Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 29 października 2026 roku

Sprawa: Odpowiedź na interpelację 20312
Znak sprawy: PM7.054.3.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Odpowiedź na interpelację nr 20312 P. Poseł Olgi Semeniuk - Patkowskiej w sprawie skali deficytu w projekcie budżetu państwa na rok 2027 oraz skuteczności działań ograniczających nierównowagę finansów publicznych

Szanowny Panie Marszałku,

Odpowiadając na interpelację nr 20312 Poseł na Sejm Pani Olgi Semeniuk – Patkowskiej, przekazuję poniższe informacje.

W lipcu 2024 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu (EDP) z powodu deficytu znacznie przekraczającego wartość referencyjną w 2023 r. W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada UE przyjęła *zalecenie dla Polski dotyczące zlikwidowania nadmiernego deficytu*, w którym wskazała, że dla zlikwidowania nadmiernego deficytu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków netto przedstawionego w *Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028*. Następnie, w lipcu 2025 r. Rada UE przyznała Polsce krajową klauzulę wyjścia (NEC) na lata 2025-2028, która umożliwia przejście do wyższych wydatków na obronność przy zapewnieniu stabilności zadłużenia. Aktywowanie klauzuli umożliwia odejście od rekomendowanej przez Radę UE ścieżki wydatków do wysokości przyrostu wydatków na obronność w stosunku do sytuacji przed wojną w Ukrainie (czyli w 2021 r.), jednak nie więcej niż 1,5% PKB rocznie. Pomimo uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia, unijny nadzór budżetowy nadal funkcjonuje a jego zasady obowiązują.

tel.: +48 22 694 55 55
fax: +48 22 694 36 84
gov.pl/finanse
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Na gruncie polskich finansów publicznych stabilizująca reguła wydatkowa (SRW) pełni rolę wykonawczą dla EDP poprzez mechanizm korygujący K_n. W efekcie wprowadzenia nowych regulacji na szczeblu unijnym zaszła potrzeba dostosowania SRW do wymogów i rozwiązań wynikających z prawa UE. Wprowadzone zmiany służą prawidłowej realizacji celów *dyrektywy Rady 2011/85/UE* przenosząc punkt ciężkości krajowych reguł fiskalnych na długoterminową stabilność długu liczoną w oparciu o analizę długookresowej stabilności długu (DSA).

W przypadku zatwierdzenia przez Radę Unii Europejskiej ścieżki wydatków netto, korekta K_n zawarta w SRW odpowiada dostosowaniu zgodnemu z zatwierdzoną przez Radę Unii Europejskiej ścieżką wydatków netto z uwzględnieniem elastyczności wynikającej z zastosowania NEC. Korekta K_n w wysokości wynikającej z brzmienia art. 112ab ust. 1 uofp zapewnia konsolidację fiskalną wymaganą przez reguły UE.

Zatem, dzięki temu mechanizmowi SRW zapewnia ex ante zgodność polityki fiskalnej z wymogami reguł europejskich i ze zobowiązaniami traktatowymi Polski. Kwota wydatków SRW przewidziana w projekcie ustawy budżetowej musi być zgodna z tymi zaleceniami. Każda zmiana SRW jest notyfikowana do Komisji Europejskiej (KE).

Sytuacja budżetowa w Polsce w ostatnich latach to efekt decyzji rządu o koniecznych, znaczących inwestycjach w zwiększenie zdolności obronnych Polski, zgodnie z zaleceniami Rady UE[1], a także konsekwencja trendów w gospodarce. Oprócz niższego niż oczekiwano spadku inflacji wpływającego na dochody podatkowe, po stronie wydatkowej takim czynnikiem są rosnące koszty obsługi długu. Dodatkowo, wskutek sytuacji międzynarodowej – m.in. konflikty na Bliskim Wschodzie – rząd musi podejmować działania osłonowe, chroniące polskiej społeczeństwo przed zbyt gwałtownymi wzrostami cen paliw. Jednocześnie rząd przestrzega zaleconej przez Radę UE, w ramach procedury nadmiernego deficytu, ścieżki wydatków netto, korzystając z przyznanej przez Radę UE elastyczności, co zostało opisane w odpowiedzi na interpelację nr 20315.

W 2025 r. miał miejsce szybszy od zakładanego spadek inflacji, co w połączeniu z wysoką stopą oszczędności gospodarstw domowych przyczyniło się do niższych od prognozowanych dochodów podatkowych. W efekcie mniej korzystnych uwarunkowań makroekonomicznych dla bazy podatkowej spodziewane wykonanie dochodów w 2026 r., będące podstawą prognozy na 2027 r., jest niższe w porównaniu z prognozą z ustawy budżetowej na 2026 r.

W efekcie mniej korzystnych uwarunkowań makroekonomicznych bazy podatkowej prognozowane wykonanie dochodów budżetu państwa z podatku VAT w 2026 r., będące podstawą prognozy na 2027 r., jest niższe w porównaniu z prognozą z UB2026 o ok. 11,5 mld zł. Podstawą do prognozy przy opracowywaniu ustawy budżetowej na 2026 r. było planowane wykonanie dochodów w 2025 r. wyższe o ok. 3,4 mld zł w porównaniu z rzeczywistym wykonaniem w poprzednim roku, co powoduje obniżenie aktualnego planowanego wykonania w 2026 r. w stosunku do prognozy zawartej w ustawie budżetowej na bieżący rok.

Poziom dochodów podatkowych w 2026 r. jest determinowany również przez efekty zmian systemowych. Negatywnie na dochody z podatku VAT w 2026 r. wpływa wprowadzenie programu CPN. Kolejną zmianą ujemnie wpływającą na gromadzenie dochodów w podatku od towarów i usług w 2026 r. ma wprowadzone od 1 lutego 2026 r. skrócenie podstawowego terminu zwrotu VAT z 60 dni do 40 dni (związane z wprowadzeniem obligatoryjnego Krajowego Systemu e-Faktur - KSeF). Szacunkowy jednorazowy negatywny efekt przesunięcia strumienia zwrotów w 2026 r. na dochody z

[1] Por. *Zalecenia Rady UE w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski – lipiec 2026*

VAT został oszacowany na około -2,7 mld zł. Dodatkowo czynnikiem mającym negatywny wpływ na kształtowanie się dochodów od podatku VAT w 2026 r. ma zwolnienie z VAT zakupów w ramach programu SAFE – według szacunków Ministerstwa Obrony Narodowej ubytek dochodów budżetu państwa został oszacowany dla powyższego działania na kwotę ok. 4,5 mld zł. Należy również wspomnieć o negatywnym dla dochodów z VAT skutku weta Prezydenta do przyjętej przez Parlament ustawy zakładającej wprowadzenie systemu SENT w obrocie betonem mające na celu uszczelnienie systemu VAT. Ustawa ta przewidywała dochody w wysokości 0,9 mld zł.

Również aktualna prognoza wykonania dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego w 2026 r., będąca podstawą prognozy na 2027 r., jest niższa w porównaniu z planem z ustawy budżetowej na 2026 r. o ok. 8,8 mld zł. Jedną z przyczyn jest fakt, że podstawą do prognozy w 2026 r. było planowane wykonanie wyższe o ok. 2,5 mld zł w porównaniu z rzeczywistym wykonaniem w 2025 r. W prognozie do ustawy budżetowej na 2026 r. uwzględniono m.in. uchwaloną przez Parlament podwyżkę akcyzy na wyroby alkoholowe o 15%, która została zawetowana przez Prezydenta. Skutek tej zmiany szacowano na ok. 1,5 mld zł dodatkowych dochodów w podatku akcyzowym, które nie zostały zrealizowane. Kolejną zmianą ujemnie wpływającą na gromadzenia dochodów w podatku akcyzowym w 2026 r. jest program CPN.

W rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 przekazanym do dalszych prac w Sejmie zaplanowano dochody budżetu państwa w wysokości 696,4 mld zł, wydatki w wysokości 977,6 mld zł oraz deficyt budżetu państwa w kwocie nie większej niż 281,2 mld zł. Założony na 2027 rok deficyt budżetu państwa w wysokości 281,2 mld zł stanowi główny składnik potrzeb pożyczkowych netto, które planowane są na poziomie 316,0 mld zł. Jednocześnie potrzeby brutto (suma potrzeb netto oraz przypadającego do wykupu długu przy przyjętych założeniach odnośnie do sprzedaży skarbowych papierów wartościowych w 2026 r.) planowane są na poziomie 564,2 mld zł. Deficyt budżetu państwa stanowi zatem 89% potrzeb pożyczkowych netto i 50% potrzeb pożyczkowych brutto.

Prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na 2027 r. dynamika dochodów z podatku VAT po oczyszczeniu z efektów zmian systemowych i jednorazowych kształtuje się na poziomie zbliżonym do nominalnej dynamiki spożycia prywatnego. Prognozowany wzrost dochodów z VAT z 332,0 mld zł do 363,7 mld zł (tj. 9,5% r/r) wynika zarówno ze scenariusza makroekonomicznego, jak i z uwzględnionych zmian systemowych. Ujęcie wpływu jednorazowych zmian systemowych w 2026 r., na które w głównej mierze składa się program CPN (3,4 mld zł), skrócenie terminu zwrotów VAT (2,7 mld zł) oraz najważniejszych zmian systemowych przewidzianych na 2027 r., tj. uszczelnienia w zakresie obrotu betonem poprzez system SENT (1,2 mld zł) oraz zmiany stawki VAT na napoje bezalkoholowe (1,3 mld zł), powoduje spadek dynamiki dochodów z VAT do 6,8%. Uwzględnienie tylko tych najważniejszych zmian tłumaczy 2,7 pkt. proc. przyrostu dochodów z VAT. Na prognozę dochodów z VAT w 2027 r. wpływa również uwzględniony w scenariuszu makroekonomicznym znaczący wzrost wydatków na obronność. Wydatki te, ze względu na ich strukturę i skalę, oddziałują również na bazę podatkową VAT. Po oczyszczeniu z tych zmian dynamika dochodów z VAT kształtuje się na poziomie zbliżonym do nominalnej dynamiki spożycia prywatnego, wynoszącej 5,8%.

Odnośnie do pytania o trwałe zobowiązania wydatkowe przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na 2027 r. informuję, że *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2027 r.* zawiera omówienie wydatków budżetu państwa planowanych do realizacji w 2027 r. według zmienionych grup ekonomicznych, o których mowa w art. 124 *ustawy o finansach publicznych znowelizowanej ustawą z 27 lutego 2026 roku*, skupiając się na najważniejszych zadaniach w najistotniejszych kwotowo działach, co pozwala na czytelniejszą ich identyfikację.

Dodatkowo, na potrzeby prac parlamentarnych, dysponenci części budżetowych przygotowują szczegółowe materiały dotyczące planowanych dochodów i wydatków w zakresie pozostającym w ich właściwości, wraz z wyjaśnieniem odpowiednich wielkości i najważniejszych czynników wpływających na ich poziom.

Skutki finansowe nowych regulacji są natomiast przedstawiane w ocenach skutków regulacji, które zgodnie z paragrafem 28 *Regulaminu pracy Rady Ministrów* obejmują m.in. analizę wpływu projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa. Dokumentacja dotycząca projektów aktów prawnych jest publicznie dostępna w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego. Po wniesieniu rządowego projektu ustawy do Sejmu jego dokumentacja, w tym uzasadnienie i ocena skutków regulacji, jest dostępna na stronie internetowej Sejmu. Umożliwia to zapoznanie się z proponowanymi rozwiązaniami oraz przedstawionymi informacjami o ich przewidywanych skutkach, w tym finansowych. W przypadku projektów ustaw powodujących zmianę poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych zastosowanie znajduje ponadto art. 50 *ustawy o finansach publicznych*, przewidujący co do zasady określenie maksymalnych limitów wydatków w perspektywie 10-letniej.

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. Poziom narastania deficytu budżetu państwa w ciągu roku nie jest liniowy, ponieważ dochody i wydatki publiczne nie są realizowane równomiernie w czasie. W trakcie roku budżetowego mogą występować zmiany i odchylenia zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej budżetu państwa.

Nie wszystkie z planowanych w ustawie budżetowej wydatków są w pełni wykorzystane, np. w wyniku korzystniejszych rozstrzygnięć procesów przetargowych lub przesunięcia w czasie realizacji niektórych zadań. Weryfikacja wydatków oraz polityka oszczędnego i celowego gospodarowania środkami publicznymi umożliwiają identyfikację tzw. „naturalnych oszczędności" w realizacji wydatków budżetowych. Wygospodarowane tzw. „naturalne oszczędności" pojawiają się i są zgłaszane przez dysponentów części budżetowych do Ministra Finansów, co do zasady w ostatnim kwartale każdego roku.

„Naturalne oszczędności" pojawiają się np. w wyniku korzystniejszych rozstrzygnięć procesów przetargowych lub przesunięcia w czasie realizacji niektórych zadań, wypłaty świadczeń dla mniejszej liczby beneficjentów ze względu na spełnienie kryteriów. „Naturalne oszczędności" są zjawiskiem występującym corocznie w procesie wykonywania budżetu państwa. Ich poziom jest szacowany na podstawie danych dotyczących realizacji budżetów w latach poprzednich, a także na podstawie aktualnego poziomu wykonania wydatków oraz obserwowanych tendencji w trakcie roku budżetowego.

Możliwość prognozowania wielkości „naturalnych oszczędności" ma przede wszystkim charakter bardzo ogólny. Dostępne dane historyczne oraz bieżące informacje dotyczące wykonania budżetu pozwalają na oszacowanie potencjalnego poziomu niewykonania planowanych wydatków w ujęciu ogólnym. Nie dają one natomiast podstaw do precyzyjnego określenia, już na etapie projektowania ustawy budżetowej, konkretnych wydatków, w ramach których oszczędności te faktycznie powstaną. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki procesu wykonywania budżetu państwa, który ma charakter dynamiczny i jest uzależniony od szeregu czynników występujących w trakcie roku budżetowego. Na poziom oraz strukturę wykonania wydatków wpływają m.in. terminy realizacji zadań publicznych, tempo prowadzenia postępowań i zawierania umów, harmonogramy realizacji inwestycji, zmiany zakresu rzeczowego poszczególnych zadań,

aktualne uwarunkowania gospodarcze i społeczne, a także występowanie zdarzeń, których charakteru i skutków nie można w pełni przewidzieć na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej.

Jak wspomniano wcześniej tzw. „naturalne oszczędności" pojawiają się i są zgłaszane przez dysponentów części budżetowych do Ministra Finansów, co do zasady w ostatnim kwartale każdego roku. W ostatnich 3 latach niewykonanie wydatków zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem wynosiło średnio 4,7% (w 2023 r. 4,9%, w 2024 r. 3,7% oraz w 2025 r. 5,6%).

Różnica pomiędzy deficytem sektora a deficytem budżetu państwa założonym w ustawie budżetowej dotyczy zarówno różnicy pomiędzy planowanymi na limitach wydatkami a ich rzeczywistą realizacją, jak i ujęcia zakresowego (budżet państwa stanowi jedynie jeden z elementów całego sektora instytucji rządowych i samorządowych) oraz innej klasyfikacji niektórych transakcji oraz odmiennej koncepcji rachunkowej (dane prezentowane są na bazie memoriałowej, polegającej na rejestrowaniu operacji w momencie ich powstania, zmiany, ustania lub wygaśnięcia, a nie w momencie kasowego przepływu środków pieniężnych jak to ma miejsce w przypadku budżetu państwa). Stosowne informacje tj. identyfikujące powyższe różnice w zakresie bieżącego roku prognostycznego prezentowane są w tzw. tablicach notyfikacyjnych (dokument opracowywany cyklicznie, dwa razy w roku na wiosnę i na jesieni), które są dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables.

W efekcie w projekcie ustawy budżetowej na 2027 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jest prognozowany na poziomie 7,1% PKB. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jest liczony według zasad *Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych*[2] (ESA2010) oraz wytycznych zawartych w *Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych* (MGDD)[3].

Jednocześnie, w *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2027 r.* przedstawiono czynniki ryzyka dla zaprezentowanego scenariusza makroekonomicznego. Jednym z istotnych czynników ryzyka, są ewentualne weta Prezydenta RP wobec rządowych projektów ustaw zwiększających dochody sektora, skutkujące brakiem wejścia w życie procedowanych projektów mógłby nie tylko utrudnić przestrzeganie ścieżki wydatków netto, ale nawet procedur ostrożnościowych wynikających z ustawy o finansach publicznych, co wymusiłoby silniejsze dostosowania fiskalne w kolejnych latach, hamując tym samym dynamikę wzrostu gospodarczego.

W *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2027 r.* przedstawiono również analizę wrażliwość wyniku (w tym dochodów) i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2026-2030 na niższe tempo wzrostu gospodarczego w kraju oraz wzrost stopy procentowej (odchylenia od scenariusza bazowego)[4]. Analizy dokonano w oparciu o rozwijany w Ministerstwie Finansów ekonometryczny model polskiej gospodarki przystosowany do analiz makro-fiskalnych (model NEMPF).

Odnośnie do pytania o uwzględnienie uwag Rady Fiskalnej informuję, że zgodnie z art. 5 ust. 1 *ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej* (Dz. U. z 2026 r. poz. 1234), Minister Finansów zastosuje się do opinii lub oceny Rady Fiskalnej, wydanej w ramach realizacji zadań ustawowych Rady określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 *ustawy o Radzie Fiskalnej*, lub wyjaśni przyczyny niezastosowania się do niej. W dniu 7 października br., na stronie

[2] *European System of Integrated Economic Accounts* wprowadzony w życie *rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 roku*
[3] *Manual on Government Deficit and Debt (MGDD), edycja 2022*
[4] Analiza wrażliwości jest realizacją przepisów *ustawy o finansach publicznych* (art. 142 ust. 2c).

Ministerstwa, zostały opublikowane *Wyjaśnienia Ministra Finansów dotyczące „Opinii Rady Fiskalnej o projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 z dnia 27 sierpnia 2026 roku”* wraz z uzasadnieniem do wyjaśnień: https://www.gov.pl/web/finanse/wyjasnienia-ministra-finansow-dotyczace-opinii-rady-fiskalnej-o-projekcie-ustawy-budzetowej-na-rok-2027-z-dnia-27-sierpnia-2026-roku.

Zgodnie z art. 109 ust. 1 i 3 *ustawy o finansach publicznych* ustawa budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym i jest uchwalana na okres roku budżetowego.

Minister Finansów wypełniając postanowienia ustawy budżetowej na dany rok działa na podstawie *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.

W 2023 r. do polskiego porządku prawnego zostały wprowadzone przeglądy wydatków publicznych[5]. Przeglądy wydatków są realizowane na podstawie planu przeglądów lub – w uzasadnionych przypadkach – poza planem przeglądów, w porozumieniu z dysponentem części budżetowej oraz organem nadzorującym jednostkę, których wydatki (koszty) będą podlegały takiemu przeglądowi wydatków. Raporty z przeprowadzanych przeglądów są ogólnodostępne na stronie Ministerstwa Finansów: https://www.gov.pl/web/finanse/przeglady-wydatkow-od-2024-r.

Obecnie, tj. do końca 2026 r., przeglądy wydatków są realizowane na podstawie *Planu przeglądów wydatków na lata 2024-2026*. W tym okresie zrealizowano przegląd wydatków na Priorytetowy Program *„Czyste Powietrze”*, przegląd wydatków w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami, oraz przegląd wydatków na opiekę długoterminową.

Przeglądy te obejmowały przede wszystkim wydatki na określone programy oraz wydatki wybranych funduszy celowych. W przeglądzie wydatków na wsparcie osób z niepełnosprawnościami wskazano propozycje zmian polegające m. in. na zakończeniu realizacji *„Programu pomocy obywatelom Ukrainy”*, ponieważ obywatele Ukrainy przebywający w Polsce mogą obecnie korzystać ze wsparcia na takich samych zasadach jak obywatele polscy; likwidację rekompensaty wypłaconego wynagrodzenia pracownikom z niepełnosprawnościami w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz likwidację modułu A programu *„Dostępna przestrzeń publiczna”* (ponieważ jego cel jest realizowany przez obszar B programu „*Wyrównywanie różnic między regionami III”*). Za wdrożenie propozycji zmian odpowiada Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz PFRON.

W kolejnych ustawach budżetowych, sprawozdaniach z wdrażania planu średniookresowego oraz informacjach o działaniach podjętych w ramach procedury nadmiernego deficytu, w zależności od kształtowania się sytuacji budżetowej, wzrostu gospodarczego i faktycznych skutków już zaplanowanych działań, przedstawiane będą odpowiednie środki zapewniające realizację reguł budżetowych, w tym dotyczące przestrzegania ścieżki wydatków netto, uwzględniając dodatkową elastyczność wynikającą z krajowej klauzuli wyjścia. W 2028 roku przygotowany zostanie również nowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny, który określi strategię fiskalną Polski na kolejne lata. Kluczowym elementem dokumentu będzie wyznaczenie ścieżki wydatków przy ścisłym uwzględnieniu zaleceń i rekomendacji KE oraz Rady UE, co

[5] *Ustawą z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1059).

zapewni spójność krajowej polityki fiskalnej z wymogami unijnego zarządzania gospodarczego i długoterminową stabilnością finansów publicznych.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jurand Drop
podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów