



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**WIELOLETNI PLAN FINANSOWY
PAŃSTWA NA LATA 2023–2026**

Warszawa, kwiecień 2023 roku

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 2023

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
II. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	12
II.1. Strategia i cele średniookresowe rządu na tle uwarunkowań UE	12
II.2. Sytuacja bieżąca	18
II.3. Projekcja średniookresowa	23
II.4. Wynik strukturalny	31
II.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	32
III. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu</i>	34
III.1. Czynniki ryzyka	34
III.2. Analiza wrażliwości	34
III.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu</i>	36
IV. Stabilność finansów publicznych w długim okresie	37
IV.1. Stabilność finansów publicznych, w tym skutki starzenia się ludności	37
IV.2. Zobowiązania warunkowe (<i>contingent liabilities</i>)	41
V. Krajowe ramy budżetowe	43
Aneks tabelaryczny	46

Spis wykresów

	Strona
Wykres 1. Różnica między prognozowanymi a faktycznymi wydatkami sektora instytucji rządowych i samorządowych	17
Wykres 2. Luka VAT (w %) oraz tzw. compliance effect (w mld zł)	22
Wykres 3. Zmiana luki VAT w latach 2016-20 w pkt. proc.	23
Wykres 4. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych	24
Wykres 5. Liczba osób posiadających status cudzoziemca UKR*	25
Wykres 6. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)	35
Wykres 7. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)	35
Wykres 8. Stochastyczne projekcje długu od 2023 roku	39

Spis tabel

	Strona
Tabela 1. Wzrost gospodarczy – kluczowe elementy prognozy	10
Tabela 2. Rządowe wsparcie osłonowe w związku ze wzrostem cen energii (według metodyki unijnej)	13
Tabela 3. Sektor instytucji rządowych i samorządowych – kluczowe elementy prognozy	17
Tabela 4. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych	31
Tabela 5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)	33
Tabela 6. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją	36
Tabela 7. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach	38
Tabela 8. Długookresowa stabilność finansów publicznych	40
Tabela 9. Zobowiązania warunkowe	42
Tabela 10. Wzrost gospodarczy	46
Tabela 11. Procesy inflacyjne	46
Tabela 12. Rynek pracy	47
Tabela 13. Salda sektorów instytucjonalnych	47
Tabela 14. Podstawowe założenia egzogeniczne	48
Tabela 15. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	48
Tabela 16. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu	49
Tabela 17. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (<i>expenditure benchmark</i>)	50
Tabela 18. Wydatki według funkcji	50
Tabela 19. Pożyczki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	51
Tabela 20. Dotacje z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	52

Spis ramek

	Strona
Ramka 1. Główne elementy propozycji Komisji Europejskiej dotyczących zarządzania gospodarczego w UE	14
Ramka 2. Ogólna klauzula wyjścia	16

Przedmowa

„Program konwergencji” przedstawia średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych do 2026 roku. Stanowi on też część, przyjętego przez Radę Ministrów, „Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2026” opracowanego na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.). „Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2023-2026”, zgodnie z tą ustawą, stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024.

„Program konwergencji” został opracowany zgodnie z przepisami UE¹. Scenariusz makrofiskalny na lata 2023-2026 wykorzystuje dane dostępne do dnia 1 kwietnia br.

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych oraz wytyczne dotyczące programów stabilności i konwergencji państw członkowskich UE, przyjęte w czerwcu 2017 roku przez Radę Ecofin.

Podsumowanie

Polska gospodarka znalazła się w 2022 roku pod wpływem silnego szoku związanego z wybuchem wojny w Ukrainie, który negatywnie wpłynął na tempo wzrostu PKB i spowodował silny wzrost inflacji. Mimo to polska gospodarka w 2022 roku poradziła sobie stosunkowo dobrze, a realny PKB zwiększył się o 5,1%. W bieżącym roku tempo wzrostu gospodarczego spowolni jednak do 0,9%. W kolejnych latach przewidywane jest stopniowe ożywienie gospodarki.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł w 2022 roku do 3,7% PKB, podczas gdy dług wyniósł 49,1% PKB. Główną przyczyną wzrostu deficytu były wprowadzone przez rząd działania osłonowe łagodzące skutki wzrostu cen energii. Wspierały one gospodarstwa domowe, podmioty wrażliwe i przedsiębiorstwa w ramach Tarczy antyinflacyjnej, energetycznej i solidarnościowej. Również w roku bieżącym działania te będą istotnym obciążeniem dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Prognozowany deficyt sektora zwiększy się w 2023 roku do 4,7% PKB. Prognoza makrofiskalna na rok bieżący w celu urealnienia scenariusza gospodarczego uwzględnia historyczne różnice między prognozowanymi a zrealizowanymi wydatkami sektora.

Komisja Europejska zapowiedziała uruchomienie na wiosnę 2024 roku procedury nadmiernego deficytu wobec państw, w których deficyt lub dług sektora przekroczył w 2023 roku wartości referencyjne. Program został więc opracowany przy założeniu redukcji deficytu od 2024 roku, zgodnie z unijnymi regułami budżetowymi.

Trwający od ponad roku konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy może wpływać również na konwergencję 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. Przy aktualnym stopniu podobieństwa między gospodarkami Polski i strefy euro – w szczególności co do poziomu rozwoju mierzonego np. przez PKB per capita – członkostwo Polski w strefie euro mogłoby jednak stanowić źródło zaburzeń w gospodarce.

W Unii Europejskiej trwa dyskusja o zmianach w nadzorze finansów publicznych i koordynacji polityk gospodarczych, które mogłyby obowiązywać od 2024 roku.

I. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza

I.1. Sytuacja bieżąca

W 2022 roku polska i światowa gospodarka znalazły się pod wpływem silnego szoku podażyowo-popytowego związanego z wybuchem wojny w Ukrainie. Szok o takim charakterze z jednej strony wpływał negatywnie na tempo wzrostu PKB m.in. poprzez obniżenie dynamiki aktywności gospodarczej na naszych rynkach eksportowych, wzrost niepewności oraz pogorszenie nastrojów konsumentów i przedsiębiorców. Z drugiej - powodował silny wzrost inflacji w efekcie wyraźnego wzrostu cen surowców na rynkach światowych i zaburzeń w globalnych łańcuchach dostaw. Wpływało to dodatkowo na pogorszenie dynamiki realnego PKB poprzez erozję siły nabywczej gospodarstw domowych i wzrost nominalnych stóp procentowych, który ograniczał popyt na kredyt. Skutkiem wojny był także gwałtowny napływ do Polski ludności z Ukrainy.

W 2022 roku PKB w strefie euro – głównym rynku eksportowym Polski – zwiększył się o 3,5%. W pierwszej połowie roku koniunktura w gospodarce europejskiej była stosunkowo dobra, do czego przyczyniała się poprawa sytuacji epidemicznej, łagodzenie restrykcji sanitarnych, niskie bezrobocie oraz dobra sytuacja finansowa gospodarstw domowych. W drugiej połowie 2022 roku w wyniku opisanych powyżej konsekwencji rosyjskiej agresji na Ukrainę wzrost gospodarczy w strefie euro znacznie spowolnił. W końcu roku doszło do silnego osłabienia dynamiki konsumpcji gospodarstw domowych i inwestycji.

W Polsce po silnej odbudowie aktywności gospodarczej w popandemicznym 2021 roku, gdy przeciętne kwartalne tempo wzrostu gospodarczego było około dwukrotnie wyższe od długookresowej średniej (kw/kw, sa), nastąpiło jej wyhamowanie. Przełom lat 2021 i 2022 charakteryzował się jeszcze bardzo wysoką dynamiką PKB wspieraną przez wyjątkowo silny przyrost zapasów. Perspektywy gospodarki zmieniły się jednak diametralnie po wybuchu wojny w Ukrainie. Wzrost inflacji, pesymizmu konsumentów i nominalnych stóp procentowych przyczyniły się do ograniczenia dynamiki konsumpcji prywatnej, częściowo złagodzonego przez wydatki obywateli Ukrainy, którzy znaleźli schronienie w Polsce po wybuchu wojny. Pogorszenie dynamiki popytu na polskie towary i usługi przyniosło obniżenie tempa wzrostu eksportu. Stosunkowo odporne na niekorzystne warunki makroekonomiczne okazały się natomiast inwestycje. Podobnie jak w poprzednim roku znaczący wkład we wzrost PKB miały zapasy. Dynamika popytu krajowego okazała się w efekcie niższa niż rok wcześniej, choć pozostała stosunkowo wysoka. W całym 2022 roku PKB zwiększył się o 5,1%, wobec 6,9% rok wcześniej.

Wysoka dynamika aktywności gospodarczej znalazła odzwierciedlenie w dalszej poprawie sytuacji na rynku pracy. W 2022 roku liczba pracujących wzrosła o 0,5%, po wysokim wzroście o 2,6% rok wcześniej. W ujęciu sektorowym wzrost ten wynikał przede wszystkim z przyrostu liczby pracujących w sektorze usług, niewielkiego wzrostu w sektorze przemysłowym (obejmującym przemysł i budownictwo) oraz spadku w sektorze rolniczym. Wzrost popytu na pracę przyczynił się do dalszego spadku bezrobocia. Stopa bezrobocia obniżyła się do 2,9% z 3,4% rok wcześniej i była drugą najniższą w państwach Unii Europejskiej. Współczynnik aktywności zawodowej – po wysokim wzroście o 2 punkty proc. rok wcześniej – zwiększył się o 0,2 pkt. proc., do 58,0%. Wzrost popytu na pracę wraz z niskim poziomem stopy bezrobocia przyczyniły się do wysokiego, dwucyfrowego nominalnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej – o 11,7% r/r (przy średniej dla lat 2010-2021 w wysokości 5,2%). Ze względu jednak na wysoką inflację przeciętne wynagrodzenie obniżyło się w ujęciu realnym – o 2,4% (r/r). Spadek płac realnych został częściowo skompensowany przez zmiany podatkowe, które wpłynęły na wynagrodzenia netto pracowników.

Wybuch wojny w Ukrainie przyczynił się do masowego napływu ludności z Ukrainy szukającej schronienia przed wojną w Polsce, przede wszystkim kobiet z dziećmi. W połowie marca br. w Polsce szacunkowo przebywało około 1 mln osób posiadających status cudzoziemca UKR² (por. wykres 5) umożliwiający m.in. dostęp do świadczeń socjalnych. Ponad połowę z nich stanowiły osoby w wieku

² Nadawany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, z późn. zm.).

18-64 lata, z czego 76% - kobiety. Konsekwencją napływu osób uciekających z Ukrainy są zwiększone wydatki publiczne związane z zapewnieniem im dostępu do świadczeń i pomocy społecznej oraz usług publicznych, w tym opieki zdrowotnej i edukacji (szerzej w rozdziale II.2). Z kolei wydatki osób przybyłych do Polski w związku z wojną w Ukrainie pozytywnie wpływają na wzrost konsumpcji. Integracji obywateli Ukrainy na polskim rynku pracy sprzyja podobieństwo językowe i kulturowe oraz sieć kontaktów wynikająca z wcześniejszych migracji Ukraińców.

Wybuch wojny w Ukrainie i jego konsekwencje w postaci gwałtownego wzrostu cen surowców na rynkach światowych (zwłaszcza energetycznych i rolnych) spowodowały wyraźny wzrost inflacji. Zjawisko to było powszechne i występowało nie tylko w Polsce, ale także w większości krajów rozwiniętych. W konsekwencji w 2022 roku miał miejsce wysoki wzrost cen energii oraz żywności na rynku krajowym, który w znacznym stopniu wpłynął na wzrost ogólnego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Dodatkowo rosła także inflacja bazowa. Wzrost tej kategorii był z jednej strony opóźnionym skutkiem odbudowy aktywności gospodarczej po recesji wywołanej pandemią oraz efektem dobrej sytuacji na rynku pracy, a z drugiej strony konsekwencją wzrostu presji kosztowej u producentów (zwłaszcza w zakresie cen energii i paliw). W efekcie inflacja w 2022 roku wyniosła średnio 14,4% według metodologii krajowej (CPI) oraz 13,2% według metodologii unijnej (HICP).

Wobec silnej presji inflacyjnej, przez większą część 2022 roku Rada Polityki Pieniężnej kontynuowała zacieśnianie polityki pieniężnej zapoczątkowane w październiku 2021 roku. Stopy procentowe NBP zostały podwyższone ośmiokrotnie, łącznie o 5 punktów procentowych, w tym stopa referencyjna do 6,75%. Ponadto od 31 marca 2022 roku RPP podwyższyła stopę rezerwy obowiązkowej do 3,5% (tj. do poziomu obowiązującego przed pandemią COVID-19). Od października 2022 roku Rada utrzymuje stopy procentowe na niezmienionym poziomie. Przestankami dla braku zmian parametrów polityki pieniężnej było oczekiwanie na efekty dotychczasowego zacieśnienia polityki pieniężnej, a także zacieśnianie polityki przez główne banki centralne na świecie i przewidywane osłabienie koniunktury w otoczeniu polskiej gospodarki.

W 2022 roku deficyt rachunku bieżącego wyniósł 3,0% PKB, wobec 1,4% PKB rok wcześniej. Na pogłębienie deficytu największy wpływ miał wzrost cen surowców na rynkach światowych, będący bezpośrednim skutkiem rosyjskiej agresji na Ukrainę. Przełożyło się to na dalsze pogorszenie salda obrotów towarowych, które tylko w części zniwelował wzrost nadwyżki usług (obejmującej m.in. wydatki cudzoziemców, którzy planowali pozostać w Polsce krócej niż rok). Relatywnie wysoki pozostał również deficyt dochodów pierwotnych. Wybuch wojny miał natomiast ograniczony bezpośredni wpływ na polski eksport z uwagi na jego strukturę geograficzną, w której dominują pozostałe państwa UE. W 2021 roku na Rosję, Ukrainę i Białoruś przypadało łącznie tylko ok. 5,6% zagranicznej sprzedaży towarów. Dodatkowo Polska stała się ważnym źródłem zaopatrzenia dla Ukrainy, co mimo silnej recesji w tym kraju przełożyło się na duży wzrost polskiego eksportu.

W 2022 roku po raz kolejny miał miejsce wysoki napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. Napływ kapitału nierezydentów w tej formie sięgnął 5,0% PKB, wobec 5,4% PKB w roku wcześniejszym i średnio 2,8% PKB w latach 2010-20. Prawdopodobnie przynajmniej częściowo napływ ten można wiązać z procesem skracania łańcuchów dostaw przez globalne przedsiębiorstwa (tzw. nearshoring).

W 2022 roku kurs złotego determinowany był w dużej mierze przez wahania awersji do ryzyka wywołane zbrojną agresją Rosji przeciw Ukrainie. Czynniki ten zaznaczył się szczególnie silnie na przełomie lutego i marca, kiedy w wyniku przepływu kapitału do aktywów uznawanych przez inwestorów za tzw. bezpieczne przystanie waluty z regionu Europy Środkowo-Wschodniej, w tym złoty, znalazły się pod silną presją. W efekcie kurs EUR/PLN wzrósł do najwyższego w historii poziomu (około 5,0), choć następnie złoty umocnił się do około 4,7 za euro. Zmiany percepcji ryzyka geopolitycznego oraz oczekiwań dotyczących kształtowania się polityki pieniężnej prowadziły do istotnych wahań kursu w trakcie roku. Średnio w 2022 roku kurs euro w złotych (EUR/PLN) ukształtował się na poziomie 4,69, a kurs dolara amerykańskiego (USD/PLN) wyniósł 4,46.

I.2. Scenariusz średniookresowy

Pomimo trwającej wojny w Ukrainie i wywołanego nią wzrostu cen surowców i kryzysu energetycznego polska gospodarka w 2022 roku poradziła sobie stosunkowo dobrze. Kontynuacja działań wojennych oraz związanych z nimi zawirowań na rynku energii skutkuje jednak dalszą niepewnością dla średniookresowego scenariusza makroekonomicznego.

Prezentowany scenariusz zakłada, że w bieżącym roku tempo wzrostu gospodarczego w Polsce znacząco wyhamuje – realny PKB wzrośnie o 0,9%. W kolejnych latach nastąpi stopniowe ożywienie gospodarki – w 2024 roku tempo wzrostu realnego PKB wyniesie 2,8%, a w latach 2025-2026 odpowiednio 3,2% oraz 3,0%. Główną przyczyną spowolnienia tempa wzrostu w 2023 roku będzie znaczne osłabienie dynamiki spożycia prywatnego, zwłaszcza w pierwszej połowie br., wywołane wysoką inflacją i związanymi z nią konsekwencjami: czasowym spadkiem płac realnych, zaostrzeniem polityki pieniężnej i dużym pesymizmem wśród konsumentów. Przewidywane osłabienie wpływu tych czynników powinno doprowadzić do stopniowego ożywienia gospodarki począwszy od drugiej połowy br. – wraz ze spadającą inflacją, powrotem do dodatniej dynamiki płac realnych, polepszeniem nastrojów konsumentów, a w dłuższej perspektywie także przewidywanym przez rynek niewielkim złagodzeniem polityki pieniężnej. Ożywienie gospodarki będzie wspierane przez znaczny wzrost inwestycji publicznych, wynikający m.in. z rozpoczęcia realizacji projektów zaplanowanych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) oraz ze zwiększonych dostaw sprzętu militarnego.

Spożycie prywatne w 2023 roku wzrośnie realnie o 0,7%. Wyraźny spadek dynamiki spożycia prywatnego w porównaniu do lat poprzednich jest związany z pogorszeniem się ogólnej sytuacji gospodarczej oraz sytuacji na rynku pracy (w bieżącym roku przewidywany jest nieznaczny wzrost bezrobocia). Również utrzymywanie się restrykcyjnej polityki monetarnej będzie wpływało na ograniczenie konsumpcji gospodarstw domowych. Z kolei czynnikiem ograniczającym spadek dynamiki spożycia prywatnego jest utrzymanie obniżonej stawki podatku VAT na podstawowe artykuły żywnościowe oraz programy wpływające na zwiększenie dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych, m.in. wsparcie, które otrzymują gospodarstwa domowe w związku ze znaczącym wzrostem cen energii i gazu (mrożenie cen, dodatki osłonowe), obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych (program Niskie Podatki) oraz tzw. wakacje kredytowe. W kolejnych latach dynamika spożycia prywatnego będzie stopniowo rosła – w 2024 roku osiągnie 2,5% a w latach 2025-2026 wyniesie 2,7%. Wpływ na to będą miały przede wszystkim spadek inflacji oraz wzrost realnych wynagrodzeń.

Realny wzrost nakładów brutto na środki trwałe wyniesie 1,1% w 2023 roku. Na ten wynik składa się niewielki spadek inwestycji prywatnych, wynikający ze słabej koniunktury, wysokiego kosztu kapitału oraz niepewności związanej z sytuacją geopolityczną, który jest kompensowany przez przewidywany wyraźny wzrost inwestycji publicznych. Wzrost inwestycji publicznych będzie wynikał przede wszystkim z rozpoczęcia realizacji projektów z KPO i ze zwiększonych dostaw sprzętu militarnego. W kolejnych latach dynamiki inwestycji prywatnych i publicznych będą rosły, na co wpływ będzie miała realizacja inwestycji z KPO oraz spadający koszt kapitału. W 2024 roku nakłady brutto na środki trwałe ogółem wzrosną o 4,3%. Dodatkowo w 2025 roku nastąpi intensyfikacja wydatkowania środków z wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027, a wzrost inwestycji wyniesie 5,3%. W 2026 roku tempo wzrostu inwestycji osiągnie 4,7%. Zakłada się, że wkład przyrostu zapasów we wzrost PKB w bieżącym roku będzie ujemny, a od przyszłego roku neutralny.

Prezentowany scenariusz zakłada, że realizacja KPO będzie oddziaływać bezpośrednio na wzrost PKB poprzez wzrost inwestycji (prywatnych i publicznych) oraz, w mniejszym stopniu, spożycia publicznego. Analiza projektów zaplanowanych w ramach KPO wskazuje, że sektor publiczny będzie beneficjentem około 2/3 środków z grantów oraz połowy środków z części pożyczkowej.

Spadek dynamiki eksportu w bieżącym roku będzie wynikał z wyraźnego pogorszenia się koniunktury w krajach UE. Realne tempo wzrostu tej kategorii w 2023 roku wyniesie 1,7%. W kolejnych latach, wraz z poprawą sytuacji gospodarczej na rynkach eksportowych, eksport będzie rósł w tempie około 4%. Z kolei dynamika importu w bieżącym roku wyraźnie spadnie, przede wszystkim w efekcie spadku popytu krajowego. Realne tempo wzrostu tej kategorii w 2023 roku wyniesie -0,3% – znacznie mniej

niż w poprzednich latach. W dalszych latach import będzie rósł w tempie zbliżonym do eksportu. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB wyniesie 1,2 pkt. proc. w 2023 roku oraz 0,1-0,2 pkt. proc. w latach 2024-2026.

Prognozowane tempo wzrostu produktu potencjalnego wynosi 3,2% w 2023 roku, około 3,0% w latach 2024-2025 oraz 2,7% w 2026 roku. Głównymi czynnikami wpływającymi na dynamikę potencjału gospodarki będzie malejąca podaż pracy, akumulacja kapitału produkcyjnego oraz wzrost wydajności czynników produkcji. Luka produktowa, po wyrażeniu dodatnim odczycie w 2022 roku wynoszącym 1,7%, w latach 2023-2024 spadnie odpowiednio do -0,5% i -0,8%. W kolejnych latach ujemna luka produktowa zacznie się domykać, osiągając -0,3% na końcu horyzontu prognozy. Pomimo prognozowanego wzrostu aktywności zawodowej w następnych latach, negatywne tendencje dotyczące liczebności populacji w wieku produkcyjnym będą wpływać na mniejszą dynamikę potencjalnego PKB. O ile od 2003 roku stopa bezrobocia równowagi NAWRU spada, o tyle w ostatnich dwóch latach horyzontu prognozy przewidywana jest jej stabilizacja na poziomie 2,5% i ograniczenie jej pozytywnego wpływu na dynamikę wzrostu potencjalnego niemal do zera.

Scenariusz zakłada, że w kolejnych miesiącach inflacja będzie się stopniowo obniżać do poziomu jednocyfrowego na koniec 2023 roku. Średniorocznie wskaźnik inflacji wyniesie w bieżącym roku 12,0%. W kolejnych latach inflacja nadal będzie spadać, lecz dynamika tego spadku będzie coraz wolniejsza. Zgodnie z prognozą, średnioroczna inflacja wyniesie 6,5% w 2024 roku, 3,9% w 2025 roku oraz 3,1% w 2026 roku. Głównymi czynnikami, które będą wpływały na obniżanie się inflacji będą stabilizacja cen surowców energetycznych i żywności na rynkach światowych, relatywnie niska dynamika spożycia prywatnego (zwłaszcza w br.) oraz restrykcyjna polityka pieniężna.

Scenariusz opracowano przy założeniu braku nowych szoków podażowych na rynku żywnościowym i energetycznym. W przypadku cen importowanych surowców energetycznych założenia zostały przygotowane na podstawie kontraktów futures dostępnych w momencie przygotowania prognozy (w dniach 6-10 marca). W przypadku ropy naftowej założono spadek ceny za baryłkę ropy Brent o 18% w 2023 roku oraz drobne spadki cen w kolejnych latach (por. tabela 14). W przypadku gazu ziemnego kontrakty terminowe (Dutch TTF Gas) wskazują na spadek cen gazu ziemnego średnio o 37% w 2023 roku oraz 41% w 2024 roku oraz dalsze, mniejsze spadki w kolejnych latach. Bazując na cenach z kontraktów terminowych, średnia cena gazu w 2025 roku będzie zbliżona do tej w roku 2021. Zmienność cen na tym rynku jest jednak znacząca. W przypadku kursu walutowego przyjęto techniczne założenie o stabilizacji kursu złotego na poziomie odpowiednio 4,70 EUR/PLN oraz 4,43 USD/PLN (średnie wartości z 10 dni roboczych od 27 lutego do 10 marca włącznie).

Tabela 1. Wzrost gospodarczy – kluczowe elementy prognozy

	2022	2023	2024	2025	2026
PKB w ujęciu realnym, wzrost w %	5,1	0,9	2,8	3,2	3,0
Nakłady brutto na środki trwałe, wzrost w %	5,0	1,1	4,3	5,3	4,7
Stopa bezrobocia, w %	2,9	3,2	3,1	3,0	3,0
Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, w %	14,4	12,0	6,5	3,9	3,1

Zródło: Ministerstwo Finansów.

Polska pozostaje krajem o bardzo niskiej stopie bezrobocia. W kolejnych latach bezrobocie utrzyma się na niskim poziomie w wyniku trendów demograficznych, utrzymywania się tempa wzrostu gospodarczego w okolicach potencjału oraz zwiększania inwestycji publicznych. Przewiduje się, że w 2023 roku liczba pracujących nieznacznie spadnie w związku z pogorszeniem koniunktury w gospodarce – o 0,3%. W efekcie, wraz z założonym wzrostem współczynnika aktywności zawodowej, średnioroczna stopa bezrobocia BAEL wzrośnie do 3,2%. W kolejnych dwóch latach liczba pracujących będzie rosła w tempie 0,4%, a w 2026 roku pozostanie bez zmian. Stopa bezrobocia w horyzoncie prognozy ustabilizuje się na poziomie 3,0%. Zmiany liczby pracujących ogółem uwzględniają przyjęte

w Programie założenie o braku zmian liczby pracujących w sektorze instytucji rządowych i samorządowych do 2026 roku.

W 2023 roku przewiduje się wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w wysokości 11,9%, a więc o 0,1 pkt. proc. poniżej prognozowanego poziomu inflacji. W latach 2024-2026 sytuacja ulegnie normalizacji i realne wynagrodzenia będą rosnać w tempie zbliżonym do dynamiki wydajności pracy. Realny wzrost wynagrodzeń osiągnie maksimum w 2024 roku na poziomie 2,9%, a w kolejnych latach wyniesie 2,6-2,7%. W ujęciu nominalnym przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrośnie w 2024 roku o 9,6%, w 2025 roku o 6,6%, a w 2026 roku o 5,9%. Zbliżone dynamiki będą osiągały prezentowane w tabeli 12 koszty pracy przypadające na jednego zatrudnionego.

II. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

II.1. Strategia i cele średniookresowe rządu na tle uwarunkowań UE

Państwa członkowskie Unii Europejskiej przedkładają co roku Komisji Europejskiej i Radzie UE aktualizacje programów stabilności lub konwergencji. Na podstawie analizy tych dokumentów Rada UE wydaje zalecenia dla polityk budżetowych państw członkowskich, które należy uwzględnić przy projektowaniu budżetów na kolejny rok. Rada UE w opinii³ do „Programu konwergencji. Aktualizacji 2022” rekomendowała Polsce zapewnienie, że wzrost pierwotnych wydatków bieżących (finansowanych ze środków krajowych) będzie w 2023 roku zgodny z neutralnym nastawieniem polityki budżetowej, biorąc pod uwagę kontynuację tymczasowego i celowego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej dotkniętych wzrostem cen energii oraz wsparcia dla ludności z Ukrainy szukającej schronienia przed wojną.

Projekt ustawy budżetowej na rok 2023 został więc przygotowany przy dążeniu do osiągnięcia neutralnego nastawienia polityki budżetowej, tj. aby tempo wzrostu zaplanowanych pierwotnych wydatków bieżących (finansowanych ze środków krajowych) nie przekładało się na konsolidację ani na ekspansję fiskalną. Przy opracowywaniu projektu zastosowano zmodyfikowaną w 2022 roku stabilizującą regułę wydatkową. Zmiana reguły pozwoliła na realizację elastycznej polityki budżetowej, spójnej z zaleceniami Rady UE, w szczególności umożliwiła rozszerzenie działań ukierunkowanych na walkę z gospodarczymi skutkami inwazji Rosji na Ukrainę, tj. kryzysem energetycznym i wzrostem inflacji.

Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów osiągnięcie neutralnego nastawienia polityki budżetowej w 2023 roku będzie zapewnione przy uwzględnieniu wydatków związanych z łagodzeniem wzrostu cen energii oraz wydatków na pomoc osobom posiadającym status cudzoziemca UKR.

Wprowadzone przez rząd działania osłonowe mające na celu łagodzenie skutków wzrostu cen energii, wspierające gospodarstwa domowe, podmioty wrażliwe i przedsiębiorstwa w ramach Tarczy antyinflacyjnej, energetycznej i solidarnościowej były główną przyczyną powiększenia deficytu w 2022 roku w porównaniu do roku 2021. Działania te będą w większości kontynuowane w 2023 roku. Najwięcej wydatków zostanie przeznaczonych na wypłaty rekompensat dla sprzedawców gazu, węgla, ciepła i energii elektrycznej za sprzedaż po cenach regulowanych dla gospodarstw domowych, jednostek użyteczności publicznej.

³ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r.

Tabela 2. Rządowe wsparcie osłonowe w związku ze wzrostem cen energii (według metodyki unijnej)

Działanie		Kod ESA (składnik wydatków/ dochodów)	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB
Dochody			-1,3	0,6	0,0
1.	Wpływy z tytułu odpisu elektrycznego i gazowego	D.21	0,0	0,9	0,0
2.	Tarcza antyinflacyjna	D.21	-1,3	-0,3	0,0
Wydatki			1,1	2,6	0,3
1.	Sfinansowanie wypłaty dodatków węglowych, osłonowych oraz innych przeznaczonych dla gospodarstw domowych	D.62	0,5	0,1	0,0
2.	Sfinansowanie mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. poz. 1967, z późn. zm.)	D.31/D.39/ D.62/D.73/ D.75	0,1	0,3	0,0
3.	Wypłata rekompensat gazowych i energetycznych ⁴	D.31	0,3	2,0	0,2
4.	Sfinansowanie rekompensat w związku ze wzrostem cen energii i gazu dla sektorów energochłonnych, w tym zakup gazu po obniżonej cenie przez piekarnie i cukiernie	D.39	0,0	0,2	0,1
5.	Zakupy interwencyjne surowców energetycznych	P.2/P.52	0,2	0,0	0,0
Wsparcie osłonowe łącznie			-2,4	-1,9	-0,3

Źródło: Ministerstwo Finansów na bazie informacji otrzymanych z Ministerstwa Klimatu i Środowiska. W celu prezentacji danych zgodnych z metodyką unijną dodatkowo posilkowano się danymi także otrzymanymi od Zarządcy Rozliczeń SA oraz BGK.

Równocześnie od 2022 roku realizowane są działania nakierowane na pomoc i wsparcie obywatelom Ukrainy finansowane przede wszystkim przez Fundusz Pomocy utworzony na mocy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Zgodnie ze wstępnym sprawozdaniem wydatki Funduszu Pomocy, którego środki przeznaczone są w szczególności na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z pomocą udzielaną obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, wyniosły w 2022 roku około 11,3 mld zł (0,4% PKB). Największy udział miały zadania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (0,2% PKB) oraz świadczenia społeczne przyznane osobom posiadającym status cudzoziemca UKR (0,1% PKB).

Ponadto ze środków Funduszu przekazywane były środki na sfinansowanie świadczeń opieki zdrowotnej (do NFZ) oraz środki wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie

⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 202, z późn. zm.), ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 269, z późn. zm.), ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku (Dz. U. poz. 2243, z późn. zm.), ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 2687, z późn. zm.).

wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz dowożenia uczniów. Zgodnie ze wstępnymi danymi samorządy otrzymały i wydatkowały łącznie z Funduszu Pomocy i innych źródeł około 7 mld zł (0,2% PKB). Pomoc dla obywateli Ukrainy realizowana była w wielu obszarach, a połowę z tych środków wydatkowano w ramach świadczeń na rzecz osób fizycznych.

Wspomniana ustawa powodowała też dodatkowe skutki dla budżetu państwa w zakresie zadań z pomocy społecznej oraz świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego, świadczenia Dobry start, rodzinnego kapitału opiekuńczego, dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, oraz kosztów pobytu dzieci uchodźców obywateli ukraińskich w pieczy zastępczej. Zostały one sfinansowane poprzez odpowiednie przesunięcia środków, w tym rezerw. W ramach rezerw ogólnej i celowej wydatkowano około 0,9 mld zł.

Dodatkowo od momentu rozpoczęcia konfliktu zbrojnego w Ukrainie, w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE finansowane są projekty na rzecz pomocy dla uchodźców z Ukrainy. Dotyczy to zarówno środków z funduszy strukturalnych, jak i środków z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI).

Przy założeniu ustabilizowania się sytuacji w 2024 roku, zwłaszcza w zakresie cen energii, Rada UE zaleciła Polsce prowadzenie po roku 2023 polityki budżetowej zorientowanej na osiągnięcie w średnim okresie ostrożnej pozycji fiskalnej. W Unii Europejskiej trwa dyskusja o reformie zarządzania gospodarczego, w tym o sposobach zapewnienia zdrowych finansów publicznych w państwach UE (szerzej – ramka 1). Może ona doprowadzić do zmiany przepisów UE dotyczących nadzoru finansów publicznych już w 2024 roku.

Ramka 1. Główne elementy propozycji Komisji Europejskiej dotyczących zarządzania gospodarczego w UE

W listopadzie 2022 roku Komisja Europejska zaproponowała zmiany w zarządzaniu gospodarczym UE, tj. w nadzorze finansów publicznych państw członkowskich i koordynacji ich polityk gospodarczych⁵. W centrum nowego systemu znalazłyby się plany średniookresowe przygotowywane przez państwa członkowskie na rok bieżący i 4 kolejne lata. Plany zastąpiłyby programy stabilności lub konwergencji i krajowe programy reform. Po ocenie Komisji Europejskiej byłyby zatwierdzane przez Radę Ecofin. Kraje co roku przekazywałyby do UE raport z realizacji planów. Coroczny nadzór budżetowy bazowałby wyłącznie na ocenie przestrzegania ścieżki wydatków.

Kluczowe znaczenie w planie miałyby więc średniookresowa ścieżka wydatków pierwotnych po korekcie o ewentualne działania dochodowe. Po zatwierdzeniu przez UE byłaby ona wiążąca dla co najmniej 4 krajowych rocznych budżetów. Mogłaby być zrewidowana przed końcem horyzontu średniookresowego planu w przypadku obiektywnych okoliczności uniemożliwiających realizację planu, jednak bez możliwości jej złagodzenia. Istotne reformy i inwestycje mogłyby być przesłanką do wydłużenia horyzontu ścieżki wydatkowej z 4 do maksymalnie 7 lat. W przypadku państw objętych procedurą zakłóceń równowagi makroekonomicznej plany średniookresowe zawierałyby reformy i inwestycje prowadzące do skorygowania tych zakłóceń.

Próg długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – 60% PKB – pozostałby bez zmian. Jak jednak zauważa Komisja, poziom długu niektórych państw jest tak wysoki, że stosowanie zasady rokrocznej redukcji nadwyżki przekraczającej 60% PKB o 1/20 stanowiłoby zbyt duży wysiłek fiskalny zagrażający wzrostowi gospodarczemu. Komisja zaproponowała więc zróżnicowanie wysiłków w redukcji długu dla każdego państwa w zależności od wyzwań z nim związanych. Dla krajów z istotnym bądź umiarkowanym wyzwaniem dla długu przygotowana byłaby przez Komisję wieloletnia, obejmująca przynajmniej 4 lata, ścieżka krajowych wydatków pierwotnych oparta na analizie stabilności długu (ang. debt sustainability analysis, DSA). Ścieżka ta miałaby zapewnić, że po upływie horyzontu planu dług będzie malał (bez dodatkowych działań fiskalnych). Deficyt nie powinien z kolei

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komunikat w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, Bruksela, dnia 9.11.2022 r. COM(2022) 583 final.

przekraczać 3% PKB w przeciągu 10 lat po zakończeniu konsolidacji, której horyzont byłby zależny od skali wyzwań fiskalnych.

Komisja zaproponowała pozostawienie bez zmian procedury nadmiernego deficytu inicjowanej z powodu przekroczenia przez deficyt sektora progu 3% PKB. Wzmocnieniu uległaby procedura podejmowana ze względu na dług. Byłaby ona automatycznie uruchamiana, jeśli kraj z długiem sektora powyżej 60% PKB i z „istotnym wyzwaniem” dla długu nie przestrzegałby ścieżki wydatków pierwotnych ze średniookresowego planu zatwierdzonego przez Radę. Procedura ta mogłaby zostać podjęta także wobec kraju z „umiarkowanym wyzwaniem” dla długu, jeśli odejście od ścieżki wydatków pierwotnych zostałoby uznane za duży błąd polityki budżetowej.

Komisja prowadziłaby konto kontrolne dla każdego państwa, aby śledzić kumulowanie się w czasie odchyłeń od uzgodnionej ścieżki wydatków. Miałyby to zapobiec przekształceniu się małych odchyłeń w większe. Skumulowane wysokie odchylenia mogłyby zostać uznane za duży błąd w polityce budżetowej i stanowić powód rozpoczęcia procedury nadmiernego deficytu.

Komisja chciałaby zachować możliwość ogłaszania ogólnej klauzuli wyjścia w sytuacji zdarzeń mających poważne konsekwencje dla UE (jak w trakcie pandemii). Dopuszczalne byłoby również objęcie klauzulą pojedynczego kraju skutek nadzwyczajnego zdarzenia poza kontrolą rządu o znaczącym wpływie na finanse publiczne. Umożliwiłaby ona tymczasowe odejście od ustalonej ścieżki wydatków pierwotnych. Uruchomienie każdej klauzuli wymagałoby zgody Rady UE. Po zniesieniu klauzuli kraj realizowałby nowy plan z nową ścieżką wydatków.

Tak jak obecnie, możliwe byłoby zawieszenie przez UE dostępu do funduszy strukturalnych i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w sytuacji niepodjęcia przez państwo członkowskie skutecznych działań w procedurze nadmiernego deficytu. Ponadto gdyby państwo nie zrealizowało zadeklarowanych zobowiązań dotyczących reform i inwestycji, UE wnioskowałaby o zmianę średniookresowej ścieżki wydatkowej w danym państwie członkowskim na bardziej restrykcyjną. Państwa członkowskie strefy euro mogłyby wówczas podlegać sankcjom finansowym.

Komisja Europejska zaproponowała też zwiększenie zaangażowania niezależnych instytucji fiskalnych w nadzorze finansów publicznych państw UE. Komisja Europejska i Rada Ecofin uwzględniałyby opinie tych instytucji w trakcie monitorowania realizacji planu.

Źródło: Ministerstwo Finansów na podstawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komunikat w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, Bruksela, dnia 9.11.2022 r. COM(2022) 583 final.

Zgodnie z konkluzjami Rady UE z 14 marca br. w sprawie reformy zarządzania gospodarczego dalszej dyskusji wymaga m.in. metodologia przygotowywanej przez Komisję Europejską technicznej ścieżki wydatków, możliwość sformułowania przepisów zapewniających redukcję długu w zadowalającym tempie i zapobiegających odkładaniu konsolidacji na późniejsze lata planu, klauzula wyjścia umożliwiającą odejście od realizacji planu w nadzwyczajnych okolicznościach, egzekwowanie realizacji planów i ustanowienie minimalnych standardów dla niezależnych instytucji fiskalnych. Kraje wezwały Komisję Europejską, aby przed publikacją projektu przepisów wzięła pod uwagę zbieżne poglądy państw UE.

Polska w dyskusji o zarządzaniu gospodarczym UE podkreśla, że należy być bardzo ostrożnym w przyznaniu DSA centralnej roli w nadzorze finansów publicznych państw członkowskich. Kluczowe elementy metodologii DSA powinny zostać uzgodnione na forum UE, gdyż DSA jest bardzo wrażliwa na przyjęte założenia, w szczególności dotyczące wzrostu potencjalnego, stóp procentowych czy pierwotnego wyniku strukturalnego. Mimo deklarowanego przez Komisję odejścia od zmiennych nieobserwowalnych byłyby one stosowane w DSA i przy formułowaniu średniookresowej ścieżki wydatków i – co bardzo istotne – horyzont prognoz uległby bardzo znacznemu wydłużeniu (nawet do 17 lat).

Polska w dyskusji o reformie reguł UE podkreśla również, że zwiększone wydatki obronne państw UE wzmacniają międzynarodową solidarność i pomagają osiągnąć cele polityczne Unii. Mogą być więc traktowane jak wkłady państw członkowskich strefy euro do instrumentów pomocowych utworzonych

w związku z kryzysem finansowym⁶. W związku z tym zwiększone wydatki na obronę powinny być uwzględniane jako istotny czynnik w procedurze nadmiernego deficytu, a także w DSA.

Ponadto w ocenie Polski, wybór reform i inwestycji przedstawianych w przyszłych planach średniookresowych powinien należeć do państw członkowskich. Reformy i inwestycje mogłyby mieć charakter zobowiązania danego państwa wobec UE tylko w przypadku, gdyby dany kraj ubiegał się o dłuższy okres na redukcję nadmiernego długu (czyli wydłużenie ścieżki dostosowawczej).

W przypadku osiągnięcia przez państwa członkowskie porozumienia w sprawie reformy Komisja Europejska opublikuje projekt nowych przepisów UE. Po uzgodnieniu wspólnego stanowiska państw członkowskich niezbędne będą negocjacje ostatecznego kształtu reformy z Parlamentem Europejskim, którego kadencja kończy się w maju 2024 roku.

Komisja Europejska w komunikacie z marca br.⁷ zachęciła państwa członkowskie, aby ich tegoroczne programy stabilności lub konwergencji (w Polsce – „Program konwergencji”) były zbliżone do przyszłych średniookresowych planów polityk budżetowych i strukturalnych. Kraje UE będą jednak dopiero dyskutować nad metodologią DSA i zasadami klasyfikacji krajów ze względu na ryzyko dla stabilności finansów publicznych. Uzgodnienia te są niezbędne do opracowania średniookresowej ścieżki wydatków. Z tego m.in. względu Program został przygotowany w oparciu o aktualne przepisy UE.

Biorąc pod uwagę przekraczający 3% PKB deficyt nominalny prognozowany na rok 2023, tegoroczny Program został opracowany przy założeniu redukcji deficytu od 2024 roku, zgodnie z unijnymi regułami budżetowymi, które będą ponownie obowiązywać w UE po wygaśnięciu tzw. ogólnej klauzuli wyjścia (por. ramka 2). W Programie założono w związku z tym poprawę wyniku strukturalnego średnio o 0,5 pkt. proc. PKB rocznie w okresie 2024-2026.

Ramka 2. Ogólna klauzula wyjścia

Od 2020 roku w UE obowiązuje tzw. ogólna klauzula wyjścia, która *de facto* zawiesiła unijne reguły budżetowe (3% PKB dla deficytu nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych, 60% PKB dla długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, zadowalające tempo redukcji długu, średniookresowy cel budżetowy i tempo jego osiągnięcia). Państwa UE mogły dzięki temu zwiększyć wydatki, co było niezbędne w celu walki z pandemią Covid-19 i wsparcia gospodarki osłabionej jej skutkami. Polityka ta była kontynuowana w UE w latach 2021-2022. Ogólna klauzula wyjścia wpłynęła też na funkcjonowanie krajowych reguł budżetowych (por. rozdział V).

Agresja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku, bezprecedensowe wzrosty cen energii, dalsze zakłócenia w łańcuchach dostaw sprawiły, że gospodarki UE i strefy euro nie wróciły do stanu normalności. Ogólna klauzula wyjścia została przedłużona do końca 2023 roku.

Od 2024 roku państwa członkowskie UE powinny prowadzić politykę budżetową zgodną z unijnymi regułami budżetowymi.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

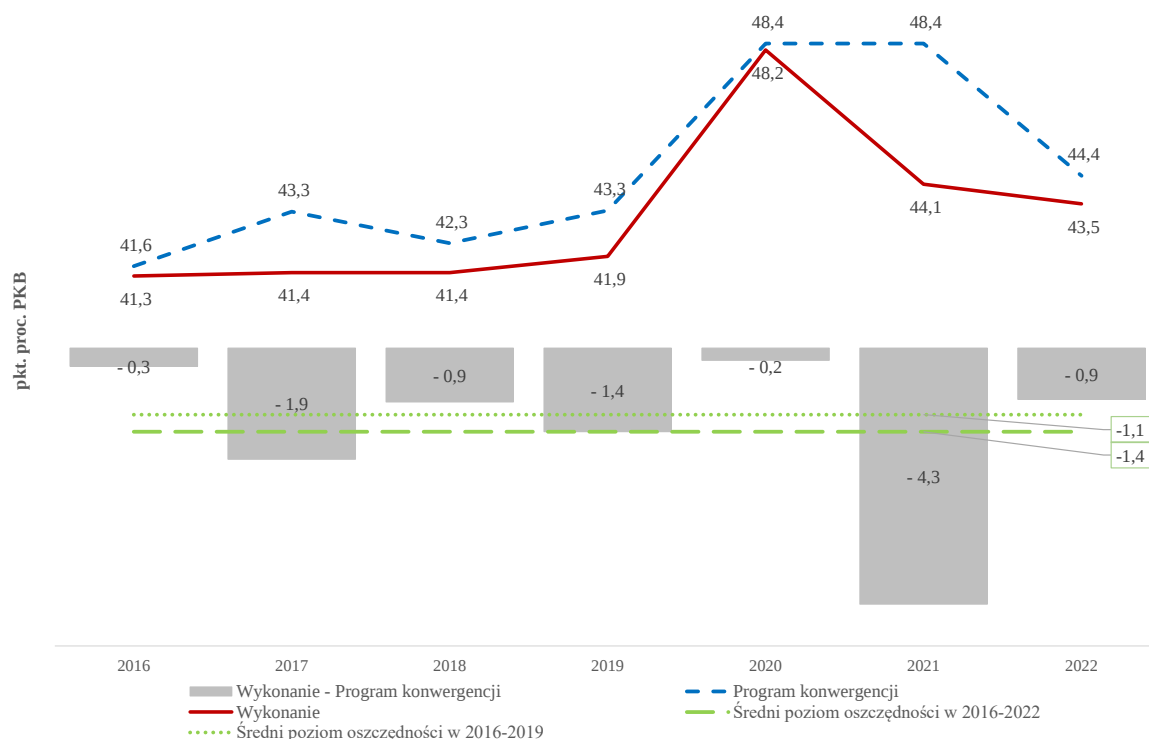
Od 2016 roku prognozowane w Programie konwergencji wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w poszczególnych latach systematycznie przewyższały ich rzeczywiste wykonanie. Ze względu na opieranie się na limitach wydatkowych średnia różnica pomiędzy prognozą a wykonaniem w okresie 2016–22 wyniosła 1,4% PKB; wykluczając lata kryzysowe, tj. w okresie 2016–19 różnica ta wyniosła 1,1% PKB. W obecnym Programie prognoza makrofiskalna na rok bieżący uwzględnia wspomniane różnice w realizacji wydatków sektora

⁶ Europejski Instrument Stabilności Finansowej i jego następca – Europejski Mechanizm Stabilności.

⁷ Komunikat Komisji do Rady, Wytoczne dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r., Bruksela, dnia 8.3.2023 r. COM(2023) 141 final.

(prognozowane – według planów finansowych - wydatki zostały skorygowane o 1,1% PKB), w celu urealnienia scenariusza gospodarczego.

Wykres 1. Różnica między prognozowanymi a faktycznymi wydatkami sektora instytucji rządowych i samorządowych



Uwaga: w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych w celu zapewnienia porównywalności danych w roku 2017 nie uwzględniono jednorazowej operacji umorzenia pożyczek z budżetu państwa udzielonych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych, która nie miała wpływu na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jest to zgodne z analitycznym podejściem zastosowanym w Programie konwergencji z 2017 roku (por. „Program konwergencji. Aktualizacja 2017”, s. 31, wykres 7).

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 3. Sektor instytucji rządowych i samorządowych – kluczowe elementy prognozy

% PKB	2022	2023	2024	2025	2026
Wynik nominalny	-3,7	-4,7	-3,4	-2,9	-2,9
- dochody	39,8	41,8	41,3	41,4	40,8
- wydatki	43,5	46,6	44,7	44,3	43,8
Wynik strukturalny	-4,5	-4,5	-3,1	-2,7	-2,8
Dług brutto	49,1	50,5	52,4	53,6	55,4

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Deficyt nominalny prognozowany na rok 2024 jest na poziomie bliskim wartości referencyjnej 3% PKB, a w kolejnych latach poniżej tego progu. Przekroczenie 3% PKB wynika przy tym wyłącznie z podwyższonych wydatków obronnych, które zdaniem Polski należy traktować jako istotny czynnik łagodzący ocenę sytuacji finansów publicznych (por. s. 15-16).

II.2. Sytuacja bieżąca

Sytuacja sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 roku była uwarunkowana sytuacją makroekonomiczną kraju (wybuch wojny w Ukrainie, kryzys energetyczny) i wynikającą z niej skalą podjętych działań osłonowych, w tym: działań mitygujących wzrost cen nośników energii, wspierających gospodarstwa domowe, podmioty wrażliwe i przedsiębiorstwa w ramach Tarczy antyinflacyjnej, energetycznej i solidarnościowej; działań nakierowanych na pomoc obcokrajowcom, którym Polska zagwarantowała schronienie w wyniku wojny w Ukrainie oraz podjętych działań w kierunku znaczącego zwiększenia nakładów na modernizację sił zbrojnych. Działania rządu nakierowane na pomoc i wsparcie obywatelom Ukrainy były finansowane przede wszystkim przez Fundusz Pomocy (utworzony w marcu 2022 roku w Banku Gospodarstwa Krajowego⁸). Natomiast w celu znaczącego zwiększenia nakładów na modernizację sił zbrojnych w maju 2022 roku utworzony został w Banku Gospodarstwa Krajowego - Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych⁹. W 2022 roku powołany został również Fundusz Cyberbezpieczeństwa wspierający ochronę systemów teleinformatycznych przed cyberzagrożeniami.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (zgodnie z metodyką unijną ESA) wyniósł 3,7% PKB, co oznacza pogorszenie o ok. 1,9 pkt. proc. w stosunku do 2021 roku. Wzrost deficytu sektora był skutkiem znaczącego zmniejszenia w relacji do PKB dochodów o 2,5 pkt. proc. (istotny wpływ zmian podatkowych w ramach Tarczy antyinflacyjnej oraz programu Niskie Podatki) przy spadku wydatków sektora o 0,6 pkt. proc.

Poziom dochodów i wydatków sektora w 2022 roku oraz szczegółowa ich struktura w relacji do PKB zostały przedstawione w tabeli 15.

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 roku wyniosły 43,5% PKB i były nominalnie wyższe niż rok wcześniej o 15,5% r/r, natomiast w relacji do PKB niższe o 0,5 pkt proc.

Czynnikami determinującymi wzrost (nominalny) wydatków sektora w 2022 roku były m.in. wydatki związane z działaniami osłonowymi ukierunkowanymi na łagodzenie kryzysu energetycznego skierowanymi do gospodarstw domowych (dodatek węglowy, dodatek osłonowy) i przedsiębiorstw (wypłata rekompensat na podstawie ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu). Ponadto wzrosty wyższe od wydatków ogółem odnotowały wydatki bieżące związane z zakupami towarów i usług (wzrost nominalny zużycia pośredniego o około 24% r/r - efekt inflacji, tj. do poziomu 6,3% PKB) oraz wydatki związane z kosztami obsługi zadłużenia (wzrost nominalny o około 65% r/r, tj. do poziomu 1,6% PKB).

Rok 2022 okazał się także rokiem przyspieszenia dynamiki inwestycji publicznych (wzrost nominalny o 14,3% r/r), które w relacji do PKB osiągnęły poziom 4,0%. Na wzrost inwestycji główny wpływ miał wzrost inwestycji w podsektorze samorządowym (nominalnie o około 21% r/r), na co wpływ miały m.in. przekazane do jednostek samorządu terytorialnego środki finansowe z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych¹⁰, Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych¹¹ czy dodatkowe środki przekazane z budżetu państwa w 2021 roku z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz na wsparcie inwestycji w zakresie kanalizacji.

⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305, z późn. zm.).

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych>

¹¹ <https://www.gov.pl/web/premier/program-inwestycji-strategicznnych>

Dodatkowo w roku 2022 jednostki samorządu terytorialnego otrzymały 13,7 mld zł na wsparcie w realizacji ich zadań, w tym z zakresu poprawy efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła lub energii ponoszonych przez odbiorców. Otrzymane środki mogły być wykorzystane zarówno na wydatki bieżące, jak i majątkowe, przy czym każda jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do przeznaczenia w latach 2022-2027 na zadania z zakresu poprawy efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła lub energii ponoszonych przez odbiorców, wydatków nie mniejszych niż 15% otrzymanych w roku 2022 dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Równocześnie, w podsektorze rządowym odnotowano nominalny wzrost inwestycji o około 9% w efekcie realizacji wieloletnich programów w obszarze budowy dróg i modernizacji infrastruktury kolejowej oraz przyspieszenia dostaw militarnych w porównaniu z rokiem poprzednim.

Rok 2022 stanowił kontynuację programów społecznych z lat poprzednich:

- program Rodzina 500 plus kosztował (bez kosztów obsługi, dodatku wychowawczego oraz dodatku do zryczałtowanej kwoty) 40,2 mld zł wobec 39,8 mld zł w roku 2021 i 30,5 mld zł w roku 2019. Od 2022 roku wypłatę 500 plus przejął ZUS,
- program Świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji to wydatek 3,4 mld zł, sfinansowany z Funduszu Solidarnościowego,
- program Mama 4+ skierowany do kobiet, które urodziły i wychowały czworo lub więcej dzieci i nie otrzymują emerytury lub otrzymują ją w wysokości niższej od emerytury minimalnej, został wykonany na kwotę ok. 0,5 mld zł,
- całkowity koszt dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów Emerytura plus (tzw. 13. emerytura) wyniósł około 12,6 mld zł wypłaconych z Funduszu Solidarnościowego,
- świadczenia rodzinne i opiekuńcze oraz świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego wyniosły 12,5 mld zł (bez składek),
- program Dobry Start to wydatek 1,3 mld zł (koszty w kolejnych latach przewidziano na podobnym poziomie),
- świadczenia finansowane z budżetu państwa, zlecone do wypłaty ZUS i KRUS (m.in. świadczenia dla kombatanów, ryczałt energetyczny, deputaty węglowe, z wyłączeniem programu Mama 4+) osiągnęły 2,8 mld zł. Koszty w kolejnych latach wzrosną ze względu na wysoką waloryzację rent i emerytur w okresie 2023-2024,
- renta socjalna i zasiłek pogrzebowy wypłacane ze środków Funduszu Solidarnościowego stanowiły 4,6 mld zł. Wydatki w kolejnych latach rosną ze względu na waloryzację renty socjalnej.

Ponadto w 2022 roku wypłacono kolejne dodatkowe roczne świadczenie dla emerytów i rencistów, tzw. 14. emeryturę. Całkowita wartość wypłat sięgnęła około 10,4 mld zł. W 2022 roku zarówno 13., jak i 14. emerytura były wyjątkowo zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych.

W celu dalszego wsparcia rodzin wprowadzono od 2022 roku Rodzinny Kapitał Opiekuńczy (RKO), tj. świadczenie w wysokości 1 tys. zł miesięcznie wypłacane przez rok lub 500 zł miesięcznie wypłacane przez dwa lata. RKO przysługuje na drugie i kolejne dziecko w rodzinie w wieku od ukończenia 12. do 35. miesiąca życia. Świadczenie to nie zależy od dochodu rodziny. Całkowity koszt w pierwszym roku obowiązywania wyniósł 3,4 mld zł, przy czym w kolejnych latach będzie niższy ze względu na efekty kohortowe, które pojawiły się w 1. roku obowiązywania.

Dodatkowo ze względu na wysokie ceny energii gospodarstwom domowym przysługiwało w 2022 roku wsparcie pieniężne w postaci dodatku:

- osłonowego na łączną kwotę 2,5 mld zł. Było to jednorazowe świadczenie wypłacane w zależności od wysokości dochodu oraz wielkości gospodarstwa domowego. W przypadku przekroczenia

kryterium stosowana była zasada „złotówka za złotówkę”, czyli obniżenie świadczenia o kwotę przekroczenia kryterium;

- węglowego oraz na inne źródła ciepła. Były to jednorazowe świadczenie w wysokości od 3 000 zł wypłacane gospodarstwu domowemu, którego głównym źródłem ogrzewania jest węgiel lub paliwa węglopodobne do 500 zł w przypadku kotłów gazowych. Do gospodarstw domowych trafiło około 11,7 mld zł. Dodatek węglowy i dodatek na inne źródła ciepła przyznawane były bez kryterium dochodowego, przy czym można było otrzymać tylko jeden z nich.

Wskutek agresji Rosji na Ukrainę Polska stała się krajem przyjmującym dużą liczbę obcokrajowców. Na mocy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa osobom posiadającym status cudzoziemca UKR przyznano prawo m.in. do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego (500 plus), świadczenia Dobry start oraz Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego. Wydatki na te świadczenia wyniosły w 2022 roku 2,1 mld zł z Funduszu Pomocy.

Transfery społeczne łącznie ze świadczeniami z ubezpieczeń społecznych wzrosły w 2022 roku nominalnie o około 11,1% r/r (wobec nominalnego wzrostu 8,8% r/r w 2021 r.) i w relacji do PKB wyniosły 17,1%, co oznacza spadek o 0,8 pkt. proc.

W 2022 roku nastąpił nominalny wzrost spożycia publicznego o 11,4% r/r, co przełożyło się na spadek o 0,9 pkt. proc. w relacji do PKB, tj. do poziomu 17,9%. Na spadek spożycia publicznego w relacji do PKB wpłynął w głównej mierze spadek kosztów pracy o 0,7 pkt. proc., a nominalny wzrost wydatków na koszty pracy wyniósł 9,3% r/r, tj. znacznie poniżej średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 roku ukształtowały się na poziomie 39,8% PKB (spadek o 2,5 pkt. proc. w porównaniu z 2021 rokiem), a ich wzrost nominalny wyniósł 10,2% w porównaniu do 15,1% w 2021 roku.

Podatki

W 2022 roku dochody podatkowe zgodnie z metodologią ESA wyniosły 21,3% PKB, co oznacza spadek o około 2,2 pkt. proc. w porównaniu z 2021 rokiem, na co złożył się zarówno spadek dochodów z podatków związanych z produkcją i importem - o 1,5 pkt. proc., jak i spadek wpływów z podatków od dochodu - o 0,7 pkt. proc. Kategoria „dochody podatkowe” jest przy tym zgodnie z metodologią ESA znacznie szersza od dochodów podatkowych według prawa krajowego i obejmuje również różnego rodzaju obowiązkowe opłaty, które mają ekonomiczny charakter podatku.

Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) były w 2022 roku w ujęciu ESA¹² niższe o około 2,6 mld zł, tj. o 1,9% w porównaniu z 2021 rokiem. W relacji do PKB dochody sektora z tytułu PIT spadły do około 4,5% z 5,4% w 2021 roku. Spadek ten nastąpił pomimo korzystnego dla dochodów podatkowych otoczenia makroekonomicznego, na które złożyły się m.in. wysokie nominalne tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej (14,0%), funduszu emerytur i rent (9,1%) oraz PKB (16,9%).

Główną przyczyną słabszego wykonania dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych były reformy systemu podatkowego, które weszły w życie kolejno 1 stycznia 2022 roku oraz 1 lipca 2022 roku. W ramach wspomnianych reform dla podatników rozliczających się według skali podatkowej:

- znacząco podwyższona została kwota wolna od podatku (degresywna kwota wolna została zastąpiona stałą kwotą wolną w wysokości 30 tys. zł),
- obniżona z 17% na 12% została pierwsza stawka podatkowa,

¹² Według metodologii ESA do wpływów z PIT zalicza się również wpływy z daniny solidarnościowej.

- podwyższony został próg, powyżej którego podatnicy zostają objęci wyższą (32%) krańcową stawką PIT (z 85 528 zł do 120 000 zł),
- zlikwidowana została możliwość odliczenia części zapłaconej składki zdrowotnej od zobowiązania podatkowego.

Na skutek wprowadzonych zmian dochody podatkowe ze skali podatkowej spadły w 2022 roku o około 10,9 mld zł, tj. 12,9% w porównaniu z rokiem poprzednim pomimo dynamicznego wzrostu funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, funduszu emerytur i rent oraz nominalnego PKB.

W ramach wprowadzonych reform zmianie uległy również zasady wyliczania składki zdrowotnej dla osób prowadzących działalność gospodarczą oraz zmienione zostały niektóre stawki ryczału od przychodów ewidencjonowanych. Skutkowało to relatywnym wzrostem opłacalności rozliczania się ryczałtem, przez co część podatników zmieniła swoją formę opodatkowania. W związku z tym dochody podatkowe z podatku liniowego spadły o około 6,3 mld zł (tj. o 16,1%), natomiast z ryczału od przychodów ewidencjonowanych wzrosły o około 10,8 mld zł (tj. o 203,3%) w porównaniu z rokiem 2021.

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) wzrosły natomiast w 2022 roku o 17,4 mld zł, tj. o 25,4% w porównaniu do 2021 roku, co było przede wszystkim wynikiem dobrej sytuacji w gospodarce. W 2022 roku zysk brutto przedsiębiorstw niefinansowych był wyższy o 17,0% niż w 2021 roku. Według danych Ministerstwa Finansów znacząco wzrósł we wpływach z podatku udział sekcji D - wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę. Z kolei według Głównego Urzędu Statystycznego największe wzrosty zysku brutto w 2022 roku wśród badanych przedsiębiorstw niefinansowych zanotowano w sekcji C – przetwórstwo przemysłowe oraz sekcji D - wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę.

Wpływy z podatku akcyzowego łącznie z opłatą paliwową w 2022 roku również wzrosły - o 3,8 mld zł, tj. o 4,5% w porównaniu z 2021 rokiem. Wpływy z samego podatku akcyzowego wzrosły o 4,0 mld zł (5,2%). Wpływy z akcyzy od paliw silnikowych i opłaty paliwowej spadły o 1,2% r/r. Był to rezultat wprowadzenia Tarczy antyinflacyjnej obniżającej stawki na wybrane paliwa silnikowe do poziomu minimalnych stawek, który państwa członkowskie muszą spełnić¹³. Wpływy z akcyzy od wyrobów tytoniowych wzrosły o 10,9% r/r, a od alkoholu etylowego o 12,1% r/r jako efekt podwyższenia stawek w ramach ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2313).

Wpływy z podatku VAT spadły z kolei w 2022 roku o 1,7 mld zł, tj. o 0,8% r/r, pomimo że główny element bazy podatku VAT – spożycie prywatne – odnotował nominalny wzrost o około 18,2% r/r. Na niższy poziom dochodów w porównaniu z 2021 roku miała wpływ Tarcza antyinflacyjna, która obniżyła stawki VAT na żywność, paliwa, nawozy, gaz ziemny, energię elektryczną, energię cieplną.

Wprowadzenie Tarczy antyinflacyjnej może mieć również wpływ na szacunek luki VAT w latach 2022-2023. Dla oszacowania luki VAT w 2022 roku zastosowano metodę odgórną (ang. *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 Finansów¹⁴ luka VAT uległa w 2022 roku zwiększeniu (o 1,8 pkt. proc.) i wynosiła około 4,9% potencjalnych wpływów (por. wykres 2).

Wstępny szacunek luki VAT za 2022 rok wskazuje na pozostawanie luki na bardzo niskim poziomie. Również w porównaniu z dostępnymi szacunkami luki VAT w innych krajach Polska lokuje się w czołówce krajów z najniższymi odczytami luki VAT.

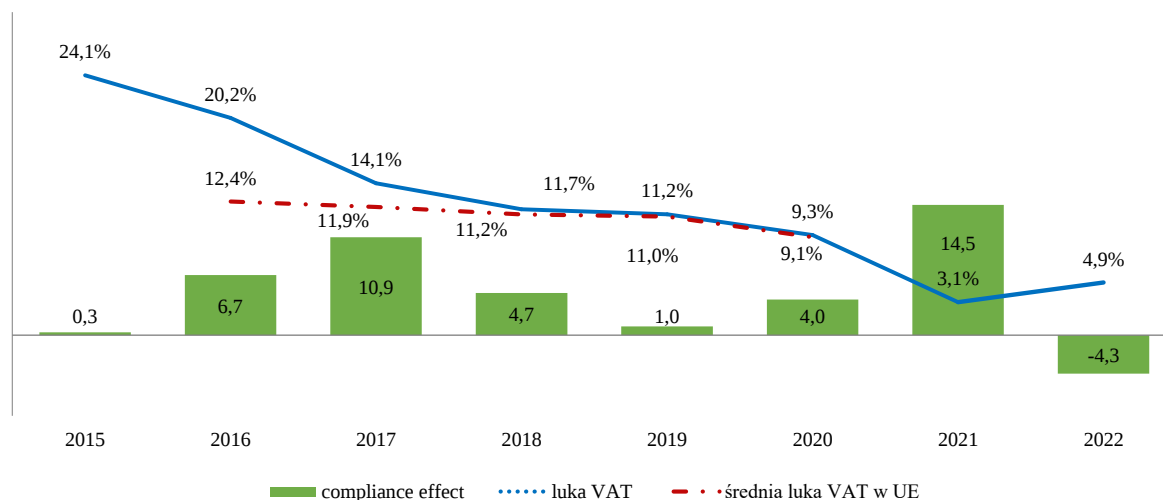
Wydarzenia z lat 2020-2022 (pandemia, wojna w Ukrainie i związany z nią napływ ludności) mogły spowodować zmiany w strukturze spożycia prywatnego i przez to w sposób istotny wpłynąć na strukturę

¹³ ang. the minimum excise duty rates that Member States must apply.

¹⁴ Dla lat 2020–2022 dane mają charakter wstępny ze względu na brak danych statystycznych w takiej szczegółowości, która umożliwiłaby przeprowadzenie pełnego szacunku.

(względem stawek) bazy VAT. Wprowadzone w 2022 roku Tarcze antyinflacyjne, tj. czasowe obniżenie stawek VAT na wybrane towary również mogły wpłynąć na strukturę konsumpcji. Szacunek luki VAT w 2022 roku uwzględnia wprowadzenie Tarczy antyinflacyjnej i jej wpływ na wielkość teoretycznych wpływów z VAT (VTTL). Wskazane wyżej czynniki mogą wpłynąć na istotne różnice w szacunkach luki VAT dla lat 2020-2022, które będą dokonywane w latach następnych, z wykorzystaniem danych GUS.

Wykres 2. Luka VAT (w %) oraz tzw. compliance effect (w mld zł)



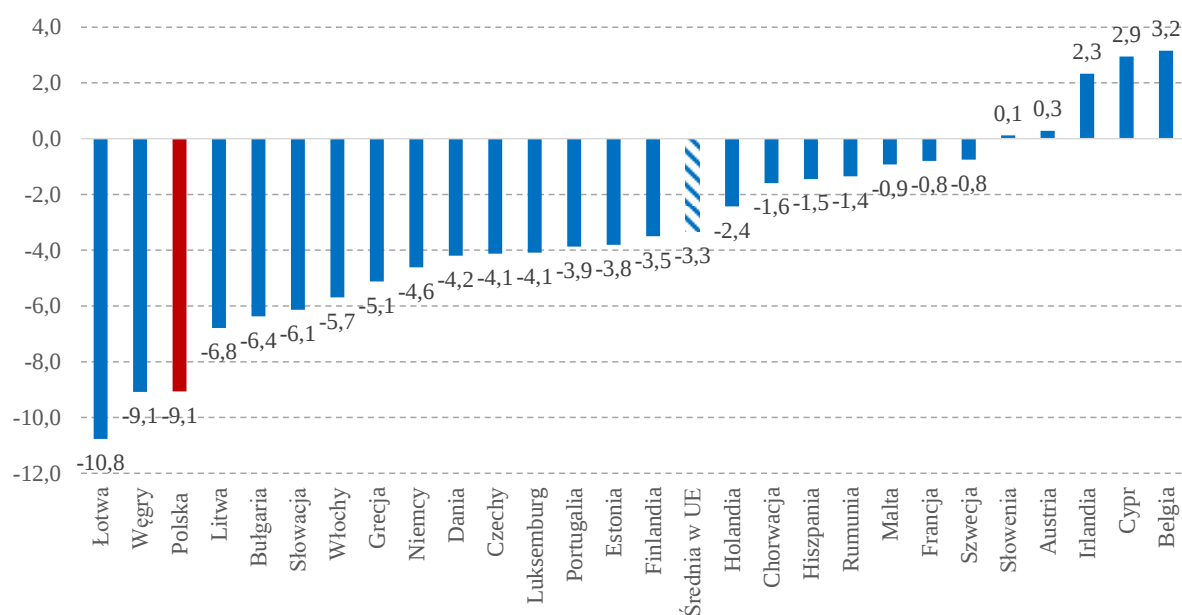
Źródło: oszacowania Ministerstwa Finansów (luka VAT i *compliance effect*). Dane nt. średniej luki w UE - raport CASE dla Komisji Europejskiej VAT Gap in the EU. Report 2022.

W 2020 roku¹⁵ luka VAT w Polsce była nieco wyższa niż średnia europejska: osiągnęła 9,3% według szacunku Ministerstwa Finansów i 11,3% według szacunków CASE dla Komisji Europejskiej. Jednocześnie Polska należała według Komisji Europejskiej do państw, w których luka VAT spadła najwięcej (por. wykres 3).

W związku z pojawieniem się nowszych danych zaktualizowano szacunki luki VAT dotyczące lat 2019-2021. Obecny szacunek luki VAT jest niższy niż przedstawiony w ubiegłorocznym Programie. Jest to głównie spowodowane aktualizacją danych na podstawie szczegółowych danych GUS dotyczących bazy VAT za rok 2019. W ubiegłorocznych szacunkach najnowsze dostępne GUS dane dotyczyły 2018 roku. Spadek luki w Polsce w latach 2016-20 był jednym z największych w UE.

¹⁵ Do porównania wykorzystano szacunki z raportu CASE dla Komisji Europejskiej (wrzesień 2022) 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. VAT Gap in the EU. Report 2022, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/030df522-7452-11ed-9887-01aa75ed71a1>

Wykres 3. Zmiana luki VAT w latach 2016-20 w pkt. proc.



Źródło: raport CASE dla Komisji Europejskiej VAT Gap in the EU. Report 2022.

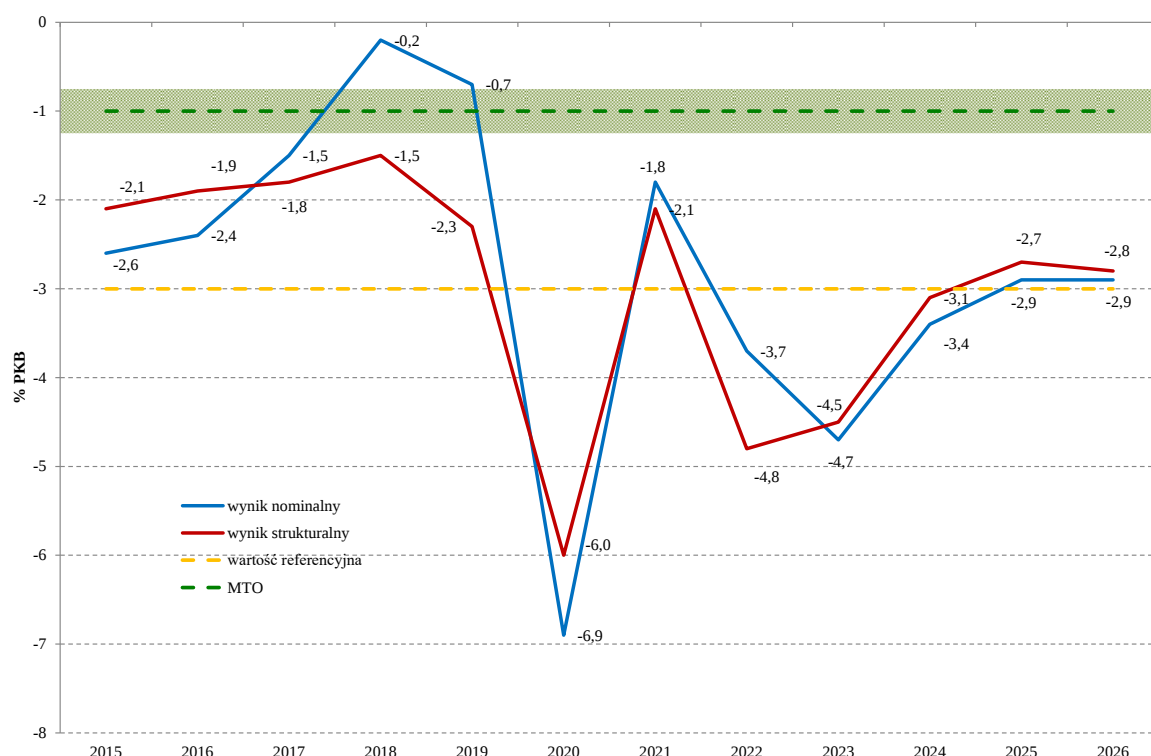
Składki na ubezpieczenia społeczne

Dochody z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne były wyższe o 14,5% r/r (spadek relacji o 0,3 pkt. proc. do 13,7% PKB), tj. nieco powyżej szacowanego tempa wzrostu funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, które wyniosło około 14% r/r. Poziom składek uzależniony był od kształtowania się podstawy naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń oraz od systemowych zmian podatkowo-składowych wprowadzonych w 2022 roku pozytywnie oddziałujących na wysokość składek na ubezpieczenia zdrowotne odprowadzanych do Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ). Pozytywny wpływ na poziom składek na ubezpieczenia społeczne mieli również cudzoziemcy legalnie pracujący w Polsce. Liczba obcokrajowców z ubezpieczeniem emerytalnym w czerwcu 2022 roku przekroczyła milion osób.

II.3. Projekcja średniookresowa

W okresie objętym Programem istotnym czynnikiem wpływającym na kształtowanie się ścieżki fiskalnej będą działania rządu ograniczające skutki wzrostu cen nośników energii dla gospodarstw domowych i firm. O ile w 2022 roku wśród działań dominowały obniżki podatków i bezpośrednie transfery społeczne do gospodarstw domowych, to w 2023 roku istotnie wzrosła rola ustawowych regulacji taryf wybranych nośników energii w połączeniu z wypłatami rekompensat dla ich sprzedawców i dystrybutorów.

Wykres 4. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych

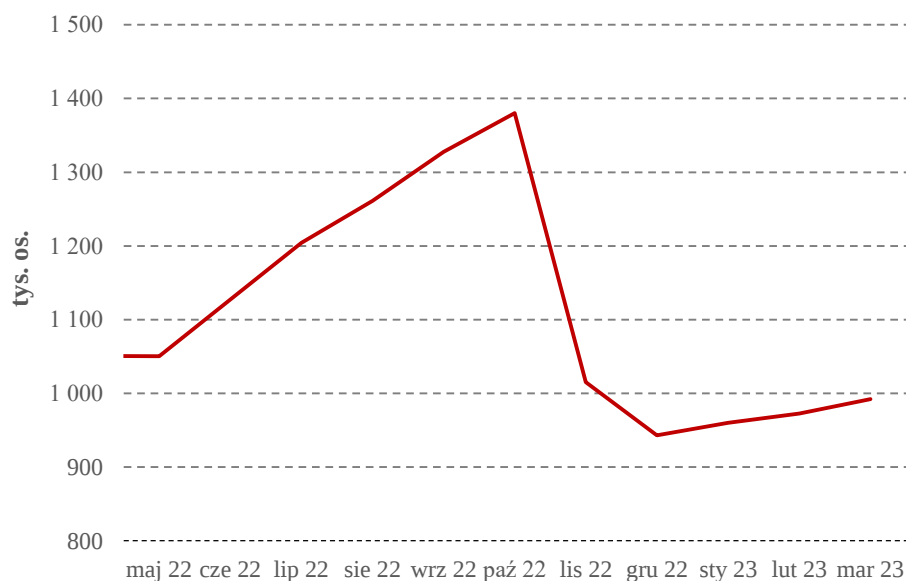


Źródło: Ministerstwo Finansów.

W bieżącym roku, zgodnie z planem finansowym Funduszu Pomocy, przewidywana jest kontynuacja finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza nim, a także realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy. Aktualny plan wydatków na 2023 rok wynosi 0,3% PKB.

Liczbę osób, które wskutek wybuchu wojny opuściły Ukrainę i przebywają w Polsce, przybliża liczba osób, którym nadano status cudzoziemca UKR w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. W maju ub.r. status ten posiadało około 1 mln osób. Liczba ta wzrosła do blisko 1,4 mln w październiku 2022 roku, a następnie spadła do około 1 mln w następstwie uwzględnienia w statystykach automatycznego mechanizmu odbierania statusu cudzoziemca po 30 dniach od zarejestrowanego opuszczenia terytorium Polski (por. wykres 5). Wspomniana miara nie jest jednak precyzyjna, m.in. nie obejmuje obywateli państw spoza Ukrainy, którzy otrzymali pomoc na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Wykres 5. Liczba osób posiadających status cudzoziemca UKR*



Uwagi: * - w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Dane według stanu na początek miesiąca. Dane za kolejne miesiące nie są w pełni porównywalne. Statystyki nie obejmują osób, które utraciły status cudzoziemca np. ze względu na zgon, uzyskanie karty Polaka, karty stałego pobytu, wyjazd z terytorium Polski itp. Od 5 maja 2022 roku statystyki uwzględniają dane dotyczące dzieci urodzonych na terytorium Polski. Od 6 października 2022 roku działa automatyczny mechanizm odbierania statusu cudzoziemca po 30 dniach od zarejestrowanego opuszczenia terytorium Polski, co skutkowało widocznym na wykresie spadkiem liczby osób posiadających status UKR.

Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Przewiduje się, że w 2023 roku wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB ukształtują się na poziomie 46,6%. W 2026 roku ulegną obniżeniu do 43,8%, ale ich poziom będzie wciąż o około 2 pkt. proc. wyższy w porównaniu do poziomu sprzed pandemii (wydatki w relacji do PKB w 2019 roku wyniosły 41,9%).

Wydatki bieżące

Wydatki bieżące sektora w latach objętych horyzontem prognozy będą w dużym stopniu wynikały z kontynuacji programów polityki społecznej oraz w krótszym okresie z działań podjętych dla łagodzenia efektów wzrostu cen paliw, ogrzewania i energii elektrycznej, poza działaniami o charakterze społecznym.

Transfery społeczne

W 2023 roku przewidziane jest wprowadzenie na stałe dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, tzw. 14 emerytury. Dotychczas świadczenie to było wypłacane dyskrecyjnie w latach 2021-2022 na podstawie odrębnych ustaw. Jest to świadczenie w wysokości minimalnej emerytury, przy którym obowiązuje kryterium dochodowe (liczone względem wypłacanej emerytury lub renty) w wysokości 2900 zł. Towarzyszy mu mechanizm obniżenia świadczenia o kwotę przekroczenia kryterium, tj. „złotówka za złotówkę”. Na ten cel w 2023 roku przeznaczone zostanie około 11,6 mld zł, przy czym koszty urosną do około 13,1 mld zł w 2026 roku.

W latach 2023-2026 przewidziana jest kontynuacja wypłaty m.in.:

- tzw. 13. emerytury, na którą w 2023 roku przeznaczone zostanie około 15,3 mld zł z Funduszu Solidarnościowego. W kolejnych latach łączne wydatki z tytułu 13. emerytury będą rosły z 17,1 mld zł w 2024 roku do 19,1 mld zł w 2026 roku m.in. w wyniku waloryzacji rent i emerytur,

- świadczenia 500 plus – wydatki te będą maleć z około 40,2 mld zł w 2023 roku do około 38,5 mld zł w 2026 roku,
- Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego - wydatki te będą maleć z około 2,4 mld zł w 2023 roku do 2,3 mld zł w roku 2026. Przewidywane koszty w latach 2023-2026 będą niższe niż w 2022 roku ze względu na efekty kohortowe w pierwszym roku startu programu,
- świadczeń rodzinnych i z Funduszu Alimentacyjnego w wysokości od około 14,5 mld zł w 2023 roku do około 20,8 mld zł w 2026 roku.

Podane kwoty świadczenia 500 plus oraz świadczeń rodzinnych nie obejmują wypłat z tytułu ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Na ten cel przewidziane jest około 3,5 mld zł z Funduszu Pomocy w 2023 roku.

W marcu 2023 miała miejsce znacząca waloryzacja rent i emerytur w wysokości 14,8%, przy czym dodatkowo wprowadzono mechanizm kwotowo-procentowy w wyniku którego minimalny wzrost nie mógł być niższy niż 250 zł. W efekcie kwota emerytury minimalnej wzrosła z poziomu 1338,44 zł brutto od marca 2022 r. do poziomu 1588,44 zł od marca 2023 r., tj. o 18,7%. Dodatkowo na mocy ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. poz. 337) podwyższono wartość emerytury podstawowej do wysokości 90% emerytury minimalnej, efektywnie podnosząc tę kwotę z poziomu 1084,58 zł do 1429,60 zł, tj. o 31,2%. W kolejnych latach również przewiduje się relatywnie wysoki współczynnik waloryzacji rent i emerytur.

Do prognozy Programu wykorzystano dane dostępne do 1 kwietnia. Nie uwzględnia ona w związku z tym skutków finansowych przyjętego w kwietniu br. przez Radę Ministrów projektu ustawy o świadczeniu wspierającym. Projekt ten przewiduje wprowadzenie od 2024 roku świadczenia wspierającego w wysokości 200%, 100% oraz 50% renty socjalnej w zależności od stopnia potrzeby wsparcia, ustalanego przez specjalne zespoły. Projekt przewiduje również umożliwienie pracy zarobkowej do połowy wysokości płacy minimalnej dla opiekunów osób z niepełnosprawnością, którzy otrzymują świadczenia opiekuńcze.

Rok 2023 będzie kolejnym rokiem wzrostu nakładów na opiekę zdrowotną (wzrost o 25 punktów bazowych PKB). Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2561, z późn. zm.) wskaźnik nakładów na zdrowie w relacji do PKB¹⁶ w 2023 roku wyniesie 6%, a w dalszych latach nie może być niższy niż odpowiednio: 6,2% w 2024 roku, 6,5% w 2025 roku i 6,8% w 2026 roku.

W 2023 roku przewidziana jest również kontynuacja wsparcia gospodarstw domowych w obliczu wysokich cen energii. Na ten rok przewidziana jest wypłata dodatku elektrycznego dla gospodarstwa domowych ogrzewających się prądem w wysokości 1,0 mld zł oraz zwrot podatku VAT dla gospodarstw domowych używających gazu dla celów grzewczych w wysokości 0,6 mld zł.

Działania w celu łagodzenia efektów wzrostu cen paliw, ogrzewania i energii elektrycznej, poza tymi o charakterze pomocy społecznej obejmą także m.in.:

- rekompensaty dla przedsiębiorstw energetycznych wytwarzających ciepło za ograniczenie wzrostu cen ciepła i kosztów podgrzewania ciepłej wody użytkowej dla gospodarstw domowych i instytucji użyteczności publicznej;
- rekompensaty dla przedsiębiorstw za zamrożone ceny energii na poziomie 2022 roku dla gospodarstw domowych, małych i średnich przedsiębiorstw oraz odbiorców wrażliwych i samorządów;
- przedsiębiorstwa sprzedające gaz ziemny dla odbiorców objętych ochroną taryfową otrzymają rekompensaty za wprowadzenie maksymalnej ceny gazu dla gospodarstw domowych i odbiorców wrażliwych oraz zamrożenie opłaty dystrybucyjnej;

¹⁶ Zgodnie z ustawą, relacja ta jest określana z wykorzystaniem ostatnich dostępnych danych dotyczących wartości rocznego PKB znanych podczas przygotowania projektu ustawy budżetowej.

- wsparcie w związku ze wzrostem cen energii i gazu dla sektorów energochłonnych;
- rekompensaty dla przedsiębiorców - zakup gazu po obniżonej cenie przez piekarnie i cukiernie;
- rekompensaty dla podmiotów wprowadzających do obrotu węgiel kamienny - sprzedaż węgla przez gminy po preferencyjnych cenach dla gospodarstw domowych.

Inwestycje publiczne

Inwestycje publiczne stanowią istotny element strategii pobudzania gospodarki. Przewiduje się, że w 2023 roku kontynuowana będzie stopniowa odbudowa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ich poziom w relacji do PKB wzrośnie do ok. 4,2% i utrzyma się średnio na poziomie 4,2-4,3% w latach 2024–26. Poziom inwestycji sektora będzie kształtowany przez wieloletnie programy rządowe, kluczowy moment przełamania perspektyw unijnych: kończącej się perspektywy finansowej na lata 2014-20 (wykorzystanie do 2023 roku) oraz rozpoczynających się wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027, instrumenty wsparcia dla samorządów przygotowane przez rząd oraz wydatki militarne. Ponadto istotnym źródłem wspierającym projekty inwestycyjne będzie unijny Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

Zadania inwestycyjne w podsektorze rządowym będą realizowane m.in. w ramach wieloletnich programów:

- nowego Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 roku (z perspektywą do 2033 roku), przyjętego przez Radę Ministrów 13 grudnia 2022 roku, finansowanego głównie ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, środków UE (Programu Operacyjnego Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko i instrumentu „Łącząc Europę” na lata 2021-2027 (Connecting Europe Facility 2021-2027)) oraz budżetu państwa. Program jest uzupełniany przez dodatkowe programy drogowe: Programu 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 Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej do 2030 r., Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021-2030,
- Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku, obejmującego wydatki inwestycyjne na budowę i modernizację linii kolejowych, realizowanego przez spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i finansowanego ze środków Funduszu Kolejowego, budżetu państwa, środków unijnych, środków własnych PKP PLK S.A. oraz programów uzupełniających: Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023, Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej - Kolej+ do 2029 roku oraz Rządowy program budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021–2025,
- Programu inwestycyjnego Centralny Port Komunikacyjny.

Poza programami infrastrukturalnymi na inwestycje w podsektorze rządowym duży wpływ będą miały programy nakierowane na modernizację sił zbrojnych. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny skokowo zwiększyła poziom wydatków na obronę narodową z planowanych 2,2% PKB w 2022 roku do 3% PKB od 2023 roku. W celu finansowania wieloletnich programów zwiększania potencjału militarnego Polski na mocy wspomnianej ustawy w 2022 roku powołany został Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Istotny wpływ na inwestycje publiczne mają realizowane inwestycje jednostek samorządu terytorialnego wspierane środkami z programów rządowych, w tym z Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych utworzonego w 2021 roku, zgodnie z którym udzielane jest bezzwrotne dofinansowanie inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki. Poziom dofinansowania sięgający nawet 95% wartości projektu, uzależniony jest od obszaru gospodarki (im wyższy priorytet tym niższy wymagany udział własny jednostki samorządu terytorialnego w inwestycji). Wspierane obszary to m.in. budowa lub modernizacja infrastruktury drogowej, budowa lub modernizacja infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, źródła ciepła zeroemisyjnego, budowa lub modernizacja infrastruktury gospodarki odpadami, odnawialne źródła energii, transport zeroemisyjny,

infrastruktura elektroenergetyczna, cyfryzacja usług publicznych i komunalnych, rewitalizacja obszarów miejskich, infrastruktura kulturalna i turystyczna czy sportowa.

Wraz ze zmianą rządowego programu wsparcia inwestycji samorządowych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL) na Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (PIS) zmianie uległ schemat finansowania tych inwestycji. W przypadku RFIL samorządy otrzymywały wsparcie „z góry”, natomiast w przypadku PIS finansowanie następuje „z dołu”, tj. poprzez system promes samorządy otrzymują refundację poniesionych wydatków - w zależności od długości okresu realizacji inwestycji - jednorazowo lub w transzach po zakończeniu konkretnych etapów. Do 2025 roku gminy będą musiały wydatkować środki otrzymane w 2021 roku na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji, wodociągów i zaopatrzenia w wodę.

Ponadto znowelizowana ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷ (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267) wprowadziła nową część subwencji ogólnej – część rozwojową, która zapewnia stałe wsparcie samorządów w obszarze inwestycyjnym. Algorytm podziału części rozwojowej subwencji ogólnej uwzględnia liczbę mieszkańców, ale także poziom i dynamikę wydatków majątkowych na mieszkańca danej jednostki w porównaniu z analogicznymi danymi dotyczącymi całego kraju.

Inne wydatki wspierające wydatki inwestycyjne gospodarstw domowych

14 marca 2023 roku rząd przyjął program Pierwsze Mieszkanie. Na program¹⁸ składają się dwa instrumenty:

(1) Bezpieczny Kredyt 2%, czyli system dopłat do kredytu na zakup pierwszego mieszkania

Kredyt będzie mogła uzyskać osoba do 45. roku życia, która nie ma i nie miała mieszkania, domu ani spółdzielczego prawa do lokalu lub domu. Co do zasady budżet państwa przez 10 lat będzie dopłacał różnicę między stałą stopą (2%) a oprocentowaniem kredytu. Maksymalna wysokość kredytu to 500 tys. zł, a w przypadku małżeństw lub rodziców z co najmniej jednym dzieckiem – 600 tys. zł. Kredyt można otrzymać na lokale zarówno z rynku pierwotnego, jak i wtórnego. Nabywca pierwszego mieszkania będzie miał przy tym dowolność, jeśli chodzi o jego standard i położenie, ponieważ przy kupnie nie będzie obowiązywał limit ceny 1 m².

(2) Konto Mieszkaniowe – program pomocy oszczędzającym na zakup pierwszego mieszkania

Drugie rozwiązanie to specjalne konto oszczędnościowe, prowadzone przez banki komercyjne. Będzie je mogła otworzyć osoba, która nie ma i nie miała mieszkania (w tym domu jednorodzinnego lub spółdzielczego prawa dotyczącego lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego). Z programu może skorzystać także osoba, która w jednym posiadanym niewielkim lokalu mieszka z co najmniej dwójką własnych lub przysposobionych dzieci (lokalu o pow. do 50 m² przy dwójce dzieci, 75 m² przy trójce dzieci i 90 m² przy czwórce dzieci, bez limitu m² przy piątce i większej liczbie dzieci). Co do zasady okres oszczędzania na koncie wynosi od 3 do 10 lat. Systematyczne wpłaty (co najmniej 11 wpłat rocznie o określonej wysokości) to gwarancja dodatkowej Premii Mieszkaniowej z budżetu państwa. Zgromadzone środki wraz z premią można będzie wydać na zakup pierwszego mieszkania, domu lub wkład finansowy w inwestycję, np. w ramach spółdzielni mieszkaniowej. W przypadku zakończenia oszczędzania wydanie środków może nastąpić w ciągu 5 lat.

Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Poziom dochodów sektora determinowany jest głównie przez wpływy z podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne. W latach 2023-2026 dochody sektora w relacji do PKB spadną o około 1 pkt

¹⁷ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927, z późn. zm.).

¹⁸ Zgodnie z Oceną Skutków Regulacji koszt całego programu w horyzoncie 10 lat, tj. od 2023 roku to około 18 mld zł, przy czym w pierwszych latach funkcjonowania tj. w horyzoncie Programu konwergencji jest on proporcjonalnie mniejszy. Por. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3096>

proc., tj. z 41,8% do 40,8%, głównie ze względu na występowanie tylko w 2023 roku odpisów elektrycznych i gazowych.

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

W 2023 roku na dochody z PIT nadal duży wpływ będą miały zmiany systemowe wprowadzone w trakcie trwania poprzedniego roku podatkowego. Reforma Niskie Podatki wpłynęła na wysokość zaliczek na podatek dochodowy pobieranych w drugiej połowie roku, jednak w rocznym rozliczeniu podatku obejmie ona dochody osiągnięte w całym 2022 roku. W związku z tym większość podatników rozliczających się według skali podatkowej otrzyma w 2023 roku znacznie wyższe aniżeli w pozostałych latach zwroty nadpłaconego podatku. Ze względu na zwiększenie się progresywności systemu podatkowego na skutek wprowadzonych w 2022 roku reform prognozowane tempo wzrostu dochodów z PIT jest wyższe aniżeli prognozowane tempo wzrostu powyższych funduszy. W związku z tym prognozowane wpływy z tytułu PIT w relacji do PKB znacząco rosną w horyzoncie prognozy.

W kolejnych latach na poziom dochodów z CIT będą miały wpływ zmiany wprowadzone reformami systemu podatkowego (od 2022 roku):

- zmiany preferencji podatkowych - m.in.: zmiany w opodatkowaniu ryczałtem dochodów spółek, zmiany dotyczące złagodzenia warunków tworzenia i funkcjonowania podatkowych grup kapitałowych, umożliwienie odliczenia kosztów Pierwszej Oferty Publicznej (POP),
- uszczelnienie systemu podatku dochodowego i uchylenie art. 15e ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2587), ograniczenie transferów dochodów oraz ograniczenie zawyżania kosztów uzyskania przychodów m.in. poprzez: zniesienie neutralności podatkowej transakcji restrukturyzacyjnych w przypadku, gdy podatnik przeszacowuje w wyniku transakcji wartość podatkową aktywów i opodatkowanie w ten sposób ujawnionych „cichych rezerw”, opodatkowanie transgranicznego transferu aktywów również w przypadku takich zdarzeń, jak aport czy połączenie, ograniczenie zjawiska rejestrowania przez polskich rezydentów podmiotów gospodarczych na terytorium innego państwa, które nie prowadzą tam rzeczywistych operacji gospodarczych, wyeliminowanie możliwości uzyskania korzyści podatkowej poprzez schematy podatkowe, których celem jest transfer dochodów do jurysdykcji o znikomej efektywnej stawce opodatkowania,
- wprowadzenie reżimu polskiej spółki holdingowej,
- ulga na robotyzację, skierowana do firm, które chcą usprawnić produkcję poprzez zastosowanie robotów przemysłowych - podatkowe wsparcie automatyzacji robotyzacji przemysłowej jest ważnym argumentem przemawiającym za przeniesieniem do Polski części produkcji przez podmioty zagraniczne i zagranicznych inwestorów. Jest również narzędziem, które pomoże polskim firmom w zwiększaniu ich produktywności i konkurencyjności na rynku wewnętrznym oraz na rynku międzynarodowym. Na uldze na robotyzację skorzystają polskie firmy, dla których decyzja o inwestowaniu w roboty przemysłowe jest wciąż poważną inwestycją, trudną ze względu na konieczność poniesienia dużych nakładów inwestycyjnych. Dzięki uldze inwestycje te staną się dla nich łatwiej dostępne i relatywnie tańsze. Ulga polega na ponadnormatywnym odliczeniu do 50% tzw. kosztów robotyzacji i będzie obowiązywała przez 5 lat.

Na dochody podatkowe w 2023 roku wpłynie również:

- przedłużenie stosowania 0% stawki VAT na żywność (objętą do 31 stycznia 2022 r. 5% stawką VAT) wprowadzonej w ramach Tarczy antyinflacyjnej. Pozostałe wprowadzone w ramach tarczy antyinflacyjnej obniżki stawki VAT, tj. na gaz ziemny (0%), energię elektryczną i ciepłą (5%), niektóre paliwa (8%), nawozy i środki wykorzystywane do produkcji rolnej (0%) obowiązywały do końca 2022 roku,

- zmiany w zakresie grup VAT obowiązujące od stycznia 2023 r. - wprowadzenie możliwości podmiotom powiązanim finansowo, ekonomicznie i organizacyjnie wspólnego rozliczenia dla potrzeb podatku od towarów i usług (rozwiązanie ma charakter dobrowolny),
- wycofanie Tarczy antyinflacyjnej w obszarze podatku akcyzowego, która obniżała stawki na niektóre paliwa silnikowe i energię elektryczną oraz wprowadzała zwolnienia dla energii elektrycznej wykorzystywanej przez gospodarstwa domowe,
- podwyższenie stawek akcyzy na alkohol i wyroby tytoniowe w celu realizowania zadań w zakresie polityki prozdrowotnej,
- uproszczenie zasad tzw. ulgi na złe długi w podatkach dochodowych.

Wpływ na dochody podatkowe w latach następnych będą dodatkowo miały:

- obligatoryjne e-fakturowanie (z wejściem w życie zasadniczo od 1 lipca 2024 r.), które obejmie czynności podlegające VAT w Polsce, w tym krajowe dostawy towarów i świadczenie usług dokonywane pomiędzy przedsiębiorcami (B2B), na rzecz organów publicznych (B2G), z wyłączeniem faktur wystawianych na rzecz konsumentów (B2C). Obowiązek wystawiania e-faktur przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF) będzie miał zastosowanie do podatników wykonujących czynności objęte wymogiem fakturowania według polskich regulacji VAT, którzy posiadają siedzibę lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Pozostali podatnicy zasadniczo będą mogli korzystać fakultatywnie z tego systemu. Ponadto w KSeF fakultatywnie będą mogły być wystawiane faktury VAT RR,
- implementacja dyrektywy Rady (UE) 2020/284 z dnia 18 lutego 2020 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do wprowadzenia pewnych wymogów dla dostawców usług płatniczych (tzw. dyrektywa PSP). Nakłada ona na dostawców usług płatniczych (m.in. banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, instytucje kredytowe, instytucje pieniądza elektronicznego) obowiązki: (i) prowadzenia kwartalnej ewidencji płatności i odbiorców płatności w odniesieniu do świadczonych usług płatniczych, jeżeli spełnione zostaną określone warunki, (ii) przechowywania ewidencji przez okres 3 lat od zakończenia roku podatkowego, w którym nastąpiła płatność, (iii) udostępniania ewidencji za pomocą standardowego formularza elektronicznego w formacie xml Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej. Celem projektu ustawy wdrażającej dyrektywę jest uszczelnienie poboru VAT, szczególnie w sektorze e-commerce i zapewnienie dodatkowych narzędzi dla administracji podatkowej w celu skuteczniejszego wykrywania nierzetelnych przedsiębiorstw, dopuszczających się oszustw i innych nieprawidłowości,
- wejście w życie przepisów o minimalnym podatku dochodowym od osób prawnych od 2024 roku.

Przewiduje się, że w okresie objętym prognozą będzie spełniony ustawowy¹⁹ warunek obowiązywania podwyższonych stawek VAT na poziomie 23%, 8% 7% i 4%, tzn. wydatki na obronność utrzymają się powyżej 3% PKB.

Ponadto na poziom dochodów podatkowych jednorazowy wpływ w 2023 roku będą miały podatki od produktów związane z działaniami podjętymi dla łagodzenia efektów kryzysu energetycznego, wprowadzone ustawą z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku (Dz. U. poz. 2243, z późn. zm.) oraz ustawą z dnia 15 grudnia 2022 r., o szczególnej ochronie odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu. Odpisy będą odprowadzane na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny przez przedsiębiorstwa wydobywające gaz oraz firmy produkujące i dystrybuujące prąd.

¹⁹ Zgodnie z art. 146ef ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2022 r. poz. 931, z późn. zm.).

Składki na ubezpieczenia społeczne

Znaczącym źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych są wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne. W prognozowanym okresie składki będą determinowane przez czynniki makroekonomiczne, w szczególności sytuację na rynku pracy, oraz działania podejmowane przez rząd. Wpływy ze składek są uzależnione od kształtowania się podstawy ich naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Na poziom składek na ubezpieczenia zdrowotne odprowadzane do NFZ pozytywny wpływ będą miały zmiany podatkowo-składkowe wprowadzone w 2022 roku. Przewiduje się, że składki na ubezpieczenia społeczne w relacji do PKB osiągną 13,7% w 2023 roku i wzrosną do 13,9% w 2026 roku.

II.4. Wynik strukturalny

Pakt Stabilności i Wzrostu zobowiązuje państwa członkowskie UE do sformułowania i osiągnięcia tzw. średniookresowego celu budżetowego (ang. medium term budgetary objective, MTO). Polska jako swój średniookresowy cel budżetowy przyjęła deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 1% PKB. Jednocześnie do końca 2023 roku w UE obowiązuje ogólna klauzula wyjścia (por. ramka 2). W efekcie państwa członkowskie UE nie muszą m.in. osiągać w br. poprawy wyniku strukturalnego na ścieżce prowadzącej do MTO. Zgodnie z zaleceniami Rady UE w 2023 roku tempo wzrostu pierwotnych wydatków bieżących (finansowanych ze środków krajowych) powinno natomiast być zgodne z neutralnym nastawieniem polityki budżetowej (por. rozdział II.1).

Od 2024 roku ponownie będą obowiązywać unijne reguły budżetowe. W Programie założono w związku z tym poprawę wyniku strukturalnego średnio o 0,5 pkt. proc. PKB rocznie w okresie 2024-2026. W UE trwa zarazem dyskusja nad zmianami w unijnym nadzorze finansów publicznych (por. ramka 1).

Tabela 4. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych

% PKB		2022	2023	2024	2025	2026
1.	Wzrost PKB w cenach stałych (%)	5,1	0,9	2,8	3,2	3,0
2.	Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-3,7	-4,7	-3,4	-2,9	-2,9
3.	Odsetki	1,6	2,1	2,2	2,1	2,2
4.	Działania jednorazowe i tymczasowe*	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
4.1	po stronie dochodowej	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
4.2	po stronie wydatkowej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5.	Potencjalny wzrost PKB (%)	3,6	3,2	3,0	2,9	2,7
6.	Luka produktowa	1,7	-0,5	-0,8	-0,5	-0,3
7.	Element cykliczny budżetu	0,8	-0,3	-0,4	-0,3	-0,1
8.	Wynik skorygowany o wpływ cyklu	-4,6	-4,5	-3,1	-2,7	-2,8
9.	Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu	-3,0	-2,4	-0,9	-0,5	-0,6
10.	Wynik strukturalny	-4,8	-4,5	-3,1	-2,7	-2,8

* W prognozie uwzględniono wpływ sprzedaży niewykorzystanych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na dochody sektora (działanie jednorazowe po stronie dochodowej) w 2022 roku w wysokości 8,3 mld PLN.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

W związku z przedłużeniem obowiązywania w UE ogólnej klauzuli wyjścia do końca 2023 w ubiegłym roku kontynuowano dostosowywanie przepisów określających stabilizującą regułę wydatkową (SRW) do wyzwań postawionych przed polityką budżetową (por. rozdz. V).

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami krajowymi (art. 112aa oraz art. 112d ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) wstępną kwotę wydatków SRW na 2024 rok szacuje się na 1 480 644 mln zł (39,3% PKB). Na wysokość kwoty wydatków istotny wpływ ma korekta błędu prognozy inflacji za lata 2022-2023, wynikająca z art. 112aa ww. ustawy, jak również działania dyskrecyjne po stronie dochodowej w wysokości 13 059 mln zł. Działania te obejmują m.in. skutki:

- indeksacji stawek akcyzy na używki,
- wpływów z odpisów związanych z Tarczą energetyczną,
- działań z zakresu VAT compliance,
- reform systemu podatkowego, które weszły w życie kolejno 1 stycznia oraz 1 lipca 2022 roku, o których mowa w rozdziałach II.1 i II.2.

W rezultacie niekorzystnej sytuacji makroekonomicznej korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych określona w art. 112aa ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wyniesie w 2024 roku minus 2 pkt. proc. W latach 2025-2026 prognozuje się zastosowanie korekty w tej samej wysokości, tj. minus 2 pkt. proc. Prognozowane wstępne kwoty wydatków SRW na kolejne lata to: 1 562 577 mln zł w 2025 roku, 1 633 278 mln zł w 2026 roku.

Mając na uwadze trwającą w UE dyskusję nt. reguł budżetowych, obecną sytuację geopolityczną wywołaną agresją Rosji na Ukrainę oraz implikowaną przez SRW w obecnym kształcie głęboką, skokową konsolidację, konieczne są dalsze dostosowania krajowych ram budżetowych. W związku z tym Rząd rozważa szczególne traktowanie w SRW ponadprzeciętnych wydatków militarnych względem krajów UE/NATO (por. rozdział V). Przedstawiony w Programie scenariusz makrofiskalny został opracowany przy założeniu konsolidacji w tempie wynikającym z Paktu Stabilności i Wzrostu. Nie zakłada zaś ograniczenia wydatków implikowanego przez aktualny kształt SRW.

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, przy nominalnym deficycie sektora w wysokości 4,7% PKB w 2023 roku, zmniejszanym do 2,9% w 2026 roku. W dalszym ciągu można się spodziewać występowania niepewności na rynkach finansowych, wynikającej m.in. z sytuacji geopolitycznej, w tym przede wszystkim wojny w Ukrainie, polityki pieniężnej i tempa wzrostu światowej gospodarki, w szczególności w Europie.

Zmiany relacji długu do PKB będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i funduszy powołanych w Banku Gospodarstwa Krajowego (por. rozdział V) oraz tempa wzrostu nominalnego PKB. Przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniesie 50,5% w 2023 roku i 55,4% w 2026 roku. Prognozowany wzrost długu mimo spadku deficytu wynikać będzie głównie z prefinansowania zakupów sprzętu militarnego, które Polska znacząco zwiększyła w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainę.

Kształtowanie się przeciętnego oprocentowania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie wynikało przede wszystkim z oczekiwań co do poziomu stóp procentowych w horyzoncie aktualizacji oraz zapadania długu zaciągniętego w przeszłości po odpowiednio innych od bieżących rentownościach.

Tabela 5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)

	% PKB	Kod ESA	2022	2023	2024	2025	2026
1.	Dług brutto		49,1	50,5	52,4	53,6	55,4
2.	Zmiana relacji długu brutto		-4,5	1,3	1,9	1,3	1,7
Składniki wzrostu długu							
3.	Wynik pierwotny*		2,2	2,7	1,3	0,8	0,7
4.	Odsetki	EDP D.41	1,6	2,1	2,2	2,1	2,2
5.	Dostosowania stanów i przepływów		-7,9	-3,4	-1,5	-1,7	-1,2

Źródło: Ministerstwo Finansów.

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

III. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

III.1. Czynniki ryzyka

Pierwszym czynnikiem ryzyka dla prognozy jest dalszy przebieg wojny w Ukrainie i jej wpływ na krajową i światową gospodarkę. W przypadku zaostrzającego się konfliktu możliwy jest ponowny gwałtowny napływ ludności z Ukrainy do Polski, odpływ inwestorów zagranicznych z regionu Europy Środkowo-Wschodniej oraz wzrost niepewności wśród konsumentów i przedsiębiorstw wpływający negatywnie na krajową konsumpcję i inwestycje. Eskalacja konfliktu prawdopodobnie doprowadziłaby też do wzrostu cen surowców na rynkach światowych powyżej cen założonych w prognozie, a tym samym do wyższej stopy inflacji. W szczególności dotyczy to cen ropy naftowej, gazu ziemnego oraz niektórych produktów rolnych.

Drugim czynnikiem ryzyka, silnie związanym z pierwszym, jest wpływ obecnie przebywających w Polsce osób z Ukrainy, mających nadany specjalny status, na krajowy rynek pracy. Jak wskazano w rozdziale I.1, aktualnie w Polsce przebywa około 1 mln osób posiadających status cudzoziemca UKR w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ich dobrej integracji z krajowym rynkiem pracy sprzyjają podobieństwo języka i kultury oraz sieć kontaktów tworzonych przez imigrantów ekonomicznych pracujących w Polsce jeszcze przed rosyjską agresją na Ukrainę. W prognozie założono brak zmiany liczby osób napływających z Ukrainy w stosunku do wartości z 2022 roku, wpływu tych osób na wskaźniki rynku pracy oraz dodatkowego wkładu (dodatniego lub ujemnego) w podstawowe kategorie ekonomiczne w ujęciu r/r, np. spożycie prywatne. Istnieje jednak duża niepewność co do tych założeń. Nieznana jest liczba osób przybywających z Ukrainy, dla których Polska jest państwem docelowym, ani liczba tych, które mają zamiar wrócić do Ukrainy, jeśli konflikt zacznie wygasać. W średnim i długim okresie napływ imigrantów powinien oddziaływać pozytywnie na potencjał gospodarczy Polski, częściowo niwelując negatywny wpływ demografii na podaż pracy. Skala tego wpływu jest jednak niewiadomą.

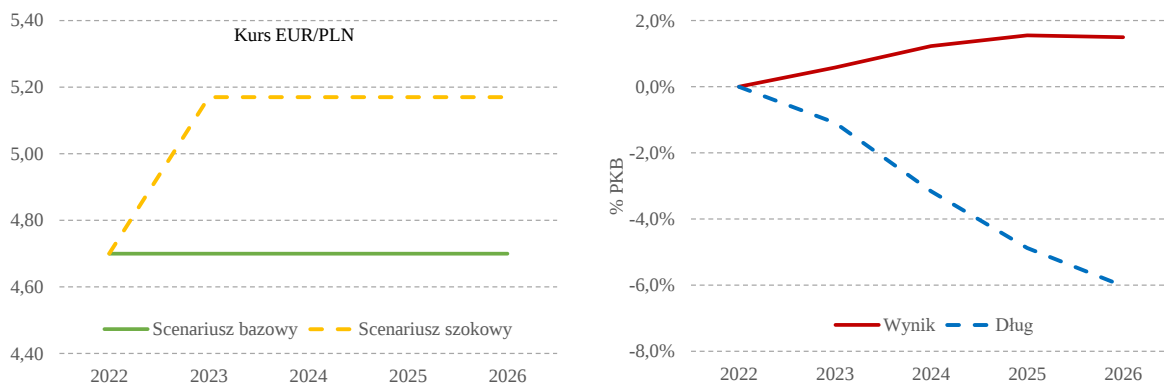
Trzecim czynnikiem ryzyka wobec scenariusza bazowego jest termin i stopień realizacji projektów z KPO, który przewiduje wykorzystanie środków z unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 23,9 mld euro w ramach grantów i 11,5 mld euro w ramach części pożyczkowej. Ryzyko to jest minimalizowane przez prefinansowanie części projektów przez Polski Fundusz Rozwoju.

Czwarty czynnik to sytuacja gospodarcza w Unii Europejskiej. Scenariusz prezentowany w Programie zakłada, że wzrost gospodarczy w UE, będącej największym partnerem handlowym Polski, będzie zgodny ze scenariuszem zaprezentowanym przez Komisję Europejską w prognozie z lutego br. (0,8% w 2023 roku i 1,6% w 2024 roku). Zdaniem Komisji, bilans czynników ryzyka dla tej prognozy jest zbilansowany. Zagrożenie niedoborem gazu wydaje się mniejsze niż jeszcze kilka miesięcy temu, choć nadal nie można go lekceważyć. Innym ryzykiem wyszczególnionym przez Komisję są możliwe trudności części podmiotów gospodarczych w dostosowaniu do środowiska wysokich stóp procentowych. Z drugiej strony, popyt może okazać się silniejszy niż prognozowano, jeśli ostatnie spadki hurtowych cen gazu przeniosą się silniej na ceny konsumpcyjne. Ponadto, ponowne otwarcie gospodarki Chin może zwiększyć popyt zewnętrzny bardziej niż oczekiwano, podczas gdy prawdopodobieństwo ponownego zakłócenia łańcuchów dostaw spowodowanego lokalnymi lockdownami w Chinach maleje.

III.2. Analiza wrażliwości

Poniżej przedstawiono wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2023-2026 na deprecjację kursu złotego oraz wzrost krajowej stopy procentowej. Analizy dokonano w oparciu o rozwijany w Ministerstwie Finansów ekonometryczny model finansów publicznych. Wyniki symulacji bazują na historycznych elastycznościach oszacowanych dla przyjętych postaci równań behawioralnych.

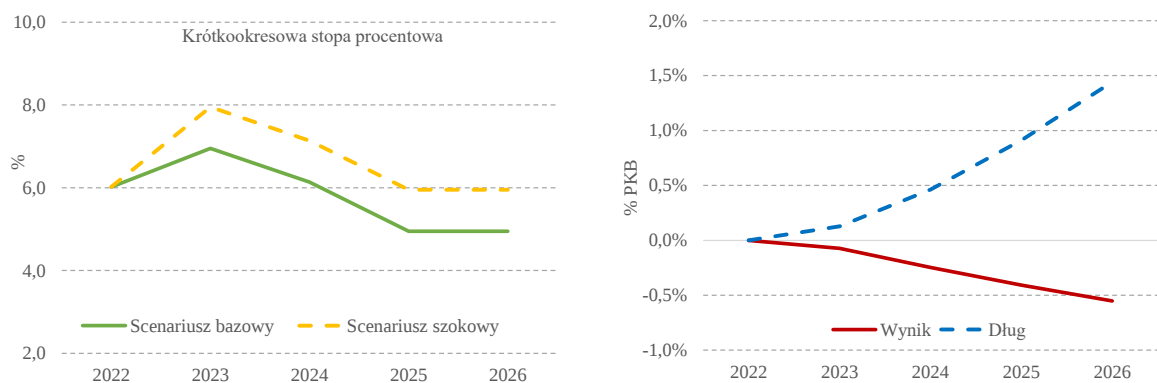
Wykres 6. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls kursowy (por. wykres 6) 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 również 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 2026 r. w relacji do PKB wyraźnie niższy niż w scenariuszu bazowym.

Wykres 7. 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 7) 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

Realny wzrost PKB w 2022 roku był wyższy niż zakładano w ubiegłorocznym Programie. Pomimo trwającej wojny w Ukrainie, wzrostu inflacji, nominalnych stóp procentowych oraz pesymizmu konsumentów polska gospodarka okazała się relatywnie odporna na szoki zewnętrzne i drugi rok z rzędu zanotowała wysokie tempo wzrostu. Jednakże, w końcówce poprzedniego roku można było zauważyć oznaki spowolnienia gospodarki w wyniku oddziaływania ww. czynników, co ma wpływ na wyraźne obniżenie prognozy realnego PKB w bieżącym roku. Prognozowane tempo wzrostu gospodarczego w latach 2024-2025 jest z kolei zbliżone do tej z poprzedniego Programu.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 roku wyniósł 3,7% PKB i okazał się o 0,6 pkt. proc. niższy niż przewidywano, co było wynikiem niższych niż planowano w relacji do PKB wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (planowano 44,4% PKB, a według wstępnych danych wykonanie wydatków wyniosło 43,5% PKB). Prognozowany w latach 2023-2025 wyższy deficyt sektora niż poprzedniej aktualizacji jest wynikiem głównie uwzględnienia działań związanych z m.in. Tarczą energetyczną, zmian w obszarze podatkowo-składkowym, wydatków związanych z pomocą osobom posiadającym status cudzoziemca UKR oraz wydatków militarnych. Ponadto, w celu urealnienia scenariusza gospodarczego, prognoza makrofiskalna na rok bieżący uwzględnia historyczne różnice pomiędzy wydatkami prognozowanymi a zrealizowanymi (por. rozdział II.1).

Niższa relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2022 roku w stosunku do prognozy z poprzedniego Programu wynikała przede wszystkim z niższych potrzeb pożyczkowych podsektora rządowego, w tym budżetu państwa i funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), oraz wyższego nominalnego PKB i deprecjacji złotego. W kolejnych latach rosnąca ścieżka długu w relacji do PKB (w porównaniu do spadającej ścieżki z poprzedniego Programu) będzie głównie związana z koniecznością prefinansowania zakupów sprzętu militarnego, które Polska znacząco zwiększyła w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainę.

Tabela 6. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2022	2023	2024	2025	2026
Wzrost PKB (%)						
<i>Program 2022</i>		3,8	3,2	3,0	3,1	-
Obecna aktualizacja		5,1	0,9	2,8	3,2	3,0
Różnica		1,3	-2,3	-0,2	0,1	-
Wynik sektora (% PKB)						
	EDP B.9					
<i>Program 2022</i>		-4,3	-3,7	-3,1	-2,5	
Obecna aktualizacja*		-3,7	-4,7	-3,4	-2,9	-2,9
Różnica		-	-	-	-	-
Dług (% PKB)						
<i>Program 2022</i>		52,1	51,5	51,0	49,7	
Obecna aktualizacja*		49,1	50,5	52,4	53,6	55,4
Różnica		-	-	-	-	-

* Uwaga: wielkości nieporównywalne ze względu na uwzględnienie historycznych różnic pomiędzy wydatkami prognozowanymi a zrealizowanymi (por. rozdział II.1).

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów.

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 pandemii i odbudowy gospodarki po jej zakończeniu. Celowe zatem stało się wsparcie gospodarki ponad limit wydatkowy wynikający z reguł fiskalnych, w szczególności stabilizującej reguły wydatkowej. Zgodnie z oczekiwaniami, wraz z poprawą sytuacji makroekonomicznej w 2021 roku, stabilność fiskalna Polski uległa polepszeniu.

Inwazja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla polskiej gospodarki stanowią kolejne wyzwanie dla stabilności finansów publicznych. W obliczu narastających napięć geopolitycznych zwiększone zostały wydatki na obronność. Wprowadzono również rozwiązania mające na celu złagodzenie skutków wysokiej inflacji oraz kryzysu na rynku cen energii dla obywateli i przedsiębiorców. Czynniki te przyczyniły się do zwiększonej presji na stabilność fiskalną Polski.

Komisja Europejska do tej pory oceniała 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 w średnim terminie (S1)²⁰ lub aby spełniony był warunek wypłacalności w długim horyzoncie (wskaźnik S2). Wskaźniki te zależne są od początkowej pozycji fiskalnej (wyrażonej w wyniku strukturalnym pierwotnym), od obecnego i prognozowanego poziomu długu w % PKB oraz od kosztów starzenia się ludności.

Wskaźniki S1 i S2 pozwalają określić, czy scenariusz makroekonomiczny prezentowany w Programie zakładający poprawę wyniku strukturalnego w latach 2024-2026 średnio o 0,5 pkt. proc. rocznie byłby wystarczający dla zachowania stabilności finansów publicznych w średnim oraz długim okresie. Wzrost wartości wskaźników oznacza, że wymagana jest większa poprawa wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl, natomiast spadek - że następuje poprawa stabilności fiskalnej i wymagane dodatkowe dostosowania wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl będą niższe.

²⁰ Zastosowano podejście spójne z „Fiscal Sustainability Report 2021” Komisji Europejskiej, tzn. S1 mierzy konieczny wysiłek fiskalny, aby dług znalazł się na poziomie 60% 15 lat od końca prognozy (obecnie: w 2041 roku). Zakłada się, że wysiłek ten, mierzony dodatkową poprawą wyniku pierwotnego strukturalnego (SPB) w porównaniu ze scenariuszem bazowym, będzie koncentrował się w ciągu 5 lat następujących po okresie objętym Programem, tj. od 2027 roku do 2031 roku. Następnie SPB pozostanie niezmienny, z wyjątkiem kosztów starzenia się.

Tabela 7. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach

	Rok bazowy 2023	Rok bazowy 2026
S1	2,4 średnie ryzyko	0,5 średnie ryzyko
S2	4,6 średnie ryzyko	2,8 średnie ryzyko

Uwaga: 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.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

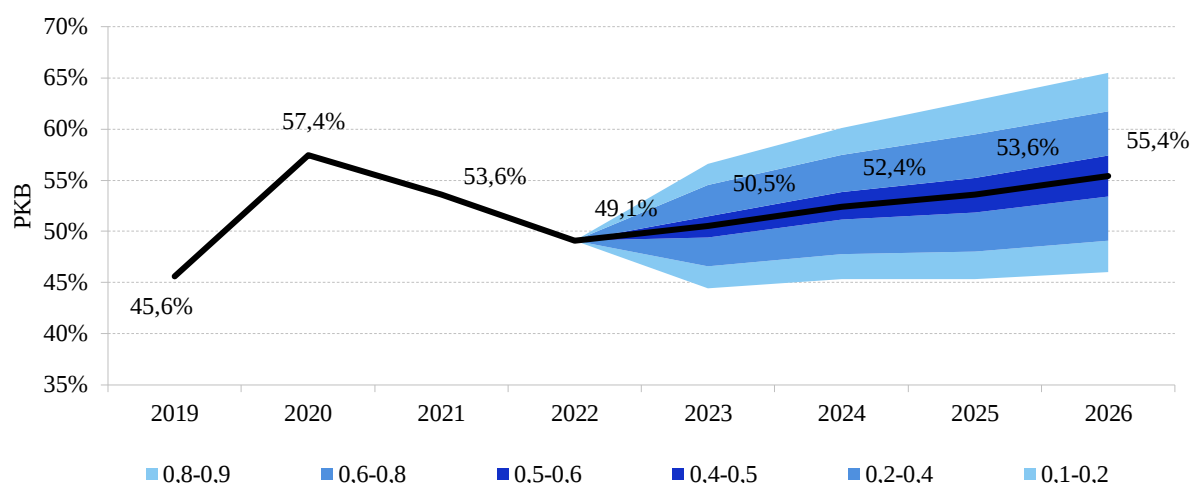
W tabeli 7 przedstawiono oszacowane przez Ministerstwo Finansów wskaźniki S1 i S2 dla dwóch wariantów lat bazowych. Szacunek Ministerstwa Finansów opiera się na prognozach wskaźników makro-fiskalnych przedstawionych w Programie, założeniach dla zmiennych po horyzoncie Programu²¹ oraz na prognozie kosztów związanych ze starzeniem się ludności przygotowanej w ramach prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy unijnym Komitecie Polityki Gospodarczej i przedstawionej w dalszej części rozdziału.

Wysiłek fiskalny podejmowany w celu zwiększenia wydatków na obronność negatywnie wpłynął na odczyt wskaźników luki fiskalnej przyjmując rok bazowy jako 2023. Jednak dzięki znacznemu spadkowi długu instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r. do 49,1% PKB, ocena ryzyka utrzymała się w kategorii ryzyka średniego, co oznacza poprawę wobec analogicznego roku w poprzednim Programie. Przy założeniu, że ścieżka fiskalna będzie spójna z prognozą przedstawioną w Programie można oczekiwać, że wskaźniki S1 i S2 dla Polski w kolejnych latach ulegną poprawie. Prognozowana poprawa wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl skutkuje obniżeniem koniecznego dostosowania fiskalnego w przypadku obydwu wskaźników o około 1,9 pkt. proc. PKB i znacznym przybliżeniem się do kategorii niskiego ryzyka (wyznaczonymi zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej).

Przedstawiona ocena stabilności fiskalnej jest obciążona niepewnością z uwagi na trudny do przewidzenia wpływ na polską gospodarkę inwazji Rosji na Ukrainę. Z uwagi na dobrą pozycję wyjściową w poziomie długu w % PKB istnieje małe prawdopodobieństwo wzrostu ryzyka dla stabilności finansów publicznych w perspektywie Programu.

²¹ W szczególności: dla potencjalnego wzrostu PKB zgodnie z „Wytocznymi zapewniającymi stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych” (Ministerstwo Finansów, październik 2022) oraz przy założeniach dla stóp procentowych oraz inflacji zgodnie z „Fiscal Sustainability Report 2021” (Komisja Europejska, kwiecień 2022).

Wykres 8. Stochastyczne projekcje długu od 2023 roku



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Stochastyczne projekcje długu są próbą pokazania niepewności wokół ścieżki bazowej w horyzoncie prognozy. Projekcje, które zostały opracowane na podstawie podejścia stosowanego przez Komisję Europejską²², powstały w oparciu o scenariusz bazowy prezentowany w Programie z wykorzystaniem kwartalnych szoków otrzymanych dla historycznych realizacji następujących zmiennych: nominalnego wzrostu PKB, krótkiej i długiej stopy procentowej, wyniku pierwotnego oraz kursu walutowego. Stożek obejmuje 80% wszystkich symulowanych ścieżek długu w horyzoncie 5-letnim. Na wykresie nie uwzględniono ścieżek zadłużenia wynikających z 20% najbardziej ekstremalnych wstrząsów jako zdarzeń skrajnych.

Wyniki analizy wskazują, że jeśli przyszłe wstrząsy będą przebiegać według tego samego schematu, co w przeszłości, istnieje 80% prawdopodobieństwo, że zadłużenie Polski znajdzie się pomiędzy 46% PKB a 65% PKB w 2026 roku, gdzie mediana wynosi 55% PKB. W świetle propozycji Komisji Europejskiej z listopada ub.r. (por. ramka 1) wyniki tej analizy przyczyniałyby się do niższego ryzyka dla stabilności finansów publicznych, mimo że ze względu na prefinansowanie wydatków obronnych dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w horyzoncie Programu rośnie w warunkach znacznego spadku wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl (do minus 0,6% PKB w 2026 roku).

²² Stochastyczne projekcje opracowane są z wykorzystaniem symulacji Monte Carlo opartej na 2000 losowań. Źródło: Fiscal Sustainability Report 2021 (Komisja Europejska, kwiecień 2022).

Tabela 8. Długookresowa stabilność finansów publicznych

% PKB	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Całkowite wydatki						
W tym związane z wiekiem	20,1	22,2	22,2	23,0	24,1	24,1
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych, z tego:	10,6	11,0	10,5	10,7	10,8	10,5
- emerytury i wcześniejsze emerytury	9,7	10,2	9,7	10,0	10,2	9,9
- pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne)	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6
Opieka zdrowotna	4,9	6,3	6,7	7,0	7,4	7,4
Opieka długoterminowa	0,8	1,1	1,5	1,7	2,1	2,4
Wydatki na edukację	3,8	3,8	3,5	3,6	3,8	3,8
Odsetki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Całkowite dochody						
W tym składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe	8,4	8,6	8,7	8,7	8,7	8,7
Założenia						
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy	3,2	3,2	2,2	2,1	1,8	1,5
Potencjalny wzrost PKB	3,5	2,3	1,4	0,9	1,1	1,0
Współczynnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20-64 lata)	83,5	84,1	82,6	82,8	83,4	82,9
Współczynnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20-64 lata)	68,0	69,6	67,2	67,6	69,3	68,5
Współczynnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20-64 lata)	75,7	76,9	75,0	75,3	76,5	75,9
Stopa bezrobocia (20-64 lata)	3,2	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0
Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji	17,9	22,8	25,5	30,4	33,9	34,0

Uwaga: do wyliczeń przyjęto założenia makroekonomiczne dostępne na etapie przygotowania raportu (Ageing Report 2021), tj. z 2020 roku. Raport powstaje co 3 lata i zawarte w nim długookresowe prognozy wydatków związanych z wiekiem są wykorzystywane do czasu opracowania nowego raportu.

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 prognozy długookresowych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych zostały przygotowane przez grupę roboczą do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC). Zostały opublikowane przez Komisję Europejską w 2021 roku w raporcie o przewidywanych do 2070 roku skutkach starzenia się ludności (Ageing Report 2021). Bazą dla prognoz były założenia demograficzne opracowane przez Eurostat, ekstrapolacja trendów historycznych i techniczne założenia dotyczące konwergencji podstawowych czynników wzrostu gospodarczego, tj. pracy, kapitału i produktywności pracy. Zgodnie z prognozami AWG, wydatki emerytalno-rentowe pozostają stabilne w długim okresie i będą nieznacznie spadały z 10,6% PKB w 2019 roku do 10,5% PKB w 2070 roku. Fluktuacje 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 roku. Dodatkowo wpływ na prognozę miała zmiana założeń makroekonomicznych. Nadal jednak największy wpływ na poziom wydatków wywierają 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.

Rosną całkowite wydatki związane z wiekiem – z 20,1% PKB do 24,1% PKB. Główną determinantą wzrostu tych wydatków są wydatki na opiekę zdrowotną i długoterminową. W prognozie zostało uwzględnione stopniowe zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia do 2024 roku do osiągnięcia poziomu 6% PKB. Po zakończeniu prac AWG nad prognozami dotyczącymi opieki zdrowotnej weszła w życie ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1773). Zakłada ona stopniowe zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia do 2027 roku aż do osiągnięcia poziomu 7% PKB. Należy podkreślić, że ze względów organizacyjnych (raport jest przygotowywany co 3 lata) i technicznych uwzględnienie zmian w modelach prognostycznych wymaga czasu i odpowiedniej procedury²³.

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 20–64 lat) wyrażona w procentach. Zgodnie z prognozami AWG, współczynnik ten wzrośnie z 29% w 2019 roku do 67,8% w 2070 roku.

Od 1 stycznia 2019 roku wprowadzono Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK), stanowiące instrument nakierowany na zwiększenie poziomu oszczędności długookresowych i wzrost aktywów przyszłych emerytów. PPK są systemem dobrowolnych oszczędności, na które składają się składki płacone przez pracownika oraz pracodawcę wsparte zachętami finansowymi ze strony państwa. Środki zgromadzone w PPK są inwestowane na rynku finansowym i będą 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.

Obserwowany jest stopniowy wzrost uczestnictwa w PPK. Na koniec 2022 roku w programie uczestniczyło 2,52 mln pracowników, co oznacza partycypację 34,6%, podczas gdy na koniec 2021 roku liczba uczestników liczyła 2,27 mln osób, co oznaczało partycypację 30,8%. Ponadto w 2023 roku ma miejsce ponowny autozapis do PPK, w którym osoby, które wcześniej zadeklarowały rezygnację z wpłat do PPK, muszą ponowić deklarację o rezygnacji. Jeśli nie złożą takiej deklaracji, zostaną automatycznie zapisane do PPK. Autozapis będzie ponawiany co 4 lata.

IV.2. Zobowiązania warunkowe (*contingent liabilities*)

Potencjalne niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w Polsce na koniec 2022 roku 14,9% PKB wobec 13,7% PKB na koniec 2021 roku. Zasadniczy udział w tej kategorii stanowiły poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa – na koniec 2022 roku stanowiły one 14,1% PKB wobec 13,6% PKB na koniec 2021 roku.

²³ Prezentowane w tabeli prognozy wydatków na opiekę zdrowotną i długoterminową, zgodnie z metodologią prac przyjętych przez grupę roboczą, są dokonywane przez Komisję Europejską. Włączenie znowelizowanej ustawy do modeli prognostycznych, tj. uwzględnienie 7% PKB jako poziomu wydatków nastąpi w kolejnej edycji AWG.

Wzrost potencjalnych zobowiązań w 2022 roku wynikał z udzielenia gwarancji Skarbu Państwa dotyczących w szczególności:

- wsparcia funkcjonowania sektora energetycznego (gwarancje zabezpieczające zobowiązania finansowe sprzedawców gazu w celu pozyskania środków na zagwarantowanie ciągłości dostaw paliwa gazowego oraz gwarancje na finansowanie centralnie poleconego zakupu węgla w celu ustabilizowania rynku tego surowca), czyli wsparcia w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym agresji rosyjskiej na Ukrainę,
- finansowania nowoutworzonego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych na realizację potrzeb obronnych kraju,
- kontynuacji finansowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19,
- kontynuacji wsparcia rozwoju infrastruktury (gwarancje za zobowiązania Krajowego Funduszu Drogowego oraz sektora kolejowego),
- finansowania Funduszu Pomocy na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Na koniec 2022 roku większość potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji wynikała z gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w związku ze skutkami pandemii COVID-19 (58% portfela). Następną grupę stanowiły gwarancje infrastrukturalne (28% portfela). Trzecią istotną grupą były nowe gwarancje wynikające w szczególności z trudnej sytuacji geopolitycznej i energetycznej w 2022 roku (13% portfela).

Wśród poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa gwarancje udzielone za zobowiązania sektora finansowego stanowiły na koniec 2022 roku mniej niż 0,1% PKB i nie dotyczyły ewentualnych działań wobec sytuacji kryzysowych.

Tabela 9. Zobowiązania warunkowe

% PKB	2022
Gwarancje publiczne	14,9
Z tego udzielone dla sektora finansowego*	0,1

* Dane na temat potencjalnych zobowiązań pozostałych jednostek sektora finansów publicznych z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych dla sektora finansowego nie podlegają sprawozdawaniu (dostępne są tylko potencjalne zobowiązania ogółem). Z tego względu prezentowana w tabeli wielkość gwarancji udzielonych za zobowiązania sektora finansowego dotyczy tylko poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Ze względu na swoją specyfikę nie są tu także wykazywane gwarancje udzielone na wsparcie funduszy, których operatorem jest Bank Gospodarstwa Krajowego, tj. aktualnie gwarancje na wsparcie: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i Funduszu Pomocy.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Wysokość potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w kolejnych latach będzie zależeć od ostatecznego kształtu rozwiązań dotyczących funkcjonowania funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego (por. rozdział V).

Aktualnie nie przewiduje się wydatków Skarbu Państwa z tytułu uruchomienia gwarancji. Również w ostatnich latach wydatki tego typu nie były realizowane.

Na koniec 2022 roku około 95% niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa należało do grupy niskiego ryzyka, a długookresowy współczynnik ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa utrzymał się na niskim poziomie. W szczególności konstrukcja finansowania zobowiązań zaciągniętych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 minimalizuje ryzyko wypłat z tytułu tych gwarancji. W odniesieniu do nowych i prognozowanych gwarancji możliwy sposób finansowania Funduszy ani przewidywana sytuacja podmiotów również nie powodują obecnie istotnego wzrostu prognozowanych wypłat z tytułu gwarancji i poręczeń.

V. Krajowe ramy budżetowe

Ministerstwo Finansów kontynuuje reformę systemu budżetowego, która stanowi pierwszy element reformy ram budżetowych w KPO. Głównym celem reformy systemu budżetowego jest wprowadzenie systemu budżetowego wspierającego osiągnięcie celów strategicznych i priorytetów rozwojowych w perspektywie wieloletniej. Cele szczegółowe obejmują m. in.:

- wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych oraz integrację procesów planowania wieloletniego i rocznego,
- wprowadzenie nowej klasyfikacji budżetowej,
- uporządkowanie systemów zbierania danych (sprawozdawczości budżetowej i sprawozdawczości finansowej).

Cele i kierunki reformy systemu budżetowego odpowiadają na zalecenia Rady UE z 9 lipca 2019 roku oraz z 12 lipca 2022 roku. Rada UE rekomendowała w nich poprawę efektywności wydatków publicznych w Polsce, w tym poprzez kontynuowanie reformy systemu budżetowego.

Uwzględniając współzależności między poszczególnymi komponentami reformy systemu budżetowego, za priorytetowe uznano opracowanie jednolitego planu kont zintegrowanego z klasyfikacją budżetową. Przedsięwzięcie to realizowane było wspólnie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym w ramach projektu finansowanego m.in. ze środków Programu Wspierania Reform Strukturalnych.

31 marca 2022 roku Ministerstwo Finansów opublikowało „Koncepcję nowego systemu klasyfikacyjnego”²⁴. Tym samym zrealizowany został pierwszy kamień milowy (A1G) reformy systemu budżetowego określony w KPO. Publikacja zamknęła etap podstawowych prac koncepcyjnych i umożliwiła rozpoczęcie konsultacji proponowanych rozwiązań z interesariuszami zewnętrznymi.

W 2022 roku przeprowadzono konsultacje z pierwszą grupą interesariuszy, tj. z jednostkami podsektora centralnego budżetowego. Konsultacje dotyczyły takich zagadnień jak: relacje pomiędzy nowym systemem klasyfikacyjnym i innymi elementami nowego systemu budżetowego, zastosowanie jednolitego planu kont do ewidencjonowania pewnych specyficznych transakcji i innych przepływów ekonomicznych, czy też osadzenia nowego systemu klasyfikacyjnego w środowisku informatycznym. Komentarze i uwagi zgłoszone przez interesariuszy nie wpłynęły na ogólne ramy koncepcyjne nowego systemu klasyfikacyjnego (segmentację, funkcje poszczególnych segmentów, elementy konstrukcyjne), okazały się jednak użyteczne w identyfikacji i uzupełnieniu luk w szczegółowych klasyfikacjach. Raport z konsultacji opublikowano w styczniu 2023 roku²⁵. W bieżącym roku Ministerstwo Finansów przeprowadzi konsultacje z innymi grupami interesariuszy, w tym z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego (w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego).

Nowy system klasyfikacyjny stanowić będzie podstawę informacyjną dla pozostałych elementów nowego systemu budżetowego. Zgodnie z drugim kamieniem milowym (A2G) reformy systemu budżetowego, określonym w KPO, na nowy system budżetowy składać się bowiem będą także nowy model zarządzania budżetem oraz zredefiniowane średniookresowe ramy budżetowe.

Termin osiągnięcia drugiego kamienia milowego reformy systemu budżetowego to I kwartał 2025 roku. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych, która ustanowi nowy system budżetowy, określi także szczegółowe warunki i kalendarz etapowego wdrożenia tego systemu.

W ramach reformy ram budżetowych zaplanowanej w KPO planowane jest również dokonanie przeglądu funkcjonowania SRW ze szczególnym uwzględnieniem jej zakresu (kamień milowy A4G). Wnioski z projektu zostaną opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów najpóźniej w 1. kwartale 2025 roku. Mając na uwadze trwającą dyskusję o reformie reguł UE (por. ramka 1), których

²⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/reforma-systemu-budzetowego>

²⁵ Por. przypis 23.

implementację stanowi SRW, termin i zakres przeglądu SRW będzie dostosowany do ostatecznych rozstrzygnięć na forum UE.

Z kolei w ubiegłym roku, w związku z przedłużeniem przez Komisję Europejską ogólnej klauzuli wyjścia do końca 2023 roku (por. ramka 2), miały miejsce dwie zmiany stabilizującej reguły wydatkowej (SRW).

Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 1747) miała na celu:

- dostosowanie formuły stabilizującej reguły wydatkowej do obecnej sytuacji makroekonomicznej,
- rozszerzenie zakresu jednostek i organów objętych stabilizującą regułą wydatkową,
- wprowadzenie zmian porządkujących umożliwiających przejście na uaktualnioną metodologię obliczania kwoty wydatków.

W związku z tym oraz mając na uwadze znaczne odchylenie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych od celu inflacyjnego Rady Polityki Pieniężnej (RPP) wskaźnik w postaci celu inflacyjnego określanego przez RPP stosowany przy obliczaniu kwoty wydatków w oparciu o SRW został zastąpiony średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI). Nowelizacja ustawy wprowadziła ponadto klauzulę inwestycyjną na 2023 rok, która pozwoliła na specjalne traktowanie wydatków podmiotów objętych SRW przeznaczanych na cele inwestycyjne. Kolejnym celem ustawy było rozszerzenie zakresu SRW o Narodowy Fundusz Gospodarki Wodnej i Środowiska. Działanie to było spójne ze zobowiązaniami podjętymi w KPO i pozwoliło na lepsze wypełnianie przez regułę pierwotnych założeń.

Druga istotna z punktu widzenia SRW zmiana ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych weszła w życie 24 grudnia 2022 roku (art. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2745). Tak wprowadzone rozwiązanie umożliwiło nieuwzględnienie w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej na 2022 rok wydatków jednostek objętych nieprzekraczalnym limitem wydatkowym związanych z walką z inflacją, kryzysem energetycznym oraz z finansowaniem sił zbrojnych. Jednocześnie suma wymienionych wyżej skutków finansowych zostanie obliczona na podstawie danych przekazanych do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej na 2022 rok i zostanie w nim opublikowana, co powinno zapewnić transparentność stosowania SRW. Rozwiązanie to zostało uzgodnione z Komisją Europejską w kontekście realizacji kamienia milowego KPO dotyczącego stabilizującej reguły wydatkowej (A3G - nowelizacja ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w celu rozszerzenia zakresu SRW o państwowe fundusze celowe).

Obecnie rozważane jest szczególne traktowanie ponadprzeciętnych wydatków militarnych względem krajów UE/NATO. Wynika to z potrzeby dostosowania SRW do obecnej sytuacji geopolitycznej wywołanej agresją Rosji na Ukrainę. Rozbudowa potencjału obronnego wymaga ponadprzeciętnych nakładów na cele obronne, które w warunkach aktualnego kształtu SRW zmniejszałyby znacząco przestrzeń wydatkową. Aby te wydatki nie miały negatywnego wpływu na inne obszary działalności państwa, konieczne jest odpowiednie dostosowanie SRW. Brak ww. zmiany w SRW spowodowałby głęboką, skokową konsolidację, zagrażającą stabilności makroekonomicznej.

Specjalne traktowanie wydatków obronnych jest również postulowane przez Polskę na arenie UE. W UE wydatki państw członkowskich, które wzmacniają międzynarodową solidarność i pomagają osiągnąć cele polityczne Unii, są traktowane jako czynnik łagodzący ocenę finansów publicznych i uwzględniane przez Komisję Europejską oraz Radę Ecofin przy otwieraniu procedury nadmiernego deficytu. Kwestia takiego traktowania zwiększonych wydatków obronnych była podnoszona przez Polskę już w Programie konwergencji z 2021 roku, tzn. jeszcze przed agresją Rosji na Ukrainę. Wojna w Ukrainie potwierdziła słuszność tego postulatu i nabrał on jeszcze większego znaczenia.

Wybuch pandemii oraz rosyjska agresja na Ukrainę i związany z nią kryzys energetyczny stały się dla finansów publicznych w wielu krajach dużym wyzwaniem. W Polsce, ze względu na konstrukcję krajowych reguł fiskalnych (próg ostrożnościowy w ustawie o finansach publicznych oraz konstytucyjny limit zadłużenia) zdecydowano się na sfinansowanie znaczącej części wydatków

kryzysowych poprzez mechanizmy pozabudżetowe, niezaliczane do krajowej definicji długu publicznego, głównie poprzez fundusze tworzone w państwowym banku rozwoju – BGK. W wyniku zaangażowania BGK w pozyskiwanie środków na walkę z pandemią i kryzysem energetycznym doszło do zwiększenia różnicy pomiędzy zadłużeniem publicznym według metodyki krajowej (państwowy dług publiczny) oraz unijnej (ESA).

Od 2024 roku planowane jest przejście przez budżet państwa finansowania zadań realizowanych przez Fundusz Przeciwdziałania Covid-19. Działanie to jest zbieżne z celem reformy ram budżetowych w KPO (kamienie milowe A1G i A4G) oraz postulatami Komisji Europejskiej dotyczącymi transparentności i efektywności finansów publicznych, przedstawionymi w Sprawozdaniu krajowym za rok 2022, a także z zaleceniami Rady UE z lipca 2022 roku²⁶. W praktyce działanie to oznaczać będzie, że na rzecz tego funduszu nie będzie już zaciągany dług. Równocześnie planuje się ograniczenie możliwości nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych funduszom umiejscowionym w BGK oraz wprowadzenie obowiązku przyjmowania w depozyt przez Ministra Finansów wolnych środków ww. funduszy.

Przewidywanym efektem reformy będzie zwiększenie efektywności finansowania potrzeb pożyczkowych państwa, jak również stopniowe zmniejszanie różnicy między długiem publicznym według krajowej i unijnej definicji – w miarę refinansowania z budżetu państwa przypadającego do wykupu długu funduszy w BGK. Cały proces będzie odbywał się w sposób stopniowy, tak aby nie doszło do szybkiego wzrostu długu wg metodyki krajowej i tym samym do zbytniego zbliżenia się do limitów wynikających z krajowych ram fiskalnych, co mogłoby znacząco ograniczyć elastyczność w finansach publicznych w sytuacjach kryzysowych.

Dodatkowo w ramach reformy planowane jest poszerzenie uzasadnienia projektu ustawy budżetowej poprzez włączenie do jego treści planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw oraz ujęcia w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej omówienia wykonania ww. planów finansowych w celu zwiększenia transparentności finansów publicznych.

W 2021 roku opracowane zostały zmienione zasady realizacji przeglądów wydatków. Zmiany wynikają z rekomendacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wydanych w ramach projektu pn. Technical support to build capacity for spending reviews – Poland (20PL24). W 2022 roku rozpoczęto realizację dwóch pilotażowych przeglądów wydatków według zmienionych zasad. Pierwszy z nich jest realizowany w obszarze zdrowia i dotyczy zakupu i wykorzystania sprzętu medycznego oraz wybranych wysoko kosztownych wyrobów medycznych przeznaczonych do udzielania świadczeń diagnostycznoterapeutycznych. Drugi dotyczy utraconych dochodów budżetu państwa z tytułu ulg podatkowych wspierających innowacyjność. Realizacja powyższych przeglądów wydatków odbywa się we współpracy z ekspertami OECD, w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego finansowanego ze środków Komisji Europejskiej.

Ponadto w 2022 roku został opracowany projekt zmiany ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który przewiduje instytucjonalizację przeglądów wydatków. Projektowane przepisy zostały opracowane przede wszystkim w oparciu o doświadczenia Ministerstwa Finansów w realizacji przeglądów wydatków oraz wspomniane rekomendacje OECD z 2021 roku.

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 roku zakończono pierwszy etap związany z przygotowaniem koncepcji reformy. Obecnie realizowane są działania związane z przygotowaniem odpowiednich rozwiązań legislacyjnych.

²⁶ Por. przypis 3.

Aneks tabelaryczny

Tabela 10. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2022 Poziom	2022 Tempo wzrostu	2023 Tempo wzrostu	2024 Tempo wzrostu	2025 Tempo wzrostu	2026 Tempo wzrostu
1. Realny PKB (mld PLN)	B1*g	2 766,4	5,1	0,9	2,8	3,2	3,0
2. Nominalny PKB (mld PLN)	B1*g	3 078,3	17,0	12,0	9,4	7,1	6,1
Składowe realnego PKB							
3. Spożycie prywatne	P.3	1 527,0	3,3	0,7	2,5	2,7	2,7
4. Spożycie publiczne	P.3	483,2	-2,0	0,4	2,4	2,5	2,5
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	464,7	5,0	1,1	4,3	5,3	4,7
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52 + P.53	-	7,2	5,6	5,3	5,0	4,7
7. Eksport towarów i usług	P.6	1 611,9	6,2	1,7	3,9	3,9	3,7
8. Import towarów i usług	P.7	1 519,1	6,2	-0,3	3,7	3,8	3,7
Wkład we wzrost PKB							
9. Finalny popyt krajowy	-	-	4,9	-0,3	2,6	2,9	2,8
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52 + P.53	-	2,6	-1,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11	-	0,2	1,2	0,2	0,2	0,1

Uwaga: poziomy realnych wolumenów wyrażone są w cenach stałych z 2022 roku.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 11. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2022 Poziom	2022 Tempo wzrostu	2023 Tempo wzrostu	2024 Tempo wzrostu	2025 Tempo wzrostu	2026 Tempo wzrostu
1. Deflator PKB	-	-	11,3	10,9	6,4	3,8	3,0
2. Deflator spożycia prywatnego	-	-	14,5	11,9	6,5	3,9	3,1
3. HICP	-	-	13,2	11,6	6,5	3,9	3,1
3a. CPI	-	-	14,4	12,0	6,5	3,9	3,1
4. Deflator spożycia publicznego	-	-	13,8	11,9	6,5	3,9	3,1
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe	-	-	10,4	7,6	5,1	3,2	2,8
6. Deflator eksportu towarów i usług	-	-	18,8	5,5	3,6	3,4	2,9
7. Deflator importu towarów i usług	-	-	23,0	4,4	3,0	2,9	2,6

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów.

Tabela 12. Rynek pracy

	Kod ESA	2022 Poziom	2022 Tempo wzrostu	2023 Tempo wzrostu	2024 Tempo wzrostu	2025 Tempo wzrostu	2026 Tempo wzrostu
1. Pracujący (tys. osób)*		16 742	0,5	-0,3	0,4	0,4	0,0
2. Pracujący (liczba godzin)**		-	-	-	-	-	-
3. Stopa bezrobocia (poziom, %)**		-	2,9	3,2	3,1	3,0	3,0
4. Wydajność pracy (tys. PLN)****		165,2	4,6	1,2	2,4	2,7	3,0
5. Wydajność pracy (tys. PLN)*****		-	-	-	-	-	-
6. Koszty pracy (mld PLN)	D.1	1 173,4	15,2	11,4	10,1	7,1	6,0
7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)		87,5	15,0	11,6	9,6	6,6	5,9

* Dane średnioroczne według BAEL (15-89 lat).

** Według definicji z rachunków narodowych.

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

**** Realny PKB na jednego pracującego.

***** Realny PKB na godzinę pracy.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów.

Tabela 13. Salda sektorów instytucjonalnych

% PKB	Kod ESA	2022	2023	2024	2025	2026
1. Zadłużenie/wierzytelności netto względem reszty świata*	B.9	-2,7	0,5	0,8	1,4	1,0
w tym:						
– saldo towarów i usług		1,9	3,2	3,6	3,9	4,1
– saldo dochodów pierwotnych i wtórnych		-4,8	-4,1	-4,0	-3,8	-3,9
– rachunek kapitałowy		0,3	1,5	1,2	1,3	0,8
2. Zadłużenie/wierzytelności netto sektora prywatnego	B.9	1,0	5,2	4,2	4,3	3,9
3. Zadłużenie/wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-3,7	-4,7	-3,4	-2,9	-2,9
4. Różnice statystyczne		-	-	-	-	-

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

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów.

Tabela 14. Podstawowe założenia egzogeniczne

	2022	2023	2024	2025	2026
Krótkookresowe stopy proc.* (średniorocznie)	6,0	7,0	6,1	5,0	5,0
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	6,1	6,5	6,5	6,5	6,7
Nominalny efektywny kurs walutowy	-	-	-	-	-
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	4,69	4,70	4,70	4,70	4,70
Wzrost światowego PKB, bez UE***	3,1	3,0	3,3	-	-
Wzrost PKB w UE***	3,5	0,8	1,6	-	-
Wzrost rynków eksportowych**	7,9	1,9	3,5	-	-
Wzrost wolumenu światowego importu***	4,4	2,4	3,6	-	-
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)	100,9	82,2	77,7	73,4	70,1

* Poziom krótkookresowych stóp procentowych założono na podstawie oczekiwań rynkowych.

** Jako indyktor rynków eksportowych – import UE.

Źródło: Ministerstwo Finansów z wyjątkiem pozycji oznaczonych ***, gdzie źródłem jest *European Economic Forecast. Winter 2023* Komisji Europejskiej.

Tabela 15. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2022 mln PLN	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB	2025 % PKB	2026 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-115 137	-3,7	-4,7	-3,4	-2,9	-2,9
2. Podsektor rządowy	S.1311	-101 673	-3,3	-4,1	-3,7	-2,8	-2,9
3. Podsektor federalny	S.1312						
4. Podsektor samorządowy	S.1313	-12 804	-0,4	-0,3	0,3	0,0	-0,1
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	-660	0,0	-0,3	0,0	-0,1	0,0
Sektor instytucji rządowych i samorządowych							
6. Dochody ogółem	TR	1 225 032	39,8	41,8	41,3	41,4	40,8
7. Wydatki ogółem	TE	1 340 169	43,5	46,6	44,7	44,3	43,8
8. Wynik	EDPB. 9	-115 137	-3,7	-4,7	-3,4	-2,9	-2,9
9. Odsetki	EDPD. 41	47 948	1,6	2,1	2,2	2,1	2,2
10. Wynik pierwotny		-67 189	-2,2	-2,6	-1,2	-0,8	-0,7
11. Działania jednorazowe i tymczasowe*		8 330	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych							
12. Podatki ogółem (=12a+12b+12c)		656 093	21,3	22,4	22,2	22,3	22,3
12a. Od produkcji i importu	D.2	420 580	13,7	15,0	14,4	14,4	14,2
12b. Od dochodów, majątku	D.5	234 958	7,6	7,4	7,8	7,9	8,1

	Kod ESA	2022 mln PLN	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB	2025 % PKB	2026 % PKB
12c. Od kapitału	D.91	555	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	420 535	13,7	13,7	13,9	13,9	13,9
14. Dochody z własności	D.4	31 622	1,0	1,0	0,8	0,7	0,6
15. Pozostałe		116 782	3,8	4,7	4,4	4,5	4,0
16. Dochody ogółem	TR	1 225 032	39,8	41,8	41,3	41,4	40,8
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91- D.995)		1 072 646	34,8	35,9	35,9	36,1	36,0
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	493 256	16,0	16,1	16,2	16,0	15,8
17a. Koszty pracy	D.1	299 702	9,7	9,8	9,9	9,7	9,6
17b. Zużycie pośrednie	P.2	193 554	6,3	6,3	6,3	6,2	6,2
18. Transfery socjalne		525 729	17,1	17,2	17,4	17,9	18,1
Z tego zasiłki dla bezrobotnych		2 588	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	D.6311						
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6312 1	54 640	1,8	1,8	1,8	2,0	2,2
	D.6313 1						
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	471 089	15,3	15,4	15,6	15,9	15,9
19. Odsetki	EDP D.41	47 948	1,6	2,1	2,2	2,1	2,2
20. Subsydia	D.3	26 579	0,9	2,9	0,8	0,4	0,4
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	124 029	4,0	4,2	4,2	4,2	4,3
22. Transfery kapitałowe	D.9	50 946	1,4	1,4	1,3	0,9	0,8
23. Pozostałe		71 682	2,6	2,7	2,6	2,8	2,2
24. Wydatki ogółem	TE	1 340 169	43,5	46,6	44,7	44,3	43,8
p.m. spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	549 687	17,9	17,9	17,9	17,8	17,7

* W 2022 roku uwzględniono wpływy z tytułu sprzedaży dodatkowych praw do emisji CO² w wysokości 8,3 mld zł.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów.

Tabela 16. Projekcje przy założeniu niezmiennionej polityki rządu

	2022 mln PLN	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB	2025 % PKB	2026 % PKB
1. Dochody ogółem przy niezmiennionej polityce rządu	1 273 868	41,4	40,3	41,7	41,3	40,8
2. Wydatki ogółem przy niezmiennionej polityce rządu	-	-	-	-	-	-

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 17. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*)

	2022 mln PLN	2022 % PKB	2023 % PKB	2024 % PKB	2025 % PKB	2026 % PKB
1. Wydatki na programy UE całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	30 701	1,0	1,8	1,7	1,7	1,3
1a. w tym wydatki inwestycyjne całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	23 789	0,8	1,1	1,0	1,1	0,9
2. Cykliczne wydatki związane ze świadczeniami dla bezrobotnych*	120	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Efekt zmian systemowych w obszarze dochodów	-48 836	-1,6	1,5	-0,4	0,1	0,0
4. Zwiększenie dochodów z bezpośrednim przeznaczeniem na sfinansowanie konkretnych wydatków	-	-	-	-	-	-

* 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. Jest to zgodne z analitycznym podejściem zastosowanym w Programie konwergencji z 2022 roku (por. s. 40).

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 18. Wydatki według funkcji

% PKB	kod COFOG	2021	2026*
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	4,1	
2. Obrona narodowa	2	1,6	
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	2,2	
4. Sprawy gospodarcze	4	6,0	
5. Ochrona środowiska	5	0,6	
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	0,5	
7. Ochrona zdrowia	7	5,8	
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,2	
9. Edukacja	9	4,9	
10. Ochrona socjalna	10	17,3	
11. Wydatki ogółem	TE	44,1	43,8

* Dezagregacja wydatków według funkcji jest elementem procesu budżetowego.

Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów.

Tabela 19. Pożyczki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Przepływy kasowe z pożyczek z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Rozdysponowanie pożyczek z Instrumentu							
Splaty pożyczek							
Wydatki finansowane pożyczkami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Koszty pracy D.1	-	-	-	-	-	-	-
Zużycie pośrednie P.2	-	-	-	-	-	-	-
Transfery socjalne D.62+D.632	-	-	-	-	-	-	-
Odsetki D.41	-	-	-	-	-	-	-
Subsydia, płatne D.3	-	-	-	-	-	-	-
Transfery bieżące D.7	-	-	-	-	-	-	-
WYDATKI BIEŻĄCE OGÓŁEM	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Nakłady brutto na środki trwałe P.51g	-	-	-	-	-	-	-
Transfery kapitałowe D.9	-	-	-	-	-	-	-
WYDATKI KAPITAŁOWE OGÓŁEM	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,0
Inne koszty finansowane pożyczkami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmniejszenie dochodów podatkowych	-	-	-	-	-	-	-
Inne koszty ze skutkiem dla dochodów	-	-	-	-	-	-	-
Transakcje finansowe	-	-	-	-	-	-	-

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Tabela 20. Dotacje z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Dochody z dotacji z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dochody z dotacji uwzględnione w prognozie dochodów							
Kasowe rozdysponowanie dotacji z Instrumentu							
Wydatki finansowane dotacjami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Koszty pracy D.1	-	-	-	-	-	-	-
Zużycie pośrednie P.2	-	-	-	-	-	-	-
Transfery socjalne D.62+D.632	-	-	-	-	-	-	-
Odsetki D.41	-	-	-	-	-	-	-
Subsydia, płatne D.3	-	-	-	-	-	-	-
Transfery bieżące D.7	-	-	-	-	-	-	-
WYDATKI BIEŻĄCE OGÓŁEM	-	-	0,0	0,3	0,3	0,3	0,1
Nakłady brutto na środki trwałe P.	-	-	-	-	-	-	-
Transfery kapitałowe D.9	-	-	-	-	-	-	-
WYDATKI KAPITAŁOWE OGÓŁEM	-	-	-	0,4	0,5	0,6	0,2
Inne koszty finansowane dotacjami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmniejszenie dochodów podatkowych	-	-	-	-	-	-	-
Inne koszty ze skutkiem dla dochodów	-	-	-	-	-	-	-
Transakcje finansowe	-	-	-	-	-	-	-

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

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 2023-2026** (dalej jako „WPFP 2023-2026”) określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa²⁷.

Funkcje państwa obejmują podstawowe obszary działań właściwych dla poszczególnych polityk państwa. Wyznaczone dla poszczególnych funkcji cele dotyczą perspektywy przewidzianej dla WPFP, tj. lat 2023-2026 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 realizacji²⁸.

Odniesienie dla celów WPFP 2023-2026 stanowi przede wszystkim 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.)**²⁹ (dalej jako „Strategia”)³⁰.

Transformację gospodarki polskiej realizowaną w ramach *Strategii* wspiera, zatwierdzony przez KE i Radę UE w czerwcu 2022 r., a przyjęty przez Radę Ministrów w kwietniu 2021 r. **Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności** (dalej jako „KPO”). Stanowi on kompleksowy program określający cele do osiągnięcia w latach 2021-2026 związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz realizuje służące temu 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:

²⁷ Niniejsza część dokumentu stanowi aktualizację (wynikającą z przedłużenia perspektywy WPFP o kolejny rok, zgodnie z ustawowo określoną długością horyzontu tego Planu) dokumentu *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2022-2025* (przyjętego przez Radę Ministrów w kwietniu 2022 r.).

²⁸ Dysponenci właściwi dla definiowania celów i mierników na poziomie funkcji państwa zostali wskazani w katalogu opublikowanym na stronie <https://www.gov.pl/web/finanse/2023-rok-bz>.

²⁹ 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).

³⁰ System planowania strategicznego uzupełnia m.in. 8 zintegrowanych strategii rozwoju, które uszczegóławiają *Strategię* i służą realizacji założeń w obszarach priorytetowych: Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030; Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030; Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030; Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030; Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku; Polityka Energetyczna Polski do 2040; Polityka Ekologiczna Państwa 2030 - Strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej; Strategia Produktowności 2030.

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).

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 społeczeństwem³¹.

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 państwa 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 (m.in. MSP). Wdrażane są inicjatywy, których celem jest m.in. 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 czynności mające na celu wzmocnienie 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 2023-2026 przewiduje się wzrost z poziomu nie mniej niż 75% w 2023 r. do poziomu nie mniej niż 78% w 2026 r. (w 2024 r. i 2025 r. odpowiednio – nie mniej niż 76% i nie mniej niż 77%). Miernik określony dla drugiego celu funkcji: **udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem (w %)** powinien kształtować się na poziomie nie mniej niż 8% w 2023 r., nie mniej niż 9% w 2024 r. oraz na poziomie nie mniejszym niż 10% w latach 2025-2026.

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**. W ramach tej funkcji 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 swym zakresem działania badawczo-rozwojowe (B+R) oraz stwarzanie warunków

³¹ Strategia, str. 6.

dla lepszej współpracy nauki z biznesem, sprzyjającej rozwojowi innowacyjnych firm i komercjalizacji badań naukowych.

Ważny element wsparcia stanowią także inicjatywy mające za przedmiot współpracę naukową z zagranicą. Realizowane są działania służące efektywności i jakości kształcenia oraz dostępności międzynarodowych programów kształcenia, rozwijania kompetencji naukowych w kluczowych dziedzinach dla gospodarki przyszłości.

Stopień osiągnięcia celu zostanie zmierzony miernikami:

— **liczba publikacji z Polski w czasopismach objętych bazą SCOPUS (w szt.).** Na rok 2023 przewiduje się osiągnięcie wartości tego miernika na poziomie 53 500 szt. i jego stopniowy wzrost aż do 56 500 szt. w roku 2026 (w 2024 r. i 2025 r. uzyskane zostaną odpowiednio wartości: 54 500 szt. oraz 55 500 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 zwiększanie wartości tego miernika w latach 2023-2026 (w roku 2023: 280 EPO i 460 USPTO oraz 3 300 UPRP, w roku 2024: 300 EPO i 480 USPTO oraz 3 400 UPRP, w roku 2025: 320 EPO i 500 USPTO oraz 3 500 UPRP, a w roku 2026: 340 EPO, 520 USPTO, 3 600 UPRP).

Dla **funkcji 15. Polityka zagraniczna** określono dwa cele : **wzmocnienie wizerunku Polski na arenie międzynarodowej w obszarach priorytetowych między innymi z zakresu dyplomacji publicznej i kulturalnej oraz dyplomacja w służbie RP**³². Głównym zadaniem związanym z tą funkcją są działania związane z prowadzeniem skutecznej polityki zagranicznej w wymiarze dwustronnym i wielostronnym, zadania z zakresu polityki bezpieczeństwa, w tym realizowane na forum organizacji międzynarodowych, tworzących system bezpieczeństwa europejskiego, euroatlantyckiego i globalnego, zadania związane z aktywnością wspomagającą rozwój gospodarki, innowacji i technologii, współpracą rozwojową i wspieraniem demokracji i praw człowieka, a także działania ukierunkowane na właściwe reprezentowanie i ochronę interesów Polski i Polaków za granicą oraz obsługę cudzoziemców przez urzędy konsularne. W ramach funkcji realizowane są również działania na rzecz wspierania Polonii i Polaków oraz osób prawnych za granicą. Działania dyplomacji służą również kreowaniu pozytywnego wizerunku i wzmocnieniu konkurencyjności Polski na arenie międzynarodowej. W tym obszarze realizowane są przedsięwzięcia o charakterze promocyjnym i informacyjnym, w tym - wspieranie promocji polskiej gospodarki, promocja kultury i dziedzictwa narodowego, promocja polskich kandydatów na ważne stanowiska w międzynarodowych instytucjach, rozwój współpracy z partnerami zagranicznymi w zakresie kształcenia dyplomatów, a także działania nakierowane na budowę wizerunku Polski jako atrakcyjnego, bezpiecznego i otwartego kierunku turystycznego oraz jako skutecznego kraju - donatora pomocy rozwojowej i humanitarnej. Podejmowane są starania na rzecz zagwarantowania istotnej roli i wpływu Polski na funkcjonowanie i plany działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych.

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 2023-2026 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 2023-2026 ukształtuje się na poziomie oceny 4 – dobra.

Konkurencyjność kraju oparta na stabilnych i trwałych podstawach wymaga włączenia w procesy

³² 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).

rozwojowe wszystkich grup społecznych i wszystkich terytoriów³³. Obszar dotyczący poprawy spójności społecznej i terytorialnej kraju, w zakresie **funkcji 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju**, obejmuje tworzenie odpowiednich 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 %)*. Wartość środków certyfikowanych powinna wynieść 96% w 2023 roku i 100% w 2024 roku. Natomiast wartość środków zakontraktowanych powinna osiągnąć 100% w 2023 roku³⁴,

— *wartości środków zakontraktowanych w programach 2021-2027 do wartości alokacji wkładu pomocy zagranicznej w tych programach (w %)*, która w 2023 r. powinna wynieść 14% i wzrastać w latach kolejnych do wartości: 29% (w 2024 r.), 55% (w 2025 r.) oraz 72% (w 2026 r.).

Działania służące wzmocnieniu konkurencyjności gospodarczej i zrównoważonego terytorialnie rozwoju realizowane są również w ramach **funkcji 21. Polityka rolna 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 zadania związane ze wspieraniem gospodarstw rolnych za pomocą odpowiednio zaprojektowanych instrumentów w ramach systemu płatności bezpośrednich oraz z postępem biologicznym w produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochroną roślin uprawnych, nasiennictwem, kontrolą upraw na obecność roślin genetycznie zmodyfikowanych, agrochemiczną obsługą rolnictwa, hodowlą i produkcją zwierzęcą, ochroną zdrowia zwierząt, weterynaryjną ochroną zdrowia publicznego, nadzorem nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, stabilizacją rynków rolnych i żywnościowych oraz rozwój 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 limitów środków na WPR w ramach perspektywy 2014-2020 i 2021-2027 (narastająco) (w %)*, który w 2023 r. wyniesie 92,2%, a w następnych latach będzie kształtował się na poziomie 94,8% (2024 r.), 97,6% (2025 r.) do 97,7% (w 2026 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 2023-2026 wyniesie odpowiednio: 230 000 szt., 276 000 szt., 315 000 szt. oraz 85 000 szt.

W ramach funkcji realizowane są także zadania dotyczące rybactwa związane z tworzeniem odpowiednich warunków dla rozwoju rybactwa śródlądowego, rybołówstwa morskiego (w tym także racjonalne gospodarowanie żywymi zasobami), przetwórstwa rybnego, ochrony środowiska, przestrzegania przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej. Celem funkcji jest *tworzenie i utrzymanie konkurencyjnego, nowoczesnego i dynamicznego sektora rybackiego*. Dla monitorowania tego celu działalności państwa określono wskaźnik *wielkość produkcji akwakultury (w tonach)*, który w latach

³³ Strategia, str. 6.

³⁴ Po 2024 r. nie wykazuje się planowanych wartości miernika dotyczących certyfikacji dla programów 2014-2020, ze względu na zakończenie ich realizacji. Jednocześnie, po roku 2023 nie planuje się wartości miernika dotyczącego kontraktacji dla programów z perspektywy 2014-2020, ze względu na końcowy etap realizacji tych programów nowe umowy już nie będą podpisywane (w 2023 r. wartość tego miernika zostanie wykonana na poziomie maksymalnym).

2023-2026 będzie wzrastać z 43 000 ton w 2023 r. do 48 000 ton w 2026 r. (w latach 2024 i 2025 osiągnie wartość odpowiednio: 44 500 ton i 46 000 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 m.in. **systemowe wsparcie rodzin oraz osób będących w trudnej sytuacji życiowej**, a także **systemowe wsparcie rodzin w realizacji funkcji wychowawczej i edukacyjnej**. W tym zakresie – wychodząc naprzeciw wyzwaniom wynikającym z trendów demograficznych – szczególne wsparcie i opieka państwa będzie zapewniona osobom i rodzinom wychowującym dzieci. Podstawowym i najważniejszym narzędziem polityki rodzinnej jest Program Rodzina 500+³⁵, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków rodzin związanych z wychowywaniem dzieci poprzez wypłatę miesięcznego świadczenia wychowawczego w kwocie 500 zł na każde dziecko. Świadczenie w takiej samej wysokości przysługuje również na dzieci umieszczone w rodzinnych formach pieczy zastępczej oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Programem objętych zostało 6,6 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. Poddjęmowane działania służą wzrostowi dostępności miejsc opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat poprzez tworzenie nowych miejsc opieki lub 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+ ”*)³⁶. Od kwietnia 2022 r. obowiązuje dofinansowanie do opłaty za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna w wysokości maksymalnie 400 zł miesięcznie na dziecko, które nie jest objęte rodzinnym kapitałem opiekuńczym. Ponadto, od 2022 r. wprowadzono nowe świadczenie (rodzinny kapitał opiekuńczy) dla rodziców, drugich i kolejnych dzieci w wieku 12-36 miesięcy wynoszące łącznie 12 tys. zł wypłacane w kwotach po 1.000 lub 500 zł miesięcznie. 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 2023-2026 wyniesie odpowiednio: 1 684 zł (2023 r.), 1 864 zł (2024 r.), 1 978 zł (2025 r.) oraz 2 013 zł (w 2026 r.),
- **wysokość wydatków budżetu państwa na świadczenie wychowawcze, świadczenie "Dobry Start", dofinansowanie obniżenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna oraz rodzinny kapitał opiekuńczy w przeliczeniu na dziecko w wieku do 18 roku życia (w zł)**, który w latach 2023-2026 kształtować się będzie na poziomie: 6 387 zł.

Ważny wymiar polityki publicznej w zakresie tej funkcji dotyczy wspierania osób potrzebujących, w tym osób niepełnosprawnych i ich integracji społecznej, 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”. W ramach ww. działań realizowany będzie także Program wspierający asystentów rodziny, na który w roku 2023 przewidziano 30 mln zł. Państwo będzie

³⁵ Od maja 2022 r. pełną obsługę świadczeń z Programu Rodzina 500+ przejął Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

³⁶ Od 2023 r. program „MALUCH+ ” realizowany jest ze środków Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (FERS) wraz ze współfinansowaniem krajowym oraz ze środków KPO.

również kontynuować zadania w sferze inwestycji w kapitał ludzki i społeczny oraz aktywnych form integracji społecznej.

Dodatkowo w ramach wzmocnienia systemu pieczy zastępczej w roku 2023 planowane jest ogłoszenie rządowego programu wspierającego jednostki samorządu terytorialnego, odpowiedzialne za organizację ww. systemu. Na realizację tego programu zabezpieczono 40 mln zł.

Ponadto, w ramach funkcji państwa 13., państwo będzie podejmowało działania w celu **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 2023-2026 odpowiednio na poziomie 0,74.

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**³⁷, natomiast pomiar jego realizacji odbywa się za pomocą miernika: *liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców (w szt.)*. Planuje się, że wartość miernika będzie wzrastać i wyniesie w latach 2023-2026 odpowiednio: 418,6 szt., 423,6 szt., 428,9 szt. i 433,7 szt.

Dążenie do osiągnięcia najlepszych światowych poziomów w zakresie konkurencyjności gospodarki w oparciu o wydajność i innowacyjność wymaga odpowiedniego rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego na rzecz zwiększenia zatrudnienia i zapewnienia wysokiej jakości miejsc pracy. 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 lata (w %)*, dla którego założono wielkość 76,7% w 2023 r., 77,2% w 2024 r., 77,8% w 2025 r. oraz 78,0% w 2026 r.

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. Zdefiniowano dla tego celu miernik: *wskaźnik wypadkowości (liczba niemianowana)*, który będzie się sukcesywnie obniżał z wartości 5,93 w 2023 r.³⁸, i 5,41 w latach 2024-2026.

Jednym z kluczowych czynników konkurencyjności, a jednocześnie podstawowym wyznacznikiem możliwości korzystania w pełni ze swobód demokratycznych i praw obywatelskich, jest jakość funkcjonowania państwa³⁹. Ważnym wymogiem dla zapewnienia nowoczesnego państwa jest sprawnie

³⁷ 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.

³⁸ W 2021 r. wskaźnik wypadkowości osiągnął wartość 4,75 (wg raportu Głównego Urzędu Statystycznego „Wypadki przy pracy w 2021 r.”). Rzeczywista wartość wskaźnika za 2023 rok będzie znana 30.11.2024 r.

³⁹ *Strategia*, str. 164.

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 informacyjnych⁴⁰.

Sprawy z zakresu administracji publicznej i informatyzacji, objęte są **funkcją 16. Sprawy obywatelskie**, której celem m.in. 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 ze stron internetowych lub aplikacji jednostek administracji publicznej w ciągu ostatnich 12 miesięcy* z 56,00% w roku 2023 do 57,5% w roku 2026 (w 2024 r. i 2025 r. będzie to wartość odpowiednio 56,5% i 57,00%).

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 ich dostępności dla wszystkich obywateli. Rozwój publicznych usług cyfrowych administracji publicznej umożliwia dalsze zwiększanie wydajności działania administracji publicznej i podnoszenie poziomu satysfakcji obywateli.

Cel funkcji w odniesieniu do spraw administracji publicznej ma być osiągnięty w szczególności poprzez działania ukierunkowane na rzecz współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz przedsięwzięcia stanowiące o jakości usług świadczonych przez administrację na rzecz obywateli. W tym obszarze będą podejmowane 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 wzmacnianiu 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 przewlekłość postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej, które są skierowane do sądów administracyjnych (w szt.)*. Planowana wartość miernika w poszczególnych latach w okresie 2023-2026 określona została na poziomie 14 000 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 służącej mają mierniki:

- *odsetek obywateli pozytywnie oceniających funkcjonowanie sądów (w %)*, który w roku 2023 wyniesie 32%, natomiast w latach 2024-2026 wyniesie 33 %,
- *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 kształtować się w latach 2023-2026 na poziomie 0,040%.

⁴⁰ Strategia, str. 182.

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 publicznych⁴¹.

Celem **funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym** jest w związku z tym **zapewnienie stabilności finansów publicznych**, przy wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Oznacza to konieczność przestrzegania krajowych i unijnych przepisów zapewniających zachowanie stabilności finansów publicznych. Przewidują one ograniczenia polityki budżetowej wynikające m.in. ze 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 %)**⁴². Wartość miernika w roku 2023 wynosi 39,7% PKB⁴³ (w odniesieniu do kwoty wydatków na kolejne lata – por. Część I. Program konwergencji, rozdz. 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 rozwój⁴⁴. 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, podwyższeniu jakości wykształcenia i kwalifikacji zawodowych społeczeństwa, 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 (2023-2026) utrzymać się na poziomie 72%,
- *liczba absolwentów poszczególnych typów szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych, którzy zdali egzamin maturalny w stosunku do liczby absolwentów szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego (w %)* – wartość miernika w okresie poszczególnych lat planowania (2023-2026) powinna wynieść 82%,
- *odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (w %)* wyniesie 91%

⁴¹ Strategia, str. 184.

⁴² Na podstawie kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej wylicza się coroczny nieprzekraczalny limit wydatkowy, określony w ustawie budżetowej na dany rok. Na rok 2023 limit zapisany w ustawie wynosi: 1.004.425.693 tys. zł.

⁴³ bez uwzględnienia klauzuli inwestycyjnej - por. Część I. Program konwergencji, rozdz. V.

⁴⁴ Strategia, str. 206.

w latach 2023-2024 i wzrośnie do 92% w latach 2025-2026.

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**. W ramach tego obszaru 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 2023-2026 przewiduje się zwiększenie wartości tego miernika z poziomu 37,6% w 2023 r., do poziomu 38,5% w 2026 r. (w latach 2024 i 2025 wyniesie ona odpowiednio 37,9% oraz 38,2%).

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 zdrowotnych⁴⁵. 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**.

Ponadto finansowane będą wieloletnie programy związane z rozwojem medycyny transplantacyjnej czy zwalczaniem chorób nowotworowych oraz chorób układu krążenia oraz inne programy polityki zdrowotnej. Natomiast ocena celowości inwestycji dokonywana przez Ministra Zdrowia pozwoli na rozwój infrastruktury w ochronie zdrowia zgodny z mapami potrzeb zdrowotnych oraz priorytetami dla regionalnej polityki zdrowotnej.

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 osobach)**, która w okresie planowania WPF 2023-2026 wyniesie odpowiednio: 35 000 (2023 r.), 37 000 (2024 r.), 39 000 (2025 r.), 41 000 (2026 r.),
- **liczba jednostek KKCz (Koncentratu Krwinek Czerwonych) wydanych do lecznictwa (w szt.)** w latach 2023-2026 będzie wynosiła ok. 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 54 460 szt. w roku 2023, a w kolejnych latach: 55 565 szt. (2024 r.), 55 480 szt. (2025 r.) oraz 55 470 szt. (2026 r.).

Działania państwa realizowane w obszarze sportu w ramach **funkcji 8. Kultura fizyczna** należy traktować przede wszystkim jako szeroko rozumianą profilaktykę zdrowia oraz sprzyjanie postawom prospołecznym. Działania prowadzone w ramach funkcji mają służyć **zwiększeniu 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. Sport pełni ponadto funkcję wychowawczą, szczególnie w odniesieniu do dzieci i młodzieży szkolnej. Cel dla

⁴⁵ Strategia, str. 202.

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 w 2023 i 2024 r. wyniesie 9,5% i zwiększy się do 9,75% w latach 2025-2026.

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 narzędziem promocji Polski w świecie. Kluczowe znaczenie ma również wypracowanie systemu wspierania rozwoju sektorów kreatywnych w Polsce – stworzenie warunków dla rozwoju tych sektorów, które wpłynie na rozwój całego ekosystemu wspierania kultury. Ważne jest także kontynuowanie zwiększania dostępu do instytucji i dzieł kultury, w tym likwidacja „białych plam” w dostępie do kultury.

Pomiar celów 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 2023-2026 wyniesie odpowiednio 59 osób (2023 r.), 57 osób (2024 r.), 56 osób (2025 r.), 54 osoby (2026 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 139 szt. w 2023 r., 142 szt. w 2024 r., 180 szt. w 2025 r. oraz 68 szt. w 2026 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, przy jednoczesnej poprawie stanu bezpieczeństwa w transporcie. W zakresie transportu morskiego funkcja obejmuje przedsięwzięcia na rzecz wzmocnienia pozycji polskich portów morskich, stanowiących połączenie transportu lądowego z morskim.

Celami funkcji (i ich miernikami) są:

- *zapewnienie stabilnego finansowania dla utrzymania spójnej, nowoczesnej i bezpiecznej sieci dróg krajowych* (miernik: *długość przebudowanych dróg krajowych (km)*), dla którego planowane wartości w poszczególnych latach 2023-2026 wyniosą odpowiednio: 72 km (w 2023 r.), 183 km (w 2024 r.), 343 km (w 2025 r.) oraz 321 km (w 2026 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: 87% w 2023 r. oraz b.d. w latach 2024-2026),
- *poprawa konkurencyjności polskich portów* (miernik: *poziom zmian wielkości przeladunków towarów w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w %)* wyniesie 105% w latach 2023-2026).

Dążenie do osiągnięcia powyższych celów wpisuje się w realizację *Strategii* w obszarze pn. *Transport*⁴⁶. Efektem ww. działań ma być zbudowanie wielogłęziowej, 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 środowiska⁴⁷.

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 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 albo zadania ochronne (w %)***. Wartość tego miernika w latach 2023-2026 będzie wynosić 100%.

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 poszczególnych latach 2023-2026 wyniesie odpowiednio 43% (w 2023 r.), 42% (w 2024 r.) oraz 39,0% (w 2025 r.) i 37% (w 2026 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***. Podstawą do realizacji tych działań będą przyjmowane lub zatwierdzane przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej dokumenty planistyczne oraz programy kluczowe dla procesu zarządzania zasobami wodnymi, takie jak: harmonogram i program prac związanych ze sporządzeniem III aktualizacji planów gospodarowania wodami, wstępna ocena ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego, przegląd i aktualizacja programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, aktualizacja krajowego programu ochrony wód morskich, harmonogram i program prac związanych z przygotowaniem projektu planu przeciwdziałania skutkom suszy oraz plan przeciwdziałania skutkom suszy.

Realizację celu w tym obszarze będzie monitorował miernik: ***liczba przyjętych/uzgodnionych/zatwierdzonych dokumentów planistycznych***. Planowana wartość miernika wynosi: 4 szt. w 2023 r., i po 1 szt. w latach 2024 r., 2025 r. oraz w 2026 r.

W *Strategii* wskazuje się, iż podwyższenie konkurencyjności polskiego przemysłu oraz zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego wymaga dywersyfikacji źródeł energii, modernizacji i rozbudowy sieci

⁴⁶ *Strategia*, str. 233.

⁴⁷ *Strategia*, str. 252.

przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, gazu i ciepła sieciowego⁴⁸. Jednym z podstawowych wyzwań rozwojowych Polski jest zapewnienie gospodarce, instytucjom i obywatelom stabilnych i optymalnie dostosowanych do potrzeb dostaw energii, po akceptowalnej ekonomicznie cenie⁴⁹.

W obszar ten wpisują się działania ujęte w ramach **funkcji 6. Polityka gospodarcza kraju** korespondujące z kierunkami polityki energetycznej w zakresie zapewnienia rozbudowy infrastruktury wytwórczej i sieciowej energii elektrycznej. Dla pokrycia rosnącego popytu, w sytuacji planowanych znaczących wycofań jednostek wytwórczych z systemu elektroenergetycznego oraz konieczności zbilansowania przyrostu mocy zależnych od warunków atmosferycznych, Polska wprowadziła mechanizm zdolności wytwórczych – rynek mocy⁵⁰.

Rynek mocy ma na celu zapewnienie stabilności dostaw energii elektrycznej i elastyczności pracy systemu elektroenergetycznego i jest głównym narzędziem służącym pokryciu zapotrzebowania na moc własnymi zasobami. Stanowi on także impuls inwestycyjny dla budowy i modernizacji jednostek wytwórczych, magazynów energii i DSR⁵¹ w celu zapewnienia stabilności dostaw energii elektrycznej. Dla monitorowania – dotyczącego tych działań – celu funkcji: **zapewnienie odpowiedniego wolumenu mocy pozwalającego na bezpieczne funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego** przyjęty został miernik: **liczba przeprowadzonych aukcji głównych i aukcji dodatkowych rynku mocy w danym roku (szt.)**, który w latach 2023–2026 powinien osiągnąć wartość 5 szt. w każdym roku.

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 rozwojowych⁵². 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 celu funkcji jest m.in. **relacja wskaźnika potencjału bojowego do jego poziomu z roku poprzedniego (wartość niemianowana)**, określająca możliwości bojowe Sił Zbrojnych RP na podstawie potencjału bojowego sprzętu wojskowego zdolnego do wykonywania uderzeń. Prognozuje się, że w latach 2023–2026 relacja ta wyniesie: 1,1 w 2023 r., 1,2 w 2024 r., 1,3 w 2025 r. oraz 1,2 w 2026 r. Wraz z modernizacją armii budowany będzie innowacyjny potencjał polskiego przemysłu obronnego⁵³.

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 ukompletowania żołnierzami zawodowymi Sił Zbrojnych RP czasu „P” (stan ewidencyjny żołnierzy zawodowych do liczby stanowisk etatu czasu „P”) (w %)** wynosić będzie w latach 2023–2026 co najmniej 82%. Powyższe zmiany odbywać się będą przy założeniu równoczesnego podnoszenia poziomu wyszkolenia wojsk oraz

⁴⁸ Strategia, str. 246.

⁴⁹ Strategia, str. 242.

⁵⁰ Rynek mocy jest projektem strategicznym w ramach *Polityki Energetycznej Polski*. Wprowadzenie rynku mocy, jako rozwiązania pozwalającego na zapewnienie wystarczalności mocy wytwórczych w perspektywie średnio i długoterminowej jest również działaniem w wymiarze bezpieczeństwa energetycznego *Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu na lata 2021–2030*.

⁵¹ DSR (ang. *Demand Side Response*) jest mechanizmem dobrowolnego i czasowego obniżenia przez odbiorców zużycia energii elektrycznej lub przesunięcie w czasie jej poboru, w zamian za oczekiwane wynagrodzenie. Rozwiązanie stosuje się, by zabezpieczyć bilans mocy w krajowym systemie elektroenergetycznym.

⁵² Strategia, str. 268.

⁵³ Strategia, str. 272.

rozwoju ich struktur organizacyjnych, 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 2023-2026 odpowiednio na poziomie: 1 781 os. w 2023 r., 1 738 os. w 2024 r., 1 735 os. w 2025 r. oraz 1 670 os. w 2026 r.

Ważnym warunkiem dla zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa narodowego jest kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa⁵⁴. 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 Polski⁵⁵.

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 dalsza **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 Europejskiej⁵⁶.

W ramach funkcji kontynuowane będą działania Policji mające na celu m.in.: zapobieganie popełnianiu przestępstw, wykroczeń oraz zjawisk kryminogennych, rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej w kraju oraz o charakterze międzynarodowym, przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości gospodarczej oraz wzmocnienie systemu antyterrorystycznego państwa. Zwalczane będą zorganizowane grupy przestępcze zajmujące się nielegalną produkcją i przemytem wyrobów tytoniowych. Ponadto, Policja będzie pełniła nadzór nad szeroko rozumianym bezpieczeństwem w ruchu drogowym. Prowadzona będzie współpraca z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej. Wspierane będą działania ratownicze w sytuacjach zagrożeń kryzysowych, wystąpienia klęsk żywiołowych lub awarii technicznych oraz w sytuacjach zagrożenia zdrowia lub życia ludzi, w szczególności: ratownictwie z powietrza, ratownictwie na obszarze wód.

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 zadań będzie rozbudowa systemu ochrony granicy państwowej przy wykorzystywaniu stacjonarnych i mobilnych urządzeń nadzoru oraz utrzymanie sprawności sprzętu wykorzystywanego do kontroli granicznej. Realizowana będzie polityka migracyjna i azyłowa oraz prowadzone sprawy cudzoziemców (m. in. koordynacja działań dotyczących migracji, ocena legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców, pomoc socjalna udzielana cudzoziemcom, jak też prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców).

Ważnym obszarem działalności w ramach funkcji pozostaje zapewnienie skutecznego ratownictwa poprzez rozwój potencjału sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) oraz wdrażanie programu modernizacji służb i rozbudowę sieci KSRG, poprzez włączanie jednostek ochrony przeciwpożarowej do systemu.

Cel funkcji będzie monitorowany poprzez następujące mierniki:

⁵⁴ Jest to kierunek interwencji nr 3 w zakresie obszaru *Bezpieczeństwo narodowe*. *Strategia*, str. 272.

⁵⁵ *Strategia*, str. 272.

⁵⁶ *Strategia*, str. 270.

- *wskaźnik wykrywalności przestępstw ogółem (w %)*, który w latach 2023-2026 nie powinien być niższy niż 68%,
- *wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą i migracjami (w %)*, którego wartość w latach 2023-2026 nie będzie niższa niż 88%,
- *średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego od momentu przyjęcia zgłoszenia (w minutach i sekundach)*, który w latach 2023-2026 powinien wynieść nie dłużej niż 10 minut.

Natomiast w zakresie **funkcji 18. Sprawiedliwość** państwo, stojąc na straży wolności i praw obywatelskich, poza zapewnieniem obywatelom 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 wyniesie: 24,50% (w 2023 r.), 24,20% (w 2024 r.), 24,00% (w 2025 r.), a następnie 23,70% (w 2026 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).