



RADA MINISTRÓW

**ZAŁOŻENIA
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA
NA ROK 2012**

Warszawa
kwiecień 2011 r.

Spis treści

WSTĘP	2
OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ	4
ZAŁOŻENIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2012 R.	7
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE.....	7
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA	11
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA.....	12

Wstęp

Doświadczenia ostatniego kryzysu finansowego pokazały, że Polska gospodarka jest relatywnie odporna na skutki zewnętrznych wstrząsów. Jako jedyne państwo w UE i jedno z nielicznych w OECD, Polska odnotowała wzrost gospodarczy w 2009 r. (o 1,7%). Wraz z ożywieniem w handlu światowym i poprawą koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski, w tym Niemiec, gdzie realne tempo wzrostu PKB w roku ubiegłym (3,6%) było najwyższe od początku lat dziewięćdziesiątych, wzrost PKB w Polsce przyspieszył w 2010 r. do 3,8%. Głównym czynnikiem wzrostu był popyt krajowy, w tym konsumpcja gospodarstw domowych i przyrost rzeczowych środków obrotowych. Przewiduje się, że w roku bieżącym realne tempo wzrostu gospodarczego w Polsce będzie jeszcze wyższe i wyniesie 4,0%. Wyższy wzrost PKB związany będzie m. in. z planowanym znaczącym zwiększeniem wykorzystania środków unijnych przeznaczonych na budowę infrastruktury oraz z oczekiwaną stopniową odbudową inwestycji sektora prywatnego. W roku budżetowym 2012 tempo wzrostu PKB powinno utrzymać się na poziomie z roku 2011. Zmianie ulegnie natomiast struktura wzrostu. Oczekiwane przyspieszenie inwestycji prywatnych oraz wyższe tempo wzrostu popytu konsumpcyjnego gospodarstw domowych pozwolą zrekompensować planowane, w związku z działaniami konsolidacyjnymi, ograniczenie popytu publicznego.

Wśród czynników, które przyczyniły się do bardzo dobrych wyników gospodarki polskiej na tle innych krajów w okresie kryzysu światowego należy wymienić silny impuls fiskalny w postaci znacznej redukcji klina podatkowego oraz wprowadzenie dodatkowych ulg podatkowych zwiększających dochody do dyspozycji gospodarstw domowych (ulga na wychowywanie dzieci). Dodatkowym czynnikiem była realizacja projektów infrastrukturalnych, finansowanych w dużym stopniu z funduszy UE. Z jednej strony, powyższe zmiany, wspierając popyt konsumpcyjny, pomogły istotnie ograniczyć skalę spowolnienia gospodarczego wskutek zmniejszenia popytu zewnętrznego. Z drugiej strony, impuls fiskalny znalazł odzwierciedlenie w znaczącym wzroście deficytu strukturalnego, który w latach 2009-2010 utrzymywał się na wysokim poziomie.

Wysoki deficyt strukturalny jest poważnym zagrożeniem dla stabilności wzrostu gospodarczego w kolejnych latach. W istotnym zakresie ogranicza on przestrzeń dla działania automatycznych stabilizatorów koniunktury oraz dyskrecjonalnych działań polityki fiskalnej mających na celu łagodzenie skutków przyszłych kryzysów gospodarczych.

Konsekwencją przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jeszcze w 2008 r. wartości referencyjnej 3,0% PKB było podjęcie przez Radę Ecofin decyzji

o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i wydanie zaleceń dotyczących jego redukcji. Wysoki poziom deficytu nie jest wyłącznie polskim problemem. Działania antykryzysowe podejmowane w wielu państwach oraz bezpośrednie skutki ograniczenia aktywności ekonomicznej sektora prywatnego sprawiły, że obecnie w wielu krajach, zarówno rozwijających się jak i rozwiniętych, odnotowano znaczny wzrost nierównowagi finansów publicznych – w aż 24 z 27 państw UE stwierdzono istnienie nadmiernego deficytu.

