



RADA MINISTRÓW

**ZAŁOŻENIA
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA
NA ROK 2020**

Warszawa

Czerwiec 2019 r.

Spis treści

WSTĘP.....	2
OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ	3
ZAŁOŻENIA I UWARUNKOWANIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2020 R. .	6
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE.....	6
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI BUDŻETOWEJ WYNIKAJĄCE Z KOORDYNACJI POLITYK GOSPODARCZYCH NA POZIOMIE UE	10
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA	11
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA	13

Wstęp

W 2018 r. realne tempo wzrostu PKB w Polsce przyspieszyło do 5,1%, co było najlepszym wynikiem w tym zakresie od 2007 r. Perspektywy polskiej gospodarki, pomimo zawirowań w otoczeniu zewnętrznym, pozostają dobre. Zakłada się, że w latach 2019 i 2020 realne tempo wzrostu PKB wyniesie odpowiednio 4,0% oraz 3,7% r/r. Głównym czynnikiem wzrostu pozostanie popyt krajowy, co, obok działań podejmowanych w celu poprawy efektywności administracji podatkowej, sprzyjać będzie gromadzeniu dochodów przez sektor instytucji rządowych i samorządowych.

W celu przygotowania Polski na skutki potencjalnych szoków zewnętrznych (Brexit) i oczekiwanego spowolnienia w gospodarce światowej kluczowe jest zapewnienie przestrzeni fiskalnej, która przy zachowaniu długookresowej stabilności finansów publicznych pozwoli na stabilizację wzrostu gospodarczego na bezpiecznym poziomie. Osiągnięcie tego celu zapewnia przestrzeganie reguł fiskalnych, w tym w szczególności stabilizującej reguły wydatkowej, która na mocy ustawy o finansach publicznych wyznacza maksymalny poziom wydatków budżetu państwa, jaki można zaplanować w ustawie budżetowej.

Niniejsze *Założenia* w zakresie scenariusza makroekonomicznego uwzględniają wdrożenie istotnych działań w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, w szczególności: rozszerzenie programu Rodzina 500 plus na każde dziecko, kontynuację obniżania klina podatkowego i odbudowę połączeń autobusowych. Finansowanie tych działań będzie możliwe dzięki wdrożeniu działań przedstawionych w przyjętym w dniu 24 kwietnia 2019 r. przez Radę Ministrów *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2019-2022* (WPF), m. in.: dalszemu uszczelnieniu systemu podatkowego i zwiększeniu ściągalności podatków, składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz danin środowiskowych, poszerzeniu bazy podatkowej i składkowej, zwiększeniu efektywności makroekonomicznej klina podatkowego, zaplanowanym zmianom systemowym w podatkach, składkach i w zakresie systemu zabezpieczenia emerytalnego, jak również zmianom w świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz priorytetyzacji i racjonalizacji wydatków w ramach nieprzekraczalnego limitu wydatków stabilizującej reguły wydatkowej.

Polska będzie w dalszym ciągu uczestniczyła w procesie pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej, w szczególności w procesie reformy instytucjonalnej w celu zapewnienia stabilności w strefie euro.

Ocena bieżącej sytuacji makroekonomicznej

W 2018 r. tempo wzrostu PKB przyspieszyło do 5,1% (z 4,9% w 2017 r.), co oznacza, że było najwyższe od 2007 r. Głównym czynnikiem wzrostu pozostał popyt krajowy, a jego dynamika była wyraźnie wyższa niż rok wcześniej. Nieznacznie ujemny wkład we wzrost PKB miał eksport netto. Wyniki gospodarki polskiej za I kw. 2019 r. pokazały wyraźną poprawę dynamiki aktywności gospodarczej (kw/kw, sa) i stanowią bardzo dobry punkt wyjścia do wzrostu PKB w 2019 r. Słabsze perspektywy dla dynamiki aktywności w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki, zwłaszcza w Niemczech, studzą jednak nadmierny optymizm.

W 2018 r. koniunktura w gospodarce europejskiej wyraźnie się pogorszyła. Wzrost gospodarczy w UE wyniósł 2,0% i był niższy niż rok wcześniej (2,4%). Spowolnienie dynamiki aktywności było szczególnie widoczne w drugiej połowie roku, kiedy średnie kwartalne tempo wzrostu PKB spadło do 0,3% (kw/kw, sa). Głównym źródłem wzrostu gospodarczego pozostał popyt krajowy, w szczególności konsumpcja prywatna. Tempo wzrostu wolumenu importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi, znacznie się obniżyło (do 3,2% z 4,3% w 2017 r.). Po stronie podaży osłabienie koniunktury w UE dotyczyło głównie przemysłu i miało swoje źródła w przejściowych problemach niektórych branż, ale też w podwyższonej niepewności związanej z napięciami w światowym handlu i Brexitem. W efekcie spowolniło również tempo wzrostu wolumenu polskiego eksportu towarów i usług.

Poprawa dynamiki aktywności gospodarczej w 2018 r. przełożyła się na dalszą poprawę sytuacji na rynku pracy. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej bez jednostek małych było o 2,6% wyższe niż przed rokiem, w tym w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 3,5%. Zakładając wzrost liczby etatów w jednostkach małych, Ministerstwo Finansów szacuje¹, że

¹ Wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w pełnej zbiorowości zostaną opublikowane przez GUS w *Małym Roczniku Statystycznym Polski 2019*, tj. 15 lipca 2019 r., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się 29 listopada 2019 r. w publikacji *Pracujący i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2018 r. - dane ostateczne*

łącznie przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2018 r. zwiększyło się o 2,7% w skali roku, wobec wzrostu o 2,9% rok wcześniej. Wzrost popytu na pracę znalazł odzwierciedlenie w dalszym spadku stopy bezrobocia rejestrowanego, która na koniec 2018 r. wyniosła 5,8%, tj. była niższa o 0,8 pkt. proc. niż na koniec 2017 r.

Wzrostowi zatrudnienia towarzyszyła zwiększona presja płacowa. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w ujęciu nominalnym zwiększyło się o 7,0%, tj. o 1,3 pkt. proc. więcej niż w roku poprzednim oraz o 3,4 pkt. proc. więcej niż przeciętnie w latach 2012-2016. Po uwzględnieniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem przeciętna płaca była realnie o 5,3% wyższa niż przed rokiem. Tempo wzrostu siły nabywczej wynagrodzeń w ubiegłym roku było najwyższe od dziesięciu lat.

Poprawa sytuacji na rynku pracy w połączeniu z bardzo dobrymi nastrojami konsumentów znalazły odzwierciedlenie w wysokiej, choć nieco niższej niż w 2017 r., dynamice konsumpcji prywatnej. Wyraźnie wyższy niż w 2017 r. wkład we wzrost gospodarczy miały inwestycje, które zwiększyły się o 8,7%, tj. najwięcej od 2014 r. Poprawa dynamiki nakładów inwestycyjnych była przede wszystkim efektem wysokiej dynamiki inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych. Stopa inwestycji (tj. relacja inwestycji do PKB) wyniosła 18,2%, wobec 17,5% w 2017 r., pozostając poniżej długookresowej średniej oraz średniej dla UE (20,5%).

Szacunki potencjalnego tempa wzrostu gospodarki polskiej, przygotowane zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej, wskazują, że rok 2018 był drugim z rzędu, w którym gospodarka polska zanotowała istotnie dodatnią lukę produktową. Wraz z silnym trendem spadkowym stopy bezrobocia równowagi (NAWRU) nieprzerwanie od 2002 r. i utrzymującym się kolejny rok dużym popytem na pracę obserwowane jest stopniowe zwiększanie się tempa wzrostu produktywności czynników produkcji. W efekcie szacuje się, że w 2018 r. potencjalne tempo wzrostu w Polsce zwiększyło się o 0,3 pkt. proc. do ok. 4,0% r/r. Rosnąca dynamika potencjału gospodarki Polski w 2018 r. była jednak znacznie niższa od tempa wzrostu realnego PKB (5,1% r/r), co zaowocowało dodatnią luką produktową na poziomie ok. 1,6% powyżej potencjału. Najprawdopodobniej na przełomie lat 2018/2019 w ujęciu cyklu wzrostowego osiągnięty został górny punkt zwrotny, co oznacza początek fazy cyklicznego spowolnienia.

Pomimo dobrej sytuacji na rynku pracy oraz wysokiego tempa wzrostu konsumpcji prywatnej presja inflacyjna w polskiej gospodarce w 2018 r. pozostała na niskim poziomie. Średnio w całym 2018 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych były o 1,6% wyższe niż rok wcześniej

(a według HICP o 1,2%). Od sześciu lat inflacja w Polsce utrzymuje się poniżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (NBP). Na poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych w kraju w znacznym stopniu wpływa sytuacja cenowa na światowych rynkach surowców (zwłaszcza energetycznych i rolnych). Wyraźny spadek cen ropy naftowej w ostatnich miesiącach 2018 r. przyczynił się do spadku inflacji pod koniec roku poniżej dolnego odchylenia od celu inflacyjnego (1,1% na koniec roku). Inflacja bazowa (tj. zmiana cen towarów i usług konsumpcyjnych po wyłączeniu cen żywności i cen energii) w 2018 r. kształtowała się na niskim poziomie i średnio w roku wyniosła 0,7%. Fluktuacje cen surowców wpływały również na tempo wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI), które w pierwszych trzech kwartałach rosło (do 3,2% w III kw.), a na koniec roku obniżyło się do 2,1%. Średnio w całym roku ceny przemysłowe wzrosły o 2,1%.

Ze względu na brak sygnałów narastania presji inflacyjnej w polskiej gospodarce oraz perspektywę kształtowania się inflacji w pobliżu celu w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej Rada Polityki Pieniężnej nie dokonała w 2018 r. zmian w wysokości stóp procentowych NBP. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna – pozostała na poziomie 1,50%.

W 2018 r. saldo rachunku obrotów bieżących wyniosło -0,7% PKB, wobec nadwyżki na poziomie 0,2% w roku wcześniejszym. Było to głównie spowodowane pogorszeniem salda obrotów towarowych. Największy negatywny wpływ na równowagę zewnętrzną gospodarki miał jednak w dalszym ciągu deficyt dochodów pierwotnych będący konsekwencją wysokiej ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto. Saldo to pogorszył również wzrost transferów związanych z imigracją zarobkową nierezydentów, głównie obywateli Ukrainy. Z drugiej strony, kolejny rekordowy poziom osiągnęła nadwyżka usług, do czego przyczynił się m.in. rozwój sektora usług dla biznesu. Deficyt rachunku bieżącego był z dużą nadwyżką finansowany przez napływ kapitału długookresowego, tj. inwestycji bezpośrednich nierezydentów i europejskich funduszy strukturalnych klasyfikowanych na rachunku kapitałowym.

Średnio w 2018 r. kurs euro w złotych (EUR/PLN) ukształtował się na poziomie 4,26, a kurs dolara (USD/PLN) wyniósł 3,61 i był o odpowiednio 0,1% wyższy oraz 4,4% niższy niż rok wcześniej. Główny wpływ na kształtowanie się kursu polskiej waluty miały czynniki globalne. Po relatywnej stabilizacji w dwóch pierwszych miesiącach roku, złoty osłabił się do euro w wyniku pogorszenia globalnych nastrojów, związanego z obawami o silniejsze zacieśnienie

polityki pieniężnej w USA w 2018 r. Poprawa sentymentu na światowych rynkach finansowych, a następnie kwietniowa decyzja agencji S&P o podniesieniu perspektywy ratingu Polski, pomogły złotemu powrócić na mocniejsze poziomy. Od połowy kwietnia złoty jednak ponownie się osłabiał pod presją silnego wzrostu awersji do ryzyka na światowych rynkach finansowych i odpływu kapitałów z rynków wschodzących. W sierpniu zmienność EUR/PLN wyraźnie się zmniejszyła i do końca roku kurs kształtował się w trendzie bocznym.

Założenia i uwarunkowania projektu budżetu państwa na 2020 r.

Założenia makroekonomiczne

Majowe prognozy Komisji Europejskiej (KE) wskazują, że w latach 2019-2020 spowolnienie aktywności gospodarczej w Unii Europejskiej względem oczekiwań formułowanych jeszcze jesienią ubiegłego roku będzie głębsze niż wskazywały wstępne szacunki z lutego bieżącego roku. Zgodnie z najnowszymi szacunkami ekspertów KE realne tempo wzrostu PKB w UE-28 w latach 2019-2020 wyniosą odpowiednio 1,4% oraz 1,6% wobec 1,5% oraz 1,7% szacowanych w lutym 2019 r. i 1,9% oraz 1,8% oczekiwanych jeszcze jesienią 2018 r. Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w UE-28 w latach 2019-2020 pozostanie konsumpcja prywatna, a wśród przyczyn mniejszego przyrostu PKB należy wymienić niższy niż oczekiwany jesienią udział we wzroście gospodarczym akumulacji kapitału oraz eksportu netto. Realne tempo wzrostu importu UE-28, który jest najważniejszym indykatorem rozwoju polskich rynków eksportowych Polski, ma w 2019 r. wynieść 3,1%, a w kolejnym roku 4,3% wobec 3,3% wzrostu w 2018 r.

Na potrzeby niniejszych *Założeń* przyjęto scenariusz makroekonomiczny, który zakłada, że w latach 2019 i 2020 realne tempo wzrostu PKB w Polsce będzie bliskie tempu potencjalnemu i wyniesie odpowiednio 4,0% oraz 3,7%. Podobnie jak to miało miejsce w 2018 r., również w horyzoncie *Założeń* oczekiwany jest dalszy wzrost udziału inwestycji w PKB, m.in. w związku z rosnącym wykorzystaniem funduszy z bieżącej perspektywy finansowej UE. Najbardziej istotnym składnikiem wzrostu pozostanie jednak konsumpcja prywatna, wspierana optymistycznymi oczekiwaniami polskich konsumentów i dobrą sytuacją na rynku pracy.

Wśród czynników wspierających wzrost popytu inwestycyjnego w najbliższych latach należy również wymienić utrzymujący się na relatywnie niskim poziomie koszt kapitału, działania

Rządu nakierowane na zwiększenie stopy inwestycji, wzrost innowacyjności i produktywności gospodarki oraz wciąż relatywnie wysoki popyt ze strony gospodarstw domowych zgłaszany w warunkach wysokiego poziomu wykorzystania mocy produkcyjnych w Polsce. Przyjęty scenariusz zakłada, że w 2019 r. udział nakładów brutto na środki trwałe sektora prywatnego w PKB wyniesie 13,9%, a w kolejnym roku zwiększy się o 0,2 pkt. proc. Łączny udział nakładów brutto na środki trwałe zwiększy się z 18,2% PKB w 2018 r. do 19,0% PKB w 2020 r. Stan rzeczowych środków obrotowych powiązany jest z poziomem popytu na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. W okresie objętym *Załoženiami* wkład zmiany zapasów we wzrost PKB będzie lekko ujemny w 2019 r. (-0,2 pkt. proc.) i neutralny w roku kolejnym.

W zakresie zatrudnienia przyjęto, że w 2019 r. przeciętnie w gospodarce narodowej zwiększy się ono o 2,2%, a w kolejnym roku o następne 0,5%. Pozwoli to na kontynuację spadkowej tendencji w zakresie stopy bezrobocia, która (rejestrwana) na koniec 2019 r. spadnie do poziomu 5,5%, a na koniec 2020 r. wyniesie 5,1% wobec 5,8% z końca 2018 r.

Kontynuacja poprawy sytuacji na rynku pracy sprzyjać będzie wzrostowi wynagrodzeń. Na potrzeby *Założeń* przyjęto, że w 2019 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 7,6% wobec 7,0% wzrostu zanotowanego średnio w 2018 r. W 2020 r. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej zwiększy się o 6,0%. Uwzględniając dodatkowo efekty nowych działań Rządu skutkujące istotnym wsparciem dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych (jak np. rozszerzenie programu Rodzina 500 plus czy zapowiedziane zmiany w zakresie PIT) oraz utrzymujące się na wysokim poziomie wskaźniki nastrojów w badaniach koniunktury konsumenckiej, należy oczekiwać dobrych wyników w zakresie konsumpcji prywatnej. Przyjęto, że w 2019 r. spożycie prywatne zwiększy się realnie o 4,0%, a w kolejnym roku o 3,8%.

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 5,3% w 2019 r. i 2,3% w 2020 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 2018 r. osiągnął on rekordowy poziom 55,3%. 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 2012-13, zmuszały przedsiębiorców krajowych do szukania nowych rynków zbytu. Mimo słabszej koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski zakłada się, że eksport wzrośnie realnie o 5,3% r/r w 2019 r. i 4,8% r/r w 2020 r. Tempo wzrostu importu będzie z kolei pochodną kształtowania się popytu finalnego. Zakładany realny wzrost importu w latach 2019-20 wyniesie odpowiednio 6,0% i 5,1%. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB wyniesie -0,1 pkt. proc. w roku 2019 i będzie neutralny w roku kolejnym.

Wynik eksportu netto ma wpływ na wysokość salda obrotów towarowych i jest ważnym elementem salda rachunku obrotów bieżących w bilansie płatniczym. W latach 2019-2020 deficyt rachunku bieżącego pozostanie ujemny, odpowiednio 1,2% PKB i 1,4% PKB. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej będzie utrzymujący się deficyt dochodów pierwotnych, który odzwierciedla ujemną międzynarodową pozycję inwestycyjną netto polskiej gospodarki.

Szacuje się, że tempo wzrostu produktu potencjalnego osiągnie swoje maksimum na poziomie 4,0% r/r w 2019 r. Głównymi czynnikami wpływającymi na dynamikę potencjału gospodarki będą akumulacja kapitału produkcyjnego oraz wzrost wydajności czynników produkcji. Mniejszy pozytywny wpływ na potencjał polskiej gospodarki ma stale obniżająca się stopa równowagi bezrobocia NAWRU odzwierciedlająca pozytywne zmiany strukturalne na polskim rynku pracy. Luka produktowa pozostanie otwarta na poziomie ok. 1,5% PKB średnio w latach 2019-2020.

Na potrzeby *Założeń* przyjęto techniczny scenariusz kształtowania się kursu złotego spójny z przyjętym w *WPPF*. Scenariusz ten zakłada, że w latach 2019-2020 kurs złotego wyniesie średnio 4,30 wobec euro oraz 3,80 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. Przyjęty scenariusz nie przewiduje wystąpienia skutków szoków podażowych w zakresie cen żywności oraz surowców energetycznych. Zakłada się natomiast wzrost inflacji bazowej napędzany głównie wysokim tempem wzrostu wynagrodzeń. Przyjęte tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2019-2020 wyniesie odpowiednio 1,8% i 2,5%.

TABLICA 1. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE W LATACH 2018-2020.

Wyszczególnienie	jedn.	2018	2019 Prognoza	2020 Prognoza
Procesy realne				
PKB	%	105.1	104.0	103.7
Eksport	%	106.3	105.3	104.8
Import	%	107.1	106.0	105.1
Popyt krajowy	%	105.5	104.2	103.8
Spożycie	%	104.5	104.3	103.5
- prywatne	%	104.4	104.0	103.8
- publiczne	%	104.7	105.3	102.3
Akumulacja	%	109.6	104.0	104.9
- nakłady brutto na środki trwałe	%	108.7	105.7	105.6
<i>Wkład we wzrost PKB</i>				
Eksport netto	pkt. proc.	-0.2	-0.1	0.0
Popyt krajowy	pkt. proc.	5.3	4.1	3.6
Spożycie	pkt. proc.	3.4	3.3	2.6
- prywatne	pkt. proc.	2.6	2.3	2.2
- publiczne	pkt. proc.	0.8	0.9	0.4
Akumulacja	pkt. proc.	1.9	0.8	1.0
- nakłady brutto na środki trwałe	pkt. proc.	1.5	1.0	1.0
- przyrost materialnych środków obrotowych	pkt. proc.	0.4	-0.2	0.0
PKB w cenach bieżących	mld zł	2 115.7	2 236.5	2 373.3
Ceny				
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych				
- średnioroczna	%	101.6	101.8	102.5
Wynagrodzenia				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	zł	4 585	4 932	5 227
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	107.0	107.6	106.0
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw	%	107.1	107.7	106.3
Dynamika realna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	105.3	105.7	103.4
Rynek pracy				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej*	%	102.6	102.2	100.5
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	5.8	5.5	5.1
Kurs walutowy				
- PLN/USD (średni w roku)	PLN	3.61	3.80	3.80
- PLN/USD (na koniec roku)	PLN	3.76	3.80	3.80
- PLN/EUR (średni w roku)	PLN	4.26	4.30	4.30
- PLN/EUR (na koniec roku)	PLN	4.30	4.30	4.30
Bilans płatniczy na bazie transakcji (relacje)				
- saldo obrotów bieżących do PKB	%	-0.7	-1.2	-1.4

*W 2018 r. – szacunki MF; wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w pełnej zbiorowości zostaną opublikowane przez GUS w *Małym Roczniku Statystycznym Polski 2019*, tj. 15 lipca br., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się 29 listopada 2019 r. w publikacji *Pracujący i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2018 r. - dane ostateczne*.

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 latach 2019-20, 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 osiągania 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 12 mld PLN).

W kwietniu 2019 r. Polska przesłała do Komisji i Rady *Program konwergencji - Aktualizacja 2019*, który zgodnie z ustawą o finansach publicznych stanowi główną część *WFPF*, będącego podstawą przygotowania projektu budżetu państwa na rok następny. Zgodnie z *Programem* w 2018 r. wynik strukturalny sektora wyniósł -1,2% PKB (poprawa o 0,6 pkt. proc.) i ukształtował się w akceptowalnym dla Komisji Europejskiej paśmie odchyień od MTO². W horyzoncie *Programu*, po przejściowym wzroście w 2019 r., przewidywana jest poprawa wyniku strukturalnego do poziomu -1% PKB, implikująca osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego.

Szacunek deficytu strukturalnego w 2018 r. według Komisji Europejskiej jest nieznacznie gorszy od szacunków Ministerstwa Finansów, co wynika z zastosowania innego poziomu luki

² Komisja Europejska uznaje wynik strukturalny na poziomie zgodnym z MTO, jeżeli mieści się on w przedziale do 0,25 pkt. proc. PKB od MTO. Porównaj *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact 2019 Edition*, s. 15, https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en

produktowej. Komisja prognozuje wzrost deficytu strukturalnego do 3% PKB (2020 r.). Jednak zgodnie z prognozą zawartą w *Programie*, uwzględnienie limitów wynikających ze stabilizującej reguły wydatkowej oraz realizacja założonych w *Programie* działań dochodowych o trwałym charakterze pozwolą zredukować deficyt strukturalny do poziomu średniookresowego celu budżetowego.

Podstawowe uwarunkowania prognozy dochodów budżetu państwa

Poziom dochodów budżetu państwa w 2020 r. będzie zdeterminowany głównie sytuacją gospodarczą oraz kontynuacją działań mających na celu poprawę stopnia wywiązywania się ze zobowiązań podatkowych.

W zakresie sytuacji gospodarczej w 2020 r. należy zauważyć, że zarówno skala, jak i struktura oczekiwanego wzrostu PKB będą, podobnie jak ma to miejsce w 2019 r., wspierały proces gromadzenia dochodów budżetowych w szczególności z podatku VAT.

W 2020 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 i zwalczaniu związanych z nim oszustw oraz uszczelnieniu systemu podatków dochodowych.

W szczególności w latach 2019-2020 planowane są następujące działania w zakresie systemu podatkowego:

- zastąpienie obecnych szczególnych rozwiązań rozliczania podatku VAT w postaci odwrotnego obciążenia oraz odpowiedzialności solidarnej stosowanym obligatoryjnie mechanizmem podzielonej płatności. Dodatkowo, z uwagi na zdiagnozowane nieprawidłowości, obowiązkiem stosowania mechanizmu podzielonej płatności objęte będą transakcje, których przedmiotem są: części i akcesoria do pojazdów silnikowych; węgiel i produkty węglowe; maszyny i urządzenia elektryczne, ich części i akcesoria oraz urządzenia elektryczne oraz ich części i akcesoria,
- wdrażanie Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR) ograniczającego możliwości wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych,
- wdrożenie systemu kontroli przekazywania danych dotyczących ewidencji sprzedaży prowadzonej za pomocą kas online, które posiadają funkcję przesyłu danych do systemu teleinformatycznego za pośrednictwem sieci teleinformatycznej,

- wdrożenie wirtualnych kas rejestrujących,
- wyłączenie ze zwolnienia podmiotowego w VAT branż wrażliwych na oszustwa,
- modyfikacja zasad wystawiania na rzecz podatników faktur, których podstawą jest paragon fiskalny oraz korzystania z takich faktur. Wystawienie faktury na podstawie paragonu będzie możliwe tylko w sytuacji, gdy paragon zawiera numer identyfikujący nabywcę,
- rozwój systemu monitorowania przewozu drogowego i kolejowego towarów, co powinno pozytywnie oddziaływać na stronę dochodową budżetu państwa i zmniejszyć uszczuplenia, w tym z tytułu akcyzy (LPG, oleje opałowe),
- indeksacja stawki podatku akcyzowego na napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, wyroby nowatorskie,
- wprowadzenie opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich,
- modyfikację przepisów o klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania,
- wprowadzenie obowiązku przekazywania organom podatkowym informacji o schematach podatkowych (MDR),
- opodatkowanie niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia składników majątku, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu do innego państwa,
- automatyczna wymiana informacji o schematach podatkowych transgranicznych wpływać będzie na ograniczenie stosowania mechanizmów tzw. agresywnego planowania podatkowego,
- neutralizowanie skutków rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych i odwróconych struktur hybrydowych,
- obniżenie stawki PIT z 18% do 17% dla dochodów nieprzekraczających 42 764 zł rocznie,
- podwyższenie zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników,
- wprowadzenie zwolnienia od podatku PIT dla pracowników w wieku do 26 lat do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 42 764 zł,
- wprowadzenie od 2019 r. 9% stawki CIT dla małych podatników,
- opodatkowanie przedsiębiorstw cyfrowych,
- Pracownicze Programy Kapitałowe,
- działania nakierowane na poprawę efektywności egzekucji administracyjnej.

Dodatkowo, zakładane jest podjęcie działań wzmacniających system składek na ubezpieczenie społeczne, obejmujących w szczególności:

- ograniczenie unikania płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe,
- zniesienie ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe,
- przebudowa modelu funkcjonowania OFE.

Na dochody budżetu państwa istotny wpływ będą miały również działania o charakterze jednorazowym, w tym dochody ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych oraz z rozdysponowania zasobów wybranych częstotliwości.

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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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 *WFPF* implikowana przez stabilizującą regułę wydatkową **wstępna kwota wydatków na 2020 r.** wynosi 901,0 mld zł (38,0% PKB) i jest wyższa o 6,3% niż w 2019 r. Wzrost ten jest rezultatem przedstawionych w *WFPF* działań dyskrecjonalnych po stronie dochodowej w wysokości ok. 13,6 mld zł, które są co do zasady neutralne dla wyniku sektora.

Mając na uwadze obowiązywanie stabilizującej reguły wydatkowej oraz w obliczu wieloletniego charakteru nowych działań zgłoszonych i przewidzianych do realizacji przez rząd już od 2019 r., zwiększeniu ulegnie agregat prawnie zdeterminowanych wydatków budżetu państwa. Wpłyne to na ścieżkę dochodzenia do limitów wydatków dla budżetu państwa wyznaczanych przez regułę. W rezultacie wzrost wydatków rezydualnych budżetu państwa będzie możliwy na poziomie 1-3% r/r. Oznacza to konieczność priorytetyzacji wydatków z uwzględnieniem doświadczeń w zakresie efektywności wydatkowania.