

Warszawa, dnia 24 września 2025 r.

DAiL/0600/09.25/PR

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki



Na podstawie art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Pracodawcy RP przedstawiają swoje stanowisko do projektu ustawy budżetowej na 2026 rok.

1. Fakty

W projekcie budżetu państwa na rok 2026 zaplanowano:

- dochody budżetu państwa w wysokości 647,2 mld zł, tj. o 14,4 mld zł (2,3%) więcej niż w ustawie budżetowej na 2025 r.
- wydatki budżetu państwa w wysokości 918,9 mld zł, tj. o 2,7 mld zł (0,3%) mniej niż w ustawie budżetowej na 2025 r.
- deficyt budżetu państwa na kwotę nie większą niż 271,7 mld zł, tj. o 17 mld zł (6%) mniej niż w ustawie budżetowej na 2025 r.

Na wielkość deficytu budżetowego istotny wpływ mają w szczególności:

- wydatki obronne, realizowane z budżetu państwa oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, na łączną kwotę 200,1 mld zł, tj. 4,81% PKB, o 13,5 mld zł (7,2%) więcej niż wydatki przewidywane w 2025 roku,
- rozliczenia z UE, w szczególności związane z absorpcją środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy: deficyt budżetu środków europejskich ma wynieść 36,2 mld zł, tj. o 8,2 mld zł (29%) więcej niż w ustawie budżetowej na 2025 r.

Budżet oparto na następujących założeniach makroekonomicznych: realny wzrost PKB o 3,5%, średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych o 3,0%, a także wzrost wynagrodzeń, przeciętnego rocznego funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz spożycia prywatnego w ujęciu nominalnym każdorazowo o 6,4%.

Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy budżetowej deficyt sektora finansów publicznych wg ESA2010 przez 3 kolejne lata w okresie 2024-2026 przekroczy 6% PKB. Dług sektora finansów publicznych wg ESA2010 ma osiągnąć 66,8% PKB na koniec 2026 roku. Państwowy dług publiczny ma wynieść 53,8% PKB na koniec 2026 roku. Różnica między długiem publicznym wg ESA2010 a państwowym długiem



publicznym ma narastać z 11% PKB na koniec roku 2024 i 11,5% PKB na koniec roku 2025 do 13% PKB na koniec roku 2026.

Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wynieść mają w 2026 roku 422,9 mld zł. Planuje się ich pokrycie w kwocie ok. 240 mld zł na rynku krajowym i ok. 182 mld zł na rynkach zagranicznych. Art. 5 planowanej ustawy budżetowej na 2026 rok przewiduje limit przyrostu zadłużenia w wysokości 510 mld zł względem 460 mld zł w roku 2025.

Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ze składek na ubezpieczenia społeczne zaplanowano w kwocie 403,4 mld zł, co oznacza wzrost o 31,6 mld zł (8,5%) w stosunku do planu na rok 2025.

2. Opinia

a. Kontekst obronny

W szczególnym kontekście zagrożenia ze strony Rosji polskie państwo musi sprostać dwóm krytycznym wyzwaniom.

Po pierwsze, realizować zadania obronne. Pracodawcy RP wyrażają pełne poparcie dla wzrostu nakładów obronnych do 5% PKB w roku 2026 i w kolejnych latach. Jednocześnie podkreślamy, że krytyczna jest efektywność wydatkowania tych środków, zmierzająca do niezwłocznego zapewnienia zdolności obronnych wobec wszelkiego rodzaju zagrożeń zewnętrznych. W tej sytuacji niepokoi krytyczna ocena NIK w zakresie funkcjonowania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.¹

Po drugie, podtrzymać wysoki wzrost gospodarczy. Silna, rozpędzona gospodarka jest źródłem siły finansowej państwa, zdolności finansowania potrzeb pożyczkowych brutto, pozycji negocjacyjnej w relacjach międzynarodowych, satysfakcji społecznej i bezpieczeństwa wewnętrznego. Zaprezentowane założenie realnego wzrostu gospodarki o średniorocznie ponad 3% w latach 2026-2029 wydaje się nader optymistyczne. Wyrażamy obawę, że polski wzrost gospodarczy znacząco spowolni w kolejnych latach z uwagi na kryzys demograficzny, postęp technologiczny w reszcie świata oraz coraz bardziej utrudnioną nisko-kosztową imitację najlepszych praktyk produktowych i procesowych w związku z zaawansowaniem procesu konwergencji.

Państwo polskie powinno aktywnie przeciwdziałać tej tendencji co najmniej na trzech polach:

- zwalczać kryzys demograficzny poprzez program zwiększania dzietności, imigrację z integracją oraz zwiększanie aktywności zawodowej, m.in. przez zdrowie publiczne, profilaktykę, badania przesiewowe, dłuższy efektywny wiek emerytalny, asystencję osobistą,
- promować innowacyjność polskiej gospodarki,
- zapewnić warunki do wzrostu inwestycji prywatnych i innowacyjności. Na ten temat Pracodawcy RP w październiku opublikują raport z diagnozą wyzwań i konkretnymi rekomendacjami dla polityki gospodarczej. Liczymy na konstruktywny dialog i praktyczne wykorzystanie naszych rekomendacji.

¹ Źródło: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-wsparcia-sil-zbrojnych.html>



Szczególnym zadaniem jest ukierunkowanie strumienia wydatków publicznych, w tym zwiększonych nakładów na obronność, na wzrost krajowych mocy wytwórczych, co służy zarówno zdolnościom obronnym, jak i sile gospodarki. W naszym raporcie pokażemy m.in., jak podnieść moce wytwórcze gospodarki nawet bez wzrostu wydatków publicznych, a jedynie poprzez ich umiejętne strumieniowanie.

b. Potrzeba rankingowania dochodów i wydatków państwa według kluczowych kryteriów społecznych i gospodarczych

Konieczność ponoszenia wydatków na obronność państwa nie jest jedynym źródłem wysokiego deficytu i rosnącej ścieżki długu publicznego. W polityce państwa dostrzegamy brak należytej dyskusji o priorytetach dochodowych i wydatkowych, które powinny uwzględniać szczególnie:

- pomoc grupom najuboższym,
- wpływ zwiększenia lub zmniejszenia wydatków lub dochodów na kondycję finansów publicznych w rachunku ciągłym, oraz
- wpływ wydatków lub dochodów na tempo rozwoju gospodarczego.

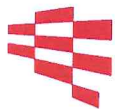
Dla przykładu asystencja osobista, na którą zabrakło finansowania budżetowego, z jednej strony zapewniłaby wsparcie osób najbardziej potrzebujących i bezradnych, z drugiej strony osobom potrzebującym wsparcia lub ich opiekunom umożliwiłaby powrót do aktywności zawodowej z pozytywnym wpływem na podaż pracy i produkt w gospodarce oraz na finanse publiczne. W obu przypadkach trudno uzasadnić, dlaczego pierwszeństwo w dostępie do publicznych wydatków uzyskała renta wdowia, która ani nie jest celowana do najuboższych, ani nie podnosi aktywności zawodowej, ani nie zwiększa podaży w gospodarce w inny sposób, oddziałuje jedynie na zagregowany popyt wpływając podobnie jak każdy inny wydatek publiczny.

Rekomendujemy:

- przegląd i rankingowanie wydatków o charakterze społecznym i socjalnym pod kątem kryteriów pomocy najuboższym, wpływu na budżet i aktywność gospodarczą. Przegląd i stworzenie rankingu powinny poprzedzać konieczną racjonalizację wydatków i dochodów publicznych.
- strumieniowanie wydatków państwa w sposób stymulujący rozwój podaży w gospodarce (inwestycje) a nie tylko popytu.

c. Nadmierny dług publiczny i wzrost gospodarczy jako najlepsze remedium

Przedstawiona w uzasadnieniu ustawy budżetowej symulacja wpływu wzrostu gospodarczego niższego o 1 punkt procentowy na deficyt i dług sektora finansów publicznych implikuje dług sektora na poziomie o 8% PKB wyższym po okresie 5-cio letnim. Materializacja scenariusza krótkotrwałej recesji, która nawiedza gospodarkę z zaskakującą regularnością, lub obniżenia średniego tempa wzrostu gospodarki, może oznaczać wymknięcie się długu spod kontroli i zacieśniania deficytu w fatalnym momencie cyklicznym. Dlatego uznajemy, że kwestii podtrzymania silnego tempa wzrostu należy podporządkować politykę gospodarczą państwa.



Po przekroczeniu przez dług sektora finansów publicznych wg ESA2010 progu 60% prawdopodobnie jeszcze w 2025 roku, deficyt sektora ma przekroczyć 66% PKB na koniec roku 2026. Państwowy dług publiczny przekroczy wówczas 53% PKB. Nawet optymistycznie zakładając przez kolejne 2 lata przyrost nominalnego PKB o 11%, deficyt ponad 6% PKB rocznie spowoduje osiągnięcie progu 60% PKB przez państwowy dług publiczny. W perspektywie roku 2028 lub 2029, bliskość limitu konstytucyjnego:

1. Uniemożliwi konsolidację finansów publicznych (spadek różnicy między PDP a długiem wg ESA2010). Z niepokojem obserwujemy narastanie różnicy między PDP a długiem wg ESA2010.
2. W kolejnej kadencji parlamentarno-rządowej zmusi do gwałtownego ograniczania deficytu, ze skokowym, negatywnym wpływem na popyt zagregowany.

Grozi to załamaniem tempa wzrostu gospodarczego, jeśli ograniczenie deficytu będzie miało wynikać ze wzrostu podatków lub redukcji wydatków. Jedyną możliwością ograniczenia poziomu deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego jest niezwłoczne podjęcie wyprzedzających działań ukierunkowanych na wzrost poziomu inwestycji w 2026 roku. Niestety, wg. przedstawionych założeń makroekonomicznych wzrost inwestycji ma pozostać w przedziale 18-19% PKB. Podzielamy niechęć do hurraoptymistycznych prognoz, ale powinniśmy celować we wzrost inwestycji do poziomu 25%. Ta zmiana powinna wynikać ze wzrostu inwestycji prywatnych. Ich wsparcie wymaga aktywnej polityki państwa.

d. Postulat promocji najlepszych standardów w kategorii poręczeń i gwarancji

Ustawa budżetowa ściśle ogranicza możliwości wydatkowania środków publicznych w szczegółowo określonych, drobiazgowych kwestiach, np.: w art. 15, 16 czy 20 Ustawy posługując się kwotami liczonymi w dziesiątkach czy setkach milionów złotych, podczas gdy pozostawia znaczną, nie wyjaśnioną w uzasadnieniu przestrzeń wydatkową w kategoriach bardzo ogólnych. W szczególności, art. 6 planowanej ustawy budżetowej nadal umożliwia udzielanie przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji do kwoty 200 miliardów złotych. Oceniamy, że ta możliwość powinna być ograniczona jasno zdefiniowanymi warunkami i ramami postępowania, bo historycznie, mimo Ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, była źródłem wzrostu zobowiązań finansów publicznych na kwotę przekraczającą obecnie 11% PKB.

e. Kwestia przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Prosimy o rewizję lub uzasadnienie tempa wzrostu składek do FUS przekraczającego o ponad 2 punkty procentowe tempo wzrostu płac i funduszu płac. Implikowana różnica to aż 7,8 mld zł. Błąd w tym szacunku może oznaczać konieczność zwiększenia finansowania FUS z budżetu państwa.

Prezes Zarządu
Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

Joanna Makowiecka-Gatza