



Warszawa, dnia 13 czerwca 2012 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

PFS/063/1/PLZ/12/2058

Pan
Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z ustaleniami Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok 2013 (RM-10-53-12) przesyłam w załączeniu przedmiotowy dokument zredagowany w zakresie zapisów dotyczących funduszu wynagrodzeń podsektora centralnego (akapit 1 str. 9 oraz akapit 3 str. 15). Wprowadzone zmiany są wynikiem uzgodnień pomiędzy Ministerstwem Finansów, Departamentem Rady Ministrów oraz Rządowym Centrum Legislacyjnym.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Hanna Maiszczyk





RADA MINISTRÓW

**ZAŁOŻENIA
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA
NA ROK 2013**

Warszawa
czerwiec 2012 r.

Spis treści

WSTĘP	2
OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ.....	4
ZAŁOŻENIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2013 R.	8
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE.....	8
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA	12
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA.....	14

Wstęp

Wyniki polskiej gospodarki na przestrzeni ostatnich kilku lat, pomimo silnych zawirowań w otoczeniu zewnętrznym, wskazują na jej wyjątkową odporność na szoki. W okresie kumulacji światowego kryzysu finansowego Polska, jako jedyne państwo w UE i jedno z nielicznych w OECD, odnotowała wzrost gospodarczy w 2009 r. (o 1,6%). Wśród czynników, które pomogły w utrzymaniu wzrostu gospodarczego w tym okresie należy wymienić stymulację fiskalną w postaci znacznej redukcji klina podatkowego zwiększającej dochody do dyspozycji gospodarstw domowych, oraz istotnego przyspieszenia inwestycji publicznych finansowanych w dużym stopniu z funduszy UE. Pogarszające się warunki zewnętrzne, pomimo wdrożonego impulsu fiskalnego były na tyle niekorzystne, że polska gospodarka nie uniknęła spowolnienia, co z kolei w połączeniu z antycykliczną polityką fiskalną spowodowało pogorszenie się sytuacji finansów publicznych.

Poprawa sytuacji gospodarczej u naszych największych partnerów handlowych, w tym głównie w Niemczech i okres szybszego wzrostu popytu prywatnego przejawiający się w: ożywieniu, po dwóch latach spadku, inwestycji sektora prywatnego, stabilnym wzroście konsumpcji prywatnej i pozytywnym wkładzie we wzrost PKB ze strony eksportu netto, został wykorzystany do silnego zmniejszenia deficytu sektora rządowego i samorządowego, przy ograniczeniu jego negatywnego, krótkookresowego wpływu dla wzrostu gospodarczego. Pomimo dużej skali konsolidacji fiskalnej w 2011 r. (deficyt sektora rządowego i samorządowego został obniżony z 7,8% PKB do 5,1% PKB), realne tempo wzrostu gospodarczego przyspieszyło do 4,3% w porównaniu z 3,9% w 2010 r. Patrząc na cały okres 2009 -2011 to skumulowany wzrost był najwyższy w UE.

Perspektywy wzrostu gospodarczego na świecie w najbliższych latach według aktualnych prognoz uległy znacznemu pogorszeniu. Wszystko wskazuje, że rok 2012 będzie okresem spowolnienia światowego PKB, przy czym relatywnie silne będzie ono w strefie euro (spadek PKB o -0,3% r/r) i w konsekwencji w UE (0,0% r/r), czyli w obszarze gospodarczym, który jest największym partnerem handlowym Polski. Gospodarka światowa wchodzi w kolejny etap kryzysu, który z uwagi na występowanie wysokiej nierównowagi fiskalnej i w konsekwencji silny wzrost zadłużenia sektora publicznego, można nazwać kryzysem fiskalnym. Konieczność redukcji deficytów finansów publicznych w poszczególnych państwach UE oraz silna awersja do ryzyka przy niepewnych perspektywach wzrostu gospodarczego znajdzie odzwierciedlenie w wyraźnym spowolnieniu realnej gospodarki UE. Oczekuje się wprawdzie, że od 2013 r. wzrost

gospodarczy będzie przyspieszał, jednak jego tempo będzie niższe niż w latach 2010-2011 i wyraźnie niższe niż w okresie przed kryzysem finansowym.

Zgodnie z zaleceniami KE i planami Rządu RP, Polska w 2012 r. zredukuje nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwały. Sprzyjać będą temu mechanizmy ograniczające wzrost wydatków sektora rządowego i samorządowego, m. in. wydatkowa reguła dyscyplinująca, odnosząca się do wydatków dyskrecyjnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych (tzw. nowych sztywnych), zamrożenie nominalnego funduszu wynagrodzeń podsektora centralnego, czy stopniowa redukcja udziału w PKB inwestycji publicznych (w roku ubiegłym udział ten wyniósł 5,8% i był najwyższy w UE). Realizacja zaplanowanej konsolidacji fiskalnej wzmocni wiarygodność i fundamenty polskiej gospodarki. Pozwala ona również nie tylko na uniknięcie ryzyka związanego z przekroczeniem przez dług publiczny drugiego progu ostrożnościowego (55% PKB), ale przede wszystkim na wejście, już od 2012 r., na ścieżkę oznaczającą redukcję długu publicznego w relacji do PKB. Wraz z realizacją zaplanowanych działań konsolidacyjnych zostaną również stworzone warunki do wprowadzenia stabilizującej, relację deficytu sektora rządowego i samorządowego do PKB, reguły wydatkowej.

