Rzeczpospolita
Polska

ŚREDNIOOKRESOWY PLAN BUDŻETOWO-STRUKTURALNY NA LATA 2025–2028

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE 5

I. ŚCIEŻKA WYDATKÓW NETTO W LATACH 2025-2028 7

I.1. Założenia makroekonomiczne 9

I.2. Projekcja budżetowa 18

II. DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH 31

III. REFORMY I INWESTYCJE 36

III.1. Szczegółowy opis reform i inwestycji z tabeli 15 47

III.2. Realizacja właściwych zaleceń Rady UE 53

III.3. Odpowiedź na priorytety Unii Europejskiej oraz powiązanie z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności 56

III.4. Potrzeby inwestycyjne 56

ANEKS 59

SPIS TABEL

Tabela 1. Ścieżka wydatków netto 9

Tabela 2. Główne zmienne 9

Tabela 3. Sposób kalkulacji mnożników fiskalnych wykorzystanych w Planie 13

Tabela 4. Struktura konsolidacji (w % PKB) 13

Tabela 5. Mnożniki fiskalne 14

Tabela 6. Wydatki finansowane pożyczkami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności 21

Tabela 7. Krajowe współfinansowanie funduszy UE 21

Tabela 8. Szacunkowy wpływ dyskrecjonalnych działań dochodowych 25

Tabela 9. Orientacyjne działania po stronie dochodów i wydatków przewidziane w Planie 27

Tabela 10. Prognoza budżetowa 29

Tabela 11. Prognoza długu sektora do 2028 roku 31

Tabela 12. Podział struktury długu 32

Tabela 13. Wpływ pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na dług sektora 32

Tabela 14. Zobowiązania potencjalne z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń 34

Tabela 15. Reformy i inwestycje w latach 2025-2028 na tle zaleceń Rady UE z 2024 roku i wspólnych priorytetów UE 37

Tabela 16. Założenia makroekonomiczne do DSA 59

Tabela 17. Założenia zewnętrzne 59

Tabela 18. DSA – Prognozy długu i wyniku sektora oraz główne założenia leżące u ich podstaw (w ramach planowanej ścieżki fiskalnej) 60

Tabela 19. DSA – Prognozy długu i kluczowe zmienne w warunkach skrajnych, scenariusze deterministyczne i symulacje stochastyczne 60

Tabela 20. DSA – Prognozy długu i wyniku sektora oraz leżące u ich podstaw założenia (w scenariuszu bazowym niezmiennego kursu polityki budżetowej) 60

Tabela 21. DSA – Prognozy długu i dodatkowe założenia (w ramach prognozowanej ścieżki fiskalnej) 60

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Wydatki na obronę narodową w Polsce (w % PKB) 22

Wykres 2. Wydatki na obronę narodową (w % PKB) oraz udział wydatków na sprzęt w wydatkach na obronę narodową w krajach NATO w 2024 r. 23

Wykres 3. Wydatki na obronę narodową w państwach NATO (w % PKB) 24

Wykres 4. Ścieżka długu sektora w scenariuszu z konsolidacją oraz w scenariuszach alternatywnych 33

SPIS RAMEK

Ramka 1. Wydatki netto i trajektoria referencyjna w nowych przepisach UE 7

Ramka 2. Mechanizm korygujący stabilizującej reguły wydatkowej 27

Rząd polski przedstawia po raz pierwszy „**Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny”** (dalej: Plan) określony przez zreformowane w roku bieżącym ramy zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej. Plan, **będący strategią fiskalną na lata 2025-2028**, wpisuje się w **program naprawy stanu polskich finansów zapowiedziany w Białej Księdze** Finansów Publicznych[1]. Plan koncentruje się na **przedstawieniu ścieżki redukcji deficytu i długu sektora, przy równoczesnej dbałości o utrzymanie wzrostu gospodarczego i inwestycji publicznych**. Jednocześnie skala i tempo konsolidacji fiskalnej są w pełni zgodne ze wszystkimi wymaganiami określonymi w przepisach UE[2] (dalej: rozporządzenie o planach) i wytycznych Komisji Europejskiej[3].

Celem Rządu jest sprowadzenie długu sektora na ścieżkę jego redukcji do poziomu poniżej 60% PKB i ograniczenie deficytu sektora do poziomu poniżej 3% PKB. Przyjęta przez Rząd ścieżka redukcji deficytu sektora umożliwi zlikwidowanie **w horyzoncie 4-letnim** nadmiernego deficytu, **wyjście z procedury nadmiernego deficytu** (*Excessive Deficit Procedure*, dalej: EDP) **oraz sprowadzenie długu sektora poniżej 60% PKB**. Polska mierzy się obecnie z problemem rosnących kosztów obsługi długu, które są konsekwencją wzrostu długu. Wynika on z jednej strony z efektów łagodzenia gospodarczych i społecznych konsekwencji kryzysu spowodowanego pandemią, a także koniecznych działań osłonowych związanych z podwyższoną inflacją, wywołaną napaścią Rosji na Ukrainę. Z drugiej zaś – z wysokich, najwyższych spośród krajów UE i NATO, nakładów na wydatki obronne.

Opracowanie wiarygodnej i bezpiecznej dla wzrostu gospodarczego strategii konsolidacji, poprzez określenie - zgodnie z rozporządzeniem o planach - maksymalnej ścieżki wydatków sektora finansów publicznych na lata objęte Planem, wymagało uzasadnionych, ale dopuszczalnych w ww. przepisach UE, odstępstw od ścieżki wydatków zaproponowanej przez Komisję Europejską (tzw. trajektorii referencyjnej). Jednym z głównych tematów, trwającego od czerwca br. dialogu z Komisją, były rozbieżności co do skali i tempa konsolidacji. Ostatecznie **zaprezentowany w Planie średni wysiłek fiskalny** - poprawa pierwotnego wyniku strukturalnego o **0,82% PKB rocznie** - **jest zgodny z rekomendowanym przez Komisję Europejską** w trajektorii referencyjnej. Jednakże, w odróżnieniu od liniowej ścieżki konsolidacji zaproponowanej przez KE, **Plan zakłada skorzystanie z przewidzianej w przepisach UE możliwości nierównomiernego rozłożenia redukcji deficytu w okresie objętym Planem**. W efekcie w przyszłym roku przewiduje się – spójnie z projektem ustawy budżetowej na 2025 r. – ograniczenie pierwotnego deficytu strukturalnego o 0,25% PKB, oznacza następnie odpowiednio większy wysiłek w kolejnych 3 latach Planu (średnio nieznacznie powyżej 1% PKB w latach 2026-2028). Skala wymaganego dostosowania będzie podobna do średniego wysiłku zrealizowanego przez Polskę w poprzednich EDP.

W całym okresie Planu istotnym wyzwaniem będzie prowadzenie konsolidacji fiskalnej przy utrzymaniu inwestycji publicznych na rekordowo wysokim poziomie, w tym **wydatków na obronę narodową, niezbędnych w kontekście sytuacji geopolitycznej**. Polska, ponosząc niewspółmierny (biorąc pod uwagę zamożność naszego kraju) **wkład w budowanie wspólnotowego bezpieczeństwa i zachowania integralności granic UE**, będzie jednocześnie mierzyła się z większą koniecznością ograniczenia deficytu.

Plan **prezentuje również zestawienie wybranych reform i inwestycji służących realizacji wspólnych priorytetów UE**. Uwzględniają one zalecenia Rady UE dla Polski wydane w trakcie Semestru Europejskiego. Propozycje reform i inwestycji były omawiane z partnerami społeczno-gospodarczymi, organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami we wrześniu br.

---

[1] Stan Polskich Finansów Publicznych 2016-2023. Biała Księga.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97.

[3] Wytyczne Komisji Europejskiej z 21 czerwca br. dotyczące wymogów informacyjnych w odniesieniu do średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych.

WPROWADZENIE

Po przerwie spowodowanej pandemią Covid-19 od 2024 roku ponownie obowiązują unijne reguły dotyczące polityki budżetowej państw członkowskich Unii Europejskiej, zobowiązujące do utrzymywania deficytu nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie nie wyższym niż 3% PKB i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie nie wyższym niż 60% PKB. Polska ze względu na stwierdzony przez Radę UE w lipcu br. nadmierny deficyt[4] otrzyma w najbliższych miesiącach rekomendacje Rady UE dotyczące terminu i sposobu jego zlikwidowania.

Jednocześnie zgodnie z obowiązującymi od kwietnia br. przepisami UE państwa członkowskie powinny co 4 lata przedłożyć Radzie UE i Komisji Europejskiej oraz opublikować średniookresowe plany budżetowo-strukturalne. Większość krajów, w tym Polska, uzgodniła z Komisją Europejską możliwość złożenia tego dokumentu do 15 października br.

Plan został opracowany na podstawie przepisów UE[5] i wytycznych Komisji Europejskiej[6]. Wykorzystuje projekt ustawy budżetowej na rok 2025 i informacje dostępne do 30 września br. (chyba że zaznaczono inaczej). Rada Ministrów przyjęła Plan 8 października br.

Najważniejszy element Planu stanowi ścieżka wydatków do 2028 roku, która powinna zapewnić w średnim okresie zgodność deficytu i długu sektora z przepisami UE. Przepisy UE[7] (dalej: rozporządzenie o EDP) umożliwiają bowiem, inaczej niż przed 2024 rokiem, rozłożenie redukcji nadmiernego deficytu na okres od 4 do 7 lat. Celem rządu jest wprowadzenie długu na ścieżkę jego stopniowej redukcji (docelowo poniżej 60% PKB) i ograniczenie deficytu nominalnego poniżej 3% PKB w 2028 roku, odbudowując zaufanie do polityki budżetowej. W całym okresie Planu istotnym wyzwaniem będzie konieczność realizacji wysokich wydatków obronnych przy jednoczesnym redukowaniu nadmiernego deficytu, przy równoczesnej dbałości o utrzymanie wzrostu gospodarczego i inwestycji publicznych.

Prognozy i symulacje kształtowania się długu sektora prezentowane w rozdziałach I-II (część budżetowa Planu) potwierdzają, że po zlikwidowaniu nadmiernego deficytu i przy założeniu kontynuacji polityki rządu dług sektora będzie stopniowo malał do poziomu poniżej 60% PKB.

Jeśli ścieżka wydatków z Planu zostanie oceniona pozytywnie przez Komisją Europejską, zostanie rekomendowana Polsce przez Radę UE w procedurze nadmiernego deficytu i stanie się wiążąca dla projektów kolejnych ustaw budżetowych.

Rozdział III (część strukturalna Planu) obejmuje zestawienie wybranych reform i inwestycji służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Uwzględniają one zalecenia Rady UE dla Polski wydane w trakcie Semestru Europejskiego. Reformy i inwestycje przedstawione w Planie są spójne i komplementarne z funduszami polityki spójności oraz z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO).

Rozporządzenie o planach (art. 36.1c) nie wymaga konsultacji społecznych w okresie poprzedzającym przygotowanie pierwszych krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych. Presja czasowa towarzysząca opracowaniu pierwszego polskiego Planu sprawiła, że jego projekt nie mógł podlegać tym konsultacjom. Nie miała również miejsca dyskusja w parlamencie. Propozycje reform i inwestycji zostały jednak omówione, we wrześniu 2024 r., z partnerami społecznymi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego uczestniczącymi w pracach Zespołu do spraw Semestru Europejskiego. Przed przedłożeniem do instytucji UE drugiego i kolejnego krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Rząd

[4] Decyzja Rady UE 2024/2133 z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce.
[5] Por. przypis 2.
[6] Por. przypis 3.
[7] Rozporządzenie Rady UE 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (dalej jako rozporządzenie o EDP).

będzie zobowiązany przeprowadzić – zgodnie z krajowymi ramami prawnymi – konsultacje projektu z partnerami społecznymi, władzami regionalnymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami krajowymi.

W przeciwieństwie do ustawy budżetowej Plan nie ma charakteru jednorocznego, a wieloletni. Jego realizacja będzie mieć miejsce poprzez wdrażanie odpowiednich działań w każdej kolejnej ustawie budżetowej, aż do 2028 roku. Po zatwierdzeniu przez Radę UE średniookresowej ścieżki wydatków każdego roku w terminie do 30 kwietnia publikowany będzie raport z wdrażania Planu. Przedstawi on m.in. postęp we wdrażaniu ścieżki wydatków ustalonej przez Radę w jej zaleceniu i aktualne informacje o działaniach wspierających przestrzeganie ścieżki, w szczególności zawartych w ustawie budżetowej. Raport obejmie też informacje o realizacji przez Polskę zaleceń Rady UE i wspólnych priorytetów Unii. W raporcie można zawrzeć nowe istotne inicjatywy polityczne, w szczególności w obszarze reform i inwestycji. Pierwszy raport zostanie opublikowany w kwietniu 2025 roku.

I. ŚCIEŻKA WYDATKÓW NETTO W LATACH 2025-2028

Ścieżka wydatków netto jako główne narzędzie nadzoru budżetowego w UE

Zgodnie z rozporządzeniem o planach, średniookresowy plan budżetowo-strukturalny zawiera ścieżkę wydatków netto, a także leżące u jej podstaw założenia makroekonomiczne i planowane działania budżetowo-strukturalne w celu wykazania zgodności z regułami fiskalnymi UE. Ścieżka wydatków netto stanowi najistotniejszy element planu i determinuje tempo wzrostu wydatków sektora w horyzoncie planu. Podlega ocenie Komisji Europejskiej, zaś ostateczna ścieżka wydatków jest zatwierdzana przez Radę Ecofin.

Ramka 1. Wydatki netto i trajektoria referencyjna w nowych przepisach UE

Wydatki netto są to wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych pomniejszone o:

- koszty obsługi zadłużenia,

- poziom wdrożonych przez rząd i mających wpływ w danym roku planu działań trwale zwiększających poziom dochodów sektora (tzw. działania dyskrecjonalne w obszarze dochodów),

- wydatki na programy unijne w pełni finansowane dochodami z funduszy unijnych,

- krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez UE,

- wydatki cykliczne na bezrobocie oraz

- wydatki jednorazowe i tymczasowe (mające incydentalny i nietrwały wpływ na wydatki sektora, tzw. one-off).

Ścieżka wydatków netto prezentowana w średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych jest opracowywana po otrzymaniu tzw. trajektorii referencyjnej wydatków, którą Komisja Europejska przekazuje każdemu państwu członkowskiemu, w którym dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekracza 60 % PKB lub deficyt sektora przekracza 3% PKB. Trajektoria referencyjna obejmuje okres dostosowawczy wynoszący 4 lata (i jego ewentualne przedłużenie o maksymalnie 3 lata). Jest oparta na analizie ryzyka i zróżnicowana dla poszczególnych państw, przy czym zapewnia, że:

a) do końca okresu dostosowawczego, przy założeniu braku dalszych działań rządu, prognozowana relacja długu zostanie sprowadzona lub utrzyma się w prawdopodobnej tendencji spadkowej lub pozostanie na ostrożnym poziomie poniżej 60% PKB w średnim okresie (czyli w ciągu 10 lat po zakończeniu planu);

b) prognozowany deficyt zostanie obniżony do poniżej 3% PKB w okresie dostosowawczym i będzie utrzymywany poniżej tej wartości w średnim okresie (czyli w ciągu 10 lat po zakończeniu planu), przy założeniu braku dalszych działań rządu;

c) wysiłek na rzecz redukcji deficytu lub długu (inaczej wysiłek fiskalny) w okresie objętym planem jest co do zasady liniowy;

d) w stosownych przypadkach zachowano spójność ze ścieżką korygującą wydatków rekomendowaną przez Radę UE państwom objętym procedurą nadmiernego deficytu.

Ścieżka wydatków netto na lata planu jest wyznaczana przy pomocy analizy stabilności długu w średnim okresie (*debt sustainability analysis*, dalej: DSA) opisanej w ostatniej edycji *Debt*

Sustainability Monitor [8]. Model analizy stabilności zadłużenia Komisji Europejskiej determinuje wysiłek fiskalny w kategoriach pierwotnego wyniku strukturalnego (tj. wyniku oczyszczonego o wpływ cyklu oraz koszt obsługi zadłużenia), który przekłada się na wiążące tempo wzrostu pierwotnych wydatków netto zgodnie z poniższym wzorem:

$$\boldsymbol{Nominalny\ wzrost\ pierwotnych\ wydatków\ netto_t} = \boldsymbol{wzrost\ PKB\ potencjalnego_t} + \boldsymbol{wzrost\ deflatora\ PKB_t} - \frac{\boldsymbol{wysiłek\ fiskalny\ na\ pierwotnym\ wyniku\ strukturalnym_t}}{\boldsymbol{udział\ wydatków\ pierwotnych\ w\ PKB_{2024}}}$$

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Coroczny nadzór finansów publicznych państw UE bazować będzie wyłącznie na ocenie przestrzegania rekomendowanej przez Radę UE ścieżki wydatków netto. W tym celu do końca kwietnia każdego roku państwa członkowskie raportować będą do Komisji Europejskiej m.in. postępy w przestrzeganiu w roku poprzednim tempa wzrostu wydatków zaleconego przez Radę UE. Komisja Europejska będzie na rachunku kontrolnym rejestrować w kolejnych latach obowiązywania planu zaobserwowane odchylenia od rekomendowanej przez Radę Ecofin ścieżki (w górę i w dół). Poziom tych odchyleń będzie brany pod uwagę przez Komisję Europejską i Radę Ecofin przy podejmowaniu działań i decyzji w ramach nadzoru nad sytuacją budżetową w danym kraju.

Ścieżka wydatków netto przyjęta do Planu

Ścieżka wydatków netto w Planie została opracowana po przeanalizowaniu trajektorii referencyjnej wydatków, którą Komisja Europejska przekazała Polsce 21 czerwca br. Komisja Europejska oparła trajektorię referencyjną na swojej prognozie z maja 2024 roku i danych dostępnych do kwietnia br.

Ścieżka wydatków netto w Planie została przygotowana przy założeniach makroekonomicznych, które były przedmiotem rozmów Ministerstwa Finansów z Komisją Europejską – tzw. dialogu technicznego. Zamierzeniem Ministerstwa Finansów było zachowanie spójności pomiędzy pierwszym rokiem Planu a ustawą budżetową na 2025 r. i wykorzystanie jak największej liczby założeń pochodzących z oficjalnych prognoz Ministerstwa Finansów w horyzoncie lat 2025-2028 odzwierciedlających krajową specyfikę. W związku z tym, że Plan został sporządzony na podstawie informacji dostępnych do 30 września br., punkt startowy dla pozycji fiskalnej, jak i innych zmiennych makroekonomicznych, uległ zmianie w stosunku do założeń Komisji Europejskiej.

Przedstawiona w Planie ścieżka wydatków netto zapewnia redukcję deficytu sektora poniżej 3% PKB i utrzymanie długu na bezpiecznym poziomie w średnim okresie, co jest zgodne z zaproponowanym przez Komisję Europejską w lipcu projektem zalecenia dla Polski[9]. Założony średni wysiłek fiskalny - poprawa pierwotnego wyniku strukturalnego o 0,82% PKB rocznie - jest zgodny z rekomendowanym przez Komisję Europejską w trajektorii referencyjnej, lecz jest inaczej rozłożony w czasie. Wzrost wydatków netto w 2025 r. jest zgodny z założeniami projektu ustawy budżetowej na 2025 r. (jest niższy niż wynikałoby ze wzoru z ramki 1, natomiast średnie

[8] Debt Sustainability Monitor 2023, Institutional Paper 271. marzec 2024, Bruksela.
[9] Projekt zaleceń Rady dla Polski opublikowany przez Komisję Europejską 19.06.2024 r.

tempo wzrostu wydatków netto w Planie, tj. w okresie2025-2028 odpowiada rekomendowanym 4,5% z trajektorii referencyjnej Komisji Europejskiej).

Opracowując plany, państwa mogą użyć własnych założeń, w szczególności prognozy wskaźników makroekonomicznych oraz odejść od założenia liniowej redukcji deficytu. Zgodnie z art. 13 lit. c rozporządzenia o planach, w dalszej części przedstawiono argumenty ekonomiczne wyjaśniające tę różnicę.

Tabela 1. Ścieżka wydatków netto

%		2024	2025	2026	2027	2028
Wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych	roczne tempo wzrostu	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5
	skumulowane tempo wzrostu	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Wyznaczony w Planie wysiłek fiskalny, tj. średnioroczna poprawa pierwotnego wyniku strukturalnego wynosząca 0,82% PKB, zapewnia redukcję nominalnego deficytu sektora z prognozowanego w projekcie ustawy budżetowej 5,5% PKB w 2025 r. do 2,9% PKB w 2028 r. Redukcja nadmiernego deficytu doprowadzi do osiągnięcia pierwotnej nadwyżki strukturalnej na poziomie 0,4 % PKB w 2028 r.

Koszty obsługi długu po wzroście z 2,3% PKB do 2,6% PKB w 2025 r. ustabilizują się na poziomie 2,5-2,6% PKB w dalszych latach Planu. Element cykliczny budżetu wzrośnie w horyzoncie Planu z 0,3% PKB do 0,8% PKB ze względu na wpływ redukcji deficytu na wzrost PKB poprzez efekt mnożnikowy.

Prezentowany scenariusz zapewnia redukcję deficytu poniżej 3% oraz stabilność długu w średnim okresie. W dalszej części rozdziału I zaprezentowano szacowane skutki dla polskiej gospodarki i sektora instytucji rządowych i samorządowych dodatkowego ograniczenia wydatków koniecznego do spełnienia trajektorii referencyjnej.

Tabela 2. Główne zmienne

% PKB	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Wynik nominalny	-5,1	-5,7	-5,5	-4,5	-3,7	-2,9
Wynik strukturalny	-4,5	-5,1	-5,2	-4,1	-3,1	-2,1
Wynik strukturalny pierwotny	-2,5	-2,9	-2,6	-1,5	-0,5	0,4
Dług brutto	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2
Zmiana długu brutto	0,4	5,0	3,8	2,5	0,4	-0,1

Źródło: Ministerstwo Finansów.

I.1. Założenia makroekonomiczne

Scenariusz makroekonomiczny

Prezentowany w Planie scenariusz makroekonomiczny dla lat 2024-2025 jest spójny ze scenariuszem z projektu ustawy budżetowej na rok 2025. Dla lat 2026-2028 wprowadzono techniczne założenia, konieczne do zapewnienia spójności szacunków Ministerstwa Finansów oraz trajektorii referencyjnej Komisji Europejskiej, które są szczegółowo omawiane w dalszej części Planu.

W ubiegłym roku polska gospodarka odnotowała spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, a PKB zwiększył się w ujęciu realnym o 0,2%. W bieżącym i kolejnym roku spodziewane jest wyraźne ożywienie gospodarcze, a PKB w latach 2024-2025 wzrośnie odpowiednio o 3,1% i 3,9%. Perspektywy polskiej gospodarki, podobnie jak większości krajów UE, obarczone są niepewnością dotyczącą zarówno skutków, jak i możliwej eskalacji wojny w Ukrainie, kształtowania się cen energii, a w efekcie inflacji oraz sytuacji na polskich głównych rynkach eksportowych, w tym zwłaszcza w Niemczech.

Ze względu na konieczność z jednej strony wykorzystania w symulacjach DSA szacunków produktu potencjalnego spójnych z tymi wynikającymi z metodyki EUCAM, z drugiej zachowania spójności pomiędzy poziomami produktu potencjalnego i realnego, w latach 2026-2028 zakłada się technicznie, że wzrost PKB zbliża się do poziomu z prognozy Komisji Europejskiej. W prezentowanym scenariuszu, ze względu na niską ścieżkę bazową wzrostu PKB oraz efekty mnożnikowe konsolidacji fiskalnej, wzrost PKB spowalnia do 1,2% w 2028 r.

Największym składnikiem zagregowanego popytu jest spożycie prywatne, którego spodziewany jest wyraźny wzrost w 2024 r. o 4,2%. Wraz z poprawą sytuacji gospodarczej i rosnącymi na skutek tego płacami, podwyżkami wynagrodzeń w sektorze publicznym, waloryzacją świadczenia „500+" do 800 zł, podwyżkami płacy minimalnej oraz innymi stosowanymi instrumentami polityki budżetowej, dochody do dyspozycji gospodarstw domowych wyraźnie rosną, co przekłada się zarówno na wzrost konsumpcji, jak i wzrost oszczędności. Spożycie publiczne również wyraźnie wzrośnie w 2024 r. o 7,0%, co będzie skutkiem wzrostu kosztów pracy w sektorze publicznym oraz zwiększaniem wydatków na ochronę zdrowia. Wzrost wydatków na obronność, realizacja projektów z KPO i innych kluczowych inwestycji publicznych, wpłyną na wzrost inwestycji ogółem. Z drugiej strony, przeszkodą we wzroście inwestycji prywatnych w bieżącym roku jest utrzymująca się niepewność dotycząca sytuacji geopolitycznej oraz efekt dodatnich realnych stóp procentowych (wysokiego kosztu kapitału). W efekcie inwestycje ogółem w 2024 r. wzrosną o 0,4%. W związku z utrzymywaniem się słabej koniunktury w krajach UE eksport wzrośnie w 2024 r. o 2,5%. Dynamika importu, determinowana zmianami popytu krajowego i eksportu, wzrośnie o 4,0%. W rezultacie wkład eksportu netto do wzrostu PKB w 2024 r. wyniesie -0,7 pkt. proc.

Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2024 r. wyniesie 3,7%, wobec 10,9% w 2023 r. Po wyraźnie spadającej inflacji w pierwszej połowie bieżącego roku, w drugiej połowie roku spodziewany jest jej wzrost wynikający z częściowego odmrożenia cen energii dla gospodarstw domowych. Na podstawie opublikowanych komunikatów Urzędu Regulacji Energetyki w scenariuszu uwzględniono wzrost ceny energii elektrycznej dla odbiorcy końcowego o ok. 25% oraz cen gazu o ok. 20%. Ponieważ zmiana ma miejsce w połowie roku, wpływ na inflację w ujęciu średniorocznym rozkłada się na dwa lata, tj. po około 0,6 punktu procentowego w latach 2024 i 2025, niezależnie od dalszego wzrostu taryf w 2025 r. W kolejnym roku inflacja konsumencka wyniesie średnio 5,0%. Głównymi czynnikami, oprócz efektu bazy statystycznej, przyczyniającymi się do wzrostu średniorocznej inflacji będzie dalszy wzrost regulowanych cen energii. W 2025 r. scenariusz zakłada 15% wzrost regulowanych taryf dla odbiorców końcowych, a wpływ na inflację w 2025 r. wyniesie 1,1 pkt. proc. Niepewność co do prognoz cen energii pozostaje jednak wysoka i zależy od potencjalnych działań w zakresie polityki gospodarczej.

Podobnie jak inflacja konsumencka, w 2024 r. obniży się deflator PKB, który wyniesie 3,6% w 2024 r. oraz 5,0% w 2025 r. Spośród składowych deflatora PKB, w bieżącym roku niższą dynamikę cen będą notowały nakłady brutto na środki trwałe (ze względu na spadek cen importu oraz niską dynamikę cen produkcyjnych), z kolei wyższe wartości osiągnie deflator spożycia publicznego. Prezentowany scenariusz jest zbliżony do najnowszej projekcji Narodowego Banku Polskiego (lipiec 2024 r.). W trajektorii referencyjnej opartej na prognozie Komisji Europejskiej z maja br. deflatory PKB dla Polski w latach 2024-2025 wyniosły odpowiednio 4,5% i 4,2%, osiągając skumulowaną, dwuletnią wartość zbliżoną do prezentowanego scenariusza. Przesunięcie między latami wynika z uwzględnienia najnowszych danych historycznych

dotyczących przebiegu procesów inflacyjnych w I połowie 2024 r. oraz większej wiedzy dotyczącej założeń. W latach 2026-2028 zakładany deflator PKB liniowo zbliża się do wartości z trajektorii referencyjnej Komisji Europejskiej, czyli do 4% w 2028.

Bezrobocie w Polsce utrzymuje się na historycznie niskim poziomie i nie widać przesłanek do zmiany tej tendencji. Stopa bezrobocia BAEL obniży się do poziomu 2,7% średnio w 2024 r. wobec 2,8% średnio w 2023 r. Liczba pracujących co prawda spadnie o 0,2%, ale będzie wynikało to przede wszystkim ze spadku podaży pracy z przyczyn demograficznych (starzenie się ludności oraz ujemne saldo migracji). Koszty pracy na jednego zatrudnionego w 2024 r. wzrosną wyraźnie o 10,5%. W kolejnych latach Planu koszty pracy na jednego zatrudnionego będą mieściły się w przedziale 5,6-6,7%.

W przypadku kursów walutowych przyjęto techniczne założenie dotyczące stabilizacji kursów walutowych w III i IV kw. bieżącego roku na poziomach EUR/PLN 4,29 oraz USD/PLN 3,95 (średnie kursy walutowe z dwóch tygodni od 22.07.2024 r. do 02.08.2024 r.). Ceny ropy naftowej zostały przyjęte na podstawie kontraktów futures z lipca 2024 r. Założenia dotyczące wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej i na świecie są zgodne z wiosenną prognozą Komisji Europejskiej z maja br.

Założenia scenariusza makroekonomicznego co do stóp procentowych omówiono w dalszej części rozdziału.

Mnożniki fiskalne

Mnożniki fiskalne wyznaczone na potrzeby Planu zostały uzyskane w drodze symulacji dwóch scenariuszy przeprowadzonych przy wykorzystaniu makroekonomicznego modelu NEMPF.

Model NEMPF[10] jest makroekonometrycznym hybrydowym modelem gospodarki Polski, którego długookresowe własności są zgodne ze wskazaniami modeli teoretycznych, a własności krótkookresowe (szczególnie istotne w kontekście jednorocznych mnożników fiskalnych) modelu są szacowane w oparciu o dane empiryczne i mechanizm korekty błędem, odwzorowując historyczne zależności pomiędzy zmiennymi makro-fiskalnymi. Tym samym, szacowane mnożniki krótkookresowe odwzorowują historyczne zależności głównych kategorii makroekonomicznych (między zmiennymi makro-fiskalnymi) typowe dla polskiej gospodarki. Model NEMPF bazuje na danych kwartalnych i składa się z 267 równań, a jego szczególną cechą jest rozbudowany sektor fiskalny z pełną dezagregacją strony wydatkowej i dochodowej, pozwalającą na wyznaczenie mnożników dla poszczególnych zmiennych fiskalnych. Do estymacji równań modelu wykorzystywane są kwartalne szeregi czasowe od pierwszego kwartału 1995 roku, lub pierwszej dostępnej obserwacja dla danej zmiennej. Koniec próby estymacyjnej to czwarty kwartał 2022 roku.

Analizy symulacyjne wskazują, że mnożniki fiskalne są w gospodarce Polski mniejsze od wartości 0,75 założonej technicznie przez Komisję Europejską w symulacjach DSA dla wszystkich krajów UE. Nie jest to wynik zaskakujący. W literaturze ekonomicznej dominują badania pokazujące, że wartości mnożników fiskalnych są zróżnicowane między krajami. Favero i in. (2011)[11] wskazują, że w badaniach panelowych mających na celu oszacowanie wartości jednego, wspólnego mnożnika dla wszystkich rozważanych krajów, domyślnie zakładają, że kraje są podobne pod względem przepisów podatkowych, ich przestrzegania, sposobu funkcjonowania rynków finansowych w odniesieniu do długu publicznego, programów socjalnych i elastyczności rynku pracy, co jest nadmiernym uproszczeniem.

[10] Nowy Ekonometryczny Model Finansów Publicznych.
[11] Favero, C., Giavazzi, F., Perego, J. (2011). *Country Heterogeneity and International Evidence on the Effects of Fiscal Policy*. Working Paper nr 17272, National Bureau of Economic Research.

Główne różnice między gospodarką Polski i innymi krajami UE, które mogą decydować o różnych wartościach mnożników fiskalnych można zidentyfikować na kilku poziomach. Po pierwsze, skuteczność polityki budżetowej jest większa przy wiążącej zerowej dolnej granicy stóp procentowych (Christiano et al. 2011)[12]. Stopy procentowe w Polsce są wyższe niż w większości innych krajów UE, w związku z tym mnożniki mogą być niższe. Po drugie, na wartość mnożników wpływ ma również reżim kursowy – kraje o stałym kursie walutowym (jak strefa euro) mają wyższe mnożniki fiskalne niż kraje o płynnym kursie, takie jak Polska (np. Sheremirov i Spirovska 2022)[13]. Po trzecie, wykorzystanie w regresji wolumenu handlu danego kraju z USA (w pracy Carnot i de Castro 2015)[14] może nie odzwierciedlać dobrze powiązań międzynarodowych Polski ze względu na niski udział USA w całkowitym imporcie i eksporcie Polski (dużo niższy niż w innych krajach UE).

Szczegółowe zestawienie badań empirycznych mnożników zamieszczone w rozdziale 12 książki *Post-crisis fiscal policy* pod redakcją C. Cottarelli, P. Gerson i A. Senhadji (2014)[15] pokazuje, że wartości mnożników są bardzo zróżnicowane i zależne od wielu czynników. Mnożniki w dobrych czasach są niższe niż w złych, a mnożniki dochodów są z reguły niższe niż mnożniki wydatków. W szczególności mnożnik podatków pośrednich w zestawionych badaniach empirycznych oscyluje w granicach 0,1-0,3. Mnożnik podatków bezpośrednich jest podobnej wielkości.

W przypadku badań dla gospodarki Polski, najnowsze kompleksowe wyniki zawarto w pracy Hauga, Jędrzejowicza i Sznajderskiej (2019)[16]. Wyniki, oszacowane na próbie od 1998 do 2013 roku wskazują, że krótkookresowy mnożnik wydatków rządowych jest na poziomie 0,70, a mnożnik podatkowy jest bliski zeru. Autorzy podkreślają również, że uzyskany przez nich mnożnik wydatkowy jest większy niż mnożniki oszacowane w poprzednich badaniach dla Polski ze względu na uwzględnienie w badaniu łącznie skutków zmian w polityce budżetowej i monetarnej. W starszym badaniu OECD (2009)[17], gdzie zastosowano wystandaryzowaną metodykę obliczania mnożników fiskalnych, w przypadku Polski mnożniki fiskalne były relatywnie niewielkie na tle innych krajów. Referencyjne wartości mnożników fiskalnych spożycia rządowego oszacowano na poziomie 0,4-0,5, a inwestycji publicznych na poziomie 0,8-1,0. Z kolei mnożniki cięć podatkowych były niższe, wynoszące 0,2-0,3 dla podatków dochodowych i 0,1-0,2 dla podatków pośrednich. W innym badaniu Krajewski i Piłat (2024)[18] oszacowali mnożniki wydatków polskich województw na poziomie 0,17-0,55. Mnożniki fiskalne uzyskane z modelu NEMPF są więc zgodne z wartościami uzyskanymi w innych badaniach empirycznych dotyczących gospodarki Polski.

Wykorzystane w Planie wartości efektywnych mnożników konsolidacyjnych zostały obliczone przy następujących założeniach. Pierwszy scenariusz (bazowy) jest to scenariusz, który dla roku 2025 uwzględnia działania ograniczające deficyt, zawarte w projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok, a dla lat 2026-2028 zakłada brak jakichkolwiek zmian w prowadzonej polityce budżetowej (ang. no fiscal policy change). Rok 2025 w obydwu scenariuszach pozostaje zgodny ze scenariuszem zaprezentowanym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025, gdyż działania na 2025

[12] Christiano, L., Eichenbaum, M., & Rebelo, S. (2011). *When is the government spending multiplier large?*. Journal of Political Economy, 119(1), 78-121.
[13] Sheremirov, V., & Spirovska, S. (2022). *Fiscal multipliers in advanced and developing countries: Evidence from military spending*. Journal of Public Economics, 208, 104631.
[14] Carnot, N., & De Castro, F. (2015). *The discretionary fiscal effort: an assessment of fiscal policy and its output effect*. Hacienda Pública Española, (215), 63.
[15] Cottarelli, C., Gerson, P., & Senhadji, A. (red.). (2014). *Post-crisis fiscal policy*. MIT Press.
[16] Haug, A. A., Jędrzejowicz, T., & Sznajderska, A. (2019). *Monetary and fiscal policy transmission in Poland*. Economic Modelling, 79, 15-27.
[17] OECD (2009). The effectiveness and scope of fiscal stimulus. OECD Economic Outlook, 105–150.
[18] Krajewski, P., & Piłat, K. (2024). Regional heterogeneity of government expenditure multipliers in Poland. Barometr Regionalny Analizy i Prognozy, 20(1), 7–16.

r., a w szczególności struktura konsolidacji, są już ustalone. W drugim scenariuszu – scenariuszu konsolidacyjnym, zmiany po stronie dochodów i wydatków w latach 2026-2028 zostały wprowadzone do modelu NEMPF jako zaburzenia poszczególnych zmiennych fiskalnych w wysokości zakładanej konsolidacji, a następnie model (tj. cały system makro-fiskalny) został rozwiązany ponownie.

Tabela 3. Sposób kalkulacji mnożników fiskalnych wykorzystanych w Planie

		2026	2027	2028
1	Tempo wzrostu realnego PKB – scenariusz bazowy zakładający brak konsolidacji fiskalnej	3,845	3,570	3,291
2	Tempo wzrostu realnego PKB – scenariusz konsolidacji (projekt ustawy budżetowej na rok 2025)	3,468	3,082	2,763
3	Różnica (1-2)	0,377	0,488	0,528
4	Roczna zmiana pierwotnego wyniku strukturalnego (% PKB)	0,840	0,980	1,000
5	Mnożnik fiskalny (3:4)	0,449	0,498	0,528

* - szacunki pierwotnego wyniku strukturalnego pochodzą z etapu projektu ustawy budżetowej na rok 2025. W Planie zostały wykorzystanie te same mnożniki fiskalne ze względu na zakładaną niezmienioną strukturę konsolidacji. Zmiany pierwotnego wyniku strukturalnego wynikają zaś z przyjęcia w symulacjach DSA technicznych założeń opisanych w rozdziale II.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 4. Struktura konsolidacji (w % PKB)

	Strona dochodowa	**2026**	**2027**	**2028**
1a.	VAT	0,04	0,00	-0,01
1b.	Akcyza	0,14	0,13	0,08
1c.	PIT	0,24	0,24	0,24
1d.	CIT	-	0,05	0,00
	Strona wydatkowa	**2026**	**2027**	**2028**
2a.	Świadczenia z ubezpieczeń społecznych	0,10	0,10	0,10
2b.	Spożycie publiczne (zużycie pośrednie sektora)	0,20	0,20	0,20
2c.	Pozostałe wydatki	0,12	0,12	0,10
	Pozostałe efekty			
3.	Efekty dynamiczne, interakcje między zmiennymi*	-	0,14	0,29
	SUMA**	0,84	0,98	1,00

*Model NEMPF ma charakter dynamiczny, więc zmiany w polityce budżetowej w danym roku przekładają się na zmiany PKB w kolejnych latach, a efekty redukcji deficytu dodatkowo nakładają się na siebie.

** - por. przypis pod tabelą 3.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Różnice w uzyskanych dwóch ścieżkach tempa wzrostu PKB oraz rocznej zmianie w strukturalnym wyniku pierwotnym wynikających z przyjętego kształtu redukcji deficytu pozwalają na wyznaczenie rocznego mnożnika fiskalnego dla lat 2026-2028. Wyniki tych symulacji zaprezentowano w tabeli 3, a kształt konsolidacji założony w scenariuszu konsolidacji prezentuje tabela 4.

Redukcję deficytu po stronie wydatkowej wymusza działanie stabilizującej reguły wydatkowej (SRW, por. ramka 2), która wyznacza maksymalny dopuszczalny poziom planowanych wydatków objętych nią jednostek i organów. Nie określa ona natomiast jego struktury. Z tego względu zaprezentowana w tabeli 4 struktura konsolidacji dotyczy transakcji, które nie wymagają dyskrecjonalnych działań legislacyjnych, tj. zmian obowiązujących przepisów prawnych. Poziom agregacji prezentowanych transakcji wynika ze specyfikacji równań zastosowanego modelu. Bardziej szczegółowa dezagregacja kategorii wydatkowych zaprezentowanych w tabeli 4 będzie możliwa w momencie opracowania projektów ustawy budżetowej na kolejne lata, tj. przy procesie budżetowym.

W scenariuszu uwzględniono orientacyjne działania po stronie dochodowej w latach 2026-2028, zaprezentowane w tabeli 9 i omówione w dalszej części rozdziału I.2. Jednocześnie, zgodnie z priorytetami Rządu nie jest zakładane ograniczanie inwestycji publicznych (istotny element strategii rozwoju kraju) oraz transferów socjalnych w naturze (kategoria zawiera przede wszystkim świadczenia zdrowotne, w przypadku których wzrost finansowania ze środków publicznych gwarantuje odpowiednia ustawa), cechujących się najwyższymi wartościami mnożników.

Tabela 5. Mnożniki fiskalne

Składniki dochodów i wydatków sektora	Jednoroczny mnożnik fiskalny w ujęciu realnym
Dochody ogółem	**-0,471**
w tym:	
VAT	-0,504
Akcyza	-0,260
PIT	-0,705
CIT*	0,023
Składki na ubezpieczenia społeczne	-0,418
Wydatki ogółem	**0,788**
w tym:	
inwestycje	1,493
zużycie pośrednie	1,381
wynagrodzenia	1,394
transfery socjalne w naturze	1,869
świadczenia z ubezpieczeń społecznych	0,503
świadczenia z pomocy społecznej	0,474
dotacje i subsydia	0,639

* Zmienna wpływa na PKB z jednorocznym opóźnieniem, w drugim roku mnożnik wynosi -0,261.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Planowana redukcja deficytu w znacznym stopniu dotyczy strony dochodowej, a w szczególności podatków pośrednich, które charakteryzują się niższymi mnożnikami fiskalnymi niż mnożniki po stronie wydatkowej (por. cytowany wcześniej przegląd literatury z Cottarelli i in., 2014 czy artykuł Hauga i in., 2019). W tabeli 5 przedstawiono wartości jednorocznych mnożników fiskalnych, rozumianych jako roczna zmiana realnego PKB względem jednostkowej zmiany poszczególnych agregatów fiskalnych, dla głównych składników dochodów i wydatków sektora oszacowane w modelu NEMPF. Przykładowo, oszacowania mnożników dla akcyzy i VAT w modelu NEMPF wynoszą odpowiednio -0,260 i -0,504. Wzrost podatków pośrednich, zgodnie ze strukturą modelu, prowadzi do wzrostu deflatora PKB, który oddziałuje następnie na pozostałe

zmienne cenowe (m.in. inflację bazową). Wzrostowi cen konsumenta towarzyszy umiarkowany wzrost kosztów pracy, który w ostatecznym rozrachunku przekłada się na spadek płac realnych. Spadek płac realnych uruchamia negatywne efekty mnożnikowe po stronie dochodów gospodarstw domowych i konsumpcji indywidualnej. Skala tego efektu w krótkim okresie jest jednak wyraźnie ograniczona, szczególnie w przypadku wzrostu akcyzy, która dotyczy w większości towarów cechujących się małą elastycznością cenową konsumpcji (w krótkim okresie).

Należy mieć na uwadze, że mnożniki fiskalne uzyskane w symulacjach (tabela 3) nie mogą zostać odtworzone jako ważona średnia mnożników poszczególnych kategorii wydatków i dochodów, zaprezentowanych w tabeli 4 z uwagi na interakcje zachodzące pomiędzy zmiennymi w modelu NEMPF oraz jego dynamiczny charakter.

1. Struktura modelu NEMPF replikuje sprzężenia zwrotne (jednoczesne) między głównymi kategoriami makroekonomicznymi. Przedstawiona wyżej analiza scenariuszowa jest zatem prowadzona przy uwzględnieniu występowania w gospodarce Polski (i) mnożnika konsumpcyjnego, (ii) mnożnika fiskalnego, (iii) akceleratora produkcja-inwestycje, (iv) sprzężenia płacowo-cenowego (pętli inflacyjnej) oraz (v) efektu pass-through wiążącego ceny krajowe z cenami zagranicznymi i (vi) współzależności między saldem obrotów bieżących i realnym kursem walutowym. Struktura modelu, a tym samym – uzyskiwane wyniki symulacyjne – uwzględniają wzajemne nakładanie się powyższych sześciu mechanizmów. Ta cecha modelu NEMPF zapewnia najwyższą z możliwych do uzyskania precyzję oszacowań mnożników fiskalnych. Jednocześnie model NEMPF przewyższa stopniem szczegółowości opisu sektora fiskalnego zdecydowaną większość makromodeli głównego nurtu konstruowanych dla gospodarek innych krajów.

2. Wartości parametrów strukturalnych decydujących o własnościach sprzężeń zwrotnych (i)-(vi) uwzględniają różnice między przebiegiem procesów ekonomicznych w długim i krótkim okresie. Struktura długookresowa modelu uwzględnia dominującą rolę mechanizmów podażowych. W okresie krótszym o własnościach modelu współdecydują mechanizmy popytowe, mogące odchylać ścieżki zmiennych makroekonomicznych od ich trajektorii długookresowych. O obiektywnym charakterze wyników uzyskiwanych przy wykorzystaniu modelu NEMPF decyduje fakt ustalenia wartości parametrów długookresowych na poziomach implikowanych przez modele teoretyczne.

3. Oszacowania parametrów krótkookresowych oraz parametrów mierzących szybkość krótkookresowych dostosowań zmiennych makroekonomicznych do ich ścieżek długookresowej równowagi uzyskano przy wykorzystaniu metod analizy kointegracyjnej. Równania stochastyczne modelu NEMPF przedstawiają najbardziej prawdopodobną strukturę relacji krótkookresowych z jednoczesnym zapewnieniem zgodności tej struktury z predykcjami modeli teoretycznych. Ponadto równania krótkookresowe optymalnie replikują zależności dynamiczne (opóźnienia czasowe) obserwowane w gospodarce Polski. Ta własność modelu pozwala na szczegółową analizę opóźnień czasowych między zmianami polityki budżetowej i ich makroekonomicznymi skutkami.

Produkt potencjalny

Szacunki produktu potencjalnego Ministerstwa Finansów bazują na wspólnej metodyce Unii Europejskiej (EUCAM), z dostosowaniami gwarantującymi spójność z modelem NEMPF. Wykorzystywane jest podejście funkcji produkcji, tzn. potencjalny PKB wyliczany jest na podstawie trendów poszczególnych składowych. Trendy wyliczane są na podstawie prognozy makroekonomicznej oraz demograficznej Ministerstwa Finansów. Luka produktowa domykana jest w 3 lata po horyzoncie prognozy (zgodnie z EUCAM).

Art. 36 pkt 1 lit. f rozporządzenia o planach wskazuje możliwości odstępstw od wykorzystywania w scenariuszu makroekonomicznym przygotowanym na potrzeby Planu szacunków produktu

potencjalnego ze wspólnej metodyki UE – EUCAM. Przypadki te powinny być ekonomicznie uzasadnione oraz powinna być zachowana ogólna spójność (ang. broadly in line) z szacunkami z EUCAM (tj. szacunkami Komisji Europejskiej z prognozy wiosennej, dalej SF2024) co do skumulowanego wzrostu w horyzoncie projekcji. Art. 36 pkt 1 lit. f wymaga również, aby w przypadku odejścia od założeń przekazanych państwu członkowskiemu w trajektorii referencyjnej szacunki produktu potencjalnego były bardziej stabilne (ang. more stable) od szacunków Komisji Europejskiej.

Bezpośrednie uwzględnienie produktu potencjalnego z SF2024 w prognozie Ministerstwa Finansów nie było możliwe ze względu na dużą różnicę w szacunkach w horyzoncie planu oraz projekcji DSA (T+14). Szacunki z EUCAM nie odzwierciedlają specyfiki polskiej gospodarki (kraj doganiający, który doświadczył ogromnego napływu migrantów w ostatnich latach). Problem ten był wielokrotnie podnoszony na różnych forach UE. Na spotkaniu grupy roboczej ds. produktu potencjalnego (POWG) we wrześniu 2024 r. ustalono, że tymczasowe szoki takie jak pandemia COVID-19, szok energetyczny oraz znaczący napływ uchodźców z Ukrainy do wielu państw UE mogą zakłócać poprawne funkcjonowanie metodyki EUCAM. Temat wpływu migracji na produktywność został dodany do agendy prac grupy roboczej na najbliższe miesiące, co zostało potwierdzone przez Komitet Polityki Gospodarczej (EPC), jednak w momencie składania Planu kwestia ta pozostała nierozstrzygnięta. W związku z tym na potrzeby Planu przygotowano projekcje produktu potencjalnego bazujące w krótkim okresie na szacunkach Ministerstwa Finansów, celem zachowania spójności z projektem ustawy budżetowej na rok 2025 r., zapewniając ich spójność z szacunkami Komisji Europejskiej w dłuższej perspektywie.

Szacunki produktu potencjalnego do 2025 r. pochodzą z ww. scenariusza bazowego zakładającego brak konsolidacji fiskalnej od 2026 r. W kolejnych latach następuje stopniowe przejście z szacunków Ministerstwa Finansów na szacunki Komisji Europejskiej (w każdym roku domyka się 2/3 różnicy pomiędzy szacunkami poziomów z poprzedniego roku). W 2033 r. (T+10, ostatni rok prognozy z EUCAM) szacunki zrównują się, zaś w kolejnych latach dynamika potencjalnego PKB jest taka sama jak wynikająca z szacunków Komisji Europejskiej . Takie podejście pozwala na zapewnienie maksymalnego wygładzenia ścieżki dynamiki potencjalnego PKB, przy równoczesnym odpowiednim odzwierciedleniu charakterystyki polskiej gospodarki w latach 2024-2025.

Tempo wzrostu PKB potencjalnego do 2025 r. wynosi 3,2-3,3% rocznie. Dynamika produktu potencjalnego w 2025 r. jest wyższa niż w trajektorii referencyjnej ze względu na prognozowane przyśpieszenie gospodarcze w przyszłym roku oraz planowane utrzymanie wydatków na inwestycje publiczne na rekordowo wysokim poziomie. W latach 2023 i 2024 główne składowe wzrostu potencjalnego stanowią kapitał oraz łączna produktywność czynników produkcji (TFP) w niemal równych proporcjach. Wkład czynnika pracy jest bliski zeru ze względu na utrzymywanie się bardzo dobrej sytuacji na rynku pracy przy jednocześnie zachodzących negatywnych zmianach demograficznych. Jednakże, biorąc pod uwagę najnowszą aktualizację projekcji demograficznej EUROPOP2023 (w szczególności sald migracji, które obecnie zakładają wyraźnie mniejsze odpływy z Polski w latach 2025-2033), zwiększa się prognozowana liczba osób w wieku produkcyjnym, a w konsekwencji podaż pracy, co oznacza, że wkład pracy oraz PKB potencjalny mogą być obecnie niedoszacowane. W kolejnych latach dynamika produktu potencjalnego wyraźnie spowolni (do 1,6% w 2028 r.), co jest technicznym założeniem koniecznym do zapewnienia spójności z szacunkami Komisji Europejskiej.

Zarówno w dwóch ostatnich latach, jak i w całym horyzoncie Planu, poziom realnego PKB będzie niższy od PKB potencjalnego (luka produktowa w 2024 r. -1,2%). W 2025 r. luka produktowa zmniejszy się do -0,7% (m.in. ze względu na prognozowane przyśpieszenie wzrostu gospodarczego), jednak od następnego roku będzie wyraźnie rosła ze względu na dużo wyższą skalę konsolidacji fiskalnej. Domykanie luki produktowej zachodzi w 3 lata po zakończeniu dostosowania (w latach 2029-2031), zgodnie z założeniami DSA.

Stopy procentowe

Prognoza stóp procentowych w horyzoncie Planu odstępuje od założeń DSA z trajektorii referencyjnej z czerwca br. ze względu na zmienione warunki rynkowe i oczekiwania co do kształtowania się stóp w warunkach dezinflacji. Założenia Komisji Europejskiej dla stóp procentowych na lata 2024 i 2025 bazują stawkach terminowych dla stopy WIBOR3M oraz 10-letnich obligacji z kwietnia br. Prognoza na kolejne lata polega na liniowej konwergencji do notowań analogicznych stóp procentowych dla roku T+10 (wartość wyznaczana dla 2033). Efektywnie oznacza to, że stopa krótkookresowa pozostaje na poziomie 5,2% od 2025 do 2033 r., a stopa długookresowa na poziomie 5,9%. Dodatkowo, prognoza kosztu obsługi długu w trajektorii referencyjnej specyfiki struktury polskiego długu, w szczególności innych instrumentów o niższych rentownościach niż obligacje 10-letnie, ani kosztu obsługi długu zagranicznego, który jest niżej oprocentowany.

Założenia w Planie dla krótkookresowej stopy procentowej dla lat 2024-2025 są bardzo zbliżone do notowań tych stawek z trajektorii referencyjnej KE. Różnice w założeniach pomiędzy Ministerstwem Finansów a Komisją Europejską dla pozostałych lat w horyzoncie Planu wynikają z użycia innej metody i źródeł dla przybliżenia oczekiwań rynkowych. Ministerstwo Finansów wykorzystuje bardziej aktualne informacje bazujące na oczekiwaniach rynkowych z ankiety Refinitiv z końca lipca 2024 r. dotyczących stopy referencyjnej, której mediana zakłada spadek referencyjnej stopy NBP do 4% w 2026 r. W latach 2026-2028 przyjęto konserwatywne założenie utrzymania się poziomu stóp procentowych na poziomie z 2026 r.

Założenia Komisji Europejskiej dla długookresowej stopy procentowej dla lat 2024-2025 nie są spójne z jej aktualnym przewidywanym wykonaniem za 2024 r. oraz z oczekiwaniami rynkowymi dotyczącymi spadku stopy referencyjnej NBP w przyszłym roku. Komisja Europejska zakłada, że rentowność 10-letnich obligacji wzrośnie z poziomu 5,7% w 2024 r. do 5,9% w 2025 r. i następnie utrzyma się na tym poziomie do 2033 r., mimo oczekiwań rynkowych co do luzowania polityki monetarnej i procesu dezinflacji oraz planowanej konsolidacji fiskalnej, oddziałującej w kierunku obniżenia premii za ryzyko.

Zgodnie z danymi Eurostatu średnia rentowność 10-letnich obligacji do sierpnia br. wyniosła 5,5%[19], a oczekiwania rynkowe oszacowane na podstawie stawek terminowych z września br. dla pozostałych miesięcy roku wskazują na rentowność rzędu 5,3%. Stąd w Planie przyjęto bardziej realistyczny poziom 5,4% w 2024 r. W kolejnych latach zakłada się, że długa stopa procentowa obniży się zgodnie z historyczną różnicą pomiędzy stopą krótką a długą (por. tab. 17 w aneksie).

Należy przy tym podkreślić, że ze względu na niższą płynność na rynku kontraktów swapów stopy procentowej dla polskich 10-letnich i dłuższych obligacji skarbowych ekstrapolacja ich wartości z 2025 r. do 2033 r. w prognozowaniu kosztów obsługi długu nie jest zasadna. Stawka mająca oznaczać oczekiwania rynkowe odnośnie do rentowności 10-letnich obligacji za 10 lat (10Y10Y) jest stawką implikowaną opartą na swapach stóp procentowych (IRS), tj. obliczoną na podstawie dłuższych instrumentów 20Y i bieżącej stopy 10Y. Oznacza to, że stopa ta zawiera znaczący składnik premii, ponieważ wynika ze stawki 20Y IRS, która jest stosowana do zabezpieczenia przed ryzykiem zmian stóp procentowych w długim okresie. Zatem jest ona systemowo obciążona (biased) i interpretowanie jej jako rynkowego oczekiwania przyszłej rentowności 10Y obligacji nie jest właściwe i może prowadzić do błędnych wniosków, w szczególności w przypadku DSA prowadzi to do zawyżonych prognozowanych kosztów obsługi długu.

[19] EMU convergence criterion series - monthly data

I.2. Projekcja budżetowa

Zaktualizowana prognoza deficytu na lata 2024-2025

Prognoza deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2024-2025 przedstawiona w Planie jest zgodna z prognozą do projektu ustawy budżetowej na rok 2025. Zgodnie z nią, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. wyniesie 5,7% PKB, tj. więcej o 0,6 pkt. proc. niż w 2023 roku. Prognozuje się, że w roku 2025 deficyt ten zostanie obniżony do 5,5% PKB.

Wzrost prognozowanego deficytu w roku 2024 w stosunku do 2023 roku wynika ze strony wydatkowej (wyższy wzrost wydatków w relacji do PKB niż dochodów). W roku 2024 znacząco wzrosły w relacji do PKB dwie kategorie wydatkowe: wydatki socjalne (świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze) oraz koszty związane z zatrudnieniem.

Wzrost wydatków socjalnych związany jest m.in. z podniesieniem wysokości świadczenia wychowawczego przewidzianego w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z 500 zł do 800 zł oraz zabezpieczeniem środków na finansowanie nowego programu wspierającego godzenie roli rodzica i pracownika „Aktywny Rodzic", tj. finansowego wsparcia kobiet wracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka. Ponadto wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w 2024 r. był znacznie wyższy niż dynamika nominalnego tempa PKB ze względu na mechanizm waloryzacji oparty o inflację z poprzedniego roku. Wzrost kosztów związanych z zatrudnieniem wynika z podniesienia wynagrodzeń w sektorze publicznym (podwyżka o 20% wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, o 30% - wynagrodzeń nauczycieli w oświacie samorządowej i rządowej oraz nauczycieli przedszkolnych, nauczycieli akademickich, a w przypadku nauczycieli początkujących - o 33%).

Od 2024 roku, po kilkuletniej przerwie wywołanej pandemią i przedłużonej wskutek ataku Rosji na Ukrainę, ponownie obowiązują unijne reguły budżetowe. W efekcie Komisja Europejska opublikowała 19 czerwca br. raport, który analizuje przestrzeganie unijnych wartości referencyjnych dla deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w państwach członkowskich w 2023 roku. Na podstawie tej analizy uznała za zasadne otwarcie procedury nadmiernego deficytu wobec Belgii, Francji, Malty, Polski, Słowacji, Węgier i Włoch.

W lipcu 2024 r. Rada UE potwierdziła występowanie w tych państwach nadmiernego deficytu. Z końcem listopada Komisja Europejska opublikuje projekty rekomendacji Rady mające na celu zlikwidowanie nadmiernego deficytu. Przygotowując rekomendacje, Komisja weźmie pod uwagę oceny planów, które otrzyma do 15 października. Taki kalendarz pozwoli zapewnić spójność rekomendacji UE dotyczących terminu zlikwidowania nadmiernego deficytu (co do zasady korekta nadmiernego deficytu w horyzoncie 4 lat), jak i ścieżki wydatków w okresie dostosowawczym (4-7 lat) objętym planem średniookresowym.

Celem rządu jest zlikwidowanie nadmiernego deficytu, tj. obniżenie go do poniżej 3% PKB, w 2028 roku. Realizacja ścieżki wydatków netto na lata 2025-2028 (tab. 1) pozwoli na spełnienie tego celu. Przyjęta przez rząd ścieżka redukcji deficytu w horyzoncie 4-letnim umożliwi szybsze (niż w 7-letnim okresie dostosowawczym) sprowadzenie długu sektora poniżej 60% PKB. Zdecydowana reakcja polityczna na pandemię COVID-19 okazała się bowiem skuteczna w łagodzeniu gospodarczych i społecznych konsekwencji kryzysu spowodowanego pandemią, ale doprowadziła w Polsce do znacznego wzrostu długu. Koszty obsługi długu już teraz, mimo dobrej sytuacji gospodarczej, są stosunkowo wysokie w porównaniu z innymi krajami i prognozowany jest ich wzrost. Przepisy UE podkreślają w tym kontekście znaczenie stopniowego,

realistycznego, trwałego i prowzrostowego obniżenia deficytu i długu do ostrożnych poziomów, z zapewnieniem pola manewru dla polityk antycyklicznych [20].

W całym okresie Planu istotnym wyzwaniem będzie konieczność poniesienia wysokich wydatków obronnych, w tym inwestycji obronnych, przy jednoczesnym redukowaniu nadmiernego deficytu. Planowana w Polsce stopniowa, zgodnie z przepisami UE, redukcja deficytu nie zagrozi jednak inwestycjom publicznym. Ich średnia w relacji do PKB utrzyma się w latach 2025-2028 na poziomie wyższym niż przed Planem i istotnie wyższym niż średnia w UE, co stanowi istotny element strategii rozwoju gospodarki, a zabezpieczenie ich finansowania stanowi jeden z głównych celów rządu w horyzoncie Planu.

Poziom inwestycji sektora będzie kształtowany przede wszystkim przez programy modernizacji sił zbrojnych, ale także przez realizację wieloletnich programów rządowych z obszaru infrastruktury drogowej i kolejowej, finansowanych m.in. z unijnych Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027 oraz unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak również nowych programów, w tym „Programu polskiej energetyki jądrowej".

Uwzględniając zmiany w regułach unijnych, pozwalające na rozłożenie dostosowania fiskalnego na kilka lat, w 2025 r. planowane jest ograniczenie deficytu sektora do 5,5% PKB, tj. o 0,2 pkt. proc. w porównaniu z rokiem 2024. Rozpoczęcie redukcji deficytu w 2025 roku wspierać będą:

- utrzymanie progów PIT i kwoty wolnej od podatku przy nominalnych wzrostach wynagrodzeń i emerytur: 0,3% PKB;
- urealnienie stawek podatku akcyzowego (o 25% na papierosy i o 38% na wyroby tytoniowe i inne): 0,1% PKB;
- przywrócenie standardowej stawki VAT na żywność (5%): 0,1% PKB;
- ograniczanie działań ochronnych ograniczających skutki wzrostu cen energii;
- monitoring transportu betonu towarowego w celu ograniczenia wyłudzeń VAT w budownictwie: 0,03% PKB;
- utrzymanie świadczeń pozaubezpieczeniowych na niezmienionym poziomie w relacji do PKB pomimo wprowadzenia nowych programów, m.in. „Aktywny Rodzic" (0,1% PKB);
- utrzymanie nominalnych wartości świadczenia wychowawczego (program Rodzina 800 Plus) oraz świadczeń rodzinnych na stałym poziomie.

Nieliniowa ścieżka redukcji nadmiernego deficytu

Art. 36 punkt 1 litera e rozporządzenia o planach przewiduje, że w odniesieniu do pierwszego planu projekty wspierane z pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a także krajowe współfinansowanie programów finansowanych przez UE w latach 2025-2026, są brane pod uwagę, gdy dany kraj wystąpi z wnioskiem o wyjątek od równomiernego tempa wysiłku fiskalnego pod warunkiem, że taki wyjątek nie zagrozi stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Rozporządzenie to nie uzależnia możliwości zastosowania nieliniowej ścieżki wysiłku fiskalnego od konkretnych wielkości pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ani od wysokości krajowego współfinansowania programów finansowanych ze środków UE. Polska spełnia wymogi art. 36 punkt 1 litera e rozporządzenia o planach i zamierza skorzystać z elastycznego, nieliniowego rozłożenia redukcji wysiłku fiskalnego w okresie objętym Planem.

Z kolei rozporządzenie o EDP przewiduje w motywie 15, że tzw. ścieżka korygująca wydatków, rekomendowana w procedurze nadmiernego deficytu, jest, co do zasady, taka, jak zalecona przez

[20] Por. motyw 5 rozporządzenia o planach.

Radę UE po analizie średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, ale z uwzględnieniem konieczności zapewnienia minimalnej korekty strukturalnej wynoszącej 0,5 punktu procentowego PKB (w przypadku naruszenia kryterium deficytu). Zarazem rozporządzenie to wymaga, by istotne czynniki – w przypadku Polski kluczowym jest wzrost inwestycji obronnych wpływający bezpośrednio na deficyt sektora – były uwzględniane przez Radę UE w rekomendacjach dotyczących terminu i tempa zlikwidowania nadmiernego deficytu. Procedura nadmiernego deficytu nie wyklucza więc również możliwości zastosowania nieliniowej ścieżki wysiłku fiskalnego.

Rekomendacje Rady UE w sprawie terminu i tempa zlikwidowania nadmiernego deficytu są oczekiwane w kolejnych tygodniach. Sam fakt występowania w Polsce nadmiernego deficytu[21], jak i konieczność jego redukcji w perspektywie 4-7 lat zostały jednak uwzględnione w trajektorii referencyjnej przekazanej Polsce 21 czerwca przez Komisję Europejską. Komisja przedstawiła wówczas 2 warianty redukcji deficytu (por. aneks) – w 4-letnim okresie dostosowawczym, tj. w latach 2025-2028 wymagany wysiłek fiskalny wynosił średnio 0,82% PKB, podczas gdy w 7-letnim – średnio 0,54% PKB. Średni wysiłek fiskalny w Planie jest zgodny z zaproponowanym przez Komisję w 4-letniej trajektorii referencyjnej. Poniżej przedstawiono informacje wspierające wniosek o nieliniową ścieżkę wysiłku fiskalnego i w konsekwencji redukcji nadmiernego deficytu.

Pożyczki z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

W Polsce projekty finansowane przy wykorzystaniu pożyczek z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będą realizowane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, jak i sektor przedsiębiorstw. Przeważają projekty realizowane przez sektor prywatny, związane przede wszystkim ze wsparciem krajowego systemu energetycznego i budową morskich farm wiatrowych. Projekty realizowane w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych dotyczą głównie podsektora samorządowego i związane są przede wszystkim z inwestycjami na rzecz zielonej transformacji miast.

Zgodnie z metodyką unijną (ESA2010) wydatki ponoszone na projekty wspierane z pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności wpływają negatywnie na wynik beneficjenta, jakim jest jednostka sektora instytucji rządowych i samorządowych (nie są rejestrowane dochody). Wpływ na wynik ma miejsce w momencie poniesienia wydatku. Wpływ pożyczek z tytułu tego instrumentu na dług i wynik sektora nie jest symetryczny w czasie m.in. z uwagi na charakter realizowanych projektów czy różnice kursowe.

[21] Por. raport Komisji Europejskiej z 19 czerwca br.

Tabela 6. Wydatki finansowane pożyczkami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

	2024	2025	2026
w mld PLN	**38,7**	**49,9**	**63,9**
z tego:			
- sektor instytucji rządowych i samorządowych	13,0	20,7	12,2
- sektor prywatny	25,7	29,2	51,7
w % PKB	**1,1**	**1,3**	**1,5**
z tego:			
- sektor instytucji rządowych i samorządowych	0,4	0,5	0,3
- sektor prywatny	0,7	0,7	1,2
zmiana r/r w % PKB	**1,06**	**0,19**	**0,25**
z tego:			
- sektor instytucji rządowych i samorządowych	0,36	0,16	-0,23
- sektor prywatny	0,71	0,03	0,48

Źródło: Ministerstwo Finansów na podstawie na bazie danych źródłowych z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Krajowe współfinansowanie funduszy UE

Poziom krajowych wydatków na współfinansowanie programów finansowanych przez UE powinien bazować na danych wykonanych i zatwierdzonych przez Eurostat, a także mieć umocowanie w umowach stosownych państwa członkowskiego z instytucjami UE. Trwają prace nad wdrożeniem zasad zbierania i raportowania tych danych. Do momentu zakończenia tego procesu państwa członkowskie mogą wykorzystywać w planach własne szacunki poziomu tej kategorii wydatków. W Polsce szacowany według Ministerstwa Finansów na 2025 rok poziom obowiązkowego współfinansowania funduszy UE zwiększy się do 0,4% PKB.

Tabela 7. Krajowe współfinansowanie funduszy UE

	2023	2024	2025
w mld PLN	12,88	11,92	14,35
zmiana r/r w mld PLN		*-0,96*	*2,43*
w % PKB	0,378	0,327	0,361
zmiana r/r w % PKB		*-0,050*	*0,034*

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Wpływ nieliniowej ścieżki redukcji deficytu na stabilność długu

Skoncentrowanie redukowania deficytu na okres po 2025 roku nie zagrozi stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W scenariuszu bazowym prezentowanym w Planie przewidywane jest jednoroczne odchylenie od benchmarku corocznej poprawy deficytu (0,5% PKB) określonej w rozporządzeniu o EDP. Skala tego odchylenia wynika z oczekiwanego w 2025 roku przyrostu inwestycji obronnych w stosunku do roku poprzedniego. Będzie ono w pełni zrekompensowane w kolejnym roku. Również w latach 2027-2028 wysiłek fiskalny będzie większy niż benchmark 0,5% PKB.

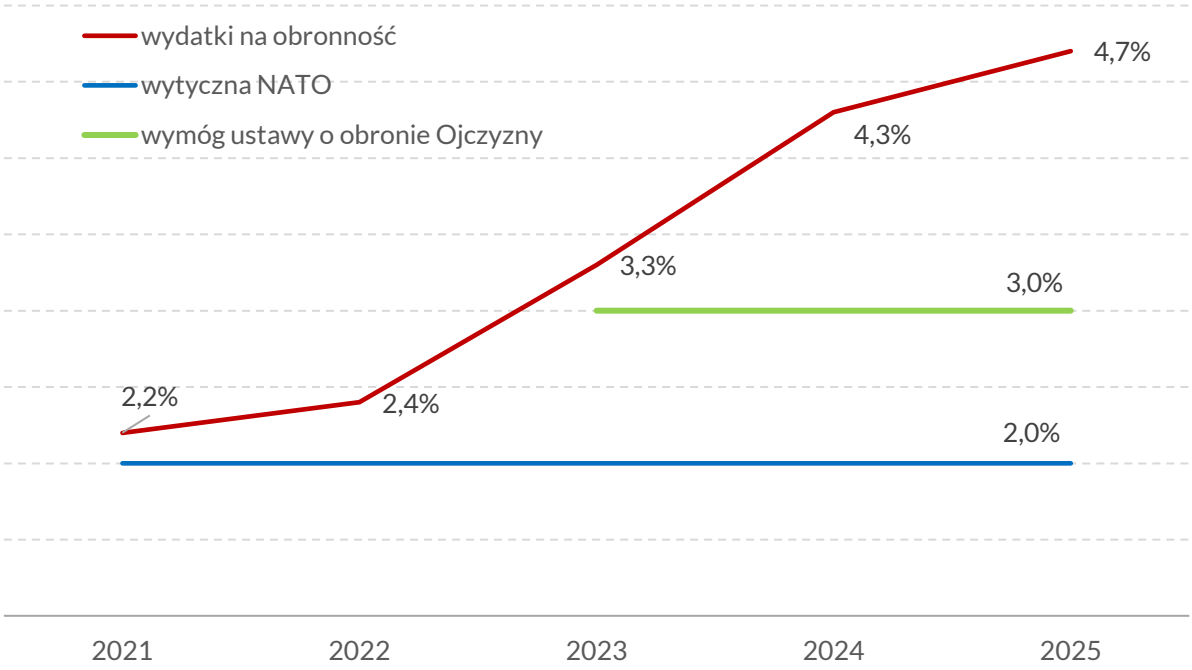
Deficyt nominalny zostanie zredukowany w 2028 roku do poniżej 3% PKB, w tym samym roku dług sektora zostanie sprowadzony na ścieżkę malejącą. W 2030 roku, przy założeniu braku dalszych działań dostosowawczych, dług sektora spadnie poniżej 60% PKB. Taki scenariusz jest spójny z projektem ustawy budżetowej na 2025 rok i „Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028", przyjętymi przez rząd 28 września br.

Przez lata członkostwa w UE Polska utrzymała dług sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie poniżej 60% PKB mimo kryzysów (globalny kryzys finansowy, pandemia, agresja Rosji na Ukrainę), które wpływały na gospodarkę. Obecnie prognozowany wzrost długu do nieco powyżej 60% PKB wynika ze zwiększonych wydatków na obronę narodową. Doświadczenia z lat, kiedy Polska podlegała procedurze nadmiernego deficytu wskazują, że Polska była w stanie zlikwidować nadmierny deficyt, realizując wysiłek fiskalny ponad 1 % PKB rocznie (np. w latach 2011-2015 – o średnio 1,2% PKB).

Wpływ wydatków obronnych na tempo redukcji nadmiernego deficytu

Rozbudowa zdolności obronnych jest jednym z czterech wspólnych priorytetów UE wskazanych w rozporządzeniu o planach. Z tego względu na znaczące inwestycje obronne realizowane przez Polskę należy patrzeć także z perspektywy europejskiej. Wydatki Polski na obronność, w relacji do PKB największe spośród państw UE i NATO, służą szerszemu celowi, jakim jest wzmacnianie bezpieczeństwa Europy. Stanowiąc przejaw solidarności międzynarodowej, powinny one być zgodnie z art. 2 pkt 6 rozporządzenia o EDP, uwzględniane przez instytucje UE w kolejnych etapach procedury nadmiernego deficytu. Polska inwestuje w dobro publiczne, jakim jest zapewnienie integralności granic UE, lecz równocześnie musi ponosić ciężar tych wydatków w postaci pogorszenia sytuacji budżetowej. Gdyby nie inwestycje w bezpieczeństwo UE, deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce byłyby na radykalnie niższym poziomie.

Wykres 1. Wydatki na obronę narodową w Polsce (w % PKB)



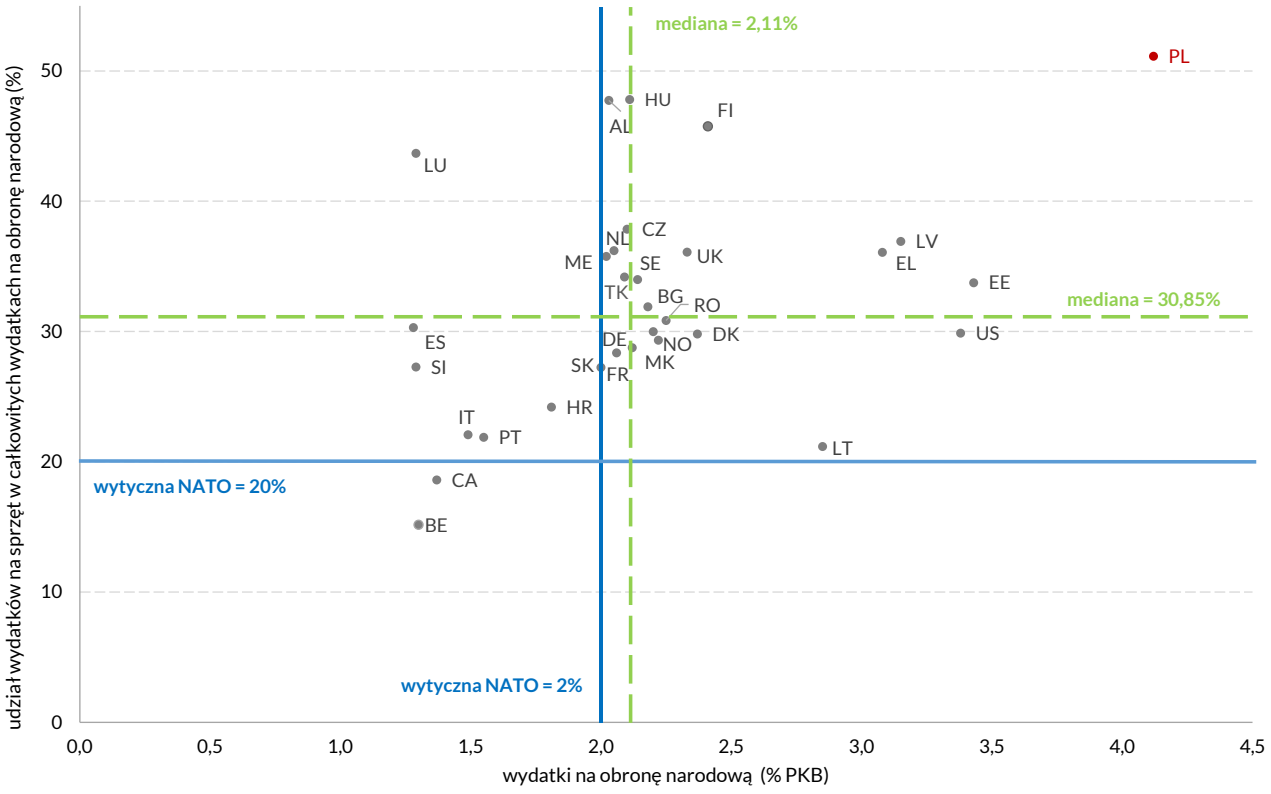
Źródło: Ministerstwo Finansów.

W Polsce od 2023 roku na finansowanie potrzeb obronnych przeznacza się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 3% PKB. Ponadto modernizację sił zbrojnych wspiera Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych utworzony na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Zgodnie z unijną metodyką ESA 2010, w latach 2024-2025 inwestycje w obronność mają wynieść odpowiednio 0,7% PKB i 0,9% PKB, oznacza to przyrost

inwestycji o odpowiednio 0,39% PKB i 0,64% PKB w porównaniu do okresu sprzed rosyjskiej agresji na Ukrainę (rok 2021). Gdyby nie zwiększenie inwestycji obronnych o 0,25 % PKB w 2025 roku, przewidywana poprawa deficytu nominalnego w 2025 roku wyniosłaby 0,5% PKB.

Wraz ze wzrostem inwestycji w obronność rosną całkowite wydatki na obronę narodową - do 2,6% PKB w 2024 r. i 2,8% PKB w 2025 r. Oznacza to przyrost w porównaniu z 2021 r. o odpowiednio 0,9% PKB i 1,1% PKB. Wydatki obronne w kolejnych latach w horyzoncie Planu (np. dostawy sprzętu wojskowego, wynagrodzenia żołnierzy) będą wynikać z określonych w ustawie limitów (nie mniej niż 3% PKB) i będą istotnie większe niż ponoszone przed agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

Wykres 2. Wydatki na obronę narodową (w % PKB) oraz udział wydatków na sprzęt w wydatkach na obronę narodową w krajach NATO w 2024 r.



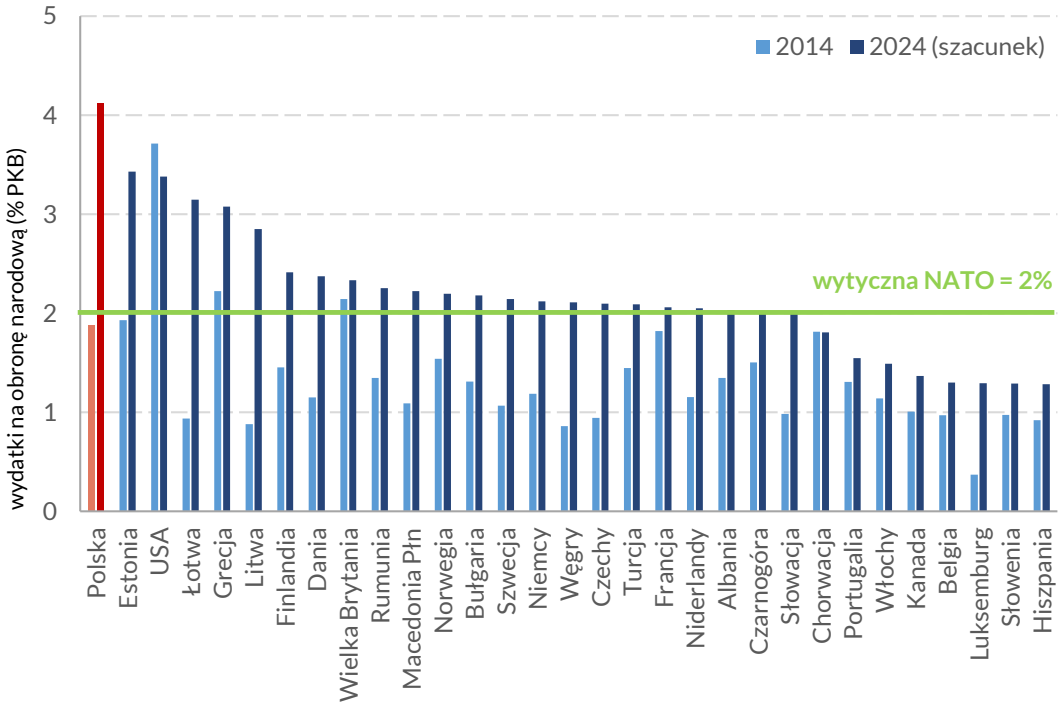
Źródło: Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego – Komunikat prasowy: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024)*.

Wydatki obronne w tzw. ujęciu kasowym, stosowanym w polskiej ustawie budżetowej, są największe w NATO. Warto jednak podkreślić, że nie wszystkie wydatki obronne w ujęciu kasowym znajdują odzwierciedlenie w wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wpływ na obliczany zgodnie z unijną metodyką ESA 2010 wynik sektora ma bowiem dostarczenie sprzętu wojskowego, a nie sama płatność za tę dostawę (transakcja rejestrowana jest dopiero w momencie dostawy sprzętu). Wydatki obronne wpływają na razie na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w znacząco niższym stopniu niż na wynik budżetu państwa w ujęciu kasowym (w którym są rejestrowane z chwilą ich poniesienia).

Wydatki obronne w ujęciu kasowym wpływają już natomiast na wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zgodnie bowiem z metodyką ESA 2010, są rejestrowane w długu

sektora w momencie ich poniesienia (bez powiązania z terminem dostawy). Rosnący od 2023 roku dług i jego wzrost w perspektywie średniookresowej to efekt przedpłat za sprzęt wojskowy, który zostanie dostarczony w kolejnych latach.

Wykres 3. Wydatki na obronę narodową w państwach NATO (w % PKB)



Źródło: Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego – Komunikat prasowy: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024)*.

Działania na rzecz redukcji nadmiernego deficytu do 2028 roku

Redukcja nadmiernego deficytu w latach 2025-2028 obejmie działania dyskrecjonalne po stronie dochodowej i ograniczenia wydatków wynikające z działania stabilizującej reguły wydatkowej. Rozporządzenie o planach nie wymaga przedstawienia w Planie wszystkich działań prowadzących do redukcji deficytu. Te, w zależności od kształtowania się deficytu, będą wdrażane w dalszych latach, prezentowane w kolejnych ustawach budżetowych i corocznych raportach.

Tabela 8 zawiera szacunek działań w obszarze dochodów na lata 2023-2024. W kolejnych latach przewidywany jest następujący wpływ działań już wdrożonych i prezentowanych w tej tabeli:

- pozycja 3 – dodatkowe dochody (0,07% PKB) w 2025 r.,
- pozycja 4 – dodatkowe dochody w latach 2025 – 2027 (0,06% PKB w każdym roku),
- pozycja 6 – dodatkowe dochody w latach 2025 - 2028 (0,25% PKB w 2025 r. i po 0,24% PKB w kolejnych latach),
- pozycja 7 – dodatkowe dochody (0,01 %PKB) w 2025 r.,
- pozycja 11 – ubytek w dochodach (0,39% PKB) w 2025 r. - skutek braku dochodów z tytułu energii z 2024 r.

Tabela 8. Szacunkowy wpływ dyskrecjonalnych działań dochodowych

	Tytuł/opis działania	Działanie jednorazowe	Wydatki/ dochody	Podsektor		2023	2024
					Kod ESA	% PKB	% PKB
1.	"Tarcza antyinflacyjna w VAT" wdrożona w 2022 r.	Nie	Dochody		D.2	1,09	
2.	"Tarcza antyinflacyjna w VAT" wdrożona w 2023 r.	Nie	Dochody		D.2	-0,31	0,29
3.	Czasowe obniżenie stawek VAT w 2024 r.	Nie	Dochody		D.2		-0,08
4.	Mapa drogowa akcyzy w latach 2022 -2027	Nie	Dochody		D.2	0,07	0,06
5.	"Tarcza antyinflacyjna" w akcyzie wdrożona w 2023 r.	Nie	Dochody		D.2	0,10	
6.	Utrzymanie parametrów skali podatkowej w PIT	Nie	Dochody		D.5	0,34	0,38
7.	Składka solidarnościowa	Nie	Dochody		D.61	0,05	-0,05
8.	"Polski Ład"	Nie	Dochody		różne kategorie	0,08	-0,04
9.	"Niskie Podatki"	Nie	Dochody		D.5	-0,60	0,24
10.	Dochody z tytułu energii w 2023 r. (odpis energetyczny i gazowy)	Nie	Dochody		D.2	0,87	-0,81
11.	Dochody z tytułu energii w 2024 r. (odpis energetyczny i gazowy)	Nie	Dochody		D.2		0,42
12.	Wakacje składkowe	Nie	Dochody		D.61		-0,04
	SUMA					**1,67**	**0,37**

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 9 prezentuje z kolei pierwsze działania wspierające redukcję deficytu w okresie Planu. Część działań wynika z już obowiązujących przepisów:

- utrzymanie na niezmienionym poziomie progów podatkowych w PIT w kolejnych latach - skutki utrzymania parametrów skali podatkowej PIT oszacowane zostały w oparciu o wyniki modelu mikrosymulacyjnego PIT z uwzględnieniem prognozowanego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 tempa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej,
- wejście w życie minimalnego podatku dochodowego[22], którego skutki ujawnią się w 2025 roku - minimalny CIT został wprowadzony w celu przeciwdziałania unikaniu płacenia podatków przez tych polskich podatników, którzy, pomimo prowadzenia wieloletniej działalności i wykazywania znaczących przychodów, jednocześnie wykazują straty podatkowe albo niewspółmiernie niskie dochody do opodatkowania. Podatnikami minimalnego CIT są w efekcie podmioty, które ponoszą stratę lub wykazują bardzo niski wskaźnik rentowności. Stawka podatku wynosi 10%. Podstawa opodatkowania jest ustalana – według wyboru podatnika – jako 1,5% przychodów oraz określone koszty pasywne (tj. koszty finansowania dłużnego i usług niematerialnych) albo jako 3% przychodów,

[22] Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2021 poz. 2105) oraz ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2022 poz. 2180).

- działania w obszarze podatku akcyzowego - obejmują one podwyżki zgodnie z wprowadzoną w 2022 r. tzw. mapą drogową[23] oraz dodatkowe działania w związku z planowaną jej aktualizacją[24]. Mechanizmem podwyżek objęto, w perspektywie do roku 2027, wyroby akcyzowe będące używkami, tj. alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane (z wyłączeniem cydru i perry), wyroby pośrednie, papierosy, tytoń do palenia i wyroby nowatorskie. W 2025 r. regulacja ta obejmie:
    - podwyższenie o 5% stawek akcyzy na alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane (z wyłączeniem cydru i perry o mocy do 5%) i wyroby pośrednie,
    - minimalną stawkę akcyzy na papierosy w wysokości 105% całkowitej kwoty akcyzy, naliczonej od ceny równej średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży papierosów,
    - minimalną stawkę akcyzy na tytoń do palenia w wysokości 100% całkowitej kwoty akcyzy, naliczonej od ceny równej średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży tytoniu do palenia,
    - w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 28 lutego 2025 r. utrzymanie stawek akcyzy na wyroby tytoniowe i wyroby nowatorskie na poziomie stawek z 2024 r.

Na dochody w 2025 r. będą również miały wpływ zmiany w ustawie o podatku akcyzowym obejmujące aktualizację (od 1 marca 2025 r.) mapy drogowej wprowadzonej w 2022 r. w zakresie wyrobów tytoniowych:

- podwyższenie części kwotowej stawki akcyzy na papierosy o 25% w stosunku do stawki obowiązującej w 2024 r.,
- podwyższenie części kwotowej stawki akcyzy na tytoń do palenia o 38% w stosunku do stawki obowiązującej w 2024 r.,
- podwyższenie części kwotowej stawki akcyzy na wyroby nowatorskie o 50% w stosunku do stawki obowiązującej w 2024 r.

Dodatkowo od 1 marca 2025 r. podwyższona zostanie stawka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych o 75% w stosunku do stawki z roku 2024 oraz wprowadzone zostanie opodatkowanie podatkiem akcyzowym nowych wyrobów: saszetek nikotynowych oraz innych wyrobów nikotynowych.

Od 2025 r. zacznie też obowiązywać objęcie systemem SENT[25] przewozu betonu towarowego, co przyczyni się do ograniczenia wyłudzeń VAT w branży budowlanej. Wykaz prac Rady Ministrów przewiduje ponadto pracę nad projektem ustawy o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych (GloBE)[26].

[23] Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2313).
[24] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym.
[25] Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw.
[26] Projekt ustawy o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek wchodzących w skład grup międzynarodowych i krajowych.

Tabela 9. Orientacyjne działania po stronie dochodów i wydatków przewidziane w Planie

Tabela 6: Orientacyjne działania po stronie dochodów i wydatków przewidziane w Planie			
	Tytuł/ opis działania	Wpływ na dochody lub wydatki	Planowana data realizacji
1.	Wprowadzenie obowiązku wystawiania e-faktur (system KSeF)	dochody	2026
2.	Objęcie Systemem Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT) przewozu betonu gotowego do wylania	dochody	2025
3.	Indeksacja stawek akcyzy (aktualizacja Mapy drogowej akcyzy)	dochody	lata 2025-2028
4.	Minimalny podatek dochodowy	dochody	2025
5.	Utrzymanie parametrów skali podatkowej w PIT	dochody	lata 2025-2028
6.	Wprowadzenie systemu globalnego podatku (GloBE)	dochody	2027

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Redukcję nadmiernego deficytu będzie wspierać działanie stabilizującej reguły wydatkowej. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych w przypadku objęcia Polski rekomendacjami Rady UE w sprawie nadmiernego deficytu kwota wydatków przewidziana w ustawie budżetowej musi być zgodna z tymi zaleceniami.

Ramka 2. Mechanizm korygujący stabilizującej reguły wydatkowej

Kwota wydatków SRW na rok przyszły jest obliczana na podstawie formuły określonej w ustawie o finansach publicznych (art. 112aa ust. 1), za pomocą wzoru:

$$WYD_n = WYD^*_{n-1} \cdot E_n\ DEF_n\ \cdot WPKB_n + K_n + E_n(\Delta DD_n)$$

w którym symbol K_n odnosi się do wielkości korekty kwoty wydatków określona w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok n przedłożonego Sejmowi.

Wielkość korekty kwoty wydatków K_n zgodnie z art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynosi co do zasady 0, jednak w przypadku gdy prognozowana przez Komisję Europejską:

a) wartość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych dla Polski przekracza wartość referencyjną (3% PKB), w roku n-1 lub n,

lub

b) wartość długu sektora instytucji rządowych i samorządowych dla Polski przekracza wartość referencyjną (60% PKB), w roku n-1 lub n

–wielkość korekty kwoty wydatków K_n nie może być wyższa niż dostosowanie fiskalne, wspierające realizację celu dotyczącego poziomu wydatków określonego w średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym, o którym mowa w rozporządzeniu o planach, oraz przestrzeganie wartości odniesienia określonych w art. 126 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sprecyzowanych w art. 1 Protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, obliczone według wzoru:

$$DF_n = -0{,}5\% * E_n(PKB_n^{CB})$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

DF_n – dostosowanie fiskalne w roku *n*

$E_n(PKB_n^{CB})$ – prognozowany w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok *n* przedłożonym Sejmowi produkt krajowy brutto w cenach bieżących w roku *n*

n – rok, na który jest obliczana kwota wydatków

W przypadku zatwierdzenia przez Radę UE ścieżki wydatków netto, o której mowa w rozporządzeniu o planach, wielkość korekty kwoty wydatków K_n odpowiada wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z zatwierdzoną przez Radę UE ścieżką wydatków netto, o której mowa w tym rozporządzeniu (art. 112ab ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

Wielkość korekty kwoty wydatków K_n może być inna niż określona powyżej, jeżeli wynika to z zaleceń Rady UE wydanych na podstawie art. 121 ust. 2 lub 4 lub art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu UE (art. 112ab ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Wielkość korekty kwoty wydatków na rok budżetowy 2025, zgodnie z art. 39 pkt 2 ustawy z dnia 28 czerwca 2024 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. poz. 1089), wynosi 0.

Wyłączenie zastosowania przepisów dotyczących stabilizującej reguły wydatkowej:

Przepisów stabilizującej reguły wydatkowej nie stosuje się w przypadku:

- wprowadzenia stanu wojennego,
- wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- ogłoszenia stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej,
- wystąpienia znacznego spowolnienia gospodarczego.

Przez znaczne spowolnienie gospodarcze rozumie się sytuację, kiedy prognozowana w uzasadnieniu:

1) projektu ustawy budżetowej na rok, na który jest obliczana kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przedłożonego Sejmowi lub

2) projektu ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok, na który jest obliczana kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przedłożonego Sejmowi

– roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych WPKBn* określonego w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na ostatni rok, na który w projekcie ustawy budżetowej określono kwotę wydatków.

*wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych to ośmioletnia średnia geometryczna realnych rocznych dynamik wzrostu PKB. Dla roku, dla którego ustalana jest kwota wydatków, oraz roku poprzedzającego ten rok przyjmuje się wartości prognoz budżetowych. Dla pozostałych lat wielkość ta wynika z ogłoszenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W przypadku, kiedy horyzont lat objętych tym wskaźnikiem zawiera rok, w którym zawieszono stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej lub rok w ramach klauzuli powrotu po tymczasowym zawieszeniu stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, obliczając ten wskaźnik, roczną dynamikę wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej i w latach klauzuli powrotu do standardowej formuły reguły wydatkowej, zastępuje się wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych, określonym w projekcie ustawy budżetowej na ostatni rok, w którym nie zostały spełnione warunki zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, przedłożonym Sejmowi.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 10. Prognoza budżetowa

			2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	Dochody	Kod ESA	mld PLN	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu
1	Podatki od produkcji i importu	D.2	482,3	14,1	15,3				
2	Podatki od dochodów i majątku itp.	D.5	252,9	7,4	7,9				
3	Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	485,8	14,2	15,3				
4	Pozostałe dochody bieżące	(P.11+P.12+P.131) + D.39 + D.4 + D.7	163,5	4,8	4,4				
5	Podatki od kapitału	D.91	0,6	0,0	0,0				
6	Inne dochody kapitałowe	D.92+D.99	35,2	1,0	0,9				
7	Dochody ogółem (=1+2+3+4+5+6)	TR	1420,3	41,6	43,8				
8	Z czego: Transfery z UE (w ujęciu memoriałowym, nie kasowym)	D.7EU+D.9EU	50,8	1,5	1,4				
9	Dochody ogółem inne niż transfery z UE (=7-8)		1369,5	40,2	42,4				
10	p.m. Działania po stronie dochodów (przyrosty, z wyjątkiem działań finansowanych przez UE)		55,3	1,6	0,4				
11	p.m. Działania jednorazowe ujęte w prognozach (poziomy, z wyjątkiem działań finansowanych przez UE)		0,0	0,0	0,0				
	Wydatki	Kod ESA	mld PLN	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB
12	Koszty pracy	D.1	344,7	10,1	11,2				
13	Zużycie pośrednie	P.2	219,8	6,4	6,4				
14	Odsetki	D.41	71,4	2,1	2,3	2,6	2,5	2,6	2,6
15	Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	532,6	15,6	17,0				
16	Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.632	69,4	2,0	2,2				
17	Subsydia	D.3	70,4	2,1	1,4				
18	Pozostałe wydatki bieżące	D.29 + (D.4-D.41) + D.5 + D.7 + D.8	69,2	2,0	2,5				
19	Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	169,6	5,0	5,0				
20	*Z czego: Inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych*		130,8	3,8	4,1	*3,9*	*4,3*	*4,7*	*4,1*
21	Transfery kapitałowe	D.9	48,1	1,4	1,6				
22	Pozostałe wydatki kapitałowe	P.52+P.53+NP	-1,0	0,0	0,0				
23	Wydatki ogółem (=12+13+14+15+16+17+18+19+21+22)	TE	1594,1	46,7	49,5				
24	Z czego: Wydatki finansowane przez transfery z UE (= 8)	D.7EU+D.9EU	50,8	1,5	1,4				
25	Wydatki finansowane ze środków krajowych (23-24)		1543,3	45,3	48,1				
26	p.m. Współfinansowanie krajowe programów finansowanych przez Unię		12,9	0,4	0,3				
27	p.m. Komponent cykliczny zasiłków dla bezrobotnych		0,2	0,0	0,0				
28	p.m. Wydatki jednorazowe ujęte w prognozach (poziomy, z wyłączeniem działań finansowanych przez UE)		0,0	0,0	0,0				
29	Wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych (przed środkami po stronie dochodów) (= 25-26-27-28-14)		1458,9	42,8	45,5				
	Wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych				tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu
30	Wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych	MTP Table 1a, line 1			12,5	6,3	4,4	4,0	3,5
	Salda	Kod ESA	mld PLN	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB
31	Wynik nominalny (= 7-23)	B.9	-173,8	-5,1	-5,7	-5,5	-4,5	-3,7	-2,9
32	Wynik pierwotny (=31+14)	B.9+D.41p	-102,5	-3,0	-3,4	-2,9	-2,0	-1,2	-0,4
	Dostosowanie cykliczne			% PKB	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB
33	Wynik strukturalny			-4,5	-5,1	-5,2	-4,1	-3,1	-2,1
34	Wynik strukturalny pierwotny			-2,5	-2,9	-2,6	-1,5	-0,5	0,4
	Dług		mld PLN	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB	% PKB
35	Dług brutto		1691,1	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2
36	Zmiana relacji długu brutto		178,4	0,4	5,0	3,8	2,5	0,4	-0,1
37	Wkłady w zmiany długu brutto								
38	Wynik pierwotny (=-32)			3,0	3,4	2,9	2,0	1,2	0,4
39	Efekt kuli śnieżnej			-2,7	-0,9	-2,0	-1,0	-0,8	-0,5
40	*Odsetki (=14)*			2,1	2,3	2,6	2,5	2,6	2,6
41	*Efekt wzrostu PKB*			-0,1	-1,4	-1,9	-1,0	-0,8	-0,7
42	*Efekt inflacji*			-4,8	-1,7	-2,6	-2,6	-2,5	-2,3
43	Dostosowania stanów i przepływów (=36-38-39)			0,1	2,4	2,9	1,6	0,0	0,0
				%	%	%	%	%	%
44	p.m. Implikowane oprocentowanie długu (= 14 / DŁUG (t-1))			4,7	4,9	5,2	4,6	4,5	4,4

Uwaga: szacunek cyklicznych wydatków na bezrobocie w poz. 27 oparto na wydatkach kod D.62 oraz kod D.63, ujętych w funkcji COFOG kod 10.5. Obejmują one wyłącznie wydatki związane z ochroną socjalną w formie świadczenia pieniężnego oraz rzeczowego wypłacanego gospodarstwom domowym.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Czynniki ryzyka dla prognozy budżetowej

Faktyczny profil czasowy dostaw sprzętu wojskowego – inwestycyjnych wydatków obronnych (por. wyżej) jest w porównaniu do prognoz zawsze obarczony czynnikiem ryzyka, zazwyczaj wynikającym z trudności z dotrzymaniem terminów po stronie dostawcy. Ewentualne opóźnienie dostaw sprzętu wojskowego spowodowałoby mniejszy deficyt sektora (również spadek tempa wzrostu wydatków netto i poprawę pierwotnego wyniku strukturalnego).

Rząd wprowadził 16 września br. na okres 30 dni stan klęski żywiołowej w 3 województwach w związku z powodzią na południowo-zachodnim terenie Polski. Na obecnym etapie nie da się ustalić z dostateczną precyzją szkód spowodowanych powodzią i tym samym wydatków sektora

instytucji rządowych i samorządowych związanych z usuwaniem jej skutków. Do końca bieżącego roku należy się liczyć z przesunięciami funduszy rezerwowych.

Ponadto 19 września br. Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie przedłużenia niektórych terminów przewidzianych w przepisach prawa podatkowego w związku z powodzią we wrześniu 2024 r. Umożliwia ono przedsiębiorcom odroczenie płatności zaliczek na podatek PIT, CIT, VAT i innych zaliczek podatkowych (podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych) do 2025 r. na okres od sierpnia do grudnia 2024 r. (zaliczki za sierpień musiałyby zostać zapłacone do końca września). Obejmuje ono tylko tych podatników, którzy ucierpieli w wyniku powodzi, a ich siedziby znajdują się na obszarze dotkniętym powodzią i przedsiębiorcy prowadzą tam działalność gospodarczą.

W przypadku PIT rozporządzenie dotyczy odroczenia płatności zaliczek podatkowych nie tylko dla właścicieli firm, ale także dla ich pracowników. Odroczenie płatności nie jest równoznaczne ze zwolnieniem, co oznacza, że w 2024 r. będzie miało ono negatywny skutek dla dochodów budżetu, ale zaliczki na podatki będą opłacane do terminu składania rocznej deklaracji podatkowej w przypadku PIT i CIT oraz do stycznia 2025 r. w przypadku VAT.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych ogłosił z kolei, że przedsiębiorcy mogą do 15 września 2025 r. odroczyć bez zaległych odsetek opłacanie składek za okres od sierpnia do grudnia 2024 r. Muszą wówczas podpisać oświadczenie, że ucierpieli w powodzi. W przypadku dużych strat materialnych możliwe jest całkowite zwolnienie osób prowadzących działalność gospodarczą z opłacania składek, jeśli opłacenie składek prowadziłoby do zamknięcia tej działalności.

Ubytek kasowy dochodów z powodu odroczenia terminów płatności wspomnianych zaliczek podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne jest szacowany w 2024 r. na 0,1 % PKB. Zgodnie z unijną metodologią działanie to jest neutralne dla wyniku sektora.

W perspektywie kolejnych lat dużym wsparciem dla odbudowy terenów popowodziowych będzie unijny Fundusz Solidarności. Oficjalny wniosek o wsparcie zostanie złożony po szczegółowej ocenie skali szkód. Ponadto na odbudowę terenów popowodziowych i budowanie odporności antypowodziowej tych obszarów zostanie przekierowane do 5 mld euro środków z funduszy polityki spójności UE. Środki te będą neutralne dla wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych.

II. DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

Prognozowana relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na lata 2025-2028 jest spójna ze ścieżką dostosowania fiskalnego i przestrzeganiem przedstawionej w Planie ścieżki wydatków netto. Prognozowana relacja długu sektora do PKB wyniesie 54,6% w 2024 r. i 58,4% w 2025 r. Następnie - głównie w efekcie realizacji wysokich wydatków obronnych (por. rozdział I) - wzrośnie do 61,3% w 2027 r., a w 2028 r. obniży się do 61,2%, co jest spójne ze „Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2025-2028". Wartość referencyjna relacji długu do PKB na poziomie 60% zostanie przekroczona w 2026 r. Dług sektora zostanie od 2028 r. sprowadzony na ścieżkę spadkową i przy braku dalszych zmian w polityce budżetowej osiągnie poziom poniżej 60% PKB w 2030 r.

Tabela 11. Prognoza długu sektora do 2028 roku

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	%PKB	%PKB	%PKB	%PKB	%PKB	%PKB
Dług brutto	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2
Zmiana relacji długu brutto	0,4	5,0	3,8	2,5	0,4	-0,1
Wkłady w zmiany długu brutto						
Wynik pierwotny	-3,0	-3,4	-2,9	-2,0	-1,2	-0,4
Efekt kuli śnieżnej	-2,7	-0,9	-2,0	-1,0	-0,8	-0,5
Odsetki od długu	2,1	2,3	2,6	2,5	2,6	2,6
Efekt wzrostu PKB	-0,1	-1,4	-1,9	-1,0	-0,8	-0,7
Efekt inflacji	-4,8	-1,7	-2,6	-2,6	-2,5	-2,3
Dostosowania stanów i przepływów	0,1	2,4	2,9	1,6	0,0	0,0
	%	%	%	%	%	%
p.m. Implikowane oprocentowanie długu	4,7	4,9	5,2	4,6	4,5	4,4

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Średni koszt obsługi długu i struktura długu

Koszt obsługi długu w Planie jest zgodny z szacunkami przedstawionymi w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028". Poniżej opisano główne powody, dla których szacunki kosztu obsługi długu w Planie różnią się od założonych przez Komisję Europejską w trajektorii referencyjnej (różnice w założeniach dot. kształtowania się stóp procentowych opisano w rozdziale I).

Zakładana przez Komisję w trajektorii referencyjnej struktura długu nie uwzględnia udziału długu długoterminowego opartego o zmienną stopę procentową ani długu w walutach obcych. Zgodnie z ostatnim „Raportem o konwergencji" Europejskiego Banku Centralnego z 2024 r.[27], udział długu opartego o zmienną stopę procentową w Polsce średnio w latach 2019-2023 wyniósł 21,7% całości długu sektora rządowego i samorządowego. Jest to istotne dla kalkulacji kosztu obsługi długu, a przez to dla analizy stabilności zadłużenia, ponieważ koszt finansowania długu opartego o zmienne stopy procentowe jest bardziej wrażliwy na zmieniające się stopy procentowe, a przez to całkowity koszt obsługi długu szybciej dostosowuje się do obniżających się stóp procentowych.

[27] Convergence Report, Europejski Bank Centralny, czerwiec 2024, tabela 5.4.2.

Kalkulacja średniego oprocentowania długu w trajektorii referencyjnej nie uwzględnia również danych o koszcie długu w obcych walutach, którego udział w latach 2019-2023 wyniósł 24,5%[28], i który charakteryzuje się niższym kosztem finansowania (por. „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028"). Ponadto, szacunki implikowanej stopy procentowej w trajektorii referencyjnej nie biorą pod uwagę faktu, że średnia zapadalność polskiego długu to około 5 lat[29], co dodatkowo oddziałuje w kierunku spadku średniego kosztu finansowania długu w środowisku malejących stóp procentowych.

Tabela 12. Podział struktury długu

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024Q1
Krótkoterminowy*	1,0%	1,1%	1,8%	1,2%	1,8%	1,6%	1,6%
Długoterminowy	99,0%	98,9%	98,2%	98,8%	98,2%	98,4%	98,4%
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024Q1
Krótkoterminowy i zmiennoprocentowy**	21,0%	23,2%	19,2%	19,9%	21,3%	23,4%	22,8%
Długoterminowy	79,0%	76,8%	80,8%	80,1%	78,7%	76,6%	77,2%

*z zapadalnością do roku

** - zawiera dług Skarbu Państwa oparty o zmienną stopę procentową (skonsolidowany w długu sektora).

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Dostosowania stanów i przepływów (SFA)

Istotny wpływ na dług mają dostosowania stanów i przepływów (SFA), które odzwierciedlają różnice pomiędzy zmianą długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a wynikiem tego sektora. Zmiana zadłużenia odzwierciedla bowiem nie tylko *de facto* finansowanie deficytu, ale także finansowanie nabycia aktywów finansowych, które nie pojawią się w wyniku sektora (np. pożyczki, elementy płynnościowe) oraz inne czynniki wynikające z odmiennej koncepcji rachunkowej (memoriałowej) stosowanej przy opracowywaniu wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Dla roku 2025 prognozuje się, iż SFA, tj. różnica między zmianą długu sektora a wynikiem sektora prezentowanym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2025 r. oraz w Planie wynosi 2,9% PKB. Wynika ona przede wszystkim z różnicy metodologicznej wynikającej z rejestracji środków unijnych (zasada neutralności dla wyniku sektora), z rejestracji wydatków militarnych (wydatek w momencie dostawy sprzętu wojskowego) oraz ujęcia pożyczek, w tym projektów z części pożyczkowej KPO. Z uwagi na tymczasowość oraz istotność wpływu na dług sektora projekty z części pożyczkowej KPO zostały uwzględnione w SFA także dla roku 2026.
W kolejnych latach czynnik ten nie będzie miał istotnego znaczenia, stąd przyjęto „0", zgodnie z założeniami DSA Komisji Europejskiej. Założenia te są jednocześnie spójne ze „Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028".

Tabela 13. Wpływ pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na dług sektora

	2024	2025	2026
w mld PLN	18,0	59,0	65,9
w % PKB	0,5	1,5	1,6

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

[28] Jak wyżej.
[29] Jak wyżej.

Zapewnienie stabilności długu w średnim okresie

Analiza stabilności długu (DSA) ocenia, czy dana ścieżka konsolidacji fiskalnej, przy danych założeniach co do zmiennych makro-fiskalnych, spełnia kryteria związane z nieprzekraczaniem wartości referencyjnych co do deficytu oraz długu w średnim terminie (czyli 10 lat po horyzoncie planu – w przypadku 4-letniego Planu oznacza to okres do 2038 r.).

Założenia makroekonomiczne w horyzoncie Planu zostały skorygowane, aby zapewnić spójność pomiędzy Planem a ustawą budżetową na 2025 r., uwzględnić krajową specyfikę i aktualne prognozy w horyzoncie lat 2025-2028. Jest to zgodne z możliwościami, jakie daje art. art. 13 lit. c rozporządzenia o planach w kontekście odstępstwa od założeń z trajektorii referencyjnej pod warunkiem przedstawienia w Planie argumentów ekonomicznych wyjaśniających różnice względem założeń Komisji Europejskiej, co zostało opisane w rozdziale I. Zmienne wpływające na kształtowanie się deficytu oraz długu w projekcji w średnim terminie (T+14) pochodzą zaś z trajektorii referencyjnej Komisji Europejskiej. Założenia DSA w całym okresie projekcji są przedstawione w aneksie w tabeli 18.

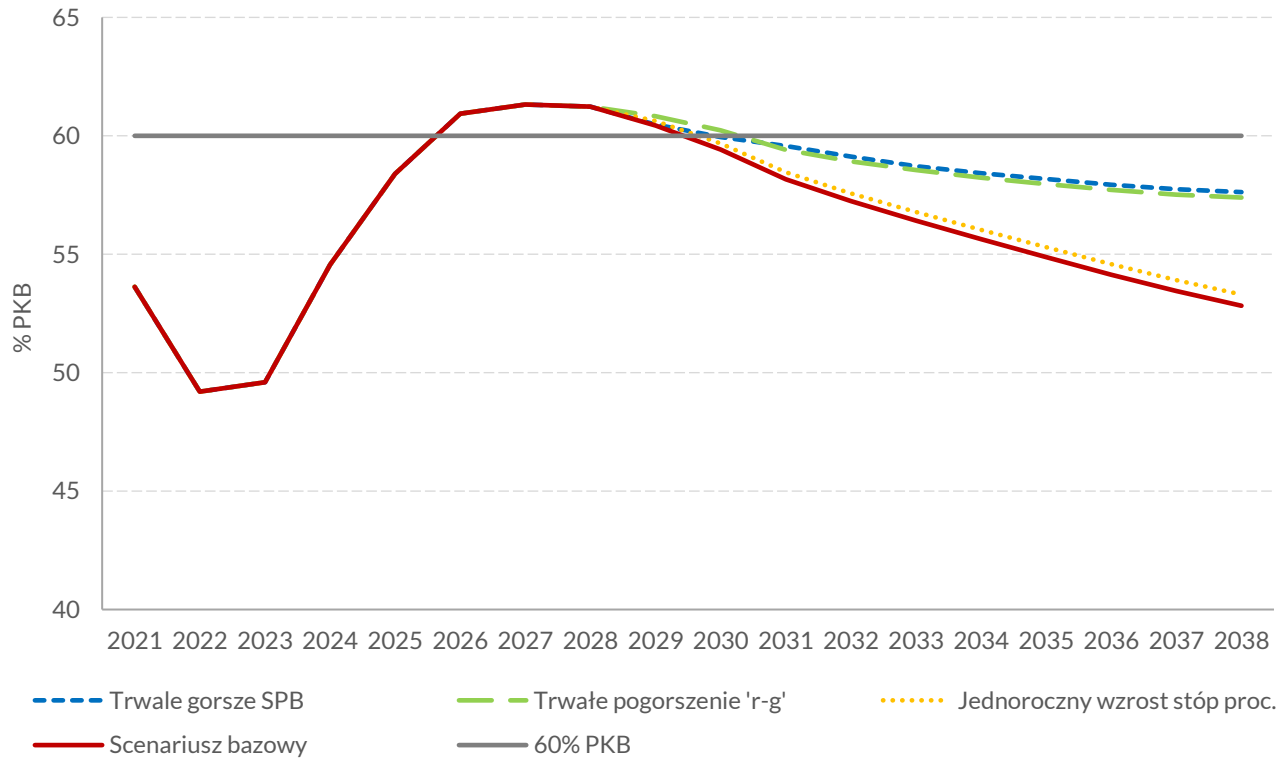
Ścieżka konsolidacji prezentowana w Planie zapewnia, że przy braku dalszych działań fiskalnych po horyzoncie Planu, spełnione są wiążące dla Polski kryteria DSA w odniesieniu do utrzymania deficytu poniżej 3% PKB oraz spadku relacji długu do PKB poniżej 60% w scenariuszu bazowym, jak i w trzech scenariuszach alternatywnych, które zakładają:

1) jednoroczny wzrost o 1 pkt proc. wysokości krótkiej i długiej stopy procentowej,

2) trwałe pogorszenie się relacji realnego wzrostu gospodarczego do wysokości stóp procentowych o 1 pkt proc.,

3) trwałe pogorszenie się strukturalnego wyniku pierwotnego (ang. SPB) o 0,5 pkt proc. PKB.

Wykres 4. Ścieżka długu sektora w scenariuszu z konsolidacją oraz w scenariuszach alternatywnych



Źródło: Ministerstwo Finansów.

W symulacji DSA przy przedstawionej ścieżce konsolidacji fiskalnej, relacja długu do PKB spadnie poniżej wartości referencyjnej w 2030 r. i z wysokim prawdopodobieństwem utrzyma się poniżej 60% PKB w średnim terminie. Według projekcji DSA, ścieżka długu do PKB znajdzie się poniżej 60% PKB zarówno w ścieżce bazowej z konsolidacją fiskalną, jak i w scenariuszach alternatywnych (por. wykres 5). Tendencja spadkowa relacji długu do PKB jest zapewniona poprzez: 1) nadwyżkę pierwotną 0,4 pkt proc. PKB; 2) korzystny efekt kuli śnieżnej, który mimo że się zmniejsza, utrzymuje się w całym horyzoncie projekcji.

Deficyt sektora w średnim okresie

W projekcji średnioterminowej DSA (do 2038 r.) deficyt nominalny pozostaje poniżej wartości referencyjnej 3% PKB. Projekcja ta zgodnie z metodyką DSA zakłada brak dalszych działań fiskalnych po 2028 r., co przekłada się na techniczne założenie o utrzymaniu stałego poziomu strukturalnego wyniku pierwotnego względem poziomu z 2028 r. w horyzoncie projekcji, z wyjątkiem wpływu kosztów starzenia się ludności oraz dochodów z własności. Wpływ wzrostu kosztów starzenia się ludności, zgodnie z ostatnim raportem „Ageing Report" Komisji Europejskiej, jest znikomy w horyzoncie roku 2038. Również wpływ zmiany dochodów z własności nie ma istotnego wpływu na deficyt ani dług w relacji do PKB, jako że ich poziom w trakcie całej projekcji jest względnie stały według założeń Komisji Europejskiej z trajektorii referencyjnej. Wpływ na deficyt mają również koszty obsługi długu, które przy przyjętych założeniach średnioterminowych z trajektorii referencyjnej rosną do 2,8% PKB w 2033 r., a następnie obniżają się do 2,6% PKB w 2038 r. Wpływ elementu cyklicznego wygasa w przeciągu trzech lat po horyzoncie planu, więc od 2031 r. wpływ ten jest zerowy. Efektem tych założeń jest spadek deficytu z 2,9% w 2028 r. do 2% PKB w ostatnim roku projekcji (por. tabela 18 w aneksie).

Zobowiązania ukryte i warunkowe

Dominujący udział w potencjalnych (niewymagalnych) zobowiązaniach z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych mają zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Wzrost potencjalnych zobowiązań w ostatnich latach jest głównie wynikiem udzielania gwarancji związanych ze zwalczaniem skutków COVID-19 (283,2 mld zł potencjalnych zobowiązań na koniec I półrocza 2024 r. według danych wstępnych), jak również wynikających z inwestycji w obronność kraju (103,0 mld zł potencjalnych zobowiązań).

Tabela 14. Zobowiązania potencjalne z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń

	2024	2025	2026	2027	2028
Niewymagalne zobowiązania z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez:					
a) sektor finansów publicznych					
w mld zł	793,5	939,5	1 013,7	1 117,5	1 249,9
w relacji do PKB	21,5	23,6	23,8	24,9	26,4
b) Skarb Państwa					
w mld zł	769,4	913,5	986,0	1088,2	1219,0
w relacji do PKB	20,8	22,9	23,2	24,2	25,7
w tym za podmioty z sektora instytucji rządowych i samorządowych					
w mld zł	755,3	901,3	973,9	1076,3	1207,2
w relacji do PKB	20,5	22,6	22,9	24,0	25,5

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Największe kwoty potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa (według danych na 30 czerwca 2024 r.) wynikały z:

- gwarancji udzielonych za Bank Gospodarstwa Krajowego: 439,0 mld zł, w tym:
  - na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19: 223,6 mld zł,
  - na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych: 103,0 mld zł,
  - na wsparcie Krajowego Funduszu Drogowego: 88,9 mld zł,
  - na zasilenie Funduszu Pomocy – Ukraina: 23,4 mld zł,
  - pozostałych gwarancji (Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, infrastruktura): 0,1 mld zł,
- gwarancji udzielonych za Polski Fundusz Rozwoju S.A. na realizację programów rządowych w ramach Tarczy Finansowej PFR w związku ze zwalczaniem skutków COVID-19: 59,6 mld zł,
- gwarancji udzielonych za PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.: 19,8 mld zł,
- gwarancji wypłat z Krajowego Funduszu Drogowego dla Gdańsk Transport Company S.A.: 5,1 mld zł,
- gwarancji wypłat z Krajowego Funduszu Drogowego dla Autostrady Wielkopolskiej II S.A.: 4,5 mld zł,
- gwarancji udzielonej za spółkę Węglokoks S.A.: 2,7 mld zł,
- gwarancji udzielonych za PKP Intercity S.A.: 2,2 mld zł.

Przewiduje się w szczególności dalsze udzielanie nowych gwarancji na finansowanie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Istotne będzie także ewentualne wsparcie gwarancjami finansowania transformacji energetycznej. Wraz z kontynuacją programów inwestycji infrastrukturalnych (m.in. finansowanie Krajowego Funduszu Drogowego i inwestycji kolejowych), te nowe czynniki powodują, że na najbliższe lata prognozowany jest znaczny wzrost potencjalnych zobowiązań z tytułu gwarancji i poręczeń udzielanych przez Skarb Państwa.

Jednocześnie, nie przewiduje się konieczności udzielenia gwarancji związanych z ewentualnymi działaniami, które mogą być podjęte w przypadku pogorszenia warunków działania polskiego systemu finansowego. Jak dotąd, nie wystąpiła konieczność udzielania tych gwarancji w istotnym zakresie.

Dotychczasowy portfel nie stwarza istotnych zagrożeń w zakresie poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Na koniec 2023 r. oraz I półrocza 2024 r., ok. 95% niewymagalnych zobowiązań z tytułu gwarancji i poręczeń SP należało do grupy niskiego ryzyka. W szczególności, konstrukcja finansowania gwarancji związanych z COVID-19 minimalizuje ryzyko wypłat z tytułu tych gwarancji. W odniesieniu do nowych prognozowanych gwarancji, możliwy sposób finansowania ww. funduszy lub przewidywana sytuacja podmiotów również nie powoduje na dzień dzisiejszy istotnego wzrostu prognozowanych wypłat z tytułu gwarancji i poręczeń.

III. REFORMY I INWESTYCJE

Część strukturalna Planu zawiera główne działania (reformy i inwestycje) planowane do zrealizowania do 2028 r. Zestaw ten nie stanowi kompleksowego wykazu portfela reform oraz inwestycji, jakie Polska zamierza podejmować w najbliższych latach. Działania te zostały natomiast przedstawione na tle zaleceń Rady UE dla Polski (tzw. CSR) wydawanych co roku w trakcie Semestru Europejskiego. Plan odnosi się w głównej mierze do zaleceń z 2024 r., których formalne przyjęcie przez Radę UE nastąpi dopiero w październiku, lecz ich treść jest *de facto* znana już obecnie.

Ponadto działania te przyczyniają się do realizacji wspólnych priorytetów gospodarczych UE wskazanych w art. 13 rozporządzenia o planach:

- sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (dalej jako rozporządzenie (UE) 2021/1119);
- odporność społeczna i gospodarcza, łącznie z Europejskim filarem praw socjalnych;
- bezpieczeństwo energetyczne.

Tabela 15 przedstawia skrótową informację na temat każdej reformy i inwestycji, które następnie zostały szerzej opisane. Do działań przypisane zostały właściwe części zaleceń z 2024 r., wspólne priorytety UE lub – tam, gdzie było to możliwe – odpowiednie zapisy KPO względnie Umowy partnerstwa na lata 2021-2027 (UP).

Obszar **konkurencyjności gospodarki** obejmuje reformę prawa własności przemysłowej oraz działania dotyczące ułatwień udziału małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych. W ramach działań dotyczących **rynku pracy** zostanie podjęta reforma instytucji rynku pracy oraz inwestycje ją wspierające, a także działania na rzecz rozwoju opieki długoterminowej. W obszarze dotyczącym **cyfryzacji gospodarki** skupiono się na inwestycjach wspierających cyfryzację firm. W obszarze dotyczącym **zielonej gospodarki** podjęte zostaną głównie działania związane z gospodarką wodną, zarówno ustawodawcze, jak i inwestycyjne, np. w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną na obszarach wiejskich.

W obszarze **energetyki** działania będą dotyczyć infrastruktury energetycznej, energii wiatrowej oraz technologii wodorowej. Jest to najobszerniejsza część zestawienia, co wynika ze znacznych wyzwań dla Polski, wskazanych również w zaleceniach Rady UE, oraz konieczności realizacji rozdziału RePowerEU KPO.

Plan nie zawiera zalecanej przez Komisję Europejską tabeli z reformami i inwestycjami stanowiącymi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, ponieważ jest ona wymagana tylko dla państw wnioskujących o przedłużenie okresu dostosowawczego.

Tabela 15. Reformy i inwestycje w latach 2025-2028 na tle zaleceń Rady UE z 2024 roku i wspólnych priorytetów UE

Lp.	Reformy i inwestycje	KPO/ Umowa partnerstwa	Zalecenia Rady UE dla Polski	Wspólne priorytety UE
	Konkurencyjność gospodarki			
1.	**<u>Wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki – Projekt ustawy – Prawo własności przemysłowej - UPRP/MRiT</u>**[30] Stworzenie kompleksowej, przejrzystej i nowoczesnej regulacji w zakresie ochrony własności przemysłowej, w szczególności przez uproszczenie i skrócenie procedur związanych z uzyskiwaniem i utrzymywaniem ochrony praw własności przemysłowej, wprowadzenie zachęt dla kompleksowej ochrony innowacyjnych rozwiązań oraz tworzenia przez przedsiębiorców strategii ochrony pozwalającej na budowanie przewagi konkurencyjnej na rynku.			<u>Priorytet nr 1:</u> Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119. <u>Priorytet 2</u> Odporność społeczna i gospodarcza, łącznie z Europejskim filarem praw socjalnych.
2.	**<u>Rozszerzanie dostępu do zamówień publicznych dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw – MRiT</u>** Obecne ramy prawne gwarantują wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w procesie ubiegania się o zamówienie (np. poprzez stosowanie przez zamawiającego zaliczek lub płatności częściowych). Kolejnym krokiem jest wsparcie merytoryczne MŚP w postaci ogólnopolskiego programu szkoleń z zakresu praktycznych aspektów ubiegania się o zamówienia publiczne. W ramach tworzonej platformy internetowej pzp.gov.pl przygotowano moduł dedykowany MŚP, który ma ułatwiać nawiązywanie współpracy		<u>CSR3. część 2:</u> Wspieranie konkurencji w procedurach udzielania zamówień publicznych przez poprawę ich efektywności i zmniejszenie uciążliwości, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw.	<u>Priorytet nr 1:</u> Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119.

[30] Pełne nazwy instytucji odpowiadających za dane działanie są podane w rozdziale III.1.

	wykonawców na potrzeby realizacji zamówień publicznych. Trwają prace nad wprowadzeniem mechanizmu certyfikacji wykonawców, w celu potwierdzenia swoich zdolności i zasobów. Uprości to proces udzielania zamówień publicznych i zwiększy przewidywalność działania po stronie wykonawców.			
	Rynek pracy			
3.	**(a) Reforma oraz inwestycja wspierająca reformę instytucji rynku pracy – MRPiPS** Reforma jest ukierunkowana na zmianę sposobu funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia (PSZ) oraz wzmocnienie aktywnej polityki rynku pracy, udoskonalenie procesu zatrudniania pracowników będących cudzoziemcami, wdrożenie nowych przepisów dotyczących umów zawieranych drogą elektroniczną oraz zbadanie sposobów zwiększenia stopnia wykorzystywania porozumień zbiorowych i jednolitej umowy o pracę. Reforma realizowana jest głównie poprzez wejście w życie nowej ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia (UC29) oraz opracowanie nowych standardów funkcjonowania PSZ w Polsce (ang. *management performance framework*) – standardy te zostaną ujęte w przewidywany przepisami projektu ustawy UC29 3-letni Plan Rozwoju PSZ. Reforma jest realizowana w ramach KPO. Elementem kamienia milowego dotyczącego tej reformy jest także wejście w życie przepisów komplementarnych do ww. ustawy UC29, w zakresie dostępu obywateli państw trzecich do polskiego rynku pracy. Reformę wspiera inwestycja KPO, której celem jest zwiększenie zdolności publicznych służb zatrudnienia do wspierania funkcjonowania rynku pracy poprzez realizację działań z zakresu cyfryzacji usług i narzędzi wykorzystywanych przez publiczne służby zatrudnienia	KPO A.4.1: *Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy* KPO A4.1.1: *Inwestycje wspierające reformę instytucji rynku pracy*.		Priorytet nr 2: Odporność społeczna i gospodarcza, łącznie z Europejskim filarem praw socjalnych.

	i szkoleń dla pracowników PSZ oraz przeprowadzenie kampanii informacyjnej na temat nowych usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia, w tym także ich przyszłych użytkowników. **<u>b) Wzrost uczestnictwa w rynku pracy poprzez rozwój opieki długoterminowej – MZ/MRPiPS/ KPRM (minister właściwy ds. polityki senioralnej)</u>** Wzrost współczynnika aktywności zawodowej określonych grup, w szczególności kobiet, poprzez rozwój systemu opieki długoterminowej w Polsce. W tym celu został przeprowadzony strategiczny przegląd systemu opieki długoterminowej, w następstwie którego nastąpią wypracowane zostaną rozwiązania systemowe. Zostaną zrealizowane także następujące działania: * dokonanie przeglądu wydatków publicznych w celu oceny efektywności finansowania opieki długoterminowej ze środków publicznych; * przyjęcie dokumentu, w którym zaproponowane zostaną rozwiązania na rzecz poprawy jakości opieki długoterminowej w ramach systemów opieki społecznej i opieki zdrowotnej.	KPO A4.6: *Wzrost współczynnika aktywności zawodowej określonych grup poprzez rozwój opieki długoterminowej.* <u>UP 2021-2027</u> 1.4. Cel „Europa o silniejszym wymiarze społecznym" (CP4) *Obszar: ochrona zdrowia, w tym zdrowotna opieka długoterminowa* *Obszar: rynek pracy, zasoby ludzkie* *Obszar: włączenie i integracja społeczna*	<u>CSR3. część1:</u> Podjęcie działań na rzecz zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy grup defaworyzowanych, w tym przez poprawę jakości domowej i środowiskowej formalnej opieki długoterminowej oraz dostępu do takiej opieki.	
	Cyfryzacja gospodarki			
4.	**<u>Powszechny dostęp do szybkiego Internetu – MC</u>** Eliminacja obszarów wykluczenia cyfrowego tzw. białych plam NGA (*Next-generation access*) poprzez zapewnienie powszechnego dostępu do bardzo szybkiego Internetu.	<u>KPO C1.1.1</u> Zapewnienie dostępu do bardzo szybkiego Internetu na obszarach białych plam. <u>UP 2021-2027</u> 1.1. Cel „Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki promowaniu innowacyjnej i	<u>CSR3. część 3:</u> Wspieranie inwestycji prywatnych przez propagowanie cyfryzacji przedsiębiorstw.	<u>Priorytet nr 1:</u> Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119.

		inteligentnej transformacji gospodarczej" (CP1) *Obszar: wzmacnianie łączności cyfrowej.*		
5.	**Robotyzacja i cyfryzacja przedsiębiorstw – MAP** Wsparcie projektów obejmujących wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań nakierowanych na transformację cyfrową. Inwestycja obejmie cyfryzację procesów biznesowych, wspieranie transformacji w kierunku przemysłu 4.0 ze szczególnym uwzględnieniem robotyzacji i technologii operacyjnych. W ramach inwestycji wspierane będzie wykorzystanie technologii chmurowych oraz sztucznej inteligencji w integracji procesów produkcyjnych i biznesowych oraz zarządzaniu nimi; wdrażanie inteligentnych linii produkcyjnych, budowę inteligentnych fabryk; wdrożenie nowoczesnych technologii cyfrowych, które wspierają transformację w kierunku redukcji emisji środowiskowych (w szczególności gazów cieplarnianych) oraz redukcji wykorzystania zasobów naturalnych i zmniejszenia oddziaływania środowiskowego procesów produkcyjnych i biznesowych.	KPO A2.1.1: *Inwestycje w obszarze robotyzacji i cyfryzacji w przedsiębiorstwach.* UP 2021-2027 1.1.Cel „Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki promowaniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej" *Obszar: wzmacnianie potencjału przedsiębiorstw i administracji publicznej na rzecz nowoczesnej gospodarki*	CSR3.część 3: Wspieranie inwestycji prywatnych przez propagowanie cyfryzacji przedsiębiorstw.	Priorytet nr 1: Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119.
6.	**Transformacja cyfrowa przedsiębiorstw dzięki wykorzystaniu technologii przetwarzania w chmurze – MC** Realizacja inwestycji prywatnych oraz poprawa dostępu do finansowania na rzecz transformacji cyfrowej polskich przedsiębiorstw i zapewnienie ich autonomii strategicznej. Wsparcie będzie przyznane na realizację projektów w dziedzinie transformacji cyfrowej, w ramach których co najmniej 30% łącznych kosztów	KPO C4.1.1: *Wspieranie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw dzięki wykorzystaniu technologii przetwarzania w chmurze.*	CSR3.część 3: Wspieranie inwestycji prywatnych przez propagowanie cyfryzacji przedsiębiorstw.	Priorytet nr 1: Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119.

	kwalifikowalnych jest związane z infrastrukturą chmurową i usługami przetwarzania w chmurze.			
	Zielona gospodarka/zrównoważony rozwój			
7.	**Zielona transformacja na obszarach miejskich** **<u>Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (UC33) - MKiŚ</u>** Wsparcie zdolności miast w zakresie ustalania priorytetów, planowania, realizacji i finansowania projektów inwestycyjnych mających na celu łagodzenie zmian klimatu i dostosowywanie się do nich zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem. Zwiększenie udziału terenów zieleni i zielono-niebieskiej infrastruktury w miastach, spełniających m.in. funkcje retencyjne.	<u>KPO B3.4:</u> *Inwestycje na rzecz kompleksowej zielonej transformacji miast.* <u>UP 2021-2027</u> 1.2 Cel „Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa” *Obszar: przystosowanie do zmian klimatu i zapobieganie ryzyku klęsk żywiołowych oraz katastrof, wsparcie odporności i podejścia ekosystemowego*	<u>CSR4.część 1:</u> Podjęcie działań w celu przyspieszenia stopniowego wycofywania paliw kopalnych w sektorze ciepłowniczym przez przejście na energię ze źródeł odnawialnych. <u>CSR4.część 2:</u> Poprawienie polityk w zakresie ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych w celu zapewnienia długoterminowego zrównoważonego charakteru sektorów, które są zależne od usług ekosystemowych.	<u>Priorytet nr 1:</u> Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119.
8.	**<u>Bardziej zrównoważone wykorzystanie zasobów wodnych na obszarach wiejskich - MRiRW</u>** Inwestycje w budowę i modernizację infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, budowę systemów indywidualnego oczyszczania ścieków na obszarach wiejskich oraz wsparcie działań na rzecz	*Wsparcie w ramach KPO (B3.3.1) i Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027*	<u>CSR4.część 2:</u> Udoskonalenie polityk w zakresie ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych w celu zapewnienia	<u>Priorytet nr 1:</u> Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w

	zrównoważonego gospodarowania wodą i przeciwdziałania skutkom suszy w rolnictwie.		długoterminowego zrównoważonego charakteru sektorów, które są zależne od usług ekosystemowych.	rozporządzeniu (UE) 2021/1119. Priorytet nr 2: odporność społeczna i gospodarcza, łącznie z Europejskim filarem praw socjalnych.
9.	**<u>Wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi</u> – MI** Zadanie obejmuje przyjęcie ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw oraz rozporządzeń wydawanych na mocy ustawy.		<u>CSR 4, część 2:</u> Poprawienie polityk w zakresie ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych w celu zapewnienia długoterminowego zrównoważonego charakteru sektorów, które są zależne od usług ekosystemowych	<u>Priorytet nr 2:</u> Odporność społeczna i gospodarcza, łącznie z Europejskim filarem praw socjalnych.
	Infrastruktura energetyczna/bezpieczeństwo energetyczne			
10.	**a) Reforma energetyki wiatrowej:** Rozwój morskiej energetyki wiatrowej będzie realizowany na bazie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych. Reforma wprowadza szczegółowe wymagania, w tym konstrukcyjne, dla elementów elektrowni morskich, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i niezawodności zespołu elektrowni morskiej. **b) Budowa morskich farm wiatrowych (Fundusz na rzecz morskiej energetyki wiatrowej) – MAP** Wsparcie budowy farm wiatrowych na morzu wraz z niezbędną infrastrukturą poprzez udzielanie pożyczek z ustanowionego na ten cel Funduszu Morskiej Energetyki	<u>KPO G3.1.5:</u> *Budowa morskich farm wiatrowych (Fundusz na rzecz morskiej energetyki wiatrowej) – wsparcie zwrotne*	CSR4.część1: Podjęcie działań w celu przyspieszenia stopniowego wycofywania paliw kopalnych w sektorze ciepłowniczym przez przejście na energię ze źródeł odnawialnych.	Priorytet nr 1: Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119. Priorytet nr 3: bezpieczeństwo energetyczne.

	Wiatrowej. Wsparciem objęte będą przedsięwzięcia budowy zespołów morskich farm wiatrowych w wyłącznej strefie ekonomicznej RP o minimalnej łącznej mocy 3 GW, generowanej przez co najmniej 2 projekty.			
11.	**Systemy magazynowania energii - MKIŚ** Zapewnienie ciągłości dostaw energii elektrycznej do odbiorców i zwiększenie efektywności wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE) poprzez inwestycje w technologie ułatwiające bilansowanie energii elektrycznej w systemie elektroenergetycznym. **Harmonogram:** - Modernizacja magazynu szczytowo-pompowego - II kw. 2026 r.	KPO G1.1.3: *Systemy magazynowania energii - wsparcie bezzwrotne* KPO G3.3.1: *Systemy magazynowania energii - wsparcie zwrotne*	CSR4.część1: Podjęcie działań w celu przyspieszenia stopniowego wycofywania paliw kopalnych w sektorze ciepłowniczym przez przejście na energię ze źródeł odnawialnych.	Priorytet nr 1: Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119. Priorytet nr 3: bezpieczeństwo energetyczne.
12.	**Rozwój technologii wodorowych** **(a) Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru - MKiŚ** Stworzenie polskiej gałęzi gospodarki wodorowej oraz zwiększenie wykorzystania odnawialnego i niskoemisyjnego wodoru. **(b) Poprawa warunków dla rozwoju technologii wodorowych oraz innych gazów zdekarbonizowanych - MKIŚ** Rozwój rynku odnawialnego i niskoemisyjnego wodoru oraz innych paliw alternatywnych. Stworzenie ram regulacyjnych funkcjonowania wodoru jako paliwa alternatywnego w transporcie poprzez wprowadzenie przepisów dotyczących budowy, bezpiecznej eksploatacji i modernizacji stacji wodoru, a także organów odpowiedzialnych za dopuszczanie do użytku stacji wodoru i ich niezbędną kontrolę techniczną, ustanowienie	KPO B2.1.1: *Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru – wsparcie bezzwrotne* KPO B2.1: *Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru*	CSR4.część1: Podjęcie działań w celu przyspieszenia stopniowego wycofywania paliw kopalnych w sektorze ciepłowniczym przez przejście na energię ze źródeł odnawialnych.	Priorytet nr 1: Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119. Priorytet nr 3: bezpieczeństwo energetyczne.

	systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw wodoru wykorzystywanego do napędu pojazdów.			
13.	**Infrastruktura energetyczna** **(a) Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna – MKiŚ** Rozbudowa, modernizacja i cyfryzacja sieci przesyłowych w szeregu regionów, w tym rozbudowa połączeń między północną i południową częścią kraju, co ma ułatwić integrację odnawialnych źródeł energii z systemem elektroenergetycznym. Inwestycja obejmuje rozbudowę linii przesyłowych 400 kV (320 km) i 220 kV (50 km) wraz z budową lub modernizacją odpowiednich stacji (5 szt.). W ramach inwestycji wprowadzony będzie także nowy Centralny System Informacji Rynku Energii (CSIRE) **(b) Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu przyłączenia nowych OZE – MKiŚ** Wsparcie budowy, modernizacji i cyfryzacji sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwienia przyłączenia nowych OZE na tych obszarach. Inwestycja obejmuje budowę lub modernizację 880 km sieci dystrybucyjnych, w tym niezbędnych stacji, oraz integrację funkcji inteligentnych sieci. **(c) Infrastruktura energetyczna (działanie 2.3 FENiKS) - MKiŚ** Celem działania jest rozwijanie inteligentnych systemów elektroenergetycznych. Wspierana będzie budowa, rozbudowa lub modernizacja linii elektroenergetycznych na wszystkich poziomach napięć, stacji elektroenergetycznych, jak i projektów zawierających oba ww. komponenty. Wspierane projekty muszą służyć	KPO G1.2.3: Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna, w tym inwestycje o zwiększonej skali – wsparcie bezzwrotne. KPO G1.2.4: *Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwienia przyłączenia nowych odnawialnych źródeł energii - wsparcie bezzwrotne*	CSR4.część1: Podjęcie działań w celu przyspieszenia stopniowego wycofywania paliw kopalnych w sektorze ciepłowniczym przez przejście na energię ze źródeł odnawialnych.	Priorytet nr 1: Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119. Priorytet nr 3: bezpieczeństwo energetyczne.

	integracji OZE z siecią. Wsparciem mogą zostać objęte również projekty dotyczące magazynowania energii przyczyniające się do integracji energii z OZE. **(d) Działanie FEPW.02.01 Dystrybucja energii - MKiŚ** Wsparcie będzie przeznaczone na rozwój inteligentnych sieci elektroenergetycznych (systemów dystrybucyjnych) typu smart grid, w celu zwiększenia możliwości przyłączenia OZE, rozwoju zeroemisyjnego transportu, a także zapewnienia stabilności dostaw energii do odbiorców.	UP 2021-2027: Cel polityki 2: Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa Cel szczegółowy 2.3 „Rozwój inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania energii poza transeuropejską siecią energetyczną (TEN-E)" Obszar: wsparcie infrastruktury energetycznej, w tym magazynowania energii oraz inteligentnych systemów (smart grids) UP 2021-2027: Cel polityki 2: Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa Cel szczegółowy 2.3 „Rozwój inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz		

		systemów magazynowania energii poza transeuropejską siecią energetyczną (TEN-E)"		
14.	**Wsparcie sektorów polskiej gospodarki, które bezpośrednio ponoszą koszty transformacji energetycznej – MKiŚ** Celem inwestycji jest wsparcie w formie zwrotnej projektów inwestycyjnych gospodarstw domowych, podmiotów sektora prywatnego, publicznego oraz podmiotów spoza sektora publicznego w zakresie efektywności energetycznej oraz budowy odnawialnych źródeł energii. Wartość Funduszu Wsparcia Energetyki to kwota 16,3 mld EUR. Instrument zapewnia beneficjentom końcowym bezpośrednie pożyczki na finansowanie zielonych projektów inwestycyjnych. Pożyczek udziela bezpośrednio BGK. Przewiduje się wsparcie w zakresie m.in.: budowy i modernizacji sieci elektroenergetycznych, ciepłowniczych i gazowych (dla gazów zdekarbonizowanych) oraz budowy odnawialnych źródeł energii. Zgodnie z zasadami określonymi w Załączniku nr VI do rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (Dz.U. L 57 z 18.02.2021, str. 17–75 z późn. zm.) co najmniej 56% tego finansowania przyczyni się do osiągnięcia celów klimatycznych.	KPO G3.1.4 *Wsparcie na rzecz krajowego systemu energetycznego (Fundusz Wsparcia Energetyki).*	CSR4.część1: Podjęcie działań w celu przyspieszenia stopniowego wycofywania paliw kopalnych w sektorze ciepłowniczym przez przejście na energię ze źródeł odnawialnych.	Priorytet nr 1: Sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119. Priorytet nr 3: Bezpieczeństwo energetyczne.

III.1. Szczegółowy opis reform i inwestycji z tabeli 15

Obszar: Konkurencyjność gospodarki

1. ***Wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki – Projekt ustawy – Prawo własności przemysłowej (Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polski/ Ministerstwo Rozwoju i Technologii)***

   Celem reformy jest stworzenie kompleksowej, przejrzystej i nowoczesnej regulacji w zakresie ochrony własności przemysłowej, w szczególności przez uproszczenie i skrócenie procedur związanych z uzyskiwaniem i utrzymywaniem ochrony praw własności przemysłowej, wprowadzenie zachęt dla kompleksowej ochrony innowacyjnych rozwiązań oraz tworzenia przez przedsiębiorców strategii ochrony pozwalającej na budowanie przewagi konkurencyjnej na rynku.

   Zakończenie prac legislacyjnych planowane jest do końca 2025 r.

2. ***Rozszerzanie dostępu do zamówień publicznych dla sektora MŚP (Ministerstwo Rozwoju i Technologii)***

   Jednym z głównych celów tego działania jest podniesienie konkurencyjności na rynku zamówień publicznych poprzez zwiększenie zaangażowania MŚP w ten rynek. Obecne ramy prawne gwarantują wsparcie MŚP w procesie ubiegania się o zamówienie (np. wprowadzając stosowanie przez zamawiającego zaliczek lub płatności częściowych). Kolejnym krokiem jest wsparcie merytoryczne MŚP w postaci ogólnopolskiego programu szkoleń z zakresu praktycznych aspektów ubiegania się o zamówienia publiczne. W ramach tworzonej platformy internetowej pzp.gov.pl przygotowano moduł dedykowany MŚP, który ma ułatwiać nawiązywanie współpracy wykonawców na potrzeby realizacji zamówień publicznych. Trwają prace nad wprowadzeniem mechanizmu certyfikacji wykonawców, w celu potwierdzenia swoich zdolności i zasobów. Uprości to proces udzielania zamówień publicznych i zwiększy przewidywalność działania po stronie wykonawców.

   Proces legislacyjny dotyczący certyfikacji zostanie zakończony najpóźniej w I kwartale 2025 r. Platforma zostanie udostępniona użytkownikom w I połowie 2025 r.

Obszar: Rynek pracy

3.

   a) ***Reforma oraz inwestycje wspierające reformę instytucji rynku pracy (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej)***

   Reforma będzie realizowana poprzez wejście w życie ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia oraz opracowanie i wdrożenie nowych standardów funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia (PSZ), a także poprzez wejście w życie komplementarnego bloku przepisów dotyczącego dostępu obywateli państw trzecich do polskiego rynku pracy (jest to element kamienia milowego KPO dla tej reformy). Reforma wprowadzi zmiany w działaniach publicznych służb zatrudnienia, ponieważ obecny model działania urzędów pracy wymaga zdecydowanej transformacji w kierunku uwzględnienia nowych potrzeb pracodawców i pracowników oraz zmian na rynku pracy.

   Funkcjonowanie urzędów pracy zostanie przeorientowane z łagodzenia skutków bezrobocia na proaktywne działania mające na celu aktywizację zawodową, rozwój kompetencji i umiejętności klientów PSZ oraz efektywną współpracę z pracodawcami. Podstawą reformy będzie wdrożenie nowych metod pracy, standardów funkcjonowania i koordynacji publicznych służb zatrudnienia w oparciu o przyjęte nowe regulacje (przepisy projektu ustawy UC29 wprowadzają obowiązek opracowania i realizacji 3-letnich Planów Rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia, które będą zawierać ww. standardy) .

Reforma będzie wspierana poprzez inwestycję realizowaną ze środków KPO. W ramach inwestycji proponuje się digitalizację usług i narzędzi wykorzystywanych przez PSZ, przeszkolenie personelu publicznych służb zatrudnienia oraz przeprowadzenie kampanii informacyjnej na temat nowych usług oferowanych przez PSZ.

Zmiany legislacyjne wejdą w życie w 2025 r. Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

b) Wzrost uczestnictwa w rynku pracy poprzez rozwój opieki długoterminowej (Ministerstwo Zdrowia/Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – minister właściwy ds. polityki senioralnej)

Celem działania jest zwiększenie aktywności zawodowej określonych grup, w szczególności kobiet, poprzez rozwój systemu opieki długoterminowej w Polsce. W pierwszym etapie przeprowadzony został strategiczny przegląd systemu opieki długoterminowej. Rekomendacje z raportu oraz wyniki przeglądu wydatków publicznych w celu oceny efektywności finansowania opieki długoterminowej ze środków publicznych będą stanowić podstawę zmian systemowych. Efektem będzie propozycja zmian legislacyjnych oraz przyjęcie dokumentu, w którym zaproponowane zostaną rozwiązania na rzecz poprawy jakości opieki długoterminowej w ramach systemów opieki społecznej i opieki zdrowotnej.

Zakończenie przeglądu wydatków oraz przyjęcie dokumentu, w którym zaproponowane zostaną rozwiązania na rzecz poprawy jakości opieki długoterminowej zaplanowane jest na 2025 r.

Obszar: Cyfryzacja gospodarki

4. Powszechny dostęp do szybkiego Internetu (Ministerstwo Cyfryzacji)

W ramach inwestycji zwiększona zostanie liczba gospodarstw domowych objętych stałą siecią szerokopasmową, ze szczególnym uwzględnieniem terenów, na których obecnie nie istnieje infrastruktura szerokopasmowa o dużej przepustowości (tj. przekraczająca minimalny standard 100 Mb/s). Efektem działań będzie pokrycie zasięgiem umożliwiającym dostęp do nowoczesnych usług obszarów o najniższej gęstości zaludnienia, które są najbardziej nieopłacalne z punktu widzenia inwestycji komercyjnych i wymagają wsparcia publicznego. W ich przypadku rynek nie zapewniłby pożądanego rozwoju infrastruktury.

Inwestycja, eliminując brak dostępu do usług bardzo szybkiego Internetu na obszarach wykluczenia cyfrowego (tzw. białych plamach), zapewni dostęp do nowoczesnych, stacjonarnych usług komunikacji elektronicznej, które odgrywają kluczową rolę w reagowaniu na kryzys, umożliwiają zdalne nauczanie oraz zdalną pracę, opiekę zdrowotną, komunikację osobistą oraz rozrywkę.

W ramach inwestycji wspierane będą również działania związane z modernizacją lokalnych sieci komputerowych (LAN) w szkołach i zapewnieniem dostępu do bardzo szybkiego Internetu.

Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

5. Robotyzacja i cyfryzacja przedsiębiorstw (Ministerstwo Aktywów Państwowych)

Celem tej inwestycji jest wsparcie projektów obejmujących wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań nakierowanych na transformację cyfrową. Wdrażane projekty związane będą z robotyzacją, sztuczną inteligencją lub cyfryzacją procesów, technologii, produktów lub usług.

W głównej mierze inwestycja obejmie cyfryzację procesów biznesowych, wspieranie transformacji w kierunku przemysłu 4.0 ze szczególnym uwzględnieniem robotyzacji i technologii operacyjnych. W ramach inwestycji wspierane będzie również: wykorzystanie technologii chmurowych oraz sztucznej inteligencji w integracji procesów produkcyjnych i biznesowych oraz zarządzaniu nimi; wdrażanie inteligentnych linii produkcyjnych, budowa

inteligentnych fabryk. Inwestycje obejmą także wdrożenie nowoczesnych technologii cyfrowych, wspierających transformację w kierunku redukcji emisji środowiskowych (w szczególności gazów cieplarnianych) oraz redukcji wykorzystania zasobów naturalnych i zmniejszenia oddziaływania środowiskowego procesów produkcyjnych i biznesowych.

Inwestycja ukierunkowana jest na zapewnienie odpowiedniego poziomu cyfryzacji i robotyzacji dużych przedsiębiorstw w celu umożliwienia wzrostu ich produktywności, poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa oraz przyspieszenia transformacji w kierunku Przemysłu 4.0.

Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

6. ***Transformacja cyfrowa przedsiębiorstw dzięki wykorzystaniu technologii przetwarzania w chmurze (Ministerstwo Cyfryzacji)***

Celem inwestycji jest wspieranie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw, w tym działania z obszaru wykorzystania technologii chmurowych do stymulowania innowacji i wzrostu efektywności operacyjnej polskich przedsiębiorstw. Możliwość korzystania z usług przetwarzania w chmurze zmniejszy skutki cyberataków, których doświadczają dostawcy usług cyfrowych, co pozytywnie wpłynie na jakość i bezpieczeństwo świadczonych usług.

Inwestycja będzie zachęcać do realizacji inwestycji prywatnych poprzez poprawę dostępu do finansowania transformacji cyfrowej polskich przedsiębiorstw i zapewnienie ich autonomii strategicznej. Wsparcie w formie pożyczek udzielane będzie bezpośrednio podmiotom działającym w sektorze prywatnym. Finansowanie zapewniane będzie na pokrycie kosztów infrastruktury chmurowej i usług przetwarzania w chmurze.

Działanie obejmuje ponadto publikację przewodnika poświęconego transformacji cyfrowej przedsiębiorstw oraz zawarcie prawnie wiążących umów w sprawie finansowania z beneficjentami końcowymi.

Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

Obszar: Zielona gospodarka/zrównoważony rozwój

7. ***Zielona transformacja na obszarach miejskich. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (UC33) (Ministerstwo Klimatu i Środowiska)***

Celem tego działania jest wspieranie miast w ustalaniu priorytetów, planowaniu, realizacji oraz finansowaniu projektów inwestycyjnych mających na celu łagodzenie skutków zmian klimatycznych i adaptację do nich, zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem. Szczególny nacisk zostanie położony na zwiększenie udziału terenów zieleni i infrastruktury zielono-niebieskiej w miastach, które będą pełnić m.in. funkcje retencyjne. Reforma i towarzyszące jej inwestycje mają na celu przede wszystkim zwiększenie ilości terenów zielonych w przestrzeni miejskiej. Zmiany legislacyjne zagwarantują uwzględnienie aspektów zrównoważonego rozwoju w procesach planowania przestrzennego oraz przeprowadzanie konsultacji z zainteresowanymi stronami. Samorządy terytorialne otrzymają także odpowiednie wsparcie w zakresie priorytetyzacji, planowania i realizacji projektów dotyczących łagodzenia zmian klimatycznych i adaptacji do nich. Działania te zostaną uzupełnione specjalnym instrumentem finansowym, skierowanym na wspieranie inwestycji związanych z zieloną transformacją obszarów miejskich.

Nowelizacja Prawa ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw wejdzie w życie w 2025 r.

8. ***Bardziej zrównoważone wykorzystanie zasobów wodnych na obszarach wiejskich (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi)***

Cele tej inwestycji to po pierwsze zwiększenie dostępności do infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na obszarach o największych deficytach oraz poprawa jakości życia na terenach wiejskich poprzez rozwój tej infrastruktury. Inwestycja ma również na celu wzmocnienie potencjału inwestycyjnego obszarów wiejskich. Drugim celem jest wsparcie obszarów wiejskich w poprawie gospodarki wodnej oraz efektywnego zarządzania zasobami wodnymi. W ten sposób planowane jest zwiększenie odporności rolnictwa na suszę, zapobieganie powodziom na użytkach rolnych oraz poprawa racjonalnego gospodarowania wodą poprzez odpowiednie regulowanie stosunków wodnych i ograniczenie odpływu wody.

Dodatkowym celem jest zwiększenie retencji wód, pod warunkiem, że potrzeba ta oraz charakter działań są odpowiednio uzasadnione. Priorytet będą miały rozwiązania odporne na zmiany klimatu i oparte na przyrodzie.

W ramach inwestycji wspierane będą działania związane z budową, rozbudową oraz modernizacją systemów zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenach wiejskich, co przyczyni się do zwiększenia liczby mieszkańców korzystających z infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej. Inwestycja obejmie także promocję racjonalnego zarządzania zasobami wodnymi i ściekami. Możliwe będzie dofinansowanie infrastruktury wykorzystującej rozwiązania cyfrowe, takie jak montaż lub wymiana wodomierzy na urządzenia umożliwiające zdalne odczyty, a także tworzenie systemów teleinformatycznych do zarządzania gospodarką wodno-kanalizacyjną. Uwzględnione zostaną także alternatywne rozwiązania dla infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej na terenach wiejskich, takie jak łączenie systemów zbiorowych ze zbiornikami septycznymi lub indywidualnymi stacjami uzdatniania wody.

Harmonogram prac: według ustaleń realizacji KPO. Zakończenie całego procesu naboru, wraz z rozliczeniem wniosków, nastąpi w 2025 r.

9. Wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Ministerstwo Infrastruktury)

Celem działania jest implementacja do polskiego porządku prawnego dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Zadanie to obejmuje przyjęcie ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw oraz rozporządzeń wydawanych na mocy ustawy. Wejście w życie projektowanej ustawy przyczyni się do ujednolicenia procedury oceny higienicznej materiałów i wyrobów kontaktujących się z wodą przeznaczoną do spożycia przez ludzi, zwiększenia poziomu jakości świadczenia usług dla klientów poprzez zapewnienie dostępu społeczeństwa do odpowiednich, aktualnych informacji dotyczących wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, oraz usprawnienia zarządzania jakością i stratami wody, dzięki obowiązkowi prowadzenia oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem oraz dokonywania oceny strat wody.

Zakończenie prac legislacyjnych nastąpi w 2024 r., a rozwiązania będą wdrażane od 2025 r.

Obszar: Infrastruktura energetyczna/bezpieczeństwo energetyczne

10.

a) Rozwój morskiej energetyki wiatrowej (Ministerstwo Klimatu i Środowiska)

Rozwój morskiej energetyki wiatrowej będzie realizowany na bazie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych. Reforma wprowadza szczegółowe wymagania, w tym konstrukcyjne, dla elementów elektrowni morskich, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i niezawodności zespołu elektrowni morskiej.

Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

b) *Budowa morskich farm wiatrowych (Fundusz na rzecz morskiej energetyki wiatrowej) (Ministerstwo Aktywów Państwowych)*

Działanie to obejmuje publiczne inwestycje w Fundusz na rzecz morskiej energetyki wiatrowej, mające na celu stymulowanie inwestycji prywatnych oraz poprawę dostępu do finansowania w polskim sektorze morskiej energetyki wiatrowej. Umowy finansowe zawierane między Funduszem a końcowymi beneficjentami będą miały na celu osiągnięcie co najmniej 3 GW zainstalowanej mocy z morskiej energii wiatrowej, realizowanej w ramach co najmniej dwóch projektów. W ramach Funduszu udzielane będą pożyczki zarówno podmiotom sektora prywatnego, jak i publicznego działającym w tej branży.

Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

11. Systemy magazynowania energii (Ministerstwo Klimatu i Środowiska)

Celem inwestycji (KPO G1.1.3 oraz G3.3.1) jest zapewnienie ciągłości dostaw energii elektrycznej dla klientów oraz zwiększenie efektywności wykorzystania OZE poprzez inwestycje w technologie wspomagające bilansowanie energii w systemie elektroenergetycznym.

Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

12. Rozwój technologii wodorowych

a) *Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru (Ministerstwo Klimatu i Środowiska)*

Celem inwestycji jest rozwój polskiej gospodarki wodorowej oraz zwiększenie wykorzystania odnawialnego i niskoemisyjnego wodoru. Projekt będzie częścią zintegrowanej strategii, w której priorytetem jest wodór odnawialny, i będzie składał się z kilku etapów.

Pierwszy etap obejmie inwestycje w stacje tankowania wodoru, w tym instalacje do bunkrowania wodoru. Chociaż te obiekty będą przystosowane do obsługi wszystkich źródeł wodoru, z czasem zostanie ograniczona ilość bunkrowanego szarego wodoru.

Drugi etap projektu będzie koncentrował się na rozwoju, budowie i wdrażaniu innowacyjnych jednostek transportowych napędzanych wodorem. Inwestycje mają dotyczyć opracowania, testowania i demonstracji różnych typów jednostek transportowych zasilanych wodorowymi ogniwami paliwowymi. Ma to wspierać dążenia Polski do dekarbonizacji mobilności. Obejmie to zarówno budowę nowych jednostek, jak i modernizację już istniejących, przy czym jednostki te nie będą mogły być przeznaczone do transportu paliw kopalnych.

W trzecim etapie projektu inwestycje publiczne będą wdrażane poprzez program dotacji, zachęcający do realizacji inwestycji prywatnych oraz poprawy dostępu do finansowania w polskim sektorze produkcji odnawialnego i niskoemisyjnego wodoru. Umowy na dotacje będą zawierane pomiędzy Instrumentem a beneficjentami końcowymi a ich celem będzie osiągnięcie łącznej zdolności produkcyjnej wodoru na poziomie co najmniej 315 MW.

Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

b) *Poprawa warunków dla rozwoju technologii wodorowych oraz innych gazów zdekarbonizowanych (Ministerstwo Klimatu i Środowiska)*

Celem reformy jest rozwój rynku odnawialnego i niskoemisyjnego wodoru oraz innych paliw alternatywnych. Reforma obejmuje dwa kluczowe działania.

Pierwsze działanie koncentruje się na stworzeniu ram regulacyjnych dla wykorzystania wodoru jako paliwa alternatywnego w transporcie. W jego ramach zostaną wprowadzone przepisy dotyczące budowy, bezpiecznej eksploatacji oraz modernizacji stacji wodoru, a także wyznaczone zostaną organy odpowiedzialne za ich dopuszczanie do użytku i kontrolę techniczną. Dodatkowo, ustanowiony zostanie system monitorowania i kontroli jakości wodoru wykorzystywanego do napędu pojazdów.

Drugie działanie ma na celu stworzenie projektu infrastruktury wodorowej oraz rozwój rynków wodoru. Działanie to umożliwi wprowadzenie odnawialnego i niskoemisyjnego wodoru do obrotu, zintegrowanie jego produkcji z innymi rynkami energii oraz rozwój infrastruktury, co ma na celu stworzenie przewidywalnych warunków regulacyjnych dla inwestorów i promowanie szerokiego stosowania wodoru. Reformy te są zgodne z wytycznymi technicznymi dotyczącymi zasady „nie czyń poważnych szkód" (2021/C 58/01) i zapewniają, że wprowadzenie wodoru odnawialnego nie będzie utrudniane w porównaniu z wodorem pochodzącym z innych źródeł. Głównym celem reformy jest rozwój wodoru odnawialnego oraz wodoru produkowanego przez elektrolizery, a także promowanie niskoemisyjnego wodoru zgodnie z unijną strategią wodorową.

Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

13. Infrastruktura energetyczna

a) Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna (Ministerstwo Klimatu i Środowiska)

Celem inwestycji jest rozbudowa, modernizacja i cyfryzacja sieci przesyłowych w kilku regionach, w tym zwiększenie połączeń między północną a południową częścią kraju, co ma ułatwić integrację odnawialnych źródeł energii z systemem elektroenergetycznym.

Inwestycja obejmuje:

- rozbudowę linii przesyłowych o napięciu 400 kV i 220 kV, wraz z budową lub modernizacją odpowiednich stacji;
- wdrożenie nowego Centralnego Systemu Informacji Rynku Energii (CSIRE), wspieranego przez system analizatora jakości energii, co przyczyni się do cyfryzacji infrastruktury elektroenergetycznej;
- opracowanie trzech nowych lub zmodernizowanych systemów technologii informacyjno-komunikacyjnych, które będą wspierać przetwarzanie danych, zarządzanie systemami oraz operacje sieci przesyłowych i centrów danych.

Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

b) Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu przyłączenia nowych źródeł OZE (Ministerstwo Klimatu i Środowiska)

Celem inwestycji jest wsparcie budowy, modernizacji i cyfryzacji sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich, aby umożliwić przyłączenie nowych odnawialnych źródeł energii w tych rejonach. Inwestycja obejmuje budowę lub modernizację 880 km sieci dystrybucyjnych, w tym niezbędnych stacji, oraz integrację inteligentnych funkcji sieci. Priorytetowo traktowane będą projekty dotyczące wybudowanych lub zmodernizowanych sieci, które zostaną określone przez odpowiednie instytucje.

Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

c) Infrastruktura energetyczna – działanie 2.3 FENiKS (Ministerstwo Klimatu i Środowiska)

Celem działania jest rozwijanie inteligentnych systemów elektroenergetycznych. Wspierana będzie budowa, rozbudowa lub modernizacja linii elektroenergetycznych na wszystkich poziomach napięć, stacji elektroenergetycznych, jak i projektów zawierających oba ww. komponenty. Wspierane projekty muszą służyć integracji OZE z siecią. Wsparciem mogą zostać objęte również projekty dotyczące magazynowania energii przyczyniające się do integracji energii z OZE.

Zakończenie prac w ramach działania nastąpi w 2025 r.

d) Działanie FEPW.02.01 Dystrybucja energii (Ministerstwo Klimatu i Środowiska)

Wsparcie będzie przeznaczone na rozwój inteligentnych sieci elektroenergetycznych (systemów dystrybucyjnych) typu smart grid, w celu zwiększenia możliwości przyłączenia OZE, rozwoju zeroemisyjnego transportu a także zapewnienia stabilności dostaw energii do odbiorców.

Działanie to polega na przeznaczeniu funduszy publicznych na utworzenie Funduszu Wsparcia Energetyki, mającego na celu zachęcenie do realizacji inwestycji prywatnych oraz poprawę dostępu do finansowania dla sektorów polskiej gospodarki, które ponoszą bezpośrednie koszty transformacji energetycznej. Fundusz będzie oferował pożyczki dla podmiotów sektora prywatnego, gospodarstw domowych oraz jednostek sektora publicznego prowadzących podobną działalność. Wszystkie inwestycje wspierane przez Fundusz muszą być zgodne z celami REPowerEU określonymi w art. 21c ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności z wyjątkiem lit. a). Pożyczek udziela bezpośrednio BGK.

Działania w ramach naboru wniosków nastąpią w 2025 r.

14. Wsparcie sektorów polskiej gospodarki, które bezpośrednio ponoszą koszty transformacji energetycznej (Ministerstwo Klimatu i Środowiska)

Celem inwestycji jest zapewnienie wsparcia w formie zwrotnej dla projektów realizowanych przez gospodarstwa domowe, podmioty sektora prywatnego, publicznego oraz inne organizacje, które koncentrują się na poprawie efektywności energetycznej i budowie odnawialnych źródeł energii. Fundusz Wsparcia Energetyki dysponuje kwotą 16,3 mld EUR.

Instrument zapewnia beneficjentom końcowym bezpośrednie pożyczki na finansowanie zielonych projektów inwestycyjnych. Pożyczek udziela bezpośrednio BGK. Przewiduje się wsparcie w zakresie m.in.: budowy i modernizacji sieci elektroenergetycznych, ciepłowniczych i gazowych (dla gazów zdekarbonizowanych) oraz budowy odnawialnych źródeł energii.

Inwestycja będzie realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji KPO.

III.2. Realizacja właściwych zaleceń Rady UE

W 2024 r. Polska otrzymała cztery zalecenia Rady UE. Dotyczą one m.in.:

- terminowego przedłożenia Planu instytucjom UE i ograniczenia wzrostu wydatków w 2025 roku;
- dalszego sprawnego wdrażania KPO, w tym działań wynikających z rozdziału dotyczącego realizacji Planu REPowerEU, i przyśpieszenia wdrażania programów polityki spójności;
- podjęcia działań na rzecz zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy grup defaworyzowanych;
- dalszego rozwoju sektora odnawialnych źródeł energii.

CSR 1

Polska przedłoży Plan nie później niż w uzgodnionym z Komisją Europejską terminie do 15 października 2024 r. Szczegółowe informacje dotyczące ścieżki wydatków netto oraz prognozy deficytu i długu zostały zaprezentowane w rozdziałach I-II. Planu.

CSR 2

Realizacja zalecenia nr 2 ma charakter ciągły i z tego względu nie przypisano temu zaleceniu w Planie konkretnej reformy. W odniesieniu do sprawnego wdrażania KPO 16 lipca 2024 r. Komisja Europejska wydała decyzję wykonawczą zatwierdzającą drugą rewizję polskiego planu odbudowy. Dotychczas uruchomiono nabory (rozpoczęto nabór wniosków o objęcie przedsięwzięć wsparciem) w ramach 46 inwestycji na 87,7% alokacji KPO, w tym w 34 inwestycjach na 78,4% alokacji w części grantowej oraz 12 inwestycjach na 96,2% alokacji w części pożyczkowej. We wrześniu 2024 r. Polska złożyła do Komisji Europejskiej drugi i trzeci wniosek o płatność.

W obszarze sprawnego wdrażania programów polityki spójności do 15 września 2024 r. w ramach siedmiu krajowych i szesnastu regionalnych programów na lata 2021-2027 m.in.:

- ogłoszono 1 871 naborów o łącznym budżecie 215,4 mld zł, co odpowiada ok. 66% alokacji UE;
- złożono 38 268 wniosków o dofinansowanie na kwotę wydatków ogółem 317,4 mld zł, w tym kwota dofinansowania – 246,3 mld zł, co odpowiada ok. 75% alokacji UE;
- podpisano 7 363 umowy o dofinansowanie na kwotę wydatków ogółem 99,4 mld zł, w tym wkład UE – 78,4 mld zł, co odpowiada ok. 24,4% alokacji UE.

CSR 3

Odnośnie do obszaru zamówień publicznych w poprzednich latach wprowadzono zmiany legislacyjne, opracowano Politykę Zakupową Państwa, natomiast w kolejnych latach będą wdrażane działania wynikające z tego dokumentu. Polska realizuje również działania na rzecz szkoleń dla MŚP i certyfikacji wykonawców. Ponadto podejmowane są działania ułatwiające udział MŚP w zamówieniach publicznych. W ramach tego projektu zapewnione zostanie realne wsparcie dla MŚP poprzez kontynuowanie ogólnopolskiego programu szkoleniowego dotyczącego praktycznych aspektów ubiegania się o zamówienia publiczne oraz narzędzi internetowych ułatwiających współpracę wykonawców w zakresie realizacji umów o zamówienia publiczne.

Działania związane z polityką rynku pracy będą obejmować reformę instytucji rynku pracy wraz z odpowiednimi inwestycjami. Finalizowane są prace nad ramami prawnymi. Ich wdrożenie, które będzie obejmować między innymi realizację inwestycji przewidzianych w KPO, planowane jest na początku 2025 r. (szczegółowo działania te opisano w poz. 3a w rozdziale III.1).

Wybrane działania:

- wdrożenie zmodernizowanych systemów informatycznych zwiększających zdolności wszystkich szczebli publicznych służb zatrudnienia (PSZ) celem wsparcia funkcjonowania rynku pracy,
- podjęcie działań wspierających reformę instytucji rynku pracy mającą na celu zmianę sposobu działania PSZ i wzmocnienie aktywnej polityki rynku pracy. Ma ona również na celu udoskonalenie procedur zatrudniania obywateli państw trzecich, wdrożenie nowych przepisów dotyczących umów elektronicznych i zbadanie sposobów zwiększenia liczby układów zbiorowych i pojedynczych umów o pracę.

Podejmowane są również działania związane z rozwojem opieki długoterminowej. Działania te mają na celu zwiększenie udziału określonych grup, w szczególności kobiet, w rynku pracy poprzez rozwój systemu opieki długoterminowej w Polsce. W pierwszej kolejności przeprowadzony zostanie przegląd wydatków, następnie przyjęty będzie dokument proponujący rozwiązania mające na celu poprawę jakości opieki długoterminowej w systemach socjalnych i opieki zdrowotnej.

Planowane są działania z obszaru cyfryzacji. Podjęte przez Polskę inwestycje będą obejmować robotyzację i cyfryzację w przedsiębiorstwach oraz rozwój wykorzystania technologii chmurowych. Kontynuowane będą działania na rzecz rozpowszechniania dostępu do szybkiego Internetu. Nastąpi likwidacja obszarów wykluczenia cyfrowego, tzw. białych plam NGA (dostępu nowej generacji), poprzez zapewnienie powszechnego dostępu do bardzo szybkiego Internetu.

W ramach robotyzacji i cyfryzacji przedsiębiorstw planowana inwestycja będzie obejmować cyfryzację procesów biznesowych i wsparcie transformacji w kierunku Przemysłu 4.0, ze szczególnym uwzględnieniem robotyzacji i technologii operacyjnych.

Na uwagę zasługuje również w ramach transformacji cyfrowej przedsiębiorstw inwestycja z wykorzystaniem chmury obliczeniowej, która realizuje inwestycje prywatne, poprawia dostęp do finansowania transformacji cyfrowej polskich przedsiębiorstw i zapewnia im strategiczną autonomię.

CSR 4

W pierwszej części CSR 4 Polska otrzymała zalecenie podjęcia działań w celu przyspieszenia stopniowego wycofywania paliw kopalnych w sektorze ciepłowniczym przez przejście na energię ze źródeł odnawialnych. Zadanie to Polska realizuje w ramach szerszego zestawu działań w obszarze infrastruktury i bezpieczeństwa energetycznego. W tym celu w tabeli 15 znalazły się reformy i inwestycje zwiększające możliwości pozyskania energii ze źródeł odnawialnych. Obejmują one stworzenie warunków dla rozwoju energetyki wiatrowej (zwłaszcza morskiej), rozwój technologii wodorowych, budowę systemów magazynowania energii i rozwój infrastruktury energetycznej (zwłaszcza sieci przesyłowe na wszystkich poziomach napięć i budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich). Towarzyszy temu wsparcie dedykowane specjalnie sektorom polskiej gospodarki bezpośrednio ponoszącym koszty transformacji energetycznej w działaniach dla poprawy efektywności energetycznej i budowy OZE.

W drugiej części CSR 4 Polska otrzymała zalecenie poprawienia polityk w obszarze ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych w celu zapewnienia długoterminowego zrównoważonego charakteru sektorów, które są zależne od usług ekosystemowych. Realizacji tego zadania ma służyć zapowiedziana w planie nowelizacja Prawa ochrony środowiska, która ma przede wszystkim sprzyjać zielonej transformacji na obszarach miejskich poprzez wsparcie planowania, realizacji i finansowania projektów inwestycyjnych mających na celu łagodzenie zmian klimatu i dostosowywanie się do nich. Obejmuje to również zwiększenie udziału terenów zieleni i zielono-niebieskiej infrastruktury w miastach, spełniających m.in. funkcje retencyjne Kolejne działanie to przedsięwzięcia dla bardziej zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych na obszarach wiejskich (infrastruktura wodno-kanalizacyjna, oczyszczalnie ścieków, zrównoważone gospodarowanie wodą). Uzupełni te działania wdrożenie dyrektywy 2020/2184 w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia.

III.3. Odpowiedź na priorytety Unii Europejskiej oraz powiązanie z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności

W tabeli 15 przedstawiono kluczowe przedsięwzięcia, które odpowiadają na wyzwania stojące przed Polską, jak i przed Unią Europejską. W większości wypadków realizacja tych przedsięwzięć jest odpowiedzią na wyzwania krajowe, ale wpisuje się też w realizację priorytetów wspólnych UE. Dlatego w Planie nie wyodrębniono odrębnej grupy działań dla realizacji wspólnych priorytetów – co do zasady są one bowiem spójne i zostaną osiągnięte tymi samymi środkami realizacyjnymi.

Ponadto, część działań ma charakter kompleksowy i z tego względu mogą one zostać przypisane do więcej niż jednego wspólnego priorytetu UE. Tak jest w przypadku działań dotyczących infrastruktury energetycznej, które bezpośrednio realizują wspólny priorytet 3 (bezpieczeństwo energetyczne), ale też przyczyniają się do realizacji priorytetu 1 (sprawiedliwa zielona i cyfrowa transformacja, włącznie z celami klimatycznymi).

Działanie na rzecz bardziej zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych na obszarach wiejskich z jednej strony wpisuje się w priorytet 2 (odporność społeczna, włącznie z Europejskim filarem praw socjalnych), ale jest też elementem sprawiedliwej zielonej transformacji (składnik priorytet 1). Podobnie działania w obszarze rynku pracy (reforma instytucji rynku pracy, rozwój opieki długoterminowej) są zarówno składnikiem budowy odporności społecznej jak i realizacją priorytetu sprawiedliwej dwojakiej transformacji. Także działania w obszarze digitalizacji, z jednej strony są bezpośrednią realizacją postulatów sprawiedliwej transformacji, ale sprzyjają też budowie odporności społecznej.

Treść Planu opiera się na podejściu wykorzystanym w latach poprzednich, a wynikającym z oczekiwania Komisji Europejskiej, co do monitorowania realizacji KPO w ramach Semestru Europejskiego. Z tego powodu Plan zawiera m.in. działania zaczerpnięte ze zrewidowanego KPO przyjętego decyzją wykonawczą Rady z 16 lipca 2024 r.

Wpisanie do Planu wybranych działań z KPO wynika z włączenia w 2022 r. odbudowy gospodarczej do procesu Semestru Europejskiego oraz zbieżności przesłanek towarzyszących realizacji reform i inwestycji. W Planie – co do zasady – ujęte zostały przedsięwzięcia mające kamienie milowe i wartości docelowe z terminem realizacji do 2028 r.

Działania odpowiadające wyzwaniom przedstawionym w Planie są finansowane m.in. poprzez środki KPO, więc ze względu na charakter i wymogi co do Planu instrumenty KPO są w nim dominujące.

KPO obejmuje przede wszystkim inwestycje wdrażające reformy, które mają na celu zminimalizowanie skutków pandemii COVID-19, zwiększenie odporności gospodarki oraz przyspieszenie transformacji energetycznej i cyfrowej.

III.4. Potrzeby inwestycyjne

Możliwość dokonania precyzyjnej oceny potrzeb inwestycyjnych w perspektywie do roku 2028 jest na obecnym etapie ograniczona, m. in z uwagi na potrzebę dokonania wyboru odnośnie do metodyki w tym zakresie[31].

[31] Zgodnie z Wytycznymi (por. przypis 3), metodyka identyfikowania i ilościowego określania potrzeb inwestycyjnych w ramach każdego ze wspólnych priorytetów będzie wymagała dalszych prac.

Ponadto, należy zauważyć, w przypadku części polityk publicznych (np. w obszarze polityki energetycznej, polityki zdrowotnej, polityki społecznej) obecnie w Polsce trwa przegląd reform i przedsięwzięć finansowych, których realizacja jest zasadna w kontekście bardzo dynamicznie zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych oraz zewnętrznych. W przypadku uwarunkowań wewnętrznych są to wciąż jeszcze trwające prace nad kierunkami działań poszczególnych resortów (np. w zakresie terminów transformacji w sektorze energetycznym czy też w zakresie oceny podjętej w latach ubiegłych reformy oświatowej).

W przypadku uwarunkowań zewnętrznych jest to trwający za wschodnią granicą Polski i UE konflikt zbrojny oraz wyłaniające się obecnie priorytety strategiczne UE. Wedle wszelkich przypuszczeń, będą one skutkować nowymi potrzebami inwestycyjnymi UE, które przełożą się na potrzeby inwestycyjne poszczególnych państw członkowskich.

Dlatego w obecnej sytuacji zasadne jest zaprogramowanie odpowiednich działań w kontekście 4 wspólnych priorytetów UE wynikających z art. 13 rozporządzenia o planach. Część strukturalna Planu przedstawia działania odpowiadające na pierwsze 3 priorytety:

- sprawiedliwa transformacja ekologiczna i cyfrowa, w tym cele klimatyczne określone w rozporządzeniu (UE) 2021/1119;
- odporność społeczna i gospodarcza, w tym Europejski filar praw socjalnych ;
- bezpieczeństwo energetyczne.

Realizacja przez Polskę priorytetu rozbudowy zdolności obronnych jest omawiana w rozdziale I.2 Planu.

Według szacunków w opublikowanym we wrześniu 2024 r. raporcie Mario Draghiego, pt. „Przyszłość europejskiej konkurencyjności” [32]„ aby odwrócić trend dotyczący słabnącej konkurencyjności UE należałoby co roku przeznaczać ok. 750-800 mld euro na dodatkowe inwestycje (ok. 4,4-4,7 proc. PKB UE)[33]. Wskaźnik inwestycji (czyli udział nakładów na środki trwałe w PKB) dla całej UE wahał się przez ostatnie 10 lat nieznacznie, między 19,5 a 22%. Dokonanie wzrostu o 5 pkt. proc. wydaje się zatem bardzo ambitnym celem. W Polsce wskaźnik ten w 2023 r. znajdował się poniżej średniej UE i wynosił 17,8%.

W raporcie wskazano kilka konkretnych potrzeb inwestycyjnych, które bezpośrednio wpisują się w poszczególne priorytety UE. Przykładowo, kluczowym aspektem zmian ma być interwencja w obszarze cen energii. W raporcie jasno wskazano, że duże różnice w detalicznych cenach energii bezpośrednio wpłynęły na spadek konkurencyjności europejskiej gospodarki, co zostało dobrze wykorzystane przez USA oraz Chiny. Bez odpowiednich działań różnica ta może stale wzrastać, co z pewnością przełoży się na dalszy odpływ inwestorów do Ameryki Północnej lub Azji. Dobrze zaprogramowane działania bezpośrednio przełożą się na realizację priorytetów, w tym przypadku pierwszego oraz trzeciego.

W realizację pierwszego priorytetu wpisuje się wykorzystywanie technologii cyfrowych. W swoim raporcie M. Draghi wskazał poziom ich wykorzystania jako główny czynnik warunkujący różnice pomiędzy konkurencyjnością europejską a amerykańską. W tym celu Rząd RP podjął lub w najbliższym czasie podejmie szereg działań (zarówno reformy jak i inwestycje) mających na celu wyrównanie umiejętności cyfrowych. Kilka z tych działań, zarówno w obszarze zielonej transformacji oraz cyfryzacji zostało już zaprogramowanych w KPO. Są to działania dotyczące

[32] Mario Draghi, *Przyszłość europejskiej konkurencyjności*, wrzesień 2024.

[33] Większość przewidywanych w raporcie potrzeb inwestycyjnych dotyczy transformacji klimatycznej, tj. ok. 450 mld EUR rocznie. Dla porównania wzmocnienie zdolności obronnych to wydatki rzędu 50 mld EUR, a kluczowe z punktu widzenia długofalowej konkurencyjności inwestycje w technologie cyfrowe i wzrost produktywności przez innowacyjność to odpowiednio 150 mld EUR i 100 mld EUR.

m.in. dostępu do szybkiego Internetu, zwiększania umiejętności cyfrowych, wytwarzania i magazynowania odnawialnego wodoru czy budowa farm wiatrowych.

Realizacja priorytetu drugiego dotyczącego odporności społecznej oraz gospodarczej wynika poniekąd z działań prowadzonych w ramach priorytetu pierwszego oraz trzeciego. Uzyskanie większej niezależności gospodarczej wiąże się z „kosztami ubezpieczenia" dla Europy. Zmniejszenie zależności w kluczowych obszarach, w których Europa jest narażona, będzie wymagało znacznych inwestycji i pociągnie za sobą znaczne koszty, jednakże można je ograniczyć poprzez współpracę gospodarczą i zatrzymanie produkcji wewnątrz UE. Jednym z tych działań będzie zapewnienie bezpieczeństwa w łańcuchach dostaw najważniejszych surowców krytycznych, m.in. półprzewodników.

Potrzeby inwestycyjne państw UE, w tym Polski, będą zależeć także od efektów realizowanych obecnie programów w ramach środków UE i środków krajowych, a także od kształtu i skali kolejnych Wieloletnich Ram Finansowych.

Biorąc pod uwagę ujęte w tabeli 15 działania w ramach celu 1, 2 i 4 Umowy partnerstwa na lata 2021-2027, łączna wartość alokacji dla Polski dla tych celów wynosi 51,4 mld EUR. Natomiast w ramach ujętych w tabeli 15 działań KPO przyznana kwota łącznie wynosi 55,42 mld EUR.

Plan swoim horyzontem wykracza poza okres wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Wspierania Odporności oraz – co do zasady – bieżących Wieloletnich Ram Finansowych. Realizacja działań zaplanowanych w ramach tych dokumentów nie wyczerpuje potrzeb inwestycyjnych związanych ze transformacją ekologiczną i cyfrową, odpornością społeczną i gospodarczą oraz bezpieczeństwem energetycznym. Działania związane z obniżaniem emisyjności gospodarki, ucyfrowieniem, bezpieczeństwem energetycznym będą wspierane w kolejnych Wieloletnich Ramach Finansowych oraz poprzez inwestycje finansowane z budżetu państwa.

ANEKS

Tabela 16. Założenia makroekonomiczne do DSA

			2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	PKB	Kod ESA	mld PLN	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu
1	Realny PKB	B.1*g		0,2	3,1	3,9	1,7	1,4	1,2
2	Deflator PKB			10,7	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0
3	Nominalny PKB	B.1*g	3410,1	10,9	6,8	9,1	6,5	5,8	5,2
	Składowe realnego PKB	Kod ESA	mld PLN	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu
4	Spożycie prywatne	P.3		-1,0	4,2	4,3	0,0	0,0	0,0
5	Spożycie publiczne	P.3		2,8	7,0	2,5	0,0	0,0	0,0
6	Nakłady brutto na środki trwałe	P.51		13,1	0,4	6,4	0,0	0,0	0,0
7	Zmiany stanu zapasów i nabycie netto aktywów (% PKB)	P.52 + P.53		0,3	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0
8	Eksport towarów i usług	P.6		3,4	2,5	4,0	0,0	0,0	0,0
9	Import towarów i usług	P.7		-2,0	4,0	4,9	0,0	0,0	0,0
	Wkład we wzrost realnego PKB								
10	Finalny popyt krajowy			-3,1	3,7	4,1	0,0	0,0	0,0
11	Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52 + P.53		-5,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Saldo handlu zagranicznego	B.11		3,3	-0,7	-0,2	0,0	0,0	0,0
	Deflatory i HICP			tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu
13	Deflator spożycia prywatnego			10,8	3,7	5,1	0,0	0,0	0,0
14	p.m. HICP			10,9	3,7	5,0	0,0	0,0	0,0
15	Deflator spożycia publicznego			10,0	6,1	4,8	0,0	0,0	0,0
16	Deflator nakładów brutto na środki trwałe			6,0	2,7	3,7	0,0	0,0	0,0
17	Deflator eksportu towarów i usług			-1,4	-1,1	4,3	0,0	0,0	0,0
18	Deflator importu towarów i usług			-4,2	-0,9	4,3	0,0	0,0	0,0
	Rynek pracy	Kod ESA	poziom	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu
19	Zatrudnienie krajowe (tys. osób, rachunki narodowe)		17493,0	0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
20	Średnia liczba godzin przepracowanych rocznie na zatrudnioną osobę		2019,5	-0,6	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
21	Realny PKB na jednego pracującego			-0,2	3,3	4,0	0,0	0,0	0,0
22	Realny PKB na godzinę pracy			0,5	3,4	4,1	0,0	0,0	0,0
23	Wynagrodzenie pracowników (mld PLN)	D.1	1325,6	13,1	10,2	6,4	0,0	0,0	0,0
24	Wynagrodzenie na pracownika (= 23 / 19)		75,8	13,4	10,5	6,5	0,0	0,0	0,0
				%	%	%	%	%	%
25	Stopa bezrobocia (%)			2,8	2,7	2,7	0,0	0,0	0,0
	PKB potencjalny i jego składowe			tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu	tempo wzrostu
26	Potencjalny PKB			3,3	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6
	Wkład we wzrost potencjalny								
27	Siła robocza			0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
28	Kapitał			1,7	1,6	1,6	0,0	0,0	0,0
29	Łączna produktywność czynników produkcji			1,5	1,6	1,7	0,0	0,0	0,0
				% pot. PKB	% pot. PKB	% pot. PKB	% pot. PKB	% pot. PKB	% pot. PKB
30	Luka produktowa			-1,0	-1,2	-0,7	-0,9	-1,2	-1,6

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 17. Założenia zewnętrzne

			2023	2024	2025	2026	2027	2028
1	Krótkookresowe stopy procentowe	(%, średniorocznie)	6,53	5,85	5,16	4,10	4,10	4,10
2	Długookresowe stopy procentowe	(%, średniorocznie)	5,82	5,44	5,15	5,00	5,00	5,00
3	Kurs USD/EUR	(średniorocznie)	0,92	0,92	0,92	0,92	0,92	0,92
4	Kurs PLN/EUR	(średniorocznie)	0,22	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23
5	Wzrost światowego PKB (z wyłączeniem UE)	(tempo wzrostu)	3,6	3,5	3,6			
6	Wzrost PKB UE	(tempo wzrostu)	0,4	1,0	1,6			
7	Wzrost wolumenu światowego importu	(tempo wzrostu)	0,9	3,3	3,5			
8	Ceny ropy naftowej	(Brent, USD/bayłka)	81,4	82,2	78,0	74,1	71,7	70,1

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 18. DSA – Prognozy długu i wyniku sektora oraz główne założenia leżące u ich podstaw (w ramach planowanej ścieżki fiskalnej)

			2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
1	Dług brutto	(% PKB)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	60,4	59,4	58,2	57,2	56,4	55,6	54,9	54,1	53,4	52,8
2	Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	(% PKB)	-5,1	-5,7	-5,5	-4,5	-3,7	-2,9	-2,8	-2,5	-2,3	-2,3	-2,3	-2,2	-2,2	-2,1	-2,1	-2,0
3	Wynik strukturalny pierwotny	(% PKB)	-2,5	-2,9	-2,6	-1,5	-0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
4	Komponent cykliczny	(% PKB)	0,5	0,6	0,3	0,5	0,6	0,8	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5	Działania jednorazowe	(% PKB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
6	Wydatki z tytułu odsetek	(% PKB)	2,1	2,3	2,6	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6
7	Długookresowa stopa procentowa	(%)	5,8	5,4	5,1	5,0	5,0	5,0	5,2	5,4	5,5	5,7	5,9	5,8	5,7	5,7	5,6	5,5
8	Krótkookresowa stopa procentowa	(%)	6,5	5,9	5,2	4,1	4,1	4,1	4,3	4,6	4,8	5,0	5,2	5,1	4,9	4,8	4,6	4,5
9	Implikowana średnia stopa procentowa	(%)	4,7	4,9	5,2	4,6	4,5	4,4	4,5	4,7	4,8	5,0	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2
10	Dostosowania stanów i przepływów	(% PKB)	0,1	2,4	2,9	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11	Potencjalny PKB	(tempo wzrostu)	3,3	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	1,6	1,7	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8
12	Realny PKB	(tempo wzrostu)	0,2	3,1	3,9	1,7	1,4	1,2	2,2	2,3	2,4	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8
13	Deflator PKB	(tempo wzrostu)	10,7	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4	3,3
14	Nominalny PKB	(tempo wzrostu)	10,9	6,8	9,1	6,5	5,8	5,2	6,2	6,2	6,3	5,8	5,7	5,7	5,6	5,5	5,4	5,2

Tabela 19. DSA – Prognozy długu i kluczowe zmienne w warunkach skrajnych, scenariusze deterministyczne i symulacje stochastyczne

	Scenariusz jednorocznego wzrostu stóp procentowych		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
1	Dług brutto	(% PKB)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	60,6	59,7	58,5	57,6	56,8	56,0	55,3	54,6	53,9	53,3
2	Długookresowa stopa procentowa	(%)	5,8	5,4	5,1	5,0	5,0	5,0	6,2	5,4	5,5	5,7	5,9	5,8	5,7	5,7	5,6	5,5
3	Krótkookresowa stopa procentowa	(%)	6,5	5,9	5,2	4,1	4,1	4,1	5,3	4,6	4,8	5,0	5,2	5,1	4,9	4,8	4,6	4,5
	Scenariusz niższego wyniku strukturalnego pierwotnego		**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	**2035**	**2036**	**2037**	**2038**
4	Dług brutto	(% PKB)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	60,5	59,9	59,6	59,1	58,7	58,4	58,2	57,9	57,7	57,6
5	Wynik strukutralny pierwotny	(% PKB)	-2,5	-2,9	-2,6	-1,5	-0,5	0,4	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	Scenariusz niekorzystnej relacji 'r-g'		**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	**2035**	**2036**	**2037**	**2038**
6	Dług brutto	(% PKB)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	60,8	60,2	59,4	58,9	58,6	58,2	58,0	57,7	57,5	57,4
7	Długookresowa stopa procentowa	(%)	5,8	5,4	5,1	5,0	5,0	5,0	5,7	5,9	6,0	6,2	6,4	6,3	6,2	6,2	6,1	6,0
8	Krótkookresowa stopa procentowa	(%)	6,5	5,9	5,2	4,1	4,1	4,1	4,8	5,1	5,3	5,5	5,7	5,6	5,4	5,3	5,1	5,0
9	Realny PKB	(tempo wzrostu)	0,2	3,1	3,9	1,7	1,4	1,2	1,7	1,8	1,9	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
10	Potencjalny PKB	(tempo wzrostu)	3,3	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	1,1	1,2	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
	Symulacje stochastyczne																	
11	Prawdopodobieństwo osiągnięcia przez dług poziomu poniżej wartości z T+4 (przybliżenie)	(%)	71,5															

Tabela 20. DSA – Prognozy długu i wyniku sektora oraz leżące u ich podstaw założenia (w scenariuszu bazowym niezmiennego kursu polityki budżetowej)

			2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
1	Dług brutto	(% PKB)	49,6	54,6	59,1	62,8	65,3	68,1	71,0	74,0	76,9	79,9	83,0	86,2	89,4	92,6	95,9	99,3
2	Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	(% PKB)	-5,1	-5,7	-6,0	-6,0	-6,2	-6,3	-6,6	-6,8	-7,0	-7,2	-7,4	-7,6	-7,8	-7,9	-8,0	-8,2
3	Wynik strukturalny pierwotny	(% PKB)	-2,5	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9
4	Komponent cykliczny	(% PKB)	0,5	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5	Wydatki z tytułu odsetek	(% PKB)	2,1	2,3	2,6	2,6	2,6	2,7	3,0	3,2	3,4	3,7	3,9	4,1	4,3	4,5	4,6	4,8
6	Długookresowa stopa procentowa	(%)	5,8	5,4	5,1	5,0	5,0	5,0	5,2	5,4	5,5	5,7	5,9	5,8	5,7	5,7	5,6	5,5
7	Krótkookresowa stopa procentowa	(%)	6,5	5,9	5,2	4,1	4,1	4,1	4,3	4,6	4,8	5,0	5,2	5,1	4,9	4,8	4,6	4,5
8	Implikowana średnia stopa procentowa	(%)	4,7	4,9	5,2	4,6	4,5	4,4	4,6	4,8	4,9	5,1	5,2	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
9	Potencjalny PKB	(tempo wzrostu)	3,3	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	1,6	1,7	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8
10	Realny PKB	(tempo wzrostu)	0,2	3,1	3,9	2,2	1,9	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8
11	Deflator PKB	(tempo wzrostu)	10,7	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4	3,3
12	Nominalny PKB	(tempo wzrostu)	10,9	6,8	9,1	7,0	6,3	5,7	5,6	5,7	5,8	5,8	5,7	5,7	5,6	5,5	5,4	5,2
13	Mnożnik fiskalny	(%)				0,4	0,5	0,5										

Tabela 21. DSA – Prognozy długu i dodatkowe założenia (w ramach prognozowanej ścieżki fiskalnej)

			2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
1	Dług brutto	(% PKB)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	60,4	59,4	58,2	57,2	56,4	55,6	54,9	54,1	53,4	52,8
2	Odnowione zadłużenie długookresowe	(% PKB)	2,7	3,9	4,1	4,5	4,6	4,5	4,4	4,2	4,1	3,9	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5
3	Odnowione zadłużenie krótkookresowe	(% PKB)	9,9	10,3	11,2	12,3	13,0	13,1	13,0	12,8	12,6	12,4	12,2	12,0	11,9	11,7	11,6	11,4
4	Nowe zadłużenie długookresowe	(% PKB)	4,4	6,7	6,5	4,7	2,9	2,3	2,1	2,0	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
5	Nowe zadłużenie krótkookresowe	(% PKB)	1,3	2,0	1,9	1,4	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Trajektoria referencyjna dla Polski przekazana przez Komisję Europejską

- trajektoria referencyjna bez przedłużenia

Dotyczy planu bez przedłużenia (4 lata) Polska	Wartość średnia 2025–2028	2025	2026	2027	2028
Wzrost wydatków netto (%)	4,5	5,3	4,6	4,2	3,9
Strukturalny wynik pierwotny (% PKB)	-0,6	-1,8	-1,0	-0,2	0,7
Zmiana roczna strukturalnego wyniku pierwotnego (pp. PKB)	0,82	0,82	0,82	0,82	0,82
w tym:					
kryteria oparte na analizie stabilności długu	*0,82*	*0,82*	*0,82*	*0,82*	*0,82*
wpływ poziomu odniesienia i zabezpieczeń	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*

Uwaga! Oznaczenie kolorystyczne zmiany rocznej strukturalnego wyniku pierwotnego jest następujące:
- czarny, czcionka zwykła: wymogi zgodne z kryteriami opartymi na analizie stabilności długu;
- czerwony, czcionka wytłuszczona: poziom odniesienia deficytu zmierzonego pod względem zmiany strukturalnego wyniku
- żółte tło: poziom odniesienia deficytu zmierzonego pod względem zmiany wyniku strukturalnego jest wiążący;
- czarny, czcionka wytłuszczona: mechanizm zapewniający stabilność długu jest wiążący;
- niebieski, czcionka pochyła: mechanizm zapewnienia odporności deficytu jest wiążący.

- trajektoria referencyjna z przedłużeniem

Dotyczy planu z przedłużeniem (7 lat) Polska	Wartość średnia 2025–2028	Wartość średnia 2025–2031	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Wzrost wydatków netto (%)	5,1	4,8	6,0	5,3	4,9	4,4	4,3	4,4	4,6
Strukturalny wynik pierwotny (% PKB)	-1,3	-0,5	-2,1	-1,6	-1,1	-0,5	0,1	0,7	1,2
Zmiana roczna strukturalnego wyniku pierwotnego (pp. PKB)	0,53	0,54	**0,50**	**0,50**	**0,50**	0,63	0,60	0,56	0,52
w tym:									
kryteria oparte na analizie stabilności długu	*0,48*	*0,48*	*0,48*	*0,48*	*0,48*	*0,48*	*0,48*	*0,48*	*0,48*
wpływ poziomu odniesienia i zabezpieczeń	*0,05*	*0,06*	*0,02*	*0,02*	*0,02*	*0,15*	*0,12*	*0,08*	*0,04*

Uwaga! Oznaczenie kolorystyczne zmiany rocznej strukturalnego wyniku pierwotnego jest następujące:
- czarny, czcionka zwykła: wymogi zgodne z kryteriami opartymi na analizie stabilności długu;
- czerwony, czcionka wytłuszczona: poziom odniesienia deficytu zmierzonego pod względem zmiany strukturalnego wyniku pierwotnego jest wiążący;
- żółte tło: poziom odniesienia deficytu zmierzonego pod względem zmiany wyniku strukturalnego jest wiążący;
- czarny, czcionka wytłuszczona: mechanizm zapewniający stabilność długu jest wiążący;
- niebieski, czcionka pochyła: mechanizm zapewnienia odporności deficytu jest wiążący.

- najważniejsze zmienne budżetowe, makroekonomiczne i finansowe

Zmienne budżetowe: warunki wstępne	2023	2024
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-5,1	-5,4
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	49,6	53,7
Wzrost wydatków netto (%)	15,5	12,8
Strukturalny wynik pierwotny (% PKB)	-2,5	-2,6

Najważniejsze założenia dotyczące planu bez przedłużenia (4 lata)	Założenie	Okres
Zmiana kosztów starzenia się społeczeństwa (pp. PKB)	-0,3	2028–2038
Wartość rezydualna zmiany długu (% PKB)	0,2	Wartość średnia w latach 2025–2038
Wzrost realnego PKB (%)	2,1	Wartość średnia w latach 2025–2038
Inflacja (zmiana deflatora PKB, %)	3,7	Wartość średnia w latach 2025–2038
Nominalna implikowana stopa procentowa (%)	5,4	Wartość średnia w latach 2025–2038

Najważniejsze założenia dotyczące planu z przedłużeniem (7 lat)	Założenie	Okres
Zmiana kosztów starzenia się społeczeństwa (pp. PKB)	-0,3	2031–2041
Wartość rezydualna zmiany długu (% PKB)	0,2	Wartość średnia w latach 2025–2041
Wzrost realnego PKB (%)	2,0	Wartość średnia w latach 2025–2041
Inflacja (zmiana deflatora PKB, %)	3,7	Wartość średnia w latach 2025–2041
Nominalna implikowana stopa procentowa (%)	5,5	Wartość średnia w latach 2025–2041