



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**PROGRAM KONWERGENCJI
AKTUALIZACJA 2020**

Warszawa, kwiecień 2020 r.

Spis treści

	Strona
Wstęp	4
I. Działania budżetowe podjęte w celu ograniczenia skutków epidemii	6
II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i perspektywy	10
III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	12
Aneks tabelaryczny	15

Spis tabel

	Strona
Tabela 1. Działania dyskrecjonalne podjęte w reakcji na wybuch epidemii	7
Tabela 2. Gwarancje rządowe planowane w reakcji na wybuch epidemii	8
Tabela 3. Wzrost gospodarczy	15
Tabela 4. Procesy inflacyjne	15
Tabela 5. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	16

Wstęp

Państwa członkowskie Unii Europejskiej przedkładają co roku Komisji Europejskiej i Radzie Ecofin aktualizacje programów stabilności lub konwergencji. Na podstawie analizy tych dokumentów Rada Ecofin wydaje zalecenia dla polityk gospodarczych państw członkowskich, które należy uwzględnić przy projektowaniu budżetów na kolejny rok. W opinii z 9 lipca 2019 r. do ubiegłorocznej aktualizacji *Programu konwergencji* Rada Ecofin zaleciła Polsce:

- zapewnienie, by w 2020 r. nominalne tempo wzrostu wydatków pierwotnych netto¹ nie przekroczyło 4,4%, co odpowiadałoby rocznej poprawie wyniku strukturalnego o 0,6 % PKB;
- podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez reformę systemu budżetowego.²

Polska i wiele innych krajów, w tym Unii Europejskiej, uruchamia w 2020 r. dodatkowe środki budżetowe dla powstrzymania pandemii COVID-19 i łagodzenia jej skutków. Wyzwania dla systemu opieki zdrowotnej i spadek aktywności gospodarczej spowodowane epidemią nie mają bowiem precedensu w ostatnich dekadach. Oczekiwana w br. recesja wywołana zamrożeniem gospodarki wywrze znaczący ujemny wpływ na finanse publiczne. Połączony efekt działań nakierowanych na powstrzymanie epidemii, ochronę miejsc pracy i wynagrodzeń pracowników dotkniętych skutkami pandemii, wsparcie płynnościowe dla firm i branż dotkniętych pandemią, a także ubytku dochodów podatkowych doprowadzi w br. do znaczącego pogorszenia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wzrostu długu sektora.

Również Rada Ecofin oceniła niedawno, w ślad za Komisją Europejską³, że w całej UE ma miejsce poważne spowolnienie gospodarcze wywołane pandemią⁴. W takich okolicznościach spełnione są przesłanki skorzystania z tzw. generalnej klauzuli wyjścia umocowanej w unijnym *Pakcie Stabilności i Wzrostu*. Uruchomienie klauzuli pozwala państwom w 2020 r. na tymczasowe odejście w polityce budżetowej od zaleceń Rady UE dotyczących polityki budżetowej pod warunkiem, że odejście to nie zagraża stabilności finansów publicznych w średnim okresie.

Podobne podejście jest planowane w obecnej sytuacji w odniesieniu do stabilizującej reguły wydatkowej. Stabilizująca reguła wydatkowa zawiera klauzulę wyjścia na wypadek sytuacji nadzwyczajnych.

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, zawartość tegorocznej edycji *Programu konwergencji* (dalej jako *Program*) została znacznie ograniczona, a dokument koncentruje się na działaniach podjętych w ramach polityki budżetowej w reakcji na epidemię COVID-19. Do końca kwietnia br., w aktualizacjach programów stabilności lub konwergencji, państwa członkowskie przedstawiają

¹ W ocenie przestrzegania *Paktu Stabilności i Wzrostu* analizuje się wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych pomniejszone o: koszty obsługi długu, wydatki sfinansowane w pełni ze środków UE i cykliczne wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, zaś krajowe wydatki inwestycyjne (w roku t) zastępuje się 4-letnią średnią tych wydatków (t-3; t).

² 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., dostępne na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5a0d61d8-cffe-11e9-b4bf-01aa75ed71a1/language-pl>

³ Komunikat Komisji Europejskiej z 20 marca br. w sprawie uruchomienia generalnej klauzuli wyjścia w ramach *Paktu Stabilności i Wzrostu* dostępny na stronie: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7102-2020-INIT/pl/pdf>

⁴Oświadczenie unijnych ministrów finansów z 23 marca br. o *Pakcie Stabilności i Wzrostu* w kontekście kryzysu wywołanego COVID-19 dostępne na stronie: https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Statement+of+EU+ministers+of+finance+on+the+Stability+and+Growth+Pact+in+light+of+the+COVID-19+crisis

Komisji i Radzie UE skutki finansowe działań podjętych w związku z pandemią. Komisja wykorzystała te informacje do przygotowania zaleceń dla krajów w ramach Semestru europejskiego, których realizacja zapewniłaby koordynację i odpowiedni poziom działań budżetowych wspierających gospodarkę.

Program powstawał równolegle z tegoroczną edycją *Krajowego Programu Reform (KPR)*, zawierającego m.in. przegląd reform strukturalnych służących spełnieniu przez Polskę celów unijnej strategii *Europa 2020* oraz zaleceń Rady sformułowanych na podstawie analizy KPR z 2019 r. Przedstawione prognozy uwzględniają działania budżetowe ogłoszone do 17 kwietnia br. *Program* został przyjęty przez Radę Ministrów 28 kwietnia br.

I. Działania budżetowe podjęte w celu ograniczenia skutków epidemii

Tegoroczny *Program konwergencji* ma wyjątkowy charakter, koncentruje się bowiem na działaniach wdrażanych w reakcji na epidemię COVID-19. Ograniczenie tempa rozprzestrzeniania się koronawirusa pozwoli zredukować liczbę zachorowań, zmniejszyć ogromną presję, pod jaką znalazł się system opieki zdrowotnej i przygotować warunki do stopniowego ożywienia gospodarki.

Rząd dla ochrony polskiej gospodarki i zniwelowania skutków epidemii COVID-19 przygotował we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK), Polskim Funduszem Rozwoju (PFR), Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) oraz Narodowym Bankiem Polskim (NBP) pakiet rozwiązań nazwany *Tarczą antykryzysową* (dalej jako *Tarcza*). Celem tych rozwiązań jest stabilizacja gospodarki oraz nadanie jej impulsu inwestycyjnego. *Tarcza* opiera się na 5 filarach:

- bezpieczeństwo pracowników;
- finansowanie przedsiębiorstw;
- wsparcie dla systemu ochrony zdrowia;
- wzmocnienie systemu finansowego;
- wsparcie inwestycji publicznych.

Pierwsze trzy filary *Tarczy antykryzysowej* zostały w znacznej mierze wprowadzone w ustawach (por. podstawy wdrażania działań dyskrejonalnych w tabeli 1). Filar czwarty stanowią autonomiczne działania UKNF i NBP. Filar piąty ma za zadanie pomóc gospodarce powrócić na ścieżkę wzrostu po ustaniu zagrożenia. Na mocy wskazanej wyżej *ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*, nowo utworzony Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 może przeznaczać środki na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii. Zarządzanie Funduszem i ukierunkowanie środków będzie leżało w gestii Prezesa Rady Ministrów. Skutki dla sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikające z utworzenia Funduszu nie zostały bezpośrednio uwzględnione z uwagi na brak projektu planu finansowego. Ponieważ jednak Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 ma finansować zadania określone w ramach *Tarczy antykryzysowej*, w prognozie przyjęto, że te zadania będą finansowały inne podmioty sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym budżet państwa.

Tarcza antykryzysowa została uzupełniona o *Tarczę finansową Polskiego Funduszu Rozwoju dla Firm i Pracowników* (dalej jako *Tarcza finansowa*). Podstawa prawna dla *Tarczy finansowej* została ustanowiona wspomnianą nowelizacją *ustawy o systemie instytucji rozwoju*. Umożliwiła ona Radzie Ministrów ustanowienie dwóch programów pomocy w związku ze skutkami COVID-19 i powierzenie ich realizacji PFR. Do mikrofirm, MŚP i dużych przedsiębiorstw trafi prawie 100 mld PLN subwencji, z czego ok. 60 mld PLN może pozostać w firmach jako środki bezzwrotne pod warunkiem kontynuowania działalności po udzieleniu wsparcia i zachowania miejsc pracy. Program będzie finansowany ze środków PFR głównie przez emisję obligacji objętych gwarancją Skarbu Państwa na rynku krajowym lub zagranicznym. Rodzaj i warunki wsparcia przewidzianego w *Tarczy finansowej* zostały podzielone zależnie od wielkości przedsiębiorstwa:

- do mikrofirm (zatrudniających od 1 do 9 pracowników) trafi 25 mld zł,
- do małych i średnich firm (zatrudniających od 10 do 250 pracowników) – 50 mld zł,
- do dużych przedsiębiorstw (powyżej 250 pracowników) – 25 mld zł.

