



RADA MINISTRÓW

**ZAŁOŻENIA
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA
NA ROK 2009**

Warszawa
czerwiec 2008 r.

SPIS TREŚCI

WSTĘP	2
OCENA SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ POLSKI	3
PRODUKT KRAJOWY BRUTTO	3
ANALIZA PODSTAWOWYCH SKŁADNIKÓW ZAGREGOWANEGO POPYTU	3
POPYT KRAJOWY	3
Spożycie indywidualne	4
Spożycie zbiorowe	5
Akumulacja: nakłady brutto na środki trwałe oraz przyrost środków obrotowych	5
POPYT ZAGRANICZNY	6
Eksport netto	7
BILANS PŁATNICZY	7
RYNEK PRACY	8
INFLACJA	9
PARAMETRY NOMINALNE: STOPY PROCENTOWE I KURS WALUTOWY	10
Stopy procentowe	10
Kurs walutowy	10
UWARUNKOWANIA PROGNOZY MAKROEKONOMICZNEJ	10
BUDŻET PAŃSTWA	12
DOCHODY BUDŻETU PAŃSTWA W 2008 R.	12
ZASADNICZE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA NA 2009 R. ..	12
DOCHODY BUDŻETU PAŃSTWA W 2009 R.	14
WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W 2009 R.	15
WYNIK BUDŻETU PAŃSTWA W LATACH 2008-2009	15

WSTĘP

W marcu br. Rada Ministrów przyjęła, a następnie przesłała Komisji Europejskiej „*Program konwergencji. Aktualizacja 2007*”, będący pierwszym dokumentem strategicznym rządu Premiera Donalda Tuska w zakresie finansów publicznych. Przedstawiono w niej działania w obszarze finansów publicznych i ich skutki dla ścieżki wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie do 2010 r. W efekcie ich realizacji nastąpi poprawa sytuacji finansów publicznych prowadząca do trwałego ograniczenia nierównowagi fiskalnej oraz zmniejszenia relacji państwowego długu publicznego do PKB. Pozwoli to na stworzenie warunków do szybkiego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie odporności gospodarki na zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne.

Niniejszy dokument, „*Założenia projektu budżetu państwa na rok 2009*”, jest potwierdzeniem i realizacją tej strategii. Jej pierwszym bardzo pozytywnym i oczekiwanym skutkiem jest zapowiedź ze strony przedstawicieli Komisji Europejskiej, zniesienia Polsce procedury nadmiernego deficytu. Oznaczać to będzie de facto spełnienie przez Polskę fiskalnego kryterium konwergencji. Dalsza realizacja strategii rządu ma na celu konsekwentną redukcję skali deficytu budżetu państwa. W warunkach przewidywanej korzystnej, pomimo spowolnienia gospodarczego na świecie, sytuacji makroekonomicznej w Polsce spowoduje to, w horyzoncie następnych kilku lat znaczną redukcję deficytu i długu całego sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB.

„*Założenia projektu budżetu państwa na rok 2009*” stanowiąc będą podstawę do dalszych prac nad projektem ustawy budżetowej na 2009 r. Zawierają omówienie obecnej i prognozowanej na rok przyszły sytuacji makroekonomicznej i prezentują podstawowe założenia dotyczące dochodów, wydatków oraz deficytu budżetu państwa.

OCENA SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ POLSKI

PRODUKT KRAJOWY BRUTTO

W 2007 r. PKB wzrósł realnie o 6,6%, czyli najwięcej od 1997 r., kiedy to 7,1%. Dane dotyczące bieżącego roku (6,1% realny wzrost PKB w I kw. 2008 r.) wskazują, że tempo wzrostu gospodarczego w 2008 r. pozostanie wysokie, jednak niższe niż w roku ubiegłym. Szacuje się, że w skali całego 2008 r. PKB wzrośnie realnie o 5,5%. W 2009 r. tempo wzrostu PKB zmniejszy się do 5,0%, co związane jest ze spowolnieniem koniunktury gospodarczej na świecie oraz pojawiającymi się ograniczeniami po stronie podaży.

Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 2008-2009, podobnie jak w 2007 r., będzie popyt krajowy. Kształowanie się tej kategorii związane będzie z oczekiwaniami odnośnie do wzrostu realnego funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych oraz z obniżeniem klina podatkowego w wyniku reform ubezpieczeń społecznych i podatku od dochodów osobistych. Dodatkowym czynnikiem wzrostu popytu krajowego będzie utrzymujące się stosunkowo wysokie tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe, związane z zakładanym rosnącym wykorzystaniem funduszy unijnych, organizacją EURO 2012, dopłatami dla rolników w ramach WPR oraz wysokim napływem kapitału do Polski w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Umiarkowane prognozy rozwoju koniunktury u naszych partnerów eksportowych oraz dalsza aprecjacja złotego skutkować będą niewielkim obniżeniem się kontrybucji we wzrost PKB ze strony eksportu.

Średnie realne tempo wzrostu PKB w latach 2008-2009 wyniesie ok. 5,3%, czyli podobnie jak potencjalne tempo wzrostu gospodarki polskiej. Oczekuje się, że w 2008 r. luka produktowa będzie dodatnia (na poziomie ok. 0,5-0,6% PKB potencjalnego) i w kolejnych latach będzie się zmniejszać. W związku z powyższym, oczekuje się, że ewentualna dodatkowa presja inflacyjna związana z nierównowagą popytu i podaży na rynku krajowym będzie maleć w horyzoncie prognozy.

ANALIZA PODSTAWOWYCH SKŁADNIKÓW ZAGREGOWANEGO POPYTU

Popyt krajowy

W 2007 r. obserwowano dalsze przyspieszenie tempa wzrostu popytu krajowego w porównaniu z 2006 rokiem. W I kwartale 2008 r. tempo wzrostu popytu krajowego utrzymało się na wysokim poziomie (choć niższym niż średnie tempo w poszczególnych kwartałach 2007 r.). Popyt krajowy w I kwartale

2008 r. wzrósł realnie o 6,3%. Przewiduje się, że w całym 2008 r. tempo wzrostu tej kategorii może wynieść 6,6%, a w 2009 r. zwolni do 5,6%. Dość wysoki wzrost popytu krajowego w całym omawianym powyżej okresie będzie możliwy dzięki utrzymaniu się tempa wzrostu spożycia indywidualnego oraz inwestycji na wysokim poziomie.

Tablica 1. Dynamika składowych popytu krajowego

	2007	2008	2009
Popyt krajowy	108,3	106,6	105,6
Spożycie ogółem	105,2	104,9	104,4
Spożycie indywidualne	105,0	106,1	105,4
Spożycie zbiorowe	105,8	101,2	101,2
Akumulacja brutto	119,9	112,7	109,3
Nakłady brutto na środki trwałe	117,6	114,5	110,0
Przyrost rzeczowych środków obrotowych	152,7	92,4	100,0
PKB	106,6	105,5	105,0

Źródło: GUS, obliczenia MF.

Spożycie indywidualne

Popyt konsumpcyjny sektora gospodarstw domowych wzrósł realnie o 5,0% w 2007 r. (podobnie jak w 2006 r.). Czynnikiem determinującym tempo wzrostu spożycia indywidualnego w 2007 r. była dalsza poprawa sytuacji na rynku pracy, mierzona wzrostem zarówno zatrudnienia, jak i wynagrodzeń.

Przewiduje się, że w latach 2008-2009 fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej może wzrosnąć realnie odpowiednio o około 9,7% i 6,3%, na co składać się będzie kontynuacja wzrostu zarówno zatrudnienia, jak i wynagrodzeń w ujęciu realnym. Szacuje się, że w latach 2008-2009 fundusz emerytur i rent wzrośnie realnie odpowiednio o około 4,7% i 5,4%. Wyższe dochody gospodarstw domowych są także efektem przekazów zarobków od Polaków pracujących za granicą oraz środków z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Zgodnie z prognozą, należności środków z UE w ramach WPR (łącznie z kwotami wsparcia krajowego w ramach współfinansowania) oraz transfery dochodów z pracy za granicą wyniosą w latach 2008-2009 około 22,8 mld EUR (w porównaniu z ok. 9,8 mld EUR w 2007 r.¹). Szacuje się, że wypłaty transferów dla rolników w krótkim horyzoncie zwiększą skokowo wzrost depozytów, ale w dłuższym horyzoncie będą przeznaczone raczej na zakup środków do produkcji rolnej czy finansowanie działalności w ramach programów unijnych (czynnik wspierający

¹ W odniesieniu do transferów dla rolników z tytułu WPR szacunki za 2007 r. opierają się na danych ARiMR; wielkość dochodów z pracy za granicą w 2007 r. jest szacunkiem NBP.

inwestycje), w mniejszym stopniu na konsumpcję. Z kolei przekazy zarobków z pracy za granicą będą w dużej mierze czynnikiem wspierającym konsumpcję gospodarstw domowych.

Dodatkowo przewiduje się dalszy wzrost zadłużenia gospodarstw domowych w systemie bankowym z tytułu zaciąganych kredytów, zarówno hipotecznych, jak i konsumpcyjnych² przy jednoczesnym wzroście wartości depozytów bankowych gospodarstw domowych. Oczekuje się, że stopa oszczędności brutto gospodarstw domowych w latach 2008-2009 wzrośnie do poziomu porównywalnego z wielkością odnotowaną w 2006 r. Biorąc pod uwagę utrzymanie się korzystnych tendencji na rynku pracy oraz znaczące transfery dla gospodarstw domowych (zarówno transfery z UE w ramach WPR, jak i transfery dochodów z pracy za granicą), a także dalsze obniżenie tzw. klina podatkowego w 2008 i 2009 r., prognozuje się, że w 2008 r. spożycie indywidualne gospodarstw domowych wzrośnie realnie o 6,1% (wobec wzrostu o 5,0% w 2007 r.), a w 2009 r. o około 5,4%.

Spożycie zbiorowe

Spożycie zbiorowe w 2007 r. wzrosło realnie o 5,8% (wobec 5,9% w 2006 r.). Nieco niższe tempo wzrostu spożycia zbiorowego w ubiegłym roku jest rezultatem niższego tempa wzrostu spożycia publicznego (zmniejszenie dynamiki nominalnej o 2,1 pkt. proc., wynikającej z niższej zarówno dynamiki zakupów jak i kosztów pracy). Przewiduje się, że realne tempo wzrostu spożycia zbiorowego w 2008 r. wyniesie ok. 1,2%, a w 2009 r. ok. 1,1%, co wynika z kontynuacji procesu konsolidacji finansów publicznych przy wyższej inflacji niż w latach poprzednich.

Akumulacja: nakłady brutto na środki trwałe oraz przyrost środków obrotowych

W 2007 r. akumulacja brutto wzrosła realnie o 19,9% wobec 16,1% wzrostu w 2006 r. Tempo wzrostu akumulacji w 2007 r. było tym samym najwyższe od dziesięciu lat. W roku ubiegłym czynnikiem determinującym wzrost akumulacji brutto były zarówno nakłady brutto na środki trwałe, które wzrosły realnie o 17,6%, jak i przyrost rzeczowych środków obrotowych, którego kontrybucja we wzrost PKB w 2007 r. była dodatnia i wyniosła 0,7 pkt. proc.

Przewiduje się, że w 2008 r. realne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe nieco zwolni, do 14,5%, a w 2009 r. realny wzrost tej kategorii ekonomicznej wyniesie 10,0%. Powyższy scenariusz dla tempa wzrostu inwestycji związany jest z zakładanym stosunkowo wysokim napływem kapitału do Polski w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI) w omawianym okresie, choć nie tak wysokim, jak w 2006 r., kiedy do Polski napłynęła rekordowa wartość kapitału w tej formie (15,1 mld

² Na podstawie opracowania NBP „Sytuacja na rynku kredytowym. Wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych. II kwartał 2008”

EUR). Czynnikiem determinującym wciąż dwucyfrowe tempo wzrostu inwestycji w latach 2008-2009 będzie także nałożenie się dwóch perspektyw finansowych 2004-2006 i 2007-2013 i rosnące wykorzystanie środków z tych perspektyw.

W I kw. br. realne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe wyniosło 15,7%. W kolejnych okresach oczekuje się niewielkiego spowolnienia realnego tempa wzrostu inwestycji, co związane będzie jednak nie tyle z brakiem popytu na nie, co z efektami wysokiej bazy statystycznej oraz z pojawiającymi się ograniczeniami podażowymi (bariery na rynku pracy czy limity emisji zanieczyszczeń w dziale wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych, np. cementu). Jednak szacowane tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe pozostanie jednak znacząco wyższe niż tempo wzrostu PKB w rozważanym okresie. W efekcie przewiduje się, że udział inwestycji w PKB w latach 2008-2009 wzrośnie odpowiednio do 23,6% i 24,9% z 21,7% w 2007 r., czyli będzie zbliżony do relacji z 1999 r., końca okresu boomu gospodarczego drugiej połowy lat 90.

Odnosnie do zapasów, oczekuje się, że po stosunkowo wysokim przyroście tej kategorii ekonomicznej w 2007 r. (w ujęciu rachunków narodowych), w roku bieżącym kontrybucja przyrostu rzeczowych środków obrotowych we wzrost PKB będzie ujemna (-0,1 pkt. proc.). W roku 2009 stan zapasów będzie zwiększał się proporcjonalnie do rozwoju popytu finalnego, a kontrybucja zmiany zapasów we wzrost PKB będzie neutralna dla wzrostu gospodarczego.

Popyt zagraniczny

W okresie od lata 2007 nastąpiło wyraźne pogorszenie sytuacji w otoczeniu zewnętrznym gospodarki polskiej. W głównej mierze przyczyniły się do tego trzy negatywne czynniki: zaostrzenie warunków finansowych, będące skutkiem zawirowań na międzynarodowych rynkach finansowych, pogłębienie dekonjunktury na rynkach nieruchomości oraz znaczący wzrost cen surowców naturalnych, w tym zwłaszcza ropy naftowej, metali i żywności. W efekcie pod koniec ubiegłego roku nastąpiło spowolnienie tempa wzrostu światowego PKB, które dotknęło przede wszystkim kraje rozwinięte. Należy jednak podkreślić, że w całym 2007 dynamika aktywności gospodarczej w skali globalnej utrzymała się na wysokim, choć niższym niż rok wcześniej poziomie, m. in. za sprawą wciąż dobrej koniunktury w krajach „*emerging markets*”.

Oczekuje się, że w latach 2008-2009 przeciętne tempo wzrostu światowego PKB obniży się poniżej długookresowej średniej, by w 2010 – wraz z zakładanym ustąpieniem negatywnych szoków – odbić się ponownie powyżej tego poziomu. Pogorszenie koniunktury w tym i przyszłym roku może swym zasięgiem objąć również kraje „*emerging markets*”. Podobne tendencje będą miały miejsce także w strefie euro – przewiduje się, że w latach 2008 – 2009 nastąpi spowolnienie tempa wzrostu

gospodarczego. Oznacza to, że w omawianym horyzoncie nastąpi obniżenie tempa wzrostu importu na polskich rynkach eksportowych poniżej średniej z lat 2004-2007.

Eksport netto

W związku z oczekiwanym pogorszeniem koniunktury na świecie w stosunku do 2007 r. realne tempo wzrostu eksportu dóbr i usług w 2008 r. zwolni do 7,4% w 2008 r. z 8,4% wzrostu w 2007 r. Realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej w 2009 r. wyniesie 6,7%. Jednocześnie, w związku z utrzymującym się wysokim, chociaż zmniejszającym się, tempem wzrostu popytu krajowego, szacuje się, że realne tempo wzrostu importu dóbr i usług w latach 2008-2009 wyniesie odpowiednio 10,2% i 7,9%. W związku z powyższym kontrybucja eksportu netto we wzrost PKB będzie ujemna i wyniesie minus 1,5 pkt. proc. w 2008 r. i minus 0,9 pkt. proc. w 2009 r.

BILANS PŁATNICZY

W ubiegłym roku odnotowano umiarkowane pogłębienie deficytu obrotów bieżących do 3,7% PKB z 2,7% PKB w 2006 r. Wzrost deficytu miał swoje główne źródło w gorszych wynikach salda towarowego (pogłębienie nierównowagi o ok. 5,8 mld EUR) oraz w pogorszeniu salda dochodów (o ok. 1,7 mld EUR). Jednocześnie wzrosły nadwyżki na rachunku usług (o ok. 2,3 mld EUR) i transferów bieżących (o ok. 1 mld EUR).

Pogorszenie koniunktury w strefie euro i dalsza aprecjacja złotego w stosunku do euro, będą utrudniały ekspansję eksportową w najbliższych latach. Z drugiej jednak strony wysoki w ostatnich latach napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich do sektorów o proeksportowym charakterze i poprawa jakości polskich produktów będą częściowo równoważyć negatywne konsekwencje dwóch wcześniej wymienionych czynników. Wzrost eksportu w 2008 r. zakładany jest na wyższym poziomie niż w roku 2007, a zmniejszenie tempa narastania jego wartości przewidywane jest dopiero w roku następnym. Stopniowe spowolnienie dynamiki wzrostu popytu krajowego będzie wiązało się ze spadkiem popytu na import, co w efekcie pozwoli na stabilizację powiększającego się obecnie deficytu obrotów towarowych, a następnie jego poprawę. Oczekuje się jednak dalszego wzrostu deficytu na rachunku dochodów, głównie z uwagi na przewidywane rosnące dochody nierezydentów od inwestycji bezpośrednich. Zakładany zwiększony napływ środków z funduszy europejskich przyczyni się natomiast do poprawy dodatniego salda rachunku transferów bieżących.

W efekcie szacuje się, że w obecnym roku nastąpi wzrost deficytu obrotów bieżących do blisko 4,7% PKB, a w roku 2009 nastąpi dalsze jego pogłębienie (5,5% PKB), przy czym będzie on w dużej części finansowany napływem kapitału długookresowego w postaci zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

RYNEK PRACY

Dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w pierwszych miesiącach 2008 r. wskazują na kontynuację tendencji z 2007 r. W I kwartale br. zanotowano wysoki wzrost zatrudnienia w gospodarce narodowej³ (w skali roku przeciętne zatrudnienie wzrosło o 4,2%), przy czym szczególnie dobre wyniki dotyczą sektora przedsiębiorstw – przeciętne zatrudnienie w przedsiębiorstwach w okresie styczeń – kwiecień br. wzrosło o 5,8% r/r (tj. o 294 tys. osób). Szacuje się, że w całym 2008 r. przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw będzie wyższe o 5,1% niż w 2007 r., a w całej gospodarce narodowej wzrost zatrudnienia wyniesie 3,4% (wobec wzrostu o 3,1%⁴ w 2006 r.)

Zwiększony popyt krajowy napędzający wzrost gospodarczy będzie dodatnio oddziaływać na wielkość popytu na pracę, w tym na tempo tworzenia nowych miejsc pracy. Szacuje się, że przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2009 r. wzrośnie o 3,0% (tj. o 160 tys. osób), natomiast w jednostkach sfery budżetowej⁵, będzie miała miejsce dalsza racjonalizacja zatrudnienia (spadek o około 8 tys. osób). Na podstawie prognoz zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw i w jednostkach sfery budżetowej oraz przyjmując, że w pozostałych jednostkach gospodarki obserwowany będzie wzrost liczby miejsc pracy, szacuje się, iż przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2009 r. będzie o 2,0% (tj. o około 188 tys. osób) wyższe niż w 2008 r.

Obserwowanemu przyspieszeniu tempa wzrostu popytu na pracę w bieżącym roku towarzyszy znaczny spadek bezrobocia. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec kwietnia br. wyniosła 1,6 mln osób i była o ok. 141 tys. osób niższa niż na koniec 2007 r. oraz o ok. 0,5 mln osób mniejsza niż przed rokiem. Z przeprowadzonych analiz wynika, że na koniec 2008 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych wyniesie około 1,4 mln osób, a stopa bezrobocia ukształtuje się na poziomie 9,2%, co w porównaniu do roku poprzedniego oznacza zmniejszenie się liczby bezrobotnych o 347 tys. osób, tj. o 19,8%, a stopy bezrobocia o 2,2 pkt. proc.

Zgodnie z prognozą demograficzną GUS, rok 2009 będzie ostatnim, w którym liczba ludności w wieku produkcyjnym (w wieku 18-59/64 lat) wzrośnie. Wzrost ten na tle ostatnich kilku lat będzie jednak niewielki (wyniesie w granicach 50 tys. osób, wobec średniorocznego wzrostu w latach 2001-2006 wynoszącego blisko 230 tys. osób) i nieistotny z punktu widzenia prognozy makroekonomicznej. W zakresie aktywności zawodowej zakłada się, że w 2009 r. nie będzie występował już tak duży, jak obserwowany w ostatnich latach, spadek liczby aktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym. Zgodnie

³ Bez jednostek małych - jednostki małe to podmioty, w których liczba pracujących nie przekracza 9 osób.

⁴ Szacunki własne Ministerstwa Finansów; wstępne dane w zakresie przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w 2007 r. zostaną opublikowane przez GUS w *Małym Roczniku Statystycznym 2008*, tj. w lipcu br.

⁵ Według zakresu prezentowanego przez GUS, tj. łącznie z samorządową sferą budżetową.

z obowiązującymi przepisami po 2008 r. możliwość dezaktywizacji na skutek przechodzenia na wcześniejszą emeryturę jest znacznie ograniczona a projektowane przepisy odnośnie do emerytur pomostowych bardzo zawężają grupę zawodów uprawnionych do zakończenia aktywności zawodowej przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Ponadto polityka rynku pracy ukierunkowana na pobudzenie aktywności zawodowej ludności, szczególnie w wieku okołoemerytalnym (np. Program 50+) w 2009 r. powinna zacząć przynosić już pewne efekty – pełny skutek tych działań będzie widoczny w kolejnych latach. Z drugiej strony zachętę do aktywnego uczestnictwa w rynku pracy stanowić powinny szybko rosnące płace i tym samym większa będzie skłonność do poszukiwania i podejmowania pracy ludności dotychczas biernej zawodowo. W związku z powyższym oczekuje się, że współczynnik aktywności zawodowej⁶ ludności w wieku produkcyjnym utrzyma się na poziomie z 2008 r. Uwzględniając powyższe czynniki oraz przewidywany wysoki wzrost popytu na pracę, szacuje się, że liczba bezrobotnych na koniec 2009 r. zmniejszy się do około 1,2 mln osób, a stopa bezrobocia do około 8,1%.

INFLACJA

W pierwszych czterech miesiącach 2008 r. roczna dynamika cen konsumpcyjnych utrzymywała się powyżej celu inflacyjnego Rady Polityki Pieniężnej, osiągając w kwietniu br. wartość 4,0% w ujęciu dwunastomiesięcznym. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2008 r. prognozowany jest na poziomie 4,1%, a w 2009 r. na poziomie 2,9%. Natomiast wzrost cen produkcji sprzedanej przemysłu na 2,6% w 2008 r. i 2,5% w 2009 r. Na takie kształtowanie się procesów inflacyjnych wpływać będą wysoka dynamika popytu krajowego oraz utrzymujący się silny wzrost wynagrodzeń (aczkolwiek niższy w 2009 r. niż w latach 2007-8), stosunkowo wysoka dynamika cen nośników energii. W kierunku ograniczania presji inflacyjnej oddziaływać będą natomiast silny kurs złotego, realizowanie się efektów zacieśniania polityki pieniężnej przez RPP oraz niższe niż dotychczas tempo wzrostu ceny żywności, na co wpływ będą miały dobre zbiory podstawowych produktów rolnych w 2008 r. tak w Polsce jak i na świecie (oczekiwane zgodnie z aktualnymi ocenami zbiorów przez GUS oraz instytucje międzynarodowe).

⁶ Współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku produkcyjnym rozumiany jest jako udział osób aktywnych zawodowo (tj. sumy osób bezrobotnych i pracujących) w wieku produkcyjnym (kobiety 18-59 lat, mężczyźni 18-64 lata) w zasobach pracy (tj. sumy ludności w wieku produkcyjnym i ludności pracującej w wieku przed- i poprodukcyjnym). Współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku produkcyjnym prognozowany zarówno na koniec 2008 r., jak i na koniec 2009 r. wynosi 63,1%.

PARAMETRY NOMINALNE: STOPY PROCENTOWE I KURS WALUTOWY

Stopy procentowe

W pierwszych miesiącach 2008 r. Rada Polityki Pieniężnej kontynuowała cykl zacieśniania polityki pieniężnej (wzrost stóp procentowych NBP o 0,75 pkt proc. wobec 1 pkt proc. w 2007 r.). Przewiduje się, że w 2008 r. RPP dokona kolejnej podwyżki stóp procentowych w warunkach prognozowanego kształtowania się inflacji powyżej dopuszczalnego przedziału odchyleń od celu inflacyjnego oraz ryzyka wystąpienia efektów drugiej rundy. W rezultacie główna stopa procentowa - stopa referencyjna ukształtuje się średnio na poziomie 5,8%. Wobec przewidywanego stopniowego spadku inflacji, w 2009 r. prognozowane jest utrzymanie stóp procentowych NBP na niezmienionym poziomie, co oznacza wzrost stopy referencyjnej w ujęciu średniorocznym do poziomu 6,0%.

Kurs walutowy

Średni kurs złotego w 2008 r. prognozowany jest w wysokości 3,45 PLN/EUR i 2,23 PLN/USD, a w 2009 r. na poziomie 3,35 PLN/EUR i 2,21 PLN/USD. Oznacza to, że po silnym umocnieniu polskiej waluty w 2008 r., skala jej aprecjacji w 2009 r. będzie znacznie mniejsza. Wsparcie dla złotego będą stanowiły silne fundamenty makroekonomiczne polskiej gospodarki oraz napływ do Polski zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Presję na aprecjację polskiej waluty może osłabiać przewidywane zakończenie cyklu podwyżek stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej. Do ograniczenia skali aprecjacji złotego, szczególnie w stosunku do dolara przyczyni się ponadto przewidywane umocnienie waluty amerykańskiej względem euro.

UWARUNKOWANIA PROGNOZY MAKROEKONOMICZNEJ

Pomimo wyraźnej korekty w dół prognoz dla gospodarki światowej, w bilansie ryzyk dla jej perspektyw wciąż przeważają czynniki mogące wpłynąć na realizację gorszego od zakładanego scenariusza. Na uwagę zasługuje zwłaszcza możliwość pogłębienia się zawirowań na międzynarodowych rynkach finansowych oraz dalszy wzrost cen surowców naturalnych i w efekcie presji inflacyjnej.

Wśród podstawowych zagrożeń dla prognozy wzrostu gospodarczego w Polsce należy wymienić ryzyko nasilenia barier podaźowych dla gospodarki, szczególnie w zakresie rynku pracy (ale i również w zakresie surowców i materiałów, gruntów budowlanych, ogólnego potencjału produkcyjnego). Na realizację gorszego od zakładanego scenariusza może wpłynąć mniejszy od zakładanego wzrost

inwestycji w efekcie mniejszej absorpcji funduszy unijnych, mniejszego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wyższych niż zakładano stóp procentowych. W perspektywie średnio terminowej czynnikiem ryzyka mogą być także niższe limity emisji CO₂ przyznane przez KE dla polskiej gospodarki.

Czynnikiem ryzyka dla prognozy inflacji może być szybsze od zakładanego narastanie ograniczeń podaży w gospodarce prowadzące do wzrostu presji inflacyjnej i silniejszego zacieśnienia polityki pieniężnej skutkującego ustabilizowaniem się wzrostu gospodarczego na niższym od zakładanego poziomie. Kolejnym źródłem niepewności związanym z realizacją prognozy inflacyjnej pozostaje możliwość wystąpienia negatywnych szoków podaży na rynkach surowcowych i na rynkach produktów rolnych.

Czynnikiem ryzyka dla prognozy stóp procentowych może być odmienne od założonego kształtowanie się procesów inflacyjnych. Główne czynniki ryzyka dla prognozy kursu walutowego mogą stanowić znaczne zmiany nastrojów inwestycyjnych w regionie oraz inne niż zakładane ukształtowanie się kursu dolara amerykańskiego na globalnym rynku walutowym.

BUDŻET PAŃSTWA

Prognoza dochodów budżetu państwa na 2009 r. uwzględnia aktualną prognozę wykonania dochodów budżetu w 2008 r., prognozy wskaźników makroekonomicznych i skutki planowanych zmian systemowych.

DOCHODY BUDŻETU PAŃSTWA W 2008 R.

Przewidywane wykonanie dochodów budżetowych w 2008 r. uwzględnia zarówno zaktualizowaną prognozę głównych wskaźników makroekonomicznych, jak również poziom dotychczasowych tegorocznych wpływów budżetowych, który wskazuje, że dochody w bieżącym roku ukształtują się na wyższym poziomie od zapisanego w ustawie budżetowej. Należy oczekiwać wyższego wykonania dochodów podatkowych, zwłaszcza z tytułu podatków dochodowych. Na wyższe od prognozowanych w ustawie budżetowej dochody z podatku CIT wpływ ma wyższe od zakładanego dodatnie saldo rozliczenia podatku za 2007 r. Na przekroczenie dochodów z podatku PIT wpływ ma przede wszystkim korzystniejsza niż zakładano sytuacja na rynku pracy, wyższe wpływy z działalności gospodarczej opodatkowanej tym podatkiem oraz wyższe wpływy z podatku od dochodów uzyskiwanych z odpłatnego zbycia papierów wartościowych.

Niższe od pierwotnie planowanych mogą być natomiast dochody z tytułu wpłat do budżetu państwa z Unii Europejskiej.

ZASADNICZE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA NA 2009 R.

Na poziom dochodów budżetu państwa w 2009 r. będą miały wpływ:

- 1) sytuacja makroekonomiczna, w szczególności na poziom dochodów wpływ mają:
 - wzrost PKB o 5,0%,
 - wzrost spożycia o 4,4%,
 - średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych o 2,9%,
 - wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej o 2,0%,
 - wzrost przeciętnego nominalnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej o 4,3%,
- 2) wysokość i struktura wykonania dochodów w 2008 r.,
- 3) skutki planowanych zmian systemowych.

Planowane na przyszły rok zasadnicze zmiany w systemie obciążeń podatkowych, będących głównym źródłem dochodów budżetu, dotyczą wszystkim wprowadzenia dwustopniowej skali

podatkowej ze stawkami 18% i 32% w podatku dochodowym od osób fizycznych, koniecznej harmonizacji polskich przepisów podatkowych z prawem wspólnotowym oraz efektami upraszczania i wprowadzania ułatwień dla podatników. Efektem zmiany skali podatkowej będzie obniżenie bezpośrednich obciążeń nakładanych przez państwo, dzięki czemu wzrośnie dochód netto podatników.

Wśród istotniejszych nowych zmian, które będą determinowały poziom przyszłorocznych dochodów budżetu należy wymienić:

w obszarze podatku VAT:

- zwolnienie z VAT dostaw nieruchomości o charakterze niemieszkalnym, jeżeli dostawa jest dokonywana po pierwszym zasiedleniu,
- ujednoczenie terminu zwrotu VAT,
- umożliwienie rozliczania podatku z importu towarów w niektórych procedurach uproszczonych,

w obszarze podatku akcyzowego:

- wzrost akcyzy na wyroby tytoniowe o 18,1% wynikający z konieczności dostosowania stawek akcyzy na te wyroby do minimalnego poziomu wymaganego przez Unię Europejską,
- wprowadzenie regulacji zmieniającej moment powstania obowiązku podatkowego od energii elektrycznej;
- wzrost stawki podatku akcyzowego na gaz płynny do napędu silników spalinowych (LPG) z 695 zł/1000 kg na 1 100 zł/1000 kg,

w obszarze podatku PIT:

- zmiana w zakresie szczególnych rozwiązań dla podatników uzyskujących przychody poza terytorium Polski (abolicja oraz korzystne rozwiązanie w podatku PIT dla osób pracujących za granicą),

w obszarze wpłat z zysku NBP:

- w związku z potrzebą utworzenia przez NBP rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych „Plan finansowy NBP na rok 2008” przewiduje, że zysk banku centralnego w 2008 r. ukształtuje się na poziomie zerowym, co oznacza brak wpłaty z zysku NBP do budżetu państwa w 2009 r.

Oprócz wyżej wymienionych nowych zmian w systemie podatkowym, na dochody budżetu w 2009 r. będą miały wpływ wprowadzone wcześniej zmiany systemowe, wśród których najistotniejszymi są:

w obszarze podatku CIT:

- wprowadzenie ulgi dla producentów biokomponentów,

w obszarze podatku PIT:

- obniżenie stawek podatkowych i wprowadzenie 2-stopniowej skali w wysokości 18% i 32%.

DOCHODY BUDŻETU PAŃSTWA W 2009 R.

Dochody podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa (tj. nie obejmujące dochodów pochodzących z Unii Europejskiej) w 2009 r. prognozowane są w kwocie 268,9 mld zł. Oznacza to wzrost nominalny dochodów budżetu w stosunku do ustawy budżetowej na 2008 r. w porównywalnej kategorii o 9,0%.

Poniższa tabela przedstawia przewidywane wykonanie dochodów budżetu państwa w 2008 r. oraz prognozowaną kwotę dochodów budżetu państwa w 2009 r.

Tablica 2. Dochody podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa w latach 2008-2009

	2008 ustawa	2008 styczeń- kwiecień	2009 założenia	dynamika nominalna
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5 (4/2)</i>
	<i>mln zł</i>			<i>%</i>
DOCHODY PODATKOWE I NIEPODATKOWE	246 610	83 525	268 900	109,0
1. Dochody podatkowe	228 194	77 824	251 993	110,4
2. Dochody niepodatkowe	18 416	5 701	16 907	91,8

WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W 2009 R.

Przewiduje się, że wydatki budżetu państwa na rok 2009 wyniosą 328,7 mld zł - prognozowane dochody podatkowe i niepodatkowe oraz aktualny szacunek dochodów budżetu państwa pochodzących z Unii Europejskiej powiększone o 18,2 mld zł deficytu. Wydatki budżetu państwa ogółem wzrosną o 6,4%, w tym wydatki bez finansowanych środkami z UE o 4,9%.

WYNIK BUDŻETU PAŃSTWA W LATACH 2008-2009

Deficyt budżetu państwa w ujęciu kasowym założono na poziomie 18,2 mld zł, co stanowi 1,3% PKB prognozowanego na 2009 r. Takie poziomy deficytu budżetu państwa jest spójny z wynikiem sektora rządowego i samorządowego w 2009 r., przyjętym w „Programie konwergencji. Aktualizacja 2007” na poziomie 2,0% PKB, liczonym według metodologii ESA'95.

Tablica 3. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa

	2008 ustawa	2008 styczeń- kwiecień	2009 założenia	dynamika nominalna
1	2	3	4	5=(4/2)
	mln zł			%
1. Dochody budżetu państwa	281 892	90 619	310 523	110,2
<i>w tym:</i>				
dochody podatkowe i niepodatkowe	246 610	83 525	268 900	109,0
dochody podatkowe	228 194	77 824	251 993	110,4
dochody niepodatkowe	18 416	5 701	16 907	91,8
2. Wydatki budżetu państwa	308 983	90 064	328 723	106,4
<i>w tym:</i>				
wydatki bez finansowanych środkami z UE	273 701	80 019	287 100	104,9
3. Wynik budżetu państwa (1-2)	-27 091	554	-18 200	

Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne

Tablica 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2007 - 2009

Wyszczególnienie	jedn.	2007	2008 P	2009 P
Procesy realne				
PKB	%	106,6	105,5	105,0
Eksport	%	108,4	107,4	106,7
Import	%	112,2	110,2	107,9
Popyt krajowy	%	108,3	106,6	105,6
Spożycie	%	105,2	104,9	104,4
- indywidualne	%	105,0	106,1	105,4
- zbiorowe	%	105,8	101,2	101,2
Akumulacja	%	119,9	112,7	109,3
- nakłady brutto na środki trwałe	%	117,6	114,5	110,0
PKB w cenach bieżących	mld zł	1 167,8	1 282,6	1 389,6
Ceny				
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych				
- średnioroczna	%	102,5	104,1	102,9
Dynamika cen produkcji sprzedanej				
- średnioroczna	%	102,3	102,6	102,5
Wynagrodzenia				
Przeciętne wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	zł	2 691	2 972	3 189
w tym:				
- w sektorze przedsiębiorstw	zł	2 888	3 217	3 474
Dynamiki realne:				
Przeciętne wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	106,0	106,1	104,3
w tym:				
- w sektorze przedsiębiorstw	%	106,6	107,0	105,0
Rynek pracy				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej	tys. osób	9242*	9 557	9 745
w tym:				
- w sektorze przedsiębiorstw	tys. osób	5 150	5 410	5 570
Stopa bezrobocia (koniec okresu)	%	11,4	9,2	8,1
Kurs walutowy				
PLN/USD (średnio w okresie)	PLN	2,77	2,23	2,21
PLN/EUR (średnio w okresie)	PLN	3,78	3,45	3,35
USD/EUR (średnio w okresie)	USD	1,37	1,55	1,51
Stopy procentowe				
Stopy procentowe w ujęciu nominalnym				
- operacji otwartego rynku (średnio w okresie)	%	4,4	5,8	6,0
Bilans płatniczy na bazie transakcji				
Relacje:				
- saldo obrotów bieżących do PKB	%	-3,7	-4,7	-5,5

*) Szacunek własny Ministerstwa Finansów