RADA MINISTRÓW

ZAŁOŻENIA
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA
NA ROK 2011

Warszawa

lipiec 2010 r.

Spis treści

WSTĘP **2**

OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ **6**

SYTUACJA BUDŻETU PAŃSTWA W OKRESIE I-IV 2010 R. (Z WYŁĄCZENIEM BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH) **10**

DOCHODY BUDŻETU PAŃSTWA 10
WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA 12
WYNIK BUDŻETU PAŃSTWA 13

ZAŁOŻENIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2011 R. **14**

ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE 15
ZMIANY SYSTEMOWE W ZAKRESIE DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA 19
PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA I LIMIT DEFICYTU 20

ZASADNICZE UWARUNKOWANIA I RYZYKA DLA PROGNOZY MAKROEKONOMICZNEJ I PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA **22**

Wstęp

Polska jest krajem, w przypadku którego skutki światowego kryzysu dla gospodarki realnej okazały się znacznie mniej dotkliwe niż w innych krajach OECD. Jako jedyna gospodarka w UE i jedna z nielicznych w OECD odnotowała wzrost gospodarczy w 2009 r. (o 1,8%). Mimo to, w wyniku silnego spowolnienia wzrostu PKB, jego niekorzystnej z fiskalnego punktu widzenia struktury oraz w związku z reformami strukturalnymi skutkującymi obniżeniem poziomu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych (m.in. obniżenie składki rentowej w latach poprzednich, obniżenie skali podatkowej w PIT od 2009 r. oraz korzystne dla podatników zmiany w rozliczaniu podatku VAT), również w Polsce nastąpiło znaczące pogłębienie nierównowagi finansów publicznych. W rezultacie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z 3,7% PKB w 2008 r. do 7,1% PKB w 2009 r.

Kryzys nie jest jednak główną przyczyną tłumaczącą aktualną sytuację finansów publicznych w Polsce. W rzeczywistości nierównowaga finansów publicznych ma przede wszystkim podłoże strukturalne i jest wynikiem zaniechania dostosowań w okresie dobrej koniunktury w latach poprzednich. Od połowy lat 90-tych XX w. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się w Polsce średnio na poziomie 4,3% PKB, a jego przejściowe zmniejszanie było przede wszystkim efektem dobrej koniunktury, w ograniczonym stopniu natomiast działań ukierunkowanych na uzdrowienie finansów publicznych. Nawet w okresie największego boomu gospodarczego nie udało się zbilansować wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, co oznacza, że deficyt strukturalny pozostaje znacznie wyższy niż poziom tzw. średniookresowego celu budżetowego, do przestrzegania którego zobowiązane są wszystkie państwa Unii Europejskiej[1]. Dopiero taki poziom zapewnia funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów, w sposób skutecznie łagodzący negatywne skutki spowolnienia gospodarczego, bez zagrożenia dla długookresowej stabilności finansów publicznych.

Strukturalne podłoże nierównowagi finansów publicznych, w połączeniu ze skutkami światowego kryzysu doprowadziły do szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce. W

[1] Zgodny z europejskim Paktem Stabilności i Wzrostu średniookresowy cel budżetowy, który dla Polski wynosi 1% PKB, odnosi się do deficytu strukturalnego. Oznacza to, że w okresie boomu gospodarczego spójny z tym celem nominalny wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien być dodatni. Utrzymujący się nawet w okresie silnego ożywienia znaczący deficyt wskazuje zatem na głęboką nierównowagę finansów publicznych, która ma podłoże strukturalne.

bieżącym roku relacja długu publicznego do PKB prawdopodobnie przekroczy pierwszy z ustawowych progów ostrożnościowych (50%), przy równoczesnym ryzyku przekroczenia kolejnego progu (55%) w roku następnym. Brak działań nakierowanych na uzdrowienie finansów publicznych przyczyniłby się do materializacji tego ryzyka, a co za tym idzie – konieczności silnego zacieśnienia polityki fiskalnej, wynikającej z procedur sanacyjnych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Konieczne jest zatem zmniejszenie tempa wzrostu długu publicznego, co wymaga przede wszystkim ograniczenia wzrostu wydatków publicznych.

Polityka budżetowa w 2011 r. musi uwzględniać rekomendacje z art. 104.7 TWE, dotyczące redukcji nadmiernego deficytu, oraz opinię Rady Ecofin na temat polskiego „Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009". Zgodnie z rekomendacjami wydanymi przez Radę Ecofin w lipcu 2009 r., Polska powinna zredukować nadmierny deficyt w wiarygodny i trwały sposób do 2012 r. W tym celu Polska powinna m.in.: zapewnić średnioroczną redukcję deficytu strukturalnego na poziomie przynajmniej 1¼% PKB począwszy od 2010 r., określić działania konieczne do redukcji nadmiernego deficytu i wzmocnić średniookresowe ramy budżetowe.

Na początku lutego 2010 r. Rada Ministrów przyjęła „Program Konwergencji. Aktualizacja 2009". W dokumencie, uwzględniającym rekomendacje Rady, zawarte zostały najważniejsze cele polityki makroekonomicznej rządu. Wśród priorytetowych działań wyróżniono m.in.: konsolidację fiskalną, prywatyzację, liberalizację gospodarki i zwiększenie nakładów inwestycyjnych. Realizacja wskazanych w dokumencie działań ma doprowadzić do zmniejszenia nierównowagi, a następnie stabilizacji finansów publicznych na bezpiecznym poziomie. Zgodnie ze wskazanymi w „Programie Konwergencji. Aktualizacja 2009" zapisami „Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011", planuje się m.in.: wprowadzenie wiążących reguł wydatkowych, zwiększenie efektywności zarządzania administracją, wprowadzenie planowania wieloletniego oraz uwolnienie zamrożonych rezerw gotówkowych. Wypełnieniu zaleceń Rady będzie sprzyjało także zapisane w „Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011" przyspieszenie tempa prywatyzacji przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa i nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Planowane poszerzenie bazy podatkowej zwiększy wpływy do budżetu oraz umożliwi pełniejsze opodatkowanie dochodów. Prognozuje się, że wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszą się z szacowanych 44,6% w 2009 r. do 43,3% w 2012 r., podczas gdy poziom dochodów wzrośnie odpowiednio z 37,4% do 40,3% PKB. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien zmniejszyć się z 7,1% PKB w 2009 r. do 2,9% PKB w 2012 r.

W opinii na temat „Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009” z kwietnia 2010 r. Rada Ecofin zaleca Polsce m.in. wzmocnienie planowanego dostosowania budżetowego w 2011 r. oraz gotowość do podjęcia dalszych działań konsolidacyjnych w 2011 i 2012 r., jeśli rzeczywista sytuacja makroekonomiczna okaże się gorsza niż przyjęty scenariusz w „Programie Konwergencji. Aktualizacja 2009.”

