Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 22 lipca 2026 roku

Sprawa: Oświadczenie senatora Krzysztofa Bieńkowskiego w sprawie przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli informacji dotyczących sposobu wyliczania limitów wydatków publicznych oraz stosowania stabilizującej reguły wydatkowej
Znak sprawy: PM6.054.2.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu

Szanowna Pani Marszałek,

uprzejmie przekazuję odpowiedzi na pytania zadane w oświadczeniu złożonym przez senatora Krzysztofa Bieńkowskiego w dniu 18 czerwca 2026 r.

Na wstępie należy podkreślić, że jak wskazuje NIK w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 r. (tom II s. 26), kwota wydatków stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) zastosowana w ustawie budżetowej na rok 2025 r. została policzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Ad. 1 i 9

W odniesieniu do wniosków dotyczących SRW i sformułowanej przez NIK negatywnej oceny stosowania SRW w 2025 r. oraz zawyżenia, zdaniem NIK, kwoty wydatków SRW, należy stwierdzić, że - jak wskazuje sama Izba w Wystąpieniu pokontrolnym - jest to opinia, która opiera się na odmiennym podejściu dotyczącym roli SRW i oczekiwaniach NIK, w stosunku do polskich ram fiskalnych.

Resort Finansów nie podziela argumentów i oczekiwań NIK w zakresie SRW, o czym wielokrotnie informował NIK, zarówno w trakcie kontroli, jak i na etapie zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego na podstawie art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli (ustawa o NIK). Ponadto zgodnie z art. 62 ustawy o NIK Minister Finansów i Gospodarki poinformował NIK o sposobie wykorzystania uwag i wniosków pokontrolnych. W ww. piśmie wskazano, że kwota wydatków SRW na 2025 r. została policzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, co potwierdza NIK.

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

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Uwzględnienie sugestii NIK w zakresie obliczenia i stosowania SRW oznaczałoby zaś:

- patrzenie na SRW w oderwaniu od całego systemu finansów publicznych, bez uwzględnienia kontekstu i skutków, jakie takie podejście mogłoby przynieść,
- wymuszenie - nieoczekiwanej nawet przez Radę UE i Komisję Europejską (w ramach procedury nadmiernego deficytu, EDP) - skokowej konsolidacji finansów publicznych, której negatywne konsekwencje byłyby wymierne zarówno w obszarze spowolnienia rozwoju gospodarczego, jak i dla społeczeństwa,
- niespójność samej SRW z wprowadzanymi zmianami prawnymi, w szczególności zmiany zakresu reguły zarówno zakresowe, jak i transakcyjne powinny być co do zasady neutralne w roku rozszerzenia.

Odnosząc się do pytania 9 i przedstawienia przez Ministerstwo Sejmowi i Senatowi kompleksowej informacji dotyczącej wpływu wskazanych nieprawidłowości na budżet państwa w kolejnych latach należy wskazać, że procedura wskazana w art. 64 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wygląda tak, że NIK opracowuje informacje o wynikach kontroli w celu przedłożenia ich Sejmowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesowi Rady Ministrów. Informacje, przed przedłożeniem ww. organom, Prezes NIK przesyła również właściwym naczelnym lub centralnym organom państwowym, które w terminie 14 dni od dnia otrzymania mogą przedstawić swoje stanowisko. Stanowisko dołącza się do informacji. Następnie Prezes NIK może do tego stanowiska przedstawić swoją opinię. Na żądanie Sejmu, Prezydenta RP lub Prezesa Rady Ministrów albo gdy wystąpiły szczególnie ważne okoliczności Prezes NIK niezwłocznie przekazuje informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli nie czekając na ww. stanowisko. Dotychczas nie wpłynęła jeszcze do Ministerstwa ww. informacja.

Poza tym, w dniu 19.06.2026 r. opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa Finansów *stanowisko Ministerstwa Finansów dot. zastrzeżeń NIK do stabilizującej reguły wydatkowej przedstawionych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 r.*[1], w którym uznaje za niezasadne postulowane przez NIK korekty kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej na łączną wartość 84,5 mld zł, w szczególności obejmujące:

1. zaliczki netto na zakup sprzętu wojskowego w 2023 r. w kwocie 51,7 mld zł Wniosek ten został oparty na błędnych założeniach NIK w zakresie klauzuli obronnej SRW. NIK zakłada, że klauzula obronna wyłącza zaliczki na zakup sprzętu wojskowego z SRW. Tymczasem klauzula obronna dostosowuje limit wydatków w SRW, który ma charakter kasowy, do planowanych wydatków obronnych w ujęciu memoriałowym (ujęcie spójne z rekomendacjami EDP i sposobem liczenia krajowej klauzuli wyjścia), poprzez uwzględnienie różnic między wydatkami w ujęciu kasowym a memoriałowym. Wszystkie kasowe wydatki obronne, ponoszone przez budżet państwa, jak i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, są uwzględniane w SRW.

[1] https://www.gov.pl/web/finanse/stanowisko-ministerstwa-finansow-dot-zastrzezen-nik-do-stabilizujacej-reguly-wydatkowej-przedstawionych-w-analizie-wykonania-budzetu-panstwa-i-zalozen-polityki-pienieznej-w-2025-r

2. wartość skarbowych papierów wartościowych (SPW) w kwocie 23,6 mld zł
   Włączenie SPW do SRW stanowiło realizację wniosków z tzw. Białej Księgi wcześniejszych postulatów NIK, przedstawionych w poprzednich kontrolach, m.in. z 2022 r., oraz wniosków z przeglądu SRW zrealizowanego w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Uwzględniona w SRW kwota skarbowych papierów wartościowych odpowiada limitowi zapisanemu w ustawie budżetowej na rok 2024. Jest jednocześnie spójna ze stosowanym w SRW podejściem opierania kwot startowych SRW na wydatkach planowanych (limitowych).
3. dochody z opłaty mocowej w kwocie 8 mld zł
   Wyeliminowanie efektu tego działania jest bezprzedmiotowe, gdyż w 2024 r. kwota startowa została określona na podstawie wydatków limitowych z ustawy budżetowej. Podejście do działań dyskrecjonalnych było więc analogiczne jak w roku 2015, w którym po raz pierwszy zastosowano SRW w procesie budżetowym.
4. skutek rozszerzenia systemu SENT w kwocie 1,2 mld zł
   Zastosowane podejście było zgodne z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych (uofp). W momencie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2025 (PUB2025) istniała podstawa prawna - wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, który stanowił wystarczający warunek do ujęcia planowanego przez rząd działania w SRW. Zgodnie z uofp w przypadku opóźnienia wejścia w życie działania dyskrecjonalnego jego wartość może być aktualizowana w kolejnym roku. Podejście to jest jednocześnie bardziej restrykcyjne niż podejście stosowane przez Komisję Europejską w regułach UE, gdzie do uwzględnienia skutku danego działania w regułach wystarczy wiarygodna zapowiedź rządu.

Ad. 2

Szczegółowe uzasadnienie odnoszące się do zastrzeżeń NIK zostało przedstawione Prezesowi NIK pismem z dnia 17.04.2026 r. nr BP6.0811.3.2026 w związku z Wystąpieniem pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z kontroli nr P/25/011 „Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2025" na podstawie art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli oraz 6 lipca br. Ministerstwo przekazało na podstawie art. 62 ww. ustawy informacje o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Wśród głównych ustaleń i wniosków pokontrolnych przedstawionych przez NIK w zakresie SRW Ministerstwo uznaje za niezasadne:

I. Zastrzeżenia do Części IV Wnioski, w zakresie wniosków z wystąpienia pokontrolnego P/24/011 Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024, które w opinii NIK pozostały aktualne:

1. *„Należy podjąć prace legislacyjne nad wyeliminowaniem rozwiązań prawnych umożliwiających omijanie lub niewłaściwe stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej."*

Wniosek ten jest oparty na błędnych założeniach, w szczególności abstrahuje od zmian wprowadzonych w regułach europejskich, których implementację stanowi SRW. Zmiany te, jak wskazano stanowiły główną przyczynę zmian prawnych wprowadzonych w ramach ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o

finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1089) oraz ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz. U. 2025 poz. 39).

SRW podlegała ocenie przez międzynarodowe instytucje takie jak Komisja Europejska i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). W obu przypadkach dokonane zmiany w SRW zostały pozytywnie ocenione.

Co roku Komisja Europejska publikuje Fiscal Governance Database, czyli bazę danych dla wszystkich krajowych reguł fiskalnych w Europie, gdzie dokonuje oceny poszczególnych elementów reguł, jak również jej skuteczności ex post i ex ante. Mechanizm korygujący SRW został oceniony przez KE na maksymalnym poziomie. MFW w dokumencie poddającym analizie skuteczność reguł fiskalnych z września 2025 r.[2] podkreśla, że Polska, jako jedno z sześciu spośród ponad 120 państw posiadających reguły fiskalne, posiada mechanizm korygujący o wysokiej skuteczności, który ogranicza ryzyko fiskalne.

Ponadto, MFW w publikacji z października 2025 r.[3] wskazuje, że mechanizm korygujący zawarty w polskiej SRW, jest jednym z czterech spośród krajów europejskich, mających zastosowanie ex ante.

Przegląd funkcjonowania SRW w latach 2019-2023 był drugim przeglądem SRW przeprowadzonym przez Ministerstwo Finansów. Kolejny przegląd przewiduje się za lata 2024-2028. Jest to więc cykliczne narzędzie, wprowadzone na stałe w ustawie o finansach publicznych (art.112dc) w ramach ustawy o Radzie Fiskalnej, które umożliwia przeprowadzenie pogłębionych analiz na danych za 5-letni okres funkcjonowania SRW i wprowadzenie ewentualnych zmian prawnych. Przeprowadzenie przeglądu funkcjonowania SRW w latach 2019-2023 stanowiło realizację kamienia milowego A4G w ramach KPO, co oznacza, że zarówno sam proces przeglądu, jak i jego realizacja były przedmiotem analiz i oceny ze strony Komisji Europejskiej. W celu zapewnienia większej bezstronności i szerszego spojrzenia analizy i rekomendacje w ramach przeglądu opracowano wspólnie z ekspertami MFW. Przeprowadzenie przeglądu oraz prawdopodobne zmiany legislacyjne w SRW Ministerstwo Finansów komunikowało ex ante od 2021 r., tj. od przyjęcia KPO, również w odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK.

Przegląd SRW przeprowadzony w 2024 r. przez Ministerstwo Finansów we współpracy z MFW potwierdził zasadność dostosowania reguły do zreformowanych ram fiskalnych UE oraz jej wzmocnienie w zakresie odporności na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne. Na podstawie przeglądu SRW powstał raport będący realizacją kamienia milowego A4G, a także publikacja MFW, a rekomendacje zaprezentowane w raporcie były podstawą do przeprowadzenia zmian legislacyjnych.

W tym miejscu należy rozdzielić zmiany legislacyjne o charakterze dostosowawczym, które są wprowadzane ze względu na dynamicznie zmieniające się otoczenie zewnętrzne (również na poziomie UE), od pogłębionych zmian opartych o eksperckie analizy zarówno MF, jak i podmiotów zewnętrznych (MFW,

[2] https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2025/09/26/fiscal-rules-robust-correction-mechanisms-and-sovereign-spreads-570557
[3] https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2025/10/03/fiscal-rules-and-fiscal-councils-recent-trends-and-revisions-since-the-pandemic-570622

KE), które umożliwiają lepsze funkcjonowanie SRW. W świetle powyższego nie znajduje potwierdzenia teza NIK, że „SRW stała się niestabilnym narzędziem zarządzania finansami publicznymi o malejącej skuteczności".

SRW jest implementacją do polskiego porządku prawnego dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, zobowiązującej państwa członkowskie do posiadania numerycznych reguł fiskalnych, które w wieloletniej perspektywie skutecznie wspierają realizację przez sektor gg jako całość, wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zobowiązań państw członkowskich w obszarze polityki budżetowej. Reguły te w szczególności powinny wspierać stosowanie się do wartości odniesienia dotyczących deficytu i długu zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę elastyczność reguł fiskalnych na poziomie UE, umożliwiającą szybkie reagowanie na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne polityki gospodarczej.

Oznacza to, że reguła ta nie może i nie powinna ignorować metodyki ESA2010 i sposobu ustalania wg tej metodyki wartości długu i deficytu. Konstrukcja reguł fiskalnych powinna być wypadkową prostoty i skuteczności, z poszanowaniem krajowych rozwiązań (dominacja podejścia kasowego w systemie finansów publicznych - w budżety kluczowych podmiotów, tj. budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego są oparte na podejściu kasowym).

NIK błędnie więc wskazuje, że SRW jest rozwiązaniem krajowym i nie wynika wprost z przepisów UE, w związku z czym należy dążyć do stworzenia skutecznego mechanizmu stabilizującego, nawet jeśli określone rozwiązania nie mają bezpośredniego oparcia w systemie rachunków narodowych ESA2010. W rzeczywistości konstrukcja SRW odwołuje się do metodyki ESA w następującym zakresie:

1. zakresem SRW objęte są wydatki funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, a więc jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy o finansach publicznych. Jednostki te są częścią sektora instytucji rządowych i samorządowych (metodyka ESA2010);
2. paramentami uruchamiającymi mechanizm korekty (podstawowy) są wskaźniki obliczone wg zasad ESA2010, tj. 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 dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do produktu krajowego brutto lub 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;
3. w przypadku zatwierdzenia przez Radę Unii Europejskiej ścieżki wydatków netto, o której mowa w art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, wielkość korekty kwoty wydatków Kn, o której mowa w art. 112aa ust. 1,

odpowiada dostosowaniu zgodnemu ze ścieżką wydatków netto zatwierdzoną przez Radę Unii Europejskiej w trybie art. 17 tego rozporządzenia;

4. w przypadku działań dyskrecjonalnych mających wpływ na kwotę wydatków stosuje się definicje unijne (działania dyskrecjonalne, o których 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 uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97; podatki lub składki, 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).

Nie jest zatem zasadne kwestionowanie oparcia SRW na metodologii rachunków narodowych ESA2010, przy równoczesnym posługiwaniu się przez NIK wszystkimi kluczowymi miernikami nierównowagi fiskalnej opartymi właśnie na tej metodyce. Zarówno podejście kasowe, jak i memoriałowe mają swoje zalety i ograniczenia, jednak od wielu dziesięcioleci współistnieją w systemach rachunkowości jako uzupełniające się perspektywy oceny sytuacji finansowej. Przepływy kasowe nie zawsze przesądzają o powstaniu wydatku ekonomicznego, podobnie jak jego brak nie oznacza, że wydatek w sensie ekonomicznym nie powstał. To w ramach ESA rozstrzygające znaczenie ma to, czy dana operacja jest klasyfikowana jako transakcja finansowa czy niefinansowa. W warunkach rachunkowości budżetowej narzędziem prowadzenia bieżącej polityki fiskalnej pozostaje ujęcie kasowe, lecz cele i oceny w obszarze finansów publicznych formułowane są w ujęciu memoriałowym, spójnym z rachunkami narodowymi i metodą liczenia PKB, do którego odnoszone są kluczowe miary deficytu i długu sektora gg. Stąd znajomość i rozumienie metodyk ESA jest niezbędne do prawidłowej interpretacji danych fiskalnych, oceny stanu sektora gg, a także konstrukcji SRW.

Zmiany w SRW należy zatem interpretować w kontekście zmian zachodzących w regułach na poziomie europejskim, a także zmian otoczenia zewnętrznego. Wzrost złożoności SRW jest bezpośrednią konsekwencją rosnącej złożoności ram fiskalnych UE, które zgodnie z ww. dyrektywą przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie SRW implementują do krajowego systemu prawnego. Pomijanie tego faktu, jak ma to miejsce w analizie NIK, prowadzi do niewłaściwej oceny i wniosków zarówno w zakresie konstrukcji reguły, jak i koniecznych z ww. przyczyn ostatnich jej zmian.

II. Wnioski z Wystąpienia pokontrolnego P/25/011 Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2025

1. Ad. Wniosek nr 1 - „Wyeliminowanie z obliczeń kwoty wydatków SRW zaktualizowanej wartości:

a) *skarbowych papierów wartościowych uwzględnionych w kwocie startowej z 2024 r., z wyjątkiem SPW przekazanych jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych, nieobjętych stabilizującą regułą wydatkową,*
b) *kwoty z 2023 r. obliczonej zgodnie z metodyką obliczania klauzuli obronnej na 2024 r. „*

W odniesieniu do punktu a) –wniosek został oparty na błędnych założeniach w zakresie procesu planowania nieodpłatnego przekazywania SPW do jednostek sektora gg. Wewnętrzna spójność SRW wymaga uwzględniania na etapie planowania wielkości planowanych/poziomów limitowych. Ewentualne korekty w SRW są możliwe dopiero na podstawie faktycznego wykonania.

Uwzględnienie rzeczywistych/wykonanych danych w zakresie przekazanych nieodpłatnie SPW w 2024 r. do jednostek sektora gg nieobjętych SRW nastąpiło w projekcie ustawy budżetowej na rok 2026. Dokonało się to, wraz z aktualizacją, zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1089), kwoty wydatków SRW na rok 2025, uwzględnionej przy obliczeniu kwoty wydatków na rok 2026.

W zakresie danych dotyczących SPW przyjętych do kwoty wydatków SRW na rok 2025 na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej dostępny był limit wartości nominalnej nowo wyemitowanych SPW w oparciu o art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2024, a nie zdeterminowany plan ich przekazania w podziale na kategorie oraz szczegółowe kierunki finansowania.

Ustawa okołobudżetowa na rok 2025[4] zawierała przepisy dotyczące możliwości, a nie obligatoryjności, nieodpłatnego przekazywania SPW wskazanym w tej ustawie jednostkom/grupom jednostek (art. 7-8). Analogiczna sytuacja wystąpiła w zakresie budżetu na rok 2024[5]. Wynika to wprost z harmonogramu planowania i publikacji dokumentów dotyczących zarządzania długiem Skarbu Państwa.

Kwota rzeczywiście przekazanych nieodpłatnie SPW, stanowiąca podstawę korekty kwoty wydatków SRW w 2026 r., została wykazana w Omówieniu sprawozdania za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. i wyniosła ok. 17,4 mld zł, czyli była niższa o ok. 6,6 mld zł (27,5%) niż planowana i niższa niż niewykorzystana w 2025 r. przestrzeń wydatkowa. Podobne podejście stosowane jest przy aktualizacji skutków działań dyskrecjonalnych. Pokazuje to, że zaproponowane przez NIK podejście, zgodnie z którym w kwocie startowej należało uwzględnić jedynie wartość skarbowych papierów wartościowych planowanych do nieodpłatnego przekazania uczelniom publicznym jest błędne, nie tylko ze względu na sztuczne zaniżenie kwoty wydatków SRW z tytułu faktycznie przekazanych papierów skarbowych (o 98,2%), ale też błąd zakresowy, tj. pominięcie w kalkulacji innych jednostek zaliczanych do sektora gg, które są wyłączone z tej reguły, np. PKP PLK S.A.

W tym kontekście należy zauważyć, że SRW jest regułą kasową. Zrównanie na potrzeby SRW nieodpłatnego przekazania SPW przez organy i jednostki objęte SRW jednostkom sektora gg z wydatkiem było transakcyjnym rozszerzeniem reguły. Konieczne było więc skorygowanie kwoty startowej o wartość tego rozszerzenia, gdyż - zgodnie z przyjętą koncepcją SRW - zmiany zakresu reguły zarówno zakresowe, jak i transakcyjne powinny być co do zasady neutralne w roku rozszerzenia. Odnosząc się do stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości

---

[4] *Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025.*

[5] *Ustawa z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024.*

dotyczących ujmowania w SRW nieodpłatnego przekazywania SPW wyłącznie jednostkom zaliczanym do sektora gg należy podkreślić, że SRW ma służyć kontroli wydatków sektora gg. Natomiast zadaniem SRW nie jest kontrola wydatków jednostek spoza sektora gg, zatem włączanie SPW przekazywanych poza ten sektor gg nie ma uzasadnienia.

W odniesieniu do punktu b) – wniosek został oparty na niewłaściwych założeniach w zakresie klauzuli obronnej SRW. Wszystkie kasowe wydatki obronne, ponoszone przez budżet państwa, jak i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, są uwzględniane w SRW.

Od projektu ustawy budżetowej na 2024 r. wprowadzono klauzulę obronną, której zadaniem jest specjalne traktowanie wydatków obronnych, co jest zgodne z priorytetami polityki fiskalnej na poziomie zarówno krajowym, jak i unijnym.

NIK błędnie zakłada, że klauzula obronna wyłącza zaliczki na zakup sprzętu wojskowego z SRW. Tymczasem klauzula obronna dostosowuje limit wydatków w SRW, który ma charakter kasowy, do planowanych wydatków obronnych w ujęciu memoriałowym (ujęcie spójne z rekomendacjami EDP i sposobem liczenia krajowej klauzuli wyjścia), poprzez uwzględnienie różnic między wydatkami w ujęciu kasowym a memoriałowym. Kasowe przedpłaty na sprzęt wojskowy nie mają bowiem odzwierciedlenia w obliczanym metodą memoriałową wyniku sektora gg, a dopiero dostawy zwiększają wydatki i w efekcie deficyt gg. W SRW zastosowano podejście uspójniające do podejścia stosowanego w regułach unijnych tak, aby nadwyżka przedpłat na sprzęt wojskowy (niewpływająca na deficyt gg) nad wartością dostarczonego sprzętu wojskowego, nie ograniczała w danym roku przestrzeni wydatkowej. Ponadto zgodnie z przyjętą koncepcją kwota startowa korygowana jest o zmiany wynikające ze zmiany formuły SRW oraz o zmiany dotyczące zakresu SRW (zarówno transakcyjne, jak i zakresowe).

Poprawność zastosowanego w SRW podejścia potwierdza dokonana przez KE ocena zgodności wydatków sektora gg w 2025 r. z rekomendacjami procedury nadmiernego deficytu i unijnej krajowej klauzuli wyjścia (National Escape Clause, NEC). Zgodnie z szacunkami KE opublikowanymi 3 czerwca b.r., uwzględniając elastyczność przyznaną w ramach NEC, zapewniona została spójność z zaleceniami Rady. Ocena ta obejmowała również rok 2024, na podstawie którego ustalono kwotę startową SRW na rok 2025, której poprawność NIK również kwestionuje. KE oceniła, że w latach 2024-2025 Polska podjęła skuteczne działania w celu redukcji nadmiernego deficytu. W efekcie procedura EDP jest zawieszona[6].

2. Ad. Wniosek nr 2 - „Wycofanie z obliczeń kwoty wydatków SRW planowanej na 2025 r. skutku rozszerzenia na wszystkie podmioty systemu SENT w zakresie przewozu betonu gotowego do wylania."

Wniosek został oparty na błędnych założeniach w zakresie sposobu działania SRW. Mechanizm uwzględniania działań dyskrecjonalnych w SRW zapewnia spójność działań Rządu. Zgodnie ze stosowanym w SRW podejściem, aktualizacji lub

[6] *Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe 2026 – Polska towarzyszące dokumentowi: Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski*

wycofania działań dyskrecjonalnych (tzw. DRM) dokonuje się na podstawie art. 112aa ust. 1 uofp.

W SRW stosuje się ujednolicone podejście do wszystkich działań dyskrecjonalnych, na podstawie obowiązujących przepisów uofp. Zgodnie z konstrukcją SRW działanie dyskrecjonalne jest ujmowane w kwocie wydatków SRW m. in. na podstawie przyjętych i ogłoszonych rozwiązań prawnych. Zgodnie z wytycznymi DRM działania o charakterze legislacyjnym, są to działania które zostały wpisane do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM albo w przypadku projektów poselskich są co najmniej po drugim czytaniu w Sejmie albo zostały przyjęte przez RM albo Parlament albo zostały opublikowane w Dz. U. lub M.P. Podejście to jest jednocześnie bardziej restrykcyjne niż podejście stosowane przez KE, w którym – na etapie szacunku ścieżki wydatków - do zaklasyfikowania działania do DRM wystarczy oficjalna, wiarygodna zapowiedź.

W odniesieniu do działania dotyczącego SENT należy podkreślić, że w momencie opracowywania PUB2025 istniała podstawa prawna - wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, co w stanowiło wystarczający warunek do jego ujęcia jako DRM w SRW.

Przepisy SRW przewidują wycofanie lub aktualizację skutków działania dyskrecjonalnego w roku kolejnym, jeżeli rozwiązanie nie zostanie wdrożone lub jego efekty nie zmaterializują się.

W tym kontekście wskazać należy również, że sama NIK, że DRM zostały oszacowane ostrożnie. W efekcie nawet w przypadku braku realizacji dochodów z tytułu rozszerzenia SENT nie występowało zagrożenie przeszacowania łącznej kwoty DRM do SRW.

3. Ad Wniosek nr 3 - „Pomniejszenie wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową o:

a) *wydatki na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej sfinansowane z innych środków niż środki z budżetu państwa."*

Kwota wydatków SRW na 2025 r. została policzona spójnie z wymogami reguł UE, które zgodnie z dyrektywą Rady UE SRW implementuje do krajowego systemu prawnego. W 2024 r. z reguły unijnej wyłączono krajowe wydatki na współfinansowanie programów objętych finansowaniem z Unii Europejskiej.

W 2024 r. wprowadzono istotne zmiany w uofp w zakresie SRW, które miały zastosowanie po raz pierwszy do PUB2025. Zmiany te były wynikiem ww. przeglądu SRW przeprowadzonego przy współpracy z MFW zrealizowanego w ramach KPO. Implementacja zmian nie byłaby możliwa bez odpowiedniej modyfikacji metodyki obliczania SRW, o czym sama NIK wspomina w Wstąpieniu pokontrolnym.

Celem zmian wprowadzonych w 2024 r. było uspójnienie SRW ze zmianami w regułach UE. Wyłączenie z SRW wydatków na krajowe współfinansowanie projektów objętych finansowaniem z Unii Europejskiej wynika zaś bezpośrednio z tych zmian.

Mechanizm ten ma na celu zapewnienie zgodności wymogów krajowej reguły wydatkowej z wymogami reguł w UE, w szczególności w kontekście procedur monitorowania wydatków pierwotnych netto w ramach procedury EDP.

NIK abstrahuje od zmian w unijnych ramach fiskalnych, których implementację na gruncie krajowym zapewnia SRW. Dlatego sugestie NIK nie znajdują uzasadnienia.

Ad. 3-4

Jak wskazano już wyżej Ministerstwo Finansów nie podziela argumentów i oczekiwań NIK w zakresie zmian w SRW.

Zmiany wprowadzone w regule w 2024 r. zapewniają automatyczną implementację w SRW rekomendacji EDP i NEC w procesie budżetowym i w efekcie spójność działania SRW z wymogami reguł UE. Potwierdza to opublikowana przez KE 3 czerwca br. ocena polskiej polityki fiskalnej. Według szacunków KE wzrost wydatków netto sektora gg w 2025 r. mieścił się w ramach elastyczności wynikającej z krajowej klauzuli wyjścia, której celem jest umożliwienie realizacji podwyższonych wydatków obronnych (takie klauzule stosowane są również przez inne kraje UE). Ocena ta obejmowała również rok 2024, na podstawie którego ustalono kwotę startową SRW na rok 2025, której poprawność NIK kwestionuje. KE oceniła, że w latach 2024-2025 Polska podjęła skuteczne działania w celu redukcji nadmiernego deficytu. W efekcie procedura EDP jest zawieszona.

Ad. 5-8

Należy podkreślić, że Rząd od 2024 r. wprowadza rozwiązania ukierunkowane na zapewnienie transparentności i przejrzystości finansów publicznych w Polsce.

1. Kontynuowane są metodycznie działania w kierunku zmian wskazanych w opublikowanym przez Ministerstwo Finansów dokumencie „STAN POLSKICH FINANSÓW PUBLICZNYCH 2016-2023 BIAŁA KSIĘGA". W ramach realizacji wniosków płynących z ww. dokumentu wdrożono m.in.:

a) zmiany w zakresie SRW, które zwiększyły jej spójność z nowymi regułami UE i ograniczyły możliwość jej obchodzenia, m.in. poprzez objęcie przez SRW skarbowych papierów wartościowych przekazywanych nieodpłatnie przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych (zrównanie takiego przekazania z wydatkiem w ramach SRW),

b) począwszy od II kwartału 2024 r. proces publikacji aktualnych planów finansowych oraz sprawozdawczych danych kwartalnych przedstawiających wykonanie planów dla funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK) na podstawie odrębnych ustaw; na wniosek Ministra Finansów, na stronie internetowej Banku Gospodarstwa Krajowego publikowane są informacje planistyczne i sprawozdawcze (kwartalne) dotyczące tych funduszy,

c) działania mające na celu powołanie Rady Fiskalnej. Ustawa o Radzie Fiskalnej[7] weszła w życie 15 lutego 2025 r. Powołana mocą ustawy Rada Fiskalna rozpoczęła działalność z początkiem 2026 r.,

[7] Ustawa z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz. U. z 2025 r. poz. 39).

d) nastąpiła systemowa poprawa przejrzystości finansów publicznych w zakresie kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[8] zawiera przepisy wzmacniające samodzielność finansową samorządów. Zapewnia jednocześnie stabilny system finansowania JST, przewiduje zwiększenie dochodów JST w sposób systemowy, a także wprowadza bardziej przejrzyste mechanizmy podziału środków,

2. Przygotowana i uchwalona w 2024 r. ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw ujednoliciła zasady sporządzania planów finansowych, zmian planów finansowych w trakcie roku budżetowego oraz sporządzania sprawozdań jednostek pozabudżetowych.

Plany finansowe instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych, zostały rozszerzone o układ kasowy w celu zwiększenia przejrzystości w zarządzaniu finansami publicznymi oraz zapewnienia większej kontroli nad wydatkami i dochodami jednostek sektora publicznego.

W celu zapewnienia odpowiednich mechanizmów kontroli finansów publicznych - zarówno przez Ministra Finansów, jak i Parlament RP – ww. ustawą o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono procedury dotyczące istotnych zmian w planach finansowych państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 uofp, które dotychczas nie były objęte takim nadzorem. Zmiany będą wymagały zgody Ministra Finansów oraz opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu.

Ponadto, wprowadzono zasady dotyczące obligatoryjnych, jednolitych dla wszystkich jednostek, elementów planów finansowych, które zapewniają nie tylko ich większą przejrzystość i możliwość oceny.

3. W ramach ww. ustawy wprowadzono również zmiany w zakresie SRW, w tym:

a) rozszerzono zakres podmiotowy SRW o około 90 jednostek tj. o instytucje gospodarki budżetowej, agencje wykonawcze, ZUS i państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 uofp,

b) SRW objęto przekazywane nieodpłatnie skarbowe papiery wartościowe przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom sektora gg.

4. Dodatkowo, w ustawie o Radzie Fiskalnej, wprowadzono zmiany w ww. zakresie, które po raz pierwszy mają zastosowanie do projektu ustawy budżetowej na 2027 r. Zmiany te polegają na przesunięciu Narodowego Funduszu Zdrowia, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (FPC-19) i Funduszu Pomocy z grupy jednostek objętych kwotą wydatków SRW, ale nie limitem wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 uofp, do grupy jednostek objętych tym limitem.

5. W ustawie z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2026 poz. 426).wprowadzono m.in. rozwiązanie polegające na obowiązku zamieszczenia planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej.

W nadchodzących latach ograniczanie deficytu i przyrostu długu sektora gg wymuszać będzie zestaw krajowych i unijnych reguł budżetowych, w szczególności

[8] Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, z późn. zm.).

SRW. Od lipca 2024 roku Polska na podstawie decyzji Rady UE jest objęta procedurą nadmiernego deficytu. W dniu 21 stycznia 2025 roku Rada UE przyjęła zalecenie dla Polski dotyczące zlikwidowania nadmiernego deficytu, w którym wskazała, że dla zlikwidowania nadmiernego deficytu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków przedstawionego w *„Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028”*. W marcu 2025 r. Komisja Europejska zaproponowała wszystkim państwom członkowskim tymczasowe odejście od ścieżki wydatków rekomendowanej przez Radę UE. W opinii Komisji pozwoliłoby to na osiągnięcie przez państwa UE trwale wyższych wydatków obronnych, niezbędnych ze względu na wyjątkowe okoliczności, jakimi są agresja Rosji na Ukrainę a obecnie również konflikt na Bliskim Wschodzie, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności zadłużenia. W 2025 r. oraz w 2026 r. Rada przyjęła zalecenia o uruchomieniu krajowych klauzul wyjścia w 18 państwach członkowskich, w tym w Polsce. Aktywowanie klauzuli umożliwia odejście od ścieżki wydatków do wysokości przyrostu wydatków na obronność w stosunku do sytuacji przed wojną w Ukrainie (czyli w 2021 r.), jednak nie więcej niż 1,5% PKB rocznie. Należy jednak pamiętać, że pomimo uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia, unijny nadzór budżetowy nadal funkcjonuje a jego zasady obowiązują.

Równocześnie, Rada zobowiązała Polskę do przedstawiania co pół roku (wiosną i jesienią), począwszy od 30 kwietnia 2025 r. aż do skorygowania nadmiernego deficytu, informacji z postępów we wdrażaniu zalecenia Rady. Wiosną raportowanie odbywa się w ramach sprawozdania z wdrażania średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, a jesienią w ramach informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu.

W dniu 28 kwietnia 2026 r. Rada Ministrów przyjęła *Sprawozdanie z wdrażania „Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025–2028”*, gdzie przedstawiono najnowsze informacje z postępów we wdrażaniu zalecenia Rady oraz nt. działań na rzecz redukcji nadmiernego deficytu w latach 2025-2026. Tegoroczne sprawozdanie oraz zeszłoroczne dokumenty przygotowane w związku z raportowaniem nt. realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu znajdują się na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny.

Ja wskazano powyżej w czerwcu br. KE oceniła, że w latach 2024-2025 Polska podjęła skuteczne działania w celu redukcji nadmiernego deficytu. W efekcie procedura EDP jest zawieszona. Kolejna informacja nt. wdrażania zalecenia Rady oraz działań na rzecz redukcji nadmiernego deficytu zostanie więc przedstawiona do końca października br. W zależności od kształtowania się sytuacji budżetowej, wzrostu gospodarczego i faktycznych skutków już zaplanowanych działań, w kolejnych ustawach budżetowych przedstawiane będą odpowiednie środki zapewniające realizację reguł budżetowych, w tym dotyczące przestrzegania ścieżki wydatków netto, uwzględniając dodatkową elastyczność wynikającą z krajowej klauzuli wyjścia.

Jednocześnie należy podkreślić, że na mocy ustawy z 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej, od 1 stycznia 2026 r. funkcjonuje w Polsce nowa, niezależna instytucja, której utworzenie ma na celu wzmocnienie przejrzystości finansów publicznych w

Polsce. Szczegółowy opis mandatu Rady Fiskalnej zawiera Załącznik 2 do *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu*, przyjętej przez Radę Ministrów w październiku 2025 r., dostępnej na stronie: https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny

Dodatkowo należy zauważyć, że funkcjonowanie SRW podlega okresowym przeglądom. Pierwsza ocena, przeprowadzona w 2018 r., objęła pierwsze pięć lat jej funkcjonowania. Kolejny ww. przegląd, przeprowadzony pod koniec 2023 r. i w 2024 r. przez Ministerstwo Finansów we współpracy z MFW, oceniał okres 2019–2023 i stanowił element kamienia milowego A4G w ramach KPO. Przegląd ten dostarczył kompleksowej oceny skuteczności reguły, w tym stosowania klauzul wyjścia i powrotu, jej wpływu na utrzymanie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości referencyjnych oraz jej właściwości antycyklicznych. Jednocześnie nałożono na Ministra Finansów obowiązek (art. 112dc uofp) nie rzadziej niż co 5 lat dokonywania przeglądu stosowania przepisów w zakresie SRW oraz sporządzenia i opublikowania informacji o ich stosowaniu. Informacja ta, zgodnie z art. 112dc ust. 2 uofp, zawiera w szczególności:

1) ocenę, w jakim stopniu przepisy art. 112aa-112ac i art. 112d-112db realizują cele numerycznych reguł fiskalnych wynikające z art. 5 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, z odniesieniem do oceny Rady Fiskalnej, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o Radzie Fiskalnej;

2) ewentualne rekomendacje w zakresie zmian w przepisach prawa mających na celu zwiększenie efektywności oraz operacyjności rozwiązań zawartych w art. 112aa-112ac i art. 112d-112db.

Kolejny przegląd SRW jest zaplanowany na rok 2029.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Hanna Majszczyk
podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów