

Uzasadnienie do wyjaśnień Ministra Finansów¹ dotyczących „Opinii Rady Fiskalnej o projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 z dnia 27 sierpnia 2026 roku”

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 1234), dalej URF, Minister Finansów zastosuje się do opinii lub oceny Rady Fiskalnej (RF), wydanej w ramach realizacji zadań ustawowych Rady Fiskalnej określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy o Radzie Fiskalnej, lub wyjaśni przyczyny niezastosowania się do niej.

Niniejszy dokument zawiera uzasadnienie do wyjaśnień Ministra Finansów dotyczące przyczyn niezastosowania się do *Opinii Rady Fiskalnej o projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 z dnia 27 sierpnia 2026 roku*, dalej *Opinia*.

Niniejsze uzasadnienie do wyjaśnień Ministra Finansów dotyczy zakresu opinii wynikającego z *ustawy o Radzie Fiskalnej*, zgodnie z którą RF:

1) opiniuje zgodność projektu ustawy budżetowej:

- z konstytucyjnym limitem państwowego długu publicznego (PDP), wynoszącym 60% PKB;
- ze stabilizującą regułą wydatkową (SRW), zgodnie z art. 112aa, art. 112ab, art. 112d, art. 112da i art. 112db ust. 4–7 ustawy o finansach publicznych (UFP);
- ze ścieżką wydatków netto w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, dalej rozporządzenie 2024/1263, wyznaczoną zgodnie z art. 17 ust. 1 tego rozporządzenia;

2) ocenia ramy budżetowe pod kątem ich spójności, zgodności i skuteczności.

Minister Finansów mając na uwadze przepisy URF, nie odnosi się do opinii Rady Fiskalnej dotyczących polityki rządu, apeli do wszystkich stron politycznych, w tym Prezydenta i opozycji, czy dotyczące zasadności i efektywności obecnego kształtu prawa europejskiego – uznając, że jest to stanowisko RF w debacie publicznej dot. finansów publicznych.

¹ w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 1234); obecnie ministrem właściwym do spraw budżetu i do spraw finansów publicznych jest Minister Finansów i Gospodarki – por. § 1 ust. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów i Gospodarki (poz. 997)

1. Wyjaśnienia do opinii Rady Fiskalnej w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o Radzie Fiskalnej

a) Wyjaśnienie dot. opinii Rady Fiskalnej w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Fiskalnej

Rada Fiskalna wyraża **pozytywną opinię o prognozach makroekonomicznych** wykorzystywanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2027 (str. 2 *Opinii*), czyli dotyczących roku 2027.

Przedstawione przez Radę Fiskalną zastrzeżenia dotyczące wybranych elementów prognozy wynikają z **niepełnego uwzględnienia przez Radę Fiskalną zmian systemowych i jednorazowych oraz dostępnych danych makroekonomicznych. Uwzględnienie tylko tych najważniejszych zmian tłumaczy 2,7 pkt. proc. przyrostu dochodów z VAT wobec 0,5 pkt. proc. w opinii Rady Fiskalnej** (str. 10 *Opinii*). Prognozowana dynamika dochodów z podatku VAT po oczyszczeniu z efektów zmian systemowych i jednorazowych kształtuje się na poziomie zbliżonym do nominalnej dynamiki spożycia prywatnego.

Rada Fiskalna wyraża **pozytywną opinię o prognozach makroekonomicznych** wykorzystywanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej na 2027 r. (str. 2 *Opinii*), czyli dotyczących roku 2027.

Przedstawione przez RF zastrzeżenia dotyczące wybranych elementów prognozy wynikają z niepełnego uwzględnienia przez RF zmian systemowych i jednorazowych oraz dostępnych danych makroekonomicznych.

Spożycie prywatne i wpływy z VAT

Dynamika dochodów z podatku VAT po oczyszczeniu ze zmian systemowych i jednorazowych kształtuje się na poziomie zbliżonym do nominalnej dynamiki spożycia prywatnego. Rada Fiskalna błędnie wyliczyła dynamikę VAT – nie uwzględniła wpływu zmian poziomu cen oraz zmian systemowych oddziałujących na bazę podatkową.

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

W prognozie MF przyjęto elastyczność dochodów z VAT (oczyszczonych o skutki zmian jednorazowych oraz systemowych) względem nominalnego tempa wzrostu spożycia

prywatnego na poziomie ok. 1,0. Dodatkowo udział prognozowanych dochodów z VAT w relacji do spożycia prywatnego w 2027 r. wynosi 14,4%, zatem kształtuje się na poziomie zbliżonym do obserwowanego w 2025 r. (14,3%). Jak wskazano na wykresie 10 uzasadnienia do PUB na 2027 r., w roku 2026 relacja ta obniżyła się do 13,9%, m.in. w związku z wpływem zmian o charakterze jednorazowym, takich jak CPN czy jednorazowe skrócenie terminu zwrotów VAT.

W świetle powyższych uwarunkowań **prognoza dochodów z VAT na 2027 r. jest realistyczna.**

Nakłady brutto na środki trwałe

Na prognozę inwestycji publicznych wpływają nie tylko aktualne harmonogramy dostaw sprzętu wojskowego. Nie ma więc niespójności pomiędzy stosunkowo niskim wzrostem inwestycji publicznych w 2027 r. a wysokim wzrostem inwestycji militarnych, w konsekwencji wydatków obronnych ogółem. Nie występuje również sprzeczność pomiędzy relatywnie niewielką prognozowaną dynamiką inwestycji publicznych w 2027 r. a ich wpływem na poziom deficytu sektora GG. Jednocześnie porównując wydatki militarne oraz ich wpływ na wynik sektora GG należy pamiętać o tym, że od 2026 r. część wydatków jest zwolniona z VAT w ramach programu SAFE (por. str. 12 uzasadnienia do PUB na 2027 r.).

Publikacja harmonogramów dostaw militarnych przekazanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej w uzasadnieniu do PUB – postulowana przez RF - nie jest natomiast uzasadniona ze względu na wrażliwość tych danych.

Wskaźnik inflacji

Założenia dotyczące cen surowców, o których mowa na s. 11 *Opinii*, zostały zaprezentowane na str. 28 uzasadnienia do PUB 2027 r. wskazano, że przyjęto ceny ropy naftowej określone na podstawie średniej ceny kontraktów *futures* z dwóch ostatnich tygodni lipca 2026 r., a szczegółowe poziomy przekazano RF w dniu 4 września br. Skutki pakietu CPN znajdują się zaś w Ocenie Skutków Regulacji (OSR) tego programu, tak jak ma to miejsce w przypadku skutków innych zmian podatkowych uwzględnianych w prognozach MF.

Rynek pracy

Najbardziej aktualne dane dotyczące zatrudnienia w gospodarce narodowej oraz wynagrodzeń są zbliżone do prognozowanych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2027 r. Fundusz wynagrodzeń nie stanowi przy tym wyłącznej determinanty wpływów z PIT rozliczanego według skali podatkowej jak sugeruje Rada Fiskalna.

Dostępne dane za I połowę 2026 r. wskazują, że prognozę zatrudnienia w gospodarce narodowej przyjętą przez Ministerstwo Finansów na cały 2026 r. należy uznać za realistyczną. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej, z wyłączeniem przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób, było niższe niż rok wcześniej o 0,2% w I kw. 2026 r. oraz o 0,4% w II kw. 2026 r., co oznacza spadek o 0,3% w całym I półroczu. Jest to wynik zbliżony do prognozy MF na cały 2026 r., zakładającej spadek zatrudnienia o 0,3%, i wyraźnie wyższy od konsensusu przyjętego przez RF, wynoszącego -0,8%.

Również w przypadku wynagrodzeń dane za I półrocze 2026 r., wskazują na ich wzrost w gospodarce narodowej o 6,1% r/r. Oznacza to, że dynamika wynagrodzeń w całym 2026 r. może przekroczyć 6%, co potwierdza, że **prognozę wynagrodzeń przyjętą przez Ministerstwo Finansów na cały 2026 r. należy uznać za realistyczną.** Ponadto prognoza wynagrodzeń przyjęta na lata 2026-2027 jest bardzo zbliżona do prognozy NBP przedstawionej w projekcji z lipca 2026 r.

Dodatkowo należy zauważyć, że fundusz wynagrodzeń nie stanowi jedynej determinanty wpływów z PIT rozliczanych według skali podatkowej. Podatnicy rozliczający się według skali podatkowej to nie tylko osoby zatrudnione, lecz również m.in. emeryci i renciści oraz osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. **Podstawa opodatkowania w tej grupie jest zatem uzależniona również od wysokości świadczeń emerytalno-rentowych oraz ogólnej sytuacji makroekonomicznej. W efekcie nieprawidłowe jest uzależnienie oceny dochodów z PIT jedynie od jednego wskaźnika.**

Możliwość dokonania porównania prognozy MF z prognozą przeprowadzoną w ramach *Forum Prognoz Rady Fiskalnej*, na którą powołuje się RF jest ograniczona ze względu na nieopublikowanie przez RF szczegółowych informacji dotyczących tych szacunków, w tym nawet terminu przeprowadzenia ankiety, co jest istotne dla porównywania prognoz.

b) Wyjaśnienie dot. opinii Rady Fiskalnej w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy o Radzie Fiskalnej

Rada Fiskalna **potwierdza zgodność projektu ustawy budżetowej z konstytucyjną regułą długu** stanowiącą, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto (str. 3 *Opinii*).

Należy przy tym zauważyć, że dług publiczny liczony wg metodyki unijnej pozostaje wciąż istotnie niższy od średniej dla Unii Europejskiej oraz największych gospodarek europejskich. Konstytucyjność przepisów *ustawy o finansach publicznych* dotyczących zakresu definicji państwowego długu publicznego – zastosowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 – nie została zaś podważona.

Rada Fiskalna potwierdza, że „*projekt ustawy budżetowej zapewnia przestrzeganie w 2027 r. zasady określonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji*” (str. 3 *Opinii*) stanowiącej, że PDP nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto. RF potwierdza również, że nawet w skrajnych (niekorzystnych) scenariuszach nie ma ryzyka przekroczenia tego progu w 2027 r.

Dług liczony metodologią unijną (dług EDP) w Polsce, który według informacji na koniec II kwartału 2026 r. wyniósł 64,5% PKB, pozostaje istotnie niższy niż średnia dla Unii Europejskiej (82,9% PKB, informacje na koniec I kwartału bieżącego roku) oraz strefy euro (88,9% PKB, informacje na koniec I kwartału bieżącego roku).

Należy wskazać, że wyższy dług niż Polska zanotowało 12 państw, w tym wszystkie spośród największych gospodarek UE: Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania. Struktura długu publicznego pozostaje bezpieczna, wg informacji na koniec II kw. 2026 r. – w zdecydowanej większości jest on denominowany w złotych (73,2%) i znajduje się w posiadaniu podmiotów krajowych (64,7%).

Fakt, iż w przestrzeni publicznej ma miejsce dyskusja dotycząca różnic między wielkością długu publicznego obliczonego według obydwu obowiązujących w Polsce definicji długu, zwłaszcza w kontekście tworzenia i finansowania różnych funduszy pozabudżetowych, nie oznacza podważenia konstytucyjności przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących zakresu definicji państwowego długu publicznego.

Dodatkowo należy wskazać, że metodologia unijna została stworzona przede wszystkim dla potrzeb statystycznych i nadzoru fiskalnego w UE. Kryteria zaliczania jednostek do sektora GG mogą być zmieniane przez prawodawcę unijnego lub interpretowane przez Eurostat. Tymczasem, w polskim systemie prawnym, dług publiczny nie jest jedynie wielkością statystyczną czy makroekonomiczną, lecz twardym ograniczeniem nałożonym na cały sektor finansów publicznych. Z powyższych względów **odnoszenie się do zakresu sektora instytucji**

rządowych i samorządowych według ESA2010 w konstytucyjnej regule długu byłoby niebezpieczne, a pełne dostosowanie krajowego zakresu sektora do unijnego nie byłoby możliwe.

Różnice pomiędzy wysokością PDP i długu EDP wynikają przede wszystkim z różnic w zakresie sektora finansów publicznych, gdzie ilościowo największe znaczenia ma zaliczenie do sektora wg definicji UE funduszy w BGK, których zadłużenie powiększa dług EDP, a także przekierowanie transakcji do tego sektora, w tym Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR)². Warto też odnotować, że różnice te nie są jednokierunkowe. Do PDP zaliczane są tytuły dłużne dotyczące głównie zobowiązań wymagalnych jednostek, które nie są traktowane jako dług EDP - pod tym kątem krajowa definicja długu ma szerszy zakres.

c) Wyjaśnienie dot. opinii Rady Fiskalnej w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o Radzie Fiskalnej

Rada Fiskalna **potwierdza poprawność zastosowania art. 112aa ustawy o finansach publicznych** (str. 14 Opinii) oraz **zgodność wydatków budżetu państwa z wymogami stabilizującej reguły wydatkowej**, gdyż jak sama wskazuje (str. 3 Opinii) jej wyliczenia dotyczące korekty w regule wydatkowej nie wpływają na łączną kwotę wydatków budżetu państwa.

Negatywną opinię w zakresie zgodności projektu ustawy budżetowej na rok 2027 ze stabilizującą regułą wydatkową Rada Fiskalna formułuje nie odnośnie do zgodności z obowiązującymi przepisami *ustawy o finansach publicznych*, wskazanymi w art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. b URF, lecz w zakresie niemającego podstaw prawnych sposobu obliczania korekty w stabilizującej regule wydatkowej, który został zawarty w Opinii Rady Fiskalnej.

Rekomendowane przez Radę Fiskalną oparcie korekty w stabilizującej regule wydatkowej na pierwotnym wyniku strukturalnym było analizowane w Ministerstwie Finansów w lutym 2025 r. i zostało odrzucone z uwagi na brak podstaw prawnych do jego zastosowania. *Ustawa o finansach publicznych* jednoznacznie określa, że korekta w stabilizującej regule wydatkowej odpowiada dostosowaniu zgodnemu ze ścieżką wydatków netto zatwierdzoną przez Radę UE.

Co więcej, nawet **gdyby zastosować to podejście**, ale z uwzględnieniem rekomendowanego przez Radę UE tempa wzrostu wydatków pierwotnych (co wynika z art. 112ab ustawy o finansach publicznych) oraz aktualnych prognoz makroekonomicznych, stanowiących podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2027 (celem zapewnienia spójności ustawy), to korekta w stabilizującej regule wydatkowej byłaby łagodniejsza niż ta zastosowana przez MF, co oznaczałoby możliwość zwiększenia wydatków i deficytu.

Argumenty Rady Fiskalnej stanowią więc *de facto* negatywną ocenę reguł unijnych i podejścia stosowanego przez Radę UE w *Zaleceniu Rady UE mającym na celu zlikwidowanie nadmiernego deficytu w Polsce*, co w żaden sposób nie ma związku z art. 4 ust. 1 pkt 3 i 4 URF i nie może być podstawą do negocjowania wyliczeń przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 przez Radę Ministrów.

Kwota wydatków stabilizującej reguły wydatkowej

Zgodnie z *ustawą o Radzie Fiskalnej*, Rada Fiskalna powinna przedstawić opinię dotyczącą zgodności projektu ustawy budżetowej z obowiązującymi wymogami *ustawy o finansach*

² Obligacje wyemitowane na sfinansowanie Tarczy powiększają dług EDP, choć sam PFR nie jest zaliczany do sektora GG.

publicznych dotyczącymi SRW, tj. art. 112aa, art. 112ab, art. 112d, art. 112da i art. 112db ust. 4-7.

Rada Fiskalna w *Opinii* w zakresie zgodności projektu ustawy budżetowej na 2027 r. ze stabilizującą regułą wydatkową potwierdza:

- poprawność wykonania operacji arytmetycznych zawartych we wzorach z art. 112aa (str. 14) czyli **zgodność kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej z art. 112aa ustawy o finansach publicznych**;
- **zgodność wydatków budżetu państwa z wymogami stabilizującej reguły wydatkowej**, gdyż wyliczenia RF dotyczące korekty K_n nie wpływają na łączną kwotę wydatków budżetu państwa, o której mowa w art. 1 ust. 2 UFP, ponieważ w PUB na 2027 r. założono niepełne wykorzystanie rezyduального limitu dla budżetu państwa (str. 3 *Opinii*).

Negatywną opinię w zakresie zgodności projektu ustawy budżetowej na 2027 r. z stabilizującą regułą wydatkową Rada Fiskalna formułuje nie odnośnie do zgodności z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych, wskazanymi w ustawie o Radzie Fiskalnej, a w zakresie sposobu obliczania korekty kwoty wydatków K_n , który został zawarty w *Opinii*. **Wskazany przez RF sposób wyliczenia korekty kwoty wydatków K_n pozostaje jednak niezgodny z brzmieniem art. 112ab ustawy o finansach publicznych.** Prezentując swoje rekomendacje dotyczące obliczania korekty K_n , RF abstrahuje od brzmienia art. 112ab UFP, zgodnie z którym uwzględnienie korekty K_n innej niż wynikająca z 112ab ust. 1 byłoby możliwe jedynie w oparciu o art. 112ab ust. 2 UFP, który nie ma obecnie zastosowania. **Jak stwierdza Rada Fiskalna (str. 19 *Opinii*) zawarty w *Opinii* sposób funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej wymagałby „definitywnie rozwiązań legislacyjnych”, aby wykładnia ta mogła być stosowana, zatem w praktyce Minister Finansów, który opracowywał projekt ustawy budżetowej na 2027 r. na podstawie obowiązującej ustawy o finansach publicznych, nie mógł i nie powinien zastosować takiego podejścia.** W efekcie opinia Rady Fiskalnej o zgodności projektu ustawy budżetowej na 2027 r. ze stabilizującą regułą wydatkową nie odpowiada wymaganiom ustawy o Radzie Fiskalnej.

RF rekomenduje ustalenie kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej w projekcie ustawy budżetowej na 2027 r. w sposób niemający podstawy prawnej w obowiązujących przepisach.

Korekta K_n

Rekomendowane przez Radę Fiskalną powiązanie korekty K_n ze zmianą strukturalnego wyniku pierwotnego na kolejny rok, zawartą w *Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028*, dalej *Plan*, jest niezgodne z celami i założeniami reformy ram fiskalnych Unii Europejskiej z 2024 r. oraz z obowiązującymi od kwietnia 2024 r. regulacjami Unii Europejskiej (por. Ramka 1).

Ramka 1. Cele reformy ram zarządzania gospodarczego UE.

Unijne ramy zarządzania gospodarczego ewoluują stopniowo już od czasu podpisania *Traktatu z Maastricht* w 1992 r. Impulsem do wdrażania reform była zwykle konieczność naprawienia niedoskonałości i luk, które uwidaczniały się przede wszystkim w czasach pogorszenia koniunktury i kryzysów gospodarczych. **Jak zaznaczyła sama Komisja Europejska w komunikacie z 9 listopada 2022 r.³ w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego: „Reguły fiskalne UE skomplikowały się: obejmują one wiele różnych wskaźników**

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022DC0583>

i opierają się na zmiennych, które nie mogą być bezpośrednio obserwowane, co zmniejsza przejrzystość i przewidywalność oraz sprzyja dystansowaniu się od tych reguł.”

KE w trakcie trwania przeglądu wielokrotnie podkreślała, że nadrzędnym celem reformy jest skuteczny nadzór gospodarczy, oparty na wspólnych ramach zapewniających równe traktowanie i odpornych na zmieniające się warunki ekonomiczne. **Poprzednie reguły oparte na nieobserwowalnych procyklicznych wskaźnikach zmuszały państwa członkowskie do konsolidacji w trakcie spowolnienia gospodarczego czy wystąpienia szoków. W nowych ramach - wypracowanych wspólnie przez Komisję Europejską, 27 krajów i Parlament Europejski - dokonano rozróżnienia pomiędzy państwami członkowskimi w zależności od ich indywidualnej sytuacji budżetowej, biorąc pod uwagę specyficzne dla poszczególnych krajów kwestie dotyczące stabilności finansów publicznych. Nastąpiło uproszczenie reguł fiskalnych, a średniookresowa ścieżka wydatkowa stała się jedynym wskaźnikiem fiskalnym.**

Zgodnie z rozporządzeniem 2024/1263⁴ w celu uproszczenia unijnych ram budżetowych i poprawy przejrzystości, **podstawą prowadzenia rocznego nadzoru finansów publicznych jest jednolity wskaźnik operacyjny - ścieżka wydatków. Wskaźnik ten gwarantuje przestrzeń dla stabilizacji antycyklicznej** – z uwagi na oparcie na wydatkach pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych – tzn. wydatkach po skorygowanych o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek i cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem. **Umożliwi on działanie automatycznych stabilizatorów**, w tym wahań dochodów i wydatków pozostających poza bezpośrednią kontrolą rządu. Ustalane na okres 4-7 lat ścieżki wydatków dają rządowi jasny horyzont planowania. **Wynik strukturalny oraz wynik strukturalny pierwotny**, choć wciąż są wykorzystywane w nowych ramach fiskalnych (przy wyliczaniu ścieżki wydatków w oparciu o analizę stabilności długu (DSA z ang. *Debt Sustainability Analysis*), jako wskaźniki nieobserwowalne **nie są przedmiotem nadzoru. Zależą one od szacunków tzw. luki produktowej (output gap) oraz potencjalnego PKB, które są podatne na ciągłe rewizje.**

Polska, wdrażając nowe reguły zarządzania gospodarczego, w pełni dostosowała strukturę Planu do nadrzędnych celów zaktualizowanego Paktu Stabilności i Wzrostu. Bazując na opublikowanych przez KE w czerwcu 2024 r. Wytycznych dla państw członkowskich dotyczących wymogów informacyjnych w odniesieniu do średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych i rocznych sprawozdań z postępów, w Planie została przedstawiona wieloletnia ścieżka wydatków netto. W listopadzie 2024 r. KE pozytywnie oceniła ścieżkę z Planu, zaś w styczniu 2025 r. zatwierdziła ją Rada UE. W wydanym tego samego dnia Zaleceniu EDP Rada Unii Europejskiej wskazała, że dla zlikwidowania nadmiernego deficytu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków przedstawionego w Planie. W zaleceniu nie ustalono żadnych wysiłków fiskalnych (ani nominalnych, ani strukturalnych), które mogłyby stanowić punkt odniesienia przy wyliczaniu korekty K_n w stabilizującej regule wydatkowej.

W efekcie wysiłku na wyniku strukturalnym pierwotnym wykorzystywany jest podczas wyliczania ścieżki wydatków zawartej w Planie, przy uwzględnieniu założonych w Planie wskaźników makroekonomicznych. Oznacza to, że ze względu na zmieniające się uwarunkowania makroekonomiczne wysiłek strukturalny (pierwotny) spójny z zaleconą przez Radę Unii Europejskiej ścieżką wydatków jest obecnie inny niż w Planie (szerzej Ramka 2).

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia 2024/1263, Zalecenia Rady UE mającego na celu zlikwidowanie nadmiernego deficytu w Polsce oraz komunikatu KE do Parlamentu Europejskiego, EBC, komitetów ekonomiczno-społecznego oraz regionów w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>

W interpretacji art. 112ab ustawy o finansach publicznych Rada Fiskalna nie skupiła się na istocie i brzmieniu rozwiązań obecnie obowiązujących w Polsce i Unii Europejskiej oraz *Zaleceniu EDP*⁵, a na wykładni wywodzonej z odczytywanego przez Radę Fiskalną „sensu” reguł (str. 16 Opinii). W efekcie Rada Fiskalna wyznacza alternatywną wysokość korekty K_n , niemającą oparcia ani w przepisach ustawy o finansach publicznych, ani w regulacjach Unii Europejskiej.

W 2025 r. Rada Unii Europejskiej wydała zalecenie, mające na celu likwidację nadmiernego deficytu (EDP) w Polsce, zgodnie z którymi nominalna stopa wzrostu wydatków netto nie powinna przekraczać wyznaczonych maksymalnych wartości stopy wzrostu wydatków netto. Przepis art. 112ab ust. 1 ustawy o finansach publicznych jasno określa, że korekta kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej odpowiada dostosowaniu zgodnemu ze ścieżką wydatków netto zatwierdzoną przez Radę Unii Europejskiej. Korekta K_n pełni więc rolę wykonawczą dla jasno określonego zalecenia Rady UE. Jest to możliwe poprzez dostosowanie tempa wzrostu wydatków stabilizującej reguły wydatkowej netto do ścieżki wydatków netto z uwzględnieniem korekt metodologicznych.

Taki kształt ustawy o finansach publicznych jest efektem ostatniego przeglądu funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej w latach 2018-2023, który stanowił (już zatwierdzony i rozliczony przez Komisję Europejską (KE)) kamień milowy A4G w ramach *Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO)* i został przeprowadzony przy współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW). Wyniki z przeglądu zostały opublikowane na stronie MF w 2025 r.⁶

W przeglądzie tym zaproponowano zmiany mające na celu zastosowanie automatycznego dostosowania fiskalnego, które zapewni jego powiązanie z zaleceniami Rady Unii Europejskiej tak, aby dostosowanie to odpowiadało wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z określoną w zaleceniach Rady UE ścieżką wydatków netto. Jest to spójne z zaleceniem Funduszu Walutowego w opublikowanym w 2025 r. raporcie⁷ zapewnienia zgodności limitów wynikających z stabilizującej reguły wydatkowej ze ścieżką wydatków netto uzgodnioną z KE i Radą UE w ramach zreformowanych ram zarządzania gospodarczego UE⁸. Zostało to pozytywnie ocenione przez Komisję Europejską w ramach oceny realizacji kamienia milowego A4G *Krajowego Planu Odbudowy*. Poprawność tej zmiany Komisja Europejska potwierdza ponadto w najnowszym *Raporcie o finansach publicznych w UGW 2026*, opublikowanym 22 września br.⁹, w którym wskazała, że indeks siły reguł fiskalnych (*Fiscal Rule Strength Index*) wskazuje na poprawę sytuacji w całej Unii Europejskiej, co jest odzwierciedleniem reform przeprowadzonych w czterech państwach członkowskich (w tym w Polsce)¹⁰.

⁵ [Zalecenie Rady UE mające na celu zlikwidowanie nadmiernego deficytu w Polsce](#)

⁶ Ministerstwo Finansów 2025, Raport z przeglądu funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej w latach 2019-2023, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

⁷ International Monetary Fund (IMF) 2024, Republic of Poland: Technical Assistance Report - Aligning the Stabilizing Expenditure Rule to the European Union Fiscal Framework, IMF Technical Assistance Report No. 24/49.

“Align the SER limits to be consistent with the net expenditure path agreed with the Commission and Council under the new EU fiscal framework.

- Conduct quantitative assessment (including sensitivity analysis) of how the implied SER limits would compare with the EU-agreed net expenditure path;

- Provide an explanation on the sources of differences between SER expenditure and EU agreed net expenditure to help implement the fiscal rules and facilitate compliance.”

⁹ [Raport o finansach publicznych w UGW 2-26 – wrzesień 2026](#)

¹⁰ **“The most significant change was the introduction of an automatic ex-ante correction mechanism to the Stabilising Expenditure Rule of Poland. The correction is triggered in case of forecasted public finance imbalances (i.e., general government deficit exceeding 3% of GDP or public debt surpassing 60% of GDP) and reduces the expenditure ceiling for the following year. The reform also aligned escape clauses and exclusions from the rule with EU requirements”.**

Możliwość oparcia korekty K_n na pierwotnym wyniku strukturalnym, dokładnie w takim kształcie jak ta zawarta w *Opinii* Rady Fiskalnej, była analizowana w Ministerstwie Finansów w Departamencie Polityki Makroekonomicznej w lutym 2025 r., tj. na etapie opracowywania sposobu operacjonalizacji art. 112ab ustawy o finansach publicznych. Podejście to zostało jednak odrzucone z uwagi na brak podstaw prawnych do jego zastosowania.

Przepis art. 112ab ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednoznacznie wskazuje, że wielkość korekty kwoty wydatków K_n odpowiada dostosowaniu zgodnemu ze ścieżką wydatków netto zatwierdzoną przez Radę Unii Europejskiej w przypadku jej wyznaczenia. Zalecenie EDP wydane na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej TFUE, o którym mowa w art. 112ab ust. 3 pkt 2, określa wprost konieczność zapewnienia, by wzrost wydatków netto nie przekraczał ścieżki wyznaczonej przez Radę UE. Mimo iż **Plan** zawiera zarówno pierwotny wynik strukturalny, jak i prognozę wyniku sektora, to nie są one celem i nie stanowią zalecenia Rady Unii Europejskiej, a jedynie szacunkiem Ministerstwa Finansów (w ramach analizy DSA), które tylko przy ówczesnych założeniach makroekonomicznych są spójne ze ścieżką wydatków netto. Ścieżka wydatków netto jest jedyną miarą, na podstawie której monitorowana jest zgodność krajowej polityki fiskalnej z wymogami reguł Unii Europejskiej¹¹.

Pomimo, że na bazie wewnętrznej analizy w 2025 r. przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów jednoznacznie odrzucono możliwość i zasadność obliczenia korekty K_n w oparciu o wysiłek strukturalny pierwotny z uwagi na brak podstaw prawnych do jego zastosowania, poniżej przedstawiono analizę zawartych w *Opinii* Rady Fiskalnej przeliczeń.

Po pierwsze, należy zauważyć, że wprowadzenie korekty kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej opartej, na wartościach wyniku strukturalnego pierwotnego, prognozowanych na etapie opracowania *Planu*, wynikających z ówczesnych założeń makroekonomicznych, prowadziłoby do wewnętrznej niespójności w obrębie projektu ustawy budżetowej na rok 2027. Projekt ustawy budżetowej na 2027 r. jest bowiem oparty na zaktualizowanych założeniach makroekonomicznych, pozytywnie zaopiniowanych przez Radę Fiskalną, i w efekcie obecnie tempo wzrostu wydatków wynikające z *Zalecenia* EDP implikuje inny poziom wysiłku strukturalnego pierwotnego niż ten z etapu *Planu* - por. Ramka 2.

Ramka 2 zawiera symulację zastosowania rekomendowanego przez RF podejścia z zastosowaniem podejścia spójnego z ścieżką wydatków netto zaleconym przez Radę UE oraz aktualnych prognoz makroekonomicznych stanowiących podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na 2027 r. **Podkreślić jednak należy, że z powodów szczegółowo omówionych w niniejszym dokumencie, takie podejście jest niezgodne zarówno z regulacjami krajowymi, jak i unijnymi.**

W Ramce 2 wykorzystano oznaczenia spójne z UFP oraz z *Planem* i corocznymi sprawozdaniami z jego realizacji. W Ramkach zawartych w *Opinii*, Rada Fiskalna dokonuje przekształcenia zapisów ustawowych i tych wynikających z rozwiązań Unii Europejskiej (zawartych w *Planie* i corocznych sprawozdaniach z jego realizacji) w formułę odpowiadającą stylowi akademickiemu. W szczególności RF dokonuje zmiany ustawowych oznaczeń zmiennych, obowiązujących od roku 2013, **co bez przywołania źródła stwarza wrażenie nowego rozwiązania**, odrębnego od funkcjonujących w UFP oraz regulacjach unijnych, zmniejszając przejrzystość *Opinii*.

¹¹ [Zalecenie Rady UE mające na celu zlikwidowanie nadmiernego deficytu w Polsce](#), pkt 1, „Polska powinna zapewnić, aby nominalna stopa wzrostu wydatków netto nie przekraczała maksymalnych wartości określonych w załączniku I.”

Ramka 2. Wysiłek strukturalny pierwotny spójny z zaleconą ścieżką wydatków netto

Zgodnie z regułami UE wzrost wydatków netto w roku t na etapie opracowania Planu stanowi funkcję wzrostu potencjalnego i deflatora PKB oraz dostosowania fiskalnego w kategoriach pierwotnego wyniku strukturalnego (por. DSM¹² oraz Ramka 1 w Planie):

$$NEG_t = \bar{Y}_t \cdot DEF_t \cdot \left(1 - \frac{\frac{\Delta SPB_t}{PKB_t}}{\frac{(WYD_0 - I_0)}{PKB_0}} \right)$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

NEG – tempo wzrostu wydatków netto,

ΔSPB – zmiana wyniku strukturalnego pierwotnego,

$\bar{Y}$ – dynamika wartości PKB potencjalnego,

DEF – deflator PKB,

$\frac{(WYD_0 - I_0)}{PKB_0}$ – relacja kwoty wydatków netto do PKB w roku bazowym,

t – rok, na który ustalany jest NEG .

Po zatwierdzeniu przez Radę UE ścieżki wydatków netto, wysiłek strukturalny pierwotny nie wynika już z wartości zawartych w Planie, a z zaleconego przez Radę UE tempa wzrostu wydatków netto, i może zostać wyprowadzony z powyższego wzoru przekształconego względem zmiennej $\Delta SPB_t / PKB_t$ dla danego roku budżetowego. Dla roku budżetowego 2027 przyjmuje więc następującą postać:

$$\frac{\Delta SPB_{2027}}{PKB_{2027}} = \frac{(WYD_0 - I_0)}{PKB_0} \cdot \left(1 - \frac{NEG_{2027}}{\bar{Y}_{2027} \cdot DEF_{2027}} \right)$$

Po podstawieniu do wzoru tempa wydatków netto z zalecenia Rady UE oraz aktualnych prognoz makroekonomicznych spójnych z projektem ustawy budżetowej na 2027 r. i wykorzystywanych do wyliczenia kwoty wydatków SRW na potrzeby PUB na 2027 r. (str. 39-40 uzasadnienia do PUB 2027), tj.:

- maksymalnego tempa wzrostu wydatków netto NEG_{2027} wynikającego z zatwierdzonej przez Radę UE ścieżki wydatków netto, w wysokości 1,04 w 2027 r.,
- prognozowanej na etapie PUB na 2027 r. z sierpnia 2026 r. dynamiki wartości PKB potencjalnego w roku 2027, w wysokości 1,029,
- prognozowanego w uzasadnieniu do PUB na 2027 r. deflatora PKB w roku 2027 w wysokości 1,028,
- $WYD_0 = WYD_{2026}^*$, tj. kwoty wydatków SRW za rok 2026 skorygowanej o błędy prognoz, stanowiącej podstawę obliczenia kwoty wydatków na rok 2027, w wysokości z uzasadnienia PUB na 2027 r. równej 2.020.801.339 tys. zł,
- kosztów obsługi długu na rok 2026 prognozowanych na etapie PUB na 2027 r. z sierpnia 2026 r., w wysokości 109.463.000 tys. zł¹³,

¹² *Debt Sustainability Monitor* (DSM edycja 2025, str.116 oraz z edycja z 2023, str. 114 stanowiąca punkt odniesienia w momencie opracowywania Planu).

¹³ Podana RF w informacjach przekazanych przez MF w dniu 28 sierpnia br.

— wartości PKB w cenach bieżących na rok 2026 prognozowanej w uzasadnieniu do PUB na 2027 r. w wysokości 4 154,8 mld zł,
implikowany wysiłek ΔSPB_{2027} , spójny z zaleconą ścieżką wydatków netto i aktualnymi założeniami makroekonomicznymi, wynosi 0,77% PKB w cenach bieżących, czyli jest niższy niż szacowany w Planie (1% PKB).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Debt Sustainability Monitor, edycja 2025 oraz 2023, Planu, uzasadnienia do PUB na 2027 r.

Warto przy tym podkreślić, że Rada Fiskalna nie przedstawiła w *Opinii* argumentów przeciwko określonemu w ustawie o finansach publicznych podejściu do liczenia korekty w stabilizującej regule wydatkowej opartej na ścieżce wydatków netto, tj. bazującej na *Zaleceniu EDP*. Negowanie podejścia opartego na ścieżce wydatków netto w regule wydatkowej ogranicza się do negowania korekt metodologicznych, które zdaniem RF zostały zastosowane arbitralnie. Korekty te wprost wynikają natomiast z różnic metodologicznych pomiędzy podejściem kasowym stosowanym w projekcie ustawy budżetowej i memoriałowym stosowanym w regułach UE. Korekty te zwiększają spójność wymogów implikowanych przez SRW z wymogami reguł UE. Zostały one omówione w materiałach przekazanych RF przez MF w dniu 28 sierpnia br. Sformułowania zawarte w *Opinii* Rady Fiskalnej stwarzają wrażenie, że korekty metodologiczne zastosowane przez Ministerstwo Finansów miały na celu zwiększenie przestrzeni wydatkowej, podczas gdy ich uwzględnienie wpłynęło na zwiększenie korekty K_n , czyli zmniejszenie kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej.

Rekomendowane przez Radę Fiskalną podejście do wyznaczenia korekty K_n opiera się zaś nie tylko na arbitralnych założeniach, w szczególności dotyczących braku różnic metodologicznych, ale również na wskaźnikach nieobserwowalnych (w szczególności wzrost potencjalnego PKB stanowiący podstawę oszacowanego w *Planie* wyniku strukturalnego pierwotnego) i podlegających częstym rewizjom (również *ex post*). **Zgodnie z diagnozą krajów członkowskich Unii Europejskiej i instytucji Unii Europejskiej stojącą u podstaw reformy zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej (por. Ramka 1) stosowanie wskaźników nieobserwowalnych zmniejsza przejrzystość finansów publicznych.** Strukturalny wynik pierwotny tak samo jak ścieżka wydatków netto prezentuje wartości w ujęciu memoriałowym.

W efekcie rekomendowane przez Radę Fiskalną wykorzystanie wyniku strukturalnego pierwotnego do ustalenia korekty K_n w regule wydatkowej podlega tej samej krytyce, którą RF przedstawiła w przypadku wykorzystania ścieżki wydatków pierwotnych, tzn. dla zapewnienia spójności z kasowymi wydatkami stabilizującej reguły wydatkowej wymagałoby „arbitralnych” korekt metodologicznych. Ponadto, w rekomendowanym podejściu Rada Fiskalna przyjmuje arbitralne założenie o tożsamości średniookresowego wskaźnika wzrostu PKB nominalnego reguły wydatkowej na lata 2020-2027 (1,0314 w projekcie ustawy budżetowej na 2027 r.) oraz wzrostu PKB potencjalnego w 2027 (1,029 prognozowane na etapie PUB na 2027 r. w sierpniu 2026 r. oraz 1,030 prognozowane przez KE), które prowadzi do zaniżenia korekty K_n w ramach podejścia rekomendowanego przez Radę Fiskalną.

Po drugie, w rekomendowanym podejściu Rada Fiskalna pomija istotny dla przestrzeni wydatkowej implikowanej przez reguły Unii Europejskiej aspekt związany z przyznaniem Polsce przez Radę UE w lipcu 2025 r. krajowej klauzuli wyjścia (NEC, z ang. *national escape clause*). Klauzula ta umożliwia odchylenie od ścieżki wydatków netto o wartość przyrostu wydatków obronnych względem 2021 r., jednak nie więcej niż o 1,5% PKB w ujęciu skumulowanym. W efekcie elastyczność wynikająca z zastosowania NEC wynosi w 2027 r. 66,0 mld zł w porównaniu do 62,4 mld zł w 2026 r. (por. uzasadnienie do PUB na 2026 r. str. 31),

co implikuje konieczność uwzględnienia w korekcie K_n dodatkowej przestrzeni wynikającej z NEC w wysokości 3,6 mld zł.

Uwzględniając wskazaną w Ramce 2 zmianę wysiłku strukturalnego pierwotnego, która przekłada się na korektę SRW w wysokości -15,1 mld zł (a nie -25,1 mld zł w *Opinii*) oraz ww. przyrost elastyczności wynikającej z NEC w wysokości 3,6 mld zł, **korekta K_n oparta na rekomendowanym przez Radę Fiskalną wysiłku strukturalnym pierwotnym spójnym z ścieżką wydatków netto i aktualnymi prognozami makroekonomicznymi w 2027 r. byłaby o ok. 5 mld zł (0,1% PKB) wyższa (tj. luźniejsza) niż ta przyjęta w projekcie ustawy budżetowej na 2027 r. W projekcie ustawy budżetowej na 2027 r. nie miało więc miejsca, sugerowane przez Radę Fiskalną, zawyżenie kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej, nawet w przypadku gdyby obliczenia korekty K_n dokonano w oparciu o wysiłek strukturalny pierwotny.**

Dodatkowo odpowiadając na wątpliwości RF dotyczące wysokości korekty K_n w roku 2025 (str. 19 *Opinii*) ponownie należy wyjaśnić¹⁴, że PUB na rok 2025 był opracowywany w okresie przejściowym, tj. w okresie wdrażania nowych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie zarządzania budżetowego. Zgodnie z rozporządzeniem 2024/1263 państwa członkowskie przedkładały krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne do dnia 20 września 2024 r. (z możliwością przedłużenia tego terminu). Oznacza to, że w terminie umożliwiającym uwzględnienie zalecenia Rady UE w projekcie budżetu państwa nie była znana zatwierdzona przez Radę UE ścieżka wydatków netto. Z tego względu zgodnie z art. 39 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1089) korekta kwoty wydatków K_{2025} , o której mowa w art. 112aa ust. 4 UFP w 2025 r. wyniosła 0. Jednak **po uwzględnieniu korekty prognoz makroekonomicznych wprowadzonych w regule wydatkowej w projektach ustaw budżetowych w latach 2026 i 2027, której poprawność została odnotowana również w *Opinii*, tempo wzrostu kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej w roku 2025 r. było zgodne ze ścieżką wydatków netto.**

Zgodność polityki fiskalnej ze ścieżką wydatków netto potwierdziła również ocena opublikowana przez Komisję Europejską 3 czerwca br. Według szacunków KE wzrost wydatków netto sektora GG w 2025 r. mieścił się w ramach elastyczności wynikającej z krajowej klauzuli wyjścia, której celem jest umożliwienie realizacji podwyższonych wydatków obronnych (takie klauzule stosowane są również przez inne kraje UE). Ocena ta obejmowała również rok 2024, na podstawie którego ustalono kwotę startową SRW na rok 2025. Komisja Europejska oceniła, że w latach 2024-2025 Polska podjęła skuteczne działania w celu likwidacji nadmiernego deficytu. W efekcie procedura nadmiernego deficytu pozostaje zawieszona.

Po trzecie, z uwagi na wymogi UFP dotyczące zawarcia w uzasadnieniu do PUB szacunkowych kwot wydatków SRW na kolejne 3 lata MF dokonał porównania wysokości korekty K_n implikowanej przez podejście stosowane w MF, szczegółowo przedstawione w przekazanej RF w dniu 28 sierpnia br. notatce i zawartych w niej wyliczeniach (por. Załącznik), oraz podejście rekomendowane przez RF. W każdym z lat objętych analizą korekta K_n oparta na podejściu rekomendowanym przez RF z uwzględnieniem aktualnych wskaźników makroekonomicznych zawartych w uzasadnieniu PUB na 2027 r. jest niższa niż ta stosowana przez MF. Oznacza to, że **w przypadku zmiany podejścia do wyznaczania korekty K_n w regule wydatkowej w kierunku rekomendowanym przez Radę Fiskalną, przestrzeń wydatkowa (kwota wydatków stabilizującej reguły wydatkowej) w latach 2027-2030 byłaby wyższa niż wynikająca z podejścia stosowanego przez Ministerstwo Finansów w projekcie ustawy budżetowej na 2027 r. Oznaczałoby to możliwość zwiększenia wydatków (rozluźnienia ograniczeń fiskalnych wynikających z ram budżetowych) w kolejnych latach, w stosunku do ścieżki kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej wynikającej z przyjętej przez Ministerstwo Finansów korekty. Takie podejście byłoby działaniem przeciwnie skutecznym do wymaganej *Zaleceniem EDP* konsolidacji fiskalnej, tj. niespójnym z zaleconą ścieżką wydatków netto.**

¹⁴ Wyjaśnienia te zostały przedstawione RF w informacjach przekazanych przez MF 28 sierpnia br.

W odniesieniu do postulowanego przez Radę Fiskalną na str. 19 *Opinii* uzupełnienia „luki nr 1” dotyczącej korekty kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej w 2028 r., należy zauważyć, że podobnie jak w latach 2026-2027, zgodnie z art. 112ab ust. 1 korekta reguły wydatkowej na rok 2028 zostanie obliczona w oparciu o ścieżkę wydatków netto zaleconą przez Radę Unii Europejskiej w 2025 r. Ścieżka wydatków została wyznaczona przez Radę UE na lata 2025-2028. Jednocześnie zgodnie z art. 4a ustawy o finansach publicznych i art. 11 rozporządzenia 2024/1263 w 2028 r. zostanie opracowany kolejny Plan na lata 2029-2032¹⁵ i następnie Rada Unii Europejskiej wyda nowe zalecenie dot. ścieżki wydatków netto, więc nie występuje i nie wystąpi luka w zakresie ustalania korekty K_n w stabilizującej regule wydatkowej.

Po czwarte, odnosząc się do uwag RF dotyczących antycyklicznych właściwości SRW należy zauważyć, że SRW zapewnia zgodność ze zobowiązaniami unijnymi i traktatowymi Polski. Objęcie EDP jest sytuacją wyjątkową, a realizacja zobowiązań wynikających z przepisów UE jest w tym okresie priorytetowa. **W okresie objętym Zaleceniem EDP antycykliczność polityki fiskalnej zapewnia więc ścieżka wydatków netto.**

Zgodnie z podejściem stosowanym w Unii Europejskiej ścieżka wydatków netto gwarantuje przestrzeń dla stabilizacji antycyklicznej – z uwagi na oparcie na wydatkach pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych, tzn. wydatkach skorygowanych o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek i cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem. **Umożliwia on działanie automatycznych stabilizatorów, w tym wahań dochodów i wydatków pozostających poza bezpośrednią kontrolą rządu.** Ustalane na okres 4-7 lat ścieżki wydatków dają rządowi jasny horyzont planowania. **W przypadku braku zaleconej ścieżki wydatków netto korekta kwoty wydatków K_n będzie obliczana w sposób zgodny z art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych i będą miały zastosowanie właściwości antycykliczne stabilizującej reguły wydatkowej.**

Podsumowując, argumenty Rady Fiskalnej, w szczególności te dotyczące alternatywnego sposobu wyliczania korekty K_n opartej na wysokości wysiłku strukturalnym pierwotnym zawartej w Planie, stanowią *de facto* negatywną ocenę reguł Unii Europejskiej i negowanie podejścia stosowanego przez Radę Unii Europejskiej w Zaleceniu EDP. Przepisy art. 4 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Radzie Fiskalnej, nie dają podstawy do dokonywania przez Radę Fiskalną ocen reguł unijnych, a w konsekwencji kwestionowania w oparciu o negatywną ocenę tych reguł przyjętych przez rząd wyliczeń.

Wydatki JST

Zgodnie z art. 112aa ust. 3 UFP, prognozowane wydatki jednostek samorządu terytorialnego (JST), ich związków oraz związków metropolitalnych są uwzględniane w SRW jako jeden z elementów służących do kalkulacji kwoty limitu wydatków - **wydatki jednostek samorządu terytorialnego nie są jednak objęte limitem stabilizującej reguły wydatkowej.** Wydatki jednostek samorządu terytorialnego oraz wydatki budżetu państwa stanowią odrębne kategorie wydatków publicznych, realizowanych w ramach odrębnych budżetów, kompetencji i zakresów odpowiedzialności. **Jednostki samorządu terytorialnego mają zagwarantowaną na mocy Konstytucji RP (art. 165) podmiotowość publicznoprawną oraz samodzielność.** Ponieważ stabilizująca reguła wydatkowa nie uwzględnia odrębnego limitu dla jednostek samorządu terytorialnego, niezamieszczenie w projekcie ustawy budżetowej prognozowanych kwot wydatków jednostek samorządu terytorialnego, ich związków oraz

¹⁵ Plan zawsze jest czteroletni, jednak może zawierać wydłużony okres dostosowawczy, do siedmiu lat. Przedłużenie okresu dostosowawczego wymaga jednak przedstawienia w planie i następnie wdrożenia dodatkowych reform i inwestycji, które muszą spełniać szereg warunków.

związków metropolitalnych nie podważa zgodności projektu ustawy budżetowej z *ustawą o finansach publicznych*.

Nie można utożsamiać regulacji określających sposób kalkulacji reguły wydatkowej z przepisem określającym formalne elementy ustawy budżetowej. Powołanie przez Radę Fiskalną art. 109 ust. 2 pkt 3 *ustawy o finansach publicznych* jako podstawy prawnej do ujęcia w projekcie ustawy budżetowej kwoty wydatków jednostek samorządu terytorialnego, ich związków oraz związków metropolitalnych jest całkowicie nieuzasadnione. Zarówno w UFP, jak i w innych (odrębnych) ustawach nie ma przepisu, który stanowiłby podstawę do zamieszczania takich danych w PUB.

Ponadto, budżety jednostek samorządu terytorialnego mają odrębny charakter. Jednostki te posiadają osobowość prawną, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Zgodnie z art. 211 UFP budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a podstawą jej gospodarki finansowej w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Przyjmuje ją organ stanowiący (rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa). Zamieszczenie w projekcie ustawy budżetowej kwot określających prognozowane wydatki jednostek samorządu terytorialnego mogłoby powodować wątpliwości co do charakteru prawnego takich unormowań oraz ich wpływu na samodzielność finansową tych jednostek.

W zakresie stabilizującej reguły wydatkowej ustawodawca określił wprost informacje, które mają być prezentowane w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Przepis art. 142 ust. 1 UFP, określający szczegółowy zakres uzasadnienia do PUB, nie przewiduje obowiązku przedstawiania w nim prognozowanej kwoty wydatków poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, ich związków ani związków metropolitalnych. Przepis art. 142 ust. 1 UFP, ze względu na użycie zwrotu „w szczególności”, o ile nie zakazuje zamieszczania tej informacji w uzasadnieniu, nie stanowi również obowiązku prawnego jej zamieszczenia. Nie oznacza również, że RF jest uprawniona do wiążącego określania treści uzasadnienia PUB.

Nie można również utożsamiać danych wykorzystywanych analitycznie do obliczania lub oceny stabilizującej reguły wydatkowej z wielkościami, które powinny zostać zamieszczone w ustawie budżetowej albo jej uzasadnieniu. To, że określona wielkość jest potrzebna do przeprowadzenia obliczenia lub sporządzenia prognozy, nie przesądza jeszcze o istnieniu prawnego obowiązku jej zamieszczenia w uzasadnieniu PUB. Jest to zasadnicza różnica między warstwą analityczną procesu przygotowania budżetu a ustawowo określoną treścią dokumentów przedkładanych Sejmowi.

Wobec powyższego nie znajduje uzasadnienia zamieszczanie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej wysokości prognozowanej kwoty wydatków jednostek samorządu terytorialnego oraz planowanych przepływów z tytułu dotacji i subwencji pomniejszających tę kwotę, jak i podstaw prognozowania tej kwoty.

d) Wyjaśnienie dot. opinii Rady Fiskalnej w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. c) ustawy o Radzie Fiskalnej

Rada Fiskalna potwierdza, że projekt ustawy budżetowej jest zgodny z zalecaną przez Radę UE ścieżką wydatków netto (str. 3 Opinii).

Komisja Europejska dokonuje oceny zgodności ze ścieżką wydatków netto za dany rok na bazie danych o ich wykonaniu – nie na podstawie planów. W efekcie kwestia założeń dot. naturalnych oszczędności nie ma znaczenia dla faktycznej oceny przestrzegania ścieżki wydatków netto.

Po reformie europejskich ram zarządzania gospodarczego z 2024 r., jedynym wskaźnikiem służącym do oceny zgodności z regułami UE stała się dynamika wzrostu wydatków netto. Wobec tego dokonywanie przez Radę Fiskalną oceny zgodności polityki fiskalnej z regułami UE poprzez odniesienia do celów w zakresie poziomu długu i deficytu zawartych w *Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028*, jest sprzeczne z podstawowym założeniem reformy unijnej z 2024 r.

Zgodnie z wymogami UE Polska publikuje do końca października *Informację o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* i tam przedstawiane są informacje o ścieżce wydatków netto w latach 2024-2027. Tegoroczna *Informacja* została opublikowana w dniu 6 października i jest dostępna na stronie MF: <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>.

W styczniu 2025 r. Rada Unii Europejskiej zatwierdziła ścieżkę z *Planu* na lata 2025-2028, a w wydanych tego samego dnia rekomendacjach dotyczących zlikwidowania nadmiernego deficytu wskazała, że niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków przedstawionego w ww. *Planie*. Tym samym wiążąca dla polskiej polityki budżetowej stała się zgodność ze ścieżką wydatków netto zaleconą przez Radę Unii Europejskiej w ramach procedury nadmiernego deficytu (por. Ramka 1). KE monitoruje realizację zaleconej ścieżki wydatków dwa razy w roku (wiosną oraz jesienią).

Dotychczas Komisja Europejska pozytywnie oceniała realizację przez Polskę rekomendacji Rady Unii Europejskiej. W czerwcu br. Komisja opublikowała tzw. pakiet wiosenny, w którym oceniła, że uwzględniając elastyczność wynikającą z krajowej klauzuli wyjścia, polska polityka budżetowa jest zgodna z wyznaczoną przez Radę ścieżką wydatków netto. Tym samym Komisja Europejska utrzymała zawieszenie procedury nadmiernego deficytu w przypadku Polski. Kraje, w których EDP jest zawieszona pozostają zobowiązane do przestrzegania rekomendacji Rady dopóki deficyt nie zostanie trwale obniżony poniżej 3% PKB. **Jeśli deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w 2028 r. będzie pozostawał powyżej 3% PKB, mimo przestrzegania wyznaczonej ścieżki wydatków, Komisja zarekomenduje Radzie Unii Europejskiej przyjęcie zrewidowanego Zalecenia EDP dla Polski, które przedłuży termin korekty nadmiernego deficytu.**

Należy przy tym pamiętać, że w lipcu 2025 r. Rada Unii Europejskiej aktywowała dla Polski krajową klauzulę wyjścia, która umożliwia odejście od rekomendowanej przez Radę Unii Europejskiej ścieżki wydatków netto do max. 1,5% PKB rocznie w latach 2025-2028. W tym okresie państwa członkowskie realizują ścieżkę wydatków zatwierdzoną przez Radę UE uwzględniając elastyczność, jaką daje klauzula. Krajowa klauzula wyjścia umożliwia krajom elastyczne finansowanie pilnych, strategicznych inwestycji, dając jednocześnie niezbędną przestrzeń na przeprowadzenie przeglądów wydatków oraz zaplanowanie źródeł finansowania po 2029 r. Elastyczność przyznana w ramach klauzuli wyjścia może obejmować również te wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych po 2028 r., które wynikają z umów na zakup sprzętu obronnego podpisanych w latach 2025-2028 do wysokości niewykorzystanego limitu 1,5% PKB rocznie w tych latach.

Zgodnie ze wstępnymi szacunkami Ministerstwa Finansów przedstawionymi Radzie Fiskalnej w dniu 28 sierpnia br. projekt ustawy budżetowej na 2027 r. jest zgodny z wymogami reguł Unii Europejskiej z uwzględnieniem elastyczności krajowej klauzuli wyjścia. Zgodnie z wymogami UE Polska publikuje do końca października *Informację o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* i tam

przedstawiane są informacje o ścieżce wydatków netto w latach 2024-2027¹⁶. Tegoroczna *Informacja* została opublikowana w dniu 6 października i jest dostępna na stronie Ministerstwa Finansów¹⁷. Jesienią bieżącego roku, na podstawie *Informacji*, Komisja Europejska dokona ponownej oceny realizacji przez Polskę *Zalecenia EDP*.

Dokonywana przez Komisję Europejską ocena zgodności ze ścieżką wydatków netto za dany rok następuje na bazie wykonania na wiosnę kolejnego roku. Analizy na bazie prognoz mają tylko charakter wstępny, niewiążący. Co więcej ocena KE w zakresie przestrzegania ścieżki wydatków netto odnosi się do wydatków sektora GG na bazie szacunków Komisji Europejskiej nie Ministerstwa Finansów, w tym również w zakresie działań dyskrejonalnych. W efekcie kwestia szacowanych naturalnych oszczędności nie ma znaczenia dla zaopiniowania przestrzegania ścieżki wydatków netto.

Ministerstwo Finansów dokonuje szacunku planowanego wykonania wydatków sektora, uwzględniając wiedzę ekspercką i informacje historyczne, celem zapewnienia spójności z podejściem Komisji Europejskiej. To ugruntowane podejście jest jednocześnie spójne z wymogami *dyrektywy 2011/85/UE*¹⁸, która akceptuje najbardziej prawdopodobny scenariusz makrofiskalny jako podstawę planowania budżetowego (rocznego i wieloletniego). KE nigdy nie kwestionowała takiego podejścia.

e) Wyjaśnienie dot. opinii Rady Fiskalnej w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o Radzie Fiskalnej

Dyrektywa UE dot. ram budżetowych nie wymaga, aby wszystkie informacje dot. procesu budżetowego zostały zawarte w jednym dokumencie – uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej.

Komisja Europejska nie zgłasza zastrzeżeń wobec Polski w kwestii respektowania prawa unijnego w zakresie ram budżetowych. Oznacza to, że obecny zakres projektu ustawy budżetowej i jego uzasadnienia oraz innych dokumentów budżetowych określonych w *ustawie o finansach publicznych*, publikowanych w okresie całego roku kalendarzowego, jest zgodny z unijnymi wymogami dla ram budżetowych.

Przy porównywaniu ram budżetowych państw członkowskich należy brać pod uwagę różne uwarunkowania, czego Rada Fiskalna nie uczyniła w *Opinii*. W szczególności państwa należące do strefy euro mają większe zobowiązania w zakresie raportowania do Komisji Europejskiej (w tym w zakresie zawartości projektu ustawy budżetowej) niż kraje posiadające własną walutę, gdyż są zobowiązane do przedstawiania (do 15 października) Komisji Europejskiej i Eurogrupie projektu planu budżetowego na następny rok. Projekt tego planu podlega ocenie Komisji Europejskiej, która jest upubliczniana i następnie dyskutowana przez Eurogrupę. Polska ustawa budżetowa, z uwagi na pozostawanie Polski poza strefą euro, nie jest objęta wymogami sprawozdawczymi w tym zakresie.

Odwoływanie się przez Ministra Finansów w niniejszych wyjaśnieniach do przepisów ustawy o Radzie Fiskalnej określających zadania Rady Fiskalnej nie powinno być postrzegane jako zawężenie uprawnień Rady Fiskalnej, lecz stanowi wyraz fundamentalnej zasady

¹⁶ Przepisy unijne nakładają na państwa członkowskie obowiązek raportowania, w terminie do końca marca i do końca września, danych dotyczących stanu finansów publicznych. Dane podlegają weryfikacji Eurostatu.

¹⁷ [Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu – październik 2026](#)

¹⁸ Artykuł 4 ust.1 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

legalizmu. Rada Fiskalna działa na podstawie i w granicach prawa, które jasno określają zakres opiniowania projektu ustawy budżetowej. Szerszy przedmiot ocen zawartych w **Opinii Rady Fiskalnej** nie oznacza rozszerzenia kompetencji Rady do opiniowania projektu ustawy budżetowej **ponad zakres określony w art. 4 ust. 1 pkt 3 URF** ani do kształtowania katalogu informacji, które powinny zostać zamieszczone w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej w sposób odmienny od wynikającego z przepisów ustawowych. Rada Fiskalna nie może też działaniami zgodnym z obowiązującym prawem zarzucać wadliwości prawnej.

Do rekomendacji Rady Fiskalnej dotyczących ram budżetowych Minister Finansów odniesie się po publikacji tej oceny, zgodnie z zapowiedzią zawartą w **Opinii**.

Dyrektywa 2011/85/UE, definiując i określając zakres średniookresowych ram budżetowych, nie przesądza o sposobie ich realizacji. W szczególności **nie nakłada obowiązku zawierania wszystkich informacji, w tym wieloletniej ścieżki długu i deficytu sektora, w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej**. Komisja Europejska nie zgłasza żadnych zastrzeżeń dot. transpozycji **dyrektywy 2011/85/UE** w zakresie zbyt wąskiego zakresu projektu ustawy budżetowej i jego uzasadnienia. W sytuacji braku stwierdzenia takiej niezgodności nieuprawnione jest twierdzenie o istnieniu wady prawnej takich przepisów.

Ramka 3. Uwarunkowania prawne ram budżetowych w Polsce

Dyrektywy unijne nie stanowią bezpośredniego źródła prawa w Polsce. Zgodnie z art. 288 TFUE, **dyrektywa** wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, **pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków**. Z tego względu jest to akt wymagający implementacji (wdrożenia) przez państwo członkowskie w określonym czasie.

Kraje członkowskie, zgodnie z art. 288 TFUE, w określonym terminie decydują o sposobie transpozycji dyrektywy i decydują o formie i środkach. **Następnie Komisja Europejska dokonuje analizy, czy treść przepisów krajowych rzeczywiście realizuje cele i odzwierciedla wymogi zawarte w dyrektywie.**

Aby dyrektywa obowiązywała w Polsce, musi zostać implementowana w polskiej ustawie. **Od momentu wejścia w życie polskiej ustawy wdrażającej, to właśnie ustawa staje się bezpośrednim źródłem praw i obowiązków.** W efekcie ramy budżetowe w Polsce, czyli zakres i układ dokumentów budżetowych oraz zadania Rady Fiskalnej określają odpowiednie ustawy, a nie dyrektywa dot. ram budżetowych.

Formalne zakwestionowanie zgodności ustawy krajowej z prawem unijnym oraz dokonanie wykładni prawa unijnego może nastąpić w trybie i na zasadach określonych w art. 258 i 267 TFUE. W sytuacji braku stwierdzenia czy chociażby formalnego zakwestionowania zgodności obowiązujących przepisów prawa polskiego z Konstytucją RP bądź prawem unijnym (na zasadach i w trybie określonym przez stosowne przepisy prawa krajowego i unijnego) **nieuprawnione jest twierdzenie o istnieniu wady prawnej takich przepisów. Stanowi to wyraz oceny, a nie opisu stanu faktycznego.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie TFUE.

Proces budżetowy w Polsce obejmuje wiele etapów i liczne dokumenty publikowane w okresie całego roku. Oprócz PUB (wstępnego przyjmowanego przez RM w sierpniu oraz

finalnego, przyjmowanego przez RM we wrześniu, i następnie przekazywanego do Sejmu) oraz towarzyszącego mu uzasadnienia, opracowywane są:

- *Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny*, zgodnie z art. 4a UFP,
- roczne sprawozdanie z wdrażania *Planu* (do 30 kwietnia roku, zgodnie z art. 4a UFP),
- *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych* (przyjmowana do końca września każdego roku, zgodnie z art. 75 UFP),
- sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej (przedstawiane do końca maja Sejmowi i NIK, zgodnie z art. 182 UFP).

Dodatkowo, w czasie obowiązywania EDP, publikowana jest *Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* (w październiku każdego roku obowiązywania EDP). Na etapie proponowania przez rząd poszczególnych rozwiązań legislacyjnych (czy to w zakresie dochodów, w tym podatkowych, czy wydatków) opracowywane są natomiast OSR (zgodnie z par. 28 Regulaminu pracy RM oraz art. 50 UFP), zawierające założenia stojące u podstaw oszacowania skutków tych działań.

W efekcie, nie wszystkie informacje dotyczące planowania budżetowego są zawarte w PUB i towarzyszącym mu uzasadnieniu, gdyż część z nich znajduje się w innych dokumentach. Przykładowo, RF krytykuje w swojej opinii brak zawarcia w PUB na rok 2027 **ścieżki długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2028-2030**. Tymczasem z uwagi na fakt, że dotyczą one okresu wykraczającego poza jednoroczny horyzont ustawy budżetowej, zostały one opublikowane w odpowiednim dokumencie wieloletnim, tj. **Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych**, dnia 30 września br., a następnie przekazane Sejmowi zgodnie z art. 75 ust. 3 UFP. Ewentualne działania sanacyjne, wymagane po przekroczeniu przez PDP „netto” progu 55% PKB, zostaną przez rząd przedstawione Sejmowi w przypadku tego przekroczenia, w wymaganym przez art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. c UFP programie sanacyjnym. Przepisy UFP jasno określają, że program ten przedstawiany jest po ogłoszeniu przekroczenia progu, a nie na etapie jego prognozowania. Nie oznacza to więc, że rząd ukrywa stan finansów publicznych, nie zawierając takich informacji w uzasadnieniu do PUB. **Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej ma bowiem określony cel i elementy składowe.**

Obligatoryjne elementy uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej określa art. 142 ustawy o finansach publicznych. Uzasadnienie to należy przy tym odróżnić zarówno od samego projektu ustawy budżetowej, jak i od materiałów analitycznych wykorzystywanych przy jego opracowywaniu. Zgodnie z art. 109 ust. 2 UFP ustawa budżetowa składa się z budżetu państwa, załączników oraz postanowień, których obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej wynika z *ustawy o finansach publicznych* lub z odrębnych ustaw. **Uzasadnienie nie jest zatem elementem normatywnym ustawy budżetowej**, lecz dokumentem dołączanym do projektu ustawy budżetowej, zgodnie z wymogami art. 142 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie dla oceny rekomendacji RF.

Art. 142 ust. 1 UFP szczegółowo określa informacje, które powinny zostać przedstawione w uzasadnieniu dołączanym do projektu ustawy budżetowej. Obejmują one m.in.:

- główne cele polityki społecznej i gospodarczej,
- scenariusz makroekonomiczny,
- analizę wrażliwości,
- kierunki polityki fiskalnej,
- omówienie projektowanych przychodów i rozchodów oraz dochodów i wydatków budżetowych,
- omówienie przewidywanego wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych,

- informacje dotyczące stabilizującej reguły wydatkowej,
- określone opinie RF.

Ustawodawca określił zatem zakres uzasadnienia projektu ustawy budżetowej. Użyte w art. 142 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych* sformułowanie „w szczególności” oznacza, że katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Nie prowadzi to jednak do wniosku, że w uzasadnieniu powinny być zamieszczane dowolne informacje lub prognozy, lecz dodatkowe informacje powinny pozostawać funkcjonalnie związane z przedmiotem ustawy budżetowej oraz służyć objaśnieniu informacji liczbowych i rozwiązań zawartych w jej projekcie. **Uzasadnienie nie jest zatem samoistnym dokumentem analitycznym ani miejscem prezentowania prognoz dotyczących całego sektora finansów publicznych.** Jak już wskazano, fakt, że określona wielkość jest potrzebna do przeprowadzenia obliczenia, sporządzenia prognozy lub dokonania przez Radę Fiskalną oceny zgodności z regułą fiskalną, nie przesądza o istnieniu prawnego obowiązku jej zamieszczenia w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej.

Nie można zatem działaniom zgodnym z obowiązującym prawem zarzucać wadliwości prawnej.

Również przedstawiona w *Opinii* krytyka dot. horyzontu czasowego projektu ustawy budżetowej na 2027 r. jest niezrozumiała w świetle obowiązującego prawa.

Zgodnie bowiem z art. 139 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych* Minister Finansów przedstawia projekt ustawy budżetowej „na rok następny”, co determinuje zakres czasowy projektu ustawy na jeden rok kalendarzowy. Oznacza to, że planowane działania rządu, o których mowa w PUB, są co do zasady prezentowane w odpowiadających projektowi ramach czasowych, tzn. jednego roku kalendarzowego. Wynika z tego również, że **działania rządu planowane na kolejne lata zostaną przedstawione w kolejnych projektach ustaw budżetowych, zaś aktualne prognozy wieloletnie w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*.**

Przy porównywaniu ram budżetowych państw członkowskich, w szczególności zakresu informacji zawartych w projekcie ustawy budżetowej, należy brać pod uwagę różne uwarunkowania, zarówno gospodarcze, jak i legislacyjne. W szczególności państwa należące do strefy euro (większość UE) mają większe zobowiązania w zakresie raportowania do Komisji Europejskiej niż kraje posiadające własną walutę. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro, państwa strefy euro są zobowiązane do przedstawiania (do 15 października) KE i Eurogrupie projektu planu budżetowego (*ang. draft budgetary plans, DBP*) na następny rok. Projekt planu podlega ocenie KE, która to ocena jest upubliczniana i następnie dyskutowana przez Eurogrupę. Dlatego porównanie, w ramach którego zestawia się Polskę z krajami strefy euro jak Irlandia lub Słowacja, w kontekście dostosowania PUB do metodologii ESA2010 w zakresie prognozowanych dochodów i wydatków sektora GG oraz jego podsektorów pomija odmienny od wymienionych krajów status Polski. **Polska ustawa budżetowa, z uwagi na pozostawanie Polski poza strefą euro, nie jest objęta obowiązkiem sprawozdawczym wobec Komisji Europejskiej i w efekcie wymogami Komisji Europejskiej w tym zakresie.**

Jak już wskazano powyżej, zgodnie z URF Rada Fiskalna opiniuje PUB w precyzyjnie i enumeratywnie określonym zakresie. Należy przy tym odróżnić tę kompetencję od innych zadań RF, w szczególności opiniowania prognoz makroekonomicznych wykorzystywanych do opracowania PUB oraz oceny ram budżetowych. **Szerszy przedmiot zainteresowania Rady Fiskalnej nie oznacza rozszerzenia kompetencji do opiniowania projektu ustawy budżetowej poza zakres określony w art. 4 ust. 1 pkt 3 *ustawy o Radzie Fiskalnej*.** W konsekwencji opinia RF dotycząca PUB może odnosić się do informacji zawartych w uzasadnieniu projektu, jeżeli są one relewantne dla zaopiniowania projektu ustawy budżetowej przez Radzie Fiskalnej w zakresie

określonym przez ustawę. Nie oznacza to jednak kompetencji Rady Fiskalnej do samodzielnego kształtowania katalogu informacji, które powinny zostać zamieszczone w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej, ani do nakładania na Radę Ministrów obowiązku zamieszczania w nim danych niewymaganych przez obowiązujące przepisy. Dodatkowo, zgodnie z zasadą legalizmu, wykładania przepisów prawa nie może prowadzić do nadawania im znaczenia wykraczającego poza wnioski płynące z zastosowania niebudzących wątpliwości i metodologicznie poprawnych dyrektyw interpretacyjnych¹⁹. W orzecznictwie²⁰ podkreśla się, że oparte na analogii domniemania i subiektywna ocena luk w ustawie jako będących wyrazem nieracjonalności ustawodawcy, nie mogą stanowić podstawy do oceny przez organ administracji publicznej naruszeń prawa.

Należy przy tym zaznaczyć, że jako organ publiczny, Rada Fiskalna działa na podstawie i w granicach prawa. Ścisłe zdefiniowanie w przepisach zakresu kompetencji, struktury oraz zadań²¹ oznacza, że dany organ publiczny nie może samodzielnie przypisywać sobie nowych uprawnień ani podejmować działań o charakterze kontrolnym, w które nie został wprost wyposażony²². Odwoływanie się przez Ministra Finansów do *ustawy o Radzie Fiskalnej* nie ma na celu zawężania mandatu Rady Fiskalnej, lecz przypomnienie fundamentalnej zasady działania organów publicznych w granicach i na podstawie prawa, (zasada legalizmu).

Z uwagi na zapowiadane w przyszłości wydanie przez Radę Fiskalną oceny ram budżetowych w ramach realizacji zadania opisanego w art. 4 ust. 1 pkt 4 *ustawy o Radzie Fiskalnej*, Minister Finansów ustosunkuje się do rekomendacji Rady Fiskalnej dot. ram budżetowych po otrzymaniu wspomnianej oceny.

¹⁹ Uchwała NSA w Warszawie z 22.04.2002 r., FPS 5/02.

²⁰ Wyrok NSA z 15.01.2013 r., II OSK 2451/12.

²¹ P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, wyd. 1, 2016, art. 7, Nb 11

²² Uchwała NSA w Warszawie z 22.04.2002 r., FPS 5/02.

Załącznik: Notatka na temat sposobu obliczania korekty K_n w latach 2026-2027

W lipcu 2024 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu (EDP). W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada UE przyjęła w ramach EDP rekomendacje dla Polski wyznaczając rok 2028 jako termin zlikwidowania nadmiernego deficytu. W tym celu zaleciła Polsce stopniowe ograniczanie tempa wzrostu wydatków netto w latach 2025 – 2028 z poziomu 6,3% do 3,5%. SRW pełni rolę wykonawczą dla EDP poprzez mechanizm korygujący K_n .

Projekt ustawy budżetowej na rok 2025 był opracowywany w okresie „przejściowym”, tj. w okresie wdrażania nowych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie zarządzania budżetowego. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 państwa członkowskie przedkładały krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne do dnia 20 września 2024 r. (z możliwością przedłużenia tego terminu). Oznacza to, że **w terminie umożliwiającym uwzględnienie zaleceń Rady Unii Europejskiej w projekcie budżetu państwa nie była znana zatwierdzona przez Radę Unii Europejskiej ścieżka wydatków netto.** Z tego względu, zgodnie z art. 39 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1089) korekta kwoty wydatków K_{2025} , o której mowa w art. 112aa ust. 4 UFP w 2025 r. wyniosła 0. Należy jednak pamiętać, że plan budżetowo-strukturalny nie ma – w przeciwieństwie do ustawy budżetowej – charakteru jednorocznego i dopuszcza możliwość rozłożenia korekty w czasie. Stąd jego realizacja i wdrażanie odpowiednich działań odbywa się w całym jego horyzoncie, co oznacza, że w projekcie ustawy budżetowej (na każdy kolejny rok) nie muszą być określone wszystkie działania, które w zależności od kształtowania się wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, będą wdrażane w kolejnych latach.

Rok 2025 był jednocześnie nietypowy w procesie obliczania kwoty wydatków **z powodu zmiany zakresu SRW**, co spowodowało konieczność dostosowania kwoty startowej za rok 2024, stanowiącej podstawę do obliczenia kwoty wydatków na 2025 r. Następnie, w ustawie budżetowej na rok 2026 kwota wydatków SRW na 2025 r. została skorygowana o faktycznie wykonaną wartość nominalną nieodpłatnie przekazanych skarbowych papierów wartościowych przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r., uwzględnionych w kwocie startowej SRW w ustawie budżetowej na rok 2025. **W projektach ustaw budżetowych na lata 2026 i 2027 została zaś uwzględniona korekta błędów prognoz wskaźników makroekonomicznych za rok 2025.**

Korekta K_n w wysokości wynikającej z brzmienia art. 112ab UFP, tj. spójna z Zaleceniami EDP, została po raz pierwszy zastosowana w projekcie ustawy budżetowej na rok 2026. Z tego powodu **w SRW rok 2025 traktuje się jako rok referencyjny do stosowania korekty**, opartej na rocznym tempie wzrostu wydatków netto (NEG) zatwierdzonym przez Radę UE. W efekcie korekta K_{2026} zastosowana do obliczenia kwoty wydatków na 2026 rok została wyliczona w oparciu o tempo wzrostu wydatków netto zakotwiczone w kwocie wydatków na 2025 r. **po korekcie błędów prognoz wskaźników makroekonomicznych.** Podejście takie ma na celu urealnienie roku referencyjnego, czyli kwoty wydatków z 2025 r., która nie była jeszcze (w przeciwieństwie do kwot wydatków od roku 2026) oparta na rekomendacjach NEG. Co istotne, zgodnie z danymi dostępnymi na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2026 dynamika kwoty wydatków SRW netto²³ na rok 2025 skorygowana o błędy prognoz wskaźników makroekonomicznych, przy uwzględnieniu korekty K_{2025} również 0, odpowiadała dostosowaniu zgodnemu z rekomendacjami EDP.

W kolejnych latach korekta K_n odpowiada dostosowaniu zgodnemu ze ścieżką wydatków netto z uwzględnieniem NEC. Oznacza to, że tempo wzrostu wydatków netto SRW jest spójne

²³ Kwota wydatków SRW pomniejszona o koszty obsługi długu i wartość działań dyskrecyjnych.

z rekomendacjami Rady Unii Europejskiej na poziomie planowanych kwot wydatków SRW z projektów ustaw budżetowych (kwota wydatków SRW planowana na rok n do kwoty wydatków SRW planowanej na rok n-1).

		2025	2026	2027
	<u>DANE WEJŚCIOWE</u>			
1	Kwota wydatków SRW po korekcie o błędy prognoz i SPW*	1863,7	2030,4	
2	Odsetki	97,2*	108,9**	135,1***
3=1-2	Kwota wydatków SRW netto (bez odsetek) po korekcie błędów prognoz	1766,5	1921,6	
4	DRM		30,2	27,6
5	NEC - 1,5% PKB		62,4	66,0
6	Rekomendowane roczne tempo wzrostu wydatków sektora GG - rekomendacja EDP		1,044	1,040
	<u>OBLICZENIA KOREKTY</u>			
7=3 _{n-1} *6 _n	Kwota wydatków SRW netto wynikająca z NEG (bez odsetek i DRM)		1844,2	1998,4
8=7+2+4	Kwota wydatków SRW wynikająca z NEG (pełna)		1983,3	2161,0
9	Kwota wydatków SRW wynikająca ze wzoru art.. 112aa ust. 1 bez korekty K _n		2012,4	2170,2
10=8-9	Korekta wynikająca ze ścieżki wydatków NEG		-29,1	-9,1
11	Korekta kasa-memoriał na kosztach obsługi długu uspoijniająca z NEG		-	-10,7
12=5 _n -5 _{n-1}	Korekta wynikająca z NEC		62,4	3,6
13=10+11+	Korekta K_n kwoty wydatków SRW		33,3	-16,3
12	(NEG+NEC)			
14=9+13	Kwota wydatków SRW po uwzględnieniu K_n		2045,7	2153,9

* Korekta SPW dotyczy wyłącznie kwoty wydatków z 2025 r.; w przypadku kwoty wydatków z 2026 r. korekta błędów prognoz dotyczy wyłącznie prognoz z 2025 r.

** Wartość kosztów obsługi długu gg prognozowana na etapie opracowania PUB2026

*** Wartość kosztów obsługi długu gg prognozowana na etapie opracowania PUB2027

n – rok budżetowy w danym projekcie ustawy budżetowej