Zgodnie z zaleceniami KE, Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwały. Powyższy cel jest wpisany w szereg działań naprawczych i stabilizacyjnych związanych z prowadzoną w Polsce konsolidacją finansów publicznych. Obowiązująca od 2011 r. nowelizacja ustawy o finansach publicznych zawiera mechanizmy, które ograniczają wzrost wydatków sektora rządowego i samorządowego. Zmniejszenie relacji wydatków publicznych w stosunku do PKB oraz zmiana struktury tych wydatków będzie efektem m. in. działania wydatkowej reguły dyscyplinującej, odnoszącej się do wydatków dyskrecyjnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych (tzw. nowych wydatków sztywnych). Reguła pozwala na maksymalny wzrost tej grupy wydatków o 1% w ujęciu realnym. Redukcji wydatków sprzyjać ma też obowiązek lokowania wolnych środków przez niektóre jednostki sektora w formie depozytu u Ministra Finansów, co znacznie ograniczy koszty związane z zarządzaniem bieżącą płynnością sektora. Rząd pracuje również nad propozycjami zmierzającymi do racjonalizacji innych wydatków poszczególnych jednostek sektora, m. in. realizując zadanie związane z przeglądem wydatków. Wnioski z tego przeglądu pozwolą zwiększyć efektywność i poprawić zasadność wydawania środków budżetowych.

Realizacja zaplanowanej konsolidacji fiskalnej wzmocni wiarygodność i fundamenty polskiej gospodarki. Pozwoli również na uniknięcie ryzyka związanego z przekroczeniem przez dług publiczny drugiego progu ostrożnościowego (55% PKB). Potencjalne przekroczenie tego poziomu wiązałoby się z koniecznością uruchomienia sankcji wynikających z ustawy o finansach publicznych. Niemniej, w horyzoncie prognozy nie przewiduje się, aby dług publiczny był wyższy niż 55% PKB. Co więcej, w tym okresie przewiduje się stopniowe obniżenie powyższej relacji. Oznacza to równocześnie, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczonego według metodyki stosowanej w ramach procedury nadmiernego deficytu) do PKB nie przekroczy progu 60%, który w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidziano jako referencyjny dla krajów członkowskich UE.

Ocena bieżącej sytuacji makroekonomicznej

W I połowie 2010 r. utrzymywało się stosunkowo wysokie tempo wzrostu aktywności w gospodarce światowej. Szybko rosły obroty światowego handlu i produkcja przemysłowa. Druga połowa roku przyniosła jednak wyhamowanie dynamiki tych kategorii. Niemniej w całym 2010 r. nastąpiło silne odbicie wzrostu światowego PKB, w dużej mierze za sprawą krajów *emerging markets* i rozwijających się. Na tym tle stosunkowo słabo wypadło ożywienie koniunktury w UE, na którą przypada blisko 80% polskiego eksportu. Pomimo silnej recesji rok wcześniej (-4,2%), PKB UE w 2010 r. zwiększył się tylko o 1,8%, tj. mniej od długookresowej średniej z okresu sprzed kryzysu. Import UE, który jest głównym składnikiem szerszego indykatora popytu na polskie towary, zwiększył się jednak o 9,0%, tj. więcej niż średnio przed kryzysem, choć nie odrobił całości strat poniesionych w 2009 r. Istotny z punktu widzenia polskich eksporterów był zwłaszcza silny wzrost obrotów handlowych Niemiec, które są głównym partnerem handlowym Polski.

Poprawa sytuacji w UE, obok czynników krajowych przyczyniła się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce w 2010 r. W całym roku wyniósł on 3,8%, w porównaniu z 1,7% w 2009 r. Był to jeden z najlepszych wyników w UE.

W 2010 r. miały miejsce istotne zmiany kwartalnego tempa wzrostu PKB (oczyszczonego z wahań sezonowych). Najgorszy pod tym względem był I kwartał, kiedy niekorzystne warunki pogodowe opóźniły inwestycje budowlane, przez co tempo wzrostu obniżyło się do 0,6% kw/kw. Zaległości inwestycyjne były nadrabiane w II kw., dzięki czemu tempo wzrostu przyspieszyło do 1,1% kw/kw. Tempo to zostało utrzymane także w III kw. (1,2% kw/kw), by nieco zwolnić w IV kw. (0,8% kw/kw). W dużym stopniu odzwierciedlało to dynamikę konsumpcji prywatnej (1,1% kw/kw w III kw. i 0,7% kw/kw w IV kw. 2010 r.).

Źródłami wzrostu gospodarczego w 2010 r. były przede wszystkim odbudowa zapasów oraz konsumpcja prywatna. Po najsilniejszym w historii spadku (o 11,3 mld zł w 2009 r.), przedsiębiorstwa odbudowywały swoje zapasy, których poziom na koniec 2010 r. osiągnął historyczne maksimum. Przyrost zapasów wyniósł 13,8 mld zł, dzięki czemu kontrybucja tej kategorii we wzrost PKB wyniosła 1,8 pkt. proc. Obok zapasów, kluczowym czynnikiem wzrostu PKB była konsumpcja indywidualna, która w 2010 r. zwiększyła się o 3,2% (2,0% w 2009 r.) podwyższając wzrost PKB o 1,9 pkt. proc. Stosunkowo wysokie tempo wzrostu konsumpcji możliwe było dzięki zwiększającemu się zatrudnieniu i rosnącym dochodom z pracy. Wzrost konsumpcji indywidualnej miał miejsce pomimo niewielkiego wzrostu stopy oszczędzania.

Rok 2010 nie przyniósł poprawy aktywności inwestycyjnej - nakłady brutto na środki trwałe były o 2% niższe niż w 2009 r. Niekorzystne dane o inwestycjach ogółem są wynikiem utrzymującej się słabej aktywności inwestycyjnej sektora prywatnego, mimo wyraźnej poprawy koniunktury gospodarczej oraz bardzo dobrych wyników finansowych przedsiębiorstw. W 2010 r. inwestycje dużych i średnich przedsiębiorstw obniżyły się o 3,2%, przy czym najgłębszy spadek odnotowano w przypadku inwestycji w maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia (o 8,6%). Wyraźną poprawę odnotowano natomiast w przypadku nakładów inwestycyjnych na środki transportu (wzrost o 29,4%). Na ograniczenie skali spadku inwestycji ogółem decydujący wpływ miały natomiast wysokie nakłady brutto na środki trwałe sektora publicznego. Kluczową rolę odegrały w tym zakresie inwestycje infrastrukturalne, które znalazły odzwierciedlenie we wzroście produkcji budowlanej.

Ożywienie gospodarcze u głównych partnerów handlowych Polski przełożyło się na odbudowę polskiego eksportu towarów i usług, który - zgodnie ze wstępnymi danymi bilansu płatniczego - w całym 2010 r. wyniósł ok. 146,4 mld EUR, przewyższając wcześniejszy rekordowy poziom z 2008 r. Duża importochłonność produkcji eksportowej i rozpoczęty w I kw. ub. r. proces odbudowy, również dość importochłonnych, zapasów zaowocowały jednak nieznacznie szybszym wzrostem importu, a w konsekwencji niewielkim ujemnym wkładem eksportu netto we wzrost gospodarczy. Jednocześnie, w porównaniu do 2009 r., aprecjacja złotego oddziaływała w kierunku pogorszenia konkurencyjności cenowej krajowych producentów. Zwiększeniu skali nierównowagi zewnętrznej sprzyjał również spadek nadwyżki transferów bieżących, co wynikało głównie z mniejszej skali napływu transferów prywatnych. Z kolei poprawiające się wyniki finansowe przedsiębiorstw bezpośredniego inwestowania i wzrost dochodów nierezydentów z inwestycji portfelowych znalazły odzwierciedlenie w utrzymaniu się wysokiego deficytu salda dochodów. W rezultacie szacuje się, że w całym 2010 r. deficyt rachunku bieżącego wzrósł do 3,3% PKB z 2,1% PKB w 2009 r. Był on w ok. 90% finansowany napływem kapitału długoterminowego tj. zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi i środkami na rachunku kapitałowym, na którym klasyfikowana jest większość europejskich funduszy strukturalnych.

Odbudowa popytu zewnętrznego stanowiła jeden z głównych motorów wzrostu produkcji przemysłowej, a w szczególności przetwórczej. W 2010 r. zwiększyła się ona realnie o 9,8%, wobec spadku o 4,5% w 2009 r. W grudniu 2010 r. poziom produkcji sprzedanej przemysłu (oczyszczony z wahań sezonowych) był już o 19,4% większy w porównaniu do początku fazy ożywienia, którą zanotowano w styczniu 2009 r. Największy wzrost odnotowano w branżach kierujących znaczną część swojej produkcji na rynki zagraniczne, m.in. w przemyśle

samochodowym, elektrycznym, elektronicznym i metalowym. W niektórych z tych branż w czasie kryzysu miało jednak miejsce głębokie załamanie produkcji, w związku z tym wysokie tempo odbudowy wynikało częściowo z efektu niskiej bazy. W trendzie wzrostowym utrzymała się również produkcja w istotnym dziale przetwórstwa przemysłowego – przemyśle spożywczym, który w większym stopniu uzależniony jest od popytu krajowego i w którym nie odnotowano spadku produkcji w 2009 r.

Ożywienie aktywności gospodarczej znalazło odzwierciedlenie we wzroście popytu na pracę w 2010 r. Dobra koniunktura w przemyśle przyczyniła się do stopniowej odbudowy zatrudnienia w przetwórstwie przemysłowym, a wzrost inwestycji, zwłaszcza infrastrukturalnych, doprowadził do przyrostu zatrudnienia w budownictwie. W trakcie 2010 r. notowano systematyczny wzrost zatrudnienia w przedsiębiorstwach dzięki czemu w grudniu 2010 r. jego poziom był wyższy o prawie 80 tys. etatów w stosunku do poziomu notowanego na początku roku. Największe wzrosty odnotowało: przetwórstwo przemysłowe (o 25 tys.), administrowanie i działalność wspierająca (o 24 tys.), budownictwo (o 16 tys.) oraz handel (o 14 tys.). Wzrost zatrudnienia w 2010 r. był na tyle wysoki, że w IV kw. przeciętne zatrudnienie osiągnęło historycznie najwyższy poziom. W całym 2010 r. przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw było o 0,8% wyższe niż w 2009 r. Pomimo powolnej odbudowy popytu na pracę, liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec 2010 r. była wyższa niż na koniec 2009 r., a stopa bezrobocia nieznacznie wzrosła - do 12,3%.

W 2010 r. poprawa sytuacji na rynku pracy następowała poprzez wzrost zatrudnienia, przy ograniczonej presji płacowej. Redukcja kosztów pracy poprzez zmniejszenie zatrudnienia, która była widoczna w 2009 r., została w 2010 r. mocno ograniczona, a dyscyplina kosztowa była utrzymywana głównie poprzez niskie tempo wzrostu płac. Ponadto siła przetargowa pracowników w negocjacjach płacowych była ograniczana przez wciąż wysoki poziom bezrobocia. Taka sytuacja skutkowałą niską presją na wzrost wynagrodzeń w sektorze prywatnym. Przeciętna płaca w sektorze przedsiębiorstw w 2010 r. wzrosła w ujęciu realnym zaledwie o 0,7%, natomiast w całej gospodarce narodowej wzrost przeciętnego wynagrodzenia wyniósł realnie 1,3%. Równocześnie wyższy wzrost wydajności pracy niż wynagrodzeń oznaczał obniżenie jednostkowych kosztów pracy i poprawę konkurencyjności firm.

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2010 r. wyniósł 2,6%. Jednocześnie tylko w I i IV kwartale ub. r. inflacja kształtowała się powyżej poziomu celu inflacyjnego (tj. 2,5%). Główną przyczyną wzrostu inflacji w ostatnim kwartale ub. r. były skokowe wzrosty cen żywności i surowców energetycznych na rynkach światowych oraz zwiększenie awersji do ryzyka na globalnych rynkach finansowych, skutkujące osłabieniem

złotego i związanym z tym wzrostem cen importu. Wzrostowi bieżącego wskaźnika inflacji nie towarzyszyło jednak zwiększanie presji popytowej - inflacja bazowa po wyłączeniu cen żywności i energii kształtowała się nadal na niskim poziomie i na koniec 2010 r. wyniosła 1,6%. Czynniki podażowe, obok tych o charakterze jednorazowym (np. podwyżki opłat mieszkaniowych, wzrost taryf na energię elektryczną oraz zmiana stawek VAT), przyczyniły się do przyspieszenia inflacji również w pierwszych miesiącach 2011 r.

Założenia projektu Budżetu Państwa na 2012 r.

Założenia makroekonomiczne

Wyniki gospodarki światowej w roku ubiegłym okazały się być znacznie lepsze od oczekiwań. Niemniej, dostępne prognozy opublikowane przez instytucje międzynarodowe (MFW, KE) wskazują, że w najbliższych latach tempo wzrostu globalnego PKB zwolni. Z punktu widzenia Polski kluczowym czynnikiem determinującym ścieżkę popytu zewnętrznego jest prognozowany wzrost u naszych głównych partnerów handlowych. Zgodnie z opublikowaną w lutym br. prognozą KE, w 2011 r. tempo wzrostu PKB w strefie euro zwolni do 1,6%, w tym największej gospodarki – Niemiec, do 2,4% w porównaniu z odpowiednio 1,7% i 3,6% w 2010 r.

Przyjętym indykatorem popytu na polski eksport w horyzoncie prognozy jest tempo wzrostu importu w UE. Uwzględniając wspomniane wyżej prognozy przyjęto, że w 2011 r. tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej wyhamuje do ok. 6,0%, z 9,0% w 2010 r. W kolejnych latach dynamika importu UE ustabilizuje się na zbliżonym poziomie. Spowolnienie tempa wzrostu popytu zewnętrznego w 2011 r. wynika m.in. z konieczności wycofywania przez rządy poszczególnych państw silnego impulsu fiskalnego w celu zmniejszenia wysokiej nierównowagi finansów publicznych. Zgodnie z ostatnimi szacunkami KE, deficyt sektora rządowego i samorządowego w całej Unii Europejskiej w roku ubiegłym wyniósł 6,8% PKB, czyli tyle, ile w 2009 r. Oznacza to, że poziom deficytu był o 4,5 pkt. proc. wyższy niż w 2008 r. i o 4,1 pkt. proc. powyżej średniej w latach 1995-2009. Należy dodać, że przygotowując prognozę wzrostu popytu zewnętrznego nie uwzględniono potencjalnych skutków trzęsienia ziemi w Japonii dla obrotów światowego handlu.

Pomimo oczekiwanego spowolnienia gospodarki światowej, przewiduje się, że w 2011 r. tempo wzrostu gospodarki polskiej nieznacznie przyspieszy w stosunku do poziomu z 2010 r. i wyniesie 4,0%. Głównym czynnikiem odpowiedzialnym za przyspieszenie wzrostu

gospodarczego w Polsce będą inwestycje publiczne. Na podstawie dostępnych informacji prognozuje się, że w roku bieżącym ich udział w PKB wzrośnie do rekordowego poziomu, tj. znacznie ponad 6%. Oznacza to, że inwestycje sektora rządowego i samorządowego w 2011 r. wzrosną realnie o ponad 20%. Tak duży wzrost możliwy będzie dzięki znacznemu przyspieszeniu wykorzystania środków UE na finansowanie wydatków infrastrukturalnych, które z księgowego punktu widzenia są neutralne dla deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Inwestycje finansowane ze środków krajowych powinny utrzymać się w ujęciu realnym na zbliżonym do ubiegłorocznego poziomie.

Przewiduje się, że po dwóch latach silnych spadków, w roku bieżącym wzrosną realnie inwestycje prywatne. Wskazują na to m. in. bardzo dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw za 2010 r., rosnący stopień wykorzystania mocy produkcyjnych oraz wyniki badań koniunktury, zgodnie z którymi coraz mniejszy odsetek przedsiębiorstw zgłasza problemy z niedostatecznym popytem krajowym i zagranicznym. Prognozowany w roku bieżącym wzrost inwestycji prywatnych będzie jednak jeszcze nieduży i nie powinien przekroczyć 5,0%.

Poprawa koniunktury gospodarczej, w tym rosnący popyt inwestycyjny, będą pozytywnie wpływać na wzrost popytu na pracę. Istotnym ograniczeniem podażowym będą natomiast czynniki demograficzne. Uwzględniając przewidywany ubytek ludności w wieku produkcyjnym (wg GUS, o ponad 100 tys. osób w 2011 r. i 150 tys. w roku kolejnym), nawet przy założonym wzroście aktywności zawodowej (m. in. wskutek poprawy warunków płacowych, dalszego wzrostu udziału populacji w wieku 25-44 lat w strukturze ludności w wieku produkcyjnym oraz redukcji przywilejów uprawniających do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę) podaź pracy w Polsce będzie się obniżać. Czynnikiem ten, przy prognozowanym wzroście zatrudnienia w gospodarce narodowej o 2,2%, pozwoli na obniżenie stopy bezrobocia w 2011 r. o 1,4 pkt. proc. w stosunku do poziomu z roku ubiegłego.

Wzrost presji płacowej, spowodowany zmniejszającą się podażą pracy oraz niskim wzrostem wynagrodzeń w ostatnich dwóch latach, kiedy to przeciętna płaca realna w sektorze przedsiębiorstw rosła zaledwie o 0,7-0,8%, powinien skutkować przyspieszeniem tempa wzrostu płac w sektorze prywatnym. Czynnikiem ograniczającym wzrost płac w skali całej gospodarki będzie natomiast zamrożenie funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Uwzględniając sytuację na rynku pracy oraz oczekiwania dotyczące kształtowania się płac, wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w 2011 r. powinien nieco przyspieszyć, jednak nie powinien przekroczyć 3,0% (w ujęciu realnym). Zakładając niewielki spadek stopy oszczędności, realny wzrost spożycia gospodarstw domowych powinien utrzymać się na poziomie z roku 2010. Dynamika spożycia publicznego będzie efektem działań zmierzających

do redukcji deficytu sektora finansów publicznych. W roku bieżącym wkład we wzrost PKB ze strony tej kategorii makroekonomicznej będzie o ok. 1/3 niższy niż w 2010 r.

Oczekiwana ścieżka wzrostu popytu zewnętrznego, przy równoczesnym prognozowanym przyspieszeniu popytu krajowego, znajdą odzwierciedlenie w umiarkowanym zwiększeniu się nierównowagi handlowej (wzrost ujemnego wkładu we wzrost PKB ze strony eksportu netto). W horyzoncie prognozy zakładane jest również utrzymanie się relatywnie wysokiego ujemnego salda dochodów. Na wzrost rozchodów tego salda wpłyną przede wszystkim: wzrost dochodów inwestorów bezpośrednich oraz wzrost dochodów nierezydentów z tytułu ich dużego zaangażowania w inwestycje portfelowe (głównie Skarbowe Papiery Wartościowe). Pozytywnie na rachunek bieżący oddziaływać będzie natomiast, wzrost w porównaniu do 2010 r., nadwyżki salda transferów bieżących, który powinien w części zrekompensować przyrost deficytu handlowego. Wynikać to będzie przede wszystkim z zakładanego wzrostu napływu środków z budżetu UE, klasyfikowanych na tym rachunku. Deficyt na rachunku obrotów bieżących w 2011 r. powinien zostać w całości sfinansowany napływem kapitału długookresowego (suma napływu Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych i salda rachunku kapitałowego).

W 2011 r. prognozowany jest przejściowy wzrost inflacji do 3,5% w ujęciu średniorocznym. Wyższa dynamika cen będzie przede wszystkim rezultatem oddziaływania czynników o charakterze podażowym, przyczyniających się do silnego wzrostu cen surowców energetycznych i produktów rolnych na rynkach światowych.

Przewidywany przebieg procesów inflacyjnych wskazuje, że w 2011 r. cykl zaostrzenia polityki pieniężnej przez RPP będzie kontynuowany. Tempo i skala podwyżek stóp procentowych NBP będą determinowane postępującym ożywieniem gospodarczym, poprawą sytuacji na rynku pracy oraz kształtowaniem się oczekiwań inflacyjnych. Istotne będą również decyzje głównych banków centralnych na świecie w zakresie polityki pieniężnej.

Silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym bezpieczny poziom salda obrotów bieżących, oczekiwany napływ inwestycji zagranicznych oraz spadek premii za ryzyko w następstwie ograniczenia nierównowagi fiskalnej, to czynniki, które powinny przyczynić się do utrzymania się tendencji aprecjacyjnej złotego. Istotnym czynnikiem ryzyka dla prognozy kursu złotego pozostaje jednak utrzymywanie się niepewności na światowych rynkach finansowych, a w szczególności możliwość silnego wzrostu awersji do ryzyka.

Oczekuje się, że w 2012 r. realne tempo wzrostu PKB w Polsce, pomimo znacznego ograniczenia wkładu we wzrost ze strony popytu publicznego, utrzyma się na poziomie 4,0%. Spadek popytu publicznego związany będzie przede wszystkim ze stopniowym ograniczaniem udziału inwestycji sektora publicznego w PKB w związku z kończąca się perspektywą finansową

2007-2013. Miejsce inwestycji publicznych w generowaniu wzrostu gospodarczego powinny stopniowo przejmować inwestycje prywatne. Wyraźnego ich przyspieszenia oczekuje się w 2012 r., co będzie związane głównie z zakładaną stabilizacją sytuacji gospodarczej na świecie. Pomimo prognozowanego realnego wzrostu inwestycji sektora prywatnego o 14,7%, ich udział w PKB w 2012 r. pozostanie o ponad 2,0 pkt. proc. poniżej poziomów notowanych w latach 2007-2008.

W związku z zaplanowanymi działaniami konsolidacyjnymi w 2012 r. oczekuje się istotnego obniżenia tempa wzrostu spożycia publicznego, czego konsekwencją będzie zerowa kontrybucja tej kategorii ekonomicznej we wzrost PKB. Z drugiej strony, dobra sytuacja na rynku pracy, przy kontynuacji wzrostu realnego wynagrodzenia w wyniku oczekiwanego wzrostu wydajności pracy, powinny wspierać popyt konsumpcyjny ze strony gospodarstw domowych. Uwzględniając dodatkowo wpływ organizacji EURO2012 na konsumpcję prywatną, który może wynieść do 0,5 pkt. proc., oczekuje się, że w 2012 r. realne tempo wzrostu popytu konsumpcyjnego ze strony gospodarstw domowych powinno przyspieszyć do ok. 3,9% .

Oczekiwany wzrost popytu sektora prywatnego w 2012 r. powinien znacznie złagodzić skutki działań konsolidacyjnych w obszarze finansów publicznych. W konsekwencji, realne tempo wzrostu popytu krajowego będzie tylko niewiele niższe (o 0,5 pkt. proc) niż w roku bieżącym. Uwzględniając dodatkowo zmniejszenie się negatywnego wkładu we wzrost PKB ze strony eksportu netto, co jest związane z oczekiwaną stabilizacją popytu zewnętrznego przy niższym tempie wzrostu popytu krajowego, tempo wzrostu PKB w 2012 r. powinno utrzymać się na poziomie z 2011 r.

Oczekuje się, że wynikiem zacieśniania polityki pieniężnej oraz stopniowej stabilizacji cen surowców i dalszego umacniania się waluty krajowej będzie spadek inflacji średniorocznej w 2012 r. do 2,8%.

Podsumowując, prognozuje się, że podstawowe - z punktu widzenia projektu budżetu państwa - wskaźniki makroekonomiczne w 2012 r. będą kształtować się następująco:

- PKB w ujęciu realnym: wzrost o 4,0%,
- PKB w cenach bieżących: 1.619,1 mld zł,
- średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem: 2,8%,
- przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej: 3.624 zł,
- nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej: 5,8%,
- realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej: 2,9%,
- nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw: 6,1%,

- wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej: o 1,3%,
- stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku: 10,0%.

Podstawowe uwarunkowania prognozy dochodów budżetu państwa

W 2012 r. na poziom dochodów budżetowych wpływ będą miały między innymi skutki zmian systemowych wprowadzonych w 2011 r. Do zwiększenia dochodów budżetowych przyczynią się przede wszystkim: podwyżka stawek VAT, ograniczenie prawa do odliczeń VAT od samochodów osobowych z homologacją ciężarową (tzw. z kratką) oraz paliw używanych do ich napędu, likwidacja ulg w podatku akcyzowym z tytułu dodawanych do paliw silnikowych biokomponentów.

Na 2012 r. planowane są również dodatkowe zmiany w systemie podatkowym mające na celu wzmocnienie strony dochodowej budżetu państwa. Do zmian tych należy zaliczyć między innymi podwyżkę stawki na papierosy oraz zmianę ordynacji podatkowej, która ma za zadanie ograniczyć możliwość unikania podatku od zysków kapitałowych uzyskiwanych z lokat bankowych.

W zakresie podatku PIT, w 2012 r. planuje się wprowadzenie nowej ulgi podatkowej, mającej na celu promowanie dodatkowego indywidualnego ubezpieczenia emerytalnego i zwiększenia dzięki temu oszczędności prywatnych. Skutek wprowadzenia tego rozwiązania będzie jednak widoczny w rozliczeniu rocznym podatku za 2012 r., czyli w 2013 r.

W przyszłym roku planowana jest także zmiana sposobu płacenia grudniowej zaliczki podatku dochodowego od osób prawnych oraz od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Zmiana ta stanowi realizację postulatów wysuwanych przez środowiska biznesowe. Ma ona ułatwić przedsiębiorcom rozliczanie bieżących należności podatkowych i spowodować poprawę płynności przedsiębiorstw pod koniec roku.

Dodatkowym elementem zwiększającym dochody budżetu państwa będą, prognozowane od 2012 r., dochody z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Istotne zwiększenie wpływów z tego źródła prognozowane jest jednak dopiero od 2013 r.

Spodziewana w 2012 r. poprawa na rynku pracy, objawiająca się wzrostem zatrudnienia, będzie pozytywnie oddziaływać na wpływy z podatku PIT. Dodatkowo w 2012 r. obserwowane będzie utrzymanie wysokiego tempa wzrostu wpływów z CIT oraz z PIT od działalności gospodarczej. Będzie to w głównej mierze spowodowane przez poprawiającą się kondycją przedsiębiorstw oraz ograniczeniem rozliczania strat poniesionych w okresie spowolnienia gospodarczego. Prognozowane ograniczenie poziomu inwestycji publicznych w 2012 r. spowoduje wyhamowanie tempa wzrostu podatku VAT.

Podstawowe uwarunkowania w obszarze wydatków budżetu państwa

Najistotniejszym dla opracowania planu wydatków budżetu państwa na rok 2012 wydaje się być zastosowanie do ich ustalenia tymczasowej, dyscyplinującej reguły wydatkowej. Co więcej, w celu zwiększenia wiarygodności deklaracji o skutecznym korygowaniu deficytu sektora finansów publicznych, konieczne jest stosowanie tej reguły także do planowania wydatków w pozostałych jednostkach sektora finansów publicznych, nad którymi sprawują nadzór członkowie Rady Ministrów.

Elementem wzmacniającym efekt reguły dyscyplinującej jest przewidywane utrzymanie w 2012 r. zamrożenia funduszu wynagrodzeń we wszystkich jednostkach państwowej sfery budżetowej.

Dlatego też, opracowując budżet państwa jak i plany finansowe poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych na 2012 r., przyjęto zasadę, że planowany poziom wydatków prawnie zdeterminowanych nie będzie przekraczał poziomu wynikającego ściśle z przepisów prawa, a roczny wzrost łącznych wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych nie przekroczy 1% w ujęciu realnym.

Ponadto przy opracowaniu planów wydatków na wynagrodzenia, należy zwrócić również uwagę na inne elementy wchodzące w skład funduszu wynagrodzeń. W 2012 r. wydatki jednostek sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego, na:

- wynagrodzenia osobowe,
- wynagrodzenia bezosobowe (z wyjątkiem honorariów),
- honoraria (wynagrodzenia z tytułu korzystania lub rozporządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi),
- wynagrodzenia agencyjno-prowizyjne,
- dodatkowe wynagrodzenia roczne dla pracowników jednostek sfery budżetowej,
- wypłaty z tytułu udziału w zysku lub w nadwyżce bilansowej,

nie powinny być łącznie wyższe niż wydatki poniesione na ten cel w roku 2011.

Szczegółowe cele i uwarunkowania polityki fiskalnej w latach 2011-2014, w szczególności w obszarze wydatków i zmian w systemie podatkowym zaprezentowano w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2011 – 2014.