



Minister Finansów

Warszawa, 7 maja 2025 roku

Sprawa: Interpelacja nr 9494
Znak sprawy: PM8.054.3.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu

Interpelacja nr 9494

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 9494 Pana Jarosława Sachajko informuję:

Ad pyt. 1. *Dlaczego rząd nie przewidział tak drastycznego wzrostu deficytu w 2024 roku, a Ministerstwo Finansów jeszcze w grudniu szacowało go na poziomie 5,7% PKB?*

Oficjalna opublikowana prognoza wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych opracowana została na potrzeby *Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028* (dalej: „Plan”)¹ przyjętego w październiku 2024 roku przez Radę Ministrów i jesiennej notyfikacji fiskalnej² (opublikowana w październiku 2024 r.). Terminy opracowania tych prognoz wynikały z regulacji unijnych:

- rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97.

¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>

² <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

Warto zauważyć, iż prognoza ta nie różniła się istotnie od prognozy Komisji Europejskiej opublikowanej 15 listopada 2024 roku, która przewidywała na rok 2024 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 5,8% PKB.³

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2024 wyniósł 6,6% PKB. Jest to poziom o 0,9 pkt. proc. wyższy niż prognozowano na rok 2024 w Planie. Na większy od oczekiwań deficyt sektora istotny wpływ miały niższe niż przewidywano dochody, w szczególności z podatku VAT w następstwie mniej korzystnych, z punktu widzenia kształtowania się bazy podatkowej, wskaźników makroekonomicznych, w tym niższej od oczekiwań konsumpcji prywatnej.

Do wyższego deficytu przyczyniło się również przyspieszenie wydatkowania środków na odbudowę zdolności obronnych (według metodyki unijnej) oraz wydatki związane z powodzią.

Ad pyt. 4, 5, 7:

(4) *Jak rząd zamierza zapobiec realizacji "scenariusza ostrzegawczego" i przekroczeniu 100% PKB w perspektywie kilkunastu lat?*

(5) *Dlaczego rząd nie podejmuje działań zmierzających do konsolidacji finansów publicznych?*

(7) *Jakie kroki rząd zamierza podjąć, aby ograniczyć rozrost wydatków publicznych, które w obecnym tempie prowadzą do destabilizacji finansów państwa?*

W lipcu 2024 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu. W dniu 21 stycznia br. Rada UE przyjęła rekomendacje dla Polski, wyznaczając 2028 rok jako termin zlikwidowania nadmiernego deficytu. W tym celu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków przedstawionego w przyjętym przez rząd i przekazanym do instytucji UE w październiku ub.r. „Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028”⁴ (dalej jako „Plan”). Dokument ten prezentuje strategię konsolidacji finansów publicznych i ograniczanie nierównowagi fiskalnej.

Zaproponowana strategia konsolidacji do roku 2028 uwzględnia dążenie do utrzymania inwestycji publicznych na rekordowo wysokim poziomie, w tym wydatków na obronę narodową, niezbędnych w kontekście sytuacji geopolitycznej. W okresie konsolidacji finansów publicznych istotnym wyzwaniem będzie konieczność realizacji wysokich wydatków obronnych przy jednoczesnym redukowaniu nadmiernego deficytu, przy równoczesnej dbałości o utrzymanie wzrostu gospodarczego i inwestycji publicznych. Zbyt gwałtowne zmniejszenie nierównowagi miałyby bowiem negatywne konsekwencje dla wzrostu gospodarczego.

W Planie zawarto wstępną informację na temat działań przyczyniających się do ograniczenia deficytu, wynikających z już uchwalonych lub procedowanych zmian, obejmujących:

³ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/poland/economic-forecast-poland_en

⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>

- indeksację stawek akcyzy (aktualizacja Mapy drogowej akcyzy, lata 2025-2028),
- wprowadzenie obowiązku wystawiania e-faktur (system KSeF, 2026 r.),
- objęcie Systemem Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT) przewozu betonu gotowego do wylania (od 2025 r.),
- wejście w życie minimalnego podatku dochodowego (dotyczącego osób prawnych), którego skutki ujawnią się w 2025 r.,
- wprowadzenie systemu globalnego podatku (GloBE, 2027 r.).

Konsolidacji sprzyja utrzymanie obecnych parametrów skali podatkowej PIT w kolejnych latach (wdrożonych w 2022 r.) i brak zmian legislacyjnych w zakresie zasad waloryzacji świadczeń.

Wzrost gospodarczy, wspierany zwiększonymi inwestycjami publicznymi oraz odpowiednio zaplanowanymi działaniami budżetowymi, również przyczyni się do stopniowej redukcji deficytu. Kluczowe jest jednak konsekwentne przestrzeganie wyznaczonej ścieżki wydatków oraz monitorowanie skutków realizowanych działań w kontekście stabilności finansów publicznych.

Aktualne informacje na temat realizacji ścieżki wydatkowej oraz o działaniach wspierających jej przestrzeganie zostały przedstawione w Sprawozdaniu z wdrażania „Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028”⁵.

Informujemy, że na koniec 2024 r. państwowy dług publiczny (definicja krajowa) wyniósł w relacji do PKB 44,3%, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (definicja UE) 55,3%.

Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028 przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2024 r. przewiduje, że prognozowana relacja państwowego długu publicznego do PKB będzie wzrastała do 48,6% w 2027 r., a w 2028 roku obniży się do 48,3%. W horyzoncie Strategii relacja państwowego długu publicznego do PKB pozostanie bezpiecznie poniżej progu ostrożnościowego 55% określonego w ustawie o *finansach publicznych*.

Prognozowana relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (wg definicji UE, dług EDP) do PKB będzie wzrastała i osiągnie najwyższy poziom 61,3% w 2027 r., a w 2028 r. obniży się do 61,2%.

Prognoza na lata 2025-2028 została przygotowana przy założeniu corocznego dostosowania fiskalnego umożliwiającego przestrzeganie ustalonej ścieżki wydatków netto zgodnie z założeniami średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego.

W obowiązującym w Polsce prawie zawarte są mechanizmy zapobiegające nadmiernemu narastaniu długu. Art. 216 Konstytucji RP zabrania zaciągania zobowiązań, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (PKB). Dodatkowo ustawa

⁵ Dokument został opublikowany na stronie

<https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>

o finansach publicznych zawiera procedury ostrożnościowe i sanacyjne uruchamiane automatycznie w przypadku przekroczenia progu 55% i 60% PKB. Konsekwencją przekroczenia progu 55% (w tym wypadku brana jest pod uwagę również kwota długu przeliczona wg średnich w całym roku kursach walutowych oraz pomniejszona o wolne środki na rachunkach budżetu) jest m.in. konieczność przyjęcia na kolejny rok ustawy budżetowej bez deficytu lub zapewniającej spadek relacji długu Skarbu Państwa do PKB, a także zakaz udzielania nowych pożyczek z budżetu państwa.

W kwestii redukcji nadmiernego deficytu i mechanizmów chroniących przed nadmiernym zadłużeniem sektora instytucji rządowych i samorządowych należy zauważyć, że od 2015 roku w Polsce stosuje się stabilizującą regułę wydatkową (SRW), stanowiącą implementację dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Zgodnie z wymogami ww. Dyrektywy, reguła sprzyja przestrzeganiu w wieloletniej perspektywie wynikających z unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu wartości referencyjnych dotyczących poziomu deficytu (3% PKB) i długu (60% PKB) sektora instytucji rządowych i samorządowych. SRW ogranicza nadmierny wzrost wydatków publicznych nakładając ograniczenia na poziom wydatków podmiotów nią objętych.

Przepisy SRW obejmują mechanizm korygujący kwoty wydatków, mający zastosowanie w przypadku, gdy najbardziej aktualne prognozy Komisji Europejskiej przewidują przekroczenie wartości referencyjnych deficytu lub długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Standardowa wielkość korekty kwoty wydatków wynosi co najmniej 0,5% PKB planowanego na rok budżetowy, jednak w przypadku zatwierdzenia przez Radę Unii Europejskiej ścieżki wydatków netto, korekta odpowiada wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z ww. ścieżką. Przepisy te zapewniają powiązanie SRW z analizą średniookresowej stabilności długu (z ang. *debt sustainability analysis*) stosowaną w regułach unijnych. Ponadto w przypadku objęcia Polski rekomendacjami Rady UE w sprawie zlikwidowania nadmiernego deficytu kwota wydatków przewidziana w ustawie budżetowej musi być zgodna z tymi zaleceniami.

Należy także zauważyć, że Ministerstwo Finansów w IV kwartale 2023 roku oraz I połowie 2024 roku zrealizowało przegląd funkcjonowania SRW w latach 2019-2023, stanowiący realizację kamienia milowego A4G w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. W ramach ww. przeglądu szczególną uwagę poświęcono antycyklicznym właściwościom reguły oraz jej roli w stabilizacji wydatków sektora finansów publicznych w długim okresie. Przeprowadzone symulacje potwierdziły antycykliczność SRW oraz pozytywny wpływ na stabilność sektora finansów publicznych. Raport⁶ z realizacji przeglądu SRW został opublikowany na stronie BIP Ministerstwa Finansów 31 marca 2025 r.

W ramach działań podjętych przez Ministra Finansów wprowadzono zmiany w przepisach prawa. Ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1089) wprowadziła zmiany zmierzające m.in. do tego, by przywrócić stabilizującą regułę wydatkową (SRW)

⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/raport-z-przegladu-funkcjonowania-stabilizujacej-reguly-wydatkowej-w-latach-20192023>

właściwe znaczenie dla zachowania stabilności finansów publicznych. Dzięki poszerzeniu zakresu SRW o ok. 90 jednostek (agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych), polska reguła wydatkowa lepiej wypełnia pierwotne założenia, dotyczące jak najszerszego objęcia nią wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Zapewnienie właściwej roli SRW nastąpiło również poprzez objęcie tą regułą przekazywanych nieodpłatnie skarbowych papierów wartościowych (wg wartości nominalnej) podmiotom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Uszczelniono w ten sposób regułę fiskalną, co w istocie ma wydatny wpływ na przywracanie ustawie budżetowej jej należytej rangi.

W ustawie budżetowej na rok 2025 wprowadzono optymalizację kosztów pozyskania finansowania dłużnego poprzez uwzględnianie w budżecie państwa – w miarę możliwości – środków na wykup zapadających zobowiązań funduszy kryzysowych (Funduszu COVID-19 i Fundusz Pomocy) oraz obsługę bieżącego zapotrzebowania na finansowanie zadań tych funduszy

Dodatkowo, należy zauważyć, że w ustawie z 20 grudnia 2024 r o Radzie Fiskalnej wprowadzono zmiany wpływające na lepsze funkcjonowanie SRW i przejrzystość finansów publicznych. Po raz pierwszy będą miały one zastosowanie do projektu ustawy budżetowej na 2027 r. Wówczas nastąpi przesunięcie Narodowego Funduszu Zdrowia, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy z grupy jednostek objętych kwotą wydatków SRW, ale nie limitem wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, do grupy jednostek objętych tym limitem.

Ad pyt. 6. *Jakie są plany rządu na obniżenie kosztów obsługi długu, które w 2024 roku wyniosły rekordowe 2,6% PKB (ok. 94 mld zł)?*

Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028 zakłada realizację celu sformułowanego jako sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w sposób zapewniający minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem. Strategia wskazuje jednocześnie na zadania związane z rozwojem rynku SPW, tj. zapewnianie jego płynności, efektywności i przejrzystości jako działania przyczyniające się do jej efektywnej realizacji.

Prognozy wydatków na obsługę długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zawarte w tej Strategii są następujące.

	2025	2026	2027	2028
Wydatki (% PKB)	2,6%	2,5%	2,6%	2,6%

Prognoza została przygotowana zgodnie z założeniami średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego przy założeniu corocznego dostosowania fiskalnego umożliwiającego przestrzeganie ustalonej ścieżki wydatków netto i wynikającej z

niego ścieżki długu. Głównymi czynnikami, oprócz samego poziomu zadłużenia, wpływającymi na wysokość ponoszonych kosztów jest poziom rentowności sprzedawanego długu na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych. W przypadku długu krajowego, który stanowi główne źródło finansowania potrzeb pożyczkowych, decydującym czynnikiem jest poziom stóp procentowych NBP.

Historycznie, relacja kosztów obsługi długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB kształtowała się na wyższych niż w 2024 roku poziomach w latach 2000-2005 (2,9%) albo zbliżonych (2,6% w latach 2009-2013).

Ad pyt. 2, 8:

(2) Jakie konkretne działania rząd zamierza podjąć, aby zahamować lawinowy wzrost deficytu w 2025 roku, skoro już na starcie roku budżetowego odnotowano deficyt w wysokości 36 mld zł po zaledwie dwóch miesiącach?

(8) Dlaczego rząd nie reaguje na wyraźne niedobory w dochodach podatkowych, mimo optymistycznych założeń wzrostu PKB na poziomie 3,9% w 2025 roku?

W kwestii realizacji budżetu państwa w roku 2025 należy zauważyć, że deficyt budżetu państwa po lutym, w wysokości 36 mld zł, stanowił 12,6% planu, to jest poniżej wskaźnika upływu czasu. Deficyt stanowi różnicę (wartość ujemna) między dochodami a wydatkami budżetu państwa. Niższe dochody to przede wszystkim efekt reformy udziałów jednostek samorządu terytorialnego (jst) w dochodach z PIT i CIT, powodując nieporównywalność udziałów przypadających budżetowi państwa między latami 2024 i 2025.

Rosnące rok do roku wydatki są rezultatem zabezpieczania niezbędnych środków zarówno na kontynuację dotychczasowych działań, jak również na realizację nowych przedsięwzięć.

Budżetu państwa na 2025 rok obejmuje m.in:

- spłatę 63,2 miliarda złotych zobowiązań z tytułu obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S. A. (34,7 mld zł) wyemitowanych w roku 2020 na sfinansowanie rządowego programu „Tarcz Finansowych” oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020-2023 (28,5 mld zł);
- skutki projektu nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie ww. reformy sytuacja budżetu państwa pogorszy się o 24,8 mld zł przy jednoczesnej poprawie o ww. kwotę finansów samorządów;
- waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2025 r., w tym świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy oraz uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku w łącznej kwocie 24,2 mld zł;
- środki na finansowanie świadczeń w ramach programu „Aktywny rodzic”. W 2024 r. przewidziano w budżecie państwa środki na realizację świadczeń w kwocie 1,5 mld zł, natomiast w roku 2025 w kwocie 8,4 mld zł.

Rok 2025 jest kolejnym rokiem wzrostu nakładów na opiekę zdrowotną. Zostały zabezpieczone rekordowo wysokie środki, które przekroczą minimalny wskaźnik

określony w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Łącznie z NFZ wydatki na zdrowie przekroczą zgodnie z ustawą 221,7 mld zł. Zabezpieczono również rekordowe środki na obronę narodową (w tym na wzrost uposażeń żołnierzy zawodowych) w wysokości 124,3 mld zł.

W kwestii dochodów podatkowych budżetu państwa należy zauważyć, że w dniu 15 kwietnia br. Ministerstwo Finansów opublikowało szacunkowe wykonanie dochodów budżetu państwa w I kwartale br.

W okresie styczeń – marzec 2025 r. dochody budżetu państwa wyniosły 118,4 mld zł i były niższe o ok. 28,0 mld zł (tj. 19,1%) w porównaniu z tym samym okresem roku ubiegłego (146,4 mld zł, tj. 23,4% planu), co przede wszystkim wynika z reformy udziałów jednostek samorządu terytorialnego (jst) w dochodach z PIT i CIT.

Dochody podatkowe budżetu państwa wyniosły 105,7 mld zł i były niższe w stosunku do wykonania w okresie styczeń – marzec 2024 r. o ok. 25,7 mld zł (tj. 19,6%), w tym:

- dochody z podatku VAT wyniosły 84,3 mld zł i były wyższe o ok. 8,9 mld zł (tj. 11,8%) w stosunku do wykonania w okresie styczeń – marzec 2024 r.,
- dochody z podatku akcyzowego wyniosły 19,5 mld zł i były niższe o ok. 0,1 mld zł (tj. 0,3%) w stosunku do wykonania w okresie styczeń – marzec 2024 r.,
- dochody z podatku PIT były ujemne i wyniosły -28,7 mld zł i były niższe o ok. 42,6 mld zł w stosunku do wykonania w okresie styczeń – marzec 2024 r. (w warunkach porównywalnych, bez reformy dochodów JST, dochody budżetu państwa z PIT wyniosłyby ok. 17,1 mld zł, tj. 23,0% więcej r/r),
- dochody z podatku CIT wyniosły 25,3 mld zł i były wyższe o ok. 7,3 mld zł (tj. 40,3%) w stosunku do wykonania w okresie styczeń – marzec 2024 r. (w warunkach porównywalnych, bez reformy dochodów JST dochody budżetu państwa z CIT wyniosłyby ok. 27,2 mld zł, tj. 50,6% więcej r/r).

Porównując dane o wykonaniu dochodów budżetu państwa w zakresie PIT i CIT do wykonania z 2024 r. należy pamiętać, że od 2025 r. w życie weszła reforma finansowania samorządów, która zmieniła udziały jst w PIT i CIT. Wobec tego udziały przypadające budżetowi państwa są nieporównywalne między tymi latami.

Wysokość udziałów przekazanych jst z tytułu udziału w dochodach z PIT w okresie styczeń-marzec 2025 r. wyniosła 66,9 mld zł. W porównaniu z kwotą 18,2 mld zł przekazaną w analogicznym okresie poprzedniego roku stanowi to wzrost o 48,6 mld zł (266,8%) r/r. Jednocześnie wzrost udziałów jst w okresie styczeń-marzec oznacza ubytek dochodów budżetu państwa o 48,6 mld zł, co tłumaczy niższe dochody budżetu w tym okresie w porównaniu do poprzedniego roku.

W okresie styczeń-marzec 2025 r., całkowite wpływy sektora finansów publicznych (tj. budżetu państwa i jst) z PIT wyniosły 38,1 mld zł i były wyższe o 6,0 mld zł (18,8%) w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku. Na styczeń oraz luty 2025 r. zostały przypisane raty w wysokościach po 2/13 kwoty udziałów zaplanowanej na cały rok, co spowodowało ubytku budżetu państwa

w PIT na 1 kwartał br. Wszystkie kolejne raty, w okresie marzec-listopad 2025 r., stanowią 1/13 kwoty zaplanowanej na cały rok.

W marcu br. dokonywano wpłat z tytułu rozliczenia rocznego CIT za 2024 r. W ubiegłym roku natomiast większość wpłat dokonywana była w kwietniu, przez co dane za marzec w tych dwóch latach nie są w pełni porównywalne. W tym roku termin rozliczenia rocznego CIT dla większości podatników to 31 marca, zaś w 2024 r. był to 2 kwietnia, co spowodowało przesunięcie wpłat podatników w związku z rozliczeniem rocznym na marzec.

Mając powyższe na uwadze, dotychczasowe wykonanie dochodów budżetu państwa nie świadczy o niedoborach względem scenariusza makroekonomicznego. Ponadto jak wskazano powyżej dane za 2025 r. nie są w pełni porównywalne z danymi za 2024 r. – głównie ze względu na znaczące zmiany w wysokości udziałów z PIT. Jednak po uwzględnieniu łącznego udziału budżetu państwa oraz jest widoczny jest wzrost r/r.

Jednocześnie realizując proces przywracania właściwej roli ustawy budżetowej i uwzględniania – w odróżnieniu od lat poprzednich – już na etapie planu budżetu – wydatków, które były dotychczas „wypychane” poza budżet w 2024 r. rozpoczęto działania naprawcze, które będą kontynuowane w kolejnych latach, tj. np.:

- przywrócono stabilizującej regule wydatkowej (SRW) właściwe znaczenie w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych oraz objęto SRW skarbowe papiery wartościowe przekazywane nieodpłatnie przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- zoptymalizowano koszty pozyskania finansowania dłużnego poprzez uwzględnianie w budżecie państwa - w miarę możliwości - środków na wykup zapadających zobowiązań funduszy kryzysowych (Funduszu COVID-19 i Fundusz Pomocy) oraz obsługę bieżącego zapotrzebowania na finansowanie zadań tych funduszy;
- uchwalono ustawę o Radzie Fiskalnej.

Wzrost deficytu oraz podjęte działania naprawcze zostały szczegółowo omówione w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2025, które udostępnione jest na stronie internetowej Ministerstwa Finansów

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

Informacja w zakresie większych wydatków zrealizowanych w okresie styczeń-luty br. w porównaniu do tego samego okresu roku poprzedniego jest również dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Finansów

<https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budzetu-panstwa-w-okresie-styczen---luty-2025-r>

Ad pyt. 10. Czy rząd planuje nowelizację budżetu na 2025 rok w związku z dramatycznie niską realizacją dochodów po pierwszych dwóch miesiącach?

Uchwalane w ustawie budżetowej dochody są prognozą, a wydatki budżetu państwa stanowią nieprzekraczalny limit.

Minister Finansów wypełniając postanowienia ustawy budżetowej na dany rok działa na podstawie m.in. ustawy o *finansach publicznych*. Systematyczna weryfikacja wydatków budżetowych wpisuje się w politykę oszczędnego i celowego gospodarowania środkami publicznymi – takie działania prowadzone są na bieżąco. Na etapie opracowywania ustawy budżetowej oraz jej realizacji uwzględniane są regulacje art. 44 ustawy o *finansach publicznych*, nakazujące realizację wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z założeniem uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o *finansach publicznych* kwoty wydatków ujęte w ustawie budżetowej stanowią nieprzekraczalny limit i tym samym określają dysponentom części budżetowych górny pułap ich możliwości wydatkowych. Nie zawsze jednak wszystkie z planowanych w ustawie budżetowej wydatków są w pełni wykorzystane, np. w wyniku nierozstrzygniętych przetargów lub opóźnień w realizacji zadań, zmiany wskaźników, od których uzależniane są niektóre wydatki. Takie „naturalne oszczędności” pojawiają się, co do zasady, każdego roku.

Zmiana ustawy budżetowej poprzez jej nowelizację to instrument, który jest wykorzystywany przez rząd, gdy pozostałe instrumenty zarządzania budżetem są niewystarczające i brak jest możliwości zrealizowania postanowień ustawy budżetowej.

Ewentualna nowelizacja ustawy budżetowej zawsze jest decyzją opartą na solidnych informacjach oraz biorącą pod uwagę całościowe wykonanie ustawy budżetowej – tzn. strony dochodowej i wydatkowej. Bierze się pod uwagę możliwość zrealizowania wydatków jakie dysponenci są w stanie zrealizować w ramach ustalonych limitów i ustalonego deficytu. Samo wykonanie dochodów w pierwszych trzech miesiącach roku nie może być podstawą do takich decyzji z uwagi na zbyt duże ryzyko niewłaściwej oceny procesu gromadzenia dochodów. Okres trzech miesięcy jest zbyt krótki, aby w sposób prawidłowy ocenić potencjalną realizację dochodów budżetu w całym roku. Rząd przedstawi przewidywane wykonanie budżetu państwa w 2025 r. na etapie projektu ustawy budżetowej na 2026 r.

Ad pyt. 9, 11: (9) *Jakie działania rząd zamierza podjąć w odpowiedzi na ostrzeżenia ekspertów i związków zawodowych o rozluźnieniu dyscypliny podatkowej i wzroście ryzyka wyłudzeń VAT?*

(11) *Dlaczego rząd ignoruje ostrzeżenia dotyczące ryzyka wyłudzeń VAT?*

Nie jest prawdą twierdzenie o ignorowaniu sygnałów o potencjalnym wzroście ryzyka wyłudzeń VAT.

Przeciwdziałanie przestępczości w obszarze oszustw w podatku VAT jest jednym z priorytetowych działań realizowanych przez organy KAS. Kontrole podatkowe i kontrole celno-skarbowe w VAT są bieżącą reakcją na identyfikowane ryzyka. Kierowane są tam, gdzie analiza wykaże największe ryzyko nieprawidłowości podatkowych.

Efektem działań KAS w 2024 r. jest m.in. najwyższa od kilku lat liczba wykrytych fikcyjnych faktur. W 2024 r. wykryto ponad 290 tysięcy fikcyjnych faktur, a więc o ponad 165 tys. więcej niż w 2023 r., tj. więcej o 130,8%.

Ad pyt. 12. *Jakie konkretne mechanizmy rząd zamierza wprowadzić, aby przeciwdziałać potencjalnym stratom budżetowym wynikającym z przesunięcia KSeF?*

Ministerstwo Finansów w sposób stały wdraża instrumenty prawne mające na celu podniesienie efektywności fiskalnej. Podejmowane działania obejmują m.in. pozyskanie nowych źródeł danych pozwalających identyfikować obszary generujące uszczuplenia podatkowe (np. dane Raporter, DAC7). Przedmiotowe dane stanowią dodatkowe źródła informacji wzmacniające potencjał KAS w zakresie detekcji nadużyć podatkowych. Przykładowo można wskazać rozwiązania wprowadzone:

- art. 49aa i 49aaa ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej znowelizowanej ustawą z dnia 24 stycznia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 poz.222), który wprowadził od 1 kwietnia 2025 r. obowiązek cyklicznego raportowania przez agentów rozliczeniowych informacji o wysokości środków pieniężnych przekazywanych na rzecz podatnika przez agenta rozliczeniowego pośredniczącego w transakcjach płatniczych dokonywanych za pomocą m.in. kart płatniczych,
- nowelizacją ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami, która weszła w życie 1 lipca 2024 r., implementując tzw. dyrektywę DAC7. Przedmiotowa dyrektywa nakłada na operatorów platform obowiązek raportowania transakcji i informacji o sprzedawcach korzystających z usług platformy, co ma na celu zwiększenie przejrzystości i uczciwości w handlu online.

Ad pyt. 3, 14:

(3) Dlaczego rząd nie ujawnia pełnego obrazu finansów publicznych, uwzględniając zaliczki na obronność, co zniekształca rzeczywistą skalę problemu?

(14) Dlaczego rząd nie przedstawia pełnego obrazu finansów publicznych, w tym rzeczywistych wydatków na obronność z zaliczkami?

Dane dotyczące finansów publicznych opracowywane są zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (metodyka ESA2010). Metodyka ta stosowana jest we wszystkich krajach członkowskich UE, co pozwala na porównywanie danych dotyczących sektora finansów publicznych w poszczególnych krajach UE i pozwala na dostarczanie odbiorcom rachunków narodowych zestawu zharmonizowanych i wiarygodnych statystyk. Prognozy dotyczące sektora finansów publicznych wg metodyki unijnej (ESA2010) opracowuje Ministerstwo Finansów, zaś wykonanie

Główny Urząd Statystyczny. Dane te podlegają weryfikacji przez unijny organ statystyczny, czyli EUROSTAT.

Do pomiaru dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych stosowana jest, co do zasady, zasada memoriału. W przypadku rejestracji w ujęciu memoriałowym przepływy rejestruje się w momencie, w którym wartość ekonomiczna jest tworzona, przekształcana, wymieniana, przenoszona lub wygasa. Ujęcie to różni się od ujęcia kasowego. A zatem wydatki są rejestrowane na rachunkach sektora instytucji rządowych i samorządowych, gdy są ponoszone przez poszczególne jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych niezależnie od tego czy zostały opłacone czy nie (niezależnie od przepływu środków finansowych).

Zgodnie z metodyką unijną (ESA2010) wydatki militarne rejestruje się jako wydatek w momencie dostawy sprzętu, a nie w momencie dokonania płatności pieniężnych. Oznacza to, że wpływ na wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych nie zawsze pokrywa się czasowo z płatnościami związanymi z realizacją kontraktów militarnych.

Należy także podkreślić, iż zgodnie z art. 142 ust. 1 pkt 6b ustawy o *finansach publicznych* do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające w szczególności informacje o:

- wartości klauzuli obronnej, o której mowa w art. 112aa ust. 4a ustawy o *finansach publicznych*,
- różnicach, o których mowa w art. 112aa ust. 4a pkt 1-3 ustawy o *finansach publicznych*,

tj. publikowane są informacje odnośnie do:

- różnicy pomiędzy planowanymi wydatkami na zakup sprzętu wojskowego w roku n⁷ a wartością dostaw sprzętu wojskowego planowanych do otrzymania w roku n;
- różnicy pomiędzy wykonanymi wydatkami na zakup sprzętu wojskowego w roku n-2 a wartością dokonanych dostaw sprzętu wojskowego w roku n-2;
- różnicy pomiędzy wartością planowanych na rok n-2 dostaw sprzętu wojskowego, a planowanymi na rok n-2 wydatkami na zakup sprzętu wojskowego, uwzględnionej w klauzuli obronnej zawartej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok n-2 przedłożonego Sejmowi.

Natomiast zgodnie z art. 182 ust. 4 pkt 6a ustawy o *finansach publicznych* do sprawozdania dołącza się informację o różnicy pomiędzy wykonanymi wydatkami na zakup sprzętu wojskowego a wartością dokonanych dostaw sprzętu wojskowego.

Oznacza to, że informacje nt. różnicy pomiędzy płatnościami (w tym zaliczkami) na dostawy sprzętu wojskowego a wartością dokonanych dostaw sprzętu wojskowego jest publicznie znana. Finansowanie potrzeb obronnych dokonywane

⁷ rok n to rok na który opracowywany jest projekt budżetu państwa.

jest, co do zasady, z budżetu państwa⁸ i z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Szczegółowe informacje nt. wydatków na obronę narodową w 2025 roku zawarte są w ustawie budżetowej (wydatki budżetu państwa wg części, działów, rozdziałów i grup ekonomicznych) oraz w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (zawiera informacje nt. przepływów finansowych, prognozę bilansu i prognozę rachunku zysków i strat Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych).

Ad pyt. 15. Jakie kroki rząd zamierza podjąć, aby zwiększyć transparentność budżetową i odbudować zaufanie obywateli oraz rynków finansowych?

Z punktu widzenia krajowego sektora finansowego, przede wszystkim należy wyraźnie zaznaczyć, że Ministerstwo Finansów nie identyfikuje sugerowanego w pytaniu zjawiska obniżenia zaufania obywateli oraz rynków finansowych dla wiarygodności i stabilności polskiej gospodarki.

Jako punkt odniesienia można tutaj wskazać utrzymujący się wysoki popyt sektora bankowego, czyli podmiotów profesjonalnych stosujących najbardziej zaawansowane modele oceny ryzyka, na papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa. Narodowy Bank Polski (dalej: NBP) w najnowszym wydaniu swojego cyklicznego Raportu o stabilności systemu finansowego⁹ wskazał, że w I półroczu 2024 r. w większości banków zwiększyła się wartość portfela obligacji skarbowych (s. 46), jak również opracował wykres wskazujący na utrzymujący się od wielu lat stabilny i stały poziom bonów pieniężnych NBP oraz papierów dłużnych Skarbu Państwa i gwarantowanych przez Skarb Państwa w aktywach krajowych banków komercyjnych (s. 46; wykres 2.33). Trudno więc tutaj uznać, że nastąpił spadek zaufania sektora finansowego do państwowego emitenta. Podobne głosy płyną ze strony agencji ratingowych. Zwracamy uwagę, że 8 listopada 2024 r. agencja ratingowa S&P ogłosiła decyzję o utrzymaniu oceny ratingowej Polski na poziomie A-/A-2 odpowiednio dla długo- i krótkoterminowych zobowiązań w walucie zagranicznej oraz A/A-1 odpowiednio dla długo- i krótkoterminowych zobowiązań w walucie krajowej. Perspektywa ratingu pozostała na poziomie stabilnym. Również Agencja Fitch Ratings potwierdziła rating Polski na poziomie "A-" z perspektywą stabilną¹⁰. Tym samym obecne oceny kredytowe Polski, według głównych agencji ratingowych, dają obraz wiarygodności kredytowej i stabilności finansowej kraju. Oceny te są kluczowe dla zrozumienia, jak międzynarodowi i krajowi inwestorzy postrzegają zdolność Polski do wywiązywania się ze swoich zobowiązań finansowych.

Odnotowania wymagają także aktualne nastroje konsumenckie, które zdają się nie mieścić w tezie o braku zaufania obywateli do krajowej gospodarki, mianowicie prognozowany jest dalszy wzrost spożycia indywidualnego i płac realnych, choć już nie tak szybki jak w I półroczu 2024 r., w efekcie powinien w najbliższych kwartałach stymulować popyt na kredyt konsumpcyjny i tym samym wspierać

⁸ Wydatki na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej z budżetu państwa obejmują wydatki budżetowe w części budżetu państwa "obrona narodowa" oraz wydatki budżetowe w dziale "obrona narodowa" w innych częściach budżetu państwa.

⁹ <https://nbp.pl/system-finansowy/raporty-o-stabilnosci-systemu-finansowego/>

¹⁰ <https://biznes.pap.pl/wiadomosci/gospodarka/agencja-fitch-potwierdzila-rating-polski-na-poziomie-z-perspektywa-26>

dalszy rozwój akcji kredytowej w tym segmencie. Korzystnie na skłonność konsumentów do zadłużania się może również wpływać łagodzenie (po wielu kwartałach zacieśniania) polityki kredytowej banków. Rośnie także poziom zainteresowania gospodarstw domowych zaciąganiem kredytów, gdzie roczne tempo ich wzrostu zwiększało się. Wzrostowi popytu sprzyjały zapotrzebowanie na dobra trwałego użytku i korzystna sytuacja ekonomiczna gospodarstw domowych (s. 30). Konsumenci wyrażają także zainteresowanie nabywaniem długu Skarbu Państwa. W marcu br. najchętniej kupowanymi instrumentami były obligacje 1-letnie – ROR (40% udział w strukturze sprzedaży), nabywcy indywidualni przeznaczyli na ich zakup kwotę 2.194,3 mln zł oraz 3-letnie – TOS (30%) ze sprzedażą na poziomie 1.651,1 mln zł. Dużym zainteresowaniem cieszyły się również obligacje 4-letnie – COI (z 13% udziałem w sprzedaży). W dalszej kolejności oszczędzający wybierali obligacje 10-letnie – EDO (7%) i 2-letnie – DOR (6%) oraz 3-miesięczne – OTS (3%)¹¹. W ubiegłym roku sprzedaż obligacji detalicznych wyniosła aż 82,6 mld zł. To wynik o blisko 70 proc. wyższy niż w 2023 r.

Odnosząc się do kroków mających na celu zwiększenie transparentności finansów publicznych to zostały one podjęte już w 2024 r. i zaprezentowane we wstępie do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2025.

Celem Ministra Finansów jest przywrócenie kontroli parlamentarnej i społecznej nad wydatkowaniem środków na zadania publiczne.

Dzięki podjętym działaniom w 2024 r. na stronie BGK publikowane są aktualne plany finansowe oraz dane sprawozdawcze (kwartalne) funduszy umiejscowionych w BGK. Wszelkie informacje dotyczące ww. funduszy są dostępne na stronach internetowych BGK pod adresem <https://www.bgk.pl/bip/fundusze/>

Ministerstwo Finansów po raz pierwszy w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2025 przedstawiło plany finansowe oraz projekty planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Sprawozdania z realizacji tych planów będą prezentowane wraz ze sprawozdaniem z wykonania tej ustawy.

W budżecie państwa na 2025 rok przewidziano spłatę 63,2 miliarda złotych zobowiązań z tytułu obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S. A. (34,7 mld zł) oraz wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020-2023 (28,5 mld zł).

W projekcie ustawy budżetowej na 2026 r. przewiduje się analogiczne postępowanie wobec przypadających do spłaty zobowiązań z obligacji wyemitowanych na rzecz funduszu COVID-19.

Dodatkowo rozszerzono zakres SRW o kolejną grupę, ok. 90 jednostek (agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych), co przyczyniło się do zwiększenia jej skuteczności, transparentności i efektywności zarządzania finansami publicznymi.

¹¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/wyniki-sprzedazy-obligacji-oszczednosciowych1>

Ponadto, ustawa o *Radzie Fiskalnej* powołuje niezależną instytucję fiskalną. Jej celem będzie wzmocnienie kontroli nad polityką budżetową państwa oraz zapewnienie większej stabilności finansowej. Rada Fiskalna ma za zadanie monitorowanie i ocenę kondycji finansów publicznych, a poprzez realizację swoich zadań, ma przyczynić się do zwiększenia transparentności oraz poprawy jakości zarządzania budżetem państwa (eksperckie opinie dotyczące polityki budżetowej rządu). Szerszej odpowiedzi na temat Rady Fiskalnej udzielono w odpowiedzi na pytanie 13.

Ad pyt. 13, 16:

(13) Czy rząd zamierza powołać niezależną Radę Fiskalną, jak wymaga tego UE, aby zwiększyć kontrolę nad polityką fiskalną?

(16) Czy rząd rozważa wprowadzenie audytu finansów publicznych przez niezależną instytucję zewnętrzną?

Obecnie ocenę sytuacji finansów publicznych (przede wszystkim - analizę wykonania budżetu państwa) przeprowadza Najwyższa Izba Kontroli.

Badanie wykonania budżetu państwa oraz realizacji zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej należy do Najwyższej Izby Kontroli, która pełni rolę niezależnego audytora zewnętrznego finansów publicznych w Polsce. Jest to naczelny i niezależny organ kontroli państwowej z misją strażnika grosza publicznego. Zgodnie z art. 204 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi m.in. analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, a także coroczne sprawozdanie ze swojej działalności. Sprawozdanie jest publikowane w formie druku sejmowego.

Wkrótce zacznie funkcjonować instytucja, dzięki działalności której jakość i przejrzystość polskich finansów publicznych może ulec znaczącej poprawie.

Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 20 grudnia 2024r. o *Radzie Fiskalnej* (Dz.U. z 2025 r. poz. 39), która weszła w życie dnia 15 lutego 2025 roku, Rada Fiskalna rozpocznie swoją działalność z dniem 1 stycznia 2026 roku. Rok 2025 jest rokiem przejściowym, w trakcie którego powstanie Biuro Rady oraz zostaną powołani członkowie Rady.

Kandydaci na członków Rady zostaną wybrani w otwartych i konkurencyjnych naborach. Do instytucji nominujących kandydatów (art. 9) należą Prezydent RP, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Minister Finansów, strona pracowników oraz strona pracodawców Rady Dialogu Społecznego, strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich. W skład Rady wejdzie po jednym członku wybranym spośród kandydatów z każdej instytucji nominującej. Członkowie Rady zostaną wybrani przez Sejm za zgodą Senatu, po wcześniejszym przesłuchaniu przed właściwą komisją sejmową. Raport z każdego naboru będzie publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej instytucji nominującej kandydatów.

Rada Fiskalna, zgodnie z mandatem zawartym w ustawie o *Radzie Fiskalnej*, będzie opiniować lub oceniać działalność Ministerstwa Finansów w szczególności:

- prognozy makroekonomiczne wykorzystane do opracowania projektu ustawy budżetowej oraz projektu średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego,
- projekt ustawy budżetowej pod kątem jej zgodności z krajowymi i europejskimi regułami fiskalnymi,
- ramy budżetowe pod kątem ich zgodności, spójności i skuteczności.

Opinie i oceny Rady będą podlegać publikacji. Rada, zgodnie z zapisami ustawy, będzie instytucją niezależną od Ministerstwa Finansów. Ponadto jej członkowie będą musieli spełnić wysokie wymagania dot. niezależności. Członkowie Rady nie będą mogli sprawować mandatów posłów, senatorów, europosłów, radnych czy wójtów (w tym prezydentów miast), nie będą mogli być członkami Komisji Europejskiej, prowadzić działalności lobbingowej ani zajmować kierowniczych stanowisk państwowych przez okres co najmniej 4 lat poprzedzających ich wybór na członków Rady. Nie będą również mogli być członkami partii politycznej.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jurand Drop
podsekretarz stanu