



Minister Finansów

Warszawa, 3 czerwca 2025 roku

Sprawa: Interpelacja nr 9543 w sprawie skutków finansowych nowelizacji przepisów dotyczących składki zdrowotnej dla przedsiębiorców
Znak sprawy: PM5.054.1.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy pisma z 6 maja 2025 r. w sprawie skutków finansowych nowelizacji przepisów dotyczących składki zdrowotnej dla przedsiębiorców posłów na Sejm RP Rafała Romanowskiego i Krzysztofa Cieciorę (interpelacja nr 9543).

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z pytaniami posłów Rafała Romanowskiego i Krzysztofa Cieciorę objaśniam co następuje.

Ad 1. Źródła finansowania obniżki składki: Z jakich konkretnie działów budżetu państwa zostaną przesunięte środki na sfinansowanie ubytku 4,6 miliarda złotych rocznie?; Czy zostaną w związku z tym ograniczone inne wydatki publiczne, a jeśli tak – które?; Czy przewidziano zmiany w dochodach państwa (np. nowe podatki, podwyżki stawek) w celu zrównoważenia bilansu?

W art. 131c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wskazano, że na finansowanie ochrony zdrowia przeznaczają się corocznie środki finansowe w wysokości nie niższej niż 7% produktu krajowego brutto (PKB), z zastrzeżeniem że wysokość tych środków przeznaczonych na finansowanie ochrony zdrowia w latach 2018-2026 nie może być niższa niż przedstawia poniższa tabela.

Wydatki na ochronę zdrowia wg ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

Rok	Środki przeznaczane na finansowanie ochrony zdrowia
	(% PKB)
2018	4,78%
2019	4,86%
2020	5,03%
2021	5,30%
2022	5,75%
2023	6,00%
2024	6,20%
2025	6,50%
2026	6,80%

Źródło: art. 131c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Wartość PKB, o której mowa wcześniej, jest ustalana na podstawie wartości określonej w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydawanym na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto, według stanu na dzień 31 sierpnia. Zasady te są uwzględniane przez Radę Ministrów w projektach ustaw budżetowych.

Wskazać należy, że w przypadku zmniejszenia przychodów Narodowego Funduszu Zdrowia z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne konieczne będzie zwiększenie wydatków budżetowych, w tym z przeznaczeniem na dotację podmiotową dla Funduszu, w celu zapewnienia odpowiedniej, określonej w ustawie wartości wydatków na finansowanie ochrony zdrowia w danym roku budżetowym. Wobec powyższego zmiany legislacyjne w zakresie sposobu opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne nie będą powodować zmniejszenia środków na wydatki w obszarze zdrowia.

Poziom wydatków, dochodów oraz długu określone są przez ustawę budżetową. Projekt ustawy budżetowej na 2026 r. zostanie przyjęty przez Radę Ministrów w III kwartale 2025 r. (projekt UD208).

Ad 2. Analiza długoterminowych skutków: Czy Ministerstwo Finansów przygotowało prognozy wpływu nowelizacji na saldo budżetu państwa i dług publiczny w perspektywie wieloletniej (2026–2030)?; Jakie są scenariusze bazowe i pesymistyczne tej analizy?; Czy przewiduje się zwiększenie długu publicznego w wyniku tej reformy i o ile?

Wpływ reformy składki zdrowotnej na sektor finansów publicznych w perspektywie długoterminowej (2024-2034) został przedstawiony w ocenie skutków regulacji (OSR) do projektu ustawy z dnia 19 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz

niektórych innych ustaw¹. W dokumencie przedstawiono wyniki wyliczeń Ministerstwa Finansów, które zostały przeprowadzone z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego MF. Saldo SFP (suma dochodów pomniejszona o sumę wydatków) w związku z reformą w czasie przedstawia poniższa tabela.

Rok	Saldo SFP (mln zł)
2024	0
2025	0
2026	-4 626
2027	-4 765
2028	-4 908
2029	-5 055
2030	-5 207
2031	-5 363
2032	-5 524
2033	-5 690
2034	-5 861

Źródło: Opracowanie własne MF.

Symulacje nie zakładały scenariuszy pozytywnych i negatywnych—opierały się na oszacowaniu statycznego efektu, wynikającego z obliczeń na podstawie indywidualnych danych podatników PIT i ubezpieczonych w ZUS w 2023 roku oraz na założeniach Ministerstwa Finansów dotyczących prognozowanych wskaźnikach dotyczących sytuacji makroekonomicznej w kraju, które posłużyły do indeksacji danych stanowiących podstawę modelu mikrosymulacyjnego na dany rok².

Ad 3. Relacja do obecnej sytuacji fiskalnej: Jak planowana nowelizacja wpisuje się w obecną strategię ograniczania deficytu budżetowego?; Czy rząd przewiduje rewizję wskaźników makroekonomicznych zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2025–2028?

Jak planowana nowelizacja wpisuje się w obecną strategię ograniczania deficytu budżetowego?

W związku z wysokim deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r., Rada UE w lipcu 2024 r., otworzyła procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski oraz sześciu innych państw członkowskich: Belgii, Francji, Malty, Słowacji, Węgier i Włoch.

¹ [Druk nr 838—Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw.](#)

² Wytyczne Ministra Finansów dotyczące wskaźników makroekonomicznych: <https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna>.

Zgodnie z wymogami prawa Unii Europejskiej³, w dniu 8 października 2024 r. Rada Ministrów przyjęła *Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028*, który następnie został przekazany do Komisji Europejskiej i Rady UE. Plan, będący strategią fiskalną na lata 2025-28, koncentruje się na przedstawieniu ścieżki redukcji deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy równoczesnej dbałości o utrzymanie wzrostu gospodarczego i inwestycji publicznych. Najważniejszy element Planu stanowi ścieżka wydatków netto do 2028 r., która powinna zapewnić w średnim okresie zgodność deficytu i długu sektora z przepisami UE.

Ścieżka wydatkowa została pozytywnie oceniona przez Komisję Europejską i 21 stycznia br. zatwierdziła ją Rada UE, a w wydanych tego samego dnia rekomendacjach dotyczących zlikwidowania nadmiernego deficytu wyznaczyła 2028 r. jako termin zlikwidowania nadmiernego deficytu i wskazała, że w tym celu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków przedstawionego w Planie. Zobowiązała równocześnie Polskę do przedstawienia co pół roku działań podejmowanych w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu.

W przeciwieństwie do ustawy budżetowej Plan nie ma charakteru jednorocznego, a wieloletni. Jego realizacja będzie mieć miejsce poprzez wdrażanie odpowiednich działań w każdej kolejnej ustawie budżetowej, aż do 2028 roku. Równocześnie, każdego roku w terminie do 30 kwietnia publikowane będzie sprawozdanie z wdrażania Planu.

W dniu 30 kwietnia br. Polska przekazała do Komisji *Sprawozdanie z wdrażania Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028*. Podstawowym celem Sprawozdania jest przedstawienie informacji, które umożliwią Komisji ocenę wdrażania ww. rekomendacji Rady. Ocena ta dotyczy wyłącznie przestrzegania zaleconej przez Radę UE ścieżki. Zgodnie z wytycznymi Komisji⁴, Sprawozdanie przedstawia sytuację w roku bieżącym oraz w poprzednich latach objętych Planem.

Sprawozdanie zawiera m.in. szacunek tempa wzrostu wydatków w 2024 r. i jego prognozę na 2025 r. wraz z informacjami o działaniach wspierających redukcję nadmiernego deficytu. Tempo wzrostu wydatków będzie w 2025 r. niższe od rekomendowanego przez Radę zarówno w ujęciu rocznym, jak i skumulowanym. Wynika to z faktu, że w 2024 r. wystąpiły dwa przeciwstawne efekty wpływające na dynamikę krajowych wydatków. Z jednej strony wykonanie wydatków było wyższe niż pierwotnie prognozowano (szczególnie spożycia publicznego i inwestycji finansowanych ze środków krajowych), z drugiej zaś strony dokonano rewizji danych za rok 2023 (wzrost wydatków). To ostatecznie spowodowało wzrost rocznej dynamiki wydatków w 2024 r. – jednak ograniczony przez efekt wzrostu wydatków w roku bazowym (2023 r.). Poziom wydatków w 2025 r. zdeterminowany jest przez stabilizującą regułę wydatkową (SRW) i limit wydatków określony w ustawie budżetowej. W efekcie, mając na uwadze istniejące sztywności po stronie wydatkowej wynikające z reguł fiskalnych, w zakresie możliwości wzrostu

³ [Rozporządzenie 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](#)

⁴ [Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące wymogów informacyjnych w odniesieniu do średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych i rocznych sprawozdań z postępów](#)

wydatków, jak również zwiększony poziom wydatków w latach 2023-24 (punktu odniesienia do dynamiki rocznej i skumulowanej), należy oczekiwać niższej niż pierwotnie prognozowano dynamiki wydatków netto w roku 2025.

Prognoza ścieżki wydatków netto w latach 2025-28

Lata		2025	2026	2027	2028
Tempo wzrostu (%)	roczne	6,3	4,4	4,0	3,5
	skumulowane*	19,6	24,9	29,9	34,4

* - skumulowane tempo wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023.

Źródło: Sprawozdanie z wdrażania średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028, Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2025 roku.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. wyniósł 6,6% PKB. Jest to poziom o 1,3 pkt. proc. wyższy niż w 2023 r. Na większy od oczekiwań deficyt sektora istotny wpływ miały niższe niż przewidywano dochody, w szczególności z podatku VAT oraz przyspieszenie wydatkowania środków na odbudowę zdolności obronnych. Prognozuje się, że w 2025 r. deficyt sektora zostanie zredukowany do 6,3% PKB, co oznacza, że wysiłek fiskalny prognozowany na 2025 r. jest zgodny z zakładanym w Planie.

Czy rząd przewiduje rewizję wskaźników makroekonomicznych zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2025-2028?

Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2025-2028 (WFPF) nie był opracowany, gdyż *ustawa o radzie fiskalnej z 20 grudnia 2024 r.* zniósła obowiązek przygotowania WFPF. Z końcem kwietnia 2024 r. weszła w życie zmiana przepisów UE dotyczących zarządzania gospodarczego (tj. nadzoru nad finansami publicznymi państw członkowskich i koordynacji ich polityk gospodarczych). Prawo UE nie wymaga już opracowywania przez państwa członkowskie programów stabilności lub konwergencji oraz przesyłania tych programów do instytucji UE. W związku z tym usunięto z polskiego systemu prawnego regulacje dotyczące WFPF, którego zasadniczym elementem był Program Konwergencji.

Obecnie, zgodnie z art. 138 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt wieloletnich założeń makroekonomicznych wykorzystywanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej. W dniu 29 kwietnia br. Rada Ministrów przyjęła *Wieloletnie założenia makroekonomiczne na lata 2025-2029 (WZM25)*, które będą stanowiły podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2026.

WZM25 zostały przygotowane równoległe ze *Sprawozdaniem z wdrażania Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028* i scenariusz makroekonomiczny zaprezentowany w Sprawozdaniu jest spójny z WZM25. W prognozie przyjęto datę graniczną na koniec marca br. Dlatego prezentowany scenariusz makroekonomiczny został przygotowany bez uwzględnienia podwyżek ceł ogłoszonych przez rząd USA na początku kwietnia br. Perspektywy polskiej gospodarki obarczone są niepewnością dotyczącą sytuacji w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki (wpływ polityki celnej USA, skutki, jak i możliwa eskalacja wojny w Ukrainie, koniunktura w Niemczech). Spośród krajowych czynników ryzyka należy wymienić dalszy przebieg zmian demograficznych oraz migracji, co jest powiązane również z sytuacją w Ukrainie. Zaprezentowany scenariusz uwzględnia również skutki projektu ustawy z dnia 19 listopada 2024 r. o

zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw.

W 2025 r. spodziewane jest dalsze przyśpieszenie krajowej gospodarki – wzrost PKB w ujęciu realnym wyniesie 3,7%. Będzie to wynikało ze wzrostu popytu krajowego – spodziewanego szybszego wzrostu spożycia prywatnego oraz powrotu do dodatniej dynamiki inwestycji, które w 2024 r. zanotowały spadek w ujęciu realnym, na co wpływ ma wzrost wydatków na obronność, realizacja projektów z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności i innych kluczowych inwestycji publicznych. Prognozuje się, że inwestycje ogółem w 2025 r. wzrosną o 8,9%.

Prognozuje się, że tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2025 r. wyniesie 4,5%, wobec 3,6% w 2024 r. Do utrzymania się inflacji powyżej celu NBP przyczynią się ceny energii, w szczególności ceny gazu dla gospodarstw domowych, które od 1 stycznia 2025 r. wzrosły o 6%. Bezrobocie w Polsce utrzymuje się na historycznie niskim poziomie i nie widać przesłanek do zmiany tej tendencji. Stopa bezrobocia rejestrowanego spadnie z poziomu 5,1% na koniec 2024 r. do 4,9% na koniec 2025 r. Niższe poziomy pokazuje stopa bezrobocia BAEL, która wzrośnie do poziomu 3,0% średnio w 2025 r. wobec 2,9% średnio w 2024 r.

Prognoza podstawowych danych makroekonomicznych 2024-29

Rok	PKB realny	Inflacja CPI	Stopa bezrobocia rejestrowanego
	(%)	(%)	(%)
2024	2,9%	3,6%	5,1%
2025	3,7%	4,5%	4,9%
2026	3,5%	3,8%	4,9%
2027	3,0%	3,0%	4,9%
2028	2,7%	2,8%	5,0%
2029	2,6%	2,5%	5,1%

Źródło: Wieloletnie założenia makroekonomiczne na lata 2025-2029, Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2025 roku.

Ad 4. Stabilność finansów publicznych: Czy w ocenie Ministerstwa obniżka składki zdrowotnej może doprowadzić do przekroczenia konstytucyjnych lub ustawowych limitów zadłużenia?; Jakie działania zabezpieczające przed nadmiernym deficytem budżetowym planowane są w ramach tej reformy?

W Polsce obowiązuje stabilizująca reguła wydatkowa (SRW), której celem jest zapewnienie stabilności finansów publicznych, zarówno pod względem spełnienia konstytucyjnej reguły długu publicznego, jak i wymogów UE w zakresie przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi. SRW weszła w życie pod koniec 2013 roku na mocy nowelizacji ustawy o finansach publicznych i stała się wiążąca w procesie budżetowym na rok 2015.

Formuła SRW została określona w art.112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Jednym z jej elementów jest prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych, mających wpływ na dochody organów i jednostek objętych SRW, jeżeli wartość każdego z nich w ciągu 12 miesięcy przekracza 0,03% PKB. W efekcie każde nowe istotne działanie dyskrejonalne zmniejszające dochody zmniejsza przestrzeń wydatkową wynikającą z SRW i musi być uwzględnione w procesie planowania budżetowego, co zabezpiecza m.in. przed ryzykiem przekroczenia limitu

zadłużenia, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, tj. przekroczenia przez państwowy dług publiczny 60% PKB.

Ponadto SRW w swojej formule posiada również mechanizm korygujący, który ma zastosowanie w przypadku nadmiernej nierównowagi finansów publicznych, w szczególności w przypadku, gdy najbardziej aktualna prognoza Komisji Europejskiej wskazywałaby na przekroczenie wartości referencyjnych dla deficytu lub długu sektora instytucji rządowych i samorządowych⁵ (odpowiednio 3% PKB i 60% PKB). Mechanizm korekty SRW, zapewnia automatyczne zastosowanie dostosowania fiskalnego spójnego z regułami UE.

Zgodnie z regulacjami UE, które weszły w życie w kwietniu 2024 r., państwa członkowskie UE opracowują średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, których najważniejszym elementem są ścieżki wydatków netto, mające za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa finansów publicznych, tj. ograniczenie w określonym horyzoncie deficytu do poziomu poniżej 3% PKB i odpowiednią redukcję długu lub utrzymanie deficytu i długu poniżej wartości referencyjnych (odpowiednio 3% PKB oraz 60% PKB). W przypadku, gdy Rada Unii Europejskiej zatwierdzi ścieżkę wydatków netto dla Polski albo wyda zalecenia na podstawie art. 121 ust. 2 lub 4 lub art. 126 ust. 7 TFUE, wielkość korekty w SRW odpowiada wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z tymi zaleceniami.

Pod koniec 2023 r. i w 2024 r. Ministerstwo Finansów przeprowadziło we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym przegląd funkcjonowania SRW w latach 2019-2023. Przegląd stanowił realizację kamienia milowego A4G w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Celem przeglądu była kompleksowa ocena skuteczności reguły, w szczególności w zakresie stosowania klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu oraz analiza wpływu zmian w przepisach UE⁶ na formułę SRW. W ramach przeglądu zbadano również efektywność SRW w zakresie stabilizowania długu i deficytu sektora gg poniżej wartości referencyjnych oraz jej właściwości antycykliczne. Raport z przeglądu został opublikowany w na stronie Ministerstwa Finansów 31 marca 2024 r.⁷

Wyniki przeglądu potwierdziły, iż stosowanie reguły wspiera antycykliczność polityki makroekonomicznej, przy zachowaniu jej wiarygodności oraz stabilizuje - przede wszystkim wskutek działania mechanizmu korygującego - wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie spójnym z wymogami wynikającymi z reguł UE. Równocześnie, SRW prowadzi do znaczącego ograniczenia zadłużenia w średnim okresie, co również jest spójne z regułami unijnymi, w których wymagany wysiłek fiskalny bazuje na analizie średniookresowej stabilności długu (z ang. *debt sustainability analysis*).

⁵ Wartości referencyjne dla deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynikające z unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu.

⁶ 30 kwietnia 2024 r. weszło w życie rozporządzenie 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 uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97.

⁷ <https://www.gov.pl/web/finanse/raport-z-przeglądu-funkcjonowania-stabilizujacej-reguly-wydatkowej-w-latach-20192023>

Ad 5. Proces legislacyjny i konsultacyjny: Czy projekt był opiniowany przez Radę Dialogu Społecznego, RPP, NIK, Komisję Europejską lub inne instytucje krajowe i międzynarodowe?; Czy przeprowadzono ocenę skutków regulacji (OSR), która obejmuje nie tylko skutki dla przedsiębiorców, ale również dla równowagi budżetowej?

Uchwalona przez Sejm 4 kwietnia 2025 r. ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 838), procedowana była przez rząd w trybie odrębnym, zgodnie z § 98 i § 99 pkt 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806), a więc z pominięciem między innymi konsultacji publicznych. Dzięki reformie przewidzianej tą ustawą zyskać ma bowiem ok. 2,45 mln przedsiębiorców.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu