



8 stycznia 2024 r.

Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2024*

W dniu 19 grudnia 2023 r. Rada Ministrów przyjęła projekt *Ustawy budżetowej na rok 2024*. Zgodnie z ustawą o Narodowym Banku Polskim (art. 23, Dz. U. z 2022 r. poz. 2025, tekst jednolity), Prezes NBP przekazuje Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów w imieniu Rady Polityki Pieniężnej opinię w sprawie projektu ustawy budżetowej.

Formułując niniejszą *Opinię*, RPP zwraca uwagę przede wszystkim na założenia makroekonomiczne projektu *Ustawy*, oczekiwane oddziaływanie polityki fiskalnej na gospodarkę, w tym w szczególności dynamikę popytu, a także na perspektywy utrzymania stabilności finansów publicznych.

Podobnie jak w poprzednich latach, projekt *Ustawy* obejmuje jedynie część dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w ujęciu ESA 2010. Z treści projektu *Ustawy* i uzasadnienia do niej, oraz z innych obowiązujących ustaw wynika, że część realizowanych w 2023 r. i planowanych na 2024 r. działań rządu będzie finansowana ze środków pozabudżetowych. W związku z tym, obok projektu *Ustawy*, niniejsza opinia opiera się także na innych dokumentach, w tym w szczególności ocenach skutków regulacji projektów ustaw oraz na szacunkach i prognozach NBP dotyczących dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w ujęciu ESA 2010.

I. Założenia makroekonomiczne projektu *Ustawy budżetowej*

W *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2024* założono, że w 2024 roku realne tempo wzrostu PKB w Polsce zwiększy się do 3,0% z 0,9% w 2023 roku. Zgodnie z założeniami makroekonomicznymi przyjętymi w projekcie *Ustawy*, podstawowym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2024 r. będzie popyt krajowy, którego szacowana dynamika w roku 2023 była ujemna. W *Uzasadnieniu* wskazano, że w 2024 roku nastąpi wzrost spożycia prywatnego, do czego przyczyni się zakładana poprawa koniunktury na rynku pracy. Jednocześnie pozytywnie na realne dochody do dyspozycji gospodarstw



domowych będzie oddziaływać obniżająca się inflacja. Popyt konsumpcyjny będzie dodatkowo wspierany przez waloryzację świadczenia wychowawczego oraz wzrost płacy minimalnej w 2024 roku. W projekcie *Ustawy* przyjęto, że w 2024 r. realne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe przyspieszy w porównaniu z 2023 r., czemu sprzyjać będzie wzrost wydatków na obronność oraz realizacja projektów z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). W projekcie *Ustawy* przyjęto ponadto, że zmiana zapasów będzie miała neutralny wpływ na dynamikę PKB w 2024 roku, zaś wkład eksportu netto obniży się, również osiągając poziom zbliżony do zera.

W ocenie NBP zakładane realne tempo wzrostu PKB w 2024 r. jest zgodne z oczekiwanym kształtowaniem się tej zmiennej uwzględnionym w „Projekcji inflacji i PKB” z listopada ub.r. Natomiast dynamika PKB w 2023 roku mogła się obniżyć silniej niż założono w projekcie *Ustawy* ze względu na niższe tempo wzrostu w otoczeniu gospodarczym Polski, co wynika z silniejszego pogorszenia aktywności gospodarczej w krajach strefy euro. Jednocześnie projekcja inflacji i PKB z listopada uwzględnia głębsze cykliczne dostosowanie zapasów przez firmy.

W projekcie *Ustawy* przyjęto, że średnioroczna inflacja cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2024 r. wyraźnie obniży się względem 2023 r. i wyniesie 6,6%. Założona w *Uzasadnieniu* ścieżka inflacji CPI jest zgodna co do kierunku zmian z prognozami NBP, które wskazują, że do obniżenia inflacji w 2024 roku przyczyni się spadek wszystkich jej głównych składowych – inflacji bazowej, dynamiki cen energii i żywności. W kierunku niższej inflacji cen konsumenta będzie oddziaływać obniżona presja popytowa oraz wygasanie wpływu wcześniejszych silnych impulsów kosztowych, będących skutkiem m.in. rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę.

Czynnikami ryzyka dla przyjętego w *Uzasadnieniu* scenariusza makroekonomicznego jest sytuacja w otoczeniu polskiej gospodarki. Szczególnie istotne w tym kontekście są ryzyka związane z kształtowaniem się koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski, w tym w Niemczech. Na koniunkturę w otoczeniu polskiej gospodarki może mieć także wpływ sytuacja geopolityczna, w tym poprzez jej potencjalne oddziaływanie na handel międzynarodowy oraz ceny surowców. Jednocześnie kształtowanie się krajowej koniunktury oraz przebieg procesów inflacyjnych w 2024 roku obarczone są niepewnością wynikającą z dalszego rozwoju sytuacji na rynku pracy, a także możliwych działań w zakresie kształtowania cen energii.



II. Sytuacja finansów publicznych w 2023 r.

Punktem wyjścia dla oceny projektu *Ustawy* jest polityka fiskalna prowadzona w 2023 r. W *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy* Ministerstwo Finansów ocenia, że deficyt sektora finansów publicznych wzrósł z poziomu 3,7% PKB w 2022 r. do 5,6% PKB w 2023 r., co w ocenie NBP jest realistycznym szacunkiem. Kluczowym uwarunkowaniem zmiany wyniku sektora finansów publicznych w 2023 r. było obserwowane spowolnienie gospodarcze przekładające się na wyhamowanie wzrostu dochodów podatkowych, a tym samym pogorszenie składnika cyklicznego wyniku budżetowego. Według szacunków NBP, skala tego pogorszenia wyniosła blisko 1 pkt. proc. PKB i stanowiła najważniejsze źródło wzrostu deficytu sektora finansów publicznych w ujęciu ESA. Natomiast szacowany deficyt strukturalny finansów publicznych wzrósł w umiarkowanym stopniu, przy czym wzrost ten można niemal w całości wyjaśnić wzrostem kosztów obsługi długu publicznego. To oznacza z kolei, że szacowany pierwotny deficyt strukturalny finansów publicznych utrzymał się w 2023 r. na poziomie zbliżonym do poprzedniego roku.

Na opisane powyżej kształtowanie wyniku sektora finansów publicznych w 2023 roku złożyło się szereg zmian w polityce fiskalnej, spośród których część oddziaływała w kierunku poprawy wyniku, a część – jego pogorszenia. Do tej pierwszej grupy należały niższe niż w 2022 roku koszty działań osłonowych podjętych w związku z nadzwyczajnym wzrostem cen surowców, w szczególności energetycznych (tzw. Tarcza Antyinflacyjna). W 2022 r. działania te obejmowały m.in. obniżki stawek VAT na energię elektryczną, paliwa i żywność, a także dopłaty do cen gazu ziemnego, wypłatę dodatków osłonowych, węglowych oraz wsparcie dla rolników. Ich łączny koszt wyniósł według szacunków NBP 1,9% PKB. W 2023 r. stawki VAT powróciły do wcześniejszych poziomów (poza stawką VAT dotyczącą podstawowej żywności), zaś głównym narzędziem łagodzącym wzrost cen były dopłaty do cen energii elektrycznej i gazu ziemnego, przy czym wydatki te były w części finansowane z odpisów wnoszonych przez producentów energii i gazu. Koszt netto tych działań można szacować na 1,1% PKB. Do poprawy wyniku sektora w 2023 roku przyczynił się również brak ponoszonych w 2022 r. przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny jednorazowych kosztów przymusowej restrukturyzacji (0,2% PKB).

W kierunku wyższego deficytu w 2023 r. oddziaływało natomiast dokonane w połowie 2022 r. obniżenie niższej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych, którego konsekwencją były wysokie zwroty w ramach rozliczenia rocznego tego podatku za 2022 r. W wyniku tych zmian można szacować, że łączne wpływy z PIT w 2023 r. w relacji



do PKB były o ok. 0,2 pkt. proc. niższe niż rok wcześniej. Po stronie wydatkowej finansów publicznych wyraźnie wzrosły wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe (o ok. 0,6 pkt. proc. PKB), w efekcie wysokiego wskaźnika waloryzacji świadczeń (wzrost o 14,8%) oraz decyzji Rady Ministrów o zwiększeniu w 2023 r. wysokości tzw. 14-tej emerytury.

III. Polityka fiskalna w 2024 r.

Jak wskazano powyżej, istotnym czynnikiem powiększającym deficyt sektora finansów publicznych w 2023 r. były koszty działań osłonowych chroniących podmioty gospodarcze przed skutkami wysokich wzrostów cen energii i żywności (tzw. Tarcza Antyinflacyjna). Zgodnie z projektem *Ustawy* oraz innymi obowiązującymi aktami prawnymi, część z tych działań ma zostać zakończona, w tym – począwszy od kwietnia 2024 r. – stawka VAT na podstawowe produkty żywnościowe ma wzrosnąć z 0% do 5%. Natomiast zgodnie z ustawą o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła oraz niektórych innych ustaw, w I półroczu 2024 r. utrzymane mają zostać dopłaty do cen nośników energii. Ponadto, wspomniana ustawa przewiduje wypłatę dodatków osłonowych dla gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym, również za okres I półrocza 2024 r. Łączny koszt tego wsparcia w 2024 r. jest szacowany na 14,6 mld zł (0,4% PKB), przy czym koszt ten ma zostać w części sfinansowany z jednorazowej gazowej składki na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny. Biorąc pod uwagę utrzymującą się znaczącą różnicę pomiędzy cenami energii elektrycznej i paliw gazowych dla odbiorców końcowych zapisanymi w przedmiotowej ustawie, a taryfami zatwierdzonymi przez Prezesa URE, nie można wykluczyć, że wsparcie dla gospodarstw domowych w obszarze kosztów energii zostanie przedłużone również na II półrocze br. Projekt *Ustawy* nie zawiera informacji na temat ewentualnego finansowania takiego przedłużenia.

Pomimo uwzględnionej w projekcie *Ustawy* podwyżki stawki VAT na żywność, założony wzrost dochodów z VAT o 24,6% może być trudny do zrealizowania. Zgodnie z projekcją NBP nominalne tempo wzrostu spożycia indywidualnego (stanowiącego główną część bazy podatku VAT) ma bowiem wynieść 8,9% r/r, zaś wspomniana podwyżka może zwiększyć średnioroczną dynamikę dochodów z VAT o ok. 3 pkt. proc. Wprawdzie można oczekiwać, że zaplanowany w projekcie *Ustawy* wyższy niż założony w projekcji listopadowej wzrost funduszu płac w sektorze publicznym przełoży się na wyższą dynamikę nominalnego spożycia gospodarstw domowych, jednak w ocenie NBP, skala tego efektu będzie niewielka. W uzasadnieniu do projektu *Ustawy* wskazano, że prognoza



dochodów z VAT uwzględnia pozytywny wpływ rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1598), która wprowadza regulacje dotyczące obligatoryjnego fakturowania w Krajowym Systemie e-Faktur. Zmiany te powinny wpłynąć na zwiększenie dyscypliny podatkowej, jednak biorąc pod uwagę znaczące ograniczenie tzw. luki VAT w latach 2016-2018, skala dalszej poprawy ściągalności tego podatku jest obciążona niepewnością.

Częściowe wygaśnięcie działań osłonowych, przy utrzymaniu finansowania pozostałych z nich wpłatami na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny będzie istotnie oddziaływało w kierunku poprawy wyniku sektora finansów publicznych w 2024 r. Skalę poprawy wyniku sektora z tego tytułu można szacować na 0,9 pkt. proc. PKB.

Kolejnym czynnikiem, który zgodnie z zapisami projektu *Ustawy* będzie oddziaływał w kierunku obniżenia deficytu sektora w 2024 roku, są zmiany kształtowania się wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wygaśnięcie bowiem obserwowany w 2023 roku jednorazowy efekt wysokich zwrotów w ramach rozliczenia rocznego za 2022 r. oraz – przy utrzymaniu progów podatkowych na niezmiennym poziomie – nastąpi wzrost efektywnej stawki opodatkowania. Według szacunków NBP, łącznie przyczyni się to do wzrostu dochodów sektora w 2024 r. w relacji do PKB o co najmniej 0,6 pkt. proc.

Natomiast w stronę wyższego deficytu sektora w 2024 r. będą oddziaływały zmiany w wydatkach sektora na świadczenia społeczne pieniężne. Według szacunków NBP, relacja tych wydatków do PKB wzrośnie w 2024 roku o 0,9 pkt. proc. PKB. Główną przyczyną tego wzrostu będzie zwiększenie wysokości świadczenia wychowawczego z 500 zł do 800 zł, co zwiększy wspomnianą relację o ok. 0,6 pkt. proc. PKB. Ponadto, w warunkach prognozowanej dezinflacji, wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w 2024 r. będzie wyższy od przewidywanej inflacji, a także od oczekiwanego wzrostu nominalnego PKB. W efekcie, wydatki na emerytury i renty przyczynią się do wzrostu wspomnianej relacji o ok. 0,3 pkt. proc. PKB.

Kolejną kategorią wydatków publicznych, która będzie oddziaływała w kierunku wyższego deficytu sektora są koszty związane z zatrudnieniem. Projekt *Ustawy* uwzględnia podwyżkę wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej o 20% oraz podwyżkę wynagrodzeń nauczycieli, nauczycieli przedszkolnych oraz nauczycieli



akademickich o 30%. Uwzględniając te zapisy projektu, według szacunków NBP, wydatki sektora na wynagrodzenia i pochodne wzrosną w 2024 roku o 0,9 pkt. proc. PKB.

Zgodnie z prognozami NBP, pozostałe kategorie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych nie będą w 2024 r. podlegały znaczącym zmianom. Jednocześnie można szacować, że wpływ cyklu koniunkturalnego na poziom wyniku budżetowego będzie ograniczony, ale nadal negatywny.

Podsumowując wszystkie zmiany wymienione powyżej, przy założeniu realizacji projektu *Ustawy* przyjętego przez rząd oraz przy utrzymaniu aktualnego stanu prawnego w odniesieniu do fiskalnych działań osłonowych wprowadzonych w latach 2022-2023 w odpowiedzi na zewnętrzne szoki cenowe, w 2024 r. można oczekiwać utrzymania deficytu sektora finansów publicznych na poziomie zbliżonym do poprzedniego roku (w relacji do PKB).

Przyjęty przez Radę Ministrów projekt *Ustawy* nie uwzględnia finansowania niektórych spośród zmian legislacyjnych, których wejście w życie w 2024 r. zostało ogłoszone w exposé Premiera, lub zapowiedziane przez innych członków Rady Ministrów. Zmiany te obejmują wprowadzenie urlopu od składek na ubezpieczenie społeczne dla przedsiębiorców, bonu senioralnego na finansowanie wsparcia dla osób starszych, oraz dodatków do emerytur rodzinnych (tzw. „emerytury wdowie”). Wydaje się, że zawarta w uzasadnieniu do projektu *Ustawy* prognoza deficytu sektora finansów publicznych również nie uwzględnia kosztów tych działań. W związku z tym, istnieje ryzyko, że wprowadzenie w życie tych zmian przyczyni się do wyższego deficytu sektora finansów publicznych. Ponadto, jak wskazano powyżej, nie można wykluczyć przedłużenia wsparcia dla gospodarstw domowych w obszarze kosztów energii na II półrocze 2024 r., co również przyczyniłoby się do wzrostu deficytu sektora¹.

W odniesieniu do założonej w projekcie *Ustawy* wpłaty z zysku NBP, należy wskazać, że wynik NBP osiągnięty w 2023 r. będzie znany dopiero po I kwartale 2024 r., to jest po zbadaniu rocznego sprawozdania finansowego NBP przez audytora zewnętrznego.

¹ Przedłużenie obowiązywania wpłat na Fundusz Wyłaty Różnicy Ceny wydaje się przy tym mało prawdopodobne, m.in. w świetle zapisów rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii, zgodnie z którym tzw. składka solidarnościowa od unijnych przedsiębiorstw i stałych zakładów prowadzących działalność w sektorze ropy naftowej, gazu ziemnego, węgla i rafinacji powinna mieć zastosowanie wyłącznie do roku podatkowego 2022 lub 2023.



Biorąc pod uwagę uwarunkowania rynkowe jakie wystąpiły w IV kw. 2023 r., nie przewiduje się wpłaty z zysku NBP w 2024 r.

W świetle szacowanych wyników podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, w tym banków, w 2023 r. oraz polityki dywidendowej Komisji Nadzoru Finansowego dochody z dywidend i wpłat z zysku mogą być wyższe niż założono w projekcie *Ustawy budżetowej na rok 2024*.

IV. Dług publiczny i finansowanie potrzeb pożyczkowych

Zgodnie z szacunkami zawartymi w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 z aktualizacją*, relacja państwowego długu publicznego (PDP) do PKB na koniec 2023 r. ma wynieść 39,4%, wobec 39,1% na koniec 2022 r. Relacja zadłużenia sektora finansów publicznych w ujęciu ESA2010 ma pozostać na tym samym poziomie, co na koniec 2022 r. (49,3%), co będzie wypadkową relatywnie wysokiego tempa wzrostu nominalnego PKB oraz pogorszenia wyniku sektora finansów publicznych (o 1,9 pkt. proc. PKB) i założonego wzrostu zadłużenia niektórych innych jednostek sektora.

Zgodnie z *Uzasadnieniem*, potrzeby pożyczkowe netto Skarbu Państwa w 2024 r. wyniosą 252,3 mld zł (6,7% PKB), zaś brutto – 449,0 mld zł (11,9 % PKB), co jest wysokim poziomem na tle poprzednich lat (w projekcie *Ustawy budżetowej na rok 2024* przyjętym przez Radę Ministrów we wrześniu 2023 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 225,4 mld zł, tj. 6,0% PKB oraz 421,6 mld zł, tj. 11,2% PKB). Wartość netto finansowania pozyskanego na rynku w formie emisji obligacji i zaciągnięcia kredytów ma wynieść 179,3 mld zł (4,8% PKB), zaś pozostała część potrzeb pożyczkowych ma zostać sfinansowana w głównej mierze ze środków pochodzących z pożyczek z UE (40,0 mld zł). Planowane jest utrzymanie znaczących potrzeb pożyczkowych innych jednostek sektora finansów publicznych. W *Strategii* założono, że zadłużenie jednostek, które należą do sektora finansów publicznych w ujęciu ESA2010, ale jednocześnie nie są zaliczane do sektora według definicji krajowej, wzrośnie w 2024 r. o 89,3 mld zł (2,4% PKB)².

² Wydatki na obronę narodową (tj. wydatki w części budżetowej 29 „Obrona narodowa”) na 2024 r. zostały zaplanowane w niemal identycznej wysokości (117,5 mld zł) w projektach *Ustaw budżetowych* z września i grudnia 2023 r. Jednocześnie do wrześniowego projektu załączona była *Strategia zarządzania długiem*, zgodnie



W latach 2022-2023 nastąpił znaczący wzrost średniego oprocentowania długu publicznego, będący konsekwencją wzrostu krótko- i długoterminowych stóp procentowych w Polsce oraz w innych krajach rozwiniętych. Wartość średniego oprocentowania długu publicznego w ujęciu ESA wzrosła z poziomu nieco ponad 2% w 2021 r. do blisko 5% w 2023 r. Przyjmując aktualne oczekiwania rynków finansowych co do dalszego kształtowania się rynkowych stóp procentowych, w 2024 r. można oczekiwać stabilizacji średniego oprocentowania zadłużenia.

Dostępne prognozy wskazują, że pomimo wspomnianego wzrostu średniego oprocentowania długu publicznego, w ujęciu realnym będzie ono pozostawało poniżej tempa wzrostu potencjalnego polskiej gospodarki. Będzie to czynnikiem ograniczającym ryzyka dla stabilności długu publicznego w dłuższym okresie. Jednocześnie jednak biorąc pod uwagę prognozy wzrostu relacji długu publicznego do PKB, dla zahamowania tej tendencji pożądane jest podjęcie działań zmierzających do ograniczenia pierwotnego deficytu strukturalnego sektora finansów publicznych.

z którą, w 2024 r. zadłużenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ) miało wzrosnąć o 39,6 mld zł (do poziomu 86,6 mld zł). Natomiast grudniowy projekt *Ustawy* nie zawiera nowej *Strategii zarządzania długiem*, a jedynie tzw. aktualizację wcześniejszej *Strategii*. Aktualizacja ta nie zawiera informacji o planowanym zadłużeniu FWSZ.