



Nr ewid. 50/2026/P/26/002/KFP

Nr ewid. 51/2026/P/26/001/KFP

Nr ewid. 52/2026/P/25/011/KFP

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2025 ROKU

TOM I

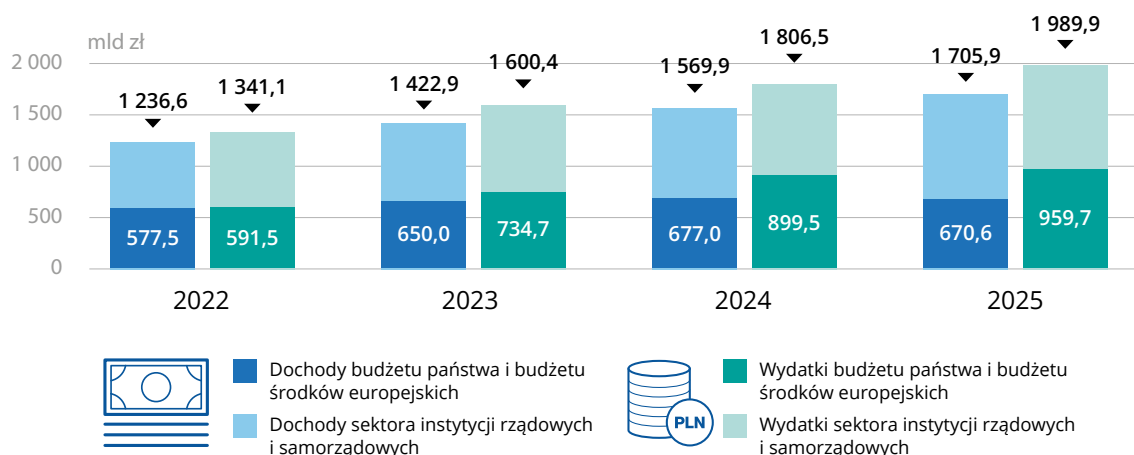


Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 10 czerwca 2026 roku

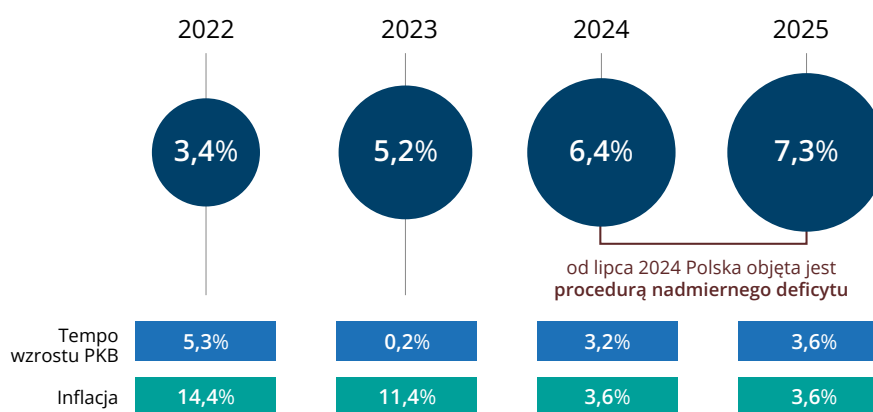
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj

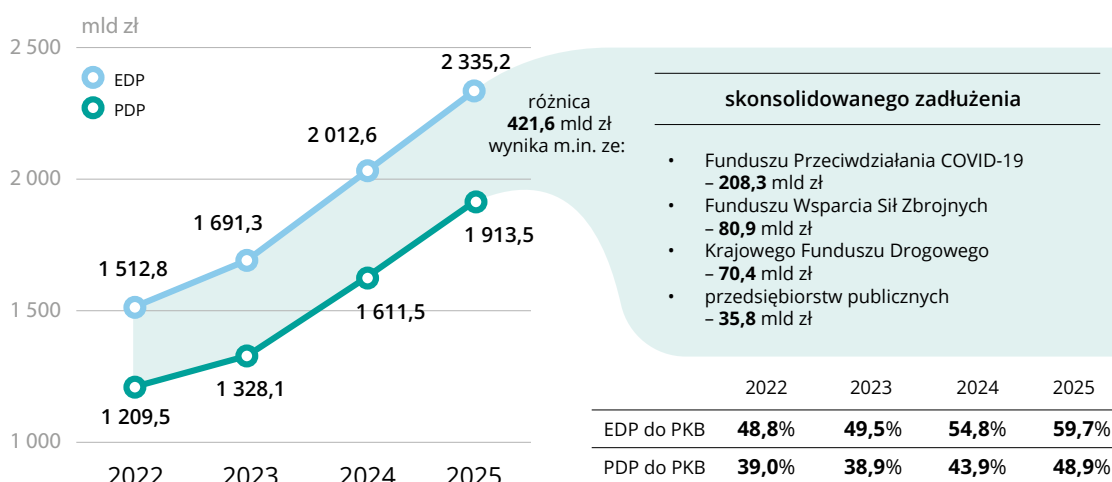
Stan finansów publicznych Polski w latach 2022-2025



Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, wzrost PKB oraz inflacja



Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) oraz państwowy dług publiczny (PDP)



SPIS TREŚCI

I. SYNTEZA USTALEŃ, RYZYKA I REKOMENDACJE	1
II. INFORMACJE OGÓLNE O KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA W 2025 ROKU	71

ROZDZIAŁ I

SYNTEZA USTALEŃ, RYZYKA I REKOMENDACJE

1. Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.
2. Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2025 r.



KLUCZOWE USTALENIA, RYZYKA I REKOMENDACJE

W 2025 r. drugi rok z rzędu, wystąpiła bardzo duża nierównowaga budżetowa. Była ona spowodowana przede wszystkim koniecznością spłat zadłużenia zaciągniętego w latach poprzednich przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. i Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zwiększonymi nakładami na ochronę zdrowia i świadczenia społeczne oraz wzrostem wydatków w innych obszarach, w sytuacji niedostatecznej realizacji dochodów budżetowych. Ponadto w dalszym ciągu duża część zadań państwa była finansowana z pominięciem budżetu państwa i ustawy budżetowej, ze środków faktycznie zwiększających poziom długu publicznego, mimo że nie są one uwzględniane w wielkości długu Skarbu Państwa. Utrzymywanie się powyższych zjawisk Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie.

Odmienne kształtowały się oceny wykonania budżetu państwa w kontrolach jednostkowych, w których w przeważającej mierze oceniano działania podejmowane przez dysponentów w zakresie realizacji ustawy budżetowej i zgodności tych działań z obowiązującymi przepisami. W porównaniu z trzema poprzednimi latami w 2025 r. wzrósł udział pozytywnych ocen w kontroli wykonania budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 72 kontrolowanych dysponentów części budżetowych (97,3%), trzech dysponentów drugiego stopnia (75%) oraz 86 dysponentów trzeciego stopnia (93,5%). Pozytywnie oceniono także księgi rachunkowe 17 z 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów. W aspekcie formalnym w 2025 r. budżet państwa i budżet środków europejskich zostały zrealizowane zgodnie z ustawą budżetową.

Pomimo iż *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* nie prezentowało całościowego obrazu finansów publicznych, to zawierało wszystkie obligatoryjne elementy określone w art. 182 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem ust. 2, 4 i 7.

- [Ustalenia] Wskutek działań polegających na ominięciu lub osłabieniu działania stabilizującej reguły wydatkowej oraz w wyniku nieprawidłowych obliczeń kwoty wydatków objętych tą regułą nie zapobiegła ona nadmiernemu wzrostowi wydatków publicznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, limit wydatków budżetu państwa ustalony zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową powinien być o 77,7 mld zł niższy od limitu wydatków ustalonego w ustawie budżetowej. [zob. pkt 22-33]

[Ryzyka] Omijanie stabilizującej reguły wydatkowej i zawyżanie obliczeń limitu wydatków budżetu państwa ustalonego na podstawie tej reguły może stwarzać warunki do utrzymywania dużej skali nierównowagi finansowej państwa i wzrostu długu publicznego także w latach kolejnych. Wobec objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu, konieczne jest dokonanie konsolidacji fiskalnej. Im później rozpoczęty zostanie proces sanowania finansów publicznych i im większy będzie miał on wymiar finansowy, tym bardziej dotkliwe będą skutki niezbędnych dostoso-

wań do ram fiskalnych wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o finansach publicznych i regulacji unijnych.

[Rekomendacja] Minister Finansów powinien zrezygnować ze stosowania mechanizmów służących omijaniu lub osłabieniu działania stabilizującej reguły wydatkowej.

- **[Ustalenia]** W dalszym ciągu istotne środki na finansowanie zadań państwa były planowane i wydatkowane z pominięciem nie tylko budżetu państwa, ale także jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu publicznego, powinny być, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega działania Ministra Finansów podejmowane na rzecz zwiększenia jawności i przejrzystości finansów publicznych. Jednak działania te nie doprowadziły do ograniczenia skali finansowania pozabudżetowego, które skutkuje dodatkowymi kosztami obsługi zadłużenia w stosunku do kosztów finansowania budżetowego. W związku z tym nie można tych działań uznać za wystarczające i skuteczne. [zob. pkt 39-40, 50-53]

[Ryzyka] W efekcie utrzymywanej praktyki, wynik budżetu państwa oraz wartość państwowego długu publicznego nadal nie odzwierciedlają rzetelnie sytuacji finansów państwa, w tym poziomu zadłużenia.

[Rekomendacje] Konieczne jest wzmocnienie rangi budżetu państwa jako centralnego planu finansowego państwa zgodnie z art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Nastąpić powinno przyspieszenie działań na rzecz rozwiązania problemów i realizacji wniosków wskazanych w Białej Księdze, opracowanej w 2024 r. w Ministerstwie Finansów, w tym zaprzestanie redystrybuowania środków na finansowanie zadań poza ustawą budżetową i poza kontrolą Parlamentu.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wielokrotnie podnoszony w latach poprzednich postulat ujednolicenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych i wzmocnienia kontroli nad przyrostem długu. Jednocześnie mając na uwadze zagrożenie przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia wynoszącego 60% produktu krajowego brutto, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że działania ujednolicające powinny być prowadzone etapowo, z zachowaniem transparentności w odniesieniu do planowanych działań dostosowawczych. Należy także podawać informacje o przyczynach rozbieżności pomiędzy tymi wartościami.

- **[Ustalenia]** W 2025 r. zadłużenie sektora finansów publicznych wzrosło o prawie 20%, przy jednoczesnym znaczącym deficycie budżetowym i wysokim finansowaniu pozabudżetowym. Na koniec 2025 r. relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniosła 59,7%. Relacja państwowego długu publicznego do PKB, będąca podstawą oceny spełniania konstytucyjnego limitu zadłużenia w wysokości 60%, wyniosła 48,9%. [zob. pkt 127-130]

[Ryzyka] Przekroczenie progu zadłużenia, określonego w ustawie o finansach publicznych, spowodowałoby obligatoryjne wdrożenie procedur naprawczych przewidzianych we wskazanej wyżej ustawie, a w efekcie zawężenie wolnej przestrzeni fiskalnej.

[Rekomendacje] W związku z powyższym powinny zostać podjęte działania na rzecz znaczącego obniżenia deficytu sektora finansów publicznych w wyniku zwiększenia dochodów publicznych i obniżenia wydatków.

- **[Ustalenia]** Ostatnie trzy prognozy dochodów podatkowych budżetu państwa obejmujące lata 2023-2025 okazały się znacząco zawyżone względem rzeczywistych dochodów podatkowych. Jednocześnie Rząd nie rozszerzył prowadzonych w 2025 r. przeglądów wydatków, mimo iż przeglądy te zostały wskazane jako działania racjonalizujące wydatki w związku z objęciem Polski procedurą nadmiernego deficytu w lipcu 2024 r. **[zob. pkt 6 i 65]**

[Ryzyka] Nieuzyskanie dochodów w prognozowanej wysokości może prowadzić do braku środków na sfinansowanie części wydatków, nowelizacji ustawy budżetowej lub konieczności zwiększenia pozabudżetowego finansowania wydatków. W 2025 r. zrealizowano ten ostatni, krytykowany przez Najwyższą Izbę Kontroli scenariusz. Brak przeglądu wydatków nie pozwala na podjęcie decyzji opartych na danych, służących poprawie alokacji środków budżetowych.

[Rekomendacje] Konieczne jest przyjmowanie w planowaniu budżetowym ostrożnych scenariuszy wzrostu dochodów budżetu państwa oraz pilne dokonanie przeglądu wydatków w celu wyeliminowania nieefektywności systemowych.

- **[Ustalenia]** W *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* nie wykazano zobowiązań niewymagalnych wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. związanych z realizacją inwestycji Krajowego Planu Odbudowy w latach 2022-2025. Nie przedstawiono też pełnych danych o dochodach i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ponadto w sekcji dotyczącej wynagrodzeń, analogicznie jak w latach poprzednich, nie zawarto informacji o części wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o wynagrodzeniach sfinansowanych ze środków pozabudżetowych, a także o świadczeniach wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym, mających charakter wynagrodzeń. **[zob. pkt 93 i 118]**

[Ryzyka] Przekazywanie parlamentarzystom i opinii publicznej informacji nie odzwierciedlających sytuacji finansowej państwa lub niepełnych rodzi ryzyko niewłaściwej oceny stanu finansów publicznych.

[Rekomendacje] Informacje te powinny być uwzględniane w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa w następnych latach.

- **[Ustalenia]** Wydatki planowane w częściach, których dysponentami są wojewodowie, służą finansowaniu w dużej mierze jednorodnych zadań, jednak przy planowaniu tych wydatków w niewielkim stopniu wykorzystywane były metody standaryzacji wyceny kosztów tych zadań. **[zob. pkt 100-105]**

[Ryzyka] Brak standaryzacji wyceny kosztów zadań stwarza zagrożenie nieefektywnej alokacji środków budżetowych oraz różnic w jakości realizowanych usług publicznych, a także tworzy napięcia w relacjach między rządem a samorządami.

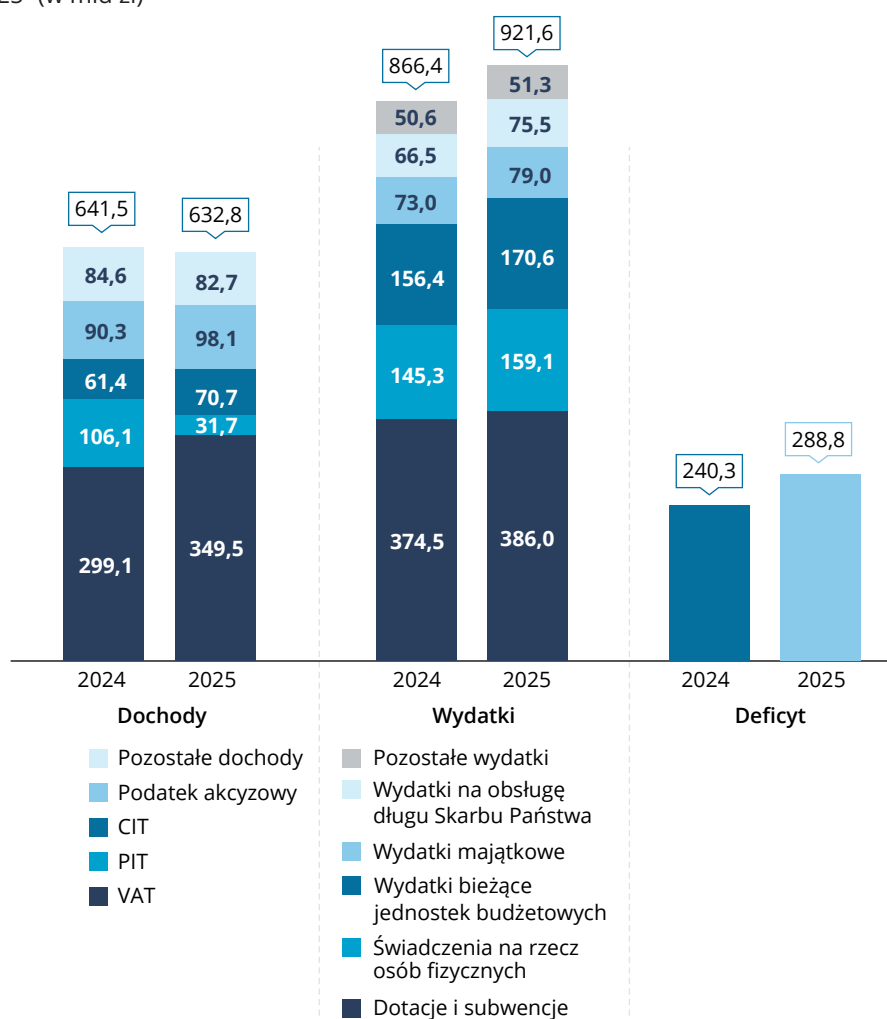
[Rekomendacje] Zasadne jest podjęcie przez Ministra Finansów, we współpracy z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz innymi ministrami, prac nad standaryzacją wyceny kosztów zadań wojewodów oraz zleconych samorządom zadań administracji rządowej finansowanych z budżetów wojewodów. Efekty tych prac przyczynić się powinny do trafniejszego zaplanowania wydatków w częściach obsługiwanych przez wojewodów, uwzględniającego rzeczywiste potrzeby, a nie trendy wynikające z uwarunkowań historycznych, a także do wzmocnienia realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości i redukcji sporów o finansowanie zadań zleconych.

1. Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.

Opracowanie ustawy budżetowej

1. W ustawie budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. ustalono dochody budżetu państwa w wysokości 632,8 mld zł, wydatki w wysokości 921,6 mld zł i deficyt w wysokości 288,8 mld zł. Pomimo że planowane dochody miały być niższe o 1,4% od ich przewidywanego wykonania w 2024 r., to wydatki miały wzrosnąć względem zaplanowanych na rok 2024 o 6,4%. W konsekwencji deficyt budżetu państwa miał wzrosnąć o ponad 20%. [zob. tom II s. 3, 5, 9]

Infografika 1. Prognozowane dochody oraz planowane wydatki i deficyt budżetu państwa na lata 2024-2025¹ (w mld zł)



¹ Dochody na podstawie prognozy zawartej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025 z września 2024 r. oraz ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. Wydatki i deficyt na podstawie ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 i ustawy budżetowej na rok 2025.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2025, ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 oraz ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.

2. Dochody budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 109,9 mld zł, wydatki – w wysokości 137,9 mld zł, a deficyt miał wynieść 28 mld zł. [zob. tom II s. 3]
3. Spadek dochodów budżetu państwa w 2025 r. wynikał ze zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki te otrzymują od 2025 r. znacznie więcej środków z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), przez co mniej środków wpływa do budżetu państwa. O ile dochody budżetu państwa z tytułu PIT miały, zgodnie z uzasadnieniem ustawy budżetowej na 2025 r., wynieść w 2024 r. ponad 106 mld zł, to w 2025 r. miały się zmniejszyć do zaledwie 31,7 mld zł, czyli o ponad 70%. [zob. tom II s. 5]
4. W odróżnieniu od dochodów z PIT, pozostałe główne kategorie dochodów podatkowych miały dynamicznie rosnąć. Dochody z tytułu podatku od towarów i usług miały wynieść 349,5 mld zł, co oznaczało wzrost względem 2024 r. aż o 16,9%¹. Ich udział w dochodach ogółem budżetu państwa miał zwiększyć się z 46,6% w 2024 r. do 55,2% w 2025 r. Znaczącą dynamiką miały charakteryzować się także dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochody te miały być o 15,1% wyższe niż w roku poprzednim i wynieść 70,7 mld zł. Dochody z podatku akcyzowego miały wzrosnąć w 2025 r. o blisko 9%, do 98,1 mld zł. Łącznie dochody podatkowe w 2025 r. miały wynieść 570,8 mld zł i w porównaniu z analogicznymi dochodami z 2024 r. miały zmniejszyć się o 1%. Niższe, o 6,5% w stosunku do 2024 r., miały być także dochody niepodatkowe, co wynikało ze zmiany w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, znoszącej obowiązkowe wpłaty tych jednostek do budżetu państwa. [zob. tom II s. 5–6]
5. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że nierzetelne było uwzględnienie w prognozie dochodów z podatku od towarów i usług skutków zmian podatkowych w kwocie 1,2 mld zł. Prognoza wykonana w Ministerstwie Finansów zakładała uzyskanie tej kwoty w związku z planowanym rozszerzeniem wykazu towarów objętych systemem monitorowania przewozu i obrotu przez Krajową Administrację Skarbową. Zmiana miała na celu redukcję nieuczciwych praktyk podmiotów funkcjonujących w branży betonu towarowego oraz innych mieszanek mineralnych. W czasie planowania dochodów na 2025 r. projekt zmiany regulacji znajdował się dopiero na wczesnym etapie prac. Planowana regulacja nie weszła w życie w 2025 r.² [zob. tom II s. 28–29, 109]
6. Wskazać również należy, że trzeci rok z rzędu prognoza odnośnie do czynników makroekonomicznych kształtujących wysokość dochodów budżetu państwa okazała się zbyt optymistyczna. W efekcie plan dochodów budżetu państwa nie został w pełni wykonany, co zostało opisane w dalszej części tego rozdziału. [zob. tom II s. 104–105]
7. Tak jak w roku poprzednim, dochody na 2025 r. z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego oraz podatku od wydobycia niektórych kopalin były planowane w jednym paragrafie klasyfikacji budżetowej. Wykonanie tych dochodów było natomiast klasyfikowane w paragrafach właściwych dla poszczególnych podatków. NIK podtrzymuje opinię

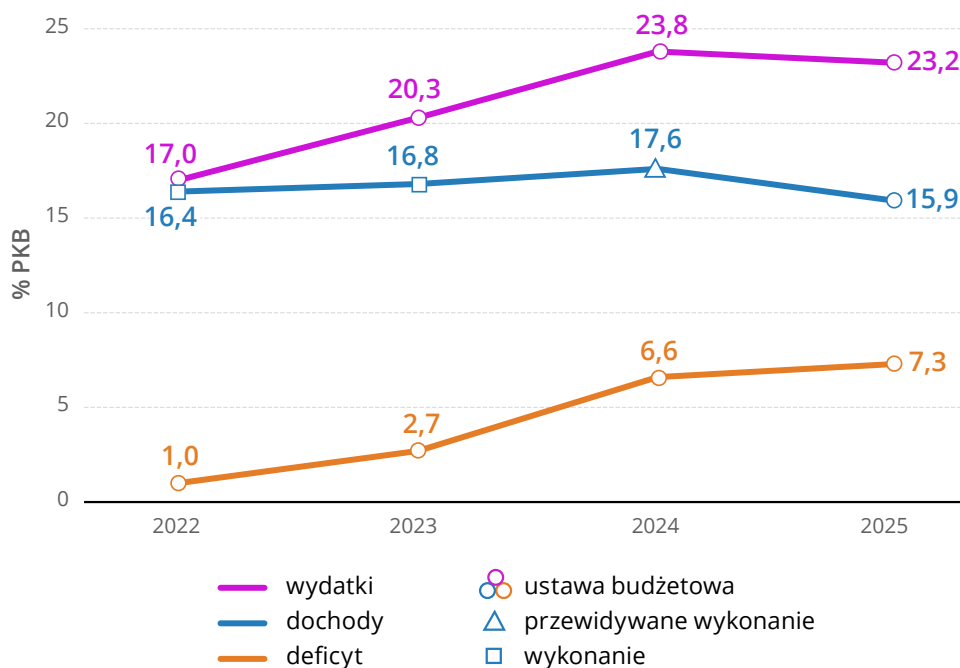
¹ Tempo wzrostu poszczególnych dochodów obliczono, przyjmując za podstawę przewidywane wykonanie w 2024 r. według informacji zamieszczonych w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. z września 2024 r.

² W dniu 15 maja 2026 r. uchwaloną ustawę przekazano Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do podpisu.

sformułowaną w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów po kontroli P/24/011 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024*³ o zasadności powrotu do rozwiązania polegającego na ujmowaniu osobno, w poszczególnych paragrafach, prognozowanych dochodów z określonych podatków. Zaplanowanie na 2025 r. około 87,5% dochodów budżetu państwa w jednym paragrafie należy uznać za nieuzasadnione, a także niesłużące zachowaniu przejrzystości systemu ewidencyjno-sprawozdawczego. [zob. tom II s. 8]

8. Z obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów wynikało, że w 2025 r. limit wydatków budżetu państwa ustalony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej wyniósł 928,4 mld zł. W ustawie budżetowej limit tych wydatków określono w wysokości niższej o 6,7 mld zł od limitu ustalonego na podstawie ww. reguły. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2025 r. wydatki budżetu państwa miały być o 55,2 mld zł wyższe od wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2024 r., jednakże wartość wydatków budżetu państwa do produktu krajowego brutto miała się zmniejszyć w tym czasie z 23,8% do 23,2%, co wynikało z prognozowanego, wysokiego wzrostu produktu krajowego brutto. Warto podkreślić, że mimo zmniejszenia się tej wartości w dalszym ciągu pozostawała ona wysoka. Dla porównania, jeszcze w 2023 r. limit wydatków budżetu państwa wynosił około 20% produktu krajowego brutto, a w 2022 r. – 17%. Oznacza to, że opisywana wartość była w 2025 r. aż o ponad 6 punktów procentowych wyższa niż w 2022 r. [zob. tom II s. 9, 32]

Infografika 2. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w latach 2022-2025 (w % PKB)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r., uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2025 z września 2024 r., ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 oraz ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.

³ Wystąpienie pokontrolne po kontroli P/24/011 zostało przekazane Ministrowi Finansów w marcu 2025 r., czyli po opracowaniu przez Ministra Finansów projektu ustawy budżetowej na 2025 r.

9. W dalszym ciągu największy udział w budżecie państwa przypadł wydatkom zaplanowanym w grupie *dotacje i subwencje*, stanowiącym blisko 42% wydatków ogółem. Znaczący udział w budżecie miały także wydatki z grupy *świadczenia na rzecz osób fizycznych* i z grupy *wydatki bieżące jednostek budżetowych*. Łącznie w tych trzech grupach zaplanowano 77,7% wydatków budżetu państwa. Spośród siedmiu grup wydatków wyodrębnionych w budżecie państwa najistotniejszy wzrost w stosunku do 2024 r. odnotowano w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa*. Wydatki te miały być w 2025 r. o 13,5% wyższe niż w roku poprzednim. O ponad 9% miały wzrosnąć *świadczenia na rzecz osób fizycznych* oraz *wydatki bieżące jednostek budżetowych*, a o ponad 8% *wydatki majątkowe*. Jediną grupą, w której zaplanowane na rok 2025 wydatki były nieznacznie – o 0,7% – niższe niż w 2024 r. były *środki własne Unii Europejskiej*. [zob. tom II s. 10]
10. Największe wydatki w grupie *dotacje i subwencje*, 81,4 mld zł, zaplanowano na dotację do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W porównaniu do 2024 r. dotacja ta miała wzrosnąć o 11,9%. Tak wysoki wzrost dotacji wynikał z ponad dziesięcioprocentowego wzrostu prognozowanych wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym wydatki te miały rosnać szybciej od wpływów funduszu ze składek, co skutkowało zwiększeniem udziału dotacji w dochodach tego funduszu. Uzasadnieniem dla tego wzrostu było między innymi rozszerzenie możliwości pobierania od 1 lipca 2025 r. renty rodzinnej w związku z wprowadzeniem tzw. „renty wdowiej”, a także prognozowany wzrost liczby emerytów i rencistów. Skutkiem tych zmian miała być rosnąca nierównowaga systemu ubezpieczeń społecznych, wymagająca większego wsparcia z budżetu państwa. [zob. tom II s. 11]
11. Przy omówieniu wydatków zaplanowanych w grupie *dotacje i subwencje* warto także zwrócić uwagę na finansowanie dwóch innych zadań. Po pierwsze, na rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa zaplanowano w części *Gospodarka* 34,7 mld zł. Środki te miały zostać przekazane na wykup obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wyemitowanych w 2020 r. na sfinansowanie rządowego programu „Tarcz Finansowych” na pomoc przedsiębiorcom w czasie epidemii COVID-19. Po drugie, znacząco wzrosnąć miała dotacja zaplanowana dla Narodowego Funduszu Zdrowia (z 10 mld zł w 2024 r. do 18,4 mld zł w 2025 r.). Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na obserwowany od dwóch lat wysoki wzrost wydatków budżetu państwa na rzecz Narodowego Funduszu Zdrowia. [zob. tom II s. 11–12]
12. Wydatki w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych* miały wynieść 159,1 mld zł. Blisko 84% tej kwoty stanowiły wydatki na: wypłatę świadczenia wychowawczego (62,7 mld zł), wypłatę świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego w częściach *Obrona narodowa*, *Sprawiedliwość* i *Sprawy wewnętrzne* (35,8 mld zł), czyli głównie tzw. emerytur mundurowych, oraz finansowanie świadczeń zleconych do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (35 mld zł), przede wszystkim tzw. trzynastej i czternastej emerytury. [zob. tom II s. 12]
13. W grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych* zaplanowano wydatki w wysokości 170,6 mld zł, tj. o 9,1% większe niż w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2024 r. Wzrost tych wydatków nastąpił w warunkach inflacji prognozowanej średniorocz-

nie na 5%. Również o 5% wzrosnąć miały kwoty bazowe wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej. Warto jednak podkreślić, że limit wydatków na wynagrodzenia i uposażenia miał wzrosnąć z 83,6 mld zł w 2024 r. do 93,8 mld zł w 2025 r., tj. o 12,3%. Oznacza to, że tempo wzrostu tych wydatków istotnie przewyższało wskaźnik wzrostu kwot bazowych wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej przyjęty przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej, przy czym w poszczególnych częściach budżetowych dynamika wydatków płacowych znacząco się różniła. W trzydziestu częściach budżetowych tempo wzrostu tych wydatków przekraczało 10%, w czterdziestu częściach mieściło się w przedziale 5,1-10%, a w pięciu częściach miało wynieść poniżej 5%. [zob. tom II s. 14]

14. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na niejednolite ujęcie w klasyfikacji budżetowej składowych wynagrodzeń osobowych. W odniesieniu do pracowników wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego w klasyfikacji wyodrębnia się: wynagrodzenia, nagrody uznaniowe oraz nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne i rentowe oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W przypadku innych pracowników klasyfikacja budżetowa nie umożliwia takiego rozróżnienia. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na celowość wyodrębnienia w klasyfikacji budżetowej wyżej wymienionych składowych wynagrodzeń także w przypadku pozostałych pracowników państwowych jednostek budżetowych. Pozwoli to zarówno na lepszą kontrolę trafności planowania wydatków w ramach poszczególnych składowych wynagrodzeń, jak i na analizę przyczyn przenoszenia wydatków pomiędzy tymi składowymi wykonywaną w celu poprawy zarządzania środkami publicznymi. [zob. tom II s. 15–16]
15. NIK zwróciła również uwagę na planowanie wydatków bieżących jednostek budżetowych w częściach, których dysponentami są wojewodowie. Wydatki te w poszczególnych częściach służą w dużej mierze finansowaniu jednorodnych zadań, dlatego – zdaniem NIK – powinny podlegać standaryzacji i spójnemu uwzględnieniu na etapie ustalania przez Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków, podobnie jak to się dzieje przy ustalaniu dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na niektóre zadania zlecone. [zob. tom II s. 16]
16. Wydatki zaplanowane w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* miały wynieść 75,5 mld zł. Były one o 9 mld zł, tj. o 13,5% wyższe od analogicznych wydatków ujętych w ustawie budżetowej na 2024 r., co wynikało przede wszystkim ze wzrostu zadłużenia. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa na rynku krajowym miały wzrosnąć o 9,6%, a na rynku zagranicznym – aż o 37,3%. Warto zauważyć, że wielkość wydatków budżetu państwa planowanych w dziale *Obsługa długu publicznego* była znacznie większa od kwoty ujętej w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa*, gdyż zawierała również wydatki w wysokości 34,7 mld zł na wykup obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Całkowita kwota wydatków budżetu państwa planowanych w dziale *Obsługa długu publicznego* wyniosła więc 110,2 mld zł i przewyższała wydatki tego budżetu zaplanowane w dziale *Obrona narodowa* lub wydatki na wsparcie rodziny, w tym na program 800 plus. Co więcej, w budżecie państwa zaplanowano także wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w celu spłaty zadłużenia tego funduszu. Na ten cel planowano przeznaczyć 28,5 mld zł.

A zatem łącznie na obsługę i spłatę długu publicznego zaplanowano w budżecie państwa prawie 139 mld zł. [zob. tom II s. 17–18]

17. W grupie *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* wydatki na 2025 r. zaplanowano w wysokości 15,7 mld zł. Wydatki te miały wzrosnąć w porównaniu z 2024 r. o 6,6%, przy czym wydatki zaplanowane w rozdziale *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* miały zwiększyć się o 20,9%, a wydatki zaplanowane na programy regionalne 2021-2027 finansowane z udziałem *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus* miały wzrosnąć o 49%. Dane te wskazywały na planowane, znaczące przyspieszenie realizacji projektów finansowanych w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2021-2027. [zob. tom II s. 18]
18. Mimo że wydatki budżetu państwa w relacji do PKB miały pozostać w 2025 r. znacząco wyższe niż w latach 2022-2023, to jednocześnie prognozowano spadek dochodów w relacji do PKB poniżej poziomu z 2022 r. Oznacza to, że zwiększając wydatki budżetu państwa nie zapewniono nowych źródeł dochodów, co miało skutkować szybkim wzrostem długu Skarbu Państwa oraz znacznie wyższym niż w latach poprzednich deficytem. W 2025 r. deficyt budżetu państwa miał wynieść 288,8 mld zł, co oznaczało jego wzrost względem przewidywanego wykonania w 2024 r. o 104,8 mld zł, tj. o 57%⁴. W relacji do PKB deficyt budżetu państwa miał wynieść 7,3%. Dla porównania, przewidywany deficyt budżetu państwa w 2024 r. miał wynieść 5,1% PKB⁵, w 2023 r. wyniósł on 2,5% PKB, a w 2022 r. – 0,4% PKB⁶. Należy jednak zauważyć, że w latach poprzednich dużo większa część deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych została zaplanowana poza budżetem państwa, przez co porównanie tych danych wymaga ostrożności przy analizie stopnia nierównowagi finansowej państwa w poszczególnych latach. Ponadto warto pamiętać, że wzrost deficytu budżetu państwa w 2025 r. wynikał głównie z decyzji o sfinansowaniu z tego budżetu wykupu obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. i Bank Gospodarstwa Krajowego w czasie epidemii COVID-19. [zob. tom II s. 18–19]
19. W przekazanym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na 2025 r. rezerwę ogólną ustalono w wysokości 500 mln zł. Była ona niemal o połowę mniejsza niż w latach 2022-2024. Rezerwa ta stanowiła zaledwie 0,05% wydatków budżetu państwa. W odróżnieniu od rezerwy ogólnej, duże środki w budżecie państwa, również w porównaniu z poprzednimi latami, zaplanowano w rezerwach celowych (87,1 mld zł). Stanowiły one 9,4% wydatków ogółem budżetu państwa. Wskazuje to na pogorszenie się precyzji planowania wydatków budżetu państwa. [zob. tom II s. 21]
20. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na nałożony na dysponentów części budżetu państwa obowiązek planowania wydatków w perspektywie czteroletniej.

⁴ Dane o przewidywanym wykonaniu deficytu przedstawiono w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. z września 2024 r. W listopadzie 2024 r. zwiększono deficyt budżetu państwa do 240,3 mld zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2024 r.

⁵ Zgodnie z informacjami zawartymi w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025. Po jego zwiększeniu w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2024 r. miał on wynieść 6,6% PKB.

⁶ Deficyt planowany w ustawie budżetowej na 2022 r. był równy 1% PKB, a deficyt planowany w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2023 r. wyniósł 2,7% PKB.

Kontrolowani dysponenti wskazali, że w pracach planistycznych nie wykorzystują danych dotyczących wyjściowych kwot wydatków na kolejne lata, gdyż odbiegają one od przyszłych danych ustalonych na określony rok. Zdaniem NIK, przy obecnie obowiązujących zasadach opracowania budżetu państwa nie ma konieczności nakładania na dysponentów obowiązku sporządzania szczegółowych planów wydatków na cztery kolejne lata, gdyż do realizacji celów Ministra Finansów wystarczyłyby obliczenia wykonane w tej jednostce. Uzasadnieniem dla opracowywania przez dysponentów planów wydatków na kolejne lata mogłoby być przyjęcie zasady, że plany te będą wykorzystywane przy procesie planowania w okresach, których dotyczą, z uwzględnieniem koniecznych korekt. [zob. tom II s. 23]

21. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową, infrastrukturę transportu lądowego oraz szkolnictwo wyższe i naukę zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi ich minimalną wysokość lub limit. Należy jednak zauważyć, że podobnie jak w latach 2022-2024 do wydatków obronnych, dla których określono w ustawie minimalną wysokość 3% produktu krajowego brutto, zaliczono środki finansowe przeznaczone na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi. Środki te wyniosły 417,2 mln zł. [zob. tom II s. 19-21]
22. W celu realizacji stabilizującej reguły wydatkowej na 2025 r. ustalono kwotę wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: kwota wydatków SRW) w wysokości 1895,8 mld zł. W jej obliczeniach uwzględniono kwotę startową z 2024 r. Kwota ta została określona w art. 39 pkt 1 ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁷ w wysokości 1724,2 mld zł na podstawie nierzetelnych obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów. Doprowadziło to do zawyżenia o 84,5 mld zł kwoty wydatków SRW na 2025 r. Wynikało to z zawyżenia dwóch z czterech elementów obliczeń kwoty startowej z 2024 r. – kwoty wydatków SRW na 2024 r. i wartości nominalnej skarbowych papierów wartościowych włączonych do reguły wydatkowej oraz z niecelowego uwzględnienia w obliczeniach jednego z działań dyskrecyjnych po stronie dochodów. Nieprawidłowości te zostały opisane w następnych punktach. [zob. tom II s. 24-26]
23. Skutkiem niewyeliminowania z obliczeń zaliczek netto⁸ planowanych na zakup sprzętu wojskowego w 2023 r. było zawyżenie obliczeń kwoty wydatków SRW na 2025 r. o 51,7 mld zł. Oprócz tego przy ustalaniu kwoty startowej z 2024 r. w obliczeniach uwzględniono wprowadzenie w 2021 r. opłaty mocowej, mimo że nie stanowi ona źródła finansowania wydatków objętych regułą wydatkową. Z tego tytułu obliczenia kwoty wydatków SRW w 2025 r. zostały zawyżone o 8 mld zł. [zob. tom II s. 26-27]
24. W obliczeniach kwoty startowej z 2024 r. uwzględniono między innymi maksymalną, ustaloną w ustawie budżetowej na 2024 r. wartość skarbowych papierów wartościowych planowanych do nieodpłatnego przekazania zarówno jednostkom zalicza-

⁷ Dz. U. poz. 1089.

⁸ Przez zaliczki netto rozumie się różnicę pomiędzy planowanymi na dany rok wydatkami na zakup sprzętu wojskowego i planowaną na ten sam rok wartością dostaw sprzętu wojskowego.

nym do sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak i jednostkom spoza tego sektora. Wartość ta wyniosła 24 mld zł. Natomiast przy podziale limitu wydatków SRW na 2025 r. wzięto pod uwagę wyłącznie wartość skarbowych papierów wartościowych zaplanowanych do przekazania Uniwersytetowi Warszawskiemu w wysokości 150 mln zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, podczas obliczania kwoty startowej z 2024 r. należało uwzględnić jedynie wartość skarbowych papierów wartościowych planowanych do nieodpłatnego przekazania jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych, których wydatki nie są objęte stabilizującą regułą wydatkową. Skutkiem tej nieprawidłowości było zawyżenie obliczenia kwoty i limitu wydatków SRW w 2025 r. o 23,6 mld zł. [zob. tom II s. 27–28]

25. Najwyższa Izba Kontroli uznała za niecelowe uwzględnienie, przy obliczaniu kwoty wydatków SRW w 2025 r., skutku działania dyskrejonalnego polegającego na objęciu wszystkich podmiotów systemem SENT w zakresie przewozu betonu gotowego do wylania. Wejście w życie przepisów dotyczących tego działania było w 2025 r. obarczone wysokim ryzykiem, a wejście w życie tych przepisów już z początkiem 2025 r. było niemożliwe do przeprowadzenia według wiedzy z końca września 2024 r., gdy Rada Ministrów uchwałała projekt ustawy budżetowej na 2025 r. Wartość tego działania oszacowano na 1,2 mld zł. [zob. tom II s. 28–29]
26. Skutki finansowe stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w zakresie kwoty wydatków SRW wyniosły łącznie 84,5 mld zł. Po odjęciu tej wielkości od kwoty wydatków SRW ujętej w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na 2025 r. otrzymano kwotę wydatków SRW równą 1811,2 mld zł. Zdaniem NIK, tyle powinna wynieść poprawnie ustalona kwota wydatków SRW. [zob. tom II s. 30]

Infografika 3. Wykorzystanie stabilizującej reguły wydatkowej przy opracowaniu ustawy budżetowej na rok 2025 oraz skutki finansowe nieprawidłowości stwierdzonych w tym zakresie

	Kwota wydatków SRW (art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej)	Limit wydatków SRW (art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej)	Limit wydatków budżetu państwa (art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej)
OBLICZENIA MINISTERSTWA FINANSÓW	1 895,8 mld zł	1 396,7 mld zł	921,6 mld zł
	–	–	–
KWOTA NIEPRAWIDŁOWOŚCI	84,5 mld zł	84,2 mld zł	77,7 mld zł
	=	=	=
OBLICZENIA NIK PO ELIMINACJI NIEPRAWIDŁOWOŚCI	1 811,2 mld zł	1 312,4 mld zł	843,9 mld zł

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli P/25/011 – Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2025 oraz ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.

27. W obliczeniach limitu wydatków SRW przyjęto za dużą o 278,1 mln zł kwotę kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia w stosunku do kwoty obliczonej zgodnie z art. 112aa

- ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wynikało to z niewyeliminowania z obliczeń części środków na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Na skutek wystąpienia opisanych powyżej nieprawidłowości dotyczących kwoty wydatków SRW i kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia, przeprowadzone w Ministerstwie Finansów obliczenia limitu wydatków SRW określonego w art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej na 2025 r. na poziomie 1396,7 mld zł zostały zawyżone o 84,2 mld zł w stosunku do limitu wydatków SRW obliczonego w sposób rzetelny i celowy, zgodnie z art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych. [\[zob. tom II s. 31\]](#)
28. Dokonując podziału limitu wydatków SRW w 2025 r., w Ministerstwie Finansów nieprawidłowo ustalono kwoty wydatków: Funduszu Kolejowego, Funduszu Mieszkaniowego, Funduszu Administracyjnego i Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. [\[zob. tom II s. 32\]](#)
29. Po wyeliminowaniu tych nieprawidłowości z obliczeń i uwzględnieniu nierozdzielonych środków pozostałych po podziale limitu wydatków SRW, możliwy do zaplanowania, zgodnie z regułą wydatkową, limit wydatków budżetu państwa powinien wynieść 843,9 mld zł. Był on o 77,7 mld zł niższy od limitu wydatków budżetu państwa ustalonego w art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na 2025 r. Skutkiem tego było dopuszczenie do pogłębienia się skali nierównowagi finansowej państwa. Przy prawidłowo stosowanej regule wydatkowej deficyt budżetu państwa uchwalony w ustawie budżetowej lub inne pozycje kształtujące skalę tej nierównowagi musiałyby być odpowiednio niższe. [\[zob. tom II s. 32–33\]](#)
30. Oprócz tego należy wskazać, że na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r. w dalszym ciągu stosowano większość rozwiązań wprowadzonych w latach wcześniejszych w celu omijania lub osłabienia działania stabilizującej reguły wydatkowej. Z pominięciem tej reguły zaplanowano w budżecie państwa wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy w wysokości ponad 29 mld zł. Rozwiązaniem osłabiającym działanie stabilizującej reguły wydatkowej było wyłączenie wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy finansowanych ze źródeł pozabudżetowych z limitu wydatków SRW. Ponadto podmiotom nieobjętym tą regułą, niezaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych nadal przekazywano skarbowe papiery wartościowe w miejsce dotacji stanowiącej wydatek budżetu państwa. [\[zob. tom II s. 33\]](#)
31. Bardzo istotnym czynnikiem osłabiającym działanie stabilizującej reguły wydatkowej było dodanie do kwoty wydatków SRW w 2023 r. wydatków inwestycyjnych w wysokości 194,9 mld zł w celu obliczenia kwoty wydatków SRW w 2024 r. Najpierw, w 2023 r. wydatki inwestycyjne wyłączono z kwoty wydatków SRW, ale jej nie obniżono. Kiedy natomiast w 2024 r. powrócono do ujmowania wydatków inwestycyjnych w kwocie wydatków SRW, to kwotę tę zwiększono o wydatki inwestycyjne. Dzięki temu nastąpił znaczący wzrost wartości kwoty wydatków SRW – jeszcze w 2022 r. wynosiła ona 1054,8 mld zł, a w 2024 r. już 1704 mld zł, tj. o 62% więcej niż w 2022 r., pomimo że w 2024 r. w kwocie tej nie uwzględniano już zaliczek netto na zakup sprzętu wojskowego, wyłączonych w związku z wprowadzeniem klauzuli obronnej. To w dużym stopniu pokazuje, dlaczego stabilizująca reguła wydatkowa przestała stabilizować finanse publiczne, a także częściowo tłumaczy,

jak doszło do tego, że w lipcu 2024 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu. [zob. tom II s. 33–34]

32. Zwiększenie kwoty startowej z 2023 r. o wydatki inwestycyjne miało również konsekwencje dla realizacji SRW w 2025 r. Kwota ta stanowiła bowiem punkt odniesienia na lata następne, umożliwiając ponoszenie bardzo wysokich wydatków publicznych również po 2024 r. W 2025 r., tak jak w latach poprzednich, stabilizująca reguła wydatkowa – ze względu na zastosowanie wyżej opisanych mechanizmów osłabiających jej działanie – nie spełniała swojej roli i nie zapewniała równowagi finansów publicznych. Według szacunków sporządzonych w Ministerstwie Finansów przedstawionych w *Sprawozdaniu z wdrażania Średniookresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego na lata 2025-2028* opublikowanym w kwietniu 2025 r.⁹ nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wynieść w 2025 r. 6,3% PKB, jednak już we wrześniu 2025 r. Ministerstwo Finansów prognozowało ten deficyt na 6,9% PKB¹⁰. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wzrosnąć z 55,3% PKB w 2024 r. do 59,8% PKB w 2025 r.¹¹ Warto zauważyć, że mimo zaplanowania zarówno tak wysokiego deficytu, jak i wysokich wydatków publicznych na poziomie 50,3% PKB¹², według obliczeń dokonanych w Ministerstwie Finansów nie podzielono ponad 6,7 mld zł limitu wydatków SRW. Oznacza to, że przy pełnym podziale tego limitu deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mógł być jeszcze wyższy i przekroczyć 7% PKB¹³. Zgodnie z informacją Głównego Urzędu Statystycznego deficyt ten wyniósł w 2025 r. 7,3% PKB¹⁴. Należy podkreślić, że tak wysoki stopień nierównowagi finansów publicznych osiągnięto w warunkach korzystnej koniunktury gospodarczej, czyli w okresie, w którym reguła wydatkowa powinna znacznie silniej oddziaływać na finanse publiczne niż w okresach spowolnienia wzrostu gospodarczego, kiedy potrzebne jest poluzowanie rygorów fiskalnych w celu ożywienia gospodarki. Powyższe dane świadczą o tym, że stabilizująca reguła wydatkowa nie zapobiegła nadmiernemu wzrostowi wydatków publicznych. [zob. tom II s. 34–35]
33. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę na brak powiązania stabilizującej reguły wydatkowej z krajowymi regułami długu publicznego. W art. 216 ust. 5 Konstytucji RP wskazano, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Ponadto w art. 86 ustawy o finansach publicznych opisano procedury ostrożnościowe wprowadzane po przekroczeniu przez wartość

⁹ *Sprawozdanie z wdrażania Średniookresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego na lata 2025-2028*, kwiecień 2025 r., s. 10. Adres publikacyjny: <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>. Dostęp: 20 stycznia 2026 r.

¹⁰ Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*, wrzesień 2025, s. 23. Adres publikacyjny: <https://www.gov.pl/web/finanse/strategia-zarzadzania-dlugiem>. Dostęp: 20 stycznia 2026 r.

¹¹ Tamże, s. 5.

¹² *Sprawozdanie z wdrażania Średniookresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego...*, op. cit., s. 11.

¹³ W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. z września 2024 r. prognozowano na 2025 r. wartość produktu krajowego brutto w cenach bieżących w wysokości 3973,1 mld zł. Niepodzielona część limitu wydatków SRW stanowiła więc około 0,2% PKB.

¹⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2022-2025*, Informacje sygnałowe, 22.04.2026 r. Adres publikacyjny: <https://tiny.pl/>.

- państwowego długu publicznego 55% PKB lub osiągnięciu co najmniej 60% PKB. Brak powiązania wyżej wymienionych progów ostrożnościowych z regułą wydatkową oznacza, że w sytuacji zbliżenia się lub przekroczenia określonego poziomu państwowego długu publicznego w relacji do PKB nie działają mechanizmy korygujące wielkość wydatków wyznaczoną na podstawie tej reguły. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, reguła wydatkowa powinna zapewniać zgodność polityki fiskalnej nie tylko z regułami Unii Europejskiej, ale również z Konstytucją RP oraz regułami ostrożnościowymi określonymi w ustawie o finansach publicznych. [zob. tom II s. 35]
34. Podobnie jak w latach poprzednich, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na małe wykorzystanie stabilizującej reguły wydatkowej w procesie planowania wydatków budżetu państwa. Limit wydatków SRW został ustalony dopiero w sierpniu 2024 r. na potrzeby przygotowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r., co oznacza, że reguła wydatkowa nie stanowiła punktu odniesienia na etapie określania przez Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków budżetu państwa na 2025 r. [zob. tom II s. 35]
35. Minister Finansów i Rada Ministrów uwzględnili część opinii i wniosków przekazywanych przez partnerów społecznych wchodzących w skład Rady Dialogu Społecznego. Jednocześnie, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, rzetelność dialogu wymaga, aby partnerzy społeczni byli informowani o sposobie uwzględniania zgłoszonych przez nich propozycji lub o przyczynach ich nieuwzględnienia. W związku z tym NIK dostrzega potrzebę uregulowania tej kwestii. [zob. tom II s. 5]
36. Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na 2025 r. zawierało wszystkie wymagane prawem elementy, określone w art. 142 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Mimo to, tak jak we wcześniejszych latach, opis części zagadnień był niepełny i niewystarczający do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa. Nie dostarczał również informacji o niektórych, istotnych kwotowo pozycjach w tym budżecie. [zob. tom II s. 36]
37. Podobnie jak w dwóch poprzednich latach, w przekazanym do Sejmu uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. rozdział dotyczący dochodów został opracowany nierzetelnie. Zabrakło w nim czytelnego powiązania najważniejszych wskaźników makroekonomicznych z dochodami budżetu państwa, w tym analizy wrażliwości prognozy tych dochodów na zmianę wskaźników mających największy wpływ na tę prognozę. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. nie omówiono także wpływu zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa w 2025 r. [zob. tom II s. 36–37]
38. Co prawda w rozdziale I.4 *Sektor finansów publicznych* omówiono prognozowany wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz prognozowaną wielkość długu publicznego, nie omówiono w nim jednak prognozy dochodów i wydatków publicznych ani nie przedstawiono szczegółowych danych o tym sektorze w formie tabeli. Również opis wydatków budżetu państwa w układzie grup ekonomicznych był niepełny i częściowo nieprzejrzysty, co nie służyło osiągnięciu celu, jaki ma spełniać uzasadnienie, a także nie zapewniało odpowiedniej przejrzystości procesu planowania. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega wysiłki Ministra Finansów na rzecz omawiania w uzasadnieniu istotnych kwotowo wielkości, niemniej powinno to odbywać się konsekwentnie, bez pomijania niektórych z tych wielkości. [zob. tom II s. 37]

39. NIK dostrzega dążenie do wzmocnienia roli budżetu państwa w kontroli wielkości nierównowagi finansowej państwa. Działania podejmowane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r. były jednak niewystarczające, żeby przywrócić budżetowi państwa należną mu rolę centralnego planu finansowego państwa. Ponad 181 mld zł wydatków publicznych miało być sfinansowanych z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Głównym źródłem finansowania tych funduszy miały pozostać operacje dłużne, których nie wlicza się do państwowego długu publicznego, mimo że będą one ostatecznie spłacane ze środków Skarbu Państwa. [zob. tom II s. 40]
40. Tak samo, jak w latach poprzednich, wybrane podmioty miały otrzymywać dofinansowanie w formie obligacji Skarbu Państwa zamiast środków z budżetu państwa. W art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na 2025 r. określono limit wartości nominalnej nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych, obejmujący między innymi wartość obligacji przekazywanych innym podmiotom. Limit ten wyniósł 20 mld zł, a z zestawienia podmiotów, które miały otrzymać w 2025 r. skarbowe papiery wartościowe, wynika, że wartość tych papierów zaplanowano na 17,2 mld zł. Dla porównania, w ustawie budżetowej na 2024 r. analogiczny limit ustalono na 24 mld zł¹⁵. Biorąc pod uwagę, że wielkość nierozdzielonych środków w ramach podziału limitu wydatków SRW wyniosła – według obliczeń dokonanych w Ministerstwie Finansów – ponad 6,7 mld zł, a skarbowe papiery wartościowe o wartości 150 mln zł zostały już w tym limicie uwzględnione, można wskazać, że nawet przy niezmiennym poziomie innych wydatków możliwe było większe ograniczenie stosowania kwestionowanego przez NIK rozwiązania. [zob. tom II s. 41]



Podsumowanie

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową, infrastrukturę transportu lądowego oraz szkolnictwo wyższe i naukę zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi minimalną wysokość lub limit tych nakładów. NIK zwróciła jednak uwagę na przyjęcie – trzeci rok z rzędu – zbyt optymistycznych założeń odnośnie do czynników kształtujących wysokość dochodów budżetu państwa. Jednocześnie NIK negatywnie oceniła stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej. Ustalony zgodnie z tą regułą limit wydatków ogółem budżetu państwa był o 77,7 mld zł niższy od limitu wydatków budżetu państwa ustalonego w art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na 2025 r. Na skutek stosowania przez Rząd mechanizmów omijających lub osłabiających skuteczność działania stabilizującej reguły wydatkowej została pogłębiona nierównowaga finansowa państwa. Mimo że uzasadnienie projektu ustawy budżetowej zawierało wszystkie wymagane prawem elementy, to opis najważniejszych zagadnień był niepełny i nie wystarczał do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa. Planowanie znaczących wydatków państwa z pominięciem ustawy budżetowej oraz niezamieszczanie w uzasadnieniu tej ustawy istotnych informacji związanych z budżetem państwa i sytuacją sektora

¹⁵ Art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na 2024 r.

finansów publicznych zmniejszają jawność i przejrzystość tych finansów oraz kontrolę nad nimi. Nie sprzyja to ograniczeniu skali nierównowagi finansowej państwa.

Ryzyka

Istnieje zagrożenie, że w wyniku dalszego stosowania mechanizmów osłabiających działanie stabilizującej reguły wydatkowej i pomijania ustawy budżetowej przy planowaniu wydatków na istotną część zadań państwa – utrzyma się głęboka nierównowaga finansów publicznych, mimo formalnego stosowania tej reguły oraz nieprzekroczenia konstytucyjnego limitu długu publicznego.

Przeszacowanie planowanych dochodów implikuje konieczność ograniczania wydatków, zwiększa ryzyko niekorzystnego dla obywateli ograniczania dostępu do usług publicznych lub nieefektywności działania. Wariant zastosowany w 2025 r. polegający na zwiększaniu wydatków poza budżetem państwa i ich finansowaniu za pomocą instrumentów dłużnych prowadzi do wyższych kosztów niż w przypadku emitowania długu przez Skarb Państwa.

W przypadku pracowników innych niż wykonujący zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony narodowej nie wyodrębniono w klasyfikacji budżetowej różnych składników wynagrodzeń. Brak takiego wyodrębnienia utrudnia kontrolę trafności planowania wydatków w podziale na poszczególne składowe wynagrodzeń oraz analizę przyczyn przenoszenia wydatków pomiędzy tymi składowymi, a w efekcie zwiększa ryzyko gorszego zarządzania środkami publicznymi.

Dysponenci części budżetu państwa mają obowiązek sporządzania szczegółowego planu wydatków na cztery następne lata, mimo że planu tego nie wykorzystują w swojej działalności. W ten sposób materializuje się ryzyko nieefektywnego wykorzystania zasobów kadrowych w państwowych jednostkach budżetowych.

Rekomendacje

Aktualny pozostaje wniosek sformułowany w analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2021-2024 w zakresie zintensyfikowania prac mających na celu zaprzestanie redystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową lub w formie skarbowych papierów wartościowych. Najwyższa Izba Kontroli rekomenduje przyjmowanie ostrożnych scenariuszy wzrostu dochodów budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnioskuję o jednoznaczne uregulowanie kwestii zaliczania do wydatków obronnych wydatków na kształcenie osób cywilnych w uczelniach wojskowych. Ponadto wnioskuję o niezaliczanie do wydatków obronnych wydatków na realizację zadań niezwiązanych bezpośrednio z obronnością kraju.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuję o:

- bardziej precyzyjne planowanie wydatków w odpowiednich częściach budżetowych przy zmniejszeniu rezerw celowych oraz o planowanie większych środków w rezerwie ogólnej budżetu państwa na nieprzewidziane wydatki po wzmocnieniu reguł ograniczających dowolność wydatkowania tych środków,

- planowanie – co do zasady – rezerw celowych w odpowiednich działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej,
- likwidację obowiązku sporządzania przez dysponentów części budżetu państwa szczegółowego planu wydatków na cztery następne lata i zastąpienie tych planów obliczeniami wykonywanymi w Ministerstwie Finansów. Zmiana taka odciąży zasoby kadrowe w państwowych jednostkach budżetowych, przyczyniając się do poprawy efektywności działania administracji publicznej. Pozwoli ona na przeznaczenie tych zasobów na poprawę jakości planowania na rok objęty projektem ustawy,
- wyodrębnienie składowych wynagrodzeń także w przypadku pracowników państwowych jednostek budżetowych niewykonujących zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony narodowej.

Rzetelność dialogu między stronami Rady Dialogu Społecznego wymaga, aby strony pracowników i pracodawców były informowane o sposobie uwzględnienia zgłoszonych przez nich propozycji lub o przyczynach ich nieuwzględnienia. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę uregulowania tej kwestii.

Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej

41. W 2025 r. największym zagrożeniem dla gospodarek świata pozostawały czynniki geopolityczne związane z rozszerzeniem się konfliktów zbrojnych na terytorium Ukrainy i na Bliskim Wschodzie, a także polityka celna Stanów Zjednoczonych. Niepewność polityczna tworzyła niestabilny klimat inwestycyjny i skutkowała zróżnicowanym oddziaływaniem na największe gospodarki. Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego z kwietnia 2026 r.¹⁶ globalna wartość dóbr i usług wytworzonych wzrosła w 2025 r. o 3,4%, podobnie jak w 2024 r. (o 3,3%), z tego w gospodarkach wysoko rozwiniętych – o 1,9%, a w gospodarkach rynków wschodzących i rozwijających się – o 4,4%. W Stanach Zjednoczonych wzrost gospodarczy spowolnił z 2,8% w 2024 r. do 2,1% w 2025 r., w Indiach uległ zwiększeniu z 6,5% do 7,3%, a w Chinach utrzymał się na tym samym poziomie (5%)¹⁷. [zob. tom II s. 45]
42. Gospodarka Unii Europejskiej stała w 2025 r. w obliczu napięć handlowych, stagnacji produktywności i spadku podaży pracy. W związku ze zwiększonym ryzykiem rozszerzenia działań wojennych w Europie oraz negatywnymi procesami demograficznymi wzrosły wydatki na obronę i świadczenia społeczne. Wzrost inwestycji przedsiębiorstw był powolny, choć dezinflacja, rosnące dochody realne i ekspansja polityki fiskalnej wspierały aktywność gospodarczą, podobnie jak środki z Funduszu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz z innych funduszy Unii Europejskiej. Tempo wzrostu gospodarki unijnej zwiększyło się z 1,1% w 2024 r. do 1,5% w 2025 r., a w strefie euro z 0,9% do 1,4%. W Niemczech po dwóch latach recesji zaobserwowano w 2025 r. niewielki wzrost gospodarczy (0,2%), do którego przy-

¹⁶ IMF, *World Economic Outlook*.

¹⁷ Dane dla 2023 r. za: IMF, *World Economic Outlook Update. Global Growth: Divergent and Uncertain*, January 2025.

- czyniły się zwiększone wydatki fiskalne. Mimo tej poprawy gospodarka Niemiec w dalszym ciągu zaliczała się do najwolniej rozwijających się w Europie, co determinowało słabą kondycję całej gospodarki kontynentu. [zob. tom II s. 46, 49–50]
43. W Polsce w 2025 r. produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 3,6%, wobec wzrostu o 3,2% w 2024 r., co oznacza, że gospodarka Polski w 2025 r. rozwijała się nieco szybciej niż średnio w latach 2010-2025 (3,5%). Na wzrost PKB wpłynęło zwiększenie się popytu krajowego o 4,2%, w tym spożycie publiczne wzrosło o 5,3%, a spożycie w sektorze gospodarstw domowych – o 3,7%. Dynamika PKB w Polsce była w 2025 r. niższa o 0,3 punktu procentowego od prognozy sporządzonej w Ministerstwie Finansów na etapie opracowania ustawy budżetowej na rok 2025. Różnica ta wynikała przede wszystkim ze słabszego wzrostu inwestycji: dynamika nakładów brutto na środki trwałe w ujęciu realnym wyniosła 4,4% wobec prognozowanych 6,4%. Również słabszy od zakładanego popyt zewnętrzny, przy jednoczesnej wysokiej importochłonności części inwestycji, w szczególności wydatków na cele obronne, przełożył się na mniej korzystny wkład eksportu netto do wzrostu PKB. W prognozie dokonanej w Ministerstwie Finansów założono, że w 2025 r. – po wcześniejszym okresie odbudowy oszczędności – wyższe dochody do dyspozycji będą w większym stopniu przekierowane na bieżącą konsumpcję. Tymczasem gospodarstwa domowe zwiększyły ponownie oszczędności, co przełożyło się na niższą od prognozowanej konsumpcję prywatną. Na wyższą dynamikę spożycia publicznego wpłynęły głównie wyższe koszty pracy oraz wzrost wydatków na obronność. Wyższa dynamika realna tego parametru była również wspierana przez znacznie niższą od prognozowanej inflację. [zob. tom II s. 49–50]
44. Saldo na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski w 2025 r. było ujemne, wyniosło 7890 mln euro i stanowiło 0,9% PKB. Okazało się ono niższe zarówno od prognozy, jak i od salda w 2024 r. Różnica pomiędzy prognozą a wykonaniem salda obrotów bieżących wynikała głównie z wyższego od założonego salda obrotów towarowych. [zob. tom II s. 51–52]
45. Na wzrost stopy bezrobocia rejestrowanego z 5,1% na koniec 2024 r. do 5,7% na koniec 2025 r., a także względem prognozy (4,9%), wpłynęło przede wszystkim wprowadzenie w połowie 2025 r. nowych przepisów prawa, które zmieniły zasady rejestracji i utrzymywania statusu osoby bezrobotnej. Stopa bezrobocia rejestrowanego była zróżnicowana przestrzennie. Najwyższą odnotowano w województwie podkarpackim i warmińsko-mazurskim (9,3%), a także w województwie świętokrzyskim (8,4%). Najniższą stopę bezrobocia odnotowano w województwie wielkopolskim (3,5%), a w dalszej kolejności w województwie mazowieckim (4,3%). [zob. tom II s. 53]
46. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w 2025 r. wyniosło 8904 zł i było wyższe o 9,1% w stosunku do 2024 r. Do wzrostu tej wielkości przyczyniły się podwyżki płacy minimalnej, waloryzacja wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz niska stopa bezrobocia. Presję płacową wzmacniały również czynniki demograficzne (ograniczona podaż pracy). Przeciętne wynagrodzenie w 2025 r. było wyższe od prognozy dokonanej w Ministerstwie Finansów o 2,7%. [zob. tom II s. 55]
47. W sektorze przedsiębiorstw przeciętne miesięczne nominalne wynagrodzenie brutto wzrosło, w odniesieniu do roku poprzedniego, o 8,1%, a jego siła nabywcza zwiększyła się o 4,5%. Przeciętne miesięczne emerytury i renty brutto z pozarolniczego

systemu ubezpieczeń społecznych oraz rolników indywidualnych wzrosły nominalnie o 8,3% oraz o 5,9%, a realnie o 3,9% i 1,6%. [zob. tom II s. 55–56]

48. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych były w 2025 r. średniorocznie o 3,6% wyższe niż w 2024 r., przy prognozie na poziomie 5%. Ścieżka inflacji w 2025 r. w znacznym stopniu była determinowana przez stabilizację cen energii i paliw. Presja cenowa była ograniczana również przez deflację cen produkcji przemysłowej, która utrzymywała się przez cały rok. [zob. tom II s. 56]
49. W 2025 r. kurs złotego wobec euro pozostał stabilny, a wobec dolara amerykańskiego umocnił się, wykazując się dużą odpornością na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, między innymi na decyzje Rady Polityki Pieniężnej, informacje na temat polityki fiskalnej, opinie agencji ratingowych czy wahania nastrojów na rynkach globalnych. Potencjalnie negatywny wpływ podwyższonego ryzyka geopolitycznego równoważony był krajowymi danymi makroekonomicznymi wskazującymi na utrzymywanie się gospodarki na stabilnej ścieżce wzrostowej w drugim półroczu 2025 r. [zob. tom II s. 57]



Podsumowanie

Rozbieżności pomiędzy opracowaną w Ministerstwie Finansów prognozą parametrów makroekonomicznych a jej wykonaniem wynikały w dużej mierze z czynników ryzyka wskazywanych już na etapie opracowywania scenariusza makroekonomicznego, między innymi z niepewności dotyczącej kształtowania się sytuacji geopolitycznej, tempa wykorzystania środków unijnych oraz przyjętych założeń dotyczących regulowanych cen energii.



Ryzyka

Perspektywy gospodarcze na 2026 r. i lata kolejne obciążone są ryzykiem zewnętrznym. Do głównych czynników destabilizujących zaliczyć należy: niepewny wzrost gospodarki unijnej, dalszy przebieg wojny w Ukrainie oraz protekcyjizm celny Stanów Zjednoczonych, wpływający na handel globalny. Wojna na Bliskim Wschodzie prowadzi do wzrostu cen surowców i stanowi presję na wzrost wydatków i długu publicznego. Wzrost niepewności przekładający się na niższe wydatki konsumpcyjne i inwestycje, a także słabsza koniunktura u głównych partnerów handlowych Polski mogą dodatkowo przyczynić się do obniżenia prognoz wzrostu PKB. Ostateczny wpływ konfliktów na finanse jest niepewny i zależy zarówno od skali, jak i czasu trwania zakłóceń. Dłuższa blokada Cieśniny Ormuz lub dalsze niszczenie infrastruktury naftowej i gazowej w wyniku działań wojennych może znacząco podwyższyć ceny ropy i gazu, a w rezultacie obniżyć PKB, negatywnie wpływając także na polski rynek walutowy i dług.



Rekomendacje

- Polityka fiskalna powinna być oparta na dobrze opracowanym planie dostosowawczym, aby zabezpieczyć długoterminową stabilność gospodarki i zachować zdolność reagowania na przyszłe wstrząsy.

- W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej należy zamieszczać analizę wrazliwości budżetu państwa na zmianę parametrów ekonomicznych.

Rola ustawy budżetowej i działania organów administracji rządowej związane z jej realizacją

50. Jak już wskazano w sekcji poświęconej opracowaniu ustawy budżetowej na 2025 r., nie pełniła w należyтым stopniu, podobnie jak poprzednie ustawy budżetowe, funkcji podstawowego aktu zarządzania finansami państwa. Finansowanie części zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową odbywało się poza budżetem państwa, a skala takiego finansowania była podobna do stwierdzonej rok wcześniej. Odbywało się ono z wykorzystaniem 19 funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw i Finansowego Instrumentu Współpracy Rozwojowej, do którego stosuje się przepisy dotyczące funduszy, o których wyżej mowa. W celu pozyskania środków dla niektórych funduszy Bank Gospodarstwa Krajowego w 2025 r. sprzedawał obligacje lub zaciągał kredyty. Dzięki temu zgromadził 80,6 mld zł¹⁸, to jest więcej o 6,6 mld zł niż rok wcześniej. Ponadto wpłaty i dotacje z budżetu państwa do funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosły 41,6 mld zł, czyli o 8,7 mld zł więcej niż w 2024 r., przy czym w znacznym stopniu środki te przeznaczono na obsługę zadłużenia funduszy. Finansowanie znacznej części zadań publicznych za pomocą funduszy i instrumentu w Banku Gospodarstwa Krajowego naruszało zasady jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych. Tak jak w poprzednich latach, dochowaniu wskazanych zasad nie sprzyjało także wykorzystanie pozabudżetowego mechanizmu dofinansowywania podmiotów realizujących zadania publiczne, polegającego na nieodpłatnym przekazywaniu im obligacji skarbowych. Wartość nominalna tych obligacji wyniosła 17,9 mld zł, gdy rok wcześniej 24 mld zł. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2025 r. nie odzwierciedlał w pełni stanu nierównowagi finansowej państwa. [\[zob. tom II s. 62–63\]](#)
51. W 2025 r. w Biuletynie Informacji Publicznej Banku Gospodarstwa Krajowego zamieszczono plany finansowe funduszy funkcjonujących w BGK. W biuletynie tym zamieszczano też informacje o realizacji planów funduszy obsługiwanych przez BGK za poszczególne kwartały 2025 r. Ustawą z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono przepisy ujednolicające terminy, tryb i zakres sprawozdawczości w przypadku dziewięciu funduszy. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie powyższe działania. Potrzebne są jednak dalsze inicjatywy na rzecz zwiększenia przejrzystości sprawozdań wskazanych wyżej funduszy. Analiza sprawozdań tych funduszy za 2025 r. wykazała, że miały one niejednorodną strukturę, w szczególności w różny sposób prezentowano w nich środki zwracane do budżetu państwa, co utrudnia agregowanie danych. [\[zob. tom II s. 64–65\]](#)

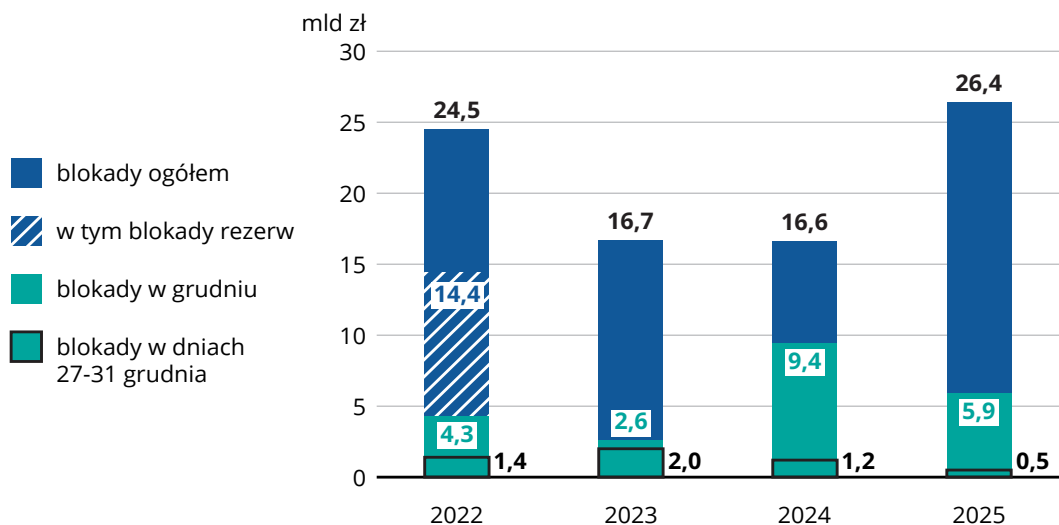
¹⁸ Kwota 80,6 mld zł stanowi wartość uzyskanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego środków w wyniku emisji długu funduszy BGK o wartości 80,8 mld zł.

52. W Ministerstwie Finansów w 2025 r. opracowano przepisy wprowadzające obowiązek zamieszczania planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, a informacji o ich realizacji – w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie. Przepisy te wprowadzono ustawą z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁹. [zob. tom II s. 65]
53. Finansowanie zadań z wykorzystaniem mechanizmów pozabudżetowych zwiększa istotnie możliwość wystąpienia ryzyka niegospodarności, a także mechanizmów korupcyjnych, do których należą między innymi: słabość lub brak kontroli, dowolność postępowania, konflikt interesów oraz brak jawności postępowania²⁰. Ryzyko dla jawności i przejrzystości finansów publicznych stanowią: niewłaściwe uzasadnianie projektu ustawy budżetowej i niejednolita prezentacja danych sprawozdawczych przez jednostki tego samego rodzaju. [zob. tom II s. 66]
54. W 2025 r. dysponenci 120 części budżetowych podjęli decyzje o blokadach planowanych wydatków budżetu państwa w wysokości 26,4 mld zł. Analogicznie jak w 2024 r. (85,7%), również w 2025 r. przeważająca część tej kwoty (90,2%) została zablokowana dopiero w czwartym kwartale, przy czym udział wydatków zablokowanych w grudniu 2025 r. stanowił 22,3% sumy blokad dokonanych w całym roku i był zdecydowanie niższy niż w 2024 r. (57%). W 2025 r. główną przesłankę decyzji o blokadach planowanych wydatków stanowił nadmiar środków. Zablokowane na tej podstawie wydatki wyniosły 24,8 mld zł, co stanowiło 93,7% wszystkich blokad wydatków dokonanych w 2025 r. Drugą przesłankę uzasadniającą podjęte decyzje na łączną kwotę 0,9 mld zł stanowiły opóźnienia w realizacji zadań. Obie powyższe przesłanki stanowiły uzasadnienie blokad wydatków w łącznej wysokości 25,7 mld zł. Na pozostałą kwotę 0,7 mld zł złożyły się blokady dokonane w wyniku łącznego zaistnienia obu przesłanek. [zob. tom II s. 69]

¹⁹ Dz. U. poz. 426.

²⁰ S. Dudek, L. Kotecki, *Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan naprawy finansów publicznych*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów/Instytut Finansów Publicznych, Warszawa 2023, str. 2.

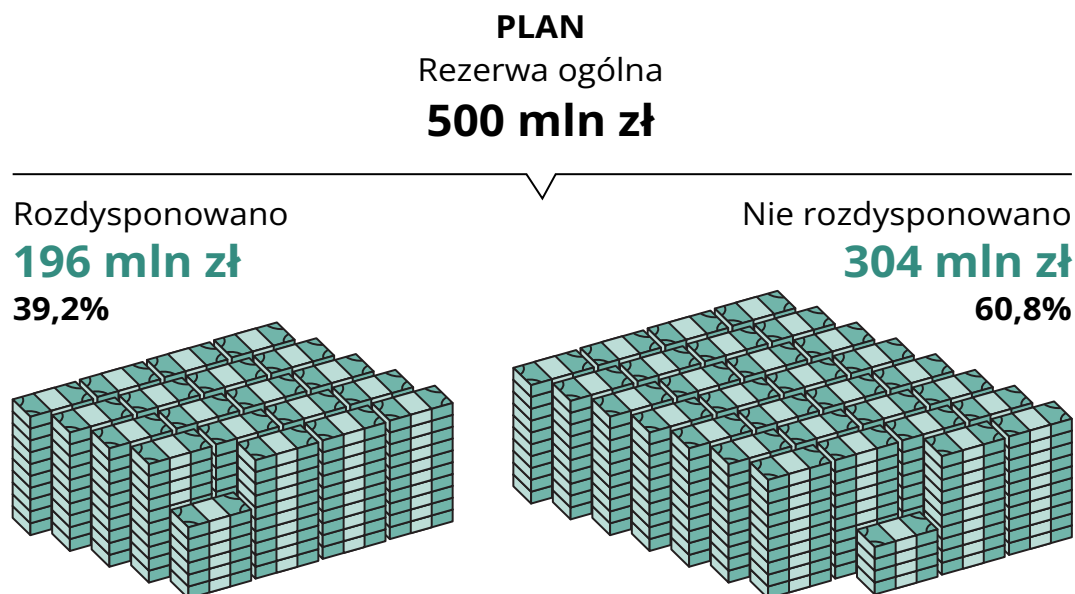
Infografika 4. Blokad planowanych wydatków budżetu państwa w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

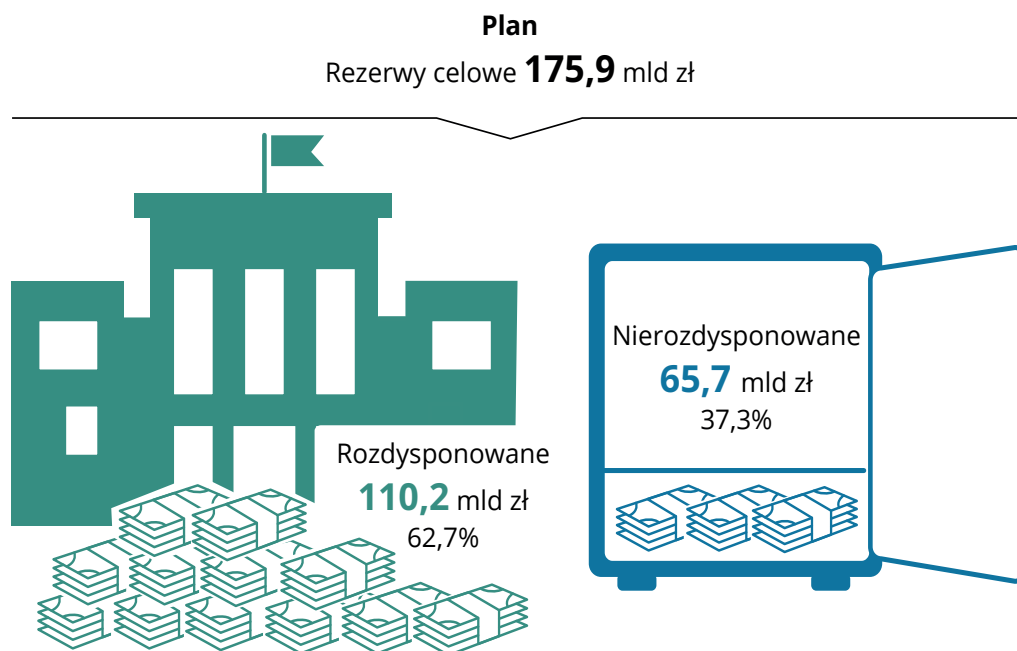
55. W budżecie środków europejskich decyzje o blokadach planowanych wydatków dotyczyły 47 części budżetowych i wyniosły łącznie 1,1 mld zł, tj. o 44% więcej niż w 2024 r. (0,8 mld zł). Głównym powodem blokad, jak w przypadku budżetu państwa, był nadmiar posiadanych środków (decyzje na łączną kwotę 0,7 mld zł). [\[zob. tom II s. 70\]](#)
56. Blokad planowanych wydatków budżetowych w 2025 r. ustanawiano sprawniej niż w roku poprzednim, ale opóźnienia w podejmowaniu decyzji nadal miały miejsce. W sytuacji stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru środków na planowane wydatki lub wystąpienia opóźnień w realizacji zadań, niepodjęcie decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków albo podjęcie jej z opóźnieniem, w tym zwlekanie z nią do ostatnich dni grudnia, uniemożliwiały efektywne wykorzystanie wolnych środków budżetowych. [\[zob. tom II s. 74\]](#)
57. Z rezerwy ogólnej budżetu państwa, zaplanowanej w wysokości 500 mln zł, rozdysponowano 196 mln zł, to jest 39,2%. Doszło do tego na podstawie uchwał Rady Ministrów (185,6 mln zł) i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (10,4 mln zł). Środki rezerwy ogólnej przyznano dysponentom ośmiu części budżetowych. Większość tych środków (185,6 mln zł) rozdysponowano w częściach, którymi dysponowali Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szef Agencji Wywiadu. W 2025 r. środki z rezerwy ogólnej rozdysponowano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. [\[zob. tom II s. 74-75\]](#)

Infografika 5. Plan i rozdysponowanie rezerwy ogólnej w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów i w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

58. NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie w 2025 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nowych procesów i procedur związanych z dysponowaniem rezerwą ogólną przez Prezesa Rady Ministrów. Opracowano je, uwzględniając szczególny charakter rezerwy ogólnej. [\[zob. tom II s. 75–76\]](#)
59. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika jednak, że 8,5 mln zł rozdysponowane na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, czyli 4,3% rozdysponowanej kwoty rezerwy ogólnej, zostało podzielonych niezgodnie z interwencyjnym charakterem tej rezerwy. Przeznaczanie środków rezerwy ogólnej na zadania, których finansowanie powinno zostać zaplanowane w odpowiedniej części budżetowej, pozbawia Parlament możliwości debaty i wpływu na kierunki wydatkowania środków publicznych. [\[zob. tom II s. 76\]](#)
60. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wysokości 174,9 mld zł zostały rozdysponowane w 62,8% (109,8 mld zł). Rezerwy te stanowiły 11,4% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W trakcie roku budżetowego Minister Finansów dokonał zmian przeznaczenia środków ujętych w 14 pozycjach rezerw celowych na ogólną kwotę 10,1 mld zł oraz utworzył jedną nową rezerwę celową w wysokości 1 mld zł. [\[zob. tom II s. 77–78\]](#)

Infografika 6. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r.¹

¹ Kwota planu ogółem (175,9 mld zł) uwzględnia utworzoną w ciągu roku rezerwę celową w wysokości 1 mld zł przeznaczoną na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

61. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wnioski dysponentów o przyznanie środków z rezerw celowych rozpatrywano bez zbędnej zwłoki, za wyjątkiem czterech wniosków. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły między innymi: nierzetelnego zgłoszenia przez dysponenta części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* środków do ujęcia w rezerwie, nieuzasadnionego czasu procedowania siedmiu wniosków o uruchomienie środków oraz niepodjęcia niezwłocznych działań w celu zmniejszenia o 0,4 mln zł decyzji uruchamiającej środki rezerwy w części *Środowisko*. W części *Szkolnictwo wyższe i nauka*, podobnie jak w roku poprzednim, nie sporządzono w terminie sprawozdania z wykorzystania środków z rezerwy celowej. [zob. tom II s. 78–79, 82]
62. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla aktualność uprzednio formułowanych wniosków pokontrolnych dotyczących ujmowania wydatków w planie dysponentów części budżetowych, a nie w rezerwach celowych, tj. zaprzestania planowania w rezerwach celowych wydatków, w odniesieniu do których dysponent posiada informacje umożliwiające ich ujęcie w planie wydatków tej części. [zob. tom II s. 81]
63. Kwota udzielonych zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań wyniosła w 2025 r. 4287,3 mln zł i była wyższa od kwoty zapewnień udzielonych w 2024 r. o 18,4%. Najwyższa Izba Kontroli na podstawie 29 zbadanych spraw w Ministerstwie Finansów ocenia, że Minister Finansów zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym ustawy o finansach publicznych, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki realizował zadania polegające na udzielaniu zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań. [zob. tom II s. 82–83]

64. W dniu 15 grudnia 2025 r. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2025 nie wygasają z upływem roku budżetowego²¹. Ze względu na sytuację geopolityczną i konieczność zintensyfikowania działań na rzecz zbudowania systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, działającego podczas każdego rodzaju zagrożenia, w wykazie zostały ujęte wydatki realizowane w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026. Kwota wydatków niewygasających wyniosła 47,1 mln zł, a termin ich realizacji określono na 31 marca 2026 r. Wydatki te wykonano do końca marca 2026 r. w łącznej wysokości 38,9 mln zł, co stanowiło 82,6% kwoty ujętej w rozporządzeniu, o którym wyżej mowa. Nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniach Ministra Finansów związanych z rozpatrywaniem wniosków dysponentów części budżetowych o ujęcie wydatków w wykazie wydatków niewygasających. [zob. tom II s. 83–84]
65. Działania dotyczące przeglądu wydatków w 2025 r. prowadzone były według planu przyjętego w 2024 r. Plan ten obejmował cztery tematy przeglądów i nie był aktualizowany²². W 2025 r. uzgodniono i opublikowano raport z przeglądu wydatków dotyczący Priorytetowego Programu *Czyste powietrze*. Zrealizowane w latach 2024–2025 działania dotyczące przeglądu wydatków nie miały wpływu zarówno na opracowanie projektu, jak i na realizację ustawy budżetowej na rok 2025. Minister Finansów i Gospodarki wydał rozporządzenie, zgodnie z którym dysponenti, poczynwszy od procesu planistycznego na 2027 r., mają obowiązek uwzględniać wyniki przeglądu wydatków w dokumentach planistycznych opracowanych w celu sporządzenia projektu ustawy budżetowej oraz wytyczne w zakresie prowadzenia przeglądu wydatków. [zob. tom II s. 86–87]



Podsumowanie

Wartość wydatków w wysokości 4,3% PKB (166,7 mld zł) w 2025 r., poniesionych na realizację zadań państwa, sfinansowana poza budżetem państwa przy pomocy 19 funduszy i mechanizmu wsparcia w Banku Gospodarstwa Krajowego świadczy o tym, że wniosek Najwyższej Izby Kontroli z poprzednich lat o przywrócenie budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego pozostaje aktualny.

Minister Finansów, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym z ustawą o finansach publicznych, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki realizował zadania operacyjne polegające na: 1) uruchamianiu – na podstawie uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów – środków z rezerwy ogólnej, 2) rozpatrywaniu wniosków o rozdysponowanie rezerw celowych, za wyjątkiem pojedynczych przypadków, 3) udzielaniu zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań, 4) analizie wniosków dysponentów o ujęcie wydatków w wykazie wydatków niewygasających pod kątem spełnienia przesłanek określonych w art. 181 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

²¹ Dz. U. poz. 1785. Poprzednio wydatki niewygasające zostały ustalone w 2021 r. na podstawie rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 1535).

²² Plan przeglądu wydatków na okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2026 r. obejmuje: przegląd wydatków na Priorytetowy Program *Czyste powietrze*, przegląd wydatków w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, przegląd wydatków na opiekę długoterminową oraz przegląd wydatków na państwowe instytucje kultury.

W 2025 r. nie były podejmowane w Ministerstwie Finansów działania mające na celu rozszerzenie zakresu przeglądu wydatków.

Ryzyka

- Brak przejrzystości w gospodarowaniu częścią wydatków publicznych i kontroli parlamentarnej nad tym procesem.
- Zaburzenie obrazu nierównowagi finansowej państwa.

Rekomendacje

- Opracowanie konkretnego zakresu działań przywracających budżetowi państwa jego centralną pozycję określoną w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wraz z określeniem terminów ich realizacji.
- Podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych.
- Rozszerzenie zakresu przeglądów wydatków w celu zwiększenia wykorzystania tej instytucji dla poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich

66. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniosły 670,6 mld zł, a łączne wydatki 959,7 mld zł.

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. spadły w porównaniu do roku poprzedniego o prawie jeden procent, natomiast łączne wydatki tych budżetów wzrosły o 6,7%. W porównaniu do 2023 r. wydatki te były wyższe o prawie 31%. W rezultacie tych zmian nastąpił znaczący wzrost nierównowagi budżetowej. W 2025 r. łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich osiągnął wielkość 289,1 mld zł i był o 29,9% wyższy niż przed rokiem.

Większa część wzrostu tych wydatków i deficytu w 2025 r. w odniesieniu do 2024 r. wynikała ze sfinansowania z budżetu państwa spłaty zobowiązań zaciągniętych w poprzednich latach przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. i Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie fakt dokonania spłaty wskazanych zobowiązań ze środków budżetowych, a nie ze środków pozyskanych w wyniku zaciągnięcia nowych zobowiązań przez te jednostki. Z drugiej jednak strony, w związku ze zbyt niskimi wpłatami przekazywanymi z budżetu państwa do funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w dalszym ciągu w 2025 r. stosowano rozwiązania związane z pozyskaniem środków na finansowanie bieżących zadań państwa poprzez zaciąganie nowych zobowiązań, co NIK nadal ocenia negatywnie. Gdyby wysokość wpłat z budżetu państwa do funduszy prowadzonych przez BGK została oszacowana rzetelnie, tak aby nie było potrzebne zaciąganie nowych zobowiązań przez ten bank, to zarówno wydatki, jak i deficyt budżetu państwa byłyby wyższe o 41,1 mld zł²³. Jednocześnie, gdyby

²³ Bez uwzględnienia kredytów na sfinansowanie wydatków z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz Krajowego Funduszu Drogowego.

ministrowie zaangażowani w finansowanie zadań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i nadzór nad zadaniami tej spółki związanymi z finansowaniem inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy podjęli próbę spłaty przynajmniej części zobowiązań wobec tej spółki ze środków budżetu środków europejskich, deficyt budżetu państwa mógłby być niższy szacunkowo o 5 mld zł.

Warto przypomnieć, że trzy lata wcześniej, w 2022 r. łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 14 mld zł, co oznacza, że na przestrzeni lat 2022-2025 wzrósł on niemal dwudziestokrotnie. Wielkość deficytu w 2025 r. stanowiła prawie połowę wielkości łącznych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r. [\[zob. tom II s. 91–92, 95–96, 386, 395, 406\]](#)

67. W 2025 r., tak jak w latach poprzednich, realizacja dochodów i wydatków budżetu państwa na przestrzeni poszczególnych kwartałów nie była równomiernie rozłożona. We wszystkich kwartałach wystąpił deficyt, przy czym w pierwszym i trzecim kwartale wielkość deficytu stanowiła ponad połowę dochodów budżetu państwa osiągniętych w tych kwartałach. [\[zob. tom II s. 96–97\]](#)
68. Największe wydatki poniesiono na zadania z zakresu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, obrony narodowej, obsługi długu publicznego oraz wsparcia rodzin. Wydatki na te zadania stanowiły ponad połowę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Warto zauważyć, w jak dużym stopniu w ciągu zalewie trzech lat zmieniła się struktura tych wydatków. O ile w 2022 r. wydatki na obronę narodową stanowiły 8% wydatków ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a wydatki dotyczące obsługi długu publicznego – 5,5%, to w 2025 r. wyniosły one odpowiednio 11,4% i 13,4%. [\[zob. tom II s. 99–100\]](#)
69. Warto też odnotować, że w porównaniu z 2024 r. zmniejszył się udział wydatków przeznaczonych na obronę narodową w wydatkach ogółem. Najbardziej dynamicznie rosły wydatki związane z obsługą długu publicznego (wzrost w ciągu roku o ponad 96%), ochroną zdrowia (wzrost o ponad 50%), transportem i łącznością (wzrost o blisko 1/3), a także wydatki związane ze wsparciem rodzin (wzrost o blisko 12%). W odniesieniu do wskazanych obszarów wydatkowych wzrost wydatków na obronę narodową był dużo niższy, wyniósł on bowiem 4,3%. [\[zob. tom II s. 99–100\]](#)

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

70. Dochody budżetu państwa wyniosły 594,5 mld zł i stanowiły 93,9% wielkości prognozowanej. Rozbieżność ta była wynikiem mniej korzystnej od zakładanej sytuacji makroekonomicznej, a w niewielkiej skali także stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli błędów w planowaniu. To trzeci rok z rzędu, gdy przeszacowanie wpływów podatkowych przyczyniło się do powiększenia nierównowagi budżetowej. Z tytułu dochodów podatkowych uzyskano 529,2 mld zł, tj. o 7,3% mniej niż prognozowano. [\[zob. tom II s. 104–106\]](#)
71. W 2025 r. utrzymała się tendencja poprawy ściągальności wpływów bieżących. Relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym wyniosła 98,9% i w porównaniu do wartości wskaź-

- nika osiągniętego średnio w latach 2022-2024 poprawiła się o 0,4 punktu procentowego. [zob. tom II s. 127]
72. Pozostałe do zapłaty należności wobec budżetu państwa wyniosły na koniec 2025 r. 152,6 mld zł. Ich wielkość w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego nie uległa zmianie. W kwocie należności pozostałych do zapłaty 92% stanowiły zaległości netto. W 2025 r. stan tych zaległości obniżył się o 0,9%, do 140,4 mld zł. W większości były to zaległości podatkowe, które stanowiły 100,3 mld zł. [zob. tom II s. 127–128]
73. Na niskim poziomie utrzymywała się ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Relacja wpływów z tych zaległości do sumy zaległości z lat ubiegłych wyniosła 4,6% (w latach 2022-2024 średnio 4,7%). Główną przyczyną niskiej ściągальności oraz przedawniania się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych ze względu na brak u zobowiązanych majątku podlegającego egzekucji. Niemniej badanie czynności podejmowanych w 10 urzędach skarbowych w celu odzyskania zaległych należności wykazało nieprawidłowości w połowie tych jednostek. Dotyczyły one opóźnień w wystawianiu upomnień, tytułów wykonawczych lub w podejmowaniu czynności egzekucyjnych, nierzetelnego poszukiwania majątku zobowiązanych oraz braku zabezpieczenia wpisem hipoteki przymusowej zaległości zobowiązanego. [zob. tom II s. 129, 131]
74. Poprawiły się efekty działań organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴ wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 7,8 mld zł, tj. o 6,6% wyższą niż w roku poprzednim. Tempo wzrostu kwoty wyegzekwowanej przez naczelników urzędów skarbowych w postępowaniach egzekucyjnych było jednak w 2025 r. niższe od tempa wzrostu wpływów podatkowych (10,3%). [zob. tom II s. 130]
75. Szczegółowe badanie dochodów przeprowadzono w ramach kontroli części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Kontrolą objęto również 10 urzędów skarbowych w zakresie egzekwowania przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych budżetu państwa oraz dziewięć jednostek w ramach części *Województwa*, gdzie weryfikowano między innymi prawidłowość i terminowość ustalania należności z tytułu dochodów budżetowych oraz skuteczność prowadzonych działań windykacyjnych. W 12 jednostkach stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę 20,4 mln zł. [zob. tom II s. 124–125, 131]



Podsumowanie

Prognoza dochodów budżetu państwa nie została w pełni wykonana. Co prawda w 2025 r. utrzymała się tendencja poprawy ściągальności wpływów bieżących, lecz na niskim poziomie utrzymywała się ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. NIK stwierdziła nieprawidłowości w działaniach windykacyjnych i egzekucyjnych organów administracji skarbowej. Poprawiły się efekty działań organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały o 6,6% większe zaległości podatkowe niż przed rokiem. Niemniej tempo

²⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 268.

wzrostu kwot wyegzekwowanych było niższe od tempa wzrostu wpływów podatkowych (10,3%).

Ryzyka

Nieuzyskanie dochodów w prognozowanej wysokości przyczynia się do pogłębiania nierównowagi budżetowej w danym roku, jak i z uwagi na sposób planowania budżetowego w latach kolejnych.

Utrzymywanie się niskiej ściągальności zaległości podatkowych stanowi zagrożenie przedawnienia się większości egzekwowanych kwot zobowiązań podatkowych.

Rekomendacje

- Przyjmowanie ostrożnych scenariuszy wzrostu dochodów budżetu państwa.
- Zintensyfikowanie działań w kierunku zwiększenia skuteczności egzekwowania podatków.

76. W 2025 r. uzyskano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 76,1 mld zł, co oznacza wykonanie złożeń na poziomie 69,2%. Na wielkość tego wskaźnika miał wpływ niski poziom środków niezbędnych do realizacji Krajowego Planu Odbudowy finansowanych z części bezzwrotnej. Dochody z tego źródła wyniosły 22,8 mld zł, przy zaplanowanych 52,2 mld zł. Było to konsekwencją opóźnień w rozpoczęciu realizacji inwestycji w ramach tego instrumentu. Wskaźnik realizacji dochodów budżetu środków europejskich z innych źródeł wyniósł 92,3%. Dochody wykonane w 2025 r. były o 41,5% wyższe niż w 2024 r. [zob. tom II s. 101, 135–136]
77. W latach 2014-2025 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. Spośród krajów członkowskich, które wstąpiły do Unii Europejskiej od 2004 r., Polska była największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności oraz największym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, przekazywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. [zob. tom II s. 186–187, 196, 199–200]

Podsumowanie

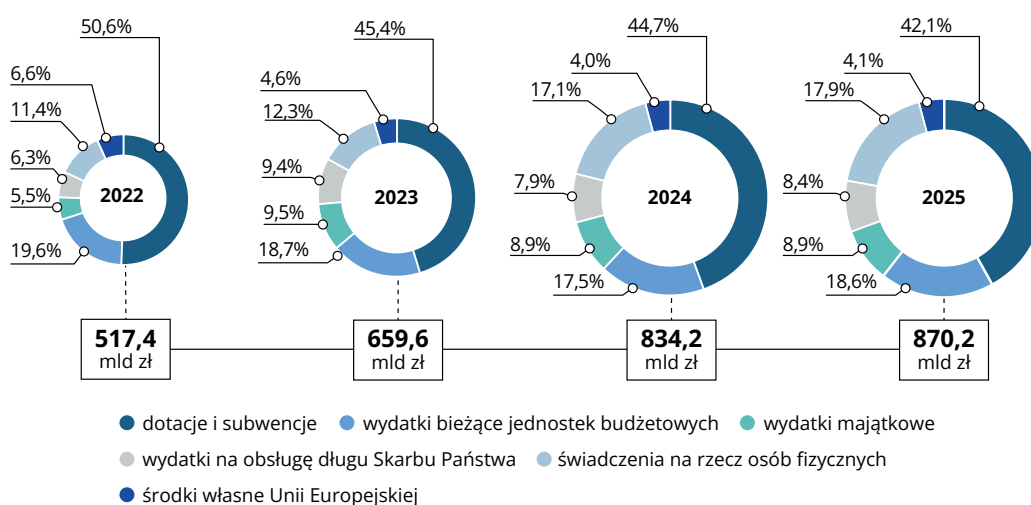
Na znaczące niewykonanie prognozy dochodów budżetu środków europejskich wpływ miał niski poziom środków na realizację Krajowego Planu Odbudowy pochodzących z części bezzwrotnej tego programu.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

78. Wydatki budżetu państwa w 2025 r. wyniosły 870,2 mld zł. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki te zwiększyły się o 35,9 mld zł, tj. o 4,3%. Oznaczało to znaczne spowolnienie dynamiki wydatków w stosunku do lat 2023-2024, gdy wydatki wzrosły

odpowiednio o 27,5% i 26,5%. Warto jednak odnotować, że w 2025 r. wzrost wydatków budżetu państwa nastąpił we wszystkich grupach z wyjątkiem grupy *dotacje i subwencje*. Największy wzrost – o 11,4% – odnotowano w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych, świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* wzrosły odpowiednio o 9,3% i 10,7%. W mniejszym stopniu zwiększyły się *wydatki majątkowe* (o 4,9%) oraz wydatki w grupie *środki własne Unii Europejskiej* (o 6,3%). Wydatki na *dotacje i subwencje* były niższe o 1,8% w porównaniu do 2024 r. [zob. tom II s. 145–149]

Infografika 7. Wydatki budżetu państwa w latach 2022–2025 oraz ich struktura według grup ekonomicznych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

79. W strukturze wydatków nie wystąpiły znaczące zmiany w stosunku do roku poprzedniego. Największy udział w dalszym ciągu miały *dotacje i subwencje*, które zrealizowano w kwocie 366,1 mld zł, co stanowiło 42,1% wydatków ogółem budżetu państwa. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* oraz *świadczenia na rzecz osób fizycznych* wyniosły odpowiednio 162,2 mld zł i 156 mld zł, tj. 18,6% oraz 17,9% wydatków ogółem. Podobnie jak w latach 2022–2024, udział żadnej z pozostałych grup wydatków nie przekraczał 10%. [zob. tom II s. 145–149]
80. Zmniejszenie wydatków w grupie *dotacje i subwencje* wynikało z przekazania mniejszych subwencji ogólnych jednostkom samorządu terytorialnego. Wydatki budżetu państwa z tego tytułu były w 2025 r. niższe o 69,4 mld zł, tj. o 58,1% w porównaniu z 2024 r. Spadek ten wynikał ze zmiany systemu finansowania samorządów wprowadzonego w 2025 r. Nowy system zakłada, że subwencja ma mieć charakter uzupełniający, a zaspokojenie potrzeb finansowych samorządów następuje przede wszystkim w wyniku pobierania przez nie dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Niemniej jednak wpływ tej zmiany na obniżenie wydatków w grupie *dotacje i subwencje* został w znacznym stopniu zniwelowany w wyniku przekazania w 2025 r., w ramach tej grupy wydatków, środków na spłatę zobowiązań zaciągniętych w latach wcześniejszych, obejmujących środki na wykup obligacji wyemitowanych przez

Polski Fundusz Rozwoju S.A. w kwocie 34,7 mld zł oraz wpłaty do BGK w kwocie 21,6 mld zł przeznaczone na wykup obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. [zob. tom II s. 150–159]

81. Szczegółową kontrolą wybranej próby wydatków objęto *dotacje i subwencje* w łącznej kwocie 101,1 mld zł oraz wydatki w pozostałych grupach ekonomicznych w wysokości 81,1 mld zł. W 34 kontrolowanych jednostkach, w tym w 15 jednostkach podległych wojewodom, stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w grupach *wydatki bieżące jednostek budżetowych* i *wydatki majątkowe* w łącznej kwocie 3,9 mln zł, co stanowiło 0,04% wydatków objętych badaniem w tych grupach. Ponadto w ośmiu jednostkach, w tym u dwóch wojewodów i pięciu innych dysponentów części budżetowych, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie *dotacji i subwencji* na kwotę 380,6 mln zł (0,4% wydatków objętych badaniem w tej grupie). [zob. tom II s. 142–144]
82. Najwyższa Izba Kontroli objęła szczegółową kontrolą 254 dotacje celowe na kwotę 14,1 mld zł. W 50 przypadkach stwierdziła, że dotacji udzielono w celu zrefundowania beneficjentom wydatków poniesionych przez nich na zadania, które w części lub w całości zostały zrealizowane wcześniej. Dotyczyło to niejednokrotnie zadań ciągłych, realizowanych przez cały rok, takich jak na przykład przygotowanie zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich lub przygotowanie i udział w mistrzostwach świata i Europy dotowane środkami w części *Kultura fizyczna*, czy też prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parków narodowych dotowane środkami w części *Środowisko*. Oznacza to, że refundacja wydatków ze środków dotacji przyznanej w trakcie roku miała służyć finansowaniu zadań publicznych realizowanych przez podmiot dotowany od początku roku. Łączna kwota tych dotacji wyniosła 86 mln zł. [zob. tom II s. 160–162]
83. Pomimo działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w dalszym ciągu nie zabezpieczono w pełni potrzeb finansowych Policji. Powodowało to istotne trudności w realizacji wydatków tej formacji, o czym świadczą choćby przypadki zaangażowania wydatków budżetowych ponad ustalone limity. [zob. tom II s. 181–183]



Podsumowanie

Mimo mniejszej niż w roku ubiegłym skali stwierdzonych nieprawidłowości w badanych próbach wydatków²⁵, ustalenia kontroli wskazują, że ryzyko w tym obszarze wymaga monitorowania.

Co piąta kontrolowana dotacja celowa udzielona została na zrefundowanie beneficjentom wydatków poniesionych przez nich na zadania, które w części lub w całości zostały zrealizowane wcześniej. Dotyczyło to niejednokrotnie zadań ciągłych, realizowanych przez cały rok.

²⁵ W roku poprzednim nieprawidłowości w grupach *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* i *Wydatki majątkowe* stanowiły 2,9% wartości próby. Nieprawidłowości te stwierdzono w 31 jednostkach. Nieprawidłowości w grupie *Dotacje i subwencje* stanowiły 17,2% wartości próby. Stwierdzono je w 22 jednostkach, w tym u 20 dysponentów części budżetowych.

Potrzeby finansowe jednostek Policji w dalszym ciągu nie zostały w pełni zabezpieczone – jednostki te angażowały środki na wydatki ponad ustalone limity.

Ryzyka

- Uwzględniając linię orzeczniczą wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, istnieje zagrożenie ponoszenia konsekwencji prawnych i finansowych przez udzielających dotacji jak i beneficjentów tych środków w związku z udzielaniem dotacji celowych na zadania częściowo lub w całości zrealizowane.
- W przypadku niewypracowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Finansów obiektywnego i efektywnego mechanizmu szacowania minimalnego poziomu potrzeb Policji płynna realizacja zadań przez te jednostki może być zagrożona.

Rekomendacje

- Podjęcie działań mających na celu ukształtowanie jednolitego podejścia do kwestii refundowania wydatków poniesionych przed udzieleniem dotacji.
- Wypracowanie obiektywnego i efektywnego mechanizmu szacowania minimalnego poziomu potrzeb Policji.

84. Wydatki budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniosły 89,5 mld zł. Plan wydatków tego budżetu został zrealizowany w 64,9%, na co istotny wpływ miało niewykonanie wydatków zaplanowanych na realizację Krajowego Planu Odbudowy. Gdyby wydatków tych nie brać pod uwagę, stopień wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich wyniosłby 77,8%. Największy udział w tych wydatkach miały wydatki przeznaczone na realizację programów krajowych i regionalnych w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027. Wyniosły one 37,8 mld zł i w porównaniu z 2024 r. wzrosły o ponad 133%. Drugą istotną pozycję stanowiły wydatki na Wspólną Politykę Rolną w kwocie 25,9 mld zł, a trzecią – wydatki na realizację Krajowego Planu Odbudowy – 22,8 mld zł. [zob. tom II s. 141, 183–184, 186]
85. Rezerwy celowe budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 87,8 mld zł, w tym 52,2 mld zł na Krajowy Plan Odbudowy oraz 35,6 mld zł na finansowanie programów z budżetu środków europejskich. Zostały one rozdysponowane w wysokości 43,1 mld zł stanowiącej 49% planu. Tak niskie wykonanie planu rezerw spowodowane było przede wszystkim wcześniej wspomnianym, niskim wykorzystaniem środków zaplanowanych w rezerwie celowej na realizację Krajowego Planu Odbudowy (43,7% planu). Ponadto w pozycji 98 rezerw celowych utworzonej na finansowanie programów z budżetu środków europejskich rozdysponowano środki w wysokości 20,2 mld zł, co stanowiło 56,9% planu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nadal zbyt dużą część wydatków budżetu środków europejskich zaplanowano w rezerwach celowych. Niektóre z tych rezerw powinny być planowane z większą dokładnością. [zob. tom II s. 80–81]

86. Do końca 2025 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 zawarto z beneficjentami 23,5 tys. umów i decyzji o dofinansowanie projektów, co stanowiło ponad dwukrotność liczby umów zawartych do końca 2024 r. Kwota dofinansowania przyznanego ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 185,6 mld zł, stanowiący 58,5% alokacji na lata 2021-2027. Całkowita kwota wydatków kwalifikowanych odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej, zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej do końca 2025 r. w ramach krajowych i regionalnych programów, wyniosła 47,9 mld zł, co stanowiło 15,1% alokacji. Pomimo prawie trzykrotnego wzrostu powyższego wskaźnika w ujęciu rocznym, różnica między nim a wskaźnikiem wykorzystania alokacji na poziomie kontraktacji (58,5%) jest, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wysoka. Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na konieczność zapewnienia skutecznych działań w celu przyspieszenia certyfikacji zaplanowanych środków w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027. [zob. tom II s. 141, 187–189]
87. Do końca 2025 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 zawarto z beneficjentami 102,7 tys. umów i decyzji o dofinansowanie projektów. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 350,3 mld zł, co stanowiło 100% alokacji na lata 2014-2020. Suma wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach na lata 2014-2020 wyniosła 368,5 mld zł, co stanowiło 105,2% alokacji. [zob. tom II s. 194]



Podsumowanie

Na koniec 2025 roku wykorzystanie alokacji dla Perspektywy Finansowej 2014-2020 należy uznać za zadowalające, natomiast dla Perspektywy Finansowej 2021-2027 realizacja na poziomie certyfikacji, tj. kwoty zadeklarowanej w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej, powinna, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zostać zintensyfikowana.



Ryzyka

Istnieje zagrożenie niepełnego wykorzystania środków z Unii Europejskiej przyznanych w Perspektywie Finansowej 2021-2027. Wskaźnik certyfikacji wynoszący na koniec 2025 r. 15,1% jest o 10 punktów procentowych niższy od wskaźnika certyfikacji w 2018 r., który w Perspektywie Finansowej 2014-2020 był rokiem piątym z kolei, podobnie jak rok 2025 dla Perspektywy finansowej 2021-2027.

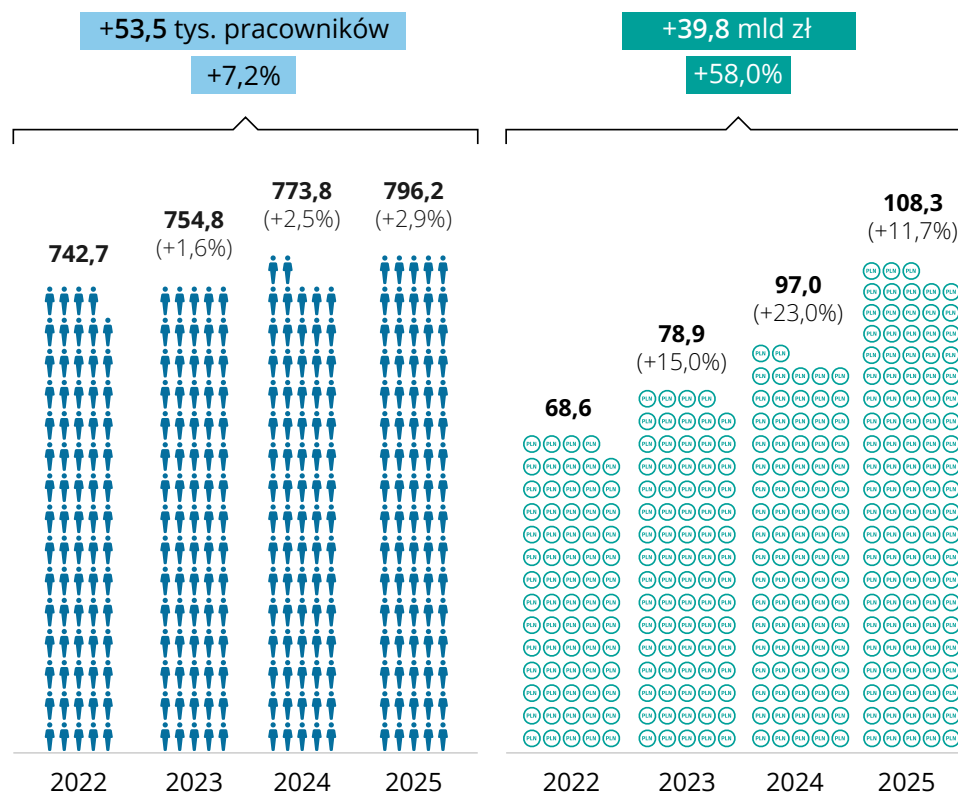


Rekomendacje

- Monitoring rzeczowego zaawansowania projektów.
- Przyspieszenie procedur weryfikacji merytorycznej i finansowej w instytucjach pośredniczących/zarządzających, aby szybciej przekazywać wnioski do etapu certyfikacji.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Infografika 8. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w latach 2022-2025



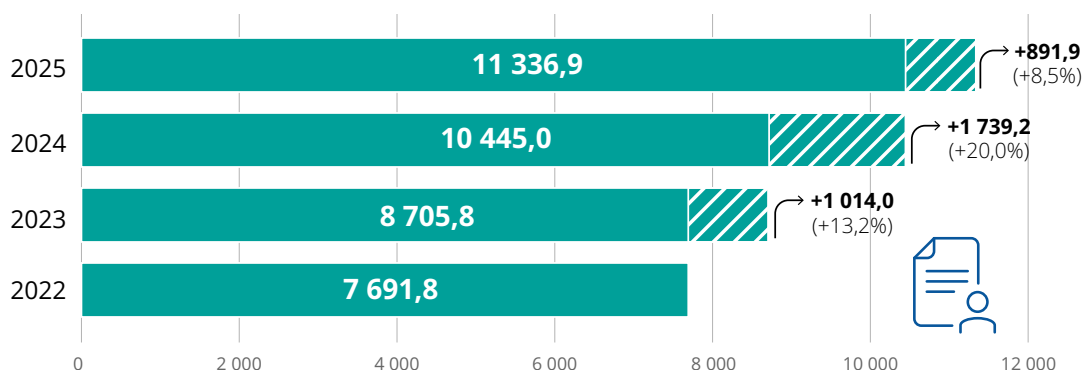
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

88. Zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej²⁶ w 2025 r. wyniosło 796,2 tys. pracowników i było o 2,9% wyższe niż rok wcześniej oraz o 7,2% wyższe niż w 2022 r. [zob. tom II s. 201–202, 205]
89. Wynagrodzenia²⁷ w państwowej sferze budżetowej w 2025 r. wyniosły 108,3 mld zł i były o 11,7% wyższe niż rok wcześniej oraz o 58% wyższe niż w 2022 r. [zob. tom II s. 201–202]
90. Przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w 2025 r. wyniosło 11 336,9 zł i było o 8,5% wyższe niż w 2024 r. oraz o 47,4% wyższe niż w 2022 r. [zob. tom II s. 201–202]
91. Wynagrodzenie to było o 27,3% wyższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (8903,6 zł), a dynamika jego wzrostu w latach 2023-2025 (47,4%) była wyższa niż skumulowany wzrost cen w tych latach (19,6%). [zob. tom II s. 210]

²⁶ W jednostkach budżetowych oraz uczelniach wyższych bez osób zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych.

²⁷ Wykazane w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Infografika 9. Przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w latach 2022-2025 (w zł)



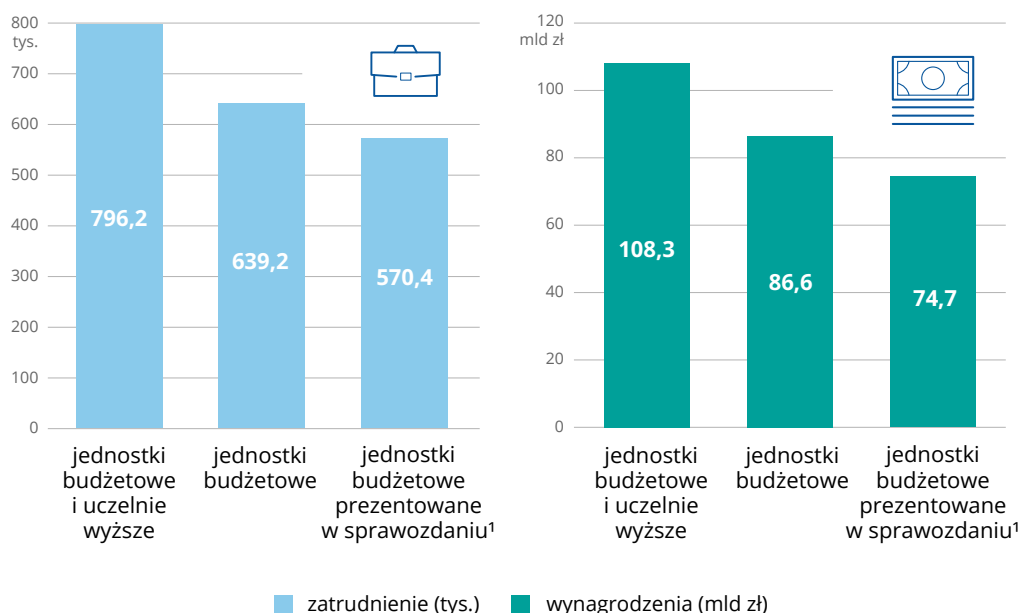
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

92. Zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych wyniosło 639,2 tys. osób i było o 3,2% wyższe niż przed rokiem. Wydatki na wynagrodzenia w tych jednostkach wyniosły 86,6 mld zł (wzrost o 12,5%), a przeciętne wynagrodzenie – 11 284,7 zł (wzrost o 9%). Najwyższe przeciętne wynagrodzenie odnotowano w Sądzie Najwyższym (22 904,2 zł), a najniższe – w Głównym Urzędzie Statystycznym (9338,1 zł).²⁸
[zob. tom II s. 202, 205, 209]

93. W 2025 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, rozdział 6 *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* pod nazwą *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. Wynagrodzenia te w 2025 r. wyniosły 11,8 mld zł i stanowiły 13,7% wynagrodzeń wszystkich jednostek budżetowych. Nie obejmuje również wynagrodzeń pracowników państwowych jednostek budżetowych finansowanych ze środków pozabudżetowych oraz świadczeń mających charakter wynagrodzeń, wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym w związku z pełnioną przez nich służbą – w 2025 r. w objętych kontrolą jednostkach były to wydatki na poziomie 1,5 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawiania w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.
[zob. tom II s. 202, 205–206, 216]

²⁸ W części *Praca* przeciętne wynagrodzenie wyniosło 5268,1 zł. Pomijając przeciętne wynagrodzenie w rozdziale *Ochotnicze hufce pracy* (4697,9 zł), wynagrodzenie w tej części wyniosło 13 460,8 zł.

Infografika 10. Zatrudnienie i wynagrodzenia w 2025 r. w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych, w tym prezentowane w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa



¹ Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

94. Zatrudnienie pracowników objętych ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2025 r.²⁹ wyniosło 570,4 tys. osób i było o 3,4% wyższe niż w 2024 r. i o 8,7% wyższe niż w 2022 r., a wynagrodzenia tych pracowników wyniosły łącznie 74,7 mld zł i wzrosły w stosunku do ubiegłego roku o 12%, a w stosunku do 2022 r. o 60,3%. Ich przeciętne wynagrodzenie wyniosło 10 917,4 zł i było o 8,3% wyższe niż w 2024 r. i o 47,4% wyższe niż w 2022 r. [zob. tom II s. 207, 209]
95. Wyniki kontroli wskazują, że wynagrodzenia w skontrolowanych państwowych jednostkach budżetowych były finansowane również z innych źródeł, nieujętych w budżecie państwa ani w budżecie środków europejskich. W 2025 r. poza tymi budżetami sfinansowano wynagrodzenia w łącznej kwocie 135,4 mln zł dla 5,6 tys. osób. [zob. tom II s. 206]
96. Wynagrodzenie wypłacane w Policji i Służbie Ochrony Państwa ze źródeł pozabudżetowych oraz świadczenia o charakterze wynagrodzeń, niewykazywane w sprawozdaniach o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wyniosły średniomiesięcznie 1161,3 zł w Policji i 1637,8 zł w Służbie Ochrony Państwa w przeliczeniu na jednego funkcjonariusza, co stanowiło odpowiednio 11,1% i 13,3% średniego miesięcznego ich uposażenia. [zob. tom II s. 215–217]

²⁹ Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach tej grupy pracowników zostały zaprezentowane w Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.

97. Wysokość nagród w przeliczeniu na jednego pracownika była zróżnicowana i wyniosła od 2,4 tys. zł w Ministerstwie Klimatu i Środowiska do 45,9 tys. zł w Sądzie Najwyższym, a w urzędach wojewódzkich od 5,6 tys. zł w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim do 11,8 tys. zł w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim. [zob. tom II s. 221]
98. Nagrody osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w przeliczeniu na jednego pracownika wyniosły 31,5 tys. zł i były prawie trzykrotnie wyższe niż średnia nagroda ogółem w państwowych jednostkach budżetowych (11,9 tys. zł). [zob. tom II s. 220–221]
99. W skontrolowanych jednostkach wydatki na ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wyniosły 84,4 mln zł, w tym 71,7 mln zł dotyczyło żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Wysokość jednostkowego świadczenia wyniosła nawet 680,9 tys. zł, a wielokrotnie przekraczała 200 tys. zł. [zob. tom II s. 224–225]



Podsumowanie

- W sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, w rozdziale 6 dotyczącym wynagrodzeń, zaprezentowane zostały dane dotyczące 89,2% pracowników państwowych jednostek budżetowych i 86,3% wysokości wynagrodzeń.
- Informacje o wynagrodzeniach nie obejmowały świadczeń o charakterze wynagrodzeniowym przysługujących żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom oraz wynagrodzeń finansowanych ze źródeł pozabudżetowych.
- Wysokość ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wyniosła nawet 680,9 tys. zł, a wielokrotnie przekraczała kwotę 200 tys. zł.
- Wysokość nagród w przeliczeniu na jednego pracownika była bardzo zróżnicowana i wyniosła od 2,4 tys. zł do aż 45,9 tys. zł, a w urzędach wojewódzkich od 5,6 tys. zł do 11,8 tys. zł.



Ryzyka

- Przekazywanie parlamentarzystom i opinii publicznej niekompletnej, a przez to niezrętelnej i nieporównywalnej informacji o wynagrodzeniach oraz o wysokości przeciętnych wynagrodzeń.
- Ponoszenie wydatków z tytułu wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w wyniku kumulowania niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych.
- Znaczącą dysproporcja nagród jednostkowych w poszczególnych jednostkach może wskazywać na nietransparentny i niejednolity system przyznawania nagród.



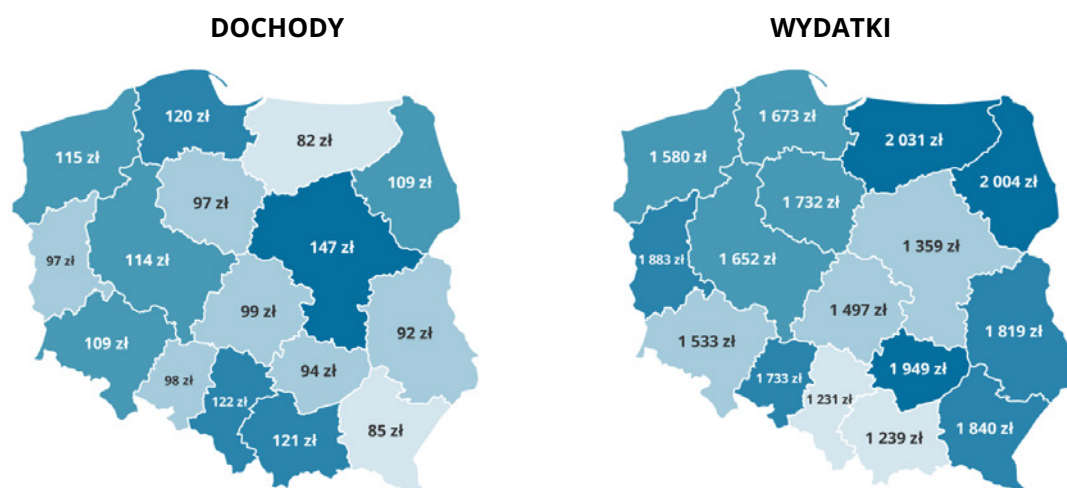
Rekomendacje

- Prezentowanie w ustawie budżetowej oraz sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa danych dotyczących wynagrodzeń wszystkich jednostek budżetowych w jednolitym układzie.

- Ujednolicenie definicji wynagrodzenia w ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej dla wszystkich pracowników państwowych jednostek budżetowych.
- Dokonanie przeglądu systemu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ze szczególnym uwzględnieniem klasyfikacji świadczeń o charakterze wynagrodzeniowym funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, które nie są wliczane do wynagrodzeń.
- Dokonanie analizy systemu udzielania nagród uznaniowych i motywacyjnych w celu ograniczenia skali dysproporcji w poszczególnych jednostkach.

Budżety wojewodów

Infografika 11. Dochody i wydatki budżetów wojewodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2025¹



¹ Zróżnicowanie województw pod względem dochodów i wydatków wojewodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynika z różnic w liczbie ludności, sytuacji gospodarczej regionów, poziomie wpływów budżetowych oraz zakresie realizowanych zadań administracyjnych i publicznych.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego.

100. Dochody budżetu państwa w częściach, których dysponentami są wojewodowie, zostały zrealizowane w 2025 r. w wysokości 4,2 mld zł i stanowiły, podobnie jak w latach ubiegłych, poniżej 1% dochodów ogółem budżetu państwa. Wydatki budżetu państwa w 2025 r. w tych częściach wyniosły 58,6 mld zł i stanowiły 6,7% wydatków ogółem budżetu państwa. Najwyższe wydatki zrealizowano w części *Województwo mazowieckie* – 7,5 mld zł, a najniższe w części *Województwo opolskie* – 1,6 mld zł. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez wojewodów w 2025 r. wyniosły 477,4 mln zł. [zob. tom II s. 230–231]

101. Na poziom wydatków w omawianych częściach oddziaływał w 2025 r. wzrost wydatków majątkowych w dziale *Obrona narodowa* ponoszonych w związku z realizacją *Programu ochrony ludności i obrony cywilnej na lata 2025-2026* oraz zmniejszenie

- wydatków w dziale *Oświata i wychowanie* na skutek zmian w finansowaniu przez gminy zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. [zob. tom II s. 234]
102. Wydatki ogółem w częściach, których dysponentami są wojewodowie, w relacji do PKB wyniosły w 2025 r. 1,6% i były umiarkowanie zróżnicowane: od 0,9% PKB w województwie mazowieckim do 3% PKB w województwie warmińsko-mazurskim. Wydatki bieżące urzędów wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 49,5 zł i, co do zasady, były tym niższe, im większa była populacja województwa (występował efekt skali). [zob. tom II s. 235–237]
103. Wojewodowie realizowali zadania w ramach 19 z 21 funkcji państwa określonych w budżecie zadaniowym. Układ zadaniowy budżetów wojewodów obejmował 1/3 wszystkich podzadań oraz 15,4% wszystkich działań. Podzadania unikalne, występujące maksymalnie w czterech województwach, w 2025 r. stanowiły 14,3% ogółu podzadań w omawianych częściach, a działania – 16,4%. [zob. tom II s. 237–239]
104. Najwyższa Izba Kontroli zebrała dane dotyczące realizacji wybranych zadań przez wojewodów posługując się opracowanymi, w konsultacji z wojewodami, wskaźnikami pomiaru efektywności realizacji przez nich zadań. Analizie poddano 16 wskaźników z obszaru: zadań nadzorczych i kontrolnych, legalizacji pobytu cudzoziemców oraz koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych i zarządzania kryzysowego. Dane te uzupełniono informacjami dotyczącymi skarg rozpatrzonych przez wojewodów oraz liczby i skutków finansowych wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących bezczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody³⁰. [zob. tom II s. 240–245]
105. Województwa były co do zasady silnie zróżnicowane pod względem wartości wskaźników realizacji zadań dla wskazanych wcześniej obszarów. Niemniej, w latach 2022–2025, widoczne są zarówno pozytywne tendencje, takie jak wzrost odsetka osób objętych szkoleniami w zakresie zarządzania kryzysowego, jak i negatywne, takie jak wzrost czasu wydania decyzji na pobyt stały i czasowy cudzoziemców. [zob. tom II s. 240–245]
106. Przeciętne zatrudnienie w wojewódzkich zespołach do spraw orzekania o niepełnosprawności w 2025 r. wyniosło 482 osoby i było o 52,5% wyższe niż w 2024 r. oraz prawie pięciokrotnie wyższe niż w 2022 r. W latach 2022–2025 dynamika liczby załatwianych spraw w kontrolowanych ośmiu urzędach wojewódzkich była wyższa od dynamiki zatrudnienia. W każdym ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich stwierdzono istotne opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o wydanie decyzji dotyczących ustalenia poziomu potrzeby wsparcia przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności sięgające w niektórych przypadkach blisko 270 dni. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli należy podjąć niezwłoczne działania mające na celu przyspieszenie rozpatrywania tych spraw. Niedopuszczalne jest bowiem oczekiwanie przez osoby z niepełnosprawnościami na rozstrzygnięcie ich sprawy przez okres blisko jednego roku. Ponadto w części urzędów stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieinformowaniu wnioskodawców o niezakończonym w terminie lub informowaniu po upływie ustawowego terminu na załatwienie sprawy. [zob. tom II s. 246–250]

³⁰ Analiza wartości wskaźników oraz aneks z danymi zostały przedstawione w tomie II w rozdziale IV pkt. 5 *Budżety wojewodów*.

107. W 2025 r. uruchomiony został *Program ochrony ludności i obrony cywilnej na lata 2025-2026*, na którego realizację wydatkowano 3,8 mld zł, tj. 82,2% kwoty planowanej. Kluczowym zadaniem, na które przeznaczono największą część środków, było zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw. Wpływ na niepełne wykonanie planu wydatków miały w szczególności czynniki organizacyjne (brak zasobów kadrowych lub przygotowania administracji samorządowej), proceduralne (nieuwzględnienie zadań wieloletnich, konieczność uzyskiwania zgód na realizację części zadań) i rynkowe (wzrost cen sprzętu i usług ujętych w programie, a także ich ograniczona dostępność). Szczegółową kontrolą objęto 59 zadań na łączną kwotę 119,2 mln zł, co stanowiło blisko 6% ogółu wydatków poniesionych na ten Program w ośmiu kontrolowanych urzędach wojewódzkich. [zob. tom II s. 250–252]



Podsumowanie

Wydatki części, którymi dysponują wojewodowie, służą w dużej mierze finansowaniu jednorodnych zadań, ale także zadań o charakterze unikalnym. Skutkiem tego wysokość wydatków jest zróżnicowana regionalnie, ale zróżnicowania tego nie sposób uzasadnić miarami ekonomicznymi. Wyniki przeprowadzonej analizy układu zadaniowego budżetów wojewodów oraz przeprowadzonej analizy wskaźnikowej realizacji niektórych zadań wskazują na duże zróżnicowanie województw pod tym względem. W pierwszym przypadku stosowane są różne mierniki dla tożsamych zadań. W drugim przypadku – analiza wystandaryzowanych wskaźników dotyczących wybranych obszarów wskazuje na duże zróżnicowanie efektów, zarówno terytorialne, jak i w czasie.

Potwierdzenie powyższej konkluzji przynoszą oceny realizacji zadań przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania i niepełnosprawności oraz realizacji Programu OLiOC. W obu przypadkach, w kontrolowanych urzędach wystąpiły znaczne różnice w kwestii organizacji realizacji tych zadań, a także w wymiarze finansowym.



Ryzyka

- Brak pełnej informacji o nakładach ponoszonych na realizację tożsamych zadań oraz określenia standardów finansowania takich zadań, zarówno w przypadku ich realizacji przez administrację rządową jak i samorządową, może prowadzić do nierzetelnego szacowania wydatków, a w konsekwencji do nierówności w jakości realizowanych usług publicznych oraz nieefektywnego wydatkowania środków publicznych.
- Brak możliwości określenia czynników determinujących wysokość wydatków wojewodów w przypadku tożsamych zadań, a w konsekwencji wyceny tych zadań – bez jednolitych danych nie można ocenić, dlaczego realizacja tego samego zadania (np. wydanie decyzji administracyjnej) kosztuje w jednym województwie znacznie więcej niż w innym.

- Brak ujednoliconej informacji na temat skuteczności oraz brak możliwości identyfikacji najbardziej efektywnych modeli realizacji zadań ograniczają możliwość podjęcia działań usprawniających i utrwalają nieefektywne modele finansowania.



Rekomendacje

- Wdrożenie „benchmarkingu wydatkowego”, tj. ustalenie standardów finansowych dla urzędów wojewódzkich.
- Zwiększenie zakresu koordynacji planowania wydatków wojewodów przez właściwych ministrów.
- Utworzenie i wykorzystywanie ujednoliconej bazy informacji o skuteczności (i efektywności) realizacji zadań przez wojewodów.
- Zwiększenie zakresu wykorzystania informacji o realizowanych przez wojewodów zadaniach.
- Objęcie budżetów wojewodów przeglądami wydatków w zakresie tożsamych zadań.

Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

108. W 2025 r. potrzeby pożyczkowe brutto³¹ budżetu państwa wyniosły 505,3 mld zł, co oznaczało wzrost o 28% w porównaniu z 2024 r. Wzrost ten nie miał charakteru jednorazowego, bowiem w porównaniu z 2022 r. potrzeby pożyczkowe brutto zwiększyły się ponad trzykrotnie, wpływając na wzrost finansowania sektora finansów publicznych długiem. Wprawdzie wykonanie potrzeb pożyczkowych brutto było o 47,7 mld zł niższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej, jednak nie może to zostać ocenione jednoznacznie pozytywnie. Około 58% różnicy między planowanymi a rzeczywistymi potrzebami pożyczkowymi brutto wynikało z niższych deficytów budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. Zmniejszyło to skalę finansowania bieżącej nierównowagi. Pozostała znacząca część niewykorzystanych środków, to głównie efekt mniejszego o ponad 38 mld zł wykorzystania pożyczek z Krajowego Planu Odbudowy. Z jednej strony obniżyło to zapotrzebowanie na finansowanie, z drugiej – oznaczało brak realizacji kluczowych projektów prorozwojowych.

Na wysokim poziomie utrzymywały się potrzeby pożyczkowe brutto wynikające z konieczności refinansowania zapadającego długu, którego wykupy w 2025 r. wyniosły 187,6 mld zł. Skala ta ograniczała możliwość realnego obniżenia aktywności pożyczkowej oraz wymuszała utrzymanie wysokiej emisji na rynku skarbowych papierów wartościowych.

Kluczowe znaczenie dla identyfikacji źródeł wzrostu zapotrzebowania na finansowanie miały potrzeby pożyczkowe netto, które wzrosły z 180,5 mld zł w 2024 r. do 317,6 mld zł w 2025 r., to jest o 76% rok do roku. Decydujący wpływ na poziom

³¹ Potrzeby pożyczkowe netto wskazują kwotę rocznego przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa wynikającego ze sfinansowania deficytu budżetowego oraz innych wskazanych prawnie pozycji z wyłączeniem refinansowania długu. Potrzeby pożyczkowe brutto to potrzeby pożyczkowe netto powiększone o wykupy długu.

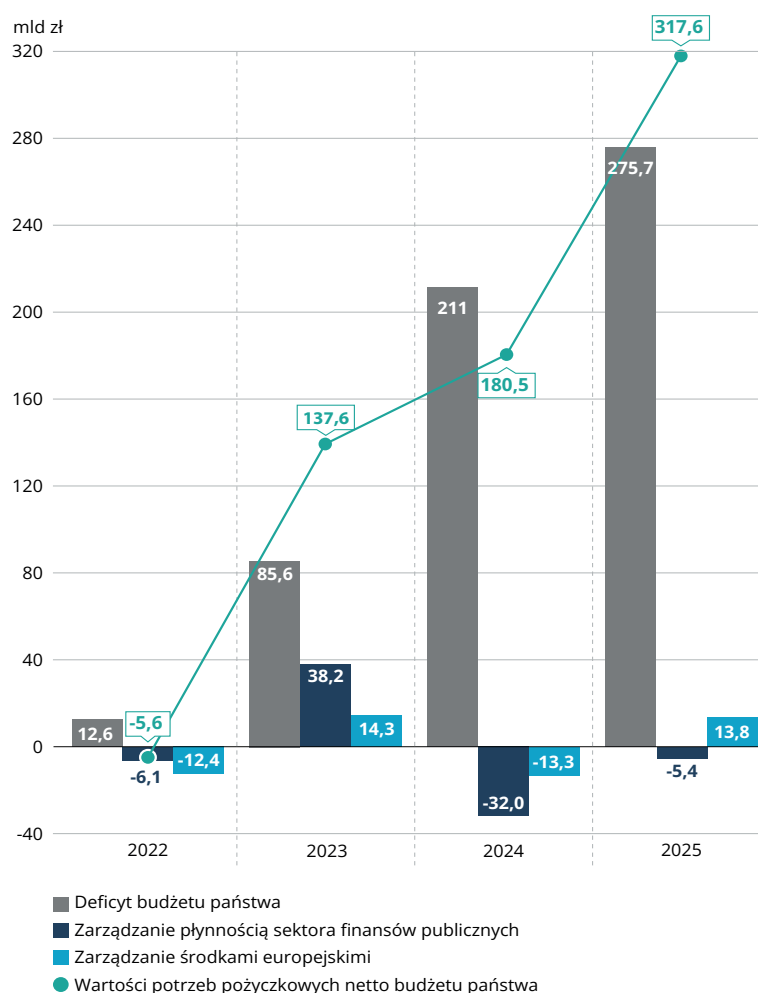
tych potrzeb miał deficyt budżetu państwa, zrealizowany w wysokości 275,7 mld zł, co stanowiło 86,8% potrzeb pożyczkowych netto. Oznaczało to, że znaczna część zapotrzebowania na finansowanie dłużne była pochodną sytuacji budżetu państwa.

[zob. tom II s. 263–264, 276]

109. Deficyt budżetu państwa był niższy od planowanego o 13,1 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że niższe wykonanie deficytu budżetu państwa w 2025 r. nie wynikało z poprawy sytuacji dochodowej, lecz z większego stopnia niewykonania planu wydatków w porównaniu ze stopniem niewykonania planu dochodów.

W porównaniu z 2024 r. deficyt budżetu państwa w 2025 r. był wyższy o 30,6%, natomiast w odniesieniu do 2022 r. deficyt ten wzrósł ponad dwudziestokrotnie – z 12,6 mld zł do 275,7 mld zł.

Infografika 12. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w latach 2022–2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Tempo wzrostu deficytu budżetu państwa w latach 2022–2025 wynikało przede wszystkim z nierównowagi pomiędzy tempem wzrostu dochodów budżetowych a dynamiką wydatków. Dochody budżetu państwa w tym okresie rosły w sposób rela-

tywnie stabilny: w okresie od 2022 r. do 2024 r. wzrosły one łącznie o 23,5%. Nawet uwzględniając spadek dochodów w 2025 r. spowodowany reformą finansowania samorządów, ich ścieżka w całym omawianym okresie lat 2022-2025 nie wykazywała cech załamania (nastąpił wzrost o 17,8%).

Zasadniczo odmienne tempo wzrostu miały wydatki budżetu państwa. Od 2022 r. do 2025 r. wzrosły one o ponad 60%, przy czym wzrost ten był zmienny w czasie. O ile w latach 2022–2023 relacja dochodów i wydatków pozostawała względnie zrównoważona, to w 2024 r. doszło do skokowego przyrostu wydatków. Oznacza to, że kluczowym czynnikiem wzrostu deficytu była nierównowaga budżetu państwa, polegająca na szybszym wzroście wydatków w relacji do dochodów. Wysokie wzrosty wydatków w latach 2022-2025 miały miejsce w sferze obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, obrony narodowej, rodziny i ochrony zdrowia. We wspomnianym okresie wystąpiła duża dynamika wydatków na obsługę długu publicznego. Skokowy wzrost wynikał z przekazania środków budżetowych do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz Banku Gospodarstwa Krajowego na spłatę zobowiązań związanych z wykupem obligacji wyemitowanych w latach wcześniejszych. W 2025 r. przekazano do tych dwóch podmiotów środki w wysokości 56,2 mld zł, co stanowiło 20,4% deficytu budżetu państwa.

W tej sytuacji, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zasadniczym ryzykiem pozostaje dynamika konsolidacji finansów publicznych w warunkach wysokiego tempa wzrostu wydatków, w tym w części wydatków sztywnych. Rzeczywista skala dostosowania fiskalnego powinna oznaczać, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wyniku zwiększenia dochodów publicznych i ograniczenia wydatków. Zgodność z tempem wzrostu wydatków netto wyznaczonym przez Radę Unii Europejskiej stanowi w tym zakresie punkt odniesienia.

Deficyt budżetu państwa stanowił 97,1% deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W relacji do PKB deficyt budżetu państwa stanowił 7%, a deficyt całego sektora – 7,3%.

Zgodnie z zaleceniami Rady Unii Europejskiej tempo wzrostu wydatków netto³² w 2025 r. nie powinno było przekroczyć 6,3%, przy stopniowym jego obniżaniu w latach następnych, co ma doprowadzić do obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% PKB nie później niż do 2028 r. Zastosowanie klauzuli wyjścia dopuszcza odchylenie tempa wzrostu wydatków netto od ustalonej ścieżki³³. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodność z reżimem wy-

³² Wydatki netto oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, działania dyskrecyjne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe (art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2024/1263). Ścieżka wydatków netto oznacza wieloletnią trajektorię wydatków netto państwa członkowskiego (art. 2 pkt 5 rozporządzenia 2024/1263).

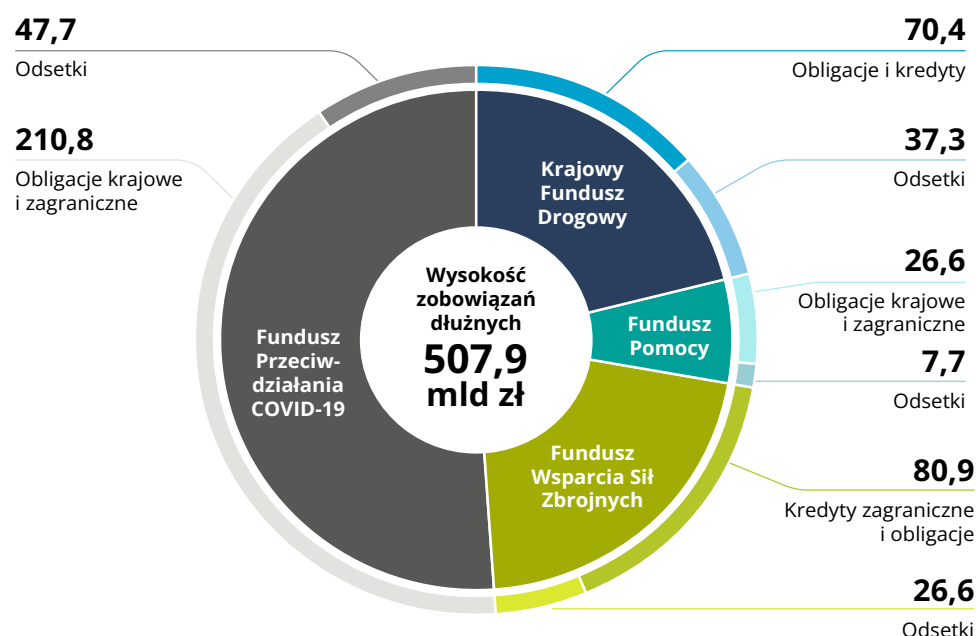
³³ Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. zezwalające Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia) (C/2025/3971), w myśl którego w latach 2025–2028 zezwala się Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, które Rada ustaliła w zaleceniu C/2025/642 oraz na przekroczenie tych stóp, o ile wydatki netto przekraczające te maksymalne stopy wzrostu nie będą wyższe niż wzrost wydatków obronnych od 2021 r. wyrażony jako procent PKB, pod warunkiem że odchylenie przekraczające maksymalne stopy wzrostu wydatków netto nie wynosi więcej niż 1,5% PKB.

kającym z dopuszczalnego przyrostu wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych wymaga zachowania dyscypliny wydatkowej tego sektora, w tym szczególnie budżetu państwa ze względu na jego dominujący udział w sektorze.

[zob. tom II s. 264–270]

110. W potrzebach pożyczkowych budżetu państwa nie uwzględnia się operacji związanych z finansowaniem zadań publicznych z wykorzystaniem funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. W 2025 r. ich łączna wartość wyniosła 80,8 mld zł. Emitowany w tej formule dług był droższy niż emisje obligacji Skarbu Państwa, co doprowadziło do powstania dodatkowych kosztów odsetkowych. Ze względu na niewystarczające dochody tych funduszy, koszty obsługi ich długu poniesie ostatecznie Skarb Państwa. Koszty z tytułu odsetek według szacunków na 31 grudnia 2025 r. do dnia zapadalności długu, to jest do 2054 r., wyniosą 119,3 mld zł, z tego 9,5 mld zł to dodatkowe koszty, wynikające z emisji długu przez BGK w porównaniu do hipotetycznego wariantu emisji długu Skarbu Państwa. W 2025 r. na obsługę i wykup zapadających obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przekazano środki z budżetu państwa w wysokości 56,2 mld zł, co stanowiło 20,4% deficytu budżetu państwa. Całkowite koszty obsługi i wykupu tych obligacji wyniosły 70,3 mld zł, a różnica została pokryta z emisji nowego długu.

Infografika 13. Zobowiązania dłużne funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu wyemitowanych obligacji i zaciągniętych kredytów oraz skumulowanych odsetek według stanu na 31 grudnia 2025 r. (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

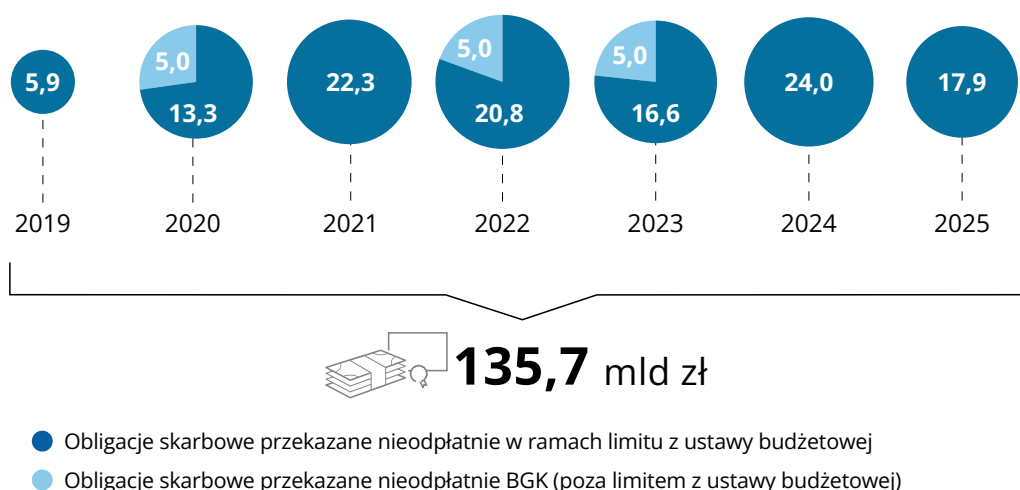
Utrzymywanie mechanizmów finansowania dłużnego zadań publicznych poza budżetem państwa prowadzi do zaniżania nominalnego deficytu tego budżetu, przy jednoczesnym narastaniu zobowiązań w innych jednostkach sektora rządowego i samorządowego. Na potrzeby pożyczkowe kolejnych lat będzie wpływać konieczność sfinansowania przez Skarb Państwa zobowiązań zaciągniętych przez inne podmioty na realizację zadań publicznych. [\[zob. tom II s. 278–282\]](#)

111. Wśród potrzeb pożyczkowych budżetu państwa nie uwzględniono także finansowania niektórych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie im obligacji skarbowych. Instrument ten jest wykorzystywany nieprzerwanie od 2019 r. w ramach limitów określonych w ustawach budżetowych. W 2025 r. Minister Finansów przekazał obligacje skarbowe o wartości nominalnej 17,9 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że część z tych zasileń miała umocowanie w nowych regulacjach, wprowadzonych do porządku prawnego w 2025 r., mimo rekomendacji zawartej w opracowanym w Ministerstwie Finansów dokumencie *Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała księga* (z kwietnia 2024 r.), dotyczącej rezygnacji z takiego sposobu finansowania podmiotów w nowych ustawach. Oznacza to, że postulat ten wciąż nie został zrealizowany.

Należy także podkreślić, że Minister Finansów ponosił koszty obsługi obligacji przekazanych podmiotom, które w okresie ostatniego roku ich nie wykorzystywały. Koszty te zostały oszacowane na kwotę 417,5 mln zł. W opinii Najwyższej izby Kontroli niezbędne jest, aby w celu ograniczenia negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa Minister Finansów zaprzestał praktyki przekazywania obligacji.

[\[zob. tom II s. 282–287\]](#)

Infografika 14. Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie w latach 2019-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

112. W 2025 r. zarządzanie płynnością budżetu państwa odbywało się w warunkach wysokich potrzeb pożyczkowych netto, które dodatkowo cechowała duża zmien-

ność w poszczególnych miesiącach: od 0,2 mld zł do 45,6 mld zł. Zjawisku temu towarzyszyły duże miesięczne wahania wykupów zapadającego długu od 3,2 mld zł do 38,5 mld zł. Tak duża zmienność wymuszała elastyczność zarządzania i bieżące dostosowywanie finansowania w trakcie roku.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła zarządzanie płynnością w 2025 r. jako skuteczne z punktu widzenia realizacji podstawowych funkcji budżetu państwa, to jest zapewnienia ciągłości finansowania i terminowej obsługi zobowiązań. Utrzymywana rezerwa płynności oraz stosowane instrumenty zarządzania pozwalały na bieżące reagowanie na odchylenia pomiędzy planem a wykonaniem oraz na zmienne tempo realizacji strumieni pieniężnych budżetu państwa. Pozytywna ocena skuteczności operacyjnej Ministra Finansów dotyczyła wyłącznie zdolności do bieżącego finansowania zobowiązań i nie przesądzała o ocenie prowadzonej polityki budżetowej, w tym jej długookresowych skutków dla stabilności finansów publicznych i poziomu kosztów obsługi długu. W 2025 r. skala dostosowania fiskalnego odbiegała bowiem od zaleceń Rady Unii Europejskiej. [zob. tom II s. 287–291]



Podsumowanie

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie zarządzania płynnością oraz finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2025 r., przy wysokim poziomie deficytu. Ocena ta dotyczyła wyłącznie realizacji finansowania potrzeb pożyczkowych i nie obejmowała całościowej oceny polityki budżetowej ani jej długookresowych skutków dla stabilności finansów publicznych i kosztów obsługi długu. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że polityka fiskalna powinna zagwarantować dostosowanie do zaleceń Rady Unii Europejskiej w celu osiągnięcia dopuszczalnego tempa przyrostu wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dotyczy to przede wszystkim wydatków budżetu państwa, których dominujący udział w sektorze determinuje możliwość spełnienia unijnych wymogów fiskalnych.

NIK oceniła negatywnie utrwalony model finansowania istotnej części zadań publicznych poza budżetem państwa, w szczególności z wykorzystaniem funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Model ten przedstawia niepełny obraz finansów publicznych oraz osłabia przejrzystość i skuteczność kontroli parlamentarnej, powodując, że deficyt budżetu państwa nie odzwierciedla rzeczywistej skali nierównowagi finansowej sektora publicznego.

NIK wielokrotnie wskazywała na nieujmowanie w wydatkach budżetu państwa środków przekazywanych w formie obligacji do wybranych podmiotów, przy czym część tych środków nie była wykorzystana. Obsługa niewykorzystywanych środków spowodowała wydatki oszacowane w 2025 r. na 417,5 mln zł.



Ryzyka

- Podejmowane dotychczas działania nie doprowadziły do realnego ograniczenia narastania deficytu budżetu państwa. Finansowanie deficytu przyczyniało się

do wzrostu kosztów obsługi długu, które w istotnym stopniu kształtowały saldo budżetu państwa (relacja kosztów obsługi długu do deficytu w 2025 r. wyniosła 26,4%).

- Zastosowany sposób finansowania potrzeb pożyczkowych państwa poprzez fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego skutkuje wyższymi kosztami obsługi długu, które w kolejnych latach obciążą sektor finansów publicznych.
- W warunkach procedury nadmiernego deficytu oznacza to zwiększone ryzyko, że dostosowania nałożone przez ramy unijne mogą wymagać istotnych ograniczeń w przyszłych budżetach. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, kontynuowanie obecnego sposobu finansowania stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w średnim i długim okresie. NIK podkreśla, że zasadniczym zagrożeniem pozostaje utrzymanie zakładanego tempa wydatków netto w kolejnych latach, zaleconego przez Radę Unii Europejskiej.



Rekomendacje

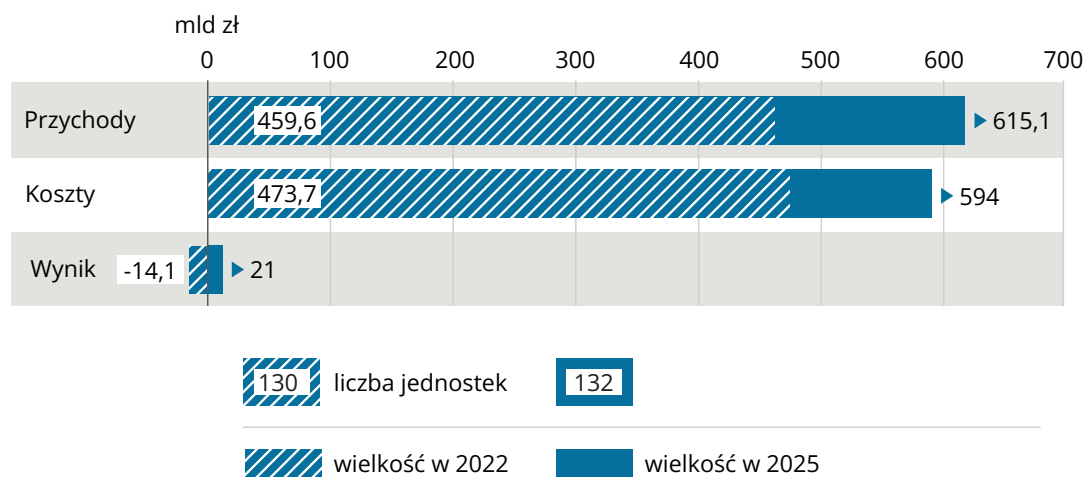
- Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność pilnego podjęcia skutecznych działań zmierzających do ograniczenia tempa wzrostu deficytu budżetu państwa i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych jako niezbędnego warunku realizacji zaleceń Rady Unii Europejskiej.
- Konieczne jest pilne opracowanie harmonogramu działań mających na celu włączenie funduszy funkcjonujących poza budżetem państwa do ustawy budżetowej.

Plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej

113. W załącznikach do ustawy budżetowej na 2025 r. ujęto plany finansowe obejmujące łącznie 132 jednostki, tj.: państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych, oraz instytucje gospodarki budżetowej. W ciągu ostatnich czterech lat zlikwidowano lub przeniesiono do BGK cztery podmioty, równocześnie jednak do ustawy budżetowej włączono dodatkowo sześć nowych planów finansowych. Łączne koszty wszystkich wymienionych jednostek wzrosły w tym okresie o 155,5 mld zł, czyli o 33,8%, w tym koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o 147,7 mld zł. [zob. tom II s. 295–297, 304]
114. Omawiane podmioty zrealizowały przychody w wysokości 615,1 mld zł, czyli o 24,6 mld zł wyższe niż w roku poprzednim. Blisko 19% przychodów (114,1 mld zł) pochodziło z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Same dotacje z budżetu państwa wyniosły 111,9 mld zł, z czego 81% trafiło do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego. Wyraźnemu ograniczeniu uległ udział środków pochodzących z funduszy BGK, które w poprzednich latach stanowiły istotne źródło wpływów, zwłaszcza dla państwowych funduszy celowych i agencji wykonawczych. [zob. tom II s. 297–298]
115. W 2025 r. podmioty, których plany finansowe załączono do ustawy budżetowej, poniosły koszty łącznie w kwocie 594 mld zł, co oznacza wzrost o 37,3 mld zł wzglę-

dem 2024 r. W Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zrealizowano 77,5% tych kosztów. Jednocześnie, drugi rok z rzędu, analizowane jednostki odnotowały nadwyżkę przychodów nad kosztami w łącznej wysokości 21 mld zł. [zob. tom II s. 297, 304]

Infografika 15. Przychody, koszty i wynik finansowy wszystkich planów finansowych załączonych do ustawy budżetowej w 2022 r. i 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

116. W ramach tych podmiotów, czyli *de facto* poza wydatkami budżetu państwa i budżetu środków europejskich, realizowana jest znaczna część działań o charakterze użyteczności publicznej. W obszarach takich jak świadczenia społeczne, praca czy klimat z pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych finansowana jest zdecydowana większość zadań publicznych, natomiast zdrowie, rozwój wsi czy sprawy wewnętrzne finansowane są przy znaczącym udziale tych środków. [zob. tom II s. 294]

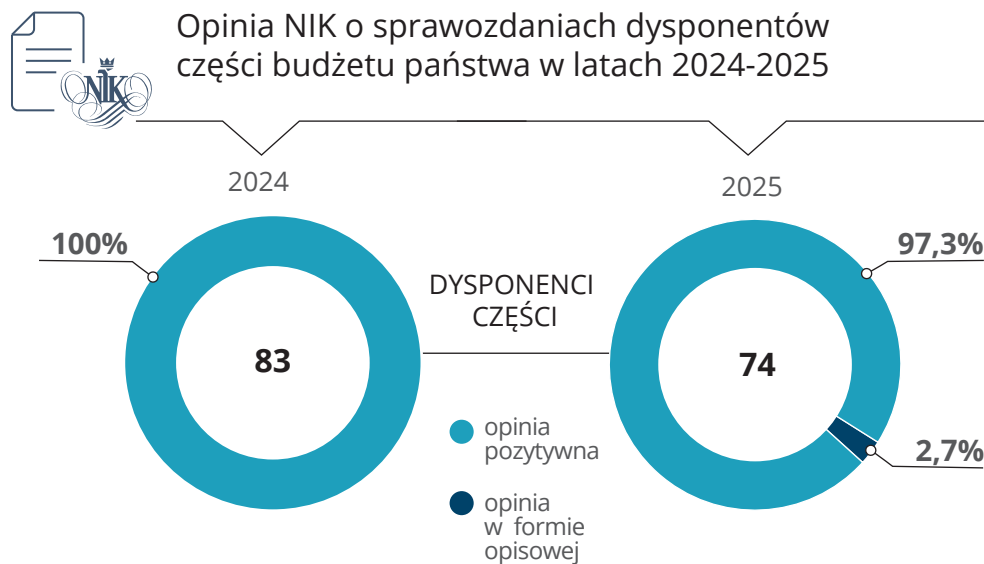
Podsumowanie

W 2025 r. przychody państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej sięgały blisko 16% PKB i stanowiły kluczowe źródło finansowania zadań publicznych w najważniejszych obszarach działalności państwa. Ich koszty były jedynie 30% mniejsze niż wydatki jednostek budżetowych zrealizowanych z budżetu państwa. Co więcej, koszty realizacji wielu istotnych zadań – w szczególności w zakresie świadczeń społecznych, wsparcia osób z niepełnosprawnościami, rynku pracy oraz przeciwdziałania bezrobociu – pokrywane są niemal w całości poza budżetem państwa.

Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o sprawozdaniach

117. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne. Tym samym sprawozdanie Rady Ministrów przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz realizacji ustawy budżetowej. [\[zob. tom II s. 334–335\]](#)
118. Najwyższa Izba Kontroli, tak jak w latach ubiegłych, zwróciła jednak uwagę, że sprawozdanie to w niepełnym stopniu obrazuje faktyczny stan finansów publicznych. Zauważa także, że wprawdzie w sprawozdaniu Rady Ministrów został przedstawiony wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wraz z podaniem wyniku poszczególnych podsektorów i ogólnym wskazaniem przyczyn zmiany wyniku w odniesieniu do roku poprzedniego, to jednak powrót do omówienia najważniejszych zjawisk kształtujących dochody i wydatki publiczne oraz do prezentowania szczegółowych danych w formie tabelarycznej przyczyniłby się do zwiększenia wartości informacyjnej sprawozdania. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w sprawozdaniu Rady Ministrów nie wykazano zobowiązań niewymagalnych Skarbu Państwa wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które wynikają z konieczności zwrotu tej spółce środków przekazanych przez nią podmiotom realizującym inwestycje w ramach Krajowego Planu Odbudowy (według stanu na koniec 2025 r. była to kwota 5,7 mld zł). Rozdział 6 tego sprawozdania – *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* – nie zawiera także pełnych danych o wynagrodzeniach pracowników państwowej sfery budżetowej, o czym szerzej mowa w sekcji poświęconej wynagrodzeniom i zatrudnieniu. [\[zob. tom II s. 333–335, 345–346\]](#)
119. Najwyższa Izba Kontroli wyraża w większości przypadków pozytywną opinię o prawidłowości sporządzenia przez kontrolowanych dysponentów części budżetowych zarówno rocznych sprawozdań budżetowych, jak i sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Opinię wyrażono na podstawie obiektywnych dowodów uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli, opartą na międzynarodowych standardach badania. [\[zob. tom II s. 340–341, 346–347\]](#)

Infografika 16. Opinie Najwyższej Izby Kontroli o sprawozdaniach dysponentów części w latach 2024-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

120. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 72 dysponentów części, trzech dysponentów drugiego stopnia oraz 86 dysponentów trzeciego stopnia (93,5% objętych kontrolą). Łącznie skontrolowano 1525 sprawozdań. Dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikały ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej w większości przypadków zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na prawidłowość danych wykazanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* [zob. tom II s. 340–341, 345–347]
121. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych u 17 z 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów środków budżetowych. U dysponentów tych nie stwierdzono nieprawidłowości albo skala i charakter nieprawidłowości, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych. Istotne nieprawidłowości, które nie pozwoliły na pozytywną ocenę ksiąg rachunkowych, stwierdzono w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim i Biurze Rzecznika Praw Pacjenta – w tych jednostkach prowadzenie ksiąg rachunkowych oceniono w formie opisowej. Z kolei w przypadku Prokuratury Regionalnej w Warszawie, ze względu na skalę i charakter ujawnionych błędów, odstąpiono od oceny prowadzenia ksiąg rachunkowych. [zob. tom II s. 337–339]
122. W ramach badania obszaru ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości budżetowej najwięcej nieprawidłowości stwierdzono w obszarze przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, która stanowi w każdej jednostce podlegającej przepisom ustawy

o rachunkowości swoisty fundament całego systemu finansowego. Rzetelnie opracowane, tj. dopasowane do specyfiki funkcjonowania jednostki, i właściwie użytkowane zasady (polityka) rachunkowości zapewniają bowiem nie tylko zgodność działania jednostki z obowiązującymi przepisami prawa, ale jednocześnie ujednolicają wszystkie zachodzące w jednostce procesy finansowe, wpływają na wiarygodność sporządzanych sprawozdań budżetowych i finansowych oraz umożliwiają sprawne przeprowadzanie procesów zarządzania i kontroli.[zob. tom II s. 337–338, 341, 344]



Podsumowanie

Skala błędów stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w obszarze ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości była niższa niż przed rokiem. *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* zostało opracowane zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi i przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz realizacji ustawy budżetowej. Niemniej jednak, tak jak w latach ubiegłych, sprawozdanie to nie odzwierciedla jednoznacznie i przejrzysto faktycznego stanu finansów publicznych. Ponadto w sprawozdaniu tym nie wykazano zobowiązań niewymagalnych wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. związanych z realizacją inwestycji Krajowego Planu Odbudowy w latach 2022-2025 w kwocie 5,7 mld zł. Nie przedstawiono również pełnych danych o dochodach i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz pełnych danych o wynagrodzeniach.



Ryzyka

- Brak pełnej i wiarygodnej informacji finansowej utrudnia zarządzanie zarówno na poziomie samej jednostki, jak i całego budżetu. Rodzi zagrożenie zniekształceń obrazu jednostki w ujęciu finansowym, w tym w zakresie należności i zobowiązań, a finalnie wpływa negatywnie na przejrzystość i wiarygodność danych o stanie finansów państwa.
- Błędy w ewidencji księgowej i sprawozdawczości, a także rozproszenie danych czy prezentacja danych w niepełnym zakresie utrudniają rzetelne oszacowanie nakładów poniesionych na realizację zadań państwa, a tym samym utrudniają pomiar efektywności ich realizacji.



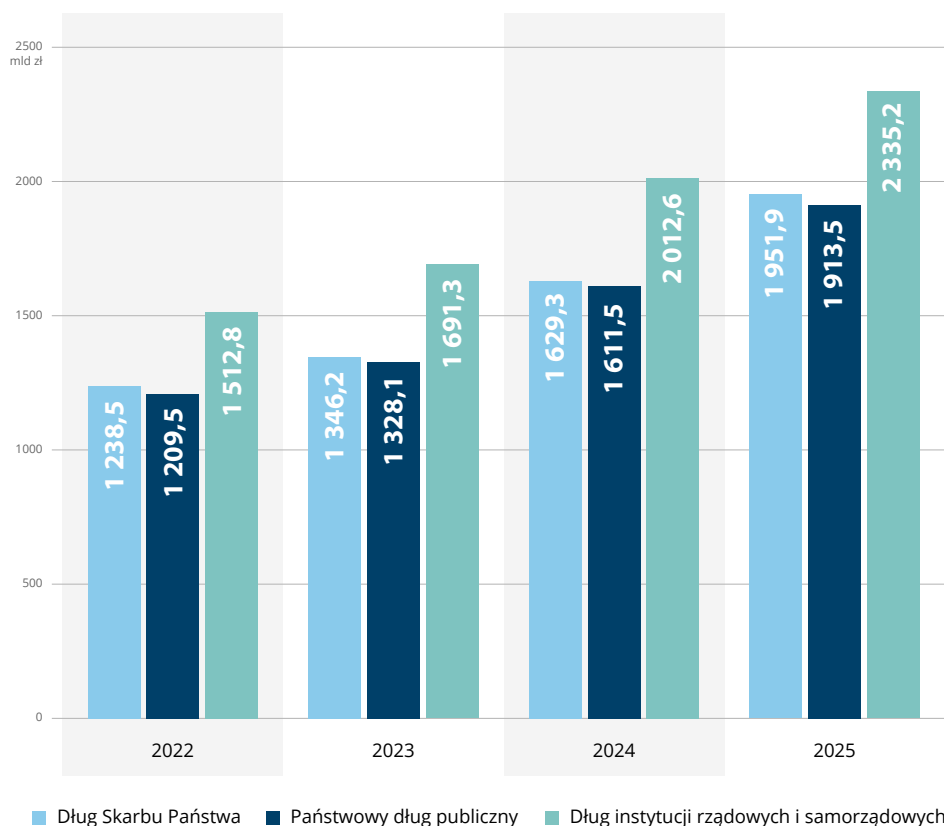
Rekomendacje

- Wskazane jest zwiększenie przejrzystości finansów państwa poprzez prezentowanie w sprawozdaniach Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za dany rok budżetowy wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.
- Postulowana jest dalsza optymalizacja systemów finansowo-księgowych, w tym poprzez automatyzację procesów, standaryzację procedur oraz wzmocnienie mechanizmów kontroli wewnętrznej.

Dług Skarbu Państwa i dług publiczny

123. Zadłużenie Skarbu Państwa w 2025 r. wzrosło do poziomu 1951,9 mld zł, przekraczając prognozy rządowe i założenia dotyczące dostosowania fiskalnego zawarte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028*. Wysoka dynamika długu, napędzana głównie deficytem budżetowym, zwiększa wrażliwość budżetu na zmienność kosztów finansowania. [\[zob. tom II s. 351–352\]](#)
124. Podobnie jak w 2024 r. główną przyczyną wzrostu długu Skarbu Państwa była konieczność sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, w tym głównie deficytu budżetu państwa w wysokości 275,7 mld zł. Do przyczyn tego wzrostu niewynikających z potrzeb pożyczkowych zaliczyć należy nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom obligacji skarbowych o wartości 17,9 mld zł. [\[zob. tom II s. 352–353\]](#)
125. Pomimo utrzymania wskaźników ryzyka długu w bezpiecznych granicach w 2025 r., w *Strategii zarządzania długiem publicznym w latach 2026-2029* zaprezentowano bardziej pesymistyczne prognozy zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zmiana ta jest efektem wyższych prognoz deficytu całego sektora, obok równoległe ponoszonych kosztów refinansowania długu przez fundusze BGK. W rezultacie, zamiast stabilizacji w okolicach 60-61% PKB, przywołana wyżej Strategia zakłada gwałtowny wzrost długu od 65,4% PKB w 2026 r., poprzez 69,1% w 2027 do 75,3% w 2029 r. [\[zob. tom II s. 358–360\]](#)
126. Limit poręczeń i gwarancji zaplanowany w ustawie budżetowej został wykorzystany w bardzo ograniczonym zakresie (6,9%). Odmienne tendencje obserwuje się natomiast w przypadku zobowiązań zaciągniętych poza tym limitem, głównie na rzecz funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Łączna kwota niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2025 r. wyniosła 713,2 mld zł, z czego 81% stanowiły gwarancje Skarbu Państwa udzielone poza ustawowym limitem, co wskazuje na zwiększenie ekspozycji fiskalnej państwa poza tradycyjnymi ramami budżetowymi. [\[zob. tom II s. 360–366\]](#)
127. W porównaniu z 2024 r. relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto wzrosła z 43,9% do 48,9%. Według zaktualizowanych prognoz ujętych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029* relacja ta przekroczy poziom 55% w 2027 r., a w 2029 r. wyniesie 59,5%. [\[zob. tom II s. 366–367\]](#)

Infografika 17. Wielkość długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2022-2025.

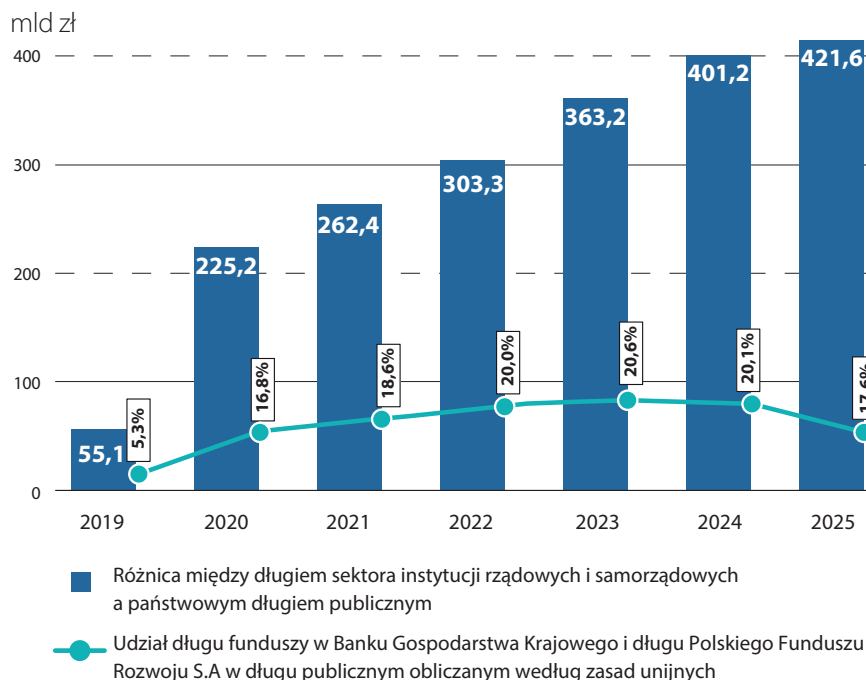


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

128. Państwowy dług publiczny na koniec 2025 r. wyniósł 1913,5 mld zł i wzrósł o 18,7% rok do roku, co oznacza trzykrotnie szybsze tempo wzrostu zadłużenia od tempa wzrostu nominalnej wartości produktu krajowego brutto. Dynamika tego zadłużenia wskazuje na szybkie wyczerpywanie się bezpiecznego marginesu fiskalnego. Kontynuacja tego trendu może wkrótce wymusić uruchomienie procedur ostrożnościowych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. [zob. tom II s. 367]

129. Na koniec 2025 r. różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a wielkością państwowego długu publicznego wyniosła 421,6 mld zł. Było to wynikiem zapoczątkowanej w 2020 r. na szeroką skalę i konsekwentnie kontynuowanej w kolejnych latach praktyki finansowania zadań publicznych za pośrednictwem funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Uwzględnienie zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i funduszy w BGK (Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Pomocy oraz Krajowego Funduszu Drogowego) w państwowym dłużnym spowodowałoby wzrost relacji tego długu do produktu krajowego brutto do wysokości 59,4%, zbliżając finanse publiczne do konstytucyjnego limitu 60%. [zob. tom II s. 368-371, 374]

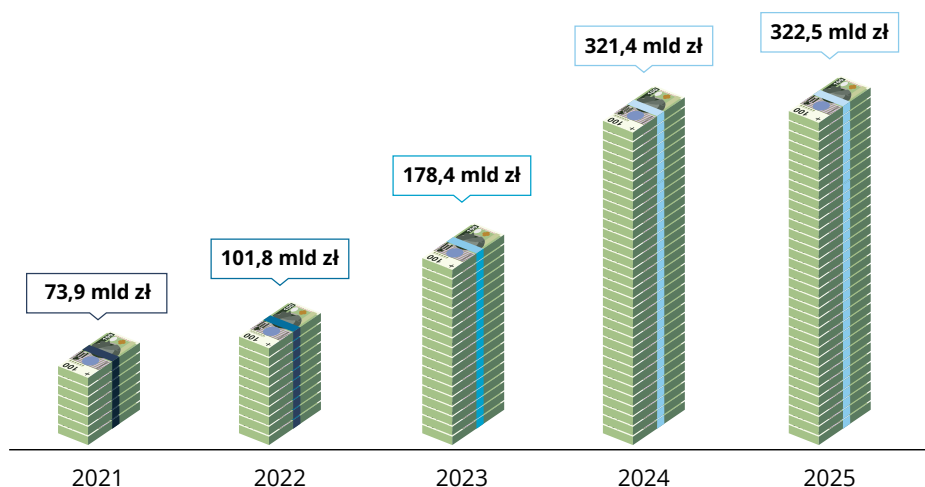
Infografika 18. Różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym w latach 2019-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

130. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2025 r. wyniósł 2335,2 mld zł, co odpowiadało 59,7% produktu krajowego brutto. Podobnie jak w przypadku państwowego długu publicznego także tempo wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych było wysokie. Roczny przyrost tego zadłużenia wyniósł 322,5 mld zł, co oznaczało wzrost o 16% w skali roku. [zob. tom II s. 373]

Infografika 19. Nominalna wartość wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2021-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

131. Wydatki na obsługę długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w 2025 r. 98 126 mln zł i wzrosły w porównaniu do 2024 r. o prawie 22%. Przyrost ten był zbliżony do przyrostu wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w ujęciu memoriałowym, których dynamika wyniosła 21,1%. Oznacza to, że głównym źródłem wzrostu kosztów całego sektora były koszty obsługi długu Skarbu Państwa, choć koszty zadłużenia pozostałej części tego sektora, w tym funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego cechowało jeszcze szybsze tempo, co jest wynikiem wyższego oprocentowania tej części długu. [zob. tom II s. 373]
132. Mimo pozornie korzystnej pozycji Polski na tle innych krajów Unii Europejskiej analiza danych dotyczących zadłużenia z uwzględnieniem średniej nieważonej i mediany wskazuje na niepokojące tendencje. Dane te plasują Polskę w grupie krajów o wyższym poziomie zadłużenia. Dodatkowo Polska wyróżnia się na tle Wspólnoty jednym z najszybszych temp przyrostu zadłużenia, co prowadzi do dynamicznego niwelowania dystansu do średniego poziomu zadłużenia w Unii Europejskiej. [zob. tom II s. 375–377]



Podsumowanie

Relacja państwowego długu publicznego do PKB wzrosła na koniec 2025 r. do 48,9%, a w 2029 r. prognozowane jest osiągnięcie 59,5%. Szybki przyrost zadłużenia może wkrótce wymusić uruchomienie procedur ostrożnościowych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych.

W ocenie NIK, realizacja *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2025-2028* opierała się na nadmiernie optymistycznych założeniach. Faktyczne zadłużenie znacząco przekroczyło prognozy uwzględniające planowane dostosowanie fiskalne, co wskazuje na nieskuteczność mechanizmów ograniczania wydatków. Dodatkowo *Strategia* na lata 2026-2029 stała się narzędziem sankcjonującym refinansowanie zadłużenia funduszy w BGK.



Ryzyka

Utrzymanie się w kolejnych latach przyrostu wielkości długu Skarbu Państwa oraz państwowego długu publicznego obliczanego według definicji krajowej i unijnej średnio na poziomie zbliżonym do 20% rok do roku stanowi zagrożenie dla stabilności finansowej kraju. Istotnym zagrożeniem są również wysokie koszty obsługi długu, w szczególności w zakresie odnoszącym się do zobowiązań funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego, jak również przekroczenie konstytucyjnego limitu 60% produktu krajowego brutto.

Wysoki deficyt budżetu państwa i dynamika długu sprawiają, że budżet państwa staje się podatny na zmienność stóp procentowych i rynkowych kosztów obsługi zadłużenia.



Rekomendacje

Wymagana jest pełna konsolidacja finansów publicznych poprzez włączenie funduszy w BGK do budżetu państwa, a także odejście od sankcjonowania praktyki refinansowania długu tych funduszy, co pozwoli na objęcie tych zobowiązań bezpośrednią kontrolą parlamentarną.

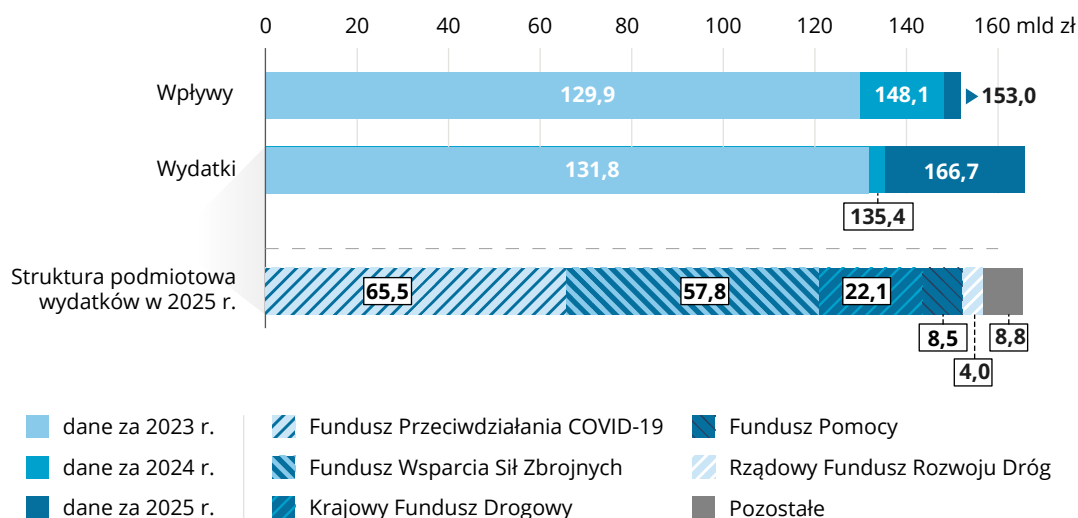
Wskazaniem jest opracowanie harmonogramu działań naprawczych, zanim przekroczony zostanie ustawowy próg ostrożnościowy 55% PKB oraz konstytucyjny limit 60% PKB. Działania te powinny obejmować przegląd priorytetów wydatkowych w celu zwiększenia efektywności mechanizmów ograniczania wydatków, które obecnie wykazują nieskuteczność, a także zwiększenie znaczenia stabilizującej reguły wydatkowej, co pozwoli na kontrolę dynamiki zadłużenia.

Fundusze i instrument wsparcia obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego

133. W 2025 r. część zadań publicznych była w dalszym ciągu finansowana ze środków 19 funduszy i mechanizmu wsparcia funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Relacja ich wydatków do produktu krajowego brutto wzrosła z 3,7% w 2024 r. do 4,3% w 2025 r. W ciągu roku wzrosła także relacja wydatków tych funduszy i instrumentu wsparcia do wydatków budżetu państwa o 3 punkty procentowe (z 16,2% do 19,2%). [\[zob. tom II s. 381–383\]](#)

134. Łączne wpływy funduszy i instrumentu wsparcia funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosły 153 mld zł, a wydatki – 166,7 mld zł. Wyższe, w porównaniu z 2024 r., były zarówno wpływy, jak i wydatki tych funduszy, przy czym wpływy wzrosły jedynie o 3,3%, a wydatki o 23,1%. [\[zob. tom II s. 382, 385–389\]](#)

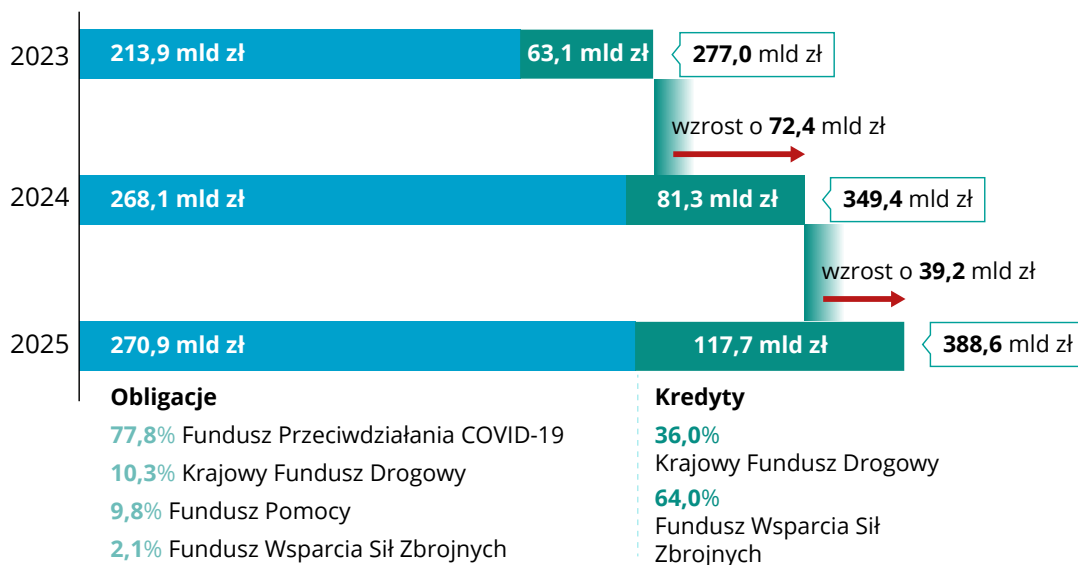
Infografika 20. Wpływy i wydatki funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w latach 2023-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w BGK w latach 2023-2025.

135. Podobnie jak w 2024 r., w strukturze tych funduszy według wpływów i wydatków dominowało pięć funduszy, tj.: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy i Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Wymienione fundusze uzyskały w 2025 r. wpływy w wysokości 143,8 mld zł, tj. 94% wpływów ogółem wszystkich funduszy, i zrealizowały wydatki w kwocie 157,9 mld zł, tj. 94,7% wydatków ogółem funduszy. [zob. tom II s. 382, 385, 388–389]
136. Wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 stanowiły blisko 40% łącznych wydatków funduszy, przy czym wszystkie wydatki tego funduszu dotyczyły zadań niezwiązanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Środki funduszu zostały przeznaczone przede wszystkim na pokrycie kosztów obsługi zadłużenia tego funduszu oraz na wsparcie realizacji inwestycji przez samorządy lokalne w ramach *Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych* oraz *Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*. [zob. tom II s. 382, 388–389]
137. W 2025 r. zmniejszyło się tempo wzrostu zadłużenia czterech funduszy obsługiwanych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Ich dług na koniec 2025 r. wyniósł 388,6 mld zł i był wyższy od stanu na koniec 2024 r. o 39,2 mld zł. Dla porównania, w 2024 r. zadłużenie tych funduszy wzrosło w ciągu roku o 72,4 mld zł. [zob. tom II s. 391–392]

Infografika 21. Zadłużenie funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w latach 2023-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w BGK w latach 2023-2025.

138. Funkcjonowanie w Banku Gospodarstwa Krajowego wielu różnorodnych funduszy i nowej od 2025 r. formy – instrumentu wsparcia – jest sprzeczne z zasadą przejrzystości finansów publicznych, zgodnie z którą powinny być one prezentowane w układzie przejrzystym, czytelnym, tak aby widoczny był ściśle określony podział zadań i kompetencji. Jest też sprzeczne zarówno z zasadą jedności, oznaczającą objęcie jednym aktem prawnym dochodów i wydatków budżetowych, jak i z zasadą jawno-

ści, polegającą na informowaniu społeczeństwa o pracach nad ustawą budżetową i przebiegiem realizacji budżetu. [zob. tom II s. 381–385]

139. W 2026 r. powstał Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności, za pośrednictwem którego realizowane i wspierane będą inwestycje finansowane z środków Krajowego Planu Odbudowy. Fundusz ten w odróżnieniu od Funduszy BGK działa w formie spółki akcyjnej – 100% akcji posiada BGK. Funkcjonowanie tego funduszu stanowi kolejny przykład finansowania zadań państwa poza budżetem i bez wymogu zachowania zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych, zaburzający jawność i przejrzystość finansów publicznych. [zob. tom II s. 392, 411–413]



Podsumowanie

Z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego zostały w 2025 r. sfinansowane zadania publiczne na kwotę około 80,6 mld zł. Oznacza to, że w 2025 r. z tych funduszy, poza budżetem państwa, wydatkowano kwotę odpowiadającą 9,2% wydatków ogółem budżetu państwa. W 2025 r. w porównaniu do 2024 r. udział wydatków poniesionych na obsługę zadłużenia funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego wzrósł z poziomu 0,4% PKB do 1,3% PKB – to jest do kwoty 48,7 mld zł. Narastanie tych zobowiązań w 2025 r. oraz w następnych latach będzie wpływać ograniczająco na elastyczność zarządzania długiem Skarbu Państwa. W wyniku kumulacji zapadalności zobowiązań funduszy obsługiwanych w BGK oraz konieczności ich refinansowania w określonych terminach zwiększa się wrażliwość finansów publicznych na ewentualne pogorszenie warunków rynkowych emisji długu Skarbu Państwa.

W 2023 r. łączny udział środków pochodzących z emisji obligacji przez BGK, z zaciągania kredytów i z wpłat z budżetu państwa wyniósł niecałe 60% wpływów funduszy obsługiwanych przez BGK. W 2025 r. udział tych środków wzrósł do prawie 80% łącznych wpływów funduszy i instrumentu wsparcia. W związku z brakiem dywersyfikacji głównych źródeł finansowania tych funduszy Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w 2025 r. jak i w latach poprzednich, nie rozwiązano problemu finansowania zadań publicznych wyprowadzanych poza budżet.



Ryzyka

- Wydatki związane z obsługą zadłużenia funduszy BGK mogą w sposób niekontrolowany wpłynąć na zwiększenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Zapewnienie finansowania środków na obsługę zadłużenia funduszy BGK stanowi problem dla Ministra Finansów. Jest on zobowiązany bezpośrednio lub pośrednio do zapewnienia środków na spłatę zobowiązań funduszy BGK, gdyby te nie posiadały odpowiednich środków finansowych na ten cel.
- W sytuacji, gdy do funduszy BGK nie będą przekazywane środki z budżetu państwa na spłatę wszystkich zobowiązań dłużnych, bank ten będzie zmuszony do refinansowania zapadających zobowiązań poprzez emisję nowego długu funduszy. Może to powodować wydłużanie terminów zapadalności długu funduszy BGK.

- Wysoki poziom długu związanego z finansowaniem zadań państwa poprzez fundusze BGK wpływa na ryzyko wzrostu kosztu finansowania tych zobowiązań w razie pogorszenia warunków rynkowych jego pozyskania.
- Kumulacja zobowiązań funduszy BGK powoduje, że w kolejnych latach budżet państwa będzie musiał przeznaczać coraz większą część środków na obsługę zadłużenia tych funduszy, a nie na realizację zadań. Może to ograniczać możliwość finansowania zadań publicznych.
- Brak dywersyfikacji źródeł finansowania funduszy BGK oznacza większe uzależnienie od rynków finansowych oraz wpływa na ryzyko wystąpienia problemów z pozyskaniem finansowania w okresach kryzysowych.



Rekomendacje

- Wskazane jest dokonanie przeglądu zadań finansowanych z funduszy obsługiwanych przez BGK i podjęcie działań w celu przeniesienia ich do odpowiednich resortów czy innych jednostek budżetowych. Zwiększy to przejrzystość finansowania tych zadań, umożliwi ich pełną kontrolę przez Parlament oraz poprawi wiarygodność stanu finansów publicznych.

Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

140. W 2025 r. Polska złożyła do Komisji Europejskiej dwie propozycje zmian w Krajowym Planie Odbudowy, które zostały przyjęte w czerwcu 2025 r. i w grudniu 2025 r. W marcu 2026 r. złożona została kolejna propozycja zmian w Krajowym Planie Odbudowy, której celem jest usunięcie lub zmniejszenie zakresu działań niemożliwych do zrealizowania w przewidzianym okresie i zwiększenie zakresu działań, które realizowane są z powodzeniem. Dzięki temu zwiększy się prawdopodobieństwo pełnej realizacji celów określonych w Krajowym Planie Odbudowy. [zob. tom II s. 397]
141. W celu realizacji Krajowego Planu Odbudowy w wersji uzgodnionej w grudniu 2025 r. Polska wykonuje 61 inwestycji oraz przeprowadza 53 reformy. Skutkiem tych działań ma być osiągnięcie określonych w Krajowym Planie Odbudowy kamieni milowych i docelowych wartości mierników, w tym 193 mierników w części objętej finansowaniem bezzwrotnym i 80 mierników w części pożyczkowej. [zob. tom II s. 397–398]
142. Do końca 2025 r. docelową wartość osiągnięto w przypadku 168 mierników. W trakcie realizacji były działania mające na celu osiągnięcie wartości docelowej 105 mierników, z czego realizacja 57 była opóźniona. W marcu 2026 r. Instytucja Koordynująca Krajowy Plan Odbudowy uznała realizację 27 z tych mierników za zagrożoną. [zob. tom II s. 397]
143. W latach 2023–2025 Komisja Europejska wypłaciła Polsce łącznie 26,9 mld euro (około 114,6 mld zł)³⁴ ze środków Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w tym 17,4 mld euro (około 74,4 mld zł) finansowania zwrotnego. Przy czym na realizację celów Krajowego Planu Odbudowy wydatkowano niewiele ponad 26,5%

³⁴ Wartość po przeliczeniu według danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

- środków otrzymanych w ramach części pożyczkowej. Pozostałe blisko 73,5% środków wykorzystywanych było do zarządzania płynnością budżetu państwa. Z finansowania bezzwrotnego wydatkowano natomiast wszystkie środki otrzymane w latach 2023-2024 i część środków, które wpłynęły w grudniu 2025 r. [zob. tom II s. 401, 410–411]
144. Realizacja Krajowego Planu Odbudowy była w 2025 r. finansowana z czterech źródeł: z budżetu środków europejskich (64,6% wydatków), z rozchodów (31%), z budżetu państwa (3,1%) oraz ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (1,3%). Łącznie, według danych zgromadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, na realizację Krajowego Planu Odbudowy w latach 2022-2025 wydatkowano 50,9 mld zł, w tym w 2025 r. ponad 34,9 mld zł. Przy czym żaden minister nie dysponuje pełną i wiarygodną informacją o kwocie wydatków poniesionych na realizację działań w ramach Krajowego Planu Odbudowy. [zob. tom II s. 402–409]
145. Podział zadań związanych z finansowaniem Krajowego Planu Odbudowy między różnych ministrów spowodował, że żaden minister nie podjął działań nawet w celu analizy możliwości zmniejszenia deficytu budżetu państwa w 2025 r. o maksymalnie około 5 mld zł, poprzez zwrot kwoty przekazanej w latach 2022-2023 przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na finansowanie realizacji inwestycji przewidzianych w Krajowym Planie Odbudowy. Zwrot zadłużenia wobec tej spółki ze środków budżetu środków europejskich byłby neutralny dla deficytu tego budżetu, a pozwoliłby na zmniejszenie kwoty przekazanej z budżetu państwa na wykup obligacji wyemitowanych w celu sfinansowania zadań państwa i tym samym zmniejszenie deficytu budżetu państwa. [zob. tom II s. 404–406]
146. W ramach kontroli P/25/005 *Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności ze szczególnym uwzględnieniem wyboru i realizacji inwestycji przez samorząd gminny*³⁵ oraz kontroli P/26/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.* Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę prawidłowości realizacji przedsięwzięć przez 42 ostatecznych odbiorców wsparcia środków Krajowego Planu Odbudowy. Kontrolą objęto osiem gmin realizujących zadania związane z termomodernizacją instytucji edukacyjnych w ramach działania B1.1.3 Krajowego Planu Odbudowy, pięć gmin realizujących zadania związane z instalacją odnawialnych źródeł energii realizowaną przez społeczności energetyczne w ramach działania G1.1.2 Krajowego Planu Odbudowy oraz 29 jednostek realizujących przedsięwzięcia związane z zakupem środków transportu zbiorowego w ramach działań E1.1.2 *Zeroemisyjne i niskoemisyjne autobusy i tramwaje*, E1.2.1 *Zeroemisyjny transport zbiorowy w miastach (tramwaje)* oraz E2.1.2 *Pasażerski tabor kolejowy*. Większość jednostek podejmowała prawidłowe i skuteczne działania w celu realizacji projektów. Blisko 70% kontrolowanych jednostek oceniono pozytywnie, a jedynie w jednym przypadku wydano ocenę negatywną. [zob. tom II s. 414–422]
147. W kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. pozytywnie oceniono działania Ministra Infrastruktury i Ministra Obrony Narodowej jako instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji oraz reform, pozytywnie oceniono także jednostki wspierające, to jest Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz Agencję

³⁵ Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2023 r. do 30 września 2025 r.

Uzbrojenia. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymała jednak ocenę, że istnieje ryzyko nieterminowej realizacji inwestycji A2.6.1 *Inwestycje w Narodowy System Informacji Satelitarnej (NSIS) i satelity* w zakresie przypisanym Ministrowi Obrony Narodowej. Natomiast działania Ministra Klimatu i Środowiska jako instytucji odpowiedzialnej za realizację reform i inwestycji oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako jednostki wspierającej w ramach kontroli P/25/005 *Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności ze szczególnym uwzględnieniem wyboru i realizacji inwestycji przez samorząd gminny* ocenione zostały w formie opisowej. [zob. tom II s. 408, 416–418, 422–429]



Podsumowanie

W latach 2023-2025 Polska otrzymała łącznie 26,9 mld euro (około 114,6 mld zł) ze środków Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Na realizację kolejnych inwestycji przewidzianych w Krajowym Planie Odbudowy wydatkowano w latach 2022-2025 ze środków budżetu państwa i środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. łącznie 50,9 mld zł, w tym w 2025 r. - 34,9 mld zł. Do realizowania w 2026 r. pozostawało 105 mierników, z czego terminowa realizacja 27 była zagrożona.



Ryzyka

Jeżeli Komisja Europejska uzna realizację mierników za niewystarczającą, Polska może nie otrzymać części środków przewidzianych w Krajowym Planie Odbudowy do wypłaty w 2026 r.

Dochody i wydatki publiczne

148. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. wyniosły 1705,9 mld zł, a wydatki 1989,9 mld zł. Deficyt tego sektora w wysokości 284 mld zł był znacznie wyższy niż w latach poprzednich. W relacji do produktu krajowego brutto stanowił on 7,3%, podczas gdy w 2024 r. 6,4%, a w 2023 r. 5,2%. Jednocześnie omawiany deficyt był w 2025 r. znacznie wyższy niż wynikało to z prognoz Ministra Finansów i Komisji Europejskiej. Taka sytuacja zwiększa ryzyko niezrealizowania celów Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028 w zakresie redukcji omawianego deficytu.

Należy też zauważyć, że w 2025 r. Polska wraz z Rumunią niekorzystnie wyróżniały się pod względem wielkości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na tle innych państw Unii Europejskiej. Średni wynik w 27 krajach członkowskich wyniósł minus 3,1% PKB, przy czym nadwyżkę omawianego sektora odnotowano w pięciu krajach Unii Europejskiej, a w 20 krajach deficyt był znacznie mniejszy niż w Polsce, w tym 12 krajach nie przekraczał dopuszczalnego poziomu 3% PKB.

Według informacji podanych w notyfikacji fiskalnej, w 2026 r. Polska ma mieć najwyższy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spośród wszystkich państw Unii Europejskiej, wyższy niż Rumunia i znacząco wyższy niż 25 pozostałych państw. Ma on wynieść 6,8% PKB³⁶. Biorąc pod uwagę, że w poprzednich latach rzeczywisty deficyt był istotnie wyższy od wcześniejszych prognoz, można wskazać, że również prognoza na 2026 r. obciążona jest ryzykiem znacznej niepewności.

[zob. tom II s. 433–434, 441–444]

149. W 2025 r. dochody publiczne w Polsce zrealizowano na poziomie odpowiadającym 43,6% produktu krajowego brutto. Dochody te nadal stanowiły mniejszą część produktu krajowego brutto niż średnio w Unii Europejskiej, natomiast na tle innych państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej Polska pod tym względem się nie wyróżniała.

[zob. tom II s. 434–435]

150. Mimo że w Polsce łączne dochody z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto sukcesywnie rosły, to w 2025 r. pozostawały wyraźnie niższe niż średnio w Unii Europejskiej. Różnica ta wynikała z niskich podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Pod tym względem Polska znajdowała się na 23 miejscu na 27 państw Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Bułgarię, Chorwację, Rumunię i Węgry.

[zob. tom II s. 438]

151. Jednocześnie wydatki publiczne, w relacji do PKB, po raz pierwszy od wielu lat były wyższe od średniej unijnej, co wynikało między innymi z wysokich wydatków na obronę narodową i szybko rosnących kosztów obsługi długu. Polska, pod względem wydatków publicznych w relacji do PKB, z wartością 50,9% zajmowała szóste miejsce w Unii Europejskiej, ustępując tylko Austrii, Belgii, Finlandii, Francji i Włochom, a wyprzedzając między innymi Danię, Niemcy i Szwecję. Dla porównania, pod względem dochodów publicznych w relacji do PKB Polska wraz z Cyprzem i Łotwą zajmowała 12 miejsce w Unii Europejskiej. Powyższe dane wskazują na coraz większe niedostosowanie wielkości dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych państwa.

[zob. tom II s. 438]

152. W 2025 r., czwarty rok z rzędu odnotowano znaczący wzrost kosztów obsługi długu. Wyniosły one ponad 98 mld zł, stanowiąc 2,5% produktu krajowego brutto. W tym czasie koszty obsługi długu w Unii Europejskiej stanowiły średnio 1,9% produktu krajowego brutto. Oznacza to, że mimo iż Polska ma znacznie mniejszy, w stosunku do produktu krajowego brutto, dług publiczny niż średnio kraje Unii Europejskiej, to jednocześnie ponosi większe koszty jego obsługi.

[zob. tom II s. 439]

153. Największą pozycję wśród wydatków publicznych stanowią świadczenia społeczne, na które w 2025 r. przeznaczono 769,2 mld zł. Wydatki te były o 10% wyższe niż w 2024 r., do czego przyczynił się wzrost przeciętnej miesięcznej wypłaty emerytury i renty, która w grudniu 2025 r. była o 7,8% wyższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Oprócz tego o około 0,9% wzrosła liczba emerytów i rencistów objętych powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych.

³⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

W relacji do produktu krajowego brutto, na świadczenia społeczne przeznaczono w 2025 r. 19,7% produktu krajowego brutto. Mimo że od 2022 r. wielkość ta wzrosła o blisko 3 punkty procentowe, co wskazuje na dynamiczny wzrost wydatków o charakterze socjalnym, to na tle Unii Europejskiej wciąż nie jest to dużo. W 2025 r. na świadczenia społeczne przeznaczono w 27 krajach członkowskich średnio 21,9% produktu krajowego brutto. Warto jednak zauważyć, że wśród krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej relatywnie więcej niż Polska środków na świadczenia społeczne przeznaczyła tylko Słowacja (20,1% PKB), podobny do Polski poziom tych wydatków obserwowano w Słowenii, a w pozostałych krajach były one wyraźnie mniejsze. [\[zob. tom II s. 439\]](#)

154. Koszty związane z zatrudnieniem w sektorze instytucji rządowych i samorządowych były w 2025 r. o 10,2% wyższe niż w 2024 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sferze budżetowej wzrosło o 9% w stosunku do roku poprzedniego³⁷. Koszty związane z zatrudnieniem w omawianym sektorze stanowiły w Polsce wyraźnie większą część produktu krajowego brutto (12%) niż średnio w Unii Europejskiej (10,3%). Na tle pozostałych krajów z liczbą ludności przekraczającą 15 milionów Polska wraz z Francją wyróżniały się pod względem tych kosztów, gdyż w pozostałych pięciu krajach były one wyraźnie niższe³⁸. Warto zauważyć, że do 2023 r. koszty związane z zatrudnieniem utrzymywały się w Polsce i średnio w Unii Europejskiej na zbliżonym do siebie poziomie. [\[zob. tom II s. 441\]](#)
155. Po zahamowaniu w 2024 r. dynamiki nakładów brutto na środki trwałe, w 2025 r. nastąpiło ich wyraźne zwiększenie. Wydatki te wzrosły w stosunku do 2024 r. o 15,6%, przekraczając po raz pierwszy poziom 200 mld zł. W relacji do produktu krajowego brutto nakłady brutto na środki trwałe wyniosły 5,2% i były znacznie większe niż średnio w Unii Europejskiej (3,9%). [\[zob. tom II s. 441\]](#)
156. Duża skala nierównowagi finansów publicznych w Polsce jest postrzegana jako ryzyko dla zachowania stabilności finansowej państwa. Na brak stabilności finansów publicznych i ryzyka z tym związane zwracają uwagę między innymi dwie duże międzynarodowe agencje ratingowe – Fitch i Moody’s – które wskazały na pogorszenie się w ostatnim czasie perspektywy finansowej Polski między innymi ze względu na ryzyko dalszego pogarszania się sytuacji finansowej państwa. [\[zob. tom II s. 442–443\]](#)
157. Wysoki wzrost wydatków publicznych i deficytu był możliwy dzięki zastosowaniu rozwiązań mających na celu ominięcie lub osłabienie działania stabilizującej reguły wydatkowej. O ile w 2023 r. kwota planowanych wydatków organów i jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową stanowiła 40,2% PKB³⁹, to w 2025 r. wyniosła już 48,5% PKB. [\[zob. tom II s. 444\]](#)
158. Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na wciąż nierozwiązany problem ograniczenia dostępności danych dotyczących sektora finansów publicznych. Do 2021 r. w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa prezentowano szczegółowo dochody, wydatki i wynik sektora finansów publicznych wraz z omówieniem. Od 2022 r.,

³⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Biuletyn Statystyczny* 3/2026, str. 13.

³⁸ Dotyczyło to Hiszpanii, Holandii, Niemiec, Rumunii i Włoch.

³⁹ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.

na skutek zmian w ustawie o finansach publicznych, odstąpiono od prezentowania tych informacji, zastępując je informacją o wysokości wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz podstawowych wielkościach kształtujących ten wynik. Mimo że zmiana ta częściowo koresponduje z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli o ujednolicenie sposobu prezentacji danych o dochodach i wydatkach publicznych oraz wyniku i długu publicznym, to należy podkreślić, że jednocześnie ogranicza ona zakres prezentowanych danych, gdyż odstąpiono od szczegółowego omówienia dochodów i wydatków publicznych. [\[zob. tom II s. 444–445\]](#)

159. W wyniku reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego znaczącą część subwencji ogólnej zastąpiono zwiększonym udziałem w dochodach z podatku PIT. Jednocześnie poprawie uległa sytuacja finansowa samorządów. Ich dochody ogółem wzrosły o 8,5%, wydatki majątkowe – o 9,7%, a liczba jednostek, które na koniec roku wykazały deficyt operacyjny, zmniejszyła się z 204 w 2024 r. do 59 w 2025 r. [\[zob. tom II s. 450–454\]](#)

160. Narodowy Fundusz Zdrowia trzeci rok z rzędu odnotował stratę mimo otrzymania dotacji z budżetu państwa w wysokości 32,9 mld zł i obligacji skarbowych o wartości 922 mln zł. Strata ta wyniosła 2,3 mld zł. Bez uwzględnienia wyżej wymienionej dotacji i skarbowych papierów wartościowych niedobór środków w NFZ wyniósłby 36,1 mld zł w porównaniu z analogiczną wielkością 25,5 mld zł rok wcześniej. O niezbilansowaniu systemu finansowania ochrony zdrowia w Polsce świadczy również znacząca różnica pomiędzy dynamiką kosztów NFZ i przychodów ze składek. Podczas gdy koszty NFZ wzrosły o 13,8%, to przychody ze składek – o 8%. [\[zob. tom II s. 454–455\]](#)



Podsumowanie

W 2025 r. dochody publiczne zrealizowano na poziomie 43,6% produktu krajowego brutto, a wydatki – na poziomie 50,9% PKB. Szczególnie niskie, na tle innych państw Unii Europejskiej, były dochody z podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Polska wraz z Rumunią niekorzystnie wyróżniały się pod względem wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, który wyniósł 7,3% PKB.

W 2025 r., czwarty rok z rzędu odnotowano znaczący wzrost kosztów obsługi długu. Mimo że Polska ma znacznie mniejszy, w stosunku do produktu krajowego brutto, dług publiczny niż średnio kraje Unii Europejskiej, to jednocześnie ponosi większe koszty jego obsługi.

W wyniku reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego znaczącą część subwencji ogólnej zastąpiono zwiększonym udziałem w dochodach z podatku PIT. Jednocześnie poprawie uległa sytuacja finansowa samorządów. Ich dochody ogółem wzrosły o 8,5%, wydatki majątkowe – o 9,7%, a liczba jednostek, które na koniec roku wykazały deficyt operacyjny, zmniejszyła się z 204 w 2024 r. do 59 w 2025 r.

Narodowy Fundusz Zdrowia trzeci rok z rzędu odnotował stratę mimo otrzymania dotacji z budżetu państwa w wysokości 32,9 mld zł i obligacji skarbowych o wartości 922 mln zł. O niezbilansowaniu systemu finansowania ochrony zdrowia w Polsce

świadczy również znacząca różnica pomiędzy dynamiką kosztów NFZ i przychodów ze składek.

Ryzyka

- Niedopasowanie wielkości dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych spowoduje dalsze pogarszanie się sytuacji finansowej państwa.
- Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała ryzyko niezrealizowania jednego z celów *Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028* w zakresie redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- Istnieje zagrożenie dalszego wzrostu finansowania funduszy zabezpieczenia społecznego z budżetu państwa.

Rekomendacje

- Podjęcie działań legislacyjnych w celu dostosowania dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych oraz wykonanie przeglądów wydatków pod kątem możliwości ich zmniejszenia.
- Podjęcie działań mających na celu większe zrównoważenie wydatków funduszy zabezpieczenia społecznego z ich dochodami własnymi.

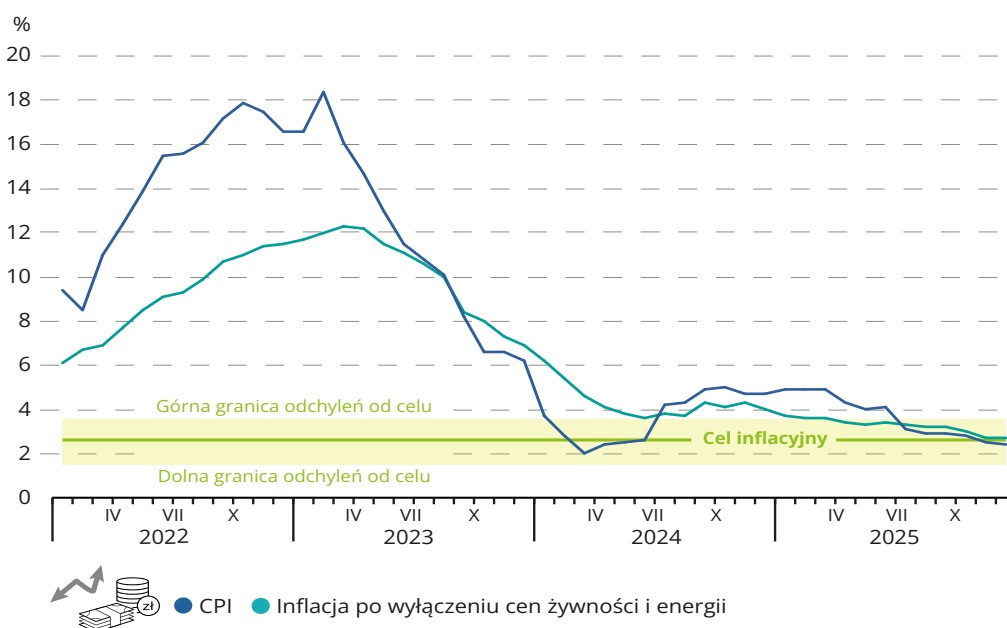
2. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2025 r.

1. Celem polityki pieniężnej ustalonym w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2025* było utrzymanie wskaźnika inflacji w średnim okresie na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy.
Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, że średniookresowy charakter celu inflacyjnego wynika z faktu, iż zmiany inflacji występują często pod wpływem szoków makroekonomicznych lub finansowych. W związku z tym nie jest możliwe, żeby inflacja była cały czas zgodna z celem i może okresowo kształtować się poniżej lub powyżej celu. NIK podtrzymuje formułowane wcześniej stanowisko, że tak elastyczne określenie celu inflacyjnego, w sytuacji niezdefiniowania długości średniego okresu, którego dotyczył cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego, powoduje obniżenie znaczenia realizacji celu inflacyjnego w okresie bieżącym. Brak precyzyjnego określenia, co oznacza średni okres, utrudnia ocenę realizacji założeń polityki pieniężnej w danym roku.
[zob. tom II s. 459–461]
2. Miesięczne wskaźniki inflacji CPI rok do roku w 2025 r. obniżyły się z 4,9% w styczniu do 2,4% w grudniu, to jest do wartości bliskiej celowi inflacyjnemu Narodowego Banku Polskiego. W pierwszej połowie 2025 r. wskaźnik inflacji CPI kształtował się powyżej przyjętego przez Radę Polityki Pieniężnej korytarza odchyłeń od celu inflacyjnego, a od lipca 2025 r. w granicach tego korytarza. Średniorocznie inflacja CPI rok do roku ukształtowała się na poziomie 3,6%, tj. o 0,1 punktu procentowego

powyżej górnej granicy przyjętego w Założeniach PP korytarza odchyłeń od celu inflacyjnego.

Wpływ na przedstawione wyżej kształtowanie się wskaźników inflacji CPI miały zarówno czynniki krajowe, jak również zewnętrzne. Utrzymywanie się wskaźnika inflacji CPI w pierwszym półroczu na poziomach powyżej ustalonego przez RPP przedziału odchyłeń od celu inflacyjnego wynikało w znacznym stopniu z czynników o charakterze regulacyjnopodatkowym podejmowanych w 2024 r. i związanych z nimi efektów bazy⁴⁰. Na obniżenie wskaźników inflacji w drugiej połowie 2025 r. wpływ miało w dużej mierze obniżenie dynamiki cen energii na skutek efektów bazy oraz dynamiki cen żywności i napojów bezalkoholowych rok do roku, która obniżała się z poziomu 4,2% we wrześniu 2025 r. do 2,4% w grudniu 2025 r. Na obniżenie wskaźnika inflacji w 2025 r. wpłynęła również dokonana przez Główny Urząd Statystyczny rewizja struktury procentowej określającej, jaki udział w wydatkach przeciętnego gospodarstwa domowego mają poszczególne towary i usługi. [\[zob. tom II s. 461–468\]](#)

Infografika 22. Inflacja w poszczególnych miesiącach w latach 2022-2025 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego oraz inflacja po wyłączeniu cen żywności i energii



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

⁴⁰ W 2024 r. w kwietniu podjęto decyzję o wzroście stawki podatku VAT na żywność a w lipcu o częściowym odmrożeniu administrowanych cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i energii ciepłej. W związku z tym w I półroczu 2025 r. wciąż widoczny we wskaźniku inflacji CPI był efekt bazy polegający na tym, że obliczana zmiana cen była większa, ponieważ odnosiła się do niższych, zamrożonych poziomów cen w analogicznych miesiącach roku poprzedniego.

3. Rada Polityki Pieniężnej w pierwszych miesiącach 2025 r. utrzymywała stopy procentowe na niezmiennym poziomie, co było uzasadnione danymi wskazującymi, że w kolejnych kwartałach inflacja utrzyma się wyraźnie powyżej celu inflacyjnego NBP. Od kwietnia Rada zaczęła sygnalizować możliwość obniżki stóp procentowych w przypadku obniżenia się inflacji. W okresie od maja 2025 r. do grudnia 2025 r. Rada dokonała sześciu obniżek łącznie o 1,75 punktu procentowego, dla których podstawę stanowiły niższa bieżąca i prognozowana inflacja oraz korzystne z punktu widzenia procesów inflacyjnych dane o kształtowaniu się wskaźników makroekonomicznych.
[zob. tom II s. 468–471]
4. Rada w komunikatach dotyczących polityki stóp procentowych uzależniała swoje przyszłe decyzje od napływających informacji o perspektywach inflacji i aktywności gospodarczej. Taki warunkowy sposób informowania o oczekiwanych przez Radę przyszłych parametrach polityki pieniężnej powodował, iż uczestnicy rynku otrzymywali ograniczoną informację w tym zakresie.
[zob. tom II s. 471–472]
5. Narodowy Bank Polski skutecznie wykorzystał w 2025 r. system rezerwy obowiązkowej, operacje otwartego rynku oraz depozytowo-kredytowe w celu realizacji celu operacyjnego polityki pieniężnej. Zmiany wprowadzone przez NBP w systemie operacyjnym polityki pieniężnej dotyczące wyznaczania okresów utrzymywania rezerwy obowiązkowej, przesunięcia dnia przeprowadzania przetargów operacji podstawowych otwartego rynku z piątku na poniedziałek oraz ograniczenia liczby podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w operacjach dostrajających otwartego rynku do banków ze statusem Dealera Rynku Pieniężnego korzystnie wpłynęły na realizację celu operacyjnego polityki pieniężnej zakładającego utrzymanie stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej NBP. Odchylenia stawki POLONIA od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego kształtowały się średnio na poziomie 23 punktów bazowych i były niższe o 10 punktów bazowych niż w roku 2024.
[zob. tom II s. 472–478]



Podsumowanie

Narodowy Bank Polski prowadził politykę pieniężną zgodną z podstawowym celem działalności NBP określonym w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim oraz celami i zasadami określonymi w założeniach polityki pieniężnej na rok 2025. Średnioroczny wskaźnik inflacji kształtował się nieznacznie powyżej górnego przedziału odchyień od celu inflacyjnego a wskaźnik inflacji CPI rok do roku w drugiej połowie 2025 r. ukształtował się w granicach odchyień od celu. Na kształtowanie inflacji wpływ miały głównie czynniki regulacyjne pozostające poza oddziaływaniem NBP. Realizowany był cel operacyjny polityki pieniężnej polegający na utrzymaniu stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej NBP, prawidłowo wykorzystując operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej.

ROZDZIAŁ II

INFORMACJE OGÓLNE O KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA W 2025 ROKU



Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 roku opracowana została w głównej mierze na podstawie wyników 168 kontroli jednostkowych, zrealizowanych w ramach planowej kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku*, w 157 podmiotach przez 22 jednostki organizacyjne Najwyższej Izby Kontroli. Skontrolowano wybrane:

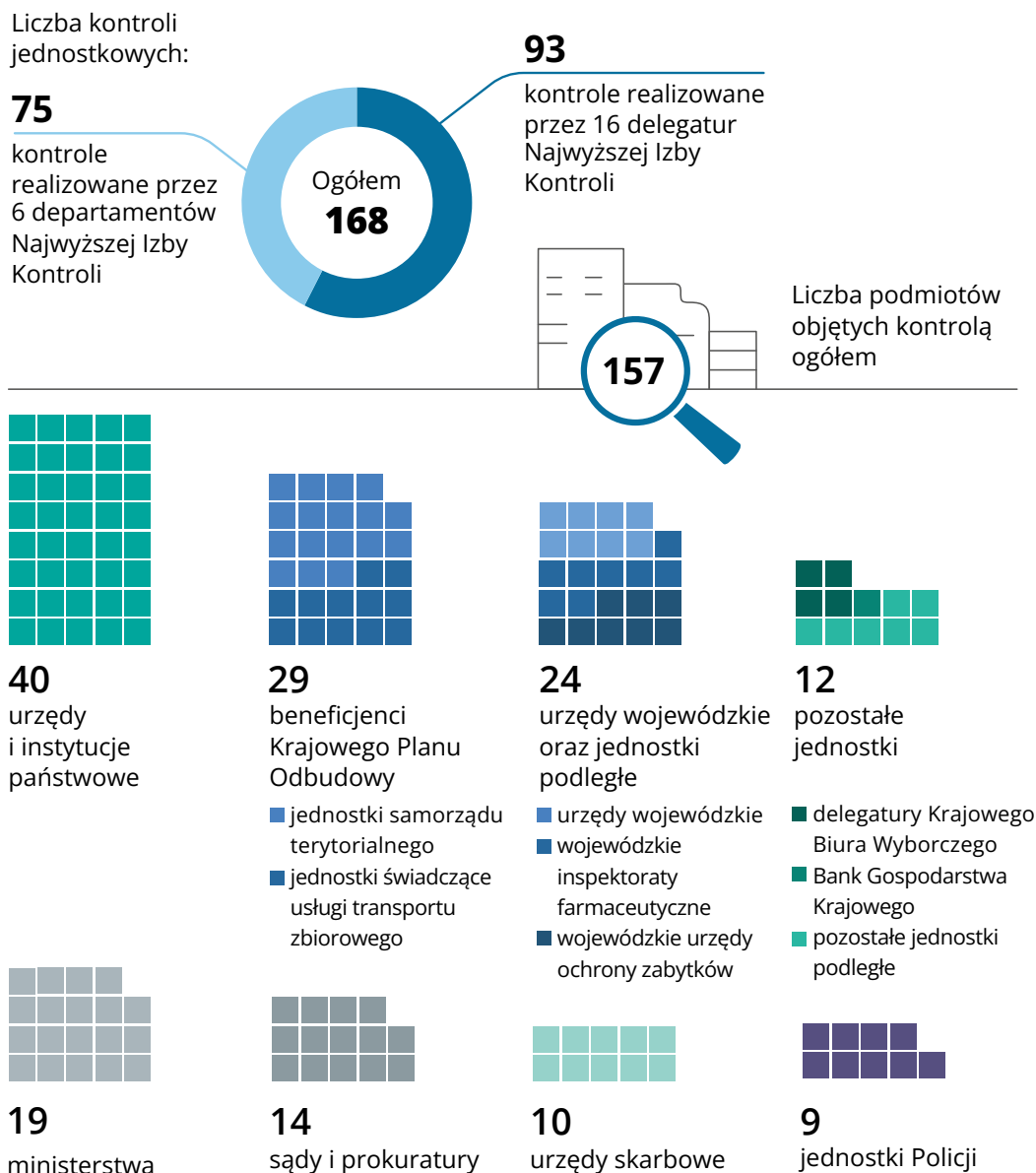
- państwowe jednostki budżetowe, w tym większość dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem jednostek kontrolowanych cyklicznie⁴¹. Z badania wyłączono 15 dysponentów części budżetowych⁴², których ocena wykonania budżetu państwa w ostatnich trzech kontrolowanych latach była pozytywna i jednocześnie wydatki zrealizowane w 2024 r. nie przekroczyły 500 mln zł. Ponadto z uwagi na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości odstąpiono także od kontroli dysponentów części *Łączność* oraz *Samorządowe Kolegia Odwoławcze*⁴³; a ze względu na planowaną kontrolę doraźną odstąpiono od kontroli w części *Akademia Kopernikańska*. Ponadto odstąpiono od kontroli w nowoutworzonej części *Biuro Rady Fiskalnej* w związku z poniesieniem pierwszych wydatków dopiero w ostatnim kwartale 2025 r. w kwocie nieco ponad 1,4 mln zł;
- plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych i instytucji gospodarki budżetowej;
- jednostki samorządu terytorialnego;
- jednostki świadczące usługi transportu zbiorowego;
- urzędy skarbowe;
- Bank Gospodarstwa Krajowego.

⁴¹ Kontrolę wykonania budżetu państwa w 2025 r. przeprowadzono w dwóch z 11 sądów apelacyjnych oraz ośmiu z 16 urzędów wojewódzkich.

⁴² Dotyczyło to części: *Administracja publiczna, Rynki rolne, Turystyka, Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, Urząd Regulacji Energetyki, Krajowa Rada Sądownictwa, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Rybołówstwo, Główny Urząd Miar, Polska Akademia Nauk, Żegluga śródlądowa, Urząd Transportu Kolejowego, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Urząd Komunikacji Elektronicznej oraz Regionalne izby obrachunkowe.*

⁴³ W kontrolowanych cyklicznie siedmiu z 49 samorządowych kolegiów odwoławczych.

Infografika 23. Liczba kontroli jednostkowych, podmiotów objętych kontrolą w ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku* oraz jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli realizujących niniejszą kontrolę.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Głównym celem kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. było ustalenie, czy został on wykonany zgodnie z ustawą budżetową na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. z zachowaniem kryteriów określonych w art. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴, tj. legalności, gospodarności, celowości oraz rzetelności.

⁴⁴ Dalej: ustawa o NIK.

W trakcie kontroli w jednostkach budżetowych zweryfikowano w szczególności zgodność realizacji dochodów i wydatków, a w pozabudżetowych jednostkach sektora finansów publicznych przychodów i kosztów z ustawą budżetową, przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁵ oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi. W wybranych jednostkach zweryfikowano również prawidłowość stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁶ oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości jak również innych ustaw regulujących kwestie finansowania zadań publicznych, przykładowo ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. W wybranych grupach wydatków analizowano także efektywność realizowanych zadań, przykładowo w ramach wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych jednostek budżetowych, zadań finansowanych w ramach *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026*, czy zadań realizowanych przez wojewódzkie zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności. W kontrolach planów finansowych agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych, państwowych funduszy celowych oraz w instytucji gospodarki budżetowej weryfikowano wykonanie celów i zadań przypisanych ustawowo tym podmiotom.

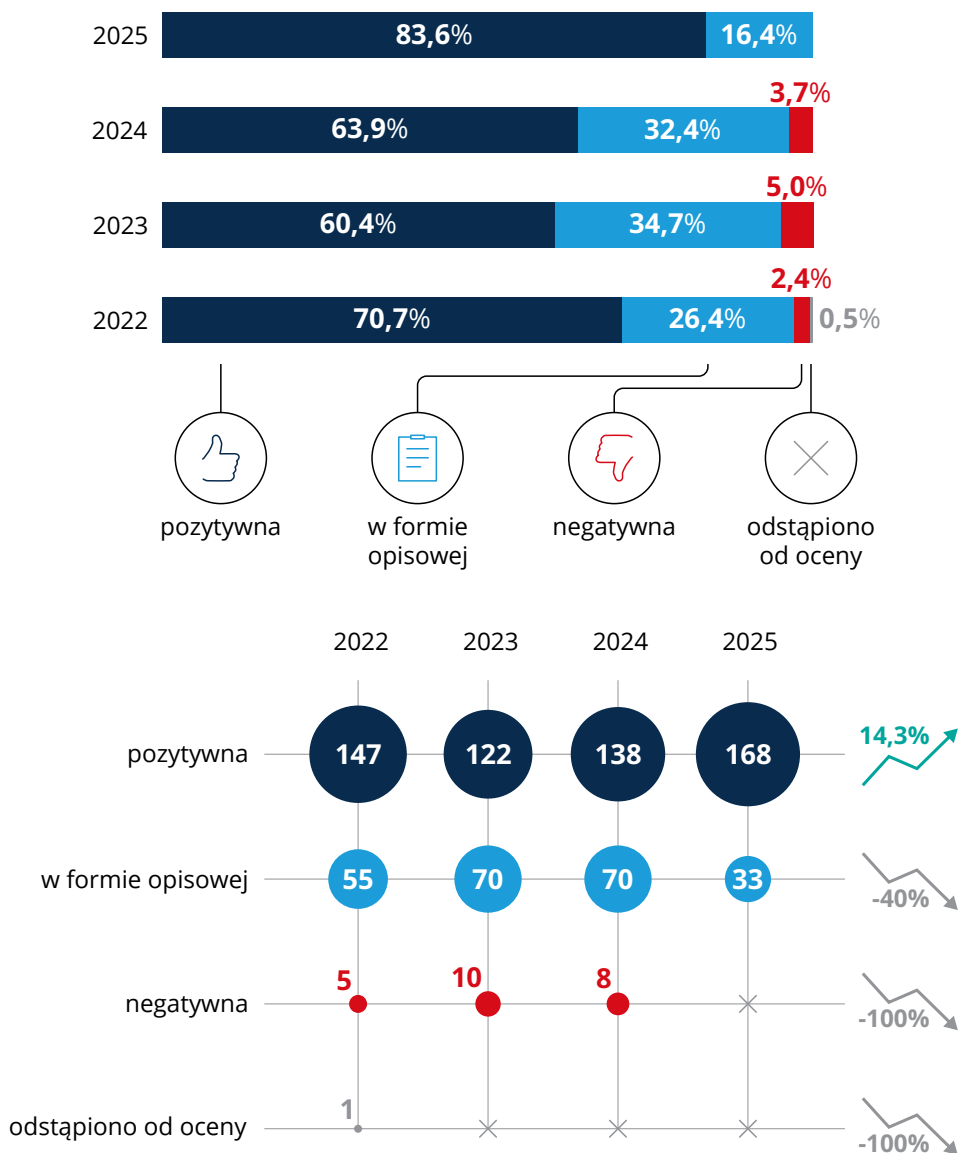
W kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego oraz jednostkach świadczących usługi transportu zbiorowego badania koncentrowały się na ustaleniu prawidłowości wykorzystania środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności⁴⁷. W urzędach skarbowych weryfikowano działania podejmowane przez naczelników w zakresie egzekwowania zaległości podatkowych budżetu państwa, a w Banku Gospodarstwa Krajowego weryfikowano zadania związane z obsługą budżetu środków euro-pejskich.

⁴⁵ Dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁴⁶ Dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych.

⁴⁷ Dalej: z Krajowego Planu Odbudowy lub KPO.

Infografika 24. Struktura i liczba ocen sformułowanych w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli po przeprowadzeniu 168 kontroli jednostkowych⁴⁸ sformułowała 201 ocen⁴⁹, co istotne w zdecydowanej większości były to oceny pozytywne. Udział ocen

⁴⁸ W ramach jednej kontroli jednostkowej sformułowano od jednej do pięciu ocen kontrolowanych obszarów, przykładowo w ramach jednej kontroli jednostkowej sformułowano ocenę kilku części budżetowych czy części budżetowej i dysponenta funduszu celowego.

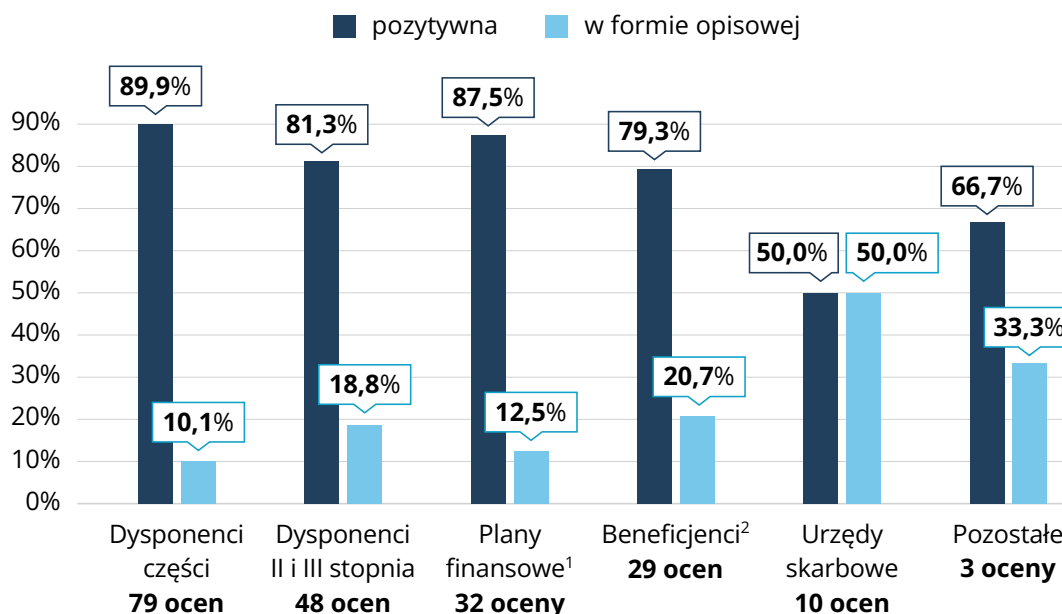
⁴⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, w formie opisowej lub negatywna. Ocenę w formie opisowej otrzymują jednostki, w przypadku których w kontrolowanej działalności stwierdzono na tyle istotne nieprawidłowości, że nie było podstawy do wydania oceny pozytywnej, a jednocześnie zakres tych nieprawidłowości nie uprawniał do wydania oceny negatywnej.

pozytywnych ukształtował się na znacznie wyższym poziomie niż w latach 2022-2024. W porównaniu do poszczególnych lat analizowanego okresu w strukturze wszystkich ocen udział ocen pozytywnych zwiększył się odpowiednio o 12,9 punktów procentowych, 23,2 oraz o 19,7 punkty procentowe. W perspektywie ostatnich czterech lat na istotnie niższym poziomie w 2025 r. ukształtował się udział ocen w formie opisowej (16,4%). Przykładowo porównując do roku ubiegłego udział ten zmniejszył się o 16 punktów procentowych. Na podkreślenie zasługuje fakt, że po kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. nie sformułowano ani jednej oceny negatywnej. W trzech ostatnich latach udział ocen negatywnych kształtował się na poziomie powyżej 2%, a najwyższy wystąpił w 2023 r., kiedy to sformułowano 10 ocen negatywnych na 202 oceny w skali całej kontroli.

Analiza rozkładu ocen w poszczególnych grupach rodzajowych jednostek sklasyfikowanych ze względu na tożsamy obszar objęty kontrolą wskazuje, że analogicznie jak w roku ubiegłym najwięcej ocen pozytywnych stwierdzono w ramach kontroli dysponentów części budżetowych. Jednocześnie w tej grupie jednostek, porównując do roku poprzedniego, o ponad 9 punktów procentowych zwiększył się odsetek ocen pozytywnych. Prawie 90% wskazanych dysponentów otrzymało ocenę pozytywną, a pozostała część w formie opisowej. Wysoko oceniono również wykonanie planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych⁵⁰ oraz działalność dysponentów niższego stopnia podległych dysponentom części budżetowych. Udział ocen pozytywnych wśród tych jednostek wyniósł odpowiednio 87,5% i 81,3%. Patrząc na odsetek ocen pozytywnych, najniżej oceniono działalność urzędów skarbowych. Jednak porównując do roku poprzedniego, liczba naczelników urzędów skarbowych ocenionych pozytywnie zdecydowanie wzrosła, z zaledwie 10% jednostek ocenionych pozytywnie w 2024 r. do połowy w tegorocznej kontroli.

⁵⁰ Planów finansowych agencji wykonawczych, państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych oraz instytucji gospodarki budżetowej.

Infografika 25. Struktura ocen sformułowanych po kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku* w poszczególnych kategoriach jednostek kontrolowanych.



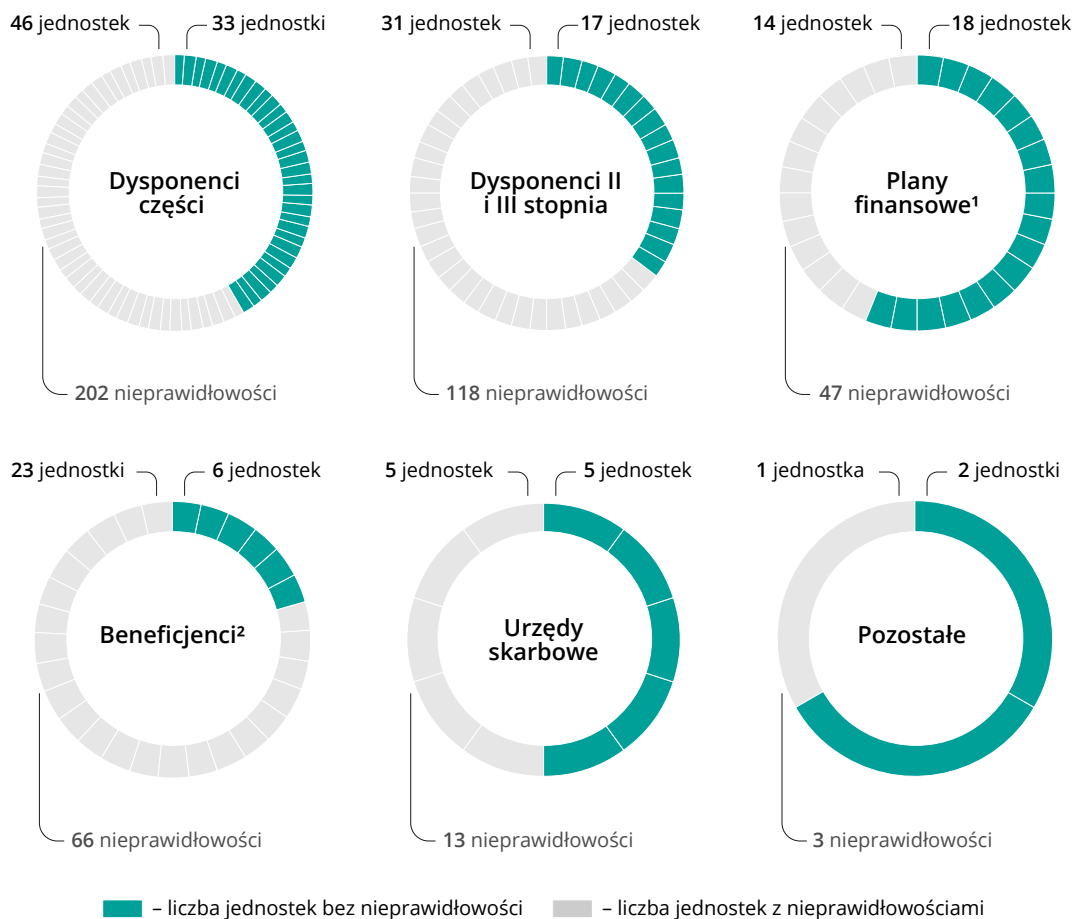
¹ Plany finansowe państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz instytucji gospodarki budżetowej

² Beneficjenci środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r.

Wyniki tegorocznej kontroli wykonania budżetu państwa nie odbiegały w znaczny sposób od ustaleń poczynionych w ramach kontroli wykonania budżetu w latach wcześniejszych. Standardowo wykazane zostały pewne grupy nieprawidłowości powtarzające się co roku, do których można zaliczyć między innymi: uchybienia w udzielaniu i rozliczaniu dotacji, błędy w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych czy opóźnienia w blokowaniu niewykorzystanych środków. W dalszym ciągu istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym dotyczących rzetelnego prowadzenia postępowań i dokumentowania prowadzonych czynności. Niemniej jednak, w tegorocznej kontroli wykonania budżetu państwa znaczna część nieprawidłowości dotyczyła zagadnień nowych, niebędących przedmiotem kontroli w latach wcześniejszych w ramach kontroli budżetowej. Mowa między innymi o nieprawidłowościach w obszarze wykorzystania przez ostatecznych odbiorców wsparcia środków z Krajowego Planu Odbudowy, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wypłacanych przez kontrolowane jednostki z opóźnieniem, powstaniem obowiązku wypłaty ekwiwalentu ze względu na niezobowiązanie pracowników do wykorzystania zaległego urlopu.

Infografika 26. Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku* w poszczególnych kategoriach jednostek kontrolowanych.



¹ Plany finansowe państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz instytucji gospodarki budżetowej

² Beneficjenci środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r.