Trwają prace nad uzupełnieniem rozwiązań antykryzysowych. Szczegółowy ich opis zawiera *Krajowy Program Reform*. W tabeli 1 przedstawiono działania budżetowe o istotnych skutkach dla sektora instytucji rządowych i samorządowych (minimum 1 mld PLN), wykorzystując dane dostępne na dzień 17 kwietnia br. W tabeli nie uwzględniono skutków *Tarczy finansowej PFR*.

Wszystkie działania wskazane w tabeli 1 powodują wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych i należy je rozpatrywać w ramach generalnej klauzuli wyjścia przewidzianej w *Pakiecie Stabilności i Wzrostu*.

Tabela 1. Działania dyskrecyjne podjęte w reakcji na wybuch epidemii

	Działanie	2020 % PKB	Kod ESA (składnik wydatków/ dochodów)	Podstawa wdrażania*
1.	świadczenie postojowe dla osób na umowach cywilnoprawnych oraz samozatrudnionych	0,71	D.39	1, 2
2.	zwolnienie samozatrudnionych opłacających składki wyłącznie za siebie (z kryterium przychodowym) oraz płatników zgłaszających do ubezpieczenia do 9 osób z płacenia całości składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz połowy składek w przypadku płatników zgłaszających do 49 ubezpieczonych przez okres 3 miesięcy	0,65	D.75, D.39	1, 2
3.	dofinansowanie, uwarunkowane spadkiem przychodów, części wynagrodzeń pracowników dla przedsiębiorstw zatrudniających pracowników oraz części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorcy niezatrudniającego pracowników	0,56	D.39	1, 2
4.	zwiększenie dostępności pożyczek dla mikroprzedsiębiorców	0,38	D.75	1, 2
5.	wsparcie służby zdrowia w działaniach związanych z epidemią	0,31**	D.63/P.51/D.1**	1
6.	dokapitalizowanie Polskiego Funduszu Rozwoju	0,22	D.9	3
7.	dotatkowy zasiłek opiekuńczy dla opiekunów dzieci do 8. roku życia oraz dla rolników	0,19	D.62	1, 4
8.	stworzenie programu wsparcia dla rynku ubezpieczeń należności krajowych oraz dla przedsiębiorców, którzy nie będą mogli uzyskać ochrony ubezpieczeniowej swoich należności handlowych na komercyjnym rynku ubezpieczeniowym	0,10***	D.99	5
9.	Agencja Restrukturyzacji Przemysłu - mechanizm regwarancji umów leasingowych	0,08	D.9	1
	Razem	3,20		

Źródło: szacunki Ministerstwa Finansów.

* Podstawy wdrażania:

1 – ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568).

2 – ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695).

3 – ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. z 2020 r. poz. 569).

4 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 656) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 659).

5 - Program wsparcia dla rynku ubezpieczeń należności handlowych (projekt ustawy przed rozpoczęciem prac w Sejmie)

** Poz. 5 - maksymalny skutek wynikający z ustawy; możliwe inne kody ESA w zależności od ostatecznej struktury wydatków.

*** Poz. 8 - przyjęcie Programu wsparcia dla rynku ubezpieczeń należności handlowych pociągnęłoby za sobą dodatkowy skutek finansowy również w 2021 r., lecz niższy niż w 2020 r.

Ponadto, NBP w ramach działań na rzecz realizacji swojego podstawowego celu, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu (o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP) oraz działań na rzecz stabilności systemu finansowego podjął w ostatnim okresie kroki w ramach dostępnych mu narzędzi, obejmujące:

- obniżenie stóp procentowych i rezerw obowiązkowych;
- operacje zasilające banki w płynność - tzw. operacje repo;
- zakup obligacji skarbowych na rynku wtórnym w ramach strukturalnych operacji otwartego rynku;
- wprowadzenie kredytu wekslowego dla banków.

W tabeli 2 przedstawiono natomiast gwarancje planowane w związku z epidemią. Wsparcie szacowane jest na 131,6 mld PLN, kwota ta jednak może ulec zwiększeniu.

Tabela 2. Gwarancje rządowe planowane w reakcji na wybuch epidemii

Działanie	Maksymalna wielkość zobowiązań warunkowych mld PLN	Podstawa wdrażania*
1. Gwarancje Skarbu Państwa związane z emisją obligacji przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.	115	1
2. Gwarancje Skarbu Państwa za zobowiązania BGK zaciągnięte na rachunek nowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	b.d.	1, 2
3. Gwarancje Skarbu Państwa za zobowiązania BGK zaciągnięte na rachunek Krajowego Funduszu Gwarancyjnego	-	2
4. Gwarancje Skarbu Państwa za zobowiązania BGK zaciągnięte na rachunek nowego Funduszu Gwarancji Płynnościowych w BGK**	16,6	2
Razem	131,6	

Źródło: Ministerstwo Finansów, Bank Gospodarstwa Krajowego.

* Podstawy wdrażania:

1 – ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695).

2 – ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568).

** Poz. 4 - Bank Gospodarstwa Krajowego (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, udzielać w związku ze skutkami pandemii gwarancji na własny rachunek (prognozowana kwota: 100 mld PLN plus odsetki i ewentualne inne koszty). 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. Kwota 16,6 mld PLN jest szacowaną kwotą gwarancji Skarbu Państwa, które mają dotyczyć wspomnianych emisji obligacji.

II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i perspektywy

Scenariusz makroekonomiczny na 2020 r.

Wybuch epidemii COVID-19 w Chinach i jej dalsze szybkie rozprzestrzenianie się na całym świecie, w tym w Polsce i pozostałych krajach UE, tj. na głównych polskich rynkach eksportowych oraz konieczne działania władz mające na celu niedopuszczenie do gwałtownego przyrostu zachorowań mają charakter negatywnego szoku podażowo-popytowego o nieobserwowanej dotąd sile. Poza skutkami w postaci ofiar i cierpienia ludzi wpłynie on znacząco na przebieg procesów makroekonomicznych w Polsce, w tym na znaczące osłabienie aktywności gospodarczej, pogorszenie sytuacji na rynku pracy i w efekcie sytuacji finansów publicznych oraz zmianę ekonomicznych zachowań gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

Wyniki za dwa pierwsze miesiące br., dotyczące produkcji czy sprzedaży detalicznej, oraz dostępne prognozy wskazywały, że w 2020 r. skala spowolnienia tempa wzrostu PKB w porównaniu z sytuacją sprzed roku nie będzie znacząca, przy utrzymaniu korzystnej sytuacji na rynku pracy. Administracyjne ograniczenia działalności firm oraz mobilności osób wprowadzone dla ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa spowodowały jednak gwałtowne wyhamowanie aktywności gospodarczej i załamanie dotychczasowych trendów większości kategorii makroekonomicznych, poczynając od połowy marca. Znacząco wzrosła niepewność co do krótkookresowych perspektyw gospodarki. Władze, tj. rząd i bank centralny, podjęły jednocześnie szereg działań, których celem było niedopuszczenie do przerwania łańcuchów dostaw, masowych upadłości i utraty płynności przez przedsiębiorstwa, i w efekcie silnego wzrostu bezrobocia i dramatycznego pogorszenia sytuacji dochodowej gospodarstw domowych.

W opisanych wyżej warunkach prognozowanie sytuacji makroekonomicznej obarczone jest dużym ryzykiem błędu i musi w większym niż zazwyczaj stopniu opierać się na przyjmowanych założeniach. W prezentowanym poniżej scenariuszu makroekonomicznym podstawowym założeniem jest przyjęcie, że ograniczenia składające się na ogólnospołeczną kwarantannę istotne dla funkcjonowania gospodarki będą znoszone w maju br., co jest spójne z założeniami Komisji Europejskiej. Pełny powrót do normalnej sytuacji potrwa jednak dłużej, a walka ze skutkami epidemii będzie długotrwała.

W II kw. 2020 r. zakładany jest silny spadek aktywności gospodarczej (kw/kw, sa) niemal we wszystkich sektorach gospodarki, przy czym największy będzie miał miejsce m.in. w zakwaterowaniu i gastronomii, działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją, transporcie (zwłaszcza pasażerskim), obsłudze rynku nieruchomości czy w handlu, choć w tym przypadku łagodzący wpływ na dynamikę sprzedaży będą miały dokonywane na bieżąco i w większej skali niż zazwyczaj zakupy artykułów żywnościowych i higienicznych, a także sprzedaż internetowa. Te sektory w największym stopniu będą dotknięte przez restrykcje w swobodnym przemieszczaniu się oraz przez konieczność zachowania społecznego dystansu. Spadek aktywności wystąpi w budownictwie, m.in. za sprawą ograniczeń w dostępie do zasobów siły roboczej (w tym migrantów, zwłaszcza z Ukrainy) oraz czasowego zawieszenia inwestycji. Na tym tle nieco lepiej wygląda sytuacja w przetwórstwie przemysłowym, choć i tu są branże (np. przemysł motoryzacyjny), gdzie aktywność obniży się bardzo wyraźnie.

W III kwartale br. przewidywane jest odbicie aktywności gospodarczej (kw/kw, sa), choć w skali łagodniejszej niż skala załamania w II kw. W efekcie w całym 2020 r. PKB obniży się o 3,4%, po raz pierwszy od początku lat 90. Spadek zanotuje konsumpcja prywatna, mimo utrzymania wzrostu realnych dochodów do dyspozycji, co przyczyni się do dalszego wzrostu stopy oszczędności gospodarstw domowych. Obniży się również aktywność inwestycyjna, zwłaszcza poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Silny spadek popytu zagranicznego na towary i usługi wpłynie na spadek eksportu. Założono, że PKB w krajach UE, tj. na głównych rynkach eksportowych

Polski obniży się o 5,1%⁵. Mniejszy popyt krajowy przełoży się jednak na silniejsze ograniczenie importu. W efekcie pozytywny wkład we wzrost PKB powinien zachować eksport netto.

Wyraźne osłabienie aktywności gospodarczej przełoży się na pogorszenie sytuacji na rynku pracy. Zmniejszy się liczba pracujących, spadnie dynamika nominalnych wynagrodzeń, wzrośnie bezrobocie. Założono przy tym, że firmy będą dążyły do utrzymania zatrudnienia kosztem obniżek dynamiki płac. Zachowaniu miejsc pracy sprzyjały będą działania zaproponowane przez rząd w ramach *Tarczy antykryzysowej*.

Inflacja w I kw. 2020 r. silnie wzrosła i wyniosła 4,5% (r/r). Zakłada się, że jest to najwyższy poziom w br. W kolejnych miesiącach presja inflacyjna powinna być mniejsza, m.in. w efekcie spadku aktywności gospodarczej i pogorszenia sytuacji na rynku pracy, co przełoży się na spadek inflacji bazowej. Silny spadek cen ropy naftowej na światowych rynkach będzie miał wpływ na spadek cen paliw. Na wysokim poziomie utrzyma się jednak dynamika cen żywności. Przyjęto, że średnio w br. inflacja wyniesie 2,8%⁶, tj. więcej niż rok wcześniej.

Zakładane wyższe osłabienie dynamiki importu niż eksportu (do czego w ujęciu nominalnym przyczynią się również niższe ceny sprowadzanych z zagranicy surowców energetycznych) powinno przełożyć się na poprawę salda obrotów towarowych. Rozwijający się sektor usług dla biznesu wydaje się w dużym stopniu przystosowany do pracy zdalnej, ale ograniczenia w przemieszczaniu się ludności i oczekiwana recesja w pozostałych państwach UE negatywnie wpłyną na usługi transportowe i związane z podróżami zagranicznymi. Przy zakładanej poprawie ujemnego salda dochodów pierwotnych (m.in. z uwagi na niższe dochody nierezydentów z inwestycji bezpośrednich i mniejszą skalę imigracji zarobkowej) oczekiwać można jednak, że w całym br. nadwyżka rachunku bieżącego ulegnie zwiększeniu w porównaniu do 2019 r.

Sytuacja w 2021 r. i czynniki ryzyka

W II połowie br. oczekiwana jest odbudowa aktywności gospodarczej (kw/kw, sa) po silnym spadku zanotowanym w II kw., lecz gospodarka nadal będzie funkcjonować w innym trybie niż przed wybuchem epidemii COVID-19. Taki scenariusz stanowiłby relatywnie dobry punkt startu dla tempa wzrostu PKB w 2021 r. Oczekuje się, że w całym 2021 r. tempo wzrostu PKB powinno przekroczyć tempo spadku z tego roku. Mimo odbicia aktywności gospodarczej presja inflacyjna w przyszłym roku powinna być słabsza niż w br.

Bilans czynników ryzyka dla przyjętej dynamiki realnego PKB jest negatywny, a niepewność bardzo wysoka. Głównym czynnikiem ryzyka, który może wpłynąć na wynik gorszy od zakładanego, jest możliwość przedłużenia ogólnospołecznej kwarantanny ponad to, co zostało założone lub funkcjonowanie gospodarki w warunkach utrzymujących się obostrzeń, które utrudnią zakładane w scenariuszu odbicie w II połowie br. Ryzykiem jest również sytuacja w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki. Część prognoz (np. MFW) wskazuje na silniejszą skalę załamania PKB na głównych polskich rynkach eksportowych niż przyjęto w prezentowanym scenariuszu.

⁵ Prognoza sytuacji na polskich rynkach eksportowych w odniesieniu do PKB UE27 oparta została na prognozie przedstawionej w opracowaniu *Gemeinschaftsdiagnose 1-2020* z 8.04.2020 r. przygotowanej wspólnie przez niemieckie instytuty ekonomiczne.

⁶ Inflacja (HICP) wyniesie w br. 2,6%, wobec 2,1% w 2019 r.

III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Sytuacja sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2020-21 będzie uwarunkowana prognozowaną sytuacją makroekonomiczną oraz konsekwencjami decyzji podjętych w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19. Zamrożenie niektórych sektorów gospodarki ma znaczący, negatywny wpływ na strumień dochodów sektora w 2020 r., z kolei działania wprowadzone w ramach *Tarczy antykryzysowej*, nakierowane głównie na wsparcie finansowania przedsiębiorstw, bezpieczeństwo pracowników, wsparcie systemu ochrony zdrowia oraz inwestycji publicznych spowodują skokowy wzrost wydatków (por. rozdział I). W rezultacie, przy założeniu skutków działań zaprezentowanych w tabeli 1, przewiduje się wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 0,7% PKB w 2019 r. do 8,4% PKB w 2020 r.

Skala nierównowagi finansów publicznych w 2021 r. będzie zależna od długości okresu funkcjonowania gospodarki w warunkach wprowadzonych ograniczeń, tempa ich stopniowego znoszenia, a także finalnej wielkości działań podjętych w związku z pandemią.

Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Sytuacja sektora w obszarze głównych, źródeł dochodów, tj. podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne w 2020 r., jak i w 2021 r. będzie determinowana głównie czynnikami makroekonomicznymi. W 2020 r. w związku z przewidywanym spadkiem realnego PKB prognozowany jest spadek dochodów sektora zarówno w wartości nominalnej, jak i w relacji do PKB. Wprowadzone w marcu 2020 r. zamrożenie niektórych sektorów gospodarki, ograniczenia w handlu, przemieszczaniu się oraz rekreacji mają negatywny wpływ na poziom konsumpcji oraz na dochody podatników (firm i pracowników). Oznacza to mniejsze wpływy z podatków pośrednich, podatków od dochodów i składek na ubezpieczenia społeczne.

Podatki

Doświadczenia wskazują, że wpływy podatkowe wykazują silne tendencje procykliczne w okresie naglej zmiany sytuacji makroekonomicznej: reakcja tych wpływów na zmianę agregatów makroekonomicznych jest większa od proporcjonalnej. W związku z tym, w prognozie przewiduje się, że realny spadek tempa PKB będzie wpływał na poziom dochodów podatkowych w stopniu większym, niż wynikałoby to ze zmniejszenia się baz podatkowych. W szczególności znaczące pogorszenie wpływów podatkowych, w stosunku do 2019 r., przewiduje się w podatku VAT oraz podatkach dochodowych, tj. CIT oraz PIT w części związanej z działalnością gospodarczą.

Tak silne i nagłe pogorszenie otoczenia gospodarczego zmusza do przyjęcia konserwatywnego założenia co do skali dodatkowych dochodów z działań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Zakłada się jednak, że wprowadzone w poprzednich latach zmiany uszczelniające system podatkowy będą czynnikiem hamującym potencjalne zagrożenia nadużyć w tym obszarze.

Spodziewane przyspieszenie aktywności gospodarczej w 2021 r. powinno pozytywnie oddziaływać na poziom wpływów podatkowych. Należy spodziewać się, że o ile w 2020 r. udział wpływów podatkowych do PKB ulegnie zmniejszeniu, o tyle w 2021 r. poprzez wspomniany mechanizm procykliczności udział ten powinien ulec poprawie.

Poza czynnikami makroekonomicznymi na poziom dochodów w 2021 r. pozytywny wpływ będzie miało planowane wprowadzenie dalszych zmian uszczelniających podatek dochodowy od osób prawnych, tj. CIT (wprowadzenie podatku u źródła, wprowadzenie do porządku prawnego przepisów regulujących skutki w podatku dochodowym od osób w związku z rozbieżnościami w kwalifikacji struktur hybrydowych) oraz zmiany związane z ograniczeniem agresywnej optymalizacji podatkowej. Negatywnie będą zaś oddziaływać wprowadzone w ramach *Tarczy antykryzysowej* rozwiązania, umożliwiające podatnikom, którzy ponoszą konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19, odliczenie straty poniesionej w 2020 r. od dochodu z działalności uzyskanego w 2019 r. oraz możliwość dokonania odliczenia od dochodu/ przychodu darowizn przekazanych na przeciwdziałanie COVID-19. Dodatkowo w 2021 r. planuje się uzyskanie wpływów z podatku od sprzedaży detalicznej oraz wdrożenie odroczonej działalności uszczelniających w VAT (np. kasy *online*).

Składki na ubezpieczenia społeczne

Podobnie jak w przypadku podatków, czynniki makroekonomiczne będą miały wpływ na odwrócenie się w 2020 r. tendencji w obszarze składek na ubezpieczenia społeczne. Przewidywany spadek liczby zatrudnionych oraz spadek dochodów osób zatrudnionych w branżach dotkniętych zamrożeniem aktywności będą w sposób negatywny oddziaływać na poziom wpływów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Dodatkowo na poziom składek wpłynąć będą działania wprowadzone w ramach *Tarczy antykryzysowej* przedstawione w rozdziale I. Należy do nich m.in. zwolnienie samozatrudnionych opłacających składki wyłącznie za siebie (z kryterium przychodowym) oraz płatników zgłaszających do ubezpieczenia do 9 osób z płacenia całości składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz połowy składek w przypadku płatników zgłaszających do 49 ubezpieczonych przez okres 3 miesięcy. Szacuje się, że ubytek składek z tytułu umorzenia w łącznej wysokości brutto 0,65% PKB (przy założeniu, że wszyscy uprawnieni korzystają ze zwolnienia) zostanie sfinansowany z dotacji budżetu państwa. Ubezpieczeni będą mieli zachowaną ciągłość nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz zachowują prawo do świadczeń zdrowotnych i chorobowych. Powyższy ubytek składek będzie imputowany w transakcji składki na ubezpieczenia społeczne i jednocześnie zostanie wykazany jako wydatek do sektora przedsiębiorstw lub do sektora gospodarstw domowych w zależności od typu beneficjenta omawianej pomocy.

Pozostałe dochody

Dodatkowo w prognozie dochodów, z uwagi na przesunięcie w czasie reformy systemu emerytalnego polegającej na przekształceniu Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) w Indywidualne Konta Emerytalne nie zostały uwzględnione jednorazowe dochody z opłaty przekształceniowej oraz wpływ tych działań na dochody FUS.

Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. zdeterminowany będzie przede wszystkim przez skalę pomocy kierowanej w ramach *Tarczy antykryzysowej* do przedsiębiorstw w celu podtrzymania aktywności biznesowej oraz w celu wsparcia rynku pracy. Poza wskazanymi w rozdziale I działaniami duży wpływ na poziom wydatków sektora będzie miała kontynuacja wprowadzonych w latach poprzednich instrumentów polityki społecznej oraz wieloletnich programów inwestycyjnych.

Transfery socjalne

Transfery socjalne w 2020 r. wynikają z utrzymania wcześniejszej polityki społecznej oraz wprowadzenia w ramach *Tarczy antykryzysowej* nowych instrumentów wsparcia. Najbardziej istotne programy wprowadzone w latach wcześniejszych obejmują:

- rozszerzony w połowie 2019 r. na wszystkie dzieci (bez stosowania kryterium dochodowego) program *Rodzina 500 plus* – koszt w 2020 r. to 40,5 mld PLN,
- program *Emerytura plus* przyjęty jako coroczne dodatkowe świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów. Koszt przewidziany przez ustawodawcę w 2020 r. to 11,7 mld PLN,
- program *Mama 4+* (przewidywany w ustawie budżetowej koszt to 0,7 mld PLN, jednak szacuje się, że faktyczny koszt powinien wynieść 0,5 mld PLN),
- świadczenie *500 plus* dla osób niepełnosprawnych wypłacane z Funduszu Solidarnościowego będzie kosztowało w 2020 r. 4,5 mld PLN,
- świadczenia rodzinne i opiekuńcze oraz świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego - koszt w 2020 r. to 12,4 mld PLN.

Inwestycje publiczne

Przewiduje się, że inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych po niewielkim nominalnym spadku w 2019 r. (o 2,0% r/r) utrzymają się w 2020 r. na zbliżonym poziomie w relacji do PKB, tj. 4,3% i będą wspierać gospodarkę w powrocie na ścieżkę wzrostu gospodarczego po ustaniu zagrożenia epidemicznego.

Ścieżka inwestycji publicznych będzie determinowana m.in. dążeniem do wykorzystania przyznaných środków w ramach kończącej się unijnej perspektywy finansowej 2014-20 oraz realizacją głównych wieloletnich programów rządowych, tj.:

- *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)* przyjętego uchwałą Rady Ministrów, finansowanego głównie ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, budżetu państwa oraz środków UE,
- *Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku*, obejmującego wydatki inwestycyjne na budowę i modernizację linii kolejowych, realizowanego przez spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i finansowanego ze środków Funduszu Kolejowego, budżetu państwa, środków unijnych oraz ze środków własnych PKP PLK S.A.,
- *Programu Budowy 100 Obwodnic na lata 2020-2030*, który określa cele i priorytety inwestycyjne w odniesieniu do budowy obwodnic miast na sieci dróg krajowych.

Ponadto wsparciem dla jednostek samorządu terytorialnego będzie Fundusz Dróg Samorządowych, który dofinansowuje budowy i przebudowy lokalnej infrastruktury drogowej.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Zarządzanie długiem publicznym w 2020 r. będzie odbywało się w warunkach występowania wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, spodziewanej niepewności na rynkach finansowych wynikającej przede wszystkim z otoczenia makroekonomicznego, skutków walki z epidemią COVID-19 oraz polityki pieniężnej NBP i głównych banków centralnych, w tym Europejskiego Banku Centralnego i Fed.

Przy przyjętych założeniach co do zakresu uwzględnionych w przedstawionym scenariuszu działań budżetowych podjętych w celu ograniczenia skutków epidemii (por. rozdział I) dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. wyniesie 55,2% PKB. Zmiany relacji długu do PKB w latach 2020-21 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych państwa oraz tempa wzrostu PKB. Poziomy dług będą wynikały głównie ze zmian zadłużenia podsektora centralnego.

Kształtowanie się przeciętnego oprocentowania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie wynikało przede wszystkim z bieżącego poziomu oraz oczekiwań co do możliwego dalszego spadku stóp procentowych w horyzoncie prognozy.

Aneks tabelaryczny

Tabela 3. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2019	2019	2020
		Poziom	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu
1. Realny PKB (mld PLN)	B1*g	2208,4	4,1	-3,4
2. Nominalny PKB (mld PLN)	B1*g	2273,6	7,2	-0,3
Składowe realnego PKB				
3. Spożycie prywatne	P.31_S14_S15	1279,0	3,8	-3,0
4. Spożycie publiczne	P.3_S13	395,2	4,9	2,9
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	414,1	7,2	-11,4
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52+ P.53	1,0	-	-
7. Eksport towarów i usług	P.6	1230,8	4,7	-7,0
8. Import towarów i usług	P.7	1132,6	2,7	-9,7
Wkład we wzrost PKB				
9. Finalny popyt krajowy		-	4,4	-3,3
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52+ P.53	-	-1,4	-1,1
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11	-	1,2	1,1

Uwaga: poziomy realnych wolumenów wyrażone są w cenach stałych z 2018 r.

Tabela 4. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2019	2019	2020
		Poziom	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu
1. Deflator PKB			2,9	3,2
2. Deflator spożycia prywatnego			1,9	
3. HICP			2,1	2,6
3a. CPI			2,3	2,8
4. Deflator spożycia publicznego			2,8	
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe			2,1	
6. Deflator eksportu towarów i usług			3,0	
7. Deflator importu towarów i usług			1,4	

Tabela 5. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2019 mln PLN	2019 % PKB	2020 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów				
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-16828	-0,7	-8,4
1a. Podsektor rządowy	S.1311	-27134	-1,2	
1b. Podsektor federalny	S.1312			
1c. Podsektor samorządowy	S.1313	-4417	-0,2	
1d. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	14723	0,6	
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych		1045122	46,0	55,2
Sektor instytucji rządowych i samorządowych				
2. Dochody ogółem	TR	938668	41,3	40,0
3. Wydatki ogółem	TE	955497	42,0	48,4
4. Wynik	EDPB.9	-16828	-0,7	-8,4
5. Odsetki	EDPD.41	31374	1,4	1,3
6. Wynik pierwotny	B.9+D.41	14546	0,6	-7,0
7. Działania jednorazowe i tymczasowe		5782	0,3	0,2
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych				
8. Od produkcji i importu	D.2	316254	13,9	13,4
9. Od dochodów, majątku	D.5	181579	8,0	7,4
10. Od kapitału	D.91	325	0,0	0,0
11. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	324691	14,3	14,4
12. Dochody z własności	D.4	13266	0,6	0,4
13. Pozostałe		102553	4,5	4,4
14. Dochody ogółem (=2)		938668	41,3	40,0
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		819813	36,1	35,0
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych				
15. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	358383	15,8	16,6
15a. Koszty pracy	D.1	231916	10,2	10,9
15b. Zużycie pośrednie	P.2	126467	5,6	5,7
16. Transfery socjalne		397158	17,5	19,4
Z tego zasiłki dla bezrobotnych		2110	0,1	0,1
16a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311, D.63121, D.63131	44703	2,0	2,2
16b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	352457	15,5	17,2
17. Odsetki (=5)	D.41	31374	1,4	1,3
18. Subsydia	D.3	12429	0,5	2,0

	Kod ESA	2019 mln PLN	2019 % PKB	2020 % PKB
19. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51g	96768	4,3	4,3
20. Transfery kapitałowe	D.9	9782	0,4	1,0
21. Pozostałe		49603	2,2	3,8
22. Wydatki ogółem (=3)	TE	955497	42,0	48,4
p.m. spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	406190	17,9	19,0