



RADA MINISTRÓW

**ZAŁOŻENIA
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA
NA ROK 2025**

Warszawa

Maj 2024 r.

Spis treści

WSTĘP.....	2
OCENA SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ W 2023 R.	2
ZAŁOŻENIA I UWARUNKOWANIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2025 R. .	4
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE.....	4
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI BUDŻETOWEJ WYNIKAJĄCE Z KOORDYNACJI POLITYK GOSPODARCZYCH NA POZIOMIE UE.....	8
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA	10
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA	11

Wstęp

W kwietniu br. został opublikowany *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2024-2027* (WPFPP). Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, wspomniany plan, w tym zawarta w nim wstępna prognoza podstawowych wielkości makroekonomicznych, jest podstawą przygotowania projektu budżetu państwa na rok następny.

Polska gospodarka w 2023 r. odnotowała spowolnienie wzrostu gospodarczego m.in. ze względu na wysoką inflację, będącą skutkiem kryzysu energetycznego i rosyjskiej agresji na Ukrainę. W bieżącym i kolejnym roku spodziewane jest wyraźne ożywienie gospodarcze przy znacznie niższej inflacji. Produkt Krajowy Brutto w ujęciu realnym w latach 2024-2025 wzrośnie odpowiednio o 3,1% i 3,7%.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. ukształtował się na poziomie 5,1% PKB, a dług sektora na poziomie 49,6% PKB. Główną przyczyną wzrostu deficytu w ubiegłym roku (względem 2022 r.) było znaczące zwiększenie nakładów na modernizację sił zbrojnych oraz działań osłonowych łagodzących skutki wzrostu cen energii.

Zgodnie z *Załoženiami projektu budżetu państwa na rok 2025 (Założenia)* polityka gospodarcza będzie nakierowana na wzmacnianie potencjału polskiej gospodarki po kryzysie energetycznym, przy uwzględnieniu nowych wytycznych UE dotyczących polityk budżetowych i krajowych ram fiskalnych.

Ocena sytuacji makroekonomicznej w 2023 r.

W 2023 r. PKB w strefie euro – głównym rynku eksportowym Polski – zwiększył się o 0,4%, wobec wzrostu o 3,4% w 2022 r. W pierwszej połowie roku gospodarka strefy euro pozostawała w stagnacji, natomiast jego druga połowa przyniosła płytką techniczną recesję. W kierunku spowolnienia europejskiej gospodarki oddziaływało silne osłabienie dynamiki konsumpcji prywatnej w warunkach wysokiej inflacji, słaby popyt zewnętrzny oraz zastrzone warunki finansowania.

W Polsce po dwóch latach wysokiego wzrostu dynamika aktywności gospodarczej wyraźnie się obniżyła, w głównej mierze za sprawą spadku popytu krajowego. Konsumpcja prywatna była niższa niż przed rokiem, m.in. w efekcie odbudowy przez gospodarstwa domowe oszczędności, w warunkach wysokiej inflacji i nominalnych stóp procentowych. Znacząco ujemny wkład we

wzrost PKB miała zmiana zapasów, do czego m.in. przyczyniła się normalizacja sytuacji w ramach globalnych łańcuchów dostaw. Pozytywnie zaskoczył natomiast wzrost inwestycji, w tym zwłaszcza w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, wspierany przez kończąca się możliwość wydatkowania środków z perspektywy finansowej UE 2014-2020. Słabsza dynamika popytu na polskie towary wpłynęła na wyhamowanie wzrostu eksportu, ale spadek popytu krajowego przełożył się na ograniczenie importu, czego efektem była dodatnia kontrybucja eksportu netto we wzrost PKB. W sumie PKB zwiększył się o 0,2% wobec 5,6% rok wcześniej.

Pomimo spowolnienia wzrostu gospodarki, sytuacja na rynku pracy w 2023 r. była dobra. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (bez jednostek mikro) było o 0,6% wyższe niż rok wcześniej, w tym w sektorze przedsiębiorstw zwiększyło się o 0,3%. Na przyrost zatrudnienia w największym stopniu wpływ miały usługi rynkowe i w dużo mniejszym stopniu usługi nierynkowe, natomiast spadek liczby etatów zanotowano w przemyśle, budownictwie i rolnictwie.

Zwiększenie popytu na pracę znalazło odzwierciedlenie w dalszym spadku liczby zarejestrowanych bezrobotnych. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2023 r. wyniosła 5,1%, tj. o 0,1 pkt. proc. mniej niż rok wcześniej.

Wzrostowi zatrudnienia i spadkowi bezrobocia towarzyszył wysoki, dwucyfrowy nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w ujęciu nominalnym zwiększyło się o 12,5% (wobec 12,0% rok wcześniej oraz średniej dla lat 2010-21 w wysokości 5,2%). Jednakże po uwzględnieniu wysokiej inflacji, przeciętna płaca była realnie tylko o 0,9% wyższa niż przed rokiem, po spadku rok wcześniej.

Początek 2023 r. przyniósł wyraźny wzrost inflacji, m.in. na skutek wycofania części działań antyinflacyjnych wprowadzonych wcześniej w ramach tzw. tarcz antyinflacyjnych. W kolejnych miesiącach 2023 r. inflacja systematycznie obniżała się i na koniec roku osiągnęła 6,2%. W znacznym stopniu przyczynił się do tego spadek cen surowców energetycznych i rolnych notowany na rynkach światowych. Inflacja bazowa (tj. zmiana cen konsumpcyjnych po wyłączeniu cen żywności i energii) obniżała się w słabszym tempie, co wynikało m.in. z utrzymywania się dobrej sytuacji na rynku pracy. Średnio w całym 2023 r. wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 11,4%.

Po jedenastu miesiącach utrzymywania stóp procentowych NBP na niezmiennym poziomie, we wrześniu i październiku 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej (RPP) obniżyła stopy o odpowiednio 0,75 i 0,25 pkt. proc. Stopa referencyjna została zredukowana do 5,75%. Decyzje Rady

o dostosowaniu stóp procentowych opierały się na jej ocenie, że napływające dane wskazują na niską presję popytową i kosztową w gospodarce, a także na ograniczenie presji inflacyjnej w warunkach osłabionej koniunktury w otoczeniu polskiej gospodarki. Przez pozostałą część 2023 r. stopy procentowe NBP pozostały bez zmian.

W 2023 r. rachunek bieżący zamknął się nadwyżką na poziomie 1,6% PKB, wobec deficytu w wysokości 2,4% PKB rok wcześniej. Wyraźnej poprawie uległo saldo obrotów towarowych, co wynikało z wysokiej dodatniej kontrybucji eksportu netto i dużej poprawy *terms of trade* związanej z normalizacją cen surowców energetycznych na rynkach światowych. Nieznacznie wzrósł natomiast deficyt dochodów pierwotnych.

W 2023 r. złoty umocnił się w relacji do głównych walut. Średnio w roku kurs euro w złotych (EUR/PLN) ukształtował się na poziomie 4,54, a kurs dolara amerykańskiego (USD/PLN) wyniósł 4,20, i był odpowiednio o 3,1% oraz 5,8% niższy niż rok wcześniej. W pierwszej połowie 2023 r. dominował trend aprecjacyjny złotego. Polska waluta korzystała z globalnego wzrostu popytu na aktywa z rynków wschodzących. Wsparciem dla złotego były również kolejne publikacje danych o bilansie płatniczym, wskazujące na poprawę pozycji zewnętrznej polskiej gospodarki. Na początku września złoty skokowo osłabił się w reakcji na większą od oczekiwań obniżkę stóp procentowych NBP. Wynik październikowych wyborów parlamentarnych przyczynił się do powrotu złotego na silniejszy poziom. Złoty korzystał z oczekiwań na szybkie odblokowanie funduszy unijnych oraz z poprawy sentymentu wobec polskich aktywów. W kierunku umocnienia złotego oddziaływała również zmiana nastawienia Rady Polityki Pieniężnej na bardziej „jastrzębie”.

Założenia i uwarunkowania projektu budżetu państwa na 2025 r.

Założenia makroekonomiczne

Prezentowany poniżej scenariusz makroekonomiczny jest zgodny z prognozą przedstawioną w kwietniu w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2024-2027*, a więc uwzględniająca dane i wiedzę o stanie i perspektywach gospodarki na moment opracowywania WFPF na koniec marca 2024 r. Założenia, w tym dotyczące sytuacji na rynkach eksportowych, kształtowania się cen surowców, kursów walutowych oraz realizacji projektów zapisanych w *Krajowym Planie*

Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), pozostają niezmienione w stosunku do prognozy z WPPF.

Wzrost realnego PKB w 2024 r. wyniesie 3,1%. Przewiduje się, że po spowolnieniu tempa wzrostu gospodarczego w ubiegłym roku, w bieżącym roku nastąpi jego ożywienie. Wpływ na to będzie miała spadająca inflacja (w ujęciu całorocznym), powrót do wyraźnie dodatniej dynamiki płac realnych wspieranej przez podwyżki płacy minimalnej oraz wynagrodzeń w sektorze publicznym. Czynnikiem dodatkowo pobudzającym wzrost PKB będą rozpoczęte realizacje inwestycji w ramach KPO. Inwestycje te będą znacząco stymulować gospodarkę również w 2025 r., kiedy to PKB zwiększy się o 3,7%.

Spożycie prywatne w 2024 r. wzrośnie realnie o 3,5%. Wraz z poprawą ogólnej sytuacji gospodarczej, waloryzacją świadczenia „500+” do 800 zł, podwyżkami płacy minimalnej i w sektorze publicznym oraz innymi stosowanymi instrumentami polityki fiskalnej (m.in. niższymi stawkami VAT w 1 kwartale br., mrożeniem cen energii do połowy roku) dochody do dyspozycji gospodarstw domowych będą wyraźnie rosnąć co przełoży się zarówno na wzrost konsumpcji, jak i wzrost stopy oszczędności. W 2025 r. spożycie prywatne wzrośnie w podobnej skali – o 3,6%. Będzie to odłożonym skutkiem działań podjętych w poprzednim roku oraz utrzymywania się dobrej koniunktury w gospodarce oraz na rynku pracy.

Realny wzrost nakładów brutto na środki trwałe wyniesie w 2024 r. 2,9%. Będzie to skutkiem przede wszystkim wzrostu inwestycji publicznych (m.in. w modernizację sił zbrojnych). W przypadku inwestycji prywatnych, po ich znacznym wzroście w ubiegłym roku, nastąpi spowolnienie ich wzrostu w bieżącym roku. W 2025 r. nastąpi wyraźny wzrost dynamiki inwestycji – zarówno prywatnych jak i publicznych. Inwestycje ogółem wzrosną o 10,2%. Inwestycje prywatne będą stymulowane poprzez spadający koszt kapitału, utrzymywanie się korzystnej sytuacji gospodarczej i kumulację środków z KPO, a inwestycje publiczne poprzez KPO oraz inwestycje w obronność.

W bieżącym roku spodziewane jest odbicie w handlu zagranicznym. W 2024 r. eksport wzrośnie o 3,7%, a import o 4,8%. Ujemny wkład eksportu netto PKB, wynoszący -0,3 pkt proc. będzie wynikał przede wszystkim z wysokiej dynamiki popytu krajowego w Polsce oraz umiarkowanego odbicia dynamiki PKB w strefie euro (będącej głównym partnerem handlowym Polski). W 2025 r. eksport dalej przyspieszy do 5,6% r/r wraz z poprawą dynamiki PKB w strefie euro. Z kolei import wzrośnie do 7,5% r/r wraz z dalszym wzrostem popytu krajowego w Polsce

oraz wysokich, importochłonnych inwestycji militarnych. Wkład eksportu netto do PKB w 2025 r. wyniesie -0,6 pkt. proc.

Przewiduje się, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2024 r. będzie wyższe niż rok wcześniej o 0,5%, a w 2025 r. wzrośnie o 0,7%. Natomiast w wyniku procesów demograficznych oraz ujemnego salda migracji (spowodowanego częściowym odpływem uchodźców, licznie przybyłych w 2022 r., którzy podjęli decyzję o niepozostawaniu na stałe w Polsce) podaż pracy nieznacznie spadnie w obu wskazanych latach. W efekcie, stopa bezrobocia rejestrowanego spadnie na koniec 2024 r. do 5,0%, a następnie do 4,9% na koniec 2025 r.

Przeciętne wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2024 r. wzrosną o 11,9%, a w 2025 r. o 7,1%. W ujęciu realnym (tj. po uwzględnieniu inflacji) wzrost wynagrodzeń wyniesie 6,4% w 2024 r. i 2,9% w 2025 r. Wpływ na znaczący wzrost wynagrodzeń w bieżącym roku mają przede wszystkim wysokie podwyżki wynagrodzenia minimalnego oraz wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym.

Inflacja w 2024 r. wyniesie średnio 5,2%, a w następnym roku 4,1%. W pierwszej połowie bieżącego roku inflacja pozostanie na niskim poziomie, a następnie spodziewany jest jej wzrost wynikający z częściowego odmrożenia cen prądu i gazu dla gospodarstw domowych. Skala wzrostu cen energii, a w konsekwencji cen ogółem, będzie zależała od ostatecznych rozwiązań w zakresie działań osłonowych. Jest to główne ryzyko zaprezentowanego scenariusza. Niemniej, czynnikami, które będą długoterminowo wpływały na obniżanie się inflacji będzie stabilizacja cen surowców energetycznych oraz żywności na rynkach światowych, jak również oddziaływanie restrykcyjnej polityki monetarnej.

W przypadku kursu walutowego utrzymano techniczne założenie o stabilizacji kursu złotego na poziomie odpowiednio 4,34 EUR/PLN oraz 4,02 USD/PLN (założenie z etapu WFPF) w latach 2024-2025.

Tablica 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2023 - 2025.

Wyszczególnienie	jedn.	2023	2024 Prognoza	2025 Prognoza
Procesy realne				
PKB	rok poprzedni = 100	100.2	103.1	103.7
Eksport	rok poprzedni = 100	103.4	103.7	105.6
Import	rok poprzedni = 100	98.0	104.8	107.5
Popyt krajowy	rok poprzedni = 100	96.8	103.7	104.6
Spożycie	rok poprzedni = 100	99.9	103.9	103.3
- prywatne	rok poprzedni = 100	99.0	103.5	103.6
- publiczne	rok poprzedni = 100	102.8	105.1	102.1
Akumulacja	rok poprzedni = 100	85.9	102.8	110.3
- nakłady brutto na środki trwałe	rok poprzedni = 100	113.1	102.9	110.2
PKB w cenach bieżących	mld PLN	3 410.1	3 691.5	3 983.4
Ceny				
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych (średniorocznie)	rok poprzedni = 100	111.4	105.2	104.1
Wynagrodzenia				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	PLN	7 155	8 007	8 579
Nominalne przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	rok poprzedni = 100	112.5	111.9	107.1
Nominalne przeciętne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw	rok poprzedni = 100	111.9	110.3	107.3
Realne przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	rok poprzedni = 100	100.9	106.4	102.9
Rynek pracy				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej *	rok poprzedni = 100	100.5	100.5	100.7
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec roku)	%	5.1	5.0	4.9
Kurs walutowy **				
- USD/PLN (średni w roku)	PLN	4.20	4.02	4.02
- USD/PLN (na koniec roku)	PLN	3.94	4.02	4.02
- EUR/PLN (średni w roku)	PLN	4.54	4.34	4.34
- EUR/PLN (na koniec roku)	PLN	4.35	4.34	4.34
Bilans płatniczy na bazie transakcji (relacja)				
- saldo obrotów bieżących	% PKB	1.6	1.2	0.7

* 2023 r. - szacunek MF; wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej zostaną opublikowane przez GUS 20 czerwca br., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się 24 października br.

** Założenie techniczne z etapu opracowywania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, opublikowanego z końcem kwietnia 2024 r.

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

Od 2024 r., po kilkuletniej przerwie wywołanej pandemią i przedłużonej wskutek ataku Rosji na Ukrainę, ponownie obowiązują unijne reguły budżetowe. Z końcem kwietnia weszła jednak w życie reforma zarządzania gospodarczego (tj. nadzoru finansów publicznych państw członkowskich i koordynacji ich polityk gospodarczych)¹. Ma ona wesprzeć państwa członkowskie we wzmocnieniu stabilności finansów publicznych, tworzeniu warunków sprzyjających wysokiemu i zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu i zwiększeniu odporności gospodarki UE.

Wszystkie państwa członkowskie zostały zobowiązane opracować na jesieni tego roku średniookresowe plany budżetowo-strukturalne. Plany zastąpią programy stabilności i konwergencji oraz Krajowe Programy Reform. Polska planuje przekazać swój plan w uzgodnionym z Komisją Europejską terminie, który pozwoli zapewnić spójność między planem a projektem ustawy budżetowej na rok 2025.

Zgodnie z nowymi zasadami zarządzania gospodarczego, Komisja Europejska do 21 czerwca br. prześle państwom członkowskim z deficytem lub długiem powyżej wartości referencyjnych trajektorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na 4 (i 7) następne lata stanowiące punkt wyjściowy do opracowania planów. Zostaną one oszacowane z wykorzystaniem analizy stabilności zadłużenia w średnim okresie (ang. *Debt Sustainability Analysis*, DSA), co ma zagwarantować różnicowanie wymogów wobec poszczególnych krajów.

Przekazanie trajektorii referencyjnych poprzedzi publikacja 19 czerwca raportów Komisji Europejskiej otwierających procedurę nadmiernego deficytu wobec państw członkowskich. Komisja zaprezentuje prognozy, dane historyczne i oceni, czy przekroczenie przez deficyt nominalny progu 3% PKB w ubiegłym roku było wyjątkowe, tymczasowe, jak również powody tego przekroczenia.

¹ Reforma unijnych ram zarządzania gospodarczego składa się z trzech aktów ustawodawczych: rozporządzenia Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, dyrektywy Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97

W 2023 roku przekroczenie wartości referencyjnej dla deficytu miało w Polsce charakter wyjątkowy: przyczyniły się do niego wysokie wydatki obronne, środki zastosowane w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wysokich cen energii oraz pomoc dla osób uciekających z Ukrainy po inwazji Rosji. Zwiększenie inwestycji publicznych w obronność zostało zaś uznane w przepisach UE za jeden z istotnych czynników przy ocenie istnienia nadmiernego deficytu. Komisja Europejska jest ponadto zobowiązana wziąć pod uwagę wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa mają znaczenie dla oceny przestrzegania wartości referencyjnych. W tym kontekście szczególną uwagę zwraca się na wkłady finansowe na rzecz wspierania solidarności międzynarodowej i osiągnięcia wspólnych priorytetów Unii.

Państwa członkowskie na jesieni zaprezentują w nowych planach swoje propozycje ścieżek wydatków – jeśli będą odbiegać od trajektorii referencyjnych Komisji Europejskiej, należy to uzasadnić. Rada Ecofin po ocenie planów dokonanej przez Komisję Europejską zarekomenduje państwom członkowskim ścieżki wydatków wiążące dla co najmniej 4 kolejnych ustaw budżetowych.

Rekomendowane przez Radę Ecofin ścieżki wydatków będą obejmować wszystkie wydatki sektora z wyłączeniem kosztów obsługi długu, działań dyskrecjonalnych po stronie dochodowej, części cyklicznej wydatków na zasiłki dla bezrobotnych, działań jednorazowych i tymczasowych, wydatków na programy UE całkowicie równoważonych dochodami z funduszy UE oraz krajowego współfinansowania funduszy UE. Nadzór finansów publicznych państw UE bazować będzie wyłącznie na ocenie przestrzegania ścieżki wydatków.

Rada Ecofin, wydając zalecenia wobec tych państw członkowskich, w których stwierdzi nadmierny deficyt, wskaże termin zlikwidowania nadmiernego deficytu i ścieżkę korekty wydatków, która zapewni obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% PKB.

Ścieżka korygująca deficyt zalecana przez Radę Ecofin podczas procedury nadmiernego deficytu nie powinna być mniej ambitna niż ścieżka wydatków rekomendowana przez nią po ocenie planów średniookresowych. W konsekwencji redukcja nadmiernego deficytu będzie mogła być rozłożona na co najmniej 4 lata.

Podstawowe uwarunkowania prognozy dochodów budżetu państwa

Makroekonomiczne uwarunkowania realizacji dochodów w 2025 r. będą zbliżone do tych przewidywanych w 2024 r. Spodziewane jest nieznaczne przyspieszenie realnego tempa wzrostu PKB, przy jednoczesnym niewielkim spadku nominalnego tempa wzrostu PKB, co będzie związane ze spodziewaną niższą dynamiką cen dóbr i usług konsumpcyjnych. Z punktu widzenia struktury wzrostu warunki do realizacji dochodów w 2025 r. będą kształtowały się podobnie jak w 2024 r. Wkład we wzrost spożycia prywatnego, które jest głównym determinantem wpływów z podatków pośrednich będzie w 2025 r. na poziomie zbliżonym do 2024 r.

W obszarze podatku VAT w 2025 r. nie są planowane większe zmiany systemowe. Należy także zauważyć, że w 2025 r. będą przez cały rok obowiązywały standardowe stawki VAT. W 2024 r. w pierwszym kwartale obowiązywały jeszcze rozwiązania antyinflacyjne dotyczące obniżonych stawek VAT na żywność.

W 2025 r. na poziom dochodów budżetu państwa z akcyzy będzie oddziaływała wprowadzona w 2022 r. tzw. mapa drogowa. Mechanizmem tym objęto, w perspektywie do 2027 r., wyroby akcyzowe będące używkami, tj. alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane (z wyłączeniem cydru i perry), wyroby pośrednie, papierosy, tytoń do palenia i wyroby nowatorskie. W 2025 r. regulacja ta obejmuje w szczególności:

- podwyższenie o 5% stawek akcyzy na alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane (z wyłączeniem cydru i perry o mocy do 5%) i wyroby pośrednie,
- podwyższenie o 10% części kwotowej stawki akcyzy papierosy, tytoń do palenia i wyroby nowatorskie oraz stawki akcyzy na cygara i cygaretki.

Oprócz czynników o charakterze makroekonomicznym, na dochody budżetu państwa z CIT w 2025 r. wpłyną m.in. korekta udziałów jednostek samorządu terytorialnego za 2023 r. oraz płatności z tytułu podatku minimalnego.

W 2023 r. wykonane wpływy z CIT były niższe niż kwoty prognozowane, które były podstawą do ustalenia udziałów dla jednostek samorządu terytorialnego w 2024 r. Z uwagi na fakt, że udziały przekazywane dla jednostek samorządu terytorialnego w danym roku, nie zależą od rzeczywistych wpływów z podatku, istnieje mechanizm, który koryguje ewentualne odchylenia wielkości rzeczywistych udziałów przynależnych dla JST na podstawie rzeczywistych wpływów, od wielkości prognozowanych. W 2025 r. dokonana zostanie korekta udziałów JST za 2023 r.

W 2025 r. po raz pierwszy, co do zasady, budżet państwa zasilą wpływy z podatku minimalnego. Przepisy dotyczące podatku minimalnego weszły w życie 1 stycznia 2022 r. Po nowelizacji przepisów ich stosowanie zawieszono do 31 grudnia roku 2023. Oznacza to, że obowiązek zapłaty tego podatku powstanie za 2024 r. i zostanie generalnie po raz pierwszy zapłacony w 2025 r. – w terminie rozliczenia rocznego za 2024 r.

Wpływ podatku dochodowego od osób fizycznych na budżet państwa w znacznym stopniu zależy od przeciętnego poziomu zatrudnienia oraz wysokości wynagrodzeń w gospodarce narodowej, a także od wielkości funduszu emerytur i rent. Prognozuje się, że przeciętne zatrudnienie pozostanie na stabilnym poziomie. Jednocześnie oczekuje się spowolnienia tempa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2025 roku w porównaniu do roku 2024, które mimo to wciąż pozostanie na wysokim poziomie. Podobna tendencja prognozowana jest dla funduszu emerytur i rent. Szacowane na 2025 zmiany w systemie podatkowym w zakresie PIT nie przewidują znaczącego wpływu na wysokość dochodów podatkowych w tym roku.

Podstawowe uwarunkowania w obszarze wydatków budżetu państwa

Głównym czynnikiem determinującym wysokość wydatków budżetu państwa jest stabilizująca reguła wydatkowa (SRW), która wyznacza limit wydatków dla organów i jednostek, o których mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W związku z wybuchem pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie, wysoką inflacją oraz wzrostem cen energii Komisja Europejska uruchomiła w latach 2020-2023 tzw. ogólną klauzulę wyjścia od reguł fiskalnych. Dawała ona większą elastyczność państwom członkowskim w reagowaniu na pojawiające się szoki. Stabilizująca reguła wydatkowa, stanowiąca implementację unijnych przepisów dotyczących konieczności istnienia numerycznych reguł fiskalnych w państwach członkowskich, była w efekcie odpowiednio dostosowywana. W 2020 r. czasowo zawieszono stosowanie SRW, a w kolejnych latach 2021-2022 została uruchomiona tzw. klauzula powrotu, która umożliwiała automatyczny, stopniowy powrót do kwoty wydatków wynikającej z pierwotnej formuły SRW. W latach 2021-2023 stosowano również tzw. klauzulę inwestycyjną pozwalającą na specjalne traktowanie wydatków majątkowych. W 2024 r. nastąpił powrót do standardowych reguł fiskalnych UE.

30 kwietnia 2024 r. weszła w życie zmiana przepisów w UE dotyczących zarządzania gospodarczego. Wobec tego Rząd planuje nowelizację ustawy o finansach publicznych w zakresie

SRW, która stanowić będzie dostosowanie polskich ram fiskalnych do nowych zasad zarządzania w UE, uzupełniając tym samym wdrożenie znowelizowanej dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich². Planowane zmiany dotyczące wymogu dotyczącego polskich reguł numerycznych przewidują m.in. rozszerzenie zakresu SRW o instytucje gospodarki budżetowej, agencje wykonawcze, ZUS i państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Planuje się także zmiany dostosowujące SRW do nowych reguł UE w zakresie wyłączenia współfinansowania wydatków finansowych ze środków UE oraz wielkości minimalnego dostosowania fiskalnego. Dostosowana zostanie także definicja działań dyskrecjonalnych. Proponowane zmiany dotyczą zarówno zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego tej definicji. Planowane jest rozszerzenie transakcyjne definicji poprzez poszerzenie katalogu działań o wszystkie działania dyskrecjonalne w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (rozporządzenie to zastępuje rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r.), tj. działania te nie będą zawężone tylko do podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu metodyki ESA2010. Jednocześnie nastąpi zawężenie podmiotowe. Wpływ na kwotę SRW będą miały tylko te działania dyskrecjonalne, które wpływają na dochody jednostek lub organów objętych SRW.

Kształt proponowanych zmian jest również wynikiem przeglądu funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej, będącego realizacją kamienia milowego A4G. Przegląd został przeprowadzony we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW), a jego szczegółowe wnioski zostaną opublikowane w drugim kwartale 2024 r. W odniesieniu do rekomendacji z przeglądu SRW, zmodyfikowana zostanie formuła stabilizującej reguły wydatkowej (zastąpienie wskaźnika CPI deflatorem PKB i wprowadzenie korekty błędów prognoz PKB). Zmiany mają na celu zapewnienie lepszego dostosowania polskich ram fiskalnych do reguł unijnych oraz zwiększenie stabilności finansów publicznych. Proponowane zmiany będą miały wpływ na wysokość dopuszczalnego maksymalnego poziomu wydatków budżetu państwa.

² Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (UC49), <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-finansach-publicznych-oraz-niektorych-innych-ustaw7>.