



**RADA MINISTRÓW**

**ZAŁOŻENIA  
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA  
NA ROK 2017**

Warszawa

Czerwiec 2016 r.

## Spis treści

<b>WSTĘP .....</b>	<b>2</b>
<b>OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ .....</b>	<b>2</b>
<b>ZAŁOŻENIA I UWARUNKOWANIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2017 R. .</b>	<b>6</b>
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 .....	14

## **Wstęp**

Od 2014 r. 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 lepsza koniunktura na polskich głównych rynkach eksportowych. Znajduje to swoje odbicie w rosnącym udziale w PKB eksportu dóbr i usług.

W horyzoncie 2017 r. oczekuje się względnej stabilizacji sytuacji gospodarczej w otoczeniu zewnętrznym Polski co, przy zakładanym przyspieszeniu wydatkowania środków unijnych z nowej perspektywy finansowej oraz kontynuacji pozytywnych trendów na rynku pracy, pozwala oczekiwać stopniowego przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce. Głównym czynnikiem wzrostu pozostanie popyt krajowy, co 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 *Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* będą implementowane w sposób, który nie naruszy stabilności finansów publicznych.

W szczególności respektowane będą regulacje unijne zapisane w Pakcie Stabilności i Wzrostu, w szczególności 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 2015 r. PKB zwiększył się realnie o 3,6%, tj. o 0,3 pkt proc. więcej niż rok wcześniej. Głównym czynnikiem wzrostu pozostał popyt krajowy, choć jego dynamika była niższa od tej zanotowanej w 2014 r. Niższe tempo wzrostu popytu krajowego to w głównej mierze efekt spowolnienia tempa wzrostu inwestycji, ujemnego wkładu zapasów oraz – w mniejszym stopniu – słabszego tempa wzrostu spożycia publicznego. Dynamika eksportu była wyższa od dynamiki

importu, co przełożyło się na dodatni wkład eksportu netto we wzrost PKB. PKB w ujęciu nominalnym osiągnął poziom 1.789,7 mld zł i był o 4,1% wyższy niż w 2014 r.

Przyspieszeniu wzrostu gospodarczego w Polsce towarzyszyła poprawa koniunktury w krajach UE (tempo wzrostu PKB w UE przyspieszyło do 1,9%, z 1,4% rok wcześniej). Jednocześnie obserwowany był dalszy wzrost importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi (na UE przypada blisko 80% polskiego eksportu towarów), który w 2015 r. wyniósł 5,7%, wobec 4,7% 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). W rezultacie tempo wzrostu eksportu ogółem utrzymało się na relatywnie wysokim poziomie (6,8% r/r).

Poprawa dynamiki aktywności gospodarczej w 2015 r. znalazła odzwierciedlenie w dalszej poprawie sytuacji na rynku pracy. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej bez jednostek małych w 2015 r. było o 0,9% wyższe niż przed rokiem, w tym w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 1,3%. Ministerstwo Finansów szacuje<sup>1</sup>, że łącznie przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2015 r. zwiększyło się o 1,0% w skali roku, wobec wzrostu o 1,4% rok wcześniej. Wzrost popytu na pracę znalazł odzwierciedlenie w spadku stopy bezrobocia rejestrowanego, która na koniec 2015 r. wyniosła 9,8%, tj. była niższa o 1,6 pkt. proc. niż na koniec 2014 r.

Wzrostowi zatrudnienia towarzyszyła umiarkowana presja płacowa. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w ujęciu nominalnym zwiększyło się o 3,2%, tj. tyle samo co rok wcześniej. Po uwzględnieniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych pracowników przeciętna płaca była realnie o 4,2% wyższa niż przed rokiem i ubiegły rok był kolejnym rokiem przyspieszenia tempa wzrostu siły nabywczej wynagrodzeń.

Wyższa dynamika realnych dochodów do dyspozycji brutto gospodarstw domowych przełożyła się na przyspieszenie tempa wzrostu konsumpcji gospodarstw domowych do 3,1%

---

<sup>1</sup> Wstępne dane dotyczące przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w pełnej zbiorowości zostaną opublikowane przez GUS w „Małym Roczniku Statystycznym 2016” w lipcu br., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się w „Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej 2016” w grudniu 2016 r.

z 2,6% rok wcześniej. Wzrostowi konsumpcji sprzyjały również poprawa nastrojów konsumentów oraz dynamiki kredytów konsumpcyjnych.

W ubiegłym roku tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych spowolniło do 5,8% z 10% w 2014 r., co było m.in. efektem wyraźnie niższej dynamiki inwestycji w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Mimo spowolnienia dynamika inwestycji była wyższa od dynamiki PKB (zwłaszcza w ujęciu nominalnym), co przełożyło się na wzrost stopy inwestycji o ok. 0,4 pkt. proc. (do 20,1% PKB). Wzrostowi inwestycji sprzyjały relatywnie wysoka konkurencyjność kosztowa polskich przedsiębiorstw, ich stabilna pozycja finansowa oraz niskie oprocentowanie kredytów.

Szacunki dotyczące potencjalnego tempa wzrostu gospodarki polskiej wskazują, że w 2015 r. przyspieszyło ono do 3,1%. Przyspieszeniu temu sprzyjało rosnące tempo wzrostu produktywności czynników produkcji oraz malejąca wraz z szybkim spadkiem obserwowanej stopy bezrobocia stopa bezrobocia równowagi. Pomimo relatywnie szybkiego obserwowanego tempa wzrostu PKB (3,6% w 2015 r.) luka produktowa pozostała ujemna, na poziomie -0,2% produktu potencjalnego. Pozytywnym sygnałem, świadczącym o poprawie warunków cyklicznych dla prowadzenia działalności gospodarczej jest jednak jej domykanie się w ostatnich latach.

We wszystkich miesiącach 2015 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych utrzymywały się poniżej poziomów sprzed roku, jednak w kolejnych kwartałach skala deflacji była coraz mniejsza. Średnio w całym 2015 r. ceny konsumpcyjne były niższe o 0,9% w porównaniu do 2014 r. Spadek cen był w znacznym stopniu efektem sytuacji na światowych rynkach surowców<sup>2</sup>. Ceny konsumpcyjne energii i żywności na rynku krajowym w 2015 r. obniżyły się odpowiednio o 4,1% i 1,7%. Dodatkowo, na bardzo niskim poziomie utrzymywała się inflacja bazowa (tj. wskaźnik CPI po wyłączeniu cen żywności i cen energii), która średnio w 2015 r. wyniosła 0,3%. Poniżej poziomu ubiegłorocznego kształtowały się ceny produkcji sprzedanej przemysłu, których spadek w całym roku wyniósł 2,2%.

Obniżenie dynamiki wolumenu importu, z uwagi na słabszą dynamikę popytu krajowego, przy relatywnie stabilnym wzroście eksportu przełożyło się na nieznacznie dodatni wkład eksportu netto we wzrost gospodarczy. Korzystne zmiany salda w ujęciu realnym zostały

---

<sup>2</sup> Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego indeks cen surowców w 2015 r. był średnio aż o 35% niższy niż w 2014 r., przy czym największy spadek dotyczył cen energii (45%) i metali (23%).

dotatkowo wzmocnione przez pozytywny wpływ terms of trade, tj. wyższą – w ujęciu złotowym – dynamikę cen eksportu niż importu. W efekcie saldo obrotów towarowych odnotowało nadwyżkę na poziomie 0,5% PKB, a deficyt całego rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego w 2015 r. obniżył się do jedynie 0,2% PKB z 2,0% PKB w roku wcześniejszym, co było najlepszym wynikiem od połowy lat 90-tych. Największy wpływ na ogólny poziom niedoboru na rachunku obrotów bieżących, mimo pewnej poprawy, 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. Deficyt dochodów pierwotnych w 2015 r. wyniósł 2,8% PKB wobec 3,2% PKB w 2014 r. Nieznacznie ujemne było również saldo dochodów wtórnych (0,2% PKB), a relatywnie wysoką nadwyżkę zanotowało ponownie saldo usług (2,3% PKB).

W sytuacji wydłużania się okresu deflacji oraz znacznego wzrostu ryzyka pozostawiania inflacji poniżej celu w średnim okresie, Rada Polityki Pieniężnej (RPP) obniżyła w marcu 2015 r. stopy procentowe o 0,5 pkt proc. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna została zredukowana do nowego rekordowo niskiego poziomu 1,50%. Równocześnie Rada zakomunikowała, że decyzja ta oznacza zakończenie cyklu łagodzenia polityki pieniężnej w Polsce. W rezultacie średnio w 2015 r. stopa referencyjna wyniosła 1,6%. Utrzymując koszt pieniądza banku centralnego na niezmiennym poziomie RPP argumentowała, że obserwowany spadek cen towarów i usług konsumpcyjnych w ujęciu rocznym jest w głównej mierze spowodowany szokiem podażowym w postaci spadku cen surowców na rynkach światowych. Jednocześnie oceniono, że w kolejnych kwartałach dynamika cen powinna powoli rosnać, a jej wzrostowi będzie sprzyjać stopniowe domykanie się luki produktowej, następujące w warunkach poprawy koniunktury w strefie euro i dobrej sytuacji na krajowym rynku pracy.

W 2015 r. kurs polskiej waluty był determinowany głównie przez czynniki globalne. Po przejściowym osłabieniu w styczniu, wywołanym decyzją szwajcarskiego banku centralnego o zaprzestaniu obrony kursu EUR/CHF, złoty systematycznie umacniał się do euro, osiągając w połowie kwietnia najmocniejszy poziom w roku w wysokości 3,97. Polską walutę wspierało w tym okresie rozpoczęcie programu luzowania ilościowego przez EBC oraz deklaracja RPP o zakończeniu cyklu łagodzenia polityki pieniężnej. W kolejnych miesiącach kurs złotego do euro kształtował się w trendzie wzrostowym. Presję na złotego wywierały początkowo rosące

obawy o niewypłacalność Grecji, a następnie niepewność co do perspektyw chińskiej i światowej gospodarki. Ostatni kwartał 2015 r. charakteryzował się względną stabilizacją kursu złotego do euro, przerwana w grudniu przez znaczne choć tylko chwilowe osłabienie polskiej waluty (kurs EUR/PLN wzrósł do 4,37). W efekcie w skali całego 2015 r. kurs złotego ukształtował się średnio na poziomie 4,1839 EUR/PLN oraz 3,7701 USD/PLN, co oznacza, że w relacji do roku poprzedniego kurs złotego do euro praktycznie się nie zmienił, a do dolara amerykańskiego wzrósł o 19,5%. Osłabienie złotego wobec waluty amerykańskiej wynikało z kontynuacji w I kwartale 2015 r. silnego trendu aprecjacyjnego dolara, zapoczątkowanego w połowie 2014 r.

## **Założenia i uwarunkowania projektu budżetu państwa na 2017 r.**

### **Założenia makroekonomiczne**

Prognozy Komisji Europejskiej opublikowane w maju br. wskazują na stabilizację sytuacji gospodarczej w otoczeniu zewnętrznym Polski. Wprawdzie prognozowany wzrost PKB w Unii Europejskiej, będzie nieco niższy niż w 2015 r. (1,8% w 2016 r. i 1,9% w 2017 r. wobec 1,9% w 2015 r.), jednak różnice w tempie wzrostu w poszczególnych latach nie są duże. Eksperci KE oczekują z kolei niewielkiego przyspieszenia aktywności ekonomicznej w wymiarze globalnym (wzrost światowego PKB o 3,1% w 2016 r. i 3,4% w 2017 r., wobec 3,0% w 2015 r.) przy odpowiednim przyspieszeniu tempa wzrostu wolumenu światowego handlu. Głównym czynnikiem wzrostu w UE, podobnie jak w roku ubiegłym, pozostanie konsumpcja prywatna. KE oczekuje, że w kolejnych latach utrzyma się dodatni wkład we wzrost PKB UE ze strony inwestycji przy ujemnym wkładzie eksportu netto. Import UE, który jest najważniejszym indykatorem rozwoju polskich rynków eksportowych Polski, ma w 2016 r. zwiększyć się o 4,7%, a w kolejnym roku wzrost ten ma przyspieszyć do 5,1% wobec 5,7% wzrostu w 2015 r.

W horyzoncie 2017 r. istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego w Polsce będą inwestycje publiczne. Wprawdzie w 2016 r. oczekiwana jest stabilizacja ich realnego poziomu, czego konsekwencją będzie niewielkie zmniejszenie się udziału inwestycji publicznych w PKB względem 2015 r. (o 0,1 pkt. proc., do 4,3% PKB), jednak już w 2017 r. (w związku z przyspieszeniem wydatkowania środków unijnych), udział inwestycji sektora rządowego

i samorządowego w PKB wzrośnie do 4,6%, co oznacza dwucyfrowy wyniki tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej.

Utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich producentów pozwala na stabilny wzrost ich przychodów, co, przy utrzymywaniu konserwatywnej polityki w zakresie kosztów, przekłada się na stosunkowo wysokie wskaźniki rentowności, pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym. W ostatnich latach obserwuje się odbudowę udziału inwestycji prywatnych w PKB po silnym spadku w latach 2009-10. Szacuje się, że udział inwestycji prywatnych w PKB w 2015 r. wyniósł 15,7%, czyli o 0,5 pkt. proc. więcej niż w 2014 r., jednak wciąż o 2,0 pkt. proc. poniżej wysokiego poziomu z 2008 r. Przewiduje się, że obserwowana tendencja odbudowy popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będzie kontynuowana. W 2016 r. udział inwestycji prywatnych w PKB zwiększy się do 16,2%, by w kolejnym roku osiągnąć poziom 16,6%. Czynniki wspierającymi wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będą: utrzymujący się na relatywnie niskim poziomie koszt kapitału w związku z niskimi stopami procentowymi oraz działania Rządu nakierowane na transformację gospodarki polskiej w kierunku gospodarki opartej na wiedzy z innowacyjnym sektorem wytwórczym oraz nowoczesnym sektorem usług.

Rozbudowie mocy wytwórczych przedsiębiorstw towarzyszyć będzie wzrost zatrudnienia. Przewiduje się, że 2016 r. przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej zwiększy się o 1,6%, by w kolejnym roku zwiększyć się o kolejne 0,7%. Uwzględniając uwarunkowania demograficzne i przyjęty scenariusz kształtowania się współczynnika aktywności zawodowej, oczekiwane jest dalsze systematyczne zmniejszanie stopy bezrobocia. Szacuje się, że stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2016 r. spadnie do poziomu 9,1%, a na koniec 2017 r. wyniesie 8,1% wobec 9,8% poziomu z końca 2015 r.

Kontynuacja poprawy sytuacji na rynku pracy sprzyjać będzie wzrostowi wynagrodzeń. Przewiduje się, że zarówno w 2016 r., jak i w 2017 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 4,4%, co, uwzględniając szacowany wzrost liczby zatrudnionych, oznacza istotne wsparcie dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w latach 2016-17. Włączając dodatkowy wpływ na poziom tych dochodów transferów wynikających z realizacji programu „Rodzina 500+” oczekuje się, że w 2016 r. realny wzrost spożycia prywatnego przyspieszy do 4,0% wobec 3,0% w roku ubiegłym, pomimo



spodziewanego wzrostu dobrowolnej stopy oszczędności. W kolejnym roku realne tempo wzrostu konsumpcji prywatnej wyniesie 4,1%.

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 3,4% w 2016 r. i 2,4% w 2017 r.

Stan rzeczowych środków obrotowych powiązany jest z poziomem popytu na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. Szacuje się, że w 2016 r. wkład zmiany zapasów we wzrost PKB będzie lekko ujemny, na poziomie minus 0,1 pkt. proc. (wobec minus 0,2 pkt. proc. w 2015 r.), a w kolejnym roku będzie neutralny dla wzrostu gospodarczego.

W okresie 2009-15 udział eksportu w PKB w Polsce wzrósł z poziomu 37,6% do 49,4%. Tak dynamiczna zmiana struktury polskiego PKB wynika z utrzymującej się wysokiej konkurencyjności polskich przedsiębiorstw oraz, co również istotne, z relatywnej słabości popytu krajowego, zwłaszcza w okresie do 2013 r. Oczekuje się, że w kolejnych latach udział eksportu w PKB będzie nadal rósł, choć już wolniej. Realne tempo wzrostu eksportu będzie utrzymywać się średnio powyżej tempa wzrostu rynków eksportowych i wyniesie 6,0% w 2016 r. i 5,5% w 2017 r.

Kształtowanie się popytu finalnego będzie obok kursu walutowego podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce. W związku z oczekiwanym przyspieszeniem tempa wzrostu popytu krajowego realny wzrost importu pozostanie wyższy niż wzrost eksportu i w latach 2016-17 wyniesie odpowiednio 6,6% i 6,4%. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2016 r. wyniesie minus 0,2 pkt. proc. wobec plus 0,3 pkt. proc. w 2015 r. W kolejnym roku wkład ten wyniesie minus 0,4 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 2016 r. saldo rachunku bieżącego będzie niemal w pełni zbilansowane w porównaniu do deficytu na poziomie 0,2% PKB w 2015 r. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej pozostanie deficyt dochodów pierwotnych będący odzwierciedleniem ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto polskiej gospodarki. W kolejnym roku prognozy na rachunku bieżącym bilansu płatniczego pojawi się deficyt, na poziomie 0,7% PKB. Oczekuje się, 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 2016 r. wyniesie 3,8%, czyli 0,2 pkt. proc. powyżej poziomu z 2015 r. Podstawowym czynnikiem wzrostu pozostanie prywatny popyt krajowy. Prognozuje się, że w kolejnym roku realne tempo wzrostu PKB lekko przyspieszy, do 3,9%, głównie wskutek oczekiwanego przyspieszenia wydatkowania środków z nowej perspektywy finansowej UE przez sektor publiczny.

W okresie do 2015 r. polityka makroekonomiczna prowadzona była w warunkach ujemnej, lecz domykającej się luki produktowej. Szacuje się, że od 2016 r. luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB domknie się i pozostanie na poziomie zerowym. Potencjalne tempo wzrostu PKB w prognozowanym okresie zwiększy się stopniowo z poziomu 3,1% szacowanego dla 2015 r. do 3,9% w 2017 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.

W całym prognozowanym okresie oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego, przy czym z uwagi na osłabienie złotego wobec euro z początku br., średnioroczny kurs EUR/PLN w 2016 r. będzie nieco słabszy niż w roku ubiegłym. Umacnianiu się polskiej waluty powinny sprzyjać silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym niewielki deficyt rachunku bieżącego, napływ inwestycji zagranicznych oraz stopniowy spadek premii za ryzyko związany z determinacją Rządu w utrzymaniu nierównowagi finansów publicznych na bezpiecznym poziomie, niezagrażającym stabilności w średnim i długim okresie.

W przypadku inflacji prognozuje się, że po okresie deflacji w 2015 r., również w roku bieżącym presja inflacyjna będzie bardzo ograniczona. Utrzymujące się niskie ceny surowców energetycznych i brak presji na ich silny wzrost w związku m.in. ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się i potencjałem zwiększenia podaży na rynki globalne przez producentów istotnie ograniczają koszty w gospodarce polskiej. Wciąż niskie pozostają też ceny żywności. W związku z tym prognozuje się, że w 2016 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce spadną średnio o 0,4% w stosunku do 2015 r. W kolejnym roku wskaźnik CPI wzrośnie o 1,3%, przy czym presję cenową ograniczy planowane obniżenie stawek VAT.

TABLICA 1. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE W LATACH 2015-2017.

Wyszczególnienie	jedn.	2015	2016 Prognoza	2017 Prognoza
<b>Procesy realne</b>				
PKB	%	103,6	103,8	103,9
Eksport	%	106,8	106,0	105,5
Import	%	106,3	106,6	106,4
Popyt krajowy	%	103,4	104,0	104,3
Spożycie	%	103,1	103,9	103,7
- prywatne	%	103,0	104,0	104,1
- publiczne	%	103,4	103,4	102,4
Akumulacja	%	104,5	104,4	106,6
- nakłady brutto na środki trwałe	%	105,8	104,7	106,7
PKB w cenach bieżących	mld zł	1 789,7	1 863,2	1 966,8
<b>Ceny</b>				
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych				
- średnioroczna	%	99,1	99,6	101,3
<b>Wynagrodzenia</b>				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	zł	3 900	4 073	4 252
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	103,2	104,4	104,4
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw	%	103,5	104,9	104,6
Dynamika realna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	104,2	104,9	103,1
<b>Rynek pracy</b>				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej	%	101,0*	101,6	100,7
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	9,8	9,1	8,1

\* - Szacunki MF; wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej zostaną opublikowane przez GUS w *Małym Roczniku Statystycznym Polski* w lipcu 2016 r., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się w *Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej* w grudniu 2016 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 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 2016 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*, stanowiącego podstawę przygotowania budżetu państwa. W związku z tym, że obecnie Polska podlega przepisom części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu, zgodnie z którymi celem polityki fiskalnej jest dążenie do średniookresowego celu budżetowego (MTO), czyli deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB, w *Programie konwergencji* Polska poinformowała, że w latach 2016–19 przewiduje się dalszą konsolidację finansów publicznych. Prognozuje się, że deficyt sektora będzie się kształtował na poziomie 2,6% PKB w 2016 r., 2,9% PKB w 2017 r., 2,0% PKB w 2018 r. i 1,3% PKB w 2019 r. Zgodnie z *Programem* stopniowe dochodzenie do MTO w kolejnych latach zostanie zapewnione w szczególności poprzez przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej oraz intensyfikację działań mających na celu zwiększenie ściągальności dochodów podatkowych.

Przejęciowy wzrost deficytu w 2017 r. związany jest m. in. z ujawnieniem się całorocznych skutków programu „Rodzina 500+” (w 2016 r. program ten obejmuje wypłaty od kwietnia, nie od stycznia), brakiem dodatkowych wpływów z dywidendy cyfrowej, które obniżają deficyt w roku bieżącym oraz z planowanej obniżki stawek VAT. Mimo przyjętej zwiększonej ściągальności podatków deficyt jest bliski 3% PKB.

Komisja Europejska opublikowała swoje prognozy, zgodnie z którymi w 2016 r. deficyt sektora wyniesie 2,6% PKB, zaś w 2017 r. ukształtuje się na poziomie 3,1% PKB. Realizacja ścieżki fiskalnej prognozowanej przez KE prowadziłaby do uruchomienia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu (*excessive deficit procedure, EDP*), co stwarzałoby zagrożenie

dla przekazania przyznanych Polsce środków unijnych na rozwój gospodarki. Na takie niebezpieczeństwo wskazuje także Międzynarodowy Fundusz Walutowy (komunikat końcowy misji MFW z Przeglądu Gospodarki w ramach Artykułu IV Statutu Międzynarodowego Funduszu Walutowego – 2016, komunikat z 16 maja br.).

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

Poziom dochodów budżetu państwa w 2017 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 2017 r. wzrost PKB w ujęciu realnym nieznacznie przyspieszy i osiągnie 3,9%. Prognozowana na 2017 r. struktura realnego wzrostu PKB będzie wspierała proces gromadzenia dochodów budżetowych w szczególności z podatku VAT. Dodatkowo, wsparciem będzie też oczekiwana stopniowa normalizacja w obszarze sfery nominalnej gospodarki w związku z prognozowanym stopniowym powrotem poziomu inflacji w kierunku celu inflacyjnego.

Zgodnie z art. 146a aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, najwyższa stawka VAT w wysokości 23% oraz najniższa w wysokości 8% obowiązują do końca 2016 r. Mając na uwadze istotne skutki dla finansów publicznych planowanych zmian w polityce społeczno-gospodarczej oraz uwarunkowania krajowych i europejskich ram fiskalnych, które w dużym stopniu mogą zdeterminować przestrzeń fiskalną dla realizacji innych działań, w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2017 zostanie podjęta ostateczna decyzja dotycząca obniżenia stawek VAT.

Dodatkowo na poziom dochodów budżetu państwa w 2017 r. w porównaniu do 2016 r., pozytywnie będzie oddziaływał fakt, że w 2017 r. spodziewane są całoroczne wpływy z podatków sektorowych – tj. podatku od niektórych instytucji finansowych oraz podatku od handlu detalicznego (pierwsze dochody z podatku od niektórych instytucji finansowych budżet państwa otrzymał w marcu br., a z kolei pierwsze dochody z podatku od handlu detalicznego spodziewane są w II połowie 2016 r.).

Na poziom dochodów budżetu państwa w 2017 r. istotny wpływ będą miały także działania podejmowane w zakresie poprawy ogólnego stopnia przestrzegania przepisów podatkowych.

Planowane 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 w kraju ich osiągnięcia.

Na wpływy podatkowe w 2017 r. pozytywnie będą oddziaływały prowadzone działania:

- wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania (ang. General Anti-Avoidance Rule – GAAR), której celem jest zwalczanie sztucznych czynności (lub ich zespołów), zwykle zawierających elementy zagraniczne, wykorzystywanych zazwyczaj przez wielkie korporacje do unikania zapłaty podatku,
- informatyzacja kontroli ksiąg podatkowych – wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego (*Standard Audit File*) i w efekcie ujednoczenie raportów z ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych, zapewniające dostęp do danych nadających się do szybkiej analizy,
- obniżenie limitu na transakcje gotówkowe pomiędzy firmami z 15 000 EUR na 15 000 PLN, mające na celu zwiększenie liczby transakcji między przedsiębiorcami dokonywanych w formie bezgotówkowej i w efekcie zmniejszenie liczby oszustw podatkowych związanych z wystawianiem nierzetelnych faktur,
- utworzenie przez Skarb Państwa spółki celowej, która będzie realizowała zadania związane z unowocześnieniem i rozbudową systemów teleinformatycznych resortu finansów w celu wsparcia administracji podatkowej i kontroli skarbowej w wykrywaniu naruszeń prawa podatkowego, dzięki m.in. stworzeniu rejestru faktur VAT,
- skuteczniejsze zwalczanie szarej strefy na rynku paliw płynnych za sprawą nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy - Prawo energetyczne,
- utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej.

Jednocześnie na bieżącym etapie nie uwzględnia się w 2017 r. wpłaty z zysku NBP (za 2016 r.), jak również brak jednorazowych dochodów jakie wystąpiły w 2016 r. z tytułu sprzedaży w drodze aukcji rezerwacji na częstotliwości LTE, co istotnie ograniczy poziom dochodów niepodatkowych w przyszłym roku, w porównaniu do poziomu dochodów prognozowanego na bieżący rok.

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

Głównym czynnikiem determinującym wysokość wydatków budżetu państwa na rok 2017 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 2017 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.

W zakresie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej założono, że wyniesie on 100,0 % w ujęciu nominalnym, tzn. wynagrodzenia w roku 2017, ustalone zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, nie będą waloryzowane automatycznie jednym wskaźnikiem. Jednakże w 2017 r. przewiduje się przeznaczyć dodatkowe środki na wynagrodzenia na poziomie około 1,4 mld zł. Scenariusz ten będzie jednak możliwy jeśli limit wydatków budżetu państwa – który zostanie ustalony na rok przyszły na podstawie stabilizującej reguły budżetowej, o której mowa w art. 112 aa ustawy o finansach publicznych umożliwi wyasygnowanie takiej kwoty.