



Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Zbigniewa Hoffmanna.

(-) Andrzej Adamczyk; (-) Waldemar Andzel; (-) Dorota Arciszewska-Mielewczyk; (-) Iwona Ewa Arent; (-) Marek Ast; (-) Anna Baluch; (-) Ryszard Bartosik; (-) Barbara Bartuś; (-) Mariusz Błaszczak; (-) Zbigniew Bogucki; (-) Joanna Borowiak; (-) Lidia Burzyńska; (-) Krzysztof Czarnecki; (-) Witold Wojciech Czarnecki; (-) Zbigniew Dolata; (-) Przemysław Drabek; (-) Elżbieta Duda; (-) Magdalena Filipek-Sobczak; (-) Andrzej Gawron; (-) Anna Gembicka; (-) Piotr Gliński; (-) Marcin Grabowski; (-) Czesław Hoc; (-) Zbigniew Hoffmann; (-) Piotr Kaleta; (-) Fryderyk Sylwester Kapinos; (-) Henryk Kowalczyk; (-) Wiesław Krajewski; (-) Leonard Krasulski; (-) Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk; (-) Joanna Lichocka; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Marzena Anna Machałek; (-) Marlena Magdalena Małąg; (-) Ewa Malik; (-) Anna Milczanowska; (-) Aleksander Mikołaj Mrówczyński; (-) Anna Pieczarka; (-) Dariusz Piontkowski; (-) Marcin Porzucek; (-) Marcin Przydacz; (-) Zbigniew Rau; (-) Urszula Rusecka; (-) Olga Ewa Semeniuk-Patkowska; (-) Kazimierz Smoliński; (-) Krzysztof Sobolewski; (-) Katarzyna Sójka; (-) Marek Suski; (-) Krzysztof Szczucki; (-) Józefa Szczurek-Żelazko; (-) Paweł Szefernaker; (-) Paweł Szrot; (-) Stanisław Szwed; (-) Andrzej Śliwka; (-) Jacek Świat; (-) Sylwester Tułajew; (-) Piotr Uściński; (-) Jan Warzecha; (-) Patryk Wicher; (-) Agata Wojtyszek; (-) Tomasz Zieliński.

U S T A W A

z dnia ...

o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny

Art. 1. W ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248) w 40 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) co najmniej 5% Produktu Krajowego Brutto - w roku 2024 i latach kolejnych.”.

Art. 2. 1. Wykonanie przepisów niniejszej ustawy może być pokryte ze środków Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, o którym mowa w art. 41 ustawy zmienianej w art. 1, w szczególności poprzez emisję obligacji na rzecz tego Funduszu.

2. Do realizacji zadań, o których mowa w ust. 1 stosuje się przepisy art. 41-45c ustawy zmienianej w art. 1.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

W związku z sytuacją geopolityczną wokół Polski istotnego znaczenia nabiera intensyfikacja procesu rozbudowy potencjału obronnego kraju, w tym procesu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz zwiększenie stanu osobowego żołnierzy. Powyższe działania wymagają zwiększenia wysiłku finansowego Polski w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych.

W ramach zwiększenia wysiłku finansowego państwa projektuje się wzrost wydatków z budżetu państwa przez zwiększenie dynamiki przyrostu wskaźnika udziału wydatków na finansowanie potrzeb obronnych RP w PKB i osiągnięcia już w roku 2024 wskaźnika w wysokości 5%.

W 2024 roku na wydatki obronne ujęte w budżecie państwa planowano (na mocy obowiązujących obecnie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2022r. o obronie Ojczyzny) przeznaczyć łącznie 118,14 mld PLN, co stanowiło miało 3,1% tegorocznego PKB Polski (szacowanego na potrzeby ustawy budżetowej na 3770,9 mld PLN). Zwiększenie kwoty wydatków o kolejne 2% PKB pozwoli przeznaczyć na obronność ok. 196,9 mld złotych. Środki te będą pochodziły z budżetu państwa. Projekt ustawy nie będzie generował kosztów po stronie budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Projektowana ustawa będzie miała korzystny wpływ poprzez zwiększenie bezpieczeństwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Projektowana ustawa nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej. Projekt nie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Biorąc pod uwagę, że proponowane regulacje mają istotne znaczenie dla społeczeństwa w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej proponuje się, aby ustawa weszła w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

Termin wejścia w życie ustawy nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego i nie stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 5 czerwca 2024 r.

BEOS-WPEiM-1142/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

SEKRETARIAT ZŁOZY SZEF AKS

L.dz. JS.1120.224.2024(2)
Data wpływu 5.06.2024

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego
projektu ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Hoffman)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy zakłada zmianę art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹. Proponowana zmiana polega na podwyższeniu dolnej granicy wydatków z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w roku 2024 i w latach kolejnych. Obecnie na finansowanie potrzeb obronnych przeznaczają się co najmniej 3% PKB. Projekt zakłada przeznaczanie co roku na ten cel co najmniej 5% PKB.

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w projekcie ustawy.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Projekt ustawy nie zawiera przepisów objętych regulacjami prawa UE.

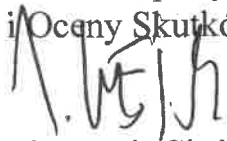
¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zmianami.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Dorota Olejniczak
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieřlik

Warszawa, 5 czerwca 2024 r.

BEOS-WPEiM-1143/24

SEKRETARIAT Z-CY SZEFATK

L.dz. DS. 1120.224.2024

Data wpływu 5.06.2024

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Hoffman) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy zakłada zmianę art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹. Proponowana zmiana polega na podwyższeniu dolnej granicy wydatków z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w roku 2024 i w latach kolejnych. Obecnie na finansowanie potrzeb obronnych przeznaczają się co najmniej 3% PKB. Projekt zakłada przeznaczanie co roku na ten cel co najmniej 5% PKB.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Autor:

Dorota Olejniczak

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieslik

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zmianami.

Warszawa, 6 czerwca 2024 r.

BEOS-WPWOSR-1144/24

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS-1700. 72. 2024

Data wpływu 7. 06. 2024

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

**Ocena skutków regulacji
zawartej w poselskim projekcie
ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny
(przed nadaniem numeru druku)¹**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt poprzez zmianę art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny² przewiduje zwiększenie minimalnego poziomu wydatków z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych RP z poziomu co najmniej 3% Produktu Krajowego Brutto – w roku 2023 i latach kolejnych do poziomu co najmniej 5% Produktu Krajowego Brutto – w roku 2024 i latach kolejnych.

Jak uzasadnia projektodawca, „w związku z sytuacją geopolityczną wokół Polski istotnego znaczenia nabiera intensyfikacja procesu rozbudowy potencjału obronnego kraju, w tym procesu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz zwiększenie stanu osobowego żołnierzy. Powyższe działania wymagają zwiększenia wysiłku finansowego Polski w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych. W ramach zwiększenia wysiłku finansowego państwa projektuje się wzrost wydatków z budżetu państwa przez zwiększenie dynamiki przyrostu wskaźnika udziału wydatków na finansowanie potrzeb obronnych RP w PKB i osiągnięcia już w roku 2024 wskaźnika w wysokości 5%”.

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-149/24. Przedstawiciel wnioskodawcy: pos. Zbigniew Hoffmann.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 248, dalej jako „ustawa”.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Zgodnie z art. 40 ustawy na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznacza się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż:

1) 2,2% Produktu Krajowego Brutto – w roku 2022;

2) co najmniej 3% Produktu Krajowego Brutto – w roku 2023 i latach kolejnych.

Wartość Produktu Krajowego Brutto ustala się w oparciu o wartość określoną w założeniach projektu budżetu państwa na dany rok i dotyczy to tego samego roku, na który są planowane wydatki. Obejmują one wydatki budżetowe w części budżetu państwa „obrona narodowa” oraz wydatki budżetowe w dziale „obrona narodowa” w innych częściach budżetu państwa.

Projekt zakłada zwiększenie minimalnego poziomu wydatków z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej z 3% PKB, do 5% PKB (w roku 2024 i latach kolejnych). Projektodawca zdecydował się również na wskazanie w art. 2 projektu, że zwiększenie tego poziomu wydatkowania może być pokryte z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, o którym mowa w art. 41 ustawy, w szczególności poprzez emisję obligacji na rzecz tego Funduszu. Do realizacji tych zadań stosować się będzie przepisy art. 41-45c ustawy, a więc przepisy regulujące funkcjonowanie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁴.

³ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Hoffman), opinia z 5 czerwca 2024 r., BEOS-WOSR/WPEiM-1142/24.*

⁴ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Hoffman) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia z 5 czerwca 2024 r., BEOS-WOSR/WPEiM-1143/24.*

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

W 2014 r. państwa członkowskie NATO formalnie zobowiązały się do przeznaczania 2% PKB na finansowanie obronności. W 2023 r. próg ten osiągnęło lub przekroczyło 11 państw – obok Polski (3,92% PKB) także Stany Zjednoczone (3,24% PKB), Grecja (3,05% PKB) oraz Estonia, Litwa, Finlandia, Łotwa, Zjednoczone Królestwo, Węgry, Słowacja oraz Dania (których wydatki wynosiły od 2% do 2,89% PKB)⁵. Sekretarz Generalny NATO Jens Stoltenberg przed spotkaniem Ministrów Obrony państw członkowskich NATO w Brukseli w lutym 2024 r. zapowiedział, że NATO spodziewa się, że w 2024 r. 18 spośród 32 państw członkowskich osiągnie próg 2% PKB wydatków na obronność⁶. Wśród kolejnych państw, które osiągną cel 2%, są m.in. Albania, Francja czy Niemcy, a np. budżet obronny Estonii po raz pierwszy przekroczy próg 3% PKB.

W kilku europejskich państwach (Czechy, Litwa, Łotwa i Rumunia), podobnie jak w Polsce, prawo krajowe lub porozumienia polityczne zawierają zobowiązanie do utrzymania określonego poziomu wydatków na obronność. W 2024 r. po raz pierwszy próg 2% PKB osiągną Czechy. W przyjętej w 2023 r. ustawie o finansowaniu obronności Republiki Czeskiej⁷ wskazano, że rząd co roku ustala w projekcie ustawy o budżecie państwa wydatki na finansowanie obronności Republiki Czeskiej w wysokości co najmniej 2% nominalnej kwoty brutto produktu krajowego na rok budżetowy, na który sporządzany jest projekt budżetu państwa. Litwa utrzymuje w 2024 r. podobny do 2023 r. poziom wydatków (2,77% PKB). Jednocześnie 3 czerwca 2024 r. rząd litewski zatwierdził pakiet nowelizacji (związany z utworzeniem Funduszu Obronnego), w którym zawarto propozycje zwiększenia finansowania obrony narodowej do 3% PKB w latach 2025-2030⁸. Na Łotwie w grudniu 2023 r.

⁵ *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)*, 14.03.2024 r., https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/240314-def-exp-2023-en.pdf, s. 3.

⁶ *Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the meetings of NATO Ministers of Defence in Brussels*, 15.02.2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_222596.htm?selectedLocale=en.

⁷ Zákon č. 177/2023 Sb. o financování obrany České republiky a o změně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o financování obrany), tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2023-177>.

⁸ Informacja z 3.06.2024 r. na stronie litewskiego Ministerstwa Finansów: <https://finmin.lrv.lt/lt/nauijenos/vyriausybeje-pritarta-gynybos-fondo-pasiulymams/>.

przyjęto nowelizację ustawy o obronności narodowej⁹, w której założono, że środki przeznaczone na obronę narodową muszą wynieść w 2024 r. 2,4% prognozowanego na dany rok PKB (nie mniej niż 1 103 916 480 euro), w 2025 r. – 2,5% PKB (nie mniej niż 1 103 916 480 euro), w 2026 r. nie mniej niż 2,7% PKB, a w 2027 r. i kolejnych latach – nie mniej niż 3% PKB. Przed nowelizacją ustawa przewidywała wydatki na obronność na poziomie co najmniej 2% PKB w roku 2020 i kolejnych. Z kolei w Rumunii zapewniono polityczny konsensus w sprawie poziomu wydatków na obronność w ramach zawartego w 2015 r. porozumienia politycznego partii parlamentarnych¹⁰, w którym znalazło się postanowienie zapewnienia minimalnego progu 2% PKB przeznaczonego na budżet Ministerstwa Obrony Narodowej od 2017 r. przez kolejne 10 lat. Postanowienie to powtórzono następnie w strategii wojskowej „Nowoczesne siły zbrojne dla silnej Rumunii w Europie i na świecie” przyjętej w 2016 r.¹¹. Jednocześnie pomimo przeznaczenia w rumuńskim budżecie na 2023 r. 2,5% PKB na finansowanie obronności, ostateczne wydatki ukształtowały się poniżej progu NATO – 1,6% PKB.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Przedmiotowy projekt ustawy oddziaływać będzie na wiele podmiotów, których dotyczy ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, z uwagi na istotne zwiększenie budżetu obronnego (z ok. 3% do ok. 5% PKB roku planistycznego).

Oddziaływanie uzależnione będzie od tego, jakie będą decyzje organów obrony narodowej¹² dotyczące Sił Zbrojnych RP. Tym samym może mieć ono wpływ m.in. na żołnierzy zawodowych i niezawodowych, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Finansów, Radę Ministrów, wojewodów, samorządy terytorialne realizujące zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przedsiębiorców realizujących zadania na rzecz Sił Zbrojnych, Banku Gospodarstwa Krajowego (z uwagi na działający w nim

⁹ *Valsts aizsardzības finansēšanas likums*, Latvijas Vēstnesis, 133, 10.07.2014 ze zm., tekst w j. łotewskim: <https://likumi.lv/ta/id/267469-valsts-aizsardzibas-finansesanas-likums>.

¹⁰ *Acord politic național privind creșterea finanțării pentru Apărare (13 ianuarie 2015)*, dostępne w j. rumuńskim: <https://www.presidency.ro/ro/presedinte/documente-programatice/acord-politic-national-privind-cresterea-finantarii-pentru-aparare-13-ianuarie-2015>.

¹¹ *Strategia Militară A României din 28 septembrie 2016: Forțe armate moderne, pentru o Românie puternică în Europa și în lume*, MONITORUL OFICIAL nr. 789 din 7 octombrie 2016, tekst w j. rumuńskim: <https://legislatie.just.ro/public/DetaliiDocument/182367>.

¹² Organami tymi wymienionymi w dziale IV ustawy są w szczególności: Prezydent RP, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Rada Ministrów, Minister Obrony Narodowej, wojewoda, Szef Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji; szefowie wojskowych centrów rekrutacji.

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych), instytucje gospodarki budżetowej dla których Minister Obrony Narodowej jest organem założycielskim, podmioty otrzymujące dotacje celowe i podmiotowe (np. uczelnie wojskowe, Agencja Mienia Wojskowego, instytucje kultury, muzea). Szczegółowe wskazanie tego oddziaływania na te podmioty nie jest możliwe, aczkolwiek zwiększenie budżetu może być pozytywne, np. dla żołnierzy, dla przedsiębiorców realizujących zadania na rzecz Sił Zbrojnych, dla organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, z drugiej zaś strony może oznaczać potrzebę zmniejszenia innych wydatków budżetu, co jest wysoce prawdopodobne w sytuacji wszczęcia wobec Polski unijnej procedury nadmiernego deficytu. Należy przypomnieć, iż deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (tj. *general government* zgodnie z metodyką unijną ESA2010) wyniósł w 2023 r. 5,1% PKB, tj. przewyższy wartość referencyjną 3%. W latach 2024-2027 nadal będzie powyżej tej wartości. Dodatkowo rząd zakłada, iż w latach 2026-2027 dług tego sektora przekroczy 60% PKB¹³.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Uzasadnienie projektu nie zawiera informacji o przeprowadzonych konsultacjach. Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 29 maja 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (KNF, KRRP, NRA, PG, PGRP, NBP i Lewiatan).

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projekt ustawy zmieniający ustawę o obronie Ojczyzny będzie mieć wpływ na sektor finansów publicznych, bowiem zakłada zwiększenie wydatków budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych RP o 2 pkt. proc. PKB i osiągnięcie w 2024 r. i w kolejnych latach wskaźnika co najmniej 5%. Zdaniem Wnioskodawców pozwoli to na przeznaczenie w 2024 r. na obronność kwoty ok. 196,9 mld zł¹⁴.

¹³ Zwiększenie deficytu w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. było skutkiem m.in. znaczącego zwiększenia nakładów na modernizację sił zbrojnych (ustawa o obronie Ojczyzny) oraz działań osłonowych łagodzących skutki wzrostu cen energii, wspierających gospodarstwa domowe, podmioty wrażliwe i przedsiębiorstwa w ramach Tarcz: antyinflacyjnej, energetycznej i solidarnościowej. Zob. Załącznik do uchwały nr 38 Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2024 r. w sprawie wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2024-2027 (M.P. poz. 334), s. 12 i 14.

¹⁴ Zob. uzasadnienie projektu, s. 1.

Kwota podawana przez Wnioskodawców wydaje się zawyżona o ok. 3 mld zł, bowiem zauważyć należy, iż do projektu ustawy na 2024 r. zakładano wielkość PKB wynoszącą 3 778 mld zł¹⁵ i tym samym Ministerstwo Obrony Narodowej przyjęło budżet w wysokości 118,14 mld zł (stanowiący 3,127% PKB). Taki też budżet został zaakceptowany przez Sejm¹⁶.

Podniesienie zatem budżetu obronnego o dodatkowe 2 pkt. proc. PKB daje kwotę 75,56 mld zł i oznacza całkowite wydatki przy wskaźniku 5,127% dla roku 2024 na poziomie 193,7 mld zł.

Przyjęcie projektu ustawy może też oznaczać potrzebę odwołania się do ostatnio zaktualizowanych wskaźników makroekonomicznych¹⁷, które dla roku 2024 w odniesieniu do PKB są gorsze niż wcześniej przyjmowane przy pracach nad projektem tegorocznego budżetu (bowiem podaje się w nich dla bieżącego roku wartość PKB wynoszącą 3 691,5 mld zł). Tym samym, gdyby przyjąć wydatki obronne w podobnej wysokości 5,127% liczonej do nowej kwoty PKB, to wynosiłyby one dla 2024 r. 189,3 mld zł.

W latach 2024-2027 dodatkowe skutki budżetowe wynikające z podwyższenia kwoty wydatków o 2 punkty proc. wynosiłyby ok. 328,3 mld zł.

Zob. załączona tab. 1.

¹⁵ Zob. Założenia projektu budżetu państwa na rok 2024 z czerwca 2023 r. RM.

Taką samą wielkość podawało Ministerstwo Obrony Narodowej przedkładając projekt budżetu na 2024 r. W informacji tej ministerstwo wskazywało, iż *Limit wydatków na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na 2024 rok został określony zgodnie z formułą kształtowania tych wydatków, określoną w art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022 r. poz. 2305 z późn. zm.), tj. w wysokości co najmniej 3% Produktu Krajowego Brutto roku planistycznego (wartość PKB określona w założeniach projektu budżetu państwa na 2024 rok - 3.778,0 mld zł), tj. na kwotę 118.140.000 tys. zł, z tego: 1) 117.519.821 tys. zł – wydatki ujęte w części 29 budżetu państwa Obrona narodowa; 2) 620.179 tys. zł – wydatki w dziale 752 Obrona narodowa, ujęte w innych częściach budżetu państwa.*

Zob. Informacja o projekcie budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej na 2024 rok, MON, 2023, s. 5. Projektodawcy podają zaś w uzasadnieniu projektu ustawy wartość PKB wynoszącą 3770,9 mld zł.

¹⁶ Zob. Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (poz. 122). Na kwotę tę składają się wydatki dz. 752 (w części 29 i innych częściach budżetu), a także wydatki cz. 29 w dz. 730, 750, 753, 756, 851, 921.

¹⁷ Zob. Wytyczne dotyczące wskaźników makroekonomicznych. Aktualizacja maj 2024. Ministerstwo Finansów, Warszawa, 13.05.2024 r.

Tab. 1 Skutki projektu ustawy przy zaktualizowanych założeniach makroekonomicznych w latach 2024-2027

Wyszczególnienie	2024	2025	2026	2027
PKB w tys. zł	3 691 500 000	3 983 400 000	4 251 300 000	4 489 100 000
Wydatki na obronność - wsk. 5,127% - w tys. zł	189 263 205	204 228 918	217 964 151	230 156 157
Wydatki na obronność - wsk. 3,127% - w tys. zł	115 433 205	124 560 918	132 938 151	140 374 157
Różnica między wydatkami na obronność (wynosząca 2 pkt. proc.) w tys. zł	73 830 000	79 668 000	85 026 000	89 782 000
Dodatkowe skutki finansowe dla lat 2024-2027 wynikające z sumy ww. różnic	328 306 000			

Źródło: wyliczenia własne

Wnioskodawcy w art. 2 projektu ustawy wskazują, że wykonanie przepisów ustawy prowadzące do zwiększenia wydatków obronnych może być pokryte ze środków Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ) poprzez emisję obligacji na rzecz tego Funduszu. Tym samym z potencjalnie istniejących trzech możliwości sfinansowania zwiększonych wydatków na obronę (cięcia wydatków na inne funkcje, finansowanie długiem lub zwiększenie podatków) opowiadają się za tą drugą możliwością. Oznacza to w okresie najbliższych 4 lat konieczność dodatkowego wzrostu emisji obligacji o kwotę 328,3 mld zł.

Zgodnie ze Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027, zadłużenie FWSZ zwiększy się o 267,6 mld zł¹⁸. Zatem skala dodatkowego wzrostu zadłużenia z tytułu proponowanej zmiany ustawy przewyższa istotnie dotychczasowe założenia i powoduje zwiększenie długu w tych latach o łączną kwotę 595,9 mld zł. Równocześnie z roku na rok rosla będzie wartość emitowanych obligacji z poziomu prawie 40 mld zł w 2024 r. do ponad 75 mld zł w 2027 r. Tym samym poziom emisji długu wzrósłby do historycznie rekordowych poziomów.

Problemem w tym przypadku może się okazać strona popytowa na rynku długu. Wysoka nadpłynność utrzymująca się od lat w krajowym sektorze bankowym od dawna zapewnia finansowanie potrzeb pożyczkowych na relatywnie korzystnych warunkach. Jednakże tak znaczący przyrost podaży długu prawdopodobnie będzie

¹⁸ Zob. Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2024-2027., str. 41. Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2023 r.

skutkował koniecznością zwiększenia emisji na rynkach zagranicznych na o wiele mniej korzystnych warunkach. Rodzi to dwojakie ryzyka:

- 1) zwiększenie potrzeb pożyczkowych sektora *general government* i wynikający z nich wzrost podaży długu będzie oddziaływał w kierunku wzrostu rentowności obligacji emitowanych przez jednostki sektora publicznego.
- 2) w związku z koniecznością emisji obligacji denominowanych w walutach obcych zwiększeniu ulegnie ekspozycja sektora finansów publicznych na ryzyko kursowe.

Natomiast niewątpliwie pozytywnym aspektem wyboru sposobu finansowania dodatkowych wydatków obronnych poprzez finansowanie długiem jest rozłożenie bieżących ciężarów finansowych na obecne i przyszłe pokolenia.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Przedłożony projekt zmian prawnych może służyć poprawie sytuacji przedsiębiorców realizujących zadania na rzecz Sił Zbrojnych, np. dzięki zapewnieniu ich płynności finansowej, oraz utrzymaniu linii produkcyjnych niezbędnych dla zapewnienia obronności państwa i miejsc pracy. O tym, czy taki korzystny wpływ wystąpi, zadecydują organy obrony narodowej. W sytuacji skierowania dodatkowych środków tylko na zakupy sprzętu i uzbrojenia za granicą konkurencyjność gospodarki może się pogorszyć.

Projekt może pozytywnie wpłynąć na rodziny i gospodarstwa domowe związane z sektorem obronnym w sytuacji skierowania do nich części zwiększonych środków. Z drugiej jednak strony może nastąpić pogorszenie sytuacji jednostek niezwiązanych z tym sektorem z uwagi na konieczność prowadzenia polityki finansowej państwa nakierowanej na ograniczanie deficytu i długu publicznego. Niemniej jednak należy podkreślić, iż obecnie sytuacja bezpieczeństwa państwa ma priorytetowe znaczenie dla obywateli Polski.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Przyjęcie projektu spowoduje, iż Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych będzie mógł pokryć koszty zwiększenia minimalnego poziomu wydatków z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności poprzez emisję obligacji na rzecz tego Funduszu.

IX. Wpływ na rynek pracy

Ocena wpływu proponowanej zmiany prawnej na rynek pracy jest obecnie niemożliwa. Projektodawcy nie wskazują, na co konkretnie mają zostać przeznaczone zwiększone wydatki na obronność.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Proponowane zmiany nie powinny wywoływać innych skutków, aczkolwiek zauważyć można, iż budżet obronny na 2024 r. (jak i wcześniejsze budżety) zawiera finansowanie zróżnicowanych wydatków. Oprócz wydatków typowo obronnych klasyfikowanych w dz. 752 – *Obrona narodowa* ujętych głównie w części 29 budżetu (99,4%), są także inne wydatki. W części 29 – *Obrona narodowa* ponoszone są wydatki w dz. 730 – *Szkolnictwo wyższe i nauka*, dz. 750 – *Administracja publiczna*, dz. 753 – *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, dz. 756 – *Wymiar sprawiedliwości*, dz. 851 – *Ochrona zdrowia*, dz. 921 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*. Wydatki obronne tej części budżetu ujęte w dz. 725 wynoszą 104 mld zł, podczas gdy wydatki pozostałych sześciu działów – 0,6 mld zł. Stąd ewentualny wpływ na pozostałe obszary uzależniony może być od sposobu rozdzielenia dodatkowych środków.

Zwiększenie wydatków obronnych oznacza też zwiększenie wydatków inwestycyjnych. Zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy o obronie ojczyzny udział wydatków majątkowych w wydatkach z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych wynosi co najmniej 20%.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 3 projektu ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, co projektodawca uzasadnia faktem, że „proponowane regulacje mają

istotne znaczenie dla społeczeństwa w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projekt nie przewiduje przeprowadzenia ewaluacji.

Autorzy:

Krzysztof Niewęglowski (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Zofia Szpringer (pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalistka ds. finansów publicznych
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Daniela Kupis (pkt III)
specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak