulującego innowacyjność gospodarki, w szczególności postęp techniczny w przemyśle.

15. Polityka cenowa.

W 1993 r. w zakresie cen kontrolowanych przez państwo rząd będzie tworzył warunki do wytlumienia inflacji oraz wsparcia procesów adaptacyjnych przedsiębiorstw poprzez:

- 1) rozłożone w czasie, umiarkowane wzrosty cen kontrolowanych,
- 2) ustalenie maksymalnych stawek obciążeń (np. opłat eksploatacyjnych od zasobów naturalnych i z tytułu użytkowania środowiska) na poziomie równym indeksowi cen realizacji produkcji w 1992 r.,
- 3) obligatoryjne przeszacowanie środków trwałych średnio o 28% na równych zasadach dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Stworzy to podmiotom możliwość pozyskania środków na inwestycje, choć ma również działanie proinflacyjne.

16. Polityka dochodowa.

Celem będzie zachowanie realnej wartości popytu gospodarstw domowych. Oznacza to konieczność przyjęcia następujących ustaleń:

- 1) zagwarantowania stałej realnej wartości płacy minimalnej w gospodarce narodowej. Zatrudnianie w pełnym wymiarze czasu pracy za niższym wynagrodzeniem powinno powodować wymierzanie pracodawcy kary za nieprzebrnięcie przepisów prawa,
- 2) utrzymania opodatkowania wzrostu wynagrodzeń zaliczanych w ciężar kosztów na obecnie obowiązujących zasadach w przedsiębiorstwach państwowych oraz w spółkach Skarbu Państwa. Z tego opodatkowania mogą być zwalniane podmioty zawierające układy zbiorowe lub układy o menadżerskim sposobie zarządzania przedsiębiorstwami. Podmioty te będą musiały jednak spełniać warunek uregulowania wszystkich zobowiązań zaległych wobec budżetu oraz regulować zobowiązania podatkowe na bieżąco,

- 3) rząd przystępuje do odbudowywania sektora służby publicznej. Rząd będzie — w miarę możliwości finansowych — dążył do odpowiedniego kształtowania wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, dokonując podwyżek w III kwartale 1993 r. Podwyżki będą kalkulowane tak, aby nie dopuszczać do deprecjacji wynagrodzeń. Równocześnie rząd — w reformie sfery budżetowej — stworzy nowe warunki stabilizacji tych grup pracowniczych,
- 4) waloryzacja emerytur i rent w 1993 r. dokonana będzie według obowiązujących zasad. Jednocześnie, w związku z określonymi możliwościami budżetu państwa w 1993 r., proponuje się obniżyć kwotę bazową waloryzacji emerytur i rent do 91% średniego wynagrodzenia, z jednoczesnym utrzymaniem waloryzacji najniższych emerytur i rent do 100% średniego wynagrodzenia. Analogiczne rozwiązania dotyczyć będą także systemów zaopatrzeniowych, tj. wojska, policji oraz kombatanów. W systemie ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych proponuje się ustalać kwotę podstawowego świadczenia na poziomie 35% kwoty bazowej waloryzacji w systemie pracowniczym (zamiast na poziomie najniższej emerytury),
- 5) w celu bardziej równomiernego udziału różnych grup społecznych w ponoszeniu kosztów procesu transformacji proponuje się dokonać zmian w podatku od dochodów osób fizycznych poprzez:
- ustalenie dodatkowego progu podatkowego ze stawką podatkową 50%,
 - odstąpienie od ustawowej zasady waloryzacji progów skali podatkowej w 1993 r.,
 - kumulatywne naliczanie zaliczek na podatek w trakcie roku, tak by zapewnić proporcjonalne do dochodów wpłaty w trakcie roku i przeciwdziałać kumulowaniu się znacznych obciążeń podatników po upływie roku podatkowego.

III. Nauka — ekologia — bezpieczeństwo

Rząd specjalne znaczenie przywiązuje do rozwoju nauki, do ochrony środowiska naturalnego oraz zagwarantowania bezpieczeństwa państwa, podmiotów gospodarczych i obywateli.

17. Polityka naukowa.

Rząd uznaje, że podstawowe i stosowane badania naukowe są czynnikiem warunkującym wzrost gospodarczy i cywilizacyjny oraz prestiż kraju we współczesnym świecie. Nauka jest inwestycją o „efekcie odroczonej”, a każdy kraj musi znaleźć adekwatne do swoich możliwości „nisze technologiczne”, w których mógłby skutecznie konkurować z resztą świata. Polska dysponuje znacznym potencjałem intelektualnym, wysoko cenionym w krajach najbardziej rozwiniętych. Wykorzystanie tego potencjału może szybko przynieść wymierne efekty gospodarcze. W tym celu podjęte zostaną niezbędne kroki dla utrzymania badań naukowych na poziomie adekwatnym do potrzeb kraju i jego możliwości ekonomicznych.

Stworzone zostaną warunki do utrzymania zaplecza naukowego wybranych dziedzin, przede wszystkim zaś:

- ochrony zdrowia i środowiska,
- rolnictwa i gospodarki żywnościowej,
- problemów społecznych i edukacyjnych,
- najnowocześniejszych technologii, w tym związanych z obronnością kraju,
- działania niezbędnych służb państwowych.

Tworzone będą warunki realizacji strategicznych programów rozwoju, opartych o wyniki ukierunkowanych (zamawianych) projektów badawczych i ekspertyz naukowych, a także:

- dokończona zostanie reforma nauki w Polsce, w tym niezbędne zmiany legislacyjne,
- kontynuowana będzie konsekwentnie polityka finansowania badań w oparciu o merytoryczną ocenę tematów i zespołów badawczych,
- wprowadzane będą rozwiązania systemowe promujące rozwój pozabudżetowych źródeł finansowania badań (przede wszystkim stosowanych),
- opracowany zostanie system wdrażania nowych, rodzimych rozwiązań naukowych w gospodarce.

18. Polityka ekologiczna.

W 1993 r. podstawą polityki ekologicznej państwa powinna być kontynuacja zasad ekorozwoju, zachowującego w sposób trwały walory i zasoby środowiska, oraz czynna ochrona środowiska przyrodniczego. Zasady ekorozwoju realizowane będą poprzez egzekwowanie wymagań środowiska w każdej działalności gospodarczo-społecznej, przez odpowiednią politykę w stosunku do krajów sąsiadujących oraz podnoszenie świadomości społeczeństwa o odpowiedzialności każdego obywatela za ochronę środowiska i jego zasobów.

Uzyskanie istotnych efektów w ochronie środowiska wymaga przebudowy tych dziedzin gospodarki, które są źródłem głównych zagrożeń ekologicznych, tj. energetyki, przemysłu i transportu, a także tych, które związane są bezpośrednio z eksploatacją zasobów naturalnych (górnictwo, rolnictwo, leśnictwo i inne). Ze względu na skalę marnotrawstwa energii energetyka stanowi kluczowy problem ekorozwoju.

Priorytety polityki w zakresie ochrony środowiska w 1993 r. i latach następnych — to:

- zmiana profilu lub likwidacja produkcji bądź wprowadzenie przedsięwzięć ochronnych w trybie nadzwyczajnym w tych zakładach przemysłowych, które bezpośrednio zagrażają życiu i zdrowiu ludzi,
- realizacja programu wzbogacania węgla kamiennego,
- odczuwalne zmniejszenie emisji pyłów i gazów do atmosfery, przede wszystkim na Górnym Śląsku oraz w innych regionach ekologicznego zagrożenia (szczególnie redukcja emisji niskiej i nie zorganizowanej),
- złagodzenie deficytów czystej wody poprzez budowę oczyszczalni ścieków, modernizację systemów wodociągowo-kanalizacyjnych, rozbudowę zbiorników wodnych i reformę zarządzania gospodarką wodną (urealnienie opłat),
- wprowadzenie programów redukujących ilości wytwarzanych odpadów przemysłowych i komunalnych, ich utylizację oraz unieszkodliwianie odpadów toksycznych,
- przeprofilowanie rolnictwa i uruchomienie procesu eliminacji produkcji żywności na glebach skażonych substancjami toksycznymi, budowa systemu monitoringu żywności,
- zapoczątkowanie programu ograniczania uciążliwości komunikacji i transportu, w tym wprowadzenie powszechnej atestacji wibroakustycznej maszyn, urządzeń i środków transportu oraz atestacji układów spalania,

- poprawa bezpieczeństwa ekologicznego na granicach państwa poprzez stworzenie skutecznego systemu kontroli i ostrzegania przed napływem zanieczyszczeń oraz powołanie międzynarodowych obszarów przyrody chronionej,
- podjęcie działań zmierzających do eliminacji skutków masowego wprowadzania opakowań jednorazowych z materiałów nie podlegających degradacji, opracowanie systemu stymulującego użytkowanie opakowań wielokrotnego użycia.

Powyższą listę zadań priorytetowych na najbliższy okres uzupełniają dwa dodatkowe o nieco odmiennym charakterze:

- rozpoczęcie działań zmierzających do likwidacji skutków pożarów lasów w 1992 r.,
- edukacja ekologiczna społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem kształtowania poczucia odpowiedzialności za stan środowiska oraz szacunku dla przyrody.

Alarmujący stan środowiska naturalnego w Polsce wymaga przeznaczenia na jego poprawę rosnących nakładów inwestycyjnych oraz uwzględniania kryteriów ekologicznych w programach restrukturyzacji gospodarki.

19. Polityka gospodarczo-obronna.

Głównym celem polityki gospodarczo-obronnej w 1993 r. będzie niedopuszczenie do osłabienia zdolności obronnej państwa i stworzenie przesłanek racjonalnej przebudowy systemu bezpieczeństwa narodowego. Podstawowym czynnikiem decydującym o zdolności obronnej państwa są odpowiednio wyposażone i wyszkolone siły zbrojne. Konieczne jest też kontynuowanie przemian strukturalnych w siłach zbrojnych oraz modernizacja techniczna armii.

W przemyśle zbrojeniowym w 1993 r. kontynuowane będzie dostosowywanie zdolności produkcyjnych do aktualnych i przewidywanych potrzeb (zgodnie z przyjętą doktryną obronną) oraz podnoszenie efektywności, konkurencyjności i innowacyjności produkcji. Prowadzone będą również prace związane z przekształceniami własnościowymi, zgodnie z przyjętą przez rząd koncepcją określającą przedsiębiorstwa o podstawowym znaczeniu dla produkcji zbrojeniowej.

Utrzymanie ciągłości prowadzenia najważniejszych prac badawczo-rozwojowych związanych z obronnością wymaga przeznaczenia na ten cel środków finansowych w wysokości 3—4% budżetu resortów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych.

W 1993 r. przygotowania obronne w gospodarce narodowej koncentrować się będą na utrzymaniu w sprawności użytkowej podstawowych elementów potencjału gospodarczo-obronnego, a także realizacji przedsięwzięć wynikających z nowej koncepcji systemu obronnego państwa. Przewiduje się sfinansowanie z budżetu państwa kosztów utrzymania potencjału produkcyjnego niezbędnego w okresie zagrożenia wojennego.

W 1993 r. zintensyfikowane zostaną działania w celu nawiązania bilateralnej współpracy gospodarczo-obronnej z krajami NATO oraz państwami neutralnymi. Rozwinięta zostanie współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej oraz podjęte zostaną kontakty z Rosją, Ukrainą i Białorusią.

20. Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego.

Podstawowym zadaniem w 1993 r. będzie obniżenie niebezpiecznie wysokiego stanu zagrożenia porządku publicznego oraz bezpieczeństwa państwa i postępującej dezor-

ganizacji jego struktur. W tym celu państwo musi być wyposażone w sprawnie działające instytucje, pozwalające na zachowanie wewnętrznego porządku prawnego oraz ochronę suwerenności i bezpieczeństwa obywateli. Będzie temu służyła reforma struktur administracji publicznej.

Działania służące wzmocnieniu stanu bezpieczeństwa państwa będą polegać m.in. na:

- ograniczeniu wpływu strategicznych dla państwa informacji politycznych, gospodarczych i obronnych poprzez rygorystyczne przestrzeganie regulacji prawnych zawartych w nowej ustawie o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej,
- skoordynowaniu polityki państwa w zakresie obrotu produktami i towarami mającymi znaczenie dla bezpieczeństwa państwa,
- stworzeniu prawnych i faktycznych gwarancji skuteczności zwalczania tzw. przestępczości zorganizowanej rodzimej i międzynarodowej,
- dopracowaniu skutecznych mechanizmów prawnych stymulujących prawidłowe działanie organów podatkowych, nadzoru bankowego oraz służb celnych.

Poprawę porządku i bezpieczeństwa publicznego zapewnią działania prowadzące do ujawniania i ograniczania przestępstw godzących w finansowe interesy państwa i gospodarkę narodową (m.in. przestępstwa podatkowe, celne, bankowe, fałszowanie pieniędzy, korupcja, przestępstwa przeciwko własności intelektualnej oraz ekologiczne).

Zintensyfikowane zostaną także działania chroniące życie i mienie obywateli poprzez ujawnianie i ograniczanie przestępczości kryminalnej, a zwłaszcza napadów rabunkowych, przemytu i produkcji narkotyków, oszustw w stosunkach umownych.

Wobec skali zagrożeń i zjawisk rejestrowanych na granicach i obszarach morskich państwa, rząd będzie tworzył warunki dalszego umacniania i uszczelniania granic, przeciwdziałania m.in. zorganizowanemu przemytowi na wielką skalę, nielegalnej migracji, zanieczyszczaniu środowiska i nielegalnym odłowom na wodach granicznych i morskich.

IV. Polityka wobec przedsiębiorstw

21. Przedsiębiorstwa państwowe stanowią dominującą formę organizacji podmiotów gospodarczych z punktu widzenia wytwarzanej produkcji, oferowanych miejsc pracy, zaangażowania majątku narodowego oraz źródeł przychodów budżetu. Nie można zatem rozważać dróg stymulowania rozwoju gospodarczego bez poświęcenia szczególnej uwagi tej grupie podmiotów.

22. W 1992 r. sfinalizowane zostaną prace nad projektem ustawy o zasadach reprezentowania Skarbu Państwa i gospodarowania jego mieniem. Celem tej ustawy jest wykreowanie nowej formy wypełniania funkcji właścicielskich wobec majątku państwowego. Obok istniejącej już Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, pełniącej rolę właściciela w stosunku do państwowych gospodarstw rolnych, konieczne jest powołanie instytucji wypełniających te funkcje wobec majątku państwowego zaangażowanego w innych dziedzinach gospodarki. Rozmiary majątku państwowego i jego znacząca dywersyfikacja z jednej strony, a z drugiej świadomość, iż nadmierne scentralizowanie funkcji właścicielskich może prowadzić do centralizacji uprawnień i utworzenia instytucji niezdolnej do sprawnego działania, każą poszukiwać rozwiązań pośrednich umożliwiających zróżnicowane podejście do składników majątku Skarbu Państwa zaangażowanych w różnych dziedzinach gospodarki.

Zasady zarządzania wyodrębnionymi częściami mienia państwowego będą powierzone funduszom Skarbu Państwa, pełniącym wobec tych części funkcje właściciela, tzn. mającym uprawnienia do podejmowania decyzji o prywatyzacji i ewentualnych jej sposobach, dzierżawie i sprzedaży, a także nadzorującym i oceniającym osoby zarządzające przedsiębiorstwami lub eksploatacją poszczególnych części mienia państwowego.

23. Uregulowanie zasad gospodarowania mieniem Skarbu Państwa prowadzi do zmian w obecnym zakresie uprawnień organów założycielskich wobec przedsiębiorstw państwowych. Uprawnienia te przejmą wspomniane wyżej fundusze. Reforma organów założycielskich umożliwi poprawę funkcjonowania administracji i jej dostosowanie do potrzeb gospodarki rynkowej.

24. Wydzielenie instytucji zarządzających mieniem Skarbu Państwa, podobnie jak i rozstrzygnięcia ostateczne dotyczące zakresu, form i zasad reprivatyzacji, powinny wspomóc procesy prywatyzacji. W 1993 r. wprowadzone zostaną w ustawodawstwie zmiany pozwalające na bardziej aktywny udział pracowników w decydowaniu o wyborze dróg przekształcania przedsiębiorstw państwowych i zmianie działania tej grupy podmiotów.

Zgodnie z proponowaną nowelizacją ustawy o przedsiębiorstwie państwowym oraz ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych:

- 1) pracownicy przedsiębiorstw państwowych wykazujących się pozytywnymi wynikami ekonomicznymi dokonają wyboru ścieżki prywatyzacji w okresie około 3 miesięcy. Reprezentacja załogi w negocjacjach z dyrekcją przedsiębiorstwa będzie mogła wybrać:
 - sprzedaż przedsiębiorstwa dużemu inwestorowi krajowemu lub zagranicznemu,
 - sprzedaż akcji na publicznym przetargu,
 - wykup przedsiębiorstwa przez zarząd albo przez pracowników,
 - przekazanie pakietu kontrolnego w powiernictwo bankowi lub funduszowi inwestycyjnemu, np. emerytalnemu,
- 2) w przedsiębiorstwach, które utraciły płynność finansową, pracownicy także mogą przystąpić do prywatyzacji, jednak pod warunkiem zawarcia porozumienia o postępowaniu układowym lub bankowego postępowania ugodowego z wierzycielami. Warunkiem zawarcia takiego porozumienia jest opracowanie programu uzdrowienia przedsiębiorstwa. Rząd będzie wspomagał działania w tym zakresie poprzez organizację szkoleń i rozpowszechnianie informacji o sieci ekspertów.

Drugą drogą prywatyzacji, dostępną przedsiębiorstwu nie posiadającym płynności finansowej, jest zawarcie kontraktu menadżerskiego z wybraną grupą specjalistów. Tak wyłoniony zarząd zawierałby kontrakt menadżerski z reprezentacją załogi przedsiębiorstwa i przedstawicielem właściciela (początkowo z organem założycielskim, a następnie z właściwym reprezentantem Skarbu Państwa) na realizację programu przywrócenia przedsiębiorstwu płynności finansowej. Zarząd zyskiwałby uprawnienia do powiększania swego przyszłego udziału właścicielskiego w przedsiębiorstwie, z początkowo określanego w kontrakcie (np. 3%) na rosnący w miarę poprawy wyników działalności firmy (nie więcej jednak niż 20%). Analogicznie w kontrakcie będzie określana zasada zwiększenia udziału własności załogi, od początkowych 10% do 40% w miarę poprawy wyników firmy,

- 3) małe przedsiębiorstwa państwowe — niezależnie od swojej sytuacji finansowej — będą mogły tworzyć spółki pracownicze, które będą obejmować mienie w zarząd na podstawie umowy leasingu bądź nabywać majątek na własność. W przypadku przedsiębiorstw zadłużonych, spółki pracownicze, zamierzające objąć przedsiębiorstwo w leasing lub wydzierżawić, będą musiały uzyskać zgodę banku,
- 4) przedsiębiorstwa, które same nie wybiorą drogi prywatyzacji, będą przekształcane w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa z mocy ustawy, decyzją Ministra Przekształceń Własnościowych lub organu założycielskiego (przedstawiciela Skarbu Państwa). Przedsiębiorstwa te będą mogły być zarządzane na zasadach kontraktów menadżerskich. Małe przedsiębiorstwa państwowe będą oddawane do odpłatnego korzystania spółce osób fizycznych, sprzedawane lub wnoszone do innych spółek.

25. Powyższe zasady prywatyzacji nie obejmują pewnych grup przedsiębiorstw, a mianowicie:

- objętych programem powszechnej prywatyzacji,
- sektora energetyczno-paliwowego i zbrojeniowego,
- przedsiębiorstw, od których zależy funkcjonowanie transportu szynowego, rurociągowego, lotniczego oraz łączności,
- przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu (np. zakładów przemysłowych działających przy zakładach karnych, przedsiębiorstw mających strategiczne znaczenie dla ochrony przeciwpowodziowej kraju i zaopatrzenia ludności i gospodarki w wodę).

Zasady funkcjonowania tych grup przedsiębiorstw będą opracowywane sukcesywnie przez Radę Ministrów. Również odrębne od ogólnie obowiązujących będą zasady prywatyzacji przedsiębiorstw z otoczenia rolnictwa, gdzie obok partycypacji pracowników przewidziano udział producentów rolnych (np. obie grupy będą uzyskiwać nieodpłatnie taką samą część akcji przedsiębiorstwa).

26. W 1993 r. wprowadzone zostanie specjalne uregulowanie ustawowe (ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków) pozwalające przedsiębiorstwom mającym opracowany program restrukturyzacji na zawarcie porozumienia układowego z bankiem i co najmniej połową wierzycieli o rozłożeniu długów w czasie lub zastąpieniu ich akcjami przedsiębiorstwa przekształcanego w ramach tego postępowania w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Wzajemne zadłużenia przedsiębiorstw będą też likwidowane poprzez publiczny handel długami.

27. Wspólnie z Bankiem Światowym prowadzone są prace nad uruchomieniem w 1993 r. funduszu interwencyjnego, który mógłby stanowić źródło wsparcia kredytowego dla przedsiębiorstw prezentujących programy restrukturyzacji, ale nie dysponujących możliwością zgromadzenia pełnych środków na sfinansowanie takiego programu. Fundusz udzielałby kredytów pomocowych na podjęcie nowych rodzajów działalności, na dofinansowanie brakującej puli już zgromadzonych środków, zwłaszcza dla dwóch grup: przedsiębiorstw szczególnie ważnych dla lokalnego rynku pracy bądź mających znaczenie w procesach kooperacyjnych.

28. Instytucjami wspierającymi powyższe procesy będą także środki uzyskiwane w ramach współpracy międzynarodowej na szkolenie kadr menadżerskich oraz ekspertów opracowujących programy restrukturyzacji, a także będący w fazie organizacji fundusz gwarancyjny kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw w regionach o trudnej sytuacji ekonomicznej.

29. Realizacja tego scenariusza przekształceń zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi i ich prywatyzacji związana jest głównie z realizacją „Paktu o przedsiębiorstwie państwowym”. Rozwiązania „Paktu...” zostaną wsparte aktywną polityką przemysłową. Jej celem jest wzrost efektywności, konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, a w najbliższym okresie: zahamowanie recesji, rozpoczęcie konsekwentnej zmiany struktury przemysłu, realizacja przekształceń własnościowych, stymulowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Polityka przemysłowa realizowana będzie przy zachowaniu aspektów problemowych i sektorowych. Obie te opcje nie powinny się wzajemnie wykluczać.

30. Opracowane już studia sektorowe pozwalają na podstawie kryteriów rynkowych, technologiczno-produkcyjnych, finansowych, a także społecznych wyodrębnić kilka sektorów przemysłu wymagających odmiennych rozwiązań w programach restrukturyzacji. Do sektorów tych można zaliczyć:

- przemysł obronny, paliwowo-energetyczny, przemysł o wysokiej energo- i kapitałochłonności (hutnictwo, przemysł stoczniowy, cementowy, ciężka chemia, drzewno-papierniczy) — tj. tzw. sektory strategiczne,
- przemysły: petrochemiczny, elektroniczny, opakowaniowy, farmaceutyczny, środków produkcji dla rolnictwa, lekki, urządzeń dla ochrony środowiska — tj. tzw. sektory wyższej potrzeby.

Koszty restrukturyzacji będą ponosić same podmioty i ich nowi właściciele. Jednak część będzie wymagała pomocy rządu w postaci gwarancji na kredyty i środków na oddłużenie. Rząd będzie sukcesywnie przedstawiał koncepcje tzw. kontraktów sektorowych dotyczących realizacji restrukturyzacji poszczególnych sektorów.

Zważywszy na konieczność skoordynowania całości już dostępnych studiów sektorowych z możliwościami ich finansowania, a także z projektami zgłaszanymi przez inne dziedziny gospodarki, rząd przedstawi propozycje działań w latach 1993—2000 w postaci programu polityki długookresowej. Podkreślić należy, że dla rozstrzygnięcia programu strategicznego kluczowe jest podjęcie decyzji o wyborze polityki silnie zorientowanej na wzrost oszczędzania i inwestowania, kosztem ograniczenia tempa wzrostu bieżącej konsumpcji.

V. Współpraca gospodarcza z zagranicą

31. Istotną rolę w przełamywaniu recesji i pobudzeniu gospodarki spełnia rozwój eksportu. Podstawowymi instrumentami wspierającymi eksport w 1993 r. będą:

- wewnętrznie spójny system kredytowania i gwarancji kredytowych dla eksportu towarów, w tym zwłaszcza inwestycyjnych, których eksport jest realizowany na rynku międzynarodowym z zasady na warunkach kredytowych,
- zmodyfikowany, w wyniku renegocjacji, sposób wykorzystania niektórych kredytów zagranicznych,
- usprawnienie systemu ubezpieczeń kredytów eksportowych od ryzyka handlowego i stworzenie systemu ubezpieczeń od ryzyka niehandlowego (głównie politycznego i katastrofalnego),
- usprawnienie procedur bankowych i zmiany w przepisach dewizowych stwarzające warunki do pełniejszego wykorzystania zagranicznych środków finansowych,

- stosowanie nadal zwrotu cła i podatku obrotowego od importowanych surowców, materiałów i komponentów do produkcji eksportowej. Po wprowadzeniu podatku od towarów i usług eksporterzy zyskają jeszcze silniejszą ulgę podatkową w postaci zwrotu obciążeń tym podatkiem,
- utrzymanie ulg w podatku od wzrostu wynagrodzeń dla eksporterów,
- dalsza prywatyzacja sektora handlu zagranicznego; prywatyzacja jednostek handlu zagranicznego powinna zmierzać do tego, aby wykorzystać te jednostki i atuty, którymi one dysponują (wiedzę, doświadczenia i kapitały), dla tworzenia proeksportowej struktury gospodarki, np. w postaci korporacji finansowo-przemysłowych.

32. Warunki traktatowe obrotów z zagranicą.

W rozwoju stosunków gospodarczych z zagranicą istotne znaczenie mają regulacje traktatowe, wśród których pierwsze miejsce zajmuje Układ o stowarzyszeniu Polski z EWG.

W związku z umową o stowarzyszeniu z EWG, negocjacjami z krajami EFTA w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu oraz renegocjacją protokołu akcesji Polski do GATT, poziom stawek celnych w obrocie z tymi krajami będzie stopniowo obniżany zgodnie z ustalonym harmonogramem. W przypadku polskiego eksportu w 1993 r. nastąpi obniżenie stawek celnych na znaczną część towarów, natomiast polskie cła na importowane towary ulegną zmniejszeniu w nieznacznym stopniu.

Negocjowane obecnie porozumienia o liberalizacji handlu między Polską, Czecho-Słowacją i Węgrami powinny przynieść w 1993 r. wzrost wzajemnej wymiany handlowej. Powstaną również korzyści pośrednie wynikające ze zmniejszenia kosztów importu z tych rynków, co może spowodować spadek kosztów wytwarzania i cen w skali całej gospodarki.

Do stabilizacji warunków handlu i współpracy gospodarczej przyczynią się również umowy handlowe i gospodarcze zawarte z rządami Federacji Rosyjskiej, Ukrainy, Białorusi, Litwy, Łotwy i Estonii oraz Republikami Mołdawii, Armenii i Gruzji. Przewiduje się rozszerzenie istniejącej bazy traktatowej o analogiczne umowy z pozostałymi krajami obszaru byłego ZSRR. W celu przewyższenia trudności w sferze współpracy gospodarczej i handlu z Rosją podejmowane są nowe inicjatywy i przedsięwzięcia, których celem jest opracowanie propozycji systemowo-ekonomicznych, w tym finansowo-bankowych, zmierzających do przełamania istniejących barier w wymianie towarowej oraz ułatwiania podmiotom gospodarczym handlu z Rosją.

33. W sytuacji pełnej liberalizacji w handlu zagranicznym niezbędne jest tworzenie formalnoprawnych warunków do przeciwdziałania nieuczciwej konkurencji zagranicznej poprzez:

- uruchomienie procedur antydumpingowych i antysubwencyjnych wobec importu po sztucznie zaniżonych cenach,
- ochronę rynku krajowego przed importem przetworzonych artykułów rolnych zawierających subsydiowany wsad surowcowy,
- podejmowanie działań na rzecz ochrony interesów konsumenta poprzez zdecydowane zaostrenie wymogów jakościowych w odniesieniu do towarów z importu, poprzez uregulowanie zasad kontroli jakości i certyfika-

cji towarów, kontroli fitosanitarnej oraz weterynaryjnej dla produktów importowanych na tych samych zasadach jak dla towarów krajowych,

- podejmowanie działań na rzecz zabezpieczenia ściągłości należności podatkowych i celnych od uczestników wymiany towarowej z zagranicą (m.in. przez uzależnienie wydania pozwolenia wywozu/przywozu od rzetelności wywiązywania się podmiotu z zobowiązań celnych i podatkowych).

34. W 1993 r. przewiduje się utrzymanie w obrocie z zagranicą systemu koncesjonowania obrotu techniką i usługami wojskowymi oraz zmianę zakresu koncesji w odniesieniu do wyrobów spirytusowych, tytoniowych i paliw. Ograniczenie zakresu dotyczyć będzie działalności eksportowej, która zamiast koncesjonowaniu podlegać będzie obowiązkowi uzyskiwania pozwoleń wywozu.

Przeprowadzona zostanie nowelizacja Prawa celnego w kierunku uelastycznienia przepływu towarów w obrocie handlu zagranicznego oraz zwiększenia skuteczności dokonywania odpraw i kontroli celnych. Przewiduje się również nowe uregulowania dotyczące m.in. organizacji administracji państwowej w sprawach celnych. Nowelizacja Prawa celnego przyczyni się w 1993 r. do wzrostu dochodów budżetowych z tytułu należności celnych i podatkowych.

VI. Rolnictwo

35. Obecna sytuacja w rolnictwie i całej gospodarce stwarza szczególnie trudne warunki dla poprawy ekonomicznych i organizacyjnych warunków produkcji rolniczej oraz zahamowania postępującego jej spadku w wyniku ograniczenia nakładów produkcyjnych.

Straty w produkcji roślinnej, jakie wystąpiły w 1992 r. w wyniku suszy glebowej oraz ograniczeń nakładów produkcyjnych, w tym zwłaszcza nawożenia i ochrony roślin, spowodowały konieczność doraźnych działań wspomagających rolnictwo i stabilizujących rynek żywnościowy. Ograniczone możliwości finansowe państwa powodują, że w części odbędzie się to kosztem wspierania długookresowych działań na rzecz unowocześnienia rolnictwa i wsi.

36. W 1993 r. działania rządu koncentrować się będą na rozwiązywaniu problemów związanych z bieżącą sytuacją produkcyjno-ekonomiczną w rolnictwie i na rynku rolnym oraz na tworzeniu warunków dla trwałych zmian efektywnościowych i strukturalnych w rolnictwie i na wsi. Kontynuowane będą działania zmierzające do skrócenia okresu strat w rolnictwie oraz niedopuszczenia do destabilizacji rynku żywnościowego, a zwłaszcza nadmiernego wzrostu cen żywności i w efekcie kosztów utrzymania ludności. Działania te koncentrować się będą na:

- 1) utrzymaniu w okresie wiosennym linii kredytowej o obniżonej stopie oprocentowania nie przekraczającej 20 punktów, przeznaczonej na sfinansowanie nakładów produkcyjnych, takich jak zakup materiału siewnego, nawozów mineralnych, środków ochrony roślin, pasz i paliwa. Różnica w stopie oprocentowania kredytów pokryta zostanie z budżetu państwa i środków przeznaczonych na restrukturyzację rolnictwa,
- 2) udzielaniu bezpośredniej pomocy produkcyjnej gospodarstwom najbardziej poszkodowanym w wyniku suszy i ograniczaniu nakładów, w postaci bonifikowanych dostaw podstawowych środków produkcji pozwalających na odtworzenie produkcji, a zwłaszcza materiału siewnego na zasiewy wiosenne i nawozów mineralnych,

- 3) rozszerzeniu zakresu działania Agencji Rynku Rolnego, która — poza skupem interwencyjnym i gromadzeniem rezerw państwowych — aktywnie uczestniczyć będzie w obrocie hurtowym i handlu zagranicznym towarami rolno-spożywczymi, przeciwdziałając destabilizacji rynku żywnościowego, zarówno cenowej, jak i podażowej,
- 4) utrzymaniu, okresowo zastosowanych w 1992 r., instrumentów regulujących obroty w handlu zagranicznym towarami rolno-spożywczymi, ograniczających nadmierny wywóz surowców rolniczych (zwłaszcza po cenach zaniżonych) oraz powodujących napływ surowców (szczególnie pasz i komponentów paszowych po umiarkowanych cenach, obniżonych poprzez okresowe zawieszenie ceł),
- 5) stosowaniu preferencyjnego kredytowania skupu i utrzymania zapasów rolnych celem zmniejszenia kosztów i strat związanych z sezonową produkcją rolniczą,
- 6) utrzymaniu systemu stanowienia cen minimalnych na podstawowe produkty rolnicze,
- 7) wprowadzeniu opłat wyrównawczych w imporcie podstawowych towarów rolno-spożywczych oraz innych instrumentów dla ochrony krajowych producentów.

37. W miarę stabilizacji rynku rolnego i wzrostu możliwości finansowych wspierane będą długookresowe działania zmierzające do poprawy efektywności rolnictwa i zwiększenia jego konkurencyjności poprzez tworzenie warunków dla racjonalniejszego wykorzystania istniejącego potencjału produkcyjnego, a zwłaszcza ziemi i pracy. W 1993 r. zamierza się, jakkolwiek w ograniczonym zakresie, prowadzić działania na rzecz:

- 1) stworzenia skutecznego systemu kreowania i upowszechniania postępu biologicznego i organizacyjno-technicznego, który w istotnym stopniu obniżyłby jednostkowe nakłady produkcyjne w rolnictwie,
- 2) wspierania procesów modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych w rolnictwie oraz rozwoju infrastruktury wiejskiej (zwłaszcza sieci wodociągowo-kanalizacyjnej) przy udziale środków z kredytów krajowych i — wspomagających te procesy w rolnictwie — środków pomocy zagranicznej, kredytów Banku Światowego oraz różnych istniejących funduszy i fundacji na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa,
- 3) przemian własnościowych, strukturalnych i organizacyjnych państwowych gospodarstw rolnych, dokonywanych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Preferowane będzie przeznaczanie ziemi na powiększanie i tworzenie gospodarstw rodzinnych,
- 4) wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Na terenach zacofanych cywilizacyjnie i zagrożonych najwyższą stopą bezrobocia wspierać się będzie rozwój sieci usług, prywatnego przetwórstwa rolno-spożywczego, rzemiosła i handlu. Tworzony będzie system szkolenia ludności wiejskiej w zawodach przydatnych poza rolnictwem,
- 5) stworzenia warunków do odrodzenia i rozwoju autentycznej spółdzielczości rolniczej i wiejskiej. Zagwarantowane zostaną korzystne warunki prawne, organizacyjne i ekonomiczne restrukturyzacji dotychczasowych i powstawania nowych spółdzielni w otoczeniu rolnictwa.

38. Procesy przemian w rolnictwie wspierane będą w 1993 r. także poprzez subsydia i kredyty preferencyjne na wybrane zadania. Stymulowane w ten sposób będą przekształcenia strukturalne gospodarstw rolnych, a zwłaszcza

zakup i zagospodarowanie ziemi, prace scaleniowe, unowocześnianie gospodarstw i procesów produkcyjnych, podejmowanie produkcji żywności metodami ekologicznymi oraz budowa obiektów służących ochronie środowiska.

VII. Polityka społeczna

39. Podstawowymi zadaniami polityki społecznej w 1993 r. będą:

- przygotowanie i stopniowe wdrażanie rozwiązań systemowych w polityce społecznej dostosowanych do okresu przejściowego,
- rozwój aktywnych form polityki społecznej (edukacja, przekwalifikowania oraz różne formy aktywnej polityki rynku pracy),
- zwiększenie efektywności usług społecznych i zapewnienie stabilnych i jasnych zasad dostępności do tych usług (zdrowie, edukacja),
- zagwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego obywateli na poziomie podstawowym.

Istotnym zadaniem w 1993 r. będzie zahamowanie degradacji usług społecznych, zwłaszcza tych, które tworzą podstawy przyszłego wzrostu. Dotyczy to w szczególności edukacji i ochrony zdrowia. Ciężar utrzymania tych sfer spoczywał będzie nadal w podstawowej mierze na finansach publicznych.

Niezbędne w tej sytuacji będą regulacje, pozwalające na racjonalizację gospodarki finansowej w tych dziedzinach, umożliwiające większą efektywność ponoszonych nakładów.

Szczupłość środków, jakie będzie można przeznaczyć na osłonę socjalną w 1993 r., wymagać będzie dalszego doskonalenia systemu adresowania świadczeń, zarówno w części związanej ze świadczeniami ubezpieczeniowymi, jak i w sferze pomocy obejmującej bezrobotnych i grupy najuboższe. Idzie tu zwłaszcza o to, by środki osłonowe trafiały do grup wymagających rzeczywistego wsparcia, pozbawionych czasowo bądź trwale możliwości uzyskania dochodów z innych źródeł.

40. Gwarancje bezpieczeństwa socjalnego obywateli na poziomie podstawowym.

Instrumentem społecznej polityki państwa będą gwarancje dotyczące zakresu i poziomu świadczeń, obejmujące:

- minimalny poziom wynagrodzenia,
- minimalny wymiar świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń społecznych i mechanizmy ich waloryzacji,
- wypłaty wynagrodzeń za okres do 3 miesięcy w przedsiębiorstwach i jednostkach organizacyjnych upadających lub podlegających likwidacji, z powoływanego Funduszu Gwarancji Roszczeń Pracowniczych, tworzonego ze składek pracodawców,
- utrzymanie powszechności dostępu do świadczeń zdrowotnych, w zakresie gwarantowanego koszyka,
- bezpłatny dostęp dzieci i młodzieży do szkolnictwa na poziomie podstawowym i średnim oraz policealnym i wyższym — w systemie dziennym.

41. Polityka rynku pracy.

Nowy kierunek polityki rynku pracy, który rząd zamierza sukcesywnie realizować od 1993 r., ma na celu przeciwdziałanie szybkiemu wzrostowi liczby bezrobotnych, w tym

głównie przeciwdziałanie groźbie długotrwałego bezrobocia w niektórych rejonach Polski lub zawodach i grupach społecznych. Polityka rynku pracy musi się także przeciwstawiać tendencji do spadku udziału pracujących i zatrudnionych w ogólnej liczbie ludności kraju. Instrumenty tej polityki realizują trzy główne cele:

- cel osłonowy (zasiłki dla bezrobotnych według obecnych zasad wypłacane z Funduszu Pracy, z czasem przekształconego w fundusz o charakterze ubezpieczeniowym, tworzony ze składek pracodawców i pracowników, dostępność świadczeń i usług, w tym opieki lekarskiej),
- cel aktywizacyjny (pobudzanie mobilności pracowniczey, przygotowanie do nowych ról i zawodów, podtrzymywanie aktywności zawodowej u długotrwałe bezrobotnych poprzez czasowe zatrudnianie ich przy pracach interwencyjnych i robotach publicznych),
- cel ekonomiczny (tworzenie nowych miejsc pracy wspierane także zachętami ekonomiczno-finansowymi, szczególnie w rejonach uznanych za zagrożone wysokim bezrobociem).

Organizacja i funkcjonowanie rynku pracy wymaga współdziałania instytucji rządowych, samorządowych, organizacji pracodawców i związków zawodowych oraz pozarządowych instytucji pośrednictwa pracy i organizatorów szkoleń i przekwalifikowań. Wymaga to także przyjęcia pewnych priorytetów, do których należy zaliczyć:

- dynamizację rynku pracy poprzez większe stosowanie form aktywnego zwalczania bezrobocia (warunkiem koniecznym jest wzrost udziału środków przeznaczonych na formy aktywne z Funduszu Pracy do 15%, podwyższenie w imię solidaryzmu społecznego składki z 2% do 3% oraz wyodrębnienie składki pracowniczej, jak również gwarancja rytmiczności realizacji dotacji do Funduszu Pracy),
- zróżnicowanie programów i form działania, adresowanych do różnych grup społecznych oraz regionalnych rynków pracy (specjalne zestawy instrumentów oraz programy skierowane do: rejonów zagrożonych, rejonów monitorowanych ze względu na groźbę wzrostu bezrobocia, ludzi tracących pracę w państwowych gospodarstwach rolnych, osób niepełnosprawnych, osób starszych — zawodowo immobilnych, absolwentów długotrwałe bezrobotnych, grup zawodowych z restrukturyzowanych gałęzi gospodarki celem zwaloryzowania ich aktywności zawodowej),
- wzmocnienie instytucjonalnej obsługi rynku pracy (utworzenie Urzędu Pracy i administracji pracy, zwiększenie zatrudnienia w biurach pracy do stanu pozwalającego 1 pracownikowi obsługiwać 200 bezrobotnych, a nie 350 jak obecnie, komputeryzacja biur, wypracowanie optymalnego modelu biura pracy pozwalającego oddzielić jego funkcje pasywne i aktywne oraz wzmocnić realizację zadań sprawnego pośrednictwa i poradnictwa zawodowego, jak również funkcje kontrolne w stosunku do bezrobotnych),
- zmianę systemu edukacji zawodowej (we współpracy z MEN należy wypracować nowy model kształcenia zawodowego, jak również kształcenia ustawicznego dorosłych — dostosowany do potrzeb gospodarczych i realnego popytu na pracę).

Istotną rolę w aktywnej polityce rynku pracy powinno odgrywać współdziałanie z samorządami na lokalnych rynkach pracy. Na poziomie gmin samorząd powinien być wspierany w realizacji rozbudowy infrastruktury technicznej, tworzo-

nej w systemie lokalnych robót publicznych. Prace te powinny być finansowane z trzech źródeł: Funduszu Pracy (na część wynagrodzeń bezrobotnych zaangażowanych do tych prac), dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych (tylko w gminach uznanych za zagrożone wysokim bezrobociem), środków własnych gmin. Właściwe wykorzystanie tych środków wymaga równoległości planowania i realizowania wydatków z Funduszu Pracy i dotacji oraz budżetów gmin.

Tylko aktywna polityka rynku pracy odwrócić może niebezpieczny trend pasywności zawodowej dużych grup społecznych i w dłuższym okresie przynieść oszczędności w sferze wydatków czysto socjalnych związanych z bezrobociem.

42. Działalność socjalna zakładów pracy oraz warunki pracy.

W sferze działalności socjalnej zakładów pracy od 1993 r. w miejsce dwóch funduszy zakładowych: socjalnego i mieszkaniowego, tworzonych obligatoryjnie w zakładach gospodarki uspołecznionej, utworzony zostanie Fundusz Świadczeń Socjalnych. Odpis podstawowy na ten fundusz tworzony będzie obligatoryjnie we wszystkich zakładach pracy, niezależnie od formy własności. Przewiduje się, że wysokość podstawowa odpisu, wynosząca 20% przeciętnego wynagrodzenia, będzie mogła być zwiększona w jednostkach sfery gospodarki materialnej w drodze negocjacji związków zawodowych z pracodawcami do wysokości 37,5% przeciętnego wynagrodzenia. W sferze budżetowej odpis podstawowy przewiduje się w wysokości 37,5% przeciętnego wynagrodzenia.

W stosunku do pracowników objętych Kartą Nauczyciela zostanie zachowany dotychczasowy odpis na działalność socjalną.

W dziedzinie warunków pracy rozszerzone zostaną zobowiązania pracodawców do zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

43. Pieniężne świadczenia społeczne.

W 1993 r. kontynuowane będą reformy i modyfikacje systemu ubezpieczeń społecznych:

a) w systemie świadczeń emerytalno-rentowych:

- zmodyfikowanie systemu orzecznictwa inwalidzkiego w celu ściślejszego powiązania świadczeń z faktycznym stopniem niezdolności do pracy,
- zweryfikowanie obowiązujących zasad przechodzenia na emeryturę osób zatrudnionych w szczególnych warunkach lub wykonujących pracę o szczególnym charakterze,

b) w systemie świadczeń chorobowych i macierzyńskich wprowadzenie jednolitych dla wszystkich sektorów gospodarki zasad wypłaty świadczeń:

- za 5 tygodni choroby w roku kalendarzowym pracownikowi przysługiwać będzie odpowiednio obniżone wynagrodzenie finansowane przez pracodawcę,
- począwszy od 36 dnia choroby w danym roku przysługiwać będzie zasiłek chorobowy ze środków ubezpieczenia społecznego,

c) w systemie zasiłków rodzinnych:

- zachowanie nominalnej wysokości kwoty przeznaczanej na zasiłki rodzinne w 1993 r.,

- zmiana statusu tych świadczeń z ubezpieczeniowych na socjalne, co pozwoli rozszerzyć zakres podmiotowy osób uprawnionych do zasiłków na rodziny lub osoby nie objęte ubezpieczeniem społecznym,

- zrjonalizowanie wydatkowania środków na ten cel poprzez bardziej selektywne adresowanie środków,

d) w systemie finansowania ubezpieczeń społecznych:

- stworzenie podstawy do wyodrębnienia funduszy dla poszczególnych rodzajów ubezpieczenia społecznego (emerytalno-rentowego, na wypadek choroby i macierzyństwa, wypadkowego oraz w przyszłości na wypadek bezrobocia),

- opracowanie nowych zasad opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, w myśl których obowiązek opłacania składek ciążyłby na pracodawcy i pracowniku,

- przyjęcie nowej formuły obowiązku ubezpieczenia społecznego, według której obowiązek ubezpieczenia wynikałby z faktu osiągnięcia określonego dochodu z pracy; zmodyfikowanie statusu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w powiązaniu z nadaniem mu osobowości prawnej oraz rozszerzeniem możliwości działania.

44. Podstawowymi zadaniami pomocy społecznej w 1993 r. będą:

- kontynuowanie programów osłonowych — mieszkaniowego i dopłaty do leków,
- osłona rodzin, szczególnie rodzin niepełnych i wielodzietnych, nie mogących zaspokoić swoich elementarnych potrzeb życiowych,
- pomoc dla bezrobotnych tracących prawo do zasiłku poprzez tworzenie komplementarnego systemu działań państwowej pomocy społecznej, biur pracy i organizacji pozarządowych,
- pomoc dla najuboższych rodzin wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin, w których żyje osoba niepełnosprawna. Rodzaje pomocy dla tych rodzin muszą uwzględniać specyfikę potrzeb tego środowiska, dostępność do dóbr i usług oraz możliwość integracji społecznej,
- podniesienie poziomu usług medycznych, socjalnych i opiekuńczych domów pomocy społecznej.

45. Polityka społeczna na rzecz osób niepełnosprawnych.

Ludzie niepełnosprawni są istotnie ograniczani w korzystaniu z prawa do pełnego uczestnictwa w społeczeństwie jako wolni i równi członkowie. Wymaga to ustanowienia i potwierdzenia podstawowych praw tych osób w jednym akcie normatywnym, określonym Kartą Praw Osób Niepełnosprawnych. Istotne będzie również określenie zadań poszczególnych resortów i wyegzekwowanie realizacji tych zadań oraz wzmocnienie i uaktywnienie istniejących struktur pełniących znaczącą rolę w rozpoznawaniu potrzeb środowiska lokalnego i rozwiązywaniu jego problemów we współpracy z rodziną i samorządem.

Realizacja aktywnej polityki społecznej na rzecz osób niepełnosprawnych będzie następować przy efektywnym zaangażowaniu środków funduszu celowego, jakim jest Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

46. Edukacja.

Traktowanie edukacji jako swoistej inwestycji o odroczonym efekcie powoduje, że rząd otaczać będzie tę dziedzinę sfery społecznej szczególną ochroną. W związku z tym:

- utrzymane będą gwarancje państwa w zakresie bezpłatnej edukacji dzieci i młodzieży na poziomie szkoły podstawowej i ponadpodstawowej w systemie dziennym oraz dzieci sześciolletnich objętych programem nauczania w tzw. klasach zerowych,
- utrzymane zostanie bezpłatne kształcenie w szkołach policealnych, kolegiach zawodowych i na wyższych studiach — w systemie dziennym, przebiegające zgodnie z tokiem nauki. W szkołach tych będzie szeroko praktykowane pobieranie opłat za powtarzanie roku (semestru). Jednocześnie dopuszcza się pobieranie opłat, tzw. wpisowego, od słuchaczy i studentów rozpoczynających naukę. Zasady pobierania opłat i ich wysokość uzależnia się od decyzji senatu uczelni, dyrektora szkoły lub kolegium,
- utrzymany zostanie system instytucji opiekuńczo-wychowawczych (placówki opieki całkowitej, szkoły specjalne) dla dzieci i młodzieży wymagających ze strony państwa wsparcia ze względu na sytuację rodzinną i społeczną lub zaburzenia rozwojowe. Szczególną troską otoczone zostaną rodzinne formy opieki nad dziećmi osieroconymi (rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka),
- utrzymany zostanie system bezpłatnych usług poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego, doradztwa i doskonalenia nauczycieli,
- utrzymany zostanie system pomocy materialnej dla młodzieży uczącej się i studiującej, pochodzącej z rodzin najuboższych ekonomicznie; utrzymany zostanie system stypendiów socjalnych i naukowych,
- utrzymany zostanie system dotacji dla szkół niepublicznych.

W 1993 r. kontynuowana będzie reforma systemu edukacji. Jej celem będzie m.in.:

- opracowanie w szkolnictwie ogólnokształcącym i zawodowym programów nauczania szerokoprofilowego w odróżnieniu od dotychczasowego kształcenia wąskospecjalistycznego,
- zwiększenie naboru młodzieży do liceów ogólnokształcących i średnich szkół zawodowych przy jednoczesnym ograniczeniu naboru do zasadniczych szkół zawodowych,
- wprowadzenie elementów mechanizmów rynkowych w przypadku praktycznej nauki zawodu poprzez stworzenie szkołom możliwości zlecania praktycznej nauki zawodu innym podmiotom,
- wprowadzenie odpłatności za usługi edukacyjne w szkolnictwie wieczorowym, zaocznym oraz doskonaleniu i przekwalifikowaniu zawodowym,
- reforma wynagradzania nauczycieli w dostosowaniu do zmian w ustawie — Karta Nauczyciela w kierunku zwiększenia obowiązkowego wymiaru czasu pracy (pensum oraz pięć godzin do dyspozycji dyrektora szkoły),
- rozwój pozapaństwowych instytucji edukacyjnych, jednakże gwarantujących jakość kształcenia co najmniej na poziomie gwarantowanym w instytucjach państwowych,

- podjęcie prac mających na celu opracowanie systemu kredytowania usług edukacyjnych.

47. Ochrona zdrowia.

Wprowadzony zostanie gwarantowany przez państwo system bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, określający zakres powszechnie dostępnych i bezpłatnych świadczeń zdrowotnych dla wszystkich uprawnionych. Określony będzie również zakres i rodzaj działań służących zdrowiu publicznemu (zapobieganie, promocja zdrowia, nadzór sanitarny) dostępny bezpłatnie każdemu obywatelowi. Gwarancje państwa nie będą obejmowały świadczeń ponadstandardowych, uzupełniających proces leczenia, niektórych środków pomocniczych i badań diagnostycznych. Nie będą nimi objęte również badania prowadzone na życzenie pacjenta oraz racjonowane będą drogie procedury i technologie stosownie do posiadanych środków i wagi indywidualnych przypadków. Wzrost niektórych opłat (np. za wyżywienie i zakwaterowanie w sanatoriach) uwzględniać będzie rzeczywiste koszty.

Utworzony zostanie system państwowej kontroli jakości świadczeń medycznych, obejmujący placówki niezależnie od ich sektorowego podporządkowania i formy własności.

Zgodnie z ustawą o zakładach opieki zdrowotnej od 1993 r. wprowadzone będą powszechnie w publicznych zakładach opieki zdrowotnej nowe zasady ewidencji dochodów i kosztów. Umożliwi to uzyskanie obiektywnych danych o kosztach usług w kontraktowaniu świadczeń zdrowotnych. Zasada kontraktowania usług będzie upowszechniana jako instrument zwiększania efektywności systemu opieki zdrowotnej. Alokacja środków finansowych w układzie terytorialnym przeprowadzana będzie w oparciu o obiektywne zasady.

Polityka zatrudnienia kadry medycznej będzie zmierzała w kierunku podniesienia poziomu zatrudnienia w podstawowej opiece zdrowotnej. Ponadto podjęta będzie racjonalizacja wykorzystania i rozmieszczenia kadr, a także ograniczenie zadań bądź przesunięcia kadrowe z tych zakładów, w których występują przerosty kadrowe.

W 1993 r. rozstrzygnięcia wymagać będzie kwestia długofalowego systemu finansowania ochrony zdrowia, w tym zwłaszcza koncepcja wprowadzenia powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych.

W celu stworzenia warunków dla wdrożenia Narodowego Programu Zdrowia utworzony zostanie międzyresortowy mechanizm koordynacji, monitorowania i kontroli realizacji tego programu. Pierwszeństwo uzyskają zadania związane z profilaktyką i leczeniem chorób układu krążenia i nowotworowych oraz zwiększające skuteczność opieki zdrowotnej nad matką i dzieckiem.

48. Polityka kulturalna.

Zdecydowana większość znaczących instytucji kultury pozostanie w najbliższej przyszłości w gestii państwa, tzn. Ministra Kultury i Sztuki (instytucje kultury rangi narodowej) lub wojewodów. Państwo nadal sprawować będzie funkcje najpoważniejszego mecenasa twórczości artystycznej.

Elementy nowego ustroju kultury — to: decentralizacja (przekazywanie części uprawnień ministra wojewodom) i uspołecznienie (przekazywanie części uprawnień wojewodów samorządom) oraz wspieranie najistotniejszych dla życia kulturalnego instytucji i przedsięwzięć.

Do sfer chronionych, pozostających pod szczególną opieką państwa, należeć będą ochrona zabytków oraz mecenat nad książką.

Za stan zabytkowych dóbr kultury odpowiadają ich właściciele i użytkownicy, państwo natomiast powinno stworzyć sprzyjające tej ochronie warunki. Pilnym zadaniem jest określenie, kto jest właścicielem i gospodarzem poszczególnych materialnych elementów dziedzictwa narodowego. Umożliwi to reprivatyzacja, prywatyzacja i komunalizacja mienia i ustanowienie instytucji Skarbu Państwa.

W celu ochrony czytelnictwa i książki przewiduje się:

- opiekę nad książką niskonakładową (m.in. automecenat),
- dotacje do wybranych wydawnictw (m.in. utrzymanie patronackich czasopism przez Ministra Kultury i Sztuki),
- wprowadzenie rejestru wydawnictw i udoskonalenie informacji bibliograficznej (Biblioteka Narodowa),
- przygotowanie nowej ustawy o bibliotekach (i o egzemplarzu obowiązkowym),
- ochrona istniejącej sieci bibliotek.

Jednym z celów polityki kulturalnej państwa będzie wspieranie rozwoju pozabudżetowych źródeł zasilania instytucji i przedsięwzięć kulturalnych (samorządowych, prywatnych). Rozszerzona będzie praktyka celowego, konkursowego dotowania przedsięwzięć kulturalnych — nie zaś utrzymywania działalności podstawowej poszczególnych instytucji (tzw. dotowania podmiotowego).

49. Ochrona praw lokatora i dostępność mieszkań.

Przewidywana reforma w zakresie dysponowania i gospodarowania zasobami mieszkaniowymi zakłada m.in. zniesienie szczególnego trybu najmu i przejście na rozwiązania cywilnoprawne przy najmie lokali oraz sukcesywną ekonomizację czynszów. Proces urynkwienia czynszów wymagać będzie stworzenia systemu pomocy w formie dodatków mieszkaniowych (o charakterze obligatoryjnym) dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Do czasu wprowadzenia powyższych dodatków utrzymana zostanie, po dokonaniu niezbędnych modyfikacji, dotychczasowa pomoc świadczona w formie tzw. dopłat mieszkaniowych. Stworzone zostaną jednocześnie regulacje prawne gwarantujące ochronę lokatorów (ochrona przed nadmiernym wzrostem czynszów, ochrona warunków najmu).

W celu tworzenia większego dostępu do mieszkań, w 1993 r. należałoby skoncentrować prace zmierzające do:

- wdrożenia systemu długofalowego oszczędzania na mieszkaniach, połączonego z instytucją kredytu kontraktowego. Systemy samokredytowania społecznego powinny w przyszłości stanowić dominującą formę finansowania budowy (kupna) mieszkań przez rodziny o skromniejszych dochodach,
- kontynuacji prac nad uruchomieniem systemu budowy tanich mieszkań czynszowych (na wynajem), głównie dla młodych, niezamożnych rodzin. Budowa tych mieszkań realizowana byłaby przez niedochodowe organizacje (tzw. non profit), w których głównymi udziałowcami byłyby władze komunalne,
- stworzenia warunków budowy mieszkań komunalnych typu socjalnego realizowanych przez gminy ze środków własnych, z ewentualnym wspomaganie z budżetu państwa.

W 1993 r. podjęte zostaną rozstrzygnięcia warunkujące stworzenie jednego rynku mieszkaniowego starych i nowych

zasobów, m.in. dzięki postępowi w porządkowaniu stosunków własnościowych w mieszkalnictwie.

Utrzymana będzie pomoc z budżetu państwa dla dotychczasowego systemu kredytowania budownictwa pod zastaw hipoteczny, gwarantująca kredytobiorcom ograniczenie bieżących obciążeń z tytułu spłaty kredytu do 25% dochodu ich gospodarstwa domowego.

VIII. Polityka regionalna

50. Polityka regionalna koncentruje się obecnie na skutkach transformacji występujących szczególnie silnie w regionach podlegających restrukturyzacji gospodarczej, zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym. Drugim nurtem działań jest współpraca gospodarcza i kulturalna z krajami sąsiadującymi. Trzecim polem aktywności jest rozwój różnych instytucji współrealizujących politykę na szczeblach lokalnych i regionalnych.

51. W województwach: katowickim, łódzkim, wałbrzyskim, w Polsce północno-wschodniej oraz w niektórych rejonach Polski południowo-wschodniej, zdominowanych przez duże zakłady państwowe, kontynuowane będą prace w zakresie tworzenia rozwiązań i instytucji umożliwiających sprawne oddziaływanie na procesy restrukturyzacji. Wymaga to aktywności i skuteczności działania administracji w sferze rozwiązań prawnych, organizacyjnych, instytucjonalnych oraz instrumentalnych. W ten sposób rząd stwarzać będzie warunki dla organów samorządu terytorialnego, podmiotów niepublicznych, zaangażowanych w rozwój i restrukturyzację regionów. Dotyczy to przede wszystkim powoływania fundacji rozwoju regionalnego kumulujących dostępne środki finansowe oraz zarządzających nimi komitetów regionalnych, grupujących przedstawicieli gospodarki oraz środowisk politycznych i społecznych w regionach oraz administracji.

Ponadto przewiduje się w tych regionach:

- sukcesywnie usuwanie barier i luk prawnych występujących w procesach restrukturyzacji (zidentyfikowanych na przykładzie przebiegu procesów restrukturyzacyjnych w województwie wałbrzyskim),
- tworzenie specjalnych rozwiązań ekonomicznych promujących rozwój drobnej przedsiębiorczości (inkubatory, leasing maszyn i urządzeń, ułatwiony dostęp do terenu, wykorzystanie części mienia przedsiębiorstw państwowych).

52. Wsparcie ekonomiczne w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym będzie w 1993 r. realizowane poprzez:

- 1) lepsze wykorzystanie już istniejących instrumentów, takich jak przyspieszona amortyzacja, dotacje do inwestycji infrastrukturalnych, zwolnienie spółek od podatku dochodowego, gdy wkłady podmiotów zagranicznych przekraczają kwotę 2 mln ECU, uprawnienie podmiotów gospodarczych opodatkowanych w formie karty podatkowej do zatrudnienia większej liczby pracowników, ulgi w podatku dochodowym z tytułu szkolenia pracowników,
- 2) wprowadzenie nowych rozwiązań, takich jak:
 - okresowe ulgi w podatku dochodowym dla inwestorów krajowych tworzących nowe miejsca pracy na tych obszarach,
 - kredyty preferencyjne dla inwestorów „small business”, o ile uzyskane zostaną środki pomocowe z zagranicy na ten cel,

- gwarancje kredytowe dla małych i średnich przedsiębiorstw, udzielane przez tworzony Fundusz Gwarancji Kredytowych,
- dotacje na inwestycje infrastrukturalne zamiast wprowadzonych w 1992 r. dotacji na tworzenie nowych miejsc pracy. Sprzyjać to będzie powiązaniu robót infrastrukturalnych z robotami publicznymi, finansowanymi z Funduszu Pracy, co zwiększy efektywność wydatkowania środków.

53. W 1993 r. przyspieszone zostanie tworzenie infrastruktury instytucjonalnej nowoczesnej polityki regionalnej w Polsce, dostosowanej do standardów EWG. Sprzyjać temu będzie program rozwoju strukturalnego w wybranych regionach — STRUDER, finansowany ze środków pomocowych EWG. Będzie on służył wspieraniu rozwoju nowych elementów struktur gospodarczych wybranych regionów, a nie rekonstrukcji starych elementów tych struktur. Ze środków funduszu będą przede wszystkim wspierane inwestycje w sektorze drobnej przedsiębiorczości, tworzące nowe miejsca pracy. Część tych środków będzie jednocześnie wykorzystywana na rozwój lokalnej infrastruktury, działania promocyjne i przekwalifikowanie siły roboczej.

W 1993 r. programem STRUDER będzie objętych zapewne 5 województw: łódzkie, wałbrzyskie, suwalskie, olsztyńskie i rzeszowskie. Powstaną tam bądź zaadaptowane zostaną do nowych potrzeb instytucje już istniejące (agencje,

fundacje, fundusze), zdolne do absorpcji i efektywnej alokacji środków przeznaczonych na rozwój regionalny. Jednocześnie wspierane będzie tworzenie podobnych struktur w innych województwach, co umożliwi rozszerzenie zasięgu programów pomocowych w latach następnych.

54. Szczególne znaczenie mieć będzie realizacja skoordynowanych dwustronnie przedsięwzięć w regionach graniczących z Niemcami. Zainicjowana zostanie także współpraca przygraniczna z Czechami i Słowacją oraz Ukrainą, Litwą, Białorusią i rosyjskim Obwodem Kaliningradzkim. Priorytetem państwa w 1993 r. będzie rozbudowa istniejących i uruchomienie nowych przejść granicznych, przede wszystkim na zachodniej i wschodniej granicy. Zostanie także rozwinięta współpraca z państwami nadbałtyckimi w zakresie przygotowania strategicznego planu regionalnego dla strefy bałtyckiej.

55. Dokonywany będzie monitoring regionalnego przebiegu procesów dostosowawczych do gospodarki rynkowej w zakresie: zmian na rynku pracy, zmian w strukturze podmiotowej gospodarki (w tym prywatyzacji), inwestycji zagranicznych oraz tworzenia właściwego środowiska dla przedsiębiorczości, szczególnie na obszarach, gdzie transformacja i restrukturyzacja przebiega najtrudniej. Umożliwi to bardziej elastyczne i szybsze reagowanie ośrodków decyzyjnych na najpoważniejsze zagrożenia.

Załącznik nr 2

UZUPEŁNIENIE DO ZAŁOŻEŃ POLITYKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ W 1993 R.

I. Wybrane elementy stanu gospodarki

1. Począwszy od kwietnia bieżącego roku obserwuje się powolny wzrost produkcji przemysłowej. Ogólne rozmiary tej produkcji po ośmiu miesiącach są niższe tylko o 0,8% w stosunku do analogicznego okresu ubiegłego roku. Produkcja budowlano-montażowa jest po 8 miesiącach br. o 3,8% wyższa niż przed rokiem. Zwiększa się udział sektora prywatnego. W produkcji przemysłowej udział tego sektora wyniósł po I półroczu br. 27% wobec 21,5% przed rokiem, a w budownictwie 75,4% wobec 59,6% w analogicznym okresie ubiegłego roku. Od II kwartału br. wzrasta wydajność pracy w przemyśle, co jest także potwierdzeniem, iż rozpoczęły się procesy proefektywnościowe i antyrecesyjne w tym dziale. Tegoroczne warunki klimatyczne spowodowały straty w produkcji rolniczej. Szacuje się, że w 1992 r. produkcja roślinna będzie o ok. 21% niższa niż przed rokiem, a produkcja zwierzęca zmaleje o ok. 6%. Produkcja globalna tego działu gospodarki będzie o ok. 14% niższa od ubiegłorocznej. W transporcie jedynie w żegludzie oraz transporcie rurociągowym wyniki są po 8 miesiącach nieco lepsze niż w analogicznym okresie ubiegłego roku. W ciągu 8 miesięcy br. obroty handlowe z zagranicą charakteryzowały się wzrostem wpływów z eksportu towarów o 12,1% przy wypłatach za import na niezmiennym poziomie w stosunku do analogicznego okresu ubiegłego roku. W rezultacie obroty zamknęły się dodatnim saldem w wysokości 1006 mln dolarów USA (w roku ubiegłym saldo było ujemne i wyniosło 80 mln dolarów).

Przebieg procesów realnych wskazuje, że gospodarka byłaby zdolna przelamać w bieżącym roku trend recesyjny,

jednak zostało to zahamowane wysoce niekorzystną sytuacją rolnictwa.

2. Obserwowanej poprawie wskaźników dotyczących zmian ilościowych nie towarzyszy również silna poprawa sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych. Wskaźnik rentowności produkcji od kilku miesięcy oscyluje wokół 3,3%, a zyskowność jest nadal ujemna i po ośmiu miesiącach wynosi ok. 8 zł straty na każdy 1000 zł przychodów. Przedsiębiorstwa były zmuszone włączyć w swoją kalkulację kosztów kilka istotnych czynników wzrostu kosztów: wzrost cen energii, taryf przewozowych i opłat telekomunikacyjnych, skokową dewaluację złotego w lutym br., wzrost opłat eksploatacyjnych (np. kopalni wykorzystywanych w budownictwie), a także zmiany stawek celnych oraz zakresu poboru podatku obrotowego, wzrost narzutów na płace oraz wzrost płacy minimalnej, wzrost podatków i opłat na rzecz budżetów samorządowych oraz opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego.

Koszty działalności, które w grudniu 1991 r. stanowiły 94%, w pierwszym kwartale br. wzrosły do 96,2% przychodów i utrzymują się nadal na tym poziomie. Zahamowany został jednak proces zwiększania liczby przedsiębiorstw deficytowych, w lutym 46,4% podmiotów zamykało swą działalność stratą, a w lipcu ich odsetek zmalał do 44,2%. Udział tej grupy w przychodach przedsiębiorstw, wynoszący w lutym 25,4%, obecnie szacowany jest na ok. 24,2%.

Pomimo utrzymywania się silnych prokosztowych impulsów o charakterze zewnętrznym w stosunku do przedsiębiorstw, podmioty gospodarcze w roku bieżącym o wiele lepiej niż w latach ubiegłych adaptują się do nowych

warunków działania. Sprzyja temu rosnący udział sektora prywatnego i rozpad niektórych dużych struktur przedsiębiorstw państwowych, a także postęp w budowie instytucji rynkowych, w tym powstanie lokalnych rynków pracy. Przedsiębiorstwa wykorzystały również stworzone w bieżącym roku nieliczne możliwości konkurowania z importem na rynku wewnętrznym oraz szanse na niepogorszenie efektywności eksportu.

3. Zarysowane powyżej akcenty pozytywne, wskazujące na szansę zapoczątkowania procesu przełamania recesji, nie mogą przesłaniać szeregu problemów i zjawisk negatywnych.

Przed wszystkim należy dostrzec, że w 1992 r. nie został zahamowany trend spadkowy rozmiarów nakładów inwestycyjnych. Postępuje dekapitalizacja majątku narodowego, a zdolność do akumulowania środków na odtworzenie i rozwój jest nadal niska.

Nie funkcjonują w sposób prawidłowy mechanizmy alokacji wolnych środków finansowych. Wynika to zarówno z niedorozwoju instytucji rynkowych decydujących o alokacji (system bankowy, giełda, fundusze inwestycyjne, kasy pożyczkowe), jak i z ogólnie odczuwanego niedoboru środków.

Adaptacyjność podmiotów gospodarczych mogłaby być większa, gdyby mogły one uruchomić programy restrukturyzacyjne i inwestycyjne. Przeszkadza jednak bariera niedoboru środków własnych (obciążenie wyniku finansowego po I półroczu bieżącego roku wynosi 127,5% wobec 98,2% w I półroczu 1991 r.), utrzymująca się trudna dostępność kredytów na rynku krajowym oraz kredytów zagranicznych, a także słabe sygnały alokacyjne płynące z rynku i brak długofalowych programów restrukturyzacyjnych w skali gospodarki narodowej, a w przypadku przedsiębiorstw sektora państwowego także niejasne perspektywy prywatyzacyjne.

4. Rok 1992 przyniósł dalsze zmiany w sytuacji dochodowej ludności. Przepuszczalnie narasta rozwarstwienie dochodów gospodarstw domowych.

Przemawiają za tym następujące fakty:

- rosnąca nadal, choć w tempie wolniejszym niż w roku ubiegłym, rejestrowana liczba bezrobotnych. W tej grupie w ostatnich miesiącach powiększa się liczba osób pozbawionych prawa korzystania z zasiłku,
- utrzymujący się od stycznia br. spadek realnej płacy w grupie pracowników 6 podstawowych działów gospodarki,
- rosnąca liczba właścicieli i pracowników w sektorze prywatnym,
- spadek realnej wartości przeciętnych świadczeń emerytalno-rentowych,
- utrata oczekiwanych dochodów rolników dotkniętych klęską suszy i potencjalny wzrost dochodów pozostałych producentów rolnych.

Zmiany w strukturze dochodowej rodzin nakładają się na istotne przekształcenia struktury wydatków gospodarstw domowych, wynikające ze zmian w cenach żywności oraz wydatków o charakterze sztywnym (opłaty za utrzymanie i eksploatację mieszkań, opłaty komunikacyjne oraz podatki). Ograniczeniu ulega także dla wielu rodzin dostępność usług finansowanych do niedawna w całości z budżetu (opłaty za leki, sanatoria, niektóre usługi służby zdrowia).

Powoduje to z jednej strony wzrost liczby rodzin ubiegających się o wsparcie ze świadczeń socjalnych z zakładów pracy lub pomocy społecznej, a z drugiej strony narastanie nastrojów frustracji i pesymizmu w grupach zawodowych niepewnych swej przyszłości. Rośnie poczucie alienacji i wrogości wobec reform i grup, które są w stanie wykorzystywać nowe rozwiązania systemowe dla pomnażania swych dochodów i wyraźnej poprawy sytuacji bytowej.

Zasygnalizowane wyżej, a trudne do skwantyfikowania procesy przemian w dochodach, sprawiają, iż popyt konsumpcyjny płynący z większości gospodarstw domowych jest ograniczony do dóbr podstawowych i ma niewielką elastyczność cenową. Grupa ciągle jeszcze najliczniejsza, utrzymująca się z pracy w sektorze publicznym, ma wysoce ograniczone możliwości oszczędzania, zakupu artykułów trwałej konsumpcji czy inwestowania.

Grupa potencjalnych inwestorów jest ciągle jeszcze nieliczna i niezbyt kapitałowo zasobna.

5. Budżet jest znaczącym kreatorem popytu w skali gospodarki narodowej. Niedobór dochodów powoduje jednak, że maleje rola budżetu jako stymulatora procesów restrukturyzacyjno-modernizacyjnych. Od dwóch lat wydatki budżetu podlegają istotnym ograniczeniom oraz głębokim zmianom strukturalnym; rosną w budżecie wydatki związane z obsługą długu i koniecznością finansowania osłony społecznej dla grup dotkniętych najsilniej skutkami procesu transformacji, tzn. bezrobotnych, najuboższych oraz emerytów i rencistów. Ograniczane są wydatki na inwestycje publiczne, restrukturyzację sektorów, postęp naukowo-techniczny oraz kreowanie instytucji rynkowych. Budżet wycofuje się z ulg podatkowych mogących sterować zachowaniami podmiotów gospodarczych.

Maleją wpływy budżetu od przedsiębiorstw państwowych, a jednocześnie brak jest skutecznych instrumentów pozwalających na egzekucję podatków z rozwijającego się sektora prywatnego.

Narastający deficyt budżetu państwa ma swoje główne źródło w opóźnieniu zapoczątkowania procesu transformacji systemu finansowania sfery budżetowej oraz systemu ubezpieczeń społecznych, dla którego budżet jest pełnym gwarantem. W rezultacie sztywne płatności budżetu z tytułu spłaty zadłużenia oraz dopłat do ubezpieczeń społecznych z jednej strony ograniczają możliwości finansowania wydatków bieżących i majątkowych, a z drugiej, wobec braku wydolności strony dochodowej, wymuszają narastanie długu wewnętrznego.

W ciągu 9 miesięcy br. budżet pozyskał ok. 215 bln zł, tzn. ok. 63,7% wpływów planowanych w ustawie budżetowej. Na taki stan złożyło się kilka przyczyn. Po pierwsze — brak wpływów z prywatyzacji, po drugie — mniejsze niż przewidywano przychody z podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku obrotowego. Mniejsze też były od założonych wpłaty przedsiębiorstw państwowych z tytułu dywidendy.

Wydatki budżetu wyniosły 254,5 bln zł, tzn. 63,1% kwot planowanych. W okresie od stycznia do września br. deficyt budżetu wyniósł ponad 39,3 bln zł.

6. Za podstawową zasadę polityki pieniężnej w 1992 r. uznano kształtowanie podaży pieniądza na takim poziomie, aby jego nadmiar nie stał się samoistnym czynnikiem inflacji i jednocześnie aby niedostatek pieniądza nie utrudniał procesów gospodarczych. W związku z tym przyjęto zasadę, iż wzrost podaży pieniądza wynika głównie z przewidywanego wzrostu produktu krajowego i prognozowanej stopy inflacji. Przyjęto także, iż tempo obiegu pieniądza pozostanie na poziomie 1991 r.

Zarówno jednak proces transformacji gospodarki, jak i niedorozwój i niedowład w funkcjonowaniu instytucji charakteryzujących gospodarkę rynkową w naturalny sposób wzmagają popyt globalny na pieniądź. Ze strony sektora gospodarczego nie znajduje to bezpośredniego odzwierciedlenia w zgłoszonym popycie na kredyt w sektorze bankowym. Wynika to przede wszystkim z wysokiej ceny kredytu oraz wzrostu wymagań banków wobec kredytobiorców. Banki preferują angażowanie się w kredytowanie sektora rządowego, który jednocześnie oferuje bardzo korzystne dla banków formy lokaty wolnych środków, bez ryzyka towarzyszącego kredytowaniu przedsiębiorstw. W konsekwencji po 8 miesiącach br. budżet angażuje ponad połowę przyrostu kredytów uruchomionych w systemie bankowym.

Niedostateczne jest tempo rozwoju instytucji rynku kapitałowego, nie mogą uzyskać pożądanego tempa procesy przekształceń własnościowych, nie osiąga możliwej skali absorpcja kapitałów zagranicznych. W rezultacie nie wykształcają się właściwe gospodarce rynkowej mechanizmy i kryteria alokacji wolnych środków finansowych. Słaba aktywność inwestycyjna podmiotów gospodarczych nie pozwala na szybką poprawę efektywności i konkurencyjności gospodarki. Nadal kapitał sektora prywatnego, a także część środków napływających z zagranicy, lokuje się w dziedzinach pozwalających na szybkie zyski, z reguły trudne do skontrolowania przez budżet.

II. Projekcja makroproporcji

Kształtowanie się podstawowych makroproporcji w 1993 r. oceniono zakładając utrzymanie się korzystnych tendencji obserwowanych w bieżącym roku. Uwzględniono także przewidywane skutki proponowanych w „Założeniach...” zmian mechanizmów ukierunkowanych na ożywienie produkcji i niezbędne zmiany efektywnościowe. Przewiduje się, że nastąpi zahamowanie tempa spadku produkcji i usług zarówno w sferze produkcji materialnej, jak i w sferze usług niematerialnych, wyrażające się wzrostem wartości globalnej łącznie o 1,4%.

W sferze produkcji materialnej wzrost wystąpi w przemyśle (o 2%), w budownictwie (o 2,5%), handlu (o 3%). Spadek produkcji natomiast będzie się utrzymywał w rolnictwie jako kontynuacja skutków katastrofalnej suszy z roku 1992 (spadek wystąpi zwłaszcza w produkcji zwierzęcej).

Wzrost o 2% produkcji w przemyśle oznacza utrzymanie obserwowanych w bieżącym roku korzystnych tendencji (od kwietnia br. realizowany jest wzrost produkcji średnio za okres pięciu miesięcy o 4,5%) i wejście na ścieżkę wzrostu po blisko 3-letnim okresie spadku produkcji.

Wzrost produkcji w 1993 r. zakłada się prawie we wszystkich grupach gałęzi, z wyjątkiem przemysłu elektromaszynowego (w którym spadek produkcji był najgłębszy) oraz metalurgicznego. W przemyśлах tych procesy dostosowawcze przebiegają znacznie wolniej z uwagi na głębsze uzależnienie od rynku krajowy byłej RWPG.

Utrzymanie korzystnych tendencji w produkcji i przełamanie recesji w podstawowych działach oznacza, że tylko w budownictwie i handlu produkcja będzie wyższa od poziomu z 1990 r. Produkcja w przemyśle, pomimo wzrostu o 2%, będzie nadal niższa niż w 1990 r. (91%).

Kontynuacja obserwowanych korzystnych tendencji z bieżącego roku oraz wprowadzenie mechanizmu zapew-

nającego niezbędny poziom opłacalności eksportu były podstawą prognozowania wzrostu obrotów w handlu zagranicznym (po 8 miesiącach br. wpływy z eksportu w bilansie płatniczym wynoszą blisko 9,3 mld USD, a wypłaty za import ok. 8,3 mld USD). W ujęciu towarowym zakłada się, że w roku przyszłym eksport wzrośnie o 5%, a import o 5,2%, przy uwzględnieniu zmiany struktury importu na rzecz szybszego wzrostu importu inwestycyjnego (o 9,9%), związanego z zakładanym wzrostem inwestycji (o 3,3%), oraz zaopatrzeniowego (związanego ze wzrostem produkcji, w tym zwłaszcza eksportowej). Saldo dolarowe utrzyma się na poziomie przewidywanym dla bieżącego roku (600 mln USD), natomiast wzrośnie nieco saldo złotówkowe w wyniku korzystniejszej relacji terms of trade, obniżając nieco produkt krajowy do podziału.

W konsekwencji wyżej wymienionych procesów, w tym ożywienia produkcji w podstawowych działach, nastąpi zahamowanie tempa spadku zatrudnienia w gospodarce narodowej, a także tempa wzrostu liczby bezrobotnych, których stan na koniec 1993 r. określa się liczbą 3,3 mln osób.

Produkt krajowy brutto wzrośnie o 2% i będzie w znaczącym stopniu wynikiem wzrostu wydajności pracy. Społeczna wydajność pracy wzrośnie o 4% przy spadku liczby pracujących w gospodarce narodowej o 2%. Na wzrost produktu krajowego brutto będzie wpływał także spadek ogólnego wskaźnika poziomu zużycia pośredniego (kosztów) oraz kontynuacja korzystnych zmian w strukturze produkcyjnej i własnościowej (udział sektora prywatnego w tworzeniu produktu krajowego brutto w 1990 r. wynosił 31,4%, w 1991 r. 46,1%, a w 1993 r. przekroczy 50%).

Produkt krajowy do podziału będzie wyższy o 1,7%. W podziale produktu krajowego brutto zakłada się szybsze tempo wzrostu akumulacji i inwestycji brutto (o 3,3%), natomiast wolniejsze tempo wzrostu spożycia ogółem (o 1,3%). W wyniku zakładanego wzrostu udziału ludności w finansowaniu spożycia dóbr i usług dotychczas finansowanych z tzw. funduszy społecznych nastąpi przesunięcie ich części do spożycia z dochodów osobistych. W konsekwencji wzrost spożycia z dochodów osobistych (o 2%) nastąpi w tempie nieco szybszym niż spożycie ogółem przy spadku spożycia zbiorowego (o 1%).

Przyspieszone tempo wzrostu cen żywności we wrześniu br. spowodowało zmianę dotychczasowej prognozy inflacji w 1992 r., a tym samym przewidywań na rok przyszły. Przy szacowaniu wskaźników cen przyjęto zasadę, iż kurs walutowy zmienia się według tej samej zasady co w roku bieżącym (1,8—1,9% miesięcznie). Stabilizacja warunków działalności eksporterów będzie utrzymana, ponieważ nie nastąpi aprecjacja złotówki względem koszyka walut.

Szacunek podziału PKB wykorzystanego w kraju oparto na założeniach:

- 1) płace realne utrzymają się na poziomie 1992 r.,
- 2) poprawa koniunktury gospodarczej oraz dalszy rozwój eksportu spowodują wzrost inwestycji w gospodarce narodowej.

Wyniki symulacji uzyskanych na podstawie przyjętych założeń zawiera tablica.

PODSTAWOWE MAKROPROPORCJE

Według SNA

ceny 1990 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka miary	1990	1991	1992	1993	%		
							5:4	6:5	7:6
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Wartość globalna	bln zł	1229.4	1138.5	1124.4	1140.7	92.6	98.8	101.4
	w tym:								
	— w przemyśle	„	575.9	513.9	514.0	524.2	89.2	100.0	102.0
	— w budownictwie	„	104.9	114.3	117.7	120.7	109.0	103.0	102.5
	— w rolnictwie	„	111.7	101.7	87.5	83.1	91.0	86.0	95.0
2	Produkt krajowy wytworzony brutto	„	574.2	532.7	522.0	532.5	92.8	98.0	102.0
	Saldo	„	50.0	12.4	27.9	29.6			
3	Produkt wykorzystany w kraju	„	522.7	515.3	494.1	502.7	98.6	95.9	101.7
	Spżycie ogółem	„	382.0	394.5	378.1	382.9	103.3	95.8	101.3
	— spżycie prywatne (z dochodów osobistych)	„	268.7	288.6	284.0	289.7	107.4	98.4	102.0
	— spżycie zbiorowe	„	113.3	105.9	94.1	93.2	93.5	88.9	99.0
	Akumulacja ogółem	„	140.7	120.8	116.0	119.8	85.9	96.0	103.3
	— inwestycje brutto	„	115.9	110.7	106.5	110.0	95.5	96.2	103.3
4	Stopa inwestycji	%	22.17	21.48	21.55	21.88			
5	Import w dolarach (ceny bieżące)	mln USD	8254	15465	15400	16200	187.4	99.6	105.2
6	Eksport w dolarach (ceny bieżące)	„	12020	14641	16000	16800	121.8	109.3	105.0
7	Saldo h. z. — dolarowe (ceny bieżące)	„	3766	-824	600	600			
8	Import inwestycyjny	bln zł	16.1	16.3	17.2	18.9	101.2	105.5	109.9
	Udział importu inwestycyjnego w inwestycjach brutto	%	13.9	14.7	16.2	17.2			
9	Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca	tys. zł	15063.4	13928.6	13607.9	13838.4	92.5	97.7	101.7
10	Spżycie ogółem na 1 mieszkańca	„	10021.2	10315.1	9856.6	9950.6	102.9	95.6	101.0
11	Pracujący w gospodarce narodowej	tys. osób	16511	15609	15100	14800	94.5	96.7	98.0
12	Zatrudnienie w gospodarce narodowej	„	11375	10466	9800	9600	92.0	93.6	98.0
13	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (w końcu okresu)	„	1126	2156	2700	3300	191.5	125.2	122.2
14	Przeciętna liczba zarejestrowanych bezrobotnych	„	626	1641	2420	3000	262.1	147.5	124.0
15	Stopa bezrobocia (koniec roku)	%	6.3	11.8	15.0	18.0	x	x	x
16	Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych								
	— średniorocznie	%					170.3	146.0	138.0
	— grudzień/grudzień	%					160.4	144.6	128.0

Podkreślić należy, że w symulacjach nie uwzględniono zmian w polityce podatkowej w IV kwartale br. ani też konsekwencji innych rozwiązań proponowanych w korekcie ustawy budżetowej na 1992 r.

III. Następstwa finansowe zmian proponowanych przez rząd

Wprowadzenie kilku nowych rozwiązań w polityce społeczno-gospodarczej wpływa na poziom dochodów budżetu. Przyjmując, że założenia dotyczące poziomu dochodów podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych kształtują się zgodnie z prezentowanymi wyżej makroproporcjami oraz że nie nastąpią gwałtowne zmiany w obecnych strukturach dochodów czy obserwowanych proporcjach angażowania środków na obciążenia podatkowe, oszacowano:

- 1) ubytek z tytułu odstąpienia od naliczania „popiwku” od nagród i premii z zysku i inne zmiany na około 8 bln zł,
- 2) następstwo wprowadzenia podatku od towarów i usług — skutkujące zwiększeniem obciążeń podatkiem pośrednim z około 6% do około 8% 21 bln zł,

3) wzrost przychodów podatku dochodowego od osób fizycznych spowodowany zmianami proponowanymi w „Założeniach...” 7—8 bln zł

4) odstąpienie od obecnej formuły naliczania dywidendy 0 bln zł

Łącznie wymienione efekty po stronie przychodów szacuje się na około 20—21 bln zł. Równolegle proponowane w „Założeniach...” oszczędności w wydatkach ocenia się na około 41 bln zł (szerzej na ten temat w rozdziale VIII).

Takie ukształtowanie przychodów i oszczędności pozwala na nieco szerszą niż dotychczas skalę działań promujących inwestycje, tzn.:

- uruchomienie ulg w podatku dochodowym dla inwestorów,
- przeznaczenie środków na założenie funduszy ubezpieczeń kredytowych i jednocześnie ograniczenie deficytu budżetowego.

IV. Ocena czynników pro- i antyinflacyjnych zawartych w „Założeniach” z próbą oszacowania ich ilościowego wpływu na stopę inflacji

1. O skali inflacji w 1993 r. decydować będzie szereg czynników o różnej sile oddziaływania. Do czynników proinflacyjnych zalicza się:

- 1) silny wzrost cen żywności, jaki wystąpił począwszy od sierpnia bieżącego roku — spowodowany suszą w rolnictwie — wywoła efekt przeniesienia na 1993 r.,
- 2) przeszacowanie majątku trwałego u wszystkich podmiotów gospodarczych według jednolitej stawki. Oceń się, iż udział tego przeszacowania w globalnym wskaźniku inflacji, liczonemu grudzień 1993 do grudnia 1992, wyniesie około 1,5—2,0 punktu,
- 3) wprowadzenie podatku od towarów i usług stanowić będzie, zwłaszcza w pierwszym okresie jego wprowadzenia, czynnik proinflacyjny. Szacuje się, że średnioroczny efekt jego wprowadzenia wyniesie około 3,3 punktu, biorąc zaś pod uwagę możliwość jego wprowadzenia nie wcześniej niż z dniem 1 lipca 1993 r. — w wysokości około 1,7 punktu dla roku 1993,
- 4) pewien wzrost cen kontrolowanych. Obejmie on zarówno nośniki energetyczne, jak i sferę usług związanych z mieszkalnictwem, opłaty za abonament rtv, niektóre leki oraz wyroby akcyzowe. Dla osłabienia oddziaływania tego wzrostu zarówno na poziom kosztów w gospodarce, jak i w budżetach gospodarstw domowych zakłada się umiarkowany, nieskokowy, rozłożony w czasie wzrost tych cen. Szacuje się, że udział tego wzrostu wyniesie około 0,9 punktu we wskaźnikach miesięcznych. Licząc grudzień 1993 do grudnia 1992, łączny wpływ tych decyzji wyniesie 11,4 punktu,
- 5) zasadę płynnego wzrostu kursu. Nie wywoła ona wprowadzie jednorazowego wzrostu kosztów w gospodarce, jednakże w efekcie kumulatywnym wpłynie na wzrost globalnego wskaźnika w 1993 r. o 2,2%.

Łącznie więc z wymienionych wyżej tytułów w 1993 r. szacuje się (grudzień 1993 do grudnia 1992) wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych na nieco ponad 28%, natomiast średnio rocznie o 38%, co spowodowane jest wpływem inflacji z 1992 r.

Tak więc inflacja w 1993 r. będzie niższa niż prognozowana na 1992 r. Oznacza to więc utrzymanie trzyletniego trendu ograniczania inflacji.

2. Ostrożna polityka pieniężna, jaka została sformułowana w „Założeniach...”, zawiera szereg trudnych do skwantyfikowania rozwiązań, które działać będą antyinflacyjnie. Pozwoli to na utrzymanie trendu ograniczania inflacji. Do czynników antyinflacyjnych zalicza się:

- 1) dążenie do ograniczenia w 1993 r. wielkości deficytu budżetowego,
- 2) wprowadzenie systemów gwarancji i ubezpieczeń kredytowych pozwalających na obniżenie ryzyka banków, a tym samym obniżenie kosztów pozyskania kredytów, w szczególności w takich sferach gospodarczych jak:
 - eksport i inwestycje modernizacyjne wspierające eksport,
 - rolnictwo i budownictwo mieszkaniowe,
 - inwestycje restrukturyzacyjne głównie w krótkich cyklach realizacji, oparte o najnowsze rozwiązania technologiczne i spełniające wymogi ekologiczne,
 - wspieranie drobnej przedsiębiorczości,
- 3) równomierne, a nie skokowe podwyższanie cen kontrolowanych, podobnie jak i utrzymanie zasady pełzają-

cego wzrostu kursu (to rozwiązanie pozwala obniżyć inflację o około 6 punktów),

- 4) utrzymanie zakresu dotowania i przyjęcie zasady, iż łączna kwota dotacji nie może być realnie większa niż w 1992 r. Zasada ta wsparta będzie działaniami racjonalizującymi sposób wykorzystania środków finansowych pochodzących z dotacji,
- 5) ograniczenie skali waloryzacji stawek opłat za użytkowanie środowiska poprzez przyjęcie zasady, iż podstawę waloryzacji stanowić będzie indeks wzrostu cen realizacji produkcji przemysłowej (o około 10 punktów niższy od indeksu wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych),
- 6) kontrolę wzrostu wynagrodzeń i dochodów ludności poprzez podatek od dochodów osób fizycznych, utrzymanie opodatkowania wzrostu wynagrodzeń w ciężar kosztów w przedsiębiorstwach publicznych, obniżenie skali waloryzacji emerytur i rent oraz zamrożenie kwoty przeznaczonej na zasiłki rodzinne,
- 7) reformę zarządzania w sektorze publicznym, sprzyjającą zwiększeniu zainteresowania kierownictwa i pracowników zyskiem w okresach dłuższych niż rok.

V. Elementy polityki przemysłowej

Głównym celem rządu w 1993 r. jest podtrzymywanie koniunktury gospodarczej i tworzenie klimatu sprzyjającego inwestycjom w przedsiębiorstwach (publicznych i prywatnych) mających wyższą od przeciętnej efektywność.

Działania rządu będą się koncentrować na:

- 1) oddłużeniu przedsiębiorstw państwowych, które legitymują się programem restrukturyzacji (ustawa oddłużeniowa),
- 2) preferencjach (przyspieszona amortyzacja, ulgi w podatku dochodowym) dla inwestujących w regionach zagrożonych bezrobociem,
- 3) utworzeniu — w porozumieniu z Bankiem Światowym — funduszu restrukturyzacji dla przedsiębiorstw. Powstanie funduszu uzależnione jest od akceptacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego dla programu polityki społeczno-gospodarczej,
- 4) zorganizowaniu Funduszu Gwarancji Kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- 5) ulgach w podatku dochodowym dla osób prawnych i fizycznych reinwestujących zyski,
- 6) rozwoju aktywnych form zwalczania bezrobocia (szkolenie w nowych zawodach, pożyczki dla podejmujących pracę na rachunek własny, dotacje do inwestycji infrastrukturalnych na lokalnych rynkach),
- 7) uproszczeniu zasad leasingu,
- 8) zmianach w zasadach gospodarki finansowej przedsiębiorstw publicznych — wzrost wartości odpisów amortyzacyjnych, odstąpieniu od obecnej formuły naliczania dywidendy i opłaty za użytkowanie majątku Skarbu Państwa,
- 9) kontynuowaniu restrukturyzacji kopalń węgla kamiennego, PKP, przemysłu zbrojeniowego.

VI. Pobudzenie do oszczędzania i inwestowania

Problematyka ta znajduje w „Założeniach...” odzwierciedlenie zarówno przy omawianiu celów polityki gospodarczej, jak i instrumentów ich realizacji poprzez odpowiednie oddziaływanie na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa.

Przy czym trzeba podkreślić, że w opinii rządu podstawowym działaniem w tym zakresie jest przyspieszenie prywatyzacji większości przedsiębiorstw państwowych oraz zmiana zasad zarządzania pozostałą ich częścią, tak by uczynić z nich podmioty zorientowane w swoim działaniu na zysk i rozwój. Równoległe z tym rząd będzie wspierał indywidualną przedsiębiorczość oraz tworzył warunki dla przyciągnięcia inwestorów zagranicznych. Te generalne kierunki działania znajdują wsparcie w wielu rozwiązaniach szczegółowych.

Pobudzeniu oszczędności obywateli służyć będzie tworzenie różnorodnych dróg przekształcania tych oszczędności w aktywny kapitał (osobiste podejmowanie działalności inwestycyjnej, zakupy akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw, wreszcie lokaty bankowe i składki w instytucjach ubezpieczeniowych, które będą pełnić rolę inwestora instytucjonalnego). Z opodatkowania dochodów osób fizycznych zostaną wyłączone kwoty, w wysokości nie przekraczającej czterokrotności przeciętnego wynagrodzenia, wydatkowane na nabycie udziałów lub akcji od Skarbu Państwa oraz akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw. Wyłączone z opodatkowania zostaną także wydatki na ten cel ponoszone przez osoby prawne.

W odniesieniu do pracowników przedsiębiorstw państwowych zachętą do zwiększenia oszczędności stanowi możliwość prywatyzacji przedsiębiorstwa drogą jego wykupu przez zarząd albo pracowników. Podobnie będzie oddziaływać przejmowanie przedsiębiorstwa przez spółkę pracowniczą na podstawie umowy leasingu.

Mobilizacji środków finansowych na cele inwestycyjne sprzyjać będzie również:

- zwiększenie środków własnych przedsiębiorstw z amortyzacji w wyniku przeceny środków trwałych,
- zwiększenie absorpcji kredytów zagranicznych drogą tworzenia odpowiednich warunków dla inwestorów zagranicznych oraz rozwój form partycypacji międzynarodowych instytucji finansowych w restrukturyzacji przedsiębiorstw (np. fundusz inwestycyjny Banku Światowego na wsparcie programów restrukturyzacyjnych przedsiębiorstw, fundusz gwarancyjny kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw, zmodyfikowanie — w wyniku renegotjacji — sposobu wykorzystania niektórych kredytów zagranicznych),
- inspirowane przez rząd wprowadzenie systemu gwarancji i ubezpieczeń kredytowych, pozwalających na obniżenie ryzyka banków,
- opracowanie i wdrożenie zasad partycypowania budżetu w inwestycjach w zakresie infrastruktury gospodarczej,
- przeznaczenie części środków z budżetu na szybko rentujące projekty (np. rozwój przejść granicznych, przedsięwzięcia związane z oszczędzaniem energii w sferze budżetowej),
- zwiększenie w budżecie państwa środków wspomagających rozwój infrastruktury finansowej.

Pobudzanie skłonności podmiotów gospodarczych do inwestowania zamierza się osiągnąć między innymi poprzez działania w kierunku obniżenia inflacji i stopy procentowej, stwarzanie perspektyw rozwojowych w ramach opracowywanych programów sektorowych oraz systemu ulg i zachęt dla rozwoju produkcji eksportowej, „small business’u” i podmiotów podejmujących inwestycje w regionach szczególnie zagrożonych bezrobociem. Działać w tym kierunku będzie również udział państwa w inwestycjach infrastrukturalnych oraz w kosztach restrukturyzacji przemysłu (gwarancje kredytowe, środki na oddłużenie).

Proinwestycyjnemu nastawieniu przedsiębiorstw sprzyjać będą również proponowane modyfikacje podatku od wzrostu wynagrodzeń, zniesienie dywidendy obligatoryjnej, utrzymanie dotychczasowych ulg w podatku dochodowym podmiotów działających w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem. Ponadto dla tych regionów przewiduje się tworzenie specjalnych rozwiązań ekonomicznych promujących rozwój drobnej przedsiębiorczości (inkubatory, leasing maszyn i urządzeń, ułatwiony dostęp do terenu, okresowe ulgi w podatku dochodowym dla inwestorów krajowych tworzących nowe miejsca pracy).

Indywidualną i zbiorową skłonność do inwestowania powinna również pobudzić aktywna polityka rynku pracy, nastawiona na pobudzanie mobilności pracowniczej, przygotowanie do nowych zawodów i ról (w tym pracy na własny rachunek), tworzenie nowych miejsc pracy. Istotną rolę powinno tu odegrać wsparcie państwa dla działań samorządów w realizacji rozbudowy infrastruktury technicznej, tworzonej w systemie lokalnych robót publicznych, finansowanych ze środków własnych gmin, Funduszu Pracy, a także z dotacji budżetowej.

Stabilizacji warunków działania potencjalnych inwestorów sprzyjać będzie także tworzenie formalnoprawnych warunków dla przeciwdziałania nieuczciwej konkurencji zagranicznej (procedury antydumpingowe, zasady kontroli jakości i certyfikacji, zasady kontroli fitosanitarnej i weterynaryjnej).

Działania te są w większości pośrednie i będą budowały skłonność do oszczędzania i inwestowania nie tylko w roku 1993, ale i w latach następnych. Efekty ich uruchomienia w 1993 r. będą jeszcze skromne.

VII. Działania sprzyjające lepszej absorpcji kredytów

W 1993 r. przewiduje się:

- uruchomienie bankowego postępowania ugodowego, które umożliwi uwolnienie banków państwowych oraz BGŻ od części „złych kredytów”,
- przygotowanie banków państwowych do prywatyzacji,
- utrzymanie kredytów preferencyjnych dla rolników,
- usprawnienie zasad kredytowania mieszkalnictwa przez zwiększenie maksymalnej kwoty kredytu (z 36 do 47-krotności dochodu miesięcznego rodziny) oraz obniżenie wielkości odsetek kapitalizowanych z 125% do 110% procentowej stopy kredytu refinansowego,
- tworzenie instytucji ubezpieczeń kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- powołanie instytucji gwarancji kredytowych dla eksporterów,
- nowe zasady udzielania poręczeń Skarbu Państwa dla kredytów zagranicznych,
- uzyskanie, jako efekt wznowienia porozumienia z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, dostępu do nowych linii kredytowych z zagranicy,
- ewentualne renegotjacje niektórych umów kredytowych z partnerami zagranicznymi.

VIII. Problemy polityki pieniężnej świadczeń społecznych

1. Jednym z podstawowych zadań biur pracy, określonych przepisami ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, jest ograniczenie skutków bezrobocia

poprzez realizację aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Zadania te powinny być realizowane w drodze inicjowania, organizowania i finansowania z Funduszu Pracy:

- przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania bezrobotnych,
- prac interwencyjnych oraz robót publicznych,
- tworzenia miejsc pracy w drodze udzielania pożyczek bezrobotnym na podjęcie działalności gospodarczej oraz zakładom pracy na utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych,
- aktywizacji zawodowej absolwentów, w drodze refundacji zakładom pracy części wynagrodzenia (do wysokości zasiłku) za skierowanych i zatrudnionych absolwentów w zawodach, w których występuje szczególny niedobór ofert pracy.

Prowadzenie aktywnej polityki zatrudnienia spełnia dwa podstawowe cele: umożliwia podjęcie pracy przez część bezrobotnych oraz stanowi dodatkowy instrument sprawdzania gotowości bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia, a tym samym pozbawiania prawa do zasiłku osób nie zainteresowanych pracą.

Aby zadania te mogły być realizowane, niezbędne jest zabezpieczenie na ten cel odpowiednich środków.

W założeniach polityki społeczno-gospodarczej na 1993 r. proponuje się, aby na aktywne formy walki z bezrobociem przewidziane zostały środki w wysokości 15% łącznych wydatków z Funduszu Pracy. Stanowiłoby to kwotę około 5,4 bln zł.

W ramach powyższej kwoty istniałaby możliwość objęcia aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu około 283 tys. bezrobotnych, to jest około 9,5% planowanej liczby zarejestrowanych bezrobotnych w 1993 r. (średniorocznie).

Przewiduje się, że w 1992 r. aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu objętych zostanie około 100 tys. bezrobotnych.

Dodatkowe dochody Funduszu Pracy z tytułu podwyższenia z 2 na 3% składki na Fundusz Pracy wyniosłyby około 4.150 mld zł. Jednocześnie dochody budżetu państwa uległyby z tego powodu zmniejszeniu o około 1,6 bln zł. A zatem obciążenie netto zakładów pracy wyniosłoby około 2,6 bln zł (około 0,1—0,2% kosztów ogółem). Należy jednak nadmienić, że pozostawienie składki na dotychczasowym 2% poziomie oznaczałoby konieczność zwiększenia dotacji budżetu państwa do Funduszu Pracy o analogiczną kwotę. Należy również podkreślić, że udział dotacji budżetu państwa w Funduszu Pracy, pomimo podwyższenia składki do 3%, i tak wynosić będzie około 63% planowanych dochodów tego funduszu w 1993 r.

2. W 1993 r. kontynuowana będzie reforma ubezpieczeń społecznych. Jej istotnym etapem było wprowadzenie w 1991 r. ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, która w szczególności:

- zlikwidowała tzw. stare portfele emerytur i rent,
- wprowadziła nowy wymiar emerytur i rent,
- zobiektywizowała zasady ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent,
- ściślej powiązała wymiar świadczeń z wysokością opłacanych składek i długością okresu opłacania składek.

Przedstawione w „Założeniach polityki społeczno-gospodarczej na 1993 r.” modyfikacje w systemie emerytalno-rentowym będą kontynuacją tej reformy i opracowanie projektu nowej, kompleksowej ustawy emerytalno-rentowej przewidziane jest w grudniu bieżącego roku. Oszczędności dla budżetu państwa z tego tytułu mogą wystąpić począwszy od 1994 r. i będą odczuwalne w dłuższym okresie.

Jednocześnie przygotowywana jest reforma systemu finansowania ubezpieczeń społecznych; odpowiednie projekty ustaw będą przedłożone do rozpatrzenia przez rząd w terminach: listopad — grudzień 1992 r.

Przewidywane oszczędności w wydatkach z budżetu państwa w 1993 r. wynikać będą w szczególności z:

- proponowanego w projekcie zmiany ustawy budżetowej na 1992 r. obniżenia w grudniu br. podstawy waloryzacji emerytur i rent do 91% przeciętnego wynagrodzenia (z wyłączeniem najniższych emerytur i rent). Oszczędność z tego tytułu w 1993 r. wyniesie około 23 bln zł (łącznie z emeryturami i rentami rolników indywidualnych),
- z tytułu zamrożenia kwoty zasiłku rodzinnego na poziomie czerwca 1992 r. — w wysokości 10 bln zł,
- przyjęcia przez Sejm RP (przedłożonych już przez rząd) nowych rozwiązań w zakresie świadczeń pieniężnych z tytułu choroby i macierzyństwa — oszczędności z tego tytułu w wydatkach budżetowych wyniosłyby w 1993 r. około 2 bln zł.

IX. Wynagrodzenia w sferze budżetowej

Sprawą kluczową jest określenie globalnej kwoty środków, jakie mogą być w skali całego roku przeznaczone na podwyżki wynagrodzeń, a nie harmonogram tych podwyżek. Kwota globalna będzie ustalona tak, aby przeciwdziałać spadkowi realnego poziomu wynagrodzeń przeciętnych, ale wymuszać dalszą racjonalizację zatrudnienia w sferze budżetowej.

Dokonywanie podwyżek w różnych terminach dla poszczególnych grup zawodowych prowadzi do powstawania nominalnych różnic w poziomie podwyżek (wcześniej otrzymujący podwyżki uzyskują kwoty niższe), dlatego też okres przyznawania podwyżki należy ograniczyć do 2—3 miesięcy. Za wyborem III kwartału przemawia dodatkowo fakt, że jest to okres o najniższych wskaźnikach inflacji, co pozwala zredukować do minimum różnice nominalne w kwotach podwyżek dla poszczególnych grup pracowników.

X. Problemy rozmiarów nakładów inwestycyjnych

W „Założeniach polityki społeczno-gospodarczej w 1993 r.” podano, że „W nadchodzącym dziesięcioleciu gospodarka wymaga znaczących nakładów inwestycyjnych. Wstępne oceny określają potrzebne środki na kwotę prawie równą rocznej wartości produktu krajowego, bez uwzględniania odziedziczonego zadłużenia zagranicznego”.

W latach 1986—1991 udział wydatków inwestycyjnych w produkcie krajowym podzielonym wynosił około 23%, natomiast w 1992 r. udział ten przewidyuje się w wysokości 21,6%. Dynamika wydatków inwestycyjnych w tych latach wykazywała tendencję spadkową od 105,1% w 1986 r. do 96,2% w 1992 r. (p.w.). Przewidywane wydatki na inwestycje w 1992 r. wyniosą (w cenach 1990 r.) 106,5 bln zł.

Zachowując nie zmieniony poziom inwestowania w ciągu przyszłych 10 lat, suma poniesionych nakładów wyniosłaby 1.065 bln zł = (10 × 106,5).

Zakładając natomiast przyspieszenie inwestowania i następujące tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych: w 1993 r. — 103,3%, w 1994 r. i 1995 r. — 106,0% oraz od 1996 r. do 2002 r. średniorocznie o 9%, suma nakładów w tych latach wyniesie około 1580 bln zł.

Przyspieszenie inwestowania w nadchodzącym 10-leciu wymaga więc zwiększenia nakładów o 515 bln zł (1580 minus 1065), wobec wartości PKB w 1992 r. ocenianej na około 522 bln zł (w cenach 1990 r.).

W przypadku takiego przyspieszenia roczna stopa inwestycji wyniosłaby średnio w najbliższym dziesięcioleciu około 26% wobec 21,6% w 1992 r.