



Ministerstwo  
Finansów

---

# **RAPORT Z PRZEGLĄDU FUNKCJONOWANIA STABILIZUJĄCEJ REGUŁY WYDATKOWEJ w latach 2019–2023**

Ministerstwo Finansów

Marzec, 2025 r.

## Spis treści

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Wprowadzenie.....                                                                              | 4  |
| 2. Kształt SRW w horyzoncie przeglądu .....                                                       | 7  |
| 2.1. Zakres podmiotowy oraz przedmiotowy SRW .....                                                | 7  |
| 2.2. Algorytm określający poziom wydatków jednostek i organów objętych SRW ...                    | 10 |
| 2.3. Algorytm obliczania kwoty wydatków SRW stanowiący podstawę<br>przeglądu.....                 | 16 |
| 2.4. Klauzula wyjścia oraz klauzula powrotu SRW .....                                             | 18 |
| 2.5. Nieprzekraczalny limit wydatków jednostek objętych SRW. ....                                 | 20 |
| 3. Opis przeglądu SRW .....                                                                       | 23 |
| 4. Analiza ilościowa .....                                                                        | 27 |
| 4.1. Wyniki symulacji - dotychczasowa formuła reguły .....                                        | 28 |
| 4.1.1. Scenariusz szokowy 1 - Spowolnienie wzrostu gospodarczego .....                            | 29 |
| 4.1.2. Scenariusz szokowy 5 – Szok wydatkowy spoza zakresu SRW .....                              | 33 |
| 4.1.3. Scenariusze bez SRW .....                                                                  | 35 |
| 4.2. Modyfikacje formuły SRW.....                                                                 | 37 |
| 4.3. Realizacja wniosków z analizy ilościowej .....                                               | 39 |
| 5. Analiza jakościowa .....                                                                       | 40 |
| 5.1. Klauzula wyjścia i klauzula powrotu do SRW .....                                             | 40 |
| 5.2. Mechanizm korygujący SRW .....                                                               | 44 |
| 5.3. Zakres podmiotowy SRW .....                                                                  | 47 |
| 5.4. Zakres przedmiotowy SRW.....                                                                 | 50 |
| 5.5. Definicja działań dyskrejonalnych po stronie dochodów (parametr $En(\Delta DD_n)$ )<br>..... | 53 |
| 5.6. Regularne przeglądy funkcjonowania SRW .....                                                 | 54 |
| 5.7. Podsumowanie rekomendacji dla SRW.....                                                       | 56 |
| 5.8. Realizacja wniosków z analizy jakościowej.....                                               | 58 |
| 6. Podsumowanie wyników przeglądu funkcjonowania SRW w latach 2019-2023 .....                     | 65 |

## Zestawienie skrótów

|          |                                                                                                                        |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BFG      | Bankowy Fundusz Gwarancyjny                                                                                            |
| BGK      | Bank Gospodarstwa Krajowego                                                                                            |
| BP       | budżet państwa                                                                                                         |
| CPI      | wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych                                                                            |
| DRM      | działania dyskrecyjne, z ang. <i>discretionary revenue measures</i>                                                    |
| DSA      | analiza średniookresowej stabilności długu, z ang. <i>debt sustainability analysis</i>                                 |
| EFTA     | Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu                                                                               |
| ESA 2010 | Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych, z ang. <i>European System of National and Regional Accounts</i> |
| gg       | sektor instytucji rządowych i samorządowych, z ang. <i>general government</i>                                          |
| IGB      | instytucje gospodarki budżetowej                                                                                       |
| JST      | jednostki samorządu terytorialnego                                                                                     |
| KE       | Komisja Europejska                                                                                                     |
| KRUS     | Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego                                                                              |
| MF       | Ministerstwo Finansów                                                                                                  |
| MFW      | Międzynarodowy Fundusz Walutowy                                                                                        |
| NFOŚiGW  | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej                                                                |
| NFZ      | Narodowy Fundusz Zdrowia                                                                                               |
| PAN      | Polska Akademia Nauk                                                                                                   |
| PFC      | państwowe fundusze celowe                                                                                              |
| PKB      | produkt krajowy brutto                                                                                                 |
| PUB2024  | projekt ustawy budżetowej na rok 2024                                                                                  |
| PUB2025  | projekt ustawy budżetowej na rok 2025                                                                                  |
| SPZOZ    | samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej                                                                        |
| SRW      | stabilizująca reguła wydatkowa                                                                                         |
| TFUE     | Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                                                                             |
| UE       | Unia Europejska                                                                                                        |
| ufp      | ustawa o finansach publicznych                                                                                         |
| ZUS      | Zakład Ubezpieczeń Społecznych                                                                                         |

## 1. Wprowadzenie

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw do polskiego systemu prawnego wprowadzono stabilizującą regułę wydatkową (dalej: reguła), która stanowi implementację dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Zgodnie z dyrektywą kraje członkowskie zobligowane są do posiadania i stosowania w każdej ustawie budżetowej numerycznych reguł fiskalnych, które sprzyjają przestrzeganiu unijnych zasad polityki budżetowej. Stabilizująca reguła wydatkowa sprzyja realizacji w wieloletniej perspektywie wynikających z unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu wartości referencyjnych dotyczących poziomu deficytu (3% PKB) i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (60% PKB). Od momentu wprowadzenia SRW była korygowana i dostosowywana, w szczególności w obliczu sytuacji nadzwyczajnych w latach 2020-2022, stąd konieczne było dokonanie oceny adekwatności jej kształtu do realizacji jej pierwotnych założeń dotyczących zagwarantowania bezpiecznych finansów publicznych.

Niniejszy raport stanowi podsumowanie przeglądu funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej w latach 2019-2023, przeprowadzonego przez Ministerstwo Finansów we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym pod koniec 2023 r. i w 2024 r. Przegląd stanowi realizację kamienia milowego A4G w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Celem przeglądu była kompleksowa ocena skuteczności reguły, w szczególności w zakresie stosowania klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu oraz analiza wpływu zmian w przepisach UE na formułę stabilizującej reguły wydatkowej. W ramach przeglądu zbadano również efektywność SRW w zakresie stabilizowania długu i deficytu sektora gg poniżej wartości referencyjnych oraz jej właściwości antycykliczne. Rekomendacje z przeglądu były następnie podstawą zmian prawnych w SRW wprowadzonych *ustawą z dnia 28 czerwca 2024 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1089), która weszła w życie w lipcu 2024 r. oraz *ustawą z dnia 20 grudnia 2024 roku o Radzie Fiskalnej* (Dz. U. 2025 poz. 39), której przepisy odnoszące się do SRW wejdą w życie w styczniu 2026 r., a część z nich stosuje się po raz pierwszy do

projektu ustawy budżetowej na rok 2027. Przegląd stanowił również element szerszej reformy ram fiskalnych opisanych w polskim KPO. Nadrzędnymi celami reformy ram fiskalnych, w tym reformy SRW, jest zwiększenie przejrzystości i skuteczności polityki fiskalnej, w szczególności w kontekście zarządzania środkami publicznymi, stabilności finansów publicznych oraz zapobiegania niezrównoważonemu wzrostowi wydatków. Na komponent dotyczący SRW, w ramach reformy ram fiskalnych opisanej w KPO, składają się dwa kamienie milowe – opisywany w tym raporcie kamień A4G oraz zrealizowany w 2021 roku kamień A3G, rozszerzający zakres SRW o państwowe fundusze celowe.

Efektywne funkcjonowanie SRW jest również istotne dla wypełniania przez Polskę zobowiązań wynikających ze zmienionych przepisów w UE, dotyczących zarządzania gospodarczego<sup>1</sup> (tj. nadzoru finansów publicznych państw członkowskich i koordynacji ich polityk gospodarczych), które weszły w życie 30 kwietnia 2024 r. Nowe ramy zarządzania gospodarczego mają za zadanie wesprzeć państwa członkowskie we wzmocnieniu stabilności finansów publicznych, tworzeniu warunków sprzyjających wysokiemu i zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu oraz zwiększeniu odporności gospodarki UE. Podstawowym narzędziem w tym zakresie ma być kontrola tempa wzrostu wydatków netto, realizowana w Polsce głównie poprzez SRW. Ocena efektywności funkcjonowania narzędzia jakim jest SRW wymaga dokonywania cyklicznych przeglądów jej funkcjonowania celem dostosowania przepisów SRW do zmieniających się warunków ekonomicznych oraz instytucjonalnych, jak również zmian w europejskich regułach fiskalnych, wymagających wdrożenia do reguł krajowych.

Pierwszy przegląd funkcjonowania SRW został dokonany przez Ministerstwo Finansów w 2018 r. Miał on na celu przeprowadzenie analizy skuteczności SRW w stabilizowaniu finansów publicznych oraz jej antycykliczności. Istotna była również

---

<sup>1</sup> Pakiet aktów prawnych reformujących unijne ramy zarządzania gospodarczego obejmuje:  
1) dyrektywę Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającą dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich,  
2) rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu,  
3) rozporządzenie 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 uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97.

ocena adekwatności kształtu SRW do wspierania trwałego osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, stanowiącego w tamtym czasie jeden z wymogów przepisów UE. Do najważniejszych wniosków wskazanych w przeglądzie należy zaliczyć nadmierną restrykcyjność SRW w długim okresie oraz brak wystarczającej antycykliczności. Przeprowadzone symulacje wskazywały na ryzyko - w długim okresie - naprzemiennych nadwyżek budżetowych i nadmiernego deficytu. W krótkim i średnim okresie zidentyfikowano ryzyko nadmiernie restrykcyjnej polityki fiskalnej w latach, w których występuje ujemna luka produktowa (tzw. złe czasy<sup>2</sup>) oraz nadmiernie ekspansywnej w okresach charakteryzujących się dodatnią luką produktową (tzw. dobre czasy).

Przegląd funkcjonowania SRW w latach 2019-2023, stanowiący podstawę niniejszego raportu, został zrealizowany przez Ministerstwo Finansów we współpracy z MFW (w ramach tzw. wsparcia technicznego<sup>3</sup>), w szczególności przy projektowaniu scenariuszy szokowych oraz formułowaniu propozycji dotyczących zmian w formule oraz zakresie SRW. MFW sporządził również oddzielny raport, w którym ocenia on funkcjonowanie SRW oraz rekomenduje stosowne zmiany. Raport ten został opublikowany w czerwcu 2024 r.<sup>4</sup> Uwzględniając rekomendacje z przeglądu SRW i reformę przeprowadzoną w UE, Ministerstwo Finansów zaproponowało zmiany w regule obejmujące m.in. rozszerzenie zakresu SRW, zmiany w algorytmie określającym kwotę wydatków SRW oraz charakterze limitu wydatków, a także klauzuli wyjścia umożliwiającej czasowe zaprzestanie stosowania SRW, które szczegółowo opisano w rozdziale 6. Główne zmiany zostały zaproponowane w nowelizacji ustawy o finansach publicznych i weszły w życie w lipcu 2024 r. Przepisy te, zastosowano po raz pierwszy do projektu ustawy budżetowej na rok 2025. Pozostałe zmiany wprowadzone ustawą z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej są powiązane z utworzeniem w Polsce Rady Fiskalnej i zaczną obowiązywać wraz z jej powołaniem.

<sup>2</sup> Złe czasy dotyczą sytuacji, gdy prognozowane na rok kolejny realne tempo wzrostu PKB jest niższe o ponad 2 p.p. od średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB.

<sup>3</sup> Z ang. "technical assistance".

<sup>4</sup> Lam W.R., Adan H., Ismail K., Ljungman G., Sheik Rahim F., and Tim T., *Republic of Poland Aligning the Stabilizing Expenditure Rule to the European Union Fiscal Framework*, Washington, 2024

## 2. Kształt SRW w horyzoncie przeglądu

### 2.1. Zakres podmiotowy oraz przedmiotowy SRW

Stabilizująca reguła wydatkowa wyznacza na dany rok kwotę planowanych wydatków organów i jednostek nią objętych. Kwota ta stanowi podstawę do wyliczenia nieprzekraczalnego limitu wydatków SRW. Od momentu wprowadzenia reguły w 2013 roku jej zakres podmiotowy był rozszerzany, włączając w kolejnych nowelizacjach ustawy o finansach publicznych do zakresu SRW odpowiednio Bankowy Fundusz Gwarancyjny (rok 2015), państwowe fundusze celowe (rok 2021) oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (rok 2022). Zmiany te miały na celu umożliwienie lepszego wypełnienia przez SRW jej pierwotnych założeń dotyczących objęcia regułami numerycznymi jak największej części sektora gg, zgodnie z dyrektywą Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich oraz wspomaganie utrzymywania deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na bezpiecznych poziomach. Zmiany wprowadzone w 2021 r. sprzyjały realizacji kamienia milowego A3G, zakładającego zwiększenie transparentności i efektywności zarządzania finansami publicznymi poprzez objęcie zakresem SRW większej liczby jednostek sektora gg. Kamień ten został zrealizowany w sierpniu 2021 roku wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o finansach publicznych rozszerzającej zakres SRW o PFC.

W związku z wybuchem pandemii COVID-19 oraz jej następstwami gospodarczymi w 2021 roku wyłączono wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z nieprzekraczalnego limitu wydatków SRW (wydatki te pozostały w kwocie wydatków SRW), celem zwiększenia elastyczności w zakresie gospodarowania środkami budżetowymi oraz niwelowania negatywnych skutków gospodarczych i społecznych spowodowanych stanem pandemii. Ponadto, w 2022 roku z limitu wydatków SRW wyłączono wydatki Funduszu Pomocy, celem zapewnienia środków finansowych niezbędnych dla finansowania i wsparcia realizacji zadań związanych z pomocą Ukrainie w związku z konfliktem zbrojnym na jej terytorium. Umieszczenie ww. funduszy w kwocie wydatków, ale bez obejmowania ich nieprzekraczalnym limitem wydatków miało zapewnić brak formalnych ograniczeń dla zwiększania w

trakcie roku budżetowego finansowania zadań o wyjątkowym charakterze, tym samym nie zmniejszając zakresu podmiotowego SRW. Obie zmiany były spójne z wprowadzoną w UE w 2020 r., a następnie przedłużaną w latach 2021-2023, ogólną klauzulą wyjścia.

Zgodnie z przepisami art. 112aa ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w okresie przeprowadzania przeglądu funkcjonowania reguły, do jej zakresu należały wydatki:

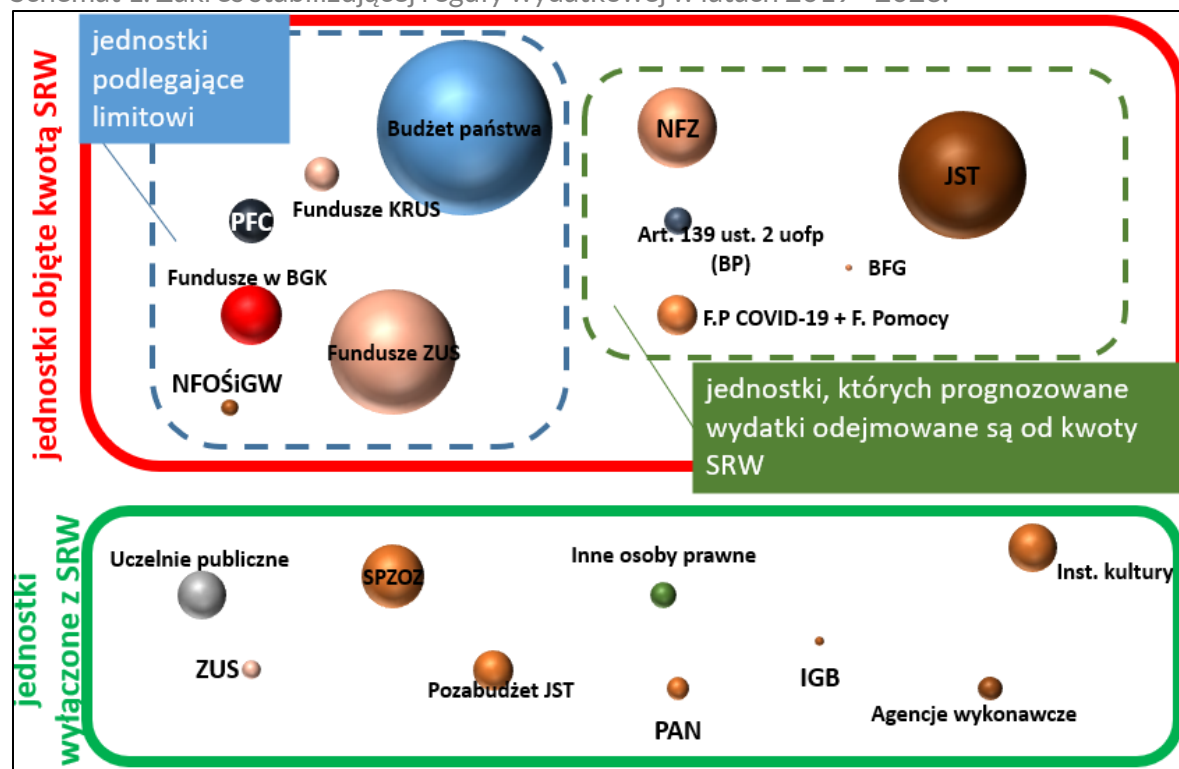
- organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów;
- jednostek samorządu terytorialnego i ich związków;
- związków metropolitalnych;
- jednostek budżetowych;
- państwowych funduszy celowych;
- funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i funduszy zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- Narodowego Funduszu Zdrowia;
- Bankowego Funduszu Gwarancyjnego;
- funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

Do zakresu SRW nie należały wówczas wydatki: samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, uczelni publicznych, Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych, państwowych i samorządowych instytucji kultury, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz innych państwowych lub samorządowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Z SRW wyłączone były również wydatki finansowane z budżetu środków europejskich lub środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej ze względu na ich neutralny wpływ na wynik sektora gg wg ESA 2010. Z tego samego

powodu (neutralność dla wyniku) z zakresu SRW wyłączono jednostki sektora finansów publicznych, które nie miały zdolności do generowania wysokich deficytów.

Poniższy schemat (zob. schemat 1) przedstawia uproszczony podział jednostek sektora finansów publicznych oraz funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na te objęte kwotą wydatków SRW oraz te wyłączone z SRW w latach 2019-2023.

Schemat 1. Zakres stabilizującej reguły wydatkowej w latach 2019 - 2023.



\* NFOŚiGW został włączony do zakresu SRW w 2022 roku.

\*\* Od 2021 roku PFC zostały w całości objęte SRW.

\*\*\* Powstałe w 2020 r. (Fundusz Przeciwdziałania COVID-19) i 2022 r. (Fundusz Pomocy). Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został przeniesiony ponad limit ustawą z dnia 11.08.2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1535), która weszła w życie 21.08.2021 r. oraz miała zastosowanie po raz pierwszy do projektu ustawy budżetowej na rok 2022.

Źródło: Opracowanie własne MF.

Dodatkowo, w trakcie stosowania w UE ogólnej klauzuli wyjścia w latach 2020-2023 dokonano czasowych zmian w zakresie SRW, wyłączając z niego planowane wydatki inwestycyjne. W 2021 r. oraz 2022 r. wyłączenie to dotyczyło prognozowanych wydatków majątkowych JST i ich związków, wydatków majątkowych budżetu państwa (z wyłączeniem wydatków jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) oraz wydatków inwestycyjnych z przeznaczeniem na realizację programów finansowanych z udziałem środków z bezzwrotnej pomocy UE, a także wydatków inwestycyjnych funduszy utworzonych, powierzonych lub

przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw. Dodatkowo, w roku 2022 (etap wykonania) w wydatkach objętych limitem wydatków SRW nie uwzględniano skutków finansowych wynikających z dodatkowych działań nakierowanych na:

- 1) wsparcie podmiotów dotkniętych kryzysem energetycznym lub zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego;
- 2) wsparcie świadczeniobiorców, w szczególności emerytów i rencistów, w związku ze wzrostem średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych;
- 3) finansowanie sił zbrojnych.

W roku 2023 stosowano zmodyfikowaną klauzulę inwestycyjną, tj. wyłączono z zakresu przedmiotowego SRW wydatki majątkowe JST i ich związków, wydatki inwestycyjne organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wydatki inwestycyjne Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy. Do limitu wydatków w roku 2023 nie były również wliczane wydatki majątkowe budżetu państwa, wydatki inwestycyjne z przeznaczeniem na realizację programów finansowanych z udziałem środków z bezzwrotnej pomocy UE, wydatki inwestycyjne państwowych funduszy celowych lub funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw. Wyłączenia z limitu nie dotyczyły wydatków na zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wpłat organów i jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych.

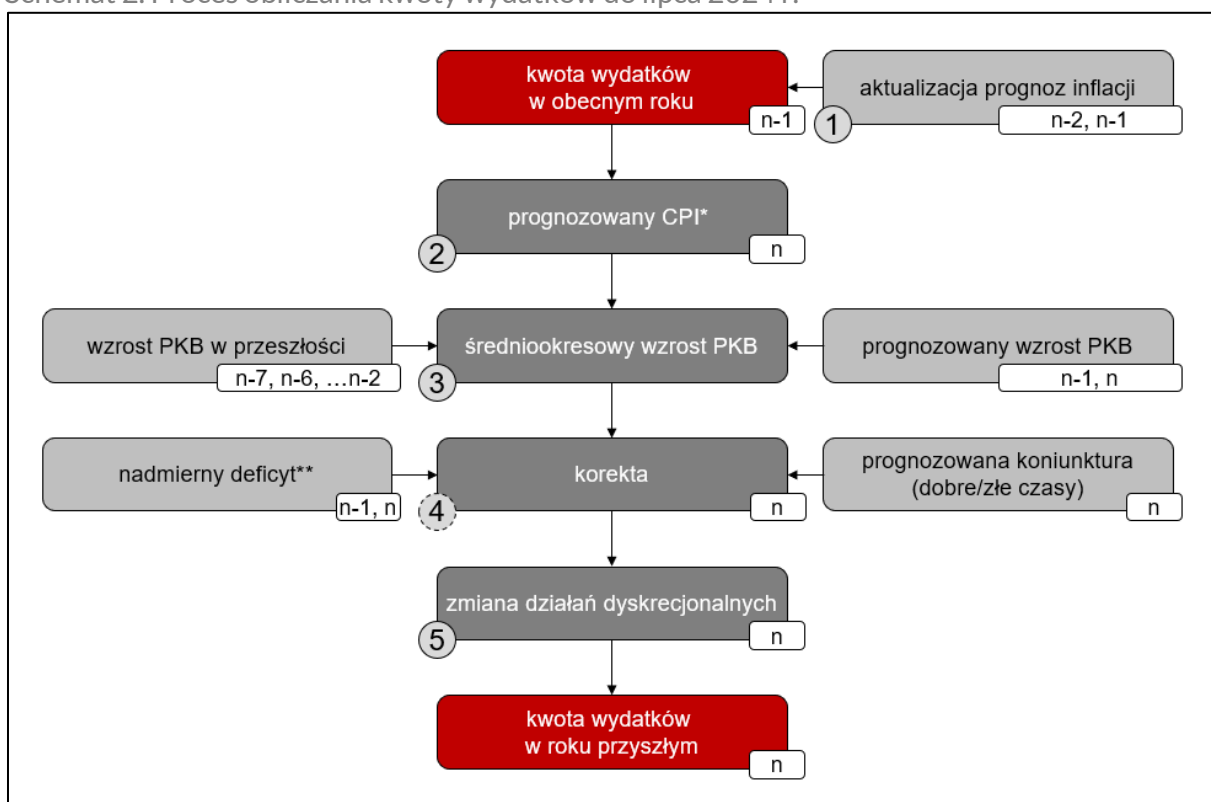
W opisywanym okresie (lata 2019-2023) pokrycie wydatków było na bieżąco monitorowane. Najniższy poziom relacji kwoty SRW do wydatków sektora gg wynosił ok. 83% zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej za 2021 rok.

## **2.2. Algorytm określający poziom wydatków jednostek i organów objętych SRW**

Kwota wydatków SRW na kolejny rok budżetowy ( $n$ ) obliczana jest na podstawie algorytmu określonego w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych (zob. ramka 1, rozdział 2.3.), a następnie stanowi podstawę do wyliczenia nieprzekraczalnego limitu wydatków na rok  $n$  (por. schemat 7, rozdział 2.5.). Proces obliczania kwoty wydatków

na podstawie ww. wzoru w uproszczeniu zobrażować można za pomocą poniższego schematu.

Schemat 2. Proces obliczania kwoty wydatków do lipca 2024 r.



\* Średnioroczny wskaźnik towarów i usług konsumpcyjnych CPI został wprowadzony w 2022 roku, zastępując cel inflacyjny NBP.

\*\* Kryteria aktywacji mechanizmu korygującego w okresie przeglądu podlegały zmianom. Mechanizm korygujący stosowano, w oparciu o kryterium: wartości relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, państwowego długu publicznego „netto” oraz skumulowanego odchylenia nominalnego wyniku sektora gg od średniookresowego celu budżetowego (zob. rozdział 2.2.4.).  
Źródło: Opracowanie własne MF.

Kwota wydatków SRW jest więc **determinowana przez:**

### 2.2.1 Prognozowany poziom inflacji

Wskaźnik cen we wzorze na kwotę wydatków SRW podlegał modyfikacjom podyktowanym koniecznością dostosowań SRW do zmieniającej się sytuacji makroekonomicznej. Do sierpnia 2022 roku (wprowadzony ustawą z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych) był to poziom średniookresowego celu inflacyjnego określonego na rok poprzedzający rok budżetowy ( $n - 1$ ) przez Radę Polityki Pieniężnej w założeniach polityki pieniężnej, o których mowa w art. 227 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z

2001 r. Nr 28 poz. 319, z 2006 r. Nr 200 poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114 poz. 946), ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

W sierpniu 2022 roku średniookresowy cel inflacyjny zastąpiono prognozowanym w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonym Sejmowi średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych CPI w roku  $n$ . Celem zniwelowania błędów prognoz wprowadzono mechanizm korygowania *ex post* prognoz CPI, mający na celu dostosowanie kwoty wydatków do rzeczywistych odczytów średniorocznej wartości tego wskaźnika. Dodatkowo w latach deflacji, z uwagi na nominalną sztywność znacznej części wydatków oraz relatywnie rzadkie występowanie tego zjawiska, wskaźnik cen w SRW przyjmuje wartość 1.

Zmiana podyktowana była bezprecedensowymi szokami o charakterze globalnym, spowodowanymi wybuchem pandemii COVID-19, inwazją Rosji na Ukrainę a także utrzymującą się wysoką dynamiką cen, w efekcie której powstały znaczące rozbieżności pomiędzy częścią nominalną reguły i faktycznym wzrostem cen.

## 2.2.2 Indykator średniookresowego wzrostu PKB

Indykator średniookresowego tempa wzrostu PKB to wskaźnik średniookresowej (8-letniej) dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych zawarty w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi. Okres jaki obejmuje wskaźnik wynika z przeciętnej długości cyklu koniunkturalnego w Polsce (8 lat) określonej na etapie wprowadzania reguły na podstawie badań empirycznych oraz szerokiej analizy opracowań ekonomicznych podejmujących temat cykli koniunkturalnych w Polsce. Wnioski wynikające między innymi z publikacji przygotowanej przez zespół z Instytutu Ekonomicznego Narodowego Banku Polskiego pt. „Cykl koniunkturalny w Polsce – wnioski z analizy spektralnej”<sup>5</sup> wskazują na ośmioletnią długość cyklu koniunkturalnego. Ponadto, okres między szczytami cykli koniunkturalnych w Polsce zaobserwowanymi w szeregach luki produktowej wyznaczonej za pomocą trendu PKB (na podstawie danych pochodzących z bazy Komisji Europejskiej Ameco) wynosi również 8 lat.

---

<sup>5</sup> Skrzypczyński, P. (2010), „Metody spektralne w analizie cyklu koniunkturalnego gospodarki polskiej”, Materiały i Studia, Zeszyt nr 252, Narodowy Bank Polski.

Co do zasady, indyktor średniookresowego tempa wzrostu PKB oznacza 8-letnią średnią geometryczną realnych dynamik PKB. Wskaźnik ten obejmuje sześć lat historycznych oraz dwa okresy prognostyczne (rok, na który przygotowujemy jest projekt ustawy budżetowej ( $n$ ) oraz rok poprzedzający ten rok ( $n - 1$ )). W 2021 roku, w związku z zastosowaniem klauzuli wyjścia (zob. rozdział 2.4.) podyktowanym wybuchem pandemii COVID-19 oraz jej wpływem na gospodarkę, ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535) we wskaźniku tym dokonano zmian, tj. oczyszczono go z zakłóceń wywołanych przez stan, o którym mowa w art. 112d ust. 1 (np. pandemię). W wyniku tych zmian, przy obliczaniu wskaźnika, tempo wzrostu gospodarczego w latach stosowania klauzuli wyjścia oraz powrotu (tj. w latach 2020-2021) zastąpiono wskaźnikiem średniookresowego wzrostu gospodarczego określonym w projekcie ustawy budżetowej na ostatni rok, w którym nie zostały spełnione warunki określone w art. 112d ust. 1 (tzw. w ostatnim „normalnym” roku), przedłożonym Sejmowi, z dokładnością do setnych części procenta.

### 2.2.3 Planowane istotne działania dyskrecjonalne po stronie dochodowej

Kategoria ta obejmuje prognozowaną wartość ogółem działań dyskrecjonalnych<sup>6</sup> w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne (w rozumieniu *European system of national and regional accounts ESA2010*), planowanych na rok budżetowy  $n$ , jeżeli wartość każdego z działań w okresie 12 kolejnych miesięcy począwszy od miesiąca wejścia w życie działania dyskrecjonalnego przekracza 0,03% wartości PKB prognozowanej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi. Próg wartości granicznej dla uwzględnianych w kwocie wydatków efektów działań dyskrecjonalnych (0,03% PKB) wynika z jednej strony z zachowania zasady istotności, z drugiej zaś z potrzeby jak najwierniejszego odzwierciedlenia zmian dyskrecjonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Działania te zawarto w algorytmie kwoty wydatków wraz z wejściem w życie SRW, analogicznie do rozwiązań zawartych w regułach UE. Wprowadzenie DRM do SRW

---

<sup>6</sup> Działania dyskrecjonalne, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

miało na celu redukcję opóźnień w polityce wydatkowej (ze względu na fakt, że mechanizm korekty SRW pozwoliłby na uwzględnienie ich wpływu dopiero w dłuższym okresie), redukcję ryzyka nadmiernego poluzowania polityki fiskalnej w krótkim okresie w warunkach obniżki podatków oraz zapewnienie neutralności politycznej reguły.

#### **2.2.4. Korektę wynikającą z konieczności konsolidacji finansów publicznych w przypadku ich nadmiernej nierównowagi**

Mechanizm korygujący kwoty wydatków SRW ma zastosowanie w przypadku nadmiernej nierównowagi finansów publicznych, a jego stosowanie określono w art. 112aa i art. 112d ustawy o finansach publicznych. W okresie objętym przeglądem kształt tego mechanizmu podlegał modyfikacjom.

Od lipca 2014 r. do sierpnia 2023 r. mechanizm korygujący stosowano, gdy w roku poprzedzającym rok budżetowy o 2 lata ( $n - 2$ ):

- wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej<sup>7</sup>, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto była mniejsza od -3%,
- państwowy dług publiczny „netto”<sup>8</sup> przekroczył 43% PKB lub 48% PKB<sup>9</sup>,
- skumulowane odchylenia nominalnego wyniku sektora gg w relacji do PKB od średniookresowego celu budżetowego przekroczyły +/- 6%<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Ustawą z dnia 11.08.2021 r. (Dz.U. 2021 poz. 1535), która weszła w życie 21.08.2021 r. i miała zastosowanie po raz pierwszy do projektu ustawy budżetowej na rok 2022 wprowadzono zmianę polegającą na tym, że jako wartość uruchamiającą korektę SRW uwzględnia się wynik sektora gg, a nie wynik po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej.

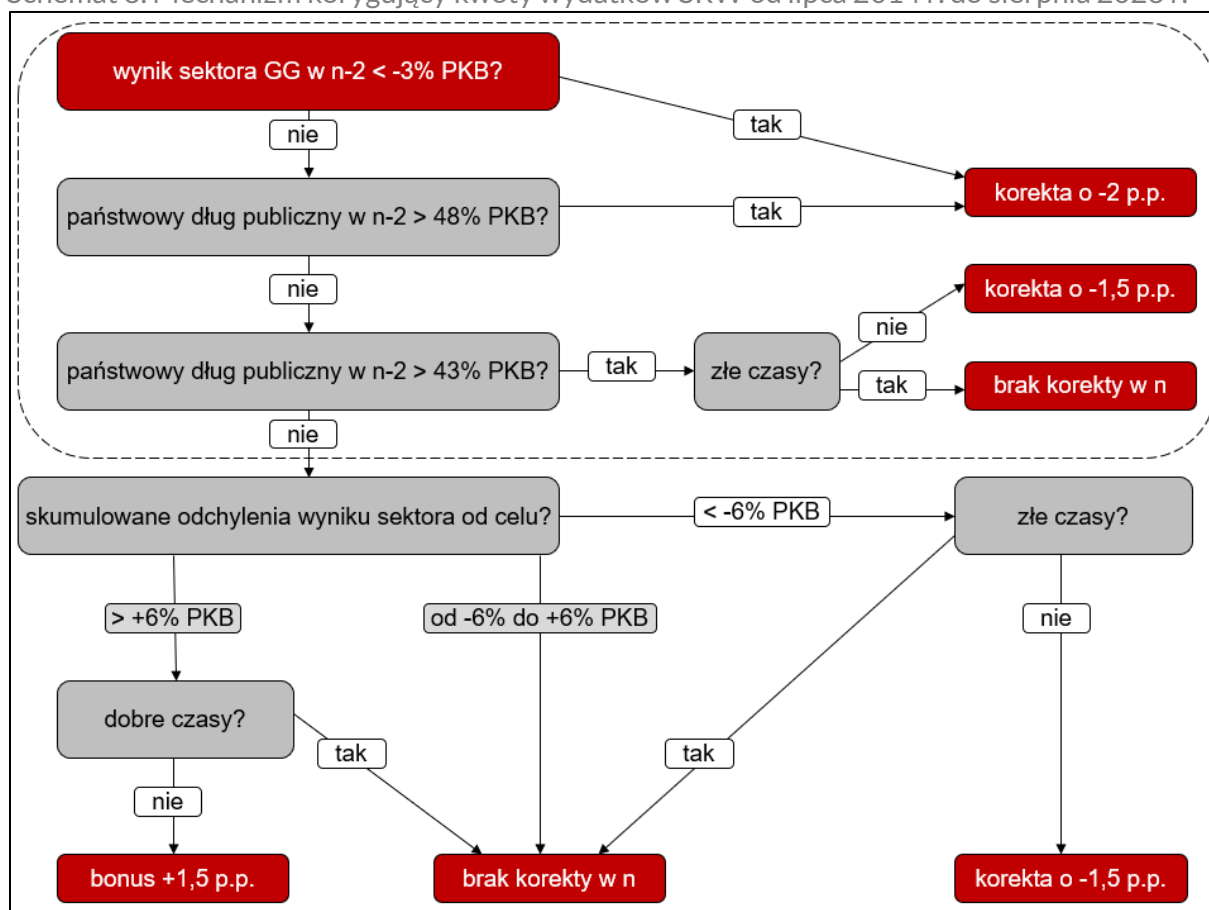
<sup>8</sup> Kwota obliczona jako różnica kwoty ustalonej w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego, ogłoszonej zgodnie z art. 38, na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, oraz kwoty wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym.

<sup>9</sup> Wielkość zastosowanej korekty uzależniona była wówczas od przekroczonego progu.

<sup>10</sup> Suma różnic liczona była jako skumulowane odchylenia nominalnego wyniku sektora gg w relacji do PKB od średniookresowego celu budżetowego od początku funkcjonowania reguły. Ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, która miała zastosowanie po raz pierwszy do projektu ustawy budżetowej na rok 2022 postanowiono, że nie liczy się odchyleń w latach klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu.

Kwotę wydatków na rok  $n$  zmniejszano wówczas wskutek działania mechanizmu korygującego (zob. schemat 3), który automatycznie i precyzyjnie określał wielkość korekty kwoty wydatków, którą stosowano z wyjątkiem okresu stosowania klauzuli wyjścia oraz klauzuli powrotu (od 2021 r.) oraz tzw. złych czasów (w przypadku korekty -1,5 p.p.).

Schemat 3. Mechanizm korygujący kwoty wydatków SRW od lipca 2014 r. do sierpnia 2023 r.



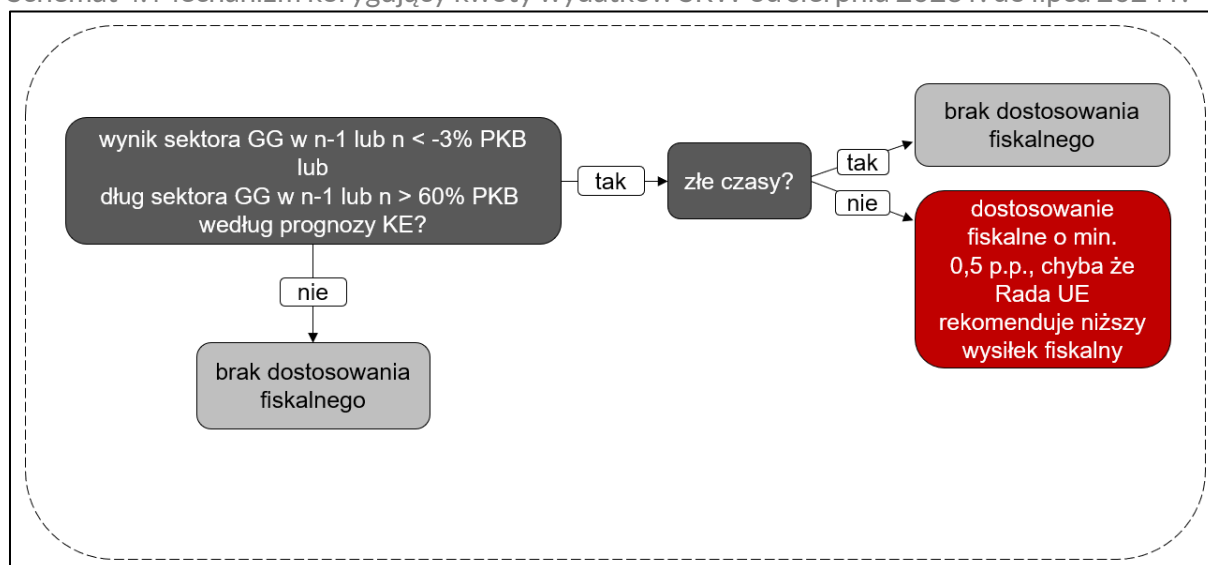
\* Ustawą z dnia 11.08.2021 r. (Dz.U. 2021 poz. 1535), która weszła w życie 21.08.2021 r. i miała zastosowanie po raz pierwszy do projektu ustawy budżetowej na rok 2022, wprowadzono zmianę polegającą na tym, że jako wartość uruchamiającą korektę SRW uwzględnia się wynik sektora gg, a nie wynik po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej.

Źródło: Opracowanie własne MF.

W sierpniu 2023 r. mechanizm korekty uspołniono z wymogami reguł unijnych. Od tego momentu SRW, poprzez mechanizm korygowania kwoty wydatków, pełni rolę wykonawczą dla reguły nadmiernego deficytu i zapewnia wymaganą przez przepisy UE konsolidację finansów publicznych. Od sierpnia 2023 r. do lipca 2024 r. mechanizm był uruchamiany, jeśli w roku  $n - 1$  lub  $n$  najbardziej aktualna prognoza Komisji Europejskiej wskazywała na przekroczenie wartości referencyjnej dla deficytu sektora gg (3% PKB) lub długu sektora gg (60% PKB). W przypadku przekroczenia jednej z tych

wartości, zmniejszono kwotę wydatków na rok  $n$ . Poziom konsolidacji (dostosowanie fiskalne) wynosił co najmniej 0,5% PKB prognozowanego w projekcie ustawy budżetowej na rok  $n$  (analogicznie jak w przypadku reguł UE), chyba że Rada UE zarekomendowała niższy wysiłek fiskalny – wtedy możliwa była niższa, zgodna z rekomendowaną przez Radę – korekta. Dostosowanie fiskalne nie miało zastosowania w tzw. złych czasach, wówczas korekta (dostosowanie fiskalne) wynosiła 0 (zob. schemat 4).

Schemat 4. Mechanizm korygujący kwoty wydatków SRW od sierpnia 2023 r. do lipca 2024 r.



Źródło: Opracowanie własne MF.

### 2.3. Algorytm obliczania kwoty wydatków SRW stanowiący podstawę przeglądu SRW

W IV kwartale 2023 r., tj. w momencie rozpoczynania przeglądu, kwota wydatków SRW obliczana była za pomocą poniższego wzoru, określonego w ust. 1 art. 112aa ustawy o finansach publicznych:

Ramka 1. Algorytm obliczania kwoty wydatków od sierpnia 2023 r. do lipca 2024 r.

$$WYD_n = WYD_{n-1}^* \cdot E_n(CPI_n) \cdot WPKB_n + K_n + E_n(\Delta DD_n)$$

\*Szczegółowy wzór wraz z objaśnieniami jego elementów zawarto w załączniku 1.

w którym poszczególne symbole oznaczały:

$n$  – rok, na który obliczana jest kwota wydatków,

$n - 1$  – rok poprzedzający rok  $n$ ,

$WYD_n$  – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonym Sejmowi,

$WYD_{n-1}^*$  – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok  $n - 1$  przedłożonym Sejmowi, skorygowana zgodnie z aktualizacją prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, a w przypadku gdy w roku  $n - 1$  zostały spełnione warunki, o których mowa w art. 112d ust. 1, kwota wydatków, o której mowa w art. 112d ust. 2, skorygowana zgodnie z aktualizacją prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych,

$E_n(CPI_n)$  – prognozowany w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku  $n$ . Jeśli wskaźnik jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1,

$WPKB_n$  – wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych określony w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$ ,

$K_n$  – wielkość korekty kwoty wydatków określona w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi,

$E_n(\Delta DD_n)$  – prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne (w rozumieniu ESA2010), planowanych na rok  $n$ , jeżeli wartość każdego z nich w okresie 12 kolejnych miesięcy począwszy od miesiąca wejścia w życie działania dyskrejonalnego przekracza 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi; w przypadku planowanej w roku  $n$  rezygnacji z działań dyskrejonalnych dokonanych w latach poprzednich w prognozowanej wartości ogółem działań dyskrejonalnych w roku  $n$  uwzględnia się wpływ na kwotę  $WYD_n$  dokonanych działań dyskrejonalnych, który wystąpiłby w przypadku braku rezygnacji z tych działań w roku  $n$ , z tym że w przypadku dokonywania w

roku  $n$  aktualizacji wartości działań dyskrejonalnych uwzględnionych w latach poprzednich nie ma zastosowania warunek przekroczenia przez każde z nich 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi, przy czym rok  $n$  nie jest wcześniejszy niż rok 2024.

## 2.4. Klauzula wyjścia oraz klauzula powrotu SRW

Klauzula wyjścia, rozwiązanie zgodne z dyrektywą 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, pozwala na czasowe zawieszenie stosowania reguły w wyniku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności (dalej „stan nadzwyczajny”) określonych w art. 112d ustawy o finansach publicznych. Celem klauzuli jest umożliwienie uruchomienia impulsu fiskalnego niezbędnego do wsparcia gospodarki lub społeczeństwa, np. wsparcie systemów ochrony zdrowia. Ponadto, klauzula wyjścia przyczynia się do wzmocnienia wiarygodności funkcjonowania reguły. W formie obowiązującej do lipca 2020 r. klauzulę wyjścia stosować można było w przypadku wprowadzenia:

- stanu wojennego,
- stanu wyjątkowego na całym terytorium RP,
- stanu klęski żywiołowej na całym terytorium RP.

W lipcu 2020 r. katalog wymienionych przesłanek, pozwalających na zaprzestanie stosowania przepisów SRW rozszerzono o ogłoszenie stanu epidemii na całym obszarze RP oraz wprowadzono wymóg jednoczesnego wystąpienia znacznego pogorszenia sytuacji makroekonomicznej (tj. jeżeli prognozowana roczna dynamika wzrostu PKB w roku ww. stanu była mniejsza o więcej niż 2 p.p. od średniej dynamiki wartości PKB obliczonej na podstawie ogłoszonej przez Prezesa GUS łącznej dynamiki wartości PKB, o której mowa w art. 112aa ust. 1.<sup>11</sup>). Przepisy art. 112d doprecyzowano w sierpniu 2021 roku<sup>12</sup>, gdzie zmieniono 6 letnie średnie tempo wzrostu PKB na  $WPKB_n$ , o którym mowa w art. 112aa ust. 1, określonego w projekcie ustawy budżetowej na ostatni rok, w którym nie zostały spełnione z art.112d. Dodatkowo, od

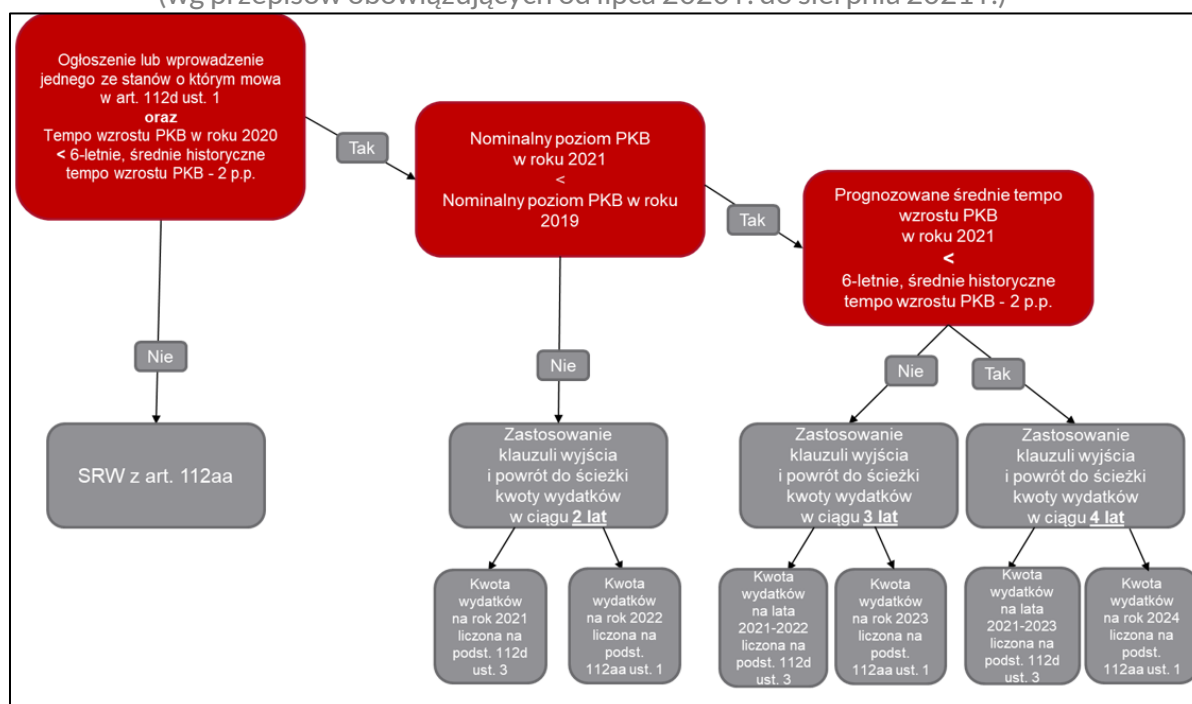
<sup>11</sup> Art. 112d Dz. U. 2020 poz. 1175

<sup>12</sup> Art.112d Dz. U. 2021 poz. 1535

sierpnia 2021 r. w okresie stosowania klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu nie ma zastosowania korekta kwoty wydatków SRW.

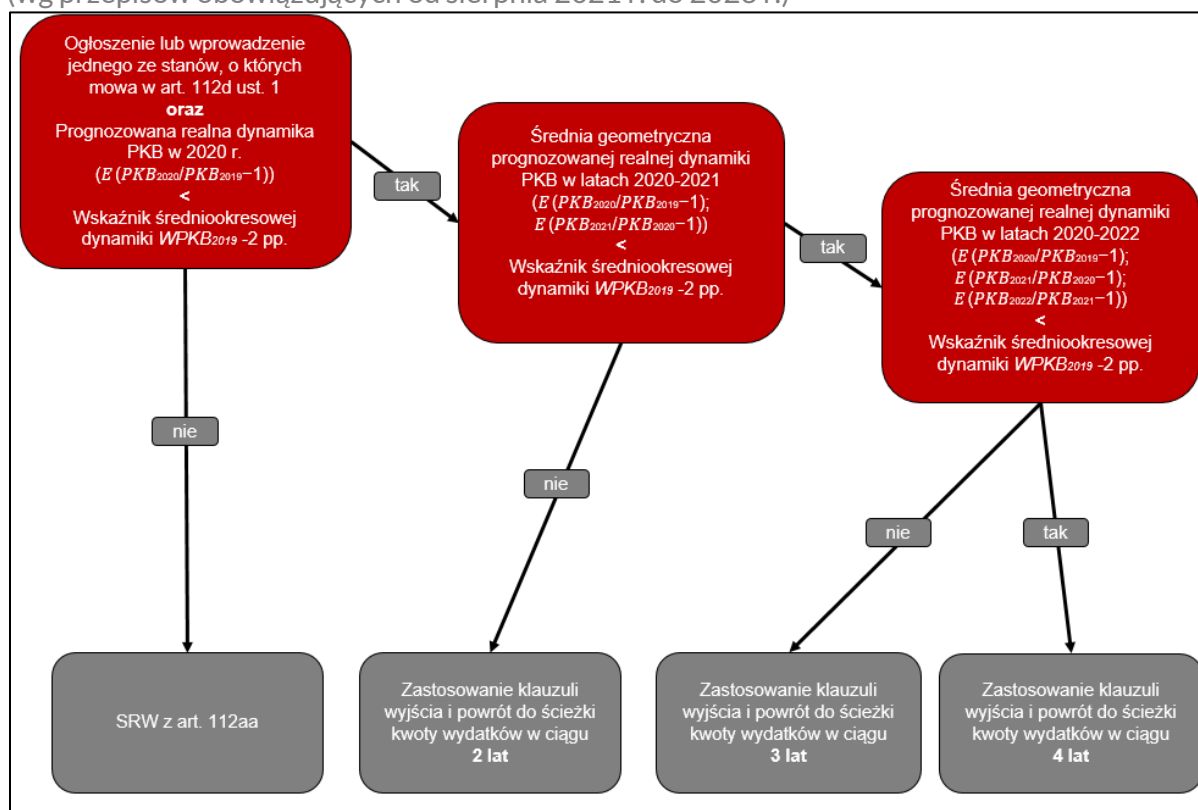
Od 2020 r., uruchomienie klauzuli wyjścia powoduje automatyczne uruchomienie klauzuli powrotu, umożliwiającej stopniowy powrót do pierwotnej formuły SRW, w horyzoncie od 2 do 4 lat od wystąpienia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Tempo powrotu do stosowania przepisów SRW po zawieszeniu reguły zależy od tempa stabilizacji sytuacji makroekonomicznej (zob. schemat 5 i 6).

Schemat 5. Przykład zastosowania klauzuli powrotu po zastosowaniu klauzuli wyjścia w 2020 r. (wg przepisów obowiązujących od lipca 2020 r. do sierpnia 2021 r.)



Źródło: Opracowanie własne MF.

Schemat 6. Przykład zastosowania klauzuli powrotu po zastosowaniu klauzuli wyjścia w 2020 r. (wg przepisów obowiązujących od sierpnia 2021 r. do 2023 r.)



Źródło: Opracowanie własne MF.

## 2.5. Nieprzekraczalny limit wydatków jednostek objętych SRW.

Kwota wydatków SRW obliczona zgodnie z opisanym powyżej algorytmem stanowi podstawę do wyliczenia nieprzekraczalnego limitu wydatków na rok  $n$ . Limit ten jest określany poprzez pomniejszenie kwoty wydatków SRW o planowane skonsolidowane<sup>13</sup> wydatki<sup>14</sup> jednostek nieobjętych nieprzekraczalnym limitem, które w momencie przeprowadzania przeglądu obejmowały:

- Narodowy Fundusz Zdrowia ze względu na brak zdolności do generowania deficytów w średnim i długim okresie,
- jednostki samorządu terytorialnego i jednostki o autonomii budżetowej (określone w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w tym Kancelarii

<sup>13</sup> Łączna wartość planowanych wydatków jednostek, po wyeliminowaniu wzajemnych przepływów finansowych pomiędzy nimi (np. dotacji, subwencji czy transferów). Konsolidacja zapewnia prezentację wydatków w sposób odzwierciedlający rzeczywiste nakłady finansowe, eliminując podwójne liczenie wewnętrznych rozliczeń między jednostkami, zgodnie z art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 112aa ust. 2 i 2a.

<sup>14</sup> W przypadku NFZ – koszty.

Parlamentu oraz Prezydenta, NIK, sądów powszechnych) – ze względu na konstytucyjnie gwarantowaną niezależność,

- Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz utworzone w BGK na mocy odrębnych ustaw Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i Fundusz Pomocy – ze względu na charakter wydatków, które nie powinny podlegać ograniczeniom nieprzekraczalnego limitu (ww. podmioty ponoszą wydatki związane z nadzwyczajnymi zdarzeniami).

Następnie do otrzymanej wartości dodawano prognozowaną wartość istotnych<sup>15</sup> działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów (tzw. one-offów<sup>16</sup>) oraz (od projektu ustawy budżetowej na rok 2024) wartość klauzuli obronnej. Ze względu na fakt, że prognozowana kwota one-offów powiększa limit wydatkowy, a nie kwotę wydatków wynikającą z SRW, zwiększenie ww. limitu nie wpływa na kwotę wydatków obliczaną na kolejny rok. Wzrost wydatków spowodowany tymczasowym zwiększeniem dochodów pozostaje zatem neutralny dla stabilności finansów publicznych.

W ramach nowelizacji ustawy o finansach publicznych, która weszła w życie w sierpniu 2023 r., wprowadzono do SRW klauzulę obronną, mającą zastosowanie po raz pierwszy do PUB2024. Wprowadzona klauzula uspójnia sposób rejestracji wydatków obronnych w SRW ze stosowanym w regułach unijnych. Wzmożone kasowe wydatki obronne, w tym przedpłaty na zakup sprzętu wojskowego, ograniczały przestrzeń fiskalną w SRW na inne cele, podczas gdy zgodnie z metodyką wykorzystywaną do obliczania wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych (ESA2010 - zasada memoriału), wydatki te rejestrowane są dopiero w momencie dostawy sprzętu wojskowego. Wprowadzona w algorytmie ustalania nieprzekraczalnego limitu wydatków „klauzula obronna” zwiększała nieprzekraczalny limit w przypadku, gdy wydatki kasowe (płatności kasowe, uruchomienia kredytów, zaciągnięcie zobowiązania) są większe od wartości dostaw sprzętu wojskowego dla danego roku, lub

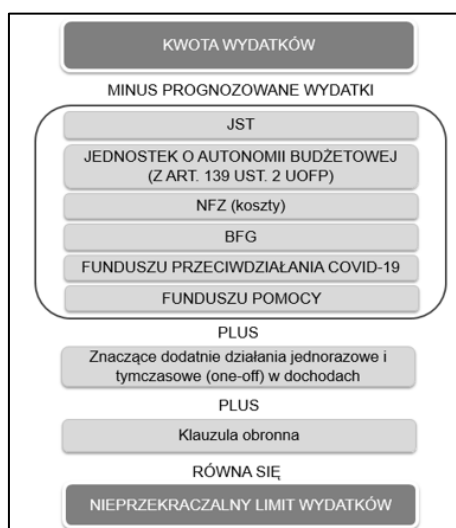
<sup>15</sup> Jeżeli wartość każdego z działań przekracza 0,03% wartości PKB prognozowanej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi.

<sup>16</sup> One-offy stanowią działania, które nie mają trwałego wpływu na sektor gg (wpływ w 1 lub maksymalnie 2 latach budżetowych) oraz których zaistnienie nie jest wynikiem działania rządu, np. sprzedaż niewykorzystanych praw do emisji CO<sub>2</sub>, wyroki sądowe, katastrofy naturalne.

zmniejszała w przeciwnym przypadku, tj. gdy wartość dostaw sprzętu jest większa. Różnicę tą w kolejnych latach korygowano o błąd prognozy, czyli różnicę między planowanymi wydatkami na sprzęt wojskowy i jego planowanymi dostawami, a rzeczywiście zrealizowanymi wartościami wydatków i dostaw w poprzednim roku.

Uzyskana w opisany powyżej sposób wielkość (zob. schemat 7) stanowi tzw. **nieprzekraczalny limit wydatków**, obejmujący ponad 2/3 sektora gg. (Górny) limit krajowych wydatków budżetu państwa jest zaś różnicą między nieprzekraczalnym limitem wydatków a prognozowanymi, skonsolidowanymi wydatkami dla reszty jednostek podlegających limitowi. Nieprzekraczalny limit SRW jest prawnie wiążący, a jego nieprzestrzeganie oznaczałoby złamanie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy budżetowej.

Schemat 7. Przejście od kwoty wydatków do wiążącego prawnie limitu wydatków jednostek objętych SRW.



\*Wydatki JST i koszty NFZ pomniejszone o otrzymane dotacje i subwencje od innych jednostek objętych SRW.

Źródło: Opracowanie własne MF.

Należy zauważyć, że pierwszy rok w ramach analizowanego przeglądu czyli rok 2019 był jednocześnie ostatnim rokiem standardowego stosowania SRW, ponieważ potem w kolejnych latach uruchamiana była krajowa klauzula wyjścia oraz powrotu, jak również stosowano ogólną klauzulę wyjścia w przepisach unijnych. Planowana kwota wydatków SRW zapisana w ustawie budżetowej na 2019 rok wynosiła 847.773.421 tys. zł, natomiast kwota planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w roku 2019 wynosiła 622 488 035 tys. zł. Zgodnie z

danymi ze sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za 2019 rok skonsolidowane wydatki podmiotów objętych nieprzekraczalnym limitem wydatków SRW wyniosły 618 817 756 tys. zł<sup>17</sup> i były niższe od limitu określonego w ustawie budżetowej na rok 2019 o 3 794 507 tys. zł. Limit wydatków na koniec roku pozostał nieprzekroczony. Deficyt sektora gg wyniósł w 2019 r. -0,7% PKB co oznacza, że kształtował się na bardzo niskim poziomie (lepszy wynik odnotowano tylko w 2018 r. i wynosił -0,2% PKB). Podobnie dług sektora gg był na najniższym poziomie od momentu wprowadzenia SRW i wynosił 45,2 % PKB. Wskaźniki fiskalne w Polsce na rok przed wybuchem pandemii COVID-19 znajdowały się znacznie poniżej wartości referencyjnych.

### 3. Opis przeglądu SRW

Przegląd funkcjonowania SRW został przeprowadzony w okresie od IV kwartału 2023 roku do II kwartału 2024 roku we współpracy z MFW. Celem przeglądu, wynikającym bezpośrednio z kamienia milowego A4G, była szczegółowa ocena funkcjonowania przepisów dotyczących SRW w latach 2019-2023, zawartych w art. 112a<sup>1</sup> – art. 112d ustawy o finansach publicznych, w szczególności stosowania klauzul wyjścia i powrotu oraz zakresu SRW, pod kątem ich skuteczności, oraz wpływu zmian unijnych reguł fiskalnych na formułę SRW. W poniższej ocenie uwzględniono cztery cechy, które powinny charakteryzować skuteczne reguły fiskalne, zdefiniowane w oparciu o wymogi unijne, dobre praktyki oraz na podstawie doświadczeń wynikających z funkcjonujących przed wprowadzeniem SRW krajowych reguł fiskalnych. Cechy te zostały sformułowane na etapie wypracowywania kształtu SRW jeszcze przed wejściem w życie unijnych regulacji. Zakres prac obejmował zarówno szczegółowe studia literatury przedmiotu, jak i konsultacje wewnętrzne w ramach Ministerstwa Finansów oraz zewnętrzne, m.in. z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. W wyniku przeprowadzonych analiz sformułowano wytyczne dotyczące docelowego kształtu reguły, które zostały opublikowane 16 lipca 2013 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów<sup>18</sup>. Stworzenie SRW zapowiedziano również w *Planie Rozwoju i*

<sup>17</sup> Skonsolidowane wydatki wszystkich podmiotów objętych SRW wyniosły 857 108 529 tys. zł.

<sup>18</sup> [https://mf-arch2.mf.gov.pl/documents/764034/1161303/20130716\\_stabilizujaca\\_regula\\_wydatkowa.pdf](https://mf-arch2.mf.gov.pl/documents/764034/1161303/20130716_stabilizujaca_regula_wydatkowa.pdf)

*Konsolidacji Finansów 2010-2011 (PRiKF)*<sup>19</sup>, gdzie sformułowano cele, które reguła powinna realizować. Należą do nich:

- **Antycykliczność oraz zapewnienie stabilności w trakcie szoków ekonomicznych.** SRW powinna chronić finanse publiczne przed nadmiernymi nierównowagami powstałymi w wyniku wahań gospodarczych w ramach cyklu koniunkturalnego oraz niespodziewanych wydarzeń. Zadaniem skutecznej reguły wydatkowej w trakcie ożywienia gospodarczego jest zatem redukcja nadmiernego wzrostu wydatków, a podczas recesji ograniczenie nadmiernego zmniejszenia limitu wydatków, celem umożliwienia elastycznej reakcji na zmieniającą się sytuację gospodarczą. Takie podejście stabilizuje gospodarkę i pozwala na lepsze zarządzanie długiem publicznym. Cel ten został określony w wyżej wymienionych dokumentach. Ponadto koncepcja ta jest zgodna z zapisami dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r., która precyzuje cel numerycznych reguł fiskalnych, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny unikać procyklicznej polityki budżetowej, a w okresach dobrej koniunktury powinny dążyć do konsolidacji fiskalnej.
- **Zdolność obsługi długu.** Reguła powinna wspierać zdolność państwa do obsługi długu, poprzez wprowadzenie odpowiednich mechanizmów korygujących, następujących po okresach wysokiego deficytu. Takie podejście umożliwia zrównoważone zarządzanie finansami publicznymi i minimalizuje ryzyko kryzysu fiskalnego. Zgodnie z ww. wytycznymi MF reguła ma na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych, zarówno w zakresie wypełnienia konstytucyjnej reguły długu publicznego, jak i unijnych wymogów dotyczących przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi. Jednocześnie w art. 5 pkt a) dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. podkreślono, że numeryczne reguły fiskalne powinny wspierać w szczególności przestrzeganie unijnych wartości odniesienia dotyczących deficytu i długu.
- **Zapewnienie możliwości elastycznej reakcji polityki fiskalnej** na wystąpienie poważnych, nieoczekiwanych wstrząsów oraz zdolności radzenia sobie z

<sup>19</sup> Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011 zaprezentowany został podczas konferencji prasowej 29 stycznia 2010 r. przez Prezesa Rady Ministrów, został wówczas opublikowany na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

odchyleniami. W takiej sytuacji zastosowanie mają klauzule wyjścia oraz tzw. złe czasy, tj. przesłanki umożliwiające niestosowanie przepisów SRW w momencie wystąpienia znacznego spowolnienia gospodarczego. Przepisy SRW powinny zatem zapewniać elastyczność w zakresie reagowania na nieprzewidziane sytuacje. W ww. wytycznych MF przewidziano wprowadzić konieczność zastosowania klauzuli wyjścia, jednak w ostatnich latach, w związku z powtarzającymi się szokami gospodarczymi, zapis ten zyskał na szczególnym znaczeniu.

- **Szeroki zakres reguły.** Zgodnie z dyrektywą Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich zakresem SRW powinna być objęta możliwie największa ilość jednostek i organów należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zakres ten powinien być możliwie najszerzy, przy jednoczesnym zachowaniu jej operacyjności, celem jak najlepszego wypełnienia ww. założeń. Również w PRIKF podkreślono, że reguła powinna obejmować możliwie szeroki zakres wydatków sektora finansów publicznych.

W oparciu o powyższe cechy przeprowadzono analizę składającą się z dwóch komponentów - ilościowego oraz jakościowego. Analiza efektywności SRW objęła lata 2019-2023, przy czym ze względu na aktywację ogólnej klauzuli wyjścia podyktowanej wybuchem pandemii COVID-19 oraz wojną w Ukrainie, w roku 2019 analizę efektywności SRW skoncentrowano na wpływie na nią zakresu i formuły reguły (zob. rozdział 2), natomiast w latach 2020-2023 efektywność SRW zbadano przez pryzmat efektywności działania klauzuli wyjścia oraz klauzuli powrotu – w tym adekwatności reakcji polityki fiskalnej względem podjętych działań.

W analizie poddano ocenie, czy aktualna formuła SRW, mechanizm korygujący oraz klauzule wyjścia i powrotu posiadają pożądane właściwości. Dodatkowo, zbadano również zakres koniecznych dostosowań SRW do zmian wynikających z uzgodnionej w grudniu 2023 r. przez Ecofin reformy zarządzania gospodarczego w UE, która weszła w życie 30 kwietnia 2024 r. Charakter analizy zdefiniowano we współpracy z MFW, z uwzględnieniem dostępności narzędzi ekonometrycznych. W związku z tym, że stosowana była klauzula wyjścia w regułach unijnych w Raporcie wybrano takie

kryteria, które pozwoliły na zbadanie czy stosowane w latach 2020-2023 klauzule wyjścia i powrotu były adekwatne do koniecznych działań oraz spójne z regułami unijnymi.

W ramach **analizy ilościowej** przeprowadzono szereg symulacji obrazujących średnio- i długookresowe właściwości SRW w warunkach szoków makroekonomicznych. Analiza symulacyjna obejmowała dwa etapy:

1. Symulacje szoków makroekonomicznych przeprowadzone na obowiązującej w momencie przeprowadzenia przeglądu formule SRW. Symulacje te stanowiły podstawę oceny SRW w kontekście zapewnienia średniookresowej stabilności finansów publicznych. Na podstawie tej części sformułowano rekomendacje dot. zmiany formuły SRW testowane w drugim etapie symulacji.
2. Symulacje szoków makroekonomicznych przeprowadzone na zmienionej formule SRW.

Wnioski z ww. analizy stanowiły podstawę sformułowania rekomendacji dot. zmian w formule SRW, które następnie wprowadzono w ramach nowelizacji ustawy o finansach publicznych, która weszła w życie w lipcu 2024 r.

**Analizę jakościową** oparto natomiast na pogłębionej analizie dotychczasowego funkcjonowania SRW w Polsce przy wykorzystaniu doświadczeń innych krajów i uwzględnieniu zmian w regułach fiskalnych UE. W tej części poddano szczegółowej analizie:

- działanie mechanizmu korygującego SRW;
- działanie klauzuli wyjścia oraz klauzuli powrotu;
- zakres podmiotowy oraz przedmiotowy SRW.

Wnioski z analizy stanowiły podstawę sformułowania rekomendacji dot. zmian w SRW, wprowadzonych następnie w ramach ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej.

## 4. Analiza ilościowa

W ramach komponentu ilościowego analizy przeprowadzono symulacje z wykorzystaniem Nowego Ekonometrycznego Modelu Finansów Publicznych (NEMPF)<sup>20</sup>. Model NEMPF jest makroekonometrycznym hybrydowym modelem gospodarki Polski, którego długookresowe własności są zgodne ze wskazaniami modeli teoretycznych, a własności krótkookresowe (szczególnie istotne w kontekście jednorocznych mnożników fiskalnych) są szacowane w oparciu o dane empiryczne i mechanizm korekty błędem, odwzorowując historyczne zależności pomiędzy zmiennymi makro-fiskalnymi. Tym samym, szacowane mnożniki krótkookresowe odwzorowują historyczne zależności głównych kategorii makroekonomicznych (między zmiennymi makro-fiskalnymi) typowe dla polskiej gospodarki. Model NEMPF bazuje na danych kwartalnych i składa się z 267 równań, a jego szczególną cechą jest rozbudowany sektor fiskalny z pełną dezagregacją strony wydatkowej i dochodowej, pozwalającą na wyznaczenie mnożników dla poszczególnych zmiennych fiskalnych. W modelu zaimplementowany został mechanizm SRW odpowiadający jego parametrom zapisanym w ustawie.

Symulacje stanowią podstawę analizy skuteczności SRW w kształcie obowiązującym w momencie przeprowadzania przeglądu oraz rekomendowanych modyfikacji. W analizie scenariuszy szokowych zbadano skuteczność SRW, w szczególności w kontekście stosowania klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu, zakresu reguły, mechanizmu korygującego oraz formuły SRW. Każdy z szoków zestawiono ze scenariuszem bazowym, opisującym działanie reguły w standardowych warunkach gospodarczych.

W ramach symulacji przetestowano właściwości SRW w warunkach szeregu szoków makroekonomicznych, zdefiniowanych wspólnie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, zawartych również w przytoczonym we wprowadzeniu raporcie MFW opublikowanym w czerwcu 2024 r. Do wspomnianych szoków należały:

---

<sup>20</sup> R. Chmura, R. Kelm, P. Kęblowski, I. Sobiech Pellegrini, M. Wesołowska, Sz. Fabiański, „Nowy Ekonometryczny Model Finansów Publicznych (NEMPF)”. Link: <https://www.gov.pl/web/finanse/no-10-2024-r-chmura-r-kebm-p-keblowski-i-sobiech-pellegrini-m-wesolowska-sz-fabianski-nowy-ekonometryczny-model-finansow-publicznych-nempf>

1. **Globalne spowolnienie gospodarcze.** Scenariusz symuluje warunki gospodarcze w trakcie recesji. Szok wygenerowano poprzez obniżenie aktywności ekonomicznej zagranicy (strefy euro), celem obniżenia rocznej dynamiki PKB w Polsce o 2 odchylenia standardowe. Wariant 2 scenariusza zakłada okres odbicia, który stabilizuje PKB na tych samych poziomach co w rozwiązaniu bazowym. Dochody oraz wydatki sektora gg w stosunku do PKB pozostawiono w tym scenariuszu na takim samym poziomie jak w scenariuszu bazowym.
2. **Wzrost niepewności na globalnych rynkach finansowych.** Scenariusz obrazuje nagłe zaostrzenie globalnych warunków finansowych, prowadzące do trwałego wzrostu dysparytetów rentowności polskich obligacji skarbowych w stosunku do rentowności w USA oraz w UE. Scenariusz obejmuje wzrost oprocentowania obligacji skarbowych w USA i strefie euro oraz wzrost premii za ryzyko w Polsce.
3. **Pogorszenie wyniku pierwotnego<sup>21</sup> sektora instytucji rządowych i samorządowych.** Scenariusz zakłada jednoroczne, niespodziewane pogorszenie wyniku pierwotnego. Wielkość szoku wynosi od 1% do 2,5% PKB w ciągu 3 lat.
4. **Wzrost inflacji.** Scenariusz zakłada wzrost inflacji w stosunku do prognoz budżetowych, wykorzystywanych w formule SRW (tzw. niespodzianka inflacyjna). Wielkość szoku ustalona została na poziomie 2 punktów procentowych przez dwa lata.
5. **Szok wydatkowy spoza zakresu SRW.** Scenariusz ten zakłada nieoczekiwany wzrost wydatków podmiotów nieobjętych SRW. Założono wzrosty wydatków rzędu 0,5% PKB oraz 3% PKB rocznie przez pięć lat.
6. **Scenariusz wysokiego ryzyka.** Scenariusz ten uwzględnia zdarzenie skrajne, poprzez połączenie szoków scenariusza 1 oraz 2.

#### 4.1. Wyniki symulacji - dotychczasowa formuła reguły

Zaprezentowane poniżej wyniki symulacji szokowych zostały przeprowadzone na formule stabilizującej reguły wydatkowej (opisanej w rozdziale 2.3.), obowiązującej w momencie przeprowadzania przeglądu. Poniżej zamieszczono najistotniejsze wnioski z symulacji wpływu szoku globalnego spowolnienia gospodarczego (scenariusz 1) i

---

<sup>21</sup> Wynik pierwotny budżetu stanowi różnica między dochodami a wydatkami budżetowymi pomniejszonymi o koszty obsługi długu publicznego (tj. płatności odsetkowe, dyskonta, prowizje).

szoku wydatkowego poza zakresem SRW (scenariusz 5), obejmujące w szczególności kształtowanie się:

- korekty nierównowagi finansów publicznych, stanowiącej automatyczny mechanizm korygujący SRW;
- wydatków sektora gg – zakres SRW - w relacji do PKB;
- długu sektora gg w relacji do PKB;
- wyniku sektora gg.

Pozostałe wyniki, ze względu na podobne implikacje do tych opisanych w niniejszym rozdziale, zawarto w załączniku 2. Wyniki wszystkich scenariuszy symulacyjnych zawarto również w MF Working Paper<sup>22</sup> *The role of stabilizing expenditure rule in fostering macro-fiscal stability: simulation-based evidence from Poland*, w którym poddano analizie SRW w kontekście przeglądu zarządzania gospodarczego w UE.

#### 4.1.1. Scenariusz szokowy 1 - Spowolnienie wzrostu gospodarczego

W scenariuszu tym zmniejszono roczną dynamikę PKB w strefie euro, celem obniżenia rocznej dynamiki polskiego PKB o dwa odchylenia standardowe, wynoszące łącznie 3,94 p.p. Wielkość szoku wynosząca dwa odchylenia standardowe została dobrana celem uwidocznienia efektów działania i właściwości SRW, w tym zastosowania mechanizmu korygującego, klauzul wyjścia i powrotu oraz umożliwienia oceny konstrukcji SRW w kontekście stabilizacji wydatków publicznych w warunkach szokowych. Odchylenie standardowe obliczono na podstawie danych historycznych z wyłączeniem okresu pandemii Covid-19, tj. roku 2020. Szok występuje w 2028 roku. W scenariuszu wyodrębniono dwa warianty:

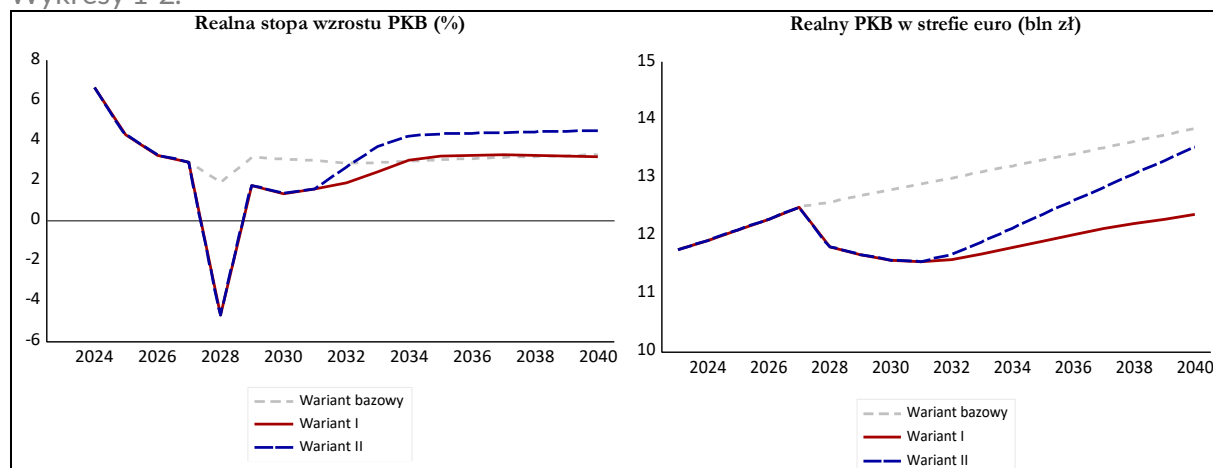
- *wariant I* - szok wygasa od 2029 r., tak aby model powrócił do rozwiązania bazowego,
- *wariant II* - szok analogiczny jak w *wariancie I* przez pierwsze 4 lata, a następnie stopniowe odbicie PKB, trwające 6 lat mające na celu stabilizację PKB na poziomie rozwiązania bazowego.

---

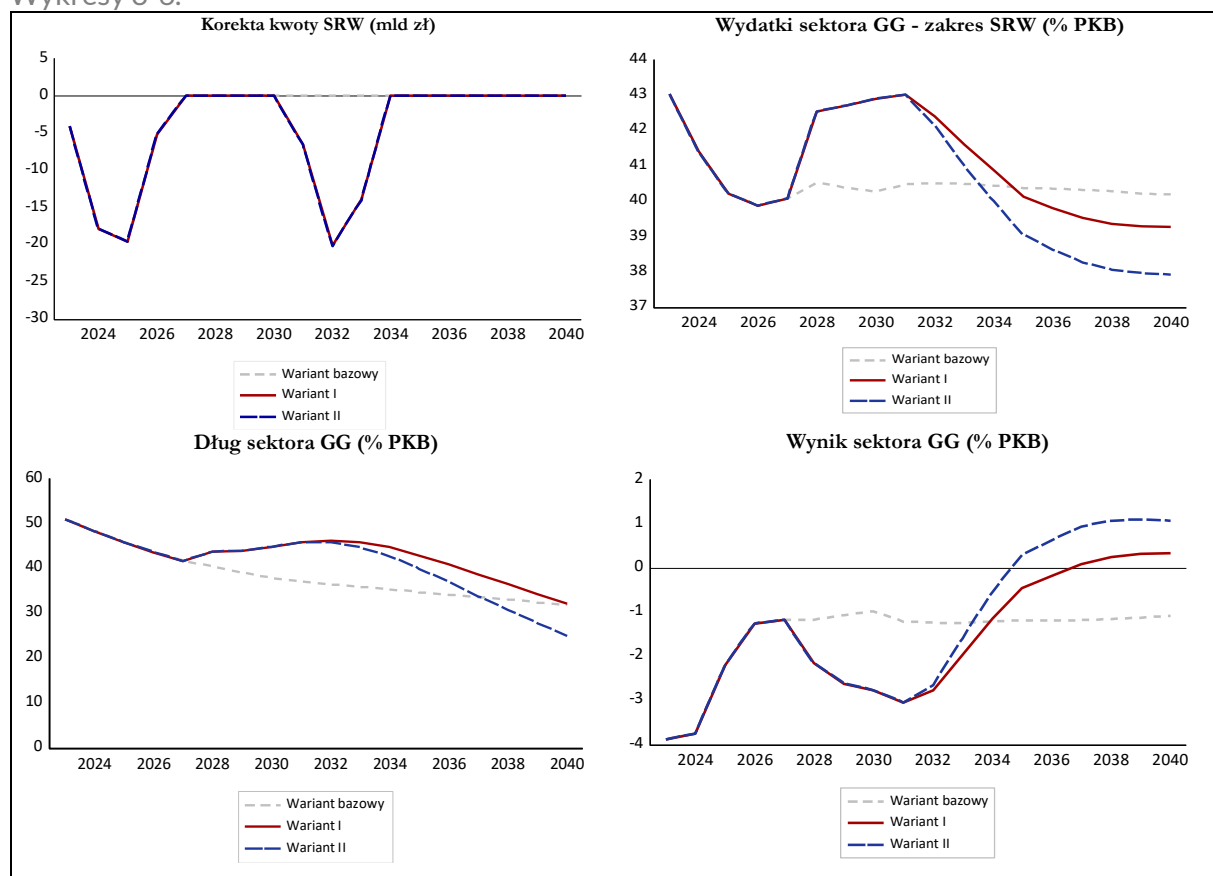
<sup>22</sup> A. Torój (ed.), J. Bęza-Bojanowska, R. Chmura, D. Kroschel, A. Szczypińska, B. Wiśnicki, *The role of stabilizing expenditure rule in fostering macro-fiscal stability: simulation-based evidence from Poland*, Warszawa, 2025

W ramach drugiego wariantu zachodzi zatem szybsze odbicie PKB i szybszy powrót do wartości sprzed szoku niż w przypadku pierwszego wariantu. Zmienne szokowane przedstawiono na wykresach poniżej (zob. wykresy 1-2). Wyniki szoku przedstawiono na wykresach 3-6.

Wykresy 1-2.



Wykresy 3-6.



\* Ze względu na przekroczenie przez Polskę wartości referencyjnej dla deficytu sektora gg w 2024 roku tj. na początku symulowanego okresu, w symulacji założono automatyczną korektę kwoty wydatków SRW na rok 2024 w wysokości 0,5% PKB.

Źródło: Symulacje Ministerstwa Finansów.

Wyniki scenariusza wskazują na antycykliczną właściwość SRW względem reakcji na spowolnienie gospodarcze. Pozwala ona na czasowe zwiększenie wydatków w relacji do PKB, będące konsekwencją kształtu indykatora wzrostu PKB, który obejmuje 6 obserwacji historycznych oraz 2 prognozowane. W efekcie, redukcja wydatków w stosunku do PKB następuje dopiero po uruchomieniu mechanizmu korekty. Zadana wielkość szoku pozwala na uwydatnienie znaczenia mechanizmu korygującego dla stabilizacji wydatków po wystąpieniu szoku oraz zapewnienia impulsu pozwalającego na nakierowanie ścieżki wydatków na powrót do rozwiązania bazowego. Wyniki potwierdzają skuteczność mechanizmu korygującego SRW w tym kontekście oraz świadczą o istotnym znaczeniu zintegrowanego działania korekty wraz z klauzulami wyjścia i powrotu, celem dostosowania konsolidacji wydatków do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej (por. wykres 3-6). W wariantach szokowych wynik sektora gg maleje pod wpływem negatywnego wstrząsu, a następnie powraca do poziomu w scenariuszu bazowym. Podobna tendencja występuje w przypadku długu sektora gg, który po ustąpieniu wstrząsu, wskutek działania mechanizmu korygującego także powraca na bazową ścieżkę spadkową. Należy jednak zauważyć, że szybszy powrót do równowagi finansów publicznych może zostać osiągnięty poprzez wprowadzenie możliwości zastosowania wyższej korekty niż 0,5 % PKB.

Scenariusz podkreśla również istotność odporności SRW względem krótkoterminowych wahań. W tym kontekście, ze względu na dużą zmienność, pożądana byłaby modyfikacja wskaźnika inflacji stosowanego we wzorze na kwotę wydatków SRW w momencie przeprowadzania przeglądu.

Większa stabilność ścieżki wydatków oraz szybsze dostosowanie do aktualnych warunków gospodarczych mogłyby również zostać osiągnięte poprzez wprowadzenie korekty *ex post błędu prognoz dynamiki realnego PKB*, która pozwoliłaby na ograniczenie ryzyka nadmiernych odchyłeń w wydatkach i zwiększenie adekwatności polityki fiskalnej w zmiennych warunkach makroekonomicznych. W wyniku błędu prognozy PKB może bowiem dochodzić do zawyżenia bądź zaniżenia kwoty wydatków wynikającej z SRW w stosunku do wartości jakie powinny być osiągnięte w rzeczywistości. Błędy te, z uwagi na brak mechanizmu korekty błędu prognozy, nie mają charakteru przejściowego i mogą się kumulować w czasie. Wprowadzenie

mechanizmu korekty błędów prognozy PKB zapewni spójność rozwiązań w zakresie traktowania błędów prognoz oraz pozwoli na zwiększenie skuteczności SRW.

Jednocześnie wprowadzenie mechanizmu korekty błędu prognozy obejmującego zarówno realne tempo PKB, jak i wskaźnik cen sprzyja realizacji postanowień dyrektywy Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającej dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, która stanowi, że „Państwa członkowskie zapewniają, aby podstawą rocznego i wieloletniego planowania budżetowego były realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe sporządzone w oparciu o najaktualniejsze informacje. Podstawą planowania budżetowego jest najbardziej prawdopodobny scenariusz makro-fiskalny lub ostrożniejszy scenariusz”.

#### ***Zestawienie rekomendacji dla formuły SRW wynikających z symulacji 1:***

- I. Wprowadzenie znacznego spowolnienia gospodarczego jako samodzielnego czynnika aktywującego klauzulę wyjścia.*** Zmiana pozwoliłaby na lepsze dostosowanie wydatków w sytuacji pogorszonej koniunktury. Uruchomienie klauzuli wyjścia na skutek spowolnienia gospodarczego oraz w efekcie odpowiednia eliminacja z indykatora PKB obserwacji pochodzących ze złych czasów, pozwoliłyby na odpowiednie złagodzenie konsolidacji wydatków.
- II. Zastąpienie we wzorze na kwotę wydatków SRW średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych deflatorem PKB.***
- III. Wprowadzenie we wzorze na kwotę wydatków SRW mechanizmu korygującego ex post błędy prognoz dynamiki realnego PKB,*** celem umożliwienia szybszego dostosowywania indykatora PKB do warunków makroekonomicznych oraz zwiększenia stabilności ścieżki wydatków SRW.
- IV. Zmiany w mechanizmie korygującym,*** dotyczące wprowadzenia automatycznego zastosowania dostosowania fiskalnego spójnego z regułami UE i wynikającego ze ścieżki wydatków netto, wspomagające szybszy powrót do równowagi finansów publicznych po wystąpieniu szoku.

Ten sam zbiór implikacji można zaobserwować na podstawie wyników scenariuszy szokowych 2, 4 oraz 6, zawartych w załączniku 2.

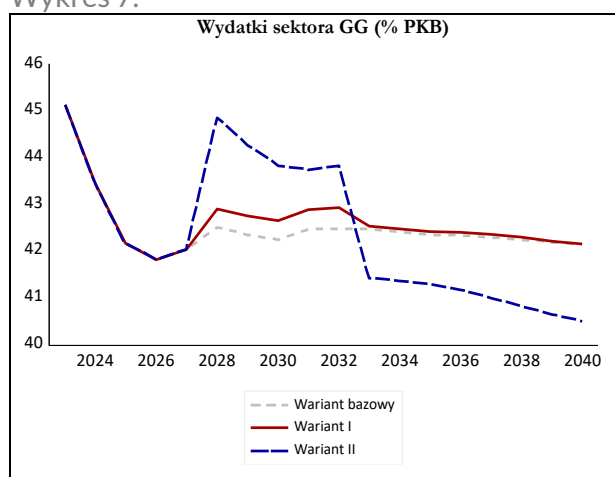
### 4.1.2. Scenariusz szokowy 5 – Szok wydatkowy spoza zakresu SRW

Scenariusz zakłada nieoczekiwany wzrost wydatków podmiotów nieobjętych SRW, celem uwydatnienia ich wpływu na dług oraz wynik sektora gg oraz oceny wpływu zakresu reguły obowiązującego w trakcie przeprowadzania przeglądu na jej skuteczność. W scenariuszu tym również wyodrębniono dwa warianty:

- *wariant I* - roczny wzrost wydatków jednostek i organów nieobjętych SRW o 0,5% PKB,
- *wariant II* - roczny wzrost wydatków jednostek i organów nieobjętych SRW o 3% PKB.

Poniższy wykres przedstawia wydatki sektora gg w relacji do PKB. Wzrost wydatków w tym scenariuszu odbywa się poprzez wzrost wydatków jednostek i organów nieobjętych SRW.

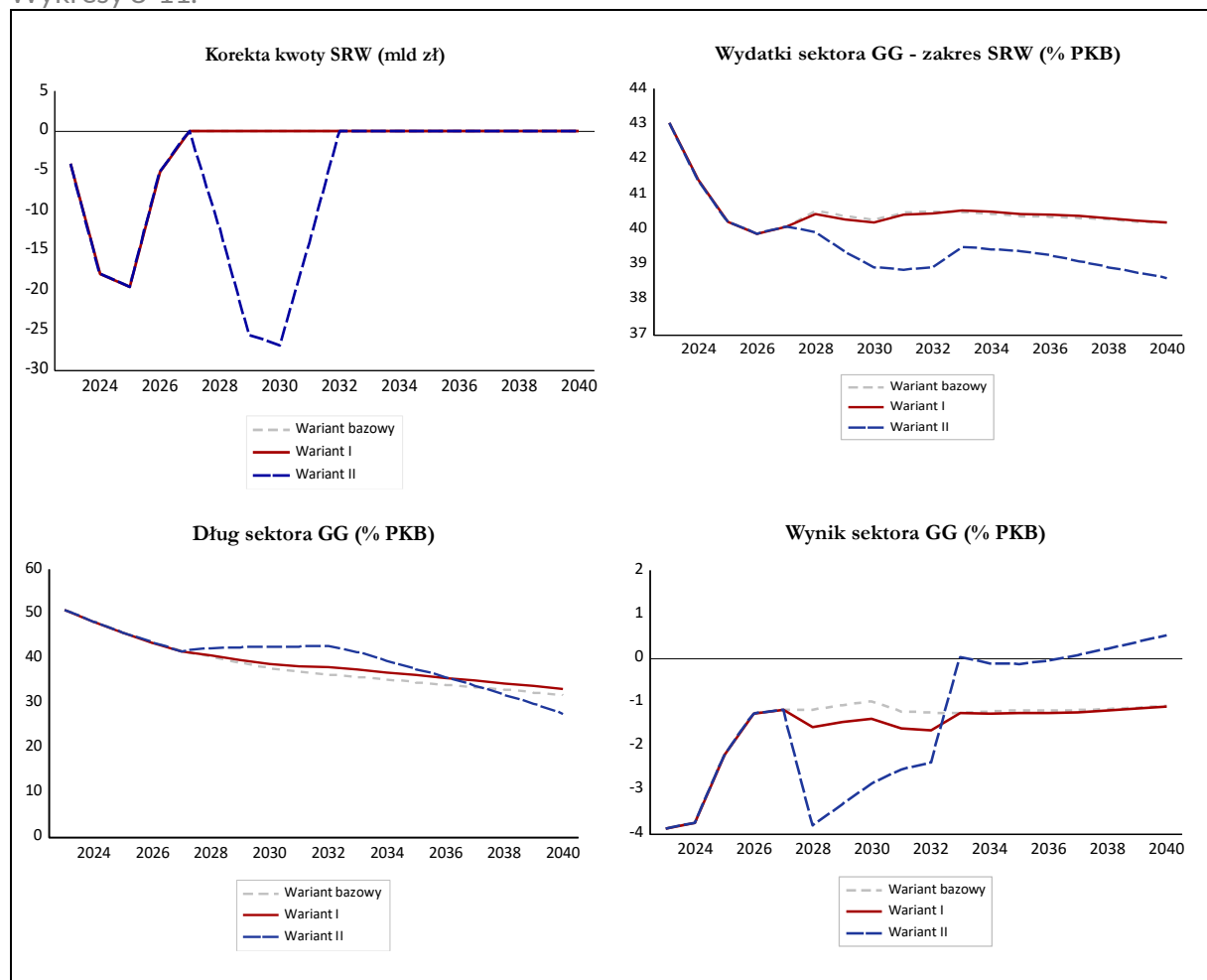
Wykres 7.



Źródło: Symulacje Ministerstwa Finansów.

Szok następuje w I kwartale 2028 roku i występuje przez kolejne 5 lat. Wielkość szoku w *wariantcie II* zwiększono celem uwydatnienia działania mechanizmu korygującego, aktywowanego w scenariuszu wskutek przekroczenia wartości referencyjnej dla deficytu sektora gg. Wyniki szoku przedstawiono na wykresach 8-11.

Wykresy 8-11.



Źródło: Symulacje Ministerstwa Finansów.

Wyniki powyższego scenariusza jednoznacznie wskazują na zasadność szerszego objęcia sektora instytucji rządowych i samorządowych SRW. W wariantcie I, ze względu na wielkość zadanego szoku, nieoczekiwany wzrost wydatków poza zakresem SRW prowadzi do obniżenia wyniku budżetowego o wartość szoku, tj. 0,5% PKB, co skutkuje krótkotrwałym wzrostem długu oraz deficytu sektora gg. Wariant II, wskutek działania mechanizmu korygującego, mimo początkowego skokowego wzrostu deficytu i długu sektora gg, ostatecznie stabilizuje wynik budżetowy na poziomie nadwyżki, przy znacznie niższych wydatkach w relacji do PKB oraz niższym poziomie zadłużenia w porównaniu do scenariusza bazowego. Uruchomienie mechanizmu korygującego w *wariantcie II*, spowodowane skokowym zwiększeniem wydatków jednostek i organów nieobjętych SRW, prowadzi zatem do znacznego ograniczenia wydatków podmiotów objętych SRW. Wyniki scenariusza wskazują tym samym na konieczność objęcia limitem SRW większej liczby jednostek sektora gg,

szczególnie w kontekście kontrolowania wzrostu wydatków poza wiążącym limitem SRW, które mogą zwiększać zadłużenie, nawet przy formalnym przestrzeganiu SRW. Wyniki sugerują jednak, że mechanizm korekty skutecznie ogranicza ryzyko trwałego nadmiernego wzrostu wydatków, zatem pożądane byłoby również wprowadzenie możliwości zastosowania wyższej korekty, niż wynikająca z art. 112aa, z uwzględnieniem art. 112d ufp.

***Zestawienie rekomendacji dla SRW wynikających ze scenariusza 5:***

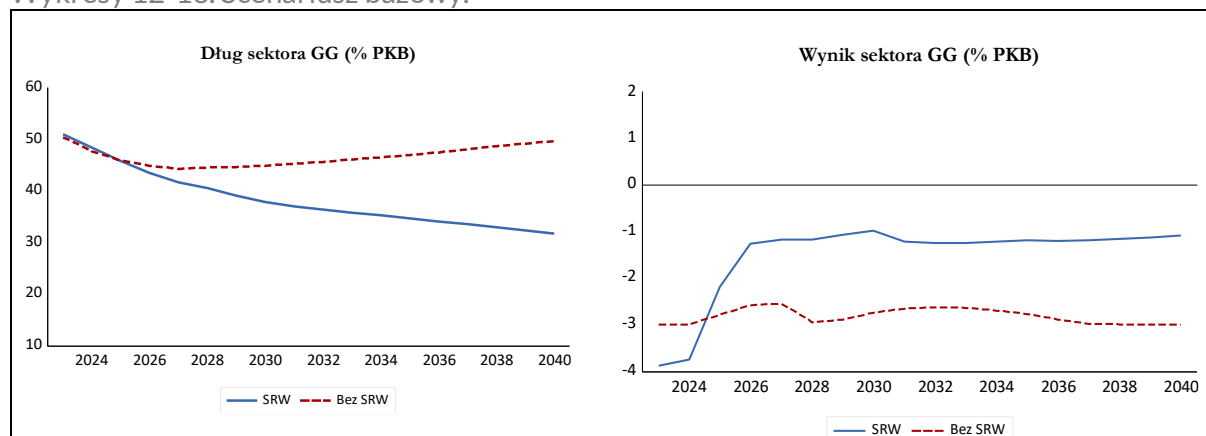
- I. Rozszerzenie zakresu podmiotowego SRW.***
- II. Zmiany w mechanizmie korygującym, umożliwiające automatyczne zastosowanie wyższego niż 0,5% PKB dostosowania fiskalnego.***
- III. Przeprowadzanie regularnych przeglądów SRW celem dostosowania zakresu.***

Ten sam zbiór implikacji można zaobserwować na podstawie wyników scenariuszy szokowych 2, 4 oraz 6, zawartych w załączniku 2.

### **4.1.3. Scenariusze bez SRW**

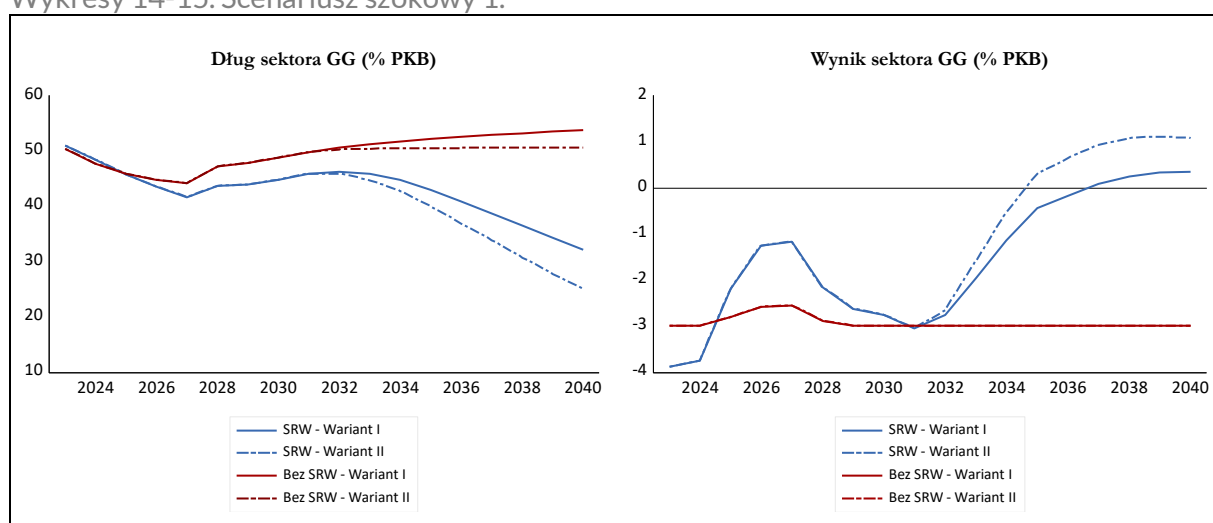
W ramach analizy ilościowej zbadano również wpływ stosowania SRW na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne, celem oceny jej skuteczności (jak opisano wyżej w rozdz. 4). Przeprowadzono standardowy zestaw symulacji na modelu NEMPF z zaimplementowanym komponentem SRW oraz bez tego komponentu. Porównanie rezultatów dla długu oraz wyniku sektora gg w warunkach bazowych (zob. wykres 12 i 13) oraz szokowych (por. wykres 14 i 15) dla modelu z i bez SRW wskazuje na istotne znaczenie reguły w ograniczaniu poziomu deficytu oraz długu sektora gg, a także na jej antycykliczny charakter.

