



Minister Finansów

Warszawa, 9 maja 2025 roku

Sprawa: Interpelacja 9290
Znak sprawy: PM9.054.1.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na interpelację nr 9290 z dn. 23 kwietnia 2024 r. posłanki Anny Gembickiej i posła Jarosława Sachajko przekazuję poniższe informacje.

Pytanie 1. Ministerstwo Finansów wskazało, że dochody budżetu państwa w pierwszym kwartale 2025 roku były niższe o 28 mld zł (19,1%) w porównaniu z analogicznym okresem 2024 roku, głównie z powodu reformy udziałów jednostek samorządu terytorialnego w PIT i CIT.

- *Jakie konkretne elementy tej reformy doprowadziły do tak znaczącego spadku dochodów?*
- *Czy rząd przewidział ten ubytek w planowaniu budżetu na 2025 rok, a jeśli tak, jakie działania podjęto, aby go zrekompensować?*
- *Jakie inne czynniki, poza reformą, przyczyniły się do spadku dochodów, w szczególności z podatków VAT i PIT?*

Nowy system dochodów jednostek samorządu terytorialnego wprowadzony ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, 1717) wprowadził m.in. zmiany w zakresie udziałów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) w PIT i CIT. Główne cele przedmiotowej reformy to:

- wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych. Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w ustawie samorządy są

finansowane głównie dochodami podatkowymi, zaś subwencje z budżetu państwa mają charakter jedynie uzupełniający;

- oparcie zasilenia finansowego JST na dochodach własnych wynikających z lokalnej bazy podatku PIT i CIT, co istotnie ustabilizuje dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT oraz uwolni je w dużym stopniu od wpływu zmian podatkowych.

Zgodnie z zapisami nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zmianie uległ sposób naliczania udziału samorządów terytorialnych w podatku PIT i CIT. Zmieniona została m.in. podstawa naliczania tych dochodów JST, z poprzedniego podatku należnego danej JST (czyli podatku jaki wpłynął na teren danej JST) na dochody podatników danego podatku z terenu danej JST. Każdej kategorii samorządu terytorialnego został na nowo określony procentowy udział w dochodach podatników PIT i CIT.

Rozszerzony został również katalog dochodów z PIT, w których samorządy terytorialne partycypują, także o podatek PIT pobierany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

Ponadto reforma systemu dochodów JST wprowadziła zamiast części subwencji ogólnej, pojęcie potrzeb finansowych JST, które to potrzeby od 2025 r. podlegają finansowaniu zwiększonymi dochodami z tytułu udziału PIT i CIT, a w mniejszym stopniu subwencją ogólną. Potrzeby finansowe są elementem kalkulacyjnym do ustalenia subwencji ogólnej z budżetu państwa.

Łączny skutek finansowy wynikający z nowej ustawy jest dla JST pozytywny i oznacza zwiększenie ich dochodów o 24,8 mld zł w roku 2025 w stosunku do poprzedniego systemu, a w perspektywie najbliższej dekady o ponad 345 mld zł.

W efekcie wprowadzenia ww. zmian w systemie dochodów JST bardzo znacząco wzrósł poziom dochodów JST z tytułu udziału w PIT i CIT, kosztem dochodów z PIT i CIT budżetu państwa. Zatem w głównej mierze beneficjentem dochodów z PIT stały się samorządy terytorialne, dla budżetu państwa dochód z PIT stał się dochodem o wiele mniej znaczącym.

Odnosząc się do kwestii planowania budżetu na rok 2025, pragnę poinformować, że był on planowany biorąc pod uwagę rozwiązania zawarte w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym należy zauważyć, że przy jednoczesnym wzroście dochodów JST z drugiej strony spadły wydatki budżetu państwa z tytułu subwencji ogólnej JST.

Podczas gdy w 2024 r. JST otrzymały 81,1 mld zł, udziałów w dochodach z PIT kwota zaplanowana na 2025 r. wynosi 174,1 mld zł. Dodatkowo, zmienił się również mechanizm przekazywania udziałów. W ostatnich latach udziały były przekazywane w równych, comiesięcznych ratach w okresie od stycznia do grudnia. Na początku 2025 r. na styczeń oraz luty zostały przypisane raty w wysokości 2/13 kwoty udziałów zaplanowanej na cały rok. Wszystkie kolejne raty, w okresie marzec-listopad 2025 r., stanowią 1/13 kwoty zaplanowanej na cały rok. W związku z powyższym, wysokość udziałów przekazanych JST w okresie styczeń-

marzec 2025 r. wyniosła 66,9 mld zł. W porównaniu z kwotą 18,2 mld zł przekazaną rok wcześniej stanowi to wzrost o 48,6 mld zł (266,8%) r/r.

Naturalną konsekwencją zwiększonych udziałów JST jest spadek udziałów budżetu państwa. Powyższy skutek został uwzględniony na etapie prognozowania dochodów z PIT na etapie ustawy budżetowej na 2025 r. W pierwszym kwartale bieżącego roku, tj. w okresie styczeń-marzec 2025 r., wykonanie dochodów budżetu państwa z PIT wyniosło -28,6 mld zł i było zbliżone do prognozowanego.

W zakresie PIT pozostałe czynniki nie przyczyniły się do spadku dochodów, a do ich wzrostu. W okresie styczeń-marzec 2025 r. całkowita kwota wpływów z PIT dla całego sektora finansów publicznych (budżet państwa + JST) wyniosła 38,1 mld zł i była wyższa o 6,0 mld zł (18,8%) r/r.

W odniesieniu do podatku CIT nowy sposób obliczania i przekazywania udziałów jednostkom samorządu terytorialnego został uwzględniony w prognozie do ustawy budżetowej. Udziały JST wg starych zasad byłyby niższe, wyniosłyby 22,86% prognozowanych wpływów podczas gdy ustalone na 2025 r. stanowią 28,49% prognozowanych wpływów.

W zakresie podatku VAT w I kwartale 2025 r. nie odnotowano spadku dochodów budżetowych z tego tytułu w porównaniu do analogicznego okresu 2024 r. W szczególności wykonanie dochodów z VAT w I kwartale 2025 r. wyniosło według danych szacunkowych 84,3 mld zł., tj. o 8,9 mld zł więcej niż w I kwartale 2024 r. Wzrost dochodów z VAT w I kwartale 2025 r. wyniósł 11,8% w stosunku do analogicznego okresu 2024 r.

Ostatecznie spadek dochodów budżetu państwa w I kwartale 2025 r. w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego roku stanowi efekt zwiększonych udziałów JST w dochodach z PIT i CIT (oraz analogicznego zmniejszenia udziałów po stronie budżetu państwa) w wyniku ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Efekt ten był już uwzględniony na etapie projektu ustawy budżetowej na 2025 r.

Pytanie 2. Wydatki budżetowe w pierwszym kwartale 2025 roku wzrosły o 23,8 mld zł (13,9%) w porównaniu z 2024 rokiem, jakie kategorie wydatków przyczyniły się do ich wzrostu w pierwszym kwartale 2025 roku?

Odnośząc się do wzrostu wydatków w pierwszym kwartale 2025 r. o ok. 23,8 mld zł., uprzejmie informuję, że Ministerstwo Finansów regularnie ok. 15 dnia po okresie sprawozdawczym, publikuje komunikat dotyczący szacunkowego wykonania budżetu państwa za kolejne okresy miesięczne.

Link do komunikatu za okres styczeń-marzec 2025 r.:

<https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budzetu-panstwa-wokresie-styczen--marzec-2025-r>

W ww. komunikacie przedstawiono najważniejsze przyczyny wzrostu wydatków r/r za okres I-III. Podkreślić należy, że w największym stopniu za ten wzrost odpowiada spłata zobowiązań z lat ubiegłych tj.:

Wyższe wykonanie wynika przede wszystkim z przekazania w marcu br. środków w kwocie ok. 19 mld zł z części 20- Gospodarka (I transza) na spłatę zobowiązań z tytułu obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S. A. wyemitowanych w roku 2020 na sfinansowanie rządowego programu „Tarcz Finansowych”.

Ministerstwo Finansów regularnie publikuje szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa. Bieżące oraz archiwalne danych z wykonania budżetu państwa publikowane są na stronie Ministerstwa Finansów:

<https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budzetu>

Szczegółowe dane w ujęciu operatywnym będą natomiast dostępne na początku maja br.

Pytanie 3. Artykuł wskazuje, że najwyższe wydatki w pierwszym kwartale 2025 roku odnotowano w następujących obszarach: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (33,7 mld zł), obrona narodowa (21,8 mld zł), gospodarka (19,6 mld zł), subwencje dla samorządów (16,6 mld zł) oraz zdrowie (14 mld zł).

- Proszę o szczegółowe rozbięcie wydatków w każdej z tych kategorii, w tym:

- Na jakie konkretne cele w ramach ZUS przeznaczono 33,7 mld zł (np. emerytury, renty, inne świadczenia)?

- Jakie projekty lub zakupy w ramach obrony narodowej pochłonęły 21,8 mld zł, i czy są to wydatki bieżące, czy inwestycyjne? Czy wydatki na obronność realizowane są zgodnie z planem? Czy w tym roku także zagraża nam to, że nie zostaną wydatkowane wszystkie środki przeznaczone na obronność?

- Co składa się na wydatki w kategorii „gospodarka” (19,6 mld zł), i jakie programy lub inwestycje zostały sfinansowane?

- Czy subwencje dla samorządów (16,6 mld zł) obejmują wsparcie na usuwanie skutków powodzi z 2024 roku, a jeśli tak, to w jakiej wysokości?

- Jakie konkretne działania w ochronie zdrowia sfinansowano kwotą 14 mld zł?

Odnosząc się do wykonania najwyższych pozycji wydatków, należy zauważyć, iż wskazane dane są oparte na wstępnych szacunkowych danych z cząstkowych sprawozdań, natomiast ostateczne dane z wykonania budżetu państwa za okres styczeń-marzec 2025 r. będą dostępne w sprawozdaniu operatywnym za ww. okres i zostaną opublikowane na stronie BIP MF na początku maja br. Są tam prezentowane m.in. wydatki poszczególnych dysponentów w różnych grupach wydatków.

Link: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-miesieczne-2025>

Natomiast szczegółowe dane z wykonania w szczególności do paragrafu klasyfikacji budżetowej, są publikowane w okresach miesięcznych na portalu Otwarte Dane – link:

<https://dane.gov.pl/pl/dataset/2659/resource/36729,dostep-do-danych-zsystemu-trezor-3/table>

Pytanie 4. *Minister Finansów wskazał, że jednym z powodów wyższego deficytu w 2024 roku były wydatki związane z usuwaniem skutków powodzi.*

- Jaką kwotę przeznaczono w 2024 roku na działania związane z powodzią, i czy te środki zostały w pełni wydatkowane?

- Jakie środki na obudowę po powodzi zabezpieczono w budżecie na 2025 rok i w jakich kategoriach? Jak wygląda stan ich wydatkowania?

Obecnie trwają prace związane z opracowaniem sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2024 rok, w którym zaprezentowana zostanie pełna struktura wydatków, po zebraniu danych przekazanych przez dysponentów części budżetowych. Sprawozdanie zostanie przekazane do Sejmu RP i Najwyższej Izby Kontroli do końca maja br.

Natomiast, w zakresie zabezpieczenia w budżecie państwa na rok 2025, środków na odbudowę po powodzi, informuję że zaplanowano środki wysokości 3.391.000 tys. zł. w ramach części 83 - Rezerwy celowe w poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym 786.176 tys. zł na realizację „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” oraz „Projektu budowania odporności na zmiany klimatu w gospodarce wodnej”.*

Pytanie 5. *W obliczu procedury nadmiernego deficytu nałożonej przez Komisję Europejską oraz prognozowanego wzrostu relacji długu publicznego do 59,8% PKB w 2025 roku, jakie konkretne działania rząd planuje podjąć w celu stopniowej konsolidacji fiskalnej?*

- Czy rząd zamierza wprowadzić cięcia wydatków, a jeśli tak, to w jakich obszarach?

- Jakie reformy lub zmiany podatkowe są planowane, aby zwiększyć dochody budżetu państwa w kolejnych latach?

- Jak rząd zamierza zapewnić, że konsolidacja fiskalna nie zahamuje wzrostu gospodarczego, jak wskazali ekonomiści?

Wskutek wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. Polska w lipcu 2024 r. 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” (dalej jako Plan).

Rada UE, zatwierdzając Plan – również 21 stycznia br. - zaleciła Polsce stopniowe ograniczanie tempa wzrostu wydatków: z 6,3% w 2025 do 3,5% w 2028. Ocena postępów dokonywana będzie przez Komisję Europejską ex post, względem wydatków netto w 2023 roku. Warto podkreślić, że Komisja nie będzie oceniać wysokości deficytu sektora wydatków rządowych i samorządowych w latach 2025-2028. Kluczowa jest zgodność z rekomendowanym przez Radę UE rocznym i skumulowanym tempem wydatków netto.

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

- wejście w życie minimalnego podatku dochodowego (dotyczącego osób prawnych), którego skutki ujawnią się w 2025 r.,
- objęcie Systemem Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT) przewozu betonu gotowego do wylania (od 2025 r.),
- indeksacja stawek akcyzy (aktualizacja Mapy drogowej akcyzy, lata 2025-28),
- wprowadzenie obowiązku wystawiania e-faktur (system KSeF, 2026 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.

Redukcję nadmiernego deficytu wspiera też działanie stabilizującej reguły wydatkowej. Zgodnie bowiem z ustawą o finansach publicznych w przypadku objęcia Polski rekomendacjami Rady UE w sprawie zlikwidowania nadmiernego deficytu kwota wydatków przewidziana w ustawie budżetowej musi być zgodna z tymi zaleceniami. Ponadto w przypadku zatwierdzenia przez Radę UE ścieżki wydatków netto, o której mowa w rozporządzeniu UE, wielkość korekty kwoty wydatków K_n odpowiada wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z zatwierdzoną przez Radę UE ścieżką wydatków netto, o której mowa w tym rozporządzeniu (art. 112ab ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

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.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jurand Drop
podsekretarz stanu