



**RADA MINISTRÓW**

**ZAŁOŻENIA  
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA  
NA ROK 2021**

Warszawa

Lipiec 2020 r.

## Spis treści

<b>WSTĘP .....</b>	<b>2</b>
<b>OCENA BIEŻĄCEJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ.....</b>	<b>2</b>
<b>ZAŁOŻENIA I UWARUNKOWANIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2021 R. ....</b>	<b>6</b>
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE .....	6
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI BUDŻETOWEJ WYNIKAJĄCE Z KOORDYNACJI POLITYK GOSPODARCZYCH NA POZIOMIE UE .....	11
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA .....	12
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA .....	12

## **Wstęp**

W 2019 r. polska gospodarka należała do grupy krajów rozwijających się najszybciej w UE a realne tempo wzrostu PKB w Polsce wyniosło 4,1%. Perspektywy polskiej gospodarki są obecnie determinowane przede wszystkim światowym kryzysem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19. Zakłada się, że w 2020 r. PKB spadnie o 4,6%, by w 2021 r. wzrosnąć o 4,0%. Głównym czynnikiem wzrostu pozostanie popyt krajowy.

W celu umożliwienia odpowiedniej reakcji polityki budżetowej na kryzys kluczowe jest zapewnienie przestrzeni fiskalnej przy zachowaniu długookresowej stabilności finansów publicznych. Celowi temu służyła nowelizacja ustawy o finansach publicznych zawieszająca stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 r. i przewidująca stopniowe dostosowanie wielkości wydatków publicznych w kolejnych latach.

Niniejsze *Założenia* uwzględniają wdrożenie w 2020 r. istotnych działań w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, mających na celu ograniczanie negatywnych skutków gospodarczych epidemii COVID-19. Polityka gospodarcza będzie nakierowana na możliwie szybką odbudowę potencjału gospodarczego kraju przy uwzględnieniu wytycznych instytucji Unii Europejskiej (UE) oraz krajowych ram fiskalnych.

## **Ocena bieżącej sytuacji makroekonomicznej**

W 2019 r. tempo wzrostu gospodarczego w strefie euro wyniosło 1,3% i było znacznie niższe niż rok wcześniej (1,9%). Pogorszenie aktywności było szczególnie widoczne w końcu roku, kiedy PKB zwiększył się tylko o 0,1% (kw/kw, sa), co oznaczało słaby punkt wyjścia do wzrostu w 2020 r. Wybuch pandemii COVID-19 i wprowadzane od połowy marca br. działania zapobiegające jej rozprzestrzenianiu się diametralnie zmieniły perspektywy wzrostu w otoczeniu polskiej gospodarki. Znalazło to odzwierciedlenie w spadku PKB strefy euro w I kw. br. aż o 3,6% (kw/kw, sa). Pomimo, że opublikowane dane wskazują, że gospodarka europejska osiągnęła dno aktywności gospodarczej w kwietniu, a od maja, wraz ze stopniowym znoszeniem restrykcji, następuje jej powolna odbudowa, szacuje się, że w II kw. spadek PKB był znacznie głębszy niż w I kw. br.

Tempo wzrostu PKB w 2019 r. w Polsce wyniosło 4,1%. Polska, przed wybuchem kryzysu związanego z rozprzestrzenieniem się pandemii była jednym z najszybciej rozwijających się krajów UE. Dynamika popytu krajowego była wyraźnie niższa niż w roku poprzednim. Dodatni wkład we wzrost PKB miał eksport netto. Wyniki gospodarki w IV kw. 2019 r. (wzrost PKB o 0,2%, kw/kw, sa) – podobnie jak w strefie euro – stanowiły słaby punkt wyjścia na 2020 r. Prognozy rynkowe z początku br. zakładały, że dynamika PKB w 2020 r. będzie o ok. 1 pkt proc. niższa niż w 2019 r. Na stosunkowo umiarkowane spowolnienie dynamiki aktywności gospodarczej w br. wskazywały również wyniki produkcji przemysłowej, budowlano-montażowej oraz sprzedaży detalicznej ze stycznia i lutego br.

Wybuch epidemii COVID-19 w Chinach i jej szybkie rozprzestrzenienie się na całym świecie, w tym w Polsce i pozostałych krajach UE, tj. na głównych polskich rynkach eksportowych, wymusił radykalne działania władz wielu państw, w tym ograniczenie mobilności osób. Miało to znaczący wpływ na przebieg procesów gospodarczych w Polsce. Załamaniu uległy dotychczasowe trendy większości kategorii makroekonomicznych. Jednocześnie zmianie uległy ekonomiczne zachowania gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a badania sentymentu konsumentów pokazały nieobserwowany wcześniej pesymizm. Znacząco wzrosła też niepewność w odniesieniu do krótkookresowych perspektyw gospodarki. Rząd i bank centralny, podjęły szereg działań, których celem było niedopuszczenie do utraty płynności i masowych upadłości przedsiębiorstw, a w efekcie silnego wzrostu bezrobocia oraz dramatycznego pogorszenia sytuacji dochodowej gospodarstw domowych.

Administracyjne ograniczenia działalności firm oraz mobilności osób wpłynęły już na dynamikę PKB w I kw. w Polsce, choć równoważyły je jeszcze relatywnie dobre wyniki gospodarcze z początku roku. W I kw. PKB zanotował spadek (o 0,4% kw/kw, sa), a roczne tempo wzrostu obniżyło się do 2,0% osiągając najniższy poziom od III kw. 2013 r. Niskie było też tempo wzrostu dwóch głównych komponentów PKB, tj. konsumpcji gospodarstw domowych oraz inwestycji. Neutralny wkład we wzrost miały zapasy, a dodatni eksport netto, przy stosunkowo niskiej dynamice obrotów handlowych. Po stronie wartości dodanej niemal wszystkie sektory gospodarki (poza rolnictwem oraz działalnością związaną z kulturą, rozrywką i rekreacją) charakteryzowały się jeszcze wyższym poziomem

aktywności niż przed rokiem, choć dwa ważne sektory, tj. przemysł i handel zanotowały spadki w ujęciu kw/kw, sa.

Należy oczekiwać, że w II kw. nastąpił silny spadek PKB, w tym jego wszystkich głównych komponentów zarówno po stronie wydatkowej (z wyjątkiem spożycia publicznego), jak i wartości dodanej. Silne spadki miały zapewne miejsce w przypadku konsumpcji prywatnej i sektora usług rynkowych (zwłaszcza w zakwaterowaniu i gastronomii, transporcie, działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją) oraz obrotów handlu zagranicznego, co jest bezpośrednim efektem wprowadzenia ograniczenia mobilności i konieczności zachowania dystansu społecznego. W III kw. przewidywany jest wzrost aktywności gospodarczej (kw/kw, sa), choć nie należy jeszcze oczekiwać powrotu do poziomów sprzed załamania koniunktury.

Sytuacja na rynku pracy na początku br., podobnie jak w kilku wcześniejszych latach, była korzystna. Ze względu na dobre dane za pierwsze dwa miesiące br., I kw. 2020 r. zamknął się jeszcze dobrym wynikiem. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (niepełna zbiorowość) było o 0,6% wyższe niż przed rokiem (wobec wzrostu o 2,2% w 2019 r.), w tym w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 0,8% (wobec wzrostu o 2,7% w 2019 r.). Wzrost popytu na pracę znalazł odzwierciedlenie w dalszym spadku stopy bezrobocia rejestrowanego, która na koniec I kw. 2020 r. wyniosła 5,4%, tj. była niższa o 0,5 pkt. proc. niż rok wcześniej. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w I kw. 2020 r. zwiększyło się w ujęciu nominalnym o 7,7% wobec wzrostu o 7,1-7,2% w latach 2018-2019.

W danych statystycznych z rynku pracy z marca br. nie był jeszcze silnie widoczny negatywny wpływ epidemii COVID-19. Dopiero dane za kolejne miesiące II kw. odzwierciedliły pogorszenie sytuacji na rynku pracy. Wyraźnie obniżyła się dynamika zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw. W kwietniu, po raz pierwszy od ponad sześciu lat, liczba etatów była niższa niż rok wcześniej. Dostępne dane wskazują, że przedsiębiorcy w dużej mierze mogli w pierwszej kolejności dostosowywać poziom zatrudnienia poprzez obniżanie wymiaru etatów. Przeciętne nominalne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w II kw. rośnie już znacznie wolniej (w kwietniu i maju poniżej 2% wobec ok. 7% w I kw. 2020 r. i przeciętnie w latach 2018-2019). W kolejnych miesiącach II kw. bezrobocie rejestrowane było już wyższe niż rok wcześniej. Według wstępnych szacunków MRPiPS, stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec czerwca wyniosła 6,1%, tj. o 0,8 pkt.

proc. więcej niż przed rokiem. Biorąc pod uwagę skalę spowolnienia gospodarczego w II kw., wzrost bezrobocia w tym okresie był ograniczony m.in. dzięki działaniom rządu podjętym w ramach tzw. Tarczy antykryzysowej.

Inflacja w Polsce w okresie 2017-2019 w ujęciu średniorocznym była zbliżona do 2% (w 2019 r. 2,3%). Wzrost inflacji na przełomie lat 2019 i 2020 związany był z jednej strony z opóźnionymi skutkami wysokiej dynamiki aktywności gospodarczej i bardzo dobrej sytuacji na rynku pracy (co wpłynęło na wzrost inflacji bazowej, tj. wskaźnika cen po wyłączeniu żywności i energii), a z drugiej strony z ograniczeniami podażowymi, które wystąpiły w sektorze spożywczym. W II kw. br. inflacja CPI wyraźnie obniżyła się do 3,2% w skali rocznej za sprawą silnego spadku cen paliw (w ślad za spadkiem cen ropy naftowej na rynkach światowych) oraz nieco słabszej dynamiki wzrostu cen żywności i napojów bezalkoholowych. Inflacja bazowa wzrosła z kolei do 3,8%. Było to m.in. efektem dostosowania się firm (zwłaszcza usługowych) do wyższych kosztów funkcjonowania w kontekście COVID-19.

W 2019 r. stopy procentowe NBP pozostały na niezmiennym poziomie czwarty rok z rzędu. Jeszcze na początku 2020 r. Rada Polityki Pieniężnej (RPP) oceniała, że wobec perspektywy kształtowania się inflacji w pobliżu celu w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej ówczesny poziom stóp procentowych będzie sprzyjał utrzymaniu polskiej gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu oraz zachowaniu równowagi makroekonomicznej. Wywołane pandemią COVID-19 pogorszenie perspektyw wzrostu polskiej gospodarki doprowadziło jednak do silnego złagodzenia polityki pieniężnej przez RPP. W okresie od marca do maja NBP podjął szereg działań mających na celu poluzowanie warunków finansowych w gospodarce i ograniczenie negatywnych konsekwencji gospodarczych epidemii. RPP trzykrotnie obniżyła podstawowe stopy procentowe oraz zredukowała stopę rezerwy obowiązkowej. Główna stopa procentowa, stopa referencyjna została obniżona łącznie o 1,4 pkt proc., do poziomu 0,1%.

W 2019 r. saldo rachunku obrotów bieżących było dodatnie i wyniosło 0,4% PKB, wobec deficytu na poziomie 1,0% PKB w roku wcześniejszym. Po relatywnie dobrym początku roku wybuch epidemii COVID-19 i wprowadzone przez państwa obostrzenia administracyjne mające na celu zahamowanie jej rozprzestrzeniania się wpłynęły na istotny spadek dynamiki polskich obrotów handlowych z zagranicą. W większym stopniu dotknięte zostały usługi,

szczególnie podróże zagraniczne. Wstępne majowe dane pokazały jednak, że wraz z rozpoczęciem procesu „odmrażania” gospodarek u głównych partnerów handlowych Polski nastąpiła poprawa dynamiki eksportu, choć jego poziom był nadal wyraźnie niższy niż przed rokiem. Przy spadku cen ropy naftowej ograniczającym wartość importu zwiększeniu uległa nadwyżka obrotów towarowych, niwelując umiarkowany spadek dodatniego salda usług. Dodatkowo związana z kryzysem trudna sytuacja finansowa przedsiębiorstw przełożyła się na znaczne pogorszenie dochodów zagranicznych inwestorów bezpośrednich z tytułu ich kapitałowego zaangażowania w polskich podmiotach, co zmniejszyło deficyt dochodów pierwotnych. W efekcie zgodnie ze wstępnymi danymi nadwyżka rachunku bieżącego w maju 2020, w ujęciu płynnego roku, zwiększyła się do 1,8% PKB.

Gwałtowny wzrost awersji do ryzyka na światowych rynkach finansowych, wynikający z obaw o wpływ epidemii COVID-19 i ograniczeń zapobiegających jej rozprzestrzenianiu się na perspektywy wzrostu światowej gospodarki doprowadził w drugiej połowie marca 2020 r. do odpływu kapitału do aktywów tradycyjnie uznawanych przez inwestorów za tzw. bezpieczne przystanie. Skutkowało to osłabieniem walut z rynków wschodzących, w tym złotego. Skala deprecjacji polskiej waluty była jednak umiarkowana (kurs euro w złotych tylko chwilowo przekroczył poziom 4,60), a w drugiej połowie maja złoty się umocnił.

## **Założenia i uwarunkowania projektu budżetu państwa na 2021 r.**

### **Założenia makroekonomiczne**

Lipcowe prognozy Komisji Europejskiej wskazują na głęboką recesję w strefie euro w 2020 r., oraz stopniową odbudowę aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2020 r. i w 2021 r. Skala spadku PKB w strefie euro w 2020 r. szacowana jest na 8,7%, natomiast w roku przyszłym oczekiwany jest wzrost o 6,1%. Oznacza to pogorszenie prognoz w porównaniu do publikacji Komisji Europejskiej z maja br., gdy przewidywane zmiany realnego PKB w latach 2020-2021 wynosiły odpowiednio -7,7% oraz 6,3%. Na koniec 2021 r., prognozowany poziom PKB w strefie euro pozostanie o ok. 2% niższy niż przed wybuchem kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19.

Impuls fiskalny w krajach strefy euro spowoduje, że konsumpcja publiczna będzie czynnikiem ograniczającym skalę spadku PKB w bieżącym roku. Z kolei w 2021 r. odbudowa inwestycji i konsumpcji prywatnej powinna być głównym motorem wzrostu. Letnia prognoza Komisji Europejskiej nie zawiera szczegółowych danych dotyczących struktury wzrostu gospodarczego.

Na potrzeby niniejszych *Założeń* przyjęto scenariusz makroekonomiczny, w którym w 2020 r. PKB w Polsce spadnie o 4,6% w ujęciu realnym, by w roku przyszłym wzrosnąć o 4,0%. Na koniec 2021 r. PKB nadal pozostanie wyraźnie poniżej potencjału. W horyzoncie *Założeń*, po recesji w 2020 r., oczekiwany jest lekki wzrost udziału konsumpcji prywatnej w PKB.

Wśród czynników wspierających wzrost popytu inwestycyjnego w najbliższych latach należy wymienić ułatwienia w dostępności funduszy z bieżącej perspektywy finansowej UE. Dodatkowy impuls do zwiększania inwestycji może być związany z uruchomieniem nowych instrumentów finansowych UE, będących odpowiedzią na pandemię COVID-19. Inwestycje powinny być też wspierane przez niski koszt kapitału, a także działania rządu nakierowane na wzrost innowacyjności i produktywności gospodarki. Na wielkość inwestycji w gospodarce wpływać będą działania rządu nakierowane na zwiększenie inwestycji w sektorze finansów publicznych. Przyjęty scenariusz zakłada, że w 2020 r. udział nakładów brutto na środki trwałe sektora prywatnego w PKB wyniesie 12,7%, a w kolejnym roku 12,6%. Łączny udział nakładów brutto na środki trwałe spadnie z 18,6% PKB w 2019 r. do 17,5% PKB w 2021 r.

Zamrożenie gospodarki w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się epidemii spowodowało odwrócenie wieloletniego trendu poprawy sytuacji na rynku pracy. Scenariusz na 2020 r. zakłada spadek przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej o 2,4%, a w kolejnym roku o 0,7%. Znajdzie to swoje odzwierciedlenie we wzroście bezrobocia. Przewiduje się, że stopa rejestrowanego bezrobocia podniesie się z 5,2% w grudniu 2019 r. do 8,0% na koniec 2020 r., by na koniec 2021 r. sięgnąć 7,5%. Uwzględniając skalę tąpnięcia gospodarczego oraz sytuację na rynku pracy w innych krajach, wzrost bezrobocia w Polsce będzie relatywnie niewielki, co może mieć związek z działaniami antykryzysowymi podjętymi przez rząd (Tarcza Antykryzysowa, Tarcza Finansowa).



Przewidywane jest utrzymanie się wzrostu wynagrodzeń, choć jego tempo zmniejszy się znacząco w stosunku do trendów z ostatnich lat. Na potrzeby *Założeń* przyjęto, że w 2020 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 3,5%, wobec 7,2% wzrostu zanotowanego średnio w 2019 r. W 2021 r. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej zwiększy się o 3,4%. W połączeniu z utrzymaniem dotychczasowych wydatków na cele społeczne powinno to stanowić wsparcie dla dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, przekładając się na umiarkowany spadek konsumpcji prywatnej w bieżącym roku i jej odbudowę w roku przyszłym. Przyjęto, że w 2020 r. spożycie prywatne spadnie realnie o 4,2%, a w kolejnym roku wzrośnie o 4,4%.

Realny wzrost spożycia publicznego uwarunkowany będzie działaniami rządu mającymi na celu ograniczanie negatywnych skutków epidemii oraz podtrzymywanie wzrostu gospodarczego. Należy zauważyć, że działania te będą prowadzone w sytuacji czasowego zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 r. w związku z ogłoszeniem stanu epidemii oraz wejścia na ścieżkę stopniowego dostosowywania dopuszczalnego limitu wydatków w latach kolejnych.

Od czasu przystąpienia Polski do UE pogłębiała się integracja polskiej gospodarki z rynkami światowymi. Udział eksportu towarów i usług w PKB zwiększał się regularnie, osiągając w 2019 r. rekordowy poziom 55,8%. Jednym z czynników tłumaczących tę zmianę struktury polskiego PKB jest utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Ponadto okresy relatywnie słabego popytu krajowego, zwłaszcza w latach 2012-13, zmuszały przedsiębiorców krajowych do szukania nowych rynków zbytu. W warunkach obserwowanego załamania koniunktury światowej i światowego handlu, zakłada się, że w 2020 r. polski eksport spadnie o 9,3% w ujęciu realnym, by w 2021 r. wzrosnąć o 6,9%. Powinno się to przełożyć na dalszy wzrost udziałów polskiego eksportu w światowym handlu. Tempo wzrostu importu Polski będzie determinowane popytem finalnym. Zakłada się, że zmniejszenie konsumpcji prywatnej oraz mniejszy eksport w 2020 r. przełoży się na spadek importu o 10,2% w 2020 r. Odbudowa popytu w przyszłym roku powinna przyczynić się do wzrostu importu o 7,3%. W rezultacie oczekiwany wkład eksportu netto we wzrost PKB jest bliski zera zarówno w 2020 r. jak i w 2021 r.

Wynik eksportu w ujęciu netto ma wpływ na wysokość salda obrotów towarowych i jest ważnym elementem salda rachunku obrotów bieżących w bilansie płatniczym. W latach

2020-2021 bilans rachunku bieżącego pozostanie dodatni, sięgając odpowiednio 2,3% PKB i 0,5% PKB. Równowaga zewnętrzna będzie wynikiem znacznego zmniejszenia się deficytu dochodów pierwotnych.

Szacuje się, że tempo wzrostu produktu potencjalnego obniży się z ok. 3,2% w 2019 r. do ok. 2,3% w 2020 r. i 2,9% w 2021 r. Głównymi czynnikami wpływającymi na dynamikę potencjału gospodarki będą akumulacja kapitału produkcyjnego oraz wzrost wydajności czynników produkcji. Po okresie utrzymywania się dodatniej luki produktowej, w roku 2020 osiągnie ona znaczną ujemną wartość, ok. -2,6% potencjalnego PKB, by następnie zawęzić się mniej więcej o połowę, do ok. -1,6% potencjalnego PKB w 2021 r.

Na potrzeby *Założeń* przyjęto techniczny scenariusz kształtowania się kursu złotego. Scenariusz ten zakłada, że średnioroczny kurs euro sięgnie 4,43 złotego w 2020 r. i 4,45 złotego w 2021 r. Odpowiednie kursy dolara amerykańskiego to 3,98 złotego i 3,96 złotego. Fundamenty polskiej gospodarki, w przypadku braku szoków zewnętrznych, powinny sprzyjać umacnianiu się polskiej waluty w kolejnych latach.

Przyjęty scenariusz nie przewiduje wystąpienia dodatkowych skutków szoków podażowych ani popytowych mających wpływ na ceny żywności i surowców energetycznych. Zakłada się spadek inflacji bazowej z uwagi na wyhamowanie tempa wzrostu wynagrodzeń. Scenariusz zakłada średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych o 3,3% w 2020 r. i 1,8% w 2021 r. Zakłada się, że w kolejnych latach średnioroczne zmiany CPI będą stopniowo podążać w kierunku celu inflacyjnego NBP.

TABLICA 1. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE w LATACH 2019-2021.

Wyszczególnienie	jedn.	2019	2020 Prognoza	2021 Prognoza
<b>Procesy realne</b>				
PKB	%	104,1	95,4	104,0
Eksport	%	104,7	90,7	106,9
Import	%	102,7	89,8	107,3
Popyt krajowy	%	103,0	95,2	104,1
Spożycie	%	104,1	97,4	103,7
- prywatne	%	103,8	95,8	104,4
- publiczne	%	104,9	102,5	101,5
Akumulacja	%	99,3	86,7	105,7
- nakłady brutto na środki trwałe	%	107,2	89,4	104,0
<i>Wkład we wzrost PKB</i>				
Eksport netto	pkt. proc.	1,2	0,0	0,1
Popyt krajowy	pkt. proc.	2,9	-4,6	3,9
Spożycie	pkt. proc.	3,1	-2,0	2,8
- prywatne	pkt. proc.	2,2	-2,4	2,5
- publiczne	pkt. proc.	0,8	0,5	0,3
Akumulacja	pkt. proc.	-0,1	-2,6	1,0
- nakłady brutto na środki trwałe	pkt. proc.	1,3	-2,0	0,7
- przyrost materialnych środków obrotowych	pkt. proc.	-1,4	-0,6	0,3
PKB w cenach bieżących	mld zł	2 273,6	2 234,6	2 356,1
<b>Ceny</b>				
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych				
- średnioroczna	%	102,3	103,3	101,8
<b>Wynagrodzenia</b>				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	zł	4 918	5 088	5 259
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	107,2	103,5	103,4
Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw	%	106,5	103,0	103,5
Dynamika realna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	104,7	100,2	101,5
<b>Rynek pracy</b>				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej	%	101,5	97,6	99,3
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	5,2	8,0	7,5
<b>Kurs walutowy</b>				
- USD/PLN (średni w roku)	PLN	3,84	3,98	3,96
- USD/PLN (na koniec roku)	PLN	3,80	3,96	3,96
- EUR/PLN (średni w roku)	PLN	4,30	4,43	4,45
- EUR/PLN (na koniec roku)	PLN	4,26	4,45	4,45
<b>Bilans płatniczy na bazie transakcji (relacje)</b>				
- saldo obrotów bieżących do PKB	%	0,4	2,3	0,5

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

W marcu br. Komisja Europejska uruchomiła tzw. ogólną klauzulę wyjścia, przewidzianą w *Pakcie Stabilności i Wzrostu*. Miało to związek z obserwowanym w całej Unii Europejskiej poważnym spowolnieniem gospodarczym wywołanym pandemią koronawirusa. Klauzula umożliwia państwom członkowskim odejście w 2020 r. od zaleceń Rady Ecofin dotyczących pożądanego tempa wzrostu wydatków. Elastyczne podejście UE do wzrostu wydatków ma natomiast ułatwić skoordynowaną reakcję państw na kryzys.

Komisja Europejska zminimalizowała ponadto wymogi dotyczące zawartości tegorocznych programów stabilności lub konwergencji, mając na uwadze wyjątkową niepewność co do perspektyw gospodarczych wywołaną pandemią oraz ograniczenia wprowadzone przez rządy państw członkowskich. W efekcie najnowszą edycję programów poświęcono wpływowi działań związanych z COVID-19 na gospodarkę i finanse publiczne w 2020 r.

Wszystkie kraje UE oczekują w 2020 r. pogorszenia sytuacji finansów publicznych zarówno wskutek wspomnianych działań, jak i ubytku dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych wywołanego recesją. Prognoza deficytu w 2020 r. przedstawiona w *Programie konwergencji* to 8,4% PKB. Z kolei wiosenna prognoza Komisji Europejskiej wskazuje, że deficyt osiągnie 9,5% PKB, a w kolejnym roku zmniejszy się do 3,8% PKB. Wyjątkowy stopień niepewności co do okresu trwania pandemii i jej wpływu na gospodarkę stanowi zarazem według Komisji czynnik łagodzący w ocenie spełniania kryterium deficytu w bieżącym roku.

Ponadto, wyjątkowa niepewność (w tym ryzyko wystąpienia drugiej fali pandemii w ostatnim kwartale br.) utrudnia opracowanie wiarygodnych prognoz sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także określenie zalecanej ścieżki zlikwidowania nadmiernego deficytu. Komisja Europejska dostrzega przy tym potrzebę kontynuacji przez państwa członkowskie ekspansywnej polityki budżetowej, tak aby wspierać wyjście z recesji.

Instytucje UE odstąpiły od wyznaczania w tym roku państwom członkowskim pożądanego tempa wzrostu wydatków, który należałoby uwzględnić przy projektowaniu budżetu na rok przyszły. W projekcie zaleceń Rady UE dla Polski, przygotowanych po analizie

*Programu konwergencji*, rekomenduje się Polsce skuteczne przeciwdziałanie skutkom epidemii i wspieranie ożywienia gospodarczego. Wraz z poprawą sytuacji gospodarczej konieczne będą z kolei działania ukierunkowane na wzmocnienie finansów publicznych, przy wspieraniu inwestycji. Należy także poprawić wydajność i dostępność systemu opieki zdrowotnej poprzez zapewnienie odpowiednich środków i wdrażanie e-usług. Zalecenia te są zbieżne z podejściem rządu i Polska nie zgłaszała do nich uwag.

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

Poziom dochodów budżetu państwa w 2021 r. będzie zdeterminowany głównie spodziewanym ożywieniem gospodarczym, po okresie recesji z 2020 r. spowodowanej epidemią COVID-19. W 2021 r. dochody podatkowe będą nadal wspierane wprowadzonymi w latach poprzednich i kontynuowanymi działaniami mającymi na celu poprawę stopnia wywiązywania się ze zobowiązań podatkowych. Dodatkowo zakładane jest działanie mające na celu przebudowę funkcjonowania systemu OFE.

Zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020, poz. 568) wydłużony termin zawieszenia podatku od sprzedaży detalicznej kończy się z dniem 31 grudnia 2020 r. W związku z tym w 2021 r. spodziewane są wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej.

Na poziom dochodów budżetu państwa wpłynie także planowana zmiana dotycząca podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Istotą planowanego rozwiązania jest przesunięcie czasu poboru podatku na moment dystrybucji zysków z przedsiębiorstwa. Rozwiązanie jest adresowane do spółek kapitałowych (z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych), których przychody nie przekraczają 50 mln zł. Na nowych zasadach będą mogły się rozliczać spółki, w których udziałowcami są osoby fizyczne.

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

Od czasu przygotowywania ustawy budżetowej na 2015 r. głównym czynnikiem determinującym wysokość wydatków budżetu państwa jest stabilizująca reguła wydatkowa

(SRW), która wyznacza nieprzekraczalny limit wydatków dla organów i jednostek, o których mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (uofp).

W związku z epidemią COVID-19 przepisy art. 112d uofp zostały znowelizowane ustawą z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup>. Zmiana ta rozszerza katalog zdarzeń wyłączających stosowanie SRW o stan epidemii, określa dodatkowe warunki zastosowania klauzuli wyjścia oraz automatyczny mechanizm powrotu do pierwotnej ścieżki SRW po zakończeniu stanu epidemii.

Nowelizacja uofp pozwala na zastosowanie tzw. klauzuli wyjścia w sytuacji obowiązującego stanu epidemii oraz jednoczesnego znacznego pogorszenia sytuacji gospodarczej (tj. gdy prognozowane tempo wzrostu gospodarczego na dany rok jest o ponad 2 punkty procentowe niższe niż 6-letnia średnia historyczna). Umożliwia to wsparcie gospodarki dodatkowymi środkami i skuteczne przeciwdziałanie epidemii oraz jej skutkom gospodarczym.

Mając na uwadze powyższe, a także aktualne prognozy makroekonomiczne, zakłada się, że powrót do stosowania SRW zgodnie z formułą zawartą w art. 112aa uofp nastąpi w ciągu 2 lat. Dlatego kwota wydatków na rok 2021 zostanie obliczona na podstawie zmodyfikowanej formuły zawartej w znowelizowanym art. 112d ust. 3 uofp, zgodnie z którą kwota wydatków zostanie zwiększona o połowę sumy prognozowanych skutków finansowych po stronie dochodów i wydatków wynikających z działań dyskrejonalnych bezpośrednio nakierowanych na powstrzymanie skutków stanu epidemii i walkę z tymi skutkami oraz na bezpośrednie wsparcie dotkniętych nimi podmiotów objętych regułą. Dzięki takiemu podejściu, proces powrotu do stosowania SRW w pierwotnej formule będzie stopniowy i nie będzie zagrażał stabilności makroekonomicznej polskiej gospodarki.

Przyjęte rozwiązania, zarówno w kwestii zawieszenia SRW, jak i rozłożonego w czasie powrotu do niej, są spójne z zaleceniami instytucji europejskich. Znowelizowany art. 112d uofp pozwala na zastosowanie w Polsce analogicznego rozwiązania do uruchomionej w UE tzw. ogólnej klauzuli wyjścia, która umożliwiła elastyczne podejście do wydatków publicznych w zakresie wynikającym z działań podejmowanych dla przeciwdziałania epidemii i jej gospodarczym skutkom.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. 2020 poz. 1175.