Zaplanowane działania w ramach realizacji strategii konsolidacji fiskalnej zostały dobrane tak, aby doprowadzić do relatywnie szybkiego obniżenia nierównowagi finansów publicznych przy jednoczesnej minimalizacji potencjalnie negatywnych skutków ograniczenia popytu publicznego na wzrost gospodarczy w Polsce. Ma to szczególne znaczenie w obliczu oczekiwanego spowolnienia w gospodarce światowej. Obniżenie kosztów osobowych administracji publicznej zmniejsza presję na wzrost wynagrodzeń w skali całej gospodarki prowadząc do wzrostu jej konkurencyjności, co dzięki zwiększaniu udziału w rynkach eksportowych, skutkować będzie wzrostem zatrudnienia i przyspieszeniem wzrostu gospodarczego.

Charakter kolejnego kryzysu oraz silna awersja do ryzyka na rynkach finansowych, są czynnikami, które wspierają konieczność kontynuowania przyjętej ścieżki konsolidacji fiskalnej. Jednym ze skutków działań zmniejszających deficyt i dług w relacji do PKB będzie utrzymanie, a w perspektywie również i podniesienie ratingów wiarygodności kredytowej kraju. Niższa premia za ryzyko i związany z tym niższy koszt dostępu do kapitału będzie miał pozytywny wpływ na koszty obsługi zobowiązań sektora publicznego, ale również znajdzie odzwierciedlenie w koszcie finansowania działalności gospodarczej sektora prywatnego. Poszerzenie dostępu do zewnętrznego finansowania przy zmniejszającej się premii za ryzyko ograniczy negatywne skutki kryzysu zadłużenia w strefie euro. W konsekwencji poprawa i późniejsza stabilizacja sytuacji finansów publicznych będzie sprzyjać długookresowemu wzrostowi gospodarczemu.

Ocena bieżącej sytuacji makroekonomicznej

Dynamika aktywności w gospodarce światowej w 2011 r. obniżyła się, w głównej mierze za sprawą krajów rozwiniętych, m.in. USA, Japonii i strefy euro. Wolniej rosły światowy handel i produkcja przemysłowa. Negatywny wpływ na koniunkturę gospodarczą w tym okresie miały: silny wzrost cen surowców naturalnych, katastrofa naturalna w Azji oraz przede wszystkim trwający kryzys zadłużeniowy w strefie euro, który wpłynął na wzrost awersji do ryzyka na światowych rynkach finansowych. Znalazło to odzwierciedlenie we wzroście rentowności papierów skarbowych, przede wszystkim w krajach o największym zadłużeniu, co oznaczało często dalszy wzrost kosztów obsługi długu publicznego. Napięcia na rynku długu przełożyły się także na wyższe koszty finansowania sektora bankowego, co w połączeniu ze zwiększonymi wymogami kapitałowymi oraz wzrostem awersji do ryzyka przyczyniło się do zaostrzenia warunków kredytowych dla podmiotów sektora niefinansowego, zwłaszcza w krajach europejskich.

Te czynniki oraz trwający po kryzysie finansowym z lat 2008/09 proces dostosowań w bilansach sektora finansowego i niefinansowego przyczyniły się do obniżenia tempa wzrostu gospodarki UE w 2011 r., na którą przypada ok. 80% polskiego eksportu. PKB w UE w 2011 r. zwiększył się o 1,5%, wobec 2% w 2010 r. i był niższy od prognoz formułowanych przed rokiem. W jeszcze większym stopniu obniżyła się dynamika popytu krajowego, zarówno konsumpcyjnego, jak i inwestycyjnego. W efekcie import UE, który jest główną determinantą zewnętrznego popytu na polskie towary, zwiększył się tylko o ok. 4%, wobec 9,8% rok wcześniej. Szybciej rósł wprawdzie import Niemiec, z którymi Polska utrzymuje najsilniejsze kontakty handlowe, ale i w tym wypadku zanotowano spadek tempa wzrostu.

Oslabienie aktywności gospodarczej wpłynęło na pogorszenie dynamiki obrotów handlowych krajów, których rynki są kluczowe dla polskiego eksportu. Mimo to, wyniki polskiego eksportu, zwłaszcza pod koniec 2011 r., okazały się zaskakująco dobre, szczególnie uwzględniając spadek PKB i importu UE (także Niemiec) w IV kw. ub. r. Przyczyniło się do tego m.in. relatywnie duże osłabienie złotego w II połowie roku, które wpłynęło na poprawę konkurencyjności cenowej polskich produktów. Zgodnie z danymi BIS, między majem i grudniem ub. r. nastąpiła deprecjacja realnego efektywnego kursu złotego o 13%, który w ostatnim miesiącu 2011 r. osiągnął najniższy poziom od marca 2009 r. Wzrostowi sprzedaży zagranicznej sprzyjał także niewielki spadek relatywnych jednostkowych kosztów pracy

w przetwórstwie przemysłowym. Powyższe czynniki przyczyniły się do wzrostu udziału polskiego eksportu w imporcie UE, co pozwoliło ograniczyć negatywne skutki spowolnienia gospodarczego i wymiany handlowej u naszych głównych partnerów.

Wzrost produkcji przemysłowej w całym 2011 r. wyniósł niemal 8%. W porównaniu z początkiem obecnej fazy ożywienia, tj. ze styczniem 2009 r., w grudniu 2011 r. poziom produkcji sprzedanej przemysłu (oczyszczony z wahań sezonowych) był o prawie 1/3 większy. Relatywnie dobre wyniki eksportu oraz wysokie inwestycje publiczne wspierały wzrost produkcji w branżach przetwórstwa przemysłowego kierujących znaczną część swojej produkcji na rynki zagraniczne oraz powiązanych z branżą budowlaną.

Na wysokim poziomie przez cały ub.r. utrzymywała się dynamika aktywności inwestycyjnej. To efekt wysokich nakładów w sektorze instytucji rządowych i samorządowych na inwestycje infrastrukturalne oraz poprawy inwestycji w sektorze prywatnym, zwłaszcza przedsiębiorstw. Tym ostatnim sprzyjały dobre wyniki finansowe firm oraz relatywnie korzystne warunki finansowania w sektorze bankowym. W 2011 r., po dwóch latach spadku, nakłady brutto na środki trwałe wzrosły o 8,1% w porównaniu do 2010 r. Najwyższą dynamikę odnotowały te inwestycje budowlane, które nie były powiązane z budownictwem mieszkaniowym. W 2011 r. wyraźnie wzrosły też inwestycje w środki transportu, wciąż niska była natomiast dynamika nakładów inwestycyjnych w maszyny i urządzenia oraz budownictwo mieszkaniowe.

Poprawa aktywności gospodarczej, w tym wzrost inwestycji, dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw, pozytywnie wpłynęły na wzrost popytu na pracę w 2011 r. Choć w całym 2011 r. poziom przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw był aż o 3,2% wyższy niż w 2010 r., to jednak od początku 2011 r. notowano wyraźne spowolnienie rocznego tempa wzrostu zatrudnienia z 4,1% w I kwartale do 2,1% w IV kwartale. W poszczególnych kwartałach 2011 r. tempo wzrostu zatrudnienia zmniejszało się we wszystkich sektorach. Dzięki dobrym wynikom w sektorze przedsiębiorstw, przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej bez jednostek małych (jednostki małe – zatrudniające do 9 osób) w 2011 r. zwiększyło się o 1,9% w porównaniu z rokiem poprzednim. Ministerstwo Finansów szacuje¹, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (w pełnej zbiorowości) w 2011 r. wzrosło o około 1,7% w skali roku. Pomimo rosnącego popytu na pracę w 2011 r. miał miejsce przyrost liczby bezrobotnych. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec 2011 r. wyniosła 1.982,7 tys. osób i była o 28 tys. osób (tj. o 1,4%) wyższa w porównaniu z końcem 2010 r. W tym samym okresie

¹ Wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w pełnej zbiorowości zostaną opublikowane przez GUS w *Małym Roczniku Statystycznym Polski 2012* w lipcu br., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się w *Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej 2012* na przełomie 2012 i 2013 r.

średnioroczna stopa bezrobocia rejestrowanego wzrosła z 12,1% do 12,4%. Wzrostowi bezrobocia towarzyszył wzrost aktywności zawodowej.

W 2011 r. wzrostowi zatrudnienia towarzyszyła ograniczona presja płacowa. Siła przetargowa pracowników w negocjacjach płacowych była ograniczana przez wciąż relatywnie wysoki poziom bezrobocia. Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wzrosło nominalnie o 5,4% w porównaniu do 2010 r., w tym w sektorze przedsiębiorstw o 5% (realnie odpowiednio o 1,1% i 0,6%).

Niska dynamika dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych oraz relatywnie wysoka inflacja nie sprzyjały wzrostowi konsumpcji prywatnej, zwłaszcza w II połowie ub.r., kiedy zanotowano spowolnienie tempa wzrostu tej kategorii. W 2011 r. zanotowano także pierwszy w historii spadek spożycia publicznego. Było to efektem konsolidacji fiskalnej.

Wysoka dynamika aktywności inwestycyjnej i – szerzej – akumulacji (zapasy utrzymały dodatni wkład we wzrost PKB) nie była w stanie zrównoważyć słabszych wyników konsumpcji ogółem. W efekcie obniżyło się tempo wzrostu popytu krajowego. To z kolei przełożyło się na osłabienie tempa wzrostu importu, do czego przyczyniło się także osłabienie kursu złotego. W przeciwieństwie do 2010 r., dynamika eksportu w 2011 r. okazała się wyższa od importu, co oznaczało dodatni wkład eksportu netto we wzrost PKB. Zmniejszeniu skali nierównowagi zewnętrznej sprzyjał również wzrost nadwyżki transferów bieżących, spowodowany głównie wzrostem dodatniego salda przepływów finansowych z budżetem UE, klasyfikowanych na rachunku bieżącym. Dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw bezpośredniego inwestowania przełożyły się natomiast na niewielki wzrost deficytu dochodów. W rezultacie, w całym 2011 r. szacowany deficyt rachunku bieżącego spadł do 4,3% PKB, z 4,6% PKB w 2010 r. Co ważne, był on w ponad 90% finansowany napływem netto kapitału długookresowego, tj. zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi i środkami na rachunku kapitałowym, na którym klasyfikowana jest większość europejskich funduszy strukturalnych.

W 2011 r. średnie tempo wzrostu PKB utrzymywało się na relatywnie wysokim i stabilnym poziomie (1% kw/kw, sa). W efekcie w 2011 r. PKB wzrósł w Polsce o 4,3%, tj. o 0,4 pkt. proc. więcej niż rok wcześniej. Obserwowany od drugiej połowy 2010 r. wysoki wzrost gospodarczy pozwolił, uwzględniając szacowane tempo potencjalnego wzrostu PKB w latach 2010-11 w wysokości ok. 3,5-3,7%, na domknięcie ujemnej luki produktowej (zdefiniowanej jako odchylenie bieżącej aktywności gospodarczej od długookresowego trendu) na przełomie 2010 i 2011 r. Szacowana w 2011 r. luka była dodatnia, jednak jej skala (ok. 0,6%) była wyraźnie niższa niż w okresie szczytu koniunktury z 2008 r., kiedy wyniosła 2,0%.

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2011 r. wyniósł 4,3%. We wszystkich miesiącach roku inflacja w ujęciu r/r kształtowała się wyraźnie powyżej celu NBP, wynoszącego 2,5%. Główne przyczyny wzrostu cen wynikały z czynników zewnętrznych: wysokich cen surowców na rynkach światowych i – spowodowanego wzrostem globalnej awersji do ryzyka – osłabienia złotego. Inflacja bazowa (tj. CPI po wyłączeniu żywności i energii) w okresie od stycznia do lipca 2011 r. kształtowała się poniżej celu inflacyjnego, a na koniec roku, na skutek osłabienia złotego, wzrosła do 3,1% r/r. W pierwszych dwóch miesiącach 2012 r. inflacja CPI kształtowała się nieco powyżej 4%, a w marcu obniżyła się do 3,9%. Inflacja bazowa natomiast wyraźnie zmniejszyła się w tym okresie, powracając do poziomu zbliżonego do celu inflacyjnego.

Ryzyko wzrostu presji płacowej i inflacyjnej, związane z kontynuacją ożywienia gospodarczego w Polsce, wzrostem zatrudnienia oraz silnym wzrostem cen surowców na rynkach światowych, spowodowało zacieśnienie polityki pieniężnej w I połowie 2011 r. W tym okresie Rada Polityki Pieniężnej czterokrotnie podniosła stopy procentowe NBP, łącznie o 1 pkt proc., w tym stopę referencyjną do poziomu 4,5%. W II połowie 2011 r., pomimo inflacji pozostającej wyraźnie powyżej celu, pogorszenie perspektyw wzrostu gospodarczego skłoniło RPP do utrzymania stóp procentowych na niezmiennym poziomie. Kolejna podwyżka stóp, o 0,25 pkt. proc., miała miejsce dopiero w maju 2012 r.

W 2011 r. kształtowanie się kursu złotego było w dużym stopniu determinowane czynnikami o charakterze globalnym. Po umocnieniu się polskiej waluty w okresie marzec–czerwiec, w II połowie 2011 r. złoty się osłabiał. Polska waluta traciła na wartości w związku z silnym wzrostem awersji do ryzyka na globalnych rynkach finansowych, w wyniku pogorszenia perspektyw wzrostu gospodarki światowej oraz obaw o rozprzestrzenienie się kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. NBP kilkakrotnie interweniował w tym okresie na rynku walutowym w celu ograniczenia nadmiernej zmienności kursu złotego. Na początku 2012 r., wraz ze wzrostem „apetytu na ryzyko” na światowych rynkach finansowych i coraz lepszym postrzeganiem Polski jako miejsca inwestycji, kurs złotego zyskał wprawdzie na wartości, jednak z początkiem II kw. br., wzrost niepewności dotyczącej dalszego pozostawania Grecji w strefie euro, spowodował ponowne osłabienie kursu złotego.

Założenia projektu budżetu państwa na 2013 r.

Założenia makroekonomiczne

W latach 2012-2013, podobnie jak w roku poprzednim, przebieg sytuacji gospodarczej w Polsce będzie wypadkową kształtowania się koniunktury w Unii Europejskiej, ścieżki i struktury realizowanej w Polsce konsolidacji fiskalnej oraz obserwowanych tendencji demograficznych, w szczególności ubytku ludności w wieku produkcyjnym i zmian aktywności zawodowej Polaków.

Bieżąca ocena kondycji gospodarczej głównego partnera handlowego Polski nie jest optymistyczna. Wprawdzie, pomimo spadku PKB w IV kw. 2011 r., gospodarce Unii Europejskiej udało się uniknąć tzw. technicznej recesji (ujemna dynamika kw/kw przez dwa kwartały z rządu), realny PKB w I kw. 2012 r. pozostał na poziomie z kwartału poprzedniego. Zgodnie z obecną prognozą, w całym 2012 r. realny wzrost gospodarki UE będzie bliski zera. Oznacza to wyraźną korektę prognoz w stosunku do prognoz formułowanych jeszcze rok temu, kiedy oczekiwano, że wraz z poprawą sytuacji gospodarczej po kryzysie finansowym, PKB w UE w 2012 r. wzrośnie realnie o 2,1%. Wraz z korektą prognoz wzrostu PKB UE zmianie uległa również prognoza wzrostu importu tego obszaru gospodarczego, stanowiącego indyktor popytu na polski eksport. Obecnie oczekuje się, że po wzroście o 4,0% w 2011 r., w 2012 r. import UE wzrośnie realnie jedynie o 0,5%, tj. znacznie mniej niż zakładane rok temu 6,3%, czy szacowane na etapie prognozy do ustawy budżetowej na 2012 r. 2,9% wzrostu. Aktualna ocena wskazuje, że sytuacja w Unii Europejskiej zacznie się stopniowo poprawiać w II połowie br. Szacuje się, że wraz z wychodzeniem gospodarki europejskiej z recesji realne tempo wzrostu importu UE przyspieszy do 3,9% w 2013 r.

Po okresie silnego wzrostu inwestycji publicznych w Polsce, które w 2011 r. osiągnęły rekordowy poziom w relacji do PKB, będący równocześnie najwyższym w całej UE, oczekuje się, że w kolejnych latach udział inwestycji w PKB będzie się stopniowo obniżać. Związane jest to m. in. z wykorzystaniem w poprzednich latach znacznej części środków unijnych, których Polska jest beneficjentem w ramach obecnej perspektywy finansowej – w konsekwencji na kolejne lata perspektywy tych środków zostało odpowiednio mniej. W rezultacie prognozowany udział inwestycji publicznych w PKB spada z 5,8% w 2011 r. do 5,2% w 2012 r. i 3,9% w 2013 r. Jednak negatywne konsekwencje w postaci ograniczenia popytu publicznego powinny zostać złagodzone przyspieszeniem popytu prywatnego wraz z poprawą koniunktury w UE.

Spożycie publiczne będzie uwarunkowane realizowaną ścieżką konsolidacji finansów publicznych. Przyjęto, że w części związanej z kosztami pracy nominalny fundusz wynagrodzeń podsektora centralnego w 2012 r. nie zmieni się, a przeciętne wynagrodzenie w podsektorze samorządowym wzrośnie w tempie zbliżonym do wzrostu wynagrodzeń w sektorze rynkowym. Zamrożenie nominalnego funduszu wynagrodzeń podsektora centralnego przewidziane jest również na 2013 r. Wyjątkiem są wzrosty wynagrodzeń przewidziane w ramach już podjętych zobowiązań, w tym wynikające z obowiązujących aktów normatywnych oraz wzrosty wynagrodzeń związane ze skutkami przechodzącymi podwyżek zrealizowanych w 2012 r. Prognozuje się, że przeciętne wynagrodzenie w podsektorze samorządowym wzrośnie w tempie zbliżonym do wzrostu wynagrodzeń w sektorze rynkowym. W zakresie wzrostu zużycia pośredniego w części finansowanej ze źródeł krajowych oczekuje się, że w latach 2012-2013, w związku z działaniem reguły dyscyplinującej realny wzrost zostanie ograniczony do 1% rocznie.

Kolejnym czynnikiem, który stanowi istotne uwarunkowanie prezentowanej prognozy, jest ubytek ludności w wieku produkcyjnym. Przygotowując prognozę założono, że podjęte przez rząd działania, polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego, pozwolą – przy utrzymaniu obecnych tendencji w zakresie aktywności zawodowej – ograniczyć negatywne skutki demograficzne dla rynku pracy. W efekcie w latach 2012-2013 podaż pracy wzrośnie.

Ze względu na silne spowolnienie tempa wzrostu popytu zewnętrznego w 2012 r. szacuje się, że realne tempo wzrostu eksportu w Polsce w 2012 r. zwolni w stosunku do wyniku z roku ubiegłego. Pozostanie ono jednak wyższe niż tempo wzrostu rynków eksportowych, co jest związane z przewidywanym kształtowaniem się kursu złotego i utrzymującą się znaczną poprawą konkurencyjności w obszarze jednostkowych kosztów pracy polskich producentów. W kolejnym roku, wraz z poprawą koniunktury na polskich rynkach eksportowych oczekuje się przyspieszenia tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej.

Utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw względem partnerów handlowych, pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym, znajduje odzwierciedlenie w ich dobrych wynikach finansowych. Zakłada się, że sytuacja ta będzie mieć miejsce również w roku bieżącym, co stanowi ważne wsparcie dla prognozowanego wzrostu inwestycji prywatnych. Po ich przyspieszeniu w roku ubiegłym, również w 2012 r. spodziewany jest wzrost tej kategorii ekonomicznej, chociaż już nieco niższy. Dalszego przyspieszenia tempa wzrostu można się spodziewać w roku kolejnym, wraz z poprawą sytuacji gospodarczej w UE.

Niższe tempo wzrostu popytu inwestycyjnego w roku bieżącym, w połączeniu z założoną skalą spowolnienia w otoczeniu zewnętrznym, skutkować będzie osłabieniem popytu na pracę.

Prognozuje się, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w roku bieżącym wzrośnie o 0,2% w porównaniu do 1,7% w roku ubiegłym. Uwzględniając jednak spodziewany wzrost aktywności zawodowej, można oczekiwać, że zwiększenie liczby pracujących będzie zbyt małe, by zapobiec nieznacznemu wzrostowi stopy bezrobocia. Zgodnie z prognozą, w 2012 r. średnioroczna stopa bezrobocia rejestrowanego zwiększy się do 12,6%. W kolejnym roku prognozy, wraz z oczekiwanym przyspieszeniem wzrostu liczby pracujących, stopa bezrobocia zacznie spadać, pomimo oczekiwanej kontynuacji wzrostu aktywności zawodowej Polaków.

Utrzymująca się wysoka stopa bezrobocia wraz z rosnącą podażą pracy (wskutek oczekiwanego wzrostu aktywności zawodowej) oraz planowanym zamrożeniem funduszu wynagrodzeń w większości jednostek podsektora rządowego i ubezpieczeń społecznych będą znacząco ograniczać wzrost wynagrodzeń w gospodarce. Prognozuje się, że w 2012 r. realne tempo wzrostu wynagrodzeń wyniesie 0,9%, w porównaniu do 1,1% w roku ubiegłym. Oznacza to, że rok bieżący będzie już czwartym z kolei, gdy realne tempo wzrostu wynagrodzeń jest wyraźnie niższe niż wzrost wydajności pracy. W roku przyszłym, wraz z oczekiwaną poprawą sytuacji na rynku pracy, obniżającą się stopą bezrobocia i poprawą perspektyw gospodarki światowej, prognozowane jest przyspieszenie realnego tempa wzrostu wynagrodzeń.

Sytuacja na rynku pracy oraz niski prognozowany wzrost płac pozwalają oczekiwać, że w 2012 r. realny wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych nie przekroczy 1%, w porównaniu z 0,4% w 2011 r. Przy założeniu spadku stopy oszczędności oraz uwzględniając pozytywny wpływ na konsumpcję prywatną efektów związanych z organizacją EURO 2012, można oczekiwać, że realny wzrost konsumpcji prywatnej w roku bieżącym wyniesie 2,1%. W kolejnym roku, zakładając stabilizację stopy oszczędności, realny wzrost spożycia prywatnego powinien być zgodny z szacowanym wzrostem dochodów do dyspozycji.

Prognozuje się, że po silnym wzroście zapasów w 2011 r., ich kontrybucja we wzrost PKB w roku bieżącym będzie ujemna i wyniesie minus 0,2 pkt. proc. W 2013 r., wraz z oczekiwanym przyspieszeniem popytu finalnego, wkład we wzrost PKB ze strony tej kategorii ekonomicznej powinien być dodatni.

Kształtowanie się popytu finalnego, obok kursu walutowego, będzie podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce. Oczekuje się, że w 2012 r. realny wzrost importu będzie wolniejszy niż eksportu, co pozwoli utrzymać dodatnią kontrybucję eksportu netto we wzrost PKB, jednak na poziomie nieco niższym niż w 2011 r. W 2013 r., wraz z przyspieszeniem popytu w kraju, dynamika importu będzie się zwiększać. Struktura rosnącego popytu, implikująca przyspieszenie wzrostu importu, będzie ograniczać wkład we wzrost PKB ze strony eksportu netto. Znajdzie to również odzwierciedlenie w pogorszeniu salda obrotów towarowych, co z kolei

będzie ważnym czynnikiem determinującym saldo rachunku bieżącego w bilansie płatniczym. Zakładając niewielkie pogorszenie ujemnego salda dochodów, głównie w związku z oczekiwanym kształtowaniem się dochodów osiąganych przez zagranicznych inwestorów bezpośrednich, przewiduje się, że deficyt rachunku bieżącego, po spadku do 3,5% PKB w 2012 r., w roku kolejnym lekko się pogłębi. Co istotne, oczekuje się jednak, że będzie on w większości finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi i środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi).

W przypadku inflacji prognozuje się, że utrzyma się ona na wysokim poziomie również w 2012 r. Średnioroczny CPI w roku bieżącym wyniesie 4,0% w porównaniu z 4,3% w roku ubiegłym. Wysoki poziom tego wskaźnika związany jest z jego silnym wzrostem pod koniec 2011 r. m.in. wskutek wcześniejszej deprecjacji kursu złotego. W przyszłym roku, przy założeniu stabilizacji cen na rynkach surowcowych, presja inflacyjna będzie się zmniejszać, a CPI będzie się zbliżać do celu inflacyjnego NBP. W okresie prognozy tempo i skala zmian stóp procentowych NBP będą determinowane przez postępujące ożywienie gospodarcze, konsolidację finansów publicznych, poprawę sytuacji na rynku pracy oraz kształtowanie się kursu walutowego i oczekiwań inflacyjnych. Po stronie czynników zagranicznych istotne będą natomiast decyzje głównych banków centralnych na świecie w zakresie polityki pieniężnej.

W całym horyzoncie prognozy oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego. Średnioroczna deprecjacja w 2012 r. jest natomiast wynikiem silnego osłabienia złotego pod koniec ubiegłego roku i utrzymania się relatywnie słabego kursu na początku roku bieżącego. Stopniowemu umacnianiu się polskiej waluty powinny sprzyjać silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym relatywnie niewielki deficyt rachunku bieżącego, napływ inwestycji zagranicznych oraz spadek premii za ryzyko związany z ograniczeniem nierównowagi finansów publicznych. Istotnym czynnikiem ryzyka dla prognozy kursu złotego pozostaje jednak niepewność na światowych rynkach finansowych, a w szczególności ewentualny nagły wzrost awersji do ryzyka związany z kryzysem strefy euro.

Podsumowując, prognozuje się, że podstawowe - z punktu widzenia projektu budżetu państwa - wskaźniki makroekonomiczne w horyzoncie prognozy do 2013 r. będą kształtować się zgodnie z tablicą 1.

TABLICA 1. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE W LATACH 2011-2013

Wyszczególnienie	jedn.	2011	2012 Prognoza	2013 Prognoza
Procesy realne				
PKB	%	104,3	102,5	102,9
Eksport	%	107,5	103,0	106,5
Import	%	105,8	101,7	106,1
Popyt krajowy	%	103,6	101,9	102,7
Spożycie	%	102,1	101,8	102,5
- prywatne	%	103,1	102,1	102,7
- publiczne	%	98,7	100,9	101,5
Akumulacja	%	109,6	101,9	103,5
- nakłady brutto na środki trwałe	%	108,1	102,7	100,8
PKB w cenach bieżących	mld zł	1 524,7	1 612,7	1 694,8
Ceny				
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych				
- średnioroczna	%	104,3	104,0	102,7
Wynagrodzenia				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	zł	3 400	3 567	3 765
Nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej	%	105,4	104,9	105,6
Realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej	%	101,1	100,9	102,8
Nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw	%	105,0	105,0	105,7
Rynek pracy				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej	%	101,7	100,2	100,6
Stopa bezrobocia rejestrowanego (średnio w okresie)	%	12,4	12,6	12,4

Podstawowe uwarunkowania prognozy dochodów budżetu państwa

Na wysokość dochodów budżetowych w 2013 r. wpływ będą miały przede wszystkim czynniki makroekonomiczne. W 2013 r. przewiduje się przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego w ujęciu realnym do 2,9%, w porównaniu do 2,5% wzrostu PKB w 2012 r. Należy jednak pamiętać, że przyspieszenie wzrostu gospodarczego nie przełoży się w takim samym stopniu na wzrost dochodów podatkowych. Z uwagi na prognozowane ograniczenie inwestycji publicznych, będących wynikiem zmniejszenia się środków z bezzwrotnej pomocy uzyskiwanej w ramach obecnej perspektywy finansowej UE oraz prowadzonej konsolidacji fiskalnej, należy spodziewać się negatywnych konsekwencji dla tempa wzrostu bazy podatkowej.

Obok sytuacji makroekonomicznej na poziom dochodów budżetowych wpływ będą miały planowane zmiany w systemie podatkowym. Jednak skutki planowanych zmian w 2013 r., w porównaniu do efektów zmian w podatkach w latach poprzednich, będą stosunkowo niewielkie.

W zakresie podatku akcyzowego planowana jest podwyżka akcyzy od wyrobów tytoniowych, która jest bezpośrednio związana z koniecznością osiągnięcia minimalnego, wymaganego prawem wspólnotowym, poziomu opodatkowania tych wyrobów.

Zgodnie z Dyrektywą Rady 2003/96/WE z 27.10.2003 od listopada 2013 r. Polska jest zobowiązana do objęcia podatkiem akcyzowym gazu ziemnego do celów opałowych. Przewiduje się jednak wprowadzenie zwolnień dla bardzo szerokiej grupy podmiotów potencjalnie objętych tym podatkiem. W związku z tym nie zakłada się zwiększenia dochodów budżetowych z tego tytułu.

W zakresie podatku od osób fizycznych (PIT) w 2013 r. planuje się wprowadzenie rocznego limitu kwotowego w zakresie stosowania 50% kosztów uzyskania przychodów dla podatników osiągających przychody z praw autorskich, który wyniesie 1/2 kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału skali podatkowej, tj. 42.764 zł. Oznacza to, że podatnik osiągający przychody z praw autorskich w wysokości nieprzekraczającej kwoty 85.528 zł nadal będzie korzystał z ww. preferencji podatkowej bez ograniczenia. Dla podatników osiągających wyższe przychody, ryczałtowe koszty wyniosą maksymalnie 42.764 zł (podatnik nadal będzie miał prawo do odliczenia kosztów uzyskania przychodów w wysokości faktycznie poniesionych, o ile zostaną odpowiednio udokumentowane). Zmiana ta będzie miała pozytywny wpływ na dochody podatkowe począwszy od 2013 r.

Na dochody budżetu państwa z PIT w 2013 r. wpływ miał będzie również efekt wprowadzonej w 2012 r. nowej ulgi podatkowej, mającej na celu promowanie dodatkowego indywidualnego ubezpieczenia emerytalnego (w ramach Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego – IKZE) i zwiększenia dzięki temu oszczędności prywatnych.

W 2013 r. nie planuje się zmian wysokości progów podatkowych, stawek, ryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu oraz kwoty zmniejszającej podatek. Oznacza to, że kontynuowany będzie proces nieznacznego podwyższania efektywnego obciążenia podatkiem PIT, którego beneficjentami są, podobnie jak w przypadku innych, wymienionych zmian w PIT, budżet państwa i samorząd terytorialny.

Na wysokość wpływów z podatków od działalności gospodarczej (głównie CIT) w 2012 r. i 2013 r. wpływ będzie miała zmiana sposobu płacenia grudniowej zaliczki podatku dochodowego od osób prawnych oraz od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Zmiana ta

polegająca na zlikwidowaniu tzw. podwójnej zaliczki w grudniu, stanowi realizację postulatów wysuwanych przez środowiska biznesowe. Ma ona ułatwić przedsiębiorcom rozliczanie bieżących należności podatkowych i spowodować poprawę płynności przedsiębiorstw pod koniec roku.

Wśród innych czynników zwiększających dochody budżetu państwa, począwszy od 2013 r., należy wymienić dodatkowe dochody z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych oraz z opłat za prawo do dysponowania zasobami częstotliwości radiowych, co wiąże się z procesem udostępniania do celów cywilnych częstotliwości zarezerwowanych dotychczas na potrzeby obronne.

W 2013 r. planowane są także zmiany podatkowe, które nie będą jednak wpływać na wysokość dochodów budżetowych w 2013 r. Do zmian tych należą likwidacja ulgi z tytułu wydatków na użytkowanie sieci Internet oraz zmiany w zakresie ulgi na wychowywanie dzieci. W tym ostatnim przypadku efektem zmiany ma być nie skutek finansowy dla budżetu państwa, ale przede wszystkim bardziej sprawiedliwe adresowanie pomocy państwa.

Podstawowe uwarunkowania w obszarze wydatków budżetu państwa

Z uwagi na dalsze dążenie do ograniczenia deficytu w relacji do PKB, na 2013 r. konieczna jest oszczędna konstrukcja finansów budżetu państwa po stronie wydatkowej. Szczególnie istotne jest ściśle przestrzeganie tymczasowej reguły wydatkowej, wprowadzającej mechanizm ograniczający wzrost wydatków publicznych. Reguła ta została ujęta w ramy prawne w 2011 r. nowelizacją ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Polega ona na redukcji wydatków o charakterze uznaniowym, a więc niewynikających z istniejących ustaw regulujących wydatki publiczne oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych. Wzrost ww. wydatków nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym. Dzięki stosowaniu reguły następować będzie stopniowe ograniczenie wielkości sektora publicznego w gospodarce oraz zahamowanie szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce. Reguła wydatkowa odnosi się do wydatków elastycznych, które stanowią ok. 25% wszystkich wydatków budżetu państwa.

Reguły wydatkowej nie stosuje się do wydatków prawnie zdeterminowanych, wśród których główne pozycje stanowią:

- wydatki na obsługę długu publicznego,
- wydatki na obronę narodową szacowane zgodnie z zapisami ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570, z późn. zm.),

- wydatki na infrastrukturę transportu lądowego ustalane zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251, z późn. zm.) w wysokości nie mniejszej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych,
- wysokość składki do budżetu Unii Europejskiej, określona w trakcie procedury budżetowej UE, w której biorą udział Komisja Europejska (jako autor projektu budżetu UE), Rada UE oraz Parlament Europejski,
- subwencja dla jednostek samorządu terytorialnego proponowana zgodnie z zapisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526, z późn. zm.),
- dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przeznaczone na sfinansowanie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo.

Skuteczne ograniczanie deficytu sektora finansów publicznych wymaga, aby zasadami wynikającymi z tymczasowej reguły wydatkowej, na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2013 r., objąć plany wydatków w pozostałych jednostkach sektora finansów publicznych, nad którymi sprawują nadzór członkowie Rady Ministrów.

Przewiduje się, że w 2013 r., co do zasady, fundusz wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych pozostanie na poziomie z 2012 r. Wyjątkiem są wynagrodzenia sektora samorządowego oraz zwiększenia wynagrodzeń wynikające z już podjętych zobowiązań, w tym z obowiązujących aktów normatywnych oraz zwiększenia wynagrodzeń związane ze skutkami przechodzącymi podwyżek zrealizowanych w 2012 r.

Powyższe założenia zostały zastosowane przy opracowaniu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPF), który stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych deficyt budżetu państwa określony w WPF na najbliższy rok budżetowy jest wiążący, gdyż w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, przedstawianym przez Radę Ministrów Sejmowi, poziom deficytu nie może być większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w WPF. Obowiązujący WPF 2012-2015 przewiduje deficyt budżetu państwa na 2013 r. nie wyższy niż 32 mld zł.