



RADA MINISTRÓW

**ZAŁOŻENIA
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA
NA ROK 2018**

Warszawa

Czerwiec 2017 r.

Spis treści

WSTĘP	2
OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ	3
ZAŁOŻENIA I UWARUNKOWANIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2018 R. .	6
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE.....	6
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI BUDŻETOWEJ WYNIKAJĄCE Z KOORDYNACJI POLITYK GOSPODARCZYCH NA POZIOMIE UE	12
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA	13
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA	14

Wstęp

W ostatnich latach dominującą rolę we wzroście PKB (w ujęciu r/r) odgrywa popyt krajowy. W trendzie wzrostowym utrzymuje się popyt na pracę, czemu towarzyszy szybki spadek stopy bezrobocia. Poprawie aktywności gospodarczej w Polsce sprzyja też lepsza koniunktura na polskich głównych rynkach eksportowych. Znajduje to swoje odbicie w rosnącym udziale w PKB eksportu dóbr i usług.

Wiosenne prognozy Komisji Europejskiej wskazują, że w horyzoncie 2018 r. realne tempo wzrostu PKB w Unii Europejskiej (UE) ustabilizuje się na poziomie z 2016 r. Przyspieszy z kolei tempo wzrostu światowego PKB, głównie w związku z poprawą koniunktury w tzw. gospodarkach wschodzących i rozwijających się. Oczekuje się również przyspieszenia tempa wzrostu importu UE, który jest najważniejszym indykatorem zmian popytu zewnętrznego na eksport z Polski. W zakresie sytuacji wewnętrznej, w latach 2017-2018 zakłada się istotne przyspieszenie w wydatkowaniu środków unijnych z nowej perspektywy finansowej i kontynuację pozytywnych zmian na rynku pracy. W konsekwencji można oczekiwać stopniowego przyspieszenia realnego tempa wzrostu PKB w Polsce. Głównym czynnikiem wzrostu będzie popyt krajowy, co, obok działań podejmowanych w celu poprawy efektywności administracji podatkowej, sprzyjać będzie gromadzeniu dochodów przez sektor instytucji rządowych i samorządowych.

Celem polityki budżetowej pozostaje utrzymanie stabilności finansów publicznych przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Rozwiązania w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, w tym działania, które będą realizować *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)*, będą implementowane w sposób, który nie naruszy stabilności finansów publicznych.

W szczególności respektowane będą regulacje unijne zapisane w Pakcie Stabilności i Wzrostu, w tym limit 3% PKB dla deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak również uwarunkowania określone w krajowych przepisach, w tym głównie ograniczenia wynikające ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Ocena bieżącej sytuacji makroekonomicznej

W 2016 r. PKB zwiększył się realnie o 2,7%, tj. o 1,1 pkt proc. mniej niż rok wcześniej. Średnie kwartalne tempo wzrostu PKB wyniosło ok. 0,7% (kw/kw, sa) i było niższe od tego z lat 2014-2015 (ok. 0,9%), przy czym dynamika PKB w tym ujęciu charakteryzowała się w ciągu roku stosunkowo dużą zmiennością. Głównym czynnikiem wzrostu pozostał w 2016 r. popyt krajowy, choć jego dynamika była niższa niż w roku poprzednim ze względu na spadek inwestycji. Nieznacznie dodatnią (0,3 pkt proc.) kontrybucję do wzrostu PKB miał eksport netto. Jednocześnie wyniki gospodarki polskiej w IV kw. 2016 r. oraz wstępne dane dla I kw. 2017 r. pokazały wyraźną poprawę dynamiki aktywności gospodarczej na przełomie roku.

W 2016 r. w krajach Unii Europejskiej kontynuowane było umiarkowane ożywienie aktywności gospodarczej (tempo wzrostu PKB w UE było nieco niższe niż rok wcześniej i wyniosło 1,9% wobec 2,2%). Jednocześnie obserwowane było osłabienie tempa wzrostu wolumenu importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi (na UE przypada blisko 80% polskiego eksportu towarów). Mimo spowolnienia dynamiki importu UE i wyhamowania wymiany z krajami rozwijającymi się tempo wzrostu wolumenu polskiego eksportu towarów i usług ogółem nie tylko utrzymało się na relatywnie wysokim poziomie, ale nawet nieznacznie przyspieszyło. Przyczyniła się do tego m.in. poprawa cenowej konkurencyjności polskiej sprzedaży zagranicznej. Powyższe tendencje nie znalazły jednak odzwierciedlenia w tempie wzrostu produkcji przemysłowej, które było niższe niż przed rokiem.

Pomimo spowolnienia dynamiki aktywności gospodarczej, w 2016 r. sytuacja na rynku pracy uległa dalszej poprawie. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej bez jednostek małych¹ w 2016 r. było o 2,3% wyższe niż przed rokiem, w tym w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 2,8%. Zakładając wzrost liczby etatów w jednostkach małych, Ministerstwo Finansów szacuje², że łącznie przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2016 r. zwiększyło się o 2,3% w skali roku, wobec wzrostu o 1,3% rok wcześniej. Wzrost popytu na pracę znalazł odzwierciedlenie w spadku stopy bezrobocia rejestrowanego, która na koniec 2016 r. wyniosła 8,3%, tj. była niższa o 1,4 pkt. proc. niż na koniec 2015 r.

¹ Jednostki małe – jednostki o liczbie pracujących do 9 osób.

² Wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w pełnej zbiorowości zostaną opublikowane przez GUS w *Małym Roczniku Statystycznym Polski 2017*, tj. 14 lipca br., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się w *Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej 2017*, tj. 29 grudnia 2017 r.

Wzrostowi zatrudnienia towarzyszyła umiarkowana presja płacowa. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w ujęciu nominalnym zwiększyło się o 3,6%, tj. w podobnej skali, jak rok wcześniej (o 0,1 pkt proc. więcej). Po uwzględnieniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych pracowników przeciętna płaca była realnie o 4,2% wyższa niż przed rokiem. Tempo wzrostu siły nabywczej wynagrodzeń w ubiegłym roku było tylko nieznacznie niższe od wysokiej dynamiki zanotowanej rok wcześniej.

Poprawa sytuacji na rynku pracy, niska dynamika cen konsumpcyjnych oraz realizacja programu *Rodzina 500 plus* w połączeniu z dobrymi nastrojami konsumentów przełożyły się na wyższą dynamikę konsumpcji prywatnej. Tempo wzrostu spożycia prywatnego w 2016 r. wyniosło 3,8% (wobec 3% w 2015 r.) i był to najlepszy wynik od 2008 r. Jednocześnie wzrosła stopa oszczędności w sektorze gospodarstw domowych. Wyraźnie negatywny wkład we wzrost PKB miały natomiast inwestycje. Jednym z powodów niskiej dynamiki tej kategorii było wyhamowanie realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych w kontekście przejścia od starej do nowej perspektywy finansowej. Spadek wykorzystania funduszy strukturalnych UE oraz jego negatywny wpływ na dynamikę inwestycji w gospodarce był w 2016 r. widoczny również w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które są beneficjentami netto środków unijnych.

Wraz z rozprzestrzenianiem się w gospodarce światowej skutków kryzysu finansowego również w Polsce obserwowaliśmy lekkie spowolnienie tempa wzrostu potencjalnego PKB. Częściowo było to kompensowane kontynuacją silnego trendu spadkowego stopy bezrobocia równowagi w gospodarce polskiej (NAWRU), która trwa nieprzerwanie do od 2002 r. Zmniejszyły się jednak wkłady we wzrost potencjalnego PKB ze strony pozostałych czynników produkcji. Pewne zmiany w zarysowały się z początkiem 2014 r. Przyspieszyło tempo wzrostu produktywności czynników produkcji i w efekcie w latach 2014-15 potencjalne tempo wzrostu w Polsce zwiększyło się o ok. 0,3 pkt proc. do 3,2%. Tempo wzrostu obserwowanego PKB było jeszcze szybsze, co pozwoliło na stopniowe domykanie ujemnej od 2013 r. luki produktowej. W 2016 r. luka ta jednak ponownie się lekko pogłębiła, czego przyczyną był silny spadek inwestycji i związane z tym spowolnienie tempa wzrostu PKB.

