



RADA MINISTRÓW

**ZAŁOŻENIA
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA
NA ROK 2015**

Warszawa

Czerwiec 2014 r.

Spis treści

WSTĘP	2
OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ	3
ZAŁOŻENIA I UWARUNKOWANIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2015 R. .	6
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE.....	6
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI BUDŻETOWEJ WYNIKAJĄCE Z KOORDYNACJI POLITYK GOSPODARCZYCH NA POZIOMIE UE	10
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA	12
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA.....	13

Wstęp

Po okresie słabej koniunktury w 2012 r., w II kw. 2013 r. gospodarka Polska weszła na ścieżkę wyższego tempa wzrostu (kw/kw, sa). W efekcie poziom PKB w IV kw. 2013 r. był już o 2,7% wyższy niż rok wcześniej. Mimo obserwowanej poprawy w trakcie ubiegłego roku, przeciętne zmiany większości kategorii makroekonomicznych w całym 2013 r. okazały się mniej korzystne niż rok wcześniej. PKB zwiększył się o 1,6%, tj. mniej niż w 2012 r. (2,0%) i wyraźnie mniej niż wskazywałoby potencjalne tempo wzrostu gospodarki polskiej. Obniżenie tempa wzrostu gospodarczego to w dużej mierze efekt utrzymującej się słabej koniunktury w pozostałych krajach UE, zwłaszcza tych należących do strefy euro. Konsekwencją słabszego tempa wzrostu gospodarczego w okresie 2012-13 było szybkie domknięcie dodatniej luki produktowej, która jeszcze w 2011 r. była na relatywnie wysokim poziomie (plus 2,0% potencjalnego PKB). Łącznie w okresie 2012-13 luka produktowa pogorszyła się aż o 3,2 pkt. proc., czyli znacznie głębiej niż w okresie kryzysu finansowego (2009-10), kiedy zmiana luki wyniosła 2,5 pkt. proc. Oznaczało to istotne pogorszenie warunków cyklicznych dla prowadzenia polityki gospodarczej.

Stagnacja popytu krajowego i negatywna luka produktowa spowodowały, że inflacja przez cały ubiegły rok utrzymywała się na niskim poziomie. Od grudnia 2012 r. pozostawała ona poniżej celu inflacyjnego NBP, a od lutego 2013 r. także poniżej dolnej granicy dopuszczalnego odchylenia od tego celu. Bardzo niski poziom inflacji to oprócz niskiej inflacji bazowej – w wyniku słabej krajowej presji popytowej, tendencji deflacyjnych w strefie euro, a ostatnio aprecjacji złotego – także efekt stabilizacji cen na światowych rynkach surowcowych.

Pomimo wciąż niesprzyjających warunków cyklicznych, rząd pozostaje zdeterminowany, by dalej ograniczać nierównowagę finansów publicznych w celu stworzenia bezpiecznych i trwałych fundamentów dla rozwoju kraju. Sprzyjać temu będzie wprowadzenie – poprzez uchwaloną w dniu 8 listopada 2013 r. zmianę ustawy o finansach publicznych – trwałej, antycyklicznej, stabilizującej reguły wydatkowej. Celem reguły jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem zapobieganie konieczności nadmiernego i nagłego zaostrzenia polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego. Wprowadzona reguła wypełnia

zobowiązania wynikające z dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, a jej zastosowanie przy konstruowaniu ustawy budżetowej na 2015 r. pomoże zrealizować cele fiskalne w postaci zlikwidowania nadmiernego deficytu w 2015 r. i kontynuować niezbędną konsolidację fiskalną w kolejnych latach.

Czynnikiem, który będzie wspierać konsolidację finansów publicznych jest prognozowany wzrost aktywności gospodarczej głównego partnera handlowego Polski, jakim jest UE. Bieżące prognozy KE pozwalają na optymistyczną ocenę perspektyw wzrostu gospodarczego w Polsce w najbliższych latach. Komisja Europejska oczekuje, że obserwowany od II kw. 2013 r. powrót PKB w UE na ścieżkę wzrostu będzie od 2014 r. wspierany dalszym przyspieszeniem popytu wewnętrznego, w tym rosnącym tempem wzrostu konsumpcji i inwestycji. Pozwoliłoby to na zmniejszenie ryzyka dla obserwowanego ożywienia w Unii ze strony czynników zewnętrznych i będzie istotnym czynnikiem stabilizującym proces normalizacji sytuacji gospodarczej krajów Unii.

Ocena bieżącej sytuacji makroekonomicznej

W 2013 r. realne tempo wzrostu gospodarczego w Polsce wyniosło 1,6% wobec 2,0% wzrostu zanotowanego w 2012 r. Zewnętrzne uwarunkowania dla wzrostu w Polsce pozostały niekorzystne w związku z utrzymywaniem się słabej koniunktury w UE, głównie w konsekwencji niskiego popytu krajowego. Słaba dynamika popytu krajowego w UE w roku ubiegłym przełożyła się na niski wzrost importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi (na UE przypada ok. $\frac{3}{4}$ polskiego eksportu towarów), po spadku zanotowanym w 2012 r. Wciąż rósł wprawdzie import Niemiec, z którymi Polska utrzymuje najsilniejsze kontakty handlowe, ale i w tym wypadku jego tempo wzrostu utrzymało się na niskim poziomie.

Spowolnienie gospodarcze w Polsce w latach 2012-2013 wpłynęło na spadek popytu na pracę i w konsekwencji wzrost przeciętnej stopy bezrobocia. W roku ubiegłym przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej¹ zmniejszyło się o 1,1%, w tym w sektorze przedsiębiorstw o 1,0%.

¹ Szacunki MF; wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej zostaną opublikowane przez GUS w *Małym Roczniku Statystycznym Polski 2014* w lipcu br., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się w *Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej 2014* na przełomie 2014/2015.

Stopa bezrobocia rejestrowanego średnio w 2013 r. wyniosła 13,4% wobec 13,0% w 2012 r. Nie zmieniła się natomiast stopa bezrobocia na koniec 2013 r. i tak samo jak na koniec grudnia 2012 r. wyniosła 13,4%. Związane jest to z obserwowaną stopniową poprawą sytuacji na rynku pracy od połowy 2013 r.

Wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 2013 r. wzrosło przeciętnie o 3,4% wobec 3,7% wzrostu w 2012 r., w tym w sektorze przedsiębiorstw był to wzrost na poziomie 2,9% wobec 3,4% w 2012 r. Uwzględniając jednak wyjątkowo niski wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, realny wzrost wynagrodzeń był najwyższy od 2008 r. i wyniósł przeciętnie 2,5% w gospodarce narodowej i 2,0% w sektorze przedsiębiorstw.

Pomimo poprawy rocznej dynamiki konsumpcji prywatnej w IV kw. jej wzrost w całym 2013 r. wyniósł zaledwie 0,8%, wobec 1,3% zanotowanych rok wcześniej i był to najniższy wynik od początku publikacji tej zmiennej przez GUS (tj. od 1996 r.). Oprócz wciąż słabej dynamiki realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, przyczyniła się do tego niska dynamika kredytów konsumpcyjnych. Gospodarstwa domowe nie wspierały też bieżącej konsumpcji ograniczeniem oszczędności, zwiększając – wciąż bardzo niską - stopę oszczędności dobrowolnych.

W 2013 r. po raz kolejny wzrost inwestycji sektora prywatnego nie był w stanie zrekompensować dużego spadku inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych, co w efekcie wpłynęło na ograniczenie łącznych inwestycji w całej gospodarce. Ten czynnik, wraz ze spowolnieniem tempa wzrostu konsumpcji prywatnej oraz wyraźnie ujemnym wkładem zapasów, spowodował stagnację popytu krajowego. Głównym czynnikiem wzrostu PKB, w efekcie niższej dynamiki wolumenu importu niż eksportu, pozostał eksport netto.

Brak presji cenowej ze strony popytu krajowego przy zarysowujących się tendencjach deflacyjnych w otoczeniu zewnętrznym doprowadziły do istotnego ograniczenia wzrostu cen w Polsce. W grudniu 2013 r. inflacja CPI wyniosła tylko 0,7% w skali rocznej (wobec 2,4% w analogicznym miesiącu rok wcześniej), a średnioroczna inflacja obniżyła się do 0,9% z 3,7% w 2012 r. O słabej presji inflacyjnej w gospodarce świadczy również fakt, że w 2013 r. zarówno ceny produkcji sprzedanej przemysłu, jak i ceny produkcji budowlano–montażowej były niższe niż rok wcześniej.

Struktura wzrostu PKB ze słabym popytem krajowym wpłynęła na dalszą poprawę ujemnego salda rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego, które wyniosło 1,3% PKB wobec 3,7%

PKB rok wcześniej. Zawężenie nierównowagi zewnętrznej to w głównej mierze zasługa poprawy salda handlowego w efekcie wyższej dynamiki eksportu niż importu. Wysoki pozostał natomiast deficyt dochodów odzwierciedlający głównie dochody zagranicznych inwestorów bezpośrednich, choć przy rosnącym udziale dochodów nierezydentów z tytułu ich kapitałowego zaangażowania w inwestycje portfelowe. Deficyt rachunku bieżącego w całości finansowany był przez napływ kapitału długookresowego, tj. głównie środków unijnych klasyfikowanych na rachunku kapitałowym. W przeciwieństwie do tego saldo napływu inwestycji portfelowych nierezydentów, które uważane są za najmniej stabilne źródło zewnętrznego finansowania, odnotowało tylko niewielką nadwyżkę.

W warunkach niskiej dynamiki aktywności gospodarczej i wzrostu ryzyka utrzymania się inflacji poniżej celu w średnim okresie Rada Polityki Pieniężnej kontynuowała w pierwszych siedmiu miesiącach 2013 r. cykl łagodzenia polityki pieniężnej, redukując podstawowe stopy procentowe NBP łącznie o 1,75 pkt proc. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna została obniżona do rekordowo niskiego poziomu 2,5% i średnio w roku ukształtowała się w wysokości 2,95%. We wrześniu Rada przedstawiła wskazówki co do przyszłego kształtu polityki pieniężnej (*forward guidance*), które przewidywały utrzymanie stóp procentowych NBP na niezmiennym poziomie przynajmniej do końca 2013 r. Deklaracja ta została następnie dwukrotnie wydłużona: w listopadzie do połowy 2014 r., a w marcu 2014 r. co najmniej do końca III kw. 2014 r.

Kurs złotego w 2013 r. kształtował się głównie pod wpływem czynników globalnych. Po kilku miesiącach względnej stabilizacji w okresie maj–czerwiec złoty znacznie się osłabił w wyniku odpływu kapitału z rynków wschodzących, wywołanego obawami o zmniejszenie przez Fed skali programu skupu aktywów. W czerwcu NBP interweniował na rynku walutowym w celu ograniczenia nadmiernych wahań kursu złotego. Do ponownej deprecjacji polskiej waluty doszło na przełomie sierpnia i września, kiedy negatywny wpływ na krajowy rynek walutowy wywarł wzrost globalnej awersji do ryzyka. W ostatnich miesiącach ubiegłego roku zmienność kursu złotego do euro znacznie spadła, a kurs złotego na koniec roku się umocnił. W rezultacie kurs złotego ukształtował się w 2013 r. średnio na poziomie 4,1975 EUR/PLN oraz 3,1608 USD/PLN.

Założenia i uwarunkowania projektu budżetu państwa na 2015 r.

Założenia makroekonomiczne

Sytuacja gospodarcza w Polsce w najbliższych latach w dużym stopniu wynikać będzie z kształtowania się koniunktury w Unii Europejskiej, ścieżki i struktury realizowanej w Polsce konsolidacji fiskalnej, a także tendencji demograficznych, w szczególności ubytku ludności w wieku produkcyjnym i zmian aktywności zawodowej Polaków.

