Do druku nr 3150

RADA FISKALNA

Przewodniczący Rady Fiskalnej
dr Sławomir Dudek

Warszawa, 21 września 2026 roku

BRF.SWM.522.1(1).2026

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.330.2.2026
Data wpływu 01.10.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przesyłam w załączeniu uchwałę nr 9/RF/2026 Rady Fiskalnej z dnia 11 września 2026 r. w sprawie wydania opinii o projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 i prognozach makroekonomicznych wykorzystanych na potrzeby jej opracowania oraz dokonania oceny ram budżetowych.

Opinia Rady Fiskalnej została przygotowana na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy o Radzie Fiskalnej. Dokument, a także wyciąg z opinii (streszczenie i rekomendacje) można pobrać ze strony Rady Fiskalnej: https://www.radafiskalna.gov.pl/rada-fiskalna/dla-mediow/

Pragnę podkreślić, że diagnoza przedstawiona w opinii Rady Fiskalnej nie jest adresowana wyłącznie do Ministra Finansów i obecnego rządu. Rada zwróciła się z apelem o podjęcie odpowiedzialnej debaty nad sposobem przywrócenia równowagi finansów publicznych do całej sceny politycznej. Obecny stan finansów państwa nie jest bowiem skutkiem jednej decyzji, jednego budżetu ani działań jednej większości parlamentarnej. To rezultat procesów narastających od wielu lat, w tym trwałego zwiększania wydatków bez zapewnienia odpowiadających im stabilnych źródeł dochodów, odkładania niezbędnych decyzji oraz osłabienia średniookresowego planowania budżetowego.

Rada Fiskalna ma przy tym świadomość społecznych, gospodarczych i politycznych uwarunkowań prowadzenia polityki budżetowej. Ograniczenie deficytu będzie wymagało podjęcia trudnych decyzji, których skutki będą dotyczyły różnych grup społecznych i gospodarczych. Z tego względu odpowiedzialność za odbudowę stabilności finansów publicznych nie może spoczywać wyłącznie na jednej instytucji. Odpowiedzialność ta dotyczy rządu, parlamentu, partii politycznych, partnerów społecznych, organizacji pracodawców oraz wszystkich uczestników debaty publicznej formułujących postulaty powodujące zwiększenie wydatków albo zmniejszenie dochodów państwa.

Rada Fiskalna traktuje opinię do projektu ustawy budżetowej jako wkład w niezbędną szerszą debatę o odpowiedzialności za bezpieczeństwo finansowe państwa i jakość usług publicznych oraz o obciążeniach dla przyszłych pokoleń wskutek obecnych decyzji.

Jednocześnie wyrażam gotowość do spotkania oraz przedstawienia najważniejszych wniosków wynikających z opinii Rady Fiskalnej, w tym zidentyfikowanych zagrożeń i czynników ryzyka dla stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej. Rada jest gotowa do rzeczowego dialogu i wyjaśnienia przesłanek stojących za jej oceną, tak aby wnioski z opinii mogły stanowić możliwie pełną podstawę do dalszej debaty i decyzji.

Uprzejmie proszę o udostępnienie tego pisma przewodniczącym klubów poselskich.

Z wyrazami szacunku

Podpisany elektronicznie przez
Sławomir Marcin Dudek
22.09.2026
9:36:25 +02'00'

RADA FISKALNA

Opinia Rady Fiskalnej
o projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 z dnia 27 sierpnia 2026 roku

Warszawa, 11 września 2026 r.

1. Główne wnioski opinii

Rada Fiskalna, wykonując zadania określone w art. 4 ust. 1 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 ustawy o Radzie Fiskalnej oraz mając na względzie rolę Rady jako niezależnej instytucji fiskalnej w monitorowaniu stanu, perspektyw i ryzyk dla stabilności finansów publicznych, przedstawia następujące oceny i wnioski dotyczące wstępnego projektu ustawy budżetowej na 2027 r. (dalej jako wPUB27), prognoz makroekonomicznych wykorzystanych na potrzeby jej opracowania oraz ocenę wybranych elementów ram budżetowych.

Minister Finansów, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o Radzie Fiskalnej (dalej jako uoRF) zastosuje się do niniejszej opinii i zawartych w niej rekomendacji lub wyjaśni przyczyny niezastosowania się do nich.

1.1. Ocena ogólna projektu

1. Projekt prezentuje trwałą i głęboką nierównowagę finansów publicznych. Nie przedstawia działań, których wdrożenie zapewniłoby rozpoczęcie procesu konsolidacji, a Rada Ministrów nie wykorzystuje sprzyjających warunków gospodarczych do ograniczenia deficytu.
2. Obecna nierównowaga jest wynikiem kumulacji decyzji podejmowanych w dłuższym okresie, a nie załamania dochodów publicznych. Relacja dochodów do produktu krajowego brutto (PKB) jest wciąż historycznie wysoka, natomiast podstawowym źródłem pogłębienia deficytu pozostaje wzrost wydatków, wyraźnie przewyższający wzrost dochodów.
3. Wydatki obronne nie są jedynym powodem pogorszenia stanu finansów publicznych. Odpowiadają za około jedną czwartą wzrostu wydatków od 2021 roku; istotne znaczenie mają również transfery socjalne, wynagrodzenia i inne trwałe zobowiązania państwa.
4. Ryzyko przekroczenia przez państwowy dług publiczny (PDP) w relacji do PKB w 2027 r. progu 55% jest bardzo wysokie. Próg zostaje przekroczony w niemal wszystkich analizowanych wariantach ryzyka, m.in. z uwzględnieniem niewystąpienia „naturalnych oszczędności" w założonej wysokości. W projekcie nie zapewniono zatem odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa.
5. W projekcie nie przedstawiono wystarczającej odpowiedzi na zalecenie Rady ECOFIN, aby wykorzystać okres obowiązywania krajowej klauzuli wyjścia (ang. *national escape clause*, NEC) do zmiany priorytetów wydatkowych lub zwiększenia dochodów, w celu zapewnienia stabilnego finansowania trwale wyższych wydatków obronnych.
6. Prognoza dochodów budżetowych przedstawiona w wPUB27 jest obarczona wysokim ryzykiem, m.in. przez uwzględnienie nieuchwalonych dotychczas zmian w systemie podatkowym oraz optymistyczne założenia dotyczące dynamiki dochodów podatkowych.
7. Naprawa finansów publicznych wymaga wiarygodnego planu wieloletniego i możliwie szerokiego porozumienia politycznego. Nie oznacza ona ograniczenia ambicji państwa, lecz stanowi warunek trwałego finansowania bezpieczeństwa, usług publicznych, inwestycji i polityki społecznej. Rada apeluje do rządu i wszystkich sił politycznych o podjęcie współodpowiedzialności za przygotowanie oraz realizację takiego planu.

1.2. Oceny szczegółowe

1. Rada wyraża opinię pozytywną z zastrzeżeniami o prognozach makroekonomicznych przyjętych na potrzeby projektu ustawy budżetowej na 2027 r. Zastrzeżenia dotyczą w szczególności prognoz rynku pracy, niektórych składowych PKB, wewnętrznej spójności scenariusza na lata 2029-2030 oraz analizy wrażliwości na spowolnienie tempa wzrostu PKB.

2. Według obowiązującej definicji państwowego długu publicznego projekt ustawy budżetowej zapewnia przestrzeganie w 2027 r. zasady określonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej jako Konstytucja RP). Przekroczenia limitu 60% PKB nie stwierdzono również w wariantach objętych analizą Rady.

3. Mimo że w roku 2027 nie dojdzie do przekroczenia konstytucyjnego progu 60% PKB, w ocenie Rady ryzyko jego przekroczenia jest wysokie w roku 2028 i bardzo wysokie w latach 2029-30.

4. Rada stwierdza, że w wPUB27, przy uwzględnieniu wyników analizy ryzyka, nie zapewniono koniecznego marginesu bezpieczeństwa gwarantującego nieprzekroczenie progu 55% PKB, o którym mowa w art. 86 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (dalej jako uofp), a w związku z tym także progu, o którym mowa w art. 86 ust. 1 uofp. Prawdopodobieństwo przekroczenia tego progu już w roku 2027 Rada ocenia jako bardzo wysokie.

5. Dług EDP już przekracza unijną wartość referencyjną 60% PKB. Okoliczność ta nie oznacza naruszenia art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, lecz potwierdza wysoki poziom ryzyka dla stabilności finansów publicznych. Ocena przestrzegania limitu konstytucyjnego została dokonana według obowiązującej definicji PDP. Może ona wymagać ponownego rozważenia, jeżeli w wyniku rozstrzygnięcia sporu konstytucyjnego zostanie zakwestionowany zakres zobowiązań uwzględnianych przy stosowaniu art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.

6. Rada stwierdza, że projekt nie jest zgodny z art. 112aa i art. 112ab uofp, dotyczącymi stabilizującej reguły wydatkowej (SRW). Minister Finansów nieprawidłowo ustalił korektę K_n na poziomie -16,3 mld zł. W ocenie Rady, korekta wynosi -25,1 mld zł, a zatem planowana kwota wydatków, o której mowa w art. 1 ust. 3 i ust. 4 projektu ustawy budżetowej na rok 2027 z dnia 27 sierpnia 2026 r., powinna zostać obniżona o 8,8 mld zł. Jednocześnie łączna kwota wydatków budżetu państwa, o której mowa w art. 1 ust. 2 nie ulega zmianie, ponieważ w wPUB27 założono niepełne wykorzystanie rezydualnego limitu dla budżetu państwa. Prawidłowo ustalona kwota K_n powinna zostać odpowiednio uwzględniona w projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 skierowanym do Sejmu. Dostosowania wymaga również uzasadnienie wPUB27.

7. W PUB27 nie zawarto kwoty wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaganej przez art. 112aa ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie Rada stwierdza, że art. 112d został zastosowany prawidłowo. Przepisy art. 112da oraz art. 112db ust. 4-7 nie miały zastosowania przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na 2027 r., dlatego nie podlegały ocenie merytorycznej.

8. Rada stwierdza, że projekt jest zgodny z zaleconą przez Radę ECOFIN ścieżką wydatków netto (ang. net expenditure path, NEP) przy uwzględnieniu klauzuli NEC. Ocena ta ma jednak charakter warunkowy, ponieważ opiera się na założeniach dotyczących realizacji rekordowo wysokich działań dochodowych oraz wystąpienia „naturalnych oszczędności", których Rada - ze względu na niepełny zakres przekazanych informacji - nie mogła zweryfikować. Pomimo utrzymania odchylenia w granicach dopuszczonych przez klauzulę, projekt nie prowadzi do osiągnięcia - przyjętych w „Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028" (dalej jako ŚPBS) - celów dotyczących redukcji deficytu i długu, a sposób wykorzystania klauzuli nie zapewnia stabilności finansów publicznych, przy trwale zwiększonych wydatkach na obronność, po zakończeniu okresu jej obowiązywania.

9. Rada stwierdza, że zakres informacji przedstawionych w wPUB27 i jego uzasadnieniu nie spełnia wymogów uofp. W szczególności:

i) Uzasadnienie nie spełnia wymogów art. 142 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 9 uofp, ponieważ nie przedstawia na lata 2028-2030 ścieżek deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej również: sektor GG) ani państwowego długu publicznego.

ii) Uzasadnienie nie spełnia wymogów art. 142 ust. 1 pkt 2a uofp, ponieważ porównanie scenariusza makroekonomicznego z prognozami Komisji Europejskiej i innych niezależnych instytucji ograniczono do wzrostu PKB i inflacji, bez omówienia pozostałych istotnych elementów scenariusza, w tym jego części fiskalnej.

iii) Projekt nie spełnia wymogu art. 112aa ust. 3 pkt 1 uofp, ponieważ nie zawiera prognozowanej kwoty wydatków jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i związków metropolitalnych, uwzględnianej przy wyznaczaniu limitu SRW.

iv) Powyższe naruszenia powinny zostać usunięte przed przekazaniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi, natomiast pozostałe braki wymagają trwałego rozszerzenia standardu informacyjnego uzasadnień projektów ustaw budżetowych.

2. Uzasadnienie ocen i wniosków

2.1 Kontekst, przedmiot i zakres opinii

Rada Fiskalna wydaje pierwszą opinię o projekcie ustawy budżetowej dotyczącą prognoz makroekonomicznych, przestrzegania krajowych i unijnych reguł fiskalnych oraz funkcjonowania krajowych ram budżetowych. Szczegółowy zakres opinii wynika z art. 4 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej.

W istocie opinia Rady odnosi się do tzw. wstępnego projektu ustawy budżetowej. Rząd bowiem, zgodnie z art. 222 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej i art. 141 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przekazuje do Sejmu projekt ustawy budżetowej na rok przyszły (dalej jako PUB) w terminie do 30 września. PUB może odbiegać od wPUB opiniowanego przez Radę Fiskalną. W celu usunięcia tej luki analizie poddany zostanie również PUB na rok 2027 przedłożony przez rząd Sejmowi.

Opinia Rady została przygotowana w związku z art. 4 ust. 1 pkt. 1, 3 oraz 4 uoRF, tzn. w zakresie:

- prognoz makroekonomicznych wykorzystanych na potrzeby opracowania wPUB na rok 2027 – w wykonaniu art. 4 ust. 1 pkt. 1 uoRF;
- zgodności wPUB27 z następującymi krajowymi i unijnymi regułami fiskalnymi:
    - konstytucyjnym ograniczeniem relacji państwowego długu publicznego (dalej jako „PDP") do 60% PKB – w wykonaniu art. 4 ust. 1 pkt. 3 lit. a uoRF,
    - stabilizującą regułą wydatkową, o której mowa w art. 112aa i nast. uofp – w wykonaniu art. 4 ust. 1 pkt. 3 lit. b uoRF,
    - zaleconym Polsce przez Radę ECOFIN tempem wzrostu wydatków (tzw. ścieżką wydatków netto) na lata 2025-2028 – w wykonaniu art. 4 ust. 1 pkt. 3 lit. c uoRF;
- krajowych ram budżetowych – w wykonaniu art. 4 ust. 1 pkt. 4 uoRF, w szczególności w zakresie zawartości informacyjnej PUB i jego uzasadnienia wraz załącznikami.

Analiza wPUB nie może dotyczyć wyłącznie sprawdzenia matematycznej zgodności tego projektu z wybranymi regułami fiskalnymi. Potrzebne jest szersze spojrzenie na ustawę budżetową na tle krajowych ram fiskalnych. Ramy te, zgodnie z art. 2 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 roku w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, m.in. definiują reguły fiskalne, wyznaczają cele budżetowe, które powinna spełnić ustawa budżetowa, zawierają zasady regulujące relacje finansowe między podsektorem rządowym a samorządowym.

Rada Fiskalna wykorzystała w analizach informacje uzupełniające otrzymane 28 sierpnia i 4 września br. od Ministerstwa Finansów. Ich zakres był jednak niepełny w stosunku do zapotrzebowania wskazanego przez Radę Fiskalną.

2.2 Stan i perspektywy finansów publicznych

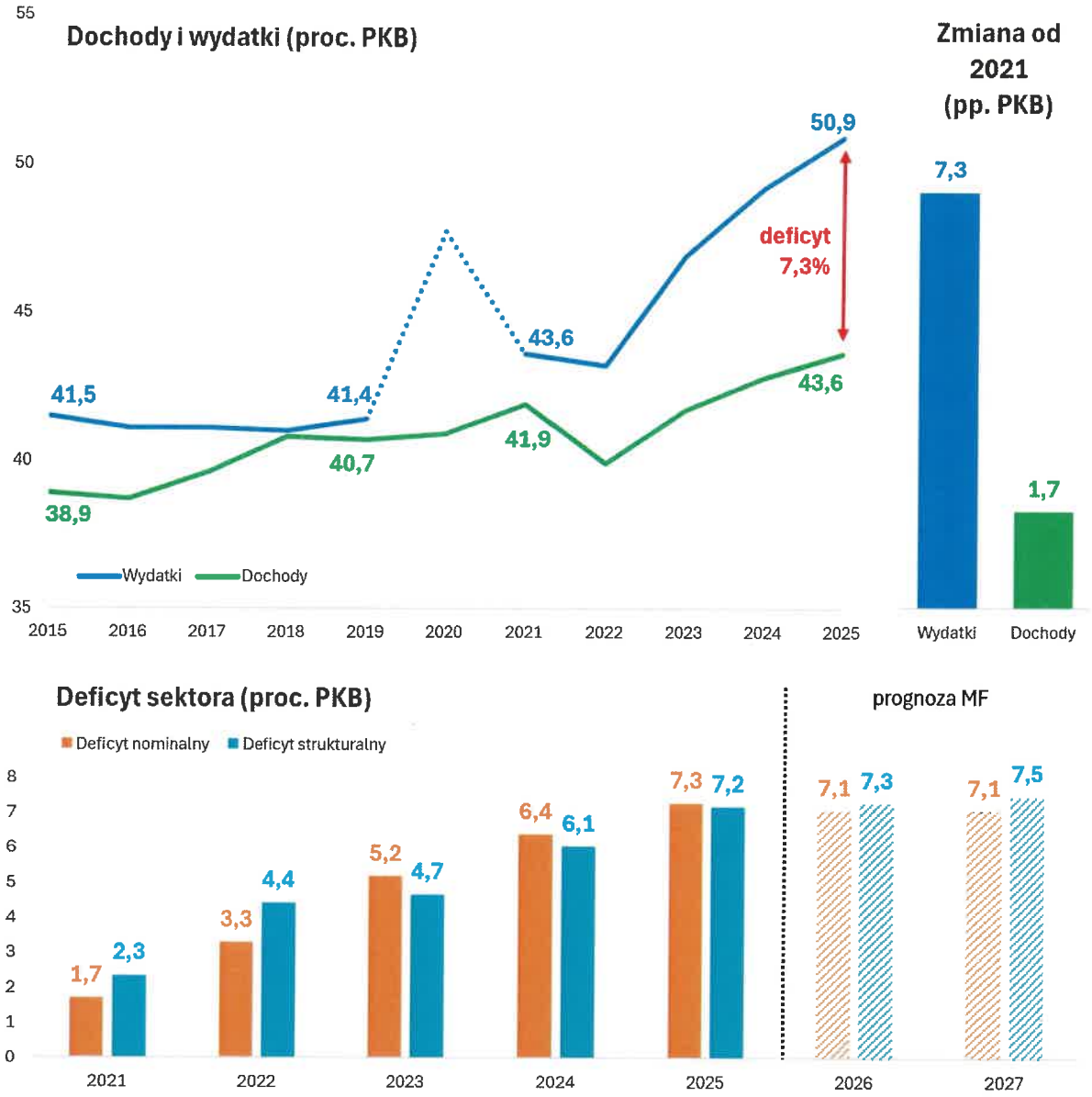
Podstawę oceny ogólnej przedstawionej w pkt 1.1 stanowią poniższe dane dotyczące zmian dochodów i wydatków, skali i strukturalnego charakteru deficytu, dynamiki długu publicznego oraz kosztów jego obsługi.

Polskie finanse publiczne pozostają w stanie głębokiej i utrwalającej się nierównowagi. Projekt ustawy budżetowej na 2027 r. podtrzymuje ekspansywny charakter polityki fiskalnej i nie stanowi postępu w przywracaniu stabilności finansów publicznych. Pomimo utrzymującego się wzrostu

gospodarczego deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje bardzo wysoki, a relacja długu do PKB szybko rośnie. Projekt nie przedstawia przy tym wiarygodnej, dostatecznie skonkretyzowanej drogi ograniczenia tej nierównowagi w kolejnych latach.

Warto zauważyć, że zakłada się przy tym wzrost dochodów podatkowych na skutek zmian w systemie podatkowym. Wyraźnie widać więc, że to kontynuacja ekspansji po stronie wydatkowej jest głównym czynnikiem utrzymywania się, a nawet zwiększenia strukturalnej nierównowagi fiskalnej. Kontynuowana jest polityka finansowania zadań publicznych ze środków poza budżetem państwa, poprzez wykorzystywanie funduszy zarządzanych przez BGK. Utrudnia to rzetelną ocenę stanu finansów publicznych, m.in. z powodu różnych metodyk ustalania takich podstawowych wielkości jak dług czy deficyt sektora finansów publicznych.

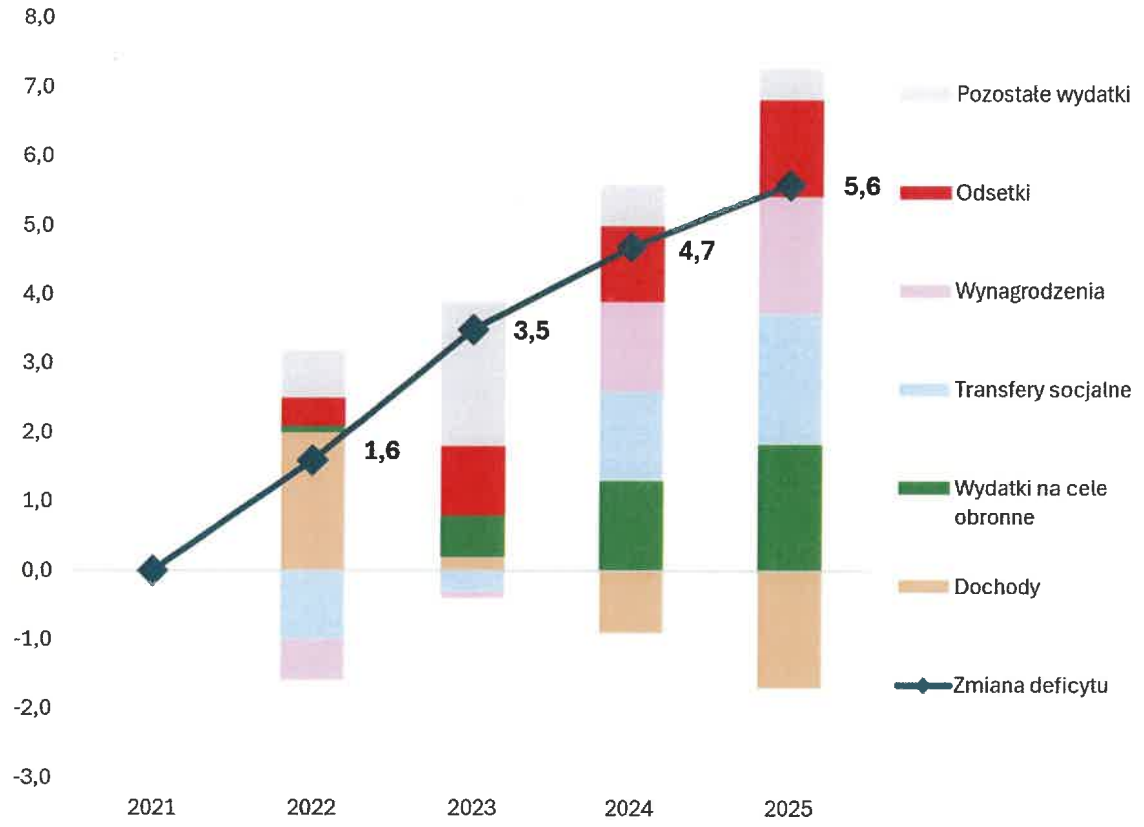
Wykres 1. Od narastania nierównowagi do jej utrwalenia: dochody, wydatki, deficyt sektora GG (proc. PKB).



Źródło: Opracowanie Biura Rady Fiskalnej na podstawie danych Eurostatu i Ministerstwa Finansów.

W 2025 r. deficyt sektora wyniósł 7,3% PKB i był drugim najwyższym w Unii Europejskiej, po Rumunii. Rząd zakłada utrzymanie deficytu na poziomie 7,1% PKB zarówno w 2026 r., jak i w 2027 r. Oznaczałoby to trzeci kolejny rok z deficytem przekraczającym 7% PKB, przy zakładanym realnym wzroście gospodarczym odpowiednio o 3,6% i 3,0% w dwóch ostatnich latach tego okresu. Deficyt strukturalny rośnie z 7,2% PKB w 2025 do 7,3% w 2026 r. i 7,5% w 2027 r. Nierównowaga ma więc w znacznej mierze charakter strukturalny i nie może być traktowana jako przejściowy skutek osłabienia koniunktury.

Wykres 2. Co złożyło się na wzrost deficytu z 1,7% PKB do 7,3% PKB (skumulowany przyrost w pkt. proc. PKB od 2021 roku).



Źródło: Opracowanie Biura Rady Fiskalnej na podstawie danych Eurostatu i Ministerstwa Finansów.

Podstawowym źródłem pogorszenia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych od 2021 r. jest wzrost wydatków wyraźnie przewyższający przyrost dochodów w relacji do PKB. W 2025 r. wydatki wyniosły 50,9% PKB, a dochody 43,6% PKB. W porównaniu z 2021 r. relacja wydatków zwiększyła się o 7,3 pkt proc., podczas gdy relacja dochodów wzrosła o 1,7 pkt proc. Przyrost relacji wydatków był zatem ponad czterokrotnie wyższy niż relacji dochodów, co przełożyło się na zwiększenie deficytu o 5,6 pkt proc. PKB. W ujęciu roku płynnego dla najnowszych dostępnych danych (tzn. od II kw. 2025 do I kw. 2026) dochody sektora wyniosły 43,9% PKB, a wydatki 51,0% PKB.

Dane te nie potwierdzają tezy, że obecna nierównowaga jest następstwem załamania dochodów publicznych. Ich relacja do PKB utrzymuje się na wysokim poziomie. Nie oznacza to jednak pełnego wykorzystania potencjału dochodowego ani braku problemów ze skutecznością poboru podatków.

Dalsze uszczelnianie systemu podatkowego jest niezbędne, lecz przy obecnej skali nierównowagi nie może zastąpić programu trwałego dostosowania dochodów i wydatków.

Wskazane w wPUB27 rozwiązania zwiększające dochody podatkowe są wyraźnie niewystarczające z punktu widzenia zobowiązań wydatkowych. W roku 2027 strukturalna nierównowaga (deficyt strukturalny, zob. Wykres 1) pogłębia się mimo ujęcia wyższych dochodów, których wykonanie uzależnione jest od wejścia w życie założonych zmian.

Obecny stan finansów publicznych jest rezultatem kumulowania się skutków decyzji podejmowanych w polityce gospodarczej, społecznej i bezpieczeństwa w ostatniej dekadzie. Obejmują one zarówno rozszerzanie świadczeń społecznych i obniżanie niektórych podatków we wcześniejszych latach, jak i wprowadzanie kolejnych świadczeń, znaczny wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz zwiększanie nakładów na obronność w ostatnim okresie. Część decyzji trwale podwyższała zobowiązania wydatkowe państwa bez zapewnienia im odpowiednio stabilnego finansowania. Ich skutki wykraczają poza jeden rok budżetowy i jedną kadencję władz. Dodatkowym, coraz istotniejszym obciążeniem, stają się koszty obsługi narastającego zadłużenia.

Zwiększone potrzeby obronne są ważnym uwarunkowaniem polityki fiskalnej, lecz nie wyjaśniają całości pogorszenia stanu finansów publicznych. Wzrost wydatków obronnych odpowiadał za około jedną czwartą analizowanego przyrostu wydatków. Istotną rolę odgrywały również świadczenia społeczne i wynagrodzenia. Rada podtrzymuje stanowisko, że trwałe zwiększenie zdolności obronnych państwa wymaga trwałych źródeł finansowania, innych niż pogłębianie zadłużenia publicznego. Stabilność finansów publicznych jest warunkiem utrzymania tego wysiłku w dłuższym okresie oraz zdolności państwa do reagowania na kolejne zagrożenia.

Skala deficytu jest na tyle duża, że sam wzrost gospodarczy nie wystarcza do ustabilizowania relacji długu do PKB. Zgodnie z uzasadnieniem wPUB27 relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych ma wzrosnąć z 59,7% PKB na koniec 2025 r. do 67,6% w 2026 r. i 69,5% w 2027 r. Oznacza to wzrost o 9,8 pkt proc. PKB w ciągu dwóch lat, mimo uwzględnienia w prognozie założenia niepełnego wykonania limitów deficytu budżetu państwa. Przy ich pełnym wykonaniu relacja długu do PKB wyniosłaby w 2027 r. 70,6%. Oczekiwanie, że gospodarka samoczynnie „wyrośnie z długu" nie stanowi zatem wiarygodnej strategii fiskalnej.

Rosnący dług zwiększa wydatki odsetkowe, a refinansowanie zobowiązań zaciągniętych przy niższym oprocentowaniu może dodatkowo zwiększać efektywny koszt jego obsługi. W latach 2021-2025 odsetki od długu całego sektora wzrosły z 1,1% do 2,5% PKB. W 2026 r. wzrosną do 2,6% PKB, a w 2027 - do 3,1% PKB. Wzrost wydatków odsetkowych ogranicza przestrzeń do finansowania usług publicznych, inwestycji i potrzeb obronnych, a ponadto zwiększa skalę potrzebnej do ograniczenia deficytu poprawy wyniku pierwotnego.

Rada podtrzymuje ocenę przedstawioną w stanowisku z 17 czerwca 2026 r. dotyczącym tegorocznego sprawozdania z wdrażania ŚPBS: formalne przestrzeganie reguł fiskalnych nie jest równoznaczne ze skuteczną konsolidacją. Czasowa elastyczność związana z wydatkami obronnymi nie zapewnia ich finansowania i nie usuwa ekonomicznych konsekwencji wysokiego deficytu. Okres jej obowiązywania powinien zostać wykorzystany do przebudowy finansów publicznych i przygotowania trwałego finansowania potrzeb obronnych po 2028 r. WPUB27 nie daje odpowiedzi, w jaki sposób cel ten zostanie osiągnięty.

Szczególną słabością przedstawionego wPUB27 jest brak dostatecznie skonkretyzowanego programu konsolidacji w kolejnych latach. Uzasadnienie projektu przewiduje spowolnienie wzrostu PKB do 2,1% w 2029 r. i 2,0% w 2030 r., wiążąc je z działaniami służącymi spełnieniu krajowych

reguł ostrożnościowych. Nie przedstawia jednak odpowiadającego tym założeniom, kompletnego zestawu działań wraz z ich skutkami fiskalnymi i pełną ścieżką podstawowych agregatów sektora. Skutki przyszłego dostosowania zostały więc uwzględnione w prognozie gospodarczej, podczas gdy jego skala, struktura i sposób realizacji pozostają niedostatecznie wyjaśnione. Ogranicza to możliwość oceny wiarygodności całego scenariusza.

Odkładanie konsolidacji zmniejsza szanse na przeprowadzenie jej w sposób stopniowy, przewidywalny i możliwie mało kosztowny społecznie; zwiększa dług i koszty odsetkowe, a przez to skalę przyszłego koniecznego dostosowania. Rośnie również ryzyko, że korekta będzie musiała nastąpić w warunkach słabszej koniunktury lub pogorszenia warunków finansowania. Rada zwraca uwagę na konieczność niezwłocznego przedstawienia i rozpoczęcia realizacji wiarygodnego, wieloletniego programu konsolidacji, obejmującego działania po stronie wydatkowej i dochodowej, harmonogram ich wdrażania, ostrożne szacunki skutków oraz rozwiązania na wypadek materializacji ryzyk. Program powinien chronić zdolności obronne, podstawowe usługi publiczne i inwestycje podnoszące potencjał gospodarki, a także opierać się na przeglądzie efektywności wydatków oraz ulg i preferencji podatkowych.

Trwałość tego procesu wymaga możliwie szerokiego porozumienia społeczno-politycznego co do jego celów, skali, horyzontu i zasad podziału obciążeń. Rada podtrzymuje sformułowane w lutym br. stanowisko, aby nowe propozycje zwiększające wydatki lub ograniczające dochody były rozpatrywane wyjątkowo ostrożnie, z oceną ich długookresowych skutków i wskazaniem trwałego finansowania. Odpowiedzialność za stabilność finansów publicznych powinna wykraczać poza bieżące spory oraz kalendarz wyborczy. WPUB27 nie wykorzystuje dostatecznie obecnych warunków gospodarczych do ograniczenia nierównowagi i pozostawia bez odpowiedzi podstawowe pytania o przyszły proces konsolidacji.

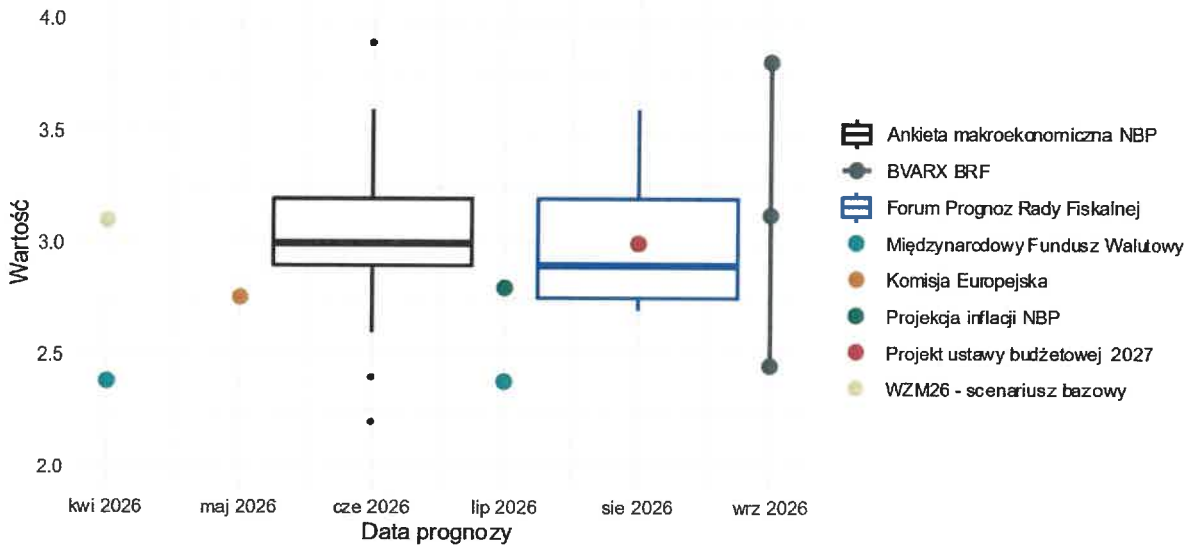
Rada ocenia, że bilans ryzyk dla prognozy fiskalnej jest niekorzystny: przeważają czynniki mogące zwiększyć deficyt względem założeń projektu. Szczególne obawy budzi uwzględnienie w prognozie dochodów skutków zmian legislacyjnych, które nie zostały jeszcze uchwalone. Ich niewprowadzenie, opóźnienie wejścia w życie lub ograniczenie zakresu spowoduje ubytek dochodów względem planu. Niepokój o przyszłość stabilności systemu finansów publicznych budzą także zaplanowane decyzje w zakresie finansowania nierównowagi fiskalnej i zarządzania płynnością sektora publicznego. Cały szereg działań wskazanych na rok przyszły ogranicza wprawdzie poziom potrzeb pożyczkowych i przyrost długu publicznego w stosunku do planowanego deficytu, ale są one w dużej mierze jednorazowe i nie można ich traktować jako trwałego zmniejszenia dynamiki narastania długu publicznego, którego poziomy są wartościami referencyjnymi w krajowym i unijnym porządku prawnym.

Bez odpowiednich działań kompensujących przełoży się to na wyższy deficyt i dług publiczny, pogłębiając istniejącą nierównowagę i zwiększając skalę przyszłego dostosowania.

2.3. Opinia ws. prognoz makroekonomicznych (art. 4 ust. 1 pkt 1 uoRF)

W scenariuszu makroekonomicznym zawartym w uzasadnieniu do wPUB27 realny PKB rośnie o 3,6% w 2026 r. i 3,0% w 2027 r. W obu latach prognoza jest o 0,1 pkt proc. wyższa od mediany prognoz ekonomistów rynkowych ankietowanych w sierpniu 2026 r. w ramach Forum Prognoz Rady Fiskalnej (FPRF). Prognozowana ścieżka wzrostu realnego PKB w latach 2026-2027 jest więc zbliżona do prognoz ośrodków zewnętrznych i nie budzi zastrzeżeń (por. Wykres 3).

Wykres 3. Porównanie prognoz PKB na 2027 rok (%, r/r).



Objaśnienie: oś pozioma pokazuje miesiąc sporządzenia poszczególnych prognoz. Prognozy punktowe (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Komisja Europejska, projekcja NBP) są prezentowane na wykresie w postaci dużych punktów. W przypadku ankiet (Ankieta makroekonomiczna NBP oraz FPRF) zastosowano wykresy pudełkowe, przedstawiające medianę oraz 1. i 3. kwartyl rozkładu odpowiedzi. Prognoza przedziałowa z modelu Biura Rady Fiskalnej typu BVARX (BVARX BRF[1]) została pokazana jako prognoza punktowa z modelu oraz krańce 68% przedziałów ufności.

Źródło: Opracowanie Biura Rady Fiskalnej.

Prognozy składowych PKB na 2026 r. również nie budzą większych zastrzeżeń.

W przypadku 2027 r. prognozy spożycia są zbliżone do ocen ośrodków zewnętrznych – spożycie publiczne rośnie realnie o 3,0%, a spożycie prywatne o 2,9% (nominalnie o 5,8%). Należy jednak zwrócić uwagę, że zakładana dynamika dochodów z VAT (9,5%) jest istotnie wyższa od dynamiki spożycia prywatnego (2,9%) oraz publicznego (3,0%). Po skorygowaniu dynamiki dochodów z VAT o skutki zmian systemowych z lat 2026-2027, w tym m.in. pakietu CPN, wpływu programu SAFE (zwolnienie z VAT), skrócenia podstawowego terminu zwrotu VAT z 60 do 40 dni oraz podwyższenia stawki na napoje, tempo wzrostu tej kategorii dochodów wynosi 9,0% i jest wyraźnie wyższe od nominalnego wzrostu spożycia prywatnego. Realizacja prognozy oznaczałaby wzrost relacji wpływów z VAT do PKB do 8,3% – najwyższego poziomu w ciągu dekady i jednej z najwyższych wartości w historii. Prognozowana dynamika odpowiada elastyczności dochodów z VAT względem spożycia prywatnego na poziomie 1,55, znacząco przekraczającej historyczną elastyczność długookresową szacowaną przez Biuro Rady Fiskalnej na 1,11 (przy 90% przedziale ufności wynoszącym 0,97-1,25). W konsekwencji istnieje ryzyko, że prognoza dochodów z VAT na 2027 r. została przeszacowana o około 2 pkt proc. (biorąc pod uwagę górny przedział oszacowanej elastyczności), co odpowiada kwocie rzędu 5-6 mld zł.

[1] Model zostanie szczegółowo opisany w materiałach analitycznych Biura.

Na dokładniejsze omówienie zasługuje silna rewizja w dół prognozy nakładów brutto na środki trwałe względem „Wieloletnich Założeń Makroekonomicznych na lata 2026-2030" (dalej jako WZM26), z 7,0% do 4,2%, co jest zgodne z wcześniejszymi wątpliwościami zgłaszanymi przez Radę Fiskalną. Mimo bardziej ostrożnych założeń aktualna pozostaje uwaga dotycząca niewystarczającego uzasadnienia prognozy inwestycji, będących jedną z najbardziej zmiennych części składowych PKB. Omówienie scenariusza nie zawiera informacji o dynamice inwestycji publicznych i prywatnych (zostały one przekazane jedynie w materiałach uzupełniających dla Rady Fiskalnej) ani o wkładzie poszczególnych czynników, takich jak realizacja inwestycji infrastrukturalnych, wykorzystanie środków z KPO i funduszy unijnych czy dostawy sprzętu wojskowego.

Przedstawione uzasadnienie prognozy inwestycji budzi dodatkowe wątpliwości. W scenariuszu wskazano, że wysoką dynamikę inwestycji prywatnych w 2027 r. (5,2%) ma wspierać niższy koszt kapitału, jednak założony poziom stóp procentowych w latach 2026-2027 pozostaje praktycznie taki sam, a spadek inflacji oznacza wzrost realnych stóp procentowych. W ostatnich miesiącach istotnie spadło prawdopodobieństwo i potencjalna skala obniżek stóp procentowych w najbliższych miesiącach oraz w całym 2027 r. Jednocześnie zakładany wzrost inwestycji publicznych w 2027 r. jest relatywnie niewielki (realnie o 2,0%, a nominalnie o 4,9% w 2027 r.) i nie jest spójny z argumentacją, zgodnie z którą utrzymywanie się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych powyżej 7% PKB ma wynikać w istotnym stopniu z realizacji dużych dostaw sprzętu wojskowego.

Prognoza dynamiki eksportu w 2027 r. znajduje się powyżej mediany prognoz rynkowych (4,4% wobec 3,8%), podczas gdy prognoza dynamiki importu została znacząco obniżona względem WZM26 (z 6,3% do 4,7%) i odpowiada obecnie medianie ankiety FPRF. Rewizja ta jest prawdopodobnie związana z niższą prognozą inwestycji, jednak scenariusz nie zawiera szczegółowych informacji o harmonogramie importochłonnych inwestycji infrastrukturalnych i dostaw sprzętu wojskowego. Ograniczony zakres informacji utrudnia ocenę prognozy, a relatywnie niska dynamika importu w 2027 r. wydaje się niespójna z argumentacją wskazującą na znaczącą skalę dostaw sprzętu wojskowego.

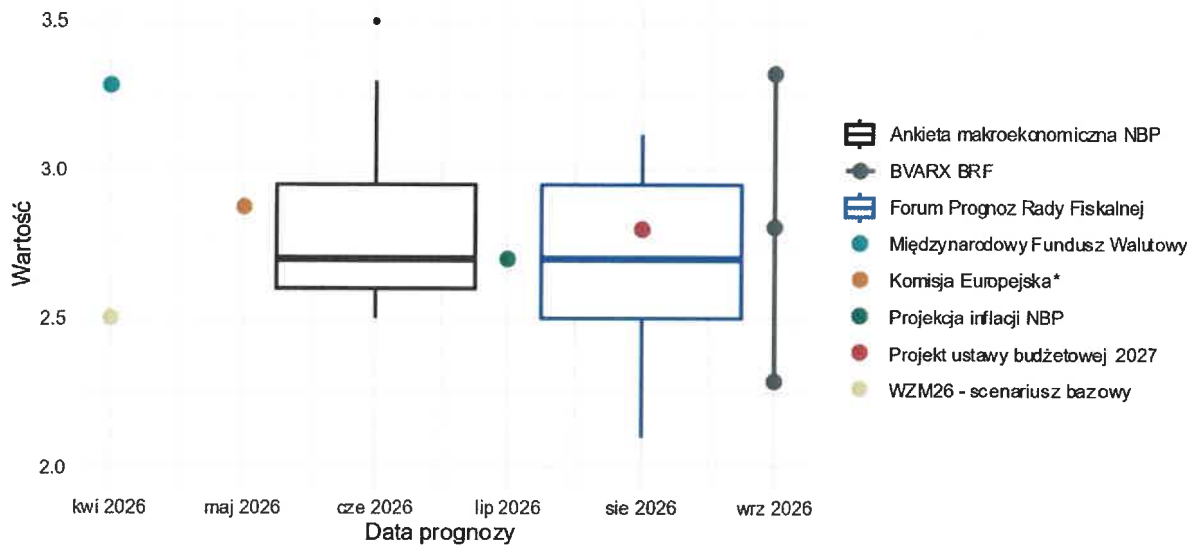
Dla 2026 r. prognoza inflacji konsumenckiej mierzonej wskaźnikiem CPI w wPUB27 wynosi 3,0% i jest zgodna z medianą prognoz ekonomistów z FPRF oraz nieznacznie wyższa od lipcowej projekcji inflacji NBP (o 0,1 pkt. proc.). W przypadku 2027 r., prognoza budżetowa wskaźnika CPI wynosi 2,8% i jest nieznacznie powyżej (o 0,1 pkt. proc.) mediany prognoz rynkowych oraz projekcji inflacji NBP (por. Wykres 4). Prognozę z wPUB27 w tym zakresie można uznać za realistyczną.

Należy podkreślić, że prognoza CPI w wPUB27 na 2026 r. i 2027 r. została zrewidowana w górę względem prognozy z WZM26. Zgodnie z opinią Rady Fiskalnej dokonano aktualizacji scenariusza makroekonomicznego w tym zakresie i uwzględniono nowe, wyższe założenia w zakresie światowych cen surowców energetycznych, w tym cen ropy naftowej i gazu oraz skutki pakietu CPN. Założenia dotyczące cen surowców nie zostały jednak w pełni zaprezentowane w uzasadnieniu.

Prognoza wzrostu deflatora PKB w wPUB27 wynosi 2,5% w 2026 r. i 2,8% w 2027 r., przy medianie prognoz ekonomistów FPRF odpowiednio na poziomie 2,9% i 2,6%. Analiza dodatkowych materiałów przekazanych Radzie Fiskalnej wskazuje na to, że za relatywnie niską dynamiką deflatora PKB w 2026 r. stoją przede wszystkim założenia dotyczące handlu zagranicznego, odzwierciedlające słabszy popyt zagraniczny, oraz wzrost cen importowanych surowców. Niższa dynamika cen eksportu oraz podwyższony deflator importu oddziałują obniżająco na deflator PKB.

Z kolei prognoza na 2027 r. jest spójna z założeniem poprawy popytu zagranicznego, skutkującej wyższą dynamiką cen eksportu oraz stopniowego spadku cen importowanych surowców. Biorąc pod uwagę znaczenie nominalnego PKB dla wyznaczania wielu wskaźników fiskalnych, prognozę tę można uznać za realistyczną, a zarazem ostrożną.

Wykres 4. Porównanie prognoz cen towarów i usług konsumpcyjnych na 2027 rok (%, r/r).



**Komisja Europejska prognozuje wskaźnik HICP.*

Źródło: Opracowanie Biura Rady Fiskalnej

Jednocześnie Rada podtrzymuje rekomendację z opinii do WZM26, że w uzasadnieniach projektów ustaw budżetowych, począwszy od PUB27, powinna zostać przedstawiona bardziej szczegółowa dekompozycja deflatora PKB, obejmująca co najmniej deflator popytu krajowego oraz deflatory handlu zagranicznego, co zwiększyłoby przejrzystość prognozy tego wskaźnika, wykorzystywanego również przy obliczaniu kwoty wydatków SRW (Rekomendacja nr 1).

Za optymistyczne należy uznać założenia dotyczące rynku pracy. Scenariusz makroekonomiczny wPUB27 zakłada wzrost przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej o 6,4% w 2026 r. i 5,9% w 2027 r., powyżej mediany prognoz ekonomistów FPRF (odpowiednio 6,0% i 5,4%). Jednocześnie scenariusz zakłada korzystniejszą sytuację na rynku pracy, przewidując mniejszy spadek zatrudnienia w 2026 r. (-0,3% wobec -0,8% w prognozach rynkowych) oraz jego wzrost o 0,1% w 2027 r. (wobec oczekiwanego spadku według mediany prognoz rynkowych o 0,2%). Prognozowana dynamika funduszu wynagrodzeń, stanowiącego główną determinantę dochodów z PIT opodatkowanego według skali podatkowej, kształtuje się wyraźnie powyżej oczekiwań rynkowych (zob. wyżej), co wskazuje na ryzyko przeszacowania prognozy tych dochodów.

W dalszych latach prognozy, tj. 2028-2030, przewidywane tempo wzrostu PKB jest znacząco niższe od mediany z ankiety FPRF, odpowiednio: 2,6% wobec 2,8% w 2028 r., 2,1% wobec 2,8% w 2029 r. oraz 2,0% wobec 2,7% w 2030 r. Niższe tempo wzrostu w latach 2029-2030 jest wynikiem zakładanej konsolidacji fiskalnej, na co wskazuje wyraźnie malejąca dynamika spożycia publicznego oraz inwestycji publicznych.

Pewne zastrzeżenia budzi wewnętrzna spójność scenariusza makroekonomicznego w latach 2029-30. Spowolnienie wzrostu gospodarczego oraz ujemna luka PKB nie oddziałują na dynamikę cen w prognozie. Inflacja konsumencka (wskaźnik CPI) rośnie wręcz z 2,5% w 2028 r. do 2,6% w 2029 r., a tempo zmiany deflatora PKB z 2,5% do 2,7%. Dla 2030 r. obydwa te wskaźniki przyjmują wartość 2,5%. Zawyżona prognoza dynamiki cen w latach 2029-2030 zawyża szacunki nominalnego PKB (a więc poprawia relację wskaźników fiskalnych w relacji do PKB) oraz szacunkową kwotę wydatków SRW. Analogiczny problem ze spójnością prognozy w latach 2029-2030 dotyczy prognozy rynku pracy. Wraz z wyraźnym pogorszeniem koniunktury, nie ma reakcji po stronie stopy bezrobocia rejestrowanego, która wynosi 6,0% od końca 2026 r. do końca 2029 r., a rośnie jedynie na koniec 2030 r. o symboliczne 0,1 pkt. proc. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do stopy bezrobocia zharmonizowanego BAEL, która wynosi 3,3% w 2027 r. a następnie 3,4% w latach 2028-2030.

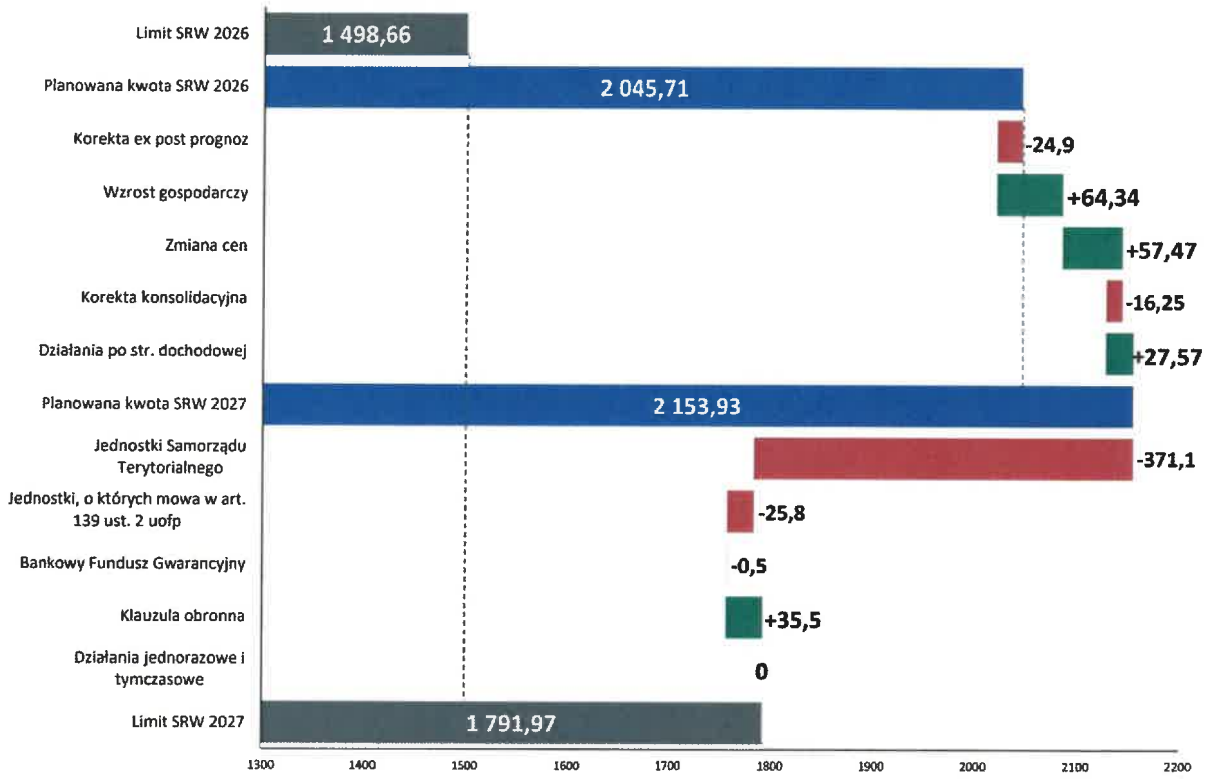
Dodatkowo, zaprezentowana w uzasadnieniu, analiza wrażliwości wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na pogorszenie koniunktury została przeprowadzona nieprawidłowo. Przedstawiony scenariusz szokowy zakłada pogorszenie tempa wzrostu PKB o 1 pkt proc. względem scenariusza bazowego w całym horyzoncie do 2030 r. oraz wynikające z tego pogorszenie salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Nie uwzględnia jednak faktu, że gorszy wynik sektora i niższa wartość nominalnego PKB spowoduje wcześniejsze przekroczenie przez kwotę państwowego długu publicznego progu 55% PKB i wcześniejsze uruchomienie związanych z tym procedur sanacyjnych.

W obecnej wersji analiza wrażliwości nie realizuje celu, któremu zgodnie z intencją ustawodawcy ma służyć, a wręcz prowadzi do błędnych wniosków. Rada Fiskalna rekomenduje ponowne przedstawienie tej analizy w PUB27 z uwzględnieniem konsekwencji wcześniejszego osiągnięcia progu ostrożnościowego (Rekomendacja nr 2).

2.4. Zgodność z SRW (art. 4 ust. 1 pkt. 3 lit. b uoRF)

Przepisy uofp określają planowaną, łączną kwotę wydatków większości podmiotów sektora finansów publicznych jako funkcję dynamiki realnego wzrostu gospodarczego, cen, dyskrecjonalnych działań po stronie dochodowej oraz korekty związanej z utrzymaniem stabilności finansów publicznych (zob. górna część Wykresu 5 i wzór (1) w Ramce 1). Definiują także nieprzekraczalny limit wydatków węższej grupy podmiotów sektora (por. dolna część Wykresu 5) poprzez pomniejszenie łącznej kwoty wydatków o prognozowane wydatki pozostałych podmiotów oraz korektę o wartość tzw. klauzuli obronnej.

Wykres 5. Składowe planowanej kwoty wydatków i limitu wydatków na 2027 r. oraz ich determinanty (mld zł).



Źródło: Opracowanie Biura Rady Fiskalnej na podstawie wPUB27.

Mimo że analiza Rady Fiskalnej potwierdza poprawność wykonania elementarnych operacji arytmetycznych zawartych we wzorach z art. 112aa, Rada krytycznie ocenia identyfikację niektórych wartości podstawionych do tego wzoru.

Kwota wyjściowa (WYD_n^*) dla roku 2027 została wyznaczona na podstawie planowanej kwoty wydatków z roku 2026 oraz poprawnie zastosowanych, wstecznych korekt błędów prognoz realnego PKB i deflatora PKB, bez dodatkowych modyfikacji. Rekurencyjna formuła planowanej kwoty wydatków sprawia, że kwota wyjściowa kumuluje w sobie konsekwencje przeszłych interpretacji przepisów i decyzji klasyfikacyjnych. Rada Fiskalna krytycznie ocenia część z nich, co będzie w przyszłości przedmiotem oceny ram budżetowych. Warto jednak wspomnieć, że kwota wyjściowa po korektach stanowi 48,6% PKB prognozowanego na rok 2026, a stosunkowo szybki przyrost planowanych kwot wydatków, który do niej doprowadził, znalazł odzwierciedlenie w państwowym długu publicznym (kwota z art. 38a uofp, zob. s. 48 uzasadnienia) na poziomie 52,2% PKB. Ta wielkość przekracza dawny próg ostrożnościowy 50% PKB, który zniesiono po wejściu w życie SRW (2013, stosowanej od UB2015), mając na uwadze – jak się wówczas wydawało – jej identyczną, prewencyjną rolę.

Dyskrecjonalne działania po stronie dochodowej odpowiadają za wzrost planowanej kwoty wydatków o 27,6 mld zł. Rząd wielkości powyższej kwoty, a także lista tych działań i zakres informacji na ich temat, nie odbiegają od tych przyjmowanych dotychczas. Mając na uwadze trwałe „odkładanie się" wartości działań dyskrecjonalnych (ang. *discretionary revenue measures*, dalej jako DRM) w planowanej kwocie wydatków na kolejne lata, w opinii Rady Fiskalnej, należałoby

oczekiwać ich rzetelnego i konserwatywnego oszacowania. O ile zazwyczaj nie da się tego ocenić – nawet *ex post* – na poziomie poszczególnych działań, o tyle można i należy to zrobić na poziomie zbiorczym i w perspektywie wieloletniej, w zestawieniu z faktyczną dynamiką dochodów, przy uwzględnieniu m.in. koniunktury gospodarczej. Będzie to w przyszłości przedmiotem oceny ram budżetowych. W kontekście wPUB27 Rada zwraca uwagę na uwzględnianie działań, które były uprzednio przedmiotem nieskutecznych prac legislacyjnych zakończonych wetem Prezydenta RP, przy braku informacji o osiągnięciu w tej sprawie konsensusu, i przy równoczesnym wskazywaniu ponownego weta jako czynnika ryzyka. Wskazuje to na istotne ryzyko ujemnych korekt wstecznych tego składnika w przyszłości.

Największe i zarazem fundamentalne zastrzeżenia Rady Fiskalnej budzi kalkulacja korekty K_n, określanej mianem konsolidacyjnej. Do 2023 r. jej skala była wariantowo określona przez ustawodawcę stosownie do poziomu wskazanych w ustawie zmiennych. Następnie ustalono ją jako minimalnie 0,5% PKB, co miało gwarantować podjęcie rocznego wysiłku fiskalnego (zmniejszenia wydatków lub zwiększenia dochodów) warunkowo względem prognozowanych niezależnie przez Komisję Europejską przyszłych poziomów długu i deficytu sektora GG. Takie podejście zyskało uznanie Międzynarodowego Funduszu Walutowego[2], a dodatkowa analiza symulacyjna[3] potwierdziła, że skutecznie stabilizowałoby ono dług w średnim okresie.

Od roku 2026 stosowane jest odmienne podejście, motywowane dostosowaniem do nowych zasad zarządzania gospodarczego wprowadzonych w 2024 r. w Unii Europejskiej. Art. 112ab w ust. 1 zyskał wówczas bardzo ogólne brzmienie: K_n „**odpowiada dostosowaniu zgodnemu ze ścieżką wydatków netto**". Niedookreśloność zastosowanego pojęcia prowadzi nieuchronnie do uznaniowości wykonawczej. Sposób wyznaczenia kwoty (-16,3 mld zł na 2027 rok) nie został szczegółowo opisany w uzasadnieniu wPUB27. Z dodatkowych wyjaśnień uzyskanych przez Radę z Ministerstwa Finansów wynika jednoznacznie, że kalkulacja bazuje na arbitralnych założeniach. W opinii Rady Fiskalnej przyczyną takiego stanu rzeczy są następujące fundamentalne problemy:

1. Wieloznaczność wyrażenia „odpowiada dostosowaniu zgodnemu ze ścieżką wydatków netto" – z dodatkowych wyjaśnień Ministerstwa Finansów wynika, że jest ono operacjonalizowane jako umowne, przybliżone odwzorowanie ścieżki wydatków netto według definicji z art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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 (dalej jako „rozporządzenie 2024/1263"), podczas gdy to samo rozporządzenie wiąże w art. 9 trajektorię referencyjną wydatków netto z odpowiadającym jej strukturalnym wynikiem pierwotnym. Finalnie zalecona Polsce ścieżka wydatków netto została oceniona przez instytucje UE jako zgodna z wymogami w ramach procedury nadmiernego deficytu, w szczególności z minimalną roczną poprawą wyniku strukturalnego o 0,5% PKB, określoną w art. 3 ust. 4 akapit trzeci rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (dalej jako „rozporządzenie 1467/97"). **Interpretacja tych przepisów pozwala utożsamić przyszłoroczną korektę ze zmianą**

[2] Lam i in. (2024), *Republic of Poland: Technical Assistance Report-Aligning the Stabilizing Expenditure Rule to the European Union Fiscal Framework*, IMF, https://www.imf.org/en/publications/technical-assistance-reports/issues/2024/06/12/republic-of-poland-technical-assistance-report-aligning-the-stabilizing-expenditure-rule-to-550235.

[3] Torój i in. (2025), *The Role of a Stabilizing Expenditure Rule in Fostering Macro-Fiscal Stability: Simulation-Based Evidence from Poland*, IMF Working Papers, https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2025/11/13/the-role-of-a-stabilizing-expenditure-rule-in-fostering-macro-fiscal-stability-simulation-571829.

strukturalnego wyniku pierwotnego zaplanowaną na kolejny rok w ŚPBS. Tak też w ocenie Rady Fiskalnej należy odczytywać sens współistniejącego, choć niemającego dla ustawy budżetowej na rok 2027 zastosowania, art. 112aa ust. 4, w którym mowa o dostosowaniu fiskalnym 0,5% PKB w przypadku braku ŚPBS, wywodzącego się z analogicznych zapisów rozporządzenia 1467/97 w historycznym, analogicznym brzmieniu.

2. Ścieżka wydatków netto jest określana dla wydatków w ujęciu memoriałowym, a planowana kwota wydatków SRW – kasowym, co rodzi konieczność szacowania tych pierwszych i arbitralnej selekcji istotnych różnic.

3. Kwota wydatków SRW jest planowana, natomiast ścieżkę wydatków netto określa się dla wykonania, przez co stopień wykorzystania limitu i trafność prognoz wydatków jednostek nieobjętych limitem (zob. dolna część Wykresu 5) stają się dodatkowymi parametrami transformacji ścieżki wydatków netto w K_n.

W ocenie Rady Fiskalnej, aktualnie stosowana wykładnia K_n nie tylko wymaga znacznego wysiłku analitycznego związanego z szeregiem uproszczeń i arbitralnych decyzji, lecz również faktycznie wyłącza stabilizujące i antycykliczne własności reguły wydatkowej poprzez pozbawienie wpływu wygładzonego wskaźnika PKB na planowaną kwotę wydatków. Algebraicznie wykazano to w Ramce 1.

Ramka 1. Skutki mechanicznego sprzężenia K_n ze ścieżką wydatków netto.

SRW definiuje planowaną kwotę całkowitych wydatków podmiotów większości sektora GG w następujący sposób (gdzie $M_n = \lambda_n \cdot E_n(DEF_n) \cdot WPKB_n$, a λ_n oznacza czynnik korygujący błędy prognoz):

$$WYD_n^{SRW} = WYD_{n-1}^{SRW} \cdot M_n + K_n^{SRW} + DRM_n^{SRW}. \quad (1)$$

W powyższym wzorze K_n^{SRW} ma charakter rezydualny, zapewniając zgodność dynamiki WYD_n^{SRW} z dynamiką wydatków netto całego sektora GG w ujęciu memoriałowym ESA. Zakładając, że **(Z1) dynamika wydatków objętych SRW (95% wydatków sektora) odzwierciedla dynamikę wydatków całego sektora GG**, można podjąć próbę przekształcenia kwoty WYD_n^{SRW} w wydatki netto w rozumieniu rozporządzenia 2024/1263 poprzez eliminację niektórych kategorii funkcjonalnych wydatków. Najważniejsze różnice między wydatkami netto a całkowitymi wydatkami GG dotyczą kosztów obsługi zadłużenia (I_n^{ESA}) oraz wydatków na projekty finansowane ze środków europejskich wraz z ich współfinansowaniem, których nie uwzględnia się również w WYD_n^{SRW}. Zakładając zatem, że **(Z2) pozostałe różnice (wydatki jednorazowe, cykliczny komponent zasiłków dla bezrobotnych) są pomijalne**, można zapisać:

$$WYD_n^{SRW} = E_n I_n^{ESA} + (WYD_{n-1}^{SRW} - I_{n-1}^{ESA}) \cdot G_n + DRM_n^{ESA}. \quad (2)$$

W powyższym zapisie wydatki netto stanowią różnicę między planowanymi całkowitymi wydatkami a prognozowanymi wydatkami na obsługę długu, rosnącą zgodnie z dwoma parametrami: tempem wzrostu (nieskorygowanych) wydatków netto $G_n = \frac{wydatki\ netto_n}{wydatki\ netto_{n-1}}$ oraz przy uwzględnieniu korekty o dyskrecjonalne działania po stronie dochodowej DRM_n^{ESA},

przy czym indeks górny ESA oznacza, że mowa o działaniach branych pod uwagę w ramach EDP, których zakres nie jest tożsamy z DRM_n^{SRW}.

Powyższe podejście jest jedynie przybliżone, bo łączy w jednym równaniu składniki kasowe (WYD_n^{SRW}) i memoriałowe (I_n^{ESA}). Wobec kasowego ujęcia WYD_n^{SRW}, dzięki któremu istnieje możliwość wykonania dalszych obliczeń, zasadniczo należałoby oczekiwać kasowego ujęcia kosztów obsługi zadłużenia, dlatego w praktyce stosowania tego podejścia należy stosować **(Z3) korektę kasa-memoriał I_n^{ESA}, którą pomijamy tu dla uproszczenia prezentacji.** Z drugiej strony, po zamianie WYD_n^{SRW} na memoriałowy odpowiednik dla sektora GG, wzór (2) stałby się dokładnym równaniem ruchu wydatków netto według reguł UE, ale ich odniesienie do WYD_n^{SRW} we wzorze (1) wymagałoby kompleksowej korekty kasa-memoriał. W dalszym wywodzie założono zatem **(Z4) brak istotnych różnic między dynamiką wydatków netto w ujęciu kasowym a memoriałowym (G_n)**.

Po zrównaniu prawych stron równań (1) i (2) można otrzymać implikowaną definicję K_n^{SRW} bazującą na różnicy między typową dla SRW dynamiką makroekonomiczną a zadaną dynamiką wydatków netto, z korektami kosztów obsługi długu i zakresów DRM:

$$K_n^{SRW} = WYD_{n-1}^{SRW} \cdot (G_n - M_n) + (E_n I_n^{ESA} - G_n I_{n-1}^{ESA}) + (DRM_n^{ESA} - DRM_n^{SRW}). \quad (3)$$

Podstawienie (3) do (1) prowadzi do równania planowanej kwoty wydatków SRW:

$$WYD_n^{SRW} = WYD_{n-1}^{SRW} \cdot G_n + (E_n I_n^{ESA} - G_n I_{n-1}^{ESA}) + DRM_n^{ESA}, \quad (4)$$

w którym planowana kwota przestaje być zależna od swoich podstawowych determinant, jakimi są uśredniona w 8-letnim oknie dynamika PKB i roczna dynamika cen. Art. 112ab w ust. 1 w istocie wygasza zatem zależność między planowaną kwotą wydatków a wskaźnikiem PKB i wzrostem cen, fundamentalną w dotychczasowym funkcjonowaniu i dla antycyklicznego oddziaływania reguły, zastępując ją zapożyczeniem ścieżki NEP rekomendowanej przez Radę UE wraz z korektami odsetkowymi.

W związku z tym Rada rekomenduje zmianę podejścia do wyznaczania K_n^{SRW}, począwszy od PUB27. Mając na uwadze, że dostosowanie fiskalne w kategoriach pierwotnego wyniku strukturalnego (ang. structural primary balance, SPB) jest efektem analizy stabilności długu dokonywanej przez Komisję Europejską, a ścieżka wydatków netto – punktem końcowym dalszych obliczeń, w ocenie Rady właściwe jest utożsamienie planowanej korekty K_n ze zmianą strukturalnego wyniku pierwotnego zaplanowaną na kolejny rok w ŚPBS (Rekomendacja nr 3a).

Można pokazać, że dostosowanie fiskalne w kategoriach SPB zapewnia realizację tych samych celów fiskalnych (zob. Ramka 2). Równocześnie taki sposób wyznaczania K_n zapewnia spójność z brzmieniem i genezą art. 112aa ust. 4 oraz stosownych przepisów rozporządzeń 1467/97 oraz 2024/1263. Ma też dalsze, istotne zalety operacyjne i ekonomiczne:

1. Konkretna wartość liczbowa z ŚPBS zawęziłaby szeroki zakres interpretacji, korekt i założeń, przywracając przejrzystość i przewidywalność w stosowaniu K_n do poziomów sprzed 2024 r. Wyznaczenie korekty K_n odzyskałoby walor operacyjności.

2. Proponowane rozwiązanie zapewniłoby większą przejrzystość informacji o kwocie wydatków w dalszych latach, w horyzoncie obowiązywania ŚPBS.
3. Przywróciłoby to bardziej bezpośrednią fiskalną reakcję na wzrost deficytu i długu nawet w sytuacji obowiązywania ŚPBS.
4. Zostałoby przywrócone antycykliczne powiązanie planowanej kwoty wydatków z wieloletnim wskaźnikiem PKB i zmianą cen (por. Ramka 2).

Ramka 2. Dostosowanie fiskalne SPB jako baza kalkulacji K_n.

Zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej opisaną w *Debt Sustainability Monitor* (DSM, np. edycja 2025, s. 116), wzrost wydatków netto w roku n powinien być funkcją dostosowania fiskalnego w kategoriach pierwotnego wyniku strukturalnego, a także dynamiki wzrostu potencjału gospodarki i cen:

$$G_n = \bar{Y}_n \cdot \mathrm{DEF}_n \cdot \left(1 - \frac{\Delta SPB_n/PKB_n}{(WYD_0 - I_0)/PKB_0}\right), \tag{5}$$

gdzie $\bar{Y}_n$ to mnożnik odpowiadający wzrostowi potencjalnego PKB (np. 1,0314), DEF_n to analogiczny mnożnik wzrostu cen (deflatora PKB, np. 1,028), ΔSPB_n oznacza kwotę dostosowania fiskalnego dla pierwotnego wyniku strukturalnego, a $(WYD_0 - I_0)/PKB_0$ to udział pierwotnych wydatków netto w nominalnym PKB w roku bazowym. Oznaczmy przez analogię do ramki 1 $\bar{M}_n = \bar{Y}_n \cdot \mathrm{DEF}_n$.

Podstawiając powyższe do wzoru (2) z ramki 1 i pomijając dla uproszczenia wywodu indeksy górne, otrzymujemy (zakładając **(Z1)**: $\frac{(WYD_{n-1} - I_{n-1})/PKB_n}{(WYD_0 - I_0)/PKB_0} \approx 1$, zgodnie z uproszczeniem przyjmowanym w DSM):

$$\begin{aligned} WYD_n &= (WYD_{n-1} - I_{n-1}) \cdot \bar{M}_n \cdot \left(1 - \frac{\Delta SPB_n/PKB_n}{(WYD_0 - I_0)/PKB_0}\right) + E_n I_n + DRM_n \\ &\approx WYD_n \cdot \bar{M}_n - \Delta SPB_n + (E_n I_n - \bar{M}_n \cdot I_{n-1}) + DRM_n. \end{aligned} \tag{6}$$

Zakładając w przybliżeniu **(Z2)** $\bar{M}_n \approx M_n$, możemy zinterpretować powyższe jako wariant równania (1), a zatem dwa środkowe składniki równania (6) jako:

$$K_n = -\Delta SPB_n + (E_n I_n - M_n \cdot I_{n-1}). \tag{7}$$

W powyższym ujęciu kwota korekty jest tożsama z zakładaną zmianą SPB, skorygowaną o zmianę relacji kosztów obsługi zadłużenia do PKB. Traktując powyższe jako operacjonalizację art. 112ab, należy dodatkowo zwrócić uwagę na fakt, że $E_n I_n$ to prognoza, której błędy mogą się trwale odkładać w poziomie wydatków, i rozbudować korektę kwoty startowej w roku n+1 o odpowiedni składnik korekty *ex post* związany z aktualizacją prognozy I_n oraz realizacją I_{n-1}.

Rada rekomenduje rekalkulację K_{2027} zgodnie z powyższym podejściem w PUB27. W ŚPBS przewidziano $\Delta SPB_{2027} = +1,0\%$ bieżącego PKB. Przy uwzględnieniu wzoru (7) z Ramki 2, a także prognoz kosztów obsługi zadłużenia uzyskanych z Ministerstwa Finansów, oznacza to korektę K_{2027} w wysokości -25,1 mld zł, tj. -0,57% prognozowanego PKB, wobec przewidzianego w wPUB27 -0,37% PKB (-16,3 mld zł) (Rekomendacja nr 3b).

RF dodatkowo zwraca uwagę na fakt, że zapewnienie zgodności z NEP – w jakiejkolwiek formie – wymaga przyjęcia kompletnej perspektywy ŚPBS, czyli 2025-2028. Przykładowo, niezrozumiałe pozostaje zaplanowanie zerowej korekty na rok 2025, choć już w pierwszej połowie 2024 roku Komisja Europejska komunikowała potrzebę objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu, jak też skalę niezbędnego dostosowania fiskalnego do wdrożenia od 2025 roku. Jednak to ostatni rok tej perspektywy ma krytyczne znaczenie. Podejście do kalkulacji K_n oparte na dostosowaniu fiskalnym SPB, przedstawione w Ramce 2 (ale też podejście stosowane przez Ministerstwo Finansów, w uproszczeniu przedstawione w Ramce 1) wymaga w tym kontekście uzupełnienia dwóch luk.

1. W przypadku niewykonania skumulowanych celów ΔSPB_n (lub ścieżki G_n) do danego roku włącznie, należy przewidzieć mechanizm korekty tej luki w latach kolejnych w horyzoncie ŚPBS. Obecnie uzasadnienie wPUB27 podaje kwotę korekty w roku 2027 i sposób jej wyznaczenia w latach 2029-2030, ale z pominięciem roku 2028 jako terminalnego roku bieżącego ŚPBS.
2. Lakonicznie opisane włączenie klauzuli NEC uruchomionej w 2025 r. do kwoty K_{2026}^{SRW} również budzi wątpliwości, gdyż sama klauzula NEC nie zmienia zaleconej przez Radę ECOFIN ścieżki wydatków netto, a jedynie przyznaje szerszy o 1,5% PKB margines tolerancji odchyleń od tej ścieżki. W przypadku przyjęcia rekomendowanej wcześniej metodyki kalkulacji opartej na ΔSPB_n kwestia ta będzie definitywnie wymagała rozwiązań legislacyjnych, które wprost i precyzyjnie określą sposób przeniesienia ogólnych i krajowych klauzul wyjścia na reguły krajowe. W projektowaniu takich rozwiązań należałoby również przewidzieć klauzule powrotu, na wzór art. 112d, również kompatybilne z rozwiązaniami unijnymi.

W ramach przejścia od planowanej kwoty wydatków na rok 2027 do limitu wydatków, dwie kluczowe ilościowo kategorie to prognoza wydatków jednostek samorządu terytorialnego oraz klauzula obronna.

Najbardziej znaczący składnik obejmuje kwotę prognozowanych w przedłożonym Sejmowi projekcie ustawy budżetowej wydatków jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, związków metropolitalnych oraz samorządowych jednostek budżetowych[4]. Kwotę tę należy prognozować z uwzględnieniem: założeń makroekonomicznych dotyczących prognozy PKB i jego składowych; wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i związków metropolitalnych; wysokości wydatków wykonanych w latach poprzednich. Od prognozowanej kwoty wydatków należy odjąć kwoty odpowiadające wielkościom planowanych przepływów z tytułu dotacji i subwencji (oraz przepływów finansowych wynikających ze stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne odpowiadające dotacjom i subwencjom) od innych

[4] Odniesienie do samorządowych jednostek budżetowych jest zbędne, ponieważ zgodnie z art. 11 ust. 1 uofp wszystkie wydatki samorządowych jednostek budżetowych stanowią wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowe uwzględnienie przy obliczeniach wydatków samorządowych jednostek budżetowych prowadziłoby więc do podwojenia wydatków budżetów jednostek samorządu. terytorialnego (wszystkie wydatki budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego stanowią zarazem wydatki jednej z jednostek budżetowych tej jednostki – art. 249 ust. 3 uofp.

organów i jednostek uwzględnianych przy obliczaniu kwoty wydatków określonej w art. 112aa ust. 1.

Brzmienie przytoczonego przepisu nie pozostawia wątpliwości co do obowiązku zamieszczenia kwoty prognozowanych wydatków jednostek samorządu terytorialnego (jak również ich związków i związków metropolitalnych) w projekcie ustawy budżetowej przedkładanym Sejmowi. Przepis ten jest zatem jednym z licznej grupy przepisów ustanawiających obowiązek zamieszczenia określonych postanowień w projekcie ustawy budżetowej, a następnie w ustawie budżetowej (tzn. przepisów, o których mowa w art. 109 ust. 2 pkt 3 uofp). Brak zamieszczenia stosownej kwoty w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi stanowiłby więc niedopełnienie ustawowego obowiązku i przedłożenie projektu dotkniętego wadą prawną.

Wysokość prognozowanej dla potrzeb SRW kwoty wydatków jednostek samorządu terytorialnego (oraz ich związków i związków metropolitalnych) nie została wskazana także w uzasadnieniu wPUB27, które w tym zakresie ogranicza się do przytoczenia przepisu uofp. Tymczasem dobrą praktyką powinno być wskazanie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej nie tylko wysokości prognozowanej kwoty wydatków jednostek samorządu terytorialnego oraz planowanych przepływów z tytułu dotacji i subwencji, ale także podstaw jej prognozowania, a zatem wyjaśnienie sposobu, w jaki wskazane w ustawie czynniki (prognozy PKB i jego składowych, WPF oraz wykonanie wydatków w latach poprzednich) wpłynęły na rezultaty prognozy.

Rada rekomenduje zamieszczenie w projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 oraz w projektach ustaw budżetowych na lata kolejne prognozowanej dla potrzeb SRW kwoty wydatków jednostek samorządu terytorialnego, ich związków oraz związków metropolitalnych, co uczyni zadość obowiązkowi ustanowionemu w ustawie o finansach publicznych (Rekomendacja nr 4a).

Rada rekomenduje zamieszczenie w uzasadnieniu PUB27 oraz w projektach ustaw budżetowych na lata kolejne zarówno wysokości prognozowanej kwoty wydatków jednostek samorządu terytorialnego oraz planowanych przepływów z tytułu dotacji i subwencji pomniejszających tę kwotę, jak i podstaw prognozowania tej kwoty, w szczególności wyjaśnienie sposobu, w jaki wskazane w ustawie o finansach publicznych czynniki wpłynęły na rezultaty prognozy (Rekomendacja nr 5).

Kwota wydatków, o której mowa w 112aa ust. 1, ulega pomniejszeniu także o wydatki organów wymienionych w art. 139 ust. 2, w tym Trybunału Konstytucyjnego. Równocześnie art. 109 ust. 1 uofp stanowi, że ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. Zgodnie z art. 114 ust. 1 uofp budżet państwa składa się z części odpowiadających w szczególności organom władzy publicznej, kontroli państwowej, sądom, trybunałom. Jednym z podmiotów wymienionych w tym przepisie jest będący organem konstytucyjnym Trybunał Konstytucyjny. Z kolei art. 139 ust. 2 uofp nakłada na Ministra Finansów obowiązek włączenia do projektu ustawy budżetowej dochodów i wydatków Trybunału Konstytucyjnego. Stosownie do przepisu art. 14 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 9 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Minister Finansów włącza projekt dochodów i wydatków Trybunału uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału do projektu budżetu państwa. WPUB27 nie zawiera części odpowiadającej Trybunałowi Konstytucyjnemu, zawierającej prognozę dochodów i nieprzekraczalne limity wydatków. Nie może to uniemożliwić funkcjonowania konstytucyjnego organu państwa oraz działających w Trybunale jednostek organizacyjnych. W uzasadnieniu wPUB27 nie wyjaśniono sposobu, w jaki funkcjonowanie to znajdzie podstawę w odpowiednich autoryzacjach budżetowych.

Rada rekomenduje zawarcie w uzasadnieniu PUB27 informacji dotyczącej źródła finansowania Trybunału Konstytucyjnego wraz z działającymi w Trybunale jednostkami organizacyjnymi, w kontekście SRW (Rekomendacja nr 6).

W ustawie budżetowej na rok 2027 klauzula obronna powiększa limit wydatków o 35,5 mld zł, wobec 33,6-56,3 mld zł w latach ubiegłych. Rada Fiskalna w stanowisku z 15 kwietnia 2026 r. zawarła krytyczne uwagi dotyczące funkcjonowania klauzuli obronnej, które pozostają aktualne. Nie da się ekonomicznie ani rachunkowo zinterpretować tej kwoty. Dodatkowo, taki mechanizm stanowi w istocie przeniesienie przestrzeni wydatkowej z przyszłości, co ogranicza stabilność makroekonomiczną i antycykliczne własności SRW, a także osłabia bodźce do poszukiwania tej przestrzeni poprzez redukcję innych, mniej krytycznych wydatków. O ile korekta w roku 2027 jest dodatnia, należy liczyć się z faktem, że w zaawansowanej fazie obronnego cyklu inwestycyjnego zmieni ona znak i będzie zmuszała Ministra Finansów do zaplanowania niższego, a nie wyższego limitu.

W projekcie budżetu na 2027 r. po raz pierwszy wyznaczono wartość klauzuli obronnej na podstawie aktualnego brzmienia art. 112aa ust. 4a i 4c uofp, znowelizowanego ustawą z 27.02.2026 r. (Dz.U. 2026, poz. 426). Nowelizacja wprowadziła dwie istotne modyfikacje:

1. Rozszerzenie definicji wydatków objętych klauzulą: z „wydatków na sprzęt militarny", ponoszonych przez budżet państwa, na szerzej rozumiane „wydatki na cele obronne". Według szacunków Rady, zmiana ta nie wpłynęła znacząco na wartość klauzuli, która bez niej ukształtowałaby się na poziomie 36,3 mld zł, czyli o 0,8 mld zł wyższym niż w wPUB27.
2. Usunięcie korekty *ex post* o różnicę między planowanymi a zrealizowanymi wydatkami w ujęciu kasowym i memoriałowym, która w 2026 r. opiewała na -26,2 mld zł, a zgodnie z poprzednią definicją opiewałaby w 2027 r. na kwotę -30,5 mld zł. Według szacunków Rady, przy utrzymaniu tej korekty w mocy, klauzula obronna powiększałaby limit wydatków jedynie o 5,8 mld zł. Całkowitym skutkiem uchwalonych w lutym 2026 r. zmian było więc powiększenie limitu wydatków w 2027 r. o 29,7 mld zł.

Z informacji uzyskanych przez Radę wynika, że - podobnie jak w latach ubiegłych - założono niewykorzystanie limitu SRW w kwocie ok. 20 mld zł. Skutki fiskalne takiej decyzji są jednoznacznie pozytywne w porównaniu do scenariusza, w którym zostałby on wykorzystany w całości. W ocenie Rady Fiskalnej, zakres tego marginesu mógł wynikać m.in. z szybkiego zbliżania się skorygowanego państwowego długu publicznego (art. 38a pkt 4 uofp) do ustawowego progu 55% PKB. W kolejnych latach, o ile nie zostaną podjęte zasadnicze działania w kierunku konsolidacji odzwierciedlone w planowanej kwocie wydatków poprzez korektę i/lub działania po stronie dochodowej, należałoby się spodziewać coraz większego stopnia niewykorzystania limitu, o ile wiążące staną się limity długu, a nie limity wydatków wynikające z SRW. **Zdaniem Rady należy powrócić do jawnego i systemowego sprzężenia SRW z krajowymi regułami długu.**

2.5. Zgodność ze ścieżką wydatków netto zaleconą przez Radę ECOFIN (art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. c uoRF)

Wszystkie państwa Unii Europejskiej mają obowiązek przygotowania, na podstawie rozporządzenia 2024/1263, średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych. Podlegają one następnie ocenie Komisji Europejskiej i zatwierdzeniu przez Radę Ecofin. Realizacja planów ma zapewnić zdrowe i stabilne finanse publiczne.

Polski ŚPBS przewiduje ograniczenie wzrostu wydatków, dzięki któremu w 2028 roku osiągnięte zostaną 2 cele:

- zmniejszenie deficytu do poniżej 3% PKB i
- rozpoczęcie redukcji długu (w kierunku 60% PKB).

21 stycznia 2025 roku Rada Ecofin wyznaczyła Polsce tzw. ścieżkę wydatków netto[5] na lata 2025-2028 (ang. *net expenditure path*, NEP) identyczną z tą przedstawioną w ŚPBS. Aby ograniczyć w danym roku wzrost wydatków do poziomu założonego w ŚPBS, rząd w projektach kolejnych rocznych ustaw budżetowych jest zobowiązany prezentować konkretne działania redukujące deficyt[6].

W ocenie zgodności wPUB z NEP należy jednak wziąć pod uwagę, że Polska od pierwszego roku objętego ŚPBS korzysta z unijnego wyjątku zezwalającego na pewne odchylenia od tej ścieżki: klauzuli NEC[7]. Warunkiem uruchomienia klauzuli przez Radę UE jest dokonana przez Komisję Europejską ocena, że nie zagrozi to w średnim okresie stabilności finansów publicznych danego kraju. Unijna klauzula NEC ma zachęcić państwa UE do wzrostu wydatków obronnych (szacowanych zgodnie z unijną klasyfikacją wydatków według funkcji COFOG).

W opinii Rady Fiskalnej wPUB27 jest zgodny ze ścieżką wydatków netto wyznaczoną zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia 2024/1263 (przy uwzględnieniu postanowień wynikających z klauzuli NEC). Opinia Rady Fiskalnej została jednak wydana w oparciu o niepełną informację Ministerstwa Finansów, która nie pozwoliła na weryfikację przyjętych do wPUB27 założeń dotyczących wdrożenia działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów w prognozowanej wysokości 42 mld zł oraz wystąpienia „naturalnych oszczędności" w wydatkach w ujęciu ESA.

Ocena dopuszczalności odchylenia ma zatem charakter warunkowy. Zależy od realizacji działań dochodowych oraz wystąpienia „naturalnych oszczędności", których wysokości, źródeł i trwałości Rada nie mogła zweryfikować. Analogicznie do wariantu pełnego wykorzystania limitów przedstawionego w analizie długu publicznego (zob. pkt 2.6) pełna realizacja limitów wydatkowych przez jednostki sektora finansów publicznych prowadziłaby do przekroczenia przestrzeni dopuszczonej przez klauzulę NEC. Do przekroczenia dopuszczalnego marginesu doszłoby już w przypadku zrealizowania mniej niż 24% zakładanych „naturalnych oszczędności". Rada ocenia zatem ryzyko przekroczenia dopuszczalnego odchylenia jako umiarkowanie wysokie.

W prognozie przekazanej Radzie Fiskalnej przez Ministerstwo Finansów założono dynamikę wydatków netto na rok 2027 na poziomie 4,9%. Jest to o 0,9 pkt proc. więcej niż w zaleconej przez Radę ECOFIN ścieżce wydatków netto, a ujętej w ŚPBS. W konsekwencji skumulowane odchylenie na rachunku kontrolnym[8] zwiększy się z poziomu 0,9% PKB – prognozowanego na koniec 2026 roku, do poziomu 1,2% PKB – szacowanego na koniec 2027 roku. Stanowi to równowartość ok. 55 mld zł. Mając na względzie, że Polska korzysta z klauzuli NEC, odchylenie to mieści się w dodatkowej przestrzeni wydatkowej wynikającej z tej klauzuli (maksymalnie 1,5% PKB).

---

[5] Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia 2024/1263 są to wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych po skorygowaniu o: (i) koszty obsługi długu, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez UE, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

[6] Motyw 24 zalecenia Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Polski.

[7] Art. 26 rozporządzenia 2024/1263.

[8] Rejestrującym odchylenia od NEP, zgodnie z art. 22 rozporządzenia 2024/1263.

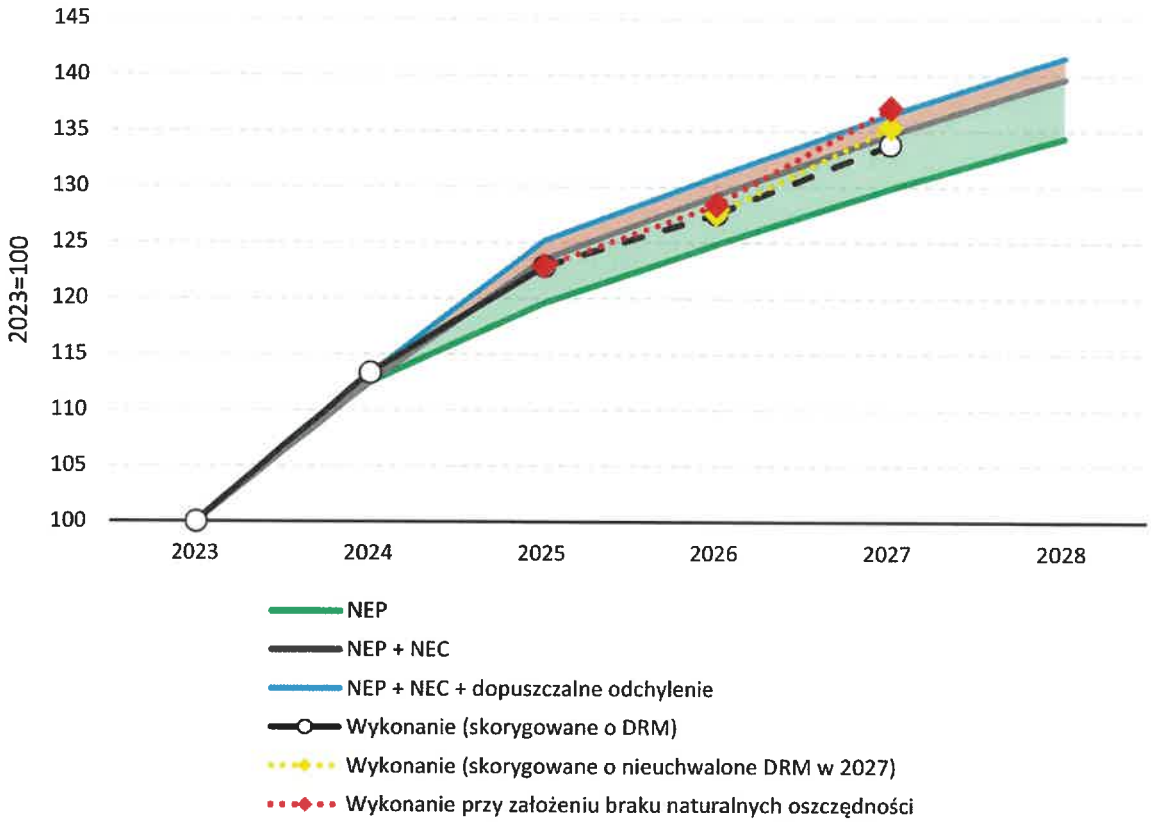
Prognoza ścieżki wydatków netto na 2027 rok uwzględnia działania dyskrecjonalne po stronie dochodowej (DRM) zaplanowane w rekordowej wysokości 42 mld zł, z których ok. 23 mld zł[9] stanowią efekty fiskalne działań dyskrecjonalnych dopiero planowanych względnie poddanych pracom legislacyjnym. Ewentualne niewdrożenie procedowanych działań dyskrecjonalnych skutkowałoby wzrostem dynamiki skorygowanych o DRM faktycznie zrealizowanych wydatków netto i zwiększeniem odchylenia od założonego tempa wzrostu tych wydatków na rachunku kontrolnym do poziomu 1,8% PKB na koniec 2027 r. Stanowiłoby to pełne wykorzystanie przestrzeni fiskalnej przysługującej w ramach NEC, a także częściowe wykorzystanie akceptowalnego odchylenia na rachunku kontrolnym[10]. Taki wzrost prowadziłby do dalszego zwiększenia nierównowagi fiskalnej. Fakt, że część zaplanowanych przez rząd DRM nie została dotąd wdrożona (nie weszły w życie odpowiednie przepisy), stanowi czynnik ryzyka dla realizacji założonej dynamiki wydatków netto.

Ministerstwo Finansów oparło prognozy do wPUB27 o założenie wystąpienia „naturalnych oszczędności" wydatkach budżetu państwa w łącznej wysokości ok. 36 mld zł. Ministerstwo poinformowało, że oszczędności te są szacowane *en bloc*, bez wskazania konkretnych jednostek budżetowych, czy też tytułów lub pozycji w ramach których oszczędności miałyby zostać wygenerowane. Symulacja wykazała, że w sytuacji braku wystąpienia tych oszczędności dynamika wydatków netto wzrosłaby do 6,7% (wobec 4,0% w ŚPBS), a odchylenie na rachunku kontrolnym na koniec 2027 r. wyniosłoby 2,3% PKB. Po uwzględnieniu elastyczności związanej z NEC odchylenie wyniosłoby 0,8% PKB, a więc powyżej wspomnianego dopuszczalnego marginesu 0,6% PKB. Jest to oczywiście scenariusz skrajny, mało prawdopodobne jest bowiem wystąpienie braku jakichkolwiek oszczędności. Warto jednak zwrócić uwagę, że jeśli „naturalne oszczędności" zostaną zrealizowane jedynie w 24%, to odchylenie od unijnej ścieżki wydatków netto byłoby wyższe od dopuszczalnego marginesu.

[9] Szacunek BRF.

[10] Próg 0,6% PKB uzgodniony między Komisją Europejską a państwami członkowskimi, por. opinię Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact przyjętą 1 grudnia 2025 roku przez unijny Komitet Ekonomiczno-Finansowy.

Wykres 6. Tempo wzrostu wydatków netto na tle zaleconej ścieżki NEP.



Źródło: Obliczenia Biura Rady Fiskalnej na podstawie danych Komisji Europejskiej i Ministerstwa Finansów.

Ścieżka wydatków netto jest operacyjnym instrumentem nadzoru fiskalnego, a nie celem samym w sobie. Jej nadrzędnym zadaniem jest doprowadzenie do trwałego ograniczenia deficytu i skierowania długu na wiarygodną ścieżkę spadkową. Ocena PUB nie może zatem ograniczać się do mechanicznego sprawdzenia, czy odchylenie od NEP mieści się w przestrzeni wynikającej z klauzuli wyjścia.

Polska, dzięki przestrzeni fiskalnej wynikającej z klauzuli NEC, prowadzi ekspansywną politykę budżetową, która skutkować będzie nieosiągnięciem w horyzoncie ŚPBS jego zasadniczych założeń, tj. redukcji deficytu do poziomu poniżej 3% PKB i sprowadzenia długu na ścieżkę spadkową w kierunku 60% PKB (zob. Wykres 7). Na koniec 2025 roku odchylenie od NEP wyniosło 0,9% PKB. Jednocześnie, w 2025 roku wydatki obronne osiągnęły 3,4% PKB, podczas gdy w ŚPBS szacowano je na 2,8% PKB. Różnica między planowanymi a zrealizowanymi wydatkami obronnymi w 2025 roku jest mniejsza niż wspomniane odchylenie od zaleconej ścieżki wydatków, co świadczy o wykorzystaniu unijnej klauzuli NEC do zwiększenia wydatków ogółem, nie tylko obronnych, mimo iż deficyt należał już wówczas do najwyższych w UE. WPUB27 potwierdza wskazywany przez Radę w stanowisku z 17 czerwca 2026 r. paradoks: odchylenie od ścieżki NEP może pozostawać dopuszczalne proceduralnie, mimo braku realizacji podstawowego celu ŚPBS, jakim jest poprawa stanu finansów publicznych.

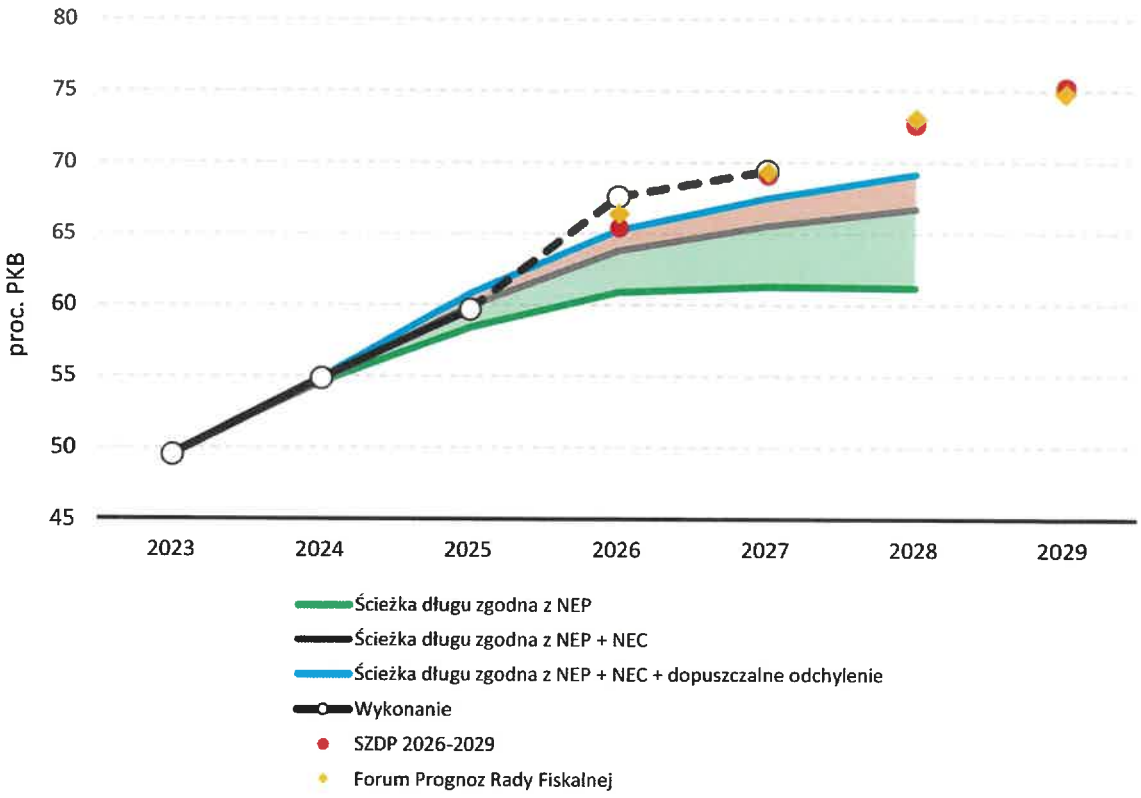
Według zaleceń Rady ECOFIN[11] okres obowiązywania NEC powinien umożliwić Polsce zmianę priorytetów wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych lub zwiększenie dochodów tego sektora w sposób zabezpieczający stabilność finansów publicznych w scenariuszu utrzymujących się wyższych wydatków na obronę. W trakcie dwóch lat obowiązywania NEC Polska nie podjęła wystarczających działań w tym zakresie, co w czerwcu br. podniosła Rada

[11] Zalecenie Rady z 10 lipca 2026 roku dla Polski.

Fiskalna. Po analizie sprawozdania z wdrażania ŚPBS Rada Fiskalna wskazała, że *Rząd nie przedstawił dotąd planu utrzymywania po 2028 r. wysokich wydatków obronnych, które nie zagrażałyby stabilności finansów publicznych. Brak takiego planu zwiększa ryzyko konieczności gwałtownego dostosowania fiskalnego w kolejnych latach, obejmującego nagłe i społecznie kosztowne działania po stronie wydatkowej i dochodowej.* Według szacunków Komisji Europejskiej[12], średnioroczne dostosowanie fiskalne założone w obecnym ŚPBS (0,82% PKB) musiałoby wzrosnąć do poziomu ok. 1,1% PKB w perspektywie obowiązywania kolejnego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, tj. w latach 2029-2032.

Rada stwierdza zatem, że sposób wykorzystania krajowej klauzuli wyjścia nie zapewnia obecnie stabilności finansów publicznych po zakończeniu okresu jej obowiązywania i przesuwa ciężar koniecznego dostosowania na lata następne.

Wykres 7. Cel długu sektora GG z ŚPBS na tle realizacji i aktualnych prognoz.



Źródło: Obliczenia Biura Rady Fiskalnej na podstawie danych Komisji Europejskiej i Ministerstwa Finansów.

2.6 Ocena przestrzegania limitu długu publicznego i ryzyka jego przekroczenia (art. 4 ust. 1 pkt. 3 lit. a uoRF)

Artykuł 216 ust. 5 Konstytucji RP zakazuje zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby trzy piąte wartości rocznego PKB. Zakaz ten ma m.in. charakter uprzedni, dotyczy podejmowania zobowiązań prowadzących do przekroczenia konstytucyjnej granicy. Ocena projektu budżetu wymaga zatem zbadania, czy planowane operacje finansowe mogą zostać zrealizowane z zachowaniem tej

[12] Komisja Europejska, Assessment of the Fiscal Sustainability Condition for Member States Requesting the Activation of the National Escape Clause, czerwiec 2025.

granicy. Sam fakt, że ustawowe procedury sanacyjne uruchamiane są na podstawie danych o wykonaniu, nie zwalnia z oceny ryzyka na etapie planowania.

Konstytucyjną zasadę uszczegóławiają i uzupełniają przepisy ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 38 i 38a, art. 74 oraz art. 86-88. Określają one sposób ustalania i ogłaszania relacji długu do PKB, obowiązki związane z przestrzeganiem limitu zadłużenia oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Artykuł 86 wiąże uruchomienie tych procedur z relacjami długu ogłoszonymi za zakończony rok. Przekroczenie progu 55%, przy pozostawaniu relacji poniżej 60% PKB, skutkuje m.in. istotnymi ograniczeniami przy konstruowaniu budżetu oraz obowiązkiem przedstawienia programu sanacyjnego. Osiągnięcie lub przekroczenie 60 proc. PKB uruchamia dalej idące obowiązki (niezależnie od skutków naruszenia normy konstytucyjnej w przypadku przekroczenia progu).

Regulacje te tworzą spójny i sekwencyjny system ochrony przed nadmiernym zadłużeniem. Próg 55% pełni funkcję instrumentu wczesnego ostrzegania i ma umożliwić podjęcie działań korygujących przed osiągnięciem konstytucyjnego limitu 60% PKB. Ocena przestrzegania limitu 60% nie może być zatem prowadzona w oderwaniu od oceny zgodności z progiem ostrożnościowym 55% oraz ryzyka jego przekroczenia.

Ponadto przepisy UE wymagają od rad fiskalnych „monitorowania zgodności z numerycznymi regułami fiskalnymi specyficznymi dla poszczególnych krajów" – bez ograniczeń co do czasu realizacji tego zadania, horyzontu ani zakresu analiz (zadanie dotyczy monitorowania przestrzegania wszystkich reguł wyrażonych liczbowo, również w średnim i długim okresie).

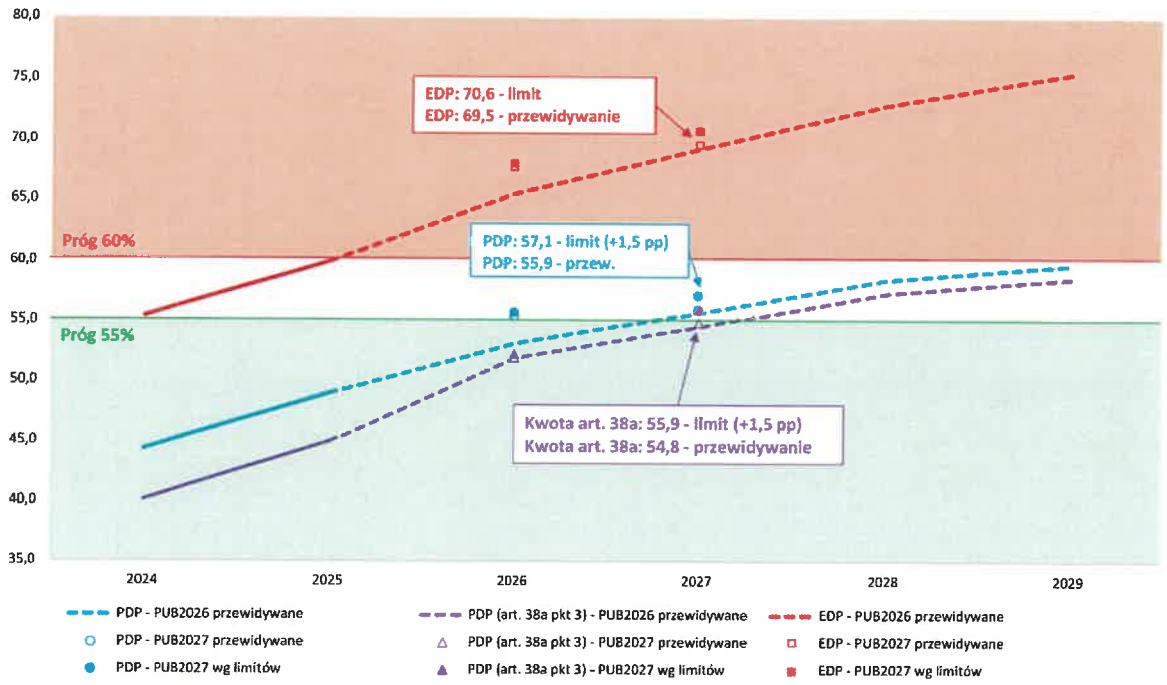
Państwowy dług publiczny (PDP) jest skonsolidowanym długiem jednostek sektora finansów publicznych (jego zakres przedmiotowy i podmiotowy określane są według definicji krajowej). Obejmuje określone w ustawie rodzaje zobowiązania (tytuły dłużne) Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz pozostałych jednostek sektora. Konsolidacja eliminuje wzajemne zobowiązania tych jednostek, dlatego PDP nie jest prostą sumą publikowanego długu Skarbu Państwa i zadłużenia pozostałych podmiotów. Może być niższy od nieskonsolidowanego długu samego Skarbu Państwa. W latach 2025-2027, przy uwzględnieniu wariantu przewidywanego dla lat prognozy, różnica wynosi średnio około 1,1 proc. PKB.

Odrębną wielkością jest kwota określona w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Ustala się ją przez przeliczenie zobowiązań walutowych według średnich kursów z całego roku i odjęcie wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych następnego roku, przy czym korekta kursowa może działać w obu kierunkach). W latach 2025-2027, przy uwzględnieniu wariantu określonego jako przewidywany w uzasadnieniu (dalej jako „wariant przewidywany"), kwota ta jest niższa od PDP średnio o około 2,6 proc. PKB. Jej relacja do PKB ma znaczenie dla wyłączenia procedur dotyczących przedziału 55-60%. Zgodnie z art. 86 ust. 3 procedur tych nie stosuje się, jeżeli skorygowana relacja nie przekracza 55%. Wyłączenie nie obejmuje progu 60%, dla którego właściwą miarą pozostaje pełny PDP.

Szerszy zakres podmiotowy ma dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczany na potrzeby procedury nadmiernego deficytu (EDP), przy wyznaczaniu granic sektora zgodnie z ESA 2010. Obejmuje on również zadłużenie związane z realizacją zadań publicznych poza krajowym sektorem finansów publicznych, w szczególności funduszy umiejscowionych w BGK oraz zobowiązania związane z operacjami PFR zaliczanymi do operacji sektora. Jest to odrębnie zdefiniowana miara długu, a nie suma wszystkich zobowiązań państwa. W latach 2025-2027, przy uwzględnieniu wariantu przewidywanego, przewyższa ona PDP średnio o około 12,2% PKB. Podstawowym źródłem różnicy jest zadłużenie funduszy BGK.

Aktualna prognoza wskazuje na szybki wzrost zadłużenia. W wariancie przewidywanym PDP rośnie z 48,9% PKB w 2025 r. do 55,3% w 2026 r. i 55,9% w 2027 r., a dług EDP odpowiednio z 59,7% do 67,6% i 69,5% PKB. Relacja kwoty z art. 38a do PKB zwiększa się z 45,6% do 51,9% i 54,8% PKB. Przy pełnym wykorzystaniu limitów deficytu (wariant alternatywny) relacje na koniec 2027 r. byłyby wyższe, PDP wyniósłby 57,1%, relacja kwoty z art. 38a do PKB 55,9%, a dług EDP 70,6% PKB. W obu wariantach PDP pozostaje poniżej 60%, jednak tylko wariant przewidywany utrzymuje skorygowaną relację poniżej 55% (zob. Wykres 8).

Wykres 8. Miary długu publicznego na tle krajowych progów zadłużenia i unijnej wartości referencyjnej w latach 2024-2029 (proc. PKB).



Źródło: Opracowanie Biura Rady Fiskalnej na podstawie uzasadnienia do wPUB27. Linie 55% i 60% są punktami odniesienia dla krajowych reguł długu; PUB2026, dla lat 2027-2029, na podstawie „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029".

Ocena prognozy wymaga wyjaśnienia sposobu uwzględniania tzw. naturalnych oszczędności. Od prac nad budżetem na 2024 r. MF wskazuje, że prognozy wykonania uwzględniają historycznie obserwowane niewykonanie planowanych wydatków i kosztów. W uzasadnieniu wPUB27 przedstawiono dwa warianty długu: „według limitów", zakładający pełne wykorzystanie limitów deficytu budżetu państwa, oraz „przewidywany", zakładający niższy deficyt, w szczególności dzięki niewykonaniu części zaplanowanych wydatków.

Uwzględnienie tego zjawiska może służyć urealnieniu prognozy, ponieważ limity wydatków są górnymi pułapami, a nie zobowiązaniem do ich pełnego wykorzystania. Oczekiwane niewykonanie nie stanowi jednak samo w sobie działania konsolidacyjnego ani trwałego ograniczenia zobowiązań państwa. Jest założeniem obarczonym niepewnością, którego skala i źródła wymagają uzasadnienia. Jego wpływ na deficyt może zostać ograniczony przez niższe dochody lub dodatkowe potrzeby wydatkowe.

Na 2027 r. MF przyjmuje w rachunku przewidywanego przyrostu długu deficyt budżetu państwa w wysokości 246,9 mld zł, przy limicie 282,6 mld zł. Różnica wynosi 35,7 mld zł, tj. 0,81% PKB i 12,6%

limitu deficytu. Prognoza długu opiera się zatem na założeniu deficytu istotnie niższego od limitu określonego w projekcie ustawy budżetowej.

Doświadczenie 2026 r. pokazuje, że margines ten może się znacząco zmniejszyć. W strategii zarządzania długiem na lata 2026-2029, przygotowanej w 2025 r., różnica między PDP na koniec 2026 r. według limitów a wariantem przewidywanym wynosiła 33,4 mld zł. W aktualnej prognozie wynosi już 12,9 mld zł, tj. 0,31% PKB. Zmniejszyła się więc o 20,5 mld zł, czyli o 61,4%. Jednocześnie MF obniżyło prognozę dochodów budżetu państwa na 2026 r. o 20,6 mld zł względem ustawy. Zestawienie to ilustruje ryzyko ograniczania efektu oszczędności wydatkowych przez ubytki dochodów. Na koniec 2027 r. różnica między wariantami PDP wynosi 50,4 mld zł. Odzwierciedla ona przede wszystkim skumulowany wpływ przewidywanego niewykonania deficytu w latach 2026-2027.

Rozróżnienie wariantów „według limitów" i „przewidywanego" ma zasadnicze znaczenie dla oceny progu 55%. W wariancie przewidywanym kwota z art. 38a na koniec 2027 r. wynosi 2 409,7 mld zł, czyli 54,8% PKB. Margines do progu wynosi zaledwie około 10,5 mld zł (0,24% PKB). W wariancie „według limitów" kwota ta wynosi 2 460,1 mld zł, czyli 55,9% PKB, przekraczając próg o około 39,9 mld zł (0,91% PKB). Utrzymanie prognozowanej relacji poniżej 55% zależy więc od przewidywanego niewykonania deficytu w obu latach.

Drugim istotnym elementem oceny jest sposób finansowania deficytu. Przy łącznym deficycie budżetu państwa i budżetu środków europejskich wynoszącym w 2027 r. 301,9 mld zł według limitów oraz 266,2 mld zł w wariancie przewidywanym przyrost PDP wynosi odpowiednio 198,7 mld zł i 161,2 mld zł. Przyrost PDP jest więc niższy od łącznego deficytu odpowiednio o 103,2 mld zł i 105,0 mld zł. Różnica odzwierciedla wpływ źródeł finansowania oraz pozostałych operacji i korekt długu, a nie trwałą poprawę wyniku budżetowego.

Podstawowe znaczenie ma planowane wykorzystanie około 88 mld zł zgromadzonych środków walutowych oraz uzyskanie planowanych przychodów z operacji na aktywach Skarbu Państwa, klasyfikowanych jako przychody z prywatyzacji, w wysokości około 39 mld zł. Łącznie oba źródła ograniczają zapotrzebowanie na nowe finansowanie dłużne o około 127 mld zł, czyli około 2,9% PKB, przy pozostałych warunkach niezmienionych. Wielkość ta nie jest pełnym rozliczeniem różnicy między deficytem a przyrostem PDP, na którą wpływają także inne operacje i korekty. Wskazane powyżej czynniki nie zmniejszają trwale deficytu, a możliwość ponownego wykorzystania ich w podobnej skali w przyszłości jest ograniczona. Stan środków walutowych ma zmniejszyć się z około 110 mld zł do około 22 mld zł, a kolejne przychody ze sprzedaży aktywów zależą od dostępnego majątku i możliwości realizacji transakcji. Finansowanie podobnych deficytów w następnych latach może zatem wymagać większego przyrostu długu.

Rada w analizach strony dochodowej i wydatkowej zidentyfikowała trzy ryzyka ograniczające możliwość uzyskania zakładanego niewykonania deficytu, związanego z tzw. naturalnymi oszczędnościami. Ich materializacja zmniejsza przestrzeń do realizacji deficytu poniżej limitu, nawet jeśli część zaplanowanych wydatków nie zostanie wykonana.

Ryzyko legislacyjne (niewejście w życie zmian podatkowych) obejmuje ubytek dochodów wskutek nieuchwalenia, zawetowania lub opóźnienia wejścia w życie rozwiązań uwzględnionych w projekcie budżetu. W symulacji przyjęto ubytek dochodów budżetu państwa w wysokości 15,2 mld zł, zgodnie z wielkością wskazaną w analizie Biura Rady Fiskalnej (dalej jako BRF). Wśród projektowanych zmian znajdują się m.in. pakiet zmian w PIT, CIT i ryczałcie (UD458), podwyższenie CIT dla branży energetycznej (UD459), zmiany akcyzy na alkohol (UD418) oraz podwyższenie VAT na określone napoje bezalkoholowe (UD327).

Ryzyko wydatkowe – Rada zidentyfikowała jako szczególne ryzyko niedobór finansowania Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej NFZ) w 2027 r., szacowany przez BRF na około 16 mld zł, już po uwzględnieniu dotacji podmiotowej w wysokości 41,5 mld zł. Systematyczne niedoszacowanie kosztów i uzupełnianie finansowania w trakcie roku stały się trwałą wadą planowania budżetowego w ochronie zdrowia. W latach 2021-2025 wykonanie kosztów NFZ przewyższało plan pierwotny o około 19-22 mld zł rocznie. Pierwotnie planowane koszty dostosowuje się do dostępnych przychodów, mimo presji wynikającej ze świadczeń nielimitowanych, wzrostu wynagrodzeń i zmian wycen. Przy utrzymaniu obecnych zasad ryzyko zwiększenia dotacji jest bardzo wysokie. Jej sfinansowanie z niewykonania innych wydatków skonsumuje część założonych „naturalnych oszczędności", ograniczając przewidywane obniżenie deficytu i długu względem pełnego wykorzystania limitów budżetowych. Powtarzający się brak uzgodnienia planu NFZ z Ministrem Finansów i jego formalnego zatwierdzenia dodatkowo osłabia wiarygodność planowania budżetowego. Rada zwraca uwagę na konieczność realistycznego ujmowania kosztów i źródeł finansowania NFZ już w planie pierwotnym oraz dostosowanie harmonogramu wycen świadczeń i uwzględniania skutków wzrostu wynagrodzeń do kalendarza budżetowego. Plan finansowy NFZ powinien również stanowić załącznik do projektu ustawy budżetowej, umożliwiający parlamentowi i opinii publicznej łączną ocenę kosztów, przychodów i dotacji. Jest to tym bardziej istotne, że aktualny plan NFZ w zakresie dotacji jest niespójny z wPUB27. Zrealizowałoby to zapowiedź przedstawioną przez MF w „Białej Księdze" z kwietnia 2024 r., dotychczas niewdrożoną w odniesieniu do NFZ.

Ryzyko prognostyczne – niższa realizacja dochodów podatkowych – dotyczy przeszacowania wpływów, m.in. wskutek przyjęcia zbyt wysokich elastyczności podatkowych. Reprezentuje je ubytek dochodów z VAT w wysokości ok. 6,0 mld zł.

Na podstawie powyższych skwantyfikowanych ryzyk przeprowadzono analizę wariantową ich wpływu na deficyt budżetu państwa, a w konsekwencji na poziom państwowego długu publicznego (PDP) oraz kwoty określonej w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych na koniec 2027 r. Symulacja obejmuje wszystkie kombinacje materializacji trzech zidentyfikowanych ryzyk. Każdy wariant rozpatrzono przy dwóch alternatywnych poziomach PDP na koniec 2026 r., zgodnym z prognozowanym wykonaniem oraz wynikającym z pełnego wykorzystania limitów. Rozróżnienie to pozwala uwzględnić wpływ punktu wyjściowego na sytuację w 2027 r. Jeżeli zakładane przez MF niewykonanie deficytu w 2026 r. nie zmaterializuje się, wyższy poziom długu na koniec 2026 r. zostanie w całości przeniesiony na poziom długu w 2027 r. Dodatkowo, każdy scenariusz obliczono przy dwóch założeniach dotyczących PKB, zgodnym z prognozą MF oraz zakładającym nominalny PKB w 2027 r. niższy od prognozowanego o 1%. W drugim przypadku zmieniono wyłącznie mianownik relacji długu do PKB, nie uwzględniając wtórnego wpływu niższego PKB na dochody, wydatki ani deficyt.

Tabela 1. Państwowy dług publiczny oraz kwota z art. 38a pkt 3 na koniec 2027 r. w analizie wariantowej (proc. PKB).

Wyszczególnienie		Wariant 1		Wariant 2	
		PKB z PUB2027	Niższe PKB	PKB z PUB2027	Niższe PKB
Państwowy Dług Publiczny w 2027	Przewidywane wykonanie 2027	**55,9**	56,5	56,2	56,8
	Ryzyko wydatkowe (W)	56,3	56,8	56,6	57,1
	Ryzyko legislacyjne (L)	56,3	56,8	56,5	57,1
	Ryzyko prognozy dochodów (P)	56,0	56,6	56,3	56,9
	(W) + (L)	56,6	57,2	56,9	57,5
	(W) + (P)	56,4	57,0	56,7	57,3
	(L) + (P)	56,4	57,0	56,7	57,3
	(W) + (L) + (P) *)	56,7	57,3	57,0	57,6
	Deficyt w 2027 wg limitów	56,8	57,3	**57,1**	57,6
Kwota z art. 38a pkt 3 ufp w 2027	Przewidywane wykonanie	**54,8**	55,3	55,1	55,6
	Ryzyko wydatkowe (W)	55,1	55,7	55,4	56
	Ryzyko legislacyjne (L)	55,1	55,7	55,4	56
	Ryzyko prognozy dochodów (P)	54,9	55,5	55,2	55,7
	(W) + (L)	55,5	56	55,8	56,3
	(W) + (P)	55,3	55,8	55,5	56,1
	(L) + (P)	55,2	55,8	55,5	56,1
	(W) + (L) + (P) *)	55,6	56,2	55,9	56,5
	Deficyt w 2027 wg limitów	55,6	56,2	**55,9**	56,5

**) Wariant przekraczający limit deficytu o 1,2 mld zł, wymagający nowelizacji podnoszącej limit albo działań kompensujących. Wyniki bez uwzględnienia tych działań. Wariant I – wartość długu na koniec 2026 r. wg przewidywanego wykonania, Wariant II – wartość wg limitów.*

Źródło: Obliczenia Biura Rady Fiskalnej na podstawie uzasadnienia wPUB27.

Wyniki analizy wariantowej przedstawione w Tabeli 1 wskazują na bardzo wysokie ryzyko przekroczenia przez kwotę określoną w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych progu 55% PKB. W bazowej prognozie MF (w wariancie przewidywanym), zakładającej przewidywane wykonanie długu w 2026 r. oraz realizację prognozy PKB, relacja ta wynosi 54,8% PKB, a zatem pozostaje poniżej progu jedynie o 0,2 pkt proc. Tak niewielki margines oznacza, że wynik jest bardzo wrażliwy zarówno na materializację zidentyfikowanych ryzyk fiskalnych, jak i na niższy poziom nominalnego PKB lub wyższy punkt wyjściowy długu.

Spośród 28 wariantów uwzględniających co najmniej jedno z trzech analizowanych ryzyk, tylko jeden nie prowadzi do przekroczenia progu 55% PKB. Jest to scenariusz materializacji wyłącznie ryzyka prognostycznego, przy jednoczesnym utrzymaniu korzystnych założeń dotyczących przewidywanego wykonania długu w 2026 r. oraz bazowej prognozy PKB w 2027 r.; relacja wynosi w nim 54,9% PKB (kwota z art. 38a pkt 3). We wszystkich pozostałych wariantach ryzyka osiąga ona od 55,1% do 56,5% PKB. Wyników tych nie należy interpretować jako liczbowego oszacowania prawdopodobieństwa, wskazują one jednak na bardzo małą odporność prognozy MF na pogorszenie któregokolwiek z kluczowych założeń.

Próg zostaje przekroczony również bez materializacji dodatkowych ryzyk, jeżeli nominalny PKB w 2027 r. okaże się o 1% niższy od prognozy MF albo jeżeli punktem wyjścia będzie poziom długu na koniec 2026 r. wynikający z pełnego wykorzystania limitów. W tych wariantach relacja wynosi odpowiednio 55,3% i 55,1% PKB. Oznacza to, że utrzymanie jej poniżej 55% PKB zależy łącznie od realizacji optymistycznego scenariusza MF dotyczącego długu na koniec 2026 r., wykonania prognozy nominalnego PKB oraz braku materializacji niemal wszystkich analizowanych ryzyk.

Rada stwierdza, że w bazowej prognozie MF kwota określona w art. 38a pkt 3 pozostaje formalnie poniżej 55% PKB. Nie oznacza to jednak, że projekt ustawy budżetowej zapewnia przestrzeganie tego progu. Niemal wszystkie warianty uwzględniające zidentyfikowane ryzyka prowadzą do jego przekroczenia. Utrzymanie relacji poniżej 55% PKB zależy zatem od realizacji wąskiego i korzystnego układu założeń. Z tego względu Rada nie może wydać pozytywnej oceny w tym zakresie i uznaje ryzyko przekroczenia progu za bardzo wysokie. Minister Finansów powinien zapewnić wyraźnie większy margines bezpieczeństwa względem progu 55% PKB.

Rada zwraca uwagę na konieczność przygotowania scenariusza działań na wypadek przekroczenia progu 55% PKB, odpowiadającego zakresem programowi sanacyjnemu z art. 86 uofp, wraz ze skalą wymaganej redukcji deficytu.

Wyniki analizy wariantowej przedstawione w tabeli 1 nie wskazują na przekroczenie przez państwowy dług publiczny konstytucyjnego limitu 60% PKB w 2027 r. W bazowej prognozie MF, zakładającej przewidywane wykonanie długu w 2026 r. oraz realizację prognozy PKB, relacja PDP do PKB wynosi 55,9%. W wariantach uwzględniających materializację co najmniej jednego z trzech analizowanych ryzyk kształtuje się ona w przedziale od 56,0% do 57,6% PKB. Żaden z 28 wariantów ryzyka nie prowadzi zatem do przekroczenia limitu 60% PKB.

Limit nie zostaje przekroczony również przy mniej korzystnych założeniach dotyczących punktu startowego długu i nominalnego PKB. W przypadku łącznej materializacji wszystkich trzech ryzyk relacja PDP wynosi od 56,7% PKB - przy przewidywanym wykonaniu długu w 2026 r. i bazowym PKB – do 57,6% PKB przy poziomie długu w 2026 r. wynikającym z pełnego wykorzystania limitów oraz PKB niższym o 1%. Ten ostatni wariant pozostawia margines 2,4 pkt proc. względem konstytucyjnego limitu. Taką samą najwyższą relację uzyskano w wariancie pełnego wykorzystania limitu deficytu, wyższego punktu startowego długu oraz niższego PKB.

W przeciwieństwie do progu 55%, wyniki symulacji nie wskazują na wysokie ryzyko przekroczenia limitu 60% w 2027 r. Wniosek ten odnosi się jednak wyłącznie do 2027 r. i zakresu analizowanych scenariuszy. Nie obejmuje silniejszych szoków ani perspektywy średniookresowej, w której – wobec wysokiego deficytu i szybkiego przyrostu długu – ryzyko zbliżenia się PDP do limitu 60% PKB wyraźnie narasta.

Finanse publiczne są procesem dynamicznym: decyzje podejmowane obecnie kształtują deficyt i dług w kolejnych latach. Im bardziej relacja długu zbliża się do ustawowych i konstytucyjnych progów, tym większego znaczenia nabiera ocena jej dalszego przebiegu. Z tego względu analiza państwowego długu publicznego nie może ograniczać się do jednego roku budżetowego, lecz powinna obejmować co najmniej pełny horyzont średniookresowy.

Tymczasem w wPUB27 nie przedstawiono kompletnego scenariusza makroekonomicznego na lata 2028-2030, obejmującego w szczególności prognozy deficytu i długu. W ocenie Rady jest to niezgodne z ustawowym zakresem scenariusza makroekonomicznego określonym w art. 2 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, o czym szerzej mowa w części opinii poświęconej zakresowi informacyjnemu uzasadnienia projektu. Potrzeba uwzględnienia w prezentacji takiego scenariusza wieloletnich ścieżek podstawowych agregatów fiskalnych wynika również z przepisów unijnych ustanawiających wymóg funkcjonowania średniookresowych ram budżetowych.

Ścieżka deficytu i długu na kolejne lata zostanie przedstawiona dopiero w strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych, a więc już po wydaniu przez Radę opinii o projekcie ustawy budżetowej. Taka kolejność ogranicza możliwość przeprowadzenia przez Radę pełnej oceny średniookresowego bezpieczeństwa finansów państwa, zwłaszcza ryzyka przekroczenia progów 55% i 60% PKB.

W Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029, przedłożonej wraz z projektem ustawy budżetowej na 2026 r., Minister Finansów przedstawił średniookresową ścieżkę zadłużenia. Zgodnie z zaprezentowanym wówczas scenariuszem państwowy dług publiczny miał rosnąć w całym horyzoncie prognozy: do 58,3% PKB w 2028 r. i 59,5% PKB w 2029 r. Oznaczało to pozostawienie marginesu względem konstytucyjnego limitu 60% PKB wynoszącego odpowiednio 1,7 oraz zaledwie 0,5 pkt proc.

Aktualne dane zawarte w wPUB27 wskazują jednak na wyższy niż zakładano w poprzedniej strategii poziom długu w latach 2026-2027. W 2027 r. prognoza PDP została podwyższona do 55,9% PKB, natomiast w wariancie pełnego wykorzystania limitów wynosi 57,1% PKB, czyli o 1,5 pkt proc. więcej niż przewidywano w poprzedniej strategii. Przeprowadzona przez Radę analiza ryzyka wskazuje, że w realistycznych wariantach relacja ta może być jeszcze wyższa i sięgnąć 57,6% PKB. Wyższy poziom długu w 2027 r. oznacza mniej korzystny punkt wyjścia dla jego dalszej ścieżki. Jeżeli nie zostanie skompensowany trwałą poprawą wyniku sektora finansów publicznych, wcześniejsza prognoza na lata 2028-2029 również będzie musiała zostać podwyższona.

Poniższa tabela syntetyzuje wyniki oceny Rady w odniesieniu do krajowego progu ostrożnościowego 55% PKB, konstytucyjnego limitu PDP wynoszącego 60% PKB oraz unijnej wartości referencyjnej 60% PKB dla długu EDP. W 2027 r. bazowa prognoza MF nie wskazuje na przekroczenie krajowych progów, jednak margines wobec progu 55% jest minimalny, a niemal wszystkie analizowane warianty ryzyka prowadzą do jego przekroczenia. W przypadku limitu 60% PDP przekroczenie nie występuje w analizowanych wariantach dotyczących 2027 r., lecz ryzyko wyraźnie narasta w perspektywie średniookresowej. Jednocześnie dług EDP już przekracza unijną wartość referencyjną i zgodnie z dostępnymi prognozami pozostanie powyżej niej. Ocena wskazuje

zatem, że projekt budżetu nie tworzy odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa i wymaga podjęcia działań ograniczających deficyt oraz dynamikę długu.

Tabela 2. Ryzyko przekroczenia progów długu, 2026-2030.

Wyszczególnienie		Kwota z art. 38a pkt 3	Państwowy Dług Publiczny	Dług EDP (ESA2010)
		55% PKB	60% PKB	60% PKB
2026	prognoza MF	51,9%	55,3%	67,6%
	wg limitów	52,2%	55,6%	67,9%
2027	prognoza MF	54,8%	55,9%	69,5%
	wg limitów	55,9%	57,1%	70,6%
	ocena ryzyka	Bardzo wysokie ryzyko	Bez przekroczenia	Przekroczone
2028-2030	ocena ryzyka	Bardzo wysokie ryzyko	Bardzo wysokie ryzyko	Przekroczone

Źródło: Opracowanie Biura Rady Fiskalnej.

W ocenie Rady, ryzyko przekroczenia przez PDP limitu 60% PKB należy zatem uznać za wysokie już w 2028 r., a w latach 2029-2030 – za bardzo wysokie. Ocena ta nie jest mechanicznym przedłużeniem ścieżki z poprzedniej strategii, lecz wynika z połączenia wyższego punktu startowego długu, utrzymywania się bardzo wysokiego deficytu oraz bardzo wysokich potrzeb pożyczkowych. Ich wpływ na przyrost PDP jest czasowo ograniczany przez operacje finansowe, w tym wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunkach oraz przychody o charakterze jednorazowym. Operacje te nie zmniejszają jednak strukturalnej nierównowagi finansów publicznych i nie mogą być powtarzane w nieograniczonym zakresie.

Projekt ustawy budżetowej na 2027 r. nie przedstawia działań zapewniających zahamowanie rosnącej ścieżki PDP pokazanej w poprzedniej strategii. Dlatego, choć w odniesieniu do samego 2027 r. prognoza i analizowane warianty nie wskazują na przekroczenie konstytucyjnego limitu, projekt nie daje podstaw do stwierdzenia, że przestrzeganie limitu 60% PKB zostanie zapewnione w perspektywie średniookresowej. Osiągnięcie tego celu wymaga rozpoczęcia trwałej konsolidacji fiskalnej oraz stworzenia odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa względem limitu już w obecnym projekcie wPUB.

Rada Fiskalna nie może pominąć problemu współistnienia dwóch istotnie różniących się miar długu publicznego: państwowego długu publicznego (PDP), obliczanego według metodologii krajowej, oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP), ustalanego zgodnie z metodologią unijną. Dług EDP obejmuje nieco inny zakres zobowiązań, a przede wszystkim znacznie szerszy zakres podmiotowy sektora publicznego i dlatego lepiej odzwierciedla ekonomiczny ciężar zadłużenia oraz jego znaczenie dla stabilności finansów publicznych. Jego relacja do PKB jest obecnie o kilkanaście punktów procentowych wyższa niż w przypadku PDP. Rozbieżność ta ma charakter trwały i w ostatnich latach uległa znacznemu pogłębieniu.

Współistnienie dwóch miar długu ma również znaczenie ustrojowe. Zakres zobowiązań uwzględnianych przy ocenie przestrzegania konstytucyjnego limitu zadłużenia jest przedmiotem sporu konstytucyjnego przy okazji projektu ustawy budżetowej na 2026 rok. Utrzymywanie tak istotnych różnic między metodyką krajową a metodyką unijną jest dostrzegane w literaturze prawniczej i często poddawane krytyce.

Biorąc pod uwagę szerszą i ekonomicznie bardziej miarodajną miarę długu EDP, zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych już wyraźnie przekracza 60% PKB. Według najnowszych danych Eurostatu relacja długu EDP do PKB na koniec I półrocza 2026 r. wyniosła 64,5%, a zgodnie z prognozą MF na koniec roku osiągnie - zależnie od scenariusza - 67,6-67,9% PKB. Oznacza to, że w sensie ekonomicznym zadłużenie państwa przekracza wartość referencyjną 60% PKB. Nie jest to obecnie równoznaczne z formalnym przekroczeniem konstytucyjnego limitu, którego przestrzeganie ocenia się na podstawie krajowej definicji PDP. Sposób dokonywania tej oceny może jednak wymagać ponownego rozważenia po rozstrzygnięciu sporu konstytucyjnego dotyczącego zakresu zobowiązań, które powinny być uwzględniane przy stosowaniu art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.

2.7. Zakres informacyjny wPUB27

Jednymi z naczelnych zasad prawa finansów publicznych w Polsce są zasady jawności i przejrzystości. Zasady te są tak silne, jak silne są gwarancje ich przestrzegania. O ile przepisy uofp zawierają podstawowe gwarancje przestrzegania zasady jawności, o tyle nie formułują zasad dotyczących przejrzystości. Z tego względu istotne jest ukształtowanie się, m.in. w działalności uczestników procesów planowania budżetowego, dobrych praktyk zarówno w zakresie udostępniania określonych wielkości, w tym makroekonomicznych, jak i w zakresie uzasadniania tych wielkości (w tym zwłaszcza sposobu ich obliczenia).

W odniesieniu do wPUB27 Rada rozróżnia ewidentne uchybienia zasadom jawności i przejrzystości, w postaci naruszenia norm prawa szczegółowego, które bezwzględnie wymagają korekty, od braków informacyjnych, które mogą okazać się trudne do usunięcia w trwającym procesie budżetowym. Wskazanie tych braków w odniesieniu do zagadnień stanowiących przedmiot opiniowania projektu ustawy budżetowej stanowi równocześnie składnik kompetencji Rady do oceny ram budżetowych. Usunięcie tych braków przyczyni się do zwiększenia przejrzystości planowania budżetowego i dokumentów tworzonych w procesach planowania w latach kolejnych. Spośród tych dokumentów szczególnie doniosłe znaczenie ma uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej, którego minimalny zakres treściowy wynika z przepisów uofp, ale które może być uzupełniane także o inne informacje niezbędne do umożliwienia instytucjonalnej i społecznej kontroli nad stanem finansów publicznych.

W zakresie naruszeń prawa, wśród których znajdują się zarówno naruszenia istotne, jak i naruszenia mniejszej wagi, Rada zwraca uwagę na następujące problemy.

Art. 142 ust. 1 pkt 2 uofp wymaga omówienia w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej scenariusza makroekonomicznego na rok budżetowy i trzy kolejne lata. Charakter i zakres treściowy scenariusza określa art. 2 pkt 9 uofp. Zgodnie z tym przepisem scenariusz stanowi zbiór realistycznych prognoz makroekonomicznych, który powinien obejmować następujące niezbędne elementy: podstawowe wielkości makroekonomiczne; cele dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych; założenia dotyczące kształtowania się państwowego długu publicznego oraz poziomu kwoty wydatków z art. 112aa ust. 1 uofp. W uzasadnieniu wPUB27 przedstawiono prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych do 2030 r. oraz szacunkowe kwoty SRW na lata 2028-2030. Nie przedstawiono natomiast analogicznej bazowej ścieżki ani deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, ani państwowego długu publicznego. Brak ten ogranicza możliwość oceny realistyczności i wewnętrznej spójności scenariusza. Uzupełnienie tych informacji przed przekazaniem projektu Sejmowi będzie

wykonaniem istniejącego obowiązku, a nie jedynie podniesieniem postulowanego standardu informacyjnego.

Art. 142 ust. 1 pkt 2a uofp wymaga, by uzasadnienie projektu ustawy budżetowej zawierało porównanie scenariusza makroekonomicznego z najbardziej aktualnymi prognozami Komisji Europejskiej i prognozami przygotowanymi przez inne niezależne instytucje wraz z omówieniem znaczących różnic. Tymczasem uzasadnienie wPUB27 ogranicza się do porównania prognoz realnego wzrostu PKB oraz inflacji. Nie pozwala to na pełną ocenę różnic między scenariuszem a prognozami innych instytucji. Brakuje porównania i omówienia rozbieżności dotyczących innych kluczowych elementów scenariusza makroekonomicznego, w szczególności prognoz głównych składowych wzrostu PKB, sytuacji na rynku pracy oraz najważniejszych założeń egzogenicznych wykorzystywanych przy konstrukcji scenariusza makroekonomicznego. Porównanie, wraz z omówieniem rozbieżności, powinno obejmować również fiskalną część scenariusza makroekonomicznego (w szczególności długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych).

Art. 112aa ust. 3 pkt 1 uofp określa jeden ze składników pomniejszenia kwoty wydatków SRW przy wyznaczaniu nieprzekraczalnego limitu, tzn. prognozowane w przedłożonym Sejmowi projekcie ustawy budżetowej wydatki JST i ich związków oraz związków metropolitalnych - po odjęciu transferów od innych organów i jednostek objętych kwotą SRW. Przepis wymaga zamieszczenia prognozowanej kwoty w projekcie ustawy budżetowej przedkładanym Sejmowi. Jest to jeden z przepisów, o których mowa w art. 109 ust. 2 pkt 3 uofp, tzn. przepisów ustanawiających obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej określonych postanowień. Tymczasem stosownej kwoty nie wskazano w ocenianym projekcie ani nawet w jego uzasadnieniu. Ewentualne udostępnienie obliczeń Radzie lub opisanie ich w uzasadnieniu nie naprawi braku wskazania kwoty w PUB27.

Rada rekomenduje w odniesieniu do usunięcia naruszeń prawa dotyczących wPUB27 oraz uzasadnienia tego projektu:

- **zamieszczenie w projekcie ustawy budżetowej kwoty prognozowanych wydatków JST, ich związków oraz związków metropolitalnych (por. Rekomendacja nr 4a);**
- **określenie i omówienie w uzasadnieniu ścieżki deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz państwowego długu publicznego w latach 2028-2030 (Rekomendacja nr 4b);**
- **przeprowadzenie w uzasadnieniu pełnego porównania scenariusza makroekonomicznego z najbardziej aktualnymi prognozami Komisji Europejskiej i prognozami przygotowanymi przez inne niezależne instytucje wraz z omówieniem znaczących różnic (Rekomendacja nr 4c).**

Niezależnie od powyższych uchybień stanowiących naruszenia prawa, Rada zwraca uwagę na potrzebę rozszerzenia zakresu standardu informacyjnego zawartego w uzasadnieniach projektów ustaw budżetowych, które umożliwi pełniejszą ocenę przyjętych w tych dokumentach założeń oraz zwiększy przejrzystość procesów gospodarki finansowej w całym sektorze finansów publicznych.

Uzasadnienia projektów ustaw budżetowych nie zawierają informacji dotyczących trzeciego najbardziej znaczącego planu finansowego w kraju – planu Narodowego Funduszu Zdrowia[13]. Brak ten jest tym bardziej istotny, że wysokość planowanej dotacji podmiotowej z budżetu państwa dla

[13] Poniesione przez NFZ koszty wyniosły w 2025 r. blisko 220 mld zł.

NFZ sięga w wPUB27 41,5 mld zł. Zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych plan finansowy NFZ podlega zatwierdzeniu do końca lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, następnie zaś – publikacji na stronie internetowej Funduszu. W praktyce jednak plan publikowany jest ze znacznym opóźnieniem. Docelowo należy rozważyć objęcie planu finansowego NFZ kontrolą parlamentarną przez objęcie go – jako załącznika – ustawą budżetową.

Rada rekomenduje zamieszczanie w załącznikach do uzasadnień projektów ustaw budżetowych (w tym uzasadnienia PUB27) planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia (Rekomendacja nr 7a).

Uzasadnienie wPUB27 nie zawiera informacji o prognozowanych dochodach i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych i jego podsektorów, a tym bardziej o podziale tych operacji na główne kategorie według ESA2010, nie umożliwia więc oceny całościowej sytuacji finansów publicznych w Polsce. W szczególności niemożliwe jest ustalenie źródeł zmian wyniku sektora w porównaniu z latami poprzednimi oraz obszarów działalności państwa odpowiadających za wzrost lub ograniczanie nierównowagi fiskalnej. Tymczasem obecnie zasadniczym punktem odniesienia dla oceny polityki fiskalnej nie jest budżet państwa, lecz sektor instytucji rządowych i samorządowych jako całość. To w oparciu o wynik tego sektora stosowana jest procedura nadmiernego deficytu, a zgodność polityki fiskalnej z wymaganiami prawa unijnego oceniana jest przez pryzmat ścieżki wydatków netto sektora. Analiza zakresu takich informacji zawartych w dokumentach towarzyszących ustawom budżetowym innych krajów UE (m.in. Austrii, Irlandii, Słowacji, Estonii) wskazuje, że w tym zakresie Polska wyróżnia się na niekorzyść. Odpowiednia szczegółowość takich prognoz, także w układzie podmiotowym, umożliwiłaby ocenę wpływu na wynik sektora także tych grup jednostek, których projekty planów finansowych z oczywistych względów nie mogą być objęte zakresem ustawy budżetowej. Dotyczy to przede wszystkim funkcjonujących zarówno w podsektorze rządowym, jak i samorządowym, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, instytucji kultury, jak również przedsiębiorstw (zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych).

Rada rekomenduje zamieszczanie informacji o prognozowanych dochodach i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych w podziale na główne kategorie według ESA2010 oraz na podsektory, począwszy od PUB27 (Rekomendacja nr 7b).

Rada zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań w celu uzupełnienia powyższej informacji o wyszczególnienie głównych grup jednostek należących do poszczególnych podsektorów w uzasadnieniach PUB w kolejnych latach.

W uzasadnieniu do wPUB27 brakuje informacji pozwalających na ocenę przestrzegania zaleconej przez Radę ECOFIN ścieżki wydatków netto.

Rada rekomenduje zamieszczenie informacji o ścieżce wydatków netto w uzasadnieniu do PUB, począwszy od PUB27 (Rekomendacja nr 7c).

W zawartym w uzasadnieniu wPUB27 omówieniu przewidywanego długu sektora finansów publicznych przyjęto dwa scenariusze kształtowania się tej wielkości: pierwszy zakłada pełne wykonanie deficytów przyjętych w ustawie budżetowej na rok 2026 oraz w PUB27, drugi – niepełne wykonanie tych deficytów (wariant „rzeczywistej realizacji"). Realizacja pierwszego scenariusza prowadziłaby do przekroczenia w 2027 r. zarówno progu ostrożnościowego, o którym mowa w art. 86 ust. 1 pkt 2 uofp, jak również progu z art. 86 ust. 3 uofp (którego przekroczenie pociąga za sobą

stosowanie pierwszego z progów)[14]. Drugi scenariusz prowadziłby wprawdzie do przekroczenia pierwszego z progów, nie powodowałoby to jednak uruchomienia procesów związanych ze stosowaniem ustawowych procedur konsolidacyjnych, ponieważ drugi z progów nie zostałby przekroczony[15]. Uzasadnienie wPUB27 nie zawiera jednak informacji o zakładanych oszczędnościach. Brak określenia metody identyfikacji tych oszczędności, ich źródeł ani trwałości – osłabia wartość informacyjną dokumentów budżetowych i utrudnia ocenę wiarygodności prognoz dotyczących długu.

Rada rekomenduje przedstawianie w uzasadnieniach projektów ustaw budżetowych (począwszy od PUB27) szczegółowych informacji o przewidywanych oszczędnościach, które powodują niepełne wykonanie przewidzianego w PUB deficytu, założone w omówieniu prognozy państwowego długu publicznego, w tym metody identyfikacji, źródeł, trwałości takich oszczędności (Rekomendacja nr 7d).

Rada zwraca uwagę na istotny problem braku przejrzystości w zakresie ustalania wielkości związanych ze stabilizującą regułą wydatkową, o której mowa w art. 112aa i nast. uofp.

Niezależnie od wskazanego wyżej naruszenia prawa (tj. braku określenia w PUB27 wielkości prognozowanych wydatków JST, ich związków oraz związków metropolitalnych) należy zauważyć, że uzasadnienie wPUB27 nie wyjaśnia znaczenia dla wyników prognozy wydatków JST przyjętych założeń makroekonomicznych, wieloletnich prognoz finansowych ani wykonania wydatków w latach poprzednich. Nie zawiera także wielkości transferów, o które kwota prognozowanych wydatków JST podlega pomniejszeniu. Brak takich danych uniemożliwia niezależną weryfikację tego elementu limitu SRW.

Uzasadnienia projektów ustaw budżetowych (w tym wPUB27) nie zawierają ponadto informacji, które umożliwiłyby osobom nieposiadającym wiedzy eksperckiej replikowanie obliczeń związanych z SRW i – co za tym idzie – zrozumienie działania jednej z podstawowych liczbowych reguł fiskalnych. Informacje to obejmują w szczególności: szczegółowe (tj. uwzględniające wszystkie wielkości określone w ustawie) obliczenia skorygowanej kwoty wydatków z roku n-1, szczególnie w latach, w których korekty wykraczają poza eliminację błędów prognoz; szczegółowe obliczenia wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu PKB w cenach stałych (z wyjaśnieniem zastosowania przypadku szczególnego określonego w art. 112d ust. 6 uofp); szczegółowe obliczenia kwoty korekty wydatków, o której mowa w art. 112 aa ust. 4 oraz art. 112ab uofp (wraz z objaśnieniami metodologicznymi dotyczącymi jej zgodności z unijnymi regułami fiskalnymi); szczegółowe obliczenia dotyczące skutków fiskalnych działań dyskrecjonalnych ujętych w kwocie wydatków SRW na dany rok wraz z podstawą prawną zaliczenia danego działania do kwoty wydatków SRW; założenia służące do obliczania szacunkowych kwot wydatków SRW do roku n+3; schemat i macierz konsolidacyjną, niezbędne do obliczania limitu wydatków dla jednostek objętych SRW oraz limitu wydatków dla budżetu państwa; dane dotyczące przewidywanego wykonania wydatków jednostek objętych limitem SRW w roku n-1 dla danego projektu ustawy budżetowej oraz przewidywaną realizację kwoty wydatków w tym roku.

Rada rekomenduje uzupełnienie w uzasadnieniach (w tym uzasadnieniu PUB27) omówienia SRW przez wskazanie wymienionych w opinii informacji (Rekomendacja nr 7e).

---

[14] Odpowiednio o 2,1% PKB oraz 0,9% PKB w 2027 r.

[15] Relacja, o której mowa w art. 86 ust. 1 pkt 2 uofp, wyniosłaby 55,9%, a relacja, o której mowa w art. 86 ust. 3 uofp – 54,8%.

Niezależnie od wskazania powyższych braków informacyjnych Rada dostrzega konieczność zapewnienia spójnego powiązania corocznego procesu budżetowego ze średniookresowymi celami budżetowymi. Z uwagi na potrzebę zmian ustawowych w tym zakresie Rada zdecydowała o odstąpieniu od formułowania stosownych rekomendacji w opinii sporządzonej w wykonaniu kompetencji określonej w art. 4 ust. 1 pkt 3 uoRF. Rekomendacje takie zostaną sformułowane w dokumencie oceniającym ramy budżetowe, który zostanie opracowany w wykonaniu kompetencji określonej w art. 4 ust. 1 pkt 4 uoRF.

UCHWAŁA NR 9/RF/2026

RADY FISKALNEJ

z dnia 11 września 2026 r.

w sprawie wydania opinii o projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 i prognozach makroekonomicznych wykorzystanych na potrzeby jej opracowania oraz dokonania oceny ram budżetowych

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz. U. z 2025 r. poz. 39 i 497) uchwala się, co następuje:

§ 1. 1. Rada Fiskalna przyjmuje opinię o projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 i prognozach makroekonomicznych wykorzystanych na potrzeby jej opracowania oraz ocenę ram budżetowych.

2. Opinia i ocena, o których mowa w ust. 1, stanowią załącznik do uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Sławomir Dudek

Przewodniczący Rady Fiskalnej

Andrzej Torój

Zastępca Przewodniczącego Rady Fiskalnej

Michał Bitner

Członek Rady Fiskalnej

Wojciech Niemyski

Członek Rady Fiskalnej

Jacek Tomkiewicz

Członek Rady Fiskalnej

Marcin Wroński

Członek Rady Fiskalnej

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej