

Załącznik
do uchwały nr 56
Rady Ministrów
z dnia 30 kwietnia 2021 r.
(poz.)



RZECZPOSPOLITA POLSKA

WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA NA LATA 2021–2024

Warszawa, kwiecień 2021 r.

Wstęp

Przyjęcie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego sprzyja przejrzystości i racjonalności polityki budżetowej państwa, większość działań fiskalnych powoduje bowiem konsekwencje wykraczające poza cykl roczny.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP), uchwalany przez Radę Ministrów do końca kwietnia danego roku, stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Obejmuje on dwie części:

- Program konwergencji,
- określenie celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji.

CZĘŚĆ I. PROGRAM KONWERCENCJI. AKTUALIZACJA 2021

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 gospodarkę	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 niezmiennego 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 równolegle 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 konsumentów 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 się 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 wyrażeniu ujemnych odczytów 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 Zwiększania 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 kombatanów, 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,
- 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.

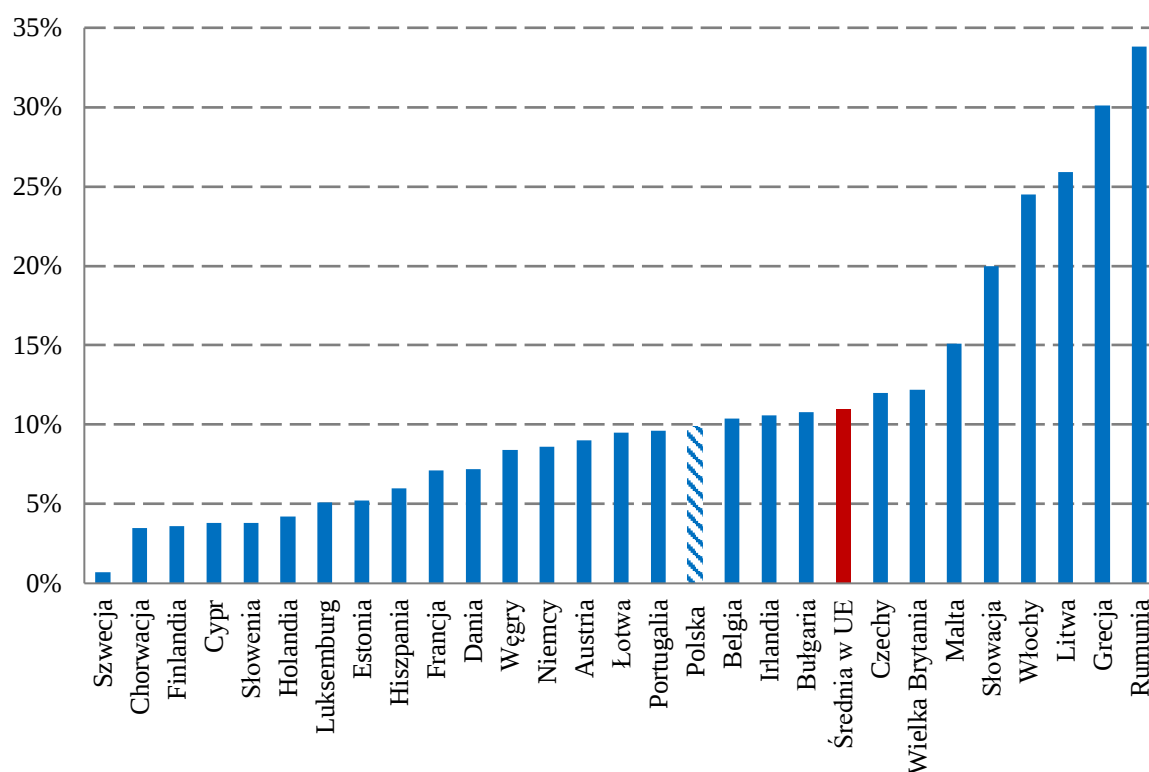
W 2020 r. wpływy z podatku VAT wzrosły o 3,8 mld zł, tj. 2,1%. Wzrost wpływów z podatku VAT odnotowano, mimo że recesja negatywnie wpłynęła na główny element bazy podatku VAT – spożycie indywidualne. W 2020 r. wzrost spożycia indywidualnego w ujęciu nominalnym wyniósł jedynie 0,1%.

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.



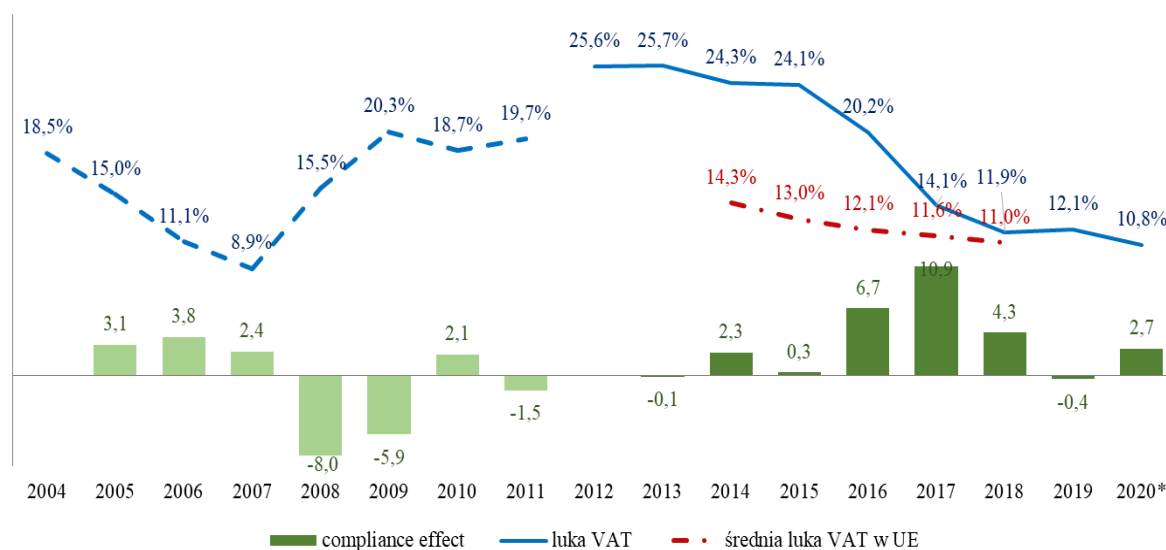
Źródło: raport CASE dla Komisji Europejskiej *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*.

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 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, 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

miejsce 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 mikrofirm (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 mikrofirmom oraz małym i średnim firmom podlegają umorzeniom, o ile podmioty te utrzymają m.in. działalność gospodarczą na dzień 31 grudnia 2021 r. Dodatkowo mikrofirmy 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 uległoby 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 do spraw gospodarki na sfinansowanie m.in.	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
dopłat do 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
Razem działania tymczasowe				-4,24	2,33	1,91	0,03
Działania pozostałe							
wydatkowe:							
14.	Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych	P.51	2020	-0,10	-0,30	0,25	0,15
dochodowe							
15.	Sprzedaż niewykorzystanych uprawnień CO2	D.2	2020	0,25	-0,04	-0,01	-0,20
Razem działania pozostałe				0,15	-0,34	0,24	-0,05
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.

* 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 przezwyciężania 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 turystycznymi. 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 ryczału 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.

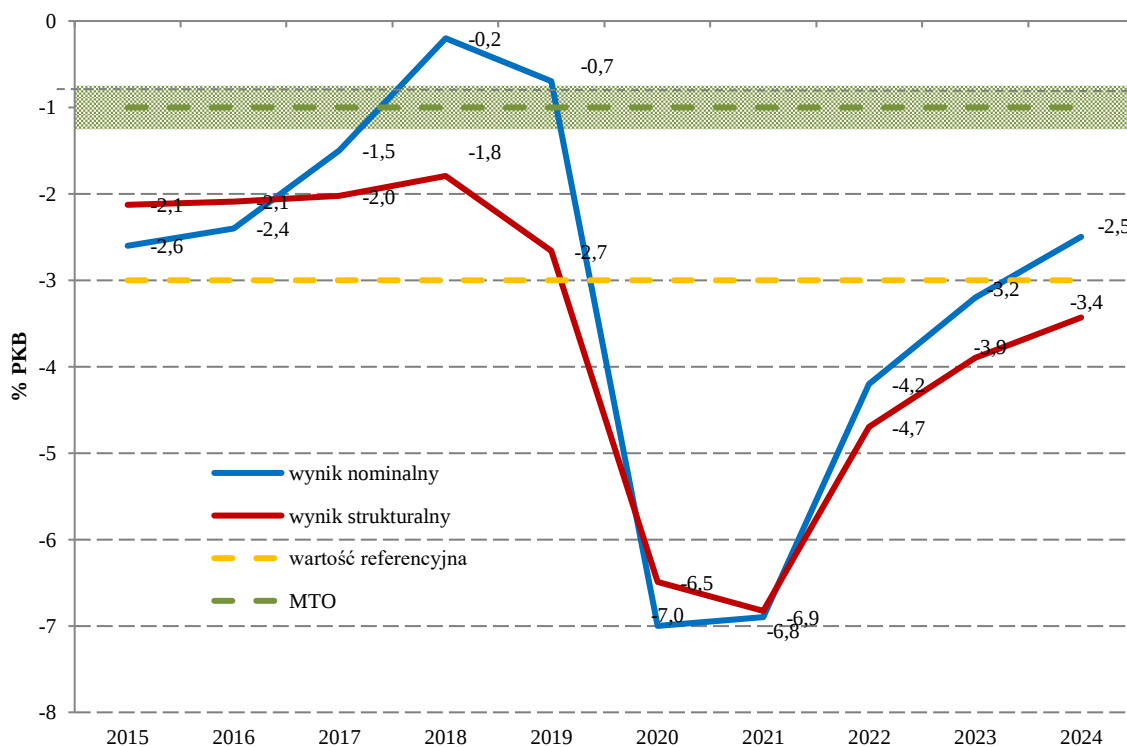
Ponadto na dochody podatkowe wpływać będzie planowane zwolnienie od podatków (PIT, CIT) umorzenia subwencji z PFR.