Przez większą część 2016 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) utrzymywały się poniżej poziomów sprzed roku. Deflacja w ujęciu rocznym zakończyła się w listopadzie, a średnio w całym 2016 r. ceny konsumpcyjne były o 0,6% niższe w porównaniu do 2015 r. Kształtowanie się cen konsumpcyjnych w Polsce było w znacznym stopniu efektem sytuacji na światowych rynkach surowców (energetycznych i rolnych). Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego indeks cen surowców w 2016 r. był średnio o 10% niższy niż rok wcześniej, ale w IV kw. odnotowano już jego wzrost o 13% w skali rocznej. Umiarkowana presja popytowa i niskie oczekiwania inflacyjne sprawiły, że na bardzo niskim poziomie utrzymywała się inflacja bazowa (tj. wskaźnik CPI po wyłączeniu cen żywności i cen energii), która średnio w 2016 r. wyniosła -0,2%. Niska pozostawała także presja kosztowa, a spadek cen produkcji sprzedanej przemysłu w 2016 r. wyniósł 0,1%.

Zewnętrzny charakter czynników przyczyniających się do deflacji w Polsce sprawił, że w 2016 r. Rada Polityki Pieniężnej (RPP) nie dokonała zmian w wysokości stóp procentowych NBP. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna pozostała na poziomie 1,5%. Pozostawiając koszt pieniądza banku centralnego bez zmian RPP argumentowała ponadto, że obserwowane w ciągu roku obniżenie dynamiki aktywności gospodarczej, związane było ze spadkiem inwestycji, który w znacznej mierze wynikał z czasowego zmniejszenia wykorzystania środków unijnych. Tymczasowy charakter osłabienia procesów inwestycyjnych wskazywał, że w sytuacji stabilnego wzrostu konsumpcji również spowolnienie dynamiki PKB będzie chwilowe i w kolejnych kwartałach tempo wzrostu gospodarczego powinno przyspieszyć. W rezultacie RPP oceniała, że bieżący poziom stóp procentowych banku centralnego sprzyja utrzymaniu polskiej gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu oraz zachowaniu równowagi makroekonomicznej.

Przy dodatnim, choć mniejszym niż przed rokiem wkładzie eksportu netto i pozytywnym wpływie *terms of trade* łączna nominalna nadwyżka w handlu towarami i usługami w relacji do PKB w 2016 r. osiągnęła rekordowy poziom 3,7%. W efekcie deficyt całego rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego obniżył się do jedynie 0,3% PKB z 0,6% PKB w roku wcześniejszym, co było najlepszym wynikiem od połowy lat 90-tych. Największy wpływ na ogólny poziom niedoboru na rachunku obrotów bieżących miało w dalszym ciągu ujemne saldo dochodów pierwotnych. Niezależnie od wahań jego poziomu związanych z koniunkturą gospodarczą, jego skala była determinowana przez rozmiary ujemnej międzynarodowej pozycji

inwestycyjnej Polski. Saldo to pogorszył również wzrost transferów związanych z sezonową imigracją zarobkową obywateli Ukrainy. Deficyt dochodów pierwotnych w 2016 r. wyniósł 3,7% PKB wobec 3,5% PKB w 2015 r. Nieznacznie ujemne było również saldo dochodów wtórnych (0,3% PKB).

W 2016 r. kurs złotego do euro podlegał znacznym wahaniom. Po silnym osłabieniu w styczniu, wywołanym przez zaskakującą decyzję agencji Standard & Poor's o obniżeniu oceny ratingowej Polski, złoty stopniowo umacniał się do euro, osiągając na początku kwietnia najmocniejszy poziom w roku nieco poniżej 4,23. Aprecjacji polskiej waluty sprzyjał w tym okresie wzrost globalnego popytu na ryzyko, związany z bardziej gołębiym nastawieniem głównych banków centralnych. Pogorszenie nastrojów na światowych rynkach finansowych w połączeniu z niekorzystnymi czynnikami krajowymi przyczyniły się jednak w kwietniu do ponownego osłabienia złotego. Kurs euro w złotych (EUR/PLN) utrzymywał się na podwyższonym poziomie do początku sierpnia, gdy polska waluta umocniła się gwałtownie pod wpływem prezydenckiej propozycji dotyczącej walutowych kredytów mieszkaniowych. Po okresie względnej stabilizacji, w listopadzie złoty ponownie znacznie się osłabił w wyniku wzrostu szans na szybsze podwyżki stóp procentowych w USA po wygranej Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich. Kurs EUR/PLN przekroczył 4,40 i pozostał powyżej tego poziomu do końca roku. Średnio w 2016 r. kurs EUR/PLN ukształtował się na poziomie 4,3625, a kurs USD/PLN wyniósł 3,9431 i był o odpowiednio 4,3% oraz 4,6% wyższy niż rok wcześniej.

Założenia i uwarunkowania projektu budżetu państwa na 2018 r.

Założenia makroekonomiczne

Zganie z prognozami Komisji Europejskiej opublikowanymi w maju br. realne tempo wzrostu PKB w UE w latach 2017-2018 ustabilizuje się na poziomie z 2016 r. (1,9%). Przyspieszy z kolei realne tempo wzrostu światowego PKB (do 3,4% w 2017 r. i 3,6% w 2018 r. wobec 3,0% w 2016 r.), głównie w związku z poprawą koniunktury w tzw. gospodarkach wschodzących i rozwijających się. Oczekuje się również przyspieszenia tempa wzrostu importu UE, który jest najważniejszym indykatorem zmian popytu zewnętrznego na eksport z Polski. Głównym czynnikiem wzrostu w UE w latach 2017-2018, podobnie jak w roku ubiegłym,

pozostanie konsumpcja prywatna, chociaż jej wkład we wzrost PKB będzie nieco niższy niż w 2016 r. W horyzoncie 2018 r. lekko zwiększy się z kolei udział we wzroście PKB UE ze strony inwestycji, nie będziemy też obserwować ujemnego wkładu we wzrost PKB ze strony eksportu netto, jak miało to miejsce w 2016 r. Realne tempo wzrostu importu UE, który jest najważniejszym indykatorem rozwoju polskich rynków eksportowych Polski, ma w 2017 r. wynieść 4,2%, a w kolejnym roku wzrost ten ma przyspieszyć do 4,3% wobec 4,0% wzrostu w 2016 r.

W horyzoncie 2018 r. istotnym czynnikiem odpowiedzialnym za przyspieszenie wzrostu gospodarczego w Polsce będą inwestycje publiczne. Oczekuje się, że po znacznym spadku ich udziału w PKB w roku ubiegłym (do 3,3% wobec 4,4% w 2015 r.), głównie w związku ze zmniejszeniem wolumenu projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków unijnych, od 2017 r. sytuacja w tym obszarze istotnie poprawi się. Szacuje się, że w 2017 r. udział inwestycji sektora rządowego i samorządowego w PKB wyniesie 4,5%, by w 2018 r. zwiększyć się jeszcze o 0,5 pkt. proc. do 5,0%. Zmiany te oznaczają dwucyfrowe wyniki tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej.

Utrzymująca się konkurencyjność cenowa polskich produktów przy relatywnie niższym wzroście kosztów produkcji pozwala osiągać firmom stosunkowo wysokie wskaźniki rentowności ze sprzedaży. Uwzględniając dodatkowo obserwowany w ostatnim okresie wysoki stopień wykorzystania mocy produkcyjnych i strukturę finansowania inwestycji, warunki do przyspieszenia akcji inwestycyjnej przedsiębiorstw należy uznać za korzystne. Czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będą też: utrzymujący się na relatywnie niskim poziomie koszt kapitału w związku z niskimi stopami procentowymi oraz skuteczna implementacja działań przewidzianych w ramach SOR nakierowanych na zwiększenie stopy inwestycji oraz wzrostu innowacyjności i produktywności naszej gospodarki. Wśród najważniejszych elementów wsparcia w tym obszarze należy wymienić uruchomienie Polskiego Funduszu Rozwoju, który oferuje przedsiębiorcom szereg instrumentów wspierających ekspansję zagraniczną, rozwój innowacji, kapitału ludzkiego, finansowanie projektów inwestycyjnych i zakładanie nowych firm. Rezultatem tych działań będzie transformacja gospodarki polskiej w kierunku gospodarki opartej na wiedzy z innowacyjnym sektorem wytwórczym oraz nowoczesnym sektorem usług.

Uwzględniając powyższe oczekuje się, że w najbliższych latach udział inwestycji w PKB będzie się zwiększał. Prognozuje się, że w 2017 r. nakłady brutto na środki trwałe zwiększą się realnie o 7,2%. W 2018 r. tempo to przyspieszy do 7,6%.

Rozbudowie mocy wytwórczych przedsiębiorstw towarzyszyć będzie wzrost zatrudnienia. Przewiduje się, że w 2017 r. przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej zwiększy się o 3,2%, by w kolejnym roku zwiększyć się o kolejne 0,8%. Oczekiwana jest też kontynuacja spadkowej tendencji w zakresie stopy bezrobocia. Szacuje się, że stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2017 r. spadnie do poziomu 7,2%, a na koniec 2018 r. wyniesie 6,4% wobec 8,3% z końca 2016 r.

Kontynuacja poprawy sytuacji na rynku pracy sprzyjać będzie wzrostowi wynagrodzeń. Przewiduje się, że w 2017 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 4,8% wobec 3,6% wzrostu zanotowanego średnio w 2016 r. W 2018 r. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej zwiększy się o 4,7%. Uwzględniając wskazany wyżej oczekiwany wzrost zatrudnienia, w latach 2017-2018 należy spodziewać się istotnego wsparcia dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych ze strony rynku pracy. Dodatkowo, kontynuowane będzie też wsparcie dochodów w związku z realizacją programu „Rodzina 500+”. Pozwala to przewidywać, że w 2017 r. realny wzrost spożycia prywatnego przyspieszy do 4,0% wobec 3,8% w roku ubiegłym. W kolejnym roku realne tempo wzrostu konsumpcji prywatnej wyniesie 3,5%.

Realny wzrost spożycia publicznego uwarunkowany będzie działaniami Rządu ukierunkowanymi na przestrzeganie obowiązujących reguł fiskalnych i dążenie do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Szacuje się, że realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej wyniesie 3,5% w 2017 r. i 1,3% w 2018 r.

Stan rzeczowych środków obrotowych powiązany jest z poziomem popytu na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. Szacuje się, że w 2017 r. wkład zmiany zapasów we wzrost PKB, w związku z relatywnie dużą bazą z 2016 r., będzie ujemny (minus 0,5 pkt proc.) W kolejnym roku pozostanie neutralny dla wzrostu PKB.

W Polsce od 2002 r. (z wyjątkiem lat 2008-09) obserwowany jest systematyczny wzrost udziału eksportu w PKB. W 2016 r. osiągnął on rekordowy poziom 52,3% wobec 27,1% w 2001 r. Oczekuje się, że w latach 2017-2018 udział eksportu w PKB będzie nadal rósł. Realne

tempo wzrostu eksportu będzie utrzymywać się średnio powyżej tempa wzrostu rynków eksportowych i w 2017 r. wyniesie 7,1%, a w 2018 r. 6,4%.

