



**RADA MINISTRÓW**

**ZAŁOŻENIA  
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA  
NA ROK 2016**

Warszawa  
Czerwiec 2015 r.

## **Spis treści**

<b>WSTĘP.....</b>	<b>2</b>
<b>OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ .....</b>	<b>3</b>
<b>ZAŁOŻENIA I UWARUNKOWANIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2016 R. .</b>	<b>6</b>
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE.....	6
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI BUDŻETOWEJ WYNIKAJĄCE Z KOORDYNACJI POLITYK GOSPODARCZYCH NA POZIOMIE UE .....	11
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA .....	12
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA .....	13

## Wstęp

Gospodarka polska znajduje się na ścieżce szybkiego wzrostu począwszy od II kw. 2013 r., rosnąc w tym okresie w tempie nieznacznie tylko niższym od długookresowej średniej. W wyraźnym trendzie wzrostowym utrzymuje się eksport, któremu sprzyja relatywnie wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw oraz poprawa dynamiki aktywności na polskich głównych rynkach eksportowych. Znajduje to swoje odbicie w wyższej dynamice produkcji przemysłowej oraz inwestycji, w szczególności w kategorii tzw. zakupów, obejmującej maszyny i urządzenia oraz środki transportu. Wraz ze wzrostem popytu na pracę i spadkiem stopy bezrobocia stopniowo poprawia się też sytuacja na rynku pracy. W efekcie w tendencji wzrostowej znajduje się konsumpcja prywatna. Coraz większą rolę we wzroście PKB (w ujęciu r/r) odgrywa popyt krajowy, który od II kw. 2014 r. stał się dominującym czynnikiem wzrostu gospodarczego, przy nieznacznie ujemnym wkładzie eksportu netto.

Dobrym wynikiem gospodarki polskiej towarzyszy poprawa stanu finansów publicznych. W maju br. KE zarekomendowała Radzie ECOFIN zdjęcie z Polski procedury nadmiernego deficytu. Rząd pozostaje zdeterminowany, by dalej ograniczać nierównowagę finansów publicznych w sposób niezagrażający krótko- i średniookresowym perspektywom wzrostu, co stworzy bezpieczne i trwałe fundamenty dla rozwoju kraju. Kluczowym czynnikiem mającym wpływ na poziom konsolidacji fiskalnej, a tym samym również na kształt polityki fiskalnej, jest stabilizująca reguła wydatkowa, wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2013 r. (poprzez nowelizację ustawy o finansach publicznych). Celem reguły jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem zapobieganie konieczności nadmiernego zaostżenia 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.

Czynnikiem, który będzie wspierać konsolidację finansów publicznych jest prognozowana poprawa koniunktury w Unii Europejskiej, będącej głównym partnerem handlowym Polski. Według najnowszej prognozy Komisji Europejskiej wzrost aktywności gospodarczej w UE ma nastąpić za sprawą dalszego przyspieszenia popytu wewnętrznego. 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 2014 r. PKB w Polsce zwiększył się realnie o 3,4%, tj. dwukrotnie więcej niż rok wcześniej. Drugi rok z rzędu przyspieszyło tempo wzrostu eksportu, do czego w dużej mierze przyczyniła się poprawa koniunktury w pozostałych krajach UE, w tym w strefie euro. PKB UE zwiększył się o 1,3%, po stagnacji rok wcześniej, a źródłem tego wzrostu było przyspieszenie dynamiki popytu krajowego. W konsekwencji obserwowany był stosunkowo silny wzrost importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi (na UE przypada blisko 80% polskiego eksportu towarów), który w 2014 r. wyniósł 4%, wobec 1,4% rok wcześniej. Wzrost importu UE, a także importu pozostałych krajów rozwiniętych i innych krajów rozwijających się i w efekcie wzrost polskiego eksportu na te rynki, skompensował spadek eksportu z Polski na rynki wschodnie (w szczególności do Rosji i Ukrainy), wywołany konfliktem między Rosją a Ukrainą, spadkiem dynamiki aktywności gospodarczej w tych krajach i znaczącą deprecjacją ich walut oraz embargiem na eksport produktów żywnościowych do Rosji.

Poprawa dynamiki PKB w ubiegłym roku, w tym wyraźne przyspieszenie tempa wzrostu inwestycji, przełożyła się na poprawę sytuacji na rynku pracy. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2014 r. było o 0,3% wyższe niż przed rokiem (wobec spadku o 1,6% w 2013 r.), w tym w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 0,6%. Pozytywny wpływ na zmianę liczby etatów w gospodarce narodowej miały usługi rynkowe (wzrost o 1,2% w skali roku<sup>1</sup>) i przemysł (wzrost o 1,0% w skali roku<sup>1</sup>). Natomiast spadek przeciętnego zatrudnienia był obserwowany w budownictwie (o 7,7% w porównaniu do poziomu sprzed roku<sup>1</sup>), w sektorze usług nierynkowych (o 0,3% w skali roku<sup>1</sup>) i w rolnictwie (o 0,7% w skali roku<sup>1</sup>). Wzrost popytu na pracę znalazł odzwierciedlenie w spadku bezrobocia – stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2014 r. wyniosła 11,5%, tj. była niższa o 1,9 pkt. proc. niż rok wcześniej. Wzrostowi zatrudnienia towarzyszyła umiarkowana presja płacowa. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce

---

<sup>1</sup> Bez jednostek małych, tj. jednostek o liczbie pracujących do 9 osób.

narodowej zwiększyło się o 3,4% w ujęciu nominalnym (wobec wzrostu o 3,7% w dwóch poprzednich latach). Dzięki stabilizacji cen towarów i usług konsumpcyjnych, siła nabywcza średniej płacy zwiększyła się jednak szybciej niż w poprzednim roku (3,4% wobec 2,7%) oraz niż w latach 2009-2012 (przeciętnie 1,1%).

Poprawa sytuacji na rynku pracy przy stabilizacji cen towarów i usług konsumpcyjnych, wpłynęła na poprawę dynamiki dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w ujęciu realnym i w efekcie przyspieszenie tempa wzrostu konsumpcji gospodarstw domowych (do 3,1% z 1,2% rok wcześniej). Wzrostowi konsumpcji sprzyjały również poprawa nastrojów konsumentów oraz wyższa dynamika kredytów konsumpcyjnych. W roku ubiegłym zanotowano również znaczące przyspieszenie tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych (do 9,2% z 1,1% w 2013 r.). Wysoka dynamika inwestycji przy słabszej dynamice wartości dodanej w budownictwie (widoczna szczególnie w II połowie 2014 r.) to efekt wysokiego wzrostu inwestycji w maszyny i urządzenia oraz środki transportu, które realizowane są głównie w sektorze przedsiębiorstw. Dobre wyniki w tym zakresie można tłumaczyć relatywnie wysoką konkurencyjnością kosztową polskich firm, ich dobrymi wynikami finansowymi oraz spadkiem kosztów finansowania, co przy utrzymaniu się stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych powyżej długookresowej średniej, sprzyjało podejmowaniu decyzji o zwiększeniu potencjału produkcyjnego. Wzrost nakładów inwestycyjnych – po dwóch latach ich wyraźnego ograniczenia – zanotowano również w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

Szacuje się, że w roku ubiegłym tempo wzrostu rzeczywistego PKB, po raz pierwszy od dwóch lat, przekroczyło potencjalne tempo wzrostu polskiej gospodarki szacowane (zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej) na ok. 3,2%. Pozwoliło to zmniejszyć ujemną lukę produktową do ok. minus 0,6% potencjalnego PKB wobec minus 0,8% w 2013 r. Oznacza to niewielką poprawę warunków cyklicznych dla prowadzenia działalności gospodarczej, jednak w gospodarce polskiej wciąż przeważa podaż nad popytem. Ujemna luka produktowa i umiarkowana presja płacowa spowodowały, że na niskim poziomie utrzymywała się inflacja bazowa. Roczna zmiana wskaźnika CPI po wyłączeniu cen żywności i energii średnio w 2014 r. wyniosła 0,6%, znacząco poniżej dolnej granicy dopuszczalnego odchylenia od celu inflacyjnego NBP. Ogólny wskaźnik inflacji okazał się jednak jeszcze niższy i wyniósł 0,0%. W znacznym stopniu wynikało to z szoków podażowych na rynku produktów rolnych i rynku energetycznym. Spadek cen żywności był efektem wysokiej podaży produktów rolnych na rynku krajowym

spowodowanej bardzo dobrymi zbiorami oraz wprowadzonym przez Rosję embargiem na import żywności z krajów UE, w tym z Polski. Dodatkowo spadkowi cen przemysłowych i w efekcie konsumpcyjnych sprzyjał notowany w IV kw. 2014 r. gwałtowny spadek cen ropy naftowej. W efekcie od lipca 2014 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych utrzymują się na poziomie niższym niż przed rokiem.

Poprawa dynamiki popytu krajowego oraz wyższa dynamika wolumenu importu niż eksportu przełożyły się w roku ubiegłym na pogorszenie salda handlowego, choć nieznaczne. Zmiany salda w ujęciu realnym zostały w dużym stopniu skompensowane przez pozytywny wpływ *terms of trade*, tj. wyższy – w ujęciu złotowym – spadek cen importu niż eksportu. W efekcie nominalne saldo obrotów towarowych w relacji do PKB było bliskie zbilansowania. Głównym czynnikiem nierównowagi zewnętrznej pozostało ujemne saldo dochodów pierwotnych, odzwierciedlające w głównej mierze wysokie dochody nierezydentów z bezpośrednich inwestycji zagranicznych jak również, choć w mniejszym stopniu, dochody nierezydentów z tytułu inwestycji portfelowych. W efekcie saldo obrotów bieżących w ubiegłym roku pozostało ujemne, na poziomie 1,4% PKB. Główną rolę w finansowaniu nierównowagi zewnętrznej polskiej gospodarki przejął rachunek kapitałowy, na którym klasyfikowany jest przede wszystkim napływ środków z europejskich funduszy strukturalnych.

Zgodnie z *forward guidance* z marca 2014 r. Rada Polityki Pieniężnej (RPP) utrzymała stopy procentowe NBP na niezmiennym poziomie do końca III kw. 2014 r. W październiku Rada obniżyła stopy procentowe o 0,5-1,0 pkt. proc. (poza stopą depozytową, która pozostała niezmienną), oceniając, że napływające dane wskazują na spowolnienie dynamiki aktywności gospodarczej oraz na wzrost ryzyka utrzymania się inflacji poniżej celu w średnim okresie. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna – została zredukowana do poziomu 2,0%. Jednocześnie RPP nie wykluczyła dalszego dostosowania polityki pieniężnej, co przyczyniło się do silnego wzrostu oczekiwań rynkowych na kolejną obniżkę stóp procentowych już w listopadzie ubiegłego roku. Rada utrzymała jednak koszt pieniądza banku centralnego bez zmian do końca roku. Średnio w 2014 r. stopa referencyjna wyniosła 2,4%. Stopy procentowe NBP zostały ponownie obniżone dopiero w marcu 2015 r. Skala redukcji wyniosła 0,5 pkt. proc., co sprowadziło stopę referencyjną do nowego rekordowo niskiego poziomu 1,5%. Jednocześnie Rada zadeklarowała, że obniżka ta oznacza zakończenie cyklu łagodzenia polityki pieniężnej w Polsce.

W 2014 r. kurs złotego determinowały głównie czynniki globalne. Polska waluta okazała się przy tym relatywnie odporna zarówno na zmniejszanie przez Fed programu skupu aktywów, jak i na wzrosty napięć geopolitycznych (konflikt na Ukrainie). Przez większą część roku kurs złotego do euro wahał się w stosunkowo wąskim przedziale 4,15-4,24. Silniejsza aprecjacja złotego miała miejsce na początku czerwca, gdy kurs EUR/PLN spadł poniżej poziomu 4,10, w wyniku poprawy globalnych nastrojów po obniżeniu stóp procentowych przez EBC. Z kolei w grudniu kurs EUR/PLN wzrósł powyżej 4,30 na skutek pogorszenia nastrojów w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i niskiej płynności na rynku walutowym w końcu roku. Od lipca 2014 r. polska waluta systematycznie osłabiała się do zyskującego na rynkach światowych dolara amerykańskiego. Średni kurs złotego ukształtował się w 2014 r. na poziomie 4,1852 EUR/PLN oraz 3,1551 USD/PLN.

## **Założenia i uwarunkowania projektu budżetu państwa na 2016 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.

Bieżące prognozy Komisji Europejskiej dotyczące kondycji ekonomicznej głównego partnera handlowego Polski, jakim jest UE, pozwalają na optymistyczną ocenę perspektyw wzrostu gospodarczego w Polsce. Zgodnie z szacunkami opublikowanymi w maju 2015 r., Komisja Europejska przewiduje, że tempo wzrostu PKB w UE w latach 2015–16 wyniesie odpowiednio 1,8% oraz 2,1%. Głównym czynnikiem wzrostu w horyzoncie prognozy będzie popyt krajowy, zwłaszcza konsumpcja prywatna i w mniejszym stopniu odbudowujące się inwestycje, przy neutralnym wkładzie eksportu netto. Poprawa dynamiki popytu krajowego w UE sprzyjać będzie coraz wyższej dynamice importu UE, głównego indykatora rynków eksportowych Polski. Komisja Europejska prognozuje, że import UE w latach 2015–16 zwiększy się odpowiednio o 4,6% i 5,6%.

Prezentowana dalej prognoza zakłada, że w latach 2015–16 w Polsce udział inwestycji publicznych w PKB ustabilizuje się na poziomie 4,5% i będzie zbliżony do poziomu obserwowanego w 2014 r. (4,4% PKB).

Uwarunkowania demograficzne prezentowanej prognozy bazują na założeniu realizacji zmian demograficznych przewidywanych w scenariuszu EUROPOP2013<sup>2</sup> skorygowanym o aktualne dane GUS. 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 (wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej o 0,9% w 2015 r. i 0,8% w 2016 r.) pozwalają szacować, że stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2015 r. spadnie do poziomu 10,5%, a na koniec 2016 r. wyniesie 9,8%.

Przewiduje się, że w 2015 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 3,5%, a w roku 2016 przyspieszy do 3,6%. Uwzględniając szacowany wzrost przeciętnego wynagrodzenia, liczby zatrudnionych oraz liczby świadczeniobiorców, prognozuje się, że przeciętny realny (deflowany wskaźnikiem CPI) wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w latach 2015–16 będzie zbliżony do średniego wzrostu PKB w tym okresie. W horyzoncie 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 rozwoju sektora rynkowego niż z dynamiką całego PKB. Ponadto, wsparciem dla dochodów do dyspozycji – obok korzystnych tendencji zachodzących na rynku pracy – powinno być również dalsze zwiększenie pomocy państwa dla rodzin z dziećmi i jednorazowe zwiększenie waloryzacji emerytur i rent w 2015 r. Uwzględniając powyższe czynniki, oczekuje się, że w 2015 r. realny wzrost spożycia prywatnego wzrośnie do 3,4% z 3,0% w ubiegłym roku, mimo spodziewanego wzrostu dobrowolnej stopy oszczędności, a w roku 2016 – wraz z oczekiwanym polepszeniem indeksu nastrojów konsumentów dzięki lepszej koniunkturze – przyspieszy do 3,7%.

---

<sup>2</sup> Prognoza populacji opublikowana przez Eurostat w dniu 28 marca 2014 r.



Realny wzrost spożycia publicznego uwarunkowany będzie działaniami rządu ukierunkowanymi na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego. Szacowane realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej to odpowiednio 2,7% w 2015 r. i 1,1% w 2016 r.

Pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym, od 2011 r. w Polsce obserwuje się odbudowę inwestycji prywatnych po silnym spadku tej kategorii ekonomicznej w latach 2009–10. Udział inwestycji prywatnych w PKB systematycznie rośnie i w 2014 r. osiągnął 15,1%, czyli jedynie 0,1 pkt. proc. poniżej poziomu z początku poprzedniego ożywienia inwestycyjnego (tj. w związku z przystąpieniem Polski do UE w 2004 r.). Pomimo obserwowanej tendencji wzrostowej udział inwestycji prywatnych w PKB wciąż pozostaje poniżej poziomu zanotowanego w szczycie koniunktury poprzedzającym kryzys finansowy (w 2008 r. wyniósł 17,8%). W okresie objętym prognozą przewiduje się kontynuację tendencji odbudowy popytu inwestycyjnego sektora prywatnego. W 2015 r. inwestycje prywatne zwiększą się realnie o 6,6%, by w kolejnym roku osiągnąć tempo wzrostu na poziomie 7,6%. W rezultacie udział inwestycji prywatnych w PKB zwiększy się w 2016 r. do 16,0%. Czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego obok oczekiwanej poprawy koniunktury w otoczeniu zewnętrznym będzie również utrzymanie się kosztu kapitału na relatywnie niskim poziomie w związku z niskimi stopami procentowymi oraz w efekcie działania programu Inwestycje Polskie.

Stan rzeczowych środków obrotowych powiązany jest z poziomem popytu na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. Szacuje się, że wraz ze stabilizacją tempa wzrostu popytu finalnego na poziomie ok. 4,5% (wobec 5,2% w 2014 r.), w latach 2015–16 wkład zmiany zapasów będzie bliski neutralnemu dla wzrostu gospodarczego wobec wkładu 0,4 pkt. proc. zanotowanego w 2014 r.

W okresie 2009–14 udział eksportu w PKB w Polsce wzrósł z poziomu 37,6% do 46,9%. Tak dynamiczna zmiana struktury polskiego PKB wynika z utrzymującej się wysokiej konkurencyjności polskich przedsiębiorstw oraz, co również istotne, z relatywnej słabości popytu krajowego w tym okresie, zwłaszcza do 2013 r. Oczekuje się, że udział eksportu w PKB będzie nadal rósł, choć już znacznie wolniej. Realne tempo wzrostu eksportu będzie utrzymywać się powyżej tempa wzrostu rynków eksportowych i wyniesie 5,7% w 2015 r. oraz 5,9% w 2016 r., wynikiem czego będzie wzrost udziału eksportu w PKB do historycznie wysokiego poziomu 48,1%.

Tempo wzrostu popytu finalnego będzie obok kursu walutowego podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce. Realny wzrost importu pozostanie wyższy niż wzrost eksportu i wyniesie w okresie 2015–16 odpowiednio 6,9% i 6,1%. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2015 r. wyniesie minus 0,6 pkt. proc. wobec minus 1,4 pkt. proc. w 2014 r., a w 2016 r. ukształtuje się na poziomie minus 0,1 pkt. proc.

Kształtowanie się eksportu netto znajduje z kolei odzwierciedlenie w wysokości salda obrotów towarowych i jest ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku bieżącego w bilansie płatniczym. W 2015 r. deficyt rachunku bieżącego spadnie do poziomu 1,2% PKB w porównaniu z 1,4% PKB w 2014 r. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej pozostanie deficyt dochodów pierwotnych będący odzwierciedleniem ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto polskiej gospodarki. W kolejnym roku prognozy deficyt w rachunku bieżącym bilansu płatniczego wzrośnie do 1,9%. Oczekuje się, że w prognozowanym okresie deficyt ten będzie z nadwyżką 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 2015 r. wyniesie 3,4%, czyli tyle samo, co w 2014 r. Z kolei w 2016 r. realne tempo wzrostu PKB przyspieszy do 3,8%. Podstawowym czynnikiem wzrostu pozostanie prywatny popyt krajowy.

W okresie do 2016 r. polityka makroekonomiczna prowadzona będzie w warunkach wciąż ujemnej, lecz domykającej się luki produktowej. Szacuje się, że w 2015 r. luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB zmniejszy się do minus 0,5% z minus 0,6% w roku poprzednim. W 2016 r. luka zmniejszy się szybciej, do minus 0,2% PKB potencjalnego. Tempo wzrostu PKB potencjalnego w prognozowanym okresie zwiększy się stopniowo z poziomu 3,2% szacowanego dla 2014 r. do 3,4% w 2016 r., jednak wciąż pozostanie poniżej przeciętnego poziomu dla lat 2007–11. Do poprawy dynamiki potencjału polskiej gospodarki w głównej mierze przyczyni się oczekiwane przyspieszenie tempa wzrostu produktywności czynników produkcji i stopniowe zwiększanie się udziału kapitału w tworzeniu wzrostu gospodarczego.

W prognozowanym okresie oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego. Umacnianiu się polskiej waluty powinny sprzyjać silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym niewielki deficyt rachunku bieżącego, napływ inwestycji zagranicznych oraz istotny spadek

premierze za ryzyko związany z ograniczeniem nierównowagi finansów publicznych. Zakłada się, że duże znaczenie dla kształtowania się kursu walutowego będzie miał ostatni z wymienionych czynników, w tym wyjście Polski z procedury nadmiernego deficytu.

W związku z utrzymującą się ujemną luką produktową w latach 2015–16 inflacja bazowa będzie niska. Dodatkowo, w 2015 r. ujemną presję na ogólny wskaźnik inflacji CPI będą miały ceny energii oraz ceny żywności. W związku z tym prognozuje się, że ceny towarów i usług konsumpcyjnych spadną w roku bieżącym średnio o 0,2%, by w 2016 r. wzrosnąć o 1,7%. Stopniowy wzrost inflacji w kolejnych miesiącach bieżącego roku i w 2016 r. będzie związany z: stopniowym wygasaniem wpływu gwałtownego spadku cen surowców energetycznych, wzmocnieniem presji popytowej w gospodarce wynikającej z utrzymywania się silnego wzrostu popytu krajowego, domykaniem się ujemnej luki produktowej, efektami statystycznymi związanymi z bardzo niską bazą z roku 2014 i początku 2015 r. oraz prognozowanym stopniowym przyspieszeniem inflacji w otoczeniu Polski.

Podsumowując, prognozuje się, że podstawowe – z punktu widzenia projektu budżetu państwa – wskaźniki makroekonomiczne w horyzoncie prognozy do 2016 r. będą kształtować się zgodnie z tablicą 1.

TABLICA 1. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE w LATACH 2014-2016.

Wyszczególnienie	jedn.	2014	2015 Prognoza	2016 Prognoza
<b>Procesy realne</b>				
PKB	%	103,4	103,4	103,8
Eksport	%	105,7	105,7	105,9
Import	%	109,1	106,9	106,1
Popyt krajowy	%	104,9	104,0	103,9
Spożycie	%	103,4	103,2	103,1
- prywatne	%	103,0	103,4	103,7
- publiczne	%	104,7	102,7	101,1
Akumulacja	%	111,4	106,8	106,6
- nakłady brutto na środki trwałe	%	109,2	106,9	106,1
PKB w cenach bieżących	mld zł	1 728,7	1 796,5	1 888,3
<b>Ceny</b>				
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych				
- średnioroczna	%	100,0	99,8	101,7
<b>Wynagrodzenia</b>				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	zł	3 783	3 915	4 055
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	103,4	103,5	103,6
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw	%	103,7	103,8	103,8
Dynamika realna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	103,4	103,6	101,9
<b>Rynek pracy</b>				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej*	%	100,3	100,9	100,8
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	11,5	10,5	9,8

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

W kwietniu 2015 r. Polska przesłała do Komisji i Rady *Program konwergencji. Aktualizacja 2015*, który zgodnie z ustawą o finansach publicznych stanowi główną część *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa*, stanowiącego podstawę przygotowania budżetu państwa. W dokumencie tym Polska poinformowała, że w latach 2015–18 przewiduje się dalszą konsolidację finansów publicznych. Prognozuje się, że deficyt sektora spadnie do poziomu 2,7% PKB w 2015 r., 2,3% PKB w 2016 r., 1,8% PKB w 2017 r. i 1,2% PKB w 2018 r. Na początku maja 2015 r. Komisja opublikowała swoje prognozy, zgodnie z którymi w 2015 r. deficyt sektora wyniesie 2,8% PKB, zaś w 2016 r. ukształtuje się na poziomie 2,6% PKB.

W maju br. KE zarekomendowała Radzie ECOFIN zdjęcie z Polski procedury nadmiernego deficytu. Po akceptacji propozycji przez Radę, Polska będzie podlegać przepisom części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu, zgodnie z którymi celem polityki fiskalnej będzie dążenie do średniookresowego celu budżetowego (MTO), czyli deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB. Osiągnięcie MTO i utrzymanie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie poniżej wartości referencyjnej 60% PKB zostanie zapewnione w szczególności poprzez przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej.

### **Podstawowe uwarunkowania prognozy dochodów budżetu państwa**

Poziom dochodów budżetu państwa w 2016 r. będzie w głównej mierze zdeterminowany sytuacją gospodarczą. W ostatnich latach zarówno wielkość jak i struktura wzrostu gospodarczego w ujęciu realnym stwarzały korzystne warunki do gromadzenia dochodów podatkowych. Przewiduje się, że w 2015 r. realne tempo wzrostu PKB wyniesie tyle samo, co w 2014 r. i będzie dwukrotnie wyższe niż to zanotowane w 2013 r. Dodatkowo struktura wzrostu

gospodarczego wskazuje na znaczące zwiększenie roli popytu krajowego. Coraz większą rolę we wzroście PKB (w ujęciu r/r) odgrywa popyt krajowy, który od II kw. 2014 r. stał się głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego, przy ujemnym wkładzie eksportu netto. Biorąc pod uwagę strukturę dochodów budżetu państwa, a w szczególności dominujący udział podatków pośrednich w dochodach budżetowych, to właśnie popyt krajowy w głównej mierze determinuje poziom dochodów budżetu państwa. Dodatkowo w latach 2015–2016 spodziewany jest wzrost inwestycji sektora finansów publicznych, które będą pozytywnie oddziaływały na dochody z podatku VAT. Wzrost ten w 2016 r. będzie nieco niższy niż przewidywany na 2015 r.

W 2015 r. wpływ sytuacji makroekonomicznej na poziom dochodów budżetowych, zwłaszcza wpływów z VAT, jest w dużej części determinowany obserwowanymi procesami cenowymi. Po raz pierwszy w historii mamy do czynienia ze spadkiem poziomu cen (deflacją), która w sposób negatywny wpływa na poziom nominalny konsumpcji prywatnej będącej głównym elementem bazy podatku VAT. W 2016 r. przewiduje się umiarkowany wzrost poziomu cen dóbr i usług konsumpcyjnych, co będzie pozytywnie oddziaływało na poziom dochodów podatkowych.

Działania aparatu skarbowego skupiać się będą na wzroście efektywności działania administracji podatkowej i poprawie ogólnego stopnia przestrzegania przepisów podatkowych. Warto zauważyć, że wdrażane rozwiązania przyczyniać się będą z jednej strony do poprawy ściągłości należności podatkowych, a z drugiej strony ułatwiać będą wypełnianie przez podatników zobowiązań wobec państwa.

### **Podstawowe uwarunkowania w obszarze wydatków budżetu państwa**

Zasadnicze uwarunkowania w obszarze wydatków budżetu państwa w ostatnich latach wynikały głównie ze skutków kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2007 r. Na Polskę, w następstwie przekroczenia w 2008 r. przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wartości referencyjnej wynoszącej 3% PKB, została nałożona procedura nadmiernego deficytu. Odpowiedzią Rządu na powyższą sytuację było wdrożenie procesu konsolidacji fiskalnej mającego miejsce przede wszystkim po stronie wydatkowej. Podejmowane przez Rząd, zgodnie z zaleceniami Rady Ecofin oraz z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej kraju, działania i wysiłki na rzecz ograniczenia deficytu finansów publicznych przyniosły

oczekiwany rezultat. W roku 2014 Unia Europejska zawiesiła, a w maju bieżącego roku Komisja Europejska zarekomendowała zamknięcie procedury nadmiernego deficytu wobec Polski.

Przewidywane wyjście przez Polskę z procedury nadmiernego deficytu już w tym roku nie będzie automatycznie oznaczać poluzowania dyscypliny budżetowej. Rząd prowadzi bowiem konsekwentnie taką politykę fiskalną, która dostosowywana jest zawsze do aktualnej sytuacji gospodarczej. Nadchodzący rok budżetowy jak i kolejne lata upłyną więc przede wszystkim pod znakiem dalszych działań na rzecz osiągnięcia przez Polskę średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB.

Głównym czynnikiem determinującym wysokość wydatków budżetu państwa na rok 2016 będzie stabilizująca reguła wydatkowa, która wyznacza nieprzekraczalny limit wydatków dla organów i jednostek, o których mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych (w tym dla budżetu państwa). Reguła, poprzez jej antycykliczny charakter, sprzyjać będzie konsolidacji fiskalnej w sposób niezagrażający średniookresowym perspektywom rozwoju kraju.

Przy konstruowaniu budżetu państwa na rok 2016 Rada Ministrów, podejmując szczegółowe decyzje co do alokacji środków publicznych na poszczególne obszary działalności państwa (kierunki wydatkowania środków budżetu państwa), będzie mieć na uwadze m.in. bieżącą i prognozowaną sytuację makroekonomiczną, obecnie obowiązujące ramy prawne, a także realizację zapowiedzi z expose Prezesa Rady Ministrów Pani Ewy Kopacz z października 2014 r. W 2016 r. przewiduje się przeznaczyć dodatkowe środki na wynagrodzenia dla grup pracowniczych, które – co do zasady – od 2010 r. były objęte „zamrożeniem”. W konsekwencji dodatkowe koszty dla budżetu państwa wyniosą około 2 mld zł.