Prognozy dotyczące kondycji głównego partnera handlowego Polski, gospodarek UE, bazują na scenariuszu ożywienia aktywności gospodarczej w otoczeniu zewnętrznym przygotowanym przez Komisję Europejską. Najnowsza prognoza KE z wiosny 2014 r. wskazuje, że realny wzrost PKB UE w 2014 r. przyspieszy do 1,6% w stosunku do 0,1% przyrostu zanotowanego w roku ubiegłym. W 2015 r. realne tempo wzrostu PKB ma już wynieść 2,0%. Uwzględniając bardziej zbilansowaną strukturę wzrostu gospodarczego, autorzy opublikowanej w maju prognozy szacują, że import UE, który jest najważniejszym indykatorem zmian popytu na polski eksport, zwiększy się w roku bieżącym o 3,7%. Oznacza to znaczące przyspieszenie tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej (o ok. 3,3 pkt. proc.) w stosunku do wyniku zanotowanego w 2013 r. W 2015 r. import UE ma zwiększyć się realnie o 5,2%. Prognozy te w zasadzie oznaczają utrzymanie oczekiwań dotyczących harmonogramu i skali ożywienia gospodarczego w UE formułowanych w zimowej edycji prognoz opublikowanych przez KE w lutym 2014 r.

Prezentowana dalej prognoza zakłada, że w latach 2014-15 w Polsce udział inwestycji publicznych w PKB ustabilizuje się na poziomie obserwowanym w 2013 r., tj. 3,9% PKB, co wynika m. in. z tego, że w prognozowanym okresie projekty inwestycyjne finansowane w ramach perspektywy finansowej 2007-13 będą realizowane równoległe z projektami nowej perspektywy 2014-20.

Uwarunkowania demograficzne prezentowanej prognozy bazują na założeniu realizacji zmian demograficznych przewidywanych w scenariuszu EUROPOP2013. Przyjęty scenariusz kształtowania się współczynnika aktywności zawodowej, uwzględniający m. in. działania rządu polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego, wraz z prognozowanymi zmianami popytu na pracę (0,4% wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w 2014 r. i 0,7% wzrost zatrudnienia w 2015 r. wobec 1,1% spadku tej kategorii ekonomicznej w 2013 r.) pozwalają szacować, że

stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2014 r. spadnie do poziomu 12,8%, a na koniec 2015 r. wyniesie 12,2%.

Pomimo oczekiwanego spadku stopy bezrobocia, jej poziom pozostanie relatywnie wysoki. Powyższe, wraz z planowanym utrzymaniem do 2016 r. nominalnego funduszu wynagrodzeń podsektora rządowego i ubezpieczeń społecznych na poziomie z 2013 r. (z wyjątkiem wynagrodzeń pracowników publicznych szkół wyższych, które – zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów – mają rosnąć w nominalnym tempie 9,14% rocznie, tak by w latach 2013-15 zwiększyć się łącznie o 30%), są czynnikami, które w najbliższym okresie będą zmniejszać presję na wzrost wynagrodzeń w całej gospodarce. Prognozuje się, że w 2014 r. tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 3,8%, a w kolejnym roku przyspieszy do 4,7%.

W okresie prognozy wsparciem dla dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych będzie oczekiwany relatywnie szybki wzrost nadwyżki operacyjnej w tym sektorze, czyli dochodu osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, którego zmiany w większym stopniu powinny być powiązane z dynamiką sektora rynkowego niż całego PKB. Uwzględniając powyższe czynniki, oczekuje się, że w latach 2014-15 realny wzrost spożycia prywatnego wyniesie odpowiednio 2,2% i 3,0% pomimo spodziewanego wzrostu dobrowolnej stopy oszczędności.

Realny wzrost spożycia publicznego uwarunkowany będzie działaniami rządu w celu redukcji nadmiernego deficytu, czego efektem jest oczekiwana redukcja udziału spożycia publicznego w PKB. Szacowane realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej to odpowiednio 2,4% w 2014 r. i 1,1% w 2015 r.

Utrzymująca się wysoka konkurencyjność cenowa polskich produktów pozwala osiągać firmom stosunkowo wysokie wskaźniki rentowności ze sprzedaży. Pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym od 2011 r. w Polsce obserwuje się również odbudowę inwestycji prywatnych po silnym spadku tej kategorii ekonomicznej w latach 2009-10. Udział inwestycji prywatnych w PKB systematycznie rośnie i w 2013 r. osiągnął 14,6%, czyli 0,1 pkt. proc. poniżej poziomu z początku poprzedniego ożywienia inwestycyjnego (tj. w okresie przystąpienia do UE w 2004 r.). Pomimo obserwowanych tendencji wzrostowych udział inwestycji prywatnych w PKB pozostaje znacznie poniżej poziomu zanotowanego w szczycie koniunktury poprzedzającym kryzys finansowy, kiedy to w 2008 r. wyniósł on 17,7%.

Przewiduje się, że w horyzoncie prognozy tendencja odbudowy tego udziału będzie kontynuowana. W 2014 r. inwestycje prywatne zwiększą się realnie o 4,5%, by w kolejnym roku osiągnąć tempo wzrostu na poziomie odpowiednio 7,8%. Czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będzie oczekiwane utrzymanie się kosztu kapitału na relatywnie niskim poziomie w związku z niskimi stopami procentowymi, a także w efekcie uruchomienia programu Inwestycje Polskie.

Oczekiwane w okresie prognozy ożywienie koniunktury wpłynie pozytywnie na wzrost stanu rzeczowych środków obrotowych, który powiązany jest z poziomem popytu na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. Szacuje się, że wraz z odbudową popytu finalnego wkład zmiany zapasów we wzrost PKB będzie się stopniowo zwiększać do plus 0,2 pkt. proc. w 2014 r. i plus 0,3 pkt. proc. w 2015 r.

W okresie 2009-13 udział eksportu w PKB w Polsce wzrósł z poziomu 39,4% do 47,8%. Tak dynamiczna zmiana struktury polskiego PKB wynika z wysokiej konkurencyjności polskich przedsiębiorstw względem zagranicznych partnerów handlowych oraz, co również istotne, z relatywnej słabości popytu krajowego w tym okresie. Oczekuje się, że zależność polskiej gospodarki od sytuacji na rynkach zewnętrznych zacznie się stopniowo zmniejszać, na korzyść popytu krajowego. Prognozuje się, że w 2014 r. realne tempo wzrostu eksportu będzie jeszcze wyższe niż tempo wzrostu rynków eksportowych i wyniesie 5,0%. W konsekwencji udział eksportu w PKB wzrośnie do historycznie wysokiego poziomu 48,4%. W 2015 r. tempo wzrostu eksportu zacznie się jednak stopniowo obniżać, do 4,9%, efektem czego będzie stopniowy spadek udziału eksportu w PKB. Kształtowanie się popytu finalnego będzie obok kursu walutowego podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce. Oczekuje się, że w 2014 r. realny wzrost importu, podobnie jak w latach 2011-13, pozostanie niższy niż prognozowany wzrost eksportu i wyniesie 4,0%. W kolejnym roku, wraz z kontynuowanym przyspieszeniem popytu w kraju, realne tempo wzrostu importu zwiększy się do 5,1%. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2014 r. spadnie do plus 0,5 pkt. proc. względem 1,6 pkt. proc. w 2013 r., by w 2015 r. zmniejszyć się do 0,0 pkt. proc.

Ekspert netto jest determinantą salda obrotów towarowych i ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku bieżącego w bilansie płatniczym. W 2014 r. deficyt rachunku bieżącego spadnie do poziomu 0,9% PKB w porównaniu z 1,3% PKB z 2013 r. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej pozostanie deficyt dochodów będący odzwierciedleniem

ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto polskiej gospodarki. W kolejnym roku prognozy deficyt w rachunku bieżącym bilansu płatniczego wzrośnie do 1,4% PKB. Oczekuje się, że w prognozowanym okresie deficyt ten będzie w całości finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi) i zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi.

Podsumowując, oczekiwania dotyczące kształtowania się składowych PKB pozwalają przewidywać, że wzrost gospodarczy w Polsce w 2014 r. wyniesie 3,3%, czyli ponad dwukrotnie więcej niż w 2013 r. i o 0,8 pkt. proc. szybciej niż założono w ustawie budżetowej na 2014 r. W 2015 r. realne tempo wzrostu PKB wyniesie 3,8%. Podstawowym czynnikiem odpowiedzialnym za przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego będzie oczekiwane przyspieszenie w popycie krajowym, w tym głównie wyższe tempo wzrostu spożycia prywatnego oraz utrzymanie wysokiej dynamiki inwestycji prywatnych.

Należy jednak zaznaczyć, że pomimo podniesienia prognozy dla realnego wzrostu PKB w 2014 r., nominalny PKB w 2015 r. będzie o ponad 24 mld zł mniejszy w stosunku do scenariusza sformułowanego na potrzeby uzasadnienia ustawy budżetowej na 2014 r ze względu na niższą niż wówczas prognozowaną dynamikę cen.

Prognozuje się, że po wyraźnym spadku inflacji w końcu 2012 r. i utrzymaniu się jej na niskim poziomie w 2013 r. również w roku bieżącym inflacja średnioroczna (mierzona CPI) pozostanie niska. Uwzględniając oczekiwaną stabilizację cen na rynkach surowcowych oraz utrzymującą się w Polsce wysoką ujemną lukę produktową, presja inflacyjna do 2015 r. będzie bardzo ograniczona. Dodatkowo, presję tą będzie zmniejszać prognozowane utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego, czemu powinny sprzyjać silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym niewielki deficyt rachunku bieżącego, napływ inwestycji zagranicznych oraz istotny spadek premii za ryzyko związany z ograniczeniem nierównowagi finansów publicznych. Przewiduje się, że w 2014 r. inflacja średnioroczna wyniesie 1,2% w porównaniu z 0,9% w roku ubiegłym. W 2015 r. średnioroczny CPI wzrośnie do 2,3%.

Podsumowując, prognozuje się, że podstawowe - z punktu widzenia projektu budżetu państwa - wskaźniki makroekonomiczne w horyzoncie prognozy do 2015 r. będą kształtować się zgodnie z tablicą 1.

TABLICA 1. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE W LATACH 2013-2015.

Wyszczególnienie	jedn.	2013	2014 Prognoza	2015 Prognoza
Procesy realne				
PKB	%	101,6	103,3	103,8
Eksport	%	104,6	105,0	104,9
Import	%	101,2	104,0	105,1
Popyt krajowy	%	100,0	102,8	103,8
Spożycie	%	101,2	102,2	102,5
- prywatne	%	100,8	102,2	103,0
- publiczne	%	102,8	102,4	101,1
Akumulacja	%	95,3	105,2	108,8
- nakłady brutto na środki trwałe	%	99,8	104,1	107,2
PKB w cenach bieżących	mld zł	1 635,7	1 704,6	1 805,5
Ceny				
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych				
- średnioroczna	%	100,9	101,2	102,3
Wynagrodzenia				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	zł	3 650	3 788	3 966
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	103,4	103,8	104,7
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw	%	102,9	104,1	105,1
Dynamika realna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	102,5	102,6	102,3
Rynek pracy				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej*	%	98,9	100,4	100,7
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	13,4	12,8	12,2

* - Szacunki MF; wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej zostaną opublikowane przez GUS w Małym Roczniku Statystycznym Polski 2014 w lipcu br., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się w Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej 2014 na przełomie 2014/2015.

Podstawowe uwarunkowania polityki budżetowej wynikające z koordynacji polityk gospodarczych na poziomie UE

Ramy dla polskiej polityki budżetowej wyznacza m.in. koordynacja polityk gospodarczych na poziomie unijnym. Głównym elementem tego procesu jest semestr europejski, który rozpoczyna się późną jesienią roku poprzedniego, kiedy Komisja Europejska przygotowuje Roczną Analizę Wzrostu Gospodarczego (*Annual Growth Survey*). Powyższy dokument oprócz

analizy Komisji, przedstawia także główne wytyczne dla polityk gospodarczych państw członkowskich w roku kolejnym. Wytyczne te są dyskutowane na forach unijnych i powinny zostać uwzględnione przez państwa członkowskie w pracach nad m.in. programem konwergencji lub stabilności, który powinien zostać przekazany do Komisji i Rady UE do 30 kwietnia.

Następnie dokument ten jest analizowany przez Komisję, która przygotowuje na jego podstawie ocenę i projekt rekomendacji Rady UE dla każdego państwa członkowskiego (Country Specific Recommendation – CSR). Wraz z przyjęciem CSR przez Radę kończy się semestr europejski i rozpoczyna się semestr krajowy, w ramach którego państwa członkowskie powinny wykorzystać CSR jako podstawę do określenia założeń ustawy budżetowej na kolejny rok.

Dodatkowo, tymczasowo, ramy dla prowadzenia polityki budżetowej w Polsce w najbliższych latach wyznaczają rekomendacje Rady Ecofin w ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP). Zgodnie z najnowszymi rekomendacjami z 10 grudnia 2013 r., Polska powinna podjąć działania, które pozwolą zredukować nadmierny deficyt do 2015 r. w wiarygodny i trwały sposób. Zalecane roczne cele nominalne to deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2014 r. na poziomie 3,9% PKB i 2,8% PKB w 2015 r. (po wyłączeniu wpływu transferu aktywów z tytułu reformy emerytalnej), co ma odpowiadać poprawie wyniku strukturalnego o 1% PKB w 2014 r. oraz 1,2% PKB w roku następnym. Rada Ecofin zaleciła Polsce również m.in. poprawę jakości finansów publicznych, w tym ograniczenie do minimum cięć w inwestycjach infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi, dokładny przegląd wydatków socjalnych i ich wydajności oraz zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych (tax compliance) i skuteczności administracji podatkowej.

W kwietniu 2014 r. Polska przesłała do Komisji i Rady Program konwergencji. Aktualizacja 2014, w którym poinformowała, że wynik sektora wyniesie 5,8% PKB w 2014 r. (-3,5% PKB zgodnie z metodologią ESA'2010 – nie uwzględniającą m.in. wpływu transferu aktywów z OFE) i -2,5% PKB w 2015 r. (-2,7% PKB wg ESA'2010). Na początku maja 2014 r. Komisja opublikowała swoje prognozy, zgodnie z którymi w 2014 r. wynik sektora wyniesie 5,7% PKB (-3,6% PKB wg ESA'2010), tj. ukształtuje się na poziomie wyższym niż rekomendowany przez Radę, zaś w 2015 r. -2,9% PKB (-3,1% PKB wg ESA'2010) r., a więc poniżej poziomu rekomendowanego przez Radę.

Należy również pamiętać, że Polska do 15 października 2014 r. musi przesłać kolejny raport o działaniach podjętych w związku z ostatnimi rekomendacjami Rady w ramach EDP, w którym

poinformuje o stopniu wdrożenia wcześniej zapowiedzianych działań, jak również o ewentualnym podjęciu nowych działań, niezbędnych do likwidacji nadmiernego deficytu.

W związku z powyższym oraz biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych Wieloletni Plan Finansowy Państwa, zawierający Program konwergencji, stanowi podstawę przygotowania budżetu państwa, podstawowym uwarunkowaniem dla projektu ustawy budżetowej na 2015 r. jest realizacja celu dla deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (wg ESA'2010) określonego w Aktualizacji Programu Konwergencji (tj. 2,7% PKB).

Podstawowe uwarunkowania prognozy dochodów budżetu państwa

Poziom dochodów budżetu państwa w 2015 r. będzie w głównej mierze zdeterminowany sytuacją gospodarczą. W latach 2014-2015 oczekiwana jest stopniowa poprawa koniunktury gospodarczej wraz z korzystną dla dochodów podatkowych zmianą struktury wzrostu PKB (zwiększenie roli popytu krajowego). Z uwagi na strukturę dochodów budżetu państwa, a w szczególności przeważający udział podatków pośrednich w dochodach budżetowych, to właśnie popyt krajowy w głównej mierze determinuje poziom dochodów budżetu państwa. Dodatkowo w latach 2014-2015 spodziewany jest wzrost inwestycji sektora finansów publicznych, które będą pozytywnie oddziaływały na dochody z podatku VAT. Pomimo spodziewanego przyspieszenia wzrostu gospodarczego, w okresie do 2015 r. polityka makroekonomiczna prowadzona będzie w warunkach utrzymującej się ujemnej luki produktowej. Szacuje się, że w 2014 r. luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB zmniejszy się do minus 1,0% z minus 1,2% w roku poprzednim. W 2015 r. domykanie się luki będzie nieco szybsze i spadnie ona do poziomu minus 0,7% PKB potencjalnego.

W 2015 r. nie planuje się wprowadzenia zasadniczych zmian w systemie podatkowym, co sprawi, że system ten będzie bardziej stabilny i przewidywalny dla podatników. Stabilizacja systemu podatkowego stanie się czynnikiem umacniającym tendencje wzrostowe w polskiej gospodarce dzięki wyeliminowaniu ryzyka wynikającego ze zbyt częstych zmian w przepisach podatkowych. W szczególności, stawki podatku VAT w 2015 r. pozostaną na poziomie niezmiennym w stosunku do 2014 r.

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych zakłada się na 2015 r. brak waloryzacji dotychczas obowiązujących progów podatkowych oraz ustawowych,

zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów i kwoty zmniejszającej podatek, co wynika z przyjętego w dniu 22 kwietnia br. przez Radę Ministrów *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2014-2017*.

W zakresie podatku akcyzowego spodziewane jest obniżenie stawki akcyzy na paliwa silnikowe, przy równoczesnym, adekwatnym podwyższeniu opłaty paliwowej. Zmiana ta nie zwiększy obciążenia ostatecznego konsumenta, a jest ona podyktowana potrzebą maksymalizacji i zwiększenia możliwości finansowych niezbędnych do realizacji infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych przy maksymalnym wykorzystaniu środków pochodzących z UE.

W chwili obecnej trwają prace sejmowe nad rozszerzeniem o wydobycie gazu ziemnego i ropy naftowej przedmiotu opodatkowania w podatku od wydobycia niektórych kopalin, który na dzień dzisiejszy obejmuje wyłącznie wydobycie miedzi i srebra. Wejście w życie powyższych zmian jest planowane na 1 stycznia 2015 r. Jednakże obowiązek zapłaty podatku powstaje od gazu ziemnego i ropy naftowej wydobytych od dnia 1 stycznia 2020 r.

Na poziom dochodów budżetu państwa w kolejnych latach wpływ będą miały również podejmowane działania służące zwiększeniu stopnia przestrzegania przepisów podatkowych oraz mających na celu poprawę efektywności administracji podatkowej. Pakiet działań w tym zakresie został przedstawiony przez Ministerstwo Finansów w kwietniu 2014 r. Przedstawione w nim działania będą wdrażane sukcesywnie w następnych latach. Spodziewane są pozytywne skutki planowanych zmian na poziom dochodów budżetu państwa, już w 2015 r.

Podstawowe uwarunkowania w obszarze wydatków budżetu państwa

Głównym czynnikiem determinującym wydatki budżetu państwa w 2015 r. będzie rekomendacja Rady Ecofin w ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP), zgodnie z którymi, Polska powinna podjąć działania, które pozwolą zredukować nadmierny deficyt do 2015 r. w wiarygodny i trwały sposób oraz zastosowanie w sposób wiążący stabilizującej reguły wydatkowej określonej w art. 112aa ustawy o finansach publicznych.

W 2015 r. nie przewiduje się zmian w stosunku do rozwiązań przyjętych przy konstrukcji budżetu w roku poprzednim w zakresie wysokości środków przeznaczonych na fundusz wynagrodzeń jednostek podsektorów rządowego i ubezpieczeń społecznych, tj. analogicznie jak w latach ubiegłych pozostanie zamrożony fundusz wynagrodzeń w podsektorze rządowym i ubezpieczeń społecznych z wyłączeniem podwyżek na wynagrodzenia pracowników

publicznych szkół wyższych, które mają rosnać w nominalnym tempie 9,14% rocznie, tak aby w latach 2013-2015 ich wzrost osiągnął łącznie 30% (Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej, Dz. U. Nr 243, poz. 1447).