



**RADA MINISTRÓW**

**ZAŁOŻENIA  
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA  
NA ROK 2019**

Warszawa

Czerwiec 2018 r.

## Spis treści

<b>WSTĘP .....</b>	<b>2</b>
<b>OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ .....</b>	<b>3</b>
<b>ZAŁOŻENIA I UWARUNKOWANIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2019 R. .</b>	<b>5</b>
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE.....	5
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI BUDŻETOWEJ WYNIKAJĄCE Z KOORDYNACJI POLITYK GOSPODARCZYCH NA POZIOMIE UE .....	11
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA .....	12
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA .....	13

## Wstęp

W 2017 r. realne tempo wzrostu PKB w Polsce przyspieszyło do 4,6% i było najwyższe od 2011 r. Głównym czynnikiem wzrostu, podobnie jak w 2016 r., był popyt krajowy m. in. w związku ze zwiększającym się od kilku lat wkładem we wzrost PKB ze strony spożycia prywatnego. Perspektywy polskiej gospodarki pozostają dobre. Oczekuje się, że od 2018 r. istotnie zwiększy się udział we wzroście ze strony inwestycji, niemniej jednak konsumpcja prywatna, wspierana optymistycznymi oczekiwaniami polskich konsumentów i dobrą sytuacją na rynku pracy, pozostanie główną determinantą zmian PKB. Zakłada się, że w latach 2018 i 2019 PKB wzrośnie realnie po 3,8% r/r. Głównym czynnikiem wzrostu będzie popyt krajowy, co, obok działań podejmowanych w celu poprawy efektywności administracji podatkowej, sprzyjać będzie gromadzeniu dochodów przez sektor instytucji rządowych i samorządowych.

Priorytetowy cel rządu stanowi utrzymanie stabilności finansów publicznych przy wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Oznacza to konieczność prowadzenia polityki budżetowej, która uwzględni ograniczenia wynikające z reguł fiskalnych zapewniających zachowanie stabilności finansów publicznych. Polityka budżetowa przyjazna wzrostowi, wspierająca ożywienie gospodarcze, lecz bez zagrożeń dla stabilności finansów publicznych jest ponadto zalecana przez Radę Europejską.

Kontynuowany będzie proces uszczelniania systemu podatkowego, zorientowany głównie na wzrost poboru podatku od towarów i usług oraz zwalczanie związanych z nim oszustw. Równocześnie automatyczny mechanizm korygujący zawartej w polskich przepisach stabilizującej reguły wydatkowej wyznaczy tempo wzrostu wydatków spójne z wymogami stopniowego dochodzenia do średniookresowego celu budżetowego (MTO)<sup>1</sup>. Obok ograniczeń wynikających z przepisów krajowych respektowane będą również regulacje unijne zapisane w Pakcie Stabilności i Wzrostu, w tym limit 3% PKB dla deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

---

<sup>1</sup> Określony na podstawie Paktu Stabilności i Wzrostu jako deficyt strukturalny w wysokości 1% PKB.

## Ocena bieżącej sytuacji makroekonomicznej

W 2017 r. PKB zwiększył się realnie o 4,6%, tj. o 1,6 pkt proc. więcej niż rok wcześniej. Głównym czynnikiem wzrostu pozostał popyt krajowy, a jego dynamika była wyraźnie wyższa niż rok wcześniej. Nieznacznie dodatni wkład we wzrost PKB miał eksport netto. Jednocześnie wyniki gospodarki polskiej za I kw. 2018 r. pokazały wyraźną poprawę dynamiki aktywności gospodarczej (kw/kw, sa). Dane te stanowią bardzo dobry punkt wyjścia do wzrostu PKB w br.

W 2017 r. kontynuowana była poprawa sytuacji gospodarczej w krajach UE. Tempo wzrostu PKB tego obszaru było wyraźnie wyższe niż rok wcześniej i wyniosło 2,4% wobec 2,0%. Głównym źródłem wzrostu gospodarczego pozostał tam popyt wewnętrzny, w szczególności konsumpcja prywatna, przy dodatnim wkładzie nakładów inwestycyjnych. Jednocześnie tempo wzrostu wolumenu importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi, było nieco niższe od odnotowanego w poprzednim roku (4,5%), podczas gdy wzrost eksportu przyspieszył (5,2%), wspierany przez ożywienie w handlu światowym.

Przyspieszenie dynamiki aktywności gospodarczej w Polsce w 2017 r. sprzyjało dalszej poprawie sytuacji na rynku pracy. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (z wyłączeniem jednostek małych) w 2017 r. było o 3,3% wyższe niż przed rokiem, w tym w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 4,5%. Zakładając wzrost liczby etatów w jednostkach małych, Ministerstwo Finansów szacuje, że łącznie przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2017 r. zwiększyło się o 3,5% w skali roku, wobec wzrostu o 3,0% rok wcześniej. Wzrost popytu na pracę znalazł odzwierciedlenie w spadku stopy bezrobocia rejestrowanego, która na koniec 2017 r. wyniosła 6,6%, tj. była niższa o 1,6 pkt. proc. niż na koniec 2016 r.

Wzrostowi zatrudnienia towarzyszyła zwiększona presja płacowa. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w ujęciu nominalnym zwiększyło się o 5,4%, tj. o blisko 2 pkt. proc. więcej niż przeciętnie w pięciu wcześniejszych latach. Po uwzględnieniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych pracowników przeciętna płaca była realnie o 3,4% wyższa niż przed rokiem.

Poprawa sytuacji na rynku pracy, realizacja programu *Rodzina 500 plus* w połączeniu z bardzo dobrymi nastrojami konsumentów znalazły odzwierciedlenie w wyższej dynamice konsumpcji prywatnej. Tempo wzrostu spożycia prywatnego w 2017 r. wyniosło 4,7% (wobec 3,9% w 2016 r.) i było najwyższe od 2008 r. Pozytywny wkład we wzrost PKB –

w przeciwieństwie do sytuacji z 2016 r. – miały również inwestycje, które były o 3,4% wyższe niż przed rokiem. Wysoką dynamikę zanotowały przy tym inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Szacunki potencjalnego tempa wzrostu gospodarki polskiej, przygotowane zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej, wskazują, że jedną z konsekwencji światowego kryzysu finansowego było spowolnienie potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce, któremu od 2013 r. towarzyszyła ujemna luka produktowa. Tendencji w dynamice potencjalnego PKB nie kompensował nawet silny trend spadkowy stopy bezrobocia równowagi (NAWRU) obserwowany od 2002 r. i kontynuowany obecnie. Wraz z utrzymującym się kolejny rok rosnącym popytem na pracę obserwowane jest stopniowe zwiększanie się tempa wzrostu produktywności czynników produkcji. W efekcie szacuje się, że w 2017 r. potencjalne tempo wzrostu w Polsce zwiększyło się o 0,2 pkt. proc. do ok. 3,2% r/r. Rosnąca dynamika potencjału gospodarki Polski w 2017 r. była jednak znacznie niższa od tempa wzrostu realnego PKB (4,6% r/r), co zaowocowało otwarciem się dodatkowej luki produktowej na poziomie około 1% PKB

Wzrost cen na rynku surowców, zwłaszcza cen ropy naftowej na przełomie lat 2016/2017 spowodował skokowy wzrost dynamiki cen energii w Polsce. W efekcie inflacja w I kw. 2017 r. zwiększyła się do 2,0% (wobec 0,2% kwartał wcześniej). W kolejnych kwartałach 2017 r. pozostawała ona na stosunkowo stabilnym poziomie. W konsekwencji, po dwóch latach deflacji, w 2017 r. średni wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 2,0%. Od pięciu lat inflacja w Polsce utrzymuje się poniżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (NBP). Pomimo dobrej sytuacji na rynku pracy i wysokiego tempa wzrostu konsumpcji prywatnej inflacja bazowa (tj. CPI po wyłączeniu cen energii i żywności) w 2017 r. pozostawała umiarkowana, kształtując się od kwietnia 2017 r. w wąskim przedziale 0,7–1,0% (średnio w roku 0,7%). Fluktuacje cen surowców wpływały również na dynamikę cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI), która po osiągnięciu maksymalnego poziomu w I kw. 2017 r. (4,4%), w IV kw. obniżyła się do 1,7%, a średnio w całym roku wyniosła 2,9%.

Wobec ograniczonego ryzyka trwałego przekroczenia celu inflacyjnego w średnim okresie Rada Polityki Pieniężnej (RPP) nie dokonała w 2017 r. zmian w wysokości stóp procentowych NBP. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna pozostała na poziomie 1,5%.

W 2017 r. rachunek obrotów bieżących odnotował niewielką nadwyżkę na poziomie 0,3% PKB, co było pierwszą taką sytuacją od połowy lat 90-tych. Największy negatywny wpływ na

równowagę zewnętrzną gospodarki miał w dalszym ciągu deficyt dochodów pierwotnych (3,8% PKB) będący konsekwencją wysokiej ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto. Saldo to pogorszył również wzrost transferów związanych z sezonową imigracją zarobkową nierezydentów, głównie obywateli Ukrainy. Z drugiej strony rekordowy poziom osiągnęła nadwyżka usług, do czego przyczynił się m.in. rozwój sektora usług dla biznesu. Utrzymany został napływ kapitału długookresowego, choć w przypadku rachunku kapitałowego w dalszym ciągu pozostawał on pod wpływem okresu przejściowego między perspektywami finansowymi funduszy europejskich.

Średnio w 2017 r. kurs euro w złotych (EUR/PLN) ukształtował się na poziomie 4,26, a kurs dolara (USD/PLN) wyniósł 3,78 i był o odpowiednio 2,4% oraz 4,2% niższy niż rok wcześniej. W I połowie roku dominował trend spadkowy kursu euro w złotych. Polska waluta umacniała się pod wpływem zarówno czynników krajowych, w tym głównie dobrych perspektyw wzrostu polskiej gospodarki, jak i czynników globalnych. Wśród tych ostatnich istotne znaczenie miały rosnące szanse na bardziej ostrożne podejście amerykańskich władz monetarnych do dalszej normalizacji polityki pieniężnej, gołębia retoryka towarzysząca kwietniowemu posiedzeniu EBC oraz sprzyjające apetytowi na ryzyko wyniki wyborów w krajach Europy Zachodniej. Pod koniec maja aprecjacja złotego wyhamowała i w kolejnych miesiącach polska waluta się osłabiała. Trend wzrostowy kursu euro w złotych uległ odwróceniu w październiku, gdy poprawa nastrojów inwestycyjnych na skutek spadku ryzyka politycznego w Europie przyczyniła się do skokowego umocnienia polskiej waluty. Aprecjacja złotego zyskała na sile w końcu roku i kurs EUR/PLN spadł w grudniu do poziomu 4,17.

## **Założenia i uwarunkowania projektu budżetu państwa na 2019 r.**

### **Założenia makroekonomiczne**

Ostatnie prognozy Komisji Europejskiej z maja br. wskazują, że poziom aktywności gospodarczej głównego partnera handlowego Polski, jakim jest Unia Europejska, pozostanie w najbliższych latach relatywnie wysoki. Realne tempo wzrostu PKB w UE-28 w latach 2018-2019 wyniesie odpowiednio 2,3% oraz 2,0% wobec 2,1% oraz 1,9% temp wzrostu oczekiwanych jeszcze jesienią 2017 r. Głównym czynnikiem wzrostu PKB w UE-28 w latach 2018-2019,

podobnie jak w roku ubiegłym, pozostanie konsumpcja prywatna, przy niewielkim zwiększeniu się wkładu we wzrost PKB ze strony inwestycji. Realne tempo wzrostu importu UE-28, który jest najważniejszym indykatorem rozwoju polskich rynków eksportowych Polski, ma w 2018 r. wynieść 5,1%, a w kolejnym roku 4,4% wobec 4,5% wzrostu w 2017 r.

Przyjęty w niniejszych *Założeniach* scenariusz makroekonomiczny dla gospodarki Polski zakłada, że w latach 2018 i 2019 realne tempo wzrostu PKB utrzyma się na poziomie 3,8% r/r. Oczekiwany jest wzrost udziału inwestycji w PKB, m.in. w związku z wykorzystaniem funduszy z perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020. Niemniej jednak konsumpcja prywatna, wspierana optymistycznymi oczekiwaniami polskich konsumentów i dobrą sytuacją na rynku pracy pozostanie najbardziej istotnym składnikiem wzrostu gospodarczego.

Utrzymująca się dobra koniunktura u głównych partnerów handlowych Polski i konkurencyjność cenowa polskich produktów pozwalają zwiększać udział produkcji krajowej na rynkach eksportowych, co, w połączeniu z wysokim poziomem aktywności gospodarczej w kraju, sprzyja firmom w osiągnięciu stosunkowo wysokich wskaźników rentowności ze sprzedaży. W ostatnim okresie obserwujemy w Polsce wysoki stopień wykorzystania mocy produkcyjnych. W związku z niskimi stopami procentowymi na relatywnie niskim poziomie pozostaje też koszt kapitału. Powyższe czynniki wskazują na korzystne warunki do przyspieszenia akcji inwestycyjnej przedsiębiorstw w Polsce. Dodatkowo, czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będzie też konsekwentna implementacja działań przewidzianych w ramach przyjętej przez rząd *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* nakierowanych na zwiększenie stopy inwestycji oraz wzrostu innowacyjności i produktywności polskiej gospodarki. W związku z tym oczekuje się, że w najbliższych latach udział inwestycji w PKB będzie rósł.

Przyjęto, że w 2018 r. udział nakładów brutto na środki trwałe sektora prywatnego w PKB wyniesie 14,1%, by w kolejnym roku zwiększyć się o 0,7 pkt. proc. Tym samym wkład do wzrostu PKB inwestycji prywatnych osiągnie 1,3 pkt. proc., a łączne nakłady brutto na środki trwałe w całej gospodarce wzrosną z 17,7% PKB w 2017 r. do 19,4% PKB w 2019 r. Stan rzeczowych środków obrotowych powiązany jest z poziomem popytu na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. Przyjęto, że w okresie objętym *Założeniami* wkład zmiany zapasów we wzrost PKB będzie neutralny.

Rosnącemu popytowi inwestycyjnemu towarzyszyć będzie wzrost zatrudnienia. Założono, że w 2018 r. przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej zwiększy się o 1,7%, by w kolejnym roku zwiększyć się o następne 0,5%. Oczekiwana jest też kontynuacja spadkowej tendencji w zakresie stopy bezrobocia. Szacuje się, że stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2018 r. spadnie do poziomu 6,2%, a na koniec 2019 r. wyniesie 5,6% wobec 6,6% z końca 2017 r.

Kontynuacja poprawy sytuacji na rynku pracy sprzyjać będzie wzrostowi wynagrodzeń. Zgodnie z przyjętym na potrzeby *Założeń* scenariuszem w 2018 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 5,7% wobec 5,4% wzrostu zanotowanego średnio w 2017 r. W 2019 r. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej zwiększy się o 5,6%. Uwzględniając wskazany wyżej oczekiwany wzrost zatrudnienia, w latach 2018-2019, podobnie jak to miało miejsce w roku poprzednim, należy spodziewać się istotnego wsparcia dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych ze strony rynku pracy. Dodatkowo, kontynuowane będzie też wsparcie dochodów w związku z realizacją programu *Rodzina 500 plus*. Dobra sytuacja po stronie dochodów gospodarstw domowych w połączeniu z utrzymującymi się na wysokim poziomie wskaźnikami nastrojów w badaniach koniunktury konsumenckiej pozwalają oczekiwać dobrych wyników w zakresie konsumpcji prywatnej. Przyjęto, że w 2018 r. realny wzrost spożycia prywatnego wyniesie 3,8%, a w kolejnym roku 3,5%.

