



Warszawa, dnia 15 czerwca 2021 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW,
FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ**

DWR1.411.4.2021

**Pan
Jarosław Gowin - Wicepremier
Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego**

Biuro Rady Dialogu Społecznego
ul. Limanowskiego 23
02 – 943 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów na posiedzeniu dniu 8 czerwca 2021 r. materiałów stanowiących podstawę do opracowania ustawy budżetowej na rok 2022 - przedstawiam następujące informacje:

- 1) założenia projektu budżetu państwa na rok 2022 ;
- 2) propozycję średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok 2022 oraz informację o prognozowanych wielkościach makroekonomicznych stanowiących podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022.

Zał. 2

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki
Regionalnej

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Piotr Patkowski

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Propozycja średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok 2022 oraz informacja o prognozowanych wielkościach makroekonomicznych stanowiących podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022.

Średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń są corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego¹.

W 2021 r. Rada Ministrów w terminie do dnia 15 czerwca 2021 r. zobowiązana jest do przedłożenia Radzie Dialogu Społecznego oraz ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych zrzeszających pracowników państwowej sfery budżetowej, w celu wyrażenia opinii, propozycji średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok 2022.

Wraz z tą propozycją Rada Ministrów przedkłada informację o wybranych prognozowanych wielkościach makroekonomicznych.

Rada Ministrów proponuje średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2022 r. – w wysokości 100,0% w ujęciu nominalnym, tzn. wynagrodzenia w roku 2022, ustalone zgodnie z art. 6 ww. ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, nie będą waloryzowane automatycznie jednym wskaźnikiem.

Prognozowane wielkości makroekonomiczne na 2022 r. kształtują się następująco:

1. Dynamika realna produktu krajowego brutto – 104,3 %.
2. Średnioroczna dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych – 102,8 %.
3. Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej – 106,4%.
4. Dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw – 106,7%.
5. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (w tys. etatów) – 10669.
6. Stopa bezrobocia rejestrowanego (na koniec roku) – 5,8 %.
7. Przeciętne zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej – ok. 565 tys. etatów (z uwzględnieniem dotychczas dokonanego rozdysponowania w rezerwach celowych na rok 2021).

Wynagrodzenia pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w 2021 r. z podziałem na działy, przedstawia załącznik nr 1.

¹ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1658).

Wynagrodzenia pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w 2021 r.		
Wyszczególnienie	Wynagrodzenia w 2021 r. (w tys zł)*/	Przeciętne wynagrodzenie (w złotych)**/
1	2	3
OGÓŁEM	7 162 611	4 785,17
Dział 010 - Rolnictwo i łowiectwo	80 141	3 798,87
Dział 020 - Leśnictwo	221	9 208,33
Dział 050 - Rybołówstwo i rybactwo	21 737	4 506,01
Dział 150 - Przetwórstwo przemysłowe	7 195	5 765,22
Dział 500 - Handel	7 447	5 086,75
Dział 600 - Transport i łączność	158 574	4 458,33
Dział 710 - Działalność usługowa	4 935	6 138,06
Dział 720 - Informatyka	19 845	6 750,00
Dział 730 - Szkolnictwo wyższe i nauka	3 351	6 070,65
Dział 750 - Administracja publiczna	833 745	5 136,94
Dział 752 - Obrona narodowa	2 615 588	4 801,75
Dział 753 - Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne	2 050	5 694,44
Dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	711 217	3 770,23
Dział 755 - Wymiar sprawiedliwości	728 607	5 206,86
Dział 801 - Oświata i wychowanie	252 345	4 720,26
Dział 851 - Ochrona zdrowia	1 450 904	6 011,47
Dział 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej ***/	179 261	2 278,24
Dział 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	30 137	3 770,90
Dział 855 - Rodzina	2 823	3 619,23
Dział 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	22 234	5 617,36
Dział 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	30 254	4 933,79

*/ dane wykazane na podstawie planu po zmianach dysponentów części budżetowych na 2021 r., z uwzględnieniem dotychczas rozdysponowanych rezerw celowych,

**/ faktyczne przeciętne wynagrodzenia będą wyższe ze względu na fakt, iż planowane etaty nie są w pełni wykorzystywane (w 2020 r. wykonanie etatów wynosiło ok. 90 % w stosunku do planu),

***/ w ramach działu 853 ujmowani są również młodociani pracownicy Ochotniczych Hufców Pracy, z którymi zawierane są umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego.



RADA MINISTRÓW

**ZAŁOŻENIA
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA
NA ROK 2022**

Warszawa

Czerwiec 2021 r.

Spis treści

WSTĘP.....	2
OCENA SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ W 2020 R.	3
ZAŁOŻENIA I UWARUNKOWANIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA 2022 R. .	6
ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE.....	6
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI BUDŻETOWEJ WYNIKAJĄCE Z KOORDYNACJI POLITYK GOSPODARCZYCH NA POZIOMIE UE.....	10
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA PROGNOZY DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA	11
PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA W OBSZARZE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA	13

Wstęp

W kwietniu br. Polska przesłała do Komisji i Rady UE *Program konwergencji. Aktualizacja 2021*, który stanowi główną część *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2021-2024 (WPFPP)*. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, wspomniany plan, w tym zawarta w nim wstępna prognoza podstawowych wielkości makroekonomicznych, jest podstawą przygotowania projektu budżetu państwa na rok następny.

Wybuch epidemii COVID-19 i wysiłki władz, by nie dopuścić do gwałtownego przyrostu zachorowań, doprowadziły w Polsce do gwałtownego wyhamowania aktywności gospodarczej od połowy marca ubiegłego roku. Realny PKB zmniejszył się w 2020 r. o 2,7%. Recesja miała miejsce po raz pierwszy od początku lat 90. ubiegłego wieku i była łagodniejsza niż zakładano, a także wyraźnie płytsza niż w większości krajów Unii Europejskiej (UE). Prognozuje się, że w 2021 r. tempo wzrostu realnego PKB wyniesie 3,8%.

Recesja wywołana zamrożeniem gospodarki i działania antykryzysowe doprowadziły w 2020 r. do znaczącego wzrostu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 7% PKB oraz wzrostu długu do 57,5% PKB. Podjęcie działań ułatwiła państwom członkowskim uruchomiona w UE tzw. ogólna klauzula wyjścia. Aktualnie Komisja Europejska (KE) ocenia, że wszystkie państwa członkowskie w latach 2021-22 powinny w dalszym ciągu mieć możliwość prowadzenia polityk budżetowych bez ograniczeń co do tempa wzrostu wydatków. W miarę postępów w walce z pandemią potrzebne będzie w większym stopniu wspieranie ożywienia gospodarczego.

Zgodnie z *Załoženiami projektu budżetu państwa na rok 2022 (Założenia)* polityka gospodarcza będzie nakierowana na możliwe szybką odbudowę potencjału gospodarczego kraju przy uwzględnieniu wytycznych instytucji UE oraz krajowych ram fiskalnych. Z uwagi na wciąż trwający proces uzgodnień *Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności* oraz rozpoczynające się prace legislacyjne nad projektami działań zawartych w *Polskim Ładzie* prognoza przedstawiona w *Założeniach* nie uwzględnia skutków tych programów. Stanowią one pozytywne ryzyko dla przedstawionej prognozy makroekonomicznej.

Ocena sytuacji makroekonomicznej w 2020 r.

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

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

W Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach UE, zmiany w liczbie zachorowań oraz odpowiednia reakcja władz w postaci wprowadzanych obostrzeń były głównymi czynnikami, które determinowały dynamikę PKB w poszczególnych kwartałach 2020 r. Profil kwartalnych zmian PKB był przy tym podobny do tego w UE, ale amplituda tych wahań była łagodniejsza. W całym 2020 r. polska gospodarka po raz pierwszy od początku lat 90. zanotowała spadek PKB, który wyniósł 2,7%. Był on łagodniejszy niż zakładano, a także wyraźnie płytszy niż w większości krajów UE. Wyraźnie obniżyła się konsumpcja gospodarstw domowych i inwestycje. Spadek konsumpcji prywatnej w głównej mierze był efektem ograniczeń w działalności firm i mobilności osób, ale też niepewności co do przyszłej sytuacji na rynku pracy. Przy wzroście realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych wpłynęło to na silny wzrost stopy oszczędności

ludności. Spadek inwestycji dotyczył zaś aktywności poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Przyczyniła się do niego duża niepewność związana z kształtowaniem się przyszłego popytu. Jedynie wkład eksportu netto i konsumpcji publicznej był pozytywny. Wprowadzane restrykcje objęły większość sektorów gospodarki. Wartość dodana brutto spadła w przemyśle, budownictwie i większości usług rynkowych. Konieczność zachowania dystansu społecznego i ograniczenia mobilności ludności najbardziej uderzyły w branżę hotelarską, gastronomiczną i rekreacyjną.

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

Spadek aktywności gospodarczej wpłynął na pogorszenie sytuacji na rynku pracy w 2020 r. Po raz pierwszy od 2013 r. spadło zatrudnienie, co przyczyniło się do wzrostu bezrobocia. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej bez jednostek mikro¹ było o 1,0% niższe niż rok wcześniej, w tym w sektorze przedsiębiorstw obniżyło się o 1,1%. Zakładając spadek liczby etatów w jednostkach mikro, szacuje się², że łącznie przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2020 r. zmniejszyło się o 1,4% w skali roku. Największy wpływ na zmniejszenie liczby etatów w gospodarce narodowej bez jednostek mikro miał przemysł, a w mniejszym stopniu usługi rynkowe i nierynkowe. Ograniczony popyt na pracę znalazł odzwierciedlenie w przyroście liczby zarejestrowanych bezrobotnych, która na koniec 2020 r. była o ok. 1/5 wyższa w porównaniu z końcem 2019 r. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku wyniosła 6,2%, tj. o 1,0 pkt. proc. więcej niż rok wcześniej.

Spadkowi zatrudnienia i wzrostowi bezrobocia towarzyszył mniejszy niż w ostatnich latach wzrost płac. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w ujęciu nominalnym zwiększyło się o 5,0%, tj. o ok. 2 pkt. proc. mniej niż w dwóch wcześniejszych latach. Po uwzględnieniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych przeciętna płaca była realnie o 1,6% wyższa niż przed rokiem, co oznacza, że wzrost siły nabywczej wynagrodzeń w ubiegłym roku był najniższy od ośmiu lat.

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

² Wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w pełnej zbiorowości w 2020 r. zostaną opublikowane przez GUS 17 czerwca br., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się 30 listopada br.

W 2020 r. inflacja zwiększyła się do 3,4%. Wpłynęło na to przyspieszenie tempa wzrostu cen na przełomie 2019/2020. Było to związane z jednej strony z opóźnionymi skutkami wysokiej dynamiki aktywności gospodarczej i bardzo dobrej sytuacji na rynku pracy, a z drugiej strony z ograniczeniami podażowymi na rynku żywnościowym. W I kw. 2020 r. inflacja przekroczyła górne dopuszczalne odchylenie od celu inflacyjnego, by w kolejnych kwartałach wyraźnie obniżyć się (zwłaszcza w II kw., tj. po gwałtownym spadku cen ropy naftowej na rynkach światowych związanym z pandemią). Pod koniec roku wyniosła 2,4%, kształtując się nieznacznie poniżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (NBP). Na stosunkowo wysokim poziomie przez cały rok pozostawała inflacja bazowa (tj. zmiana cen towarów i usług konsumpcyjnych po wyłączeniu cen żywności i cen energii). Średnio w całym roku wyniosła ona 3,9% i pozostawała pod wpływem wysokich cen usług. Ceny produkcji sprzedanej przemysłu (PPI) w 2020 r. były średnio o 0,6% niższe niż rok wcześniej.

W odpowiedzi na wybuch epidemii COVID-19 polskie władze monetarne podjęły szybkie i zdecydowane działania w celu złagodzenia polityki pieniężnej. W okresie marzec-maj 2020 r. podstawowe stopy procentowe zostały obniżone trzykrotnie – stopa referencyjna łącznie o 1,4 pkt proc. do 0,1%. Stopa lombardowa została zredukowana do 0,5%, a stopę depozytową ustalono na poziomie 0,0%. Dla wsparcia płynności sektora bankowego stopę rezerwy obowiązkowej obniżono z 3,5% do 0,5%. NBP wprowadził również dodatkowe instrumenty obejmujące operacje repo, kredyt wekslowy oraz program skupu aktywów. Program ten realizowany jest poprzez operacje zakupu skarbowych papierów wartościowych oraz dłużnych papierów wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa na rynku wtórnym. Celem tych operacji jest zmiana długoterminowej struktury płynności w sektorze bankowym, zapewnienie płynności rynku wtórnego skupowanych papierów wartościowych oraz wzmocnienie mechanizmu transmisji monetarnej. Od marca 2020 r. do końca grudnia 2020 r. bank centralny w 16 operacjach skupił dłużne papiery wartościowe o wartości nominalnej 107,1 mld zł.

W 2020 r. nadwyżka rachunku bieżącego zwiększyła się do 3,5% PKB z 0,5% PKB rok wcześniej. Głęboka recesja na głównych polskich rynkach eksportowych przełożyła się na duży spadek eksportu na przełomie I i II kw. 2020 r. W ślad za stopniowym znoszeniem restrykcji i odbiciem aktywności w międzynarodowych sieciach produkcji sprzedaż zagraniczna weszła jednak w wyraźny trend wzrostowy. Okazała się ona też relatywnie odporna na drugą falę infekcji. Przy słabszych wynikach importu ograniczanego w ujęciu nominalnym przez niższe ceny

sprowadzanych z zagranicy surowców energetycznych poprawie uległo saldo obrotów towarowych. Mimo spadku obrotów, szczególnie w odniesieniu do podróży zagranicznych, wysoką nadwyżkę utrzymało saldo usług. Dodatkowo zawężeniu uległ deficyt dochodów pierwotnych głównie za sprawą niższych dochodów zagranicznych inwestorów z tytułu ich kapitałowego zaangażowania w polskich podmiotach.

Pandemia i związane z nią przepływy kapitału na światowych rynkach finansowych wywarły główny wpływ na kształtowanie się kursu złotego w 2020 r. Gwałtowny wzrost globalnej awersji do ryzyka, wynikający z obaw o wpływ pandemii i związanych z nią ograniczeń na perspektywy wzrostu światowej gospodarki, doprowadził w drugiej połowie marca do masowego odpływu kapitału do aktywów tradycyjnie uznawanych przez inwestorów za tzw. bezpieczne przystanie. Skutkowało to osłabieniem walut z rynków wschodzących, w tym złotego. Skala deprecjacji polskiej waluty była jednak umiarkowana, a już w drugiej połowie maja złoty wyraźnie się umocnił. Pogorszenie sytuacji epidemicznej przyczyniło się do ponownego osłabienia złotego w okresie wrzesień-październik 2020 r. i wzrostu kursu EUR/PLN powyżej poziomów z wiosny. NBP wobec narastającej od końca października presji na aprecjację złotego przeprowadził w II połowie grudnia interwencje na rynku walutowym w celu osłabienia złotego. Operacje te miały wzmocnić oddziaływanie poluzowania polityki pieniężnej na gospodarkę. W efekcie w końcu roku kurs EUR/PLN ponownie wzrósł powyżej poziomu 4,60. Średnio w 2020 r. kurs euro w złotych (EUR/PLN) ukształtował się na poziomie 4,44, a kurs dolara amerykańskiego (USD/PLN) wyniósł 3,90.

Założenia i uwarunkowania projektu budżetu państwa na 2022 r.

Założenia makroekonomiczne

Spadek PKB w 2020 r. – mimo wystąpienia drugiej fali pandemii – okazał się łagodniejszy od prognoz formułowanych w ciągu ubiegłego roku, m.in. dzięki wsparciu ze strony ekspansywnej polityki fiskalnej oraz pieniężnej. Przedłużająca się pandemia i spowodowane nią ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej będą mieć jednak długookresowe konsekwencje dla gospodarki, w tym dla zachowania podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych. Prezentowany poniżej scenariusz makroekonomiczny, spójny z prognozą przedstawioną w

kwietniowej aktualizacji Programu konwergencji, wykorzystuje następujące założenia. Po pierwsze, znoszenie obostrzeń i ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej, które rozpoczęło się w maju br. będzie kontynuowane w kolejnych miesiącach br., m.in. dzięki realizacji Narodowego Programu Szczepień. Niepewność co do dalszego przebiegu pandemii pozostanie jednak wciąż wysoka. Po drugie, przyjęte założenia dotyczące rozwoju sytuacji w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki wykorzystują projekcję KE z lutego br. (*European Economic Forecast, Winter 2021, Interim*). Zakłada się w niej, że wzrost PKB w UE, tj. na głównych rynkach eksportowych Polski w latach 2021–2022 wyniesie odpowiednio 3,7% oraz 3,9%. Ostatec prognozy KE (*European Economic Forecast, Spring 2021*) z maja br. wskazują, że założenia dotyczące dynamiki aktywności w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w *Założeniach* można uznać za ostrożne. Po trzecie, prezentowany poniżej scenariusz makroekonomiczny nie uwzględnia pozytywnego wpływu, jaki na dynamikę aktywności gospodarczej (zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach UE) wywarłoby wykorzystanie środków z unijnego *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności* i realizacja działań zapowiedzianych w *Polskim Ładzie*, co automatycznie stanowi pozytywny czynnik ryzyka dla projekcji wzrostu gospodarczego w Polsce w 2022 r.

Na potrzeby *Założeń* przyjęto, że w br. nastąpi odbicie aktywności gospodarczej, a jego skala – co do wartości bezwzględnej – będzie wyższa od spadku zanotowanego w ubiegłym roku i wyniesie 3,8%. Poziom sprzed pandemii (IV kw. 2019 r.) realny PKB powinien osiągnąć w III kw. 2021 r., tj. szybciej niż w strefie euro. Zakłada się, że w przyszłym roku tempo wzrostu gospodarczego przyspieszy do 4,3%.

Przewiduje się, że wraz ze znoszeniem obostrzeń i postępami Narodowego Programu Szczepień konsumenci będą realizowali skumulowany podczas okresu niepewności popyt, co przyczyni się do redukcji stopy oszczędności. W rezultacie konsumpcja prywatna wzrośnie o 4,3% w 2021 r. oraz o 4,4% w 2022 r. Realny wzrost spożycia publicznego uwarunkowany będzie działaniami rządu ukierunkowanymi na jak najszybsze odbudowanie gospodarki po pandemii. Szacuje się, że realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej w latach 2021 - 2022 wyniesie odpowiednio 3,4% i 3,7%.

Czynnikami wspierającymi wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego w tym i przyszłym roku będą: utrzymujący się na niskim poziomie koszt kapitału w związku z niskimi stopami procentowymi oraz realizacja działań rządu nakierowanych na zwiększenie stopy

inwestycji, wzrost innowacyjności i produktywności gospodarki. W związku z tym oczekuje się odbicia aktywności inwestycyjnej w br., choć dynamika inwestycji, zwłaszcza poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych, utrzyma się jeszcze na niskim poziomie, m.in. za sprawą wciąż dużej niepewności wśród przedsiębiorców co do dalszego przebiegu pandemii. W przyszłym roku tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych w gospodarce powinno przyspieszyć, m.in. w związku z rozpoczęciem wykorzystywania funduszy z nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021-2027. W efekcie wzrośnie również stopa inwestycji, zarówno w całej gospodarce, jak i poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych.

Od czasu przystąpienia Polski do UE następuje systematyczne otwieranie się polskiej gospodarki na rynki zagraniczne, a proces ten był również kontynuowany w czasie pandemii. Udział eksportu w PKB szybko rośnie, a w 2020 r. osiągnął on rekordowy poziom 55,8%. Jednym z czynników tłumaczących tak dynamiczną zmianę struktury polskiego PKB jest utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Ponadto okresy relatywnie słabego popytu krajowego zmuszały przedsiębiorców krajowych do szukania nowych rynków zbytu. Wraz z przewidywaną poprawą dynamiki aktywności na polskich głównych rynkach eksportowych oczekuje się wzrostu eksportu w tempie 8,8% i 7,3% w latach 2021-2022. Tempo wzrostu importu będzie z kolei pochodną kształtowania się popytu finalnego. Szacowany realny wzrost importu w horyzoncie *Założeń* w latach 2021-22 wyniesie odpowiednio 9,4% oraz 7,8%, co oznacza, że wkład eksportu netto we wzrost PKB w okresie prognozy będzie jeszcze pozytywny, choć wyraźnie niższy niż w ubiegłym roku.

Oczekiwana wyższa realna dynamika importu niż eksportu, zarówno w tym jak i przyszłym roku, przy negatywnym *terms of trade* przełoży się na pogorszenie nominalnego salda handlowego. Normalizacja sytuacji gospodarczej powinna także umożliwić odbudowę dochodów zagranicznych inwestorów z tytułu ich kapitałowego zaangażowania w polskich podmiotach. Wpłyne to na wzrost deficytu dochodów pierwotnych, który pozostanie głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej odzwierciedlając ujemną międzynarodową pozycję inwestycyjną netto polskiej gospodarki. W efekcie w latach 2021-2022 oczekiwane jest zawężenie nadwyżki rachunku bieżącego do odpowiednio 2,2% PKB i 1,2% PKB.

Oczekiwana poprawa dynamiki aktywności oraz dalsze wsparcie ze strony polityki makroekonomicznej aż do czasu umocnienia się ożywienia znajdą odzwierciedlenie w stopniowym wzroście popytu na pracę. Przewiduje się, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce

narodowej w 2021 r. będzie nieznacznie wyższe niż rok wcześniej (o 0,1%), a w 2022 r. utrzyma się na poziomie z poprzedniego roku. Na dynamikę zatrudnienia będzie oddziaływać ograniczona podaż pracy. W efekcie oczekiwany jest niewielki spadek stopy bezrobocia rejestrowanego do 6,0% na koniec 2021 r. i 5,8% na koniec 2022 r. W tych warunkach prognozuje się, że nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej przyspieszy do 6,2% i 6,4% odpowiednio w latach 2021-2022.

Oczekuje się, że inflacja w całym 2021 r. wyniesie średnio 3,1%, a w następnym roku zbliży się do celu inflacyjnego osiągając 2,8%. W br. oczekuje się stosunkowo silnego wzrostu cen energii, po spadku zanotowanym w ubiegłym roku, do czego przyczyni się m.in. wyraźny wzrost cen surowców energetycznych na rynkach światowych oraz wyhamowania dynamiki cen żywności. W przyszłym roku - przy założeniu braku szoków na światowych rynkach surowcowych - wzrost cen energii powinien być już niższy przy umiarkowanym wzroście cen żywności. Po silnym wzroście w ubiegłym roku inflacja bazowa (tj. zmiana cen konsumpcyjnych po wyłączeniu cen żywności i energii) powinna stopniowo obniżać się, czemu powinny sprzyjać opóźnione efekty pogorszenia dynamiki aktywności gospodarczej i sytuacji na rynku pracy oraz wygasanie czynników przejściowo podwyższających inflację (np. tzw. opłat covidowych).

Na potrzeby scenariusza makroekonomicznego przyjęto założenie techniczne o stałym poziomie kursu walutowego w horyzoncie prognozy, tj. kurs EUR/PLN w wysokości 4,53, a kurs USD/PLN na poziomie 3,75³. Założenie o stałości kursu wydaje się relatywnie konserwatywne. Fundamenty polskiej gospodarki, w przypadku braku dalszych szoków zewnętrznych, powinny sprzyjać umacnianiu się polskiej waluty w okresie objętym *Założeniami*.

³ W obu przypadkach jest to średnia z kursów z okresu 10 dni roboczych do 5 marca 2021 r. włącznie, odpowiadającego początkowi procesu prognostycznego.

Tablica 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2020 - 2022

Wyszczególnienie	jedn.	2020	2021 Prognoza	2022 Prognoza
Procesy realne				
PKB	rok poprzedni = 100	97,3	103,8	104,3
Eksport	rok poprzedni = 100	99,8	108,8	107,3
Import	rok poprzedni = 100	98,1	109,4	107,8
Popyt krajowy	rok poprzedni = 100	96,3	103,6	104,4
Spożycie	rok poprzedni = 100	98,7	104,1	104,2
- prywatne	rok poprzedni = 100	96,9	104,3	104,4
- publiczne	rok poprzedni = 100	104,4	103,4	103,7
Akumulacja	rok poprzedni = 100	87,1	101,6	105,0
- nakłady brutto na środki trwałe	rok poprzedni = 100	90,4	102,0	103,9
PKB w cenach bieżących	mld PLN	2 323,9	2 466,0	2 626,3
Ceny				
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych (średniorocznie)	rok poprzedni = 100	103,4	103,1	102,8
Wynagrodzenia				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	PLN	5 167	5 486	5 836
Nominalne przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	rok poprzedni = 100	105,0	106,2	106,4
Nominalne przeciętne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw	rok poprzedni = 100	104,7	106,5	106,7
Realne przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	rok poprzedni = 100	101,6	103,0	103,5
Rynek pracy				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej *	rok poprzedni = 100	98,6	100,1	100,0
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	6,2	6,0	5,8
Kurs walutowy				
- USD/PLN (średni w roku)	PLN	3,90	3,74	3,75
- USD/PLN (na koniec roku)	PLN	3,76	3,75	3,75
- EUR/PLN (średni w roku)	PLN	4,44	4,53	4,53
- EUR/PLN (na koniec roku)	PLN	4,61	4,53	4,53
Bilans płatniczy na bazie transakcji (relacja)				
- saldo obrotów bieżących	% PKB	3,5	2,2	1,2

* 2020 r. - szacunek MF; wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w 2020 r. zostaną opublikowane przez GUS 17 czerwca br., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się 30 listopada br.

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

W UE w związku ze spowolnieniem gospodarczym wywołanym pandemią została w ubiegłym roku uruchomiona tzw. ogólna klauzula wyjścia. Pozwoliła ona państwom członkowskim na

odejście od wcześniejszych zaleceń Rady UE dotyczących ograniczenia tempa wzrostu wydatków i przez to ułatwiła podjęcie działań antykryzysowych. KE zastrzegła jednak, że wzrost wydatków nie może zagrażać stabilności finansów publicznych państw członkowskich w średnim okresie.

Recesja z 2020 r. spowodowana zamrożeniem gospodarki i działania antykryzysowe doprowadziły w nieuchronny sposób do znaczącego pogorszenia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wzrostu długu sektora. KE planuje z tego względu uruchomić w czerwcu br. procedurę nadmiernego deficytu wobec większości państw członkowskich. Zarazem perspektywy wzrostu gospodarczego w UE mimo masowych szczepień i działań antykryzysowych pozostają obciążone niepewnością. Analizując sytuację budżetową w państwach członkowskich, KE uwzględni więc wspomnianą wysoką niepewność. Rozważy też zasadność utrzymania ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 roku⁴.

Aktualnie KE ocenia, że wszystkie państwa członkowskie w latach 2021-22 powinny w dalszym ciągu mieć możliwość prowadzenia polityk budżetowych bez ograniczeń co do tempa wzrostu wydatków. W miarę postępów w walce z pandemią potrzebne będzie w większym stopniu wspieranie ożywienia gospodarczego.

Biorąc pod uwagę unijne uwarunkowania dla polityki budżetowej, *Program konwergencji. Aktualizacja 2021* został opracowany przy założeniu ograniczania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych od 2023 r. Równocześnie zaproponowano odpowiednie dostosowania w stabilizującej regule wydatkowej (por. s. 13).

Podstawowe uwarunkowania prognozy dochodów budżetu państwa

Poziom prognozowanych dochodów budżetu państwa na 2022 r. będzie zdeterminowany głównie przewidywaną koniunkturą w krajowej gospodarce. Oprócz otoczenia gospodarczego wpływ na dochody podatkowe będą miały już wdrożone oraz implementowane nowe działania w zakresie systemu podatkowego. Działania te skoncentrowane są głównie na poprawie stopnia wywiązywania się ze zobowiązań podatkowych, ale są również takie, które skierowane są na proinwestycyjne zachowania podatników. Są to m.in.:

- stosowanie kas online i wirtualnych kas rejestrujących,
- wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności (*split payment*),

⁴ Komunikat KE - One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response, 3 marca 2021 r., COM(2021)105

- zmiany w zasadach poboru podatku u źródła w CIT,
- wprowadzenie do porządku prawnego przepisów regulujących skutki w podatku dochodowym od osób prawnych w związku z rozbieżnościami w kwalifikacji struktur hybrydowych,
- działania mające na celu przeciwdziałanie agresywnej optymalizacji podatkowej w CIT,
- wprowadzenie modelu tzw. estońskiego CIT oraz umożliwienie zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów odpisów na wyodrębniony w kapitale rezerwowym fundusz utworzony na cele inwestycyjne (specjalny fundusz inwestycyjny),
- objęcie spółek komandytowych podatkiem CIT,
- podwyższenie z 1,2 mln euro do 2 mln euro limitu bieżących przychodów uprawniających do skorzystania z 9% stawki CIT,
- wprowadzenie możliwości wystawiania faktur online,
- implementacja pakietu VAT e-commerce - sprzedaż na odległość.

W horyzoncie prognozy na dochody z tytułu PIT wpływać będzie wprowadzenie ograniczenia przy korzystaniu z ulgi abolicyjnej (art. 27g ustawy o PIT). Działanie to ma charakter uszczelniający i przeciwdziałający wykorzystaniu ulgi abolicyjnej do agresywnej polityki podatkowej, przy wykorzystaniu postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. W efekcie ulga abolicyjna ma mieć zastosowanie wyłącznie do tych podatników, którzy osiągają najniższe dochody i związku z tym potrzebują największego wsparcia w zmniejszeniu obciążeń podatkowych.

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

W zakresie podatku akcyzowego na dochody budżetu państwa w 2022 r. będą oddziaływać zmiany w systemie podatkowym wprowadzone w latach poprzednich, m. in. obniżenie stawki akcyzy na energię elektryczną, podwyżka o 10% stawek akcyzy na wyroby akcyzowe będące użytkami, objęcie efektywnym opodatkowaniem akcyzą dwóch nowych kategorii wyrobów akcyzowych: płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich. Ponadto nadal obowiązywać będzie mechanizm polegający na obniżce stawek akcyzy dla paliw napędowych z jednoczesną podwyżką opłaty paliwowej o tę samą kwotę.

Najnowsze zmiany w obszarze podatku akcyzowego wpływające na dochody budżetowe w 2022 r. to:

- z dniem 1 stycznia 2021 r. przedłużenie do 31 grudnia 2022 r. dotychczasowego zwolnienia od podatku akcyzowego dla samochodów osobowych stanowiących pojazd hybrydowy typu „plug-in” o pojemności silnika spalinowego równej 2000 cm³ lub niższej. Należy również mieć na uwadze dynamiczny rozwój rynku pojazdów hybrydowych;
- z dniem 1 maja 2021 r. wejście w życie zmiany o charakterze uszczelniającym dotyczącej przepisów ustawy o podatku akcyzowym, które wprowadziły regulacje uszczelniające rynek obrotu m.in. alkoholem etylowym i samochodami osobowymi (tzw. pakiet akcyzowy).

Podstawowe uwarunkowania w obszarze wydatków budżetu państwa

Głównym czynnikiem determinującym wysokość wydatków budżetu państwa jest stabilizująca reguła wydatkowa (SRW), która wyznacza nieprzekraczalny limit wydatków dla organów i jednostek, o których mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W 2020 r. w związku ze spełnieniem warunków o których mowa w art. 112d ust. 1 ustawy o finansach publicznych (tj. stan epidemii na terenie całego kraju oraz znaczące spowolnienie gospodarcze) czasowo zawieszono stosowanie SRW, aby przeciwdziałać recesji wywołanej pandemią i zamrożeniem gospodarki w jej konsekwencji (było to działanie spójne z uruchomioną w UE tzw. ogólną klauzulą wyjścia od reguł fiskalnych). Jednocześnie w kolejnym roku budżetowym, w którym kryteria zawieszenia reguły przestały być spełniane została uruchomiona tzw. klauzula powrotu, która umożliwia automatyczny, stopniowy powrót do kwoty wydatków wynikającej z pierwotnej formuły SRW w horyzoncie od 2 do 4 lat. Aktualne zapisy ustawy o finansach publicznych i prognozy makroekonomiczne pociągają za sobą powrót do stosowania SRW zgodnie z pierwotną formułą z art.112aa już w drugim roku budżetowym od zawieszenia, tj. w roku 2022.

Jednakże, w świetle aktualnych informacji o przebiegu pandemii i jej wpływie na gospodarkę ograniczenie przyrostu wydatków wynikające ze stosowania pierwotnej formuły reguły już w przyszłym roku może być przedwczesne. KE zachęca do kontynuowania działań antykryzysowych, a w miarę postępów w walce z pandemią – do wspierania ożywienia gospodarczego. Z tego względu zgodnie z *WFPF* zakłada się zmiany w ustawie o finansach publicznych mające na celu dostosowanie klauzuli wyjścia i powrotu w stabilizującej regule wydatkowej do przewidywanego przez KE wydłużenia stosowania ogólnej klauzuli wyjścia na rok 2022. Dodatkowo, w *Krajowym*

Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności zaproponowano rozszerzenie zakresu SRW o państwowe fundusze celowe.

Równocześnie, w *WFPF* założono, że w 2023 r. rozpocznie się konsolidacja fiskalna w minimalnym tempie wynikającym z wyłączenia klauzuli wyjścia ze stabilizującej reguły wydatkowej i z reguł unijnych.