BIURO RADY FISKALNEJ

Przewodniczący Rady Fiskalnej
dr Sławomir Dudek

Warszawa, dn. 27 października 2026 r.

BRF.SPR.054.1.2026

Sz. P.
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu

dot. BPS/043-65-1795/26

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na pismo z dnia 7 października 2026 r. w sprawie oświadczenia złożonego przez senatora Grzegorza Biereckiego, uprzejmie informuję, co następuje.

Pragnę podziękować za zwrócenie uwagi na istotną kwestię wpływu wieloletnich projektów infrastrukturalnych na polskie finanse publiczne. Terminowa realizacja kluczowych inwestycji ma znaczenie dla długookresowego wzrostu gospodarczego oraz potencjału dochodowego państwa.

Zadania Rady Fiskalnej zostały określone w art. 4 ust. 1 ustawy *o Radzie Fiskalnej*, zgodnie z którym Rada Fiskalna m.in.:

1) opiniuje prognozy makroekonomiczne wykorzystywane na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej;
2) opiniuje prognozy makroekonomiczne, w szczególności prognozy i założenia makroekonomiczne leżące u podstaw ścieżki wydatków netto (…) wykorzystywane na potrzeby opracowania projektu średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego (…);
3) opiniuje projekt ustawy budżetowej w zakresie: a) przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60 % wartości rocznego produktu krajowego brutto, b) zgodności z art. 112aa, art. 112ab, art. 112d, art. 112da i art. 112db ust. 4–7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), c) zgodności ze ścieżką wydatków netto (…);
4) ocenia ramy budżetowe (…) pod kątem ich zgodności, spójności i skuteczności;
5) na wniosek Rady Ministrów: a) sporządza niewiążące sprawozdanie, o którym mowa w art. 3 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. WE L 209 z 02.08.1997, str. 6, z późn. zm. – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, str. 89), b) przedstawia ocenę, o której mowa w art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2024/1263, c) dokonuje niewiążącej analizy, o której mowa w art. 23 ust. 2 rozporządzenia 2024/1263;
6) na wniosek Ministra Finansów opiniuje projekty dokumentów rządowych w zakresie ich oddziaływania na stabilność finansów publicznych i sytuację makroekonomiczną kraju.

Należy podkreślić, że przedstawiony w art. 4 ustawy katalog zadań nie wyklucza innych aktywności podejmowanych przez Radę Fiskalną. Zgodnie z charakterem niezależnej instytucji fiskalnej, Rada jest aktywna w debacie publicznej, przygotowując analizy lub raporty dotyczące zagadnień związanych z polityką budżetową państwa według swojego uznania i możliwości.

Realizując ustawowe zadania, jak również pozostałe aktywności zgodne z charakterem niezależnej instytucji fiskalnej, Rada kieruje się zasadą samodzielności w określaniu harmonogramu i priorytetów swoich prac. Należy przy tym zwrócić uwagę, że Rada Fiskalna analizuje politykę inwestycyjną rządu z perspektywy makroekonomicznej – monitorując globalny poziom wydatków majątkowych oraz ich wpływ na deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W tym celu Biuro Rady Fiskalnej rozwija ekonometryczny model makroekonomiczny, który uwzględnia zróżnicowanie ekonomicznych skutków poszczególnych instrumentów polityki fiskalnej. W modelu wyodrębnia się m.in. zagregowane wydatki na inwestycje publiczne, transfery społeczne oraz pozostałe wydatki publiczne, a także uwzględnia oddziaływanie podatków. Taka konstrukcja służy analizie zarówno łącznego wpływu polityki fiskalnej na gospodarkę, jak i znaczenia struktury wydatków oraz dochodów publicznych.

Istotną częścią tych prac są prowadzone i rozwijane analizy mnożników fiskalnych, określających skalę i rozkład w czasie reakcji aktywności gospodarczej na zmiany zagregowanych wydatków publicznych lub podatków. Pozwalają one badać, jak różne instrumenty polityki fiskalnej oddziałują na PKB, a poprzez zmiany aktywności gospodarczej również na dochody publiczne. W odniesieniu do inwestycji ważne jest przy tym uwzględnienie zarówno efektów występujących w okresie realizacji wydatków, jak i długookresowego oddziaływania powstałej infrastruktury na produktywność oraz potencjał wzrostu gospodarki.

Rada nie prowadzi natomiast mikroekonomicznych ocen poszczególnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, obejmujących weryfikację ich indywidualnej opłacalności, szczegółowych założeń biznesowych czy przewidywanych przychodów i kosztów. Nie sporządza również odrębnych analiz wpływu pojedynczych projektów inwestycyjnych na całą gospodarkę i finanse publiczne.

Pod względem analitycznym, metodyka oceny ex ante wpływu poszczególnych projektów infrastrukturalnych na gospodarkę polega na wykorzystaniu wyspecjalizowanych modeli równowagi ogólnej lub cząstkowej. Szczególnie popularnym rozwiązaniem należącym do tej drugiej klasy jest model przepływów międzygałęziowych (ang. input-output). Wykorzystując go, uwzględnia się efekty związane z kreacją łańcucha dostaw oraz dodatkowego popytu konsumpcyjnego ze strony zarobkujących w nim gospodarstw domowych, a następnie przy pewnych założeniach przelicza się na strumień dodatkowych dochodów sektora finansów publicznych. W tym celu rozpatruje się osobno impulsy płynące z fazy inwestycyjnej i operacyjnej projektu. W praktyce firm doradczych odpowiednia kalibracja takich impulsów to najbardziej pracochłonna faza szacunków, obejmująca - często wielotygodniowe - wywiady z inwestorami lub ekspertami branżowymi. Efekty takich obliczeń nie obejmują jednak najważniejszego kanału oddziaływania inwestycji transportowych na gospodarkę, jaki stanowią efekty o charakterze podażowym (katalityczne), związane ze zwiększeniem produktywności gospodarki poprzez stymulację mobilności lub przepustowości. W tym obszarze brakuje już jednak standardowych metodyk, konieczne jest podejście specyficzne dla danego przypadku, a co za tym idzie rzetelna ocena tego kanału oddziaływania jest jeszcze bardziej pracochłonna.

Oceny takie są ważnym elementem przygotowania i realizacji inwestycji, wymagają jednak szczegółowych danych projektowych, wiedzy branżowej oraz wyspecjalizowanych narzędzi, a także zasobów kadrowych, którymi Rada nie dysponuje.

Ocena pojedynczego przedsięwzięcia, choć istotna dla decyzji o jego realizacji, nie daje zarazem pełnego obrazu skutków polityki fiskalnej. Z perspektywy makroekonomicznej konieczne jest uwzględnienie łącznego portfela inwestycji publicznych oraz jego powiązań z pozostałymi wydatkami publicznymi, podatkami i aktywnością sektora prywatnego. Znaczenie mają zarówno wzajemne zależności między poszczególnymi przedsięwzięciami, jak i ich łączna skala, rozłożenie w czasie oraz sposób finansowania. Pełna ocena wymaga także uwzględnienia ograniczeń zasobów gospodarki i możliwości finansowych państwa oraz alternatywnych sposobów wykorzystania środków publicznych. Skutków realizacji całego portfela inwestycji nie można zatem określić wyłącznie przez proste zsumowanie korzyści szacowanych dla poszczególnych projektów.

Odpowiadając bezpośrednio na pytanie Pana Senatora Biereckiego, Rada Fiskalna nie planuje przeprowadzenia przeglądu realizacji poszczególnych wieloletnich projektów infrastrukturalnych ani opracowywania odrębnych ocen ich indywidualnego wpływu na finanse państwa na potrzeby opinii o projekcie ustawy budżetowej.

Po pełnym wdrożeniu rozwijanego modelu ekonometrycznego Rada będzie publikować analizy mnożników fiskalnych dla poszczególnych kategorii wydatków publicznych, w tym inwestycji publicznych i transferów społecznych, a także zmian obciążeń podatkowych. Analizy te będą przedstawiać skalę i rozkład w czasie makroekonomicznych skutków zmian zagregowanych wydatków lub podatków.

Publikacje te nie będą stanowiły oceny poszczególnych przedsięwzięć ani przeglądu ich realizacji. Będą mogły jednak dostarczać ogólnego kontekstu makroekonomicznego dla analiz inwestycyjnych oraz stanowić pomocniczy punkt odniesienia w dyskusji o strukturze wydatków publicznych, sposobach ich finansowania i ich znaczeniu dla wzrostu gospodarczego oraz stabilności finansów państwa.

Z wyrazami szacunku,



Podpisany elektronicznie przez
Sławomir Marcin Dudek
27.10.2026
16:41:14 +01'00'

Sławomir Dudek

Przewodniczący Rady Fiskalnej