Wykresy 12-13. Scenariusz bazowy.



Źródło: Symulacje Ministerstwa Finansów.

Wykresy 14-15. Scenariusz szokowy 1.



Źródło: Symulacje Ministerstwa Finansów.

Porównanie scenariusza bazowego z wariantem, w którym zastosowano SRW oraz wariantu bez SRW wskazuje, że zastosowanie SRW prowadzi do poprawy sytuacji fiskalnej oraz w efekcie, w przypadku wystąpienia szoku zapewnia przestrzeń do odpowiednich dostosowań w zakresie polityki fiskalnej. W scenariuszach związanych z wystąpieniem recesji, zakładając niezmiennność pozostałych założeń, SRW umożliwia okresowy wzrost wydatków w odpowiedzi na szok, co potwierdza, że jej stosowanie wspiera antycykliczność polityki makroekonomicznej, przy zachowaniu jej wiarygodności. Ponadto, w przypadku wszystkich scenariuszy, SRW stabilizuje - przede wszystkim wskutek działania mechanizmu korygującego - wynik sektora na wyższym poziomie, spójnym z wymogami wynikającymi z reguł UE niż w wariantie bazowym. Równocześnie, SRW prowadzi do znaczącego ograniczenia zadłużenia w średnim okresie, co również jest spójne z obecnymi regułami fiskalnymi w UE, w których

wymagany wysiłek fiskalny bazuje na analizie średniookresowej stabilności długu (z ang. *debt sustainability analysis*).

## 4.2. Modyfikacje formuły SRW

Na podstawie rekomendacji zawartych w rozdziale 4.1 zbadano również wariant formuły określającej kwotę wydatków SRW z zastosowaniem deflatora PKB zamiast dotychczas stosowanego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych CPI. Nową formułę SRW (zob. ramka 2, por. ramka 1) poddano symulacjom.

Ramka 2. Modyfikacja formuły na kwotę wydatków SRW.

$$WYD_n = WYD_{n-1}^* \cdot E_n(DEF_n) \cdot WPKB + K_n + E_n(\Delta DD_n)$$

W którym:

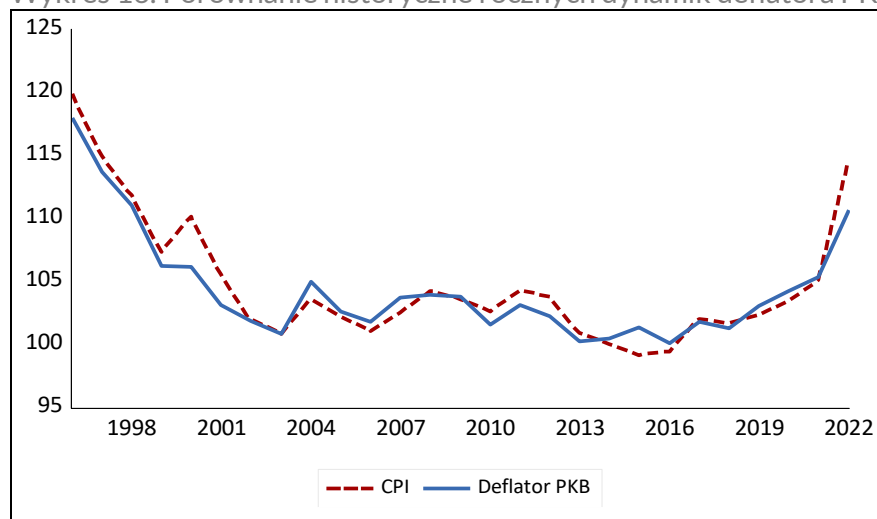
$E_n(DEF_n)$  – prognozowany w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi deflator produktu krajowego brutto w roku  $n$ . Jeżeli deflator ten jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1.

\* objaśnienie symboli zbieżne z listą zawartą w rozdziale 2.3.

\*\* szczegółowe objaśnienie elementów wzoru w załączniku 1.

Kluczowym czynnikiem przemawiającym za wprowadzeniem deflatora PKB do wzoru na kwotę wydatków jest jego mniejsza zmienność i zapewnienie spójności SRW z regułami unijnymi w tym zakresie. Wykres kształtowania wartości deflatora PKB oraz CPI w latach 1996-2022 potwierdza historycznie mniejszą podatność na szoki deflatora PKB (zob. wykres 16). Odchylenie standardowe wartości deflatora PKB jest niższe od odchylenia standardowego wartości CPI o około 16%, zatem wprowadzenie deflatora PKB do wzoru powinno ograniczyć zmienność kwoty wydatków.

Wykres 16. Porównanie historyczne rocznych dynamik deflatora PKB oraz CPI 1996-2022.



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Za użyciem deflatora PKB, zamiast wskaźnika CPI, przemawiają również argumenty ekonomiczne. Deflator PKB stanowi szeroki wskaźnik podstawowego rozwoju cen krajowych (w tym w sektorze publicznym) i charakteryzuje się historycznie mniejszą zmiennością niż CPI, co między innymi wynika z tego, że w mniejszym stopniu wpływają na niego ceny importu. Szczególnie ten ostatni aspekt w okresie następujących po sobie szoków gospodarczych, jaki miał miejsce w ostatnich latach, stał się bardziej istotny w kontekście szoków na rynkach cen surowców.

Co więcej, scenariusze symulacyjne przeprowadzone na wariancie formuły SRW z zastosowanym deflatorem PKB potwierdzają, że reguła utrzymuje pożądane właściwości antycykliczne, przy jednoczesnym pozytywnym wpływie tej zmiany na stabilizację wyniku oraz długu sektora gg. Zależność ta oraz fakt, iż proponowane rozwiązanie zapewnia wyższy poziom spójności SRW z regułami unijnymi po sfinalizowanej w roku 2024 reformie ram zarządzania gospodarczego UE<sup>23</sup>, stanowi argument przemawiający za wprowadzeniem tej zmiany.

<sup>23</sup> Akty ustawodawcze reformujące unijne ramy zarządzania gospodarczego. Włączają one do prawa UE treść tytułu III „Pakt fiskalny” Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej z dnia 2 marca 2012 r., zgodnie z jego art. 16 i obejmują:

1) rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 2024/1264 z 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj>);

2) dyrektywę Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającą dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 2024/1265 z 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>);

Operacjonalizację unijnych reguł fiskalnych stanowi wieloletnia ścieżka wydatków netto (ustalana, co do zasady, raz na cztery lata), która zgodnie z nowymi przepisami bazuje właśnie na prognozowanym na dany rok deflatorze PKB. Zastosowanie deflatora PKB w SRW pozwoli zatem na zmniejszenie odchylenia od ścieżki wydatków netto zatwierdzonej przez Radę UE.

### 4.3. Realizacja wniosków z analizy ilościowej

Na podstawie rekomendacji zawartych w poprzedniej części analizy symulacyjnej oraz uwzględniając zmiany w regułach UE, zaproponowano szereg **zmian w SRW**. Zmiany te weszły w życie 23 lipca 2024 r. w ramach ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1089, zwana dalej nowelizacją z 2024 r.).

W nowelizacji z 2024 r. **w formule SRW zastąpiono wskaźnik inflacji CPI deflatorem PKB**. Zmiana ta, jak wskazano powyżej, zwiększa spójność SRW z regułami unijnymi po sfinalizowanej w roku 2024 reformie ram zarządzania gospodarczego UE. W efekcie, co do zasady (po wyłączeniu korekty  $K_n$  i działań dyskrecjonalnych), dynamika kwoty wydatków SRW równa będzie iloczynowi średniookresowej dynamiki wzrostu realnego PKB i deflatora PKB, a więc nominalnemu wzrostowi PKB.

Na podstawie implikacji przeprowadzonych analiz i symulacji **wprowadzono korektę ex post błędu prognoz realnej dynamiki wzrostu PKB**, celem dostosowania kwoty wydatków do rzeczywistych odczytów rocznej dynamiki wartości PKB. W dotychczas obowiązującej formule SRW występowały prognozy CPI i realnego wzrostu PKB. Formuła przewidywała jednak wyłącznie aktualizację błędu prognozy CPI. W efekcie, w wyniku błędu prognozy PKB, mogło dochodzić do zawyżenia bądź zaniżenia kwoty wydatków wynikającej z SRW w stosunku do wartości jakie powinny być osiągnięte w rzeczywistości. Mechanizm korekty błędu prognozy (który po zmianie obejmuje wszystkie prognozowane parametry, tj. realną dynamikę PKB, jak i deflator

---

3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz. Urz. UE L 2024/1263 z 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>).

PKB) zmniejsza wpływ odchyłeń oszacowań prognozowanych parametrów od wartości wykonanych parametrów, a tym samym przyczynia się do zmniejszenia wpływu błędów prognoz na kwotę wydatków SRW.

Ponadto w wyniku przeprowadzonego przeglądu dokonano rozszerzenia zakresu przedmiotowego i rewizji mechanizmu korygującego SRW, co zostało opisane w dalszej części Raportu (zob. rozdział 6).

## 5. Analiza jakościowa

Niniejsza część zawiera podsumowanie analizy jakościowej przeprowadzonej w ramach przeglądu SRW. Analiza, zgodnie z wymogami kamienia milowego A4G, stanowi ocenę funkcjonowania SRW w latach 2019-2023, ze szczególnym uwzględnieniem stosowania klauzul wyjścia i powrotu, zakresu reguły oraz spójności SRW z nowymi regulacjami unijnymi. Na podstawie przeprowadzonej analizy sformułowano rekomendacje dot. zmian w SRW, mające na celu wzmocnienie skuteczności SRW oraz zwiększenie transparentności i stabilności finansów publicznych, a także poprawę zarządzania środkami publicznymi. Rekomendacje obejmują w szczególności ww. klauzule, mechanizm korygujący oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy SRW. Stanowiły one następnie podstawę do wprowadzenia zmian w przepisach prawnych związanych z SRW. Zmiany te weszły w życie w lipcu 2024 r. wraz z ustawą z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1089) oraz w zakresie SRW od stycznia 2026 r. wraz z ustawą z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz. U. 2025 poz. 39).

### 5.1. Klauzula wyjścia i klauzula powrotu do SRW

Pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie, które przełożyły się na wzrost cen energii oraz najwyższe od późnych lat 90-tych poziomy inflacji, podkreśliły istotność stosowania klauzuli wyjścia wspierającej niwelowanie negatywnych skutków zdarzeń nadzwyczajnych i stanowiły swoisty test dla kształtu rozwiązań w zakresie SRW. W efekcie, od momentu aktywowania klauzuli wyjścia przepisy w tym zakresie były kilkukrotnie dostosowywane (zob. rozdział 2.4.), celem umożliwienia jak

najbardziej adekwatnej reakcji na występujące wydarzenia nadzwyczajne oraz zapewnienia spójności z regulacjami unijnymi.

W 2020 roku dokonano zmian w klauzuli wyjścia, dodając przesłankę epidemiczną jako kolejny czynnik aktywujący, umożliwiając elastyczne, szybkie wsparcie systemowe w walce z bezprecedensowym kryzysem spowodowanym pandemią oraz kryterium ekonomiczne stanowiące dodatkowy warunek aktywacji. Aby sprostać przyszłym wstrząsom, konieczne stało się dalsze dostosowywanie przepisów klauzuli wyjścia celem zapewnienia skutecznej reakcji w sytuacji pogorszonej koniunktury. Zgodnie z przeprowadzoną analizą ilościową (zob. rozdział 4.1.1.), uruchomienie klauzuli wyjścia w trakcie wystąpienia znacznego spowolnienia gospodarczego oraz, w efekcie, odpowiednia eliminacja z indykatora PKB obserwacji pochodzących ze złych czasów, ma zapewnić odpowiednie złagodzenie konsolidacji wydatków.

W formie obowiązującej od lipca 2020 r., zastosowanie klauzuli wyjścia wymagało wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych w połączeniu z jednoczesnym znacznym spowolnieniem gospodarczym w przeciwieństwie do rozwiązań w UE oraz dobrych praktyk międzynarodowych, gdzie samo znaczące spowolnienie gospodarcze stanowi przesłankę do zastosowania klauzuli wyjścia.

Tabela 1. Przepisy dotyczące klauzuli wyjścia dla wybranych krajów europejskich.

| Państwo    | Czynniki wyzwalające (np. rodzaj szoku)                                                                                                                                         | Procedury uruchamiające                                                     | Czas trwania i wielkość                                                                                                                                                                                             | Sposób powrotu do stosowania standardowych przepisów                                                                                                                                                                                             | Zastosowanie                                                                                                                                |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Niemcy     | Kłęski żywiołowe lub sytuacje wyjątkowe poza kontrolą rządu.                                                                                                                    | Zatwierdzenie przez parlament kwalifikowaną większością głosów.             | Swoboda decyzyjna parlamentu.                                                                                                                                                                                       | Plan amortyzacji w celu ograniczenia dodatkowego zadłużenia „w rozsądnym horyzoncie czasowym”.                                                                                                                                                   | 2020-2021                                                                                                                                   |
| Holandia   | Krajowa klauzula wyjścia: nadzwyczajne okoliczności poza kontrolą rządu, a także bezpośrednie zastosowanie klauzuli wyjścia określonej przez ramy zarządzania gospodarczego UE. | Na wniosek rządu, wymagane zatwierdzenie przez parlament.                   | Krajowa klauzula wyjścia nie jest jednoznacznie określona pod względem czasu trwania oraz wielkości.                                                                                                                | Zgodnie z wymaganiami ram zarządzania gospodarczego UE.                                                                                                                                                                                          | Europejska ogólna klauzula wyjścia aktywowana w 2020 r.                                                                                     |
| Słowacja   | Poważny spadek nominalnego PKB, wojna i kłęski żywiołowe.                                                                                                                       | Na wniosek rządu, wymagane zatwierdzenie przez parlament.                   | Wyjątki w stosowaniu sankcji lub korekty w ramach reguły fiskalnej.                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                  | 2020                                                                                                                                        |
| Szwecja    | Brak konkretnego określenia (w przypadku kryzysu o poważnych konsekwencjach ekonomicznych).                                                                                     | Rządowa propozycja nowego limitu wydatków do zatwierdzenia przez parlament. | Brak limitów odnośnie czasu trwania oraz wielkości.                                                                                                                                                                 | Brak                                                                                                                                                                                                                                             | Przyjęcie nowego limitu wydatków w 2019 r. na 2020 r., przyjęcie w 2020 r. nowych limitów wydatków na lata 2021 oraz 2022.                  |
| Szwajcaria | Nadzwyczajne okoliczności (np. poważne spowolnienie wzrostu lub kłęski żywiołowe), brane pod uwagę przez rząd.                                                                  | Zatwierdzenie przez parlament kwalifikowaną większością głosów.             | Decyzja parlamentu w sprawie nadzwyczajnych wydatków poprzez uzupełniający budżet. Nadwyżka wynikająca ze zwiększenia limitu wydatków jest odpisywana z konta kompensacyjnego, a nadwyżka jest zapisywana na konto. | Deficyt wynikający z nadzwyczajnych wydatków jest gromadzony na koncie i musi zostać spłacony w ciągu następnych 6 lat poprzez nadwyżki strukturalne generowane głównie poprzez cięcia wydatków, gdy saldo konta kompensacyjnego jest nieujemne. | Zastosowanie w 2017 r. w celu uwzględnienia wydatków związanych z migracją oraz w 2020 r. w odpowiedzi na szoki wywołane pandemią COVID-19. |

Źródło: IMF (2024), Republic of Poland: Technical Assistance Report - Aligning the Stabilizing Expenditure Rule to the European Union Fiscal Framework.

Dostosowywanie regulacji ww. klauzul pozwalało na szybkie reagowanie na zmieniające się warunki. Jednak tak częste zmiany przepisów ad hoc w tym zakresie z

jednej strony stanowiły długotrwały proces i dodatkowo miały jeszcze negatywny wpływ na wiarygodność i przewidywalność ram fiskalnych. Bez niezależnej instytucji fiskalnej trudno było zrozumieć opinii publicznej zasadność dotychczasowych zmian w SRW. Doświadczenia z innych krajów opisane powyżej wskazują na kilka aspektów, które należy wziąć pod uwagę również przy zmianach klauzuli wyjścia w Polsce. Jednym z nich jest aktywacja i monitorowanie klauzuli wyjścia i powrotu.

Sama aktywacja klauzuli wyjścia zazwyczaj wymaga zatwierdzenia przez parlament, ale często wymaga też oceny przez niezależną radę fiskalną (np. Szwecja). Przykładem zaangażowania niezależnej instytucji fiskalnej w uruchomienie klauzuli wyjścia jest również Rumunia. Zgodnie z ustawą o odpowiedzialności fiskalnej, rewizje strategii fiskalnej (dokonywanej w przypadku np. znaczącego pogorszenia się wskaźników makroekonomicznych wykorzystywanych do przygotowania obecnej strategii fiskalnej), ustawy budżetowej lub każdego innego dokumentu budżetowego podlegają przeglądowi i opiniowaniu rumuńskiej Rady Fiskalnej. Podobną rolę do rumuńskiej Rady Fiskalnej odgrywa maltańska Rada Fiskalna, która również poddaje przeglądowi i opiniuje zmiany w Średnioterminowej Strategii Fiskalnej np. w przypadku znacznego pogorszenia się wskaźników makroekonomicznych wykorzystywanych do przygotowania ww. strategii. Również Łotwa posiada podobny mechanizm, w ramach którego przy ustalaniu wysokości odchylenia od przewidzianego w regułach poziomu wyniku strukturalnego, opinia łotewskiej Rady Fiskalnej musi zostać wzięta pod uwagę.

Analizując doświadczenia międzynarodowe należy zauważyć, że włączenie w procedurę uruchomienia klauzuli wyjścia i powrotu niezależnej instytucji fiskalnej zwiększa elastyczność i szybkość działania przy jednoczesnym zachowaniu neutralności tej instytucji.

### **Rekomendacje**

Analiza dotychczasowych doświadczeń ze stosowania klauzuli wyjścia SRW oraz doświadczeń międzynarodowych (por. tabela 1) potwierdziła implikowaną przez analizę ilościową (por. rozdz. 4) potrzebę modyfikacji warunków, których spełnienie determinuje czasowe zawieszenie stosowania SRW. Aby sprostać przyszłym wstrząsom, rekomenduje się dostosowanie przepisów klauzuli wyjścia, tak by

obejmowała również mechanizmy reagowania na poważne spowolnienie wzrostu gospodarczego. Ustanowienie znacznego spowolnienia gospodarczego jako samodzielnego czynnika aktywującego klauzulę wyjścia przyczyni się do ograniczenia obserwowanych dotychczas zmian *ad hoc*, dotyczących przepisów klauzuli wyjścia. Takie rozwiązanie pozwoli na zapewnienie spójności SRW z regulacjami unijnymi, definiującymi spowolnienie gospodarcze jako samodzielny czynnik pozwalający na uruchomienie klauzuli wyjścia.

Ponadto, na podstawie dobrych praktyk międzynarodowych, rekomenduje się wraz z ustanowieniem niezależnej Rady Fiskalnej (dalej: Rada), umożliwienie ww. Radzie, na wniosek Ministra Finansów, pełnienia roli w ocenie uruchamiania oraz wdrażania klauzuli wyjścia, jak również parametrów dotyczących klauzuli powrotu do SRW. Opiniowanie przez Radę zastosowania klauzul, przyczyni się do zwiększenia przejrzystości stosowania tego rozwiązania oraz zapewni dodatkową ocenę w kontekście właściwego momentu powrotu do stosowania przepisów SRW po ich zawieszeniu (klauzuli wyjścia), z uwzględnieniem wpływu na stabilność finansów publicznych.

## 5.2. Mechanizm korygujący SRW

Analizie poddano również warunki definiujące stosowanie odpowiedniej wielkości korekty kwoty wydatków SRW  $K_n$  (dalej: korekta), o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz jej skalę. Od sierpnia 2023 r. (por. rozdział 2.2.4.) poziom korekty uzależniony był od prognozowanego przez Komisję Europejską poziomu deficytu i długu sektora gg na rok budżetowy ( $n$ ) i rok poprzedzający rok budżetowy (rok  $n - 1$ ) (warunek przekroczenia przez dług lub deficyt sektora instytucji rządowych wartości referencyjnych odpowiednio 60% PKB i 3% PKB) oraz prognozowanej na rok  $n$  rocznej dynamiki wartości PKB w cenach stałych (warunek złych czasów). Wymaganą korektę zdefiniowano jako co najmniej 0,5 p.p. PKB, stanowiące minimalny poziom dostosowania wynikający z procedury nadmiernego deficytu. Korekta mogła być niższa niż 0,5 p.p. PKB, jeżeli wynikało to z zaleceń Rady UE wydanych na podstawie art. 121 ust. 2 lub 4 lub art. 126 ust. 7 TFUE. W pozostałych przypadkach korekta wynosiła 0. W ten sposób zdefiniowany

mechanizm korygujący nie zapewniał jednak pełnej zgodności z regulacjami unijnymi w zakresie reguł fiskalnych, które weszły w życie w kwietniu 2024 r. Przede wszystkim, tak zdefiniowana korekta nie zapewniała automatycznego dostosowania fiskalnego spójnego ze stabilnością długu w średnim okresie w przypadku, gdy poziom dostosowania fiskalnego wynikającego ze ścieżki wydatków netto różni się od dostosowania wynikającego z SRW, które określało jedynie minimalny poziom korekty. O ile wymóg korekty większej niż 0 w przypadku przekroczenia wartości referencyjnych dla długu lub deficytu sektora gg jest zgodny z obecnymi regulacjami UE, w których kraj jest w takim wypadku, co do zasady, zobowiązany do opracowania 4-7 letniej ścieżki dostosowania, to mechanizm ten nie uwzględniał w sposób wystarczający średnioterminowych czynników ryzyka dla stabilności długu, tj. nie różnicował wymaganego dostosowania fiskalnego. Tymczasem w obecnych regulacjach unijnych dostosowanie fiskalne jest zależne od aktualnych szacunków wskaźników makroekonomicznych, wpływających na relację długu do PKB, od obecnej sytuacji fiskalnej, jak i wybranego okresu dostosowania. Ponadto, poprzez dodatkowe zabezpieczenia, dostosowanie jest powiązane z prognozowanym tempem spadku relacji długu do PKB w okresie dostosowania fiskalnego.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że niektóre niezależne instytucje fiskalne zaangażowane są w proces wyznaczania parametrów numerycznych reguł fiskalnych, przykładowo mają wpływ na kształt korekty wynikającej z zastosowania klauzuli wyjścia. W przypadku wspomnianej w rozdziale 5.1 łotewskiej Rady Fiskalnej, opinia Rady jest brana pod uwagę w ustalaniu wielkości odchylenia od wyniku strukturalnego. Ponadto mając na uwadze, zapisy dyrektywy 2011/85/UE dotyczące zadań niezależnych instytucji fiskalnych (art. 8) oraz fakt, że zmiany w zakresie SRW stanowią długotrwały proces legislacyjny zaangażowanie niezależnej instytucji fiskalnej, w proces wyznaczania mechanizmu korygującego SRW stanowiłoby dodatkowy element uelastyczniający, przy zachowaniu obiektywizmu, szybkości działania oraz dostosowania do uwarunkowań zewnętrznych i makroekonomicznych. Równocześnie takie rozwiązanie uwiarygodniłoby opinii publicznej konieczność odpowiednich dostosowań zgodnych z wymogami przepisów UE, a jednocześnie biorących krajowy aspekt pod uwagę.

## Ramka 3: Ścieżka wydatków netto zgodna z DSA

Wydatki pierwotne netto są to wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych pomniejszone o:

- koszty obsługi zadłużenia,
- poziom wdrożonych przez rząd i mających wpływ w danym roku działań trwale zwiększających poziom dochodów sektora (tzw. działania dyskrecjonalne w obszarze dochodów),
- wydatki na programy unijne w pełni finansowane dochodami z funduszy unijnych,
- krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez UE,
- wydatki cykliczne na bezrobocie oraz
- wydatki jednorazowe i tymczasowe (mające incydentalny i nietrwały wpływ na wydatki sektora, tzw. one-off).

Ścieżka wydatków netto prezentowana w średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych jest opracowywana po otrzymaniu tzw. trajektorii referencyjnej wydatków, którą Komisja Europejska przekazuje każdemu państwu członkowskiemu, którego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekracza 60 % PKB lub deficyt sektora przekracza 3% PKB. Trajektorja referencyjna obejmuje okres dostosowawczy wynoszący 4 lata (i jego ewentualne przedłużenie o maksymalnie 3 lata). Jest oparta na analizie średniookresowej stabilności długu (z ang. debt sustainability analysis; DSA) i zróżnicowana dla poszczególnych państw, przy czym zapewnia, że:

a) do końca okresu dostosowawczego, przy założeniu braku dalszych działań rządu, prognozowana relacja długu zostanie sprowadzona lub utrzymana w prawdopodobnej tendencji spadkowej lub pozostanie na ostrożnym poziomie poniżej 60% PKB w średnim okresie (czyli w ciągu 10 lat po zakończeniu planu);

b) prognozowany deficyt zostanie obniżony do poniżej 3% PKB w okresie dostosowawczym i będzie utrzymywany poniżej tej wartości w średnim okresie (czyli w ciągu 10 lat po zakończeniu planu), przy założeniu braku dalszych działań rządu;

c) wysiłek na rzecz redukcji deficytu lub długu (inaczej wysiłek fiskalny) w okresie objętym planem jest co do zasady liniowy;

d) w stosownych przypadkach zachowano spójność ze ścieżką korygującą wydatków rekomendowaną przez Radę UE państwom objętym procedurą nadmiernego deficytu.

Ścieżka wydatków netto jest wyznaczana przy pomocy analizy stabilności zadłużenia. Analiza stabilności zadłużenia determinuje wysiłek fiskalny w kategoriach pierwotnego wyniku strukturalnego (tj. wyniku oczyszczonego o wpływ cyklu oraz koszt obsługi zadłużenia), który przekłada się na wiążące tempo wzrostu pierwotnych wydatków netto zgodnie z poniższym wzorem:

$$\text{Nominalny wzrost pierwotnych wydatków netto}_t = \text{wzrost PKB potencjalnego}_t + \text{wzrost deflatora PKB}_t - \frac{\text{wysiłek fiskalny na pierwotnym wyniku strukturalnym}_t}{\text{udział wydatków pierwotnych w PKB}_{rok bazowy}}$$

Źródło: Opracowanie własne MF.

## Rekomendacje

Mechanizm korygujący SRW w trakcie przeprowadzania przeglądu (zob. schemat 4, rozdział 2.2.4) nie zapewniał automatycznego dostosowania fiskalnego spójnego ze stabilnością długu w średnim okresie. Mając na uwadze wskazane w analizie aspekty, rekomenduje się zatem odpowiednie automatyczne powiązanie dostosowania fiskalnego w mechanizmie korygującym SRW z zaleceniami Rady UE tak, aby dostosowanie to odpowiadało wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z określoną w zaleceniach Rady UE ścieżką wydatków netto (zob. ramka 3).

Ponadto rekomenduje się, wraz z ustanowieniem Rady Fiskalnej, nadanie jej odpowiednich uprawnień w zakresie mechanizmu korygującego. W szczególności w uzasadnionych przypadkach możliwości wystąpienia przez Ministra Finansów do Rady o określenie wartości korekty wydatków SRW, co zapewni dodatkową analizę i ocenę w tym zakresie.

Rekomendowane rozwiązania w zakresie mechanizmu korygującego pozwolą na zapewnienie zgodności krajowej polityki fiskalnej z regułami UE i zobowiązaniami traktatowymi Polski, natomiast możliwość zastosowania w określonych warunkach korekty kwoty wydatków innej niż 0,5% PKB umożliwi zastosowanie adekwatnego impulsu stabilizującego finanse publiczne. Spójnie z powyższym, analiza symulacyjna również wskazała na istotność parametru korekty  $K_n$  we wzorze na kwotę wydatków SRW (por. rozdział 4).

### 5.3. Zakres podmiotowy SRW

Od momentu wprowadzenia reguły w 2013 roku, jej zakres podmiotowy był stopniowo rozszerzany (por. rozdział 2.1.). Już w 2015 roku, czyli roku, w którym reguła stała się operacyjna, do zakresu SRW włączono Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Następnie, w 2021 roku w zakres SRW włączono, w ramach realizacji kamienia milowego A3G, państwowe fundusze celowe (co stanowiło wówczas ok. 2,5% planowanej na 2022 r. kwoty wydatków SRW). Rok później, zakres poszerzono o NFOŚiGW, natomiast w związku z wybuchem pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie z nieprzekraczalnego limitu wydatków SRW wyłączono 2 fundusze BGK: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (w 2021 roku) i Fundusz Pomocy (w 2022 roku).

Dla skuteczności reguły kluczowe jest, aby zgodnie z pierwotnymi założeniami i wymogami zawartymi w *dyrektywie Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*, obejmowała możliwie jak największą zakresowo część sektora gg, przy jednoczesnym zachowaniu jej operacyjności.

Częste zmiany w zakresie podmiotowym miały negatywny wpływ na wiarygodność i przewidywalność ram fiskalnych. Częste modyfikacje SRW utrudniały długoterminowe planowanie finansowe zarówno na poziomie instytucji objętych regułą, jak i całego sektora finansów publicznych. Dodatkowo, wielokrotne dostosowywanie zakresu SRW powoduje trudności w monitorowaniu zgodności z jej założeniami oraz w ocenie skutków jej funkcjonowania. Skutkowało to również osłabieniem przejrzystości i stabilności samej reguły, co, w konsekwencji, wpływa na jej wiarygodność jako narzędzia polityki fiskalnej. Ponadto, analiza scenariusza szokowego nr 5 z analizy ilościowej (zob. rozdział 4.1.2.) wykazuje pozytywne cechy w przypadku szerszego zakresu SRW.

Określając zakres reguły jednym z kryteriów jest jej operacyjność. Jednak analiza podmiotów pozostających poza SRW (zob. tabela 2) wskazuje, że bez uszczerbku dla efektywności procesu budżetowego można go rozszerzyć o pozostałe jednostki sektora finansów publicznych, których plany są załącznikami do ustawy budżetowej, a które na moment przeglądu nie były objęte SRW. W szczególności o takie jednostki jak agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, ZUS oraz inne państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

### Rekomendacje

Rekomenduje się rozszerzenie zakresu podmiotowego SRW o pozostałe jednostki sektora finansów publicznych, których plany są załącznikami do ustawy budżetowej, w tym rozszerzenie o kolejną grupę jednostek mechanizmu automatycznego dostosowywania tego zakresu do zmian w sektorze finansów publicznych. Zakres ten (zob. tabela 2), powinno się zatem rozszerzyć o agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz

inne państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, które na moment przeglądu nie były objęte SRW. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na lepsze wypełnienie przez regułę pierwotnych założeń przy jednoczesnym zachowaniu operacyjności reguły oraz przyczyniłoby się do zwiększenia skuteczności, transparentności i efektywności zarządzania finansami publicznymi, wzmacniając przy tym rolę średniookresowego planowania budżetowego. Ponadto, rozszerzenie zakresu SRW oraz jej limitu, umożliwiłoby skuteczniejsze wsparcie dyscypliny budżetowej na poziomie zagregowanym.

Tabela 2. Zakres jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową (SRW) stanowiący podstawę przeglądu SRW.

| jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Czy objęte SRW? |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały                                                                                                                                                                                                             | TAK             |
| jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki                                                                                                                                                                                                                                                                                         | TAK             |
| związki metropolitalne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | TAK             |
| jednostki budżetowe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | TAK             |
| samorządowe zakłady budżetowe                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | NIE             |
| agencje wykonawcze                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | NIE             |
| instytucje gospodarki budżetowej                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | NIE             |
| państwowe fundusze celowe (inne niż fundusze ZUS i KRUS)                                                                                                                                                                                                                                                                                    | TAK             |
| Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | NIE             |
| zarządzane przez ZUS fundusze oraz KRUS i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS                                                                                                                                                                                                                                                            | TAK             |
| Narodowy Fundusz Zdrowia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | TAK             |
| samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej                                                                                                                                                                                                                                                                                             | NIE             |
| uczelnie publiczne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | NIE             |
| Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne                                                                                                                                                                                                                                                                           | NIE             |
| państwowe i samorządowe instytucje kultury                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | NIE             |
| inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego i z wyłączeniem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej | NIE             |
| Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej                                                                                                                                                                                                                                                                                     | TAK             |
| inne samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków oraz spółek prawa handlowego                                                                                                                                                               | NIE             |
| Bankowy Fundusz Gwarancyjny                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | TAK             |
| fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw                                                                                                                                                                                                                                   | TAK             |

Źródło: Opracowanie własne MF.

## 5.4. Zakres przedmiotowy SRW

W trakcie przeglądu zakresu przedmiotowego SRW szczególną uwagę poświęcono jego wpływowi na skuteczność SRW w osiąganiu założonych celów. W tym kontekście wzięto pod uwagę zastrzeżenia NIK, przedstawione w „Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku” (nr ewid.

68/2023/P/23/001/KBF; nr ewid. 69/2023/P/23/002/KBF). NIK wskazała, że przekazywanie do jednostek nieobjętych regułą wydatkową środków w formie skarbowych papierów wartościowych oraz dofinansowywanie wybranych podmiotów w formie nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych (te operacje powinny mieć charakter incydentalny, a w rzeczywistości, z uwagi na ich skalę oraz regularność, stały się rozwiązaniami systemowymi) stanowią czynniki ograniczające prawidłowe działanie SRW i pozwalają ominąć ograniczenia wydatkowe nałożone przez regułę.

Co więcej, temat ten podjęto również w Białej Księdze finansów publicznych<sup>24</sup>. Nieodpłatne wydawanie spw w celu finansowania potrzeb wydatkowych poszczególnych podmiotów (które regularnie stosowano od 2019 r., a jego skala istotnie wzrosła od 2020 r.) wskazano wówczas jako jeden z mechanizmów omijania limitu wydatków budżetu państwa. Wcześniej możliwość przekazania spw istniała wyłącznie na podstawie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego na zwiększenie funduszu statutowego Banku i miała charakter systemowy.

Ekonomicznie mechanizm przekazywania spw ma charakter wydatku, jednak nie generuje przepływu pieniądza w momencie wydania, nie ma wpływu na wynik budżetu państwa. Stosowanie takiego mechanizmu niewątpliwie zmniejsza przejrzystość budżetową poprzez sztuczne zaniżenie wielkości wydatków. Proceder przekazywania różnym podmiotom spw, nie zmieniając ekonomicznej natury operacji, nadal jednak powiększa deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wg ESA. W latach 2016-2023 r. przekazano obligacje mające charakter dotacji na łączną kwotę

---

<sup>24</sup> Ministerstwo Finansów, „Stan polskich finansów publicznych, 2016-2023. Biała księga”, Warszawa, kwiecień 2024; link: <https://www.gov.pl/web/finanse/stan-polskich-finansow-publicznych-2016-2023-biala-ksiega2>

wynoszącą prawie 66 mld zł. W poniższej tabeli zawarto szczegółowe informacje dotyczące podmiotów oraz kwot wydawanych spw w poszczególnych latach.

Tabela 3. Podmioty oraz kwoty wydawanych spw w poszczególnych latach, stan na 31.12.2023 r. (mln zł).

| Przekazane spw                                     | 2013  | 2014  | 2015 | 2016  | 2017  | 2018 | 2019  | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   |
|----------------------------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Bank Gospodarstwa Krajowego                        | 2 000 | 1 000 | -    | 3 000 | 5 000 | -    | -     | 5 000  | -      | 5 000  | 5 000  |
| Polski Fundusz Rozwoju                             | -     | -     | -    | -     | -     | -    | -     | 2 600  | 6 600  | -      |        |
| Uczelnie i międzynarodowy instytut naukowy         | -     | -     | -    | -     | -     | -    | 3 000 | 1 133  | 497    | 1 476  | 2 767  |
| Jednostki publicznej radiofonii i telewizji        | -     | -     | -    | -     | -     | -    | 1 260 | 1 950  | 1 950  | 1 995  | 2 700  |
| Fundusz Dróg Samorządowych                         | -     | -     | -    | -     | -     | -    | 1 600 | -      | -      | -      |        |
| Agencja Rozwoju Przemysłu                          | -     | -     | -    | -     | -     | -    | -     | 1 700  | 2 099  | -      |        |
| PKP PLK SA                                         | -     | -     | -    | -     | -     | -    | -     | 4 900  | 2 300  | 1 200  | 1 200  |
| ZMP Gdynia S.A. i ZMP Szczecin i Świnoujście S.A.  | -     | -     | -    | -     | -     | -    | -     | 1 000  | -      | 360    |        |
| Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o.            | -     | -     | -    | -     | -     | -    | -     | -      | 2 235  | -      | 3 659  |
| Polskie Elektrownie Jądrowe Sp. z o.o.             | -     | -     | -    | -     | -     | -    | -     | -      | 346    | 3 985  |        |
| Fundusz Reprywatyzacji                             | -     | -     | -    | -     | -     | -    | -     | -      | 6 000  | 5 065  |        |
| Polska Żegluga Bałtycka                            | -     | -     | -    | -     | -     | -    | -     | -      | 140    | -      |        |
| Fundusz Rozwoju Spółek SA                          | -     | -     | -    | -     | -     | -    | -     | -      | 120    | 180    |        |
| Krajowy Instytut Mediów                            | -     | -     | -    | -     | -     | -    | -     | -      | 60     | -      |        |
| Polska Grupa Górnicza S.A. i Tauron Wydobycie S.A. | -     | -     | -    | -     | -     | -    | -     | -      | -      | 933    |        |
| NFOŚiGW                                            |       |       |      |       |       |      |       |        |        | 4 000  |        |
| Uczelnie MZ                                        |       |       |      |       |       |      |       |        |        | 110    |        |
| NFZ                                                |       |       |      |       |       |      |       |        |        | 375    |        |
| ABM                                                |       |       |      |       |       |      |       |        |        | 200    |        |
| Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa             |       |       |      |       |       |      |       |        |        | 900    | 700    |
| Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu                |       |       |      |       |       |      |       |        |        |        | 85     |
| Instytut Oceanologii Polskiej Akademii Nauk        |       |       |      |       |       |      |       |        |        |        | 80     |
| GAZ-SYSTEM S.A.                                    |       |       |      |       |       |      |       |        |        |        | 2 800  |
| Instytutu Genetyki i Biotechnologii Zwierząt PAN   |       |       |      |       |       |      |       |        |        |        | 4      |
| Muzeum Narodowe w Warszawie                        |       |       |      |       |       |      |       |        |        |        | 50     |
| Centrum Łukasiewicz                                |       |       |      |       |       |      |       |        |        |        | 12     |
| Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych              |       |       |      |       |       |      |       |        |        |        | 1 000  |
| Fundusz Kolejowy                                   |       |       |      |       |       |      |       |        |        |        | 1 500  |
| Suma                                               | 2 000 | 1 000 | 0    | 3 000 | 5 000 | 0    | 5 860 | 18 283 | 22 347 | 25 778 | 21 557 |

Źródło: Stan Polskich Finansów Publicznych 2016-2023. Biała Księga.

Zgodnie z dotychczasowymi przepisami w zakresie SRW, w latach 2019-2023 kwotą wydatków SRW nie były objęte środki europejskie, wydatki finansowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp. Wydatki finansowane z tych środków, w związku z konwencją obowiązującą przy opracowywaniu statystyk według metodyki unijnej (ESA 2010), są neutralne dla wyniku sektora gg (ESA2010).

W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszło w życie rozporządzenie 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 uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97. W motywie 13 ww. rozporządzenia wskazano, że *„Aby uprościć unijne ramy budżetowe i poprawić przejrzystość, jednolity wskaźnik operacyjny oparty na stabilności długu powinien służyć jako podstawa ustalania ścieżki wydatków i prowadzenia rocznego nadzoru finansów publicznych dla każdego państwa członkowskiego. Zgodnie z założeniami ten jednolity wskaźnik operacyjny powinien opierać się na wydatkach pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych (por. ramka 3), tj.: na wydatkach publicznych po skorygowaniu o wydatki z tytułu kosztów obsługi długu, działania dyskrecyjne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię oraz elementy cykliczne wydatków na zasiłki dla bezrobotnych.”*

### Rekomendacje

W związku z powyższym rekomenduje się, na potrzeby SRW, zrównanie w ramach reguły nieodpłatnego przekazania skarbowych papierów wartościowych przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych z wydatkiem, aby przeciwdziałać tym niepożądanym, z punktu widzenia przejrzystości finansów publicznych i skuteczności SRW, zjawiskom.

Ponadto rekomenduje się, rozszerzenie – spójnie ze zmianą w regułach UE - katalogu przedmiotowego wydatków, które nie są wliczane do wydatków jednostek objętych SRW, o wydatki na współfinansowanie projektów finansowanych ze środków

bezzwrotnej pomocy UE. Zapewni to większą spójność dostosowania fiskalnego implikowanego przez SRW z dostosowaniem wynikającym z reguł UE.

### 5.5. Definicja działań dyskrejonalnych po stronie dochodów (parametr $En(\Delta DD_n)$ )

W związku z zastrzeżeniami NIK sformułowanymi w wystąpieniach pokontrolnych do opracowania ustaw budżetowych (Wystąpienia pokontrolne: *P/24/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych, opracowanie projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2023 oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe; P/22/009 – Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023,; oraz P/21/012 – Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*) dotyczącymi uspołnienia transakcji mających wpływ na poziom kwoty wydatków SRW z zakresem SRW, a w szczególności wyeliminowania z dochodów dyskrejonalnych wpływających na poziom kwoty wydatków SRW działań dyskrejonalnych, mających wpływ na dochody podmiotów, które nie są objęte SRW, postanowiono w ww. przeglądzie poddać analizie również ten problem i zaproponować rozwiązanie.

W funkcjonującym dotychczas rozwiązaniu uwzględniano działania dyskrejonalne będące dochodem jednostki sektora gg, analogicznie do rozwiązań stosowanych w regułach UE. Zgodnie z dotychczasową definicją zawartą w ustawie uwzględniano w tym elemencie prognozowaną wartość ogółem działań dyskrejonalnych, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej. Doprowadzało to do sytuacji, w których działania spoza zakresu SRW pozwalały na zwiększenie wydatków jednostek objętych regułą (np. opłata mocowa, będąca dochodem Zarządcy Rozliczeń jednostki sektora gg nieobjętej SRW), co zmniejszało efektywność SRW.

Kolejnym problemem związanym z funkcjonowaniem SRW był brak możliwości uwzględnienia w SRW efektów trwałych mechanizmów zawartych w prawie, które, nie będąc działaniami legislacyjnymi, wywołują skutki budżetowe (wzrost/spadek poziomu dochodów sektora gg) właściwe dla tego typu działań. Przykładowo jest to skutek braku zmian systemowych na skali podatkowej przy rosnących dochodach. Zamrożenie progów PIT to sytuacja, w której poszczególne progi podatkowe nie są waloryzowane w czasie (np. tempem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia). Oznacza to, że wraz ze wzrostem dochodów coraz większa ich część objęta jest podatkiem o wyższej stawce („wpadanie” w wyższy próg podatkowy), co trwale zwiększa dochody państwa bez potrzeby ingerencji w wysokość stawek podatkowych. W konsekwencji, pomimo braku zmian przepisów w prawie podatkowym, które utożsamiane byłyby z wdrożeniem działania dyskrecjonalnego (bezpośredni wpływ poziom dochodów sektora gg), działanie to wystąpiłoby poprzez brak indeksacji progów.

### Rekomendacje

W związku z powyższym rekomenduje się zapewnienie spójności definicji działań dyskrecjonalnych z zakresem podmiotowym SRW. Ograniczenie działań dyskrecjonalnych, mających wpływ na poziom wydatków wynikających z SRW tylko do tych działań, które mają wpływ na dochody jednostek i organów objętych SRW pozwoli na zwiększenie skuteczności reguły oraz stabilności finansów publicznych.

Rekomenduje się również zapewnienie spójności definicji działań dyskrecjonalnych zawartych w przepisach związanych z SRW z podejściem stosowanym przez Komisję Europejską, tj. wprowadzenie zmian umożliwiających uwzględnianie w składniku  $En(\Delta DDn)$  nie tylko działań legislacyjnych (np. zmiana stawek podatkowych ustawą), ale też działań pozalegisacyjnych (np. zmiany efektywnościowe oraz efekty wynikające z aktualnego brzmienia przepisów) pod warunkiem, że mają one trwały wpływ na poziom dochodów jednostek i organów objętych SRW z tytułu podatków i składek według ESA 2010.

## 5.6. Regularne przeglądy funkcjonowania SRW

Analiza funkcjonowania reguły w latach 2019–2023 ujawniła również szereg wyzwań związanych z częstymi zmianami w przepisach SRW o charakterze doraźnym,

które były wprowadzane w odpowiedzi na bieżące potrzeby i wyzwania, z którymi mierzyła się polska gospodarka w tym okresie. Jak wskazano powyżej zmiany te stanowiły czynnik obniżający przewidywalność SRW, jak również poprzez długotrwałą procedurę zmian utrudniały jej efektywne stosowanie.

Tymczasem mając na uwadze doświadczenia międzynarodowe, w szczególności np. przepisy UE<sup>25</sup>, nakładają na KE obowiązek publikacji sprawozdania, w którym dokonuje się przeglądu:

- skuteczności ww. przepisów w osiąganiu celów określonych art. 1 tych rozporządzeń,
- postępów w zapewnianiu ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i trwałej konwergencji wyników gospodarczych państw członkowskich.

Sprawozdanie to zostanie opublikowane do końca 2030 r., a następnie co 5 lat. Do sprawozdania dołącza się w stosownych przypadkach wnioski dotyczące zmian ww. rozporządzeń.

Zatem dobre praktyki międzynarodowe wskazują na zalety stosowania okresowego przeglądu ram reguł fiskalnych. Reguły fiskalne są zaprojektowane tak, aby były odporne na szoki makroekonomiczne, ale jednocześnie należy mieć na uwadze, że struktura gospodarki, a także charakter i rodzaj szoków mogą ewoluować w czasie. Dlatego też reguły fiskalne powinny być okresowo sprawdzane pod kątem ich skuteczności i odpowiednio dostosowywane przez radę fiskalną lub ekspertów. Kilka krajów europejskich przeprowadziło okresowe przeglądy swoich ram reguł fiskalnych. Na przykład Holandia przeprowadziła 17 okresowych przeglądów od 1971 r. za pośrednictwem niezależnej, bezstronnej grupy doradczej ekspertów wysokiego szczebla, chociaż nie ma prawnego obowiązku tego robić.

---

<sup>25</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97.

Rozporządzenie Rady UE 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.

## Rekomendacje

Rekomenduje się zatem dokonywanie regularnych, kompleksowych przeglądów funkcjonowania przepisów SRW co pięć lat. Dobre praktyki międzynarodowe wskazują na korzyści płynące z okresowego przeglądu reguł fiskalnych, zamiast dokonywania doraźnych zmian. Regularna weryfikacja przepisów reguły umożliwi odpowiednie dostosowanie parametrów SRW, zapewniając ich zgodność z aktualnymi uwarunkowaniami makroekonomicznymi oraz celami polityki fiskalnej. Takie podejście umożliwi lepsze dostosowanie reguły fiskalnej do zmieniających się warunków w Polsce i Unii Europejskiej.

Rozwiązanie to jest jednocześnie spójne z wskazanymi powyżej dobrymi praktykami oraz z postanowieniami *dyrektywy Rady 2011/85/UE*, która nakłada na kraje członkowskie UE obowiązek posiadania numerycznych reguł fiskalnych. Zgodnie z ww. dyrektywą KE do końca 2030 r., a następnie co 5 lat będzie publikować przegląd skuteczności ww. dyrektywy.

## 5.7. Podsumowanie rekomendacji dla SRW

W poniższej tabeli zawarto podsumowanie rekomendacji sformułowanych na podstawie analizy przeprowadzonej w ramach przeglądu funkcjonowania SRW w latach 2019-2023 z rozwiązaniami wynikającymi z reguł unijnych.

Tabela 3. Zestawienie rozwiązań unijnych z rekomendacjami dla SRW.

|                             | Rozwiązanie w ramach reguł unijnych*                                                                                                                                                                     | Przepisy SRW w momencie przeprowadzania przeglądu                                                                                                   | Rekomendacje                                                                                                                                       |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Klauzula wyjścia</b>     | 1) Znaczne pogorszenie koniunktury gospodarczej w strefie euro lub UE - klauzula ogólna (art. 25),<br>2) wyjątkowe okoliczności mające znaczący wpływ na finanse publiczne – klauzula krajowa (art. 26). | Uruchomienie klauzuli wyjścia wymaga jednoczesnego wystąpienia stanu nadzwyczajnego, zgodnie z art. 112d oraz znacznego spowolnienia gospodarczego. | Ustanowienie znacznego spowolnienia gospodarczego jako samodzielnego czynnika aktywującego klauzulę wyjścia SRW.                                   |
| <b>Mechanizm korygujący</b> | Wielkość dostosowania powinna zapewniać:<br>1) zmniejszanie długu sektora gg (tendencja spadkowa lub poniżej 60 % PKB) do                                                                                | Mechanizm korygujący, zgodnie z art. 112aa nie zapewnia dostosowania spójnego ze stabilnością długu w średnim okresie, w szczególności w przypadku, | Automatyczne powiązanie dostosowania fiskalnego w mechanizmie korygującym SRW z zaleceniami Rady UE tak, aby dostosowanie to odpowiadało wysiłkowi |

|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                               | końca okresu dostosowawczego, 2) obniżenie deficytu sektora gg poniżej 3 % PKB w okresie dostosowawczym (art. 6). Jednocześnie, poziom dostosowania fiskalnego jest zależny od: 1) relacji długu sektora gg do PKB (art. 7.1); 2) długości okresu dostawczego (art. 8.2).                                       | gdy wymagana korekta jest niższa niż 0,5% PKB (minimalny poziom dostosowania wynikający z procedury nadmiernego deficytu).                                                                                                                                                          | fiskalnemu zgodnemu z określoną w zaleceniach Rady UE ścieżką wydatków netto.                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Elementy wzoru na kwotę wydatków SRW</b>   | W metodologii UE, przy wyznaczaniu ścieżki wydatków netto determinującej tempo wzrostu wydatków sektora GG, stosuje się roczny wzrost deflatora PKB.                                                                                                                                                            | We wzorze na kwotę wydatków SRW, za prognozowany poziom inflacji odpowiada prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych.                                                                                                                                  | Zastąpienie we wzorze na kwotę wydatków SRW wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych deflatorem PKB.                                                                                                                                                                           |
| <b>Zakres wyłączeń z SRW</b>                  | Wskaźnik operacyjny oparty na wydatkach pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych, tj.: na wydatkach publicznych po skorygowaniu m.in. o wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych oraz krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię. | Kwotą wydatków SRW nie są objęte wydatki budżetu środków europejskich oraz wydatków finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, tj. środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. | Rozszerzenie katalogu przedmiotowego wydatków, które nie są wliczane do wydatków jednostek objętych SRW, o wydatki na współfinansowanie projektów finansowanych ze środków bezzwrotnej pomocy UE.                                                                                  |
| <b>Definicja działań dyskrecjonalnych</b>     | Zgodnie z podejściem KE są to wdrożone lub planowane do wdrożenia przez rząd działania mające wpływ w danym roku działań trwale zwiększających poziom dochodów sektora (dokument KE - Report on Public Finances in EMU, 2016).                                                                                  | Brak możliwości uwzględnienia w SRW efektów trwałych mechanizmów zawartych w prawie, które, nie będąc działaniami dyskrecjonalnymi, wywołują skutki budżetowe właściwe dla tego typu działań.                                                                                       | Wprowadzenie zmian umożliwiających uwzględnianie w składniku En(ADDn) nie tylko działań legislacyjnych, ale też działań pozalegisacyjnych pod warunkiem, że mają one trwały wpływ na poziom dochodów jednostek i organów objętych SRW z tytułu podatków i składek według ESA 2010. |
| <b>Przeglądy funkcjonowania przepisów SRW</b> | Dyrektywa Rady 2011/85/UE nakłada na kraje członkowskie UE                                                                                                                                                                                                                                                      | Brak przepisów dotyczących przeprowadzania                                                                                                                                                                                                                                          | Dokonywanie regularnych, kompleksowych przeglądów                                                                                                                                                                                                                                  |

|  |                                                                                                                                                                                                         |                                |                                        |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|
|  | obowiązek posiadania numerycznych reguł fiskalnych (art. 2 pkt c). Zgodnie z ww. dyrektywą KE do końca 2030 r., a następnie co 5 lat będzie publikować przegląd skuteczności ww. dyrektywy (art. 16.2). | przeглядów funkcjonowania SRW. | funkcjonowania przepisów SRW co 5 lat. |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|

\* Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97.  
Źródło: Opracowanie własne MF.

## 5.8. Realizacja wniosków z analizy jakościowej

Na podstawie przeprowadzonej analizy jakościowej i rekomendacji z niej wynikających oraz mając na uwadze zmiany w ramach fiskalnych UE, zaproponowano szereg zmian w przepisach odnoszących się do SRW. Zmiany te, weszły w życie 23 lipca 2024 r. w ramach ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (nowelizacja ufp 2024 r., Dz. U. poz. 1089) oraz w zakresie SRW od 1 stycznia 2026 r. ustawą z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz. U. 2025 poz. 39).

**I. Zmiany w klauzuli wyjścia SRW.** Zgodnie z nowelizacją ufp z czerwca 2024 r., uniezależniono zastosowanie klauzuli wyjścia w przypadku znacznego spowolnienia gospodarczego od konieczności współistnienia innych czynników (spełnienia co najmniej jednego z warunków określonych w art. 112d ufp), co jest spójne z rozwiązaniem stosowanym w UE. Po nowelizacji, zawieszenie stosowania SRW możliwe jest w momencie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych lub w przypadku znacznego spowolnienia gospodarczego, przy czym nowelizacja nie zmieniła ekonomicznej definicji znacznego spowolnienia gospodarczego ani katalogu stanów nadzwyczajnych<sup>26</sup>. Znaczne spowolnienie gospodarcze występuje, gdy prognozowana na dany rok budżetowy roczna dynamika wartości PKB w cenach stałych jest mniejsza

<sup>26</sup> Do warunków tych, zgodnie z art. 112d ufp należą:

- wprowadzenie stanu wojennego,
- wprowadzenie stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
- ogłoszenie stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej wartości PKB w cenach stałych określonego w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok poprzedzający zawieszenie stosowania SRW. Wspomniane rozwiązanie umożliwi szybsze reagowanie w sytuacjach kryzysowych.

W ramach ustawy o Radzie Fiskalnej, wprowadzono dalsze dostosowania przepisów dotyczących klauzuli wyjścia oraz powrotu, pozwalające na włączenie Rady Fiskalnej w proces znoszenia klauzuli wyjścia, a także dopuszczające określenie przez Radę niestandardowych wartości parametrów w zakresie długości klauzuli powrotu oraz impulsu fiskalnego w okresie stosowania klauzuli powrotu, następującej po latach stosowania zawieszenia funkcjonowania przepisów SRW w przypadku wystąpienia zdarzeń aktywujących klauzulę wyjścia. Będzie istniała także możliwość zmiany – za zgodą Rady – parametrów reguły w okresie klauzuli powrotu, tj. długości trwania klauzuli powrotu oraz siły dodatkowego impulsu fiskalnego w okresie klauzuli powrotu.

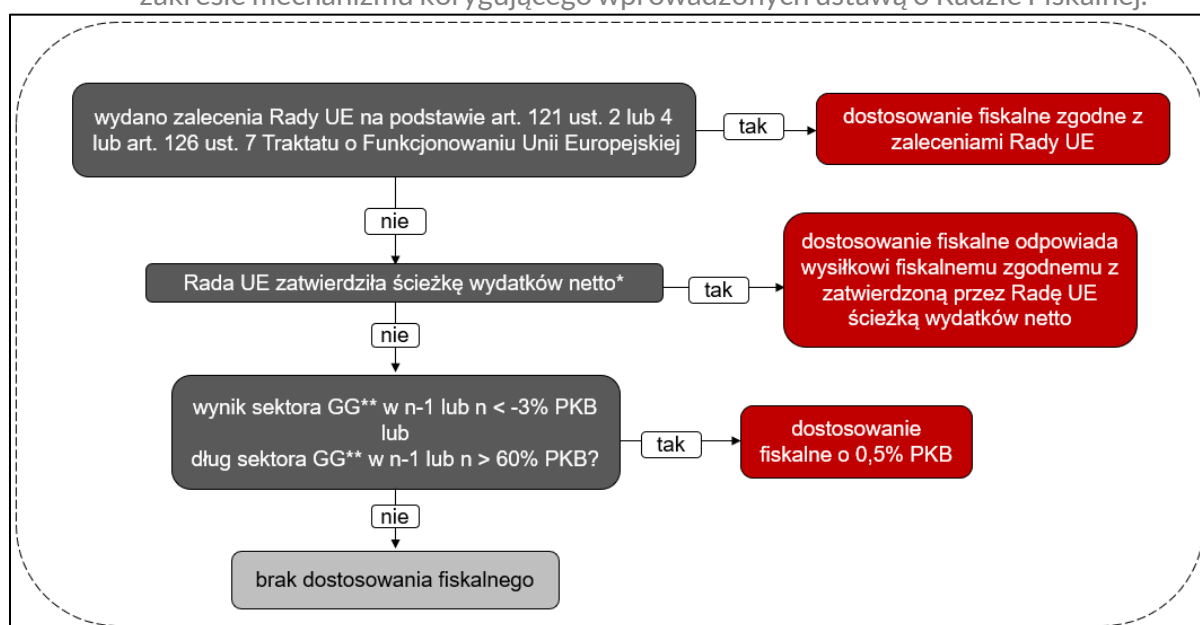
**II. Zmiany w mechanizmie korygującym SRW.** Zgodnie z nowelizacją ufp z czerwca 2024 r., standardowa wielkość korekty kwoty wydatków  $K_n$  wynosi co najmniej 0,5% PKB planowanego na rok budżetowy w przypadku, gdy najbardziej aktualne prognozy Komisji Europejskiej przewidują, że:

a) wartość relacji wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych, w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, do produktu krajowego brutto w roku poprzedzającym rok budżetowy (roku  $n - 1$ ) lub roku budżetowym (roku  $n$ ) jest niższa niż -3%, lub

b) wartość relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, do produktu krajowego brutto w roku poprzedzającym rok budżetowy (roku  $n - 1$ ) lub roku budżetowym (roku  $n$ ) jest wyższa niż 60%.

W przypadku zatwierdzenia przez Radę Unii Europejskiej ścieżki wydatków netto, o której mowa w rozporządzeniu 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, nie będzie stosowana standardowa wielkość korekty kwoty wydatków  $K_n$  określona w art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych, lecz korekta  $K_n$  będzie odpowiadała wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z zatwierdzoną przez Radę Unii Europejskiej ścieżką wydatków netto, o której mowa w tym rozporządzeniu. Takie rozwiązanie umożliwia powiązanie reguły z DSA stosowaną w regułach unijnych.

Rysunek 5. Mechanizm korygujący SRW – aktualna procedura do czasu wejścia zmian w zakresie mechanizmu korygującego wprowadzonych ustawą o Radzie Fiskalnej.



\*Ścieżka wydatków netto określona została w rozporządzeniu 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.

\*\* Najbardziej aktualna prognoza Komisji Europejskiej.

Źródło: Opracowanie własne MF.

Ponadto, przepisy ustawy o Radzie Fiskalnej przewidują, po uzyskaniu przez Radę zdolności operacyjnej, tj. od 2026 r., możliwość wystąpienia przez Ministra Finansów z wnioskiem do Rady o wydanie opinii dotyczącej wysokości opisanej powyżej korekty kwoty wydatków SRW oraz wpływu tej korekty na długookresową stabilność finansów publicznych oraz sytuację makroekonomiczną. W związku z tym, wysokość  $K_n$  zastosowanej do ustalenia kwoty SRW będzie mogła być inna niż wynikająca ze standardowej formuły w art. 112aa ust 4 ustawy o finansach publicznych lub art. 112ab

ust. 1, jeżeli będzie to wynikało z opinii Rady Fiskalnej lub z zaleceń Rady UE wydanych na podstawie art. 121 ust. 2 lub 4 lub art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

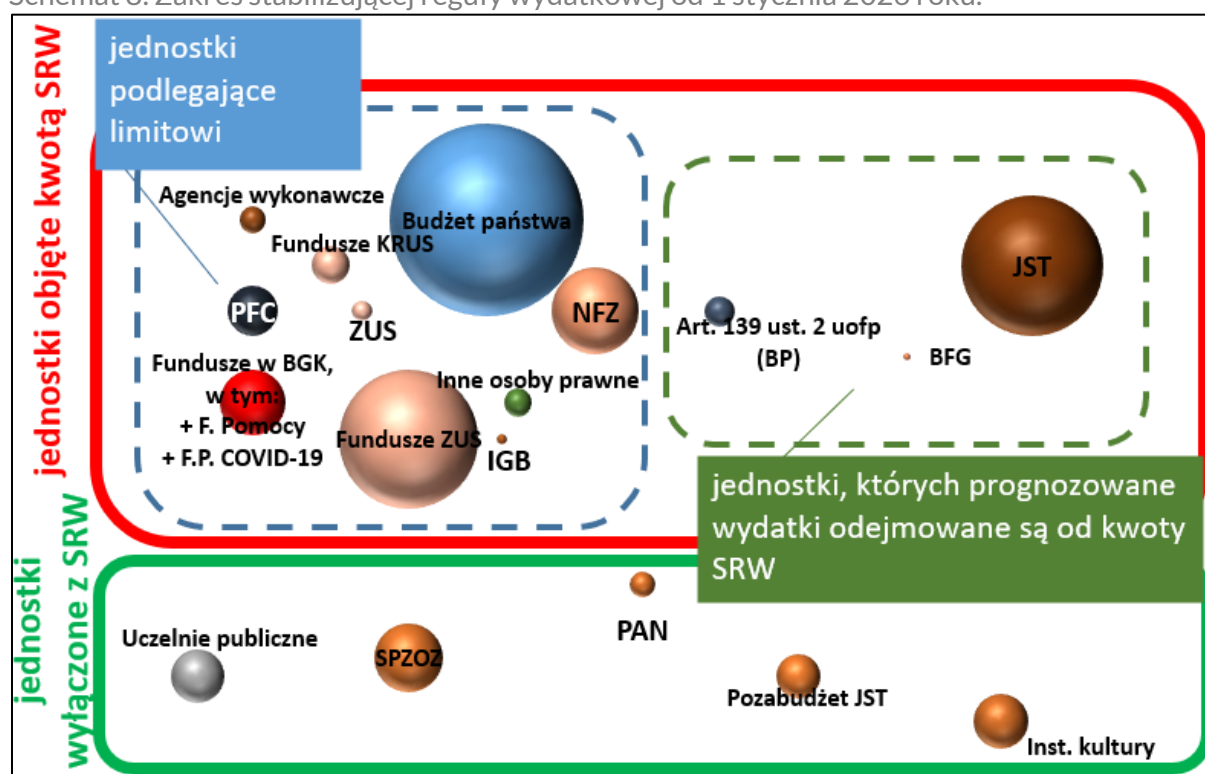
**III. Zmiany zakresu podmiotowego SRW.** W ramach nowelizacji ufp z czerwca 2024 r., do zakresu podmiotowego SRW włączono wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, których plany finansowe są załącznikami do ustawy budżetowej, a które dotychczas nie były objęte zakresem SRW. W warunkach ustawy budżetowej na rok 2024 zmiana oznaczała objęcie SRW łącznie ok. 90 nowych jednostek. Należały do nich w szczególności agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. W efekcie, wraz z wejściem w życie ww. przepisów w lipcu 2024 r. SRW objęto wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, z wyłączeniem samorządowych zakładów budżetowych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, uczelni publicznych, Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych, państwowych i samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych (schemat 8). Oznacza to, że poza SRW pozostały wyłącznie te jednostki sektora finansów publicznych, które nie mają zdolności do generowania znacznych deficytów, lub te, których podstawowym źródłem dochodów są środki otrzymane od jednostek objętych SRW.

Wprowadzone zmiany związane z rozszerzeniem zakresu SRW mają charakter uniwersalny, co oznacza, że SRW rozszerzono o jednostki o określonej formie organizacyjno-prawnej, a utworzenie lub likwidacja jednostki w formie agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej czy państwowej osoby prawnej, o której mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, będzie skutkowało automatycznym dostosowywaniem zakresu SRW. Analogiczny mechanizm funkcjonuje w przypadku funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK oraz PFC.

Ponadto, w ramach ustawy o Radzie Fiskalnej, dokonano kolejnych zmian w zakresie SRW obejmujących przesunięcie wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Funduszu Pomocy z grupy jednostek objętych kwotą wydatków SRW, ale nie objętych limitem wydatków SRW do grupy

jednostek objętych tym limitem. Oznacza to, że w SRW, ale poza limitem po zmianach będą znajdowały się tylko jednostki samorządu terytorialnego i ich związki (razem ze związkiem metropolitalnym), jednostki i organy o autonomii budżetowej (jednostki i organy, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Schemat 8. Zakres stabilizującej reguły wydatkowej od 1 stycznia 2026 roku.



Źródło: Opracowanie własne MF.

#### IV. Zmiany w zakresie przedmiotowym SRW.

W ramach nowelizacji z 2024 r. rozszerzono katalog przedmiotowy wydatków, które nie są wliczane do wydatków objętych SRW, przy ustalaniu kwoty wydatków, o wydatki na współfinansowanie projektów finansowanych ze środków bezzwrotnej pomocy UE.

Ponadto, dokonano zmian w sposobie traktowania skarbowych papierów wartościowych przekazywanych nieodpłatnie przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych na potrzeby ustalenia kwoty wydatków SRW, poprzez włączenie ich w zakres SRW. Rozwiązanie to nie ma wpływu na sposób ujmowania tego typu operacji w planach finansowych jednostek objętych SRW.

W efekcie nieodpłatne przekazanie skarbowych papierów wartościowych przez jednostki objęte SRW jednostkom zaliczanym do sektora gg podlega konsolidacji w ramach SRW (takie przekazanie jest bowiem traktowane analogicznie jak dotacja i nie ma wpływu na poziom kwoty wydatków SRW). Na zmniejszenie przestrzeni wydatkowej wyznaczanej przez SRW wpływają zatem tylko te nieodpłatnie przekazane przez jednostki objęte SRW skarbowe papiery wartościowe, które zostały przekazane tym jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych nieobjętym SRW.

Po wprowadzonych zmianach podczas ustalania wydatków jednostki, na potrzeby ustalenia kwoty SRW, z wydatków danej jednostki (w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych) eliminowane są wydatki:

1. budżetu środków europejskich,
2. na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 i 3–6 ustawy o finansach publicznych,
3. na realizację programów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
4. na realizację planu rozwojowego, o którym mowa w art. 5 pkt 7aa ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie objętym finansowaniem ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5d ustawy o finansach publicznych

oraz dodawane są do nich, według wartości nominalnej, skarbowe papiery wartościowe nieodpłatnie przekazane jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

## **V. Zmiany w definicji działań dyskrejonalnych.**

W ramach nowelizacji ufp z czerwca 2024 r. wprowadzono zmiany w definicji działań dyskrejonalnych zawartej we wzorze określającym poziom kwoty wydatków wyznaczanej przez SRW. W szczególności zawężono zakres podmiotowy działań dyskrejonalnych. Po zmianach, na poziom kwoty wydatków SRW wpływ mają tylko te działania dyskrejonalne, które mają wpływ na dochody z tytułu podatków lub składek według ESA 2010 jednostek i organów objętych SRW. Jednocześnie rozszerzono zakres transakcyjny ww. działań o działania mające wpływ na poziom dochodów z

tytułu podatków lub składek, które nie są działaniami legislacyjnymi w podatkach i składkach. Po zmianie wpływ na wartość składnika  $En(\Delta DDn)$  mają więc także takie działania, jak skutki zwiększenia efektywności KAS, przejawiające się istotnym zwiększeniem dochodów z tytułu podatków.

W wyniku wprowadzonych zmian wzrost wydatków jednostek i organów objętych SRW ponad poziom wynikający ze wskaźników makroekonomicznych i mechanizmu korekty będzie możliwy jedynie poprzez podjęcie działań dyskrecjonalnych mających wpływ na dochody z tytułu podatków i składek według ESA 2010 tych jednostek. Działania dyskrecjonalne po stronie dochodowej, które nie oddziałują na stronę dochodową jednostek objętych SRW, nie będą w wyniku wprowadzonych zmian wpływać na poziom kwoty wydatków SRW. Zmiana ta uwzględnia zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli.

Jednocześnie w nowelizacji ufp z czerwca 2024 r., zdecydowano się wprowadzić podobne rozwiązania dotyczące zakresu podmiotowego działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów mających wpływ na poziom limitu ustalanego w ramach SRW. Zgodnie ze zmianą nie będą to wszystkie działania jednorazowe i tymczasowe po stronie dochodów, a jedynie działania, które wpływają na dochody jednostek i organów objętych SRW.

## **VI. Obowiązek przeprowadzenia regularnych przeglądów SRW.**

Ustawa z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej, wprowadziła nowe rozwiązanie instytucjonalne polegające na obowiązku dokonywania przez Ministra Finansów regularnych przeglądów funkcjonowania przepisów SRW, odbywających się nie rzadziej niż co 5 lat. Wyniki tego przeglądu będą publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Finansów i będą zawierać w szczególności:

- ocenę SRW pod kątem realizacji celów numerycznych reguł fiskalnych wynikających z art. 5 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, tj. oceny w jakim stopniu SRW wspiera realizację celu jakim jest przestrzeganie reguły deficytu (deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie wyższy

niż 3% PKB) i długu (dług sektora instytucji rządowych i samorządowych nie wyższy niż 60% PKB) z odniesieniem do oceny Rady Fiskalnej,

- ewentualne rekomendacje odnośnie do zmian w SRW.

Zgodnie z przepisami, Minister Finansów dokona pierwszego przeglądu w terminie 12 miesięcy od dnia wydania na podstawie art. 126 ust. 12 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przez Radę Unii Europejskiej decyzji uchylającej decyzję w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia 2030 r.

## **6. Podsumowanie wyników przeglądu funkcjonowania SRW w latach 2019-2023.**

Opisany w niniejszym raporcie przegląd SRW stanowi kompleksową analizę przepisów prawnych w zakresie SRW wraz z zestawem rekomendacji, w ramach realizacji kamienia milowego A4G polskiego KPO. Zgodnie z treścią ww. kamienia, przeprowadzony przegląd funkcjonowania SRW w latach 2019-2023 miał na celu ocenę skuteczności funkcjonowania reguły, w tym stosowania klauzul wyjścia i powrotu, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu reguły oraz analizę wpływu zmian w przepisach UE na formułę SRW.

Przeprowadzona analiza funkcjonowania SRW i jej wyniki zawarte w przedmiotowym dokumencie, stanowiły podstawę do sformułowania zestawu odpowiednich rekomendacji w zakresie funkcjonowania SRW i jeden z głównych czynników determinujących zaproponowane rozwiązania prawne, które następnie zostały wprowadzone w ramach nowelizacji ustawy o finansach publicznych, jak również pośrednio w ustawie o Radzie Fiskalnej. Zaproponowane w Raporcie rekomendacje odpowiadają również na potrzebę dostosowania polskich ram fiskalnych, szczególnie w zakresie SRW, do nowych przepisów obowiązujących od wiosny 2024 r. w UE, dotyczących zarządzania gospodarczego.

Podsumowując analizę ilościową w szczególności symulacje przeprowadzone na formule SRW, która obowiązywała w momencie rozpoczęcia przeglądu pod koniec 2023 r. należy podkreślić, że przedstawione scenariusze szokowe zarówno uwydatniają

pozytywne właściwości SRW, w szczególności w kontekście obowiązującego zakresu SRW, wpływu działania klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu oraz mechanizmu korygującego, jak i wskazują obszary, w których skuteczność reguły wymagałaby poprawy. Na podstawie tej części analizy w wyniku przeprowadzonych symulacji zaproponowano rekomendacje, które zostały zebrane poniżej.

Podsumowując zaś analizę jakościową przeprowadzoną na potrzeby przedmiotowego przeglądu należy podkreślić, że kluczowe w tej części analizy były doświadczenia innych państw, jak również dotychczasowe doświadczenie w zakresie praktycznego stosowania przepisów w zakresie SRW. Ta część analizy powstała również pod kątem analizy niezbędnych dostosowań w zakresie polskich ram fiskalnych do ostatnich zmian w przepisach UE. W szczególności potwierdzono oraz w niektórych przypadkach pogłębiono rekomendacje wynikające z wcześniejszej części raportu, w szczególności w zakresie mechanizmu korygującego, klauzul wyjścia i powrotu oraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego SRW.

Na podstawie przeprowadzonej analizy ilościowej i jakościowej sformułowano rekomendacje dot. zmian w SRW, mające na celu wzmocnienie skuteczności SRW oraz zwiększenie transparentności i stabilności finansów publicznych, a także poprawę zarządzania środkami publicznymi. Na podstawie przeprowadzonych analiz opisanych w niniejszym Raporcie rekomendowano zmiany w polskich ramach fiskalnych w zakresie SRW. W szczególności rekomendacje z Raportu odnoszą się do:

- **zmiany formuły SRW:**
  - **prognozowany poziom inflacji.** We wzorze na kwotę wydatków SRW zaproponowano zastąpienie dotychczas stosowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych CPI historycznie mniej zmiennym deflatorem PKB.
  - **wprowadzenia korekty ex post błędu prognozy dynamiki realnego PKB.** Rekomendowane jest wprowadzenie mechanizmu, który z jednej strony uspołjni rozwiązania w SRW zakresie traktowania błędów prognoz, a jednocześnie umożliwi szybsze dostosowanie indykatora PKB do

warunków makroekonomicznych oraz zwiększy stabilność ścieżki wydatków SRW.

- **zmiany w mechanizmie korygującym SRW.** Zaproponowano zmiany mające na celu zastosowanie automatycznego dostosowania fiskalnego, które zapewni powiązanie dostosowania fiskalnego z zaleceniami Rady UE tak, aby dostosowanie to odpowiadało wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z określoną w zaleceniach Rady UE ścieżką wydatków netto, co zapewni szybszy powrót do równowagi finansów publicznych.
- **zmiany w zakresie klauzuli wyjścia.** Rekomendowano wprowadzenie znacznego spowolnienia gospodarczego jako samodzielnego czynnika aktywującego zawieszenie stosowania przepisów SRW, który umożliwi szybsze reagowanie w sytuacjach kryzysowych, przy zachowaniu stabilności finansów publicznych. Zmiana ta pozwoliłaby na lepsze dostosowanie wydatków, tzn. zwiększenie antycykliczności polityki fiskalnej, w sytuacji pogorszonej koniunktury.
- **rozszerzenie zakresu podmiotowego SRW** oraz limitu w ramach SRW. Rekomendowano włączenie do zakresu SRW około 90 jednostek sektora finansów publicznych, tj. ZUS, agencje wykonawcze, państwowe osoby prawne oraz instytucje gospodarki budżetowej. Rozwiązanie to pozwoli na zwiększenie kontroli wydatków znajdujących się poza wiążącym limitem SRW, ale w ramach kwoty SRW, które mogą zwiększać poziom długu, nawet przy formalnym przestrzeganiu SRW. Ponadto rekomendowano włączenie wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Funduszu Pomocy do limitu wydatków SRW.
- **zmiany w zakresie przedmiotowym SRW.** Rekomendowano rozszerzenie katalogu wydatków, które nie są wliczane do wydatków objętych SRW, przy ustalaniu kwoty wydatków, o wydatki na współfinansowanie projektów finansowanych ze środków bezzwrotnej pomocy UE. Ponadto, rekomendowano włączenie do zakresu SRW skarbowych papierów wartościowych przekazywanych nieodpłatnie przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom sektora gg.

- **zmiany w definicji działań dyskrejonalnych oraz działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów uwzględnianych w SRW.**

Rekomendowano ograniczenie katalogu działań dyskrejonalnych mających wpływ na poziom wydatków wynikających z SRW tylko do tych działań, które mają wpływ na dochody jednostek i organów objętych SRW. Takie rozwiązanie zwiększy skuteczność SRW.

- **wprowadzenie okresowych przeglądów funkcjonowania przepisów SRW.**

Rekomendowano wprowadzenie przeglądów reguły nie rzadziej niż co 5 lat, celem oceny skuteczności obowiązujących przepisów pod kątem stabilności finansów publicznych oraz realizacji celów numerycznych reguł fiskalnych wynikających z dyrektywy Rady w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, jak również ich ewentualnego dostosowania do zmieniających się warunków makroekonomicznych oraz wymogów dla polityki fiskalnej.

- **zmiany w charakterze limitu wydatków wyznaczanego na podstawie SRW.**

Rekomendowano wprowadzenie możliwości – po zasięgnięciu opinii Rady Fiskalnej – przekroczenia limitu wydatków wynikających z SRW w przypadku wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych, będących poza kontrolą rządu, powodujących znaczące skutki gospodarcze, ekonomiczne lub społeczne.

- Rekomendowano **zaangażowanie Rady Fiskalnej w mechanizm korygujący oraz mechanizm klauzuli wyjścia i powrotu** oraz określanie niestandardowych wartości parametrów we wzorze określającym wielkość kwoty wydatków SRW.

Powyższe rekomendacje z przeglądu były podstawą do zmian prawnych w SRW wprowadzonych *ustawą z dnia 28 czerwca 2024 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1089)*, która weszła w życie w lipcu 2024 r. oraz *ustawą z dnia 20 grudnia 2024 roku o Radzie Fiskalnej (Dz. U. 2025 poz. 39)*, której przepisy odnoszące się do SRW wejdą w życie w styczniu 2026 r., a część z nich stosuje się po raz pierwszy do projektu ustawy budżetowej na 2027 r.

## Załączniki:

**Załącznik 1.** Algorytm obliczania kwoty wydatków SRW (art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych) – formuła do sierpnia 2022 r. do lipca 2024 r.

$$WYD_n = WYD_{n-1}^* \cdot E_n(CPI_n) \cdot WPKB_n + K_n + E_n(\Delta DD_n)$$

przy czym:

$$WYD_{n-1}^* = WYD_{n-1} \cdot \frac{CPI_{n-2}}{E_{n-1}(CPI_{n-2})} \cdot \frac{E_n(CPI_{n-1})}{E_{n-1}(CPI_{n-1})}$$

$$WPKB_n = \sqrt[8]{\frac{PKB_{n-2}}{PKB_{n-8}} \cdot E_n\left(\frac{PKB_{n-1}}{PKB_{n-2}}\right) \cdot E_n\left(\frac{PKB_n}{PKB_{n-1}}\right)}$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

$n$  – rok, na który jest obliczana kwota wydatków,

$n - 1$  – rok poprzedzający rok  $n$ ,

$n - 2$  – rok poprzedzający rok  $n$  o dwa lata,

$n - 8$  – rok poprzedzający rok  $n$  o osiem lat,

$WYD_n$  – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonym Sejmowi,

$WYD_{n-1}^*$  – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok  $n - 1$  przedłożonym Sejmowi, skorygowana zgodnie z aktualizacją prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, a w przypadku gdy w roku  $n - 1$  zostały spełnione warunki, o których mowa w art. 112d ust. 1, kwota wydatków, o której mowa w art. 112d ust. 2, skorygowana zgodnie z aktualizacją prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych,

$WYD_{n-1}$  – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok  $n - 1$  przedłożonym Sejmowi, a w przypadku gdy w roku  $n - 1$  zostały spełnione warunki, o których mowa w art. 112d ust. 1, kwota wydatków, o której mowa w art. 112d ust. 2,

$CPI_{n-2}$  – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku  $n - 2$ ; jeżeli wskaźnik jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1,

$E_n(CPI_{n-1})$  – prognozowany w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku  $n - 1$ ; jeżeli wskaźnik jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1,

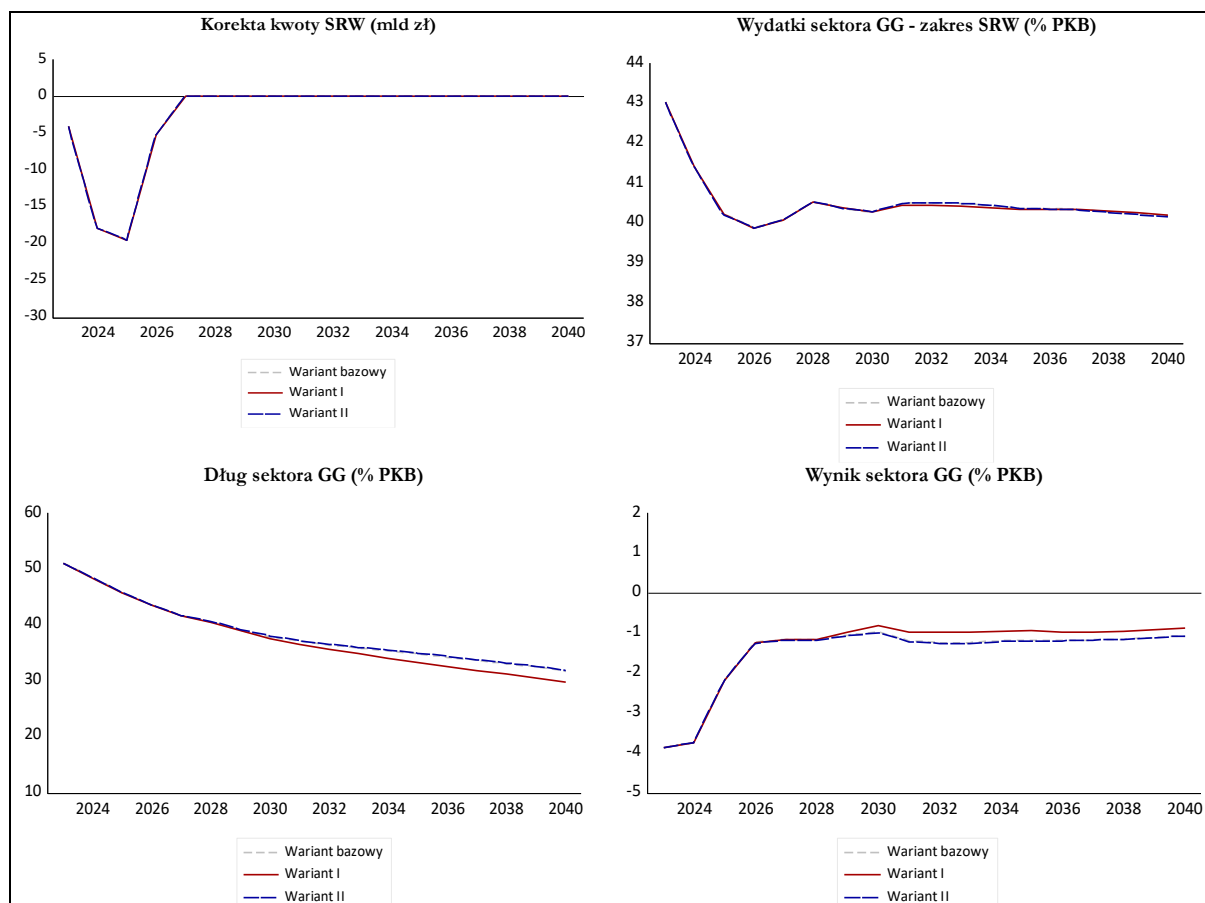
$E_{n-1}(CPI_{n-2})$  – prognozowany w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n - 1$  przedłożonego Sejmowi średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku  $n - 2$ ; jeżeli wskaźnik jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1,

- $E_{n-1}(CPI_{n-1})$  – prognozowany w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n - 1$  przedłożonego Sejmowi średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku  $n - 1$ ; jeżeli wskaźnik jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1,
- $E_n(CPI_n)$  – prognozowany w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku  $n$ ; jeżeli wskaźnik jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1,
- $WPKB_n$  – wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych określony w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi z dokładnością do setnych części procentu,
- $K_n$  – wielkość korekty kwoty wydatków określona w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi,
- $PKB_{n-2}/PKB_{n-8}$  – ogłoszona przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego zgodnie z art. 38b pkt 2 łączna dynamika wartości produktu krajowego brutto; jeżeli w latach od  $n - 8$  do  $n - 2$  zawierają się rok  $s$  lub lata  $i$ , o których mowa w art. 112d ust. 3, wskaźnik ten oblicza się zgodnie z art. 112d ust. 6,
- $E_n(PKB_{n-1}/PKB_{n-2})$  – prognozowana w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku  $n - 1$ ; jeżeli w latach  $n - 1$  i  $n - 2$  zawierają się rok  $s$  lub lata  $i$ , o których mowa w art. 112d ust. 3, wskaźnik ten oblicza się zgodnie z art. 112d ust. 6,
- $E_n(PKB_n/PKB_{n-1})$  – prognozowana w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku  $n$ ; jeżeli w latach  $n$  i  $n - 1$  zawierają się rok  $s$  lub lata  $i$ , o których mowa w art. 112d ust. 3, wskaźnik ten oblicza się zgodnie z art. 112d ust. 6,
- $E_n(ADD_n)$  – prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, planowanych na rok  $n$ , jeżeli wartość każdego z nich w okresie 12 kolejnych miesięcy począwszy od miesiąca wejścia w życie działania dyskrejonalnego przekracza 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi; w przypadku planowanej w roku  $n$  rezygnacji z działań dyskrejonalnych dokonanych w latach poprzednich w prognozowanej wartości ogółem działań dyskrejonalnych w roku  $n$  uwzględnia się wpływ na kwotę  $WYD_n$  dokonanych działań dyskrejonalnych, który wystąpiłby w przypadku braku rezygnacji z tych działań w roku  $n$ , z tym że w przypadku dokonywania w roku  $n$  aktualizacji wartości działań dyskrejonalnych uwzględnionych w latach poprzednich nie ma zastosowania warunek przekroczenia przez każde z nich 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w uzasadnieniu projektu ustawy

budżetowej na rok  $n$  przedłożonego Sejmowi, przy czym rok  $n$  nie jest wcześniejszy niż rok 2024.

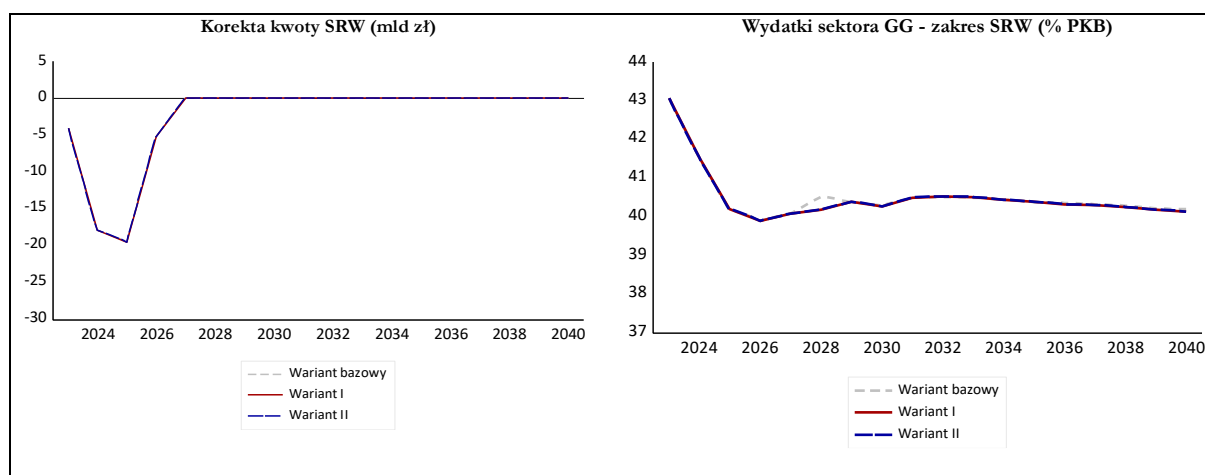
## Załącznik 2. Zestawienie wyników scenariuszy szokowych, przeprowadzonych na obowiązującej w momencie przeprowadzania przeglądu formule SRW.

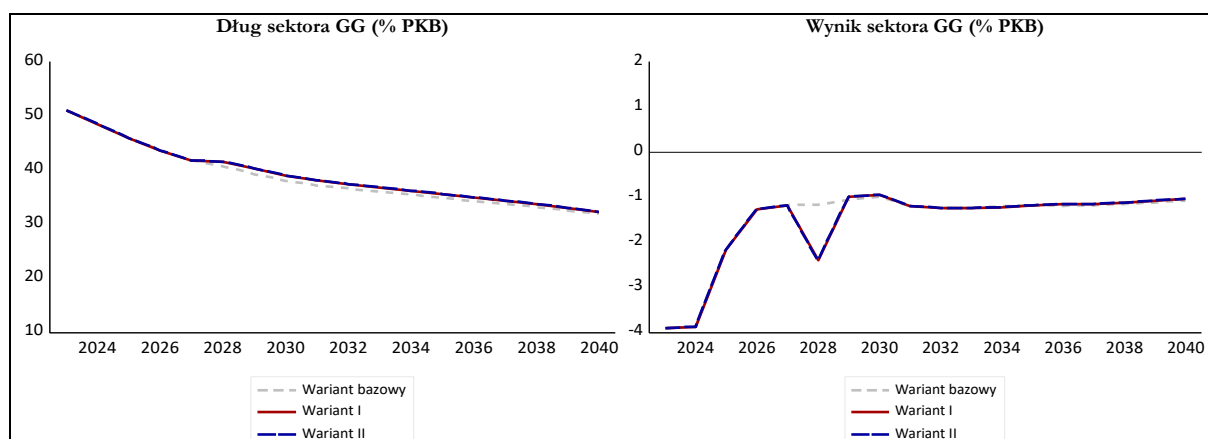
Wykresy 17-20: Scenariusz szokowy 2.



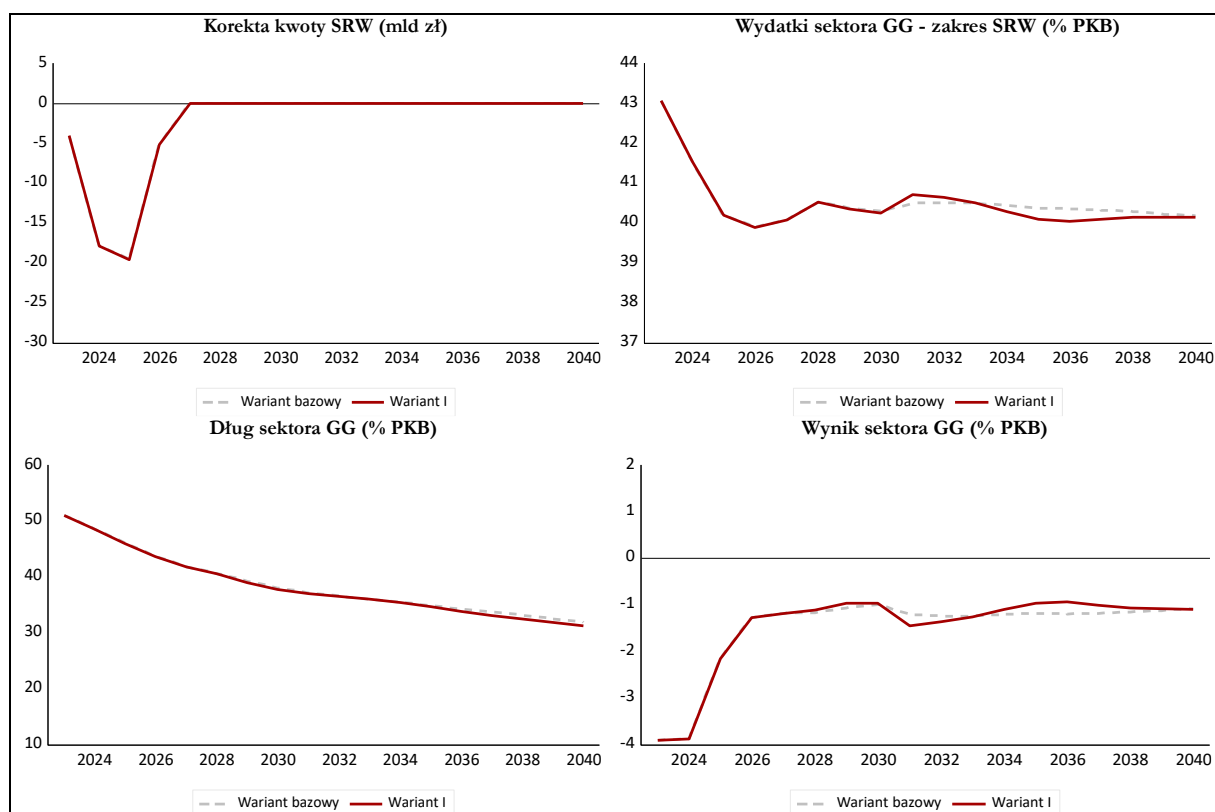
Źródło: Symulacje Ministerstwa Finansów.

Wykresy 21-24: Scenariusz szokowy 3.

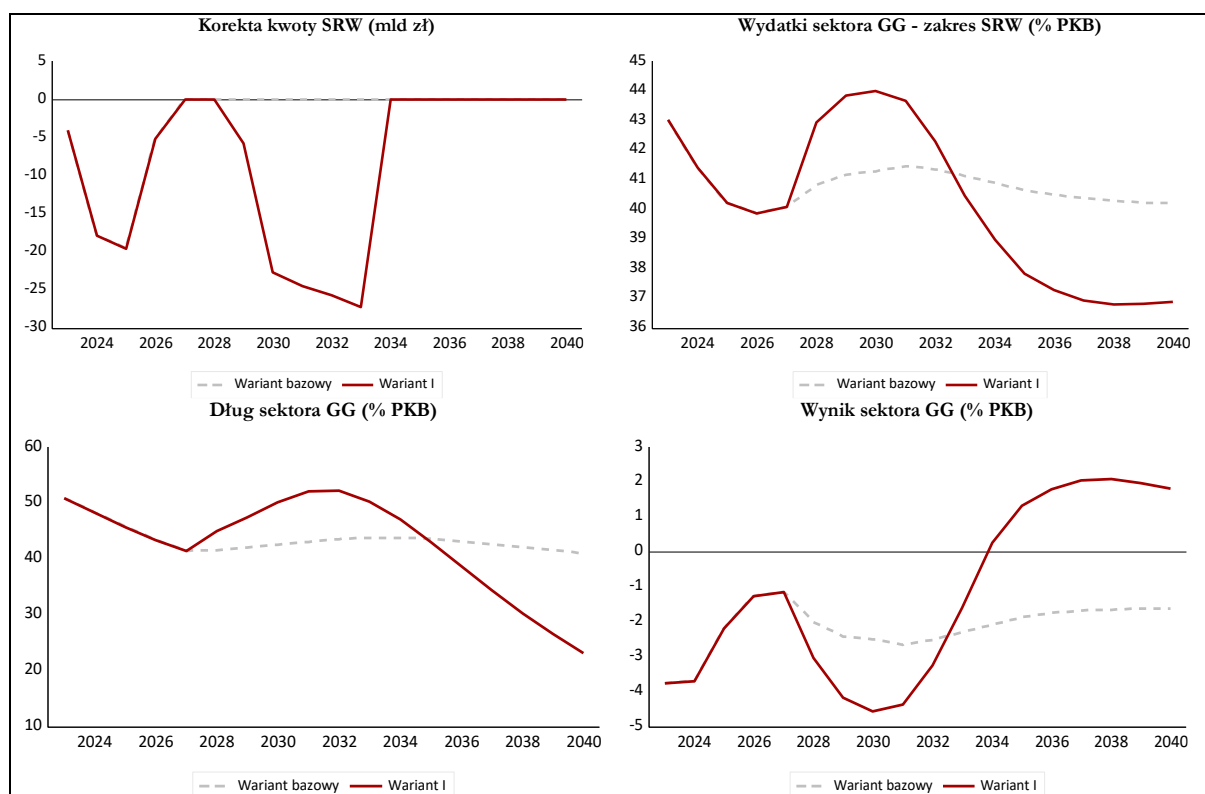




Wykresy 25-28: Scenariusz szokowy 4.



Wykresy 29-32: Scenariusz szokowy 6.



Źródło: Symulacje Ministerstwa Finansów.