



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KON.430.2.2025

Nr ewid. 68/2025/I/24/002/KON

Informacja o wynikach kontroli

PLANOWANIE I REALIZACJA ZADAŃ FINANSOWANYCH PRZEZ FUNDUSZ WSPARCIA SIŁ ZBROJNYCH W 2023 R.

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Departamentu Obrony
Narodowej

z upoważnienia

Janusz Ludwisiak – Wicedyrektor
Departamentu Obrony Narodowej

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, sierpień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. Wprowadzenie	5
2. Ocena ogólna	7
3. Synteza.....	9
4. Wnioski	19
5. Załączniki.....	19
5.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	19
5.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- ekonomicznych	22
5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	24
5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	25

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BGK, Bank	Bank Gospodarstwa Krajowego
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
FWSZ, Fundusz	Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych
KFD	Krajowy Fundusz Drogowy
Minister ON	Minister Obrony Narodowej
MF	Ministerstwo Finansów
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
PKB	Produkt Krajowy Brutto
SZ RP	Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy w sposób skuteczny i oszczędny były planowane, pozyskiwane i wydatkowane środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych przeznaczone na realizację zadań?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy w sposób skuteczny i oszczędny był opracowywany plan finansowy FWSZ?

Czy w sposób skuteczny i oszczędny był realizowany plan finansowy FWSZ?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Obrony Narodowej

Bank Gospodarstwa Krajowego

Agencja Uzbrojenia

Okres objęty kontrolą

Rok 2023

Światowe, roczne wydatki na obronę, napędzane przede wszystkim pełnoskalową inwazją Rosji na Ukrainę wzrosły w 2023 r. o 6,8% w ujęciu rzeczywistym (tj. po skorygowaniu o inflację) do 2 443 mld USD, co było najwyższym poziomem w historii zarejestrowanym przez Stockholm International Peace Research Institute¹. Ten sam Instytut poinformował, że wydatki wojskowe Polski w 2023 roku były o 75% wyższe niż rok wcześniej, co było zdecydowanie największym rocznym wzrostem w całej Europie.

W praktyce, u podstaw powyższego wzrostu stoi przyjęta w dniu 11 marca 2022 r. przez Sejm RP niemalże jednomyślnie (450 głosów za, brak głosów przeciw i pięć głosów wstrzymujących się) ustawa o obronie Ojczyzny, która następnie po podpisaniu przez Prezydenta weszła w życie w dniu 23 kwietnia 2023 r. Regulacja ta przede wszystkim podniosła minimalny poziom wydatków przeznaczanych corocznie z budżetu państwa na obronność. Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 2 tej ustawy wydatki na obronę narodową od 2023 r. powinny stanowić co najmniej 3% PKB. Przed wejściem w życie tej regulacji taka wysokość w ogóle nie była planowana. Poziom tych wydatków planowano podnosić stopniowo osiągając w 2030 r. 2,5% ich udziału w PKB. Tym samym, realnie w 15-letnim okresie planistycznym Siły Zbrojne uzyskały możliwość zwiększenia swoich wydatków budżetowych o co najmniej 345 mld zł.

Dodatkowym źródłem pochodzenia środków finansowych przeznaczanych corocznie na obronność został, utworzony na podstawie art. 41 ustawy o obronie Ojczyzny Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, którym zarządzał Bank Gospodarstwa Krajowego. Podstawowym celem Funduszu było zapewnienie finansowania lub dofinansowania zadań wynikających z „Programu rozwoju Sił Zbrojnych”, ustanowionego przez Ministra Obrony Narodowej. Finansowanie zadań za pomocą Funduszu miało pierwotnie opierać się na emisji przez BGK obligacji. Od dnia 1 września 2022 r., tj. od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o obronie Ojczyzny, rozszerzono ten katalog, czym umożliwiono finansowanie wydatków Funduszu za pomocą zaciągniętych kredytów.

Z uwagi na wysokość powyższych wydatków oraz specyfikę badanego obszaru, tj. unikatowy na skalę światową, pozabudżetowy model finansowania potrzeb zbrojeniowych, Izba podjęła decyzję o przeprowadzeniu dwóch doraźnych kontroli wykonania planów finansowych Funduszu za rok 2022 i 2023. W roku 2025 jest realizowana

¹ https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf

kontrola planowa w tym zakresie. Ma ona stanowić uzupełnienie realizowanej corocznie przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa.

Poza analizą działań jednostek kontrolowanych w zakresie wykonania przez nie planu finansowego Funduszu na 2023 r., powzięte przez kontrolujących ustalenia pozwalają na sformułowanie pierwszych wniosków dotyczących skuteczności funkcjonowania samego Funduszu oraz na ocenę przyjętych przez Ministerstwo Obrony Narodowej długoletnich założeń funkcjonowania tego instrumentu, co przedstawiono szczegółowo w dalszej części informacji.

Jednocześnie częściowo fragmentaryczny charakter niniejszej Informacji wynika z faktu objęcia przez Ministra Obrony Narodowej znacznej ilości danych dotyczących Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych klauzulami tajności.

Spod zakresu niniejszej kontroli wyłączono z kolei ocenę dotyczącą naruszania poprzez funkcjonowanie FWSZ podstawowych zasad budżetowych, w szczególności zasady przejrzystości oraz jawności budżetu poprzez ograniczanie znaczenia budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego określonego w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Naruszanie wspomnianej zasady NIK oceniała negatywnie m.in. w corocznych kontrolach budżetowych.

2. OCENA OGÓLNA

Negatywna ocena funkcjonowania FWSZ

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie skuteczność funkcjonowania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, którego nierzetelne zaplanowanie pod względem finansowym istotnie zaburza realizację założeń „Programu rozwoju Sił Zbrojnych”.

Wadliwe zaprojektowanie tego instrumentu, w ocenie NIK, będzie negatywnie wpływać na podstawowy cel jego utworzenia, jakim było przyspieszenie modernizacji Sił Zbrojnych RP. NIK stwierdziła, że brak zaplanowania w pełni spłat oszacowanych przez BGK kosztów obsługi instrumentów dłużnych na łączną kwotę ponad 357 mld zł (w skali 15 lat) doprowadzi do konieczności doraźnego wydzielania na ten cel środków z budżetowych nakładów przewidzianych na modernizację Sił Zbrojnych. Taka sytuacja wprost prowadzi do przesuwania w czasie, redukcji czy nawet rezygnacji z zadań już ujętych w centralnych planach rzeczowych, a tym samym ma negatywny wpływ na osiąganie poszczególnych zdolności operacyjnych. Wadliwość zaplanowania wspomnianego instrumentu dopełnia fakt przyjęcia błędnego założenia o zaplanowaniu jego wydatków w wartościach brutto, przyjmując tym samym, że podatek VAT będzie regulowany za pomocą instrumentów dłużnych. Zbyt późna refleksja, że rozwiązanie to byłoby nieuzasadnione ekonomicznie i potencjalnie niegospodarne pogłębiła jednocześnie skalę niedoboru środków finansowych przewidzianych na zaplanowane zadania. Reasumując, brak zharmonizowania możliwości finansowych resortu do planowanych do poniesienia wydatków za pomocą Funduszu, w ocenie NIK czyni ten instrument wysoce wadliwym.

NIK wskazuje również na konieczność poprawy systemu zarządzania Funduszem w MON, tak aby wyeliminować przypadki braku aktualizacji podstawowych dokumentów planistycznych. W trakcie kontroli stwierdzono, że jedyna obowiązująca prognoza wpływów i wydatków Funduszu została sporządzona w lipcu 2022 r., przy czym jej zapisy stały się nieaktualne już dwa miesiące po jej przyjęciu. Minister nie posiadał zatem wiedzy o prognozowanych kosztach zaciąganych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.

Ponadto NIK zwraca uwagę na niski poziom realizacji planu finansowego Funduszu w 2023 r. wynoszący nieco ponad 50% pierwotnego planu. Zdaniem Izby fakt wykorzystywania przez resort nowych narzędzi w postaci pozyskiwania środków z instrumentów dłużnych wymaga prowadzenia analiz, które usprawnią m.in. proces planowania rzeczowego zadań przewidywanych do sfinansowania ze środków Funduszu z docelową poprawą wskaźników realizacji

zaplanowanych wydatków. Przykładem jest część zadań z tzw. pakietu koreańskiego, dla których opóźniony został termin pozyskania finansowania, co w rezultacie opóźniło wejście w życie tych kontraktów.

3. SYNTEZA

Charakterystyka Funduszu	Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych jest funduszem obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Jednocześnie jego aktywa i pasywa nie są wykazywane w bilansie Banku, ponieważ nie spełniają definicji aktywów i zobowiązań banku zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej.
Dokumenty regulujące działanie Funduszu	Poza ustawą o obronie Ojczyzny podstawowymi dokumentami regulującymi funkcjonowanie Funduszu są: Dokumenty organizacyjne: – umowa z dnia 10 maja 2022 r. <i>w sprawie obsługi Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych</i> zawarta pomiędzy Ministrem ON a Prezesem BGK, tj. podstawowy, wynikający z ustawy o obronie Ojczyzny dokument, który określa zasady m.in. [1] dokonywania wypłat ze środków Funduszu, [2] opracowania i aktualizacji dokumentów planistycznych Funduszu oraz [3] zakresu i terminów sprawozdawczości; – porozumienie z dnia 21 grudnia 2022 r. <i>w sprawie zasad współpracy w procesie pozyskiwania finansowania dłużnego na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych</i> zawarte pomiędzy Ministrem ON, Ministrem Finansów oraz BGK, które przede wszystkim „włączyło do procesu” Ministra Finansów, uregulowało zasady współpracy MON i BGK w zakresie pozyskiwania kredytów oraz powołało Zespół Sterujący i Zespół Operacyjny dla zarządzania Funduszem; – decyzja nr 87/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 czerwca 2022 r. w sprawie funkcjonowania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych określająca zadania w zakresie Funduszu dla jednostek i komórek organizacyjnych MON. Dokumenty planistyczne, zawierające dane o wysokości i źródłach wpływów Funduszu, planowanej skali wydatków i kosztach Funduszu w ujęciu: – rocznym: plan finansowy; – 3-letnim: projekcja wpływów i wydatków; – 15-letnim: prognoza wpływów i wydatków. Ostatni z ww. dokumentów, sporządzany na podstawie art. 42 ust. 10 ustawy o obronie Ojczyzny łączy dwa procesy, tj. planowanie wpływów i wydatków FWSZ z programowaniem rozwoju Sił Zbrojnych,

tj. określaniem zakresu ich modernizacji w celu harmonijnego rozwoju poszczególnych zdolności operacyjnych.

Środki finansowe

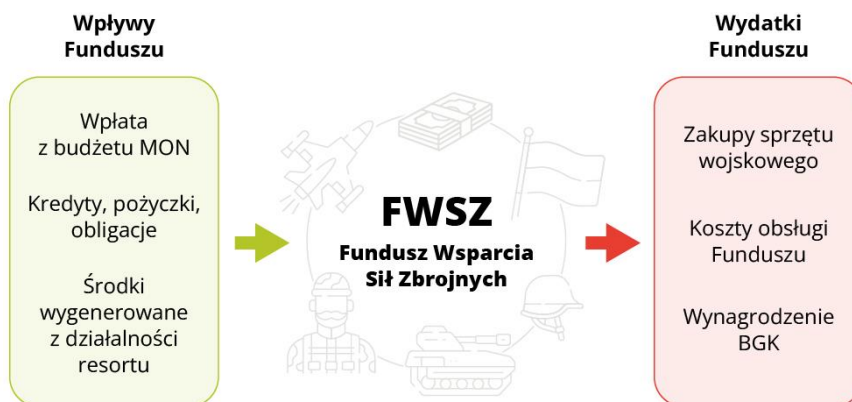
Źródłami pochodzenia środków finansowych jakimi dysponuje Fundusz są przede wszystkim:

- a. zaciągnięte przez BGK kredyty, pożyczki oraz wyemitowane przez ten bank obligacje (art. 41 ust. 4 pkt 9 ustawy o obronie Ojczyzny);
- b. coroczne wpłaty środków z budżetu państwa przekazane przez Ministra ON (art. 41 ust. 4 pkt 11 ustawy o obronie Ojczyzny);
- c. wpływy wygenerowane w związku z działalnością resortu obrony narodowej (art. 41 ust. 4 pkt 1-7 i 12-14a ustawy o obronie Ojczyzny).

Wydatki Funduszu

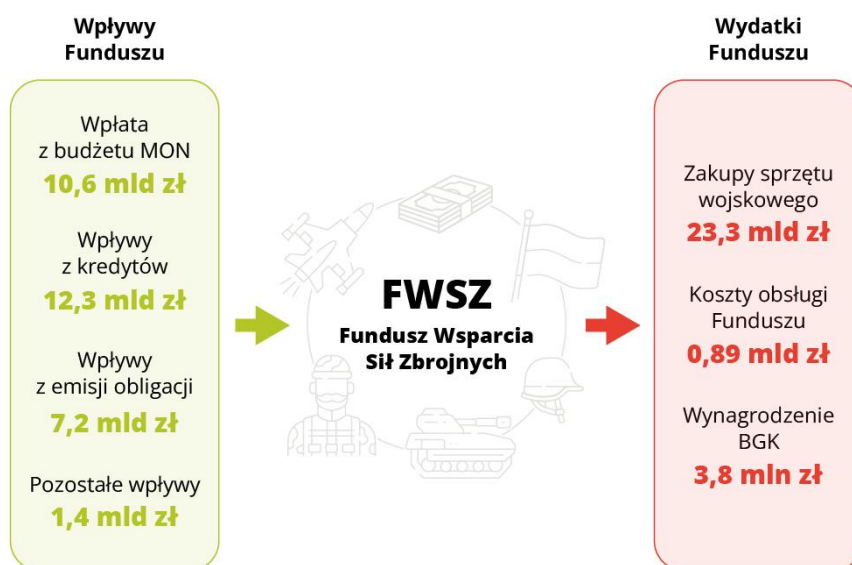
Środki finansowe wymienione w lit. a, tj. pochodzące z instrumentów dłużnych mają na celu przede wszystkim zapewnienie finansowania dla kolejnych, zawieranych kontraktów zbrojeniowych. Głównym zadaniem dwóch kolejnych kategorii (b i c) jest dokonywanie spłat zaciągniętych już zobowiązań i ich odsetek oraz pozostałych kosztów Funduszu, jak np. wynagrodzenie BGK. Wydatki te będą sukcesywnie rosnąć w kolejnych latach funkcjonowania Funduszu.

Infografika nr 1: Źródła wpływów i przeznaczenie wydatków Funduszu



Źródła i wysokość wpływów środków do FWSZ w 2023 r., a także przeznaczenie wydatków przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 2: Wydatki i wpływy Funduszu w 2023 r.



Nierzetelne zaplanowanie wydatków FWSZ

W trakcie kontroli NIK zwróciła szczególną uwagę na planowanie Funduszu w aspekcie wieloletnim, którego celem powinno być zapewnienie zharmonizowanego rozwoju SZ RP poprzez zapewnienie nakładów na ten cel.

Począwszy od 2024 r. potrzeby finansowe na pokrycie kosztów obsługi finansowania dłużnego prognozowano w kwocie znacznie wyższej niż wpływy Funduszu. Wynosiły one dla 15-letniego cyklu planistycznego 403,3 mld zł² podczas gdy do tej wartości Minister ON zaplanował wpłaty z części 29 budżetu państwa – Obrona narodowa w wysokości 46,1 mld zł, tj. o 357,2 mld zł (88,6%) niższe.

Wyjaśniając powyższy niedobór MON prezentowało dwa podejścia będące jego podstawą:

Rozbieżność stanowisk pomiędzy MON i MF

Z jednej strony przyjęto, że do 2035 r. tj. do czasu intensywnej rozbudowy potencjału Sił Zbrojnych wpłaty pochodzące z budżetu MON nie będą głównym źródłem zasilania Funduszu. Dyrektor Departamentu Budżetowego MON wskazał w tym zakresie na wprowadzoną do ustawy o finansach publicznych nową regulację (art. 167a), zgodnie z którą Rada Ministrów mogła przedstawić sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu propozycje przekazania przez Ministra Obrony Narodowej do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych dodatkowych środków pochodzących m.in. z wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 oraz z niepodzielonych rezerw celowych. Ustalenia NIK wskazały, że powyższe stanowisko było odmienne od praktyki stosowanej przez Ministra Finansów, który każdorazowo przy uzgadnianiu parametrów

² Koszty te obejmują kapitał, odsetki oraz prowizje i opłaty (koszty emisji).

ekonomicznych kredytów oczekiwał deklaracji MON, że wszystkie zobowiązania w całym okresie kredytowania będą zabezpieczone w budżecie państwa w części 29. Stanowisko to było niezmiennie zarówno w samym 2023 r. jak i obecnie. Reasumując, środki na wpłaty do Funduszu powinny być zabezpieczone w ramach budżetów Ministra Obrony Narodowej określanych na dany rok. Zdaniem NIK art. 167a daje możliwość zareagowania w trudnej do przewidzenia incydentalnej sytuacji braku środków. Takie rozwiązanie nie powinno stanowić podstawy do planowania wpływów i wydatków Funduszu.

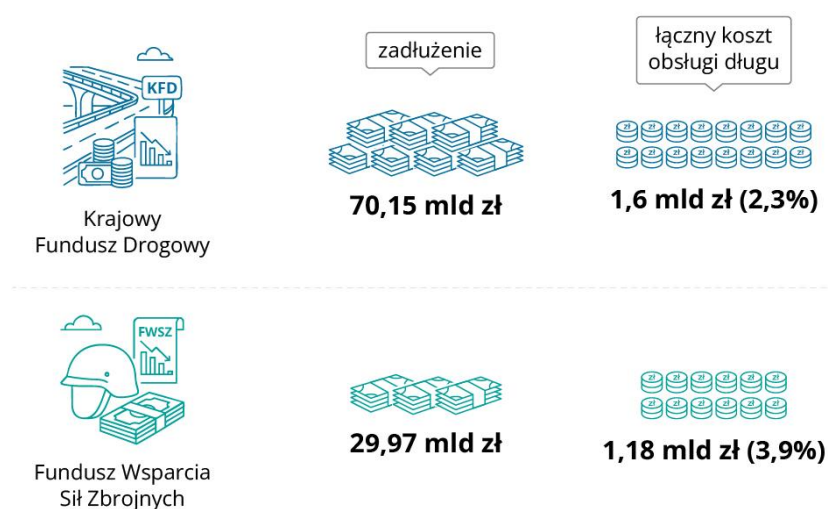
Rolowanie zobowiązań

Drugim rozwiązaniem problemów ze spłatą zobowiązań Funduszu prezentowanym przez MON było zbilansowanie rosnących kosztów tego instrumentu wpływami z emisji obligacji przez BGK. Taka koncepcja została przyjęta w sporządzonej w lipcu 2022 r. Prognozie wpływów i wydatków Funduszu i stanowiła w istocie „rolowanie zobowiązań”. Poza oczywistym faktem, że powyższe rozwiązanie nie stanowi w istocie spłaty zobowiązań, a jedynie jej przesunięcie w czasie wiąże się ono naturalnie ze znacznym zwiększeniem kosztów obsługi Funduszu, który już w chwili obecnej należy do najdroższych instrumentów tego typu obsługiwanych przez BGK. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że z ustaleń kontroli wynika, że dotychczas BGK nie rolował zobowiązań innych funduszy na skalę, jaką przyjęto w Prognozie FWSZ. Tym samym przyjęte w Prognozie rolowanie zobowiązań nie może być przez NIK uznane za korzystne rozwiązanie. Nie ma też pewności co do jego skuteczności.

Wysokie koszty FWSZ

Poniższy wykres obrazuje relację kosztów obsługi do aktualnego zadłużenia Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ) oraz Krajowego Funduszu Drogowego (KFD).

Infografika nr 3: *Relacja zadłużenia do kosztów obsługi*

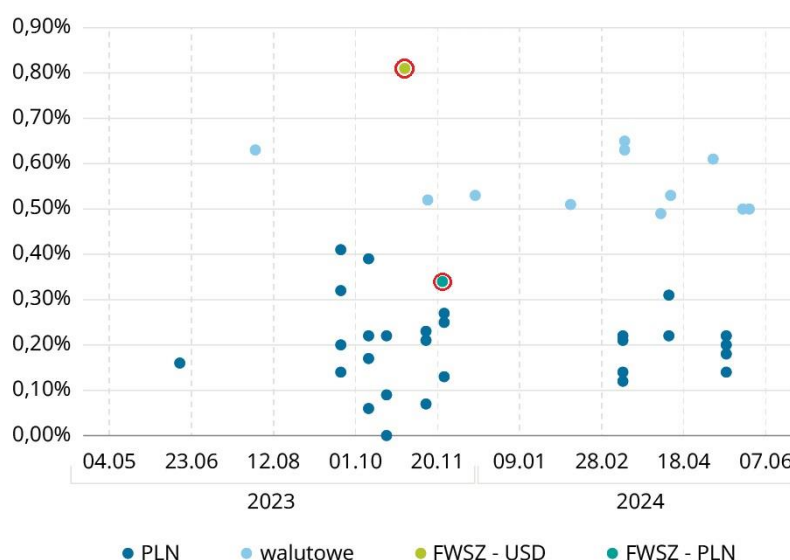


Przyczyną powyższego stanu jest przede wszystkim charakter tego unikalnego na skalę światową Funduszu. Jak widać na powyższym

wykresie według stanu na dzień 30 września 2024 r. zadłużenie KFD wyniosło 70,1 mld zł, a łączne koszty obsługi tego długu wynosiły 1,6 mld zł, zaś zadłużenie FWSZ wynoszące znacznie mniej, tj. 30 mld zł generowało koszty obsługi w wysokości 1,2 mld zł. Tym samym relacja generowanych kosztów obsługi do aktualnego zadłużenia była niemal dwukrotnie wyższa w FWSZ. Było to oczywiście związane z faktem, że FWSZ opiera się głównie na kredytach komercyjnych, zaś KFD jest zasilany głównie emisją obligacji i kredytami EBI. Należy mieć na uwadze, że warunki finansowania oferowane przez EBI są co do zasady korzystniejsze od warunków oferowanych przez inne instytucje. Udział tej instytucji jest jednak ograniczony z uwagi na fakt, że EBI co prawda może finansować projekty o podstawowym przeznaczeniu obronnym, w tym tzw. projekty podwójnego zastosowania obejmujące m.in. ochronę granic lądowych, infrastruktury krytycznej czy dotyczące mobilności wojsk, przestrzeni kosmicznej i cyberbezpieczeństwa, nie może jednak udzielać pożyczek inwestycjom o ściśle wojskowym wymiarze.

Również dwukrotnie emitowane na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych obligacje charakteryzowały się wyższą rentownością niż obligacje emitowane w podobnym okresie na rzecz innych funduszy, co obrazuje poniższy wykres.

Infografika nr 4: Porównanie cen obligacji FWSZ do innych emitowanych w podobnym okresie



Z powyższej infografiki wynika, że spready rentowności obligacji w stosunku do skarbowych papierów wartościowych emitowanych w listopadzie i w grudniu 2023 r. w walucie obcej na rzecz Funduszu pomocowego nie przekraczały 53 p.b. zaś emitowane dla FWSZ przekraczały 80 p.b. Analogicznie, spready obligacji złotówkowych w 14 na 17 emisji dla Funduszu Pomocy i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

z okresu od sierpnia do listopada 2023 r. były niższe od emisji na rzecz FWSZ.

Dotychczas na potrzeby Funduszu nie wykorzystywano również skarbowych papierów wartościowych.

Z uwagi na doraźny charakter niniejszej kontroli, NIK nie oceniała warunków finansowych pozyskanego przez BGK finansowania dłużnego. Izba zauważa jednak, że zobowiązania wynikające z pozyskanego finansowania będą spłacane w okresie dłuższym niż 15-letnie programowanie przyjęte w Siłach Zbrojnych.

**Nierzetelne
planowanie podatku
VAT od dostaw**

Analogicznie jak w przypadku braku zaplanowania odpowiedniej wysokości wpłat z budżetu państwa na spłatę zobowiązań Funduszu, kolejnym problemem, mającym negatywny wpływ na jego funkcjonowanie było niewłaściwe podejście Ministerstwa Obrony Narodowej do kwestii planowania wydatków na należny podatek VAT od dostaw sprzętu pozyskiwanego za pomocą FWSZ. Na etapie projektowania Funduszu przyjęto bowiem błędne założenie o zaplanowaniu jego wydatków w wartościach brutto, zakładając tym samym, że będą one ponoszone za pomocą instrumentów dłużnych. W ocenie NIK przyjęcie powyższego założenia było zarówno niecelowe, jak i przede wszystkim nieuzasadnione ekonomicznie. Oznaczałoby bowiem w istocie zaciąganie przez Skarb Państwa zobowiązań na odprowadzenie podatku VAT z powrotem do budżetu.

**Skutki niewłaściwego
planowania**

Nierzetelne przygotowanie podstaw funkcjonowania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych zarówno w aspekcie wydzielenia nakładów finansowych na spłatę powstałych zobowiązań, jak i na podatek VAT od dostaw sprzętu i uzbrojenia w ocenie NIK spowodowało, że FWSZ może zacząć znacząco utrudniać MON realizację wydatków. Zdaniem Izby proces konstruowania prognozy wieloletniej Funduszu powinna poprzedzić rzetelna analiza jego uwarunkowań. Zaplanowanie Funduszu przekraczającego możliwości finansowe resortu, bądź uczynienie tego w oparciu o błędne założenia w zakresie możliwości pozyskania środków na kolejne wydatki, może wymagać korekt zadań przyjętych już do realizacji. Będzie to szczególnie uciążliwe w przypadku rozpoczętych już zadań bądź rezygnacji z tych, które są z nimi skorelowane w procesie pozyskiwania kolejnych zdolności przez Siły Zbrojne RP. Tym samym potencjalna niemożność pozyskania dodatkowych środków finansowych przez resort obrony narodowej będzie ingerowała w możliwość terminowej realizacji postanowień Programu Rozwoju Sił Zbrojnych.

Nie jest to sytuacja czysto teoretyczna, czego przykładem było nieuwzględnienie przez Radę Ministrów w procesie projektowania ustawy budżetowej na rok 2025 oraz na lata 2026-2028 wniosku Ministra Obrony Narodowej o dodatkowe środki na rok 2025 w wysokości ponad 2 mld zł z

przeznaczeniem na finansowanie płatności z tytułu podatku VAT od planowanych dostaw systemów uzbrojenia w ramach FWSZ. Środki te będą musiały być tym samym sfinansowane poprzez wygenerowanie oszczędności przy realizacji innych zadań resortu. NIK zauważa, że powyższy przypadek dotyczył niewielkiej wartości brakujących środków w skali wydatków części 29 budżetu państwa. Konieczność wygospodarowania pozostałych środków uzupełniających braki, wynikające w dużej mierze z błędnie przeprowadzonego procesu planowania Funduszu, może okazać się znacznie poważniejsza w skutkach.

Reasumując, zdaniem NIK jednym z argumentów świadczących o poważnie ograniczonej skuteczności Funduszu dla MON jest sytuacja, w której na chwilę obecną znalazł się ten instrument, tj. z jednej strony będzie on zapewniał MON dopływ środków ze źródeł zewnętrznych (zaciąganie kredytów, emisja obligacji), zaś z drugiej, konieczność regulacji przez MON zobowiązań wynikających z pozyskiwanego finansowania spowoduje ograniczanie zadań planowanych do realizacji za pomocą środków budżetowych.

**Brak aktualnych
dokumentów
prognostycznych**

Zarówno przez cały okres objęty kontrolą, jak i do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK, MON nie posiadało aktualnej prognozy wpływów i wydatków, tj. dokumentu, który wskazywałby dane o wysokości i źródłach wpływów Funduszu, planowanej skali wydatków i kosztach Funduszu w ujęciu długoterminowym.

Pierwsza i jedyna prognoza została sporządzona przez BGK w lipcu 2022 r. i opierała się na nieaktualnych już założeniach tj. m.in.:

- zakładała niższy o ponad 100 mld zł poziom wydatków na Program rozwoju SZ. Ich zwiększenia dokonał MON już po sporządzeniu prognozy;
- została sporządzona w stanie prawnym sprzed 1 września 2022 r., tj. nie zakładała zaciągania kredytów i pożyczek na potrzeby FWSZ. Ówczesny stan prawny dopuszczał jedynie emisję przez BGK obligacji.

Mankamenty te dostrzegło na początku 2023 r. Ministerstwo Obrony Narodowej i w konsekwencji 2 marca wystąpiło do BGK o przygotowanie stosownej aktualizacji. Bank nie dokonał jej, odsyłając Ministra do pozostałych dokumentów planistycznych, z których zdaniem BGK można było pozyskać niezbędne informacje, tj. do: [1] Projekcji na lata 2024-2026 z dnia 13 października 2022 r.; [2] Prognozy na lata 2022-2035 z dnia 11 lipca 2022 r.; [3] wpływów określonych w ustawie o obronie Ojczyzny oraz wydatków na realizację celów określonych w Programie Rozwoju SZ; [4] sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu

na 2022 r. i [5] zmiany nr 1 planu finansowego Funduszu na 2023 r. Powyższe podejście zaakceptował również Zespół Sterujący FWSZ.

NIK podkreśla, że żaden z przywołanych wyżej dokumentów (poza samą nieaktualną prognozą) nie dostarczał danych prognostycznych po roku 2028. Ponadto zdaniem NIK powyższe podejście było błędne z założenia, bowiem jakakolwiek zmiana bądź urealnienie dokonane w pierwszych latach funkcjonowania Funduszu w stosunku do obliczeń wykonanych w lipcu 2022 r. musi w naturalny sposób wpływać na wartości wskazane w latach kolejnych. Przykładowo faktyczna i znacznie niższa realizacja planu finansowego Funduszu (mniejsze wydatki) zmieni łączny koszt obsługi bądź co najmniej spowoduje inny rozkład spłat zobowiązań w latach kolejnych. Nie sposób pominąć również faktu, że pierwotna prognoza opierała się na zupełnie innym katalogu możliwych do wykorzystania instrumentów dłużnych (brak kredytów i pożyczek), co również czyni ten nieaktualny dokument mało przydatnym.

Zdaniem NIK bez powyższych informacji Minister ON nie był w stanie pełnić skutecznego nadzoru nad Funduszem, szczególnie w ujęciu planistycznym. Jednocześnie NIK zauważa, że brak wiedzy dotyczącej prognozowanych kosztów przypadających na okres wzmożonego zaciągania za pomocą Funduszu zobowiązań wieloletnich.

Przyczyną braku aktualizacji prognozy było, zdaniem NIK nie określenie w umowie w sprawie obsługi Funduszu trybu i zasad jej dokonywania.

Niski poziom realizacji planu finansowego

W planie finansowym na 2023 r. zaplanowano na realizację wydatków obronnych kwotę 45 875 226,0 tys. zł, zaś wykonano je w wysokości 23 293 651,8 tys. zł, tj. w 50,8%. W celu ustalenia przyczyn niskiej realizacji planu NIK dokonała w Agencji Uzbrojenia weryfikacji ośmiu zadań, w których doszło do istotnych pomniejszeń zaplanowanych kwot. Wynikały one m.in. ze zmian harmonogramów płatności i dostaw podpisanych umów lub niedopełnienia przez kontrahentów formalności uniemożliwiających Agencji wypłatę kolejnych transz zaliczki. Z uwagi na jawny charakter niniejszego opracowania NIK nie podaje szczegółów dotyczących ww. zmian w kontraktach. Szerzej omówiony zostanie jedynie kluczowy, zdaniem Izby, problem związany z pozyskiwaniem finansowania dla zawieranych kontraktów.

Nierealny harmonogram zadań

Pierwszym aspektem utrudniającym realizację planu finansowego Funduszu było przyjęcie nierealnych założeń w zakresie możliwości pozyskania finansowania poszczególnych kontraktów. Zgodnie z zawartym porozumieniem MON inicjuje proces pozyskiwania finansowania dłużnego poprzez opracowanie harmonogramu odnoszącego się do kontraktów realizowanych w uzgodnionym przez strony porozumienia okresie. Harmonogram podlega uzgodnieniu przez strony porozumienia i na jego podstawie BGK rozpoczyna proces

pozyskiwania finansowania dłużnego dla poszczególnych kontraktów. Harmonogram równocześnie stanowi podstawę dla opracowania i wysyłania wstępnych zapytań do instytucji finansujących. Harmonogram na 2023 r. został przyjęty w dniu 26 stycznia 2023 r. i przewidywał realizację 15 zadań na podstawie umów zawartych w 2022 r., dla których przewidywano dokonanie w 2023 r. płatności w wysokości ponad 23 mld zł i zawarcie w 2023 r. kolejnych umów na realizację 44 zadań z wysokością płatności w 2023 r. ponad 22 mld zł. Zdaniem NIK, nierealnym założeniem było, ujęcie w harmonogramie zamiaru pozyskania finansowania dla trzech nowych kontraktów z tzw. pakietu koreańskiego na łączną kwotę ponad 16 mld USD pomimo niezakończonej procedury pozyskiwania finansowania dla zawartych poprzednio umów. W chwili uzgadniania harmonogramu, Fundusz miał zapewnione finansowanie jedynie do kwoty 5 mld USD poprzez kredyt pomostowy i był w trakcie negocjowania kolejnej umowy mającej na celu zapewnienie finansowania docelowego (kredytu eksportowego) dla kontraktów zawartych jeszcze w 2022 r.. Proces ten zakończył się we wrześniu 2023 r. Mając na uwadze ten termin, fakt dostępnych limitów wsparcia koreańskich agencji kredytów eksportowych i co do zasady wielomiesięczny proces negocjacyjny dla kolejnych umów kredytowych, założenia ujęte w harmonogramie dla FWSZ na rok 2023 r. były zdaniem NIK nierealne.

**Zawarcie umów przed
zapewnieniem ich
finansowania**

Pierwsze umowy wykonawcze zawarte w ramach tzw. pakietu koreańskiego zostały podpisane w dniach 26 sierpnia, 16 września i 4 listopada 2022 r. i były następstwem podpisanych w dniu 27 lipca 2022 r. umów ramowych³. Moment, w którym zostały podpisane powyższe kontrakty był również okresem przejściowym dla uregulowania obecnych sposobów finansowania wydatków w ramach Funduszu z użyciem instrumentów dłużnych, gdyż od dnia 1 września 2022 r., tj. od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o obronie Ojczyzny umożliwiono finansowanie wydatków Funduszu za pomocą zaciągniętych kredytów, a nie tylko poprzez emisję obligacji. Był to zatem okres, w którym nie funkcjonowały żadne oficjalne regulacje wskazujące stronom (Agencja Uzbrojenia, BGK) w jaki sposób powinien zostać zharmonizowany proces zawierania kontraktów i pozyskiwania dla nich finansowania w postaci kredytów. Zawarte umowy wykonawcze nie zawierały również klauzul warunkujących wejście ich w życie z chwilą pozyskania przez stronę Polską takiego finansowania. Wymóg zawierania klauzuli oraz szczegółowe zasady współpracy uregulowano dopiero na gruncie porozumienia zawartego w dniu 21 grudnia 2022 r. pomiędzy MON, BGK i MF. Dla sfinansowania powyższych umów wykonawczych został zaciągnięty kredyt

³ Za wyjątkiem umowy podpisanej w listopadzie, dla której podpisano odrębną umowę ramową w dniu 19 października 2022 r.

pomostowy, który stanowił mechanizm przejściowy dla kredytu docelowego, tj. kredytu z wykorzystaniem mechanizmu wspierania eksportu. Było to spowodowane wystąpieniem płatności wymagalnych w krótkim terminie, stanowiących zobowiązanie Skarbu Państwa, tj. zapisanej w kontraktach daty 22 listopada 2022 r. jako terminu pierwszej transzy zapłaty. Powyższe działanie miało również wpływ na pozyskiwanie finansowania kolejnych kontraktów z tego pakietu, w tym następnych umów wykonawczych, których podpisanie zakładała umowa ramowa. Jak już wskazano wyżej konieczność oczekiwania na zakończenie negocjacji dotyczących kredytu docelowego oraz wykorzystanie przez pierwsze umowy wykonawcze 10 mld USD limitu wsparcia koreańskich agencji kredytów eksportowych spowodowały, że kolejne kontrakty weszły w życie dopiero z chwilą podpisania przez BGK kolejnej umowy kredytowej, tj. w dniu 27 listopada 2024 r. Wcześniej umowy te, podpisane kolejno 1 grudnia 2023 r. i 25 kwietnia 2024 r. miały do tego czasu charakter warunkowy.

**Przewlekłe
procedowanie zmiany
planu finansowego**

Do pomniejszych problemów związanych z realizacją planu finansowego Funduszu w 2023 r. NIK zaliczyła przewlekłe procedowanie zmiany tego planu, tj. trwające ponad siedem miesięcy od czasu pierwszego wystąpienia MON o dokonanie modyfikacji. Powyższa sytuacja spowodowała, że do dnia 16 kwietnia 2023 r. plan finansowy Funduszu na 2023 r. był nieaktualny. Odnosił się on wyłącznie do finansowania zadań ze środków z emisji obligacji. podczas gdy BGK w I kwartale 2023 r. dokonał sześciu płatności ze środków kredytów pozyskanych w 2022 r. Za przyczynę powyższej sytuacji NIK uznała brak przyjęcia zmiany planu przez Zarząd BGK i procedowanie go w trybie roboczym z Ministrem Finansów, a także trzykrotne występowanie w okresie od dnia 24 sierpnia 2022 r. do dnia 17 lutego 2023 r. przez MON do BGK z danymi do przygotowania zmiany planu, w tym dwukrotne anulowanie wcześniejszych wniosków.

4. WNIOSKI

Minister Obrony Narodowej

1. Zapewnienie bieżącej aktualizacji dokumentów planistycznych Funduszu, tak aby na ich podstawie było możliwe właściwe zarządzanie instrumentem generującym dla Skarbu Państwa znaczne koszty.
2. Dokonanie przeglądu obowiązującego Programu rozwoju SZ, w tym analizy jego wykonalności przy uwzględnieniu możliwości finansowych resortu, w tym z uwzględnieniem danych pozyskanych z BGK dotyczących prognozowanych kosztów Funduszu.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli

Czy w sposób skuteczny i oszczędny były planowane, pozyskiwane i wydatkowane środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych przeznaczone na realizację zadań?

Funkcjonowanie Funduszu poza budżetem państwa spowodowało wyłączenie spod corocznej kontroli wykonania budżetu państwa przez NIK znacznych wydatków dokonywanych przez Polskę. Przedmiotowa kontrola stanowi odpowiedź na powyższy fakt. Istotną przesłanką dla jej podjęcia była również skala wydatków realizowanych corocznie przy pomocy tego instrumentu oraz rosnący koszt obsługi samego Funduszu.

Cele szczegółowe

1. Czy w sposób skuteczny i oszczędny był opracowywany plan finansowy FWSZ?
2. Czy w sposób skuteczny i oszczędny był realizowany plan finansowy FWSZ?

NIK uznała za zasadne zweryfikowanie sposobu realizacji powierzonych zadań w ramach funkcjonowania Funduszu, opracowania planu finansowego, realizacji tego planu z uwzględnieniem źródeł finansowania oraz ponoszonych wydatków a także sporządzania sprawozdań.

Zakres podmiotowy

1. Ministerstwo Obrony Narodowej – do zadań Ministra ON w zakresie FWSZ należy m.in.: [1] przekazywanie Bankowi danych dotyczących wartości i źródeł planowanych wpływów oraz wysokości planowanych do poniesienia wydatków Funduszu, [2] zatwierdzenie projektu planu finansowego Funduszu, [3] nadzór nad centralnymi planami rzeczowymi.

2. Bank Gospodarstwa Krajowego - do zadań i obowiązków BGK jako operatora Funduszu należy m.in: [1] opracowanie i aktualizowanie rocznego planu finansowego Funduszu, [2] obsługa wpływów i wypłat realizowanych ze środków Funduszu, [3] zarządzanie płynnością finansową Funduszu, [4] obsługa zadłużenia zaciągniętego na rzecz FWSZ.
3. Agencja Uzbrojenia – do zadań i obowiązków AU w zakresie FWSZ należy przede wszystkim pełnienie roli instytucji centralnie realizującej zadania rzeczowe finansowane z Funduszu.

Kryteria kontroli legalność, rzetelność, celowość, gospodarność

Okres objęty kontrolą Rok 2023.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK oraz pozostałe informacje

Poza pozyskiwaniem danych od jednostek kontrolowanych NIK pozyskiwała dane i wyjaśnienia od Ministra Finansów. W celu wsparcia merytorycznego kontrolerów w ramach niniejszej kontroli powołano specjalistę w dziedzinie finansów publicznych.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 18 lipca 2024 r. do 10 lutego 2025 r. Wystąpienia skierowano do trzech jednostek, w których łącznie sformułowano 10 wniosków pokontrolnych. Trzy zostały już zrealizowane przez kontrolowane jednostki, cztery były w trakcie realizacji, a w zakresie trzech Izba czekała na odpowiedź jednostki kontrolowanej.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Obrony Narodowej	Ministerstwo Obrony Narodowej	Władysław Kosiniak-Kamysz
2.	Departament Obrony Narodowej	Bank Gospodarstwa Krajowego	Mirosław Czekał
3.	Departament Obrony Narodowej	Agencja Uzbrojenia	gen. bryg. Artur Kuptel

5.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Obrony Narodowej	negatywna		- brak zaplanowania spłat zobowiązań Funduszu; - nierzetelne zaplanowanie wydatków na VAT; - brak zapewnienia aktualności prognozy wpływów i wydatków FWSZ.
2.	Bank Gospodarstwa Krajowego	w formie opisowej	- prawidłowa realizacja wypłat ze środków FWSZ na podstawie składanych przez AU wniosków.	- brak opracowania aktualizacji prognozy wpływów i wydatków Funduszu; - uzgodnienie nierealnego harmonogramu określającego kontrakty realizowane w 2023 r.
3.	Agencja Uzbrojenia	w formie opisowej	- terminowe i rzetelne przekazywanie danych dla potrzeb sporządzania planu finansowego FWSZ.	- zawarcie pierwszych umów wykonawczych z tzw. pakietu koreańskiego bez klauzul warunkujących ich wejście życie.

^{*/} pozytywna/w formie opisowej/negatywna

5.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Podstawa prawna funkcjonowania FWSZ	FWSZ został utworzony w BGK z dniem 23 kwietnia 2022 r. na mocy art. 41 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, w celu zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań wynikających z Program Rozwoju SZ.
Charakter Funduszu	Jak wskazano w rozdziale <i>Synteza</i> niniejszej informacji FWSZ jest funduszem obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Bank na mocy ustawy o obronie Ojczyzny oraz ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego realizuje politykę finansową i operacyjną takich funduszy w zakresie określonym przez poszczególnych ministrów, lecz nie sprawuje nad nimi kontroli, nie osiąga korzyści ekonomicznych z ich działalności i nie ponosi ryzyka kredytowego związanego z aktywami funduszy. Wypracowane zyski i poniesione straty przez fundusze przenosi się odpowiednio na ich zwiększenie lub zmniejszenie. Bank prowadzi dla niego odrębną ewidencję księgową.
Rola podmiotów w funkcjonowaniu FWSZ	Zadania komórek organizacyjnych MON dotyczące FWSZ określone zostały decyzją nr 87/MON Ministra Obrony Narodowej w sprawie funkcjonowania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Ze strony MON wiodącą rolę pełniły: [1] Departament Budżetowy MON odpowiedzialny w szczególności za koordynację w resorcie obrony narodowej zadań związanych z wykonywaniem umowy dotyczącej obsługi FWSZ, w tym współudział w opracowaniu i aktualizacji prognozy przychodów i wydatków oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i jego zmian oraz opracowanie informacji z realizacji planu finansowego Funduszu; [2] Zarząd Planowania Rzeczowego-P8 SGWP, który odpowiadał m.in. za planowanie i realizację zadań rzeczowych finansowanych z Funduszu oraz przekazanie do DB MON danych o szacowanej wartości zadań rzeczowych na cele określone w Programie Rozwoju SZ planowanych do sfinansowania z Funduszu; [3] Agencja Uzbrojenia, tj. instytucja centralnie realizująca zadania rzeczowe. Ze strony BGK główną rolę w zarządzaniu Funduszem odgrywał Departament Funduszy Transportu i Wsparcia, do którego zadań należało w szczególności sporządzanie i aktualizowanie planów finansowych, sporządzanie projekcji, prognozy wieloletniej, obsługa wniosków o wypłatę ze środków FWSZ, składanie dyspozycji zakupu/sprzedaży walut na potrzeby realizacji wniosków o wypłatę oraz na potrzeby spłaty zobowiązań dłużnych, sporządzanie tygodniowych informacji o stanie środków, informacji o wpływach
Regulacje dotyczące tworzenia planu finansowego FWSZ	W ustawie wskazane zostało zadanie opracowania planów finansowych na 2022 r. i 2023 r. w trybie szczególnym, tj. w terminach odbiegających od systemowego rozwiązania przyjętego w art. 42 ustawy o obronie

Ojczyzny. Odpowiedzialnym za sporządzenie ww. dokumentów był BGK. Projekt planu finansowego Funduszu na 2023 r. został opracowany przez BGK z uwzględnieniem danych przekazanych przez Ministra ON zgodnie z art. 811 ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny. Minister ON zgodnie z art. 811 ust. 5 ustawy o obronie Ojczyzny był odpowiedzialny za przedłożenie planu finansowego Funduszu komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa w terminie 14 dni od jego otrzymania od BGK oraz za zatwierdzenie planu finansowego Funduszu po jego uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz uzyskaniu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa. Ponadto stosownie do art. 42 ust. 8 przywołanej ustawy Minister ON przedkłada komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu, w terminie do dnia 31 maja roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie oraz na podstawie § 6 ust. 5 i ust. 1 umowy w sprawie obsługi Funduszu przekazuje do BGK niezbędne dane o prognozowanych wpływach i wydatkach na potrzeby opracowania projekcji wpływów i wydatków FWSZ na okres trzech lat oraz na potrzeby opracowania prognozy na okres programowania rozwoju SZ, tj. 15 lat. Do kompetencji Ministra ON na etapie opracowania planu finansowego należało przekazanie BGK danych dotyczących: [1] wartości i źródeł planowanych wpływów Funduszu, z wyłączeniem wpływów z emisji obligacji oraz wpływów z wpłat lub darowizn; [2] wysokości planowanych do poniesienia wydatków Funduszu na realizację Programu rozwoju SZ.

5.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o *obronie Ojczyzny* (Dz. U. z 2025 r. poz. 825).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o *Banku Gospodarstwa Krajowego* (Dz.U. 2025 poz. 503, ze zm.).
4. Decyzja nr 87/MON Ministra Obrony Narodowej w *sprawie funkcjonowania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych* (Dz. Urz. MON poz. 100, ze zm.)

5.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Obrony Narodowej
8. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Obrony Narodowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Przewodniczący Komisji Obrony Narodowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej