



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**PROGRAM KONWERGENCJI
AKTUALIZACJA 2022**

Warszawa, kwiecień 2022 roku

Spis treści

	Strona
Przedmowa	5
Podsumowanie	6
I. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza	7
I.1. Sytuacja bieżąca	7
I.2. Scenariusz średniookresowy	9
II. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	12
II.1. Strategia i cele średniookresowe rządu	12
II.2. Sytuacja bieżąca	12
II.3. Projekcja średniookresowa	16
II.4. Wynik strukturalny	21
II.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	23
III. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu</i>	25
III.1. Czynniki ryzyka	25
III.2. Analiza wrażliwości	26
III.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu</i>	27
IV. Stabilność finansów publicznych w długim okresie	29
IV.1. Stabilność finansów publicznych, w tym skutki starzenia się ludności	29
IV.2. Zobowiązania warunkowe (<i>contingent liabilities</i>)	32
V. Krajowe ramy budżetowe	34
Aneks tabelaryczny	36

Spis wykresów

	Strona
Wykres 1. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w 2019 roku	15
Wykres 2. Luka VAT (w %) oraz tzw. <i>compliance effect</i> (w mld zł)	16
Wykres 3. Wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych	21
Wykres 4. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)	26
Wykres 5. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)	27
Wykres 6. Stochastyczne projekcje długu od 2022 roku	30

Spis tabel

	Strona
Tabela 1. Wzrost gospodarczy – kluczowe elementy prognozy	11
Tabela 2. Sektor instytucji rządowych i samorządowych – kluczowe elementy prognozy	12
Tabela 3. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych	21
Tabela 4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)	24
Tabela 5. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją	28
Tabela 6. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach	29
Tabela 7. Długookresowa stabilność finansów publicznych	31
Tabela 8. Gwarancje rządowe w związku z pandemią i pozostałe	33
Tabela 9. Wzrost gospodarczy	36
Tabela 10. Procesy inflacyjne	36
Tabela 11. Rynek pracy	37
Tabela 12. Salda sektorów instytucjonalnych	37
Tabela 13. Podstawowe założenia egzogeniczne	38
Tabela 14. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	38
Tabela 15. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu	39
Tabela 16. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (<i>expenditure benchmark</i>)	40
Tabela 17. Wydatki według funkcji	40
Tabela 18. Pożyczki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	41
Tabela 19. Dotacje z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	41

Spis ramek

	Strona
Ramka 1. Nastawienie polityki budżetowej	22

Przedmowa

Państwa członkowskie Unii Europejskiej przedkładają co roku Komisji Europejskiej i Radzie Ecofin aktualizacje programów stabilności lub konwergencji. Na podstawie analizy tych dokumentów Rada Ecofin wydaje następnie zalecenia dla polityk gospodarczych państw członkowskich, które należy uwzględnić przy projektowaniu budżetów na kolejny rok.

Niniejszy Program konwergencji (dalej jako „Program”) przedstawia średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych do 2025 roku. Stanowi on zarazem część, przyjętego przez Radę Ministrów, Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WFPF) opracowywanego na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) – dalej jako „ustawa o finansach publicznych”. WFPF będzie podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023.

Program opracowano zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych oraz wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich UE, przyjętymi w 2017 roku przez Radę Ecofin. Program uwzględnia także wytyczne Komisji Europejskiej z 2 marca br. dla polityk budżetowych państw członkowskich w 2023 roku.

Scenariusz makrofiskalny prezentowany w Programie wykorzystuje dostępne do 1 kwietnia br. dane i projekty przepisów prawnych i programów, których realizacja jest wysoce prawdopodobna.

Program powstawał równolegle z tegoroczną edycją Krajowego Programu Reform, który przedstawia przegląd reform strukturalnych realizowanych w związku z unijną strategią Europejski Zielony Ład i zaleceniami Rady UE dla Polski z lat poprzednich. Opinia Rady na temat niniejszego Programu oraz zalecenia Rady dotyczące Krajowego Programu Reform są standardowo przedmiotem obrad polskiego Parlamentu.

Program nie uwzględnia wpływu realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, który oczekuje na akceptację instytucji UE. Plan stanowi odpowiedź na zalecenia Rady UE dla Polski dotyczące polityk strukturalnych, także z lat 2019-2020 w postaci reform i inwestycji, szczególnie w zieloną i cyfrową transformację.

Podsumowanie

Polska gospodarka dobrze poradziła sobie w czasie pandemii, a w 2021 roku jako jedna z pierwszych gospodarek UE powróciła do poziomu PKB sprzed pandemii. Perspektywy wzrostu gospodarczego zależą m.in. od rozwoju konfliktu w Ukrainie. W tym roku oczekiwane jest spowolnienie tempa wzrostu PKB do 3,8%, a w horyzoncie prognozy do 3,1%. Wyższa dynamika aktywności gospodarczej będzie możliwa dzięki finansowaniu inwestycji publicznych i prywatnych z unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 roku¹ ukształtował się na poziomie 1,8% PKB, a dług sektora na poziomie 53,8% PKB. Wzrost dochodów, który przyczynił się do silnej redukcji deficytu, był efektem nie tylko dobrej koniunktury, ale i wysokiej dynamiki cen konsumpcyjnych. Działania rządu mające na celu łagodzenie skutków inflacji, w tym zmiany w systemie podatkowym, a także wsparcie dla ukraińskich uchodźców będą znaczącym obciążeniem dla sektora instytucji rządowych i samorządowych w bieżącym roku. Aktualnie prognozowany deficyt sektora zwiększy się w bieżącym roku do 4,3% PKB.

Scenariusz makrofiskalny, w tym prognoza deficytu na 2023 rok uwzględnia wytyczne Komisji Europejskiej, aby w przyszłym roku skupić się na kontroli tempa wzrostu wydatków bieżących, przy priorytetowym traktowaniu wydatków inwestycyjnych. Przy założeniu konsolidacji w minimalnym tempie wynikającym z Paktu Stabilności i Wzrostu nastąpiłaby redukcja deficytu i długu sektora odpowiednio do 2,5% PKB i 49,7% PKB w 2025 roku. Komisja Europejska w ciągu najbliższych tygodni prawdopodobnie zaktualizuje wytyczne, by uwzględnić skutki konfliktu w Ukrainie dla gospodarki unijnej. Nowe wytyczne będą mogły być uwzględnione przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na 2023 rok.

Konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy może wpływać na konwergencję polskiej gospodarki i gospodarek krajów strefy euro. W związku z sankcjami nakładanymi na Rosję należy bowiem oczekiwać, że skala i siła powiązań politycznych i gospodarczych między Polską a państwami obszaru wspólnej waluty ulegną znaczącemu wzmocnieniu. Polska będzie przy tym w dalszym ciągu uczestniczyła w procesie pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej, w szczególności w działaniach mających na celu zapewnienie stabilności w strefie euro. Przy aktualnym stopniu podobieństwa między gospodarkami Polski i strefy euro – w szczególności co do poziomu rozwoju mierzonego np. przez PKB per capita – członkostwo Polski w strefie euro mogłoby jednak stanowić źródło zaburzeń w gospodarce. W rozważaniach dotyczących przyjęcia wspólnej waluty warto jednak wziąć pod uwagę nie tylko zagrożenia i korzyści ekonomiczne, ale także polityczne. Dlatego decyzja dotycząca tempa integracji ze strefą euro powinna być oparta na wnikliwej analizie.

Zgodnie z aktualnymi prognozami z końcem 2022 roku wygaśnie klauzula powrotu do stabilizującej reguły wydatkowej, podobnie jak ogólna klauzula wyjścia w UE. Biorąc pod uwagę prowadzoną w UE dyskusję na temat ram fiskalnych oraz sytuację geopolityczną nie wyklucza się jednak dalszych dostosowań tej reguły.

¹ Zgodnie ze wstępną informacją o relacji deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, ogłoszoną przez GUS 1 kwietnia br.

I. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza

I.1. Sytuacja bieżąca

W 2021 roku gospodarka polska znalazła się na ścieżce szybkiej odbudowy aktywności gospodarczej po recesji wywołanej pandemią. Przeciętne tempo wzrostu gospodarczego (kw/kw, sa) było blisko dwukrotnie wyższe od długookresowej średniej. Wyniki gospodarki w kolejnych kwartałach okazywały się przy tym lepsze od oczekiwań, mimo III i IV fali pandemii i utrzymywania restrykcji administracyjnych. Wpłynęło na to kilka czynników: dostosowanie się firm i gospodarstw domowych do funkcjonowania w warunkach obostrzeń, poprawa sytuacji na głównych rynkach eksportowych oraz silne wsparcie ze strony polityki makroekonomicznej. PKB już w II kw. 2021 roku osiągnął poziom sprzed pandemii, tj. wcześniej niż w większości krajów Unii Europejskiej.

W 2021 roku gospodarka europejska odnotowała silne ożywienie. W całym roku PKB w strefie euro zwiększył się o 5,3%, a w IV kw. poziom aktywności gospodarczej był wyższy niż przed wybuchem pandemii. Wysoką dynamikę zanotował popyt krajowy, w tym zwłaszcza konsumpcja prywatna, wspierana przez poprawę sytuacji na rynku pracy oraz realizację przez gospodarstwa domowe odłożonego popytu. Negatywnie na koniunkturę oddziaływały natomiast utrzymujące się zaburzenia w globalnych łańcuchach dostaw oraz wysokie ceny surowców energetycznych. W połączeniu z kolejnymi falami pandemii w końcu 2021 roku i na początku 2022 roku doprowadziły one do osłabienia aktywności gospodarczej w strefie euro w tym okresie.

Poprawa sytuacji gospodarczej w otoczeniu zewnętrznym, wysoka konkurencyjność polskich firm oraz rosnące znaczenie w globalnych łańcuchach wartości przyczyniły się do odbicia eksportu już w II połowie 2020 roku. Jego wzrost był również kontynuowany w 2021 roku, co – obok wyższej dynamiki popytu krajowego – sprzyjało silnemu wzrostowi produkcji przemysłowej. Szybko rosła również konsumpcja prywatna, wspierana poprawą nastrojów konsumentów, dobrą sytuacją na rynku pracy oraz realizacją odłożonego popytu (co potwierdzał wyraźny spadek stopy oszczędności gospodarstw domowych). W ubiegłym roku relatywnie niska była natomiast dynamika inwestycji. W tym przypadku wciąż nie udało się odrobić strat poniesionych w 2020 roku. Przyczyniła się do tego m.in. niska dynamika aktywności inwestycyjnej w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Zaburzenia w globalnych łańcuchach dostaw, problemy z transportem międzynarodowym, wzrost cen surowców i materiałów oraz wysoka niepewność co do rozwoju sytuacji w przyszłości znalazły odzwierciedlenie w rekordowo wysokim przyroście zapasów i znaczącej dodatniej kontrybucji tej kategorii we wzroście PKB. W efekcie dynamika popytu krajowego w 2021 roku była bardzo wysoka, co z kolei przełożyło się na silny wzrost importu i – przy niższej dynamice eksportu – na ujemny wkład eksportu netto we wzrost PKB. W całym 2021 roku PKB zwiększył się o 5,9%, wyraźnie więcej od prognoz formułowanych w trakcie roku.

Dane o wyższej częstotliwości z początku br. dotyczące produkcji przemysłowej, sprzedaży detalicznej czy zwłaszcza produkcji budowlano-montażowej wskazują, że roczna dynamika PKB pozostała w I kw. 2022 roku na wysokim poziomie pomimo V fali pandemii. Wybuch wojny w Ukrainie zmienił jednak zasadniczo sytuację w odniesieniu do perspektyw gospodarki w kolejnych kwartałach br. (por. rozdział I.2).

Wysoka dynamika aktywności gospodarczej znalazła odzwierciedlenie w dalszej poprawie sytuacji na rynku pracy. Liczba pracujących² począwszy od II połowy 2020 roku znalazła się w tendencji wzrostowej i już w IV kw. 2020 roku osiągnęła poziom sprzed pandemii. W całym 2021 roku kategoria ta zwiększyła się aż o 2,6%, po lekkim spadku zanotowanym rok wcześniej. Wzrost ten miał miejsce w warunkach wyraźnej poprawy współczynnika aktywności ekonomicznej³ (o 2,0 pkt. proc. do 57,8%), co – mimo silnego wzrostu popytu na pracę – przyczyniło się do lekkiego wzrostu stopy bezrobocia⁴ do

² BAEL, 15-89 lat.

³ BAEL, 15-89 lat.

⁴ BAEL, 15-74 lata.

3,4%. Wysoka dynamika popytu na pracę, niski poziom stopy bezrobocia (niższy od stopy NAWRU⁵) oraz dalszy wzrost płacy minimalnej przyczynił się do wzrostu dynamiki wynagrodzeń w gospodarce.

Szybkiej odbudowie aktywności gospodarczej towarzyszył też coraz silniejszy i wyższy od oczekiwań wzrost inflacji. Na początku 2021 roku utrzymywała się ona na poziomie zbliżonym do celu inflacyjnego, natomiast od wiosny tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych przyspieszyło. Wzrost inflacji związany był przede wszystkim z podwyżkami cen energii, tj. cen paliw w wyniku wzrostu cen ropy naftowej na rynkach światowych oraz cen energii elektrycznej i gazu. Stopniowo zaczęła rosnąć także dynamika cen żywności. W całym 2021 roku podwyższona była także inflacja bazowa. Był to w głównej mierze efekt wysokiej dynamiki cen usług, będącej m.in. skutkiem pandemii (wzrost kosztów związany z koniecznością wdrożenia rozwiązań sanitarnych oraz efekt cenowy otwarcia gospodarki) oraz podwyżek opłat mieszkaniowych. Zwiększona presja inflacyjna to także efekt wysokich kosztów transportu oraz zakłóceń w globalnych łańcuchach dostaw, co wraz z rosnącymi cenami surowców powodowało narastanie presji kosztowej u producentów. W ujęciu średniorocznym inflacja w 2021 roku wyniosła 5,1%.

Wobec utrzymywania się wysokiej dynamiki cen został ogłoszony pakiet działań antyinflacyjnych (tzw. Tarcze antyinflacyjne 1.0 i 2.0) nakierowanych na obniżenie tempa wzrostu inflacji w 2022 roku oraz ograniczenie negatywnych skutków podwyższonego poziomu inflacji dla gospodarstw domowych. Pakiety obejmują działania w obszarze podatków oraz działania osłonowe, których celem jest zrekompensowanie wzrostu cen gospodarstwom domowym o najniższych dochodach. Obniżenie stawek podatku akcyzowego i podatku VAT na towary energetyczne (energię elektryczną i ciepłą, gaz, paliwa) oraz żywność przyczynią się do ograniczenia wzrostu ich cen (w porównaniu do scenariusza bez Tarcz).

Przez większą część 2021 roku Rada Polityki Pieniężnej (RPP) kontynuowała dotychczasową politykę pieniężną. Wskazywała na zewnętrzne przyczyny obserwowanego od II kw. wzrostu inflacji, jego oczekiwany przejściowy charakter oraz niepewność dotyczącą trwałości i skali ożywienia gospodarczego po recesji wywołanej pandemią. Podstawowe stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego pozostawały na rekordowo niskich poziomach (w tym stopa referencyjna w wysokości 0,1%). NBP prowadził również zakupy dłużnych papierów wartościowych w ramach strukturalnych operacji otwartego rynku. Skala tych operacji wyraźnie zmniejszyła się na jesieni 2021 roku, a od grudnia program został wygaszony (ostatnia regularna operacja odbyła się w listopadzie). Łącznie na 13 aukcjach NBP kupił w 2021 roku obligacje o wartości nominalnej 36,9 mld zł. W sumie w okresie ostatnich dwóch lat NBP skupił obligacje o wartości nominalnej 144 mld zł. W październiku 2021 roku, wobec ryzyka utrwalenia się inflacji powyżej celu w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej, RPP podwyższyła stopę referencyjną o 0,4 pkt. proc. do 0,5% oraz zwiększyła stopę rezerwy obowiązkowej z 0,5% do 2,0%. Cykl podwyżek stóp procentowych był kontynuowany w listopadzie i grudniu, kiedy stopa referencyjna wzrosła o odpowiednio 0,75 i 0,50 pkt. proc. do 1,75%. W I kwartale 2022 roku w wyniku trzech kolejnych podwyżek (łącznie o 1,75 pkt. proc.) stopa referencyjna osiągnęła poziom 3,5%. Ponadto, w lutym RPP podwyższyła stopę rezerwy obowiązkowej do 3,5% (tj. poziomu obowiązującego przed pandemią).

W 2021 roku rachunek bieżący zanotował deficyt w wysokości 0,6% PKB. Przez większą część roku roczna dynamika importu pozostawała wyraźnie wyższa od eksportu. Import poza rosnącym popytem krajowym wyraźnie wspierały wyższe ceny sprowadzanych z zagranicy surowców energetycznych. Na to nakładało się zwiększone gromadzenie zapasów przez przedsiębiorstwa związane z obawami o przyszłe braki środków produkcji lub/i dalszy wzrost ich cen. Eksport pozostawał pod presją problemów popytowych przetwórstwa przemysłowego (brak surowców i komponentów do produkcji). Szczególnie było to widoczne w przypadku przemysłu samochodowego. W efekcie saldo obrotów towarowych w relacji do PKB uległo pogorszeniu. Z uwagi na wysokie dochody zagranicznych inwestorów z tytułu ich kapitałowego zaangażowania w polskich podmiotach pogłębił się deficyt dochodów pierwotnych.

⁵ NAWRU – stopa bezrobocia nieprzyspieszająca wzrostu płac (ang. *non-accelerating wage rate of unemployment*).

W 2021 roku kurs złotego był determinowany głównie przez pandemię COVID-19 oraz oczekiwania co do polityki pieniężnej za granicą i w kraju. Pierwszy z powyższych czynników zaznaczył się szczególnie silnie w marcu i w listopadzie, kiedy kolejne fale pandemii doprowadziły do osłabienia złotego. Negatywnie na polską walutę oddziaływały również nasilające się od połowy roku oczekiwania rynkowe dotyczące zacieśnienia polityki pieniężnej w Stanach Zjednoczonych. Z kolei wzrost oczekiwań na kontynuację cyklu podwyżek stóp procentowych NBP wsparł złotego w końcu roku. Średnio w 2021 roku kurs euro w złotych (EUR/PLN) ukształtował się na poziomie 4,57, a kurs dolara amerykańskiego (USD/PLN) wyniósł 3,86.

Zbrojna agresja Rosji przeciw Ukrainie doprowadziła na przełomie lutego i marca 2022 roku do gwałtownego wzrostu awersji do ryzyka na światowych rynkach finansowych i przepływu kapitału do aktywów tradycyjnie uznawanych przez inwestorów za tzw. bezpieczne przystanie. Ze względu na geograficzną bliskość Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej do terenów objętych działaniami wojennymi ich waluty znalazły się pod szczególnie silną presją. Kurs euro w złotych wzrósł do najwyższego poziomu w historii (5,0), a kurs dolara amerykańskiego w złotych osiągnął wieloletnie maksimum. Wobec dynamicznego osłabienia złotego NBP przeprowadził serię interwencji na rynku walutowym. Działania banku centralnego zostały wsparte przez Ministerstwo Finansów, które w komunikacie z 2 marca br. poinformowało, że środki walutowe w jego dyspozycji będą wymieniane przede wszystkim na rynku walutowym, a wymiana tych środków w NBP będzie miała charakter uzupełniający. W II połowie marca polska waluta odrobiła dużą część strat wspierana przez poprawę nastrojów na globalnych rynkach finansowych oraz silne fundamenty polskiej gospodarki.

I.2. Scenariusz średniookresowy

Rosyjska inwazja na Ukrainę, międzynarodowe sankcje na Rosję, gwałtowny wzrost liczby uchodźców przybywających do Polski oraz trwająca pandemia COVID-19 skutkują znaczącą niepewnością dla średniookresowego scenariusza makroekonomicznego. Scenariusz ten uwzględnia wpływ wojny w Ukrainie na polską gospodarkę przez: pogorszenie nastrojów gospodarczych, obniżenie światowej dynamiki PKB, wzrost cen surowców, problemy w światowych łańcuchach dostaw, koszty przyjmowania przez Polskę uchodźców oraz wpływ transferów do uchodźców na krajową konsumpcję. W scenariuszu nie uwzględniono natomiast wpływu uchodźców oraz migrantów wracających do Ukrainy na krajowy rynek pracy, uzasadniając to dużą niepewnością co do skali i kierunku tego wpływu (por. rozdział III.1).

Przyjęty scenariusz zakłada, że tempo wzrostu realnego PKB w 2022 roku osiągnie 3,8%, a w 2023 roku 3,2%. W kolejnych latach polska gospodarka będzie rosła w tempie 3,0% oraz 3,1%. Tempo wzrostu produktu potencjalnego wynosi 3,5% w 2022 roku, 3,3% w 2023 roku i 2,9% w kolejnych dwóch latach. Głównymi czynnikami wpływającymi na dynamikę potencjału gospodarki będą malejąca podaż pracy, akumulacja kapitału produkcyjnego oraz wzrost wydajności czynników produkcji. Luka produktowa, wyraźnie ujemna w latach 2020-2021 (odpowiednio -2,0% i -0,2% PKB potencjalnego), będzie rosła, osiągając 0,3% w horyzoncie prognozy. Pomimo prognozowanego wzrostu aktywności zawodowej w następnych latach, negatywne tendencje dotyczące liczebności populacji w wieku produkcyjnym będą wpływać na mniejszą dynamikę potencjalnego PKB. O ile od 2003 roku obserwowana była spadająca stopa bezrobocia równowagi NAWRU, w ostatnich dwóch latach horyzontu prognozy przewidywana jest jej stabilizacja na poziomie 2,7-2,8% i ograniczenie jej pozytywnego wpływu na dynamikę wzrostu potencjalnego niemal do zera.

Spżycie prywatne w 2022 roku wzrośnie realnie o 5,9%. W kolejnych latach dynamika ta będzie stopniowo zwalniać (4,0% i 2,7% w latach 2023-2024), by na koniec horyzontu prognozy osiągnąć 2,9%. Wysokiej konsumpcji prywatnej – zwłaszcza w pierwszych latach horyzontu prognozy – sprzyjać będzie dobra sytuacja na rynku pracy (niska stopa bezrobocia i utrzymujący się realny wzrost funduszu płac), obniżki podatków oraz wydatki konsumpcyjne uchodźców.

Realne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe wyniesie w latach 2022-2023 odpowiednio 4,8% oraz 4,0%. W kolejnych latach spadnie do 2,5% w 2024 roku oraz 2,7% w 2025 roku. Stosunkowo wysoka dynamika w początkowych latach prognozy będzie wynikała głównie ze wzrostu inwestycji

publicznych m.in. na obronę narodową (w scenariuszu zakłada się, że wzrost wydatków na obronność częściowo zwiększy inwestycje, a częściowo spożycie publiczne). Dynamika inwestycji prywatnych będzie niska w całym horyzoncie prognozy, na co wpływ będą miały rosnące koszty finansowania wynikające z podwyżek stóp procentowych, niepewność związana z wojną w Ukrainie oraz wysokie ceny surowców i problemy w globalnych łańcuchach dostaw.

W III-IV kwartale 2021 roku miał miejsce znaczny przyrost zapasów wywołany m.in. wzrostem cen na rynkach globalnych oraz problemami z łańcuchami dostaw. Zakłada się w kolejnych latach ich stopniowe wykorzystywanie (ujemna zmiana zapasów), co będzie miało ujemny wkład we wzrost PKB, ale jednocześnie będzie generowało dodatkowy eksport oraz inwestycje.

Wojna w Ukrainie to kolejny – po pandemii COVID-19 – szok dla globalnych łańcuchów dostaw. Może on spowodować niższą dostępność niektórych surowców, skutkując przerwami w produkcji wybranych towarów (przykładem może być np. stal oraz niektóre komponenty do motoryzacji). Mimo to bezpośredni wpływ wojny dla polskiej wymiany handlowej powinien być umiarkowany. Udział Rosji w eksporcie z Polski wynosił w 2021 roku 2,8%, natomiast Ukrainy 2,2%. W przypadku importu 6,0% pochodziło z Rosji, zaś 1,5% z Ukrainy. Tym samym oczekuje się, że tempo wzrostu eksportu w latach 2022-2025 wyniesie odpowiednio 4,5%, 4,0%, 3,6% oraz 3,6%, podczas gdy importu odpowiednio 4,1%, 3,1%, 2,9%, 2,9%.

W drugiej połowie 2021 roku inflacja zaczęła gwałtownie przyspieszać, by w marcu br. osiągnąć 10,9% r/r (dane wstępne). Według scenariusza w 2022 roku stopa inflacji utrzyma się na wysokim poziomie – średniorocznie wyniesie 9,1%, by w kolejnych latach stopniowo spadać (7,8% w 2023 roku, 4,8% w 2024 roku i 3,5% w 2025 roku). Dla 2022 roku założono stabilizację kursu złotego na poziomie odpowiednio 4,59 EUR/PLN oraz 4,10 USD/PLN. Dla kolejnych lat horyzontu prognozy (2023-2025) przyjęto techniczne założenie, że kurs EUR/PLN utrzyma się na poziomie kursu średniego z 2021 roku (tj. 4,57) oraz utrzymanie kursu EUR/USD na poziomie z I kwartału br.

Drugi rok pandemii pogłębił problemy demograficzne Polski – łączna liczba ludności w Polsce spadła o ok. 180 tysięcy osób. W wyniku długookresowych trendów demograficznych spadek ten będzie postępował. W scenariuszu założono ujemną dynamikę populacji w grupie 15-89 lat na poziomie 0,3% w 2022 roku oraz 0,4% rocznie w latach 2023-2025. W liczbach tych nie uwzględniono napływu uchodźców z Ukrainy (por. rozdział III.1).

Przewiduje się, że w 2022 roku liczba pracujących wzrośnie o 1,2%. Będzie to konsekwencja dalszego wzrostu aktywności zawodowej i spadku stopy bezrobocia. W kolejnych trzech latach prognozy liczba pracujących będzie spadać w tempie 0,1-0,3%, głównie z powodu zmian demograficznych. Zmiany liczby pracujących uwzględniają przyjęte w Programie założenie o stabilizacji do 2025 roku liczby pracujących w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

Polska pozostaje krajem o bardzo niskiej stopie bezrobocia. Szacuje się, że stopa bezrobocia według BAEL spadnie z 3,4% w 2021 roku do 2,7% w 2022 roku. W kolejnych latach bezrobocie utrzyma się na niskim poziomie (2,6% w horyzoncie prognozy) w wyniku trendów demograficznych i utrzymywania się tempa wzrostu gospodarczego w okolicach potencjału.

W 2022 roku założony został wzrost kosztów pracy na jednego zatrudnionego wynoszący 10,3%, a więc przewyższający prognozowany poziom inflacji (9,1%). Podobnie sytuacja ma wyglądać w kolejnym roku (10,1% wzrost kosztów pracy na zatrudnionego przy inflacji na poziomie 7,8%). Mimo wysokiej inflacji nadmierną presję płacową hamować będzie m.in. pogorszenie nastrojów i spowolnienie wzrostu PKB w wyniku wojny w Ukrainie oraz wejście na rynek pracy części uchodźców (ta kwestia została opisana w części III.1). Wraz z wyhamowaniem inflacji realna dynamika kosztów pracy na jednego zatrudnionego w latach 2024-2025 wyniesie ok. 3,5%.

Tabela 1. Wzrost gospodarczy – kluczowe elementy prognozy

	2021	2022	2023	2024	2025
PKB w ujęciu realnym, wzrost w %	5,9	3,8	3,2	3,0	3,1
Nakłady brutto na środki trwałe, wzrost w %	3,8	4,8	4,0	2,5	2,7
Stopa bezrobocia BAEL, w %	3,4	2,7	2,6	2,6	2,6
Inflacja	5,1	9,1	7,8	4,8	3,5

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów.

II. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

II.1. Strategia i cele średniookresowe rządu

Polska zgodnie z zaleceniami Rady UE⁶ kontynuuje w 2022 roku politykę budżetową zorientowaną na wsparcie gospodarki osłabionej skutkami pandemii. Dalsze prowadzenie działań antykryzysowych umożliwiła ubiegłoroczna nowelizacja ustawy o finansach publicznych⁷. Wydłużyła ona z 2 do 3 lat klauzulę powrotu do stosowania stabilizującej reguły wydatkowej zgodnie z jej pierwotną formułą. Z kolei inwestycje publiczne wzrosną nieznacznie w bieżącym roku do poziomu 4,3% PKB (z 4,2% PKB w 2021 r.). Jest to zgodne z innym zaleceniem Rady UE, dotyczącym nieograniczania w 2022 roku inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

W czerwcu ub.r. Rada UE rekomendowała - w przypadku poprawy sytuacji gospodarczej - podjęcie działań w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych w średnim okresie, a także zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego. W marcu br. Komisja Europejska zachęciła państwa członkowskie do opracowania tegorocznej edycji programów stabilności i konwergencji w oparciu o jej wytyczne dla polityk budżetowych na rok przyszły. W 2023 roku należy ograniczać tempo wzrostu wydatków bieżących, poprawiać jakość i strukturę finansów publicznych, utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych, a w uzasadnionych wypadkach nawet je zwiększyć. W krajach z niskim lub średnim zadłużeniem priorytetem inwestycyjnym powinna być zielona i cyfrowa transformacja. Polityki budżetowe krajów UE powinny jednak być elastyczne: poprawa lub pogorszenie perspektyw gospodarczych powinny pociągać za sobą adekwatne zmiany tempa wzrostu wydatków.

Program został opracowany przy założeniu konsolidacji w minimalnym tempie wynikającym z Paktu Stabilności i Wzrostu, z uwzględnieniem zaleconej przez Komisję Europejską kontroli wydatków bieżących w roku 2023 i priorytetowego traktowania wydatków inwestycyjnych (por. rozdział II.4). Jednocześnie uwzględniono nowe obciążenia dla sektora instytucji rządowych i samorządowych: w 2022 roku wydatki związane z napływem ukraińskich uchodźców oraz dodatkowy wzrost nakładów na obronę od 2023 roku. Komisja Europejska zasygnalizowała aktualizację wytycznych na rok 2023 najpóźniej z końcem maja br. Zmienione wytyczne będą mogły być uwzględnione przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na 2023 rok.

Tabela 2. Sektor instytucji rządowych i samorządowych – kluczowe elementy prognozy

% PKB	2021	2022	2023	2024	2025
Wynik nominalny	-1,8	-4,3	-3,7	-3,1	-2,5
- dochody	42,3	40,0	39,9	39,7	39,7
- wydatki	44,2	44,4	43,6	42,8	42,2
Wynik strukturalny	-1,9	-4,2	-3,7	-3,2	-2,7
Dług brutto	53,8	52,1	51,5	51,0	49,7

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

II.2. Sytuacja bieżąca

Sytuacja sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 roku była uwarunkowana sytuacją makroekonomiczną kraju i skalą działań nakierowanych na walkę z pandemią COVID-19. Deficyt

⁶ Zalecenie Rady z 18 czerwca 2021 roku zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę Programu konwergencji na 2021 rok (2021/C 304/21).

⁷ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535, z późn. zm.).

sektora (zgodnie z metodyką ESA2010), według wstępnych szacunków Głównego Urzędu Statystycznego z 1 kwietnia br., wyniósł 1,8% PKB. Oznacza to poprawę o ok. 5,1 pkt. proc. w stosunku do 2020 roku. Niższy deficyt sektora był skutkiem znaczącego zmniejszenia w relacji do PKB wydatków sektora o 4,3 pkt. proc. (w tym dotacji do producentów o 2,4 pkt. proc.) przy wzroście dochodów o 0,8 pkt. proc. Poziom dochodów i wydatków sektora w 2021 roku oraz szczegółowa ich struktura w relacji do PKB zostały przedstawione w tabeli 14.

Działania nakierowane na powstrzymanie skutków stanu epidemii COVID-19 i walkę z tymi skutkami oraz na wsparcie dotkniętych nimi podmiotów były finansowane przede wszystkim przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 utworzony z końcem marca 2020 roku w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR) w ramach programów rządowych. Zostały one odpowiednio ujęte w statystykach sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 roku wyniosły 44,2% PKB i były wyraźnie mniejsze niż rok wcześniej - o 4,3 pkt. proc. Głównym czynnikiem determinującym ograniczenie wydatków sektora w 2021 roku były niższe wydatki nakierowane na wsparcie podmiotów dotkniętych skutkami stanu epidemii COVID-19. Znalazły one odzwierciedlenie przede wszystkim w kategorii „dotacje dla przedsiębiorców”, które w relacji do PKB spadły o 2,4 pkt. proc. do poziomu 1,2%.

W relacji do PKB inwestycje osiągnęły 4,1% PKB (wzrost nominalny o 3,2%). Dla wsparcia inwestycji w podsektorze samorządowym w latach 2020-2021 uruchomiono środki w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL) o wartości ok. 13 mld zł, których źródłem finansowania był Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Nominalny wzrost inwestycji o ok. 7% odnotowano w podsektorze rządowym, gdzie kontynuowana była realizacja wieloletnich programów w obszarze budowy dróg i modernizacji infrastruktury kolejowej.

Rok 2021 stanowił kontynuację programów społecznych z lat poprzednich:

- program Rodzina 500 plus kosztował (bez kosztów obsługi, dodatku wychowawczego oraz dodatku do zryczałtowanej kwoty) 40,3 mld zł wobec 39,9 mld zł w roku 2020 i 30,5 mld zł w roku 2019,
- program Świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji to według wstępnych danych wydatek 3,3 mld zł, sfinansowany z Funduszu Solidarnościowego.
- program Mama 4+ skierowany do kobiet, które urodziły i wychowały czworo lub więcej dzieci i nie otrzymują emerytury lub otrzymują ją w wysokości niższej od emerytury minimalnej, został wykonany na kwotę ok. 0,5 mld zł,
- całkowity koszt dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów Emerytura plus wyniósł 11,9 mld zł wypłaconych z Funduszu Solidarnościowego,
- świadczenia rodzinne i opiekuńcze oraz świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego wyniosły 12,4 mld zł (bez składek),
- program Dobry Start to wydatek 1,3 mld zł (koszty w kolejnych latach przewidziano na podobnym poziomie),
- świadczenia finansowane z budżetu państwa, zlecone do wypłaty ZUS i KRUS (m.in. świadczenia dla kombatantów, ryczałt energetyczny, deputaty węglowe, z wyłączeniem programu Mama 4+) osiągnęły 2,9 mld zł (koszty w kolejnych latach przewidziano na podobnym poziomie),
- renta socjalna i zasiłek pogrzebowy wypłacane ze środków Funduszu Solidarnościowego stanowiły 4,3 mld zł. Wydatki w kolejnych latach rosną ze względu na waloryzację renty socjalnej.

Ponadto w 2021 roku wypłacono dodatkowe roczne świadczenie dla emerytów i rencistów, tzw. 14. emeryturę. Całkowita wartość wypłat sięgnęła 10,4 mld zł.

Transfery społeczne łącznie ze świadczeniami z ubezpieczeń społecznych wzrosły w 2021 roku nominalnie o 8,0% r/r i wyniosły 17,9% PKB, co oznacza spadek o 0,8 pkt. proc. w relacji do PKB.

W 2021 roku nastąpił nominalny wzrost spożycia publicznego o 9,7% r/r, co przełożyło się na spadek o 0,5 pkt. proc. w relacji do PKB, tj. do 18,7%. Na spadek spożycia publicznego w relacji do PKB wpłynął przede wszystkim istotny spadek kosztów pracy o 0,4 pkt. proc. do 10,5%, przy czym nominalny wzrost wydatków na koszty pracy wyniósł 8,7% r/r (realny wzrost o 3,5% r/r).

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 roku ukształtowały się na poziomie 42,3% PKB (wzrost o 0,8 pkt. proc. w porównaniu z 2020 rokiem), a ich wzrost nominalny wyniósł 14,9% w porównaniu do 2,7% w 2020 roku.

Podatki

W 2021 roku dochody podatkowe zgodnie z metodologią ESA wyniosły 23,6% PKB, co oznacza wzrost o ok. 1,6 pkt. proc. w porównaniu z 2020 rokiem. Dochody z podatków związanych z produkcją i importem wzrosły o 1,2 pkt. proc., a wpływy z podatków od dochodu o 0,4 pkt. proc. Kategoria „dochody podatkowe” jest zgodnie z metodologią ESA kategorią znacznie szerszą w porównaniu do dochodów podatkowych według prawa krajowego i obejmuje również różnego rodzaju obowiązkowe opłaty, które mają ekonomiczny charakter podatku, np. dochody z aukcji ze sprzedaży uprawnień CO₂ i inne opłaty związane z ochroną środowiska.

Wpływy z podatku VAT wzrosły o 39,2 mld zł, tj. o 21,1%, co jest efektem niskiego poziomu odniesienia z 2020 roku, wysokiej konsumpcji nominalnej w 2021 roku stymulowanej odłożonym popytem konsumentów. W 2021 roku główny element bazy podatku VAT – spożycie prywatne – odnotował nominalny wzrost o ok. 12%, podczas gdy w 2020 roku spożycie prywatne było na poziomie nieznacznie wyższym niż w 2019 roku.

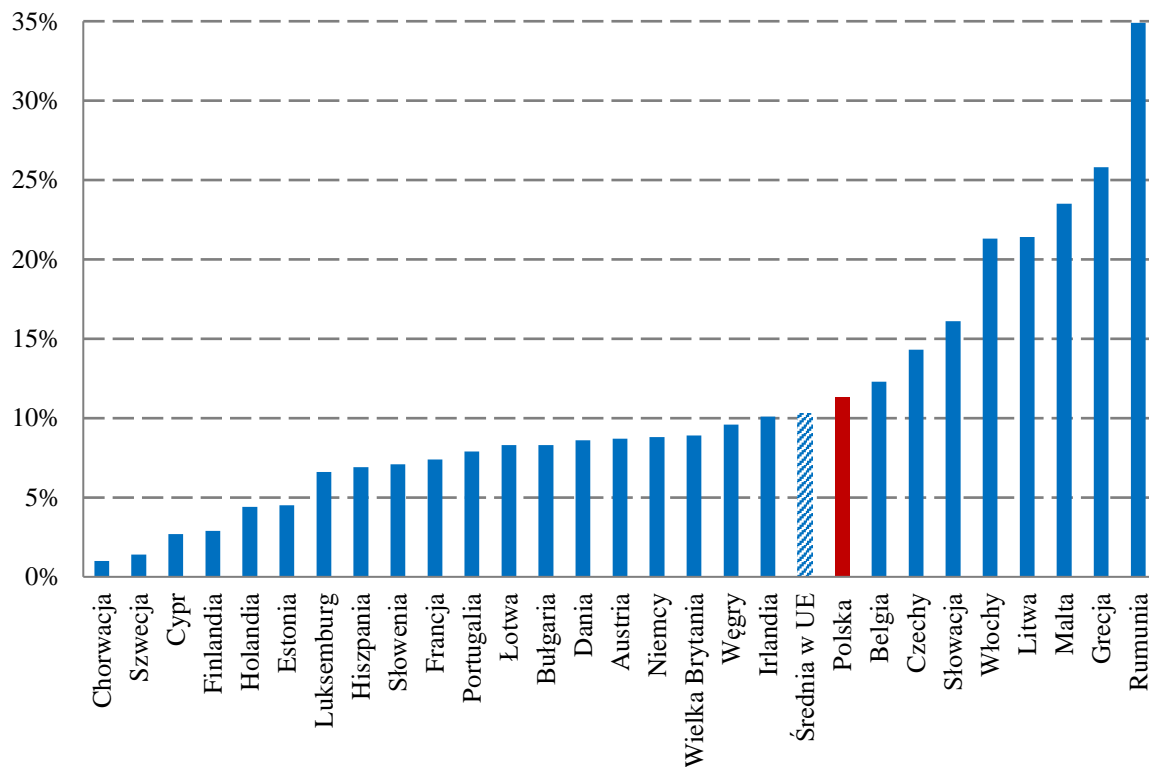
Wpływy z podatku akcyzowego łącznie z opłatą paliwową w 2021 roku wzrosły o 6,9 mld zł, tj. 8,7% w porównaniu z 2020 rokiem. Wpływy z samego podatku akcyzowego wzrosły o 5,8 mld zł (8,2%). Analogicznie jak w podatku VAT wysoki wzrost dochodów z akcyzy jest efektem bazy oraz dobrej sytuacji w gospodarce po miesiącach lockdownu. W 2021 roku wpływy z akcyzy od paliw silnikowych i opłaty paliwowej wzrosły o 9,3% r/r. Wpływy z akcyzy od wyrobów tytoniowych wzrosły o 8,8% r/r, a od alkoholu etylowego o 4,3% r/r.

Wpływy z tytułu PIT w 2021 roku wzrosły o 17,6 mld zł, tj. o 14,6% w porównaniu z 2020 rokiem. Miało to związek z poprawą otoczenia makroekonomicznego, na którą złożyły się m.in. wysokie nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz wysoka dynamika nominalnego PKB. Wzrost wpływów z tytułu PIT w 2021 roku wynikał również z mniejszego niż w roku poprzedzającym wpływu na gospodarkę ryzyka związanego z rozwojem epidemii. Zmiany systemu podatkowego miały w tym czasie niewielkie znaczenie dla dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. W 2021 roku został podniesiony limit przychodu uprawniający do rozliczania się na ryczałcie (z 250 tys. euro do 2 mln euro). Wpływ tego rozwiązania na wpływy z PIT był jednak umiarkowany.

Wpływy z CIT wzrosły o 15,9 mld zł, tj. o 30% w porównaniu do 2020 roku, co także częściowo wynika z efektu bazy, ale jest przede wszystkim wynikiem polepszenia sytuacji w gospodarce. W 2021 roku wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych były wyższe od uzyskanych rok wcześniej. Zysk brutto był o 56,4% wyższy, zaś strata o 42% niższa. Pozytywnie na dochody wpłynęło objęcie podatkiem CIT spółek komandytowych do tej pory podmiotowo zwolnionych z CIT. Ponadto wprowadzono przepisy regulujące rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych.

Według szacunków CASE dla Komisji Europejskiej w 2019 roku⁸ luka VAT w Polsce była nieco wyższa niż średnia europejska (por. wykres 1).

Wykres 1. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w 2019 roku



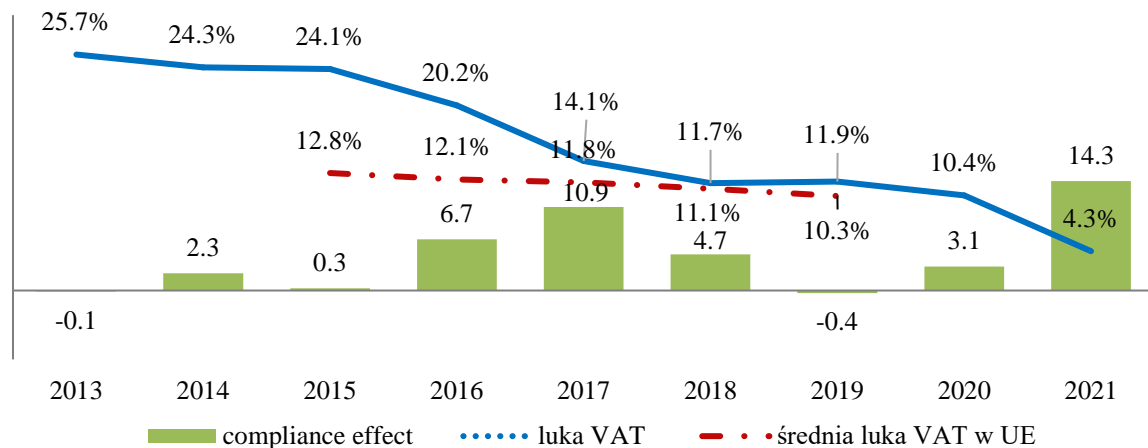
Źródło: raport CASE dla Komisji Europejskiej VAT Gap in the EU. Report 2021.

Dla oszacowania luki VAT w 2021 roku zastosowano metodę odgórną (ang. *top down*), która wykorzystuje dane makroekonomiczne na temat bazy podatku VAT (konsumpcję prywatną, zużycie pośrednie, inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych). Obecne szacunki luki VAT dla lat 2018-2020 są niższe niż w poprzedniej aktualizacji Programu.

⁸ Do porównania wykorzystano szacunki z raportu CASE dla Komisji Europejskiej (wrzesień 2021) dotyczące luki VAT w krajach UE. Dla celów porównawczych stosuje się wskaźnik, który w procentach porównuje rzeczywiste dochody z VAT z teoretycznymi wpływami wynikającymi z przepisów (VTTL – *VAT Total Tax Liability*). Por. *VAT Gap in the EU. Report 2021*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f769dd4a-57da-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-245971484>

Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów⁹, w 2021 roku luka VAT uległa dalszemu ograniczeniu (o 6,1 pkt. proc.) i wynosiła ok. 4,3% potencjalnych wpływów (por. wykres 2). Opierając się na podejściu Komisji Europejskiej dotyczącym analizy tzw. *compliance effect* można oszacować, że w 2021 roku poprawa dochodów z VAT dzięki lepszemu przestrzeganiu przez podatników obowiązujących regulacji wyniosła 14,3 mld zł.

Wykres 2. Luka VAT (w %) oraz tzw. *compliance effect* (w mld zł)



Źródło: oszacowania Ministerstwa Finansów (luka VAT i *compliance effect*). Dane nt. średniej luki w UE - raport CASE dla Komisji Europejskiej VAT Gap in the EU. Report 2021

Składki na ubezpieczenia społeczne

Dochody z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne były wyższe o 8,1% r/r (spadek relacji o 0,6 pkt. proc. do 14,0% PKB), tj. poniżej szacowanego tempa wzrostu funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, które wyniosło ok. 9% r/r. Poziom składek uzależniony był od kształtowania się podstawy naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz podobnie jak w roku 2020, lecz na znacznie mniejszą skalę, działań antycovidowych, polegających na umorzeniu niektórych składek na ubezpieczenia społeczne. Jednocześnie zgodnie z ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.) ubezpieczeni pomimo umorzenia składek mieli zachowaną ciągłość nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz zachowali prawo do świadczeń zdrowotnych i chorobowych. Umorzone składki zostały zarejestrowane memoriałowo w kategorii składki na ubezpieczenia społeczne. Wartość imputowanych składek dla podsektora ubezpieczeń społecznych wyniosła w roku 2021 ok. 0,1% PKB.

II.3. Projekcja średniookresowa

Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Przewiduje się, że w 2022 roku wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB ukształtują się na poziomie 44,4%. W 2025 roku ulegną obniżeniu do 42,2% PKB, ale ich poziom będzie wciąż o ok. 0,4 pkt. proc. wyższy w porównaniu do poziomu sprzed pandemii (wydatki w relacji do PKB w 2019 roku wyniosły 41,8%).

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej z marca br., działania w obszarze wydatków będą w 2023 roku zmierzały do poprawy ich jakości i struktury, głównie poprzez wzrost finansowania programów

⁹ Dla lat 2019–2021 dane mają charakter wstępny ze względu na brak danych statystycznych w takiej szczegółowości, która umożliwiłaby przeprowadzenie pełnego szacunku.

inwestycyjnych w podsektorze centralnym, w tym wydatków na modernizację sił zbrojnych oraz wsparcie finansowania inwestycji w podsektorze samorządowym.

Wydatki bieżące

Wydatki bieżące sektora w latach objętych horyzontem prognozy będą w dużym stopniu wynikały z kontynuacji programów polityki społecznej. Jednocześnie w 2023 roku, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej (por. rozdział II.1), tempo wzrostu wydatków bieżących zostanie ograniczone.

W roku 2022 wprowadzono następujące programy oraz doraźne rozwiązania będące odpowiedzią na zmieniające się otoczenie:

- ze względu na rosnące ceny energii, gazu i żywności rząd wprowadził pod koniec 2021 roku tzw. Tarczę antyinflacyjną. Jednym z kluczowych jej elementów jest bezpośrednie wsparcie uboższych gospodarstw domowych w postaci dodatku osłonowego wypłacane w 2022 roku. Jest to jednorazowe wsparcie finansowe w wysokości uzależnionej od wielkości gospodarstwa domowego i spełnienia kryterium dochodowego. Szacunkowy koszt dodatku osłonowego to ok. 4,7 mld zł. Jest to rozwiązanie jednoroczne,
- w celu dalszego wsparcia rodzin wprowadzono Rodzinny Kapitał Opiekuńczy (RKO), tj. nowe świadczenie w wysokości 1 tys. zł miesięcznie wypłacane przez rok lub 500 zł miesięcznie wypłacane przez dwa lata. RKO przysługuje na drugie i kolejne dziecko w rodzinie w wieku od ukończenia 12. do 35. miesiąca życia. Świadczenie to nie zależy od dochodu rodziny. Całkowity koszt w pierwszym roku obowiązywania szacowany jest na ok. 3,0 mld zł. W 2023 roku szacowany koszt to 2,4 mld zł,
- wskutek agresji Rosji na Ukrainę Polska stała się krajem przyjmującym dużą liczbę uchodźców z Ukrainy (por. rozdział III.1). W odpowiedzi przyjęto ustawę z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 583, z późn. zm.). Na mocy ustawy Ukraińcom przebywającym legalnie na terenie RP przyznano prawo m.in. do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego (500 plus), świadczenia Dobry start oraz Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego. Planowane na ten moment wydatki Funduszu Pomocy na 2022 rok z tytułu świadczeń wynoszą ok. 4,4 mld zł, a wydatki ogółem ok. 11 mld zł. Mogą być jednak aktualizowane.

W 2022 roku przewidziana jest wypłata dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów. Na ten cel przeznaczone zostanie ok. 11,2 mld zł w 2022 roku.

W latach 2022-2026 przewidziana jest kontynuacja wypłaty:

- 13. emerytury, na którą w 2022 roku przeznaczone zostanie 12,7 mld zł z Funduszu Solidarnościowego. W kolejnych latach łączne wydatki z tytułu 13. emerytury będą rosły z 14,1 mld zł w 2023 roku do 16,4 mld zł w 2026 roku w wyniku wzrostu przeciętnej emerytury oraz waloryzacji rent i emerytur,
- świadczenia 500 plus w wysokości ok. 38,7-40,5 mld zł rocznie,
- świadczeń rodzinnych i z Funduszu Alimentacyjnego w wysokości ok. 12,6-13,4 mld zł rocznie.

Podane kwoty świadczenia 500 plus oraz świadczeń rodzinnych nie obejmują wypłat z tytułu ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Inwestycje publiczne

Inwestycje publiczne stanowią element strategii przezwyciężania negatywnych skutków pandemii COVID-19. Przewiduje się, że w 2022 roku po realnym spadku w 2021 roku rozpocznie się stopniowa odbudowa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ich poziom w relacji do PKB wzrośnie do ok. 4,2% i na tym poziomie utrzyma się średnio w latach 2023–2025. Poziom inwestycji sektora będzie kształtowany przez wieloletnie programy rządowe, perspektywę finansową na lata 2014-

2020, wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027, a także instrumenty wsparcia dla samorządów przygotowane przez rząd.

Zadania inwestycyjne w podsektorze centralnym będą realizowane m.in. w ramach ustanowionych wcześniej wieloletnich programów:

- Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.), finansowanego głównie ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, środków UE oraz budżetu państwa (trwają prace nad Rządowym Programem Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.) oraz Programem Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej do 2030 r.),
- Programu Budowy 100 Obwodnic na lata 2020–2030, który określa cele i priorytety inwestycyjne w odniesieniu do budowy obwodnic miast na sieci dróg krajowych,
- Programu Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej 2021-2024,
- Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021-2030,
- Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku, obejmującego wydatki inwestycyjne na budowę i modernizację linii kolejowych, realizowanego przez spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i finansowanego ze środków Funduszu Kolejowego, budżetu państwa, środków unijnych, środków własnych PKP PLK S.A. oraz programów uzupełniających, takich jak:
 - Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023,
 - Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej Kolej+ do 2028 roku,
 - Rządowy program budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021–2025,
- Programu inwestycyjnego Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023. Etap ten ma obejmować prace przygotowawcze i wykup gruntów przeznaczonych na wspomnianą inwestycję. W kolejnych latach realizowana będzie budowa Portu Lotniczego „Solidarność” oraz inwestycji towarzyszących: sieci nowych linii kolejowych, w tym kolei dużych prędkości i inwestycje drogowe,
- Rządowego Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla Regionów.

Poza programami infrastrukturalnymi na inwestycje w podsektorze centralnym duży wpływ będą miały programy nakierowane na modernizację sił zbrojnych. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 655) skokowo zwiększyła poziom wydatków na obronę narodową z planowanych 2,2% PKB w 2022 roku do 3% PKB od 2023 roku. W celu finansowania wieloletnich programów zwiększania potencjału militarnego Polski na mocy wspomnianej ustawy zostanie powołany Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego (JST) będą wspierane środkami z programów rządowych:

- Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych ustanowionego w 2020 roku. Środki stanowiące bezzwrotne wsparcie wydatków majątkowych JST na poziomie ok. 13 mld zł zostały przekazane samorządom w latach 2020-2021, w tym m.in. gminom, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, a także gminom „górkim” na wsparcie inwestycji w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznym,
- Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych utworzonego w 2021 roku, finansowanego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Z Funduszu udzielane jest bezzwrotne dofinansowanie inwestycji realizowanych przez JST lub ich związki. Poziom dofinansowania sięgający nawet 95% wartości projektu, uzależniony jest od obszaru gospodarki (im wyższy priorytet tym niższy wymagany udział własny jednostki samorządu terytorialnego w inwestycji). Wspierane obszary to m.in. budowa lub modernizacja infrastruktury drogowej, budowa lub modernizacja infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, źródła ciepła zeroemisyjnego, budowa lub

modernizacja infrastruktury gospodarki odpadami, odnawialne źródła energii, transport zeroemisyjny, infrastruktura elektroenergetyczna, cyfryzacja usług publicznych i komunalnych, rewitalizacja obszarów miejskich, infrastruktura kulturalna i turystyczna czy sportowa.

Wsparcie JST środkami powyższych programów będzie stymulować ich wydatki inwestycyjne w ramach nowych projektów. Powinno też zmniejszyć ryzyko przesuwania czy rezygnacji z już zaplanowanych inwestycji z uwagi na brak finansowania. Dodatkowym czynnikiem stymulującym inwestycje samorządów są ostatnie zmiany w dochodach JST. Nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰ wprowadziła nową część subwencji ogólnej – część rozwojową, która zapewnia stałe wsparcie JST w obszarze inwestycyjnym. Algorytm podziału części rozwojowej subwencji ogólnej uwzględnia liczbę mieszkańców, ale także poziom i dynamikę wydatków majątkowych na mieszkańca danej jednostki w porównaniu z analogicznymi danymi dotyczącymi całego kraju.

Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Poziom dochodów sektora determinowany jest głównie przez wpływy z podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne. W latach 2022-2025 dochody sektora w relacji do PKB spadną z 40% do 39,7%. Główną przyczyną spadku w obszarze podatków będą skutki zmian wprowadzanych w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Podatki

Wpływy z podatków determinowane są przez kształtowanie się ich bazy, przede wszystkim nominalnych poziomów: spożycia prywatnego, inwestycji publicznych, dochodów z pracy, emerytur i rent oraz zysków przedsiębiorstw. W horyzoncie prognozy na poziom dochodów podatkowych będą miały wpływ m.in. wprowadzone w poprzednich latach i kontynuowane zmiany mające na celu dalsze uszczelnienie systemu podatkowego – głównie w obszarze CIT i VAT.

Na dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych największy wpływ będą miały wprowadzone od 2022 roku zmiany podatkowe. Z początkiem roku dla podatników rozliczających się na skali podatkowej znacząco podwyższona została kwota wolna (poprzednio degresywna kwota wolna została zastąpiona stałą kwotą wolną w wysokości 30 tys. zł). Podwyższony do 120 tys. zł (poprzednio 85 528 zł) został również próg podatkowy, powyżej którego podatnicy zostają objęci krańcową stawką podatkową w wysokości 32%. Dodatkowo wprowadzona została tzw. ulga dla klasy średniej, zmniejszająca podstawę opodatkowania podatnikom o dochodach w przedziale od 68 412 zł do 133 692 zł rocznie. Zlikwidowana natomiast została możliwość odliczenia części zapłaconej składki zdrowotnej od obliczonego podatku. Od drugiego półrocza, zgodnie z procedowanym projektem zmian przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, planowana jest obniżka pierwszej stawki podatkowej (z 17% na 12%). Rozwiązanie to zostanie wprowadzone kosztem likwidacji wspomnianej ulgi dla klasy średniej. Równocześnie wprowadzone zostanie częściowe odliczenie zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne od dochodu dla osób prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się przy pomocy 19% liniowej stawki podatku, przy pomocy ryczałtowego podatku dochodowego lub karty podatkowej. Wszystkie te zmiany znacząco obniżają prognozowane dochody z tytułu PIT w roku 2022 oraz w kolejnych latach.

Z początkiem 2022 roku zaczął obowiązywać również szereg nowych ulg, w tym m.in. ulga dla osób przyjeżdżających do Polski z zagranicy (tzw. ulga na powrót), ulga dla podatników wychowujących co najmniej czworo dzieci czy ulga dla pracujących seniorów. Wszystkie te ulgi wiążą się ze zwolnieniem od podatku większości osiągniętych przez powyższe grupy społeczne dochodów. W podatku CIT to m.in.: zmiany w opodatkowaniu ryczałtem dochodów spółek kapitałowych, zmiany dotyczące złagodzenia warunków tworzenia i funkcjonowania podatkowych grup kapitałowych, umożliwienie odliczenie kosztów Pierwszej Oferty Publicznej.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927, z późn. zm.).

Wprowadzono również rozwiązania mające pozytywnie wpłynąć na dochody sektora finansów publicznych poprzez uszczelnienie systemu podatku CIT, w tym:

- podatek minimalny,
- ograniczenie transferów dochodów oraz ograniczenie zawyżania kosztów uzyskania przychodów m.in. poprzez zniesienie neutralności podatkowej transakcji restrukturyzacyjnych w przypadku, gdy podatnik przeszacowuje w wyniku transakcji wartość podatkową aktywów i opodatkowanie w ten sposób ujawnionych „cichych rezerw”,
- opodatkowanie transgranicznego transferu aktywów również w przypadku takich zdarzeń jak aport czy połączenie,
- ograniczenie zjawiska rejestrowania przez polskich rezydentów podmiotów gospodarczych na terytorium innego państwa, które nie prowadzą tam rzeczywistych operacji gospodarczych,
- wyeliminowanie możliwości uzyskania korzyści podatkowej poprzez schematy podatkowe, których celem jest transfer dochodów to jurysdykcji o znikomej efektywnej stawce opodatkowania.

W 2022 roku poziom dochodów z podatków będzie także determinowany przez wprowadzenie rozwiązań antyinflacyjnych. Najważniejsze założenia Tarczy antyinflacyjnej 1.0 to:

- obniżenie stawki VAT na gaz ziemny z 23 proc. do 8 proc. – od stycznia do marca 2022 roku,
- zniesienie akcyzy na energię elektryczną i obniżenie stawki VAT na energię elektryczną z 23 na 5 proc. – od stycznia do marca 2022 roku,
- obniżka VAT na ciepło systemowe (ogrzewanie z kaloryferów) z 23 do 8 proc. – od stycznia do marca 2022 roku,
- obniżenie ceny paliwa przez maksymalne zmniejszenie akcyzy – do końca maja 2022 roku.

Tarcza antyinflacyjna 2.0 obejmuje:

- obniżenie podatku VAT z 23% do 8% na paliwa,
- przedłużenie 5% stawki VAT na prąd,
- obniżenie stawki VAT na ciepło do 5%,
- wprowadzenie zerowej stawki VAT na nawozy i inne wybrane środki wykorzystywane w produkcji rolniczej,
- wprowadzenie zerowej stawki VAT na gaz ziemny,
- wprowadzenie zerowej stawki VAT dla podstawowych produktów żywnościowych objętych wcześniej stawką 5%.

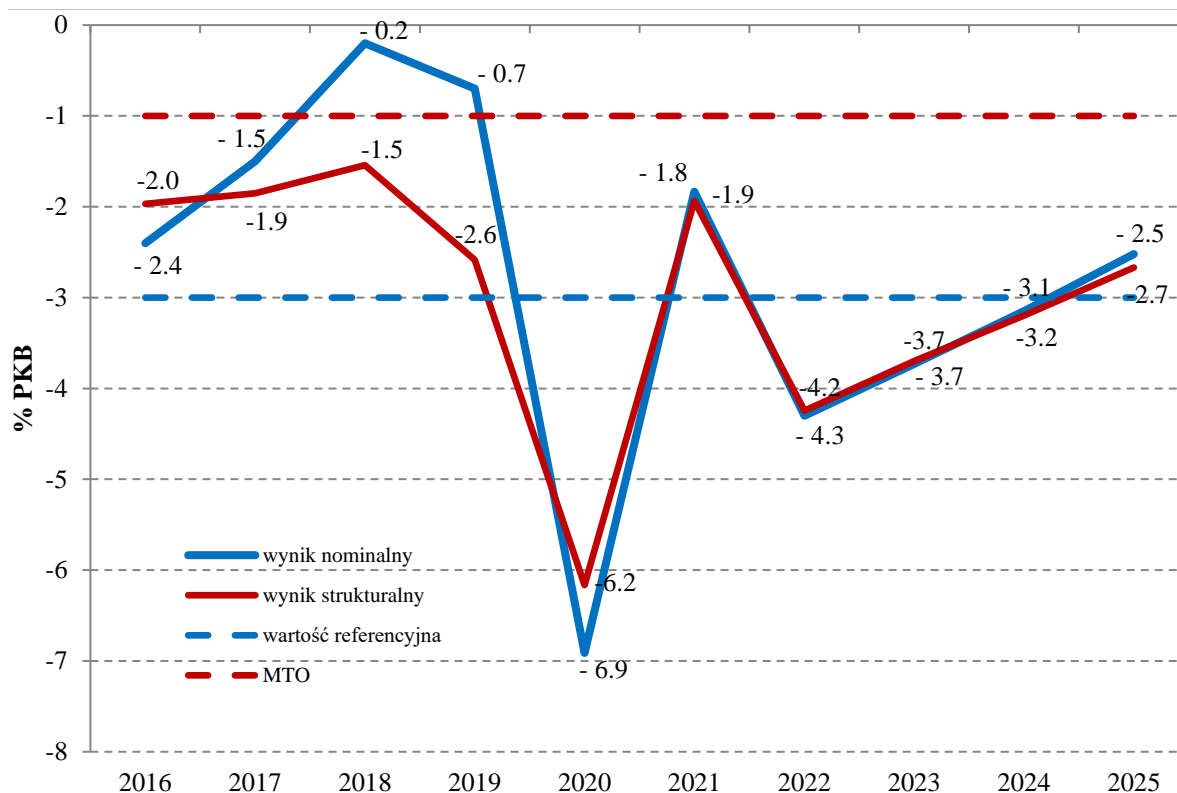
Obniżki podatków wprowadzone Tarczą antyinflacyjną 2.0 obowiązują od 1 lutego na okres sześciu miesięcy, tj. do końca lipca 2022 roku. W związku z utrzymującą się wysoką dynamiką cen poważnie analizuje się przedłużenie obowiązywania Tarcz antyinflacyjnych. Całoroczny skutek finansowy rozwiązań antyinflacyjnych w 2022 roku szacuje się na 0,8% PKB. Nie będą one miały wpływu na dochody podatkowe w latach kolejnych.

Składki na ubezpieczenia społeczne

Znaczącym źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych są wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne. W prognozowanym okresie składki będą determinowane przez czynniki makroekonomiczne, w szczególności sytuację na rynku pracy, oraz działania podejmowane przez rząd. Wpływy ze składek są uzależnione od kształtowania się podstawy ich naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej, ale będą też determinowane efektami zmian systemowych, w szczególności w systemie podatkowo-składkowym. Przewiduje się, że

składki na ubezpieczenia społeczne w relacji do PKB ukształtują się w 2022 roku na poziomie 14,0% PKB i ulegną obniżeniu do 13,7% w 2025 roku.

Wykres 3. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów.

II.4. Wynik strukturalny

Pakt Stabilności i Wzrostu zobowiązuje państwa członkowskie UE do sformułowania i osiągnięcia tzw. średniookresowego celu budżetowego (MTO). Polska jako swój średniookresowy cel budżetowy przyjęła deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 1% PKB.

W związku ze spowolnieniem gospodarczym wywołanym pandemią w Unii Europejskiej do końca br. obowiązuje ogólna klauzula wyjścia. Pozwala ona państwom członkowskim prowadzić polityki budżetowe bez konieczności przestrzegania benchmarku wydatkowego¹¹. Nie jest także wymagana coroczna poprawa wyniku strukturalnego sektora na ścieżce do MTO.

W 2023 roku, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej (por. rozdział II.1), tempo wzrostu wydatków bieżących powinno być zgodne z neutralnym nastawieniem polityki budżetowej w UE jako całości (por. ramka 1). W związku z tym w prognozie na rok 2023 założono kontrolę tempa wzrostu wydatków bieżących przy priorytetowym traktowaniu wydatków inwestycyjnych. W całym horyzoncie Programu - zgodnie z obecnymi wymogami Paktu Stabilności i Wzrostu - założono poprawę deficytu strukturalnego o 0,5 pkt. proc. rocznie.

Tabela 3. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych

¹¹ Benchmark wydatkowy to maksymalne dopuszczalne przez UE roczne tempo wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, którego przestrzeganie zapewni osiągnięcie i utrzymanie MTO.

% PKB		2021	2022	2023	2024	2025
1.	Wzrost PKB w cenach stałych (%)	5,9	3,8	3,2	3,0	3,1
2.	Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-1,8	-4,3	-3,7	-3,1	-2,5
3.	Odsetki	1,1	1,7	2,1	2,1	2,1
4.	Działania jednorazowe i tymczasowe*	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
4.1	po stronie dochodowej	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0
4.2	po stronie wydatkowej	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
5.	Potencjalny wzrost PKB (%)	4,1	3,4	3,3	2,9	2,9
6.	Luka produktowa	-0,2	0,1	0,0	0,1	0,3
7.	Element cykliczny budżetu	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
8.	Wynik skorygowany o wpływ cyklu	-1,7	-4,3	-3,7	-3,2	-2,7
9.	Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu	-0,6	-2,7	-1,6	-1,1	-0,5
10.	Wynik strukturalny	-1,9	-4,2	-3,7	-3,2	-2,7

Źródło: Ministerstwo Finansów.

* W prognozie uwzględniono wpływ:

- sprzedaży niewykorzystanych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na dochody sektora (działanie jednorazowe po stronie dochodowej) - w latach 2021-2022 dochody odpowiednio 5,3 mld PLN oraz 8,2 mld PLN,
- kosztu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (działanie jednorazowe po stronie wydatkowej) szacowanego w 2022 r. na 11,3 mld PLN.

Ramka 1. Nastawienie polityki budżetowej

Pakt Stabilności i Wzrostu nie definiuje nastawienia polityki budżetowej (ang. *fiscal stance*). Komisja Europejska od kilku lat w podsumowaniach programów stabilności i konwergencji analizuje natomiast zagregowany krótkookresowy wpływ, jaki na gospodarkę strefy euro wywarłoby wdrażanie przez państwa strefy euro polityk budżetowych zaprezentowanych w programach stabilności¹².

Rada Ecofin o pożądanym nastawieniu polityki budżetowej wspomniała po raz pierwszy w ubiegłorocznych opiniach do programów stabilności i konwergencji. Zaleciła wówczas wszystkim państwom prowadzić politykę budżetową wspierającą wzrost gospodarczy. Jest to „ekspansywne” nastawienie polityki budżetowej i w uproszczeniu oznacza, że wzrost wydatków dyskrejonalnych (czyli tych, na które rząd ma wpływ) w porównaniu z rokiem poprzednim nie jest równoważony wzrostem dochodów dyskrejonalnych. „Restrykcyjne” nastawienie polityki budżetowej opisuje sytuację odwrotną. „Neutralne” nastawienie polityki budżetowej oznacza zaś, że wzrost wydatków dyskrejonalnych jest równy przyrostowi dochodów dyskrejonalnych.

W związku z przedłużeniem obowiązywania w UE ogólnej klauzuli wyjścia w 2021 roku kontynuowano dostosowywanie przepisów określających regułę wydatkową do wyzwań postawionych przed polityką fiskalną przez pandemię COVID-19. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wydłużyła okres obowiązywania klauzuli powrotu oraz włączyła w zakres podmiotowy SRW państwowe fundusze celowe (szersze omówienie zmian w rozdziale V).

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami klauzula powrotu do SRW wygaśnie z końcem 2022 roku, podobnie jak ogólna klauzula wyjścia w UE i w 2023 roku zastosowanie będzie miała standardowa formuła SRW. Wstępną kwotę wydatków SRW na 2023 rok szacuje się na 1 108 866 625 tys. zł (34,1%

¹² Komisja Europejska, The 2021 Stability and Convergence Programmes: an overview, with an assessment of the euro area fiscal stance, lipiec 2021 roku.

PKB). Kwota uwzględnia działania dyskrecjonalne po stronie dochodowej w wysokości 9 481 816 tys. zł. Działania te obejmują m.in. skutki:

- obniżki podatków,
- indeksacji stawek akcyzy na używki,
- wprowadzenia pakietu mobilności,
- aktualizacji skutków za poprzednie lata:
 - działań z zakresu VAT compliance,
 - zaniechania poboru podatku od wartości umorzonych subwencji z PFR,
 - rozwiązań mających na celu wyeliminowanie przypadków stosowania tzw. agresywnej optymalizacji podatkowej.

W rezultacie korzystnej sytuacji makroekonomicznej korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych określona w art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych wyniesie w 2023 roku 0 pkt. proc. W latach 2024-2025 prognozuje się zastosowanie korekty w wysokości minus 2 pkt. proc. Kwoty wydatków SRW na kolejne lata to: 1 167 894 261 tys. zł w 2024 roku, 1 219 755 175 tys. zł w 2025 roku.

Mając jednak na uwadze trwającą w UE dyskusję nt. reguł budżetowych nie wyklucza się dalszych dostosowań SRW. W efekcie przedstawiony scenariusz makrofiskalny został opracowany przy założeniu konsolidacji w minimalnym tempie wynikającym z Paktu Stabilności i Wzrostu, z uwzględnieniem zaleconej przez Komisję Europejską kontroli wydatków bieżących w roku 2023 i priorytetowego traktowania wydatków inwestycyjnych. Nie zakłada zaś ograniczenia wydatków implikowanego przez SRW.

II.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

W okresie objętym aktualizacją Programu zarządzanie długiem będzie ukierunkowane na realizację celu określonego w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych, tj. na minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka.

Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach występowania deficytu pierwotnego sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy nominalnym deficycie sektora w wysokości 4,3% PKB w 2022 roku systematycznie zmniejszanym do 2,5% w 2025 roku. W dalszym ciągu można się spodziewać występowania niepewności na rynkach finansowych wynikającej m.in. z sytuacji geopolitycznej, w tym przede wszystkim wojny w Ukrainie, skutków kryzysu uchodźczego, polityki pieniężnej i tempa wzrostu światowej gospodarki, w szczególności w Europie.

Zmiany relacji długu do PKB będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i funduszy powołanych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz tempa wzrostu nominalnego PKB. Przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie w 2022 roku do 52,1%, a następnie będzie się stopniowo obniżać, osiągając 49,7% na koniec 2025 roku.

Kształtowanie się przeciętnego oprocentowania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie wynikało przede wszystkim z oczekiwań co do poziomu stóp procentowych w horyzoncie Programu oraz zapadania długu zaciągniętego w przeszłości po odpowiednio innych od bieżących rentownościach.

Tabela 4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)

% PKB	Kod ESA	2021	2022	2023	2024	2025
1. Dług brutto		53,8	52,1	51,5	51,0	49,7
2. Zmiana relacji długu brutto		-3,4	-1,7	-0,6	-0,5	-1,3
Składniki wzrostu długu						
3. Wynik pierwotny*		0,7	2,7	1,6	1,0	0,4
4. Odsetki	EDP D.41	1,1	1,7	2,1	2,1	2,1
5. Dostosowania stanów i przepływów		-5,2	-6,1	-4,3	-3,6	-3,8

* Wpływ wyniku pierwotnego na dług: (-) oznacza nadwyżkę pierwotną.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

III. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

III.1. Czynniki ryzyka

Głównym czynnikiem ryzyka dla prognozy jest dalszy przebieg wojny w Ukrainie i jej wpływ na krajową i światową gospodarkę. W przypadku przedłużającego się i zaostrzającego się konfliktu możliwe jest nałożenie bardziej rygorystycznych sankcji na Rosję, włączając w to embargo na import surowców przez państwa UE. To skutkowało pogorszeniem perspektyw gospodarczych u kluczowych partnerów handlowych Polski. Przykładowo, szacunki dla Niemiec wskazują, że embargo na rosyjskie surowce energetyczne oznaczałoby spadek PKB o od 0,5 do 3,0% (w zależności od przyjętych założeń i metodologii)¹³. Prawdopodobnie doprowadziłoby to również do wzrostu cen surowców na rynkach światowych powyżej cen założonych w prognozie, a tym samym wyższej przewidywanej stopy inflacji. Podobna niepewność dotyczy kształtowania się cen innych produktów, których znaczącym eksporterem są Rosja i Ukraina – na przykład cen niektórych produktów rolnych.

Kolejnym istotnym czynnikiem jest wpływ napływającej do Polski i odpływającej z Polski ludności Ukrainy. Od początku rosyjskiej inwazji do końca marca granicę polsko-ukraińską w kierunku Polski przekroczyło ok. 2,4 mln osób. Pierwsza fala napływu uchodźców stopniowo wygasa. W końcu lutego i w pierwszej połowie marca średnia dzienna liczba przekroczeń wynosiła około 100 tys., a w ostatnich dniach marca spadła do 20-30 tys. Według stanu na 29 marca wydano ponad pół miliona numerów PESEL, które pozwalają m.in. na podjęcie pracy czy kontynuowanie nauki. 96,5% wszystkich numerów wydano kobietom i dzieciom, a około połowa z nich to dzieci poniżej 18. roku życia¹⁴. Od rozpoczęcia procesu wydawania numerów PESEL dzienna ich liczba nie zmieniała się znacząco i wynosiła około 50 tys. (w tym około połowa dla osób dorosłych). Jednocześnie od początku rosyjskiej inwazji widoczny jest także wzrost liczby przekroczeń granicy w kierunku Ukrainy – od 24 lutego do 31 marca odnotowano około 400 tys. przekroczeń w tę stronę. Prawdopodobnie w znacznej części są to wracający do kraju w celu walki z agresorem ukraińscy emigranci zarobkowi (głównie mężczyźni).

Niepewność co do ostatecznej liczby uchodźców z Ukrainy i co do długości ich pobytu w Polsce utrudnia szacowanie kosztów pomocy tym osobom. Na mocy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa utworzony został Fundusz Pomocy, którego środki przeznaczone są w szczególności na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z pomocą udzielaną obywatelom Ukrainy. Dodatkowo, koszty części działań ukierunkowanych na wsparcie osób przybyłych z Ukrainy finansowane będą z innych źródeł (budżet państwa, Fundusz Pracy, środki Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, budżety własne jednostek samorządu terytorialnego).

Podczas opracowywania prognozy niemożliwe było określenie znaczenia przepływów uchodźców dla rynku pracy. Nieznana jest liczba uchodźców, dla których Polska nie jest państwem docelowym ani liczba tych, którzy mają zamiar wrócić do Ukrainy, jeśli konflikt zacznie wygasać (oraz kiedy może to nastąpić). Trudno oszacować także stopę aktywności zawodowej i zatrudnienia uchodźców – tych, którzy traktują Polskę jako kraj tymczasowego schronienia lub stałego pobytu. Doświadczenia fali uchodźców w Niemczech w 2015 roku wskazują, że charakteryzują się oni raczej niską stopą zatrudnienia – po dwóch latach wynosiła ona około 20%, a po trzech latach około 35%¹⁵. To jednak sytuacja trudna do porównania. W Polsce mamy do czynienia m.in. z: większą skalą napływu, inną strukturą wieku i płci, większym podobieństwem języka i kultury oraz prawdopodobnie lepszą siecią kontaktów wielu uchodźców ze względu na wcześniejszą migrację obywateli tego kraju. Krótkookresowo mogą wystąpić znaczące niedopasowania kwalifikacji na rynku pracy – spadek podaży pracy w branżach tradycyjnie zdominowanych przez mężczyzn (np. budownictwo), a wzrost w branżach

¹³ Bachmann, Ruediger, et al. (2022), What if? The Economic Effects for Germany of a Stop of Energy Imports from Russia, no. 36. ifo Institute-Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.

¹⁴ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1136630%2Cpol-miliona-numerow-pesel-dla-obywateli-ukrainy.html>

¹⁵ Brücker, Herbert, et al. (2019), *Second wave of the IAB-BAMF-SOEP Survey: Language skills and employment rate of refugees improving with time.*

usługowych (np. handel, gastronomia). W średnim i długim okresie napływ obywateli Ukrainy może oddziaływać pozytywnie, częściowo niwelując negatywny wpływ demografii na podaż pracy. Dodatkowo widoczny wzrost liczby powrotów ukraińskich emigrantów zarobkowych stwarza problemy dla niektórych branż gospodarki. W marcu zanotowano znaczące pogorszenie nastrojów m.in. w branży budowlanej oraz transporcie, gdzie zatrudnienie ukraińskich migrantów przed wojną było relatywnie wysokie.

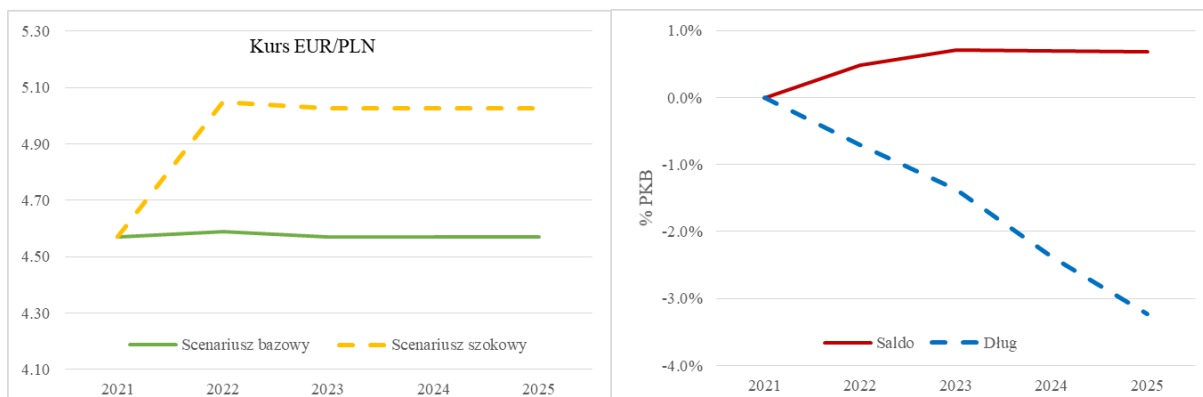
Czynnikiem ryzyka pozostaje sytuacja epidemiologiczna. Mimo wysokiego odsetka szczepień w krajach zachodniej Europy w ostatnich tygodniach obserwowany jest ponowny wzrost zachorowań na COVID-19. Dotarcie najnowszego wariantu wirusa do wschodniej części UE z niższym odsetkiem zaszczepienia niż zachodnia część kontynentu może ponownie spowodować poważne obciążenie systemu ochrony zdrowia i, co za tym idzie, wymusić ponowne wprowadzenie gospodarczych obostrzeń. Innym negatywnym czynnikiem ryzyka dla prognozy jest dłuższe niż założone utrzymywanie się przeszkód w globalnym łańcuchu dostaw, prawdopodobne ze względu na politykę „zero COVID” stosowaną przez Chiny.

Pozytywny czynnik ryzyka wobec scenariusza bazowego stanowi akceptacja przez instytucje UE i realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Plan ten przewiduje wykorzystanie do 2026 roku środków z unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (por. tabele 18-19). Oszacowania skutków realizacji KPO umieszczono w poprzedniej aktualizacji Programu. Zgodnie z nimi, w pierwszych trzech latach wykorzystania funduszy dynamika realnego wzrostu gospodarczego byłaby wyższa średnio o 0,6 pkt proc. Realizacja KPO miałaby także pozytywne skutki dla rynku pracy – w porównaniu do scenariusza bazowego w ciągu dwóch lat powstałoby o 0,3% więcej miejsc pracy.

III.2. Analiza wrażliwości

Poniżej przedstawiono wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2022-2025 na deprecjację kursu złotego oraz wzrost krajowej stopy procentowej. Analizy dokonano w oparciu o rozwijany w Ministerstwie Finansów ekonometryczny model finansów publicznych. Wyniki symulacji bazują na historycznych elastycznościach oszacowanych dla przyjętych postaci równań behawioralnych.

Wykres 4. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)

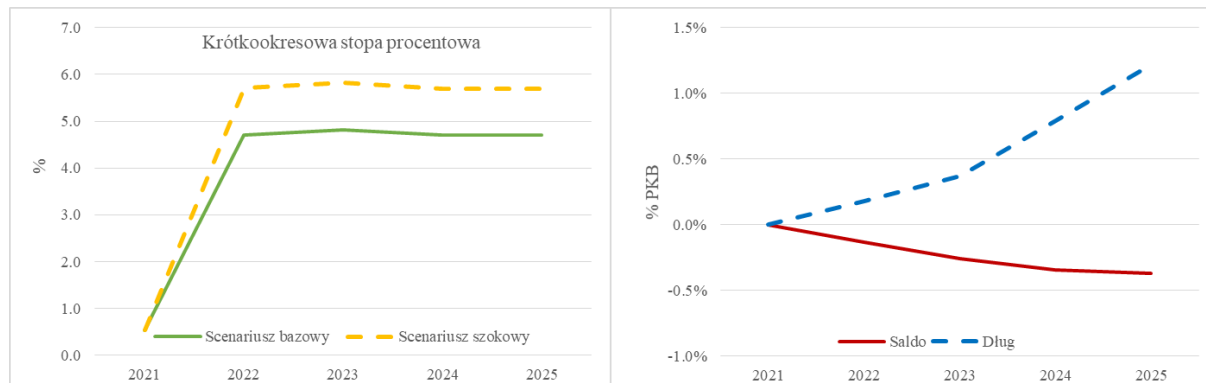


Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls kursowy (por. wykres 4) został wprowadzony w postaci trwałej 10% deprecjacji kursu złotego w stosunku do euro. Osłabienie złotego poprawia konkurencyjność krajowych produktów, czego bezpośrednim efektem jest wzrost wolumenu eksportu. Wzrostowi eksportu ze względu na jego wysoką importochłonność towarzyszy również wzrost importu. Wzrost popytu na polskie towary sprzyja poprawie sytuacji na rynku pracy i przyspieszeniu działalności inwestycyjnej, co wspiera wzrost PKB w horyzoncie prognozy. Wyższy wzrost gospodarczy prowadzi do wzrostu dochodów sektora instytucji

rządowych i samorządowych, który przewyższa wzrost wydatków związanych z obsługą zadłużenia nominowanego w walutach obcych, co ostatecznie prowadzi do poprawy wyniku sektora. W konsekwencji w scenariuszu szokowym dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest w 2025 roku w relacji do PKB niższy niż w scenariuszu bazowym.

Wykres 5. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls stopy procentowej (por. wykres 5) został zdefiniowany jako skokowy wzrost nominalnej krótkookresowej stopy procentowej o 1 pkt proc. w całym horyzoncie objętym analizą. Podwyżka krótkookresowych stóp procentowych pociąga za sobą wzrost stóp długookresowych i w rezultacie prowadzi do zwiększenia kosztu pozyskiwania kapitału, co skutkuje ograniczeniem poziomu inwestycji względem scenariusza bazowego oraz zwiększeniem kosztów finansowania długu. Na skutek przesunięcia konsumpcji w czasie w ramach międzyokresowej substytucji oraz zaostrzenia warunków udzielania kredytów zmniejsza się też poziom spożycia prywatnego. W rezultacie impuls interpretowany jako wzrost restrykcyjności polityki monetarnej prowadzi do obniżenia wolumenu PKB w horyzoncie prognozy. Wraz z rosnącymi kosztami obsługi długu oraz relatywnie niższym poziomem PKB wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB pogarsza się, rośnie też udział długu sektora do PKB względem relacji ze scenariusza bazowego.

III.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

Realny wzrost PKB w 2021 roku był wyższy niż zakładano w ubiegłorocznej aktualizacji Programu. Lepszym niż spodziewany wynikowi sprzyjała realizacja odłożonego popytu przez konsumentów, poprawa sytuacji na rynkach eksportowych i związane z tym dobre wyniki produkcji przemysłowej oraz dostosowanie się podmiotów gospodarczych do działania w warunkach pandemii. Z kolei planowana dynamika wzrostu w latach 2022-2024 jest niższa niż w poprzedniej aktualizacji Programu, głównie za sprawą wyższej zakładanej ścieżki stóp procentowych NBP oraz negatywnego wpływu inwazji Rosji na Ukrainę na aktywność gospodarczą.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 roku wyniósł 1,8% PKB i okazał się o 5,1 pkt. proc. niższy niż przewidywano. Lepszy wynik sektora w porównaniu do prognozy z poprzedniego Programu był skutkiem wyższych od prognozowanych dochodów o 0,8 pkt. proc., głównie podatkowych, jak i niższych o 4,3 pkt. proc. wydatków. Głównym czynnikiem determinującym ograniczenie wydatków sektora w 2021 roku były niższe wydatki nakierowane na wsparcie podmiotów dotkniętych skutkami stanu epidemii COVID-19 oraz istotnie niższa aktywność inwestycyjna jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Planowany w latach 2022-2024 deficyt jest wyższy niż w poprzedniej aktualizacji Programu głównie za sprawą uwzględnienia w prognozie zmian w systemie podatkowo-składkowym, pakietu działań antyinflacyjnych i obronnościowych, dodatkowego świadczenia dla emerytów i rencistów oraz wydatków związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Niższa relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2021 roku w stosunku do prognozy z poprzedniego Programu wynikała przede wszystkim z niższych potrzeb pożyczkowych sektora centralnego, w tym wydatków budżetu państwa i Tarczy Finansowej, oraz wyższego nominalnego PKB przy deprecjacji złotego. Niższa niż poprzednio przewidywana relacja długu sektora do PKB w kolejnych latach jest wypadkową wyższych potrzeb pożyczkowych podsektora rządowego, deprecjacji złotego oraz zakładanego znacznie wyższego poziomu nominalnego PKB.

Tabela 5. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2021	2022	2023	2024	2025
Wzrost PKB (%)						
Program 2021		3,8	4,3	3,7	3,5	-
Obecna aktualizacja		5,9	3,8	3,2	3,0	3,1
Różnica		2,1	-0,5	-0,5	-0,5	-
Wynik sektora (% PKB)						
	EDP B.9					
Program 2021		-6,9	-4,2	-3,2	-2,5	
Obecna aktualizacja		-1,8	-4,3	-3,7	-3,1	-2,5
Różnica		5,1	-0,1	-0,5	-0,6	
Dług (% PKB)						
Program 2021		60,0	59,2	58,7	57,9	-
Obecna aktualizacja		53,8	52,1	51,5	51,0	49,7
Różnica		-6,2	-7,1	-7,2	-6,9	-

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

IV. Stabilność finansów publicznych w długim okresie

IV.1. Stabilność finansów publicznych, w tym skutki starzenia się ludności

Stabilne finanse publiczne sprzyjają długofalowemu wzrostowi gospodarczemu i są kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej. Konieczne jest zatem monitorowanie stabilności finansów publicznych w krótkim, średnim i długim okresie dla wczesnego rozpoznania ewentualnych zagrożeń i wprowadzenia środków zaradczych. W tym kontekście dla stabilności finansów publicznych niezbędne jest posiadanie odpowiednich ram budżetowych.

Składnikami polskich ram budżetowych są reguły fiskalne obejmujące:

- reguły długu publicznego,
- stabilizującą regułę wydatkową, która działa stabilizująco na finanse publiczne w krótkim, jak i w dłuższym okresie oraz koryguje ewentualne nierównowagi, minimalizując ryzyko nadmiernego zaostrzenia polityki budżetowej,
- reguły ograniczające wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Wystąpienie pandemii COVID-19 wymagało uruchomienia dodatkowych środków budżetowych w celu przezwyciężenia kryzysu zdrowotnego, utrzymania funkcjonowania państwa w czasie epidemii i odbudowy gospodarki po jej zakończeniu. Celowe zatem stało się wsparcie gospodarki ponad limit wydatkowy wynikający z reguł fiskalnych, w szczególności stabilizującej reguły wydatkowej. Zgodnie z oczekiwaniami, wraz z poprawą sytuacji makroekonomicznej w 2021 roku stabilność fiskalna Polski uległa polepszeniu.

Z kolei inwazja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla polskiej gospodarki stanowią kolejne wyzwanie dla stabilności finansów publicznych w nadchodzących miesiącach. Sytuacja za wschodnią granicą wymaga zwiększonych wydatków publicznych w obszarze pomocy dla Ukrainy oraz przybywających do Polski uchodźców. Ponadto w obliczu narastających napięć geopolitycznych zwiększone zostaną wydatki na obronę. Czynniki te przyczynią się do zwiększonej presji na stabilność fiskalną Polski.

Komisja Europejska regularnie ocenia kraje członkowskie pod kątem stabilności finansów publicznych w oparciu o wskaźniki luki fiskalnej w średnim (wskaźnik S1) i długim, nieskończonym horyzoncie (wskaźnik S2). Luka fiskalna odzwierciedla skalę niezbędnego dostosowania w wyniku pierwotnym skorygowanym o wpływ cyklu, tak aby dług publiczny znalazł się na określonym poziomie (S1) lub aby spełniony był warunek wypłacalności w nieskończonym horyzoncie (wskaźnik S2).

Wskaźniki S1 i S2 pozwalają określić, czy scenariusz makroekonomiczny prezentowany w Programie zakładający kontrolę wydatków bieżących w 2023 roku i poprawę wyniku strukturalnego o 0,5 pkt. proc. rocznie byłby wystarczający dla zachowania stabilności finansów publicznych w średnim oraz długim okresie. Wzrost wartości wskaźników oznacza, że wymagana jest większa poprawa wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl, natomiast spadek - że następuje poprawa stabilności fiskalnej i wymagane dostosowania wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl będą niższe.

Tabela 6. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach

	Rok bazowy 2022	Rok bazowy 2025
S1	2,5	-0,9
	wysokie ryzyko	niskie ryzyko
S2	5,2	2,5
	średnie ryzyko	średnie ryzyko

Uwaga: wartość wskaźnika S1 mniejsza niż 0 wskazuje niskie ryzyko, w przedziale od 0 do 2,5 średnie ryzyko, a powyżej 2,5 wysokie. W przypadku wskaźnika S2 wartość niższa od 2 oznacza niskie ryzyko, w przedziale od 2 do 6 wskazuje na średnie ryzyko, a powyżej 6 - wysokie.

Źródło: Ministerstwo Finansów

W tabeli 6 przedstawiono oszacowane przez Ministerstwo Finansów wskaźniki S1 i S2 dla dwóch wariantów lat bazowych. Kalkulacje wskaźników S1 i S2 zakładają powrót do metodologii z 2019 roku,

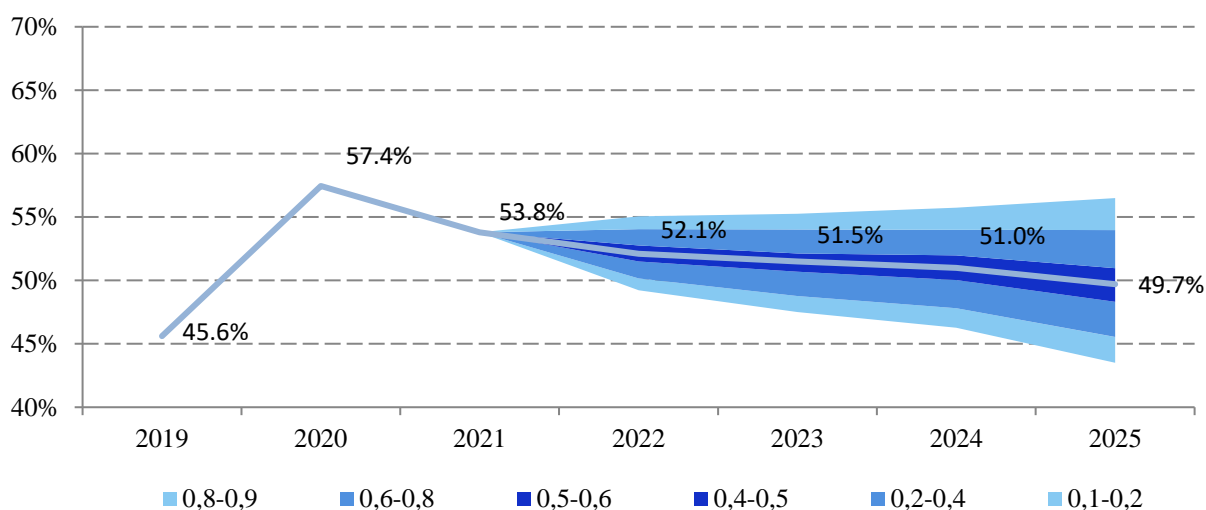
tj. sprzed pandemii. Szacunek Ministerstwa Finansów opiera się na prognozach wskaźników makrofiskalnych przedstawionych w Programie oraz na prognozie kosztów związanych ze starzeniem się ludności przygotowanej w ramach prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy unijnym Komitecie Polityki Gospodarczej i przedstawionej w dalszej części rozdziału.

Wysiłek fiskalny podjęty w celu przezwyciężenia kryzysu zdrowotnego i ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych pandemii wpłynął wyraźnie negatywnie na odczyt wskaźnika S1 i S2 w poprzedniej aktualizacji Programu. Z uwagi na poprawiającą się sytuację makroekonomiczną w 2021 roku oraz sprowadzenie deficytu pierwotnego do poziomu poniżej 3% PKB wartości wskaźników S1 i S2 uległy poprawie.

Przy założeniu, że ścieżka fiskalna będzie spójna z prognozą przedstawioną w Programie można oczekiwać, że wskaźniki S1 i S2 dla Polski w kolejnych latach ulegną dalszej poprawie. Prognozowana poprawa wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl oraz spadek długu publicznego skutkują obniżeniem ryzyka dla stabilności finansów publicznych Polski w średnim okresie do niskiego poziomu.

Przedstawiona ocena stabilności fiskalnej jest obciążona niepewnością z uwagi na trudny do przewidzenia wpływ na polską gospodarkę inwazji Rosji na Ukrainę. Z uwagi na dobrą pozycję wyjściową nie powinien on jednak skutkować wysokim ryzykiem dla stabilności finansów publicznych.

Wykres 6. Stochastyczne projekcje długu od 2022 roku



Źródło: Ministerstwo Finansów

Na niski poziom ryzyka dla stabilności finansów publicznych wskazują również stochastyczne symulacje długu opracowane w oparciu o podejście stosowane przez Komisję Europejską i Międzynarodowy Fundusz Walutowy¹⁶. Projekcje powstały w oparciu o scenariusz bazowy prezentowany w Programie z wykorzystaniem rocznych szoków otrzymanych dla następujących zmiennych: realnego wzrostu PKB, efektywnej realnej stopy rentowności długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wyniku pierwotnego, kursu walutowego. Przeprowadzona analiza 80% możliwych ścieżek długu (wykluczono ścieżki znajdujące się poniżej 10 i powyżej 90 percentyla) wskazuje, że nawet przy znaczącym splocie niekorzystnych szoków dług sektora w horyzoncie prognozy nie osiągnąłby wartości 60% PKB.

¹⁶ Stochastyczne projekcje opracowane są z wykorzystaniem symulacji Monte Carlo opartej na 1000 losowań.

Tabela 7. Długookresowa stabilność finansów publicznych

% PKB	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Calkowite wydatki						
W tym związane z wiekiem	20,1	22,2	22,2	23,0	24,1	24,1
Wydatki na świadczenia emerytalno- rentowe	10,6	11,0	10,5	10,7	10,8	10,5
Wydatki na świadczenia emerytalno- rentowe z ubezpieczeń społecznych, z tego:	10,6	11,0	10,5	10,7	10,8	10,5
- emerytury i wcześniejsze emerytury	9,7	10,2	9,7	10,0	10,2	9,9
- pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne)	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6
Opieka zdrowotna	4,9	6,3	6,7	7,0	7,4	7,4
Opieka długookresowa	0,8	1,1	1,5	1,7	2,1	2,4
Wydatki na edukację	3,8	3,8	3,5	3,6	3,8	3,8
Odsetki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Calkowite dochody						
W tym składki na ubezpieczenia emerytalno- rentowe	8,4	8,6	8,7	8,7	8,7	8,7
Założenia						
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy	3,2	3,2	2,2	2,1	1,8	1,5
Potencjalny wzrost PKB	3,5	2,3	1,4	0,9	1,1	1,0
Współczynnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20-64 lata)	83,5	84,1	82,6	82,8	83,4	82,9
Współczynnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20-64 lata)	68,0	69,6	67,2	67,6	69,3	68,5
Współczynnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20-64 lata)	75,7	76,9	75,0	75,3	76,5	75,9
Stopa bezrobocia (20-64 lata)	3,2	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0
Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji	17,9	22,8	25,5	30,4	33,9	34,0

Uwaga: do wyliczeń przyjęto założenia makroekonomiczne dostępne na etapie przygotowania raportu (Ageing Report 2021), tj. z 2020 r. Raport powstaje co 3 lata i zawarte w nim długookresowe prognozy wydatków związanych z wiekiem są wykorzystywane do czasu opracowania nowego raportu.

Źródło: Komisja Europejska oraz grupa robocza ds. starzenia się ludności (AWG, Ageing Working Group) działająca w ramach Komitetu Polityki Ekonomicznej (EPC, Economic Policy Committee).

Przedstawione w tabeli prognozy długookresowych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych zostały przygotowane przez grupę roboczą do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC). Zostały opublikowane przez Komisję Europejską w 2021 roku w raporcie o przewidywanych do 2070 roku skutkach starzenia się ludności (Ageing Report 2021). Bazą dla prognoz były założenia demograficzne opracowane przez Eurostat, ekstrapolacja trendów historycznych i techniczne założenia dotyczące konwergencji podstawowych czynników wzrostu gospodarczego, tj. pracy, kapitału i produktywności pracy. Zgodnie z prognozami AWG, wydatki emerytalno-
rentowe pozostają stabilne w długim okresie i będą nieznacznie spadały z 10,6% PKB w 2019 roku do 10,5% PKB w 2070 roku. Fluktuacje wynikają głównie ze zmian struktury demograficznej ludności. Dodatkowo, wpływ na prognozę miała też zmiana założeń makroekonomicznych. Nadal jednak największy wpływ na poziom wydatków wywierają zmiany demograficzne. Prognoza AWG jest skonstruowana z uwzględnieniem ustawowego wieku emerytalnego, natomiast w polskim systemie emerytalnym określa się jedynie minimalny wiek emerytalny, a dalsze kontynuowanie aktywności zawodowej powoduje znaczący wzrost wysokości przyszłych świadczeń.

Rosną całkowite wydatki związane z wiekiem – z 20,1% PKB do 24,1% PKB. Główną determinantą wzrostu tych wydatków są wydatki na opiekę zdrowotną i długoterminową. W prognozie zostało uwzględnione stopniowe zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia do 2024 roku do osiągnięcia poziomu 6% PKB. Po zakończeniu prac AWG nad prognozami dotyczącymi opieki zdrowotnej weszła w życie ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1773). Zakłada ona stopniowe zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia do 2027 roku aż do osiągnięcia poziomu 7% PKB. Należy podkreślić, że ze względów organizacyjnych (raport jest przygotowywany co 3 lata) i technicznych uwzględnienie zmian w modelach prognostycznych wymaga czasu i odpowiedniej procedury¹⁷.

Przemiany demograficzne stanowią znaczne wyzwanie dla długookresowej stabilności finansów publicznych większości krajów europejskich. Na ich tle bieżąca sytuacja Polski jawi się jako korzystna. Należy jednak oczekiwać utrzymania się obserwowanego w ostatnich latach zjawiska starzenia się ludności, które ma źródła w wydłużaniu się oczekiwanej długości życia, niskiej dzietności oraz obecnej strukturze wiekowej ludności. W efekcie pogorszeniu ulegnie współczynnik obciążenia demograficznego, czyli relacja między liczbą ludności w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej) wobec liczby ludności w wieku produkcyjnym (czyli 20–64 lat) wyrażona w procentach. Zgodnie z prognozami AWG, współczynnik ten wzrośnie z 29% w 2019 roku do 67,8% w 2070 roku.

IV.2. Zobowiązania warunkowe (*contingent liabilities*)

Większość potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji wynika z gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w związku ze skutkami epidemii COVID-19. Są to gwarancje spłaty zobowiązań wynikających z obligacji emitowanych przez:

- Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19,
- Polski Fundusz Rozwoju S.A. (PFR) dla celów realizacji wsparcia gospodarki w ramach tzw. tarcz finansowych.

W kolejnych latach przewiduje się wzrost potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Na zwiększenie stanu zobowiązań wpływać będzie m.in. dalsze wspieranie gospodarki tzw. gwarancjami covidowymi. Przewiduje się też kontynuowanie udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w celu wspierania inwestycji. Będą to głównie inwestycje prorozwojowe z obszaru infrastruktury drogowej i kolejnictwa. Możliwe jest także udzielanie poręczeń i gwarancji na inne cele dopuszczone ustawą, dotyczące w szczególności wsparcia: ochrony środowiska, tworzenia miejsc pracy, innowacyjności, rozwoju regionalnego, przedsiębiorczości oraz programów lub projektów w ramach programów pomocowych UE. Poręczenia i gwarancje te będą przede wszystkim udzielane na inwestycje realizowane w oparciu o fundusze z UE (kredyty i obligacje poręczone lub gwarantowane przez Skarb Państwa powinny umożliwić pozyskanie funduszy UE) oraz na inne zadania inwestycyjne wynikające z ewentualnych programów wsparcia przewidujących udzielanie poręczeń i gwarancji.

Wzrost potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji będzie też wynikać z udzielania nowych rodzajów gwarancji. Dotyczą one rozwiązań wynikających z:

- ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 202) – gwarancje Skarbu Państwa zabezpieczające zobowiązania finansowe sprzedawcom gazu w celu pozyskania środków na zagwarantowanie ciągłości dostaw paliwa gazowego; ustawa przewiduje możliwość udzielania

¹⁷ Prezentowane w tabeli prognozy wydatków na opiekę zdrowotną i długoterminową, zgodnie z metodologią prac przyjętych przez grupę roboczą, są dokonywane przez Komisję Europejską. Włączenie znowelizowanej ustawy do modeli prognostycznych, tj. uwzględnienie 7% PKB jako poziomu wydatków nastąpi w kolejnej edycji AWG.

takich gwarancji do 1 stycznia 2026 roku w łącznej, maksymalnej kwocie do 30 mld zł,

- ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa – gwarancje Skarbu Państwa zabezpieczające zobowiązania z obligacji emitowanych przez BGK na zasilenie Funduszu Pomocy,
- ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny – gwarancje Skarbu Państwa zabezpieczające zobowiązania z obligacji emitowanych przez BGK na zasilenie nowotworzonego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, jako jeden z elementów nowego mechanizmu długoterminowego finansowania potrzeb obronnych kraju (aktualnie nie są dostępne wystarczające dane dotyczące potencjalnych wielkości tych gwarancji i nie uwzględniono ich w prognozie).

Szacuje się, że relacja potencjalnych zobowiązań do PKB w 2022 roku może wzrosnąć o 2,4 pkt. proc. w stosunku do stanu na koniec 2021 roku wynoszącego 13,7% PKB.

W tabeli 8 ujęto tylko gwarancje udzielane przez Skarb Państwa. Inaczej niż w poprzednim Programie, uwzględniono nie maksymalne planowane wielkości na rok 2020 i rok 2021, lecz realizację wsparcia na te lata i prognozowane wielkości na 2022 rok. Nie ma typowego limitu potencjalnych zobowiązań gwarancji, dlatego nie została wypełniona kolumna z maksymalnymi wielkościami zobowiązań. Są one tożsame z aktualnymi prognozami.

Pozostałe gwarancje prezentowane w tabeli obejmują prognozowane gwarancje „necovidowe”, stanowiące typowe wsparcie inwestycji niezwiązanych z epidemią COVID-19 i uwzględniają niektóre nowe typy gwarancji wymienione powyżej.

Tabela 8. Gwarancje rządowe w związku z pandemią i pozostałe

Działania	Data przyjęcia (miesiąc, rok)	Maksymalna wielkość zobowiązań warunkowych (% PKB)	Szacowana realizacja (take-up) (% PKB)
W reakcji na pandemię:			
1. Gwarancje Skarbu Państwa związane z emisją obligacji przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.	kwiecień 2020	n.d.	2,9
2. Gwarancje Skarbu Państwa za zobowiązania BGK zaciągnięte na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	marzec 2020	n.d.	7,2
Razem		n.d.	10,1
Pozostałe:			
1. Pozostałe gwarancje		n.d.	6,0
Razem		n.d.	6,0
Łącznie			16,1

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Uwagi: w tabeli wykazano potencjalne zobowiązania według prognozowanego stanu na koniec 2022 roku (m.in. ze względu na prognozę dalszego wsparcia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2022 roku).

Aktualnie nie przewiduje się wydatków Skarbu Państwa z tytułu uruchomienia gwarancji. Długookresowy współczynnik ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa powinien się utrzymać na niskim poziomie. W odniesieniu do gwarancji dotyczących epidemii COVID-19 prognozowane wypłaty wynoszą zero ze względu na przyjęte mechanizmy zapewnienia PFR i Funduszowi Przeciwdziałania COVID-19 w BGK środków na spłatę gwarantowanych zobowiązań. Wydatki tego typu nie były dotąd realizowane.

V. Krajowe ramy budżetowe

Ministerstwo Finansów kontynuuje reformę systemu budżetowego. Jej głównym celem jest wprowadzenie systemu budżetowego wspierającego osiągnięcie celów strategicznych i priorytetów rozwojowych w perspektywie wieloletniej. Cele szczegółowe obejmują m. in.:

- wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych oraz integrację procesów planowania wieloletniego i rocznego,
- wprowadzenie nowej klasyfikacji budżetowej,
- uporządkowanie systemów zbierania danych (sprawozdawczości budżetowej i sprawozdawczości finansowej),
- instytucjonalizację i włączenie do procesu budżetowego przeglądów wydatków i innych instrumentów wspierających efektywność wydatkowania środków publicznych.

Cele i kierunki reformy systemu budżetowego odpowiadają na zalecenie Rady UE z 9 lipca 2019 roku. Rada UE rekomendowała podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez udoskonalenie systemu budżetowego w Polsce.

Uwzględniając współzależności między poszczególnymi komponentami reformy systemu budżetowego, za priorytetowe uznano opracowanie jednolitego planu kont (JPK) zintegrowanego z klasyfikacją budżetową. Przedsięwzięcie to realizowane jest wspólnie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Publikacja koncepcji JPK¹⁸ zamknęła etap podstawowych prac koncepcyjnych i umożliwiła rozpoczęcie konsultacji proponowanych rozwiązań z interesariuszami zewnętrznymi. Właściwe działania wdrożeniowe zostaną poprzedzone testami „zza biurka”, a następnie pilotażami w środowisku rzeczywistym.

W 2021 roku zakończono realizację przeglądów wydatków w obszarach (1) kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – II etap oraz (2) wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Ministerstwo Finansów pozyskało kolejne środki z Instrumentu Wsparcia Technicznego na wsparcie eksperckie w realizacji dwóch pilotażowych przeglądów wydatków – według zmienionych zasad – w obszarze zdrowia oraz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw. Przeglądy są realizowane przy wsparciu ekspertów OECD. Ekspertci OECD udzielili też wsparcia w wypracowaniu koncepcji instytucjonalizacji przeglądów wydatków oraz włączenia ich do procesu budżetowego.

Równolegle prowadzone są prace koncepcyjne dotyczące instytucjonalizacji średniookresowych ram budżetowych w ustawie o finansach publicznych. Opracowywane są też rozwiązania prawne i instytucjonalne, które umożliwią przygotowanie skonsolidowanego sprawozdania finansowego państwa.

Realizacja reformy systemu budżetowego to jeden z elementów reformy ram fiskalnych objętej Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności. Drugim elementem jest reforma stabilizującej reguły wydatkowej. Ubiegłoroczna nowelizacja ustawy o finansach publicznych¹⁹ rozszerzyła, zgodnie z KPO, zakres tej reguły o państwowe fundusze celowe. Objęcie zakresem reguły większej liczby jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych przy zachowaniu operacyjności reguły przyczyni się do zwiększenia transparentności i efektywności zarządzania finansami publicznymi.

Aby zapewnić należyte wsparcie polskiej gospodarce w obliczu pandemii dwukrotnie dostosowano zapisy ustawy o finansach publicznych²⁰ dotyczące Stabilizującej Reguły Wydatkowej (dalej jako „SRW”). Zmiany te były zgodne z unijną ogólną klauzulą wyjścia. Pierwsza nowelizacja ustawy o

¹⁸ Por. <https://www.gov.pl/web/finanse/reforma-systemu-budzetowego>

¹⁹ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

²⁰ Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. poz. 1175) oraz ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

finansach publicznych dokonana ustawą z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych umożliwiła czasowe zawieszenie SRW i zastosowanie klauzuli wyjścia, jeżeli rząd ogłosi stan epidemii na terenie całego kraju, a jednocześnie sytuacja gospodarcza ulegnie znacznemu pogorszeniu. Ponadto wprowadzono klauzulę powrotu umożliwiającą automatyczny, stopniowy powrót do kwoty wydatków wynikającej z pierwotnej formuły SRW. Wobec spełnienia ustawowych przesłanek w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020²¹ zawieszono stosowanie SRW.

Po przedłużeniu obowiązywania ogólnej klauzuli wyjścia do końca 2022 roku miała miejsce kolejna nowelizacja ustawy o finansach publicznych w celu umożliwienia dalszego wspierania gospodarki. Nowelizacja art. 112d ustawy o finansach publicznych dotycząca klauzuli wyjścia i powrotu SRW oraz obliczania standardowej formuły SRW (art. 112aa ustawy o finansach publicznych) dotyczyła w szczególności:

- modyfikacji kryteriów powrotu do pierwotnej formuły SRW; wprowadzenie jednolitych kryteriów wyznaczających długość klauzuli powrotu, polegających na porównaniu, w latach stosowania klauzuli powrotu, średniej dynamiki realnego wzrostu gospodarczego z roku klauzuli wyjścia i odpowiednich lat klauzuli powrotu ze wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych sprzed pandemii (wskaźnikiem średniookresowej dynamiki PKB standardowo stosowanym w formule SRW). Proponowana zmiana pozwoliła na zachowanie spójności z ogólną klauzulą wyjścia UE i jednocześnie uprościła mechanizm,
- oczyszczenia wskaźnika średniookresowej dynamiki PKB w cenach stałych, określającego kwotę wydatków, z zakłóceń wywołanych przez skutki pandemii. Rzeczywista roczna dynamika wzrostu gospodarczego w cenach stałych w latach obowiązywania klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu zastępowana jest przy obliczaniu wskaźnika średnim realnym wzrostem gospodarczym sprzed zawieszenia SRW (wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych określony w projekcie ustawy budżetowej poprzedzającej rok klauzuli wyjścia). Brak takiej korekty oznaczałby trwały wpływ szoku wywołanego pandemią na ścieżkę wydatków SRW,
- nieuwzględniania w SRW, w latach stosowania klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu, korekt, w tym mających na celu konsolidację finansów publicznych (art.112d ust. 7 i 8 ustawy o finansach publicznych) – w okresie obowiązywania stanu umożliwiającego zastosowanie klauzuli wyjścia, i bezpośrednio po nim polityka makroekonomiczna powinna koncentrować się na odbudowie potencjału gospodarczego. Konsolidację należy rozpocząć dopiero po ustabilizowaniu się sytuacji.

²¹ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919).

Aneks tabelaryczny

Tabela 9. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2021 Poziom	2021 Tempo wzrostu	2022 Tempo wzrostu	2023 Tempo wzrostu	2024 Tempo wzrostu	2025 Tempo wzrostu
1. Realny PKB (mld PLN)	B1*g	2478,0	5,9	3,8	3,2	3,0	3,1
2. Nominalny PKB (mld PLN)	B1*g	2622,2	12,1	12,1	10,5	7,7	6,7
Składowe realnego PKB							
3. Spożycie prywatne	P.3	1404,2	6,0	5,9	4,0	2,7	2,9
4. Spożycie publiczne	P.3	461,2	3,4	1,2	2,3	2,1	2,1
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	418,3	3,8	4,8	4,0	2,5	2,7
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52 + P.53	64,1	3,8	3,3	2,3	2,3	2,3
7. Eksport towarów i usług	P.6	1461,7	11,8	4,5	4,0	3,6	3,6
8. Import towarów i usług	P.7	1331,5	15,9	4,1	3,1	2,9	2,9
Wkład we wzrost PKB							
9. Finalny popyt krajowy		-	7,1	3,4	2,5	2,4	2,6
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52 + P.53	-	2,4	-0,9	-0,9	0,0	0,0
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11	-	-1,2	0,4	0,7	0,6	0,5

Uwaga: poziomy realnych wolumenów wyrażone są w cenach stałych z 2021 roku.

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

Tabela 10. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2021 Poziom	2021 Tempo wzrostu	2022 Tempo wzrostu	2023 Tempo wzrostu	2024 Tempo wzrostu	2025 Tempo wzrostu
1. Deflator PKB		-	5,8	8,0	7,1	4,6	3,5
2. Deflator spożycia prywatnego		-	5,4	9,4	8,0	4,8	3,7
3. HICP		-	5,2	9,1	7,8	4,8	3,5
3a. CPI		-	5,1	9,1	7,8	4,8	3,5
4. Deflator spożycia publicznego		-	6,0	8,5	7,0	5,3	4,0
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe		-	3,8	7,1	5,7	4,0	2,0
6. Deflator eksportu towarów i usług		-	9,0	8,9	6,4	4,0	2,8
7. Deflator importu towarów i usług		-	10,7	11,4	6,8	4,2	2,8

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

Tabela 11. Rynek pracy

	Kod ESA	2021 Poziom	2021 Tempo wzrostu	2022 Tempo wzrostu	2023 Tempo wzrostu	2024 Tempo wzrostu	2025 Tempo wzrostu
1. Pracujący (tys. osób)*		16 656	2,6	1,2	-0,1	-0,1	-0,3
2. Pracujący (liczba godzin)**		-	-	-	-	-	-
3. Stopa bezrobocia (poziom, %)***		3,4	3,4	2,7	2,6	2,6	2,6
4. Wydajność pracy (tys. PLN)****		148,8	3,3	2,6	3,2	3,1	3,4
5. Wydajność pracy (tys. PLN)*****		-	-	-	-	-	-
6. Koszty pracy (mld PLN)	D.1	1 005,6	8,9	11,6	10,0	8,2	6,8
7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)*****		75,2	-	10,3	10,1	8,3	7,1

* Pracujący przeciętnie według BAEL (15-89 lat).

** Według definicji z rachunków narodowych.

*** Stopa bezrobocia zgodna z definicją Eurostatu.

**** Realny PKB na jednego pracującego.

***** Realny PKB na godzinę pracy.

***** Brak obliczenia tempa wzrostu w 2021 roku ze względu na zmiany w BAEL (od 2021 roku).

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

Tabela 12. Salda sektorów instytucjonalnych

% PKB	Kod ESA	2021	2022	2023	2024	2025
1. Zadłużenie/wierzytelności netto względem reszty świata*	B.9	1,0	-0,1	0,6	0,4	1,2
w tym:						
– saldo towarów i usług		4,5	3,5	3,8	4,1	4,4
– saldo dochodów pierwotnych i wtórnych		-5,1	-5,0	-4,8	-4,6	-4,4
– rachunek kapitałowy		1,6	1,4	1,6	0,9	1,1
2. Zadłużenie/wierzytelności netto sektora prywatnego	B.9	2,8	4,2	4,3	3,5	3,7
3. Zadłużenie/wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-1,8	-4,3	-3,7	-3,1	-2,5
4. Różnice statystyczne		-	-	-	-	-

* Poziom sald według statystyki bilansu płatniczego. Zadłużenie/wierzytelności netto względem reszty świata odpowiada łącznemu saldu rachunku bieżącego i kapitałowego.

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

Tabela 13. Podstawowe założenia egzogeniczne

	2021	2022	2023	2024	2025
Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)	0,5	4,7	4,8	4,7	4,7
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	1,9	5,3	5,4	5,3	5,3
Nominalny efektywny kurs walutowy	-	-	-	-	-
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	4,57	4,59	4,57	4,57	4,57
Wzrost światowego PKB, bez UE**	5,8	3,2	3,8	-	-
Wzrost PKB w UE**	5,3	3,0	2,8	-	-
Wzrost rynków eksportowych*	9,3	5,1	5,2	-	-
Wzrost wolumenu światowego importu**	10,4	4,5	4,6	-	-
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)	70,7	98,2	90,0	90,0	90,0

* Jako indikator rynków eksportowych – import UE.

Źródło: Ministerstwo Finansów za wyjątkiem pozycji oznaczonych **, gdzie źródłem jest Komisja Europejska, European Economic Forecast. Winter 2022, luty 2022 roku (dane dla 2022 roku zostały skorygowane o przewidywany wpływ wojny w Ukrainie).

Tabela 14. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2021 mln PLN	2021 % PKB	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB	2025 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-48 105	-1,8	-4,3	-3,7	-3,1	-2,5
2. Podsektor rządowy	S.1311	-49 598	-1,9	-3,7	-3,3	-2,9	-2,3
3. Podsektor federalny	S.1312						
4. Podsektor samorządowy	S.1313	15 913	0,6	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	-14 420	-0,5	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1
Sektor instytucji rządowych i samorządowych							
6. Dochody ogółem	TR	1 110 206	42,3	40,0	39,9	39,7	39,7
7. Wydatki ogółem	TE	1 158 311	44,2	44,4	43,6	42,8	42,2
8. Wynik	EDPB.9	-48 105	-1,8	-4,3	-3,7	-3,1	-2,5
9. Odsetki	EDPD.41	29 087	1,1	1,7	2,1	2,1	2,1
10. Wynik pierwotny		-19 018	-0,7	-2,7	-1,6	-1,0	-0,4
11. Działania jednorazowe i tymczasowe*		.	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych							
12. Podatki ogółem (=12a+12b+12c)		618 529	23,6	21,9	22,1	22,0	22,0
12a. Od produkcji i importu	D.2	398 812	15,2	14,5	15,1	14,8	14,7
12b. Od dochodów, majątku	D.5	219 292	8,4	7,3	7,0	7,1	7,2
12c. Od kapitału	D.91	425	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

	Kod ESA	2021 mln PLN	2021 % PKB	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB	2025 % PKB
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	366 727	14,0	14,0	13,8	13,8	13,7
14. Dochody z własności	D.4	16 097	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
15. Pozostałe		108 853	4,2	3,6	3,5	3,5	3,6
16. Dochody ogółem	TR	1 110 206	42,3	40,0	39,8	39,7	39,7
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		981 761	37,4	35,7	35,8	35,7	35,5
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	432 075	16,5	16,3	16,1	16,1	16,1
17a. Koszty pracy	D.1	276 479	10,5	10,2	10,1	9,9	9,9
17b. Zużycie pośrednie	P.2	155 596	5,9	6,1	6,1	6,2	6,2
18. Transfery socjalne		469 906	17,9	17,6	16,8	16,9	16,8
Z tego zasiłki dla bezrobotnych		2 810	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	50 317	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	419 589	16,0	15,8	15,0	15,1	15,0
19. Odsetki	EDP D.41	29 087	1,1	1,7	2,1	2,1	2,1
20. Subsydia	D.3	31 207	1,2	0,6	0,4	0,4	0,4
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	107 453	4,1	4,2	4,3	4,2	4,2
22. Transfery kapitałowe	D.9	29 255	1,1	1,4	1,2	0,9	0,8
23. Pozostałe		59 328	2,3	2,6	2,6	2,2	1,8
24. Wydatki ogółem	TE	1 158 311	44,2	44,4	43,6	42,8	42,2
p.m. spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	489 047	18,7	18,3	18,1	18,0	18,0

* W latach 2021-2022 uwzględniono wpływ z tytułu sprzedaży dodatkowych praw do emisji CO₂ w wysokości odpowiednio 5,3 mld zł i 8,2 mld zł. W roku 2022 – także koszt pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa szacowany na 11,3 mld PLN.

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

Tabela 15. Projekcje przy założeniu niezmięnionej polityki rządu

	2021 mln PLN	2021 % PKB	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB	2025 % PKB
1. Dochody ogółem przy niezmięnionej polityce rządu	1 088 273	41,5	41,1	39,5	39,4	39,6
2. Wydatki ogółem przy niezmięnionej polityce rządu	-	-	-	-	-	-

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 16. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*)

	2021 mln PLN	2021 % PKB	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB	2025 % PKB
1. Wydatki na programy UE całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	33 478	1,3	1,0	0,9	0,8	0,9
1a. w tym wydatki inwestycyjne całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	28 033	1,1	0,8	0,8	0,6	0,7
2. Cykliczne wydatki związane ze świadczeniami dla bezrobotnych*	-502	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Efekt zmian systemowych w obszarze dochodów	21 933	0,8	-1,1	0,4	0,3	0,1
4. Zwiększenie dochodów z bezpośrednim przeznaczeniem na sfinansowanie konkretnych wydatków						

* Szacunek cyklicznych wydatków na bezrobocie oparto na wydatkach kod D.62 oraz kod D.63, ujętych w funkcji COFOG kod 10.5. Obejmują one wydatki związane wyłącznie z ochroną socjalną w formie świadczenia pieniężnego oraz rzeczowego wypłacanego gospodarstwu domowemu.

Podstawę wyliczania cyklicznych wydatków na bezrobocie (ang. *cyclical unemployment expenditure*) stanowią wydatki na bezrobocie ujęte w funkcji COFOG kod 10.5. Komisja Europejska pozostawiła państwom członkowskim UE możliwość wyłączenia ze wspomnianej funkcji wydatków, jakie w ich ocenie nie odzwierciedlają wydatków na bezrobocie wynikających z cyklu. Sytuacja taka zachodzi w przypadku Polski. Wydatki Funduszu Pracy stanowią ogromną większość wydatków w funkcji COFOG kod 10.5. Wskutek zmieniającej się roli i zadań Funduszu nie ma uzasadnienia wykorzystywanie wszystkich wydatków ujętych w funkcji COFOG kod 10.5 jako podstawy do szacunku cyklicznych wydatków na bezrobocie.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 17. Wydatki według funkcji

	% PKB	kod COFOG	2020	2025*
1. Działalność ogólnopaństwowa		1	4,4	
2. Obrona narodowa		2	1,7	
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny		3	2,3	
4. Sprawy gospodarcze		4	9,1	
5. Ochrona środowiska		5	0,6	
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna		6	0,5	
7. Ochrona zdrowia		7	5,4	
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia		8	1,3	
9. Edukacja		9	5,2	
10. Ochrona socjalna		10	18,1	
11. Wydatki ogółem		TE	48,4	42,2

* Dezagregacja wydatków według funkcji jest elementem procesu budżetowego.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 18. Pożyczki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Przepływy kasowe z pożyczek z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Rozdysponowanie pożyczek z Instrumentu							
Splaty pożyczek							
Wydatki finansowane pożyczkami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Koszty pracy D.1							
Zużycie pośrednie P.2							
Transfery socjalne D.62+D.632							
Odsetki D.41							
Subsydia, płatne D.3							
Transfery bieżące D.7							
WYDATKI BIEŻĄCE OGÓLEM			0,0	0,1	0,1	0,2	0,0
Nakłady brutto na środki trwałe P.51g							
Transfery kapitałowe D.9							
WYDATKI KAPITAŁOWE OGÓLEM			0,0	0,1	0,3	0,4	0,1
Inne koszty finansowane pożyczkami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmniejszenie dochodów podatkowych							
Inne koszty ze skutkiem dla dochodów							
Transakcje finansowe							

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Tabela 19. Dotacje z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Dochody z dotacji z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dochody z dotacji							
Kasowe rozdysponowanie dotacji z Instrumentu							
Wydatki finansowane dotacjami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Koszty pracy D.1							
Zużycie pośrednie P.2							
Transfery socjalne D.62+D.632							
Odsetki D.41							
Subsydia, płatne D.3							
Transfery bieżące D.7							
WYDATKI BIEŻĄCE OGÓLEM			0,2	0,3	0,2	0,2	0,1
Nakłady brutto na środki trwałe P.51g							

Transfery kapitałowe D.9							
WYDATKI KAPITAŁOWE OGÓŁEM	0,1	0,3	0,5	0,6	0,3		
Inne koszty finansowane dotacjami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmniejszenie dochodów podatkowych							
Inne koszty ze skutkiem dla dochodów							
Transakcje finansowe							

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.