



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 7 listopada 2025 roku

Sprawa: Interpelacja nr 11708 Pośta na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,
Pana Janusza Kowalskiego w sprawie wysokości wydatków
sztywnych w latach 2026-2030
Znak sprawy: BP6.054.3.2025
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 11708 Pośta na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,
Pana Janusza Kowalskiego w sprawie wysokości wydatków sztywnych w latach
2026-2030, proszę o przyjęcie poniższych informacji.

Ad 1-6

Nie ma definicji legalnej terminu „wydatki sztywne”, co oznacza że pojęcie to nie
zostało zdefiniowane na poziomie aktu prawnego.

Niezależnie od powyższego w doktrynie można wyróżnić kilka cech wspólnych
wydatków sztywnych, w tym m.in. to że wydatki sztywne stanowią co do zasady
wydatki, których ponoszenie jest obowiązkowe (obligatoryjne), tj. prawnie
zeterminowane, a ich wysokość wynika z ustaw innych niż ustawa budżetowa lub
wcześniej podjętych zobowiązań, ujętych w ramy prawne (w postaci np. aktu
prawnego, wyroku czy umowy międzynarodowej). Wydatki te nie zależą zatem
w krótkim okresie od dyskrejonalnych decyzji rządu, a w konsekwencji,
ich wysokość nie może być dowolnie regulowana przez rząd.

Z kolei za tzw. wydatki elastyczne 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 budżetu państwa na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) o charakterze fakultatywnym czy też 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 okres najbliższego roku kalendarzowego (należy przy tym mieć na uwadze, że niektóre obszary wydatkowe są ze swej natury nieelastyczne, np. wydatki z tytułu kosztów obsługi długu publicznego).

Na poziomie sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz na poziomie sektora finansów publicznych nie jest możliwe precyzyjne określenie poziomu wydatków sztywnych. Oprócz wyżej wymienionych przesłanek wynika to także m.in. z:

- ograniczeń wynikających ze sprawozdawczości poszczególnych jednostek wchodzących w skład tych sektorów (część z nich sprawozdaje się w układzie wzorowanym na rachunku zysków i strat, co powoduje że w wielu przypadkach ich sprawozdawczość nie dostarcza informacji pozwalających na jednoznaczną identyfikację wydatków sztywnych),
- przenikania się regulacji prawnych dotyczących tego samego wydatku, np. świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy są uwzględniane w wydatkach do obliczenia wskaźnika wydatków na obronę narodową. Ale w ramach tej grupy wydatków mogą być też ujmowane pewne wydatki elastyczne jak, np. wydatki na promocję zachęcającą do wstąpienia do Wojsk Obrony Terytorialnej,
- kwestii tzw. „końcowego wydatku”. Dla przykładu subwencje przekazywane z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego są wydatkiem sztywnym budżetu państwa, ale JST ma swobodę w wydatkowaniu tych środków. Wydatek sztywny na poziomie podmiotu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz sektora finansów publicznych nie musi być zatem wydatkiem sztywnym na poziomie sektora jako całości.

Niezależnie od powyższego należy w tym miejscu wskazać, iż do najważniejszych kategorii wydatków sztywnych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz jednostek sektora finansów publicznych można zaliczyć m.in.:

- wydatki ponoszone w ramach obowiązkowych ubezpieczeń społecznych realizowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego (wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz świadczeń finansowanych z Funduszu Emerytalno-Rentowego gwarantowana jest przez państwo),
- wydatki budżetu państwa z tytułu wypłaty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. 13. emerytura) oraz kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. 14. emerytura),
- wydatki ponoszone na ochronę zdrowia realizowane głównie za pośrednictwem Narodowego Funduszu Zdrowia (w roku 2026 na finansowanie ochrony zdrowia muszą zostać przeznaczone środki w wysokości nie niższej niż 6,80% PKB; od roku 2027 udział ten wzrośnie corocznie do co najmniej 7% PKB),
- wydatki budżetu państwa ponoszone na obronę narodową (od roku 2023 na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości co najmniej 3% PKB),
- wydatki budżetu państwa z tytułu subwencji ogólnej dla JST,
- wydatki budżetu państwa z tytułu wypłaty świadczenia wychowawczego w ramach Programu „Rodzina 800+”,
- wydatki budżetu państwa dla uczniów rozpoczynających rok szkolny w ramach Programu „Dobry Start”,
- wydatki w formie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie świadczeń rodzinnych,
- wydatki budżetu państwa z tytułu wypłaty świadczenia wspierającego dla osób z niepełnosprawnościami,
- wydatki budżetu państwa z tytułu wypłaty rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego w ramach Programu „Mama 4+”,
- wydatki na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej,
- wydatki budżetu państwa na obsługę długu Skarbu Państwa (na mocy ustawy o finansach publicznych wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa są dokonywane przed innymi wydatkami budżetu państwa).

Wymaga podkreślenia fakt, iż ustawa budżetowa zawiera – poza dochodami, wydatkami, przychodami i rozchodami budżetu państwa – także m.in. plany finansowe jednostek pozabudżetowych takich jak: państwowe fundusze celowe,

agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe osoby prawne. Najistotniejszą pod względem wielkości wydatków jednostką pozabudżetową jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), z którego środków finansowane są przede wszystkim wypłaty świadczeń z ubezpieczeń społecznych, tj.: emerytalnego, rentowych, chorobowego oraz wypadkowego. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 przyjętym przez Radę Ministrów 26 września 2025 roku przekazany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wydatki FUS planowane są w łącznej kwocie 500.668.999 tys. zł, co wielkościowo odpowiada ok. 54% łącznych wydatków budżetu państwa na rok 2026. Plan finansowy FUS jest zamieszczany corocznie jako załącznik do uchwalanej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy budżetowej. Prognoza gospodarki finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w ujęciu krótkoterminowym („Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2025 – 2029”) oraz prognoza gospodarki funduszu emerytalnego (tj. jednego z czterech funduszy wyodrębnianych w ramach FUS) w ujęciu długoterminowym („Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2080 roku”) jest zamieszczona na stronach internetowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych:

<https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/prognozy>¹

Odnosząc się do kwestii struktury wydatków samego budżetu państwa, należy wskazać, iż udział wydatków sztywnych oraz wydatków elastycznych w łącznych wydatkach budżetu państwa może ulegać pewnym zmianom. Niemniej jednak można ostrożnie szacować, iż poziom wydatków elastycznych 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 (resztę wydatków budżetu państwa stanowiły wydatki sztywne).

Natomiast w zakresie prognoz udziału wydatków sztywnych budżetu państwa w jego łącznych wydatkach w najbliższych latach należy stwierdzić, iż zasadniczo struktura wydatków budżetu państwa nie powinna ulec istotnym zmianom. Niemniej jednak pewną rolę w tej kwestii będzie odgrywać rodzaj prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej przez rząd, w tym konieczność odpowiedzi na bieżące wyzwania geopolityczne i rozwojowe Polski, przy jednoczesnej konieczności utrzymania stabilności finansów publicznych oraz wsparcia kluczowych inwestycji i programów społecznych.

Odnosząc się natomiast do kwestii działań prowadzonych przez Ministerstwo Finansów mających na celu zredukowanie poziomu wydatków sztywnych pragnę

¹ Dostęp dnia 7 października 2025 r.

poinformować, iż Rada Ministrów przyjęła 8 października 2024 roku

„Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028”.

Najważniejszy element Planu stanowi ścieżka wydatków do 2028 roku, której przestrzeganie doprowadzi do ograniczenia deficytu nominalnego do poniżej 3% Produktu Krajowego Brutto (PKB) w 2028 roku i stopniowej redukcji długu w średnim okresie.

Co istotne, plan nie ma charakteru jednorocznego. Jego realizacja będzie mieć miejsce poprzez wdrażanie odpowiednich działań w każdej kolejnej ustawie budżetowej, aż do 2028 roku. Każdego roku, w terminie do 30 kwietnia, publikowany jest raport z wdrażania Planu. Przedstawia on m.in. postęp we wdrażaniu ścieżki wydatków ustalonej przez Radę Unii Europejskiej w jej zaleceniu i aktualne informacje o działaniach wspierających przestrzeganie ścieżki, w szczególności zawartych w ustawie budżetowej. Raport obejmuje też informacje o realizacji przez Polskę zaleceń Rady Unii Europejskiej i wspólnych priorytetów Unii Europejskiej. Rada Ministrów 29 kwietnia 2025 roku przyjęła pierwsze roczne Sprawozdanie z wdrażania „Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028”.

Uwaga i wysiłki Ministerstwa Finansów w głównej mierze są skoncentrowane na zapewnieniu przestrzegania ścieżki wydatków do 2028 roku, co powinno w konsekwencji doprowadzić do ograniczenia deficytu nominalnego do poniżej 3% Produktu Krajowego Brutto (PKB) w 2028 roku i stopniowej redukcji długu w średnim okresie.

„Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028” oraz

Sprawozdanie z wdrażania „Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028” są dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Finansów:

<https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>²

Ad 7

Przeglądy wydatków zostały wprowadzone do ustawy o finansach publicznych w 2023 r. i na podstawie obowiązujących przepisów są one prowadzone od 2024 r.

W myśl art. 175b ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych minister właściwy ds. finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii dysponentów części budżetowych oraz organów nadzorujących jednostki których wydatki (koszty) będą podlegały przeglądowi, sporządza plan przeglądu wydatków.

Plan określa w szczególności:

- okres, na jaki jest sporządzany,

² Dostęp 7 października 2025 r.

- jednostki, których wydatki, będą podlegały przeglądowi,
- zakres przeglądu wydatków.

Dodatkowo, w uzasadnionych przypadkach oraz w porozumieniu z dysponentem części budżetowej albo z organem nadzorującym jednostkę, której wydatki będą podlegały przeglądowi, można przeprowadzić przegląd poza planem (doraźnie). Aktualnie obowiązujący plan (na okres od lipca 2024 r. do końca 2026 r.) zakłada realizację przeglądów wydatków na:

1. instytucje kultury działające w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego,
2. opiekę długoterminową,
3. wsparcie osób z niepełnosprawnościami oraz ich rodzin finansowane z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych (z Funduszu Solidarnościowego, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych),
4. Priorytetowy Program „Czyste Powietrze” – w zakresie wsparcia osób fizycznych i ulga termomodernizacyjna.

Minister Finansów i Gospodarki nie sformułował strategii w zakresie przeglądów wydatków. Przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie przeglądów wydatków (art. 175 a-h ustawy o finansach publicznych), w tym w szczególności odnoszące się do sporządzenia planu przeglądu wydatków, na obecnym etapie funkcjonowania tego narzędzia są wystarczające.

Każdy przegląd wydatków kończy uzgodnienie propozycji zmian. Są to możliwe do wprowadzenia rozwiązania, oddziałujące na jakość, strukturę albo poziom wydatków publicznych. Decyzje o ich wprowadzeniu podejmuje dysponent części budżetowej albo organ nadzorujący jednostkę, której wydatki podlegały przeglądowi.

Minister właściwy ds. finansów publicznych jest zobowiązany do monitorowania wykorzystania propozycji zmian uzgodnionych w przeglądzie oraz do sporządzania cyklicznych sprawozdań o sposobie wykorzystania propozycji zmian.

Sprawozdanie, obejmujące ocenę działań podjętych w wyniku przeglądów zakończonych w latach 2024-2025, zostanie przygotowane najpóźniej do dnia 31 maja 2026 r.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Hanna Majczyk
podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów