



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

Uchwała Nr 59/26

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 10.06.2026

w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2025

Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.), Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 roku”,

**wyraża opinię w przedmiocie
udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2025 rok.**

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. w poszczególnych jednostkach wykazały poprawę dyscypliny finansów publicznych (83,6% ocen pozytywnych). Nie jest to jednak równoznaczne z ograniczeniem wysokiej nierównowagi finansowej państwa. W dalszym ciągu realizowane były także operacje zaburzające przejrzystość i jedność budżetu, co Kolegium Najwyższej Izby Kontroli od lat ocenia negatywnie. Dotychczasowe działania na rzecz przywrócenia przejrzystości finansów państwa oraz nadania właściwej rangi ustawie budżetowej okazały się niewystarczające do osiągnięcia zamierzonych celów, w tym wyeliminowania problemów wskazywanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, a także zidentyfikowanych w przygotowanym przez Ministerstwo Finansów w 2024 r. opracowaniu pn. *Stan Polskich Finansów Publicznych 2016-2023. Biała Księga*. Wpływ na wysoki poziom nierównowagi finansów państwa miało także zastosowanie rozwiązań omijających i osłabiających stabilizującą regułę wydatkową. Ich wykorzystanie spowodowało zawyżenie limitu wydatków, co w znacznej części wiązało się ze zwiększeniem wydatków sztywnych. Ich poziom będzie stanowił wyzwanie w średnim okresie wobec konieczności ograniczania nierównowagi, w tym w ramach unijnej procedury nadmiernego deficytu, nawet pomimo klauzul łagodzących jej reżim.

1. *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 roku* 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. Tym samym sprawozdanie to przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wykonaniu ustawy budżetowej na rok 2025, w tym wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa, a także realizacji planów finansowych. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dostrzega rozszerzenie zakresu danych prezentowanych w omówieniu do sprawozdania o dane dotyczące funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, zwraca jednak uwagę, że w dalszym ciągu nie prezentuje ono jednoznacznie i przejrzystość całościowego obrazu stanu finansów publicznych. Sprawozdanie to nie zawiera szczegółowych danych o dochodach i wydatkach składających się na wyniki podsektorów i sektora finansów publicznych oraz zobowiązań niewymagalnych wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu środków przekazanych na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

2. W 2025 r. odnotowano wzrost udziału ocen pozytywnych w kontroli wykonania budżetu państwa. Udział ten w strukturze wszystkich ocen zwiększył się o 19,7 punktów procentowych. Z poprawą dyscypliny wydatkowania środków publicznych w poszczególnych skontrolowanych jednostkach nie wiązało się jednak zmniejszenie nierównowagi w skali całego budżetu państwa.
3. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniosły 670,6 mld zł. Były one niższe od prognozy dochodów ujętej w ustawie budżetowej o 72,1 mld zł. 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. Niższe od prognoz były także dochody budżetu środków europejskich, w szczególności w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, co było konsekwencją opóźnień w rozpoczęciu realizacji inwestycji w ramach tego instrumentu. Przemawia to za zwiększeniem ostrożności w planowaniu dochodów budżetowych w przyszłości.
4. Rok 2025 był kolejnym w którym dynamika wydatków budżetowych istotnie przewyższała dynamikę dochodów. Łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniosły 959,7 mld zł i były o 60,2 mld zł wyższe niż przed rokiem oraz aż o 225 mld zł wyższe niż w 2023 r. Wydatki te wzrosły na przestrzeni lat 2022-2025 o ponad 60%, przy czym wydatki budżetu państwa wzrosły w tym okresie o blisko 70%, a wydatki budżetu środków europejskich o niespełna 21%. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje, że limit wydatków budżetu państwa określony w art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2025 został, w wyniku działań osłabiających i omijających stabilizującą regułę wydatkową, zawyżony o 77,7 mld zł. Po wyeliminowaniu stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości powinien wynieść 843,9 mld zł, wobec ustalonego na poziomie 921,6 mld zł. Wzrost limitu został w znacznej części wykorzystany na zwiększenie wydatków sztywnych, co utrudnia możliwość ich obniżenia w dłuższym okresie. Jednocześnie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dostrzega, że we wspomnianym okresie wystąpiła duża dynamika wydatków na obsługę długu publicznego. Skokowy wzrost wynikał między innymi 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 –gwarantowanych przez Skarb Państwa – w celu sfinansowania działań rządowych. Jest to rozwiązanie zbieżne z postulowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli, gdyż w dłuższej perspektywie przyczyni się do obniżenia kosztów obsługi długu.
5. W 2025 r., podobnie jak przed rokiem, wystąpiła wysoka nierównowaga budżetowa. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich ukształtował się na poziomie 289,1 mld zł, co odpowiadało 7,4% PKB (w 2024 r. relacja ta wyniosła 6,1%). Choć dynamika przyrostu skumulowanych deficytów była istotnie niższa niż przed rokiem – 29,9% w 2025 r. wobec 163% w 2024 r. – to deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich był ponad 3 krotnie wyższy niż w 2023 r.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2025 r. 284 mld zł, co stanowiło 7,3% PKB, przy wartości referencyjnej wynikającej z reguł unijnych na poziomie 3% PKB. To oznacza wzrost ujemnego wyniku sektora względem roku poprzedniego o 47,4 mld zł i skali nierównowagi w relacji do PKB o 0,9 punktu procentowego. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zauważa, że wzrost ten nastąpił przy względnie dobrej sytuacji gospodarczej kraju, tj. przy rosnącym wzroście gospodarczym i malejącej inflacji. Oznacza to, że nie wykorzystano dostatecznie sprzyjających warunków gospodarczych do ograniczenia deficytu. Tym trudniejsze będzie to w sytuacji, gdyby nastąpiło pogorszenie koniunktury i konieczne byłoby zwiększenie ekspansji fiskalnej w celu przeciwdziałania temu zjawisku oraz jego skutkom. Im później rozpoczęty zostanie proces sanowania finansów publicznych, tym większy będzie miał wymiar finansowy i tym bardziej dotkliwe będą skutki niezbędnych dostosowań.

6. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje negatywną ocenę działań naruszających fundamentalne zasady budżetowe – zwłaszcza jedności, przejrzystości i jawności. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli ponownie podkreśla, że działania te osłabiają rolę budżetu państwa jako kluczowego planu finansowego, o którym mowa w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyki te zaburzają przejrzystość prezentowanych danych o finansach publicznych, ale także utrudniają ich analizę porównawczą w czasie. Co kluczowe, ograniczają one również kontrolę parlamentarną oraz społeczną nad gromadzeniem i wydatkowaniem znacznej części środków publicznych.

W 2025 r., podobnie jak w latach poprzednich, finansowanie części zadań publicznych odbywało się poza budżetem przy pomocy instrumentu i funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, które nie podlegały rygorom ustawy o finansach publicznych. W 2025 r. sfinansowano, z wyżej wymienionych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, zadania publiczne na kwotę co najmniej 80,6 mld zł, co stanowiło równowartość 9,2% wydatków budżetu państwa. Zadłużenie omawianych funduszy wzrosło z 349,4 mld zł na koniec 2024 r. do 388,6 mld zł na koniec 2025 r. Tym samym skala finansowania zadań publicznych poza deficytem budżetu państwa pozostawała nadal istotna, utrudniając pełną ocenę sytuacji fiskalnej państwa.

Rok 2025 był kolejnym, w którym nieodpłatnie przekazano wybranym podmiotom skarbowe papiery wartościowe, zamiast dotacji z budżetu państwa. Wartość przekazanych w ten sposób obligacji w 2025 r. wyniosła blisko 18 mld zł i była niższa niż w 2024 r. (24 mld zł), ale jednocześnie wyższa niż w 2023 r. po wyłączeniu obligacji przekazanych do BGK poza limitem (16,6 mld zł). Zmniejszenie stosowania tego mechanizmu było zatem niewielkie. Łącznie w latach 2019–2025, wykorzystując tę niestandardową formę finansowania zadań publicznych, przekazano obligacje o wartości 135,7 mld zł, zwiększając wielkość zadłużenia Skarbu Państwa i koszty jego obsługi.

7. Na koniec 2025 r. państwowy dług publiczny wyniósł 1913,5 mld zł i był o 18,7% wyższy niż przed rokiem. Tempo przyrostu długu przekraczało przyrost nominalnej wartości produktu krajowego brutto. W efekcie relacja państwowego długu publicznego do PKB wzrosła w 2025 r. o 5 punktów procentowych do 48,9%. Według *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029* relacja ta osiągnie w 2027 r. poziom 55%, a w 2029 r. – 59,5%, co oznacza znaczące zbliżenie się do konstytucyjnego limitu zadłużenia.

Dług liczony według definicji unijnej (dług instytucji rządowych i samorządowych) wyniósł na koniec 2025 r. 2335,2 mld zł, a w relacji do produktu krajowego brutto 59,7%. Był on o ponad 420 mld zł wyższy od długu według definicji krajowej (państwowy dług publiczny), co oznacza przyrost w trakcie 2025 r. o blisko 20 mld zł. Znacząca różnica pomiędzy tymi wielkościami utrzymuje się od 2020 r. Wynika ona przede wszystkim ze wspomnianego finansowania zadań publicznych za pośrednictwem funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego, a także długu z tytułu tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Oszacowane przez Radę Fiskalną negatywne skutki finansowania zadań publicznych za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego – zamiast bezpośrednio przez Skarb Państwa – to dodatkowe koszty obsługi długu w wysokości 9,5 mld zł, które będą musiały zostać poniesione w latach 2026-2054.

Należy podkreślić, że zgodnie z prognozą zadłużenia określoną w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029* relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych względem produktu krajowego brutto ma wzrosnąć do poziomu 65,4% w 2026 r. oraz 75,3% w 2029 r. To oznacza istotne zawężenie przestrzeni dla polityki fiskalnej w przypadku wystąpienia kolejnych szoków gospodarczych i może negatywnie wpływać na ocenę wiarygodności kredytowej państwa.

Wydatki na obsługę długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w 2025 r. 98,1 mld zł. Wydatki te wzrosły w 2025 r. o 0,7 punktu procentowego szybciej niż wydatki

na obsługę długu Skarbu Państwa, co wynika z wyższego oprocentowania długu zaciąganego poza budżetem państwa.

Za niepokojące należy uznać założenie przyjęte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*, zgodnie z którym spłata zobowiązań Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 będzie finansowana wyłącznie poprzez emisję nowego długu przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Rozwiązanie to może prowadzić do dalszego wzrostu kosztów obsługi zadłużenia w porównaniu do wariantu refinansowania bezpośrednio przez Skarb Państwa poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych.

W świetle powyższych ustaleń Kolegium Najwyższej Izby Kontroli niezmiennie stoi na stanowisku, że operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu publicznego, powinny być, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Podtrzymuje tym samym, zalecenie dotyczące opracowania konkretnego zakresu działań przywracających budżetowi państwa jego centralną pozycję określoną w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wraz z określeniem terminów ich realizacji.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dostrzega konieczność podejmowania dalszych działań mających na celu ograniczenie deficytu budżetu państwa i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym ujętych w *Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028*. Wskazuje również, na potrzebę zintensyfikowania stosowania instytucji przeglądu wydatków (kosztów) jednostek sektora finansów publicznych, o którym mowa w art. 175a ust. 1 ustawy o finansach publicznych w celu oddziaływania w perspektywie wykraczającej poza rok budżetowy na poziom, strukturę oraz jakość wydatków publicznych. Jednocześnie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podtrzymuje wniosek o podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym, przy uwzględnieniu konstytucyjnego limitu zadłużenia 60% produktu krajowego brutto.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli postuluje także o przeanalizowanie zawartych w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 roku* konkluzji i rekomendacji, a następnie wdrożenie środków zaradczych mających na celu wyeliminowanie lub minimalizację zidentyfikowanych zagrożeń.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tomasz SOBECKI
/podpisano elektronicznie/

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mariusz HAŁADYJ
PREZES NIK
/podpisano elektronicznie/