Realny wzrost spożycia publicznego uwarunkowany będzie działaniami rządu ukierunkowanymi na przestrzeganie obowiązujących reguł fiskalnych i dążenie do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Szacuje się, że realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej wyniesie 3,0% w 2018 r. i 2,2% w 2019 r.

Od czasu przystąpienia Polski do UE następuje systematyczne otwieranie się polskiej gospodarki na rynki zagraniczne. W rezultacie udział eksportu w PKB szybko rośnie, a w 2017 r. osiągnął on rekordowy poziom 54%. Jednym z czynników tłumaczących tak dynamiczną zmianę struktury polskiego PKB jest utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Ponadto okresy relatywnie słabego popytu krajowego, zwłaszcza w latach 2012 i 2013, zmuszały przedsiębiorców krajowych do szukania nowych rynków zbytu. Oczekuje się, że w latach 2018-2019 udział eksportu w PKB będzie nadal rósł, chociaż już nieco wolniej. Realne tempo wzrostu eksportu będzie się jednak utrzymywać powyżej tempa wzrostu rynków eksportowych i w 2018 r. wyniesie 6,2%, a w 2019 r. 6,0%.



Tempo wzrostu importu będzie z kolei pochodną kształtowania się popytu finalnego. Szacowany realny wzrost importu będzie w horyzoncie *Założeń* nieco wyższy niż wzrost eksportu i w latach 2018-19 wyniesie odpowiednio 7,6%, 6,9%. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2018 r. wyniesie -0,5 pkt. proc., a w 2019 r. -0,3 pkt. proc.

Kształtowanie się eksportu netto ma z kolei odzwierciedlenie w wysokości salda obrotów towarowych i jest ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku obrotów bieżących w bilansie płatniczym. W latach 2018-2019 deficyt rachunku bieżącego pozostanie niski i nie przekroczy 1% PKB. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej będzie w dalszym ciągu deficyt dochodów pierwotnych, który odzwierciedla ujemną międzynarodową pozycję inwestycyjną netto polskiej gospodarki. Deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego będzie z nadwyżką finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi) i zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi.

W horyzoncie *Założeń* tempo wzrostu produktu potencjalnego będzie przyspieszać. Głównymi czynnikami wpływającymi na rosnącą dynamikę potencjału gospodarki będzie akumulacja kapitału produkcyjnego oraz wzrost wydajności czynników produkcji. Istotny wzrost inwestycji publicznych wspieranych funduszami UE oraz inwestycji prywatnych, wspieranych programami ukierunkowanymi na wzrost innowacji przekłada się na szybszą akumulację kapitału w gospodarce. Z drugiej strony rosnący poziom kapitału ludzkiego, związany z napływem lepiej wykształconej młodej siły roboczej na rynek pracy istotnie przyczynia się do obserwowanego od 2014 r. rosnącego tempa efektywności czynników wytwórczych. Mniejszy pozytywny wpływ na potencjał polskiej gospodarki będzie miała stale obniżająca się stopa bezrobocia równowagi NAWRU odzwierciedlająca pozytywne zmiany strukturalne na polskim rynku pracy. Luka produktowa pozostanie otwarta na poziomie powyżej 1% PKB.

Na potrzeby *Założeń* przyjęto techniczny scenariusz kształtowania się kursu złotego spójny z przyjętym w dniu 23 kwietnia 2018 r. przez Radę Ministrów Wieloletnim Planem Finansowym Państwa. Scenariusz ten zakłada, że w latach 2018-2019 kurs złotego wyniesie średnio 4,15 wobec euro oraz odpowiednio 3,35 i 3,34 wobec dolara. Fundamenty polskiej gospodarki, w przypadku braku szoków zewnętrznych, powinny sprzyjać umacnianiu się polskiej waluty w kolejnych latach.

Zakłada się, że w kolejnych latach średnioroczne zmiany CPI będą stopniowo podążać w kierunku celu inflacyjnego NBP. Ceny żywności oraz surowców energetycznych ustabilizują się. Obserwowany będzie z kolei wzrost inflacji bazowej napędzany głównie wysokim tempem wzrostu wynagrodzeń, przewyższającym wzrost wydajności pracy. Tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2018-2019 wyniesie po 2,3%.

TABLICA 1. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE W LATACH 2017-2019.

Wyszczególnienie	jedn.	2017	2018 Prognoza	2019 Prognoza
<b>Procesy realne</b>				
PKB	%	104.6	103.8	103.8
Eksport	%	108.2	106.2	106.0
Import	%	108.7	107.6	106.9
Popyt krajowy	%	104.7	104.5	104.2
Spożycie	%	104.4	103.6	103.2
- prywatne	%	104.7	103.8	103.5
- publiczne	%	103.4	103.0	102.2
Akumulacja	%	106.2	107.9	107.7
- nakłady brutto na środki trwałe	%	103.4	109.1	108.4
<i>Wkład we wzrost PKB</i>				
Eksport netto	pkt. proc.	0.1	-0.5	-0.3
Popyt krajowy	pkt. proc.	4.5	4.3	4.0
Spożycie	pkt. proc.	3.3	2.7	2.5
- prywatne	pkt. proc.	2.7	2.2	2.1
- publiczne	pkt. proc.	0.6	0.5	0.4
Akumulacja	pkt. proc.	1.2	1.6	1.6
- nakłady brutto na środki trwałe	pkt. proc.	0.6	1.6	1.6
- przyrost materialnych środków obrotowych	pkt. proc.	0.6	0.0	0.0
PKB w cenach bieżących	mld zł	1 982.1	2 104.6	2 233.7
<b>Ceny</b>				
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych				
- średnioroczna	%	102.0	102.3	102.3
<b>Wynagrodzenia</b>				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	zł	4 272	4 513	4 765
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	105.4	105.7	105.6
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw	%	105.9	106.2	106.1
Dynamika realna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	103.3	103.3	103.3
<b>Rynek pracy</b>				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej*	%	103.5	101.7	100.5
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	6.6	6.2	5.6
<b>Kurs walutowy</b>				
- PLN/USD (średni w roku)	PLN	3.78	3.35	3.34
- PLN/USD (na koniec roku)	PLN	3.48	3.34	3.34
- PLN/EUR (średni w roku)	PLN	4.26	4.15	4.15
- PLN/EUR (na koniec roku)	PLN	4.17	4.15	4.15
<b>Bilans płatniczy na bazie transakcji (relacje)</b>				
- saldo obrotów bieżących do PKB	%	0.3	-0.6	-1.0

\*W 2017 r. szacunki MF; wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej zostaną opublikowane przez GUS w *Małym Roczniku Statystycznym Polski 2018* w lipcu 2018 r., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się w *Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej* w grudniu 2018.

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

Polska podlega wymogom *Paktu Stabilności i Wzrostu*, który zobowiązuje państwa członkowskie UE do osiągnięcia w określonym tempie tzw. średniookresowego celu budżetowego (MTO; dla Polski deficyt strukturalny w wysokości 1% PKB). Przestrzeganie MTO ma zapobiec wzrostowi deficytu nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych powyżej 3% PKB w okresach gorszej koniunktury. Do czasu osiągnięcia MTO wymagany wysiłek fiskalny wynosi co do zasady 0,5% PKB rocznie. W dobrych czasach, które zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej są prognozowane w Polsce w 2019 r., wymagany wysiłek przekracza zaś 0,5% PKB. Komisja Europejska w maju każdego roku ocenia tempo dochodzenia do MTO za rok ubiegły oraz średnio w 2 poprzednich latach.

Wiodącym narzędziem do oceny postępu na drodze do MTO jest wyznaczany przez Komisję Europejską benchmark wydatkowy, czyli roczne tempo wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Stwierdzenie znaczącego odchylenia od ścieżki osiągnięcia MTO (odchylenie od wymaganego wysiłku o 0,5% PKB rocznie lub 0,25% PKB średnio w 2 poprzednich latach) daje Komisji podstawę do wszczęcia procedury znaczącego odchylenia (SDP). Objęcie danego kraju SDP pociąga za sobą konieczność podjęcia wysiłku fiskalnego wynoszącego co najmniej 0,5% PKB (w przypadku Polski - co najmniej 11 mld PLN).

W kwietniu 2018 r. Polska przesłała do Komisji i Rady *Program konwergencji. Aktualizację 2018*, który zgodnie z ustawą o finansach publicznych stanowi główną część *Wieloletniego Programu Finansowego Państwa (WFPF)*, będącego podstawą przygotowania projektu budżetu państwa na rok następny. Zgodnie z *Programem konwergencji*, dostosowanie na ścieżce do MTO za okres 2016-17 było zgodne z *Paktem Stabilności i Wzrostu*. **Przedstawione w WFPF prognozy wskazują na konieczność wzmocnienia w roku 2018 kontroli wydatków i kontynuowania działań na rzecz uszczelnienia systemu podatkowego w celu realizacji wymogów dotyczących tempa osiągnięcia MTO.**

W *WFPF* przewiduje się, przy założeniu pełnego wykorzystania limitów wydatkowych, ograniczenie nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 2,1% PKB w roku bieżącym do 0,7% PKB w 2021 r. Jednocześnie relacja długu do PKB według definicji UE będzie się stopniowo obniżać z 50,4% w br. do 46,0% w 2021 r.

Opublikowana 3 maja br. prognoza Komisji Europejskiej dotycząca tegorocznego wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych jest bardziej optymistyczna niż MF. Wynika to z faktu, że prognoza w *Programie konwergencji* została skonstruowana przy założeniu pełnego wykorzystania limitów wydatkowych. Równocześnie warto odnotować, że Komisja dostrzega efekty poprawy ściągальności podatków.

Prognozy Komisji, podobnie jak prognozy z *Programu konwergencji*, nie uwzględniają zapowiedzianych ostatnio przez Premiera Mateusza Morawieckiego działań w obszarze polityki społecznej. Przedstawione przez Premiera działania nie będą miały jednak istotnego wpływu na przedstawioną w WFPF ścieżkę fiskalną. Działania te będą bowiem musiały być zrealizowane w ramach limitu wydatków wynikającego ze stabilizującej reguły wydatkowej, którego wstępny szacunek został przedstawiony w *Programie konwergencji*.

W oczekiwanim w drugiej połowie maja projekcie zaleceń Rady dla Polski spodziewać się można, rekomendacji dotyczącej podjęcia w 2019 r. znaczącego - co najmniej 0,6% PKB - wysiłku fiskalnego na ścieżce do osiągnięcia MTO.

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

Poziom dochodów budżetu państwa w 2019 r. będzie zdeterminowany głównie sytuacją gospodarczą oraz kontynuacją działań mających na celu poprawę stopnia wywiązywania się z zobowiązań podatkowych.

W zakresie sytuacji gospodarczej w 2019 r. należy zauważyć, że zarówno skala jak i struktura oczekiwanego wzrostu PKB będą, podobnie jak ma to miejsce w 2018 r., wspierały proces gromadzenia dochodów budżetowych w szczególności z podatku VAT.

Zakłada się, że w 2019 r. stawki VAT pozostaną na poziomie obowiązujących w 2018 r.

W 2019 r. kontynuowane będą działania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego, co jest jednym z priorytetów Rządu. Działania w tym obszarze będą skoncentrowane głównie na wzroście poboru podatku od towarów i usług oraz zwalczaniu związanych z nim oszustw.

W szczególności w 2018 r. planowane są następujące działania oraz instrumenty mające na celu dalsze uszczelnienia systemu podatkowego.:

- analizator JPK, czyli system teleinformatyczny wspierający wykrywanie faktur dokumentujących czynności fikcyjne,

- System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) ograniczający możliwości wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych,
- mechanizm podzielonej płatności (split payment), który utrudni powstawanie nadużyć już na etapie samej transakcji i zapewni lepszą przejrzystość rozliczeń,
- rozwój systemu monitorowania drogowego przewozu towarów,
- przepisy ograniczające stosowanie mechanizmów tzw. agresywnego planowania podatkowego w ramach podatków dochodowych,
- wprowadzenie obowiązku przekazywania do organów podatkowych informacji o schematach podatkowych, któremu podlegać będą tzw. promotorzy opracowujący lub oferujący uzgodnienia w ramach świadczenia usług związanych z opodatkowaniem,
- wprowadzenie zmian dotyczących podatku u źródła z tytułu wypłaconych należności dla nierezydentów przekraczających kwotę 2 mln zł,
- opodatkowanie płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich, które umożliwi jednolite traktowanie wyrobów substytucyjnych względem tradycyjnych wyrobów tytoniowych, zapewniając lepszą kontrolę państwa nad obrotem tymi wyrobami,
- wprowadzenie kas online do ewidencji sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, co stanowić będzie jedno z kluczowych narzędzi do walki z szarą strefą i przyczyni się do wzmocnienia uczciwej konkurencji,
- ograniczenie ilości paliwa przywożonego z państw trzecich ze zwolnieniem z należności celnych przywozowych i akcyzy, co spowoduje zmniejszenie odsprzedaży tańszego paliwa przywożonego zza wschodniej granicy Polski,
- działania nakierowane na poprawę efektywności egzekucji administracyjnej.

Równolegle trwają prace nad określeniem sposobu identyfikacji towarów i usług, który da podatnikom i organom podatkowym większą pewność co do prawidłowości zastosowanej stawki, jak również posłuży racjonalizacji samej struktury stawek VAT.

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

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

budżetu państwa). Reguła, poprzez jej antycykliczny charakter, sprzyja konsolidacji fiskalnej w sposób niezagrażający średniookresowym perspektywom rozwoju kraju.

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2018 implikowana przez stabilizującą regułę wydatkową, którą objętych jest ok. 90% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, kwota wydatków wynosi w br. 803,95 mld zł i jest wyższa o 5,1% niż w roku 2017. W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2018-2021 szacuje się wzrost kwoty wydatków w 2019 r. również o 5,1%. Oznacza to, że wynikający z już wdrożonych zmian przyrost wydatków jednostek objętych regułą będzie musiał zostać sfinansowany w ramach dostępnej przestrzeni fiskalnej.

Istotnym czynnikiem determinującym wydatki objęte zakresem reguły jest kształtowanie się kosztów pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Do konstrukcji ustawy budżetowej na rok 2018 przyjęto, iż wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 966, z późn. zm.) zostały ustalone bez rezerw celowych w wysokości 32,7 mld zł i w porównaniu do 2017 r. wzrosną per saldo o kwotę ok. 1 mld zł, co stanowi ok. 3,4%. Dla 2019 r. w *WFPF* przyjęto, że fundusz wynagrodzeń państwowych jednostek budżetowych będzie realizowany w ramach limitu wydatków przewidzianego przez stabilizującą regułę wydatkową i przy zachowaniu istniejących systemów indeksacji, przyjmując techniczne założenie o wzroście tego funduszu zgodnym z inflacją, z wyłączeniem grup pracowniczych objętych istniejącymi systemami indeksacji.