



RADA MINISTRÓW

**ZAŁOŻENIA
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA
NA ROK 2023**

Warszawa

Czerwiec 2022 r.

Spis treści

WSTĘP	2
OCENA SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ W 2021 R.	3
ZAŁOŻENIA I UWARUNKOWANIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2023 R. .	3
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE.....	6
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI BUDŻETOWEJ WYNIKAJĄCE Z KOORDYNACJI POLITYK GOSPODARCZYCH NA POZIOMIE UE.....	10
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA	10
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA	12

Wstęp

W kwietniu br. Polska przesłała do Komisji i Rady UE *Program konwergencji. Aktualizacja 2022*, który stanowi główną część *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2022-2025 (WPFPP)*. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, wspomniany plan, w tym zawarta w nim wstępna prognoza podstawowych wielkości makroekonomicznych, jest podstawą przygotowania projektu budżetu państwa na rok następny.

Polska gospodarka dobrze poradziła sobie w czasie pierwszych fal pandemii w 2020 r., a w 2021 r. jako jedna z pierwszych gospodarek UE powróciła do poziomu PKB sprzed pandemii. Realny PKB zwiększył się w 2021 r. o 5,9%. Była to najszybsza roczna dynamika wzrostu od 2007 r. Wyniki gospodarki w ubiegłym roku okazały się lepsze od oczekiwań, mimo III i IV fali pandemii i utrzymywania restrykcji administracyjnych przez część roku. Wybuch wojny w Ukrainie 24 lutego br. całkowicie zmienił jednak perspektywy gospodarki w bieżącym i kolejnym roku. Wzrost niepewności, zaburzenia w handlu i na rynkach finansowych oraz globalny wzrost cen spowodował, że prognozowane tempo wzrostu w roku bieżącym i kolejnym będzie niższe – w 2022 r. realny PKB wzrośnie o 3,8%, a w kolejnym roku o 3,2%.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r. ukształtował się na poziomie 1,9% PKB, a dług sektora na poziomie 53,8% PKB. Wzrost dochodów, który przyczynił się do silnej redukcji deficytu, był efektem zarówno dobrej koniunktury, jak i podwyższonej dynamiki cen konsumpcyjnych. Działania rządu mające na celu łagodzenie skutków inflacji, w tym zmiany w systemie podatkowym i wsparcie dla uchodźców z Ukrainy będą znaczącym obciążeniem dla sektora instytucji rządowych i samorządowych w bieżącym roku. Z końcem maja Komisja Europejska uznała za zasadne utrzymanie ogólnej klauzuli wyjścia do końca 2023 r. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej w przyszłym roku należy skupić się na kontroli tempa wzrostu wydatków bieżących, przy priorytetowym traktowaniu wydatków inwestycyjnych.

Zgodnie z *Załoženiami projektu budżetu państwa na rok 2023 (Założenia)* polityka gospodarcza będzie nakierowana na łagodzenie gospodarczych skutków rosyjskiej agresji na Ukrainę przy uwzględnieniu wytycznych instytucji UE oraz krajowych ram fiskalnych.

Ocena sytuacji makroekonomicznej w 2021 r.

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

W 2021 r. również gospodarka europejska odnotowała silne ożywienie. W całym roku PKB w strefie euro zwiększył się o 5,4%, a w IV kw. poziom aktywności gospodarczej był wyższy niż przed wybuchem pandemii. Wysoką dynamikę zanotował popyt krajowy, w tym zwłaszcza konsumpcja prywatna, wspierana przez poprawę sytuacji na rynku pracy oraz realizację przez gospodarstwa domowe odłożonego popytu. Negatywnie na koniunkturę oddziaływały natomiast utrzymujące się zaburzenia w globalnych łańcuchach dostaw oraz wysokie ceny surowców energetycznych. W połączeniu z kolejnymi falami pandemii w końcu 2021 r. i na początku 2022 r. doprowadziły one do osłabienia aktywności gospodarczej w tym okresie.

Poprawa sytuacji gospodarczej w otoczeniu zewnętrznym, wysoka konkurencyjność polskich firm oraz rosnące znaczenie w globalnych łańcuchach wartości przyczyniły się do odbicia eksportu już w II połowie 2020 r. Jego wzrost był również kontynuowany w 2021 r., co – obok wyższej dynamiki popytu krajowego – sprzyjało silnemu wzrostowi produkcji przemysłowej. Szybko rosła również konsumpcja prywatna, wspierana poprawą nastrojów konsumentów, dobrą sytuacją na rynku pracy oraz realizacją odłożonego popytu (co potwierdzał wyraźny spadek stopy oszczędności gospodarstw domowych). W przypadku inwestycji wciąż nie udało się odrobić strat poniesionych w 2020 r. Zaburzenia w globalnych łańcuchach dostaw, problemy z transportem międzynarodowym, wzrost cen surowców i materiałów oraz wysoka niepewność co do rozwoju sytuacji w przyszłości znalazły odzwierciedlenie w rekordowo wysokim przyroście zapasów i znaczącej dodatniej kontrybucji tej kategorii we wzroście PKB. W efekcie dynamika popytu krajowego w 2021 r. była bardzo wysoka, co z kolei przełożyło się na silny wzrost importu i – przy

niższej dynamice eksportu – na ujemny wkład eksportu netto we wzrost PKB. W całym 2021 r. PKB zwiększył się o 5,9%, wyraźnie więcej od prognoz formułowanych w trakcie roku.

Sytuacja na rynku pracy w 2021 r. stopniowo poprawiała się w stosunku do 2020 r., gdy nastąpił wybuch epidemii COVID-19. Popyt na pracę stopniowo odbudowywał się, bezrobocie obniżało się, a nominalna dynamika płac wyraźnie przyspieszyła. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej bez jednostek mikro¹ było o 0,4% wyższe niż przed rokiem, w tym w sektorze przedsiębiorstw zwiększyło się o 0,3%. Zakładając niewielki przyrost liczby etatów w jednostkach mikro, szacuje się², że łącznie przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2021 r. zwiększyło się o 0,3% w skali roku, wobec spadku o 1,1% rok wcześniej. Na przyrost liczby etatów w gospodarce narodowej bez jednostek mikro podobny wpływ miały usługi rynkowe i nierynkowe oraz przemysł, natomiast niewielkie spadki zatrudnienia zanotowano w budownictwie i rolnictwie. Zwiększony popyt na pracę znalazł odzwierciedlenie w spadku liczby zarejestrowanych bezrobotnych, która na koniec ubiegłego roku była o 14,5% niższa w porównaniu z końcem 2020 r. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2021 r. wyniosła 5,4%, tj. o 0,9 pkt. proc. mniej niż rok wcześniej. Wzrostowi zatrudnienia i spadkowi bezrobocia towarzyszył większy niż w ostatnich dwunastu latach wzrost płac. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w ujęciu nominalnym zwiększyło się o 8,4%, tj. o 2,2 pkt. proc. więcej niż w rok wcześniej. Po uwzględnieniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem przeciętna płaca była realnie o 3,1% wyższa niż przed rokiem, co oznacza, że wzrost siły nabywczej wynagrodzeń w 2021 r. był większy niż rok wcześniej.

Szybkiej odbudowie aktywności gospodarczej towarzyszył też coraz silniejszy i wyższy od oczekiwań wzrost inflacji, na który wpływ miały głównie czynniki zewnętrzne. Na początku 2021 r. utrzymywała się ona na poziomie zbliżonym do celu inflacyjnego, natomiast od wiosny tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych przyspieszyło. Wzrost inflacji związany był w dużej mierze z podwyżkami cen energii, tj. cen paliw w wyniku wzrostu cen ropy naftowej na rynkach światowych oraz cen energii elektrycznej i gazu. Stopniowo zaczęła rosnać także dynamika cen żywności. W całym 2021 r. podwyższona była także inflacja bazowa. Był to w głównej mierze efekt wysokiej dynamiki cen usług, będącej m.in. skutkiem pandemii (wzrost kosztów związany

¹ Jednostki mikro – jednostki o liczbie pracujących do 9 osób.

² Wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w pełnej zbiorowości w 2021 r. zostaną opublikowane przez GUS 17 czerwca br., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się 10 listopada br.

z koniecznością wdrożenia rozwiązań sanitarnych oraz efekt cenowy otwarcia gospodarki) oraz podwyżek opłat mieszkaniowych. Zwiększona presja inflacyjna to także efekt wysokich kosztów transportu oraz zakłóceń w globalnych łańcuchach dostaw, co wraz z rosnącymi cenami surowców powodowało narastanie presji kosztowej u producentów. W ujęciu średniorocznym inflacja w 2021 r. wyniosła 5,1%.

W październiku 2021 r. wobec ryzyka utrwalenia się inflacji powyżej celu w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej, Rada Polityki Pieniężnej podwyższyła stopę referencyjną o 0,4 pkt. proc. do 0,5% oraz zwiększyła stopę rezerwy obowiązkowej z 0,5% do 2,0%. Cykl podwyżek stóp procentowych był kontynuowany w listopadzie i grudniu, kiedy stopa referencyjna wzrosła o odpowiednio 0,75 i 0,50 pkt. proc. do 1,75%.

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

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

Założenia i uwarunkowania projektu budżetu państwa na 2023 r.

Założenia makroekonomiczne

Prezentowany poniżej scenariusz makroekonomiczny jest spójny z prognozą przedstawioną w kwietniu br. w *Aktualizacji Programu Konwergencji 2022*, która stanowi główną część *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2022-2025* (WPF). Prognoza wykorzystuje następujące założenia. Po pierwsze, uwzględnia dane i wiedzę o stanie i perspektywach gospodarki na moment opracowywania *Aktualizacji Programu Konwergencji 2022*, a więc na koniec marca 2022 r. (tzw. data graniczna prognozy to 1 kwietnia 2022 r.). Po drugie, prognoza uwzględnia wpływ wojny w Ukrainie na polską gospodarkę przez: pogorszenie nastrojów gospodarczych, obniżenie światowej dynamiki PKB, wzrost cen surowców, problemy w światowych łańcuchach dostaw, koszty przyjmowania przez Polskę uchodźców oraz wpływ transferów do uchodźców na krajową konsumpcję. W bazowym scenariuszu nie uwzględniono natomiast wpływu uchodźców oraz migrantów wracających do Ukrainy na krajowy rynek pracy, uzasadniając to dużą niepewnością co do skali i kierunku tego wpływu. Po trzecie założono, że wzrost PKB w UE, czyli na głównych rynkach eksportowych Polski, wyniesie kolejno 3,0% oraz 2,8% w latach 2022–2023, tj. o 1 pkt proc. mniej niż w projekcji KE z lutego br. (*European Economic Forecast, Winter 2021, Interim*). Ostatnie prognozy KE (*European Economic Forecast, Spring 2022*) z maja br. są tylko nieznacznie niższe (wzrost gospodarczy w UE wynoszący odpowiednio 2,7% i 2,3%). Po czwarte, prezentowany scenariusz makroekonomiczny nie uwzględnia pozytywnego wpływu, jaki na dynamikę aktywności gospodarczej będzie miało wykorzystanie środków z unijnego *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*. Wpływ ten zostanie uwzględniony przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej – po przyjęciu przez Radę Unii Europejskiej decyzji wykonawczej (*Council Implementing Decision*).

Krótkookresowe perspektywy polskiej gospodarki obarczone są dużą niepewnością związaną z sytuacją geopolityczną (rosyjska agresja na Ukrainę), zaburzeniami w globalnych sieciach produkcji (powrót do polityki *lockdownów* w Chinach), cenami surowców oraz sytuacją gospodarczą głównych partnerów handlowych (przede wszystkim w Niemczech). W związku z tym przewiduje się, że mimo dobrych wyników gospodarki w pierwszych miesiącach 2022 r., tempo wzrostu PKB w całym roku wyniesie 3,8%. Z kolei w 2023 r. wyhamuje ono do 3,2%. Wpływ na to będzie miało przede wszystkim silne zacieśnienie polityki monetarnej w 2022 r.

(oddziałujące na sferę realną gospodarki z opóźnieniem) oraz pogorszenie sytuacji w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki.

Spożycie prywatne w br. wzrośnie realnie o 5,9%. Pomimo niepewności, wysokiej dynamice konsumpcji prywatnej sprzyjać będzie m.in. dobra sytuacja na rynku pracy (niska stopa bezrobocia i utrzymujący się realny wzrost funduszu płac), obniżki podatku dochodowego i podatków pośrednich oraz wydatki konsumpcyjne uchodźców. W kolejnym roku dynamika ta spowolni do 4,0%, a więc poziomu bliskiego wieloletniej średniej w polskiej gospodarce.

Realne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe wyniesie w latach 2022-2023 odpowiednio 4,8% oraz 4,0%. Wyższa niż w 2021 r. dynamika będzie wynikała głównie ze wzrostu inwestycji publicznych, w tym m.in. na obronę narodową (w scenariuszu zakłada się, że wzrost wydatków na obronność częściowo zwiększy inwestycje, a częściowo spożycie publiczne). Dynamika inwestycji prywatnych będzie utrzymywała się na obniżonym poziomie, na co wpływ będą miały: rosnące koszty finansowania wynikające z podwyżek stóp procentowych, niepewność związana z wojną w Ukrainie, wysokie ceny surowców i problemy z globalnymi łańcuchami dostaw. Pozytywnie na dynamikę wzrostu nakładów inwestycyjnych w gospodarce wpłynie rozpoczęcie wydatkowania środków z unijnego *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*.

Od czasu przystąpienia Polski do UE następuje systematyczne otwieranie się polskiej gospodarki na rynki zagraniczne, a dynamika eksportu w 2021 r. wyraźnie przyspieszyła po wyhamowaniu w 2020 r. Udział eksportu w PKB szybko rośnie, a w 2021 r. osiągnął on rekordowy poziom 60,7%. Jednym z czynników tłumaczących tak dynamiczną zmianę struktury polskiego PKB jest utrzymująca się konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, która wraz z relatywnie słabszym kursem złotego będzie wspierała polski eksport. Z kolei negatywnie na eksport może wpływać słabsza aktywność gospodarcza na głównych polskich rynkach eksportowych. W efekcie oczekuje się realnego wzrostu eksportu o 4,5% i 4,0% w latach 2022-2023. Tempo wzrostu importu będzie z kolei pochodną kształtowania się popytu finalnego. Szacowany realny wzrost importu w latach 2022-23 wyniesie odpowiednio 4,1% oraz 3,1%, co oznacza, że wkład eksportu netto we wzrost PKB w okresie prognozy będzie pozytywny. Bezpośredni wpływ wojny dla polskiej wymiany handlowej powinien być umiarkowany. Udział Rosji w eksporcie towarów z Polski wynosił w 2021 r. 2,8%, natomiast Ukrainy 2,2%. W przypadku importu 6,0% pochodziło z Rosji, zaś 1,5% z Ukrainy.

Pomimo wyższej realnej dynamiki eksportu niż importu, ze względu na prognozowane negatywne *terms of trade* (wyższa dynamika cen importu niż eksportu) w br. nominalne saldo handlowe ulegnie pogorszeniu. W efekcie saldo obrotów bieżących w relacji do PKB ulegnie dalszemu pogorszeniu z 0,6% PKB w 2021 r. do -1,5% w 2022 r. W 2023 r. oczekiwana jest stopniowa poprawa rachunku bieżącego do -1,0% PKB.

Przewiduje się, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2022 r. będzie wyższe niż rok wcześniej (o 1,2%), a w 2023 r. nieznacznie się obniży (o 0,1%). Na dynamikę zatrudnienia będzie oddziaływać ograniczona podaż pracy będąca efektem procesów demograficznych. W efekcie oczekiwany jest niewielki spadek stopy bezrobocia rejestrowanego do 5,1% na koniec 2022 r. i jej utrzymanie się na niezmiennym poziomie na koniec 2023 r. W tych warunkach prognozuje się, że nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej przyspieszy do 10,2% w 2022 r. oraz wyniesie 9,6% w 2023 r.

Oczekuje się, że inflacja w 2022 r. wyniesie średnio 9,1%, a w następnym roku 7,8%. W I kw. 2022 r. inflacja wyniosła 9,7%. Wpłynęły na to dalsze podwyżki cen surowców (energetycznych i rolnych) na rynkach światowych, do których przyczynił się wybuch wojny w Ukrainie. W I kw. br. ceny energii były o prawie 22% wyższe niż przed rokiem, ceny żywności i napojów bezalkoholowych wzrosły w tym okresie o 8,7%, a inflacja bazowa zwiększyła się do 6,6%. Indeks Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) dotyczący światowych cen żywności osiągnął w marcu br. poziom 159,3 pkt, osiągając najwyższy odczyt od 1990 r. (tj. od początku jego publikacji). Stopniowe wyhamowywanie tempa wzrostu cen jest spodziewane od III i IV kw. br., na co wpływ będzie miało zacieśnienie polityki monetarnej oraz oczekiwana stabilizacja cen surowców energetycznych.

Na potrzeby scenariusza makroekonomicznego przyjęto techniczne założenie, że po silnych wahaniami kursu EUR/PLN po wybuchu wojny w Ukrainie kurs ten od drugiej połowy br. powróci do średniego poziomu z 2021 r. tj. 4,57, a kurs EUR/USD będzie utrzymywał się na poziomie takim jak w I kw. 2022 r. (w efekcie kurs walutowy USD/PLN ustabilizuje się na poziomie 4,08).

Tablica 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2021 - 2023

Wyszczególnienie	jedn.	2021	2022 Prognoza	2023 Prognoza
Procesy realne				
PKB	rok poprzedni = 100	105,9	103,8	103,2
Eksport	rok poprzedni = 100	111,8	104,5	104,0
Import	rok poprzedni = 100	115,9	104,1	103,1
Popyt krajowy	rok poprzedni = 100	107,6	103,6	102,6
Spożycie	rok poprzedni = 100	105,3	104,8	103,6
- prywatne	rok poprzedni = 100	106,0	105,9	104,0
- publiczne	rok poprzedni = 100	103,4	101,2	102,3
Akumulacja	rok poprzedni = 100	117,7	99,3	98,8
- nakłady brutto na środki trwałe	rok poprzedni = 100	103,8	104,8	104,0
PKB w cenach bieżących	mld PLN	2 622,2	2 939,7	3 248,0
Ceny				
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych (średniorocznie)	rok poprzedni = 100	105,1	109,1	107,8
Wynagrodzenia				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	PLN	5 663	6 242	6 839
Nominalne przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	rok poprzedni = 100	108,4	110,2	109,6
Nominalne przeciętne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw	rok poprzedni = 100	108,8	110,3	109,8
Realne przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	rok poprzedni = 100	103,1	101,0	101,6
Rynek pracy				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej *	rok poprzedni = 100	100,3	101,2	99,9
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	5,4	5,1	5,1
Kurs walutowy				
- USD/PLN (średni w roku)	PLN	3,86	4,10	4,08
- USD/PLN (na koniec roku)	PLN	4,06	4,08	4,08
- EUR/PLN (średni w roku)	PLN	4,57	4,59	4,57
- EUR/PLN (na koniec roku)	PLN	4,60	4,57	4,57
Bilans płatniczy na bazie transakcji (relacja)				
- saldo obrotów bieżących	% PKB	-0,6	-1,5	-1,0

* 2021 r. - szacunek MF; wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w 2021 r. zostaną opublikowane przez GUS 17 czerwca br., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się 10 listopada br.

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

W UE obowiązuje od 2020 roku tzw. ogólna klauzula wyjścia. W rezultacie państwa członkowskie prowadzą polityki budżetowe bez ograniczeń UE co do tempa wzrostu wydatków. Komisja Europejska podkreśla, że klauzula zostanie wycofana, gdy ustąpią okoliczności, które spowodowały jej uruchomienie, tj. gdy gospodarka europejska powróci do normalnych czasów. W marcu br. Komisja Europejska, w oparciu o swoje prognozy dla gospodarki UE z początku br., przedstawiła wstępne wytyczne na rok 2023, w których zaleciła kontrolowanie tempa wzrostu wydatków bieżących³. Równocześnie zgodnie z ww. wytycznymi państwa członkowskie powinny poprawiać jakość finansów publicznych, utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych, a w uzasadnionych wypadkach nawet je zwiększyć. W krajach z niskim lub średnim zadłużeniem priorytetem inwestycyjnym powinna być zielona i cyfrowa transformacja.

Program konwergencji. Aktualizacja 2022, który w kwietniu br. Polska przesłała do Komisji Europejskiej i Rady UE, został więc opracowany przy założeniu:

- zaleconej przez Komisję Europejską kontroli wydatków bieżących w roku 2023 przy priorytetowym traktowaniu wydatków inwestycyjnych,
- ograniczania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych od 2023 r. w minimalnym tempie wynikającym z unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu.

Z końcem maja Komisja Europejska uznała jednak za zasadne utrzymanie ogólnej klauzuli wyjścia do końca 2023 roku. Inwazja Rosji na Ukrainę, bezprecedensowe wzrosty cen energii, dalsze zakłócenia w łańcuchach dostaw sprawiają, że gospodarki UE i strefy euro nie wróciły bowiem do stanu normalności. Nie skończył się zatem okres poważnego spowolnienia gospodarczego w UE. Komisja Europejska, decydując o przedłużeniu klauzuli, miała też na względzie potrzebę zapewnienia elastycznej polityki budżetowej, zdolnej do reakcji w obliczu gospodarczych skutków rosyjskiej agresji, takich jak utrudnienia w dostawach energii.

W maju br. Komisja Europejska dokonała również analizy przestrzegania unijnych wartości referencyjnych dla deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 18 państwach

³ COM(2022) 85 final - Fiscal policy guidance for 2023.

członkowskich, w tym w Polsce⁴. KE skoncentrowała się na przekroczeniach wartości referencyjnych wynikających z notyfikacji fiskalnych za rok 2021 i prognoz na 2022 rok z programów stabilności lub konwergencji. W przypadku Polski istotne było przedstawienie w APK szacunku deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 roku na poziomie 4,3% PKB. W aktualnej sytuacji geopolitycznej, biorąc też pod uwagę wpływ pandemii na sytuację gospodarczą i budżetową, Komisja Europejska uznała, że nie należy prowadzić procedury nadmiernego deficytu wobec żadnego z analizowanych państw. Komisja Europejska dokona ponownej oceny sytuacji budżetowej i zasadności prowadzenia procedury nadmiernego deficytu na podstawie jesiennej (listopadowej) prognozy.

Równocześnie, po analizie *Programu konwergencji. Aktualizacji 2022*, Komisja Europejska przygotowała projekt opinii Rady Ecofin⁵. Rada Ecofin przedyskutuje ją 17 czerwca i przyjmie w lipcu br. Zgodnie z ww. projektem Polska powinna:

— zapewnić, że w 2023 roku: (i) wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych będzie zgodny z neutralnym nastawieniem polityki budżetowej⁶, uwzględniając kontynuację tymczasowego i celowego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej dotkniętych wzrostem cen energii oraz wsparcia dla uchodźców z Ukrainy; (ii) ewentualnie dostosować wydatki bieżące do zmiany sytuacji; (iii) zwiększyć inwestycje publiczne na zielone inwestycje, cyfrową transformację i bezpieczeństwo energetyczne, wykorzystując do tego *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, RePowerEU* oraz inne fundusze unijne,

⁴ COM(2022) 630 final - Belgium, Bulgaria, Czechia, Germany, Estonia, Greece, Spain, France, Italy, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Austria, Poland, Slovenia, Slovakia and Finland Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁵ COM(2022) 622 final - Recommendation for a Council recommendation on the 2022 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2022 Convergence Programme of Poland.

⁶ Prawo UE nie definiuje nastawienia polityki budżetowej. Komisja Europejska od kilku lat w podsumowaniach programów stabilności i konwergencji analizuje natomiast zagregowany krótkookresowy wpływ, jaki na gospodarkę strefy euro wywarłoby wdrażanie przez państwa strefy euro polityk budżetowych zaprezentowanych w programach stabilności. Rada Ecofin o pożądanym nastawieniu polityki budżetowej wspomniała po raz pierwszy w ubiegłorocznych opiniach do programów stabilności i konwergencji. Zaleciła wówczas wszystkim państwom prowadzić politykę budżetową wspierającą wzrost gospodarczy. Jest to „ekspansywne” nastawienie polityki budżetowej i w uproszczeniu oznacza, że wzrost wydatków dyskrejonalnych (czyli tych, na które rząd ma wpływ) w porównaniu z rokiem poprzednim nie jest równoważony wzrostem dochodów dyskrejonalnych. „Restrykcyjne” nastawienie polityki budżetowej opisuje sytuację odwrotną. „Neutralne” nastawienie polityki budżetowej oznacza zaś, że wzrost wydatków dyskrejonalnych jest równy przyrostowi dochodów dyskrejonalnych.

— po roku 2023: (i) prowadzić politykę budżetową zorientowaną na osiągnięcie w średnim okresie ostrożnej pozycji fiskalnej; (ii) poprawić efektywność wydatków publicznych, w tym przez kontynuację reformy procesu budżetowego; (iii) zapewnić adekwatną wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilność systemu emerytalnego przez wprowadzenie działań służących podwyższaniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.

Zalecenia Rady należy wykorzystać w opracowywaniu projektu budżetu na rok przyszły. Projekt ustawy budżetowej na rok 2023 powinien zatem pozwolić na prowadzenie w 2023 roku ostrożnej i elastycznej polityki budżetowej, ukierunkowanie działań na walkę z gospodarczymi skutkami inwazji Rosji na Ukrainę i celowane działania łagodzące skutki inflacji.

Ponadto w unijnej dyskusji o regułach fiskalnych Polska niezmiennie zabiega o szczególne traktowanie wydatków na obronność.

Podstawowe uwarunkowania prognozy dochodów budżetu państwa

Poziom prognozowanych dochodów budżetu państwa na 2023 r. będzie zdeterminowany głównie przewidywaną koniunkturą w krajowej gospodarce. Należy zauważyć, że w 2023 r. prognozuje się zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego. Pogorszenie warunków cyklicznych może niekorzystnie wpływać na tempo wzrostu wpływów podatkowych.

Oprócz otoczenia gospodarczego wpływ na dochody podatkowe będą miały już wdrożone oraz implementowane nowe działania w zakresie systemu podatkowego.

Od 1 lipca 2022 r. wchodzi w życie zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Najważniejszą z nich jest obniżenie stawki pierwszego progu podatkowego dla osób rozliczających się wg skali podatkowej z 17% na 12%, przy jednoczesnym zachowaniu zmian, które weszły w życie z dn. 1 stycznia 2022 r., tj. podniesieniem kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł oraz podniesieniem drugiego progu podatkowego z 85 528 zł do 120 000 zł rocznie. Reforma ta wprowadza także możliwość częściowego uwzględnienia składek na ubezpieczenie zdrowotne w kosztach dla osób prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających podatek dochodowy inaczej niż na skali podatkowej. Ze względu na wejście reformy w życie w połowie 2022 r. część efektów reformy z roku 2022 ujawni się dopiero w 2023 r. w postaci zwrotów podatku nadpłaconego w pierwszej połowie 2022 r.

Na dochody w 2023 r. wpływ będzie miała także decyzja o wygaszeniu lub kontynuowaniu działania tarcz antyinflacyjnych. W 2022 r. tarcze czasowo obniżają stawki VAT na wybrane towary, w tym paliwo, energię elektryczną, gaz i żywność oraz stawki akcyzy i podatek od sprzedaży detalicznej na energię elektryczną i niektóre paliwa silnikowe, tj. olej napędowy, biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, benzynę silnikową, gaz skroplony LPG.

W 2023 r. zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2313) stawki akcyzy na alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane będą o 5% wyższe od stosowanych w 2022 r. Z kolei stawki akcyzy na papierosy, tytoń do palenia cygara i cygaretki, wyroby nowatorskie oraz susz tytoniowy, również na mocy ww. ustawy, w 2023 będą wyższe r/r o 10%.

Na roczne dynamiki dochodów budżetu państwa z podatków dochodowych – tj. CIT i PIT, w 2023 r. wpływ będą miały wprowadzone w 2022 r. zmiany sposobu przekazywania udziałów dla JST w trakcie roku.

Na wielkość dochodów niepodatkowych budżetu państwa od 2023 r. wpływ będzie miało przekierowanie dochodów ze sprzedaży ok. 40% rocznego wolumenu uprawnień do emisji w latach 2023-2030. Zgodnie z procedowanym obecnie projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw wpływy z tego tytułu jako przychody Funduszu Transformacji Energetyki (FTE) mają stanowić źródło finansowania modernizacji, dywersyfikacji i zrównoważonej transformacji sektora energetycznego (na podstawie znowelizowanej w 2018 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2003/87/WE). Przewiduje się przekazanie środków ze sprzedaży uprawnień do FTE w 2022 r. w wysokości ok. 2,8 mld zł, w 2023 – ok. 9.4 mld zł, a w kolejnych latach w przedziale 10-14 mld zł rocznie.

Podstawowe uwarunkowania w obszarze wydatków budżetu państwa

Głównym czynnikiem determinującym wysokość wydatków budżetu państwa jest stabilizująca reguła wydatkowa (SRW), która wyznacza nieprzekraczalny limit wydatków dla organów i jednostek, o których mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Od 2022 r. zakres reguły obejmuje wszystkie państwowe fundusze celowe⁷.

⁷ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

W 2020 r. w związku ze spełnieniem warunków, o których mowa w art. 112d ust. 1 ustawy o finansach publicznych (tj. stan epidemii na terenie całego kraju oraz znaczące spowolnienie gospodarcze), czasowo zawieszono stosowanie SRW, aby przeciwdziałać recesji wywołanej pandemią (było to działanie spójne z uruchomioną w UE tzw. ogólną klauzulą wyjścia od reguł fiskalnych). Jednocześnie w kolejnym roku budżetowym, w którym kryteria zawieszenia reguły przestały być spełniane została uruchomiona tzw. klauzula powrotu, która umożliwia automatyczny, stopniowy powrót do kwoty wydatków wynikającej z pierwotnej formuły SRW w horyzoncie od 2 do 4 lat. Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2022, w roku 2023 miał nastąpić powrót do pierwotnej formuły reguły z art. 112aa ustawy o finansach publicznych, tj. w trzecim roku budżetowym od zawieszenia reguły. Podejście takie było spójne z ówczesnymi zaleceniami Komisji Europejskiej.

Obecnie trwają prace nad dostosowaniem SRW do zaproponowanego przez Komisję Europejską wydłużenia generalnej klauzuli wyjścia na rok 2023 (patrz s. 10). Reguła ta, spójna z rekomendowanym przez KE kontrolowaniem wydatków bieżących, przy jednoczesnym zwiększaniu nakładów inwestycyjnych, zostanie zastosowana w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023. Mając na uwadze trwającą w UE dyskusję nt. reguł budżetowych przewiduje się dalsze dostosowania SRW. Komisja Europejska zadeklarowała przedstawienie propozycji w zakresie reformy ram fiskalnych UE na przełomie III i IV kwartału br.