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania oraz dużą niepewność dotyczącą skali ożywienia w strefie euro, Rząd, zgodnie z zachowaniem zasady ostrożności, która powinna towarzyszyć planowaniu budżetowemu, zdecydował się na oparcie projektu budżetu państwa na konserwatywnym scenariuszu makroekonomicznym. Takie podejście pozwoli ograniczyć konsekwencje zrealizowania się potencjalnych negatywnych ryzyk i wystąpienia niekorzystnych uwarunkowań dla budżetu państwa. Jest to szczególnie istotne w obecnej sytuacji finansów publicznych. Wysoki deficyt całego sektora finansów publicznych oraz konieczność jego redukcji w możliwie krótkim okresie są ograniczeniami, które nie pozostawiają miejsca na nieprzewidziane negatywne skutki potencjalnych zagrożeń dla wyniku budżetu. Uwzględniając fakt, iż budżet państwa jest tylko częścią finansów publicznych, w obecnych uwarunkowaniach założenia tego budżetu muszą być szczególnie konserwatywne. Ewentualna materializacja pozytywnego scenariusza powinna natomiast w całości zostać wykorzystana na redukcję deficytu budżetu państwa, zmniejszając tym samym zagrożenie dla zakładanej w „Programie Konwergencji. Aktualizacja 2009” ścieżki redukcji deficytu całego sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Równocześnie, przy opracowaniu Założeń projektu budżetu państwa na rok 2011 konieczne było uwzględnienie szczególnych uwarunkowań związanych z katastrofą powodzi, jaka dotknęła nasz kraj w bieżącym roku, Objęła ona swym zakresem większą część kraju, wyrządzając poważne szkody w 14 województwach. Ogromna skala majowej powodzi spowodowała konieczność zagwarantowania szczególnych rozwiązań mających na celu zarówno doraźną pomoc poszkodowanym, jak również usuwanie skutków żywiołu. Zakres i siła powodzi były na tyle duże, że niemożliwe było oszacowanie i uwzględnienie jej skutków, szczególnie w świetle drugiej fali powodzi, w terminie pozwalającym na ich uwzględnienie w przygotowywanych na przełomie maja i czerwca „Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2011”. Rząd przedstawił pakiet rozwiązań, które będą ograniczały skutki powodzi, m.in. poprzez pomoc osobom pracującym na zalanych terenach, stworzenie programu pomocy dla pracodawców, uruchomienie prac interwencyjnych i robót publicznych finansowanych przez Fundusz Pracy. Z uwagi na charakter pomocy publicznej przedstawionych rozwiązań,

wystąpiono z odpowiednim wnioskiem do KE o notyfikację programu pomocowego. Jednocześnie, po określeniu wysokości skutków powodzi, Polska wystąpi do Komisji Europejskiej o uruchomienie środków z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej. Obecnie finalizowane są prace nad przygotowaniem wniosku w tej sprawie.

Konieczna będzie również odbudowa zniszczonej infrastruktury, co wymagało przeanalizowania, jaki wpływ koszty z tym związane będą miały na kształtowanie założeń do ustawy budżetowej na rok 2011. Wstępne szacunki wskazują, że koszty te mogą wynieść do kilkunastu mld zł. Należy przy tym pamiętać, że skutki powodzi będą niwelowane nie tylko poprzez zadania realizowane z budżetu państwa, lecz również dzięki zaangażowaniu pozostałej części sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego i funduszu celowych, Część szkód będzie też rekompensowana w ramach wypłat ubezpieczeń przez towarzystwa ubezpieczeniowe. Należy ponadto zwrócić uwagę, iż straty te będą niwelowane w okresie kilku lat.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, strona rządowa wystąpiła z wnioskiem o przesunięcie terminu przedstawienia Komisji Trójstronnej założeń projektu do przyszłorocznego budżetu.

Ocena bieżącej sytuacji makroekonomicznej

Na przełomie 2008/2009 roku nastąpił znaczący spadek aktywności w gospodarce światowej, wywołany wcześniejszym gwałtownym zaostrzeniem warunków na rynkach finansowych. W reakcji na te wydarzenia, państwa w skali globalnej zdecydowały się na podjęcie działań mających na celu stabilizację systemu finansowego i wsparcie koniunktury. W efekcie, już w II kw. 2009 r. nastąpił wzrost światowego PKB. Stopniowo rosły obroty światowego handlu i produkcja przemysłowa. Ożywienie aktywności gospodarczej na świecie okazało się silniejsze od wcześniejszych oczekiwań, choć w poszczególnych regionach przebiegało ono z różnym natężeniem.

Podstawowe znaczenie dla Polski miał rozwój sytuacji w strefie euro – rynku, na który przypada ponad połowa polskiego eksportu. Recesja gospodarcza w strefie euro rozpoczęła się w II kw. 2008 r. i trwała do II kw. 2009 r. Największy spadek aktywności zanotowano na przełomie 2008 i 2009 r. W III kw. ub. r. gospodarka strefy euro wyszła wprawdzie z recesji (wzrost wyniósł 0,4% kw/kw), ale skala ożywienia jest umiarkowana, co pokazały dane z kolejnych kwartałów (wzrost PKB o 0,1% i 0,2% kw/kw odpowiednio w IV kw. 2009 r. i I kw. 2010 r.)

Kumulacja negatywnych skutków światowego kryzysu dla gospodarki polskiej miała miejsce na przełomie lat 2008 i 2009. Zgodnie z danymi GUS, w IV kw. 2008 r. zanotowano 0,3% spadek kw/kw realnego PKB (wyrównanego sezonowo), który następnie w I kw. 2009 r. wzrósł o 0,5% kw/kw. Kolejne kwartały 2009 r. pokazały jednak, że gospodarka polska dobrze poradziła sobie ze skutkami światowego kryzysu. Wzrost PKB oczyszczonego z czynników o charakterze sezonowym przyspieszył w IV kw. 2009 r. do 1,1% kw/kw (2,8% w ujęciu r/r) i Polska, jako jedyny kraj UE i jeden z trzech krajów OECD (obok Australii i Korei Południowej), zwiększyła swój realny PKB w skali całego 2009 r. (wzrost o 1,8%).

Odporność gospodarki polskiej na skutki kryzysu finansowego wynikała m. in.: z konserwatywnej polityki sektora finansowego i instytucji go nadzorujących, niewielkiego, w porównaniu do krajów rozwiniętych, udziału kredytu w finansowaniu aktywności gospodarczej oraz dużego rynku wewnętrznego, który – stymulowany odpowiednią polityką fiskalną (m.in. obniżka klina podatkowego i inwestycje infrastrukturalne) oraz relatywnie silną deprecjacją złotego, poprawiającą konkurencyjność cenową krajowych produktów – był w stanie generować wzrost popytu krajowego przy znacznym ograniczeniu importu. Szybszy spadek importu niż

eksportu w 2009 r. spowodował wyraźne obniżenie się deficytu handlowego w porównaniu do 2008 r., co – w połączeniu ze stabilizacją salda usług, nieznacznym wzrostem deficytu dochodów (efekt głównie wzrostu zysków przedsiębiorstw bezpośredniego inwestowania) i niewielkim pogorszeniem salda transferów bieżących (zmniejszenie przekazów zarobków od Polaków pracujących za granicą) – doprowadziło do znacznej redukcji deficytu rachunku bieżącego w 2009 r. do 1,6% PKB z 5,1% w 2008 r. Deficyt ten był w całości finansowany napływem kapitału długoterminowego.

Napływ funduszy z UE znalazł odzwierciedlenie m.in. w strukturze wzrostu produkcji budowlano-montażowej, która ogółem w 2009 r. odnotowała wzrost na poziomie 3,7%, jednak w przypadku inżynierii lądowej i wodnej wzrost sięgnął aż 16,9%.

Sektorem, który najbardziej odczuł spadek PKB u głównych partnerów handlowych Polski był przemysł, a w szczególności przetwórstwo. W I kw. 2009 r. produkcja przemysłowa zmniejszyła się realnie o 10% r/r, co było wynikiem kumulacji miesięcznych spadków notowanych od początku 2008 r. W całym 2009 r. produkcja sprzedana przemysłu zmniejszyła się o 3,2%. Spośród branż przetwórstwa największe spadki produkcji zanotowały branże o relatywnie dużym udziale produkcji na eksport, jak przemysł samochodowy, metalowy oraz chemiczny. Na tym tle pozytywnie prezentowała się branża spożywcza, mająca indywidualnie największy udział w przetwórstwie. Było to związane z relatywną odpornością sprzedaży żywności na wahania cykliczne. Od lutego 2009 r. obserwowany jest wzrostowy trend produkcji przemysłowej, wskutek czego już w IV kw. 2009 r. zanotowano dodatnie roczne tempo wzrostu sprzedaży w tym sektorze (5,5% r/r). Oczekuje się, że trend ten będzie kontynuowany w 2010 r., a sekcją generującą wzrost będzie przede wszystkim przetwórstwo przemysłowe. Aktualne wskaźniki koniunktury wskazują, że również przedsiębiorcy pozytywnie oceniają najbliższe miesiące. Od wielu miesięcy obserwowana jest tendencja wzrostowa wartości ogólnego wskaźnika koniunktury GUS, w tym wskaźników dotyczących produkcji i portfela zamówień oraz wskaźnika ICI publikowanego przez Komisję Europejską.

Załamaniu produkcji przemysłowej w 2008 r. towarzyszyła znacząca redukcja zatrudnienia w przetwórstwie przemysłowym, którego udział w zatrudnieniu całego sektora przedsiębiorstw wynosi blisko 40%. Spadek zatrudnienia w przetwórstwie był tak znaczny, że zniwelował wzrosty zatrudnienia obserwowane w latach 2006-2007. Przeciętne zatrudnienie w przetwórstwie przemysłowym w 2009 r. było mniejsze o niemal 150 tys. osób (tj. o 6,7%) w stosunku do 2008 r.

Należy jednak zaznaczyć, że podczas ostatniego załamania koniunktury skala ograniczenia popytu na pracę w całym sektorze przedsiębiorstw okazała się wyraźnie mniejsza w porównaniu z poprzednim spowolnieniem gospodarczym (2001-2002). Pracodawcy, ze względu na koszty związane ze zwolnieniami pracowników oraz pamiętając niedawne problemy ze znalezieniem wartościowych pracowników w okresie wysokiej koniunktury, w pierwszej kolejności dostosowywali koszty pracy poprzez elastyczne formy zatrudnienia (np. ograniczając czas pracy). Dane z ostatnich miesięcy 2009 r. sygnalizowały, że okres największych dostosowań na rynku pracy już minął. Dane w zakresie przeciętnego zatrudnienia w przedsiębiorstwach za IV kw. 2009 r. wskazują na nieznaczny, ale już jednak wzrost zatrudnienia (o 0,3% kw/kw), wobec przeciętnego miesięcznego spadku zatrudnienia o prawie 20 tys. w I połowie 2009 r. Choć nie oznacza to jeszcze trwałej tendencji wzrostowej, niewielka skala wzrostu może świadczyć o pewnej stabilizacji w tym obszarze. Stopniowy wzrost aktywności gospodarki powinien przyczynić się do wzrostu popytu na pracę.

Na koniec 2009 r. stopa bezrobocia wzrosła do 11,9%, w porównaniu z 9,5% na koniec 2008 r. Przyrost bezrobocia był wyższy niż wynikałoby to ze wspomnianych wyżej tendencji na rynku pracy. Dodatkowym, istotnym czynnikiem był bowiem obserwowany wzrost aktywności zawodowej, spowodowany m.in. silnym ograniczeniem od 2009 r. możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Przy niewystarczającym popycie na pracę, wzrost aktywności zawodowej w krótkim okresie prowadzi do statystycznego wzrostu stopy bezrobocia. W dłuższej perspektywie wpływa jednak pozytywnie na stronę podażową gospodarki, a tym samym na jej długofalowy wzrost.

Wysoka stopa bezrobocia znacznie ograniczała presję na wzrost wynagrodzeń. Przeciętna płaca w sektorze przedsiębiorstw w 2009 r. wzrosła w ujęciu realnym zaledwie o 0,8%, natomiast w całej gospodarce narodowej wzrost przeciętnego wynagrodzenia wyniósł realnie 1,9%.

Mimo wyraźnego osłabienia popytu, przez większą część 2009 r. inflacja CPI kształtowała się w pobliżu górnej granicy dopuszczalnego odchylenia od celu inflacyjnego Rady Polityki Pieniężnej (tj. na poziomie ok. 3,5% r/r). Wynikało to m.in.: z osłabienia złotego, wysokiego wzrostu cen żywności i paliw w I połowie 2009 r. oraz podwyżek cen energii elektrycznej. Dodatkowo, do wzrostu cen przyczyniły się podwyżki stawek podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe i alkoholowe. Obniżenie inflacji zanotowano dopiero w I kw. 2010 r. Dane GUS dotyczące kształtowania się wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych wskazują, że trend

spadkowy był kontynuowany również w II kw., kiedy to wskaźnik inflacji ukształtował się poniżej celu inflacyjnego NBP.

Sytuacja budżetu państwa w okresie I-IV 2010 r. (z wyłączeniem budżetu środków europejskich)

Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa w okresie I-IV 2010 r. wyniosły 79,9 mld zł, co stanowi 32,1% dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2010 r. W omawianym okresie dochody były o ok. 9,5 mld zł (tj. o 10,6%) niższe niż w analogicznym okresie 2009 r. Niemniej, wyłączając z analizy dochody pochodzące ze środków UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi, wykonanie dochodów w omawianym okresie było niższe o 1,8 mld zł (tj. o 2,2%), głównie z powodu niższych dochodów podatkowych.

Należy zauważyć, że na ocenę realizacji dochodów podatkowych w omawianym okresie w stosunku do roku poprzedniego wpływają, obok sytuacji makroekonomicznej, efekty zmian systemowych, które spowodowały, że baza statystyczna (wykonanie wpływów podatkowych w analogicznym okresie roku poprzedniego) jest w dużym stopniu nieporównywalna.

W styczniu 2010 r. dochody budżetu państwa były o ok. 5,4 mld zł niższe niż w styczniu 2009 r. (po wyłączeniu dochodów z UE). Głównym powodem takiego stanu rzeczy były znacząco niższe (o ok. 5 mld zł) niż w ubiegłym roku dochody z akcyzy – przede wszystkim od wyrobów tytoniowych. Spadek dochodów z tego tytułu w stosunku do ubiegłego roku jest spowodowany wysoką bazą statystyczną w styczniu 2009 r., kiedy to budżet państwa zanotował bardzo wysokie dochody z akcyzy od wyrobów tytoniowych. Było to związane z jednorazowymi dużymi dostawami papierosów na rynek przed podwyżką stawki akcyzy (w styczniu 2009 r.). Z kolei w styczniu 2010 r., ze względu na zmianę ustawy o podatku akcyzowym z ubiegłego roku ograniczającą ważność banderol z roku poprzedniego wyłącznie do końca lutego roku następnego, nie wystąpiły tak wysokie wpływy z akcyzy od papierosów. Oprócz wpływów z akcyzy, niższe niż ubiegłoroczne o ok. 11,2% okazały się dochody z podatku PIT. Ujemne tempo wpływów z tego tytułu jest również bezpośrednim następstwem efektu bazy statystycznej – tzn. stosunkowo wysokich dochodów z PIT w styczniu 2009 r. Wysokie wpływy z PIT w styczniu ubiegłego roku były związane ze zmianą progów i skali podatkowej z początkiem 2009 r., co spowodowało przesuwanie wypłat i opodatkowania dochodów z grudnia 2008 r. na styczeń 2009 r. w celu zapłaty podatku według bardziej korzystnych stawek. Dochody budżetu z pozostałych tytułów były zbliżone do poziomu z ubiegłego roku.

Dochody budżetu państwa w lutym 2010 r. (po wyłączeniu dochodów z UE) ukształtowały się na poziomie o ok. 8,3% wyższym niż dochody zanotowane w roku ubiegłym. Wyższe niż ubiegłoroczne okazały się wpływy z podatków dochodowych oraz podatku akcyzowego. W przypadku akcyzy wzrost w stosunku do lutego 2009 r. osiągnął poziom 34,8%, po bardzo niewielkich wpływach (w porównaniu do roku poprzedniego) osiągniętych w styczniu, co ponownie było związane z efektem bazy statystycznej – tzn. z niskimi wpływami z tego tytułu w lutym 2009 r. Stosunkowo wysoki był również wzrost dochodów z CIT, który w lutym osiągnął poziom 11,3% w ujęciu rocznym. Tak wysoki wzrost należy tłumaczyć stosunkowo niskimi dochodami z CIT w lutym 2009 r., które były spowodowane trudną sytuacją przedsiębiorstw w trakcie gwałtownego wyhamowania tempa wzrostu gospodarczego w tamtym okresie. W lutym 2010 r. niższe o ok. 1,9% w ujęciu rocznym okazały się dochody z VAT. Na spadek dochodów z VAT wpływ miał głęboki spadek produkcji budowlano-montażowej w styczniu 2010 r. (o 15,3% r/r), który można wiązać z trudnymi warunkami atmosferycznymi. Dodatkowo w styczniu 2010 r. nastąpił realny spadek sprzedaży detalicznej (o 1,1% r/r), który również negatywnie oddziaływał na dochody z VAT w lutym.

W marcu 2010 r. odnotowano wzrost dochodów budżetu państwa (z wyłączeniem dochodów pochodzących ze środków europejskich) w ujęciu rocznym na poziomie 6,0%, w tym dochodów podatkowych na poziomie 5,4%. Wysoki wzrost dochodów wystąpił w zakresie wpływów z VAT (w ujęciu rocznym o 34,1%) oraz z podatku akcyzowego (w ujęciu rocznym o 36,8%). W przypadku podatku VAT czynnikiem sprzyjającym wzrostowi wpływów była dobra sytuacja w zakresie produkcji przemysłowej (nominalny wzrost w ujęciu rocznym w lutym o ok. 5,2% r/r) oraz praktycznie zerowe tempo zmian zrealizowanych przez urzędy skarbowe zwrotów VAT. W przypadku podatku akcyzowego zaobserwowany wzrost dochodów był spowodowany zmianą w procesie zaopatrywania rynku detalicznego w wyroby tytoniowe przez producentów papierosów, co jest związane z wcześniej omawianym skróceniem okresu ważności banderol. W marcu br. niższe niż ubiegłoroczne okazały się dochody z CIT. Z końcem marca mija standardowy termin rozliczenia rocznego tego podatku, co skutkuje wysokimi wpływami w tym okresie. W marcu 2010 r. wpływy z tytułu rozliczenia rocznego CIT okazały się, zgodnie z oczekiwaniami, niższe od ubiegłorocznych. Jest to spowodowane gorszą sytuacją przedsiębiorstw w 2009 r. w porównaniu z 2008 r. za sprawą gwałtownego i niespodziewanego pogorszenia się koniunktury gospodarczej pod koniec 2008 r. i w 2009 r.

W kwietniu 2010 r. dochody budżetu państwa wyniosły w warunkach porównywalnych (po wyłączeniu dochodów z UE) 22,8 mld zł i były wyższe o 1,4 mld zł od dochodów uzyskanych

w analogicznym miesiącu 2009 r. W kwietniu br. niższe od ubiegłorocznych o ok. 0,9 mld zł były dochody z PIT. Niższe okazały się wpływy z podatku od zysków kapitałowych oraz, ze względu na obniżenie skali podatkowej w 2009 r., niższe były dopłaty dokonywane przez podatników w rozliczeniu rocznym. Dochody budżetu państwa z CIT również okazały się niższe niż ubiegłoroczne. Wyższe niż w analogicznym okresie ubiegłego roku okazały się natomiast wpływy z podatków pośrednich - VAT i podatku akcyzowego.

Na wpływy z podatków dochodowych w pierwszej połowie roku wpływa dokonywane w tym okresie rozliczenie roczne podatku za rok poprzedni, w tym również, w przypadku podatników prowadzących działalność gospodarczą, odliczanie strat z lat ubiegłych. W drugiej połowie roku wpływy z podatków bezpośrednich są zwykle wyższe od tych zgromadzonych w pierwszej połowie, z wyjątkiem wpływów z CIT w latach 2008 i 2009. Z kolei wysokie dynamiki roczne obserwowane dla dochodów z podatków pośrednich, począwszy od lutego, w poszczególnych miesiącach br. są w dużym stopniu, jak wcześniej wspomniano, efektem niskiej bazy odniesienia z roku poprzedniego, a to z kolei wynika z wprowadzonych zmian systemowych (szczególnie w podatku VAT). Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania oraz fakt dodatkowej, w stosunku do kwoty prognozy dochodów zapisanej w ustawie budżetowej, wpłaty z zysku NBP można założyć, że dochody w całym 2010 r. ukształtują się na wyższym od zaplanowanego poziomie.

Wydatki budżetu państwa

W okresie I-IV 2010 r. wykonanie wydatków budżetu państwa wyniosło 106,8 mld zł. Jest to 35,5% wydatków planowanych na cały rok 2010 (301,2 mld zł). W porównaniu do analogicznego okresu w roku 2009, w warunkach porównywalnych (tj. po wyłączeniu środków na finansowanie projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej) w 2010 r. nastąpił wzrost wykonanych wydatków o 7,6 mld zł, czyli o 7,7%.

Stosunkowo wysokie wykorzystanie środków budżetowych wynikało przede wszystkim z:

- wysokiego zaawansowania wydatków w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych (44,9%), stanowiących przede wszystkim dotację budżetową dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; zgodnie z harmonogramem wydatków ZUS, FUS w pierwszej kolejności zakłada wykorzystanie środków budżetowych, które w omawianym okresie służyły m.in. spłaceniu kredytów komercyjnych;

- wyższych kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego, wynikających z charakterystyki harmonogramu płatności i zwiększonych potrzeb budżetu państwa (część 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego).

Jednocześnie należy wziąć pod uwagę, że w 2009 r. Rada Ministrów zdecydowała, że nie będzie przenosić środków do realizacji na rok 2010 rozporządzeniem w sprawie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2009, co również miało wpływ na wyższy stopień zaawansowania wydatków budżetowych w pierwszych miesiącach 2010 r.

Wynik budżetu państwa

Deficyt budżetu państwa po czterech miesiącach 2010 r. ukształtował się na poziomie 27,0 mld zł, co stanowi 51,6% deficytu zapisanego w ustawie budżetowej. Jednocześnie jest to poziom o 5,7 mld zł mniejszy od założonego w harmonogramie wykonania budżetu na 2010 r.

Założenia projektu budżetu państwa na 2011 r.

Z uwagi na ryzyko przekroczenia progu 55% dla relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB i konieczność podjęcia działań ograniczających to zagrożenie, przygotowanie budżetu państwa na 2011 r. stanowi niezwykle trudne zadanie.

Bieżąca sytuacja finansów publicznych oraz ustawowe konsekwencje prawdopodobnego przekroczenia pierwszego progu ostrożnościowego wymuszają potrzebę analizy nie tylko samego deficytu budżetu państwa, lecz także pozostałych czynników kształtujących państwowy dług publiczny. Dlatego w określeniu dopuszczalnego (maksymalnego) deficytu budżetu państwa na 2011 r. należy wziąć pod uwagę wyniki pozostałych jednostek sektora finansów publicznych oraz sposób finansowania potrzeb pożyczkowych państwa. Szczególnie istotnym ograniczeniem staje się bardzo wysoki przyrost deficytu oraz zadłużenia samorządów. W ostatnim roku zadłużenie sektora samorządowego wzrosło o 40% r/r, a bieżący rok, z uwagi na tegoroczne wybory samorządowe i realizację inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych z funduszy UE, może okazać się kolejnym rokiem szybkiego wzrostu zadłużenia w jednostkach samorządowych. Rząd w aktualnym stanie prawnym ma bardzo ograniczony wpływ na finanse samorządów. Mając to na uwadze, ograniczenie narastania długu publicznego wymaga odpowiednio silniejszego ograniczania deficytu w pozostałych jednostkach sektora finansów publicznych, w tym deficytu budżetu państwa. Trzeba również pamiętać o corocznym przyroście państwowego długu publicznego wynikającego z przeprowadzonej reformy sytemu emerytalnego. W roku 2009 koszty wynikające z tej reformy wyniosły 3,1% PKB, na co złożyły się: koszty z tytułu ubytku składki emerytalnej, przekazywanej obecnie do OFE (1,5% PKB), koszty obsługi skumulowanego długu z tytułu wprowadzenia reformy (1,2%), skutki ograniczenia wysokości podstawy pobierania składki emerytalnej do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (0,4%).

Uwzględniając powyższe czynniki oraz obowiązujące uwarunkowania instytucjonalne i wynikające z tego konsekwencje, założenia do projektu budżetu państwa na 2011 r. muszą być konserwatywne. W obecnej sytuacji finansów publicznych nie ma już miejsca na ewentualne przeszacowanie wzrostu gospodarczego. Skutkowałoby to poważnym zagrożeniem dla prezentowanej w „Programie Konwergencji. Aktualizacja 2009" ścieżki redukcji deficytu całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Założenia makroekonomiczne służące szacowaniu dochodów musza być konserwatywne, integrując potencjalne negatywne ryzyka, z wyłączeniem jedynie sytuacji ekstremalnych, jak np. bieżący kryzys finansowy.

Zmaterializowanie się pozytywnego scenariusza powinno natomiast w całości zostać wykorzystane na redukcję deficytu budżetu państwa.

Założenia makroekonomiczne

Mimo iż gospodarka polska okazała się być relatywnie odporna na skutki światowego kryzysu, skala spowolnienia wzrostu gospodarczego w stosunku do boomu z 2007 r. była znacząca. Pokazuje to, że bez wyraźnej poprawy popytu ze strony naszych głównych partnerów handlowych powrót na ścieżkę szybkiego wzrostu w najbliższym okresie będzie trudny do osiągnięcia.

Bazowym scenariuszem rozwoju sytuacji w strefie euro przyjmowanym jako założenie dla prognoz krajowych, są ostatnie projekcje KE.[2] Scenariusz ten zakłada przyspieszenie kwartalnego tempa wzrostu PKB w II kw. 2010 r. (głównie za sprawą poprawy sytuacji w budownictwie), powrót do tempa 0,2 – 0,3% wzrostu w II połowie br. oraz dalsze stopniowe przyspieszenie w 2011 r. (do 0,4% – 0,5%). Oznacza to, że w latach 2010 - 2011 wzrost PKB w strefie euro wyniesie odpowiednio 0,9% i 1,5%. Prognozy KE są zbliżone do projekcji innych instytucji, m.in. MFW oraz analityków.

Zakładane na przyszły rok tempo wzrostu PKB w strefie euro jest niższe od średniej z kilku lat sprzed kryzysu. Prognozy dotyczące aktywności gospodarczej w 2011 r. obarczone są dużą niepewnością, wzmacnianą przez konieczność stopniowego wycofywania silnego impulsu ze strony polityki makroekonomicznej, w warunkach wysokiej nierównowagi finansów publicznych w niektórych krajach i presji rynków finansowych na wzrost kosztów finansowania potrzeb pożyczkowych państw. W związku z tym Rząd, zgodnie z zachowaniem zasady ostrożności, która powinna towarzyszyć planowaniu budżetowemu, zdecydował się na oparcie projektu budżetu państwa na konserwatywnym scenariuszu makroekonomicznym. Takie podejście pozwala ograniczyć konsekwencje zrealizowania się potencjalnych negatywnych ryzyk i wystąpienia niekorzystnych uwarunkowań dla budżetu państwa. Jak wspominano wcześniej, podejście konserwatywne w konstruowaniu budżetu na 2011 r. jest szczególnie wskazane w świetle bieżącej sytuacji finansów publicznych

Od momentu publikacji ostatnich prognoz makroekonomicznych dla Polski w „Programie Konwergencji. Aktualizacja 2009", przygotowanej w lutym 2010 r., opublikowane zostały bardziej szczegółowe dane GUS dotyczące struktury i czynników wzrostu gospodarczego w 2009 r., co

[2] KE, *European Economic Forecast*, Spring 2010.

w pewnym stopniu zmieniło warunki początkowe dla przygotowywanej prognozy. Zmieniony został pierwszy szacunek wzrostu PKB w 2009 r. (z 1,7% realnie do 1,8%). GUS opublikował również informacje dotyczące wzrostu gospodarczego w I kw. br. (realnie o 3,0% r/r) oraz dane dotyczące kształtowania się krótkookresowych indykatorów sytuacji gospodarczej w początku II kw. 2010 r. Dodatkowe informacje pozwalają, z jednej strony, oczekiwać wyższego, w stosunku do „Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009", wzrostu popytu konsumpcyjnego ze strony gospodarstw domowych. Z drugiej jednak strony można spodziewać się ujemnego wkładu we wzrost ze strony eksportu netto oraz nieco niższych inwestycji (głównie z uwagi na niekorzystne warunki atmosferyczne na początku roku).

Oczekuje się, że w 2010 r. głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w Polsce będzie popyt krajowy. Zaangażowanie prac nad projektami infrastrukturalnymi współfinansowanymi ze środków UE wskazuje, że sektorem, który będzie generował wzrost inwestycji będzie sektor publiczny. Słabe dane dotyczące liczby noworozpoczynanych mieszkań oraz nowych pozwoleń na budowę, w połączeniu z wciąż niskim stopniem wykorzystania mocy produkcyjnych, wskazują na utrzymanie się spadku inwestycji sektora prywatnego w 2010 r. Pewnej poprawy można oczekiwać w 2011 r., co, uwzględniając wciąż wysoką dynamikę inwestycji publicznych, skutkować będzie wyraźnym przyspieszeniem tempa wzrostu inwestycji ogółem. Przewidywana dodatnia kontrybucja we wzrost PKB ze strony zmiany zapasów związana jest z oczekiwanym dostosowaniem poziomu zapasów do wzrostu popytu finalnego.

Odnośnie do popytu konsumpcyjnego gospodarstw domowych, bieżące tendencje na rynku pracy wskazują, że jego wzrost w 2010 r. będzie niższy niż w roku ubiegłym. Pewnego przyspieszenia można oczekiwać w 2011 r., co będzie odzwierciedleniem oczekiwanego większego wzrostu funduszu wynagrodzeń w porównaniu z prognozowanym na 2010 r.

Przewiduje się, że przedsiębiorstwa w 2010 r. nie zwiększą zatrudnienia do poziomów notowanych na koniec 2008 r. Ponadto, ze względu na przyjęcie przez część firm strategii „chomikowania pracy" (tj. utrzymywania stanu zatrudnienia poprzez np. zmniejszenie wymiaru czasu pracy), w warunkach wzrostu popytu polskie firmy łatwiej i taniej będą mogły zwiększać potencjał produkcyjny poprzez wykorzystanie istniejących rezerw w zakresie czynnika pracy, a nie poprzez zatrudnianie nowych pracowników. W 2011 r. sytuacja na rynku pracy poprawi się. Wzrost gospodarczy i przyspieszenie tempa wzrostu inwestycji pozytywnie wpłyną na tworzenie nowych miejsc pracy we wszystkich sektorach. Równocześnie zmianie ulegnie sytuacja w zakresie zasobów pracy. Z jednej strony, zgodnie z prognozą demograficzną GUS, w 2011 r. spodziewany spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym (18-59/64 lata) wyniesie ponad 100

tys. osób. Z drugiej strony, kontynuowany będzie wzrost aktywności zawodowej ludności związany z ograniczeniem możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę i rosnącym udziałem populacji w wieku 25-44 lat w strukturze ludności w wieku produkcyjnym.

Pomimo powolnej odbudowy popytu na pracę, liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec 2010 r. będzie większa niż na koniec 2009 r. i stopa bezrobocia wzrośnie. Będzie ona jednak niższa niż planowano w ustawie budżetowej na 2010 r. Równocześnie prognozuje się, że w 2011 r. rosnący popyt na pracę wraz ze zmianami demograficznymi pozwoli na obniżenie stopy bezrobocia.

Utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia wskazuje, że nominalny wzrost wynagrodzeń w roku bieżącym będzie niższy niż w 2009 r. Rosnąca aktywność zawodowa Polaków wraz z ograniczeniem możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, przy utrzymywaniu stopy bezrobocia na relatywnie wysokim poziomie, będą czynnikami osłabiającymi pozycję pracowników w procesie negocjacji płacowych. Na ograniczenie wzrostu płac w 2011 r. w całej gospodarce wpływ będzie także miało planowane ograniczenie wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, co dodatkowo będzie hamować wzrost wynagrodzeń w sektorze prywatnym. Tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń będzie jednak przyspieszać.

Czynnikiem ograniczającym wzrost konsumpcji prywatnej będą zaostrzające się kryteria i warunki przyznawania gospodarstwom domowym kredytów konsumpcyjnych. Związane jest to ze wzrostem ryzyka wynikającego z rosnącego udziału kredytów niespłaconych. Dodatkowo, Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) zaleciła bankom, by do końca roku uwzględniły w polityce kredytowej przepisy Rekomendacji T. KNF oszacował, że wejście w życie rekomendacji, w porównaniu do sytuacji, w której ta rekomendacja by nie obowiązywała, spowoduje 5% relatywny spadek akcji kredytowej w segmencie mieszkaniowym i 10% w segmencie kredytów konsumpcyjnych w bankach skupiających się na agresywnej działalności w tym segmencie. Niemniej, zgodnie z analizami KNF, w długim okresie, ze względu na ograniczenie ryzyka, cena kredytu dla sektora gospodarstw domowych powinna się obniżyć.

Wraz z ożywieniem popytu krajowego, w tym relatywnie importochłonnych inwestycji prywatnych, oczekuje się przyspieszenia tempa wzrostu importu. Prognozuje się, że import będzie rósł szybciej niż eksport, skutkiem czego będzie pogłębienie się nierównowagi handlowej i pogorszenie salda obrotów towarowych bilansu płatniczego oraz zwiększający się ujemny wkład we wzrost PKB ze strony eksportu netto. W horyzoncie prognozy zakładane jest również stopniowe pogorszenie salda dochodów. Na wzrost rozchodów tego salda wpłyną przede wszystkim: wzrost dochodów inwestorów bezpośrednich oraz, w mniejszym stopniu, wzrost

dochodów nierezydentów z tytułu ich zaangażowania w inwestycje portfelowe (głównie skarbowe papiery wartościowe). Pozytywnie na rachunek bieżący oddziaływać będzie natomiast saldo transferów bieżących. Chociaż w porównaniu do 2008 r. i 2009 r. zmniejszeniu ulegną transfery od Polaków pracujących za granicą, ubytek ten powinien zostać zrekompensowany w całości wzrostem transferów z UE klasyfikowanych na tym rachunku. Rosnący deficyt na rachunku obrotów bieżących będzie ze znaczącą nadwyżką finansowany napływem kapitału długookresowego (suma napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych i salda rachunku kapitałowego).

Po stabilizacji nastrojów na globalnych rynkach finansowych i w miarę powrotu gospodarki światowej na ścieżkę wzrostu, złoty powinien się stopniowo umacniać. Aprecjację złotego będą wspierały relatywnie silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym niski stopień nierównowagi zewnętrznej oraz napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego oczekiwane jest w całym horyzoncie prognozy. Umacnianiu się polskiej waluty powinno w tym okresie sprzyjać przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz podwyżki stóp procentowych NBP w ramach cyklu zacieśniania polityki pieniężnej. Prognoza stóp procentowych opiera się na założeniu, że zmiany kosztu pieniądza dokonywane przez Radę Polityki Pieniężnej (RPP) będą podporządkowane realizacji ciągłego celu inflacyjnego w wysokości 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem wahań +/-1 punkt procentowy.

Bieżące tendencje kształtowania się cen wskazują, że przyspieszenie inflacji CPI może nastąpić najwcześniej od IV kw. 2010 r. Związane jest to m.in. z oczekiwanym przyspieszeniem dynamiki cen w gospodarce światowej. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w horyzoncie prognozy nie powinien jednak przekroczyć celu inflacyjnego RPP.

Na potrzeby projektu budżetu państwa na 2011 r. przyjęto następujące założenia dotyczące podstawowych wskaźników makroekonomicznych w 2011 r.:

- PKB w ujęciu realnym: wzrost o 3,5%,
- PKB w cenach bieżących: 1496,3 mld zł,
- średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem: 2,3%,
- przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej: 3359 zł,
- nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej: 3,7%,

- realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej: 1,4%,
- nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw: 4,0%,
- przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej: zmiana o 1,9%,
- stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku: 9,9%,

Zmiany systemowe w zakresie dochodów budżetu państwa

Obok czynników o charakterze makroekonomicznym, na poziom przyszłorocznych dochodów budżetu państwa będą miały wpływ skutki zmian systemowych, wśród których, jako istotniejsze, należy wymienić:

w obszarze podatku VAT:

- zwiększenie limitu rocznego obrotu uprawniającego podatników do zwolnienia z podatku VAT z 50.000 do 100.000 zł w 2010 r. i docelowo do 150.000 zł w 2011 r.;
- w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-414/07 Magoora sp. z o. o., podatnicy VAT uzyskali prawo do pełnego odliczenia podatku naliczonego przy zakupie pojazdów samochodowych z tzw. „kratką" (tj. pojazdów samochodowych innych niż osobowe, o dopuszczalnej ładowności powyżej 500 kg i dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony) oraz przy zakupie paliwa do ich napędu; Polska wystąpiła do Komisji Europejskiej o przyznanie derogacji w zakresie ograniczenia w odliczaniu podatku naliczonego od zakupu ww. pojazdów samochodowych do 60% kwoty podatku naliczonego – nie więcej niż 6 000 zł; w zakresie całkowitego zakazu odliczania podatku naliczonego przy nabywaniu paliwa do napędu tych samochodów podjęto działanie w trybie uzgodnień z Komisją Europejską, które zostało zaaprobowane 30 września 2009 r.;
- wprowadzenie zwolnienia z opodatkowania usługi połączeń polegających na wysyłaniu wiadomości SMS na cele charytatywne;
- likwidacja niektórych zwolnień z obowiązku stosowania kas rejestrujących (m.in. dla usług prawniczych, doradczych i pokrewnych, usług w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej świadczonych na zasadzie odpłatności, pogrzebowych, w zakresie kultury, sportu).

w obszarze podatku akcyzowego:

- w związku z wejściem w życie nowej dyrektywy Rady 2010/12/UE z dnia 16 lutego 2010 r. zmieniającej dyrektywy: 92/79/EWG, 92/80/EWG i 95/59/WE w zakresie struktury oraz stawek podatku akcyzowego stosowanego do wyrobów tytoniowych oraz dyrektywę 2008/118/WE, zaistniała konieczność jej implementacji do krajowego porządku prawnego w terminie do 1 stycznia 2011 r.; w związku z powyższym Ministerstwo Finansów przygotowało *Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym*, które zawierają propozycje podwyżki stawki podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe od 2011 r. o 4,0%;
- zwiększanie udziału biokomponentów w paliwach (zgodnie z Narodowym Celem Wskaźnikowym).

w obszarze podatku CIT:

- wprowadzenie zwolnienia od podatku dochodowego zagranicznych funduszy inwestycyjnych i emerytalnych,
- opodatkowanie używania samochodów firmowych do celów prywatnych.

w obszarze podatku PIT:

- opodatkowanie używania samochodów firmowych do celów prywatnych.

Podstawowe założenia w obszarze wydatków budżetu państwa i limit deficytu

W celu obniżenia relacji deficytu do PKB do poniżej 3%, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, Rząd w ramach Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów przewiduje m.in. wprowadzenie dyscyplinującej reguły wydatkowej, na podstawie której górny limit wydatków elastycznych i nowych wydatków sztywnych obliczany byłby na podstawie prognozowanego wskaźnika inflacji powiększonego o 1 punkt procentowy. Ponadto prowadzone będą działania mające na celu „odsztywnienie" dzisiejszej struktury wydatków budżetowych, bowiem obecnie wydatki elastyczne stanowią jedynie około 1/4 wydatków budżetu państwa ogółem. Działania te będą wspierać proces konsolidacji, a tym samym sprzyjać stwarzaniu warunków dla

efektywnego wprowadzenia docelowej reguły fiskalnej, stabilizującej deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 1% PKB.

Szczegółowe prognozy dotyczące zakładanych dynamik i struktury strony wydatkowej budżetu państwa na 2011 r. zostaną zaprezentowane w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, który zostanie przedstawiony Radzie Ministrów do końca lipca br.

Zasadnicze uwarunkowania i ryzyka dla prognozy makroekonomicznej i projektu budżetu państwa

Najważniejszym czynnikiem warunkującym kształtowanie się sytuacji makroekonomicznej w Polsce w latach 2010-2011 będzie skala i szybkość ożywienia koniunktury w strefie euro. Obecne dane i prognozy wskazują na znacznie wolniejsze ożywienie gospodarcze w krajach strefy euro niż w pozostałych krajach rozwiniętych. Niepewność potęguje dodatkowo nadal trudna sytuacja w mniejszych gospodarkach strefy euro, m. in. w Grecji i Portugalii. Duża niepewność odnośnie do trwałości ożywienia w UE oraz konieczność dostosowań fiskalnych w wielu krajach UE i problemy z tym związane zwiększają ryzyko gwałtownych i znaczących przepływów kapitału spekulacyjnego w regionie, co nie pozostałoby bez wpływu na kształtowanie się kursu złotego. Ewentualne duże wahania lub znaczne odchylenia wartości złotego od oczekiwanych trendów wpłyną zarówno na wyniki realnej gospodarki, jak również na procesy inflacyjne w Polsce.

Przygotowując scenariusz wzrostu gospodarczego w latach 2010-2011, założono wysoki stopień wykorzystania środków z polskiej alokacji w ramach funduszy unijnych. Spodziewana kumulacja płatności w latach 2010-2011 znajduje wyraz w wysokim tempie wzrostu inwestycji sektora publicznego w tym okresie. Dotychczas proces absorpcji funduszy unijnych przebiega bardzo dobrze, jednak w przypadku realizacji tego typu projektów istnieje wiele ryzyk proceduralnych, związanych z niedoskonałością prawa zamówień publicznych, ograniczeniami wynikającymi z wymogów ochrony środowiska oraz z koniecznością wygospodarowania środków publicznych w celu zapewnienia współfinansowania krajowego dla realizacji projektów. Materializacja wspomnianych ryzyk może istotnie wpłynąć na inwestycje publiczne w okresie prognozy, a tym samym na zmianę sytuacji makroekonomicznej w polskiej gospodarce.

Istotnym ryzykiem dla prezentowanej prognozy jest też kształtowanie się oszczędności gospodarstw domowych. Bieżące dane wskazują, że stopa oszczędzania gospodarstw domowych istotnie wzrosła w 2009 r. Sporządzając prognozę konsumpcji na kolejne lata należy ocenić, czy wzrost stopy oszczędzania w 2009 r. wynikał z czynników jednorazowych, czy też było to trwałe odwrócenie trendu spadkowego tej kategorii. Właściwa ocena zachowania się konsumentów w roku ubiegłym ma kluczowe znaczenie dla założeń na lata kolejne. Należy bowiem pamiętać, że popyt konsumpcyjny stanowi najważniejszą, z punktu widzenia finansów publicznych, bazę podatkową.

Kolejnym ważnym ryzykiem jest kształtowanie się akcji kredytowej dla sektora prywatnego. Niepewność odnośnie do trwałości ożywienia, rosnący udział kredytów zagrożonych oraz wspomniana wcześniej rekomendacja nadzoru finansowego mogą w większym stopniu, niż się obecnie zakłada, ograniczyć dostępność kredytu oraz podnieść jego koszt. Ryzyko to dotyczy zarówno sektora przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych.

Wciąż aktualnym ryzykiem pozostaje sytuacja sektora finansów publicznych. Skala oraz rodzaj dostosowań fiskalnych będą miały kluczowe znaczenie dla kształtowania się wzrostu gospodarczego w najbliższym okresie. Należy równocześnie pamiętać, że pomimo pozytywnych skutków reform fiskalnych dla długookresowego tempa wzrostu gospodarczego, w krótkim okresie mogą one prowadzić do przejściowych negatywnych efektów dla popytu krajowego. Wspomniane ryzyko dotyczy także sposobu prowadzenia polityki fiskalnej oraz strategii wyjścia z nadmiernego deficytu przez pozostałe kraje UE, co może mieć istotny wpływ na kształtowanie się popytu zewnętrznego, a tym samym na sytuację makroekonomiczną w Polsce. Do zewnętrznych źródeł niepewności można także zaliczyć wynik oczekiwanej decyzji Komisji Europejskiej w sprawie wniosku Ministra Finansów o przygotowanie propozycji legislacyjnej, która umożliwiłaby stosowanie uzyskanych przez Polskę derogacji dotyczących m.in. dostawy niektórych książek i czasopism specjalistycznych (stawka 0%) oraz dostawy nieprzetworzonych artykułów spożywczych (stawka 3%) również po 31 grudnia 2010 r. (dacie wygaśnięcia ww. derogacji zgodnie z obowiązującym stanem prawnym). Niezależnie od wyniku powyższego rozstrzygnięcia, uwzględniając możliwe trudności z uzyskaniem przedłużenia ww. derogacji (zmiana dyrektywy wymaga podjęcia przez Komisję Europejską decyzji o przygotowaniu projektu dyrektywy oraz zgody wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej), jak również biorąc pod uwagę kwestie społeczne, w celu ograniczenia skutku ewentualnego wygaśnięcia ww. derogacji, rozważane jest przedstawienie projektu nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług, którego przyjęcie umożliwiłoby wprowadzenie stawki obniżonej w wysokości 5% w odniesieniu do dostawy książek i czasopism specjalistycznych oraz dostawy nieprzetworzonych artykułów spożywczych.

Prezentowana prognoza przeciętnego zatrudnienia i przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej będzie m.in. uwarunkowana sposobem realizacji celu, jakim jest znaczne ograniczenie wzrostu nominalnego funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Może to odbywać się różnymi kanałami, np. poprzez znaczne ograniczenie zatrudnienia przy wzroście płac pozostałych pracowników sfery budżetowej lub poprzez utrzymanie poziomu zatrudnienia przy znacznym ograniczeniu wzrostu płac. W zależności od

sposobu realizacji tego celu, jego wpływ na przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenie w skali całej gospodarki będzie różny.

Odmienny od założonego przebieg procesów inflacyjnych jest z kolei podstawowym czynnikiem ryzyka dla prognozy stóp procentowych, co wynika z faktu, iż decyzje Rady Polityki Pieniężnej w zakresie ceny pieniądza są uwarunkowane realizacją przyjętego celu inflacyjnego. Dodatkowo, inna od oczekiwanej ścieżka inflacji skutkować może odmienną od prognozowanej siłą nabywczą gospodarstw domowych.