



RADA MINISTRÓW

**ZAŁOŻENIA
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA
NA ROK 2014**

Warszawa

Czerwiec 2013 r.

Spis treści

WSTĘP	2
OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ	3
ZAŁOŻENIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2014 R.....	6
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE.....	6
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA	11
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA.....	13

Wstęp

Wyraźne pogorszenie koniunktury w otoczeniu zewnętrznym Polski przełożyło się na spowolnienie wzrostu gospodarczego w kraju oraz istotną zmianę warunków makroekonomicznych dla prowadzenia polityki gospodarczej. W 2012 r. dynamika realna PKB była wprawdzie dodatnia, jednak wyraźnie niższa niż wskazywałby na to potencjał gospodarki polskiej. Konsekwencją słabszego tempa wzrostu gospodarczego było szybkie domknięcie luki produktowej, która jeszcze w 2011 r. była dodatnia. Szacuje się, że w 2012 r. poziom rzeczywistego PKB spadł poniżej poziomu potencjalnego (w 2011 r. był jeszcze nieznacznie wyższy), czego efektem była ujemna luka produktowa w skali ok. minus 1,5% potencjalnego PKB. Oznacza to istotne pogorszenie warunków cyklicznych w porównaniu z okresem 2009-11, kiedy to luka produktowa pozostawała jeszcze dodatnia.

Dodatkowo, w niesprzyjających warunkach zewnętrznych, kontynuowany jest proces konsolidacji finansów publicznych. W 2012 r. deficyt strukturalny, według szacunków MF, zmniejszył się co najmniej o 1,7 pkt. proc. PKB w porównaniu do 2011 r., co jest silnym ograniczeniem nierównowagi budżetowej i zostało docenione przez międzynarodowe instytucje finansowe w postaci znacznego zmniejszenia premii za ryzyko uwzględnianej w wycenie rentowności polskiego długu.

Konsekwencją wspomnianych wyżej czynników jest istotne ograniczenie presji popytowej, co z kolei znajduje odzwierciedlenie w silnym spadku inflacji, który to proces obserwowany jest od końca ubiegłego roku.

Perspektywy wzrostu gospodarczego w UE w roku bieżącym nie są niestety optymistyczne. Konieczność redukcji deficytów finansów publicznych w poszczególnych państwach UE oraz silna awersja do ryzyka przy niepewnych perspektywach wzrostu gospodarczego wskazują, że rok 2013 będzie kolejnym po 2012 r. okresem stagnacji w obszarze gospodarczym, który jest największym partnerem handlowym Polski. Pewnej poprawy można oczekiwać dopiero w drugiej połowie br., co powinno prowadzić do zauważalnego polepszenia koniunktury w roku kolejnym.

Pomimo niesprzyjających warunków zewnętrznych celem fiskalnym rządu pozostaje zlikwidowanie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych przy zapewnieniu optymalnego tempa konsolidacji finansów publicznych w kontekście dbałości o zrównoważony wzrost gospodarczy. Dyscyplina finansów publicznych jest kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej, a tym samym wiarygodności państwa, która ma szczególne znaczenie w okresie zawirowań na rynkach finansowych i towarzyszącej im

niepewności oraz ryzyka gwałtownych przepływów kapitału. Zrównoważeniu finansów publicznych, poza działaniami wymienionymi w dalszej części *Założeń* poświęconej uwarunkowaniom dochodów i wydatków budżetu państwa, służyć będzie również wzmocnienie instytucjonalne finansów publicznych w wyniku wprowadzenia stabilizującej reguły wydatkowej, co wynika z dyrektywy Rady UE nr 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. W związku z powyższym w ramach krajowego systemu zarządzania polityką fiskalną założono odejście od stosowanej obecnie reguły dotyczącej utrzymania relacji deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa w przypadku przekroczenia przez relację długu publicznego do PKB pierwszego progu ostrożnościowego (50%).

Ocena bieżącej sytuacji makroekonomicznej

Poprawa sytuacji na rynkach finansowych w UE, będąca efektem osłabienia się obaw dotyczących rozpadu strefy euro, nie przełożyła się na poprawę tempa wzrostu gospodarczego na polskich głównych rynkach eksportowych. Wyniki gospodarki UE w II połowie roku okazały się gorsze od oczekiwań, a w całym 2012 r. gospodarka europejska zanotowała nieznaczny spadek PKB. Słaba dynamika popytu krajowego, której główną przyczyną była korekta zewnętrznych i wewnętrznych nierównowag, zwłaszcza proces delewarowania, wpłynęła również na spadek importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi (na UE przypada ok. $\frac{3}{4}$ polskiego eksportu towarów). Wciąż rósł wprawdzie import Niemiec, z którymi Polska utrzymuje najsilniejsze kontakty handlowe, ale i w tym wypadku zanotowano wyraźny spadek tempa wzrostu.

Polska gospodarka nie jest odizolowana od zmian zachodzących w otoczeniu zewnętrznym i mimo stosunkowo wysokiej odporności odczuła pogorszenie koniunktury na głównych rynkach eksportowych, co znalazło odzwierciedlenie w spadku tempa wzrostu eksportu. W głównej mierze było to efektem stagnacji lub nawet spadku eksportu (towarów) do największych gospodarek strefy euro, tj. Niemiec, Francji i Włoch. Wyraźnie lepsze wyniki sprzedaży odnotowano natomiast do Rosji i Ukrainy. Dynamika eksportu pozostała jednak wyższa od dynamiki aktywności na polskich rynkach eksportowych za sprawą wciąż wysokiej konkurencyjności cenowej polskich produktów, do poprawy której przyczyniło się stosunkowo duże osłabienie realnego efektywnego kursu złotego w II połowie 2011 r.

W przeciwieństwie do części krajów UE, Polska uniknęła technicznej recesji rozumianej jako dwa kwartały z rzędu spadku PKB. W całym ubiegłym roku PKB zwiększył się tylko o 1,9%, wobec 4,5% zanotowanych rok wcześniej. Spowolnienie dynamiki aktywności gospodarczej było

efektem dwóch czynników: pogorszenia koniunktury na głównych rynkach eksportowych, tj. w pozostałych krajach UE oraz stosunkowo restrykcyjnej polityki makroekonomicznej. Kontynuowany był konieczny proces konsolidacji finansów publicznych, co znalazło swoje odzwierciedlenie w stagnacji konsumpcji i spadku inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych. Równocześnie realne stopy procentowe utrzymywały się, w sytuacji stopniowego pogarszania się perspektyw wzrostu gospodarczego i słabnącej presji inflacyjnej, na relatywnie wysokim poziomie.

Spowolnienie gospodarcze wpłynęło na nieznaczny spadek popytu na pracę, co, przy utrzymującym się wzroście współczynnika aktywności zawodowej, przyczyniło się do wzrostu bezrobocia. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2012 r. wyniosła 13,4% wobec 12,5% rok wcześniej. Stagnacji zatrudnienia towarzyszyła ograniczona presja płacowa. Siła przetargowa pracowników w negocjacjach płacowych była ograniczana przez wciąż relatywnie wysoki poziom bezrobocia. W efekcie tych czynników obniżyła się i tak już niska dynamika realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych.

W konsekwencji konsumpcja prywatna zwiększyła się zaledwie o 0,8%, wobec 2,6% zanotowanych rok wcześniej i był to najniższy wynik od początku publikacji tej zmiennej. Oprócz niższej dynamiki realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, przyczyniła się do tego spadkowa tendencja kredytów konsumpcyjnych, jak i utrzymujące się na niskim poziomie nastroje konsumentów.

Utrzymujący się wzrost inwestycji sektora prywatnego nie był w stanie zrekompensować spadku inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych, co w efekcie wpłynęło na ograniczenie łącznych inwestycji w całej gospodarce. Ten czynnik wraz ze spowolnieniem tempa wzrostu konsumpcji prywatnej oraz spadkiem inwestycji w zapasy spowodował spadek popytu krajowego. Głównym czynnikiem wzrostu PKB był eksport netto w efekcie niższej dynamiki importu niż eksportu.

Mimo spadku popytu krajowego i negatywnej luki produktowej inflacja, w głównej mierze za sprawą wysokiej dynamiki cen energii i żywności, utrzymywała się na wysokim poziomie przez większą część 2012 r. Brak presji popytowej znalazł jednak odzwierciedlenie w niskim poziomie inflacji bazowej, która od wiosny utrzymywała się poniżej celu inflacyjnego banku centralnego. Inflacja ogółem obniżyła się wyraźnie dopiero w końcu roku, a w grudniu spadła nieznacznie poniżej celu NBP, osiągając 2,4% (wobec 4,6% w grudniu 2011 r.). W 2012 r. średnioroczna inflacja wyniosła jednak 3,7%, wobec 4,3% rok wcześniej.

Struktura wzrostu PKB ze słabym popytem krajowym wpłynęła na wyraźną poprawę ujemnego salda rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego, które wyniosło 3,5% PKB

wobec 4,9% PKB rok wcześniej. Zawężenie nierównowagi zewnętrznej to w głównej mierze zasługa poprawy salda handlowego w efekcie wyższej dynamiki eksportu niż importu. Nadal wysoki pozostał natomiast deficyt dochodów odzwierciedlający głównie dochody zagranicznych inwestorów bezpośrednich, jednak przy rosnącym udziale dochodów nierezydentów z tytułu ich kapitałowego zaangażowania w inwestycje portfelowe. Deficyt rachunku bieżącego w dużej mierze finansowany był przez napływ kapitału długookresowego.

Wysoka inflacja obserwowana w pierwszych miesiącach roku i ryzyko jej utrwalenia na poziomie wyraźnie wyższym od celu inflacyjnego skłoniło RPP do podniesienia podstawowych stóp procentowych w maju 2012 r. Po tej decyzji obawy RPP dotyczące bieżącego poziomu inflacji skłoniły ją do utrzymania stóp procentowych bez zmian aż do listopada, mimo napływających sygnałów świadczących o spowolnieniu dynamiki aktywności gospodarczej, które pozwalały oczekiwać osłabienia presji inflacyjnej. Łącznie w okresie listopad–grudzień 2012 r. stopy zostały obniżone o 0,5 pkt proc. W rezultacie stopa referencyjna spadła na koniec roku do poziomu 4,25%. RPP zdecydowała o rozpoczęciu cyklu łagodzenia polityki pieniężnej po potwierdzeniu wyraźnych sygnałów obniżenia się presji popytowej oraz obniżenia oczekiwań inflacyjnych gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. W konsekwencji, uwzględniając skalę redukcji stóp procentowych na początku cyklu obniżek, stopy wzrosły w ujęciu realnym.

W 2012 r. złoty osłabił się średnio o 1,6% wobec euro, a do dolara amerykańskiego stracił 9,9%. Wśród głównych przyczyn należy wymienić wzrost awersji do ryzyka, wywołany przez narastające obawy o wyjście Grecji ze strefy euro oraz o sytuację hiszpańskiego sektora bankowego, który spowodował odpływ inwestorów do bezpiecznych aktywów. Pomimo średniorocznej deprecjacji, od III kwartału przeważał trend aprecjacyjny złotego. Umocnieniu polskiej waluty sprzyjała poprawa nastrojów rynkowych po decyzji Europejskiego Banku Centralnego o obniżeniu stóp procentowych oraz ożywienie nadziei na skuteczne działania banku w walce z kryzysem w strefie euro. W ostatnich miesiącach 2012 r. kurs złotego do euro kształtował się bez wyraźnego trendu, a jego zmienność wyraźnie spadła. Oczekiwania na złagodzenie polityki pieniężnej przez RPP były głównym czynnikiem wpływającym na kurs polskiej waluty w tym okresie.

Założenia projektu budżetu państwa na 2014 r.

Założenia makroekonomiczne

Oczekiwany przebieg sytuacji gospodarczej w Polsce w najbliższych latach uwarunkowany jest założeniami dotyczącymi kształtowania się koniunktury w Unii Europejskiej, ścieżki i struktury realizowanej w Polsce konsolidacji fiskalnej oraz tendencji demograficznych, w szczególności ubytku ludności w wieku produkcyjnym i zmian aktywności zawodowej Polaków.

Prognozy dotyczące kondycji głównego partnera handlowego Polski, UE, bazują na scenariuszu makroekonomicznym zaprezentowanym przez Komisję Europejską, zgodnie z którym po słabej drugiej połowie ubiegłego roku i relatywnie słabych wynikach pierwszego półrocza br., w drugiej połowie 2013 r. kwartalne tempo wzrostu PKB naszego największego partnera handlowego ma już zauważalnie przyspieszyć, co znajdzie wyraz w znacznej poprawie realnego tempa wzrostu PKB w skali całego 2014 r. Zgodnie ze scenariuszem Komisji Europejskiej, głównym czynnikiem wzrostu w 2013 r. w UE będzie popyt zewnętrzny. Konieczność redukcji nierównowag makroekonomicznych, w tym kontynuacja delewarowania sektorów publicznego i prywatnego, skutkować będą relatywnie słabym popytem wewnętrznym w UE. Komisja Europejska oczekuje jednak, że wzrost importu wspólnego obszaru gospodarczego przyspieszy w 2013 r. po spadku tej kategorii ekonomicznej w roku ubiegłym. W kolejnych latach rolę motoru wzrostu w UE ma przejąć popyt wewnętrzny, w związku z czym prognozuje się, że od 2014 r. powinniśmy obserwować dalsze, istotne przyspieszenie realnego tempa wzrostu importu UE, co implikuje wyraźną poprawę popytu na polski eksport.

Prezentowany w dalszej części założeń scenariusz wzrostu gospodarczego w Polsce uwzględnia m. in. wykorzystanie w poprzednich latach znacznej części środków unijnych, których Polska jest beneficjentem w ramach obecnej perspektywy finansowej, przy jednoczesnym dopiero „rozpędzaniu się” wykorzystania nowej perspektywy finansowej oraz zmiany struktury beneficjentów tych środków na korzyść sektora prywatnego. W efekcie udział inwestycji publicznych w PKB będzie spadał w horyzoncie niniejszych założeń. Skala tego ograniczenia będzie jednak nieco mniejsza niż w 2012 r. Oczekuje się, że w 2013 r. udział inwestycji publicznych w PKB w Polsce obniży się do ok. 3,8% w porównaniu z 4,6% w roku poprzednim i rekordowym 5,7% w 2011 r. W 2014 r. inwestycje publiczne będą stanowić 3,5% PKB.

Miejsce inwestycji publicznych w tworzeniu wzrostu gospodarczego powinny stopniowo przejmować inwestycje prywatne. Proces ten jest obserwowany od 2011 r., od kiedy to udział w PKB nakładów brutto na środki trwałe sektora rynkowego systematycznie się zwiększa. W celu utrzymania obecnej dynamiki inwestycji w projekty infrastrukturalne inwestycje bezpośrednio finansowane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych mają być wspierane inwestycjami realizowanymi w ramach programu Inwestycje Polskie. Program ten oparty jest na dwóch filarach: Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) oraz specjalnie powołanej spółce Polskie Inwestycje Rozwojowe. Celem pierwszego filaru jest zwiększenie akcji kredytowej i gwarancyjnej związanej z potrzebami długookresowego finansowania inwestycji realizowanych przez sektor prywatny w obszarach strategicznych dla państwa. W szczególności nowym instrumentem obsługiwanym przez BGK jest portfelowa linia gwarancyjna de minimis zapewniająca małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) łatwiejszy i tańszy dostęp do finansowania bieżącej działalności w okresie spowolnienia gospodarczego. Instrument ten jednocześnie zmniejszy ryzyko kredytowe dla banków. Zadaniem spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A. jest z kolei inwestowanie w spółki celowe, odpowiedzialne za przygotowanie i prowadzenie projektów infrastrukturalnych.

W związku z kontynuacją działań mających na celu ograniczenie nierównowagi finansów publicznych oczekuje się, że w okresie prognozy udział spożycia publicznego w PKB spadnie z 17,8% w 2013 r. do ok. 17,4% w 2014 r. W latach 2011-12 udział ten spadł do 17,9% w porównaniu z rekordowym poziomem 18,9% zanotowanym w 2010 r. Wśród czynników odpowiedzialnych za kształtowanie się spożycia publicznego należy wymienić planowane ograniczenia kosztów pracy oraz wydatków zaliczanych do zużycia pośredniego sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Uwarunkowania demograficzne niniejszej prognozy bazują na trendach przewidzianych w scenariuszu EUROPOP2010, przy czym dane z tego scenariusza opublikowanego przez Eurostat w 2011 r. zostały uaktualnione o informacje dotyczące rzeczywistego kształtowania się wybranych kategorii demograficznych takich jak ludność ogółem, ludność w wieku produkcyjnym czy ludność aktywna zawodowo, dostępne w I kwartale 2013 r., w tym wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. Zgodnie z przyjętym scenariuszem, w horyzoncie prognozy w Polsce oczekiwany jest spadek ludności ogółem i ludności w wieku produkcyjnym. Przyjęty scenariusz kształtowania się współczynnika aktywności zawodowej, uwzględniający m. in. działania rządu polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego, pozwoli jednak ograniczyć negatywne skutki demograficzne dla rynku pracy i w horyzoncie prognozy podaż pracy będzie

rosnąć, co oznacza, że trend wzrostowy obserwowany w Polsce od 2008 r. w odniesieniu do aktywności zawodowej zostanie utrzymany.

Uwzględniając spodziewany wzrost liczby osób aktywnych zawodowo, prognozuje się dalszy przyrost stopy bezrobocia. Szacuje się, że na koniec 2013 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wzrośnie do 13,8% w stosunku do poziomu 13,4% zanotowanego w końcu roku ubiegłego. W końcu 2014 r. poziom stopy bezrobocia powinien utrzymać się na poziomie z końca br. Takie kształtowanie się tej kategorii ekonomicznej wynika z tego, że rosnąca podaż pracy napotka silną barierę po stronie popytu na pracę. Oczekuje się, że w 2013 r. przeciętnie zatrudnienie w gospodarce narodowej zmniejszy się o ok. 0,4% po spadku o 0,2% w roku poprzednim. W 2014 r. spadek ten wyniesie 0,1%. Dopiero w latach kolejnych skutki spodziewanego w 2014 r. ożywienia aktywności gospodarczej w otoczeniu zewnętrznym i w związku z tym poprawy koniunktury w Polsce pozwolą na szybszy wzrost popytu na pracę.

Czynnikami ograniczającymi tempo wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej będą utrzymująca się wysoka stopa bezrobocia wraz z rosnącą aktywnością zawodową oraz przyjęty scenariusz kształtowania się nominalnego funduszu wynagrodzeń sektora rządowego i samorządowego, zgodnie z którym w większości jednostek podsektora rządowego i ubezpieczeń społecznych nominalny fundusz wynagrodzeń utrzyma się na poziomie z 2012 r. Wyjątkiem będą wynagrodzenia pracowników publicznych szkół wyższych. Z kolei fundusz wynagrodzeń w podsektorze samorządowym będzie rósł w tempie prognozowanej inflacji. Przewiduje się, że w 2013 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 2,8%. W 2014 r. oczekiwane jest niewielkie przyspieszenie, do 3,5%, czyli do poziomu, w jakim przeciętne wynagrodzenie wzrosło w 2012 r.

Relatywnie niskiemu wzrostowi funduszu wynagrodzeń w roku bieżącym towarzyszyć będzie wysoki realny wzrost funduszu emerytur i rent w wyniku obowiązującego systemu waloryzacji świadczeń. W konsekwencji realny wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w 2013 r. wyniesie ok. 1,6%. Pozwoli to, przy zakładanym zwiększeniu stopy oszczędności gospodarstw domowych w związku z dużą niepewnością dotyczącą przyszłej sytuacji gospodarczej (tzw. efekt przezornościowy), na realny wzrost konsumpcji prywatnej w tempie 1,1%. W 2012 r. konsumpcja prywatna wzrosła realnie o 0,8%. W 2014 r., wraz z poprawą warunków na rynku pracy i oczekiwanym polepszeniem nastrojów konsumentów dzięki lepszej koniunkturze, tempa wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, jak i konsumpcji powinny przyspieszać. Prognozuje się, że w 2014 r. realny wzrost konsumpcji prywatnej wyniesie 2,1%.

Pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym od 2011 r. obserwuje się w Polsce odbudowę inwestycji prywatnych po silnym spadku tej kategorii ekonomicznej w latach 2009-10. Udział inwestycji prywatnych w PKB systematycznie rośnie i w 2012 r. osiągnął poziom 14,8% w porównaniu z 14,2% z 2010 r. Przewiduje się, że ta pozytywna tendencja będzie kontynuowana w latach kolejnych. Wprawdzie w 2013 r. realne tempo inwestycji prywatnych będzie nieco niższe niż w roku poprzednim (odpowiednio 4,4% względem 5,3%), jednak w 2014 r. można się już spodziewać przyspieszenia tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej. Dodatkowym czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będzie oczekiwany spadek kosztu kapitału w związku z obniżeniem stóp procentowych oraz w efekcie uruchomienia wspomnianego wyżej programu Inwestycje Polskie. Szacuje się, że w przyszłym roku udział inwestycji prywatnych w PKB wzrośnie do 16,2%.

W horyzoncie prognozy kształtowanie się zapasów będzie wypadkową oczekiwanych zmian popytu na rynkach krajowym i zagranicznym. Szacuje się, że w 2013 r., wraz z prognozowanym spowolnieniem wzrostu gospodarczego, wkład we wzrost PKB ze strony zmiany zapasów wyniesie 0,0 pkt. proc. W przyszłym roku oczekiwane ożywienie koniunktury wpłynie pozytywnie na wzrost stanu rzeczowych środków obrotowych. Wkład we wzrost PKB ze strony zmian tej kategorii ekonomicznej będzie już pozytywny, w wysokości 0,5 pkt. proc.

W przypadku eksportu oczekuje się stabilizacji realnego tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej w roku bieżącym na poziomie z roku poprzedniego (2,8%). W przyszłym roku realne tempo wzrostu eksportu pozostanie zbliżone do tempa wzrostu rynków eksportowych i wyniesie 4,3%. Podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce, obok kursu walutowego, będzie kształtowanie się popytu finalnego. Oczekuje się, że w 2013 r. realny wzrost importu będzie istotnie niższy niż prognozowany wzrost eksportu, co pozwoli utrzymać dodatnią kontrybucję eksportu netto we wzrost PKB. Poziom tej kontrybucji będzie już jednak nieco niższy niż w roku poprzednim i wyniesie 0,8 pkt. proc. w porównaniu do odpowiednio 2,0 pkt. proc. z 2012 r. W 2014 r., wraz z przyspieszeniem popytu w kraju oczekiwane jest przyspieszenie realnego tempa wzrostu importu do poziomów powyżej tempa notowanego przez eksport. W efekcie wkład eksportu netto we wzrost PKB będzie nieznacznie ujemny, na poziomie minus 0,1 pkt. proc.

Kształtowanie się eksportu netto jest determinantą salda obrotów towarowych i ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku bieżącego w bilansie płatniczym. W 2013 r. deficyt rachunku bieżącego spadnie do 2,7% PKB w porównaniu z 3,5% PKB z 2012 r. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej pozostanie natomiast deficyt dochodów będący odzwierciedleniem ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto polskiej gospodarki.

W kolejnym roku deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego pogłębi się do 3,3%. Oczekuje się, że deficyt ten będzie w większości finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi i środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi).

Podsumowując, oczekiwania dotyczące kształtowania się składowych PKB pozwalają przewidywać, że wzrost gospodarczy w Polsce w 2013 r. wyniesie 1,5%, czyli o 0,4 pkt. proc. mniej niż w 2012 r. W 2014 r., wraz z poprawą koniunktury w UE można spodziewać się przyspieszenia realnego tempa wzrostu PKB w Polsce do 2,5%. Oczekiwana poprawa koniunktury u naszego głównego partnera handlowego pozwoli na kontynuację wysiłku konsolidacyjnego i będzie czynnikiem, który osłabi wpływ ograniczenia popytu publicznego.

W horyzoncie prognozy polityka makroekonomiczna prowadzona będzie w warunkach utrzymującej się ujemnej luki produktowej. Szacuje się, że w 2013 r. luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB pogłębi się do minus 3,1% wobec minus 1,5% w 2012 r. W 2014 r. luka ta wzrośnie do ok. minus 3,7%.

Oczekuje się, że w prognozowanym okresie utrzyma się aprecjacyjna tendencja złotego. Umacnianiu się polskiej waluty powinny sprzyjać silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym relatywnie niewielki deficyt rachunku bieżącego, napływ inwestycji zagranicznych oraz istotny spadek premii za ryzyko związany z ograniczeniem nierównowagi finansów publicznych. Zakłada się, że duże znaczenie dla kształtowania się kursu walutowego będzie miał ostatni z wymienionych czynników. Planowana redukcja nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, uwzględniając niekorzystne warunki cykliczne, oznacza silne pozytywne dostosowanie strukturalne.

W przypadku inflacji prognozuje się, że po wyraźnym spadku w końcu 2012 r. utrzyma się ona na niskim poziomie również w roku bieżącym. Inflacja średnioroczna (mierzona CPI) w 2013 r. wyniesie 1,6% w porównaniu z 3,7% w roku ubiegłym. W przyszłym roku, przy założeniu stabilizacji cen na rynkach surowcowych oraz uwzględniając utrzymującą się wysoką ujemną lukę produktową i oczekiwaną tendencję aprecjacyjną złotego, przewiduje się, że presja inflacyjna będzie bardzo ograniczona. Zakłada się jednak, że wspomniane czynniki oraz fakt dalszego zacieśniania polityki fiskalnej znajdą odzwierciedlenie w decyzjach RPP dotyczących skali i tempa zmian stóp procentowych. Właściwy policy mix, w tym uwzględniający decyzje głównych banków centralnych na świecie w zakresie polityki pieniężnej, pozwoli stopniowo CPI zbliżyć się do celu inflacyjnego NBP. W 2014 r. wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 2,4%.

Podsumowując, prognozuje się, że podstawowe - z punktu widzenia projektu budżetu państwa - wskaźniki makroekonomiczne w horyzoncie prognozy do 2014 r. będą kształtować się zgodnie z tablicą 1.

TABLICA 1. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE W LATACH 2012-2014.

Wyszczególnienie	jedn.	2012	2013 Prognoza	2014 Prognoza
Procesy realne				
PKB	%	101,9	101,5	102,5
Eksport	%	102,8	102,8	104,3
Import	%	98,2	100,9	104,9
Popyt krajowy	%	99,8	100,8	102,7
Spożycie	%	100,6	101,1	101,6
- prywatne	%	100,8	101,1	102,1
- publiczne	%	100,0	100,9	100,0
Akumulacja	%	96,7	99,6	106,4
- nakłady brutto na środki trwałe	%	99,2	99,3	104,4
PKB w cenach bieżących	mld zł	1 595,3	1 642,9	1 721,5
Ceny				
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych				
- średnioroczna	%	103,7	101,6	102,4
Wynagrodzenia				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	zł	3 522	3 621	3 746
Nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	103,5	102,8	103,5
Nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw	%	103,4	102,4	103,5
Realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	99,8	101,2	101,0
Rynek pracy				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej	%	99,8	99,6	99,9
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	13,4	13,8	13,8

Podstawowe uwarunkowania prognozy dochodów budżetu państwa

Na poziom dochodów budżetu państwa w 2014 r. wpływ będzie przede wszystkim miała przewidywana poprawa kondycji polskiej gospodarki. W 2014 r. przewiduje się przyspieszenie realnego tempa wzrostu PKB o 1 p.p. w stosunku do prognozowanego tempa wzrostu w 2013 r.,

a w ujęciu nominalnym wzrost wyniesie 4,8% wobec 3,0% prognozowanego wzrostu na rok bieżący.

Najważniejszym źródłem dochodów budżetu państwa są wpływy z podatków pośrednich – podatku VAT i podatku akcyzowego. Dla tej grupy podatków, najważniejszym indykatorem wzrostu bazy podatkowej jest wzrost spożycia prywatnego, dla którego w 2014 r. prognozowane jest znaczące przyspieszenie tempa wzrostu. Z kolei inwestycje i zakupy netto sektora instytucji rządowych i samorządowych, które również stanowią część bazy podatkowej, po nominalnych spadkach w latach 2012-2013 pozostaną w 2014 r. na stabilnym poziomie, dzięki czemu nie będą ujemnie wpływać na wzrost dochodów podatkowych. Należy jednakże zauważyć, że prognozowane nominalne tempo wzrostu bazy podatkowej pozostanie na znacznie niższym poziomie niż nominalne tempo wzrostu PKB.

Z uwagi na konieczność ograniczenia nierównowagi finansów publicznych zakłada się, że w 2014 r. stawki VAT pozostaną na niezmiennym poziomie w stosunku do obowiązujących w bieżącym roku.

Wpływy podatkowe nie będą determinowane wyłącznie sytuacją makroekonomiczną, lecz także zmianami systemowymi. Wśród zmian systemowych w podatku VAT przewiduje się:

- likwidację od 2014 r. tzw. „ulgi w podatku VAT” polegającej na zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budową i remontem,
- rozszerzenie stosowania mechanizmu reverse charge; jest to zmiana polegająca na rozszerzeniu katalogu wyrobów, w odniesieniu do których stosuje się mechanizm odwrotnego obciążenia (planowane wejście w życie w drugiej połowie 2013 r.),
- zmianę, od początku 2014 r., w zakresie ograniczenia przy odliczaniu podatku naliczonego przy zakupie samochodów z tzw. kratką oraz paliw do ich napędu; jest to związane z zakończeniem obecnie obowiązującej derogacji na stosowanie ograniczeń w ww. zakresie.

W podatku akcyzowym zakłada się podwyższenie stawki podatku na wyroby tytoniowe, które wynika ze ścieżki dojścia do minimalnego obciążenia wynikającego z przepisów prawa unijnego. Dodatkowo 31 października 2013 r. kończy się ogólne zwolnienie od akcyzy dla gazu ziemnego, zużywanego do celów opałowych i napędowych. W związku z tym od 1 listopada 2013 r. wyroby te będą podlegać opodatkowaniu akcyzą na zasadach określonych w ustawie o podatku akcyzowym. W celu ograniczenia negatywnego wpływu tego rozwiązania na sektor gospodarstw domowych, planuje się wprowadzenie szerokiego katalogu zwolnień z tego podatku.

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych zakłada się na 2014 r. brak waloryzacji dotychczas obowiązujących progów podatkowych oraz ustawowych, zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów i kwoty zmniejszającej podatek. Oznacza to, że

kontynuowany będzie proces nieznacznego podwyższania efektywnego obciążenia podatkiem PIT.

Począwszy od 2014 r. na wpływy z PIT będzie pozytywnie oddziaływać istotne ograniczenie ulgi z tytułu użytkowania sieci Internet.

Z kolei w zakresie podatku CIT od 2014 r. planuje się wprowadzenie opodatkowania spółek komandytowo-akcyjnych oraz wyłączenie prawa do korzystania ze zwolnienia od podatku CIT wypłat dywidend i innych dochodów (przychodów) z tytułu udziału w zyskach osób prawnych podlegających odliczeniu w spółce wypłacającej.

Należy zaznaczyć, że beneficjentami powyższych zmian w podatkach bezpośrednich będzie również samorząd terytorialny, który dzięki ww. zmianom osiągnie wyższe dochody.

Podstawowe uwarunkowania w obszarze wydatków budżetu państwa

Warunki gospodarcze w jakich tworzony będzie budżet państwa na rok 2014 są trudne z uwagi na niestabilną sytuację ekonomiczną w Europie i na świecie. Równocześnie przy konstruowaniu limitów wydatków budżetu państwa na rok 2014 w dalszym ciągu należy uwzględniać konsekwencje przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2008 wartości referencyjnej 3% PKB. Powyższe determinuje kontynuację działań mających na celu ograniczenie nadmiernego deficytu oraz stabilizację finansów publicznych, przy uwzględnieniu określonych reguł ograniczenia wydatków budżetu państwa.

W 2014 roku, analogicznie jak w latach ubiegłych pozostanie zamrożony fundusz wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych, z wyłączeniem sektora samorządowego oraz wynagrodzeń pracowników publicznych szkół wyższych, które mają rosnąć w nominalnym tempie 9,14% rocznie, tak aby w latach 2013-2015 ich wzrost osiągnął łącznie 30%.