

Zdanie odrębne do „**Opinii Rady Polityki Pieniężnej do projektu Ustawy budżetowej na rok 2023**”, złożone na posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej w dniu 9 listopada br. przez Ludwika Koteckiego i Joannę Tyrowicz, członków Rady.

tekst jednolity*

Na posiedzeniu 28 września 2022 r. Rada Ministrów przyjęła projekt Ustawy budżetowej na rok 2023. Ustawa o Narodowym Banku Polskim (art. 23, Dz. U. z 2022 r. poz. 2025, tekst jednolity) zobowiązuje Radę Polityki Pieniężnej do wydania opinii w sprawie projektu ustawy budżetowej.

Opinia Rady do projektu Ustawy budżetowej na rok 2023 zawiera ocenę planowanego kształtu polityki fiskalnej, która ma istotne znaczenie ze względu na wzajemne oddziaływanie polityki pieniężnej i fiskalnej w sposób możliwie najbardziej sprzyjający **stabilizacji inflacji na poziomie zgodnym z celem NBP w średnim okresie**. Formułując *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 efekcie budżet państwa traci odpowiednią rangę związaną z jego konstytucyjnym szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych. Projekt ustawy budżetowej na rok 2023 został przygotowany zgodnie ze zmodyfikowaną w połowie 2022 r. stabilizującą regułą wydatkowej, która w efekcie zmian przestała spełniać jej pierwotną funkcję antycyklicznego stabilizatora finansów publicznych.** Z ustaw już uchwalonych przez parlament lub przyjętych przez rząd i skierowanych do Sejmu wynika, że część realizowanych w 2022 r. i planowanych na 2023 r. działań rządu będzie finansowana ze środków pozabudżetowych. **Zmniejsza to przejrzystość finansów publicznych i ogranicza zasadę jawności finansów publicznych wyrażoną w ustawie o finansach publicznych.** W związku z tym, obok projektu *Ustawy*, niniejsza opinia opiera się także na innych dokumentach rządowych, w tym w szczególności ocenach skutków regulacji projektów ustaw, zapowiedziach przedstawicieli rządu oraz na szacunkach i prognozach NBP.

I. Założenia makroekonomiczne projektu Ustawy budżetowej

W *Uzasadnieniu* do projektu założono, że w przyszłym roku realne tempo wzrostu PKB w Polsce obniży się do 1,7% z 4,6% w bieżącym roku. Zgodnie z założeniami makroekonomicznymi przyjętymi w projekcie *Ustawy*, podstawowym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2023 r. pozostanie popyt krajowy, choć jego wkład do wzrostu PKB wyraźnie obniży się w porównaniu z rokiem bieżącym. W *Uzasadnieniu* wskazano, że realne tempo wzrostu spożycia prywatnego obniży się względem poziomu z 2022 r. w związku z zakładanym pogorszeniem koniunktury gospodarczej oraz sytuacji na rynku pracy w Polsce, w tym możliwym spadkiem przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej oraz **nieznacznym** wzrostem stopy bezrobocia. Popyt konsumpcyjny będzie dodatkowo ograniczany w opinii Ministerstwa Finansów przez dokonane przez NBP zacieśnienie polityki pieniężnej. Zakłada się natomiast, że w kierunku wzrostu realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w 2023 r. będą oddziaływać zmiany podatkowe w ramach programu Niskie Podatki, który wszedł w życie 1 lipca br. (m.in. obniżenie dolnej stawki PIT z 17 do 12 proc.). W projekcie *Ustawy* przyjęto, że w 2023 r. realne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe przyspieszy w porównaniu z 2022 r., a impulsem do tego przyspieszenia będzie planowane zwiększenie wydatków na obronność oraz rozpoczęcie realizacji projektów z Krajowego Planu Odbudowy. Zgodnie z prognozą Ministerstwa Finansów, dynamika inwestycji prywatnych będzie natomiast ograniczana przez wyraźny wzrost kosztu kapitału w wyniku zacieśnienia polityki pieniężnej. W projekcie przyjęto ponadto, że zmiana zapasów będzie oddziaływać negatywnie w 2023 r. na dynamikę PKB, zaś wkład eksportu netto będzie dodatni.

W opinii NBP realna dynamika PKB w 2023 r. może obniżyć się silniej niż założono w projekcie *Ustawy*, tj. **do 0,7%**, zaś istotnym źródłem obniżenia wspomnianej dynamiki będzie niższe tempo wzrostu w

* Uwagi ze zdania odrębnego są zaznaczone pogrubioną czcionką.

otoczeniu gospodarczym Polski. Wynika ono z oczekiwanego **obniżenia** aktywności gospodarczej w krajach strefy euro oraz zacieśnienia polityki pieniężnej przez główne banki centralne. Jednocześnie w ocenie NBP istotnie niższa niż założono w projekcie *Ustawy* może być dynamika nakładów brutto na środki trwałe. W szczególności, w 2023 r. można oczekiwać spadku popytu inwestycyjnego sektora prywatnego, na który – obok wspomnianego spowolnienia wzrostu w otoczeniu zewnętrznym – będą negatywnie oddziaływać wysokie ceny surowców na rynkach światowych i koszty zużycia energii oraz obniżone nastroje przedsiębiorców – w badaniach ankietowych firm w III kw. br. oceny niepewności wzrosły do najwyższego historycznie poziomu. **Istotnym zagrożeniem dla zakładanego tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe jest także ryzyko opóźnienia realizacji projektów finansowanych ze środków z Krajowego Planu Odbudowy.** Pozostałe uwarunkowania dla dynamiki PKB w przyszłym roku przyjęte w projekcie są w znacznym stopniu zgodne z założeniami i wynikami listopadowej projekcji NBP.

W projekcie *Ustawy* przyjęto, że średnioroczna inflacja cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2023 r. obniży się względem 2022 r. i wyniesie 9,8%. Scenariusz makroekonomiczny zaprezentowany w *Uzasadnieniu* zakłada, że w przyszłym roku rząd nie wprowadzi dodatkowych obostrzeń sanitarnych związanych z COVID-19 oraz nie wystąpią nowe szoki podażowe, które oddziaływałyby na ceny żywności i surowców energetycznych na rynkach światowych. Dynamika cen energii będzie kształtować się na podwyższonym poziomie, jednak niższym niż w bieżącym roku. Założono także, że inflacja bazowa w 2023 r. będzie się stopniowo obniżać, na co wpłynie spowolnienie wzrostu gospodarczego oraz opóźniony efekt dotychczasowych podwyżek stóp procentowych NBP. **W projekcie *Ustawy* i *Uzasadnieniu* wysokość prognozy dochodów z VAT i akcyzy wskazują, że przyjęto, że obniżka opodatkowania podstawowych produktów żywnościowych i nośników energii (elementy tzw. Tarczy Antyinflacyjnej) nie zostanie przedłużona na przyszły rok. W *Uzasadnieniu* nie wskazano założeń, które dały podstawę do prognozy inflacji na 2023 r. Jednocześnie wskazuje się, że tempo wzrostu cen konsumpcyjnych osiągnie cel inflacyjny NBP w końcu horyzontu prognozy budżetowej, tj. w 2026 r., później o rok niż w projekcji NBP.**

Ścieżka inflacji CPI zaprezentowana w *Uzasadnieniu* jest znacznie niższa niż wskazuje projekcja NBP, co tworzy w 2023 r. – podobnie jak w 2022 r. – przestrzeń do renty senioralnej w ustawie budżetowej. Ścieżka w *Uzasadnieniu* jest niższa, pomimo że w „Projekcji inflacji i PKB” przyjęto, że część zmian podatkowych wprowadzonych w ramach tzw. Tarczy Antyinflacyjnej (m.in. obniżenie stawek VAT na podstawowe produkty spożywcze) będzie obowiązywać również w 2023 r. Jeśli te instrumenty zostaną wycofane, przestrzeń do renty senioralnej dalej się powiększy, a inflacja średnioroczna będzie wyższa od zaprezentowanej w *Uzasadnieniu* o dodatkowe około 2-3 pkt. proc.

Czynnikiem ryzyka wskazanym w *Uzasadnieniu* dla przyjętego scenariusza makroekonomicznego jest przede wszystkim dalszy przebieg agresji zbrojnej Rosji na Ukrainę oraz jej wpływ na gospodarkę krajową i światową, w tym na ceny surowców rolnych i energetycznych. NBP podziela ocenę dotyczącą tego czynnika niepewności. Jednocześnie ważnym czynnikiem niepewności jest skala i trwałość oczekiwanego pogorszenia koniunktury w otoczeniu polskiej gospodarki.

II. Sytuacja finansów publicznych w 2022 r.

Punktem wyjścia dla oceny projektu *Ustawy budżetowej* jest polityka fiskalna prowadzona w 2022 r. Jej kształt istotnie odbiega od założeń sformułowanych jesienią 2021 r. w projekcie *Ustawy budżetowej*. **Rząd** podjął szereg działań fiskalnych nakierowanych na ograniczenie negatywnego oddziaływania wzrostu cen **nośników energii** na gospodarstwa domowe oraz inne podmioty. Działania realizowane w 2022 r. obejmują obniżki części podatków pośrednich, dopłaty do cen gazu, dopłaty do ciepła systemowego, wsparcie dla przedsiębiorstw energochłonnych, dopłaty do nawozów oraz wypłatę szeregu świadczeń dla gospodarstw domowych - dodatków osłonowych, dodatków węglowych oraz dodatków do innych źródeł energii. Łączny koszt tych działań w 2022 r. wyniesie według szacunków NBP 2,3% PKB.

Kolejnym elementem polityki fiskalnej są wydatki publiczne na wsparcie dla uchodźców z Ukrainy. Wsparcie to obejmuje m.in. wydatki na transport i zakwaterowanie w pierwszych tygodniach po przybyciu do Polski, świadczenia dla rodzin z dziećmi oraz edukację i ochronę zdrowia. Zgodnie z szacunkami zawartymi w Programie Konwergencji. Aktualizacja 2022 z kwietnia 2022 r., wydatki

publiczne na wsparcie dla uchodźców z Ukrainy wyniosą w br. ok. 11 mld zł, tj. 0,4% PKB. Nie jest oczywiste, o jaką kwotę dofinansowania Polska wystąpiła do Unii Europejskiej. Według informacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 października 2022 r., Polska otrzymała dotąd na ten cel z budżetu UE blisko 0,7 mld zł.

Do wzrostu wydatków publicznych w 2022 r. przyczyniają się również wyższe koszty obsługi długu publicznego, które istotnie rosną w ślad za wzrostem **rynkowych stóp krótko- i długoterminowych**. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów zawartymi w jesiennej notyfikacji fiskalnej, koszty obsługi długu w ujęciu ESA wzrosną z 1,1% PKB w 2021 r. do 1,7% PKB w 2022 r.

W kierunku wzrostu deficytu finansów publicznych w 2022 r. oddziałują także zmiany legislacyjne zawarte w programie „Polski Ład”, które zostały uwzględnione w *Ustawie budżetowej na 2022 r.* oraz ogłoszonego w marcu br. programu „Niskie Podatki”. Obniżenie opodatkowania pracy (połączone z efektywnym zwiększeniem składki zdrowotnej) będzie miało ujemny wpływ na wynik sektora finansów publicznych (ok. 1,0% PKB).

Negatywny wpływ czynników wymienionych powyżej na wynik sektora finansów publicznych w 2022 r. jest po stronie dochodowej w części rekompensowany przez wpływ wyższej od zakładanej inflacji. Efekt ten znajduje odzwierciedlenie w obserwowanej w br. dynamice dochodów podatkowych. W okresie styczeń-wrzesień br. dochody podatkowe budżetu państwa wzrosły o 12,4% r/r, wobec zakładanego w projekcie *Ustawy budżetowej na rok 2022* wzrostu o 5,1%, pomimo, że projekt ten nie uwzględniał obniżek stawek VAT i akcyzy w ramach Tarczy Antyinflacyjnej oraz obniżki stawek PIT w ramach programu Niskie Podatki. Dało to podstawę do założenia w projekcie *Ustawy na 2023 r.*, że dochody podatkowe budżetu państwa w 2022 r. zostaną zrealizowane na poziomie wyższym, niż przyjęty w *Ustawie budżetowej na rok 2022*.

Pomimo wyżej wymienionych czynników oddziałujących w kierunku zwiększenia deficytu sektora w 2022 r., według danych GUS w I półroczu br. deficyt w ujęciu ESA pozostawał na umiarkowanie niskim poziomie – w ujęciu odsezonowanym wyniósł 1,0% PKB. W drugim półroczu br. można jednak oczekiwać wyraźnego zwiększenia deficytu – w tym okresie wypłacana jest szereg dopłat do nośników energii, a także tzw. 14-ta emerytura. **Także program Niskie Podatki w praktyce oddziałuje na finanse publiczne od lipca br.**

Łączny bilans powyższych czynników przemawia za wyraźnym wzrostem deficytu sektora finansów publicznych w 2022 r. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów zawartymi w jesiennej notyfikacji fiskalnej, deficyt sektora wzrośnie z 1,8% PKB w 2021 r. do 4,7% PKB w br. **Takie procykliczne kształtowanie się polityki budżetowej w bieżącym roku, możliwy wzrost deficytu o ponad 90 mld zł, zdecydowanie osłabia działania skierowane na walkę z inflacją.**

III. Polityka fiskalna w 2023 r.

Biorąc pod uwagę zbyt optymistyczne w opinii NBP założenia dotyczące wzrostu gospodarczego w przyszłym roku, niedoszacowanie inflacji, a także przyjęcie bardzo wysokich, niespotykanych w tej fazie cyklu koniunkturalnego w jakim najprawdopodobniej znajdzie się polska gospodarka w 2023 r., elastyczności dochodów budżetowych względem bazy podatkowej, należy przyjąć, że dochody budżetu państwa zostały przeszacowane o około 0,4% PKB. W przypadku ewentualnego przedłużenia obniżek podatków pośrednich na 2023 roku, dochody budżetu państwa będą o 1,1% PKB niższe niż założono w projekcie *Ustawy*.

Jak wynika z analizy projektu budżetu na rok 2023 oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, zakłada się - podobnie jak czyniono to już w projektach budżet państwa na kilka poprzednich lat – wykorzystanie różnych instrumentów pozabudżetowego finansowania wielu zadań państwa lub finansowania zadań poprzez przekazywanie obligacji Skarbu Państwa. Rozwiązanie takie zaniża faktyczny deficyt budżetowy i tworzy iluzję zgodności projektu *Ustawy budżetowej* ze *Stabilizującą Regułą Wydatkową*.

Wobec prognozowanego utrzymywania się na rynkach surowców energetycznych cen wyższych niż w 2021 roku, również w przyszłym roku podejmowane przez rząd działania ograniczające wzrost kosztów energii dla jej odbiorców, w tym dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw pozostaną kluczowym

czynnikiem determinującym kształt polityki fiskalnej. **Przedstawiciele rządu ogłaszają pomysły nowych instrumentów wspierających gospodarstwa domowe, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz odbiorców wrażliwych, a także przedsiębiorstwa energochłonne. Te instrumenty nie zostały uwzględnione w projekcie Ustawy. Wstępne szacunki NBP wskazują, że te instrumenty mogą zwiększyć wydatki budżetowe o dodatkowe co najmniej ok. 0,5% PKB.** Szacunek ten jest obarczony znaczną niepewnością, dotyczącą w szczególności przyszłego kształtowania się cen surowców na rynkach międzynarodowych, a także kształtu planowanego wsparcia dostawców gazu ziemnego w 2023 r.

Ważną zmianą wpływającą na wynik finansów publicznych w 2023 r. będzie zwiększenie nakładów na obronę narodową, zgodnie z przepisami ustawy o obronie Ojczyzny. Planowane wydatki budżetu państwa na ten cel wzrosną z 2,2% PKB w br. do 3,0% PKB w przyszłym roku. Ponadto, zgodnie z prognozą długu publicznego przedstawioną w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026 dołączonej do projektu Ustawy, w przyszłym roku planowane jest zaciągnięcie przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych zobowiązań w wysokości 39,6 mld zł. Środki te mogą posłużyć zwiększeniu łącznych nakładów na obronę narodową w ujęciu kasowym do poziomu przekraczającego ustawowe minimum 3% PKB. Z drugiej jednak strony, zgodnie z zasadą memoriałowej rejestracji wydatków w ujęciu ESA, wydatki za zakup uzbrojenia są rejestrowane w momencie jego dostawy, a zatem zwiększenie wydatków w ujęciu kasowym z opóźnieniem przekłada się na wydatki.

Do wzrostu deficytu w 2023 r. ponownie przyczynią się rosnące koszty obsługi długu publicznego. Zgodnie z *Uzasadnieniem*, średnioroczny poziom stopy referencyjnej NBP w 2023 r. będzie wyższy niż w 2022 r., co przełoży się na wzrost oprocentowania obligacji zmiennokuponowych. Jednocześnie zapadać będą obligacje stałokuponowe emitowane w okresie utrzymywania się niskich długoterminowych stóp procentowych w Polsce i na świecie, zaś nowy dług będzie emitowany przy znacznie wyższych rentownościach. Według prognoz NBP, koszty obsługi długu sektora finansów publicznych w przyszłym roku sięgną 2,4% PKB, **z ryzykiem, że będą one wyższe.**

Na dynamikę wydatków publicznych w 2023 r. wpływ będzie miała także wysoka inflacja notowana w bieżącym roku i prognozowana na przyszły rok. Widoczne jest to m.in. w założonym wysokim na tle poprzednich lat nominalnym tempie wzrostu wydatków na bieżące funkcjonowanie instytucji publicznych. Przyjęty w projekcie Ustawy limit wydatków bieżących jednostek budżetowych jest o 24,6% wyższy niż zapisany w ustawie budżetowej na rok 2022, zaś bez części budżetowej „Obrona narodowa” (w której wydatki rosną szybciej ze względu na zmiany wskazane powyżej) wzrost ten wynosi 16,5%, co oznacza przyrost relacji tych wydatków do PKB o 0,2 pkt. proc. Wysoka inflacja w 2022 r. przełoży się także na wzrost wydatków na emerytury i renty w 2023 r. – zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów projektem Ustawy, wskaźnik waloryzacji tych świadczeń ma wynieść 13,8%, przy czym niższe świadczenia wzrosną w większym stopniu (emerytura minimalna o 16,4%). Według szacunków NBP, wydatki na emerytury i renty – z uwzględnieniem tzw. 13-tej i 14-tej emerytury – wyrażone w relacji do PKB wzrosną w przyszłym roku o ok. 0,7 pkt. proc.

Uwzględniając czynniki wymienione powyżej, w przyszłym roku ponownie można oczekiwać wzrostu deficytu sektora deficytu finansów publicznych, w tym w ujęciu strukturalnym. Natomiast deficyt strukturalny, tj. skorygowany o wpływ cyklu i czynniki jednorazowe, według prognoz NBP pozostanie w 2023 r. na poziomie zbliżonym do tegorocznego, co wskazuje na neutralne nastawienie polityki fiskalnej. Jednocześnie, zgodnie z listopadową projekcją NBP, pomimo opisanego powyżej wzrostu deficytu finansów publicznych, realne dochody do dyspozycji gospodarstw domowych w 2023 r. spadną, zaś luka popytowa obniży się do ujemnego poziomu, a zatem nie będzie czynnikiem zwiększającym presję inflacyjną. **W przypadku realizacji takiego scenariusza, wzrost deficytu sektora finansów publicznych w 2023 r. będzie sprzyjał podtrzymaniu wzrostu gospodarczego, ograniczając ryzyko wystąpienia recesji. Nie będzie jednak sprzyjał on koniecznemu w przyszłym roku ograniczeniu inflacji.**

Zgodnie z *Uzasadnieniem* do projektu, deficyt sektora finansów publicznych w ujęciu ESA wyniesie w przyszłym roku 4,5% PKB. W świetle aktualnych prognoz NBP, uwzględniających zapowiedziane w ostatnim czasie, **choć nieuwzględnione w projekcie Ustawy działania, w szczególności przyjęte przez Radę Ministrów projekty ustaw dotyczące cen prądu, oraz wygaśnięcie części obniżek podatków pośrednich, wskazana prognoza deficytu jest realistyczna. Wynika to z przerwania części kosztów tych nowych działań na sektor prywatny.**

IV. Dług publiczny i finansowanie potrzeb pożyczkowych

Wraz z dynamicznym ożywieniem polskiej gospodarki po pandemii COVID-19 i towarzyszącą mu wyraźną poprawą wyniku sektora finansów publicznych, w 2021 r. relacja długu publicznego w ujęciu ESA do PKB obniżyła się z 57,2% PKB do 53,8% PKB. W 2022 r., pomimo znaczącego wzrostu deficytu sektora, można oczekiwać dalszego spadku wspomnianej relacji, czemu sprzyjać będzie wysokie tempo wzrostu nominalnego PKB. Zgodnie ze Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026, na koniec br. dług publiczny w ujęciu ESA wyniesie 51,7% PKB, zaś państwowy dług publiczny – 40,5% PKB. Natomiast na 2023 r. Strategia przewiduje zwiększenie wspomnianych relacji odpowiednio do 53,3% oraz 40,6% PKB, pomimo utrzymującej się wysokiej inflacji, a w konsekwencji nadal wysokiego tempa wzrostu nominalnego PKB (zgodnie z **Uzasadnieniem** do projektu tempo to wyniesie 9,9%). Źródłem wzrostu relacji długu publicznego do PKB będą wysokie na tle poprzednich lat potrzeby pożyczkowe sektora finansów publicznych.

Zgodnie z **Uzasadnieniem**, potrzeby pożyczkowe netto Skarbu Państwa w 2023 r. wyniosą 110,5 mld zł (3,3% PKB), przy czym wartość netto finansowania pozyskanego na rynku w formie emisji obligacji i zaciągnięcia kredytów ma wynieść 82,6 mld zł (2,5% PKB). **Jednocześnie dopuszcza się zwiększenie udziału długu publicznego nominowanego w walutach obcych, co pociąga za sobą zwiększanie kosztów obsługi długu publicznego i ryzyka kursowego w sektorze finansów publicznych.** Pozostała część potrzeb pożyczkowych ma zostać sfinansowana przede wszystkim z pożyczek z UE (13,5 mld zł) oraz przepływów związanych z rachunkiem walutowym (14,5 mld zł). **Planowany poziom potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa wynosi 260,7 mld zł.** Oprócz zadłużenia Skarbu Państwa, na 2023 r. planowane są także znaczące potrzeby pożyczkowe innych jednostek sektora finansów publicznych. Zgodnie ze Strategią, przyrost zadłużenia Skarbu Państwa w 2023 r. ma wynieść 117,4 mld zł (3,5% PKB), zaś przyrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu ESA – 207,3 mld zł (6,2% PKB). Na przyrost zadłużenia pozostałych jednostek sektora złożą się przede wszystkim wzrost zobowiązań funduszy ulokowanych w Banku Gospodarstwa Krajowego, tj. Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Pomocy oraz Krajowego Funduszu Drogowego, które mają się zwiększyć o 81,4 mld zł (2,5% PKB). **W efekcie różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu ESA (tzw. długu EDP) a państwowym długiem publicznym (PDP), obliczanym według metodologii krajowej, powiększy się do 421,8 mld zł w 2023 r.**

Również w kolejnych latach, które obejmuje Strategia, przewidziany jest wzrost relacji długu publicznego do PKB w ujęciu ESA. Na koniec 2026 r. relacja ta ma wynieść 55,7%, **a różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu ESA (tzw. długu EDP) a państwowym długiem publicznym (PDP), obliczanym według metodologii krajowej, powiększy się do 638,3 mld zł.** Jednocześnie potrzeby pożyczkowe netto (obliczone jako przyrost długu publicznego ESA w ujęciu nominalnym) mają w tym okresie stopniowo obniżać się do poziomu 5,6% PKB w 2024 r., 4,0% PKB w 2025 r. oraz 3,1% PKB w 2026 r., a zatem pozostaną na wyraźnie wyższym poziomie niż obserwowany w ostatnich latach.

W warunkach obserwowanego obecnie zacieśnienia polityki pieniężnej przez banki centralne, **odpływu kapitału z rynków krajów rozwijających się oraz wzrostu ryzyk specyficznych dla Polski**, można oczekiwać utrzymywania się krótko- i długoterminowych stóp procentowych na podwyższonym poziomie w kolejnych latach. W takiej sytuacji warunki finansowania potrzeb pożyczkowych sektora będą prawdopodobnie wyraźnie mniej korzystne niż obserwowane w poprzedniej dekadzie. **Założony w projekcie Ustawy budżetowej na rok 2023 limit kosztów obsługi długu Skarbu Państwa wynoszący 66,0 mld zł, tj. 2,0% PKB oraz przyjęcie założenia w Strategii, że kolejnych latach koszty obsługi długu będą się utrzymywały poniżej 2% PKB wydaje się w tym kontekście zbyt optymistyczny. Prawdopodobieństwo realizacji części z zaprezentowanych w dokumencie zagrożeń dla realizacji Strategii jest znacznie wyższe niż w poprzednich latach.**

Planowany na kolejne lata wzrost potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych wynika w części ze zwiększenia nakładów na obronę narodową. Mając na uwadze przytoczone powyżej uwarunkowania finansowania tych potrzeb, w dłuższej perspektywie pożądane wydaje się podjęcie działań ograniczających inne wydatki publiczne lub zwiększających dochody sektora finansów publicznych, które

wraz z powrotem gospodarki na ścieżkę wzrostu zbliżonego do potencjalnego umożliwią przywrócenie spadkowej tendencji relacji długu do PKB.