Tempo wzrostu importu będzie z kolei pochodną kształtowania się popytu finalnego. Szacowany realny wzrost importu będzie w horyzoncie Programu nieco wyższy niż wzrost eksportu i w latach 2017-18 wyniesie odpowiednio 7,7%, 6,9%. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2017 r. wyniesie -0,1 pkt proc., w 2018 r. będzie już neutralny dla wzrostu PKB.

Kształtowanie się eksportu netto ma z kolei odzwierciedlenie w wysokości salda obrotów towarowych i jest ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku bieżącego w bilansie płatniczym. W 2017 r. deficyt rachunku bieżącego pozostanie niski, jednak nieco większy niż w 2016 r. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej będzie w dalszym ciągu deficyt dochodów pierwotnych, który odzwierciedla ujemną międzynarodową pozycję inwestycyjną netto polskiej gospodarki. W 2018 r. należy oczekiwać nieznacznego zwiększenia deficytu na rachunku bieżącym bilansu płatniczego. Oczekuje się jednak, że 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 2017 r. wyniesie 3,6%. Podstawowym czynnikiem wzrostu pozostanie prywatny popyt krajowy wspierany oczekiwanym przyspieszeniem inwestycji publicznych finansowanym ze środków unijnych. Prognozuje się, że w kolejnym roku realne tempo wzrostu PKB lekko przyspieszy, do 3,8%.

W okresie do 2016 r. polityka makroekonomiczna prowadzona była w warunkach ujemnej luki produktowej. Szacuje się, że w 2017 r. luka ta w relacji do potencjalnego PKB domknie się i w kolejnym roku utrzyma się na poziomie zerowym. Tempo wzrostu potencjalnego PKB zwiększy się z poziomu 2,9% szacowanego dla 2016 r. do 3,8% w 2018 r., czemu sprzyjać będzie oczekiwane przyspieszenie tempa wzrostu produktywności czynników produkcji, zmniejszający się poziom stopy bezrobocia równowagi i stopniowe zwiększanie się udziału kapitału w tworzeniu wzrostu gospodarczego.

Na potrzeby scenariusza makroekonomicznego przyjęto techniczny scenariusz kształtowania się kursu złotego, który zakłada, że kolejnych kwartałach utrzyma się on średnio na poziomie

4,25 wobec euro, 3,99 wobec dolara. To założenie, z uwagi na koszty obsługi zadłużenia zagranicznego i poziom tego zadłużenia w relacji do PKB, jest relatywnie konserwatywne z punktu widzenia prowadzonej polityki budżetowej. Fundamenty polskiej gospodarki, w przypadku braku szoków zewnętrznych, powinny sprzyjać umacnianiu się polskiej waluty w kolejnych latach.

Prognozuje się, że po okresie deflacji w latach 2015-16, od 2017 r. średnioroczne zmiany CPI będą stopniowo podążać w kierunku celu inflacyjnego NBP. W warunkach stabilizacji sytuacji na rynkach surowcowych oraz przy założeniu braku szoków podaźowych na rynku żywności, średnioroczny wskaźnik CPI w roku bieżącym powinien ukształtować się na poziomie 1,8%, w 2018 r. powinien przyspieszyć do 2,3%.

TABLICA 1. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE W LATACH 2016-2018.

Wyszczególnienie	jedn.	2016	2017 Prognoza	2018 Prognoza
Procesy realne				
PKB	%	102.7	103.6	103.8
Eksport	%	109.0	107.1	106.4
Import	%	108.9	107.7	106.9
Popyt krajowy	%	102.4	103.8	103.9
Spożycie	%	103.6	103.9	103.0
- prywatne	%	103.8	104.0	103.5
- publiczne	%	102.8	103.5	101.3
Akumulacja	%	98.2	103.8	107.3
- nakłady brutto na środki trwałe	%	92.1	107.2	107.6
PKB w cenach bieżących	mld zł	1 851.2	1 938.3	2 057.2
Ceny				
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych				
- średnioroczna	%	99.4	101.8	102.3
Wynagrodzenia				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	zł	4 047	4 243	4 443
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	103.6	104.8	104.7
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw	%	103.8	104.9	105.3
Dynamika realna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	104.2	103.0	102.4
Rynek pracy				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej*	%	102.3	103.2	100.8
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	8.3	7.2	6.4

* - Szacunki MF; wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej zostaną opublikowane przez GUS w *Małym Roczniku Statystycznym Polski 2017* w lipcu 2017 r., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się w *Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej* w grudniu 2017 r.

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 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 przekazują one do Komisji i Rady UE do 30 kwietnia.

Następnie program 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 2017 r. Polska przesłała do Komisji i Rady Program konwergencji. Aktualizacja 2016, który zgodnie z ustawą o finansach publicznych stanowi główną część Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, będącego podstawą przygotowania projektu budżetu państwa na rok następny. Polska podlega przepisom części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu, zgodnie z którymi celem polityki fiskalnej jest dążenie do średniookresowego celu budżetowego (MTO). W przypadku Polski celem tym jest deficyt strukturalny na poziomie 1% PKB. Zgodnie z przedstawionym przez Komisję projektem CSR, podobnie jak w poprzedniej edycji zaleceń, oczekuje się, że polska polityka fiskalna będzie ukierunkowana na dochodzenie do MTO zgodnie z wymogami Paktu Stabilności i Wzrostu, wymagającymi rocznego dostosowania fiskalnego na poziomie 0,5% PKB. W Programie konwergencji przewiduje się osiągnięcie MTO zaraz po 2020 r.. Prognozuje się, że deficyt sektora wzrośnie w 2017 r. do 2,9% PKB wobec 2,4% PKB w 2016 r. W przyszłym roku prognozowana jest redukcja deficytu do 2,5% PKB., a w latach 2019-20 do odpowiednio 2,0% PKB i 1,2% PKB . Zgodnie z Programem, stopniowe

dochodzenie do MTO zostanie zapewnione w szczególności poprzez przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej oraz intensyfikację działań mających na celu zwiększenie ściągalności dochodów podatkowych.

Komisja Europejska (publikacja z 11 maja br.) również oczekuje, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie w br. 2,9% PKB. W prognozie deficytu na 2018 r., także na poziomie 2,9% PKB, opracowanej zgodnie ze stosowanym przez Komisję podejściem niezmiennego kursu polityki Komisja Europejska nie uwzględniła skutków działania stabilizującej reguły wydatkowej ani podejmowanych przez Ministerstwo Finansów działań uszczelniających system podatkowy. Wysoki priorytet Ministerstwa Finansów dla tych działań sprawia natomiast, że deficyt w 2018 r. powinien być niższy niż prognozowany przez Komisję Europejską.

Podstawowe uwarunkowania prognozy dochodów budżetu państwa

Poziom dochodów budżetu państwa w 2018 r. będzie zdeterminowany sytuacją gospodarczą, zmianami w zakresie podatków oraz działaniami mającymi na celu poprawę stopnia wywiązywania się z zobowiązań podatkowych.

Przewiduje się, że w 2018 r. wzrost PKB w ujęciu realnym nieznacznie przyspieszy i osiągnie 3,8%. Prognozowana na 2018 r. struktura realnego wzrostu PKB będzie, podobnie jak ma to miejsce w 2017 r. wspierała proces gromadzenia dochodów budżetowych w szczególności z podatku VAT. Dodatkowo, wsparciem dla procesu gromadzenia dochodów budżetowych będzie oczekiwana stopniowa normalizacja w obszarze sfery nominalnej gospodarki w związku z prognozowanym stopniowym powrotem poziomu inflacji w kierunku celu inflacyjnego.

Zakłada się, że w 2018 r. stawki VAT pozostaną na poziomie obowiązujących w 2017 r.

W porównaniu do 2017 r., pozytywnie będzie oddziaływał fakt, że w 2018 r. spodziewane są wpływy z zawieszzonego w chwili obecnej, podatku od handlu detalicznego.

Na poziom dochodów budżetu państwa w 2018 r. istotny wpływ będą miały działania w zakresie poprawy ogólnego stopnia przestrzegania przepisów podatkowych. Działania będą głównie skoncentrowane na walce z patologiami zarówno o charakterze przestępczym, polegającymi na oszustwach podatkowych w zakresie podatku VAT, jak również polegającymi na stosowaniu agresywnej optymalizacji podatkowej i unikania opodatkowania zysków osiągniętych w kraju.

Ograniczenie tzw. luki podatkowej w VAT, stanowiące główny cel Krajowej Administracji Skarbowej, umożliwią w szczególności:

- system teleinformatyczny wspierający wykrywanie faktur dokumentujących czynności fikcyjne na podstawie przesyłanych przez podatników organowi podatkowemu co miesiąc jednolitych plików kontrolnych (JPK) zawierających ewidencję zakupu i sprzedaży VAT;
- wprowadzenie obowiązku przekazywania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej wyciągów bankowych w postaci elektronicznej w celu szybkiej identyfikacji podejrzanych transakcji i weryfikacji spójności deklarowanych przychodów i kosztów z obrotami na rachunku bankowym;
- wdrożenie systemu teleinformatycznego i mechanizmu analizy ryzyka, ograniczającego wykorzystywanie przez przestępców uczestniczących w wyłudzeniach podatku VAT niedoskonałości w przepływie informacji w ramach systemu bankowego;
- wprowadzenie tzw. modelu podzielonej płatności (split payment) za dostarczone towary lub świadczone usługi na kwotę netto, która wpłacana jest przez nabywcę na konto dostawcy lub usługodawcy, oraz kwotę podatku, która trafia bezpośrednio na odrębne konto VAT, przeznaczone do opłacania przez podatnika VAT naliczonego i swoich zobowiązań z tytułu VAT do urzędu skarbowego;
- egzekwowanie wprowadzonych w 2016 r. przepisów, w tym w ramach tzw. pakietu paliwowego.

Pozytywne skutki dla budżetu państwa przyniosą również zmiany w ustawie o grach hazardowych oraz utworzenie systemu monitorowania drogowego przewozu towarów.

Podstawowe uwarunkowania w obszarze wydatków budżetu państwa

Głównym czynnikiem determinującym wysokość wydatków budżetu państwa jest 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, sprzyja konsolidacji fiskalnej w sposób niezagrażający średniookresowym perspektywom rozwoju kraju.

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2017 implikowana przez stabilizująca regułę wydatkową, którą objętych jest ok. 90% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, kwota

wydatków wynosi w br. 764,8 mld zł i jest wyższa o 5% niż w roku 2016. W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2017-2020 szacuje się wzrost kwoty wydatków w 2018 r. o 4,8%. Oznacza to, że wynikający z już wdrożonych zmian przyrost wydatków jednostek objętych regułą, w tym z obniżenia wieku emerytalnego, będzie musiał zostać sfinansowany w ramach dostępnej przestrzeni fiskalnej.

Istotnym czynnikiem determinującym wydatki objęte zakresem reguły jest kształtowanie się kosztów pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Do konstrukcji ustawy budżetowej na rok 2017 przyjęto założenie, iż fundusz wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 966, z późn. zm.) w porównaniu do 2016 r. wzrośnie, co do zasady, o 1,3%. Łączny koszt dla budżetu państwa z ww. tytułu, który obejmuje również wynagrodzenia finansowane w ramach dotacji, subwencji, pochodne od wynagrodzeń oraz wydatki, które ustalane są w relacji do wynagrodzeń, wynosi około 1,4 mld zł. Dla 2018 r. w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2017-2020 przyjęto „zamrożenie”, natomiast w kolejnych latach prognozowany wskaźnik inflacji z roku poprzedniego. Kształtowanie się funduszu wynagrodzeń państwowych jednostek budżetowych odbędzie się w ramach limitu wydatków przewidzianego przez stabilizującą regułę wydatkową i przy zachowaniu istniejących systemów indeksacji dla części pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych.