



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**PROGRAM KONWERGENCJI
AKTUALIZACJA 2021**

Warszawa, kwiecień 2021 r.

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
I.3. Wpływ Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności na gospodarke	11
II. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	14
II.1. Strategia i cele średniookresowe rządu	14
II.2. Sytuacja bieżąca	14
II.3. Projekcja średniookresowa	18
II.4. Wynik strukturalny	26
II.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	28
III. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu	30
III.1. Czynniki ryzyka	30
III.2. Analiza wrażliwości	31
III.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu	32
IV. Stabilność finansów publicznych w długim okresie	34
IV.1. Stabilność finansów publicznych, w tym skutki starzenia się ludności	34
IV.2. Zobowiązania warunkowe (<i>contingent liabilities</i>)	38
V. Ramy budżetowe	40
Aneks tabelaryczny	46

Spis wykresów

	Strona
Wykres 1. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w 2018 r.	17
Wykres 2. Luka VAT (w %) oraz tzw. <i>compliance effect</i> (w mld zł)	18
Wykres 3. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	26
Wykres 4. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)	31
Wykres 5. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)	32
Wykres 6. Stochastyczne projekcje długu od 2021 r.	35

Spis tabel

	Strona
Tabela 1. Rozkład funduszy z KPO w latach 2020–26 według przeznaczenia	12
Tabela 2. Porównanie scenariusza KPO względem scenariusza bazowego w krótkim i średnim okresie	12
Tabela 3. Porównanie scenariusza KPO względem scenariusza bazowego w długim okresie	13
Tabela 4. Działania dyskrecjonalne	20
Tabela 5. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych	27
Tabela 6. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)	29
Tabela 7. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją	33
Tabela 8. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach	34
Tabela 9. Długookresowa stabilność finansów publicznych	36
Tabela 10. Gwarancje rządowe w związku z pandemią i pozostałe	39
Tabela 11. Wzrost gospodarczy	46
Tabela 12. Procesy inflacyjne	46
Tabela 13. Rynek pracy	47
Tabela 14. Salda sektorów instytucjonalnych	47
Tabela 15. Podstawowe założenia egzogeniczne	48
Tabela 16. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	48
Tabela 17. Projekcje przy założeniu niezmięnionej polityki rządu	50
Tabela 18. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (<i>expenditure benchmark</i>)	50
Tabela 19. Wydatki według funkcji	51

Spis ramek

	Strona
Ramka 1. Wyłączenie wydatków na cele militarne z unijnych ram fiskalnych	43

Przedmowa

Państwa członkowskie Unii Europejskiej (dalej jako UE) 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.

W ubiegłym roku Program konwergencji (dalej jako Program) był przygotowywany w warunkach wyjątkowej niepewności co do wpływu pandemii Covid-19 na gospodarkę i finanse publiczne. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, został znacznie ograniczony i koncentrował się na działaniach podjętych w związku z pandemią.

W tym roku Program wraca do standardowego horyzontu i przedstawia średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych do 2024 r. Jest on też częścią Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFPP) opracowywanego na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej jako ustawa o finansach publicznych). WPFPP został przyjęty przez Radę Ministrów 30 kwietnia br. i będzie podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022.

Dokument opracowano zgodnie z rozporządzeniem Rady 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 czerwcu 2017 r. przez Radę Ecofin.

Jeżeli nie zostało to zaznaczone inaczej, informacje prezentowane w Programie są aktualne na dzień 22 kwietnia br.

Program powstawał równoległe z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej jako KPO), który Polska przekaże do instytucji UE do końca kwietnia. KPO przedstawi plan reform i inwestycji w latach 2021-26, finansowany dotacjami i pożyczkami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Terminowe wdrożenie KPO stanowi pozytywny czynnik ryzyka dla prognozy wzrostu gospodarczego prezentowanej w Programie.

W Programie zaproponowano, by w oczekiwanej dyskusji w UE na temat ram fiskalnych wziąć pod uwagę wpływ wydatków na cele militarne na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Podsumowanie

Wybuch epidemii COVID-19 i wysiłki władz, by nie dopuścić do gwałtownego przyrostu zachorowań, doprowadziły w Polsce do gwałtownego wyhamowania aktywności gospodarczej od połowy marca ub.r. Realny PKB zmniejszył się w 2020 r. o 2,7%. Recesja miała miejsce po raz pierwszy od początku lat 90. ub. wieku i była łagodniejsza niż zakładano, a także wyraźnie płytsza niż w większości krajów UE. Prognozuje się, że w 2021 r. tempo wzrostu realnego PKB osiągnie 3,8%. W horyzoncie prognozy oczekiwany jest wzrost realnego PKB na poziomie 3,5%.

Uzyskanie przez Polskę środków z unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności pozwoliłoby jednak na zwiększenie poziomu realnego PKB o odpowiednio o 1,2% w roku 2022 oraz 1,3% w roku po horyzoncie objętym Programem.

Recesja wywołana zamrożeniem gospodarki i działania antykryzysowe doprowadziły w 2020 r. nieuchronnie do znaczącego wzrostu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 7% PKB oraz wzrostu długu do 57,5% PKB. Podjęcie działań ułatwiła państwom członkowskim uruchomiona w UE tzw. ogólna klauzula wyjścia. W Polsce, stosując analogiczne podejście, w 2020 r. czasowo zawieszono stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej.

Według Komisji Europejskiej działania antykryzysowe powinny być kontynuowane i wszystkie państwa członkowskie powinny w latach 2021-22 prowadzić polityki budżetowe bez ograniczeń ze strony UE co do tempa wzrostu wydatków. Analizując sytuację budżetową w państwach członkowskich, Komisja Europejska uwzględni utrzymującą się wysoką niepewność co do perspektyw wzrostu gospodarczego, wpływ działań antykryzysowych na finanse publiczne i zalecenia Rady UE z 20 lipca 2020 r.¹

Biorąc pod uwagę unijne uwarunkowania dla polityki budżetowej, tegoroczny Program został więc opracowany przy założeniu ograniczania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych od 2023 r. Równocześnie zaproponowano odpowiednie dostosowania w odniesieniu do stabilizującej reguły wydatkowej. Redukcji deficytu sektora do 2,5% PKB w 2024 r. będzie towarzyszyć stopniowa poprawa wyniku strukturalnego. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo ograniczany do 57,9% PKB z końcem 2024 r.

Sytuacja związana z pandemią COVID-19 może wpływać na procesy związane z konwergencją polskiej gospodarki i gospodarek krajów strefy euro. Polska będzie w dalszym ciągu uczestniczyła w procesie pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej, w szczególności w działaniach mających na celu zapewnienie stabilności w strefie euro. Skala i siła powiązań politycznych i gospodarczych między Polską a państwami obszaru wspólnej waluty sprawiają bowiem, że kondycja strefy euro istotnie wpływa na procesy zachodzące w Polsce. Przy aktualnym stopniu podobieństwa gospodarki Polski i strefy euro – w szczególności w poziomie rozwoju, mierzonego np. przez PKB per capita – członkostwo Polski w strefie euro mogłoby stanowić źródło zaburzeń w gospodarce. Dodatkowe ryzyko dla gospodarki stanowi kryzys wywołany przez pandemię, dlatego obecnie priorytetem polskiej polityki gospodarczej jest walka ze skutkami pandemii oraz zwiększenie potencjału i konkurencyjności gospodarki.

Byłoby pożądane jak najszybsze podjęcie w UE dyskusji na temat ram fiskalnych. W Programie zaproponowano, by wziąć w niej pod uwagę wpływ na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wydatków na cele militarne.

¹ Komunikat Komisji Europejskiej - One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response, 3 marca 2021 r., COM(2021)105

I. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza

I.1. Sytuacja bieżąca

Wybuch epidemii COVID-19 w Chinach, jej szybkie rozprzestrzenianie się w 2020 r. na całym świecie oraz działania władz, by nie dopuścić do gwałtownego przyrostu zachorowań, miały charakter negatywnego szoku podażowo-popytowego o nieobserwowanej dotąd sile. Spowodował on gwałtowne wyhamowanie aktywności gospodarczej i załamanie trendów większości kategorii makroekonomicznych, poczynając od połowy marca ubiegłego roku. W głównej mierze było to związane z wprowadzeniem ograniczeń działalności firm i mobilności osób oraz zmian zachowań gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. W efekcie mocno obniżyła się dynamika aktywności gospodarczej w Polsce i w pozostałych krajach UE, tj. na naszych głównych rynkach eksportowych.

Sytuacja w otoczeniu polskiej gospodarki wyraźnie pogorszyła się wczesną wiosną 2020 r. W II kwartale gospodarka europejska skurczyła się aż o 11,2%. W rezultacie PKB w UE w II kwartale 2020 r. był o 14,1% niższy niż w końcu 2019 r. Po bardzo silnym ożywieniu aktywności gospodarczej w III kwartale (kw/kw, sa), koniec 2020 r. przyniósł ponowne pogorszenie koniunktury, którego skala była jednak znacznie łagodniejsza w porównaniu z pierwszą fazą pandemii. W całym 2020 r. PKB w UE zmniejszył się o 6,1%. Najsilniej obniżyła się aktywność w sektorze usług, w szczególności w branżach, które ucierpiały najbardziej z powodu konieczności zachowania dystansu społecznego. W mniejszej skali spadła wartość dodana w przemyśle. Jednocześnie sytuacja w tym sektorze była w końcu roku relatywnie korzystna ze względu na wzrost popytu zagranicznego i postępujące dostosowanie przedsiębiorstw do działania w warunkach restrykcji spowodowanych epidemią.

Pierwsze przypadki koronawirusa w Polsce zostały zgłoszone w marcu 2020 r., wtedy też wprowadzone zostało pierwsze zamknięcie gospodarki (lockdown). Zmiany w liczbie zachorowań wpływające na zachowania konsumentów oraz przedsiębiorstw, a także reakcja władz w postaci wprowadzanych obostrzeń były głównymi czynnikami, które determinowały dynamikę PKB w poszczególnych kwartałach 2020 r. Profil kwartalnych zmian PKB był przy tym podobny do tego w UE, ale amplituda tych wahań była łagodniejsza. Dobry początek roku spowodował, że PKB w I kw. obniżył się jedynie w niewielkim stopniu (kw/kw, sa). W II kwartale zanotowano już jego wyraźny spadek, najgłębszy w dostępnej historii tego szeregu. Tak jak oczekiwano, w III kwartale nastąpiło stosunkowo silne odbicie aktywności gospodarczej (kw/kw, sa), choć poziom PKB był wciąż niższy niż przed rokiem. W IV kwartale skala spadku PKB okazała się - mimo II fali zachorowań i powrotu do dużej skali obostrzeń - wyraźnie łagodniejsza niż wiosną. Była to w dużej mierze zasługa przemysłu i eksportu. Dobre wyniki tych kategorii na tle innych branż gospodarki to przede wszystkim efekt wysokiej aktywności w międzynarodowych sieciach produkcji, których częścią są polskie firmy. Wpływ na to miało również coraz lepsze przystosowanie się podmiotów gospodarczych w kraju i u naszych głównych partnerów handlowych do funkcjonowania w okresie pandemii.

W całym 2020 r. polska gospodarka po raz pierwszy od początku lat 90. zanotowała spadek PKB. Był on łagodniejszy niż zakładano, a także wyraźnie płytszy niż w większości krajów UE. PKB Polski zmniejszył się o 2,7%. Wyraźnie obniżyła się konsumpcja gospodarstw domowych i inwestycje. Spadek konsumpcji prywatnej w głównej mierze był efektem ograniczeń w działalności firm i mobilności osób, ale też niepewności co do przyszłej sytuacji na rynku pracy. Przy wzroście realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych wpłynęło to na silny wzrost stopy oszczędności ludności. Spadek inwestycji dotyczył zaś aktywności poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Przyczyniła się do niego duża niepewność związana z kształtowaniem się przyszłego popytu. Jedynie wkład eksportu netto i konsumpcji publicznej był pozytywny. Wprowadzane restrykcje objęły większość sektorów gospodarki. Wartość dodana brutto spadła w przemyśle, budownictwie i większości usług rynkowych. Konieczność zachowania dystansu społecznego i ograniczenia mobilności ludności najbardziej uderzyły w branże hotelarską, gastronomiczną i rekreacyjną.

Rząd i bank centralny podjęły jednocześnie szereg działań, aby nie dopuścić do przerwania łańcuchów dostaw, masowych upadłości i utraty płynności przez przedsiębiorstwa, i w efekcie silnego wzrostu bezrobocia. Zakres i głębokość interwencji państwa ulegały przy tym daleko idącym zmianom wraz z napływem informacji i prognoz co do przebiegu pandemii.

Szacunki potencjalnego tempa wzrostu gospodarki polskiej, przygotowane zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej, wskazują, że w 2020 r. gospodarka polska zanotowała istotnie ujemną lukę produktową. Jednym z czynników wspierających PKB potencjalny jest obniżająca się stale od 2002 r. stopa bezrobocia równowagi (NAWRU). Tzw. chomikowanie pracy dofinansowane w dużej mierze ze środków publicznych sprawiło, że sytuacja na rynku pracy w 2020 r. nie wpłynęła negatywnie na potencjał gospodarczy kraju. Negatywne trendy demograficzne, istotnie obniżona akumulacja kapitału oraz spowolniona absorpcja nowych technologii spowodowały jednak spadek tempa wzrostu potencjału polskiej gospodarki z 3,2% w 2019 r. do 2,6% w 2020 r. Spadek realnego PKB w 2020 r. zaowocował ujemną luką produktową wynoszącą 1,4% potencjalnego PKB.

Wybuch epidemii COVID-19 wpłynął na pogorszenie sytuacji na rynku pracy w Polsce w 2020 r., choć skala tego pogorszenia była znacznie łagodniejsza od prognoz formułowanych na początku pandemii. Było to efektem m.in. wprowadzanych przez władze programów osłonowych dla firm w *Tarczach antykryzysowych* oraz łagodniejszej skali spadku aktywności gospodarczej w porównaniu z innymi państwami UE. Liczba pracujących zmniejszyła się o 0,1%, tj. tyle samo, co rok wcześniej. Wynikało to z wyraźnego ograniczenia liczby pracowników najemnych na czas określony przy znacznym przyroście liczby pracowników najemnych na czas nieokreślony oraz sporym wzroście liczby pracujących na własny rachunek. W przekroju branżowym, spadek liczby pracujących dotyczył przede wszystkim sektora przemysłowego (obejmującym przemysł i budownictwo). W mniejszym stopniu - sektora usług, natomiast sektor rolniczy odnotował pierwszy od pięciu lat wzrost. Zmniejszenie popytu na pracę nie wpłynęło jednak na przyrost bezrobocia ze względu na spadek aktywności zawodowej ludności. Stopa bezrobocia nieznacznie obniżyła się do 3,2% z 3,3% rok wcześniej i kolejny rok z rzędu była niższa niż średnia w UE (o ok. 4 pkt. proc.). Polska jest krajem o jednej z najniższych stóp bezrobocia wśród państw UE. Współczynnik aktywności zawodowej – trzeci rok z rzędu – nieznacznie obniżył się o 0,1 pkt. proc. do 56,1%.

Po trzech latach niskiej inflacji w 2020 r. wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych osiągnął 3,4% (według HICP: 3,7%). Wpłynęło na to przyspieszenie tempa wzrostu cen pod koniec 2019 r. i w pierwszych miesiącach 2020 r. Było to związane z jednej strony z opóźnionymi skutkami wysokiej dynamiki aktywności gospodarczej i bardzo dobrej sytuacji na rynku pracy, a z drugiej strony z ograniczeniami podażowymi na rynku żywnościowym. W I kwartale 2020 r. inflacja wyniosła przeciętnie 4,5%. W kolejnych kwartałach roku (zwłaszcza w II kwartale, tj. po gwałtownym spadku cen ropy naftowej na rynkach światowych związanym z pandemią) inflacja w Polsce wyraźnie się obniżyła. Pod koniec roku wyniosła 2,4%, kształtując się nieznacznie poniżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (NBP). Na stosunkowo wysokim poziomie przez cały rok pozostawała inflacja bazowa (tj. zmiana cen towarów i usług konsumpcyjnych po wyłączeniu cen żywności i cen energii). Średnio w całym roku wyniosła ona 3,9% i pozostawała pod wpływem wysokich cen usług. Ceny produkcji sprzedanej przemysłu (PPI) w 2020 r. były średnio o 0,6% niższe niż przed rokiem. Po niewielkim ich wzroście w I kwartale w kolejnych kwartałach odnotowano deflację, jednak jej skala była coraz mniejsza.

W odpowiedzi na wybuch epidemii COVID-19 polskie władze monetarne podjęły szybkie i zdecydowane działania w celu złagodzenia polityki pieniężnej. W okresie marzec-maj 2020 r. podstawowe stopy procentowe zostały obniżone trzykrotnie – stopa referencyjna łącznie o 1,4 pkt. proc. do 0,1%. Stopa lombardowa została zredukowana do 0,5%, a stopę depozytową ustalono na poziomie 0,0%. Dla wsparcia płynności sektora bankowego stopę rezerwy obowiązkowej obniżono z 3,5% do 0,5%. NBP wprowadził również dodatkowe instrumenty obejmujące operacje repo, kredyt wekslowy oraz program skupu aktywów. Program ten realizowany jest poprzez operacje zakupu skarbowych papierów wartościowych oraz dłużnych papierów wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa na rynku wtórnym. Celem tych operacji jest zmiana długoterminowej struktury płynności w sektorze bankowym, zapewnienie płynności rynku wtórnego skupowanych papierów wartościowych oraz wzmocnienie mechanizmu transmisji monetarnej. Od marca 2020 r. do końca marca 2021 r. bank centralny w 19 operacjach skupił dłużne papiery wartościowe o wartości nominalnej 113,4 mld zł, co odpowiada ok. 4,9% PKB.

W 2020 r. nadwyżka rachunku bieżącego zwiększyła się do 3,5% PKB z 0,5% PKB rok wcześniej. Głęboka recesja na głównych polskich rynkach eksportowych przełożyła się na duży spadek eksportu

na przełomie I i II kwartału 2020 r. W ślad za stopniowym znoszeniem restrykcji i odbiciem aktywności w międzynarodowych sieciach produkcji sprzedaż zagraniczna weszła jednak w wyraźny trend wzrostowy. Okazała się ona też relatywnie odporna na drugą falę infekcji. Przy słabszych wynikach importu ograniczanego w ujęciu nominalnym przez niższe ceny sprowadzanych z zagranicy surowców energetycznych poprawie uległo saldo obrotów towarowych. Mimo spadku obrotów, szczególnie w odniesieniu do podróży zagranicznych, wysoką nadwyżkę utrzymało saldo usług. Dodatkowo zawężeniu uległ deficyt dochodów pierwotnych głównie za sprawą niższych dochodów zagranicznych inwestorów z tytułu ich kapitałowego zaangażowania w polskich podmiotach.

Pandemia i związane z nią przepływy kapitału na światowych rynkach finansowych wywarły główny wpływ na kształtowanie się kursu złotego w 2020 r. Gwałtowny wzrost globalnej awersji do ryzyka, wynikający z obaw o wpływ pandemii i związanych z nią ograniczeń na perspektywy wzrostu światowej gospodarki, doprowadził w drugiej połowie marca do masowego 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, a już w drugiej połowie maja złoty wyraźnie się umocnił. Pogorszenie sytuacji epidemicznej przyczyniło się do ponownego osłabienia złotego w okresie wrzesień–październik 2020 r. i wzrostu kursu EUR/PLN powyżej poziomów z wiosny. NBP wobec narastającej od końca października presji na aprecjację złotego przeprowadził w II połowie grudnia serię interwencji na rynku walutowym w celu osłabienia złotego. Operacje te miały wzmocnić oddziaływanie poluzowania polityki pieniężnej na gospodarkę. W efekcie w końcu roku kurs EUR/PLN ponownie wzrósł powyżej poziomu 4,60. Średnio w 2020 r. kurs euro w złotych (EUR/PLN) ukształtował się na poziomie 4,44, a kurs dolara amerykańskiego (USD/PLN) wyniósł 3,90.

I.2. Scenariusz średniookresowy

Bezprecedensowy w historii III RP spadek PKB w 2020 r. okazał się, również dzięki działaniom osłonowym, płytszy niż szacowano w poprzednim Programie. Przedłużająca się pandemia i spowodowane nią ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej będą mieć jednak długookresowe konsekwencje dla gospodarki, w szczególności dla rynku pracy. Prognozowanie końca pandemii ciągle obarczone jest dużym ryzykiem błędu. W prezentowanym poniżej scenariuszu makroekonomicznym przyjęto, że ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej będą znoszone od maja br. i nie powrócą na jesieni m.in. za sprawą Narodowego Programu Szczepień.

Zimowe prognozy Komisji Europejskiej dotyczące wzrostu zagregowanej aktywności gospodarczej głównego partnera handlowego Polski, a więc Unii Europejskiej, wskazują, iż region ten będzie wychodził z kryzysu gospodarczego spowodowanego pandemią w podobnym tempie jak Polska. Według szacunków Komisji Europejskiej, PKB strefy euro będzie w latach 2021–22 rosł o 3,8%, natomiast PKB UE o odpowiednio 3,7% i 3,9%. Komisja Europejska obniżyła w lutym br. prognozowany wzrost gospodarczy na rok 2021 o 0,4 pkt proc. w porównaniu z prognozami z jesieni ub.r. ze względu na utrzymującą się wysoką liczbę zachorowań, która wymaga utrzymania ograniczeń aktywności gospodarczej.

Pandemia spowodowała pogorszenie wskaźników demograficznych Polski w 2020 r. i zapewne wywrze wpływ na nie w roku bieżącym. W kolejnych latach założono, że liczba ludności w wieku 15–74 lat będzie malała w tempie 0,2% rocznie, by w 2024 r. zmniejszyła się o 0,4%.

Wpływ czynników, które opóźniają wychodzenie z rynku pracy i neutralizują spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, takich jak niska stopa zastąpienia, rosnący udział usług w gospodarce czy rosnący udział osób z wyższym wykształceniem w zasobie siły roboczej został zredukowany przez negatywny wpływ pandemii koronawirusa na stan zdrowia, szczególnie wśród osób starszych. W konsekwencji w końcu horyzontu prognozy współczynnik aktywności zawodowej (BAEL, 15 lat i więcej) obniży się poniżej poziomu obserwowanego obecnie.

Przewiduje się, że w 2021 r. liczba osób pracujących w gospodarce polskiej nieznacznie wzrośnie, natomiast w kolejnych latach dynamika pracujących zbiegać będzie do zera. Zmiany liczby pracujących ogółem uwzględniają przyjęte w Programie założenie o stabilizacji do 2024 r. liczby pracujących

w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Mimo pandemii, dzięki licznym programom osłonowym, udało się zahamować wzrost bezrobocia. Szacuje się, że w 2021 r. stopa bezrobocia według BAEL wzrośnie jedynie o 0,2 pkt proc., z 3,2% do 3,4%, pozostając jedną z najniższych stóp bezrobocia w Unii Europejskiej. W kolejnych latach stopa bezrobocia będzie wyraźnie spadać – w 2022 r. do 3%, zaś w 2023 r. do 2,5%. Odpowiedzialne za to będą głównie wspomniane wcześniej negatywne trendy demograficzne.

Mimo utrzymania dobrej sytuacji na rynku pracy przewiduje się, że obserwowany przed pandemią trend wzrostu dynamiki przeciętnych wynagrodzeń odwróci się w najbliższych 2 latach. W 2021 r. oczekuje się jeszcze wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej o 6,2%, a w 2022 r. o 6,4%. W kolejnych 2 latach tempo to będzie spadać – w 2023 r. wynagrodzenia mają wzrosnąć o 5,8%, natomiast w 2024 r. o 5,3%. Realny wzrost wynagrodzeń osiągnie maksimum w 2022 r. na poziomie 3,5%, by w horyzoncie prognozy stopniowo się obniżyć do 2,8%. Przewiduje się, że wraz ze znoszeniem obostrzeń i postępami Narodowego Programu Szczepień konsumenci będą realizowali skumulowany podczas okresu niepewności popyt. W rezultacie konsumpcja prywatna pozostanie głównym motorem wzrostu gospodarczego i wzrośnie w ujęciu realnym o 4,3% w 2021 r. oraz o 4,4% w 2022 r. W kolejnych latach w horyzoncie prognozy realne tempo wzrostu konsumpcji wyniesie średnio 3,7%.

Realny wzrost spożycia publicznego uwarunkowany będzie działaniami rządu ukierunkowanymi na jak najszybsze odbudowanie gospodarki po pandemii i wsparcie sektora prywatnego. Szacuje się, że realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej w 2021 r. wyniesie 3,4%, by w latach 2022-24 ustabilizować się na poziomie średnio 4%.

Czynnikami wspierającymi wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będą w horyzoncie prognozy: utrzymujący się na relatywnie niskim poziomie koszt kapitału w związku z niskimi stopami procentowymi oraz realizacja działań rządu nakierowanych na zwiększenie stopy inwestycji, wzrost innowacyjności i produktywności gospodarki. W związku z tym oczekuje się, że w okresie prognozy udział inwestycji w PKB będzie rósł. Prognozuje się, że w 2021 r. udział nakładów brutto na środki trwałe sektora prywatnego w PKB wyniesie 11,6%, by w horyzoncie Programu zwiększyć się o blisko 1,2 pkt. proc. Łączne nakłady brutto na środki trwałe w całej gospodarce, m.in. w związku z wykorzystaniem funduszy z nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021-27, wzrosną z 16,4% PKB w 2021 r. do 17,1% PKB w ostatnim roku prognozy. Stan rzeczowych środków obrotowych powiązany jest z poziomem popytu na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. Szacuje się, że po niestabilnym gospodarczo 2020 roku w okresie objętym Programem wkład zmiany zapasów we wzrost PKB będzie bliski neutralnemu.

Od czasu przystąpienia Polski do UE następuje systematyczne otwieranie się polskiej gospodarki na rynki zagraniczne, czemu nie przeszkodziła nawet pandemia. W rezultacie udział eksportu w PKB szybko rośnie, a w 2020 r. osiągnął on rekordowy poziom 55,8%. Jednym z czynników tłumaczących tak dynamiczną zmianę struktury polskiego PKB jest utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Ponadto okresy relatywnie słabego popytu krajowego, zwłaszcza w latach 2012-13, zmuszały przedsiębiorców krajowych do szukania nowych rynków zbytu. Wraz z przewidywanym odbiciem gospodarczym wszystkich głównych partnerów handlowych Polski oczekuje się wzrostu eksportu w tempie 8,8% w 2021 r. i średnio 5,3% w horyzoncie prognozy.

Tempo wzrostu importu będzie z kolei pochodną kształtowania się popytu finalnego. Szacowany realny wzrost importu w horyzoncie Programu w latach 2021-24 wyniesie odpowiednio 9,4%, 7,8%, 5,2% i 4,6%. W rezultacie saldo wymiany handlowej pozostanie dodatnie w całym horyzoncie prognozy niemniej jednak stopniowo będzie zbliżać do neutralnego.

Podsumowując, oczekuje się, że tempo wzrostu realnego PKB w 2021 r. osiągnie 3,8%, a w 2022 r. wyniesie 4,3%. Pomimo oczekiwanego wzrostu udziału inwestycji w PKB to konsumpcja prywatna, wspierana odbudową optymizmu konsumentów i najniższym poziomem bezrobocia w UE, pozostanie najbardziej istotnym składnikiem wzrostu gospodarczego. W latach 2023-24 stopa wzrostu realnego PKB ukształtuje się odpowiednio na poziomie 3,7% oraz 3,5%. Scenariusz makrofiskalny nie uwzględnia pozytywnego wpływu, jaki na dynamikę aktywności gospodarczej wywarłoby uzyskanie przez Polskę środków z unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (por. rozdział I.3).

Tempo wzrostu produktu potencjalnego w horyzoncie prognozy będzie utrzymywać się na poziomie ok. 3%. Głównymi czynnikami wpływającymi na dynamikę potencjału gospodarki będą akumulacja kapitału produkcyjnego oraz wzrost wydajności czynników produkcji. Istotny wzrost inwestycji publicznych wspieranych środkami unijnymi w ramach wieloletnich perspektyw finansowych oraz inwestycji prywatnych wspieranych programami ukierunkowanymi na wzrost innowacji przełoży się na szybszą akumulację kapitału w gospodarce. Luka produktowa, po wyraźnie ujemnych odczytach w latach 2020-21 (odpowiednio -1,4% i -0,6%), będzie sukcesywnie rosła, osiągając 1,9% w horyzoncie prognozy. W następnych latach negatywne tendencje dotyczące liczebności populacji w wieku produkcyjnym wpłyną na mniejszą dynamikę potencjalnego PKB.

Z uwagi na bilans czynników ryzyka w otoczeniu zewnętrznym gospodarki polskiej na potrzeby scenariusza makroekonomicznego założono, że w całym prognozowanym okresie kurs złotego utrzyma się średnio na poziomie kursu średniego z 10 dni roboczych do 5 marca 2021 r. włącznie (tj. 4,5285 EUR/PLN i 3,7468 USD/PLN). Jest to założenie techniczne, a data związana jest z początkiem prac prognostycznych nad Programem. Z uwagi na koszty obsługi zadłużenia zagranicznego i poziom tego zadłużenia w relacji do PKB w średnim okresie założenie o stałości kursu wydaje się relatywnie konserwatywne. Fundamenty polskiej gospodarki, w przypadku braku dalszych szoków zewnętrznych, powinny sprzyjać umacnianiu się polskiej waluty w kolejnych latach.

Początek 2021 r. przyniósł wzrost rocznego tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych do 2,6% w styczniu, spadek do 2,4% w lutym oraz wzrost do 3,2% w marcu. Oczekuje się, że inflacja w całym 2021 r. wyniesie średnio 3,1%, a w następnych latach prognozy będzie się zbliżać do celu inflacyjnego 2,5%.

I.3. Wpływ Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności na gospodarkę

Ocena wpływu reform i inwestycji przewidzianych w Krajowym Programie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) dokonana została za pomocą strukturalnego modelu ekonometrycznego Ministerstwa Finansów (eMPF) służącego również do prognozowania scenariusza makroekonomicznego na potrzeby Programu oraz ustawy budżetowej.

Model eMPF to roczny model makroekonometryczny polskiej gospodarki. Oszacowano go na podstawie danych z próby z lat 1995-2019. Konstrukcja modelu oparta jest na równaniach stochastycznych typu ECM. Model długookresowy jest oparty na teorii i wywodzi się z warunków optymalizacji uczestników rynku. Podstawy mikroekonomiczne równowagi długookresowej narzucają ograniczenia dynamiki modelu, aby ją wymusić, zbiegają się do stanu ustalonego. W krótkim okresie model jest sterowany popytem za pomocą elastyczności oszacowanych tak, aby odzwierciedlić historyczną ścieżkę zmiennych i sztywności w gospodarce. W modelu zidentyfikowano dwa sektory: sektor rynkowy i sektor instytucji rządowych i samorządowych, oba sumujące się do gospodarki ogółem zgodnie z metodologią ESA2010. W ramach sektora rynkowego wyróżnia się dwa dodatkowe podsektory: gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa, ale tylko część rachunków instytucjonalnych jest włączona dla tych dwóch podsektorów. Wychodząc naprzeciw potrzebom Ministerstwa Finansów w zakresie sporządzania analiz polityki fiskalnej, model ma dość szczegółowy blok finansów publicznych.

Długookresowe skutki mierzone są na podstawie szacunków PKB potencjalnego przeprowadzonych na modelu rozwijanym w ramach prac grupy roboczej do spraw luki produktowej (OGWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej. Zmiany populacyjne prognozowane są na modelu kohortowym populacji Polski rozwijanym w Ministerstwie Finansów i zasilanym danymi GUS, Eurostat oraz założeniami z prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej.

Założenia

Scenariuszem bazowym do symulacji wpływu realizacji KPO, przewidującego wykorzystanie środków z unijnego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności w wysokości 34,6 mld euro (23,9 mld euro w ramach grantów i 10,8 mld euro w ramach części pożyczkowej) jest scenariusz makroekonomiczny przedstawiony w Programie. Za punkt startowy symulacji przyjęto rok 2020.

Fundusze zostały zdezagregowane według wykorzystania, tzn. na inwestycje publiczne i prywatne oraz rozdysponowane po latach zgodnie z planem ich wykorzystania. Dokładny rozkład po latach przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Rozkład funduszy z KPO w latach 2020–26 według przeznaczenia

mln PLN	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Inwestycje publiczne	0,2	1 916,1	12 915,6	20 561,2	19 314,1	20 888,7	11 352,6
Inwestycje prywatne	702,3	2 252,5	9 822,0	14 633,9	14 672,1	13 350,0	13 416,6

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

W symulacji założono dodatkowo, że wykorzystanie dostępnej alokacji z Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności przez wszystkie kraje członkowskie zwiększy wzrost gospodarczy w UE27 zgodnie z przewidywaniami Komisji Europejskiej opublikowanymi w prognozie jesiennej z roku 2020 (European Economic Forecast – Autumn 2020, str. 66) w scenariuszu „low additivity”. Komisja Europejska raportuje pozytywne efekty KPO na wzrost PKB UE zróżnicowane w horyzoncie 10 lat, co bezpośrednio przełoży się na wzrost popytu zewnętrznego na produkty krajowe. W symulacji założono wzrost PKB UE27 średnio o 0,9 pkt. proc. wyższy względem scenariusza bazowego, przy czym najwyższy efekt na PKB UE27 przewidziany jest na rok 2024.

Z punktu widzenia długookresowych wpływów KPO na potencjał gospodarki Polski istotne są zmiany w populacji oraz sile roboczej. W symulacji efektów makroekonomicznych założono, zgodnie z szacunkami Ministerstwa Zdrowia, stopniowy spadek stopy umieralności, który w roku 2040 będzie mniejszy niż w scenariuszu bazowym o 0,12% średnio w populacji. Równolegle założono analogiczny spadek stopy wyjścia z rynku pracy. Za pomocą modelu kohortowego dla populacji Polski, który uwzględnia założenia populacyjne grupy roboczej do spraw starzenia się ludności, w oparciu o powyższe założenia opracowano prognozę liczby ludności w Polsce, liczby ludności w wieku produkcyjnym, stopy aktywności zawodowej i podaży pracy.

Wyniki

W krótkim horyzoncie symulacji realizacja KPO spowoduje wzrost poziomu realnego PKB o 1,2% w roku 2022 (rok t+2 symulacji) w porównaniu do scenariusza bazowego. W pierwszych trzech latach wykorzystania funduszy tempo realnego wzrostu gospodarczego podniesie się średnio o 0,56 pkt. proc. w stosunku do scenariusza bazowego. W roku 2025 (t+5) poziom PKB będzie wyższy w porównaniu ze scenariuszem bazowym przedstawionym w Programie o 1,3%. Realizacja KPO wpłynie również pozytywnie na rynek pracy. Szacuje się, że po dwóch latach w porównaniu do scenariusza bazowego stworzonych zostanie o 0,3% więcej miejsc pracy. Po pięciu latach wykorzystywania funduszy zgodnie z projektem KPO liczba utworzonych miejsc pracy wzrośnie o 0,4% względem scenariusza bazowego.

Tabela 2. Porównanie scenariusza KPO względem scenariusza bazowego w krótkim i średnim okresie

Różnica względem scenariusza bazowego	t+2	t+5
PKB (%)	1,2	1,3
Zatrudnienie (%)	0,3	0,4
Wynik sektora (pkt. proc.)	0,3	0,3

Źródło: obliczenia własne Ministerstwa Finansów.

Długookresowe efekty wykorzystania funduszy z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności związane głównie z reformami i inwestycjami w obszarze zielonej transformacji, transformacji cyfrowej i systemu ochrony zdrowia oszacowano na podstawie produktu potencjalnego Polski. Szacunków dokonano na podstawie scenariusza modelu ekonometrycznego przy wykorzystaniu

modelu Komisji Europejskiej udoskonalanego w ramach prac grupy roboczej do spraw luki produktowej (OGWG). W roku 2040, czyli po 20 latach od rozpoczęcia realizacji KPO, poziom realnego PKB Polski będzie o 1,9% wyższy niż w scenariuszu bazowym. Z tego za 1,3% odpowiedzialny będzie zasób pracy i umiejętności, a pozostałe 0,6% będzie wynikiem nagromadzenia kapitału produkcyjnego.

W długim okresie głównymi czynnikami wspierającymi wzrost gospodarczy Polski pod wpływem KPO, poza wzrostem produktywności, będą korzystne zmiany populacji wynikające z poprawy efektywności, dostępności i jakości systemu ochrony zdrowia oraz wzrostu aktywności na rynku pracy. Zgodnie z prognozą wykonaną za pomocą kohortowego modelu populacji Polski, liczba ludności w 2040 roku zwiększy się o 303 tys. mieszkańców, a stopa aktywności zawodowej wzrośnie o 0,9 pkt. proc. w porównaniu do scenariusza bazowego. W rezultacie wraz z rosnącymi kwalifikacjami pracowników i zapotrzebowaniem na pracę oczekuje się wzrostu zatrudnienia o 1,3% w porównaniu do scenariusza bazowego w horyzoncie 20 lat.

Tabela 3. Porównanie scenariusza KPO względem scenariusza bazowego w długim okresie

Różnica względem scenariusza bazowego	t+20
PKB (%)	1,9
Zatrudnienie (%)	1,3
Stopa aktywności zawodowej (pkt. proc.)	0,9
Populacja w wieku produkcyjnym (15-74 lat, w tys. osób)	88
Populacja (w tys. osób)	303
Wynik sektora (pkt. proc.)	0,9

Źródło: obliczenia własne Ministerstwa Finansów.

Prognoza wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych prezentowana w Programie nie uwzględnia wpływu przewidzianych w KPO działań, które byłyby finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Według Eurostatu, granty z tego Instrumentu będą miały neutralny wpływ na ścieżkę deficytu, podobnie jak inne środki unijne, które są w tym samym czasie rejestrowane jako dochody i wydatki. W przypadku długu przepływy z tytułu grantów mogą mieć przejściowy wpływ związany z niedopasowaniem czasowym kasowych wydatków i wpływów. Dla potrzeb symulacji założono, że pożyczki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności sfinansują dodatkowe wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych, przez co będą mieć bezpośredni, negatywny wpływ na wynik i dług sektora. Zamiarem rządu jest jednak, aby spłaty pożyczek dokonywali beneficjenci końcowi, co może wpływać pozytywnie na przedstawiony powyżej skutek dla wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, jeśli będą to jednostki spoza sektora. W kierunku ograniczania deficytu i długu oddziaływać będą efekty związane z wyższym wzrostem gospodarczym opisanym powyżej.

II. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

II.1. Strategia i cele średniookresowe rządu

W Unii Europejskiej w związku ze spowolnieniem gospodarczym wywołanym pandemią została w ub.r. uruchomiona tzw. ogólna klauzula wyjścia. Pozwoliła ona państwom członkowskim na odejście od zaleceń Rady UE co do pożądanego tempa wzrostu wydatków i w ten sposób ułatwiła podjęcie działań antykryzysowych. Komisja Europejska zastrzegła jednak, że wzrost wydatków nie może zagrażać stabilności finansów publicznych państw członkowskich w średnim okresie.

Recesja z 2020 r. wywołana zamrożeniem gospodarki i działania antykryzysowe doprowadziły do znaczącego pogorszenia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wzrostu długu sektora. Komisja Europejska planuje z tego względu uruchomić w maju procedurę nadmiernego deficytu wobec państw UE. Zarazem perspektywy wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej mimo masowych szczepień i działań antykryzysowych pozostają obciążone niepewnością. Analizując sytuację budżetową w państwach członkowskich, Komisja Europejska uwzględni więc wspomnianą wysoką niepewność, wpływ działań antykryzysowych na finanse publiczne i zalecenia Rady UE z 20 lipca ub.r. (por. rozdział II.4).

Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie, aby także w 2021 r. skupiły się na działaniach antykryzysowych. W miarę postępów w walce z pandemią potrzebne natomiast będzie w większym stopniu wspieranie ożywienia gospodarczego. Z tego względu według wytycznych Komisji Europejskiej dla potrzeb prognoz do programów stabilności lub konwergencji należy założyć, że polityki budżetowe również w 2022 r. będą prowadzone bez ograniczeń ze strony UE co do tempa wzrostu wydatków sektora.

Biorąc pod uwagę unijne uwarunkowania dla polityki budżetowej, tegoroczny Program został opracowany przy założeniu ograniczania deficytu sektora od 2023 r. Równocześnie zaproponowano odpowiednie dostosowania w krajowych ramach budżetowych, w szczególności w odniesieniu do stabilizującej reguły wydatkowej (por. rozdział V).

II.2. Sytuacja bieżąca

Sytuacja sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. była uwarunkowana sytuacją makroekonomiczną kraju i działaniami nakierowanymi na walkę z pandemią COVID-19. Deficyt sektora (zgodnie z metodyką ESA2010) w 2020 r., według wstępnych szacunków, wyniósł 7,0% PKB. Oznacza to pogorszenie o ok. 6,3 pkt. proc. w stosunku do 2019 r. Wyższy deficyt sektora był skutkiem wzrostu w relacji do PKB wydatków sektora o 6,9 pkt. proc. (w tym dotacji do producentów o 3,3 pkt. proc.) przy wzroście dochodów o 0,6 pkt. proc. Poziom dochodów i wydatków sektora w 2020 r. oraz szczegółowa ich struktura w relacji do PKB zostały przedstawione w tabeli 16.

Działania związane z pandemią wymagały odejścia od reguł fiskalnych zarówno w UE, jak i w Polsce. Pozwoliło to na zgodne z zaleceniami Rady UE zwiększenie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w niespotykanej dotąd skali. Wsparcie rynku pracy, działalności firm, gospodarstw domowych, ochrony zdrowia oraz inwestycji publicznych było finansowane przede wszystkim przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 utworzony w kwietniu 2020 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR) w ramach Programu Rządowego Tarcza Finansowa PFR dla Mikro, Małych i Średnich Firm oraz Programu Rządowego Tarcza Finansowa PFR dla Dużych Firm (*Tarcza Finansowa 1.0 i 2.0*).

Działania nakierowane na powstrzymanie skutków stanu epidemii COVID-19 i walkę z tymi skutkami oraz na wsparcie dotkniętych nimi podmiotów zostały odpowiednio ujęte w statystykach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ich skalę prezentuje tabela 4.

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. wyniosły 48,7 % PKB, co oznacza skokowy wzrost o 6,9 pkt. proc. Głównym czynnikiem determinującym wzrost wydatków w 2020 r. były koszty instrumentów przeciwdziałania pandemii COVID-19. Znalazły one odzwierciedlenie przede

wszystkim w kategorii „dotacje dla przedsiębiorców”, które w relacji do PKB wzrosły o 3,3 pkt proc. do poziomu 3,8%, osiągając dynamikę nominalną 744,1% r/r.

Ocena wpływu niektórych działań związanych z pandemią na wydatki sektora może podlegać korektom w kolejnych latach z uwagi na to, że niektóre instrumenty będą miały charakter bezzwrotny jedynie w przypadku spełnienia w przyszłości przez wspierany podmiot warunków określonych w umowie wsparcia. Brak spełnienia warunków skutkować będzie koniecznością zwrotu pomocy w całości lub w części.

Rozprzestrzenianie się pandemii w pierwszej połowie 2020 r. i zamrożenie gospodarki nie sprzyjały inwestycjom publicznym. W relacji do PKB inwestycje osiągnęły 4,4% PKB, tj. poziom tylko o 0,1 pkt. proc. wyższy w porównaniu z 2019 r. Kontynuowana była, w ograniczonym zakresie, realizacja wieloletnich programów rządowych w obszarze budowy dróg i modernizacji infrastruktury kolejowej. W związku z rolą inwestycji publicznych w odbudowie gospodarki i zgodnie z rekomendacjami instytucji międzynarodowych (Komisja Europejska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy) dotyczącymi zwiększenia wydatków w tym obszarze, w trzecim kwartale po zniesieniu ograniczeń podjęte zostały działania zmierzające do stworzenia dodatkowych mechanizmów wsparcia, w tym zwiększenia aktywności samorządów w obszarze inwestycji. W lipcu 2020 r. uchwałą Rady Ministrów ustanowiony został program Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL) o wartości 13,25 mld zł finansowany z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Do grudnia 2020 r. do samorządów trafiło wsparcie na poziomie ok. 10 mld zł, co oznacza, że transfery te będą miały wpływ na aktywność inwestycyjną podsektora samorządowego głównie w 2021 r.

Równocześnie w 2020 r. kontynuowano realizację programów społecznych wdrożonych w latach poprzednich, takich jak:

- świadczenia rodzinne i opiekuńcze oraz świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego: 12,0 mld zł (bez składek),
- program Dobry Start: 1,3 mld zł,
- świadczenia finansowane z budżetu państwa, zlecone do wypłaty ZUS i KRUS (świadczenia dla kombatantów, ryczałt energetyczny, deputaty węglowe, z wyłączeniem programu Mama 4+): 3,2 mld zł,
- renta socjalna od 2020 r. wypłacana ze środków Funduszu Solidarnościowego: 3,9 mld zł.

Jednocześnie rok 2020 był to pierwszy pełny rok dla wykonania:

- programu Rodzina 500 plus ze zniesionym od lipca 2019 r. kryterium dochodowym na pierwsze dziecko w rodzinie. Wydatki z tego tytułu wyniosły w 2020 r. 40,1 mld zł, wobec 30,5 mld zł w roku poprzednim i 22,1 mld zł w roku 2018 r.,
- programu Emerytura plus - dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, którego kontynuacja jest zakładana w kolejnych latach. Całkowity koszt świadczenia wyniósł 11,9 mld zł i był finansowany z Funduszu Solidarnościowego oraz z budżetu państwa,
- programu Świadczenia uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (wprowadzone w październiku 2019 r.), którego wykonanie w 2020 r. wyniosło 3,5 mld zł i sfinansowane zostało ze środków Funduszu Solidarnościowego,
- programu Mama 4+ (funkcjonuje od marca 2019 r.) skierowanego głównie do kobiet, które urodziły i wychowały czworo lub więcej dzieci i nie otrzymują emerytury lub otrzymują ją w wysokości niższej od emerytury minimalnej. Pełne wykonanie programu w 2020 r. wyniosło 0,4 mld zł.

Transfery społeczne łącznie z świadczeniami z ubezpieczeń społecznych wzrosły nominalnie o 10,1% r/r i wyniosły 18,7% PKB.

W 2020 r. nastąpił nominalny wzrost spożycia publicznego o 8,2% r/r, co oznacza wzrost o 1,2 pkt. proc. PKB, tj. do 19,2% PKB. Na wzrost spożycia publicznego w relacji do PKB wpłynął przede wszystkim istotny wzrost kosztów pracy o 0,6 pkt. proc. PKB do 10,9% PKB, przy czym nominalny wzrost wydatków na koszty pracy wyniósł 7,0% r/r (realny wzrost o 3,5% r/r).

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. ukształtowały się na poziomie 41,7% PKB (wzrost o 0,6 pkt proc. w porównaniu z 2019 r.), natomiast znacznemu obniżeniu uległa ich dynamika nominalna (2,9% w 2020 r. w porównaniu do 7,5% w 2019 r.). Wzrost w relacji do PKB wynikał w znacznym stopniu z niższego niż w latach poprzednich tempa wzrostu nominalnego PKB.

Podatki

W 2020 r. dochody podatkowe zgodnie z metodologią ESA wyniosły 22,0% PKB, co oznacza wzrost o ok. 0,3 pkt. proc. w porównaniu z 2019 r. Dochody z podatków związanych z produkcją i importem wzrosły o 0,2 pkt. proc., a wpływy z podatków od dochodu o 0,1 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.

Wpływy z tytułu PIT w 2020 r. spadły o 0,9 mld zł, tj. 0,8% w porównaniu z 2019 r. Miało to związek z korzystnymi dla podatników reformami w obszarze podatku dochodowego od osób fizycznych, które obniżyły wpływy sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2019 r. zaczęła funkcjonować ulga dla młodych (od III kwartału), niższa stawka podatkowa, wyższe koszty uzyskania przychodów dla pracowników (od IV kwartału), ulga termomodernizacyjna. Większość skutków fiskalnych tych reform pojawiła się w ub.r. Z kolei pozytywnie na dochody z tytułu PIT wpłynęły zmiany wprowadzone wraz z *Tarczą antykryzysową*, dopłaty rządowe do wynagrodzeń, a także umorzenia składek ZUS (które skutkują mniejszymi odliczeniami składek od dochodu).

Pandemia wpłynęła również negatywnie na dochody z akcyzy, szczególnie od paliw silnikowych. Wpływy z podatku akcyzowego ogółem łącznie z opłatą paliwową w 2020 r. spadły o 0,9 mld zł, tj. o 1,1% w stosunku do 2019 r. Łączne wpływy z akcyzy od paliw silnikowych oraz opłaty paliwowej w ujęciu memoriałowym spadły zaś w 2020 r. o 3,8%. Pozytywnie na dochody z akcyzy wpłynęło podwyższenie od 1 stycznia 2020 r. o 10% stawek akcyzy na używki: wyroby tytoniowe, alkohol, piwo, wino.

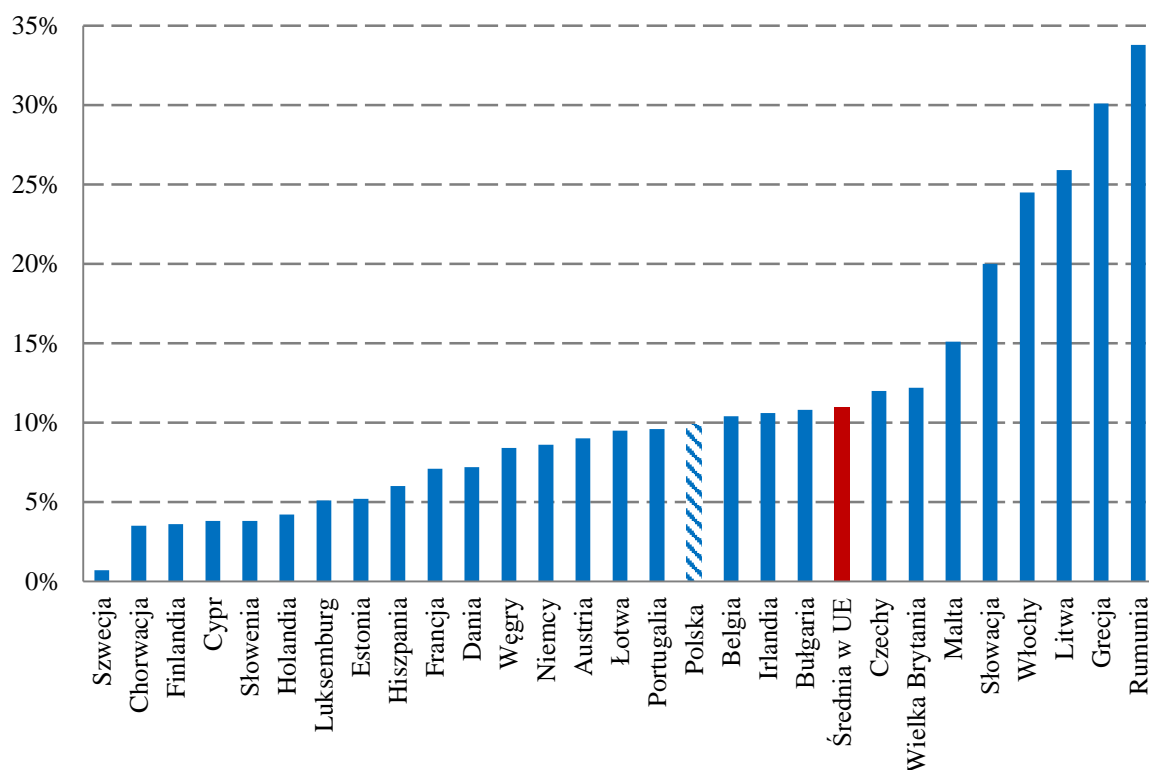
W 2020 r. wpływy z podatku VAT wzrosły o 3,8 mld zł, tj. 2,1%. Wzrost wpływów z podatku VAT odnotowano, mimo że recesja negatywnie wpłynęła na główny element bazy podatku VAT – spożycie indywidualne. W 2020 r. wzrost spożycia indywidualnego w ujęciu nominalnym wyniósł jedynie 0,1%.

Wpływy z CIT wzrosły o 2,2 mld zł, tj. o 4,4% w porównaniu do 2019 r. W trakcie 2020 r. rząd wprowadził możliwość późniejszego rozliczenia się z CIT za 2019 r. Zmiana terminu miała na celu zwiększenie płynności przedsiębiorstw na początku pandemii. Zmiana ta nie miała wpływu na roczne dochody z tytułu CIT.

Według szacunków CASE dla Komisji Europejskiej w 2018 r.² luka VAT w Polsce była nieco niższa niż średnia europejska (por. wykres 1).

² Do porównania wykorzystano szacunki z raportu CASE dla Komisji Europejskiej (wrzesień 2020) 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. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48f32ee9-f3dd-11ea-991b-01aa75ed71a1/language-en>

Wykres 1. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w 2018 r.



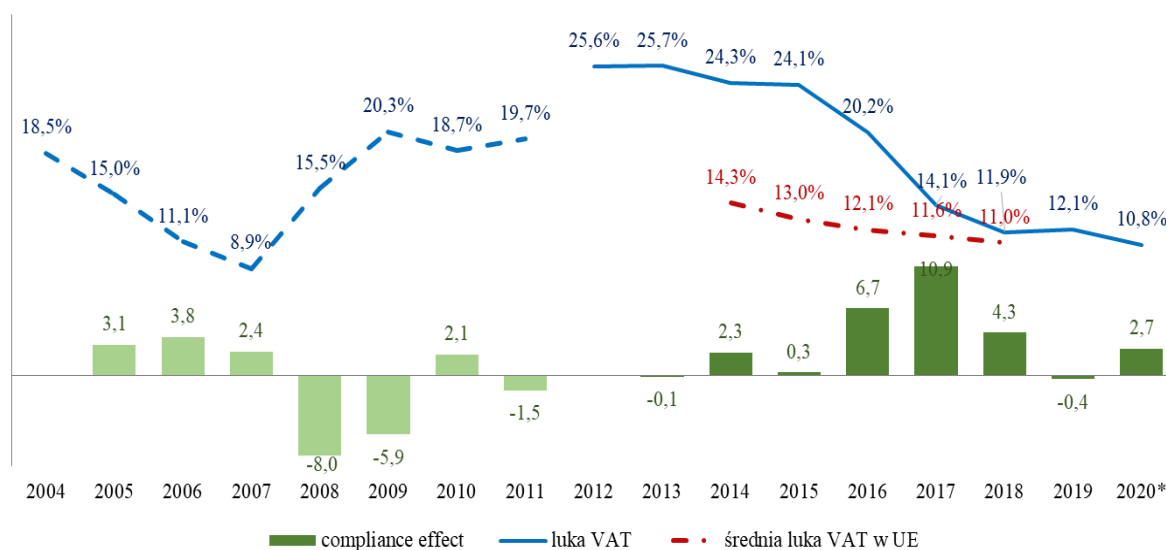
Źródło: raport CASE dla Komisji Europejskiej *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*.

Dla uproszczonego oszacowania luki VAT w 2020 r. zastosowano metodę odgórną (*top down*), która wykorzystuje dane makroekonomiczne na temat bazy podatku VAT (konsumpcję prywatną, zużycie pośrednie, inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych). Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów³, w 2020 r., pomimo recesji, luka VAT uległa dalszemu ograniczeniu (o 1,3 pkt. proc.), choć wciąż wynosiła ok. 10,8% potencjalnych wpływów (por. wykres 2).

Opierając się na podejściu Komisji Europejskiej dotyczącej analizy tzw. *compliance effect* można oszacować, że w 2020 r. poprawa dochodów z VAT dzięki lepszemu przestrzeganiu przez podatników obowiązujących regulacji wyniosła 2,7 mld zł. Potwierdza to, że wprowadzone instrumenty dotyczące walki z praktykami o charakterze przestępczym w podatku VAT oraz inne działania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego przyniosły wymierne efekty również w trudnym roku 2020.

³ Dla lat 2018–20 dane mają charakter wstępny ze względu na brak danych statystycznych w takiej szczegółowości, która umożliwiłaby przeprowadzenie pełnego szacunku.

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 *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*

*Uwaga: szacunki luki VAT począwszy od 2012 r. oparte są na danych z rachunków narodowych sporządzonych w oparciu o metodykę ESA2010.

Składki na ubezpieczenia społeczne

Dochody z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne były wyższe o 5,1% r/r (wzrost relacji r/r o 0,5 pkt. proc. do poziomu 14,7% PKB), tj. powyżej tempa wzrostu funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej (bez tzw. jednostek małych), które wyniosło 3,6% r/r. Poziom składek uzależniony był od kształtowania się podstawy naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej, oraz rozwiązań systemowych, w szczególności w zakresie działań w ramach *Tarczy antykryzysowej*. Na statystyczny wzrost składek w ujęciu memoriałowym wpływ miało uwzględnienie w transakcji składki na ubezpieczenia społeczne umorzonych składek. Jednocześnie, zgodnie z ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych pomimo umorzenia, ubezpieczeni mieli zachowaną ciągłość nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz zachowali prawo do świadczeń zdrowotnych i chorobowych. Wartość imputowanych składek do podsektora ubezpieczeń społecznych wyniosła w roku 2020 ok. 13,5 mld zł.

II.3. Projekcja średniookresowa

Prognozuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ulegnie obniżeniu z 6,9% PKB w 2021 r. do 2,5% PKB w 2024 r. Prognoza została oparta na założeniu, że w 2023 r. zacznie się konsolidacja fiskalna w minimalnym tempie wynikającym z wyłączenia tzw. klauzuli wyjścia ze stabilizującej reguły wydatkowej (por. rozdział V) i z reguł unijnych.

Znaczącą pozycją w wydatkach sektora w 2021 r., w związku z drugą i trzecią falą pandemii, pozostaną instrumenty przeciwdziałania jej skutkom, kierowane głównie do przedsiębiorców objętych ograniczeniami w prowadzeniu działalności. Szczegóły prezentuje tabela 4. Zawiera ona informacje o działaniach, w tym niezwiązanych z epidemią, z istotnymi (minimum 0,1% PKB) skutkami dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Skala dotacji w ramach dotychczasowych i nowych programów zależeć będzie od okresu wsparcia oraz liczby branż objętych pomocą. Postęp w akcji szczepień i stopniowe znoszenie ograniczeń powinny spowodować skokowy spadek dotacji w 2022 r.

W okresie listopad 2020 r. – marzec 2021 r. rząd przyjął szereg dodatkowych rozwiązań mających na celu ochronę gospodarki, zniwelowanie skutków epidemii COVID-19, a w szczególności ochronę

miejsc pracy. W odróżnieniu od restrykcji z wiosny 2020 r., które dotyczyły całej gospodarki, ograniczenia wprowadzone od listopada ub.r. dotyczyły działalności poszczególnych sektorów gospodarki, głównie związanych z usługami. W związku z tym jesienią 2020 r. i zimą 2021 r. w *Tarczy antykryzysowej* w największym zakresie zaoferowano pomoc podmiotom z sektorów najbardziej dotkniętych ograniczeniami: działalność kulturalna, gastronomia, hotelarstwo, transport, turystyka. Kluczowym dokumentem była ustawa z dnia 9 grudnia 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, która wprowadziła ponownie rozwiązania znane z *Tarczy antykryzysowej* z wiosny 2020 r. Przewidują one:

- dofinansowanie wynagrodzeń pracowników ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (na 3 miesiące),
- świadczenia postojowe dla osób samozatrudnionych i na umowach (jednorazowe),
- zwolnienia ze składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych (na miesiąc),
- dotacje, przyznawane przez starostów, ze środków Funduszu Pracy dla mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej (jednorazowo).

Równocześnie ustawa ta upoważniła Radę Ministrów do przedłużania pomocy, w formie rozporządzeń, na kolejne miesiące lub dla kolejnych branż, w zależności od rozwoju sytuacji epidemicznej i obowiązujących ograniczeń. Z kolei PFR uruchomił na jesieni 2020 r. *Tarczę Finansową 2.0*. Celem tego programu jest pomoc finansowa dla firm z 54 branż, które musiały ograniczyć lub zawiesić działalność z powodu pandemii. Program jest finansowany ze środków PFR głównie przez emisję na rynku krajowym lub zagranicznym obligacji objętych gwarancją Skarbu Państwa. Rodzaj i warunki wsparcia przewidzianego w *Tarczy Finansowej 2.0* zostały podzielone zależnie od wielkości przedsiębiorstwa:

- do mikro firm (zatrudniających od 1 do 9 pracowników) trafi ok. 6,5 mld zł
- do małych i średnich firm (zatrudniających od 10 do 250 pracowników) - ok. 6,5 mld zł
- do dużych przedsiębiorstw (powyżej 250 pracowników) - do 25 mld zł

W przypadku *Tarczy Finansowej 2.0* subwencje przyznane mikro firmom oraz małym i średnim firmom podlegają umorzeniom, o ile podmioty te utrzymają m.in. działalność gospodarczą na dzień 31 grudnia 2021 r. Dodatkowo mikro firmy muszą utrzymać w 2021 r. średnie zatrudnienie na poziomie z 2020 r. Równocześnie uchwała Rady Ministrów z 5 stycznia 2021 r. wprowadziła umorzenie pełnej kwoty subwencji uzyskanej w *Tarczy Finansowej 1.0* dla branż najbardziej poszkodowanych. W przypadku pozostałych branż regulamin *Tarczy Finansowej 1.0* zakładał umorzenie 75% otrzymanej dotacji dla mikro, małych i średnich firm pod warunkiem utrzymania zatrudnienia. W przypadku jego redukcji umorzenie ulegałoby odpowiedniemu obniżeniu.

Umorzenie subwencji dla podatników – finansowanych z PFR - stanowi dla podatnika/przedsiębiorcy przysporzenie, tj. dodatkowy element podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym. Z tego powodu planowane zaniechanie poboru podatku od wartości umorzonych zobowiązań z tytułu subwencji finansowej generuje, w stosunku do obecnych zasad podatkowych, ujemny skutek budżetowy względem sytuacji, kiedy kwota umorzenia wliczana byłaby do podstawy opodatkowania.

Zgodnie z szacunkami Głównego Urzędu Statystycznego wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych nakierowane w 2020 r. na powstrzymanie skutków stanu epidemii COVID-19, walkę z tymi skutkami oraz na wsparcie dotkniętych nimi podmiotów wyniosły 103,2 mld zł.

Tabela 4. Działania dyskrecyjne

Działanie	Kod ESA (składnik wydatków/dochodów)	Data przyjęcia	Wpływ na wynik sektora w % PKB (zmiana w porównaniu z rokiem poprzednim)				
			2020	2021	2022	2023	
Działania tymczasowe							
wydatkowe:							
1.	Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju – kwota umorzeń dla mikro, małych i średnich firm	D.39	2020	-1,77	1,39	0,39	0,00
2.	Dofinansowanie do wynagrodzeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Pracy	D.39	2020	-0,66	0,42	0,23	0,00
3.	Zwolnienie ze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne	D.39	2020	-0,58	0,46	0,12	0,00
4.	Dotacje (udzielane przez starostów) dla mikro firm i małych przedsiębiorstw	D.99	2020	-0,39	0,18	0,21	0,00
5.	Świadczenie postojowe dla osób na umowach cywilnoprawnych oraz samozatrudnionych	D.39	2020	-0,25	0,19	0,06	0,00
6.	Wsparcie służby zdrowia w działaniach związanych z epidemią oraz inne wydatki na zdrowie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	D.73, P.2	2020	-0,20	-0,37	0,56	0,00
7.	Inne wydatki, m.in. wypłata wsparcia operatorom publicznego transportu zbiorowego w kolejowych przewozach pasażerskich, środki przekazane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz do ministra właściwego ds. gospodarki na sfinansowanie m.in. dopłat do	D.73	2020	-0,16	0,11	0,05	0,00

II. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Działanie	Kod ESA (składnik wydatków/dochodów)	Data przyjęcia	Wpływ na wynik sektora w % PKB (zmiana w porównaniu z rokiem poprzednim)				
			2020	2021	2022	2023	
oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom							
8.	Dodatkowy zasiłek opiekuńczy	D.62	2020	-0,11	0,02	0,09	0,00
9.	Dodatkowe zasiłki społeczne (m.in. chorobowy i pogrzebowy) oraz dodatek solidarnościowy dla bezrobotnych	D.62	2020	-0,11	0,04	0,07	0,00
10.	Bon turystyczny	D.63	2020	-0,01	-0,14	0,15	0,00
dochodowe:							
11.	Wprowadzenie opłaty mocowej (skutek z VAT)	D.2	2021	-	0,27	0,00	0,00
12.	Wprowadzenie podatku estońskiego oraz pakietu działań uszczelniających CIT	D.5	2021	-	-0,05	-0,10	-0,02
13.	Zaniechanie poboru podatku od wartości umorzonych subwencji z PFR	D.5	2021	-	-0,19	0,07	0,05
<i>Razem działania tymczasowe</i>				<i>-4,24</i>	<i>2,33</i>	<i>1,91</i>	<i>0,03</i>
Działania pozostałe							
wydatkowe:							
14.	Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych	P.51	2020	-0,10	-0,30	0,25	0,15
dochodowe							
15.	Sprzedż niewykorzystanych uprawnień CO ₂	D.2	2020	0,25	-0,04	-0,01	-0,20
<i>Razem działania pozostałe</i>				<i>0,15</i>	<i>-0,34</i>	<i>0,24</i>	<i>-0,05</i>
Łącznie działania tymczasowe i pozostałe				-4,08	1,99	2,15	-0,02

Źródło: działania wydatkowe w roku 2020 – Główny Urząd Statystyczny. Pozostałe informacje - szacunki Ministerstwa Finansów. Dane według stanu na 31 marca br. Tabela nie obejmuje działań finansowanych ze środków zaplanowanych w KPO.

II. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

* Działania tymczasowe = bez wpływu na wynik sektora po 2022 r. Z kolei te działania przyjęte/ ogłoszone na rok 2020, 2021 lub 2022, które przynajmniej do 2023 r. będą miały wpływ na wynik sektora w wysokości co najmniej 0,1% PKB, zostały zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej przedstawione w tabeli jako „pozostałe”.

Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Wydatki sektora w relacji do PKB po wzroście w latach 2020-21 w wyniku pandemii i wywołanej nią recesji wraz z normalizacją sytuacji ulegną obniżeniu z 48,4% w 2021 r. do 43,5% w 2024 r. Pod koniec horyzontu prognozy ich poziom będzie więc o ok. 1,7 pkt. proc. wyższy w porównaniu do poziomu sprzed pandemii (wydatki w relacji do PKB w 2019 r. osiągnęły 41,8%).

Transfery społeczne

Przewiduje się, że w horyzoncie czasowym objętym Programem będą kontynuowane wszystkie programy społeczne. Największy wpływ na poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych będą miały:

- kontynuacja wypłaty świadczenia wychowawczego w łącznej wysokości ok. 40,7-41,0 mld zł w latach 2021-25 (program Rodzina 500 plus),
- coroczna wypłata dodatkowego świadczenia emerytalnego w ramach programu Emerytura +, na którą przeznaczone zostanie 12,5 mld zł z Funduszu Solidarnościowego oraz 0,5 mld z budżetu państwa. W kolejnych latach łączne wydatki z tytułu 13. emerytury będą rosły z 13,1 mld zł w br. do 14,1 mld zł w 2025 r. w wyniku wzrostu przeciętnej emerytury oraz liczby emerytów,
- wypłaty świadczeń rodzinnych oraz z Funduszu Alimentacyjnego w wysokości ok. 12,0 mld zł rocznie.

Ponadto w 2021 r. przewidziana jest wypłata jednorazowego, dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, tzw. 14. emerytury. Na ten cel przeznaczone zostanie łącznie ok. 10,6 mld zł z Funduszu Solidarnościowego oraz z budżetu państwa.

Inwestycje publiczne

Inwestycje publiczne stanowią ważny element strategii przewyższania negatywnych skutków pandemii COVID-19 z uwagi na ich wpływ na wzrost gospodarczy. Przewiduje się, że inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r. zwiększą poziom w relacji do PKB do ok. 4,8% i będą wspierać gospodarkę w powrocie na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

Przewidywana relacja wydatków inwestycyjnych do PKB w latach 2022–24 utrzyma się na średnim poziomie 4,5%. Poziom inwestycji sektora będzie kształtowany przez wieloletnie programy rządowe, w szczególności w obszarze infrastruktury, jak i realizację obecnej perspektywy finansowej 2014-20 oraz nowej, obejmującej lata 2021-27.

Zadania inwestycyjne w podsektorze centralnym będą realizowane m.in. w ramach:

- Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (PBDK), będącego kontynuacją 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. PBDK do 2030 r. obejmuje różne programy związane z infrastrukturą drogową:
 - Program Budowy 100 Obwodnic na lata 2020–2030, który określa cele i priorytety inwestycyjne w odniesieniu do budowy obwodnic miast na sieci dróg krajowych,
 - Program Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej 2021-2024,
 - Program Utrzymania Dróg Krajowych 2020-2030,
 - Program BRD Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
- Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r., 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,
 - Program budowy/modernizacji przystanków kolejowych na lata 2020–2025;
- 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;
- programu Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską;
- Rządowego Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla Regionów.

Wsparciem dla inwestycji lokalnych będzie Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL) finansowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Na bezzwrotne wsparcie wydatków majątkowych JST zaplanowano łącznie ok. 13 mld zł, z czego ok. 10 mld zł zasiliło budżety samorządów już w IV kwartale 2020 r. Środki RFIL kierowane są do wszystkich samorządów, ale na szczególne wsparcie (wyodrębniona pula środków do podziału) mogą liczyć te gminy, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, a także inwestycje gmin „górskich” w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznym. Wsparcie samorządów środkami RFIL będzie stymulować ich wydatki majątkowe w ramach nowych projektów, jak też powinno zmniejszyć ryzyko przesuwania czy rezygnacji z już zaplanowanych inwestycji z uwagi na brak finansowania.

Pozostałe wydatki bieżące

Na wydatki sektora w horyzoncie prognozy dodatkowy wpływ będzie miało objęcie wszystkich przewidzianych grup pracodawców Pracowniczymi Planami Kapitałowymi – PPK (por. rozdział IV.1). Wydatki związane z PPK wynikać będą z przewidzianego mechanizmu zachęt ze strony państwa w postaci opłaty powitalnej i dopłaty rocznej wypłacanych z Funduszu Pracy dla uczestników PPK oraz składek płaconych przez instytucje publiczne na rzecz zatrudnionych w nich osób po przystąpieniu tej grupy do PPK z początkiem 2021 r. Łączny roczny koszt dla sektora to 1,4-1,5 mld zł w horyzoncie prognozy.

Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

W latach 2021-24 dochody sektora w relacji do PKB spadną z 41,5% do 41,0%.

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 wprowadzone w poprzednich latach i kontynuowane zmiany mające na celu dalsze uszczelnienie systemu podatkowego – głównie w obszarze CIT i VAT. Są to m.in.:

- rozszerzenie zakresu stosowania kas online oraz wprowadzanie wirtualnych kas rejestrujących,
- efekty wprowadzenia mechanizmu podzielonej płatności (split payment),
- zmiany w zasadach poboru podatku u źródła – CIT,
- wprowadzenie do porządku prawnego przepisów regulujących skutki w podatku dochodowym od osób prawnych w związku z rozbieżnościami w kwalifikacji struktur hybrydowych,
- działania mające na celu przeciwdziałanie agresywnej optymalizacji podatkowej w CIT.

W horyzoncie prognozy na dochody z tytułu PIT wpływać będzie podniesienie limitu przychodów warunkującego wybór ryczałtu jako formy opodatkowania z 250 tys. euro do 2 mln euro. Ponadto wpływy z PIT w 2021 r. będą uwarunkowane rozwiązaniami z *Tarczy antykryzysowej*, takimi jak umorzenia składek, dopłaty na rzecz ochrony miejsc pracy, a także przesunięcie zaliczek na PIT od wynagrodzeń za miesiące październik-grudzień 2020 r. Wpływy będą determinowane również odliczeniem straty poniesionej w 2020 r. czy objęciem spółek komandytowych podatkiem CIT. Dodatkowo od 2022 r. na dochody z tytułu PIT będzie miało wpływ wprowadzenie ograniczenia przy korzystaniu z ulgi abolicyjnej, a także ulga na zasiedlenie i ulga na robotyzację.

Poziom dochodów podatkowych w najbliższych latach będzie także determinowany przez:

- wprowadzenie modelu tzw. estońskiego CIT oraz umożliwienie zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów odpisów na wyodrębniony w kapitale rezerwowym fundusz utworzony na cele inwestycyjne (specjalny fundusz inwestycyjny),
- objęcie spółek komandytowych podatkiem CIT,
- podwyższenie z 1,2 mln euro do 2 mln euro limitu bieżących przychodów uprawniających do skorzystania z 9% stawki CIT,
- umożliwienie przedsiębiorcom odliczania strat poniesionych w 2020 r. od wyniku osiągniętego w 2019 r.,
- wprowadzenie możliwości wystawiania faktur online,
- implementację pakietu VAT e-commerce – sprzedaż na odległość,
- rozpoczęcie poboru w 2021 r. podatku od sprzedaży detalicznej.

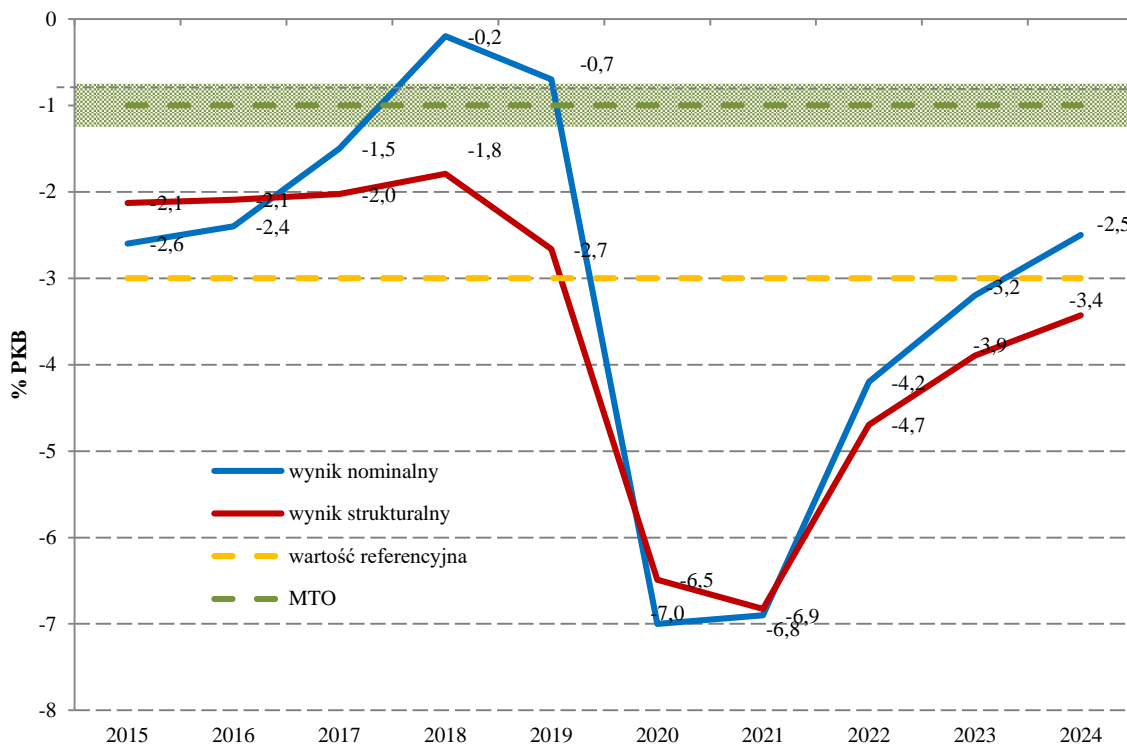
Ponadto na dochody podatkowe wpływać będzie planowane zwolnienie od podatków (PIT, CIT) umorzenia subwencji z PFR.

Składki na ubezpieczenia społeczne

W prognozowanym okresie składki będą determinowane przez czynniki makroekonomiczne, w szczególności sytuację na rynku pracy, oraz działania podejmowane przez rząd, w szczególności w ramach *Tarczy antykryzysowej*.

Dodatkowo, procedowany w Sejmie rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne (szerzej rozdział IV.1) przewiduje, że składki dotychczas odprowadzane do OFE będą stanowić wpływy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wygeneruje to dodatkowe składki do podsektora ubezpieczeń społecznych na poziomie ok. 1,9 mld zł w 2021 r. i około 3,4 mld zł, 3,8 mld zł i 3,9 mld zł odpowiednio w latach w 2022-24. Przychód FUS będzie stanowiła również opłata przekształceniowa w wysokości 15% transferowanych aktywów netto. Wstępne stanowisko Eurostatu wskazuje, że nie będzie ona rejestrowana jako jednorazowy dochód, gdyż powinna być rejestrowana w rachunkach sektora w momencie dokonywania przez przyszłych emerytów wypłat z rachunków IKE, a więc rozłożona w czasie. Biorąc to pod uwagę, a także skalę potencjalnych wpływów w ujęciu metodyki unijnej, nie założono w horyzoncie prognozy dochodów z tego tytułu.

Wykres 3. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: szacunki Ministerstwa Finansów.

II.4. Wynik strukturalny

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

Wiodącym narzędziem do oceny postępu na drodze do MTO jest benchmark wydatkowy. Stanowi on maksymalne dopuszczalne przez UE roczne tempo wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, którego przestrzeganie zapewni osiągnięcie i utrzymanie MTO. Na wiosnę 2020 r. Komisja Europejska stwierdziła znaczące odchylenie tempa wzrostu wydatków od benchmarku wydatkowego zaleconego na 2019 r.⁴ W związku z uruchomieniem ogólnej klauzuli wyjścia (por. rozdział II.1) nie uruchomiła jednak procedury znaczącego odchylenia.

Zgodnie z zaleceniami Rady UE na rok 2020⁵ roczne nominalne tempo wzrostu wydatków sektora nie powinno przekroczyć 4,4%. Przestrzeganie tego benchmarku doprowadzić miało do poprawy wyniku strukturalnego o 0,6% PKB. Aktywowanie w UE ogólnej klauzuli wyjścia oznaczało odejście w 2020 r. od wymogu przestrzegania benchmarku wydatkowego. Pozwoliło to na zwiększenie wydatków sektora na wsparcie gospodarki i przeciwdziałanie skutkom pandemii. W rezultacie pogłębił się także deficyt strukturalny. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów wyniósł on 6,5% PKB. W stosunku do 2019 r. stanowi to pogorszenie o 3,8 pkt proc PKB.

⁴ Komisja Europejska - Assessment of the 2020 Convergence Programme for Poland, 20 maja 2020 r.

⁵ Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r.

Tabela 5. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych

% PKB		2020	2021	2022	2023	2024
1.	Wzrost PKB w cenach stałych (%)	-2,7	3,8	4,3	3,7	3,5
2.	Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-7,0	-6,9	-4,2	-3,2	-2,5
3.	Odsetki	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0
4.	Działania jednorazowe i tymczasowe	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
4.1	po stronie dochodowej	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
4.2	po stronie wydatkowej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5.	Potencjalny wzrost PKB (%)	2,6	3,0	2,9	2,9	3,0
6.	Luka produktowa	-1,4	-0,6	0,7	1,5	1,9
7.	Element cykliczny budżetu	-0,7	-0,3	0,3	0,7	1,0
8.	Wynik skorygowany o wpływ cyklu	-6,2	-6,6	-4,5	-3,9	-3,4
9.	Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu	-5,0	-5,4	-3,4	-2,9	-2,4
10.	Wynik strukturalny	-6,5	-6,8	-4,7	-3,9	-3,4

Źródło: Ministerstwo Finansów.

W związku z obowiązywaniem ogólnej klauzuli wyjścia zalecenia Rady UE z 20 lipca 2020 r.⁶ nie zawierały już rekomendacji co do pożądanego tempa wzrostu wydatków na rok przyszły. Rada UE zaleciła natomiast Polsce w obszarze polityki budżetowej:

- podjąć wszystkie konieczne środki dla skutecznego przeciwdziałania skutkom epidemii oraz wsparcia ożywienia gospodarczego,
- wraz z poprawą sytuacji gospodarczej - podjąć działania budżetowe ukierunkowane na poprawę średniookresowej sytuacji budżetowej oraz zapewnienie zdolności do obsługi długu, przy wspieraniu inwestycji.

W efekcie w latach 2021–22 państwa członkowskie UE prowadzą polityki budżetowe bez ograniczeń ze strony UE co do tempa wzrostu wydatków sektora. Nie jest także wymagana coroczna poprawa wyniku strukturalnego sektora na ścieżce do MTO. Szacunki wyniku strukturalnego prezentowane w tabeli uwzględniają te uwarunkowania. Uwzględniając rozpoczęcie konsolidacji w 2023 r., przewidywane jest ograniczenie deficytu strukturalnego do 3,4% PKB w 2024 r.

W prognozie uwzględniono wpływ sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na dochody sektora (działanie jednorazowe). Dochody sektora z tego tytułu w latach 2020-22 wyniosą odpowiednio 5,9 mld PLN, 5,3 mld PLN oraz 5,3 mld PLN.

Równocześnie, w związku z uruchomieniem w 2020 r. ogólnej klauzuli wyjścia odpowiednio dostosowano klauzulę wyjścia ze stabilizującej reguły wydatkowej. W efekcie umożliwia ona czasowe zawieszenie SRW, jeśli rząd ogłosi stan epidemii na terenie całego kraju i jednocześnie sytuacja gospodarcza ulegnie znacznemu pogorszeniu oraz automatyczny, stopniowy powrót do kwoty wydatków wynikającej z pierwotnej formuły SRW od roku budżetowego, w którym powyższe kryteria przestaną być spełniane (por. rozdział V).

⁶ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r.

W ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, w związku ze spełnieniem wspomnianych kryteriów w 2020 r., czasowo zawieszono SRW. Jednocześnie aktualne zapisy ustawy o finansach publicznych i prognozy makroekonomiczne pociągałyby za sobą powrót do pełnego stosowania SRW w drugim roku budżetowym od jej zawieszenia, tj. w 2022 r., według następującej ścieżki: 986 574 mln zł, (z uwzględnieniem działań dyskrecjonalnych, o których mowa poniżej), a w latach 2023-24 odpowiednio 1 018 432 mln zł i 1 060 172 mln zł.

W związku z planowanym wydłużeniem ogólnej klauzuli wyjścia w UE na 2022 r. zakłada się odpowiednie dostosowanie krajowych ram budżetowych (por. rozdział V). Mając na uwadze proponowane zmiany klauzuli powrotu oraz rozszerzenia zakresu SRW, wstępną kwotę wydatków SRW na 2022 r. szacuje się na 1 084 608 mln zł (41,3% PKB). Kwota ta uwzględnia przedstawioną w ustawie budżetowej na 2021 rok 1/3 sumy skutków sumy finansowych wynikających z działań dyskrecjonalnych bezpośrednio nakierowanych na powstrzymanie i walkę ze skutkami stanu epidemii i na bezpośrednie wsparcie dotkniętych nimi podmiotów, o których mowa w art. 112d oraz działania dyskrecjonalne po stronie dochodowej w wysokości ok. 15 mld zł. Działania te obejmują w szczególności skutki:

- implementacji dyrektyw tzw. pakietu VAT ecommerce,
- zaprzestania odprowadzania składek do OFE,
- opłaty przekształceniowej (por. rozdział II.3),
- zaniechania poboru podatku od wartości umorzonych subwencji z PFR (por. rozdział II.3),
- rozwiązań mających na celu wyeliminowanie przypadków stosowania tzw. agresywnej optymalizacji podatkowej,
- zmian w zasadach poboru podatku u źródła.

II.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

W okresie objętym Programem 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. Wynika to w znacznym stopniu z realizacji zadań związanych z pandemią COVID-19, przy deficycie nominalnym sektora w wysokości 6,9% PKB w 2021 r., malejącym do 2,5% w 2024 r. W dalszym ciągu można się spodziewać niepewności na rynkach finansowych, wynikającej m.in. dalszego przebiegu pandemii, tempa wzrostu światowej gospodarki, w szczególności w Europie, oraz polityki pieniężnej głównych banków centralnych.

Zmiany relacji długu do PKB w 2021 r. będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz podmiotów realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19, tj. powołanego w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz *Tarczy Finansowej 1.0* i *2.0* realizowanej przez Polski Fundusz Rozwoju. W kolejnych latach prognozy zmiany tej relacji będą wynikały głównie z wysokości potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz tempa wzrostu PKB.

Zmiany długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wynikały głównie ze wzrostu zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego, związanego z zaciąganiem zobowiązań na realizację zadań drogowych.

Przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie w 2021 r. do 60,0%, a następnie będzie się stopniowo obniżać, osiągając 57,9% na koniec 2024 r.

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 wyższych rentownościach.

Tabela 6. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)

% PKB	Kod ESA	2020	2021	2022	2023	2024
1. Dług brutto		57,5	60,0	59,2	58,7	57,9
2. Zmiana relacji długu brutto		11,9	2,5	-0,7	-0,5	-0,8
Składniki wzrostu długu						
3. Wynik pierwotny*		5,7	5,7	3,1	2,1	1,4
4. Odsetki	EDP D.41	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0
5. Dostosowania stanów i przepływów		5,0	-4,4	-4,9	-3,6	-3,3
z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		0,1	0,0	-0,6	-0,2	-0,1
akumulacja netto aktywów finansowych		5,0	-0,9	-0,6	-0,4	-0,3
efekt zmiany PKB		-0,6	-3,3	-3,7	-3,1	-3,0
różnice kursowe i inne czynniki		0,5	-0,2	-0,1	0,0	0,1
p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)		2,8	2,2	1,9	1,8	1,9
Pozostałe istotne dane						
6. Płynne środki finansowe		8,0	5,9	5,6	5,3	5,1
7. Dług netto (=1-6)		49,4	54,0	53,6	53,4	52,9
8. Wykup długu (istniejące obligacje) od końca roku poprzedniego**		4,9	4,3	5,7	3,3	5,6
9. Udział długu nominowanego w walucie obcej (%)		23,4	21,6	20,9	19,9	18,3
10. Przeciętna zapadalność długu***		4,6	4,8-5,0	4,8-5,1	4,7-5,1	4,7-5,1

Źródło: Ministerstwo Finansów.

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

** W przypadku długu jednostek sektora finansów publicznych innych niż Skarb Państwa – szacunek na podstawie dostępnej sprawozdawczości.

*** Prognoza przedziałowa dla długu Skarbu Państwa

III. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

III.1. Czynniki ryzyka

Prognoza prezentowana w Programie zakłada, że wzrost gospodarczy w UE, która jest największym partnerem handlowym Polski, będzie zgodny ze scenariuszem zaprezentowanym przez Komisję Europejską w edycji prognoz z lutego 2021 r. Zdaniem ekspertów Komisji utrzymuje się podwyższony poziom niepewności co do perspektyw gospodarczych, ale bilans czynników ryzyka dla tej prognozy jest bardziej zrównoważony w porównaniu do scenariusza z jesieni 2020 r. Związane są one głównie z ewolucją sytuacji epidemiologicznej i realizacją programów szczepień. Wolniejsze tempo uzyskiwania przez populację odporności zbiorowej na patogen, przy możliwym pojawieniu się i ekspansji jego bardziej zakaźnych i śmiertelnych mutacji mogłoby wymusić opóźnienie znoszenia restrykcji epidemicznych. Miałoby to z kolei negatywny wpływ na poziom zaufania w gospodarce, co przełożyłoby się na utrzymanie podwyższonych oszczędności przezornościowych gospodarstw domowych i odłożenie decyzji inwestycyjnych przedsiębiorstw.

Dodatkowo długookresowe skutki przedłużającego się kryzysu - widoczne po wygaśnięciu działań pomocowych ze strony polityki gospodarczej - mogłyby być bardziej negatywne (np. większa skala bankructw i wyższe bezrobocie). Z drugiej strony szybszy postęp w szczepieniach mógłby przyczynić się do przyspieszenia tempa odbudowy aktywności gospodarczej. Pokryzysowy optymizm może bowiem skutkować wyższą dynamiką odłożonego popytu, generowanego przez historycznie wysokie oszczędności gospodarstw domowych i zwiększeniem inwestycji, wspieranych z kolei przez niskie koszty finansowania. Silnym impulsem wzrostowym byłaby również szybka implementacja Planu odbudowy dla Europy (NextGenerationUE).

Dalszy przebieg pandemii COVID-19 jest również najważniejszym czynnikiem ryzyka dla aktywności gospodarczej w Polsce. Tak jak w przypadku całej UE, postępy w ograniczaniu transmisji wirusa, w tym szybkość realizacji programu szczepień warunkują tempo powrotu polskiej gospodarki na ścieżkę wzrostu gospodarczego i rozmiary ewentualnego zmniejszenia potencjału wytwórczego gospodarki.

Czynnikiem ryzyka związanym ze zmianami strukturalnymi na rynku pracy w Polsce jest wielkość podaży pracy w horyzoncie prognozy. Z jednej strony wzrost popytu na pracę, również tę mniej wykwalifikowaną i gorzej opłacaną wraz z niską stopą zastąpienia mogą przekładać się na odroczenie decyzji o przejściu na emeryturę. Dodatkowo większy napływ pracowników z Ukrainy może zwiększyć podaż pracy w kraju. Silne obecnie czynniki wypychające w procesach migracyjnych mają wpływ także na Polaków pracujących za granicą, a nasilenie tych procesów w okresie postpandemicznym może wywołać istotne przepływy ludności w wieku produkcyjnym. Z drugiej strony w przypadku braków po stronie podaży może okazać się, że przestrzeń do zwiększania produkcji i ekspansji przedsiębiorstw będzie ograniczona, a konkurencja o pracownika za pomocą wyższych wynagrodzeń przekładać się będzie na wzrost inflacji bazowej. W rezultacie możliwe jest obniżenie tempa wzrostu PKB oraz szybszy wzrost cen niż w scenariuszu Programu.

Wyzwanie dla długookresowej stabilności finansów publicznych większości krajów europejskich, w tym Polski, stanowią przemiany demograficzne. Mają one kluczowe znaczenie dla sytuacji na rynku pracy. Należy 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 i wzrosną całkowite wydatki finansów publicznych związane z wiekiem. W odpowiedzi na wyzwanie związane ze starzeniem się ludności rząd podejmuje działania mające na celu zwiększenie poziomu oszczędności długookresowych i wzrost aktywów przyszłych emerytów (m.in. poprzez wprowadzenie Pracowniczych Planów Kapitałowych, por. rozdział IV.1).

Czynnikiem ryzyka dla realizacji prognozy inflacji jest również możliwość innego niż założono kształtowania się cen na światowych rynkach surowców energetycznych i żywności, co bezpośrednio przełoży się na ścieżkę zmian cen w Polsce. W szczególności dotyczy to cen ropy naftowej, które mają istotny wpływ na krajowe ceny paliw, a w konsekwencji na koszty transportu. Pośrednio w kierunku wyższej inflacji, może również oddziaływać wzrost dynamiki cen producenta, wynikający z braków

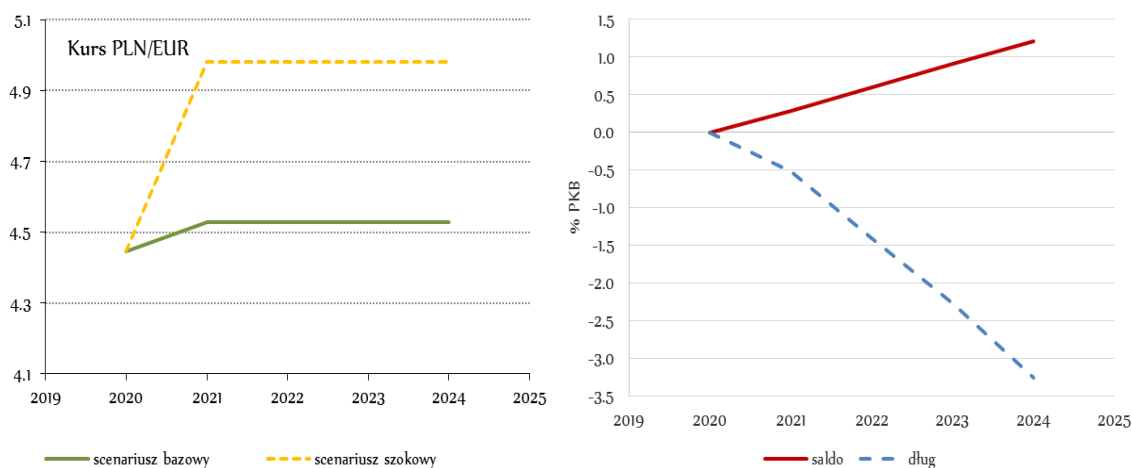
surowców i komponentów do produkcji, przy rosnącym wraz z poprawą koniunktury popycie na środki produkcji.

Pozytywnym czynnikiem ryzyka wobec scenariusza bazowego jest realizacja Krajowego Programu Odbudowy, przewidującego wykorzystanie środków z unijnego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności w wysokości 34,6 mld euro (23,9 mld euro w ramach grantów i 10,8 mld euro w ramach części pożyczkowej). Spowoduje ona wzrost popytu wewnętrznego oraz zewnętrznego wśród naszych głównych partnerów handlowych, czego efektem będzie wzrost poziomu PKB, a także długookresowy wzrost produktywności i wzrost aktywności zawodowej.

III.2. Analiza wrażliwości

Poniżej przedstawiono wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2020-24 na deprecjację kursu złotego oraz wzrost krajowej stopy procentowej. Analizy dokonano w oparciu o rozwijany w Ministerstwie Finansów ekonometryczny model finansów publicznych (eMPF). Wyniki symulacji bazują na historycznych elastycznościach oszacowanych dla przyjętych postaci równań behawioralnych.

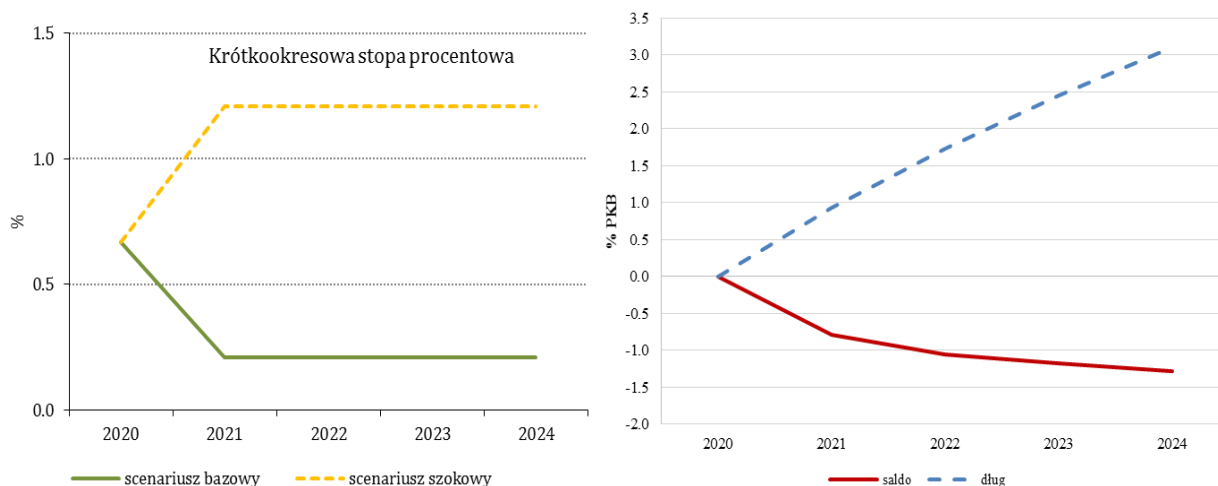
Wykres 4. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)



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 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 2024 r. 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

Komisja Europejska zdecydowała o ograniczeniu wymogów informacyjnych dla programów stabilności i konwergencji przygotowywanych przez państwa członkowskie w 2020 r. Z tego względu nie można dokonać porównania z prognozami dla lat 2021-23.

W 2020 r. ze względu na wybuch pandemii COVID-19 wzrost PKB obniżył się o 2,7%, tj. o 0,7 pkt. proc. mniej niż prognozowano w poprzednim Programie. Było to efektem m.in. wprowadzonych przez władze programów osłonowych dla firm w *Tarczach antykrzysowych*.

Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. wyniósł 7,0% PKB i okazał się o 1,4 pkt. proc. lepszy niż przewidywano. Niższy deficyt sektora w porównaniu do prognozy z poprzedniego Programu był skutkiem wyższych od prognozowanych dochodów o 1,7 pkt proc., głównie w obszarze składek na ubezpieczenia społeczne i podatków oraz wydatków wyższych o 0,3 pkt proc. Wyższe dochody w obszarze podatków i składek na ubezpieczenie społeczne wynikały z ożywienia gospodarczego w III kwartale i ograniczonego wpływu drugiej fali pandemii w listopadzie i grudniu 2020 r.

Wyższa relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2020 r. w stosunku do prognozy z poprzedniego Programu wynikała przede wszystkim z wyższych potrzeb pożyczkowych podsektora centralnego jako rezultatu finansowania działań podjętych w związku z pandemią, w tym wydatków budżetu państwa, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i *Tarczy Finansowej 1.0 i 2.0*, oraz deprecjacji złotego, przy wyższym nominalnym PKB. Ze względu na dużą niepewność i konieczność zapewnienia przewidywalnego finansowania część wydatków 2021 r. została prefinansowana w 2020 r.

Tabela 7. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2020	2021	2022	2023	2024
Wzrost PKB (%)						
Program 2020		-3,4	-	-	-	-
Obecna aktualizacja		-2,7	3,8	4,3	3,7	3,5
Różnica		0,7	-	-	-	-
Wynik sektora (% PKB)						
	EDP B.9					
Program 2020		-8,4	-	-	-	-
Obecna aktualizacja		-7,0	-6,9	-4,2	-3,2	-2,5
Różnica		1,4	-	-	-	-
Dług (% PKB)						
Program 2020		55,2	-	-	-	-
Obecna aktualizacja		57,5	60,0	59,2	58,7	57,9
Różnica		-2,2	-	-	-	-

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. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych umożliwiła zawieszenie stosowania stabilizującej reguły wydatkowej z powodu stanu epidemii oraz spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego. Wprowadzony został automatyczny mechanizm powrotu do tradycyjnej formuły reguły wydatkowej w horyzoncie od dwóch do czterech lat (por. rozdział V). Zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej, wprowadzony impuls fiskalny nie powinien rodzić zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w średnim okresie.

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 otrzymywane są przy założeniu kontynuowania dotychczasowej polityki. Celem tych wskaźników nie jest pokazanie najbardziej prawdopodobnego scenariusza, a jedynie ocena, czy bieżąca polityka jest wystarczająca dla zachowania stabilności fiskalnej. Wzrost wskaźnika oznacza, że wymagana jest większa poprawa wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl, spadek natomiast, że następuje poprawa stabilności finansów publicznych i wymagane dostosowania wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl będą niższe.

Tabela 8. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach

% PKB	rok bazowy 2021	rok bazowy 2024
S1	5,3	2,3
	wysokie ryzyko	średnie ryzyko
S2	7,5	4,5
	wysokie ryzyko	średnie ryzyko

Źródło: Ministerstwo Finansów

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.

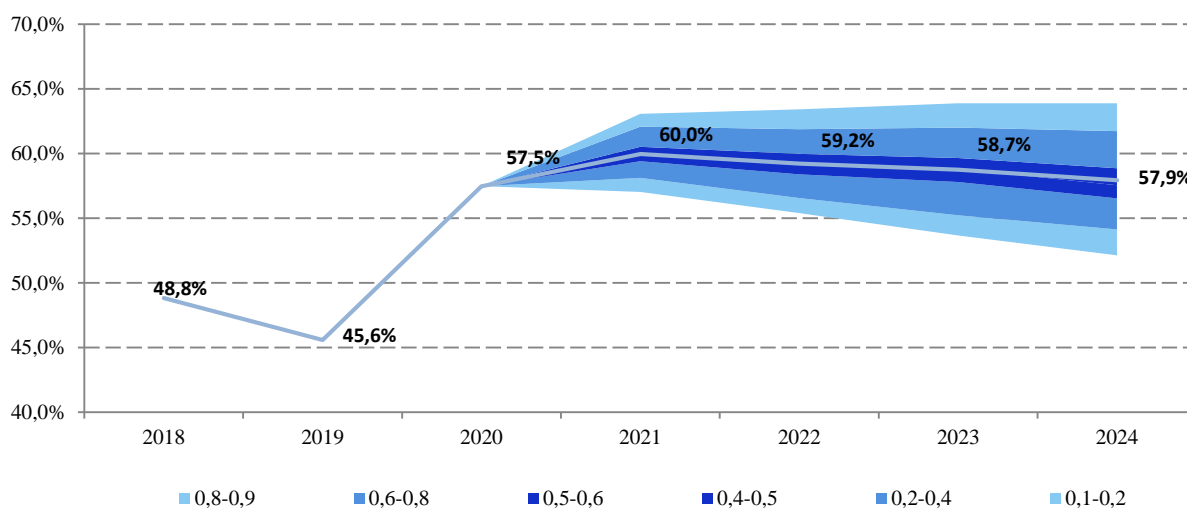
Wskaźniki S1 i S2 oszacowano w dwóch wariantach, przyjmując za rok bazowy pierwszy i ostatni rok *Programu*, odpowiednio 2021 i 2024. W szacunkach wykorzystano prognozę kosztów związanych ze

starzeniem się ludności opublikowaną przez Komisję Europejską w 2018 r. (por. tabela 9) oraz prognozy wskaźników makrofiskalnych przedstawionych w Programie. Aktualizacja prognozy kosztów związanych ze starzeniem się ludności uwzględniająca skutki pandemii COVID-19 będzie znana dopiero po publikacji Programu.

Wysiłek fiskalny podjęty w celu przezwyciężenia kryzysu zdrowotnego i ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych pandemii, w szczególności wsparcia podmiotów gospodarczych przez państwo w sytuacji przedłużonych ograniczeń w działalności gospodarczej, wpłynął wyraźnie negatywnie na odczyt wskaźnika S1 i S2 dla roku bazowego 2021. Wysokie wartości wskaźników S1 i S2 dla tego roku są wynikiem negatywnej pozycji wyjściowej spowodowanej skutkami pandemii COVID-19 i w efekcie wysokiego deficytu pierwotnego.

Przy założeniu, że konsolidacja będzie przeprowadzana w sposób spójny z prognozą przedstawioną w niniejszym Programie można oczekiwać, że wskaźniki S1 i S2 dla Polski w kolejnych latach ulegną wyraźnej poprawie. Zmniejszająco na wskaźniki działań będzie prognozowana poprawa wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl oraz prognozowany spadek długu publicznego. Konsolidacja fiskalna będzie działała w kierunku obniżenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych Polski w średnim i w długim okresie do średniego poziomu.

Wykres 6. Stochastyczne projekcje długu od 2021 r.



Źródło: Ministerstwo Finansów

Na średni poziom ryzyka dla stabilności finansów publicznych wskazują również stochastyczne symulacje długu opracowane w oparciu o podejście stosowane przez Komisję Europejską i Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁷. 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 tylko przy znaczącym splocie niekorzystnych szoków dług sektora w horyzoncie prognozy nie zostałyby zredukowane poniżej 60% PKB.

⁷ Stochastyczne projekcje opracowane są z wykorzystaniem symulacji Monte Carlo opartej na 1000 losowań.

Tabela 9. Długookresowa stabilność finansów publicznych

% PKB	2016	2030	2040	2050	2060	2070
Calkowite wydatki						
W tym związane z wiekiem	20,3	20,4	20,6	21,4	22,1	21,4
Wydatki na świadczenia emerytalno--rentowe	11,2	11,0	10,8	11,2	11,1	10,2
Wydatki na świadczenia emerytalno--rentowe z ubezpieczeń społecznych	11,2	11,0	10,8	11,2	11,1	10,2
Emerytury i wcześniejsze emerytury	9,9	10,2	10,0	10,4	10,4	9,5
Pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne)	1,3	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Opieka zdrowotna	4,3	4,5	4,8	5,0	5,2	5,2
Opieka długookresowa (wcześniej podawana jako składowa opieki zdrowotnej)	0,5	0,7	0,9	1,0	1,2	1,3
Wydatki na edukację	4,3	4,2	4,1	4,2	4,6	4,7
Pozostałe świadczenia związane z wiekiem						
Odsetki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Calkowite dochody						
W tym składki na ubezpieczenia emerytalno--rentowe	7,9	8,3	8,4	8,3	8,3	8,3
Założenia						
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy	2,1	2,7	2,2	1,9	1,7	1,5
Potencjalny wzrost PKB	2,7	1,9	1,2	0,7	1,0	1,0
Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20-64 lata)	73,9	72,9	71,7	68,2	68,7	71,0
Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20-64 lata)	58,0	57,4	55,7	52,6	54,4	56,4
Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20-64 lata)	65,8	65,1	63,7	60,4	61,6	63,8
Stopa bezrobocia (20-64 lata)	6,0	5,5	5,5	5,4	5,4	5,4
Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji	16,3	23,3	26,1	30,9	34,1	33,3

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 powyżej prognozy długookresowych wydatków publicznych zostały przygotowane w ramach prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC). Zostały opublikowane przez Komisję Europejską w 2018 r. w raporcie Ageing Report 2018 o przewidywanych do 2070 r. skutkach starzenia się ludności. Publikacja przez Komisję Europejską nowych prognoz długookresowych wydatków publicznych jest oczekiwana w br.

Bazą dla prognoz z Ageing Report 2018 były założenia demograficzne opracowane przez Eurostat, ekstrapolacja trendów historycznych i techniczne założenia dotyczące konwergencji podstawowych czynników wzrostu gospodarczego, tj. pracy, kapitału i produktywności pracy. Należy zauważyć, że po zakończeniu prac AWG nad prognozami dotyczącymi opieki zdrowotnej, weszła w życie ustawa o zmianie ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, która zakłada stopniowe zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia do 2025 r. aż do osiągnięcia poziomu 6% PKB. Znowelizowana ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. skróciła zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia o 1 rok, tj. do 2024 r.

Zgodnie z prognozami AWG wydatki emerytalno-rentowe pozostają stabilne w długim okresie i będą spadały z 11,2% PKB w 2016 r. do 10,2% PKB w 2070 r. Fluktuacje wydatków wynikają głównie ze zmian struktury demograficznej ludności. W porównaniu do poprzednich prognoz wydatki są nieznacznie wyższe, na co wpływ miało obniżenie wieku emerytalnego dla kobiet (60 lat) i mężczyzn (65 lat) od 1 października 2017 r. Wpływ na prognozę miała też zmiana założeń makroekonomicznych. Nadal jednak największy wpływ na poziom wydatków mają 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.

Nieznacznie rosną również całkowite wydatki związane z wiekiem - z 20,3% PKB do 21,4% PKB. Główną determinantą wzrostu tych wydatków są wydatki na opiekę zdrowotną i długookresową. 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 w wieku 15-64 lata) wyrażona w procentach. Zgodnie z prognozami AWG, współczynnik ten wzrośnie z 23,7% w 2016 r. do 62,2% w 2070 r.

1 stycznia 2019 r. wprowadzono w Polsce Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK), instrument nakierowany na zwiększenie poziomu oszczędności długookresowych i wzrost aktywów przyszłych emerytów. W 2019 r. programem zostały objęte zakłady zatrudniające 250 i więcej pracowników, w 2020 r. dołączyły dwie kolejne grupy z zatrudnieniem w przedziale 50-249 i 20-49 osób. W 2021 r. do programu przystąpili wszyscy pozostali zatrudnieni płacący składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (zatrudnieni w zakładach z liczbą pracowników do 19 osób) oraz pracownicy sektora finansów publicznych. PPK są systemem dobrowolnych oszczędności, na które składają się składki płacone przez pracownika oraz pracodawcę wsparte zachętami finansowymi ze strony państwa. Stopień uczestnictwa grup objętych PPK w 2019 r. i 2020 r. wyniósł 31,2%. Środki zgromadzone w PPK są inwestowane na rynku finansowym i wypłacane po osiągnięciu przez uczestnika PPK wieku 60 lat. PPK jest elementem *Programu budowy kapitału*. Jednym z podstawowych efektów proponowanego rozwiązania powinien być wzrost stopy długookresowych oszczędności Polaków, co będzie służyć ograniczeniu efektu spadku stóp zastąpienia z tytułu emerytury otrzymywanej w ramach uczestnictwa w I filarze systemu emerytalnego (oszczędności emerytalne w ramach PPK będą w istocie przeniesieniem konsumpcji na okresy przyszłe). PPK w pewnym zakresie mogą sprzyjać poprawie międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto Polski, a także wzrostowi stopy inwestycji i przyspieszeniu tempa wzrostu potencjalnego PKB.

Rząd zaproponował zmiany w funkcjonowaniu Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE). Obejmą one przekształcenie Powszechnych Towarzystw Emerytalnych w Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych oraz przeniesienie środków z OFE na indywidualne konta emerytalne (IKE). Zmiana charakteru środków zgromadzonych w OFE na prywatne stanie się kolejnym, po PPK, impulsem do budowy oszczędności emerytalnych w trzecim filarze. Projekt ustawy przewiduje wejście przepisów w życie 1 czerwca 2021 roku.

Od środków przenoszonych na indywidualne konta emerytalne pobrana zostanie opłata przekształceniowa w łącznej wysokości 15% wartości przenoszonych aktywów netto. Opłata zostanie wniesiona w 2 ratach: w styczniu i w październiku 2022 r. Przewidziano także możliwość złożenia deklaracji przez członka OFE o przeniesieniu środków z OFE do Funduszu Rezerwy Demograficznej i dopisania wartości przeniesionych środków do kapitału zgromadzonego w FUS. Przy wyborze tej opcji opłata przekształceniowa nie zostanie pobrana. Wybór IKE jest opcją domyślną. Składki, które obecnie są przekazywane do OFE, pozostaną w powszechnym obowiązkowym systemie emerytalnym. Zostaną one przekierowane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

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 *Tarczy Finansowej 1.0* i *2.0*.

W kolejnych latach możliwy jest wzrost potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Głównym czynnikiem będzie dalsze wspieranie gospodarki tzw. gwarancjami covidowymi. Szacuje się, że może ono spowodować wzrost relacji potencjalnych zobowiązań do PKB w 2021 r. o 3,4 pkt. proc. w stosunku do stanu aktualnego.

Ponadto przewiduje się kontynuowanie udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w celu wspierania inwestycji prorozwojowych z obszaru infrastruktury drogowej i kolejnictwa. Możliwe jest także udzielanie poręczeń i gwarancji na inne cele dopuszczone ustawą, dotyczące w szczególności wsparcia: eksportu, ochrony środowiska, tworzenia miejsc pracy, innowacyjności, restrukturyzacji przedsiębiorstw, 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. Długookresowy współczynnik ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa powinien się utrzymać na niskim poziomie.

W tabeli ujęto tylko gwarancje udzielane przez Skarb Państwa. Uwzględniono maksymalne planowane wielkości na rok 2020 i rok 2021 oraz stan realizacji na 18 marca 2021 r. Tzw. zwykłe gwarancje składają się z gwarancji niecovidowych, stanowiących typowe wsparcie inwestycji niezwiązanych z epidemią COVID-19.

Tabela 10. 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	7,8	3,5
2. Gwarancje Skarbu Państwa za zobowiązania BGK zaciągnięte na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	marzec 2020	8,1	5,4
3. Gwarancje Skarbu Państwa za zobowiązania BGK zaciągnięte na rachunek Krajowego Funduszu Gwarancyjnego*	marzec 2020	-	-
4. Gwarancje Skarbu Państwa za zobowiązania BGK zaciągnięte na rachunek Funduszu Gwarancji Płynnościowych **	marzec 2020	-	-
Razem		15,9	8,9
Pozostałe:			
Zwykle gwarancje – potencjalne zobowiązania	-	6,7	5,1
Razem			
Łącznie		22,6	14,0

Źródło: szacunki Ministerstwa Finansów.

Uwagi:

*Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. 2021 poz. 442) wydatki Krajowego Funduszu Gwarancyjnego mogą być pokrywane m.in. ze środków z budżetu państwa, jak również ze środków pochodzących z emisji obligacji BGK. Ich spłata ma z kolei być gwarantowana przez Skarb Państwa.

**BGK może, zgodnie z ustawą 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. poz. 568, z późn. zm.), udzielać w związku ze skutkami pandemii gwarancji na własny rachunek. Wydatki BGK z tytułu tych gwarancji pokrywane są ze środków Funduszu Gwarancji Płynnościowych, który oprócz środków z budżetu państwa może być również zasilany środkami z emisji obligacji BGK. Ich spłata ma z kolei być gwarantowana przez Skarb Państwa. Środki Funduszu Gwarancji Płynnościowych mogą również pochodzić z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Nie przewiduje się wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu uruchomienia gwarancji przedstawionych powyżej w tabeli. Również 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. Ramy budżetowe

Zaproponowana w marcu ub.r. przez Komisję Europejską i zaakceptowana przez Radę Ecofin ogólna klauzula wyjścia (por. rozdział II.1) umożliwiła państwom członkowskim UE w 2020 r. wsparcie ich gospodarek w obliczu pandemii. Wymagało to jednak odejścia od zaleceń Rady UE dotyczących polityk budżetowych. Analogiczne podejście zaprezentowano w znowelizowanej w maju ub.r. ustawie o finansach publicznych⁸ (ufp).

Zmodyfikowany w rezultacie tej nowelizacji art. 112d umożliwia czasowe zawieszenie SRW i zastosowanie klauzuli wyjścia, jeśli rząd ogłosi stan epidemii na terenie całego kraju, a jednocześnie sytuacja gospodarcza uległa znacznemu pogorszeniu. Ma to miejsce wówczas, gdy roczna dynamika wartości PKB w cenach stałych prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na dany rok jest mniejsza o więcej niż 2 punkty proc. od średniej dynamiki wartości PKB za poprzednie 6 lat ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W roku budżetowym, w którym powyższe kryteria przestaną być spełniane, zostanie uruchomiona tzw. klauzula powrotu. Umożliwi ona automatyczny, stopniowy powrót do kwoty wydatków wynikającej z pierwotnej formuły SRW w horyzoncie od 2 do 4 lat. Tempo powrotu do pierwotnej formuły SRW zależy od sytuacji makroekonomicznej, tj. nominalnego poziomu PKB oraz tempa wzrostu gospodarczego w roku następującym po roku spełnienia wspomnianych przesłanek.

Wysokość korekty (dodatkowych możliwości wydatkowania) w poszczególnych latach po zawieszeniu SRW zależy od sumy skutków finansowych związanych ze stanem epidemii poniesionych w roku zawieszenia SRW. Chodzi tu o ubytki dochodów i wydatki wynikające z działań rządu bezpośrednio nakierowanych na powstrzymanie i walkę ze skutkami stanu epidemii oraz na bezpośrednie wsparcie dotkniętych nimi podmiotów.

W związku ze spełnieniem kryteriów zawartych w art. 112d ufp SRW czasowo zawieszono w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020. Dodatkowo w związku z epidemią COVID-19 i koniecznością odbudowy gospodarki czasowo (na rok 2021) dopuszczono możliwość przekroczenia limitu wydatków wynikającego z SRW o wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego, wydatki inwestycyjne budżetu państwa i wydatki funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego⁹.

Jednocześnie aktualne zapisy ufp i prognozy makroekonomiczne pociągałyby za sobą powrót do stosowania SRW zgodnie z pierwotną formułą z art.112aa ufp w drugim roku budżetowym od zawieszenia, tj. w roku 2022. W świetle aktualnych informacji o przebiegu pandemii i jej wpływie na gospodarkę ograniczenie przyrostu wydatków wynikające ze stosowania pierwotnej formuły SRW już w przyszłym roku jest przedwczesne. Komisja Europejska zachęca do kontynuowania działań antykryzysowych, a w miarę postępów w walce z pandemią - do wspierania ożywienia gospodarczego. Z tego względu zakłada się dostosowanie klauzuli powrotu SRW do przewidywanego przez Komisję Europejską wydłużenia stosowania ogólnej klauzuli wyjścia na rok 2022 (por. rozdział II.1). Planowane zmiany w klauzuli powrotu SRW obejmują:

- zmiany w kryteriach z art. 112d ust. 4 ufp, które określają tempo powrotu do pierwotnej formuły SRW - nowe kryteria będą oparte o porównanie tempa wzrostu gospodarczego w latach obowiązywania klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu ze średnią wzrostu gospodarczego sprzed pandemii. Proponowana zmiana pozwoli wydłużyć klauzulę powrotu przy zachowaniu spójności z ogólną klauzulą wyjścia i jednocześnie uprości ten mechanizm
- oczyszczenie o wpływ pandemii indykatora wzrostu określającego kwotę wydatków i mechanizmu korekty - zmiana będzie polegać na oczyszczeniu wskaźnika średniookresowej dynamiki PKB, określającego kwotę wydatków, z zakłóceń wywołanych przez skutki pandemii. Tempo wzrostu

⁸ Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2020 poz. 1175).

⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1423).

gospodarczego w latach obowiązywania klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu będzie zastąpione przez średnią wzrostu gospodarczego sprzed zawieszenia SRW. Brak takiej korekty oznaczałby trwały wpływ szoku wywołanego pandemią na ścieżkę wydatków SRW

- nieuwzględnianie w SRW, w okresie stosowania klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu, korekt mających na celu konsolidację finansów publicznych - zgodnie z zaleceniami instytucji międzynarodowych, w tym Komisji Europejskiej, w okresie pandemii i bezpośrednio po niej polityka makroekonomiczna powinna koncentrować się na odbudowie potencjału gospodarczego. Konsolidację należy rozpocząć po ustabilizowaniu się sytuacji.

Podjęcie działań legislacyjnych dotyczących klauzuli powrotu SRW nastąpi po zapowiedzianej przez Komisję Europejską publikacji z końcem maja br. pakietu dokumentów dotyczących Semestru europejskiego, w tym oceny zasadności obowiązywania ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. W KPO już zaproponowano natomiast rozszerzenie zakresu SRW o państwowe fundusze celowe. Działania legislacyjne w tym obszarze powinny się zakończyć w III kwartale 2021 r., co umożliwi zastosowanie zmienionej SRW w procesie budżetowym na rok 2022.

Epidemia COVID-19 pociągnęła za sobą również kilka zmian reguł fiskalnych obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego¹⁰. Dotyczą one:

- równoważenia strony bieżącej budżetu samorządowego – planując i wykonując budżet w 2020 r. i 2021 r., jednostka samorządu terytorialnego może przekroczyć wskaźnik dotyczący zrównoważenia dochodów i wydatków bieżących o kwotę:
 - ubytku w dochodach tej jednostki będącego skutkiem wystąpienia epidemii COVID-19
 - wydatków bieżących ponoszonych w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 - w części, w jakiej zostały sfinansowane dochodami majątkowymi lub określonymi przychodami
- indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego – obejmują one:
 - wyłączenie z indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji, które zostały zaciągnięte w 2020 r. i 2021 r. przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z ubytkiem ich dochodów wynikającym z wystąpienia epidemii COVID-19. Wyłączenie ma charakter długookresowy, tzn. spłata kredytu (pożyczki, kredytu, obligacji) pozostaje poza limitem przez cały okres jego spłaty
 - pomniejszanie wydatków bieżących o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. i 2021 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 – przy ustalaniu na rok 2021 i lata kolejne relacji ograniczającej wysokość spłaty długu
 - powiększenie limitu spłaty długu o kwotę wydatków bieżących na obsługę całego długu

Dodatkowo wprowadzono mechanizm zabezpieczający finanse jednostek samorządu terytorialnego. Polega on na ograniczeniu długu jednostki do 80% dochodów tej jednostki. Limit ma zastosowanie w latach 2020-21. Nie dotyczy jednostek, które, nie wyłączając spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z ubytkami w dochodach, będą spełniać limit spłaty długu określony w art. 243 ust. 1 ufp.

W okresie od aktualizacji Programu w 2019 r. kontynuował działalność Zespół do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych. Prace koncentrowały się na klasyfikacji sektorowej jednostek oraz nowych transakcji, w szczególności wynikających z działań podejmowanych przez rząd w związku z pandemią. Zespół zajął się także analizą opublikowanej w 2019 r. nowej edycji wytycznych

¹⁰ Ustawa 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. poz. 1842, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. 2020 r. poz. 2400).

Eurostatu¹¹, ich potencjalnego wpływu na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przedstawiciele Eurostatu przebywali w Polsce 11 i 12 lutego 2020 r. ze standardową misją dialogu, by przedyskutować wybrane kwestie metodologiczne.

Ministerstwo Finansów kontynuuje reformę systemu budżetowego (RSB). Jej głównym celem – zgodnie z *Założeniami Reformy Systemu Budżetowego* przyjętymi 26 lipca 2016 r. przez Radę Ministrów – jest wprowadzenie systemu budżetowego wspierającego osiągnięcie celów strategicznych i priorytetów rozwojowych w perspektywie wieloletniej. Cele szczegółowe obejmują m.in.:

- wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych (ŚRB) 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 RSB odpowiadają na zalecenie Rady UE z 9 lipca 2019 r., tzw. CSR 1 z 2019 r. Rada UE rekomendowała podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez udoskonalenie systemu budżetowego w Polsce. Prace koncepcyjne i wdrożeniowe dotyczące poszczególnych komponentów prowadzone są w ramach powiązanych ze sobą projektów i przedsięwzięć. Współpraca Ministerstwa Finansów z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) obejmuje zagadnienia dotyczące systemu klasyfikacyjnego, rachunkowości publicznej i sprawozdawczości finansowej oraz – według potrzeb – ŚRB. W obszarze przeglądów wydatków Ministerstwo Finansów podjęło współpracę z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Celem jest wzmocnienie zdolności administracji publicznej do wdrażania przeglądów wydatków, udoskonalenie metodyki tych przeglądów, przedstawienie propozycji ich włączenia do procesu budżetowego.

RSB jest finansowana m.in. ze środków unijnych, tj. Programu Wspierania Reform Strukturalnych, a w przyszłości Instrumentu Wsparcia Technicznego. Jednocześnie realizacja reformy jest jednym z działań ujętych w KPO. Przewidywane efekty RSB to zwiększenie przejrzystości i efektywności wydatków publicznych poprzez ich ściślejsze powiązanie z uzyskiwanymi rezultatami, podniesienie jakości i dostępności danych budżetowych i finansowych oraz wzmocnienie budżetowego procesu decyzyjnego dzięki uwzględnieniu perspektywy wieloletniej.

Uwzględniając współzależności między komponentami RSB, za priorytetowe uznano opracowanie jednolitego planu kont (JPK) sektora finansów publicznych zintegrowanego z klasyfikacją budżetową. Przedsięwzięcie to realizowane jest wspólnie z MFW. Pierwsza faza (grudzień 2018 r. – październik 2020 r.) współpracy technicznej obejmowała opracowanie koncepcji JPK, w tym segmentacji i szczegółowej struktury poszczególnych segmentów. Druga faza tej współpracy (18 miesięcy od listopada 2020 r.) obejmuje zadania związane z finalizacją prac nad koncepcją JPK, testowaniem tego narzędzia i przygotowaniem do wdrażania. Kolejne etapy prac obejmą:

- określenie struktury nowej klasyfikacji budżetowej zintegrowanej z planem kont w postaci raportu (założeń biznesowych nowego systemu wraz z planem wdrożenia, gdyż nowy system wymaga odpowiedniego narzędzia informatycznego) – I kwartał 2022 r.,
- pilotaż nowego systemu klasyfikacyjnego w wybranych jednostkach w celu zidentyfikowania ewentualnych luk w nowym systemie klasyfikacji, obszarów do poprawy oraz opisu wyników testowania funkcjonowania zaprojektowanych rozwiązań – I kwartał 2023 r.

¹¹ Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych - Implementacja ESA 2010 (Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA2010).

Równoległe prowadzone są prace koncepcyjne dotyczące kształtu ŚRB i procesu budżetowego. Pierwsze zmiany wprowadzone zostały w 2019 r. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie planowania budżetowego, czyli tzw. nota budżetowa, wprowadziło perspektywę wieloletnią do formularzy budżetowych. W rozporządzeniu zdefiniowano podstawowe elementy niezmiennego kursu polityki. Wprowadzono również tzw. wyjściowe kwoty wydatków. Są to orientacyjne kwoty wydatków na 2 lata przypadające po roku planowanym, które Ministerstwo Finansów przekazuje dysponentom wraz z limitami na rok planowany. Rozwiązania te pozwoliły przekazać dysponentom po raz pierwszy podczas planowania budżetowego na rok 2020 wstępne kwoty wydatków (na rok 2020) i wyjściowe kwoty wydatków na 2 kolejne lata. Aktualnie prowadzone prace koncepcyjne dotyczą instytucjonalizacji ŚRB w ustawie o finansach publicznych.

Rozwiązania legislacyjne dla nowego systemu klasyfikacyjnego, nowego modelu zarządzania budżetem z uwzględnieniem ŚRB powinny zostać opracowane do 2025 r.

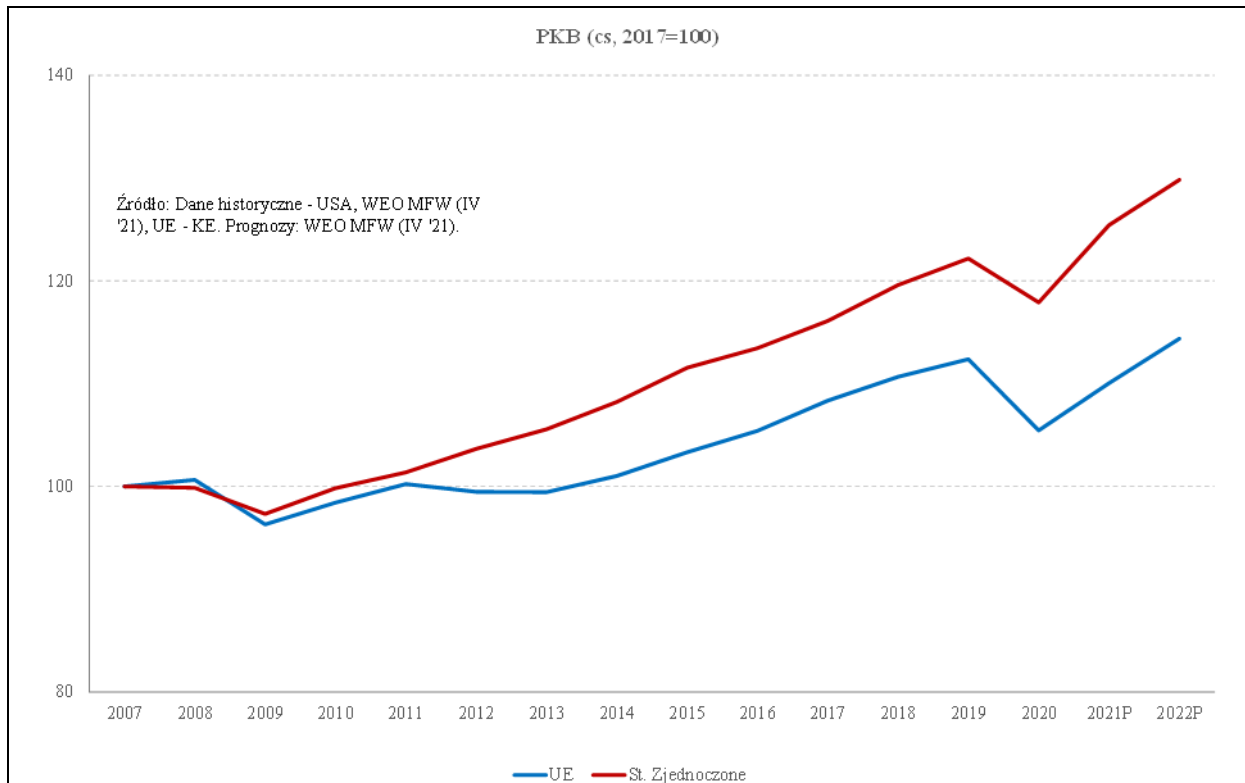
W 2020 r. kontynuowano przeglądy wydatków w obszarach: 1) kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – II etap, 2) więziennictwa. Rozpoczęto przegląd wydatków na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu. Prace w obszarze przeglądu wydatków są prowadzone we współpracy z OECD. Eksperti OECD udzielają Polsce wsparcia m.in. w wypracowaniu koncepcji instytucjonalizacji przeglądów wydatków oraz włączenia ich do procesu budżetowego. Dokonują także przeglądu i weryfikacji dokumentu metodycznego dotyczącego realizacji przeglądów wydatków.

Dodatkowo trwają prace w obszarze rachunkowości publicznej. Głównym celem jest opracowanie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych umożliwiających przygotowanie skonsolidowanego sprawozdania finansowego państwa. Sprawozdanie to powinno umożliwić przedstawienie w sposób spójny i rzetelny obrazu sytuacji finansowej całego sektora finansów publicznych, a także ułatwić ocenę efektywności zarządzania państwowymi zasobami. Jest to działanie o długim horyzoncie czasowym. W 2020 r. zakończono pierwszy etap związany z przygotowaniem koncepcji reformy w tym zakresie. W kolejnych latach planowane są działania związane z przygotowaniem rozwiązań legislacyjnych.

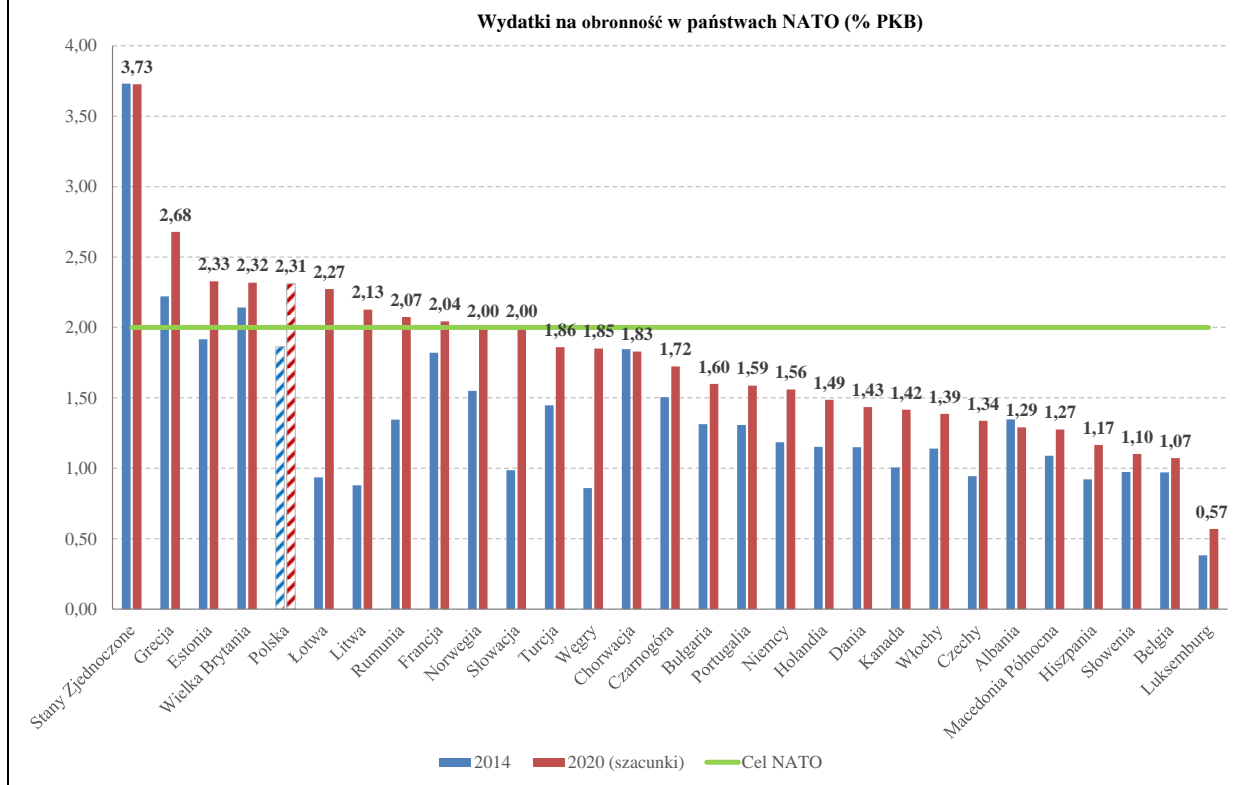
Ponadto, w związku z oczekiwanymi zmianami unijnych ram fiskalnych w 2024 r. planuje się dokonać oceny skuteczności funkcjonowania SRW. Działanie to będzie stanowiło element reformy ram fiskalnych zawartej w KPO. Wnioski i rekomendacje z tego przeglądu zostaną opublikowane najpóźniej w I kwartale 2025 r. i będą podstawą ewentualnych dalszych dostosowań krajowych ram budżetowych.

Ramka 1. Wyłączenie wydatków na cele militarne z unijnych ram fiskalnych

Kryzys gospodarczy wywołany przez pandemię wymaga stanowczej reakcji ze strony polityki fiskalnej. Kilkanaście lat temu w odpowiedzi na zawirowania gospodarcze w strefie euro kraje członkowskie UE były zmuszone do zbyt szybkiej konsolidacji budżetowej, przez co część z nich pogrążyła się w stagnacji gospodarczej na lata. Wprowadzenie generalnej klauzuli wyjścia przez KE pozwala tylko na czasowe zaadresowanie wyzwań związanych z recesją wywołaną przez pandemię. Nie rozwiązuje jednak problemów wsparcia odbudowy potencjału unijnej gospodarki w dłuższym okresie. **W celu uniknięcia błędów z przeszłości należy już teraz rozpocząć dyskusję o zmianach unijnych reguł fiskalnych.**



Debata o ramach fiskalnych nie powinna ograniczać się wyłącznie do korekt obecnych regulacji w tym zakresie, ale powinna również uwzględniać strategiczne wyzwania stojące przed Wspólnotą. Zadbanie o dobro wspólne jakim jest szeroko pojęte bezpieczeństwo wymaga szczególnego traktowania wydatków na obronność krajów członkowskich. Obecnie w UE występują znaczące różnice w ponoszeniu finansowego ciężaru odpowiedzialności w tym zakresie, przekraczające nawet 2% PKB.



Wyłączenie wydatków na cele militarne ze wskaźników zadłużenia i deficytu wykorzystywanych na potrzeby unijnych reguł fiskalnych pozwoliłoby na częściowe wyeliminowanie nierównowagi, jaka wytworzyła się w UE przy obecnych ramach fiskalnych, które nie uwzględniają geopolitycznych wyzwań stojących przed poszczególnymi krajami członkowskimi i tym samym przed całą Wspólnotą Europejską.

Aneks tabelaryczny

Tabela 11. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2020	2020	2021	2022	2023	2024
		Poziom	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu
1. Realny PKB (mld PLN)	B1*g	2231,6	-2,7	3,8	4,3	3,7	3,5
2. Nominalny PKB (mld PLN)	B1*g	2323,9	1,3	6,1	6,5	5,6	5,4
Składowe realnego PKB							
3. Spożycie prywatne	P.3	1278,2	-3,1	4,3	4,4	4,0	3,3
4. Spożycie publiczne	P.3	431,2	4,4	3,4	3,7	4,9	3,5
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	379,1	-9,6	2,0	3,9	2,2	5,8
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52 + P.53	14,8	0,5	0,4	0,6	0,7	0,8
7. Eksport towarów i usług	P.6	1267,9	-0,2	8,8	7,3	4,5	4,0
8. Import towarów i usług	P.7	1139,6	-1,9	9,4	7,8	5,2	4,6
Wkład we wzrost PKB							
9. Finałny popyt krajowy		-	-3,5	3,4	4,1	3,9	3,6
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52 + P.53	-	-0,8	0,0	0,2	0,2	0,1
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11	-	0,8	0,2	0,1	-0,1	-0,1

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Uwaga: poziomy realnych wolumenów wyrażone są w cenach stałych z 2019 r.

Tabela 12. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2020	2020	2021	2022	2023	2024
		Poziom	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu
1. Deflator PKB		-	4,1	2,4	2,2	1,8	1,9
2. Deflator spożycia prywatnego		-	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5
3. HICP		-	3,7	3,1	2,8	2,6	2,5
3a. CPI		-	3,4	3,1	2,8	2,6	2,5
4. Deflator spożycia publicznego		-	3,6	3,4	3,2	2,5	1,5
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe		-	2,2	2,0	3,7	3,5	2,5
6. Deflator eksportu towarów i usług		-	2,3	2,4	2,2	2,0	1,8
7. Deflator importu towarów i usług		-	-0,1	3,6	3,7	3,5	2,5

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 13. Rynek pracy

	Kod ESA	2020 Poziom	2020 Tempo wzrostu	2021 Tempo wzrostu	2022 Tempo wzrostu	2023 Tempo wzrostu	2024 Tempo wzrostu
1. Pracujący (tys. osób)*		16442	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
2. Pracujący (liczba godzin)**		-	-	-	-	-	-
3. Stopa bezrobocia (poziom, %)***		3,2	3,2	3,4	3,0	2,5	2,0
4. Wydajność pracy (tys. PLN)****		136,1	-2,8	3,6	4,3	3,7	3,5
5. Wydajność pracy (tys. PLN)*****		-	-	-	-	-	-
6. Koszty pracy (mld PLN)	D.1	939	3,7	6,3	6,4	5,8	5,3
7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)		72,1	4,3	6,1	6,4	5,8	5,3

Źródło: Ministerstwo Finansów.

* Pracujący przeciętnie według BAEL (15 lat i więcej).

** Według definicji z rachunków narodowych.

*** Zharmonizowana stopa bezrobocia, zgodna z definicją Eurostatu, poziomy.

**** Realny PKB na jednego pracującego.

***** Realny PKB na godzinę pracy.

Tabela 14. Salda sektorów instytucjonalnych

% PKB	Kod ESA	2020	2021	2022	2023	2024
1. Zadłużenie/wierzytelności netto względem reszty świata*	B.9	6,0	3,9	3,2	1,9	0,0
w tym:		6,9	6,3	5,4	4,3	3,6
– saldo towarów i usług						
– saldo dochodów pierwotnych i wtórnych		-3,3	-4,1	-4,2	-4,2	-4,2
– rachunek kapitałowy		2,4	1,7	2,0	1,8	0,7
2. Zadłużenie/wierzytelności netto sektora prywatnego	B.9	13,0	10,8	7,4	5,1	2,5
3. Zadłużenie/wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-7,0	-6,9	-4,2	-3,2	-2,5
4. Różnice statystyczne		-	-	-	-	-

Źródło: Ministerstwo Finansów.

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

Tabela 15. Podstawowe założenia egzogeniczne

	2020	2021	2022	2023	2024
Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)	0,7	0,2	0,2	0,2	0,2
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Nominalny efektywny kurs walutowy	-	-	-	-	-
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	4,45	4,53	4,53	4,53	4,53
Wzrost światowego PKB, bez UE*	-3,4	5,2	3,8	-	-
Wzrost PKB w UE*	-6,1	3,7	3,9	-	-
Wzrost rynków eksportowych**	-8,3	6,1	6,6	4,0	3,8
Wzrost wolumenu światowego importu*	-9,4	7,5	4,9	-	-
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)*	43,4	54,7	52,4	-	-

* Źródło: Komisja Europejska, *European Economic Forecast. Winter 2021*, luty 2021 r. (lata 2021-22).

** Jako indykatork rynków eksportowych – import UE.

Tabela 16. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2020 mln PLN	2020 % PKB	2021 % PKB	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-161 544	-7,0	-6,9	-4,2	-3,2	-2,5
<i>1a. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych skorygowany o wydatki na obronę narodową</i>		-	-4,7	-4,8	-2,0	-1,0	-0,2
2. Podsektor rządowy	S.1311	-185 934	-8,0	-6,7	-2,9	-3,1	-2,5
3. Podsektor federalny		-	-	-	-	-	-
4. Podsektor samorządowy	S.1313	3 733	0,2	-0,1	-0,2	-0,1	0,0
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	20 656	0,9	-0,1	-1,1	0,0	0,1
Sektor instytucji rządowych i samorządowych							
6. Dochody ogółem	TR	969 275	41,7	41,5	41,2	41,0	41,0
7. Wydatki ogółem	TE	1 130 820	48,7	48,4	45,4	44,2	43,5
8. Wynik	EDPB.9	-161 544	-7,0	-6,9	-4,2	-3,2	-2,5
9. Odsetki	EDPD.41	29 128	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0
10. Wynik pierwotny		-132 416	-5,7	-5,7	-3,1	-2,2	-1,5
11. Działania jednorazowe i tymczasowe*		5 900	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych							
12. Podatki ogółem (=12a+12b+12c)		511 333	22,0	22,8	22,7	22,6	22,9
12a. Od produkcji i importu	D.2	326 107	14,0	14,7	14,6	14,3	14,3
12b. Od dochodów, majątku	D.5	184 913	8,0	8,0	8,0	8,3	8,6
12c. Od kapitału	D.91	313	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

	Kod ESA	2020 mln PLN	2020 % PKB	2021 % PKB	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	341 538	14,7	14,3	14,3	14,4	14,3
14. Dochody z własności	D.4	12 363	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
15. Pozostałe		104 041	4,5	4,0	3,8	3,7	3,4
16. Dochody ogółem	TR	969 275	41,7	41,5	41,2	41,0	41,0
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		849 670	36,6	36,9	36,9	36,9	37,1
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	390 503	16,8	16,9	17,0	17,1	17,0
17a. Koszty pracy	D.1	252 879	10,9	10,9	10,7	10,6	10,5
17b. Zużycie pośrednie	P.2	137 624	5,9	6,1	6,3	6,5	6,5
18. Transfery socjalne		434 751	18,7	19,3	18,5	18,5	18,4
Z tego zasillki dla bezrobotnych		7 039	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	44 696	1,9	2,1	2,1	2,2	2,2
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	390 055	16,8	17,2	16,4	16,3	16,2
19. Odsetki	EDP D.41	29 128	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0
20. Subsydia	D.3	89 027	3,8	1,4	0,4	0,4	0,3
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	102 963	4,4	4,8	4,8	4,3	4,3
22. Transfery kapitałowe	D.9	28 168	1,1	0,9	0,8	0,7	0,6
23. Pozostałe		56 280	2,6	3,9	2,8	2,2	1,9
24. Wydatki ogółem	TE	1 130 820	48,7	48,4	45,4	44,2	43,5
p.m. spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	446 903	19,2	19,4	19,5	19,8	19,8

Źródło: Ministerstwo Finansów.

* W latach 2020-22 uwzględniono wpływy z tytułu sprzedaży dodatkowych praw do emisji CO2 w wysokości odpowiednio 5,9 mld zł, 5,3 mld zł i 5,3 mld zł.

Tabela 17. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu

	2020 mln PLN	2020 % PKB	2021 % PKB	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB
1. Dochody ogółem przy niezmienionej polityce rządu	973 907	41,9	41,1	41,1	40,8	41,0
2. Wydatki ogółem przy niezmienionej polityce rządu						

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 18. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*)

	2020 mln PLN	2020 % PKB	2021 % PKB	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB
1. Wydatki na programy UE całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	37 225	1,6	1,3	1,1	0,9	0,8
1a. w tym wydatki inwestycyjne całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	29 110	1,3	1,1	0,9	0,8	0,6
2. Cykliczne wydatki związane ze świadczeniami dla bezrobotnych*	-1 514	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
3. Efekt zmian systemowych w obszarze dochodów	-4 632	-0,2	0,4	0,1	0,2	0,0
4. Zwiększenie dochodów z bezpośrednim przeznaczeniem na sfinansowanie konkretnych wydatków	-	-	-	-	-	-

Źródło: Ministerstwo Finansów.

* 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. Jednocześnie, 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.

Tabela 19. Wydatki według funkcji

% PKB	kod COFOG	2019	2024*
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	4,2	
2. Obrona narodowa	2	1,6	
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	2,1	
4. Sprawy gospodarcze	4	4,8	
5. Ochrona środowiska	5	0,5	
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	0,5	
7. Ochrona zdrowia	7	4,9	
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,3	
9. Edukacja	9	5,0	
10. Ochrona socjalna	10	16,7	
11. Wydatki ogółem	TE	41,7	43,5

Źródło: Ministerstwo Finansów.

* - dezagregacja wydatków według funkcji jest elementem procesu budżetowego.