



Minister Finansów

Warszawa, 28 marca 2025 roku

Sprawa: Zapytanie nr 2279 Posła na Sejm RP Pana Janusza Kowalskiego
w sprawie definicji pojęć "wydatki sztywne" i "wydatki elastyczne"
Znak sprawy: BP6.054.1.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na zapytanie nr 2279 Posła na Sejm RP Pana Janusza Kowalskiego, w sprawie definicji pojęć "wydatki sztywne" i "wydatki elastyczne", przedstawiam poniższe informacje.

1. W przepisach prawnych nie ma definicji legalnej terminu „wydatki sztywne i wydatki elastyczne”.

W doktrynie za tzw. wydatki sztywne budżetu państwa uważa się obowiązkowe – prawnie zdeterminowane – wydatki z budżetu państwa, których wysokość wynika z ustaw innych niż ustawa budżetowa lub wcześniej podjętych zobowiązań, ujętych w ramy prawne. Co ważne, ich wysokość nie może być dowolnie regulowana przez rząd.

Zaliczyć do nich można m.in. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, wydatki na obronę narodową, wydatki w ramach obowiązkowych ubezpieczeń społecznych obejmujące m.in. dotacje z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego czy też subwencję ogólną dla jednostek samorządu terytorialnego.

Za tzw. wydatki elastyczne budżetu państwa uznaje się te wydatki, których wysokość nie jest wskazana w odrębnych ustawach (nie jest prawnie zdeterminowana). Rząd może oddziaływać na ich wysokość zasadniczo

w sposób bezpośredni. Należą do nich m.in. wydatki na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego o charakterze fakultatywnym czy wydatki rzeczowe jednostek budżetowych.

Powyższy podział nie jest jednak podziałem uniwersalnym oraz obowiązuje zasadniczo jedynie w krótkim okresie, tj. w perspektywie najbliższego cyklu budżetowego obejmującego opracowanie projektu budżetu państwa na dany rok kalendarzowy. Stąd też udział wydatków elastycznych w łącznych wydatkach budżetu państwa może ulegać zmianom. Niemniej jednak można ostrożnie szacować, iż ich poziom na przestrzeni ostatnich lat nie przekraczał kilku, a w szerokim ujęciu (tj. klasyfikując jako wydatki elastyczne jak najszerszą grupę pozostałych wydatków budżetu państwa np. wydatki na energię elektryczną) kilkunastu procent.

2. Poniżej przekazuję informacje na temat największych podmiotów realizujących zadania publiczne, których plany nie są częścią ustawy budżetowej - Narodowy Fundusz Zdrowia, Polski Fundusz Rozwoju S.A. i Tarcze Finansowe PFR oraz fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ)

Narodowy Fundusz Zdrowia realizuje zadania zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i na wskazane tam zadania przeznaczają, co do zasady, praktycznie wszystkie swoje przychody.

W latach 2021-2023 wykonanie kosztów NFZ (na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania planu finansowego NFZ) kształtowały się następująco:

- w roku 2021 wyniosły 126.351.582 tys. zł,
- w roku 2022 wyniosły 133.531.795 tys. zł,
- w roku 2023 wyniosły 164.561.401 tys. zł.

W roku 2024, na podstawie wstępnego sprawozdania z wykonania planu finansowego, koszty NFZ wyniosły 177.399.296 tys. zł.

W roku 2025, na podstawie projektu planu finansowego, koszty NFZ zaplanowano w wysokości 197.844.847 tys. zł.

Szczegółowe informacje na temat planów finansowych NFZ oraz sprawozdań z wykonania planów finansowych NFZ dostępne są w ramach Biuletynu Informacji Publicznej NFZ:

<https://www.nfz.gov.pl/bip/finanse-nfz/>

Polski Fundusz Rozwoju S.A. (PFR)

Polski Fundusz Rozwoju jest spółką prawa handlowego, w której większość udziałów posiada Skarb Państwa (99,87%).

Na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, prawa z akcji należących do Skarbu Państwa w PFR wykonuje minister właściwy do spraw aktywów państwowych.

W związku z powyższym, Ministerstwo Finansów nie posiada sprawozdań finansowych PFR oraz informacji na temat struktury wydatków Spółki.

Należy przy tym dodać, że Tarcze Finansowe PFR, czyli:

- Tarcza finansowa PFR dla małych i średnich firm (Tarcza MŚP),
- Tarcza finansowa PFR dla dużych firm (Tarcza DP),
- Tarcza finansowa 2.0 PFR dla małych i średnich firm (Tarcza MŚP 2.0),
- Program wsparcia dla PLL LOT S.A. (Tarcza LOT),

to programy rządowe, których realizację Rada Ministrów powierzyła PFR, na podstawie art. 21a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. *o systemie instytucji rozwoju*.

Finansowanie ww. programów rządowych i tym samym zdolność PFR do spłaty zaciągniętych na ten cel zobowiązań (emisja obligacji), gwarantuje i zapewnia Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Rozwoju i Technologii.

Fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw

W ramach działalności zleconej na podstawie odrębnych ustaw Bank Gospodarstwa Krajowego, prowadzi obsługę różnorodnych funduszy, które nie posiadają osobowości prawnej. Gospodarowanie środkami tych funduszy odbywa się na podstawie planów finansowych uzgadnianych z Ministrem Finansów oraz zatwierdzanych przez ministrów właściwych dla zakresu zadań danego funduszu.

Dzięki działaniom podjętymi przez rząd w 2024 roku na stronie BGK publikowane są aktualne plany finansowe oraz dane sprawozdawcze (kwartalne) funduszy umiejscowionych w BGK:

<https://www.bgk.pl/bip/fundusze/>

Szczegółowe informacje na temat planów finansowych/projektów planów finansowych na 2025 rok funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw wraz z ich opisem zawiera załącznik do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2025, przyjętego przez Radę Ministrów 28 września 2024

roku i przekazanego do Sejmu RP dostępny na poniższej stronie Ministerstwa Finansów:

<https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu-rp2025>

Odnosząc się do funduszy w BGK nadzorowanych przez Ministra Finansów, wydatki 3 funduszy gwarancyjnych BGK, tj: Krajowego Funduszu Gwarancyjnego (KFG), Funduszu Gwarancji Płynnościowych (FGP) i Funduszu Gwarancji Kredytowych (FGK) wynikają z udzielonych przez BGK w latach poprzednich gwarancji spłaty kredytów i innych zobowiązań. Z uwagi na COVID-19 oraz wojnę w Ukrainie, od roku 2020 nastąpił istotny wzrost zapotrzebowania przedsiębiorców na gwarancje BGK udzielane w ramach ww. 3 funduszy gwarancyjnych. Zapadalność tych zobowiązań jest rozłożona w czasie i wynika zarówno z kredytów o krótszym okresie spłaty, ale również z kredytów wieloletnich. W przypadku KFG, który funkcjonuje od 2018 r., wydatki z budżetu państwa na pokrycie części kosztów i wydatków tego funduszu wystąpiły dopiero w 2024 r. W przypadku FGP i FGK do tej pory nie istniała konieczność przekazywania środków z budżetu państwa.

Z Funduszu Pomocy finansowane są – co do zasady – w większości zdeterminowane ustawowo wydatki na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, w tym wydatki na zadania realizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza nim, a także zadania związane z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy.

Na poziom zobowiązań Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wpływ ma poziom wyemitowanych do tej pory obligacji BGK, jak i zaciągniętych zobowiązań z tytułu promes w ramach programów: Program Inwestycji Strategicznych: Polski Ład oraz Rządowy Program Odbudowy Zabytków, których wypłaty przewidziane są do roku 2029.

Zgodnie z informacją przekazaną przez Bank Gospodarstwa Krajowego z tytułu promes w Rządowym Funduszu Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych i Rządowym Programie Odbudowy Zabytków, do sfinansowania w okresie 2025 – 2029 pozostają inwestycje JST do kwoty 44,5 mld zł, z czego jak się szacuje, ponad 90% powinno zostać sfinansowane do końca przyszłego roku. Z racji zaciągniętych zobowiązań wydatki te mają charakter wydatków sztywnych.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Hanna Majszyk
podsekretarz stanu