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 z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, w związku ze spełnieniem wspomnianych kryteriów w 2020 r., czasowo zawieszono SRW. Jednocześnie aktualne przepisy 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 dyskrejonalnych, 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 dyskrejonalnych bezpośrednio nakierowanych na powstrzymanie i walkę ze skutkami stanu epidemii i na bezpośrednie wsparcie dotkniętych nimi podmiotów, o których mowa w art. 112d ustawy o finansach publicznych, oraz działania dyskrejonalne 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. z 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 oprocenowanie 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 odraczanie 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

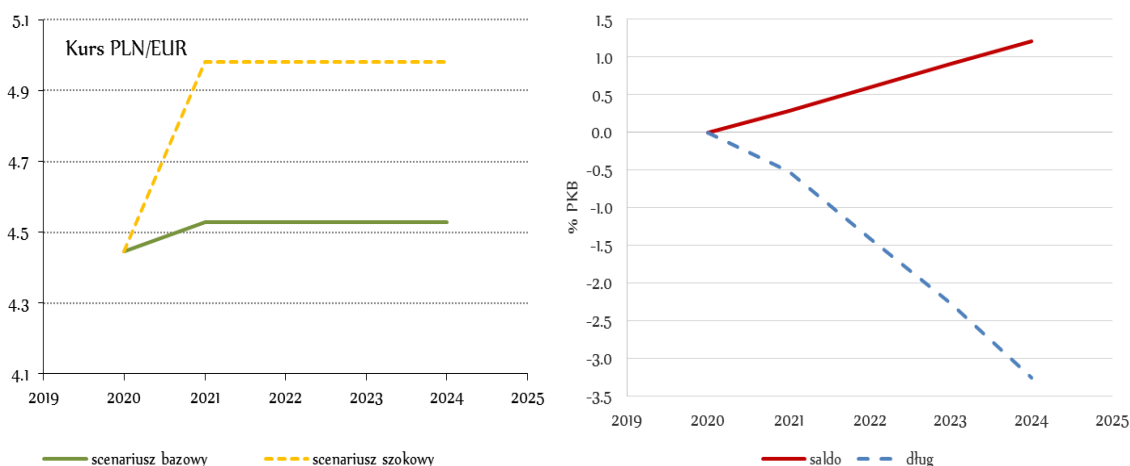
surowców i komponentów do produkcji, przy rosnącym wraz z poprawą koniunktury popycie na środki produkcji.

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.

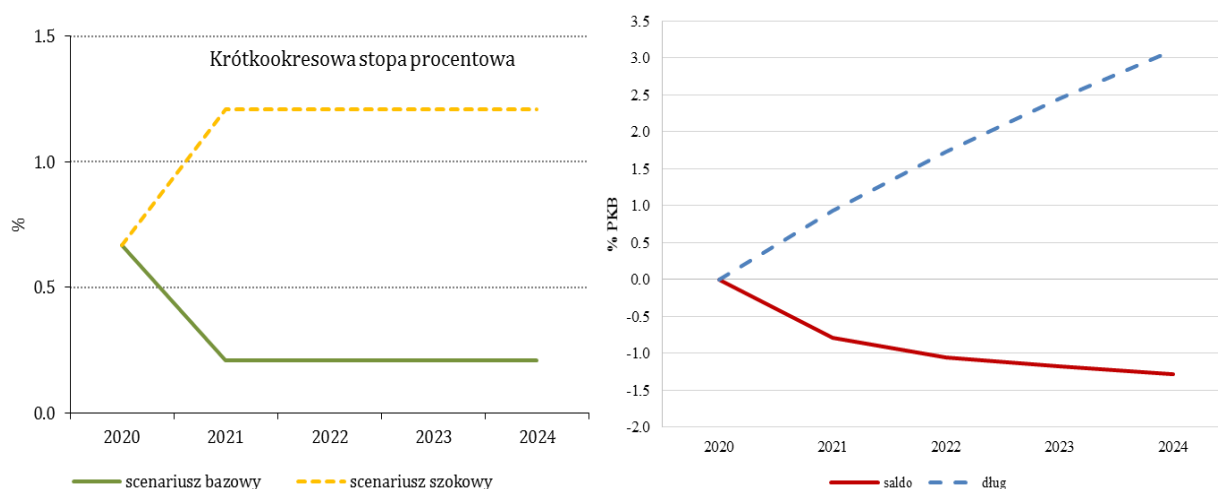
Wykres 4. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)



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 anty kryzysowych*.

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.

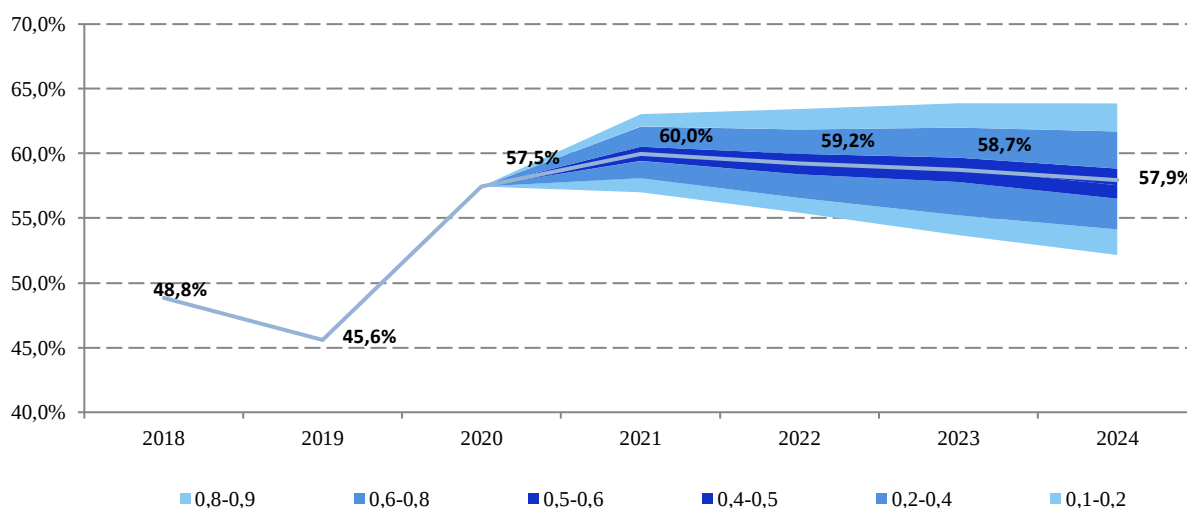
Wskaźniki S1 i S2 oszacowano w dwóch wariantach, przyjmując za rok bazowy pierwszy i ostatni rok Programu, odpowiednio 2021 i 2024. W szacunkach wykorzystano prognozę kosztów związanych ze

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 zostałby zredukowany 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 lat)	73,9	72,9	71,7	68,2	68,7	71,0
Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20–64 lat)	58,0	57,4	55,7	52,6	54,4	56,4
Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20–64 lat)	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 z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy 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:			
Zwykłe 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. z 2021 r. 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 przepisy 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 anty kryzysowych, 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. 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. 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. 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).

Równolegle 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.

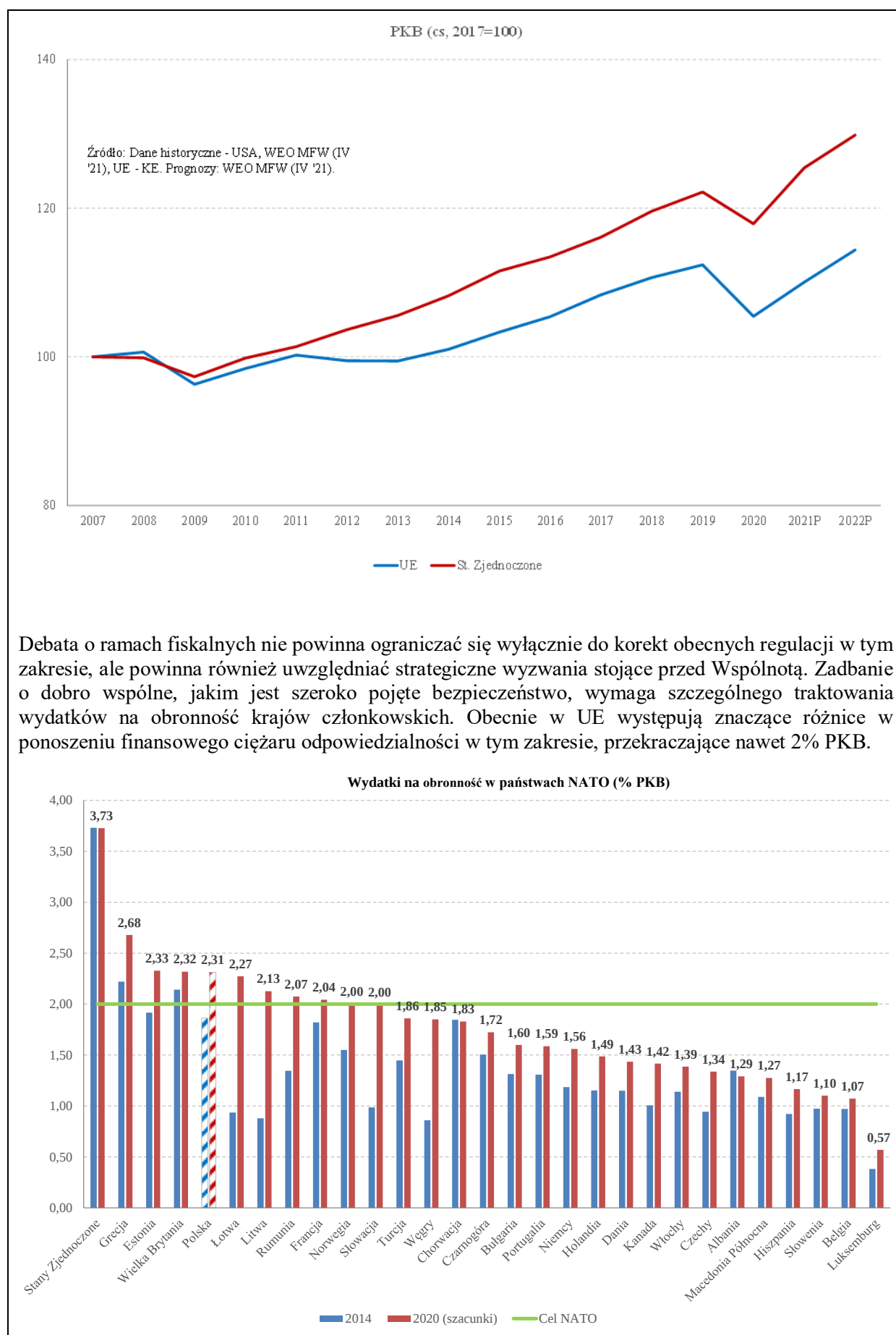
W 2020 r. kontynuowano przeglądy wydatków w obszarach: 1) kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – II etap, 2) więziennictwa. Rozpoczęto przegląd wydatków na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu. Prace w obszarze przeglądu wydatków są prowadzone 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.**



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 Poziom	2020 Tempo wzrostu	2021 Tempo wzrostu	2022 Tempo wzrostu	2023 Tempo wzrostu	2024 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. Finalny 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 Poziom	2020 Tempo wzrostu	2021 Tempo wzrostu	2022 Tempo wzrostu	2023 Tempo wzrostu	2024 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:						
– saldo towarów i usług		6,9	6,3	5,4	4,3	3,6
– 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 indyktor 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
1a. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych skorygowany o wydatki na obronę narodową		-	-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 zasilki 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 niezmiennionej polityki rządu

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

CZĘŚĆ II. Cele głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji

Zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, **Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2021–2024** (dalej – WPFP) określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

Funkcje państwa obejmują podstawowe obszary działań właściwych dla poszczególnych polityk państwa. Wyznaczone dla poszczególnych funkcji cele dotyczą perspektywy przewidzianej dla WPFP, tj. lat 2021–2024 i wpisują się w sposób spójny w priorytety rozwojowe oraz kluczowe kierunki polityki społeczno-gospodarczej, które zostały zdefiniowane w najważniejszych krajowych oraz unijnych dokumentach strategiczno-programowych. Cele wraz z miernikami dla poszczególnych funkcji zostały określone przez ministrów wiodących w ich realizacji¹².

Odniesienie dla celów WPFP stanowi główna strategia rozwoju, określająca podstawowe ramy programowe dla polityki rozwoju, tj. uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, którą jest **Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)**¹³ (dalej – Strategia).

Opracowywany **Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności** (dalej – KPO), wspierając dalszą transformację gospodarki polskiej realizowaną w ramach Strategii, stanowić będzie kompleksowy program określający cele, do osiągnięcia w latach 2021–26, związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz proponowane do realizacji reformy i inwestycje. Realizacja KPO posłuży promowaniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez zwiększenie odporności, gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego, łagodzeniu społecznych i gospodarczych skutków kryzysu, wspieraniu zielonej transformacji, przyczynianiu się do realizacji unijnych celów w zakresie klimatu oraz transformacji cyfrowej.

Cele poszczególnych funkcji państwa oraz towarzyszące im mierniki stopnia ich realizacji zaprezentowano w odniesieniu do struktury celów szczegółowych i przyporządkowanych im obszarów Strategii. Głównym celem Strategii jest: **Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym**, natomiast celami szczegółowymi i przyporządkowanymi im obszarami są:

Cel szczegółowy I: Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną

(obszary: Reindustrializacja, Rozwój innowacyjnych firm, Małe i średnie przedsiębiorstwa, Kapitał dla rozwoju, Ekspansja zagraniczna)

Cel szczegółowy II: Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony

(obszary: Spójność społeczna, Rozwój zrównoważony terytorialnie)

Cel szczegółowy III: Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu

(obszary: Prawo w służbie obywatelom i gospodarce, Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, E-państwo, Finanse publiczne, Efektywność wykorzystania środków UE).

¹² Katalog celów i mierników dla poszczególnych funkcji zaprezentowany w WPFP został opublikowany, wraz z komentarzem metodologicznym, na stronie <https://www.gov.pl/web/finanse/2021-rok-bz>.

¹³ Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).

Strategia wyszczególnia ponadto **6 obszarów wpływających na osiągnięcie celów** określonych w jej ramach, którymi są: **Kapitał ludzki i społeczny, Cyfryzacja, Transport, Energia, Środowisko, Bezpieczeństwo narodowe.**

Zawarta w *Strategii* wizja rozwojowa proponuje model oparty na rozwoju zrównoważonym. Wskazuje, iż polska gospodarka potrzebuje nowych impulsów rozwojowych, które zapewnią stabilny wzrost konkurencyjności w oparciu o inne niż dotychczas czynniki rozwojowe. Niezbędne jest m.in. zwiększenie roli wiedzy i technologii wytwarzanej w kraju, rozwój i dalsza ekspansja polskich podmiotów gospodarczych, budowa systemu oszczędności oraz podwyższenie jakości funkcjonowania instytucji i ich interakcji ze społeczeństwem¹⁴.

Funkcja 6. Polityka gospodarcza kraju obejmuje zadania, których realizacja zapewnia osiągnięcie celów: **stabilny i zrównoważony rozwój polskiej gospodarki** oraz **zwiększenie stopnia zaawansowania technologicznego polskiej gospodarki**. Zadania w tym obszarze są zorientowane przede wszystkim na wsparcie wzrostu konkurencyjności, wydajności i innowacyjności gospodarki – dąży się do tworzenia optymalnych warunków prawnych i organizacyjnych dla jej rozwoju, w tym dla funkcjonowania przedsiębiorstw. Wdrażane są inicjatywy, których celem jest zwiększenie dostępu przedsiębiorców do kapitału, pobudzanie innowacyjności, konkurencyjności i przedsiębiorczości, jak też zapewnienie warunków do tworzenia nowych miejsc pracy. W ramach funkcji podejmowane są również działania służące wzmocnieniu pozytywnego wizerunku Polski za granicą oraz polskich interesów gospodarczych, zrównoważenie wymiany oraz wzrost polskiego eksportu.

Dla pomiaru stopnia osiągania pierwszego z ww. celów funkcji 6. przyjęto miernik: **PKB per capita (w relacji do UE-27) (w %)**, dla którego w latach 2021–2024 przewiduje się wzrost z poziomu nie mniej niż 76% w 2021 r. i w 2022 r. (i nie mniej niż 78% w 2023 r.) do poziomu nie mniej niż 79% w 2024 r. Miernik określony dla drugiego celu funkcji: **udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem** powinien kształtować się na poziomie nie mniej niż 10% w latach 2021-2022 oraz na poziomie nie mniej niż 11% w latach 2023-2024.

Wzmacnianiu konkurencyjności polskiej gospodarki, między innymi w kontekście jej potencjału innowacyjnego, ma służyć także realizacja zadań ujętych w **funkcji 10. Szkolnictwo wyższe i nauka**, w ramach której realizowane są przedsięwzięcia z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej oraz innowacyjnej państwa. Celem określonym dla funkcji jest **podniesienie poziomu wyników badań naukowych**. Wspierane są działania mające na celu utrzymanie potencjału naukowego polskich jednostek naukowych oraz efektywne prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych. Finansowane są projekty mające na celu unowocześnienie infrastruktury badawczej nauki polskiej, w tym inwestycje związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury informacyjnej i informatycznej nauki polskiej oraz inwestycje budowlane i zakupy aparatury naukowo-badawczej. Funkcja obejmuje swoim zakresem działania badawczo-rozwojowe (B+R) oraz związane z tym obszarem przedsięwzięcia na rzecz współpracy nauki z biznesem. Ważny element wsparcia stanowią także inicjatywy mające za przedmiot współpracę naukową z zagranicą.

Stopień osiągnięcia celu zostanie zmierzony miernikami:

- **liczba publikacji z Polski w czasopismach objętych bazą SCOPUS (w szt.)**. Na rok 2021 przewiduje się osiągnięcie wartości tego miernika na poziomie 51 500 szt. i jego stopniowy wzrost aż do 54 500 szt. w roku 2024 (w 2022 r. i 2023 r. uzyskane zostaną odpowiednio wartości 52 500 szt. oraz 53 500 szt.),
- **liczba patentów międzynarodowych uzyskanych przez polskich rezydentów w Europejskim Urzędzie Patentowym (EPO) i w Urzędzie Patentowym Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (USPTO) oraz liczba patentów krajowych uzyskanych przez polskich rezydentów w Urzędzie Patentowym RP (w szt.)**; przewiduje się osiągnięcie wartości tego miernika w latach 2021–2023 na poziomie 400 EPO i 400 USPTO i jego wzrost wartości do 450 EPO i 500 USPTO w 2024 r. Natomiast planowana wartość miernika w odniesieniu do liczby UPRP

¹⁴ Strategia, str. 6.

w latach 2021–2023 wynosi 3900 szt., a w 2024 r. planowany jest jej wzrost do 4100 szt.

Dla **funkcji 15. Polityka zagraniczna** określono dwa cele : **wzmocnienie wizerunku Polski na arenie międzynarodowej w obszarach priorytetowych z zakresu dyplomacji publicznej i kulturalnej oraz dyplomacja w służbie RP¹⁵.**

Realizowane działania są ukierunkowane na kształtowanie i umacnianie wizerunku oraz poprawę konkurencyjności Polski. W ramach funkcji realizuje się przede wszystkim przedsięwzięcia o charakterze promocyjnym i informacyjnym, w tym z zakresu promocji polskiej gospodarki, innowacji, nauki, języka, kultury i dziedzictwa narodowego wraz z działaniami nakierowanymi na budowę wizerunku Polski jako atrakcyjnego, kierunku turystycznego, a także działania lobbujące. Realizowane są także zadania związane z prowadzeniem polityki zagranicznej w wymiarze dwustronnym i wielostronnym, a także działania ukierunkowane na właściwe reprezentowanie i ochronę interesów Polski i Polaków za granicą oraz obsługę cudzoziemców przez urzędy konsularne.

Stopień osiągnięcia celu funkcji 15. zostanie zmierzony miernikami:

- **ocena wizerunku Polski w mediach zagranicznych (ocena w skali: zdecydowanie negatywny, raczej negatywny, neutralny, raczej pozytywny, zdecydowanie pozytywny, która w latach 2021–2024 ukształtuje się na poziomie neutralny,**
- **ocena realizacji Założeń Polskiej Polityki Zagranicznej (ZPPZ) (ocena w skali: 5 – bardzo dobra, 4 – dobra, 3 – dostateczna, 2 – niedostateczna).** Przewiduje się, iż wynik w latach 2021–2024 ukształtuje się na poziomie oceny 4 – dobra.

Konkurencyjność kraju oparta na stabilnych i trwałych podstawach wymaga włączenia w procesy rozwojowe wszystkich grup społecznych i wszystkich terytoriów¹⁶. Obszar dotyczący poprawy spójności społecznej i terytorialnej kraju, w zakresie **funkcji 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju**, obejmuje tworzenie warunków wspierających procesy rozwojowe, ukierunkowane na efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju w horyzoncie długookresowym (przy jednoczesnym włączaniu w te procesy również podmiotów o słabszych potencjałach oraz niwelowaniu rozwarstwienia towarzyszącego tym procesom, będącego wynikiem zidentyfikowanych barier rozwojowych). Celem określonym dla funkcji jest **efektywne wykorzystanie przez Polskę środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej w ramach programów zarządzanych lub koordynowanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego**. Stopień realizacji tego celu zostanie odzwierciedlony w postaci pomiaru **wartości środków certyfikowanych i zakontraktowanych w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 do wartości alokacji wkładu pomocy zagranicznej na program (w %)**. W 2021 r. wartość środków certyfikowanych powinna wynieść 67%, natomiast w latach kolejnych: 84%, 95%, aż do pełnego wykonania w roku 2024. Wartość środków zakontraktowanych powinna natomiast osiągnąć 98% w 2021 r. i pełne wykonanie (100%) w latach 2022–2024.

Działania służące wzmocnieniu konkurencyjności gospodarczej i zrównoważonego terytorialnie rozwoju realizowane są również w ramach **funkcji 21. Polityka rolno i rybacka**, której celem jest **poprawa warunków ekonomicznych rolnictwa, rozwój obszarów wiejskich, zwiększenie konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz poprawa stanu środowiska naturalnego**.

W ramach funkcji realizowane są w szczególności zadania związane z postępowaniem biologicznym produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochroną roślin uprawnych, nasiennictwem, hodowlą i produkcją zwierzęcą, ochroną zdrowia zwierząt, weterynaryjną ochroną zdrowia publicznego oraz nadzorem nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, stabilizacją rynków rolnych i żywnościowych oraz rozwojem obszarów wiejskich. Ponadto wspierane są działania z zakresu kształtowania ustroju rolnego i gospodarki żywnościowej oraz infrastruktura wsi – w kierunku rozwoju gospodarstw rodzinnych.

Monitorowanie tego obszaru dokonywać się będzie w oparciu o obserwację **stopnia wykorzystania**

¹⁵ Starania te wpisują się w zasady „Polska aktywnym graczem o kształt UE” oraz „Polska silna współpracą”, (Strategia, str. 31), a jednocześnie w cel dotyczący obszaru Bezpieczeństwo narodowe (Strategia, str. 272).

¹⁶ Strategia, str. 6.

limitów środków na WPR w ramach perspektywy 2014–2020 i 2021–2027 (narastająco) (w %), który w 2021 r. wyniesie 88,3%, a w następnych latach będzie kształtował się na poziomie 88,6% (2022 r.), 91,4% (2023 r.) do 93,7% (w 2024 r.). Stopień realizacji celu będzie ponadto mierzony **liczbą projektów realizowanych z udziałem środków PROW 2014–2020 i PS WPR 2023–2027 w danym roku (w szt.)**, która w poszczególnych latach 2021–2024 wyniesie odpowiednio: 162 425 szt.; 155 619 szt.; 180 316 szt.; 170 767 szt.

W obszarze funkcji znajdują się także działania związane z **tworzeniem i utrzymaniem konkurencyjnego, nowoczesnego i dynamicznego sektora rybackiego**. W celu monitorowania tego celu działalności państwa określono wskaźnik **wielkość produkcji akwakultury (w tonach)**, który w 2021 r. osiągnie wartość 40 000 ton, natomiast do roku 2024 wzrośnie do poziomu 44 500 ton (w latach 2022 i 2023 wyniesie odpowiednio 41 500 ton oraz 43 000 ton).

W tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym wpisują się odpowiednie działania przeciwdziałające ubóstwu i wykluczeniu społecznemu Polaków oraz wyrównujące szanse różnych grup społecznych. Działania władz publicznych podejmowane na rzecz umacniania kapitału ludzkiego dotyczą realizacji działań w ramach polityki prorodzinnej oraz ochrony m.in. macierzyństwa i rodzicielstwa – w zakresie **funkcji 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny**, której celami są: **systemowe wsparcie rodzin oraz osób będących w trudnej sytuacji życiowej**, a także **systemowe wsparcie rodzin w realizacji funkcji wychowawczej i edukacyjnej**.

Podstawowym i najważniejszym narzędziem polityki rodzinnej jest program Rodzina 500+, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków rodzin związanych z wychowywaniem dzieci poprzez wypłatę miesięcznego świadczenia wychowawczego w kwocie 500 zł miesięcznie na każde dziecko. Świadczenie w takiej samej wysokości przysługuje również na dzieci umieszczone w rodzinnych formach pieczy zastępczej oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W ramach rozszerzenia programu Rodzina 500+ wprowadzono dodatek w wysokości dodatku wychowawczego dla dzieci przebywających w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej (poza placówkami typu rodzinnego, które programem objęte były wcześniej). Programem objętych zostało 6,5 mln dzieci, a docelowo może to być 6,8 mln dzieci. Obok działań realizowanych w ramach programu Rodzina 500+ funkcjonuje również system świadczeń rodzinnych. Pomoc dla rodzin wykracza poza wymiar finansowy – zakłada również rozwój usług opieki nad małymi dziećmi, sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego. Podejmowane działania służą wzrostowi dostępności miejsc opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat poprzez tworzenie nowych miejsc opieki albo obniżenie kosztów funkcjonowania miejsc już istniejących, przekładających się na obniżenie opłat ponoszonych przez rodziców (*Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+”*). Inną formą wsparcia rodzin z dziećmi na utrzymaniu, adresowaną wyłącznie do rodzin wielodzietnych, jest Karta Dużej Rodziny. Jest to dokument uprawniający rodziny wielodzietne do zniżek (ulg) w dostępie do dóbr i usług oferowanych przez podmioty, które przystąpiły do uczestnictwa w tym programie.

Stopień osiągnięcia poszczególnych celów funkcji będzie monitorowany za pomocą mierników (odpowiednio dla pierwszego i drugiego celu funkcji):

- **wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24. roku życia (w zł)**, która w latach 2021–2024 wyniesie odpowiednio: 1531 zł (2021 r.), 1622 zł (2022 r.), 1641 zł (2023 r. i 2024 r.),
- **wysokość wydatków budżetu państwa na świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy, dodatek do zryczałtowanej kwoty, dodatek w wysokości świadczenia wychowawczego oraz świadczenie „Dobry Start” w przeliczeniu na dziecko w wieku do 18. roku życia (w zł)**, która w latach 2021–2024 kształtował się będzie na poziomie 6099 zł.

Ważny wymiar polityki publicznej w zakresie tej funkcji dotyczy wspierania osób potrzebujących, w tym osób niepełnosprawnych i ich integracja społeczna, a także kobiet w ciąży i rodzin w zakresie dostępu do instrumentów polityki na rzecz rodziny, które realizowane jest poprzez Program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”. Państwo będzie również kontynuować zadania w sferze inwestycji w kapitał ludzki i społeczny oraz aktywnych form integracji społecznej.

Ponadto, w ramach funkcji państwa 13., państwo będzie podejmowało działania na rzecz **ochrony aktywnych zawodowo obywateli przed skutkami różnego rodzaju ryzyka związanego z aktywnością zawodową**. Skalę tej ochrony będzie odzwierciedlała relacja – *stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym*, który ukształtuje się w latach 2021–2024 odpowiednio na poziomie 0,70 (2021 r.), 0,71 (2022 r.) i 0,72 (2023 r. i 2024 r.).

Działalność państwa w zakresie wspierania mieszkalnictwa ujęta została w **funkcji 7. Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo**. Polityka państwa w ramach funkcji obejmuje realizację rządowych programów polityki mieszkaniowej umożliwiających wsparcie nowych inwestycji w budownictwie mieszkaniowym oraz inwestycji zapobiegających degradacji fizycznej istniejącego zasobu, jak również innych ustawowo określonych zobowiązań w zakresie finansowania mieszkalnictwa. Realizowane są również działania zmierzające do poprawy stanu technicznego istniejących zasobów, ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięć mających na celu poprawę efektywności energetycznej. W zakres funkcji wchodzi ponadto zadania związane z zagospodarowaniem przestrzennym, geodezją i kartografią, systemem informacji przestrzennej, polityką miejską i rewitalizacją, gospodarką nieruchomościami oraz nadzorem architektoniczno-budowlanym. Celem określonym dla tej funkcji jest **poprawa stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych**¹⁷, natomiast pomiar jego realizacji odbywa się za pomocą miernika: **liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców (w szt.)**; wartość miernika będzie wzrastać i wyniesie w latach 2021–2024 odpowiednio: 397,1 szt.; 402,2 szt.; 407,5 szt. i 412,7 szt.

Dążenie do osiągnięcia najlepszych światowych poziomów w zakresie konkurencyjności gospodarki w oparciu o wydajność i innowacyjność wymaga odpowiedniego rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego. Działania służące poprawie sytuacji na rynku pracy (a tym samym warunków bytowych Polaków), również poprzez pełniejsze wykorzystanie potencjału zasobów ludzkich, prowadzone są w ramach **funkcji 14. Rynek pracy**, której pierwszym z celów jest: **zwiększanie zatrudnienia**. Miernikiem określonym dla tego obszaru jest **wskaźnik zatrudnienia w wieku 20–64 lat (w %)**, dla którego założono stopniowy wzrost z 73,8% w 2021 r. do 74,9% w 2024 r. (w latach 2022 i 2023 odpowiednio 74,1% oraz 74,5%).

Władze publiczne będą ponadto podejmować działania na rzecz **poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy**, zmierzające do rozwoju kultury bezpieczeństwa i związanego z tym podniesienia poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz do znaczącego ograniczenia liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na czynniki niebezpieczne, szkodliwe i uciążliwe. Działania te mają przyczyniać się do systematycznego obniżenia liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz wynikających z tego strat ekonomicznych i społecznych, a zdefiniowany dla tego celu miernik, którym jest **wskaźnik wypadkowości (liczba niemianowana)**, będzie się sukcesywnie obniżać z wartości 6,82¹⁸ w 2021 r. i nie przekroczy 6,54 w okresie 2022–2024.

Jednym z kluczowych czynników konkurencyjności, a jednocześnie podstawowym wyznacznikiem możliwości korzystania w pełni ze swobód demokratycznych i praw obywatelskich, jest jakość funkcjonowania państwa¹⁹. Ważnym wymogiem dla zapewnienia nowoczesnego państwa jest sprawnie działająca administracja, rozumiana jako sieć instytucji powiązanych systemem informacyjnym państwa, realizująca ideę otwartej administracji publicznej, wspierająca obywateli (w tym przedsiębiorców) i świadcząca wysokiej jakości usługi, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych²⁰.

Sprawy z zakresu administracji publicznej i informatyzacji, objęte są **funkcją 16. Sprawy**

¹⁷ W *Strategii* zaprezentowano projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020, w tym *Narodowy Program Mieszkaniowy* z horyzontem czasowym do 2030 roku, którego jednym z najważniejszych celów jest zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych.

¹⁸ W 2019 r. wskaźnik wypadkowości osiągnął wartość 6,06 (według raportu Głównego Urzędu Statystycznego „Wypadki przy pracy w 2019 r.”). Rzeczywista wartość wskaźnika za 2021 rok będzie znana 30.11.2022 r.

¹⁹ *Strategia*, str. 164.

²⁰ *Strategia*, str. 182.

obywatelskie, której celem jest: *zapewnienie przysługujących praw obywatelskich przez organy administracji publicznej oraz poprawa obsługi administracyjnej obywatela*. W zakresie realizacji ww. celu dla funkcji przewiduje się – wpisujący się w budowę społeczeństwa informacyjnego – stopniowy wzrost *odsetka osób korzystających z usług administracji publicznej za pomocą Internetu w ciągu ostatnich 12 miesięcy w celu wysłania wypełnionych formularzy (w %)* z 34,5% w roku 2021 do 36,5% w roku 2024 (w 2022 r. i 2023 r. będzie to wartość odpowiednio 35,5% i 36,0%).

W ramach funkcji rozbudowywana jest brama do informacji i e-usług – gov.pl, prowadzone są działania zmierzające do powstania nowych e-usług, podniesienia poziomu dojrzałości już dostępnych usług i zapewnienia dostępności e-usług dla wszystkich obywateli.

Cel funkcji w odniesieniu do spraw administracji publicznej ma być osiągnięty poprzez inicjatywy na rzecz uproszczenia prawa zapewniającego lepsze warunki dla działalności gospodarczej i realizacji potrzeb obywateli oraz skutecznych instytucji publicznych, dostępnych dla obywateli oraz przedsiębiorców. Podejmowane będą działania służące wzmocnieniu zdolności instytucjonalnych, poprawie skuteczności administracji publicznej oraz poprawie jakości usług publicznych, np. dzięki wprowadzeniu powszechnego systemu monitorowania wykonywania usług publicznych i wdrożeniu rozwiązań poprawiających efektywność zarządzania usługami dziedzinowymi w obszarach istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Realizację celu w tym obszarze będzie monitorował miernik: *liczba skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej, które są skierowane do sądów administracyjnych (w szt.)*. Planowana wartość miernika w poszczególnych latach w okresie 2021–2024 jest przewidywana na poziomie 8900 szt.

Najważniejszym celem w obszarze sądownictwa powszechnego, a zarazem głównym celem **funkcji 18. Sprawiedliwość**, jest *zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu* i rozpatrzenia spraw w rozsądnym terminie przez właściwe, niezależne, bezstronne i niezawisłe sądy. Powyższy cel jest równoważny z dążeniem do jak najpełniejszej realizacji postulatu zapewnienia powszechnego dostępu do sądu rozumianego zarówno jako „fizyczna” dostępność sądu, osiągnięta m.in. poprzez działania organizacyjne zmierzające do zapewnienia zrównoważonej i wydajnej struktury jednostek organizacyjnych sądownictwa na obszarze całego kraju, jak również dostępność w aspekcie finansowym, tj. poziom opłat sądowych, który nie będzie stanowił bariery dochodzenia własnych praw przed sądem z uwagi na sytuację materialną obywateli. Jednocześnie zapewnienie prawa do sądu wiąże się nierozdzielnie z aspektem czasowym, tj. możliwością rozstrzygnięcia sporów przed sądem w możliwie krótkich terminach oraz wysoką jakością orzecznictwa. Do monitorowania stopnia realizacji powyższego celu na poziomie funkcji służyć mają mierniki:

- *odsetek obywateli pozytywnie oceniających funkcjonowanie sądów (w %)*, który w latach 2021–2023 wyniesie 32%, natomiast w roku 2024 wyniesie 33%, a także
- *odsetek spraw, w których uwzględniono skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (w relacji do liczby spraw rozpatrywanych przez sądy) (w %)* – wskaźnik ten będzie kształtował się w latach 2021–2024 odpowiednio na poziomie 0,032% (2021 r.), 0,031% (2022 r.) i 0,030% (2023 r. i 2024 r.).

System finansów publicznych jest podstawowym instrumentem zaspokajania ważnych potrzeb społecznych oraz tworzenia fundamentów trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Warunkiem koniecznym dla sprawnego funkcjonowania państwa jest zapewnienie stabilności systemu finansów publicznych²¹.

Recesja z 2020 r. wywołana zamrożeniem gospodarki i podejmowane w związku z pandemią działania antykryzysowe doprowadziły w Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, do znaczącego pogorszenia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wzrostu długu sektora. Celem **funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym** jest w związku z tym *zapewnienie stabilności finansów publicznych*. Po wydaniu przez Radę UE rekomendacji w ramach tzw. procedury nadmiernego deficytu zostanie opracowana strategia konsolidacji finansów publicznych. Uwzględni ona

²¹ Strategia, str. 184.

również wymogi krajowych reguł fiskalnych, w tym stabilizującej reguły wydatkowej, która określa limit większości wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Stopień realizacji celu będzie monitorowany poprzez wskaźnik relacji **kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej w relacji do PKB (w %)**. Na podstawie kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej wylicza się coroczny nieprzekraczalny limit wydatkowy, określony w ustawie budżetowej na dany rok (na rok 2021 wynosi on: 755 123 540 tys. zł). Wartość miernika w roku 2021 wynosi 41,4% PKB (w odniesieniu do kwoty wydatków na kolejne lata – por Część I. Program konwergencji, rozdział II.4).

Kapitał ludzki jako krytyczny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, wraz z postępującymi procesami demograficznymi oraz wyzwaniem o charakterze globalnym, nabierać będzie jeszcze większego znaczenia dla uzyskania przewag konkurencyjnych w globalnej gospodarce. Lepiej wykształcone społeczeństwo to większe szanse na znalezienie dobrej pracy, a także wszechstronny rozwój²². Poprawie jakości kapitału ludzkiego i społecznego sprzyjać zatem będą działania państwa realizowane w ramach **funkcji 3. Edukacja, wychowanie i opieka**, której celem jest **podnoszenie jakości i efektywności kształcenia i wychowania**. Funkcja ta obejmuje zadania państwa w zakresie: kształcenia, wychowania i opieki, które dotyczą: wychowania przedszkolnego, kształcenia ogólnokształcącego i zawodowego, w tym specjalnego, we wszystkich typach szkół, jak również określania programów, podręczników i środków dydaktycznych nauczania, systemu egzaminów zewnętrznych, organizowania pomocy stypendialnej dla uczniów, zatrudniania nauczycieli, ich awansu zawodowego i wynagradzania. W obszarze tym ujęte są także działania dotyczące spraw młodzieży, jak również związane z koordynacją polityki uczenia się przez całe życie oraz Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji.

Realizowane zadania służą zwiększeniu dostępności wysokiej jakości wychowania przedszkolnego, zapewnieniu powszechnego dostępu do nauki, jak również wspieraniu funkcji wychowawczej, opiekuńczej i profilaktycznej realizowanej przez szkoły i inne placówki oraz wyrównywaniu szans edukacyjnych dzieci i młodzieży.

Do monitorowania ww. celu funkcji zastosowano następujące mierniki:

- **liczba osób, które zdały egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie lub egzamin zawodowy, w stosunku do liczby osób, które przystąpiły do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie lub egzaminu zawodowego (w %)**; wielkość ta powinna w poszczególnych latach planowania (2021–2024) utrzymać się na poziomie 72%,
- **liczba absolwentów poszczególnych typów szkół ponadgimnazjalnych, którzy zdali egzamin maturalny w stosunku do liczby absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego (w %)** – wartość miernika w okresie poszczególnych lat planowania (2021–2024) powinna wynieść: 82%,
- **odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (w %)** wyniesie 91% w latach 2021–2022 i wzrośnie do 92% w latach 2023–2024.

Obszar wpływający na jakość kapitału ludzkiego i społecznego ujęty w **funkcji 10. Szkolnictwo wyższe i nauka** to rozwój szkolnictwa wyższego, którego dotyczy kolejny z celów funkcji – **podniesienie poziomu jakości kształcenia**. Finansowane są inicjatywy związane z polityką szkolnictwa wyższego państwa, w tym działania mające na celu usprawnienie funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego oraz zwiększenie stopnia jego umiędzynarodowienia w Polsce. Realizowane są projekty mające na celu unowocześnienie infrastruktury szkolnictwa wyższego, w tym inwestycje związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury w zakresie działalności dydaktycznej oraz infrastruktury socjalnej dla studentów. Wspierane są również działania służące wzmocnieniu i rozwojowi potencjału dydaktycznego szkolnictwa wyższego oraz promocji szkolnictwa wyższego.

Stopień osiągnięcia ww. celu funkcji 10. – wyznaczonego w zakresie szkolnictwa wyższego – zostanie zmierzony **liczbą aktywnych zawodowo pracujących z wyższym wykształceniem w liczbie zawodowo pracujących ogółem (w %)**. W latach 2021–2024 przewiduje się zwiększenie wartości tego miernika

²² Strategia, str. 206.

z poziomu 36,5% w 2021 r. do poziomu 38,0% w 2024 r. (w latach 2022 i 2023 wyniesie ona odpowiednio 37,0% oraz 37,5%).

Jednym z istotnych wymiarów rozwoju kapitału ludzkiego jest stan zdrowia i dostęp do usług z zakresu opieki zdrowotnej. Dobry stan zdrowia obywateli i całego społeczeństwa jest istotną determinantą wzrostu gospodarczego, a interwencje w dziedzinie zdrowia są kluczowe w ograniczaniu ryzyka ubóstwa z powodu dezaktywacji zawodowej wynikającej z przyczyn zdrowotnych²³. Działalności państwa ujętej w obszarze **funkcji 20. Zdrowie** został przypisany cel: **zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa poprzez zapewnienie trwałego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń ratujących życie**. W tym obszarze realizowane będą działania zwiększające dostępność leczenia, tak aby każdy obywatel otrzymał pomoc medyczną w sposób szybki i pozwalający na utrzymanie obywateli w poczuciu bezpieczeństwa.

Szczególne działania dotyczące zabezpieczenia zdrowia będą przeznaczone dla osób najczęściej korzystających z pomocy lekarskiej, a więc dla osób starszych. Będzie to realizowane m.in. poprzez kontynuację przyznanego świadczeniobiorcom po ukończeniu 75. roku życia uprawnienia do bezpłatnych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych. Realizowane będą również działania w zakresie kształtowania zdrowego stylu życia poprzez profilaktykę oraz promocję zdrowia, a także edukację zdrowotną.

Stopień osiągnięcia celu funkcji będzie monitorowany za pomocą trzech mierników:

- **liczba świadczeniobiorców objętych koordynowaną opieką onkologiczną (w os.)**, która w okresie planowania WPPF 2021–2024 wyniesie odpowiednio: 17 000 (2021 r.), 19 000 (2022 r.), 21 000 (2023 r.), 23 000 (2024 r.),
- **liczba jednostek KKCz (Koncentratu Krwinek Czerwonych) wydanych do lecznictwa (w szt.)** będzie w latach 2021–2024 wynosiła 1 100 000 szt. w każdym roku,
- **liczba przeprowadzonych postępowań rejestracyjnych w zakresie produktów leczniczych, wyrobów medycznych i produktów biobójczych (w szt.)**, których przewiduje się zrealizować 55 439 szt. w roku 2021, a w kolejnych latach 53 030 szt. (2022 r.), 52 810 szt. (2023 r.) oraz 52 910 szt. (2024 r.).

Działania państwa realizowane w ramach **funkcji 8. Kultura fizyczna** należy traktować przede wszystkim jako szeroko rozumianą prewencję zdrowotną oraz sprzyjanie postawom prospołecznym. Działania prowadzone w ramach funkcji mają służyć systematycznemu **zwiększaniu poziomu aktywności fizycznej społeczeństwa**, bezpośrednio wpływają na liczbę osób podejmujących aktywność fizyczną, jak również na poziom ich sprawności fizycznej, co ma istotne znaczenie w odniesieniu do ogólnego stanu zdrowia społeczeństwa. Wskazuje się przy tym na istotną rolę zwiększania poziomu aktywności fizycznej społeczeństwa w umacnianiu kapitału społecznego oraz w profilaktyce zdrowotnej. Cel dla funkcji będzie monitorowany za pomocą miernika: **stosunek liczby uczestników działań związanych z aktywnością fizyczną, realizowanych przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, do ogólnej liczby ludności w Polsce (%)**. Planowana wartość miernika będzie wynosić odpowiednio 9% w latach 2021-2022 i 9,5% w latach 2023-2024.

Dla zadań prowadzonych w ramach **funkcji 9. Kultura i dziedzictwo narodowe** określono cele: **rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego** oraz **utrzymanie i pielęgnacja materialnej substancji sfery kultury**.

Inwestowanie w ochronę dziedzictwa, rozwój i modernizację infrastruktury kultury oraz edukację kulturalną – kształcenie odbiorcy i jego kulturowych kompetencji służyć ma budowaniu tożsamości, szacunku do tradycji, poczuciu przynależności do wspólnoty i jej historii, kreatywności, innowacyjności, otwartości i tolerancyjności. Istotne jest również wspieranie instytucji kultury, których wieloletnia działalność i tradycja mają szczególne znaczenie dla celów polityki państwa w obszarze kultury i których dorobek jest ważnym elementem budowania tożsamości kulturowej Polaków oraz, co istotne, narzędziem promocji Polski w świecie. Kluczowe znaczenie ma również wypracowanie

²³ Strategia, str. 202.

systemu wspierania rozwoju sektorów kreatywnych – stworzenie warunków dla rozwoju sektorów kreatywnych w Polsce, które wpłyną na rozwój całego ekosystemu wspierania kultury. Pomiar celów dla funkcji będzie oparty na dwóch miernikach (odpowiednio dla poszczególnych celów):

- **widzowie i słuchacze w teatrach i instytucjach muzycznych, otrzymujących dotację podmiotową na 1000 osób w danym roku** – planowana wartość miernika w latach 2021–2024 wyniesie odpowiednio 67 osób (2021 r.), 76 osób (2022 r.), 62 osoby (2023 r.), 60 osób (2024 r.),
- **liczba nowo wybudowanych, modernizowanych, pozyskanych i wyposażonych obiektów służących kulturze w danym roku w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (w szt.)** – przewiduje się, iż wartość ta wyniesie 137 szt. w 2021 r., 122 szt. w 2022 r., 116 szt. w 2023 r. oraz 66 szt. w 2024 r.

Na konkurencyjność Polski i jej regionów mają wpływ działania służące spójności terytorialnej kraju, a zarazem tworzeniu warunków dla pełnego wykorzystania potencjału gospodarczego, realizowane w ramach **funkcji 19. Transport i infrastruktura transportowa**, w zakresie głównych rodzajów transportu, w tym przede wszystkim transportu drogowego, kolejowego, morskiego, śródlądowego, jak też lotniczego, a także intermodalnego. Działania realizowane w obszarze transportu wzmacniają spójność terytorialną kraju (tworząc zarazem warunki dla pełnego wykorzystania potencjału gospodarczego) oraz zrównoważony międzygałęziowo rozwój transportu, a w zakresie transportu morskiego obejmują przedsięwzięcia na rzecz wzmocnienia pozycji polskich portów morskich, stanowiących połączenie transportu lądowego z morskim.

Celami funkcji (i ich miernikami) są:

- **poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi** (miernik: *stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu (w %)*), dla którego planowane wartości wynoszą: 57,9% w 2021 r., 62,8% w 2022 r., 66,3% w 2023 r. oraz 69,4% w 2024 r.),
- **zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego** (miernik: *udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych (w %)*), dla którego planowane wartości wynoszą: 85% w 2021 r., 86% w 2022 r., 87% w 2023 r. oraz b.d. w roku 2024,
- **poprawa konkurencyjności polskich portów** (miernik: *poziom zmian wielkości przeładunków towarów w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w %)*) wyniesie w 2021 r. 102% i wzrośnie do poziomu 105% w 2024 r., natomiast w latach 2022-2023 wyniesie odpowiednio 103% i 104%.

Dążenie do osiągnięcia powyższych celów wpisuje się w realizację *Strategii* w obszarze pn. *Transport*²⁴. Efektem ww. działań ma być zbudowanie wielogałęziowej, zintegrowanej i uzupełniającej się sieci transportowej (kolej, drogi, sieci aglomeracyjne, sieci żeglugi śródlądowej i morskiej, porty lotnicze).

Środowisko przyrodnicze jest kapitałem naturalnym, którego zasoby warunkują rozwój gospodarczy (możliwości inwestycyjne) i społeczny (zaspokojenie elementarnych potrzeb bytowych). Działania państwa w tym obszarze dotyczą zarządzania środowiskiem na rzecz zachowania podstawowych zasobów, takich jak: potencjał energetyczny, zasoby wody, powietrze atmosferyczne, warunki klimatyczne, zasoby przestrzeni i krajobrazów oraz związana z nimi różnorodność biologiczna (zasoby siedlisk, gatunków i genów), gleby i zasoby geologiczne oraz użytki pozaekonomiczne środowiska²⁵.

Realizacja tych działań została ujęta w zakresie **funkcji 12. Środowisko**, dla której jednym z celów jest: **ochrona środowiska poprzez utrzymanie bądź poprawę stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków fauny i flory**. Działania w omawianym zakresie zmierzają do zrównoważonego gospodarowania zasobami środowiska oraz adaptacji do zmian klimatu. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska to m.in. zachowanie bądź poprawa stanu siedlisk przyrodniczych

²⁴ *Strategia*, str. 233.

²⁵ *Strategia*, str. 252.

oraz gatunków flory i fauny. Zadania te realizują parki narodowe będące najważniejszymi formami ochrony przyrody w Polsce. Ich działania są realizowane na podstawie zadań ochronnych (dokument krótkookresowy) oraz planów ochrony (dokument długookresowy). Pomiar celu będzie się odbywał w związku z tym przy pomocy miernika **odsetek parków narodowych posiadających plany ochrony (w %)**. Wartość tego miernika w latach 2021–2024 będzie wynosić odpowiednio 69% (2021 r.), 78% (2022 r.), 91% (2023 r.), aż do pełnego wykonania 100% (2024 r.).

W ramach funkcji realizowane są działania, których celem jest również **zmniejszenie liczby stref, w których występują przekroczenia standardów jakości powietrza**. Realizacja zadania polega na dążeniu do redukcji liczby stref, w których występują przekroczenia standardów jakości powietrza dla pyłu zawieszonego PM10, w tym m.in. poprzez przygotowanie na poziomie krajowym odpowiednich narzędzi o charakterze legislacyjnym, strategicznym, finansowym oraz edukacyjno-promocyjnym, które pozwolą na efektywną realizację działań naprawczych, określonych w programach ochrony powietrza oraz uchwałach antysmogowych. Do pomiaru stopnia realizacji powyższego celu wykorzystany zostanie miernik: **odsetek stref z przekroczeniami poziomów substancji w powietrzu w Polsce (w %)**, który w roku 2021 wyniesie 43,5%, a w latach 2022–2024 wyniesie odpowiednio 39,1% (w 2022 r.), 34,8 (w 2023 r.) oraz 32,6 (w 2024 r.).

Ponadto ważną rolę dla funkcji 12. będą pełnić (realizowane w sferze gospodarki wodnej) działania państwa mające na celu: **zaspokojenie potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej oraz ograniczenie negatywnych skutków powodzi i suszy, w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nim ekosystemów**. W szczególności przyjmowane lub zatwierdzane będą przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej dokumenty planistyczne oraz programy kluczowe dla procesu zarządzania zasobami wodnymi, takie jak plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz, służący ich realizacji, przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej określonych dla danego obszaru dorzecza, mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego, plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plan przeciwdziałania skutkom suszy oraz programy utrzymania wód i urządzeń wodnych. Realizację celu w tym obszarze będzie monitorował miernik: **liczba przyjętych/uzgodnionych/zatwierdzonych dokumentów planistycznych**. Planowana wartość miernika w poszczególnych latach 2021–2024 jest przewidywana odpowiednio na poziomie: 22 (2021 r.), 11 (2022 r.), 1 (2023 r. i 2024 r.).

Jednym z podstawowych wyzwań rozwojowych Polski jest zapewnienie gospodarce, instytucjom i obywatelom stabilnych i optymalnie dostosowanych do potrzeb dostaw energii, po akceptowalnej ekonomicznie cenie²⁶. W obszar ten wpisują się działania ujęte w ramach **funkcji 6. Polityka gospodarcza kraju** mające na celu: **zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa**, związane z zapewnieniem gospodarce odpowiedniego dostępu do źródeł energii. Efektem realizacji celu ma być utrzymanie **udziału importu nośników energii w zużyciu energii ogółem (w %)** w latach 2021–2024 na poziomie niższym niż 40% (miernik ten wskazuje poziom uzależnienia całego sektora energetycznego od importu nośników energii, jak również na możliwość pokrycia zapotrzebowania paliwami produkcji krajowej).

W *Strategii* wskazuje się, iż podwyższenie konkurencyjności polskiego przemysłu oraz zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego wymaga dywersyfikacji źródeł energii, modernizacji i rozbudowy sieci przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, gazu i ciepła sieciowego²⁷.

Cel funkcji koresponduje z kierunkami polityki energetycznej w zakresie zmniejszenia stopnia uzależnienia Polski od importu gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw płynnych z jednego kierunku, zapewnienia dostaw odpowiedniej ilości energii elektrycznej po rozsądnych cenach, przy równoczesnym zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Podstawowymi kierunkami polskiej polityki energetycznej realizującymi ww. cel są: poprawa efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw, rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii, a także ograniczenie oddziaływania

²⁶ *Strategia*, str. 242.

²⁷ *Strategia*, str. 246.

energetyki na środowisko²⁸.

Jednym z zasadniczych warunków niezakłóconego, stabilnego oraz zrównoważonego społecznego i ekonomicznego rozwoju kraju jest gwarancja trwałego bezpieczeństwa zewnętrznego i nienaruszalność granic. Rozpoznawanie, monitorowanie i zapobieganie zagrożeniom, a także zapewnienie skutecznych mechanizmów reagowania oraz podnoszenie skuteczności służb państwowych, to warunki konieczne do prawidłowego funkcjonowania państwa oraz realizacji jego celów rozwojowych²⁹. Wskazane wyżej zadania realizowane są w ramach **funkcji 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic**, dla której określony został cel: **zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP**. Cel funkcji oznaczający również ochronę suwerenności, niezależności oraz stabilności wewnętrznej państwa realizowany będzie poprzez szereg działań konsolidujących, integrujących i rozwijających oraz modernizujących system zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Miernikiem określonym dla funkcji jest **relacja wskaźnika potencjału bojowego do jego poziomu z roku poprzedniego (wartość niemianowana)**, określającą możliwości bojowe Sił Zbrojnych RP na podstawie potencjału bojowego sprzętu wojskowego zdolnego do wykonywania uderzeń. Prognozuje się, że w latach 2021–2024 relacja ta wyniesie: 1,03 w 2021 r. i w 2022 r., 1,02 w 2023 r. oraz 1,04 w 2024 r. Wraz z modernizacją armii budowany będzie innowacyjny potencjał polskiego przemysłu obronnego³⁰. Zmianie jakościowej w zakresie modernizacji technicznej towarzyszyć będzie sukcesywne zwiększanie poziomu stanu osobowego Sił Zbrojnych RP. Zakłada się, że Siły Zbrojne RP będą mogły realizować swoje zadania w prognozowanej perspektywie, jeśli **wskaźnik uкомплектования żołnierzami zawodowymi Sił Zbrojnych RP czasu „P” (stan ewidencyjny żołnierzy zawodowych do liczby stanowisk etatu czasu „P”) (w %)** wynosić będzie co najmniej 81% w 2021 r., co najmniej 82% w 2022 r., co najmniej 83% w 2023 r. oraz co najmniej 84% w 2024 r. Powyższe zmiany odbywać się będą przy założeniu równoczesnego podnoszenia poziomu wyszkolenia wojsk oraz zmiany struktur organizacyjnych, w szczególności systemów kierowania oraz dowodzenia, a także przy realizacji współpracy obronnej i wypełniania zobowiązań sojuszniczych naszego kraju wynikających z udziału Polski w UE i w NATO. Istotnym elementem wpływającym na umacnianie bezpieczeństwa narodowego jest także udział Sił Zbrojnych RP w międzynarodowych misjach wojskowych, w których **średnioroczna liczba żołnierzy i pracowników skierowanych do Polskich Kontyngentów Wojskowych (w os.)** planowana jest w latach 2021–2024 odpowiednio na poziomie: 1928 os. (w 2021 r.), 1932 os. (w 2022 r.), 2106 os. (w 2023 r.) i 1920 os. (w 2024 r.).

Ważnym warunkiem dla zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa narodowego jest **kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa**³¹. Działania w ramach tego kierunku zmierzać będą do zwiększenia efektywności polskiej polityki zagranicznej w ramach NATO, UE i innych organizacji międzynarodowych, a także budowy silnej pozycji międzynarodowej Polski³².

Wewnętrzne aspekty bezpieczeństwa Polski, a w szczególności przeciwdziałanie zagrożeniu przestępczością, w tym przestępczością zorganizowaną i gospodarczą, a także zabezpieczenie państwa w kontekście występowania zagrożeń naturalnych oraz awarii technicznych, jak też innych zdarzeń związanych z rozwojem cywilizacji. objęte są **funkcją 2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny**, której celem jest **poprawa funkcjonowania służb bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego**. Realizacja zadań w ramach funkcji ma służyć przede wszystkim zapewnieniu wysokiego poziomu szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zwiększeniu sprawności zabezpieczenia terytorium RP i zewnętrznej granicy Unii Europejskiej³³. W ramach działań ukierunkowanych na osiągnięcie tego celu kontynuowane będą prace m.in. w zakresie zapobiegania popełnianiu przestępstw, wykroczeń oraz zjawisk kryminogennych. Realizowane będą działania mające na celu ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, działania służące rozpoznawaniu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej w kraju oraz

²⁸ Polityka energetyczna Polski do 2030 roku.

²⁹ Strategia, str. 268.

³⁰ Strategia, str. 272.

³¹ Jest to kierunek interwencji nr 3 w zakresie obszaru Bezpieczeństwo narodowe. SOR, str. 272.

³² Strategia, str. 272.

³³ Strategia, str. 270.

o charakterze międzynarodowym, a w szczególności o charakterze kryminalnym, ekonomicznym, narkotykowym oraz cyberprzestępczości, działania służące wzmocnieniu systemu antyterrorystycznego państwa oraz w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej. Zwalczane będą zorganizowane grupy przestępcze zajmujące się nielegalną produkcją i przemytem wyrobów tytoniowych.

Policja będzie pełniła nadzór nad bezpieczeństwem w ruchu drogowym. Realizowane będą działania mające na celu rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń poprzez wykonywanie czynności: operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i administracyjno-porządkowych. Kontynuowana będzie realizacja działań z zakresu poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez podejmowanie inicjatyw profilaktyczno-prewencyjnych.

Istotnym obszarem działalności w ramach funkcji będzie ochrona granicy państwowej, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, przy jednoczesnym sprawnym wykonywaniu odprawy granicznej. Zwalczane będą przestępstwa i wykroczenia, których ściganie ustalono jako właściwość Straży Granicznej. Jednym z realizowanych zadań będzie rozbudowa systemu ochrony granicy państwowej przy wykorzystywaniu stacjonarnych i mobilnych urządzeń nadzoru oraz utrzymanie sprawności sprzętu wykorzystywanego do kontroli granic. Realizowana będzie polityka migracyjna i azylowa oraz prowadzone sprawy cudzoziemców.

Ważnym obszarem działalności w ramach funkcji pozostaje zapewnienie skutecznej ochrony ludności i ratownictwa poprzez rozwój potencjału sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Cel dla funkcji będzie monitorowany poprzez następujące mierniki:

- ***wskaźnik wykrywalności przestępstw ogółem (w %)***, który w latach 2021–2024 nie powinien być niższy niż 68%,
- ***średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego od momentu przyjęcia zgłoszenia (w minutach i sekundach)***, który w latach 2021–2024 wyniesie nie dłużej niż 10 minut,
- ***wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą i migracjami (w %)***, którego wartość w roku 2021 osiągnie 89%, a w kolejnych latach 2022–2024 wyniesie 88%.

Natomiast w zakresie **funkcji 18. Sprawiedliwość** państwo, stojąc na straży wolności i praw obywatelskich, poza zapewnieniem konstytucyjnego prawa do sądu, ma na celu ***zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych***. Do monitorowania stopnia realizacji tego celu będzie wykorzystywany miernik: ***powrotność do przestępstwa osób prawomocnie skazanych (w %)***, który w poszczególnych latach 2021–2024 wyniesie odpowiednio: 22,4% (2021 r.), 22,0% (2022 r.), 21,7% (2023 r. i 2024 r.). Miernik odnosi się do skuteczności polityki karnej państwa rozumianej jako całokształt zagadnień związanych z przeciwdziałaniem zjawisku przestępczości, tj. szeroko rozumianej polityki karnej, kreowanej i realizowanej na wielu poziomach funkcjonowania państwa, począwszy od ustawodawcy poprzez Ministerstwo Sprawiedliwości i nadzorowane przez nie instytucje, organy ścigania, sądy powszechne jako niezależne organy państwa powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości aż po służby wykonawcze (Służba Więzienna, kuratela sądowa).